

SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN KHI THỰC HIỆN CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH ĐẶC THÙ TRONG BỐI CẢNH ÁP DỤNG MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐÔ THỊ TẠI THÀNH PHỐ HỒ CHÍ MINH

PHẠM THỊ TUYẾT MINH (*)

Tóm tắt: Nghị quyết số 98/2023/QH15 ngày 24/6/2023 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển Thành phố Hồ Chí Minh đã qua hơn 01 năm thực hiện. Để triển khai thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù trong bối cảnh áp dụng mô hình chính quyền đô thị ở Thành phố Hồ Chí Minh, cần xác định mức độ tham gia của người dân, lấy người dân là trung tâm, hình thành công dân thông minh để thực hiện hiệu quả cơ chế, chính sách đặc thù hướng đến xây dựng đô thị thông minh hiện đại và bền vững.

Từ khóa: Chính quyền đô thị; sự tham gia của người dân; Thành phố Hồ Chí Minh.

Abstract: Resolution No. 98/2023/QH15 dated June 24, 2023 of the National Assembly on piloting a number of specific mechanisms and policies for the development of Ho Chi Minh City. To implement the specific mechanisms and policies in the context of applying the urban government model in Ho Chi Minh City, it is necessary to determine the level of people's participation, consider the people at the center, and develop smart citizens to effectively implement the specific mechanisms and policies towards building up modern and sustainable smart cities.

Keywords: Urban government; participation of citizens; Ho Chi Minh City.

Ngày nhận bài: 12/8/2023 Ngày biên tập: 30/10/2023 Ngày duyệt đăng: 19/01/2024

1. Quyền của người dân trong xây dựng chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh

Để xây dựng Thành phố Hồ Chí Minh thực sự là trung tâm phát triển của cả nước, Quốc hội ban hành Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2020 về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh, nhằm hướng dẫn chi tiết thực hiện mô hình chính quyền đô thị (CQĐT), tiếp đó Chính phủ ban hành Nghị định số 33/2021/NĐ-CP ngày 29/3/2021 quy định chi tiết và biện pháp thi hành Nghị quyết số 131/2020/QH14. Theo đó, quyền của người dân trong xây dựng CQĐT tại Thành phố Hồ Chí Minh có những đặc điểm cơ bản sau:

(*) TS; Trường Cán bộ quản lý giáo dục Thành phố Hồ Chí Minh

Thứ nhất, quyền đại diện của Nhân dân: khi không tổ chức HĐND quận, phường, quyền đại diện của người dân tiếp tục được duy trì và phát huy thông qua nhiều kênh như: đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội; Thường trực HĐND thành phố, các ban, tổ đại biểu, đại biểu HĐND thành phố, cấp ủy, Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) Việt Nam, tổ chức chính trị - xã hội các cấp và đặc biệt là sự phản ánh của khu phố và ý kiến trực tiếp của người dân thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân phường và Ban công tác Mặt trận ở khu dân cư. UBND các phường tăng cường công tác giao ban với trưởng khu phố; UBND quận giao ban với UBND phường để kịp thời nắm tình hình và giải quyết nguyện vọng của người dân.

Về thực hiện dân chủ trực tiếp, người dân tham gia đối thoại trực tiếp với lãnh đạo UBND qua định kỳ tổ chức các hội nghị nhân dân

hoặc tiếp xúc cử tri. Qua công tác tiếp dân, tiếp xúc cử tri, lãnh đạo UBND các cấp trực tiếp lắng nghe và tiếp thu những ý kiến, kiến nghị của người dân đóng góp xây dựng chính quyền; tiếp nhận thông tin và giải quyết những khiếu nại, tố cáo của cử tri. Bên cạnh đó, để người dân tham gia xây dựng chính quyền thật sự hiệu quả, chính quyền các cấp của Thành phố đã phân công thành viên UBND tham gia các cuộc họp của khu phố, tổ chức họp thu góp ý hoặc sổ góp ý. Qua đó, nghe người dân trao đổi, phản ánh ý kiến trực tiếp trong các cuộc họp hoặc gửi phiếu xin ý kiến về các công trình thực hiện theo phương châm “Nhà nước và Nhân dân cùng làm”; góp ý các quy ước, công việc nội bộ khu dân cư. Khi không tổ chức HĐND, một số việc quan trọng, UBND phường thông qua khu phố và MTTQ để Nhân dân tham gia ý kiến trước khi quyết định; lập sổ theo dõi phản ánh, kiến nghị của các trưởng khu phố để kịp thời giải quyết.

Thứ hai, quyền làm chủ của Nhân dân: tăng cường các kênh, phương tiện công khai, minh bạch các chế độ, chính sách đến người dân; cung cấp, công bố các thông tin, các quy định, chính sách mới của Đảng và Nhà nước đến người dân. Vai trò của hệ thống chính quyền điện tử của Thành phố Hồ Chí Minh đã và đang phát huy hiệu quả rõ nét trong việc làm tốt vấn đề này. Duy trì và tăng cường sự tham gia của Nhân dân trong hoạt động điều hành, quản lý của chính quyền thông qua dân chủ trực tiếp: tham gia trực tiếp thông qua đối thoại với lãnh đạo UBND như định kỳ tổ chức các hội nghị nhân dân hoặc tiếp xúc cử tri. Qua công tác tiếp dân, tiếp xúc cử tri, lãnh đạo UBND các cấp trực tiếp lắng nghe và tiếp thu những ý kiến, kiến nghị của người dân đóng góp xây dựng chính quyền; tiếp nhận thông tin và giải quyết những khiếu nại, tố cáo của cử tri.

2. Vai trò và thang đo về sự tham gia của người dân trong xây dựng chính quyền đô thị

2.1. Vai trò tham gia của người dân trong xây dựng chính quyền đô thị

Dân cư trong đô thị vừa là đối tượng chịu sự quản lý của công tác quản lý đô thị, vừa là chủ thể tham gia vào công tác quản lý đô

thị. Nếu có định hướng đúng và khuyến khích được sự tham gia tích cực của các bộ phận dân cư thì công tác quản lý đô thị sẽ có nhiều thuận lợi hơn. Sự tham gia của người dân có vai trò rất quan trọng trong việc xây dựng CQĐT, cụ thể như sau:

Một là, phát huy dân chủ, mở rộng sự tham gia của người dân vào công việc quản lý nhà nước nhằm giữ vững bản chất là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân, “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng”, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của các chính sách, pháp luật được ban hành.

Hai là, người dân tham gia vào quá trình xây dựng chính sách, pháp luật, vào công việc quản lý của Nhà nước đã được pháp luật quy định cho phép người dân có thể biểu đạt được ý chí, nguyện vọng của mình với các cơ quan nhà nước trong việc hoạch định, cũng như thực thi chính sách phù hợp, khả thi, đảm bảo hiệu lực, hiệu quả.

Ba là, sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng, triển khai, thực hiện các chính sách, quy định được công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình... giúp cho công tác phòng, chống tham nhũng được thực hiện tốt hơn.

Bốn là, sự tham gia của người dân là sợi dây kết nối giúp kiến tạo chính phủ gần dân, hiểu dân, giúp dân, học dân, huy động sức mạnh của dân để tháo gỡ những khó khăn, hướng đến xây dựng CQĐT hiệu quả và bền vững.

2.2. Thang đo sự tham gia của người dân trong xây dựng chính quyền

Theo nghiên cứu của Sherry Arnstein, thang đo sự tham gia của công dân trong xây dựng chính quyền được trình bày dưới dạng một “bậc thang” ẩn dụ, với mỗi bậc tăng dần thể hiện mức độ ngày càng tăng của cơ quan công quyền, quyền kiểm soát và quyền lực của công dân. Thang đo có tám “bậc thang” mô tả ba hình thức chung của quyền lực công dân trong quá trình ra quyết định dân chủ: không tham gia (không có quyền lực), các cấp độ của chủ nghĩa tượng trưng (quyền lực giả tạo) và các cấp độ của quyền lực công dân (quyền lực thực tế). *Như miêu tả trong hình 1.*

8	Citizen control - Quyền kiểm soát của công dân (công dân kiểm soát)	
7	Delegated power - Trao quyền	
6	Partnership - Hợp tác	
5	Placation - Có vị trí	Degree of tokenism
4	Consulation - Sự bàn bạc	
3	Informing - Chấp nhận thông tin	
2	Therapy - Liệu pháp tâm lý	Nonparticipation
1	Manipulation - Sự lôi kéo, vận động, thao túng	

Hình 1. Mô hình 8 bậc thang tham gia của người dân trong xây dựng chính quyền

Bậc 1. Vận động, thao túng (Manipulation): một hình thức tham gia ảo, thao túng xảy ra khi các tổ chức công, quan chức hoặc nhà quản lý đánh lừa công dân khiến họ tin rằng họ đang được trao quyền trong một quy trình được dàn dựng có chủ ý nhằm từ chối quyền của họ. Thực tế, đó chỉ là lời hứa của chính phủ và người dân chỉ chờ đợi mà không có được bất cứ quyền gì để tham gia nhằm bảo vệ quyền lợi của họ.

Bậc 2. Liệu pháp chữa trị (Therapy): bậc thang này hướng đến một xã hội tiến bộ hơn khi chính quyền tạo ra các chương trình tham gia giả để cố gắng thuyết phục người dân rằng chính sách mà chính quyền xây dựng nhằm mục đích giải quyết vấn đề của người dân. Hình thức này là sự lầm tưởng của người dân, họ tham gia và hoạt động rộng rãi nhưng thực chất chính quyền đã có đường hướng riêng của họ.

Bậc 3. Chia sẻ thông tin (Informing): so với bậc thang 2, bậc thang này thông báo cho công dân về các quyền, trách nhiệm và lựa chọn của họ có thể là bước đầu tiên quan trọng nhất để công dân tham gia hợp pháp trong việc tham gia xây dựng chính sách. Tuy nhiên, vào luồng thông tin một chiều từ quan chức đến công dân không có kênh cung cấp phản hồi và không có quyền đàm phán... như vậy sẽ không tạo cơ hội cho sự tham gia trao đổi thông tin của người dân. Những ý kiến của người dân sẽ không được chính phủ lắng nghe và đón nhận, vì thế, ý kiến của người dân sẽ không có giá trị trong tham gia xây dựng chính quyền.

Bậc 4. Tham vấn (Consultation): Sherry Arnstein lưu ý rằng “mời gọi ý kiến của công dân, giống như thông báo cho họ, có thể là một bước hợp pháp để họ tham gia đầy đủ”. Tuy nhiên, khi quá trình tham vấn “không được kết hợp với các phương thức tham gia khác, thì nấc thang này vẫn là một sự giả tạo vì nó không đảm bảo rằng các mối quan tâm và ý tưởng của người dân sẽ được tính đến. Các phương pháp thường xuyên nhất được sử dụng để tư vấn cho mọi người là khảo sát thái độ, họp khu dân cư và điều trần công khai. Mọi người chủ yếu được thống kê và sự tham gia được đo bằng số lượng người đến cuộc họp, mang tài liệu về nhà, hoặc trả lời bảng câu hỏi. Những gì công dân đạt được trong tất cả các hoạt động này là rằng họ đã “tham gia vào việc của chính quyền”. Tuy nhiên, kết quả thật sự về các ý kiến tham vấn của người dân trong hoạt động quản lý chính quyền rất hạn chế.

Bậc 5. Bố trí vị trí - xoa dịu (Placation): theo Sherry Arnstein: “Một ví dụ về chiến lược xoa dịu là đưa một số người nghèo “xúng đáng” được lựa chọn cẩn thận vào các ban của cơ quan nhà nước hoặc các cơ quan công cộng như hội đồng giáo dục, ban cảnh sát hoặc cơ quan quản lý nhà ở. Điều này phần nào có sự sắp xếp, bố trí các vị trí cho người dân trong tham gia quản lý cùng chính quyền để làm xóa bỏ dần khoảng cách giữa chính quyền và người dân.

Bậc 6. Quan hệ đối tác (Partnership): sự tham gia với tư cách là đối tác diễn ra khi các tổ chức công, quan chức hoặc nhà quản lý cho phép công dân đàm phán đưa ra các thỏa thuận, phủ quyết các quyết định, hoặc đưa ra các yêu cầu. Theo Sherry Arnstein: “Ở nấc thang này, quyền lực trên thực tế được phân phối lại thông qua đàm phán giữa công dân và những người nắm quyền. Họ đồng ý chia sẻ trách nhiệm lập kế hoạch và ra quyết định như ban hành chính sách chung và cơ chế giải quyết những vấn đề khó khăn. Sau khi các quy tắc cơ bản đã được thiết lập, chúng không thể đơn phương thay đổi”. Tuy nhiên, Arnstein lưu ý rằng trong nhiều quan hệ đối tác trong các tình huống, quyền lực không được chia sẻ một cách tự nguyện bởi các tổ chức nhà nước mà được thực hiện bởi các công dân thông qua các hành động như biểu tình, chiến dịch hoặc tổ chức cộng đồng.

Bậc 7. Trao quyền (Delegated Power): sự tham gia với tư cách là quyền lực được ủy quyền khi các tổ chức công, quan chức hoặc nhà quản lý từ bỏ ít nhất một số mức độ kiểm soát, quản lý, quyền ra quyết định hoặc tài trợ cho công dân. Ở cấp độ này, bậc thang đã được thu nhỏ đến mức công dân nắm giữ những tấm thẻ quan trọng để đảm bảo trách nhiệm giải trình của chương trình đối với họ. Để giải quyết sự khác biệt, những người nắm giữ quyền lực cần bắt đầu quá trình thương lượng hơn là phản ứng trước áp lực từ phía bên kia.

Bậc 8. Quyền kiểm soát của công dân (Citizen Control): sự tham gia với tư cách là sự kiểm soát của công dân xảy ra khi “những người tham gia hoặc cư dân có thể quản lý một chương trình hoặc một tổ chức, chịu trách nhiệm hoàn toàn về các khía cạnh chính sách và quản lý, đồng thời có thể thương lượng các điều kiện để tiến hành các chính sách”.

3. Sự tham gia của người dân trong xây dựng chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh thời gian qua

Thực tiễn tham chiếu qua “mô hình 8 bậc thang” cho thấy, sự tham gia của người dân trong xây dựng CQĐT của Thành phố Hồ Chí Minh thời gian qua còn những hạn chế, khó khăn nhất định; sự tham gia của người dân không đồng đều đối với các lĩnh vực khác nhau.

Thứ nhất, cơ chế về sự tham gia của người dân chưa tạo động lực để phát huy hiệu quả vai trò phản biện, giám sát của người dân.

Theo Đề án CQĐT của Thành phố Hồ Chí Minh, MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội xây dựng quy chế phối hợp chặt chẽ với UBND cùng cấp, bảo đảm vai trò giám sát của nhân dân trong việc tham gia xây dựng chính quyền vững mạnh. Tuy nhiên, cần quy định cụ thể một khoản độc lập cho hoạt động giám sát, phản biện xã hội của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội, nhằm thực hiện thực chất chức năng giám sát và phản biện xã hội trên các lĩnh vực. Bởi vì, hiện nay MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội phụ thuộc về tài chính, được UBND cấp hoặc bổ sung (khi có đề xuất) nên khi tiến hành giám sát gặp nhiều khó khăn, hiệu quả chưa như mong

muốn. Đồng thời, nếu không tổ chức HĐND thì vai trò giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội cần được chú trọng và thực hiện thường xuyên hơn nữa.

Thứ hai, hình thức tiếp xúc cử tri chưa linh hoạt, đổi mới.

Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành và triển khai Đề án 01 “Nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh trong điều kiện thực hiện chính quyền đô thị, nhiệm kỳ 2021-2026” tạo những chuyển biến tích cực, góp phần tăng niềm tin của Nhân dân vào sự lãnh đạo của Đảng, thực thi pháp luật của chính quyền. Trong 02 năm 2021-2022, HĐND, thường trực và các ban của HĐND Thành phố Hồ Chí Minh đã tổ chức 190 cuộc giám sát, 385 cuộc khảo sát (với 105 nội dung). Các tổ đại biểu HĐND thành phố thực hiện hơn 100 cuộc giám sát, dự hội nghị đối thoại của chủ tịch UBND quận, phường với người dân tại địa phương, nơi không có tổ chức HĐND. Tuy nhiên, công tác giám sát, tiếp xúc vẫn chưa “đi đến cùng của kết quả”; các vấn đề người dân tham gia trực tiếp, việc trưng cầu ý dân vẫn chưa được thực hiện, các hoạt động tham gia quyết định các vấn đề về quy hoạch sản xuất, sử dụng đất đai, cán bộ địa phương... vẫn đang có những trở ngại từ phía người dân cũng như từ cán bộ, chính quyền cơ sở.

Thứ ba, quyền được tiếp cận thông tin.

Ủy ban nhân dân Thành phố Hồ Chí Minh đã ban hành kế hoạch triển khai thi hành Luật Tiếp cận thông tin, nhằm tháo gỡ những khó khăn trong đại dịch Covid-19; tổ chức phương thức tiếp cận mới, Chương trình “Dân hỏi - Thành phố trả lời” lan tỏa trên mạng xã hội. Nhờ đó, chính quyền các cấp đã lắng nghe ý kiến người dân để phục vụ được tốt hơn. Tuy nhiên, vẫn còn một số vụ kiện kéo dài, chưa được xử lý dứt điểm.

4. Một số đề xuất về sự tham gia của người dân trong thực hiện cơ chế, chính sách đặc thù trong bối cảnh áp dụng mô hình chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh

Một là, nâng cao nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức về vai trò, vị thế là chủ

của người dân trong quản lý nhà nước và xây dựng CQĐT. Thực hiện tốt các quy tắc ứng xử trong giao tiếp và phục vụ Nhân dân, quy chế dân chủ ở cơ sở, các quy định về sự tham gia của người dân trong quá trình xây dựng và thực hiện quy định pháp luật, cơ chế dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng. Cán bộ, công chức, viên chức phải gần dân, lắng nghe dân, tiếp thu các ý kiến góp ý và phản hồi có trách nhiệm về việc tiếp thu ý kiến của người dân; xây dựng và thực hiện nghiêm quy trình tiếp thu và phản hồi ý kiến của người dân góp phần tăng trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trước Nhân dân.

Hai là, quy định cụ thể và triển khai các hình thức phong phú trong giám sát và lắng nghe ý kiến người dân. Các cấp chính quyền thành phố cần đổi mới hình thức tiếp xúc cử tri thông qua các chuyên đề, tiếp xúc cử tri theo giới, lĩnh vực với mong muốn “lắng nghe sâu hơn, nhiều hơn nữa, giải quyết hiệu quả hơn nữa” tâm tư, nguyện vọng, chính đáng và hợp pháp của người dân; phát huy công nghệ trực tuyến tạo kết nối nhiều điểm cầu giúp tăng hàng triệu đại biểu tham dự; đồng thời, tiến hành khảo sát ý kiến qua hàng nghìn phiếu Google form giúp thu thập được nhiều ý kiến hơn.

Ba là, có cơ chế thu hút sự tham gia của người dân vào quá trình ban hành và thực thi quyết định, chính sách. Trong xây dựng CQĐT, cần có cơ chế 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 người dân, từ nêu sáng kiến, tham gia thảo luận, tranh luận đến giám sát quá trình thực hiện.

Bốn là, sự tham gia của người dân về tổ chức bộ máy chính quyền. Hiện tại, cơ sở pháp lý ghi nhận quyền tham gia của người dân đã được quy định cụ thể trong Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019). Đồng thời, theo quy định của Nghị quyết số 131/2020/QH14 ngày 16/11/2014 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh và Nghị định số 33/2023/NĐ-CP ngày 10/6/2023 của Chính

phủ quy định về cán bộ, công chức cấp xã và người hoạt động không chuyên trách ở cấp xã, ở thôn, tổ dân phố, việc không tổ chức HĐND tại các phường và quận, đồng thời hoạt động của chính quyền của các cấp địa phương này chuyển sang cơ chế thủ trưởng lãnh đạo, theo đó tính đại diện đã thực sự nảy sinh, phương án khả thi nhất trong bối cảnh này là áp dụng phương thức tham gia của người dân như là một nguyên tắc trong quản trị nhà nước. Bổ sung các hình thức phát huy dân chủ của người dân đô thị như hình thức dân chủ đại diện thông qua quyền bầu người đại diện của mình trong cơ quan chính quyền, hướng đến quy định người dân ở đô thị bầu trực tiếp chủ tịch UBND quận, chủ tịch UBND phường, Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn trên kết quả bầu cử trực tiếp của người dân thay cho quy định bổ nhiệm như hiện nay. Bên cạnh đó, cần phát huy hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp của người dân đô thị trong những trường hợp phải quyết định những vấn đề quan trọng có tính tự quản liên quan trực tiếp đến đời sống của người dân đô thị.

Năm là, nâng cao ý thức của người dân về vai trò là chủ, tham gia quản lý nhà nước và xây dựng chính quyền, quyền và trách nhiệm công dân trong xây dựng CQĐT. Ban Thanh tra nhân dân, các tổ chức tự quản của cộng đồng dân cư phải được bồi dưỡng, nâng cao năng lực để có thể thực hiện quyền làm chủ và hướng dẫn cộng đồng thực hiện quyền làm chủ. Xây dựng cảm nang, sổ tay hướng dẫn người dân thực hiện quyền tham gia quản lý và xây dựng CQĐT.

Sáu là, quan tâm, chú trọng đến quản trị kỹ thuật số và dữ liệu công cộng nhằm tăng quyền tham gia của người dân vào các dịch vụ và dữ liệu của chính quyền thành phố. Cần thành lập trung tâm tiếp nhận các cuộc gọi xử lý khiếu nại qua điện thoại của chính quyền, điều hướng mọi thắc mắc và khiếu nại của công dân; xây dựng văn phòng kỹ thuật số để cung cấp bằng điều khiển dữ liệu thời gian thực và hình ảnh trực quan về hiện trạng thành phố, dư luận xã hội, tiến độ dự án quan trọng, các công cụ hỗ trợ ra quyết định và kiểm soát hoạt động của chính quyền./.