

TỰ QUẢN CỘNG ĐỒNG NHƯ MỘT LOẠI HÌNH HÀNH ĐỘNG XÃ HỘI TRONG XÂY DỰNG NÔNG THÔN MỚI BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

HÀ HỮU NGÀ*

***Từ khóa:** tự quản cộng đồng, hành động xã hội, tác nhân hành động, nông thôn mới bền vững.*

Ngày nhận bài: 15/01/2020; Ngày gửi phản biện: 16/01/2020; Ngày duyệt đăng bài: 09/4/2020.

Đặt vấn đề

Cũng giống như hầu hết các quốc gia trên thế giới, ở nước ta, truyền thống tự quản cộng đồng của cư dân làng xã đã có từ rất lâu đời, mang tính hành động xã hội sâu rộng, vận hành dựa trên nền tảng các hệ thống luật tục với nhiều tên gọi khác nhau như hương ước, hương biên, hương khoán, hương lệ, khoán lệ, khoán ước, quy ước,... được các triều đại phong kiến Việt Nam, cũng như chế độ thực dân Pháp sau này duy trì để quản lý làng xã và truyền thống này có vị trí quan trọng trong đời sống xã hội. Hệ thống tục lệ góp phần tạo thành truyền thống tự quản, bao gồm các luật tục thành văn hoặc bất thành văn, chính thức hoặc phi chính thức, chứa đựng các giá trị, chuẩn mực, quy tắc xử sự chung do cộng đồng dân cư tự thỏa thuận nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc phạm vi tự quản tại cộng đồng, được các thể chế nhà nước có thẩm quyền công nhận và sử dụng nhằm mục đích quản lý xã hội. Ngày nay, bên cạnh việc xây dựng, hoàn thiện hệ thống hương ước, quy ước, Nhà nước không ngừng phát huy vai trò tự quản cộng đồng, thông qua nhiều loại hình hành động xã hội nhằm thực hiện dân chủ ở cơ sở, tạo điều kiện cho người dân tham gia rộng rãi vào công việc quản lý xã hội; phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường; giữ gìn và phát huy truyền thống văn hóa, phong tục, tập quán tốt đẹp; loại bỏ phong tục, tập quán lạc hậu, hạn chế các hành vi vi phạm pháp luật; giữ gìn an ninh, trật tự xã hội; xây dựng lối sống mới, tiến bộ, văn minh trong phạm vi làng xã, góp phần xây dựng nông thôn mới bền vững.

1. Một số vấn đề lý luận về tự quản cộng đồng như một hành động xã hội

1.1. Tự quản cộng đồng nông thôn và vai trò của dân chủ

Về phương diện lịch sử, trong các ngôn ngữ phương Tây, khái niệm “cộng đồng” (communitas, communauté, community) có nguồn gốc từ các xã hội nông thôn truyền thống, gắn kết trong phạm vi một địa bàn nhất định, mang ý nghĩa là tinh thần chung, có chung các chuẩn mực về quê hương bản quán, phong tục, tôn giáo,

* TS.; Viện Nghiên cứu và Hỗ trợ phát triển, thuộc Liên hiệp các Hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam (VUSTA).

các giá trị và bản sắc. Ngày nay, nội hàm khái niệm cộng đồng đã có những biến đổi, mở rộng, vừa kế thừa các yếu tố truyền thống trên, nhưng lại chuyển tải các đặc trưng thời đại và bao gồm ba biến số sau: *Địa điểm*: là nơi mọi người có những điểm chung, yếu tố chung này được hiểu về phương diện địa lí, còn có một cách gọi khác là “tính địa phương”. *Cộng cảm*: hình thức yếu ớt nhất là cảm giác gắn bó với một địa điểm, nhóm hay ý tưởng; hình thức mạnh mẽ nhất là “cộng cảm” không chỉ với người khác mà còn với các ý niệm như Thiên Chúa, Thượng đế, Tạo hóa. Willmott cho rằng “Cần phải bổ sung thêm một cách hiểu biết nữa về cộng đồng - là cộng đồng gắn bó - vì các cộng đồng địa phương hoặc cộng đồng sở thích có thể không có ý thức về bản sắc chung” (Willmott, 1989). Nói cách khác, theo Cohen: “Cộng đồng đóng một vai trò tượng trưng quan trọng trong việc tạo ra cảm giác thuộc về ai, cái gì hoặc ý niệm nào đó, một yếu tố quan trọng mà Putnam gọi là “vốn xã hội” (Cohen, 1985, tr. 118). *Sở thích/Lợi ích*: còn gọi là cộng đồng “tự chọn”, mọi người có chung một sở đặc điểm nào đó không nhất thiết phải là đặc điểm địa phương. Các cộng đồng tự chọn và các cộng đồng có chung sở thích lợi ích là một đặc điểm chính của cuộc sống đương đại (Hoggett, 1997). Trong xã hội ngày nay có rất nhiều cộng đồng sở thích/lợi ích không mang đặc trưng truyền thống địa phương, điều đó có thể thấy rõ nhất qua các “cộng đồng mạng”, là những cộng đồng không chỉ có chung sở thích mà còn có chung lợi ích, bao gồm các lợi ích môi trường, kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa, tôn giáo,...

Đối với các học giả phương Tây đương đại thì lí thuyết tự quản (self-governance theory) có các nội hàm áp dụng cho một số quy mô tự tổ chức quản lí xã hội nhất định, chủ yếu là trong bối cảnh các xã hội đã công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nó có thể đề cập đến hành động xã hội của các cá nhân, các đơn vị gia đình hoặc các hoạt động quy mô lớn hơn bao gồm nghề nghiệp, cơ sở công nghiệp, tôn giáo, đơn vị chính trị - hành chính (thường được gọi là chính quyền địa phương), bao gồm các khu tự trị hoặc những hình thức tự quản khác trong một quốc gia. Ở cấp cộng đồng hoặc tổ chức chính trị - xã hội, tự quản chính là những loại hình hành động xã hội hoặc sự kiểm soát được áp đặt bởi các thể chế quản lí có nguồn gốc từ bên trong cộng đồng hoặc tổ chức đó (Bird, Colin, 2000, tr. 12). Ở đây có hai khái niệm cần được phân biệt, đó là khái niệm “tự quản địa phương” và khái niệm “tự quản cộng đồng”. Trong đó, *tự quản địa phương* là “các quyền và khả năng của chính quyền địa phương, trong giới hạn của luật, điều tiết và quản lí một phần thực chất các công vụ thuộc trách nhiệm của mình vì lợi ích của cư dân địa phương”. Tự quản địa phương được thực hiện thông qua “hội đồng gồm các thành viên được bầu cử tự do bằng phiếu kín trên cơ sở phổ thông đầu phiếu, trực tiếp, bình đẳng và có thể có cơ quan chấp hành của mình”. Còn *tự quản cộng đồng* là phần không gian tự do mà cộng đồng dân cư địa phương cùng với chính quyền địa phương có thể tự ra quyết định và tự tổ chức thực hiện quyết định của mình khi phải giải quyết các vấn đề phát sinh từ địa phương (Fleurke, Frederik và Rolf Willemse, 2006).

Đối với các xã hội nông thôn truyền thống thì khái niệm cộng đồng thường được hiểu là các cộng đồng làng xã. Vì tự quản cộng đồng làng xã là việc tự tổ chức quản lý xã hội để giải quyết các vấn đề phát sinh từ địa phương, ở những quy mô nhất định (xã, thôn, ấp, tổ, nhóm,...) nên trong ba biến số “địa điểm”, “cộng cảm” và “sở thích” thì địa điểm hay địa bàn vẫn là biến số quan trọng hàng đầu. Các nhà lý thuyết tự quản đều coi dân chủ ở cấp địa phương là nền tảng của tự quản cộng đồng. Trong các xã hội phương Tây, đặc trưng của dân chủ ở cấp địa phương được quan niệm là: “i) Phải có các cuộc bầu cử định kỳ; quyền lực phải được chuyển giao thông qua bầu cử phổ thông; ii) Các nhóm thiểu số có quyền thể hiện quan điểm của mình và tạo ảnh hưởng trong quá trình hoạch định chính sách; iii) Người dân phải được bỏ phiếu để chọn lựa người đại diện cho mình; iv) Tôn trọng và bảo đảm các quyền dân sự và chính trị cơ bản; v) Dân chủ bao gồm cả các quyền phát triển, kinh tế, xã hội, môi trường, nước sạch, nhà ở và việc làm (Sisk, Timothy D. và cộng sự, 2014). Vì vậy, tự quản địa phương và tự quản cộng đồng thực sự đều là các hình thức tự quản dựa trên nền tảng dân chủ (Radcliff B., 1992). *Tự quản địa phương* với tư cách là một loại hình thể chế chính thức của nhà nước, chính là một loại hình hành động trong khuôn khổ hành chính nhà nước. Trong khi đó, *tự quản cộng đồng* là phần không gian tự do để cộng đồng dân cư tham gia giải quyết các vấn đề phát sinh từ địa phương - một loại hình thể chế phi chính thức - chính là sự mở rộng thành hành động xã hội vượt khỏi khuôn khổ hành chính nhà nước, lan tỏa sâu rộng trong toàn thể cộng đồng, vì lợi ích cộng đồng. Loại hình hành động này không ngừng góp phần làm tăng thêm tính bền vững của quá trình phát triển của các cộng đồng nông thôn vì *tính tự nguyện, tính tự chủ, tính tự quản, và tính dân chủ* của nó.

Đối với sự nghiệp xây dựng nông thôn mới bền vững ở nước ta, vai trò của dân chủ đảm bảo cho các loại hình hành động xã hội của người dân ở cấp làng xã được thể hiện tập trung qua các tiêu chí: dân biết, dân bàn, dân làm, dân giám sát trong *Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn* (Ủy ban thường vụ Quốc hội, 2007). Thứ tự của nhóm tiêu chí trên thể hiện rất rõ cấp độ của tính dân chủ: i) Dân biết là cấp độ tối thiểu về *quyền được cung cấp thông tin* liên quan một cách đầy đủ, công khai, minh bạch; ii) Dân bàn là cấp độ cao hơn về *quyền được quyết định* thông qua thảo luận, lựa chọn những gì có liên quan đến cuộc sống của người dân; iii) Dân làm là cấp độ cao hơn nữa về *quyền được thực hiện các quyết định* của người dân; iv) Dân giám sát là cấp độ cao nhất, đó là *quyền được làm chủ* một cách đầy đủ của người dân. Có thể thấy các cấp độ trên cũng góp phần thể hiện rõ ràng và thuyết phục về vai trò của dân chủ đối với mọi hành động xã hội thuộc lĩnh vực tự quản cộng đồng ở Việt Nam.

1.2. Tự quản cộng đồng như một loại hình hành động xã hội trong xây dựng nông thôn mới bền vững

Theo Max Weber, một hành động được coi là hành động xã hội khi bên liên quan hành động nhận thức rõ ý nghĩa của hành động trong mối tương quan với hành vi

của những người khác, vì vậy mà quá trình hành động luôn luôn được định hướng rõ ràng (M. Weber, 1991). Tự quản cộng đồng nông thôn hiện nay, với tư cách hành động xã hội, không còn đơn thuần chỉ bao gồm hai loại hình: tác nhân cộng đồng truyền thống và tác nhân nhà nước theo nguyên lý “lệ làng - phép nước” nữa, mà còn là sự tham gia của nhiều loại hình tác nhân khác nhau trong một bối cảnh xã hội ngày càng hội nhập, hiện đại, biến đổi, đa dạng ở cả ba biến số: địa bàn, cộng cảm và sở thích/lợi ích. Vì vậy mà ý nghĩa và vai trò của các hành động xã hội được các loại hình tác nhân đó gán cho cũng rất phong phú, đa dạng tùy theo nhận thức của từng loại hình, liên quan đến từng định hướng mục tiêu cụ thể. Với cá nhân thì đó có thể là trách nhiệm đối với bản thân, gia đình, làng xóm; với nhóm thì đó là trách nhiệm xã hội đối với cộng đồng, quê hương, đất nước,... Và các ý nghĩa đó thường được nhận thức thông qua vai trò của từng loại hình tác nhân tương tác. Riêng về hai loại hình tác nhân là cộng đồng và nhà nước thì tương tác với nhau thông qua các thể chế phi chính thức của cộng đồng và các thể chế chính thức của nhà nước. Mỗi tương tác này đã được các học giả Mỹ nghiên cứu rất chi tiết và từng vai trò của chúng đã được mô hình hóa một cách logic dựa trên các dữ liệu lý thuyết và thực tiễn. Đó là: i) *Vai trò bổ sung* của hệ thống thể chế phi chính thức, góp phần khắc phục những thiếu hụt hoặc làm tăng thêm hiệu quả và sức mạnh thực thi của hệ thống thể chế chính thức; ii) *Vai trò điều chỉnh* của hệ thống thể chế phi chính thức, góp phần khắc phục tình trạng lệch hướng và/ hoặc tăng cường tính phù hợp của hệ thống thể chế chính thức; iii) *Vai trò cạnh tranh* của hệ thống thể chế phi chính thức tạo môi trường đua tranh cho quá trình bổ sung và đổi mới hệ thống thể chế chính thức, hoặc cản trở, làm lệch hướng quá trình bổ sung và đổi mới hệ thống thể chế chính thức; iv) *Vai trò thay thế* của hệ thống thể chế phi chính thức, luôn là cặp bài trùng và luôn song hành với vai trò cạnh tranh của hệ thống thể chế phi chính thức, trong đó nguồn vốn xã hội và văn hóa như quan hệ cộng đồng, gia đình, dòng họ, thể chế già làng, đặc biệt là phong tục tập quán; tín ngưỡng, tôn giáo có thể được sử dụng với nhiều mục đích khác nhau (Helmke, Gretchen và Steven Levitsky, 2004).

Có thể coi tự quản cộng đồng ở nước ta là một loại hình thể chế hành động xã hội có cấu trúc với các chức năng xã hội mang tính tự nguyện, tự chủ, tự quản và dân chủ của các cá nhân/nhóm người, hay cả cộng đồng trên cơ sở một thỏa ước (quy ước, quy tắc, hương ước) hợp pháp; được Nhà nước trao quyền để thực hiện một số mục tiêu thuộc một số phạm vi, lĩnh vực nhất định của đời sống cộng đồng. Thực chất của bốn tính chất trên được cụ thể hóa như sau: các cá nhân/nhóm/cộng đồng đó tự nguyện tham gia; tự chủ về các nguồn lực; tự quản và tự chịu trách nhiệm trong thực thi công việc, nhằm đạt được các mục tiêu đề ra, dưới sự kiểm tra, giám sát của cộng đồng và của Nhà nước; mọi hoạt động tự quản được thực hiện theo đúng các nguyên tắc dân chủ được quy định trong *Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn*. Vì vậy, để hoàn thiện thể chế hành động xã hội trong lĩnh vực tự quản cộng đồng trong xây dựng Nông thôn mới bền vững của

Việt Nam thì cần phải phát triển các mô hình đáp ứng được các tiêu chí dân chủ cơ sở: dân biết, dân bàn, dân làm, dân giám sát. Bên cạnh đó, các mô hình ấy, với tư cách là các mô hình hành động xã hội, có thể và cần phải tham chiếu các nguyên tắc phổ quát, hợp lý của lý thuyết hành động xã hội, đặc biệt là lý thuyết hành động xã hội của T. Parsons, với các đặc trưng cụ thể như sau: i) Một hành động xã hội bao gồm các tác nhân, những người hành động; ii) Hành động xã hội lấy trạng thái tương lai mong muốn của xã hội làm định hướng; iii) Hành động xã hội phải có mục đích và phải đạt được các mục tiêu đề ra (Parsons T., 1949, tr. 1951). Parsons đã phát triển thành một khung lý thuyết chức năng luận cấu trúc, được gọi là hệ mẫu AGIL (AGIL paradigm) là chữ viết tắt với các cấu phần sau: A (*Adaptation*): Hành động xã hội phải có tính thích ứng; G (*Goal Attainment*): Hành động xã hội phải đạt được mục tiêu; I (*Integration*): Hành động xã hội phải có tính hội nhập; L (*Latent-Pattern Maintenance*): Hành động xã hội phải duy trì được các mô thức ẩn tàng, kế thừa từ các yếu tố truyền thống (Parsons T., & Shils, A., eds., 1976).

Trên cơ sở định nghĩa của Weber và khung lý thuyết của Talcott Parsons cùng các đặc trưng của tự quản cộng đồng - với tư cách là các loại hình hành động xã hội trong xây dựng nông thôn mới bền vững thì có thể thấy: i) Các loại hình hành động xã hội đó có ý nghĩa thiết thực, thích ứng với quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo định hướng phát triển bền vững; các loại hình hành động xã hội đó thích ứng với tính đa dạng của các tác nhân đương đại: có thể đồng nhất hoặc không đồng nhất về đặc trưng địa bàn; có thể đồng nhất hoặc không đồng nhất về đặc trưng cộng cảm; có thể đồng nhất hoặc không đồng nhất về đặc trưng lợi ích/sở thích; ii) Các loại hình hành động xã hội đó nhằm góp phần xây dựng các cộng đồng mà mọi người dân đều mong muốn, đạt được các mục tiêu cụ thể về môi trường, kinh tế, xã hội, văn hóa, an ninh quốc phòng theo đúng 19 tiêu chí xã nông thôn mới,...; iii) Các loại hình hành động xã hội đó hướng tới hội nhập cộng đồng, hội nhập xã hội, hội nhập với vùng, tỉnh, quốc gia, quốc tế; iv) Các loại hình hành động xã hội đó kế thừa được các giá trị truyền thống của gia đình, cộng đồng, dân tộc, đảm bảo được *tính tự nguyện, tính tự chủ, tính tự quản, tính dân chủ* và thực sự góp phần xây dựng nông thôn mới bền vững tại địa phương.

2. Quan điểm của Nhà nước ta về tự quản cộng đồng trong xây dựng nông thôn mới

Ở nước ta, chủ trương tự quản cộng đồng làng xã còn được gọi là tự quản ở cấp cơ sở đã được chính thức khẳng định trong Văn kiện của Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương khóa VII, năm 1993: “Khuyến khích xây dựng và thực hiện các hương ước, quy chế về nếp sống văn minh ở các thôn xã” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 1993, tr. 73). Ngày 18/2/1998, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 30/CT-TU về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở, tăng cường công tác quản lý Nhà nước đối với việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước (Ban chấp hành Trung ương Đảng, 1998). Sau đó, Nhà nước đã có rất nhiều văn bản chỉ đạo, hướng dẫn việc ban hành và thực hiện hương ước, quy ước như:

Nghị định số 29/NĐ-CP ngày 11/5/1998 của Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã (Chính phủ, 1998); Chỉ thị số 24/CT-TTg ngày 19/6/1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư (Thủ tướng Chính phủ 1998); Thông tư liên tịch ngày 31/3/2000 của Liên bộ Tư pháp, Văn hóa - Thông tin, Ban thường trực Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hướng dẫn việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, cụm dân cư. Với cơ sở pháp lý này, hương ước mới đã được chính thức hóa và được triển khai mạnh mẽ trên toàn quốc. Cho đến gần đây, trong số hơn 125.083 thôn, làng được rà soát, có trên 109.698 bản hương ước, quy ước đã được phê duyệt (chiếm 87,7%) (Bộ Tư pháp, 2016). Trong số 19 tiêu chí về xã nông thôn mới giai đoạn 2016 - 2020, có tới 3 tiêu chí liên quan đến việc bảo tồn và phát huy truyền thống tự quản của làng Việt trong xây dựng nông thôn mới bền vững. Đó là Tiêu chí số 6 về Cơ sở vật chất văn hóa; Tiêu chí số 16 về Văn hóa, và đặc biệt là Nội dung 19.2. trong Tiêu chí 19 về Xã đạt chuẩn an toàn về an ninh, trật tự xã hội và đảm bảo bình yên (Thủ tướng Chính phủ, 2016). Vì vậy, việc phát huy truyền thống tự quản làng xã, thôn buôn của các cộng đồng dân cư trên đất nước ta là tất yếu và cấp thiết nhằm xây dựng nông thôn mới bền vững.

3. Tự quản cộng đồng trong xây dựng nông thôn mới bền vững

3.1. Vai trò của hương ước

Hương ước là một hệ thống luật tục của một cộng đồng, cùng tồn tại với hệ thống pháp luật nhà nước; là một loại hình pháp lý làng xã nhằm góp phần điều hòa các mối quan hệ xã hội trong cộng đồng. Hương ước còn có những tên gọi khác như hương biên, hương khoán, hương lệ, khoán ước, khoán lệ, điều ước, điều lệ. Thực tế truyền thống quản lý làng xã đã khẳng định: “Dù không phải là một bộ luật hoàn chỉnh, hương ước với những điều quy định về một số nét sinh hoạt riêng biệt của làng xã vẫn đóng vai trò một cương lĩnh về nếp sống hàng ngày của làng xã mà mọi cá nhân, mọi tổ chức trong làng, trong xã phải tuân thủ” (Trần Từ, 1984). Sự phát triển dân chủ, yêu cầu thực hiện quy chế “dân chủ cơ sở” ở nông thôn hiện nay đòi hỏi sự phối hợp giữa các thể chế “quan phương và phi quan phương” trong quản lý xã hội. Những thể chế phi quan phương không nằm trong hệ thống chính trị, nhưng vai trò của nó trong quá trình dân chủ hóa chính trị là rất lớn (Hoàng Chí Bảo, 2010). Chính thực tế này đã dẫn tới nhu cầu soạn thảo, viết các quy ước và “hương ước mới”, cả từ phía nhà nước lẫn địa phương. Tại các vùng dân tộc thiểu số, tính chất tự quản thể hiện qua các điều luật của tòa án phong tục xưa (Phan Đăng Nhật, 2007). Đa số các vụ việc mâu thuẫn, xích mích nhỏ ở các buôn làng Tây Nguyên đều được giải quyết nội bộ bởi tổ hòa giải, một kiểu tòa án phong tục mới ở các buôn làng hiện nay. Tổ hòa giải chủ yếu giải quyết những vụ việc xã hội như đánh chửi nhau, li hôn, trộm cắp, ngoại tình, tranh chấp tài sản, tranh chấp đất đai, mâu thuẫn vợ chồng, nhằm góp phần tự quản

trong ổn định xã hội và tự quản trong bảo tồn văn hóa truyền thống. Truyền thống tự quản cũng được ứng dụng hiệu quả tại các buôn làng theo Công giáo, mỗi buôn làng biên chế thành một họ đạo, trực thuộc giáo xứ hoặc nhà thờ trên địa bàn (Bùi Minh Đạo, 2010). Bên cạnh đó, các tổ chức xã hội mới có vai trò chủ đạo và tổ chức tôn giáo ở các làng theo đạo, tồn tại ở các buôn làng ảnh hưởng của một số tổ chức xã hội truyền thống, bao gồm thiết chế và tổ chức tự quản buôn làng, tòa án phong tục (Đỗ Quang Hưng, 2011).

Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu về hương ước và quản lý làng xã trong xây dựng nông thôn mới đã chỉ ra những bất cập vẫn còn rất phổ biến, đó là: i) Các bản hương ước thường sao chép những điều khoản trong luật pháp của nhà nước; ii) Nội dung hương ước còn lẫn lộn giữa quy ước về nếp sống với đề án phát triển kinh tế - xã hội địa phương; iii) Nhiều điều khoản thậm chí trái với quy định của pháp luật, như quy định thu các loại phí, đề ra các hình phạt vượt thẩm quyền; iv) Từ ngữ không chính xác (Phạm Hữu Nghị, 2015, tr. 16 - 17). Đặc biệt, các nhà nghiên cứu đã đưa ra hàng loạt giải pháp khắc phục những bất cập trong ứng dụng hương ước vào tự quản làng xã hiện nay như sau: i) Xác định rõ chủ thể của hương ước; ii) Phát huy vai trò chủ thể của nông dân trong soạn thảo hương ước; iii) Phân biệt đối tượng điều chỉnh của hương ước với quy chế dân chủ cơ sở; iv) Nội dung của hương ước không lặp lại pháp luật và chủ trương chính sách; v) Tránh xu hướng “hành chính hóa” trong quá trình soạn thảo và thực hiện hương ước (Phạm Hữu Nghị, 2015, tr. 16 - 17).

3.2. Việc nhân rộng các mô hình tự quản cộng đồng

Các nghiên cứu gần đây về tự quản cộng đồng trong xây dựng nông thôn mới trên phạm vi cả nước đã đưa ra các quan điểm, định hướng trong xây dựng, thực hiện giải pháp nhân rộng các mô hình tự quản gồm: i) Các mô hình tự quản phải hướng tới phát huy dân chủ cơ sở và phát huy truyền thống tự quản; ii) Các mô hình tự quản phải có tính thực tiễn, tính hợp pháp, tính hiệu quả. Các giải pháp nhân rộng mô hình tự quản ở các khu dân cư trong xây dựng nông thôn mới đã được đề xuất như sau: i) Sớm ban hành bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả mô hình tự quản; ii) Xây dựng hương ước, quy ước gắn với thực hiện Pháp lệnh dân chủ ở cơ sở; iii) Phát huy vai trò của tổ hòa giải ở cơ sở; iv) Phát huy vai trò người có uy tín trong xây dựng, nhân rộng các mô hình tự quản; v) Xây dựng cơ chế huy động tài chính, ưu tiên ngân sách, vận động xã hội hóa đóng góp thúc đẩy mô hình tự quản (Nguyễn Hữu Đức, 2016, tr. 128,149). Bên cạnh đó là các giải pháp nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động trong xây dựng nông thôn mới như sau: i) Tiếp tục hoàn thiện về chính sách, pháp luật nhằm nâng cao vai trò của các tổ chức chính trị xã hội trong xây dựng nông thôn mới; ii) Mặt trận Tổ quốc phải góp phần tuyên truyền vận động nhân dân tích cực tham gia tự quản an ninh trật tự xây dựng nông thôn mới; iii) Các tổ chức chính trị - xã hội phải phối hợp với chính quyền thực hiện

Pháp lệnh dân chủ, tăng cường công tác kiểm tra; iv) Cần đa dạng hóa các hình thức tập hợp quần chúng; nhân rộng những mô hình đặc thù; xã hội hóa đóng góp tài chính trong xây dựng tự quản nông thôn mới (Lê Cao Đoàn, 2017).

3.3. Nghiên cứu trường hợp ở địa phương

Để có thể làm rõ thêm về vai trò của tự quản cộng đồng với tư cách là một loại hình hành động xã hội nhằm góp phần xây dựng nông thôn mới bền vững trên đất nước ta, nội dung này tập trung phân tích một số dữ liệu khảo sát từ nghiên cứu trường hợp tại xã Tam An và An Phước, huyện Long Thành, tỉnh Đồng Nai vào tháng 11/2019. Cho đến nay, Đồng Nai là tỉnh đi đầu cả nước trong xây dựng nông thôn mới với 100% các xã đều đạt được tiêu chí nông thôn mới giai đoạn từ năm 2016 - 2020, 100% các huyện đều đảm bảo các tiêu chí huyện nông thôn mới. Đóng góp vào thành quả chung đó có các hoạt động của lĩnh vực tự quản cộng đồng, và đến lượt mình, tự quản cộng đồng cũng chính là một trong những thành quả của quá trình xây dựng nông thôn mới tại tỉnh Đồng Nai. Để tiến tới xây dựng nông thôn mới bền vững, lãnh đạo tỉnh Đồng Nai đã đề ra mục tiêu phải xây dựng được các cộng đồng nông thôn “4 có” là: có đời sống kinh tế không ngừng được cải thiện; có kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội đồng bộ; có đời sống văn hóa tốt - an ninh, an toàn đảm bảo; có môi trường sinh thái phát triển bền vững. Đối với hai xã Tam An và An Phước, để thực hiện được các mục tiêu “có đời sống văn hóa tốt - an ninh, an toàn đảm bảo”; “có môi trường sinh thái phát triển bền vững” thì ngay từ năm 2000, trong mỗi ấp đều hình thành một Tổ tự quản an ninh trật tự, tổng cộng hai xã có 12 tổ, mỗi tổ có từ 5 - 7 hộ tham gia. Khi bắt đầu thực hiện Chương trình xây dựng nông thôn mới, vào các năm 2010 - 2011, Tổ tự quản an ninh trật tự được phát triển thành Tổ nhân dân, đến tháng 11/2019 đã phát triển thành 240 Tổ Tự quản nhân dân của hai xã (xã An Phước 125 tổ, xã Tam An 115 tổ).

Mục tiêu tự quản không còn chỉ đơn thuần là an ninh trật tự nữa, mà là tổng hòa các mục tiêu theo định hướng “4 có”, bao gồm cả phát triển kinh tế, xã hội, an ninh trật tự, hòa giải cộng đồng, vệ sinh môi trường, giao thông nông thôn, văn hóa văn nghệ, thể dục thể thao, khuyến học, tự quản của chủ hệ thống nhà trọ, tự quản của các cộng đồng khách trọ,... Các thành phần tham gia hoạt động tự quản ở xã An Phước và xã Tam An không còn chỉ đơn thuần là tác nhân cộng đồng làng xã truyền thống nữa mà rất đa dạng, bao gồm: i) Các cư dân gốc của hai xã; ii) Các chiến sĩ của một đơn vị quân đội đóng quân tại địa phương, nay đã giải ngũ, lập gia đình, trở thành dân thường; iii) Các gia đình công nhân trong các khu công nghiệp xung quanh địa bàn; iv) Khách trọ dài hạn làm việc tại các khu công nghiệp xung quanh; v) Người kinh doanh buôn bán, làm dịch vụ đến từ mọi miền của đất nước,... Nếu trước năm 2010, các Tổ tự quản an ninh trật tự được thành lập trên cơ sở các hương ước được tỉnh quy định chung về an ninh trật tự cho mọi địa phương thì sau năm 2010, các Tổ nhân dân đã dần dần hình thành trên cơ sở các quy định cụ thể thích hợp với tính chất, mục tiêu, vai trò, ý nghĩa,

thành phần tham gia của từng loại hình tổ tự quản. Việc soạn thảo các quy định, thỏa ước của từng tổ do chính các thành viên trong tổ cùng thực hiện, thích ứng với thực tiễn và được chính quyền cấp xã/huyện phê duyệt, công nhận thẩm quyền. Đặc biệt là hiệu ứng lan tỏa của các mô hình tự quản đã tạo ra các phân nhánh mô hình mới, thích ứng với tính phi truyền thống của cả biến số “địa bàn”, “cộng cảm” lẫn “lợi ích/sở thích” của các cộng đồng dân cư xã An Phước và xã Tam An, nơi có nhiều khu công nghiệp mới xây dựng.

Tại xã An Phước, hiện có 29.000 người sinh sống thì đã có tới 6.000 người dân tạm trú với tư cách khách trọ. Đối với xã Tam An, chỉ riêng ở ấp 4 tổng cộng có 680 hộ thì có tới 172 hộ cho thuê trọ, chiếm tới 25,29%; bình quân mỗi hộ có 7 phòng trọ, tổng cộng khoảng 1.204 phòng trọ, trung bình mỗi phòng 3 khách trọ, vậy cả ấp có khoảng 3.612 khách trọ lâu dài không phải là người địa phương (Hà Hữu Nga, 2019). Trong hệ thống các nhà trọ đã có rất nhiều mô hình tự quản của khách trọ như: Nhóm nhà trọ văn hóa; Khu nhà trọ đảm bảo an ninh; Câu lạc bộ phụ nữ khách trọ; Câu lạc bộ thanh niên khách trọ; Câu lạc bộ gia đình khách trọ; Câu lạc bộ khách trọ độc thân;... Các chủ nhà trọ liên kết cùng nhau trang bị camera an ninh gắn xung quanh khu nhà trọ, lắp đặt máy truyền hình công cộng cho người thuê trọ giải trí, trang bị Wifi miễn phí cho khách trọ, xây dựng không gian sinh hoạt công cộng cho khách trọ. Trong đó mọi hoạt động gặp gỡ, ăn uống đều có quy định đảm bảo giờ giấc, trật tự, trị an; liên hoan, giải trí chỉ được tổ chức vào ngày chủ nhật; hát karaoke có quy định khách chỉ được mở nhỏ, hạn chế tiếng ồn, tránh ảnh hưởng người khác. Câu lạc bộ phụ nữ nhà trọ được tuyên truyền về các vấn đề liên quan đến bạo lực gia đình và bình đẳng giới. Nhiều phòng trọ có cả gia đình gồm vợ chồng, con cái. Vì vậy, cứ 2 - 3 tháng hoặc nhân dịp có liên quan thì Hội phụ nữ xã và Chi hội Phụ nữ ấp đều đến tuyên truyền các nội dung được lồng ghép như trên. Đặc biệt là đối tác của các thành phần tham gia tự quản cũng không còn chỉ đơn thuần là những cán bộ, cơ quan, ban ngành nhà nước, mà rất phong phú, bao gồm: i) Các chủ doanh nghiệp; ii) Các hội đoàn thiện nguyện; iii) Các tổ chức tôn giáo (Cơ đốc giáo, Phật giáo, Tin lành); iv) Đội ngũ chủ nhà trọ; v) Các cộng đồng khách trọ; vi) Các hộ gia đình kinh doanh buôn bán nhỏ,... Trường hợp xã Tam An và xã An Phước cho thấy nơi đây đang dần hình thành các mô hình tự quản hiệu quả, với tư cách là các loại hình hành động xã hội bước đầu thể hiện được tính tự nguyện, tính tự chủ, tính tự quản và tính dân chủ. *Tính tự nguyện* của các mô hình tự quản này thể hiện ở chỗ: các bên liên quan không bị ép buộc, cưỡng bức tham gia, mà tham gia vì nhu cầu tự thân vì lợi ích của họ; *Tính tự chủ*: chủ nhà trọ tự chủ về các nguồn lực tài chính, trang thiết bị phục vụ cho công việc tự quản khách trọ; khách trọ tự chủ trong các sinh hoạt trong không gian nhà trọ; *Tính tự quản*: chủ nhà trọ và khách trọ tự quản lý nhau và quản lý bản thân theo đúng các quy định đã được các bên liên quan tham gia chấp thuận; *Tính dân chủ*: Chủ nhà trọ và khách trọ đều công khai minh bạch mọi thông tin liên quan,

đều được quyền quyết định và thực hiện quyết định theo đúng lựa chọn đã thỏa thuận, quyền kiểm tra, giám sát được đảm bảo với sự hỗ trợ khách quan, vô tư của hệ thống camera an ninh. Mô hình tự quản này đã chứng tỏ tính hiệu quả lớn: i) Đảm bảo an ninh trật tự cho mọi cộng đồng dân cư có liên quan, kể cả dân gốc lẫn người nhập cư và khách trọ; ii) Giúp cho chính quyền quản lý dân cư một cách dễ dàng, thuận lợi; iii) Góp phần nâng cao mức độ cải thiện và phát triển mọi mặt đời sống kinh tế, xã hội, môi trường, văn hóa của địa phương theo hướng bền vững.

Có thể nói, tự quản cộng đồng trong xây dựng nông thôn mới Việt Nam - trong đó có trường hợp xã An Phước và xã Tam An - đã thu hút được nhiều loại hình tác nhân xã hội tham gia. Tác nhân cộng đồng của cư dân làng xã tham gia các mô hình tự quản dựa trên nền tảng truyền thống; tác nhân cộng đồng của các nhóm cư dân không thuộc phạm trù làng xã truyền thống đòi hỏi phải có các quy ước mới, phù hợp với những biến động hàng ngày của xã hội đương đại và hiện đại. Các nhóm này có thể tham gia vào các hoạt động tự quản thuộc cả lĩnh vực thể chế chính thức của các hội đoàn nhà nước lẫn các hoạt động tự quản thuộc lĩnh vực phi chính thức của các cộng đồng cư dân truyền thống và các nhóm cư dân tự quản tự nguyện. Tác nhân nhà nước có vai trò quản lý, tổ chức việc xây dựng các mô hình tự quản bằng các thể chế chính thức, bao gồm cả việc giúp xây dựng và phê duyệt các hương ước, quy định; sự tham gia của hệ thống đảng, chính quyền, công an, các tổ chức đoàn thể. Trong ba loại hình tác nhân trên thì tính lan tỏa của hai loại hình đầu ngày càng phát triển theo cả chiều rộng lẫn chiều sâu để tạo hình một xã hội dân sự tự quản tương lai.

Kết luận

Chương trình xây dựng nông thôn mới thực sự là của dân, do dân và vì dân. Dù còn nhiều khó khăn thách thức, nhưng Chương trình cũng đã đạt được những thành quả bước đầu đáng ghi nhận. Một trong những thành quả đó chính là sự xuất hiện và lan tỏa của các mô hình tự quản cộng đồng ngày càng thu hút được sự tham gia sâu rộng của người dân. Thực chất, đây là một loại hình hành động xã hội hướng tới kiến tạo một thể chế tự quản có thể kết hợp nhiều đặc trưng phi chính thức của cộng đồng và các đặc trưng chính thức của nhà nước dựa trên cơ sở của tính tự nguyện, tính tự chủ, tính tự quản và tính dân chủ. Vì vậy, có thể khẳng định các mô hình này là có tính bền vững vì nó không chỉ đáp ứng được các nguyên tắc về vai trò, ý nghĩa và sự phát triển nhận thức của người dân thông qua quá trình tham gia với tư cách hành động xã hội, mà nó còn đảm bảo được đầy đủ, thực chất bốn cấp độ của tính dân chủ theo đúng tinh thần của *Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn* của Nhà nước. Vì vậy, việc tiếp tục nghiên cứu đề xuất quan điểm, định hướng, giải pháp phát huy các giá trị truyền thống và giá trị mới của tự quản cộng đồng dân cư nông thôn hiện nay có ý nghĩa lý luận và thực tiễn rất lớn đối với sự nghiệp xây dựng nông thôn mới bền vững của Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

1. Ban chấp hành Trung ương Đảng. 1998. “Chỉ thị số 30/CT-TW của Ban chấp hành Trung ương về xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở”. Hà Nội.
2. Hoàng Chí Bảo. 2010. *Dân chủ và dân chủ ở cơ sở nông thôn trong tiến trình Đổi mới*. Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội.
3. Bird, Colin. 2000. “The Possibility of Self-Government”. In *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 3 (Sep., 2000), pp. 563-577.
4. Bộ Tư pháp. 2016. “Báo cáo số 108/BC-BTP ngày 23/5/2016 của Bộ Tư pháp về tình hình xây dựng, thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư giai đoạn 1998 - 2015 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2016 - 2020”. Hà Nội.
5. Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. 1998. Nghị định số 29/1998/NĐ-CP của Chính phủ về việc ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở xã. Hà Nội.
6. Cohen, A. P. 1985. *The Symbolic Construction of Community*. London: Tavistock.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam. 1993. *Văn kiện Hội nghị lần thứ 5 BCHTW khóa VII*. Nxb. Chính trị quốc gia. Hà Nội.
8. Bùi Minh Đạo. 2010. *Tổ chức ở và hoạt động buôn làng trong phát triển bền vững vùng Tây Nguyên*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
9. Nguyễn Hữu Để. 2016. “Nghiên cứu đề xuất giải pháp nhân rộng mô hình tự quản về an ninh trật tự tại các khu dân cư trong xây dựng nông thôn mới”. Báo cáo tổng hợp kết quả khoa học công nghệ Đề tài cấp Nhà nước, Chương trình Khoa học và công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2011 - 2015.
10. Lê Cao Đoàn. 2017. “Nghiên cứu thực trạng, vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội sau 3 năm xây dựng nông thôn mới và đề xuất giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động xây dựng nông thôn mới của các tổ chức chính trị xã hội này”. Báo cáo tổng hợp kết quả khoa học công nghệ Đề tài cấp Nhà nước, Chương trình Khoa học và công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2011 - 2015.
11. Fleurke, Frederik và Rolf Willemse. 2006. “Measuring local autonomy: A decision-making approach”. *Local Government Studies*, Volume 32.
12. Helmke, Gretchen & Steven Levitsky. 2004. “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”. *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4 (Dec., 2004), pp. 725-740, Published by: American Political Science Association.
13. Hoggett, P. 1997. “Contested communities”. In P. Hoggett (ed.) *Contested Communities. Experiences, struggles, policies*, Bristol: Policy Press.
14. Đỗ Quang Hưng. 2011. “Một số vấn đề về Tin lành Tây Nguyên”. Tạp chí *Khoa học xã hội Tây Nguyên*, số 2.
15. Hà Hữu Nga. 2019. “Những phát hiện chính trong đợt thực địa Đồng Nai tháng 11/2019”. Báo cáo Thực địa năm 2019 của Đề tài cấp Nhà nước *Nghiên cứu đề xuất quan điểm, định hướng xây dựng các mô hình tự quản của cộng đồng dân cư*

- làng - xã trong xây dựng nông thôn mới bền vững. Đề tài thuộc Chương trình Khoa học và Công nghệ phục vụ xây dựng Nông thôn mới
16. Phan Đăng Nhật. 2007. “Tòa án phong tục: Một kiểu vận dụng luật tục có hiệu quả”. Tạp chí *Nhà nước và Pháp luật*, số 3/2007.
 17. Phạm Hữu Nghị. 2015. “Cơ sở khoa học đề xuất các giải pháp vận dụng Luật pháp và Hương ước làng để quản lý xã hội trong quá trình xây dựng nông thôn mới”. Báo cáo II của Đề tài *Nghiên cứu, đề xuất các giải pháp áp dụng luật pháp và hương ước làng xã trong quản lý xã hội nông thôn mới*. Đề tài thuộc Chương trình Khoa học và công nghệ phục vụ xây dựng nông thôn mới giai đoạn 2011 - 2015.
 18. Parsons, Talcott. 1949. *The Structure of Social Action - A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*. Harvard University, The Free Press Glencoe, Illinois 1949, pp. 43-51; (Chapter II, *Action Theory*).
 19. Parsons, Talcott. 1951. *The Social System*. Routledge, London.
 20. Parsons, Talcott, & Shils, A., (eds). 1976. *Toward a General Theory of Action*. Harvard University Press, Cambridge.
 21. Radcliff, Benjamin. 1992. “The General Will and Social Choice Theory”. *The Review of Politics* 54 (Winter): 34- 49.
 22. Sisk, Timothy D. và cộng sự (Bản tiếng Việt của Lương Minh Châu). 2014. *Dân chủ ở cấp địa phương - Sách về sự tham gia, đại diện, quản lý xung đột và quản trị nhà nước*. Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội. Hà Nội.
 23. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. 1998. “Chỉ thị số 24/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước của làng, bản, thôn, ấp, cụm dân cư”. Hà Nội.
 24. Thủ tướng Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. 2016. “Quyết định số 1980/QĐ-TTg ngày 17/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Bộ tiêu chí quốc gia về xã nông thôn mới giai đoạn 2016 - 2020”. Hà Nội.
 25. Trần Từ. 1984. *Cơ cấu tổ chức của làng Việt cổ truyền ở Bắc Bộ*. Nxb. Khoa học xã hội. Hà Nội.
 26. Ủy ban thường vụ Quốc hội. 2007. “Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 của Ủy ban thường vụ Quốc hội: Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn”. Hà Nội.
 27. Weber, Max. 1991. “*The Nature of Social Action*”. Runciman, W.G. Weber: Selections in Translation. Cambridge University Press.
 28. Willmott, P. 1989. *Community Initiatives. Patterns and prospects*. London: Policy Studies Institute.