

MỘT SỐ GIẢI PHÁP TĂNG CƯỜNG SỰ THAM GIA CỦA CÔNG DÂN TRONG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG

★ PGS, TS HOÀNG PHÚC LÂM

Phó Bí thư Đảng ủy, Phó Giám đốc Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

● **Tóm tắt:** Với tư cách một trong những đặc trưng của quản trị tốt, việc tăng cường sự tham gia của công dân ở nước ta không chỉ góp phần phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, mà còn góp phần nâng cao chất lượng chính sách công. Trên cơ sở phân tích một số vấn đề lý luận và thực tiễn, bài viết đề xuất một số giải pháp nhằm tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công ở nước ta.

● **Từ khóa:** Chính sách công; công dân; sự tham gia của công dân; hoạch định chính sách công.

1. Vai trò của việc tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công

Chính sách công là công cụ đặc biệt quan trọng trong quản trị quốc gia, liên quan trực tiếp đến chất lượng và hiệu quả quản trị của Nhà nước. Vì vậy, làm thế nào để nâng cao năng lực hoạch định chính sách công để ra được chính sách bảo đảm chất lượng là một trong những vấn đề được khoa học chính sách đặc biệt quan tâm.

Hoạch định chính sách công là khâu đầu tiên của chu trình chính sách, quyết định chất lượng của chính sách và ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả thực thi chính sách công. Hoạch định chính sách công được hiểu là quá trình các cơ quan nhà nước và các bên liên quan hình thành chính sách (gồm xác định vấn đề, xây dựng, lựa chọn phương án) để giải quyết một hay một số vấn đề xã hội nào đó.

Tuy vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau xung quanh các bước trong hoạch định chính sách công, nhưng về cơ bản có thể cho rằng, hoạch định chính sách công gồm ba bước cơ bản, đó là: (i) thiết lập nghị trình chính sách (trả lời cho câu hỏi ban hành chính sách để giải quyết vấn đề xã hội nào); (ii) xây dựng và đề xuất các phương án chính sách (trả lời câu hỏi giải quyết vấn đề đó như thế nào và bằng những phương án, biện pháp nào); (iii) thông qua phương án chính sách (đưa ra quyết định cuối cùng đối với phương án hoặc các phương án chính sách).

Khác với mô hình hoạch định chính sách công truyền thống (còn gọi là mô hình lý tính), mô hình hoạch định chính sách công hiện đại nhấn mạnh tính “mở” của quá trình hoạch định chính sách. Nói cụ thể, nếu mô hình chính sách công

truyền thống cho rằng, hoạch định chính sách công là việc của Nhà nước, thì mô hình hoạch định chính sách công hiện đại cho rằng hoạch định chính sách công gắn liền với sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau, trong đó có sự tham gia của công dân.

Sự tham gia của công dân trong quá trình hoạch định chính sách công là những hoạt động của công dân nhằm gây ảnh hưởng hoặc quyết định đối với quá trình hoạch định chính sách. Sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công, nhất là trong quá trình hoạch định các chính sách quan trọng, liên quan trực tiếp đến lợi ích của người dân là một yêu cầu không thể thiếu nhằm góp phần nâng cao chất lượng chính sách cũng như duy trì và thúc đẩy lợi ích công, góp phần bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

Nói một cách cụ thể, theo một số nghiên cứu, tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách gồm các mục đích chủ yếu sau⁽¹⁾:

(i) Tham gia nhằm tiếp nhận thông tin cho hoạch định chính sách gồm: cơ quan hoạch định chính sách thăm dò ý kiến của công dân, cơ quan hoạch định chính sách tiếp xúc với đại diện của công dân, hoặc công dân chủ động tiếp xúc với cơ quan hoạch định chính sách, trưng cầu ý kiến theo chuyên đề đối với nhóm nhỏ; tham gia qua mạng Internet và nền tảng chính phủ số, công khai thông tin của các cơ quan hoạch định chính sách.

(ii) Tham gia nhằm tăng cường sự ủng hộ của công dân đối với chính sách sau khi ban hành, ví dụ thông qua các cuộc tiếp xúc, hội nghị với công dân, cộng đồng.

(iii) Tham gia để phát huy năng lực tự chủ của công dân, bao gồm: nêu sáng kiến chính sách, dẫn đầu công dân, thảo luận chính sách, trưng cầu ý dân.

Từ quan niệm này có thể thấy, công dân với tư cách chủ thể tham gia vào quá trình hoạch định chính sách bao gồm cá nhân công dân và các tổ chức đại diện của công dân (cốt lõi là các đoàn thể chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội...). Sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công có thể thông qua nhiều hình thức khác nhau, có thể do công dân chủ động tham gia, cũng có thể do các cơ quan hoạch định chính sách khởi xướng và tổ chức sự tham gia. Trong chế độ dân chủ pháp quyền, các hình thức tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công chủ yếu được xác định bởi các quy định pháp luật.

2. Sự cần thiết của việc tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công ở nước ta

Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy các hình thức tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công chủ yếu gồm: công khai, minh bạch thông tin; nêu sáng kiến chính sách, thảo luận, tranh luận chính sách, tư vấn chính sách, phản biện chính sách, kiến nghị chính sách thông qua phương thức trực tiếp và gián tiếp, qua trung cầu ý dân hoặc “dân quyết định”.

Việc tăng cường sự tham gia của công dân trong quá trình hoạch định chính sách công ở nước ta là rất cần thiết, xuất phát từ một số lý do chủ yếu sau:

Thứ nhất, xuất phát từ yêu cầu bảo đảm quyền công dân, phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa và lấy Nhân dân làm trung tâm ở nước ta hiện nay.

Theo quan điểm của Cohen (1971)⁽²⁾, sự tham gia của công dân về phạm vi (độ rộng) và độ sâu đối với những chính sách quan trọng liên quan đến cuộc sống và lợi ích của mình là cốt lõi của dân chủ và quản trị dân chủ.

Hiến pháp và các luật của nước ta đã quy định rõ các quyền dân sự và chính trị, quyền về kinh

tế, văn hóa và xã hội của công dân. Riêng về các quyền chính trị, Hiến pháp khẳng định: “Công dân có quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, hội họp, lập hội, biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do pháp luật quy định” (Điều 25); “Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước” (Điều 28); “Công dân đủ mười tám tuổi trở lên có quyền biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân” (Điều 29); “Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân” (Khoản 1, Điều 30)⁽³⁾. Vì vậy, việc tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công chính là nhằm bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân.

Do đó, việc tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công chính là yêu cầu quan trọng nhằm phát huy dân chủ theo chủ trương của Đảng, đó là “Bảo đảm để nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định liên quan đến lợi ích, cuộc sống của nhân dân, từ nêu sáng kiến, tham gia thảo luận, tranh luận đến giám sát quá trình thực hiện”⁽⁴⁾. Sự tham gia của công dân trong quản trị quốc gia cũng như trong hoạch định chính sách công là một trong những phương diện cốt lõi của “Nhân dân là trung tâm”. Vì vậy, chỉ khi tăng cường và nâng cao hiệu quả tham gia của công dân mới có thể thực hiện tốt phương châm “Nhân dân là trung tâm”.

Thứ hai, xuất phát từ yêu cầu nâng cao chất lượng chính sách công ở nước ta.

Cho đến nay, xung quanh vấn đề chính sách chất lượng cao thể hiện ở những tiêu chí như thế nào vẫn chưa có sự thống nhất rộng rãi trong giới nghiên cứu. Mặc dù vậy, có thể cho rằng, chính

sách công có chất lượng tốt cần thể hiện một số đặc trưng, như: (i) Tính thực tiễn và đáp ứng nhu cầu của thực tiễn, nghĩa là một chính sách cụ thể phải xuất phát từ nhu cầu và đòi hỏi của thực tiễn; (ii) Tính khoa học, nghĩa là các biện pháp chính sách cần bảo đảm khoa học, phù hợp với quy luật khách quan và đáp ứng tốt việc giải quyết vấn đề chính sách; (iii) Tính chiến lược, nghĩa là chính sách đó không chỉ đáp ứng được nhu cầu và bối cảnh hiện tại, mà còn đáp ứng được nhu cầu và bối cảnh trong tương lai; (iv) Tính khả thi, bao gồm tính khả thi về chính trị, hành chính, kinh tế, xã hội; (v) Tính hệ thống, nghĩa là chính sách đó không xung đột với pháp luật và chính sách hiện hành; (vi) Tính hiệu quả, nghĩa là đưa ra được phương án chính sách bảo đảm được hiệu quả kinh tế và xã hội; (vii) Tính dân chủ, nghĩa là chính sách đó phải vì lợi ích của đại đa số người dân. Để ban hành được một chính sách tốt cần nhiều điều kiện, trong đó, bảo đảm sự tham gia của công dân là một trong những điều kiện không thể thiếu.

Thứ ba, xuất phát từ yêu cầu nâng cao hiệu quả quản trị của Nhà nước và thúc đẩy quản trị tốt.

Sự tham gia của người dân trong hoạch định chính sách có tác dụng làm tăng lên mức độ ủng hộ, tiếp nhận chính sách của người dân khi chính sách được triển khai thực hiện. Vì vậy, phát huy sự tham gia có tác dụng góp phần nâng cao hiệu quả thực thi chính sách. Điều này tuy là một trong những đặc trưng của quản trị tốt (good governance) nhưng có tác dụng thúc đẩy việc thực hiện các đặc trưng khác của quản trị tốt. Theo đó, sự tham gia của công dân góp phần thúc đẩy tính trách nhiệm, tính minh bạch, tính hiệu quả, tính pháp quyền, tính công bằng, tính liêm chính của quản trị nhà nước nói riêng, quản trị quốc gia nói chung.

Thứ tư, xuất phát từ thực trạng sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách ở nước ta hiện nay.

Thực hiện chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước, trong công cuộc Đổi mới, sự tham gia của công dân trong quản trị công nói chung, trong hoạch định chính sách công nói riêng ngày càng được coi trọng và mở rộng; thể chế về sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công ngày càng được hoàn thiện, thể hiện ở chỗ: các hình thức tham gia của công dân không chỉ được quy định trong Hiến pháp, mà còn được thể hiện trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật. Sự tham gia của công dân đã được xem là một trong những nguyên tắc trong hoạch định chính sách công.

Tuy nhiên, việc công khai thông tin trong hoạch định chính sách công vẫn còn nhiều hạn chế, từ đó không có lợi cho việc bảo đảm “quyền được biết” của công dân cũng như thúc đẩy sự tham gia của công dân; vai trò của các đoàn thể chính trị - xã hội và cá nhân công dân trong nêu sáng kiến chính sách còn khá mờ nhạt; hiệu quả phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân còn chưa cao; việc phát huy vai trò của các tổ chức đại diện của công dân trong tư vấn chính sách vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu, “một số tổ chức, cá nhân có thẩm quyền, trách nhiệm chưa thực hiện nghiêm túc việc trả lời, giải quyết các ý kiến, kiến nghị sau giám sát, phản biện xã hội; việc thực hiện Quy chế dân chủ xã, phường, thị trấn còn một số bất cập”⁽⁵⁾, “một bộ phận cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức chưa gương mẫu, chưa thật sự tôn trọng ý kiến, kiến nghị của nhân dân và giải quyết kịp thời quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người dân. Quyền làm chủ của Nhân dân có lúc, có nơi còn bị vi

phạm; vẫn còn biểu hiện dân chủ hình thức, tách rời dân chủ với kỷ cương, pháp luật”⁽⁶⁾.

Tổng hợp số liệu của Chỉ số quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở nước ta từ năm 2011 đến năm 2022 cho thấy, điểm trung bình chung về tính công khai, minh bạch là 5.46 điểm; điểm trung bình chung về sự tham gia của người dân ở cơ sở là 4.99 điểm/10 điểm⁽⁷⁾.

Thực trạng này đòi hỏi cần thực hiện nhiều giải pháp để nâng cao hiệu quả tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công ở nước ta.

3. Một số giải pháp nhằm tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công ở nước ta

Để tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công ở nước ta hiện nay, cần quan tâm thực hiện đồng bộ các giải pháp chủ yếu sau:

Thứ nhất, tăng cường nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn về sự tham gia của công dân trong quản trị công nói chung và trong hoạch định chính sách công nói riêng; đồng thời, đổi mới nhận thức về vai trò tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công.

Để cung cấp luận cứ cho việc hoạch định chính sách, xây dựng và đổi mới thể chế về sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công hiện nay, các cơ quan nghiên cứu và các nhà khoa học cần quan tâm nghiên cứu lý luận và tổng kết thực tiễn về chủ đề này. Các cơ quan lãnh đạo và hoạch định chính sách cũng cần nhận thức đầy đủ hơn tầm quan trọng, ý nghĩa của việc tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công.

Thứ hai, xây dựng, hoàn thiện thể chế nhằm tăng cường sự tham gia của công dân theo chủ trương của Đại hội Đại biểu lần thứ XIII của Đảng.

Cần: “Tiếp tục cụ thể hóa, hoàn thiện thể chế thực hành dân chủ theo tinh thần Cương lĩnh xây

dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) và Hiến pháp năm 2013, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Thực hiện đúng đắn, hiệu quả dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, đặc biệt là dân chủ ở cơ sở⁽⁸⁾. Cần hoàn thiện thể chế về quyền nêu sáng kiến chính sách của cá nhân công dân và các đoàn thể chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội; về phản biện xã hội, tư vấn chính sách ...

Thứ ba, tiếp tục phát huy dân chủ trong hoạch định chính sách.

Cần tiếp tục: “bảo đảm công khai, minh bạch thông tin, quyền được thông tin và cơ hội tiếp cận thông tin của mọi tầng lớp nhân dân”⁽⁹⁾. Các cơ quan hoạch định chính sách cần thực hiện tốt trách nhiệm của mình trong việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của công dân, thông qua nhiều phương thức, nhất là thông qua nền tảng công nghệ số để giúp công dân tiếp cận thông tin dễ dàng hơn, thuận tiện hơn và hiệu quả hơn.

Thứ tư, phát huy đầy đủ vai trò và nâng cao tính tự chủ của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân.

Cả lý luận và thực tiễn đều cho thấy, tính tự chủ và hiệu quả tham gia của các đoàn thể chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội là yếu tố quan trọng nhằm bảo đảm, tăng cường sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách công vì so với ý kiến của cá nhân công dân, tiếng nói của các tổ chức này thường tập trung hơn và có sự ảnh hưởng lớn hơn đối với các cơ quan hoạch định chính sách. Chính vì vậy, trong thời gian tới, cần tiếp tục: “Đổi mới tổ chức bộ máy, nội dung và phương thức hoạt động, nâng cao trách nhiệm của đội ngũ cán bộ Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, hướng mạnh về cơ sở, địa bàn dân cư. Thực hiện tốt vai trò giám sát, phản biện xã hội, đại diện bảo vệ quyền và

lợi ích hợp pháp, chính đáng của đoàn viên, hội viên, tích cực tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước”⁽¹⁰⁾; đổi mới nội dung, phương thức giám sát, phản biện xã hội theo hướng “chủ động, từ sớm, từ cơ sở, dân chủ, khách quan, mang tính xây dựng; có trọng tâm, trọng điểm, chú trọng giám sát theo chuyên đề, tập trung vào những chủ trương, chính sách lớn, trọng yếu, ưu tiên những vấn đề liên quan trực tiếp đến quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân, những vấn đề dư luận xã hội quan tâm, bức xúc”⁽¹¹⁾. Bên cạnh đó, cần tạo lập môi trường để các tổ chức xã hội phát triển lành mạnh, tham gia hiệu quả hơn vào quá trình hoạch định chính sách: “Phát huy vai trò của người dân, doanh nghiệp, các tổ chức chính trị - xã hội, nghề nghiệp và cộng đồng trong tham gia xây dựng, phản biện và giám sát thực hiện pháp luật, cơ chế, chính sách của Nhà nước”⁽¹²⁾ theo chủ trương Đại hội XIII của Đảng.

Thứ năm, tăng cường xây dựng chính phủ số, chính quyền số.

Cả lý luận và thực tiễn đều cho thấy tác động tích cực của chính phủ số, chính quyền số đối với quản trị tốt cũng như sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách. Đại hội Đại biểu lần thứ XIII của Đảng đã chỉ rõ: “Thúc đẩy xây dựng chính quyền điện tử, tăng cường sự kết nối, trao đổi thông tin thường xuyên giữa chính quyền các cấp, giữa chính quyền với người dân và doanh nghiệp”⁽¹³⁾. Tuy nhiên, dù đã có nhiều cố gắng, nhưng hiệu quả quản trị điện tử ở nước ta còn thấp. Theo dữ liệu PAPI, điểm trung bình chung về quản trị điện tử ở nước ta là 2,98 điểm trên thang điểm tối đa là 10 điểm⁽¹⁴⁾. Vì vậy, cần tăng cường xây dựng chính phủ điện tử, chính phủ số và nâng cao hiệu quả quản trị điện tử để các nền tảng công nghệ số thực sự là phương thức quan trọng để bảo đảm quyền tiếp cận thông

tin và quyền tham gia hoạch định chính sách của công dân.

Thứ sáu, bồi dưỡng ý thức và trách nhiệm công dân.

Ý thức và trách nhiệm công dân quy định nên sự tự giác tham gia của công dân. Vì vậy, Đại hội lần thứ XIII của Đảng chỉ rõ: “Phát huy tính tích cực chính trị - xã hội, trí tuệ, quyền và trách nhiệm của nhân dân tham gia xây dựng, chỉnh đốn Đảng, xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức chính trị - xã hội, xây dựng đội ngũ đảng viên, cán bộ, công chức”⁽¹⁵⁾. Để tăng cường sự tham gia của người dân, các thiết chế trong hệ thống chính trị, nhất là các đoàn thể và tổ chức xã hội, cần đổi mới công tác tuyên truyền, giáo dục về ý thức, trách nhiệm công dân, nhất là làm cho người dân thấy rõ các quyền của mình, động viên, hướng dẫn Nhân dân, đoàn viên, hội viên tích cực tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

Thứ bảy, cấp ủy Đảng, chính quyền và đội ngũ cán bộ, công chức cần thực hiện tốt trách nhiệm của mình trong việc bảo đảm sự tham gia của công dân.

Để tăng cường sự tham gia của công dân, “các cấp ủy đảng và chính quyền phải thường xuyên đối thoại, lắng nghe, học hỏi, tiếp thu ý kiến, giải quyết các khó khăn, vướng mắc và yêu cầu chính đáng của nhân dân; tin dân, tôn trọng, lắng nghe những ý kiến khác; có hình thức, cơ chế, biện pháp cụ thể để nhân dân bày tỏ ý kiến, nguyện vọng và thực hiện quyền làm chủ của mình thông qua Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân; trân trọng, tôn vinh những đóng góp, công hiến của nhân dân”⁽¹⁶⁾; “Cấp ủy, tổ chức đảng, các tổ chức trong hệ thống chính trị, đội ngũ đảng viên, cán bộ, công chức, viên chức nêu gương thực hành dân chủ, tuân thủ pháp luật, đề cao đạo đức

xã hội”⁽¹⁷⁾ cũng như xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức thật sự “gần dân, tin dân, trọng dân, hiểu dân, học dân, dựa vào dân và có trách nhiệm với dân” ❖

(1) John Clayton Thomas: “*Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*”, John Wiley and Son, 1995; Nguyễn Trọng Bình: “*Sự tham gia của người dân trong quản lý công*”, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp, số 1 (377), kỳ 1, tháng 1, 2019.

(2) Carl Cohen: *Democracy*, University of Georgia Press, 1971, tr.15.

(3) Quốc hội: *Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, Hà Nội, 2013.

(4), (16) Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2016, tr.159, 160.

(6), (8), (9), (10), (13), (15), (17) Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập I, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.89, 172-173, 51, 172, 176, 173-174, 173.

(7), (14) CECODES, VFF-CRT, RTA và UNDP: *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam - Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*; các báo cáo hàng năm từ năm 2011 đến năm 2022.

(5), (11) Ban Bí thư Trung ương Đảng: *Chỉ thị số 18-CT/TW ngày 26/10/2022 của Ban Bí thư Trung ương về phát huy vai trò, nâng cao chất lượng, hiệu quả công tác giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội*, Hà Nội, 2022, tr.1, 3.

(12) Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập II, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2021, tr.224.