

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN VÀO QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG VÀ GIÁ TRỊ THAM KHẢO VỚI VIỆT NAM

Vũ Công Giao\*  
Nguyễn Phương Uyên\*\*

**Tóm tắt:** Hoàn thiện cơ chế quản trị địa phương theo hướng hiện đại, hiệu quả là một yêu cầu cấp thiết ở nước ta hiện nay nhằm thực hiện chủ trương “đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả” mà Đảng đề ra trong Đại hội lần thứ XIII. Để hoàn thiện cơ chế quản trị địa phương, nhất thiết phải bảo đảm sự tham gia của người dân vào các hoạt động quản trị. Đây là vấn đề đã được thực hiện ở nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam, tuy nhiên với mức độ và hiệu quả khác nhau. Bài viết này phân tích những vấn đề lý luận về sự tham gia của người dân, trên cơ sở đó gợi mở một số giải pháp thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương ở nước ta trong thời gian tới.

**Từ khóa:** Quản trị địa phương, sự tham gia của người dân.

**Abstract:** Improving the local governance framework in a modern and efficient direction is an urgent requirement in Viet Nam today, in order to implement the Party’s resolution on “renewing national governance toward modernity and efficiency” adopted at its 13th National Congress. To strengthen local governance mechanisms, it is indispensable to guarantee citizens’ participation in governance activities. Although many countries around the world—including Vietnam—have undertaken such measures, they have done so with varying degrees of depth and effectiveness. This article examines the theoretical foundations of citizen participation and, on that basis, proposes a set of solutions to foster greater civic engagement in local governance in Viet Nam in the coming period.

**Keywords:** Local governance, public participation.

## 1. Khái lược về quản trị địa phương và sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương

### 1.1. Quản trị địa phương

Theo cách tiếp cận của Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) và nhiều

tổ chức quốc tế khác, quản trị địa phương (local governance) là một cấp của quản trị quốc gia, trong đó bao gồm quản trị ở cấp trung ương (quản trị quốc gia hay quản trị nhà nước) và quản trị ở cấp địa phương<sup>1</sup>. Đây là các tiến trình mà trong đó những quyết định chính sách công được đưa ra và tổ chức thực hiện ở cấp địa phương<sup>2</sup>. Nó gắn với việc tổ chức, điều phối và giám sát

\* GS.TS., Trường Đại học Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

\*\* NCS., Trường Đại học Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

Bài viết là một phần kết quả nghiên cứu của đề tài: *Quản trị quốc gia tốt và việc chuyển đổi mô hình quản lý nhà nước ở Việt Nam* (mã số: 505.01-2021.07), do Quỹ Phát triển Khoa học và Công nghệ quốc gia (NAFOSTED) tài trợ.

<sup>1</sup> Xem: Vũ Công Giao, *Vận dụng các nguyên tắc của quản trị nhà nước tốt vào đổi mới quản lý nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2022, tr.11-13.

<sup>2</sup> Xem Vũ Công Giao, sđd, tr.13.

hoạt động cung cấp những dịch vụ công khác nhau mà có tác động trực tiếp đến cư dân ở một đơn vị hành chính cụ thể (cộng đồng, đô thị hoặc khu vực)<sup>3</sup>. Đối tượng của quản trị địa phương thường bao gồm quản lý tài nguyên thiên nhiên, quy hoạch đô thị/khu dân cư, giáo dục, y tế, xây dựng, bảo trì hạ tầng cơ sở và những vấn đề khác có ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống hàng ngày của cư dân trong một khu vực nhất định. Phương thức quản trị địa phương không hoàn toàn đồng nhất giữa các nước và thậm chí là các địa phương, nhưng đều có chung mục tiêu là tối ưu hóa hoạt động quản lý để phục vụ người dân ở cộng đồng địa phương một cách hiệu quả nhất và đều mang tính chất kết hợp (với mức độ và cách thức khác nhau) giữa tự quản của chính quyền địa phương và sự chỉ đạo của chính quyền trung ương.

Khái niệm quản trị địa phương (và rộng hơn là khái niệm quản trị quốc gia, quản trị nhà nước) có mối liên hệ nhưng không đồng nhất với khái niệm “quản lý nhà nước” (*state management*) và đi liền với nó là “quản lý nhà nước ở cấp địa phương” vẫn thường dùng ở Việt Nam. Ở Việt Nam, quản lý nhà nước nói chung, bao gồm quản lý nhà nước ở cấp địa phương nói riêng, thường được hiểu là hoạt động thực thi quyền lực của các cơ quan công quyền nhằm duy trì và thực hiện các chức năng của Nhà nước<sup>4</sup>. Như vậy, quản lý nhà nước ở cấp địa phương chủ yếu liên quan đến

việc thực thi quyền lực của chính quyền địa phương nhằm bảo đảm trật tự xã hội, trong khi ngoài những vấn đề đó, quản trị địa phương còn liên quan đến các vấn đề khác như thể chế và sự công bằng. Quản trị địa phương cũng cần thiết sử dụng quyền lực nhà nước, song đồng thời đặt ra những yêu cầu khắt khe và cụ thể với việc sử dụng quyền lực nhà nước, đòi hỏi chính quyền địa phương phải đưa ra các quyết định theo đúng các quy trình, thủ tục, cung cấp dịch vụ công kịp thời và có hiệu quả cho người dân. Có thể thấy sự khác biệt giữa quản trị địa phương và quản lý nhà nước ở cấp địa phương thể hiện rõ nhất qua hai khía cạnh là chủ thể và cách thức giải quyết các vấn đề của cộng đồng. Cụ thể, nếu như trong quản lý nhà nước ở cấp địa phương, chính quyền giữ vị trí gần như độc tôn và chủ yếu sử dụng các biện pháp có tính áp đặt để giải quyết các vấn đề của cộng đồng, thì trong quản trị địa phương, chính quyền chia sẻ công việc đó và tham vấn với nhiều chủ thể khác, ví dụ như các tổ chức, đoàn thể xã hội, các thiết chế cộng đồng... nhằm giải quyết các vấn đề của cộng đồng theo nhiều cách thức khác nhau, qua đó quyền lực công được sử dụng hiệu quả và được kiểm soát tốt hơn.

### **1.2. Sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương**

Sự tham gia là một thuật ngữ rộng, được áp dụng trong nhiều lĩnh vực khác nhau, mỗi lĩnh vực có một cách hiểu riêng. Trong quản trị quốc gia nói chung, quản trị địa phương nói riêng, sự tham gia đang được thể hiện qua nhiều thuật ngữ, như sự tham gia của công chúng (*public participation*), sự tham gia của người dân (*citizen participation*)... Bản thân từ “tham

<sup>3</sup> Xem UNDP, *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, Joachim Nahem (edited), <https://www.local2030.org/library/52/A-Users%E2%80%99-Guide-to-Measuring-Local-Governance.pdf>, truy cập ngày 3/5/2024.

<sup>4</sup> Xem Vũ Công Giao, sđd, tr.15-18.

gia” trong tiếng Anh cũng được sử dụng thay thế qua lại giữa các từ “*participation*”, “*consultation*”, “*engagement*”, “*inclusion*”... Chính vì vậy, việc hiểu và áp dụng khái niệm “tham gia” thường ít nhiều khác nhau trong các cộng đồng, thậm chí giữa các quốc gia. Trong bài viết này, sự “tham gia” được hiểu theo nghĩa “sự tham gia của người dân” (hay “sự tham gia của công dân”), mà đề cập đến các cách thức mà cá nhân hoặc nhóm người dân tham dự vào các hoạt động quản lý nhà nước và xã hội. Theo cách tiếp cận đó, sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương chính là sự tham dự trực tiếp hoặc gián tiếp vào việc ra quyết định về các kế hoạch hoặc chương trình hành động của chính quyền địa phương. Bản chất của sự tham gia là việc người dân tương tác với các cơ quan chính quyền khi xây dựng hoặc thực hiện các chính sách và chương trình công ở cấp địa phương.

Thực tế cho thấy, sự tham gia của người dân vào quản trị quốc gia nói chung, quản trị địa phương nói riêng hiện đã trở thành một yêu cầu cốt yếu, là nền tảng cho mối quan hệ giữa chính quyền và công dân ở các nhà nước dân chủ<sup>5</sup>. Tuy nhiên, sự tham gia của người dân chỉ mang tính thực chất khi quyền lực công và việc kiểm soát quyền lực công được chia sẻ giữa chính quyền và công dân<sup>6</sup>. Đây là quá trình mà người dân quan tâm và tham dự vào những

hoạt động có tác động trực tiếp đến họ<sup>7</sup>, góp phần hoạch định, thực hiện và kiểm soát các chính sách công có ảnh hưởng đến họ<sup>8</sup>. Thông qua sự tham gia, người dân và chính quyền cùng chia sẻ những công việc quản trị ở cấp địa phương, ví dụ như thiết lập mục tiêu, hoạch định chính sách, phân bổ nguồn lực công<sup>9</sup>... Theo một chuyên gia, đó là “cách thức duy nhất để giải quyết những nguyên nhân gốc rễ của tình trạng kém phát triển ở các xã hội...”<sup>10</sup>.

Từ những phân tích ở trên, có thể thấy, thực chất của sự tham gia của người dân vào quản trị quốc gia nói chung, quản trị địa phương nói riêng chính là quá trình trao lại quyền lực cho người dân, bởi nguồn gốc của quyền lực nhà nước chính là từ nhân dân. Việc trao quyền sẽ tạo cơ hội để cho mọi công dân, mọi tầng lớp đều được có tiếng nói, từ đó cải thiện đời sống của họ. Như vậy, sự tham gia đòi hỏi phải tạo ra ảnh hưởng thực sự của công dân với chính quyền, nếu không đạt được kết quả đó thì chỉ là sự tham gia hình thức.

<sup>7</sup> Xem: C. Harper, *The Power in Participatory Practice*, in *Development Planning and Poverty Reduction*, D. Potts, P. Ryan, and A. Toner, Eds., London: Palgrave Macmillan UK, 2003, pp. 45-67.

<sup>8</sup> Xem: N. Devas and U. Grant, *Local government decision-making - citizen participation and local accountability: Some evidence from Kenya and Uganda*, *Public Admin & Development*, vol. 23, no. 4, 2003, pp. 307-316.

<sup>9</sup> Xem: S. Tikare, D. Youssef, P. Donnelly-Roark, and P. Shah, *Organizing Participatory Processes in the PRSP*, tháng 4/2001, tại: <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:14186739>, truy cập ngày 10/5/2024.

<sup>10</sup> Xem: N. Nelson, Ed., *Power and participatory development: Theory and practice; [...conference organized by GAPP (Group for Anthropology in Policy and Practice)]*, London: ITDG Publishing, 2001.

<sup>5</sup> Xem: C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, 1st ed. Cambridge University Press, 1970.

<sup>6</sup> Xem: A. Ndekha, E. H. Hansen, P. Mølgaard, G. Woelk, and P. Furu, *Community participation as an interactive learning process: Experiences from a schistosomiasis control project in Zimbabwe*, *Acta Tropica*, vol. 85, no. 3, 2003, pp. 325-338.

Cũng cần làm rõ sự khác biệt giữa “tham gia” và “tham vấn” người dân. Tham vấn chỉ là một phần trong quá trình tham gia của người dân. Tham vấn được hiểu là việc hỏi ý kiến, chia sẻ thông tin của chính quyền với người dân nhưng không gây ảnh hưởng hoặc tác động đáng kể đến chính quyền; còn tham gia dẫn đến những tác động thực sự của người dân với quyết định của chính quyền về những vấn đề công cộng<sup>11</sup>.

Có nhiều mô hình đã được đưa ra nhằm phản ánh nội hàm của sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương, trong đó tiêu biểu là “Bậc thang tham gia” của Sherry Arnstein. Mô hình này mô tả các cấp độ khác nhau của sự tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định công qua các bậc thang, phản ánh mức độ từ “không có quyền lực” đến “trao quyền cho người dân”<sup>12</sup>. Cụ thể, các bậc thang trong mô hình này bao gồm<sup>13</sup>: (i) Manipulation (Thao túng) và (ii) Therapy (Liệu pháp) – Hai bậc này thể hiện “chưa có sự tham gia”, trong đó chính quyền mới chỉ cung cấp một số thông tin có chọn lọc cho người dân mà không thực sự trao quyền cho họ trong quá trình ra quyết định. Tiếp theo là (iii) Informing (Thông tin), (iv) Consultation (Tham vấn), và (v) Placation (Xoa dịu) – Ba bậc thang này thể hiện một mức độ “hình

thức” của sự tham gia, trong đó người dân có thể được nghe nhưng không có biện pháp đảm bảo rằng ý kiến của họ sẽ ảnh hưởng đến các quyết định của chính quyền. Cuối cùng là (vi) Partnership (Đối tác), (vii) Delegated Power (Quyền lực được ủy quyền), và (viii) Citizen Control (Kiểm soát của người dân) - Ba bậc thang này thể hiện “sự tham gia đúng nghĩa”, nơi người dân thực sự có thể đưa ra quyết định và/hoặc có khả năng gây ảnh hưởng thực chất đến việc ra quyết định công.

## 2. Vai trò và những yêu cầu với việc bảo đảm sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương

Sự tham gia của người dân (*participatory*) là một trong bốn nguyên tắc cơ bản của quản trị tốt (*good governance*), cả ở cấp quốc gia và cấp địa phương<sup>14</sup>. Điều đó là bởi về bản chất, quản trị tốt chính là quản trị dân chủ (*democratic governance*, theo cách gọi hẹp của Liên hợp quốc<sup>15</sup>, Hội đồng châu Âu<sup>16</sup> và Tổ chức An ninh và Hợp tác châu Âu - OSCE)<sup>17</sup>, vì thế, đòi hỏi có sự tham gia của người dân. Theo Luật Nhân quyền quốc tế, người dân có quyền tham gia vào việc quản trị đất nước mình, cụ thể là có quyền: “Tham gia điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua những đại diện do họ tự do lựa chọn; bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kỳ chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình

<sup>11</sup> Xem: N. Roberts, *Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation*, *The American Review of Public Administration*, vol. 34, no. 4, 2004, pp. 315-353.

<sup>12</sup> Xem: J. M. Bryson, K. S. Quick, C. S. Slotterback, and B. C. Crosby, *Designing Public Participation Processes*, *Public Administration Review*, vol. 73, no. 1, 2013, pp. 23-34.

<sup>13</sup> Xem: J. M. Bryson, K. S. Quick, C. S. Slotterback, and B. C. Crosby, *tdđđ*.

<sup>14</sup> Xem: Vũ Công Giao, *sđđ*, tr.57-60.

<sup>15</sup> Xem: UNMIT: *Democratic Governance*, tại <https://unmit.unmissions.org/democratic-governance>.

<sup>16</sup> Xem: Council of Europe, *Democratic Governance*, tại <https://www.coe.int/en/web/civil-society/democratic-governance>; truy cập ngày 3/5/2024.

<sup>17</sup> Xem: OSCE: *Democratic Governance*, tại <https://www.osce.org/odihr/democratic-governance>; truy cập ngày 3/5/2024.

đăng và bỏ phiếu kín; được tiếp cận các dịch vụ công ở đất nước mình trên cơ sở bình đẳng”<sup>18</sup>.

Như đã đề cập ở mục trên, sự tham gia vào quản trị quốc gia, dù ở cấp trung ương hay địa phương, chính là thể hiện quyền lực của nhân dân, vì trong một chế độ dân chủ, quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân. Một chính quyền dân chủ phải bảo đảm đáp ứng đồng thời các yêu cầu “của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân”. Theo cách tiếp cận đó, sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương còn có ý nghĩa bảo đảm tính chính danh của chính quyền - mà là tiền đề mang lại hiệu lực, hiệu quả hoạt động của chính quyền.

Ngày nay, vai trò, ý nghĩa của sự tham gia của người dân vào quản trị quốc gia, bao gồm quản trị địa phương, đã được cộng đồng quốc tế thừa nhận rộng rãi, và đã được thực tế chứng minh rằng đó không chỉ là mục tiêu, mà còn là điều kiện để phát triển đất nước và cộng đồng. Theo UNDP, muốn đạt được mục tiêu phát triển, “bất kỳ định nghĩa nào về quản trị cần kết nối chính quyền với xã hội như một tổng thể, liên quan đến chất lượng và chức năng của nó”<sup>19</sup>. Thực tế trên thế giới thời gian qua cũng cho thấy, việc thu hút sự tham gia của người dân vào việc hoạch định và thực hiện chính sách công là một sự đầu tư hợp lý, và là một nguyên tắc chủ chốt của quản trị tốt<sup>20</sup>. Từ nhận thức đó, nhiều quốc gia đã nỗ

lực tìm tòi những cách thức mới để thu hút người dân tham gia vào hoạt động quản trị nhà nước trên mọi cấp độ. Kết quả là cả người dân và chính quyền đều được hưởng lợi. Người dân thì có cơ hội bày tỏ ý kiến, quan điểm và phản ánh những bất cập, hạn chế trong chính sách, pháp luật với chính quyền, trong khi chính quyền thì thu thập được những thông tin hữu ích và những sáng kiến, đề xuất có giá trị thực tế cao trong việc sửa đổi, bổ sung chính sách pháp luật về quản trị công. Mọi quan hệ giữa chính quyền và người dân trở nên gắn bó, lòng tin của người dân với chính quyền tăng lên, những hiểu lầm, bức xúc được hóa giải, tính dân chủ và ổn định của xã hội và của các cộng đồng được tăng cường. Xét tổng quát, sự tham gia của người dân mang lại những lợi ích cho quản trị quốc gia nói chung, quản trị địa phương nói riêng như sau: Bảo đảm tính chính danh của chính quyền, của các quyết định, chính sách, pháp luật do chính quyền ban hành; bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân; bảo đảm sự toàn diện, đa chiều của thông tin, giúp cho chính quyền hiểu đúng về tình hình thực tế, các nhu cầu của người dân để đưa ra những quyết sách hiệu quả nhất; tạo khả năng đối thoại, thuyết phục lẫn nhau hơn là áp đặt một chiều, góp phần giảm thiểu sự khác biệt, tạo ra sự đồng thuận giữa các nhóm lợi ích, tầng lớp xã hội, cũng như giữa người dân với chính quyền, qua đó giảm thiểu xung đột, bạo lực; bảo đảm sự giám sát của người dân, tạo áp lực chống lại sự tùy tiện,

<sup>18</sup> Xem: Điều 25 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966).

<sup>19</sup> Xem: UNDP: *Governance for the Future*, p.38, tại <https://www.undp.org/arab-states/publications/governance-future>; truy cập ngày 10/5/2024.

<sup>20</sup> Xem: OECD: *Citizens as Patners: Information, Consultation, and Participation, and Public Participation in Policy Making*, 2001, tại <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf> (truy cập ngày 10/5/2024). Cũng xem Sina Odugbemi and Thomas Jacobson (Ed.), *Governance Reform Under Real World Conditions - Citizens, Stakeholders, and Voice*, The World Bank, Washington DC, 2008.

lạm quyền, tham nhũng, cải thiện chất lượng hoạt động, cung cấp dịch vụ công của chính quyền.

Lấy ví dụ từ góc độ kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng, sự tham gia của người dân là hết sức quan trọng. Bởi vậy, Công ước chống tham nhũng của Liên hợp quốc đã dành hẳn một điều riêng (Điều 13) trong đó yêu cầu các quốc gia thành viên phải “... thúc đẩy sự tham gia chủ động của các cá nhân và tổ chức ngoài khu vực công, ví dụ như các tổ chức xã hội, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức cộng đồng, vào công tác phòng ngừa và đấu tranh chống tham nhũng; và nhằm nâng cao nhận thức của công chúng về sự tồn tại, nguyên nhân và tính chất nghiêm trọng cũng như sự đe dọa của tham nhũng”<sup>21</sup>. Công ước cũng nhấn mạnh, “sự tham gia đó cần được tăng cường thông qua các biện pháp như: (a) Tăng cường tính minh bạch trong các quy trình ra quyết định, thúc đẩy đóng góp của công chúng vào các quy trình ra quyết định của chính quyền; (b) Đảm bảo cho công chúng được tiếp cận thông tin một cách hiệu quả; (c) Tổ chức các hoạt động thông tin cho công chúng góp phần đấu tranh không khoan nhượng chống tham nhũng, cũng như các chương trình giáo dục công chúng, bao gồm cả chương trình giảng dạy trong nhà trường và trường đại học; (d) Tôn trọng, tăng cường và bảo vệ quyền tự do tìm kiếm, nhận, xuất bản và tuyên truyền thông tin về tham nhũng”<sup>22</sup>.

Xét từ phương diện quản trị tốt, nguyên tắc về sự tham gia đòi hỏi chính quyền địa

phương phải thông báo kịp thời và đầy đủ về tình hình của địa phương (ngoại trừ những thông tin được xem là bí mật nhà nước) cho người dân. Không chỉ vậy, nguyên tắc này còn yêu cầu chính quyền phải tích cực tổ chức cho người dân tham gia vào quản lý xã hội dưới những hình thức và mức độ phù hợp. Tất cả những điều đó đặt ra trách nhiệm với chính quyền phải bảo đảm các quyền tự do hiệp hội và biểu đạt, cũng như bảo đảm sự tồn tại và vận hành của của hệ thống các tổ chức xã hội và các tổ chức cộng đồng<sup>23</sup>. Việc bảo đảm sự tham gia của người dân có thể thông qua các hình thức trực tiếp và gián tiếp, tuy nhiên, tất cả những hình thức đó chỉ trở nên thực chất và có ý nghĩa nếu chính quyền thực sự cởi mở, biết lắng nghe và tôn trọng người dân<sup>24</sup>.

Trong bối cảnh công nghệ thông tin phát triển rất nhanh chóng như hiện nay, chính quyền địa phương có thể mở các kênh tham vấn công dân mới để giúp thu hút sự tham gia của công chúng vào quản trị địa phương. Thậm chí điều này còn dẫn tới sự ra đời của các thiết chế (và thuật ngữ) mới như chính phủ điện tử (*E-Government*), Chính phủ số (*Digital Government*), Chính phủ mở (*Open Government*), dân chủ điện tử (*E-democracy*), công dân điện tử (*E-citizenship*)... Các thiết chế mới này tạo ra sự tương tác trực tiếp giữa người dân và chính quyền, giúp cho việc tham vấn người

<sup>21</sup> UNODC: *United Nations Convention against Corruption*, 2003, tại <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>; truy cập ngày 10/5/2024.

<sup>22</sup> UNODC, *tlđđ*.

<sup>23</sup> Xem: Vũ Công Giao, *Một số vấn đề lý luận về quản trị tốt*, trong sách *Quản trị tốt và phòng, chống tham nhũng*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2020.

<sup>24</sup> Xem: Lã Khánh Tùng, *Áp dụng nguyên tắc sự tham gia của người dân trong quản trị nhà nước ở Việt Nam hiện nay*, trong Sách “*Quản trị tốt và phòng, chống tham nhũng*”, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2020.

dân trở nên thuận tiện hơn bao giờ hết. Điều đó có nghĩa là để bảo đảm sự tham gia của người dân còn đòi hỏi chính quyền địa phương biết khai thác các tiện ích của công nghệ thông tin vào hoạt động quản trị.

Dù vậy, cũng cần thấy rằng, để tham gia hiệu quả vào quản trị địa phương đòi hỏi người dân phải có năng lực nhất định, qua đó có thể nhận định, đánh giá và thảo luận, đề xuất các phương án, giải pháp có giá trị tham khảo với chính quyền trong việc giải quyết những vấn đề nảy sinh ở cộng đồng. Để có được năng lực đó đòi hỏi sự nỗ lực, cố gắng của bản thân mỗi công dân, song cũng đặt ra những yêu cầu với chính quyền trong việc tuyên truyền, giáo dục nâng cao dân trí và chia sẻ, cung cấp thông tin về tình hình của đất nước và của địa phương.

Để đánh giá mức độ bảo đảm sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương, đã có một số bộ tiêu chí được thiết lập bởi một số tổ chức quốc tế, trong đó tiêu biểu là “Bộ công cụ tự đánh giá CLEAR” (*the CLEAR Self-assessment Tool*) của Ủy ban châu Âu về dân chủ ở cấp khu vực và địa phương (*European Committee on Local and Regional Democracy - CDLR*)<sup>25</sup>. Bộ công cụ này dựa trên 5 yếu tố chính đó là: C - *Can do*: Khả năng công dân có thể tham gia vào quản trị địa phương, thể hiện qua sự sẵn có của các nguồn lực cần thiết, cùng các kỹ năng và hiểu biết của người dân để có thể tham gia. L - *Like to*: Công dân có tình cảm gắn bó và mong muốn tham gia. E - *Enabled to*: Công dân được bảo đảm cơ hội tham gia. A - *Asked to*: Sự tham gia của công dân được thúc đẩy bởi các thiết chế

chính thức hoặc các nhóm tình nguyện. R - *Responded to*: Công dân nhận thấy quan điểm của họ đã được xem xét<sup>26</sup>. Như vậy, có thể thấy đây là một công cụ hữu ích không chỉ cho việc đánh giá mà còn cho việc xây dựng, hoàn thiện các cơ chế bảo đảm quyền tham gia của người dân vào quản trị địa phương ở các quốc gia.

### 3. Những giá trị tham khảo với Việt Nam

Hoàn thiện thể chế quản trị địa phương là một yêu cầu cấp thiết ở nước ta hiện nay nhằm thực hiện chủ trương “*đổi mới quản trị quốc gia theo hướng hiện đại, hiệu quả*” mà Đảng đề ra trong Đại hội lần thứ XIII<sup>27</sup>. Từ những phân tích ở các mục trên, có thể thấy, để thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương, trước hết phải hoàn thiện thể chế quản trị theo hướng quản trị tốt; cụ thể là cần chuyển đổi cách tiếp cận quản lý nhà nước sang quản trị nhà nước (hoặc quản trị quốc gia), hướng đến bảo đảm các quyền dân chủ của người dân, trong đó bao hàm sự tham gia của người dân với các công việc của chính quyền địa phương một cách thực chất, hiệu quả, từ đó thúc đẩy sự phát triển bền vững về kinh tế, xã hội và môi trường trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Hoàn thiện thể chế quản trị cũng cần hướng tới việc xây dựng chính quyền địa phương có khả năng phản ứng nhanh nhạy trước những đòi hỏi của người dân, hoạt động tốt hơn nhưng với chi phí ít hơn, công khai, minh bạch và chịu trách nhiệm giải trình trước người dân.

<sup>25</sup> Xem Council of Europe: *C.L.E.A.R. Tool: Final version*, tại <https://rm.coe.int/c-l-e-a-r-a-citizen-participation-tool/168074701b>; truy cập ngày 10/5/2024.

<sup>26</sup> Xem Council of Europe: *C.L.E.A.R. Tool: Final version*, như trên.

<sup>27</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII, Nxb. Chính trị Quốc gia Sự thật, T.I, 2021, tr. 203.

Cũng từ những phân tích ở các mục trên, có thể thấy những trọng tâm của quản trị địa phương là tính tự quản của chính quyền kết hợp với sự tham gia của nhiều chủ thể vào các công việc của cộng đồng. Như vậy, trọng tâm của việc hoàn thiện thể chế quản trị địa phương ở nước ta trong thời gian tới cũng nên tập trung vào việc đổi mới hoạt động quản lý nhằm tăng cường sự tương tác thường xuyên, thực chất và hiệu quả giữa cộng đồng với các cơ quan công quyền địa phương. Điều đó đòi hỏi chính quyền địa phương phải thực sự quan tâm đến tâm tư nguyện vọng, lợi ích của nhân dân, tạo điều kiện để nhân dân địa phương có nhiều cơ hội tham gia vào công việc của chính quyền, chăm lo đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, thực hiện công bằng và bình đẳng xã hội tại địa phương.

Để đạt được các mục tiêu nêu trên, đầu tiên cần thay đổi nhận thức, phương thức làm việc, tương tác giữa các cán bộ chính quyền địa phương với người dân, trong đó phải “lấy người dân làm trung tâm”, tôn trọng quyền làm chủ của nhân dân. Cần bảo đảm rằng người dân là chủ thể có quyền được tham gia, kiểm tra, giám sát các hoạt động quản trị địa phương và cán bộ chính quyền có nghĩa vụ thực hiện các yêu cầu liên quan theo pháp luật gắn với các quyền đó của người dân. Việc đổi mới tư duy, nhận thức cho đội ngũ cán bộ chính quyền địa phương là rất cần thiết bởi nhiều cán bộ hiện vẫn coi người dân là những đối tượng chịu sự quản lý, vì vậy, không tôn trọng sự tham gia của người dân. Đồng thời, cần thiết lập, duy trì và đổi mới các kênh liên hệ giữa chính quyền và người dân, qua đó giúp chính quyền nhận được những thông tin phản hồi kịp thời từ phía

người dân và tạo ra môi trường để người dân cảm thấy ý kiến của mình được lắng nghe và tôn trọng. Các kênh liên hệ có thể bao gồm các buổi họp dân, các hộp thư góp ý, các trang mạng xã hội và các ứng dụng công nghệ thông tin khác.

Bảo đảm sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương thực chất chính là thực hiện phương châm “dân biết, dân làm, dân kiểm tra, dân thụ hưởng”. Điều này đòi hỏi phải công khai, minh bạch mọi thông tin liên quan đến tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương (trừ những thông tin được xem là bí mật nhà nước). Bởi, minh bạch thông tin là cơ sở để người dân có thể nắm bắt được những vấn đề liên quan đến cộng đồng và bản thân mình. Khi người dân được tiếp cận thông tin một cách đầy đủ và kịp thời, họ sẽ có cơ sở để đánh giá, giám sát và đóng góp ý kiến vào các hoạt động của chính quyền, từ đó giúp các quyết định và chính sách của chính quyền trở nên chính xác, phù hợp, đáp ứng được nhu cầu thực tế của cộng đồng. Trong vấn đề này, cần chú ý tới nhóm đối tượng yếu thế mà gặp nhiều rào cản trong việc tiếp cận thông tin như trẻ em, người già, người khuyết tật, người dân tộc thiểu số...

Ngoài ra, cũng từ những phân tích ở các mục trên, có thể thấy để thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương, cần tăng cường công tác giáo dục và nâng cao nhận thức của người dân về các quyền và nghĩa vụ của mình, bao gồm quyền tham gia vào quản lý nhà nước và xã hội. Khi người dân hiểu rõ các quyền và trách nhiệm của mình, họ mới có động lực tham gia tích cực vào các hoạt động quản trị địa phương, cụ thể là đưa ra những ý kiến, đánh giá

những hoạt động của chính quyền và đấu tranh với những hành động chưa phù hợp hay trái với quy định pháp luật. Nói cách khác, hiểu biết về quyền và nghĩa vụ sẽ giúp tăng cường ý thức, trách nhiệm công dân, phát huy năng lực tự chủ của người dân trong quản trị địa phương.

Cuối cùng, để thúc đẩy sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương cũng cần có sự hỗ trợ từ các tổ chức xã hội, các đoàn thể và các thiết chế cộng đồng. Những chủ thể này có vai trò quan trọng trong việc khuyến khích, tổ chức và hỗ trợ người dân tham gia vào các hoạt động quản trị địa phương. Trong vấn đề này, cần đặc biệt phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, bởi đây là cơ quan đại diện cho ý kiến và tiếng nói của người dân nên sẽ được chính quyền địa phương coi trọng hơn so với từng người dân riêng lẻ.

### **Kết luận**

Quản trị địa phương là một khái niệm rộng hơn so với quản lý nhà nước ở cấp địa phương, vì vậy, việc hoàn thiện cơ chế quản trị địa phương cũng đòi hỏi một cách tiếp cận rộng hơn so với việc hoàn thiện tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương. Cụ thể, bên cạnh các yêu cầu hoàn thiện tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương, cơ chế quản trị địa phương cần phải được xây dựng dựa trên các nguyên tắc của quản trị quốc gia tốt, mà trong đó cần đặc biệt chú trọng sự tham gia của người dân.

Sự tham gia của người dân vào quản trị địa phương có thể hiểu là quá trình mà trong đó các cá nhân và nhóm công dân có cơ hội để gây ảnh hưởng và tác động đến

việc hoạch định và thực hiện các chính sách công ở cấp địa phương, dưới nhiều hình thức khác nhau, đặc biệt là trong các vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống của họ. Quá trình này giúp đảm bảo rằng các quyết định của chính quyền địa phương phản ánh ý chí và lợi ích của người dân, từ đó thúc đẩy tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong hoạt động quản lý. Có nhiều cấp độ tham gia của người dân vào quản trị địa phương, tuy nhiên, chỉ có một vài cấp độ thể hiện sự tham gia thực chất và hiệu quả. Chỉ khi bảo đảm sự tham gia thực chất và hiệu quả của người dân mới giúp nâng cao chất lượng quản trị địa phương và tăng cường sức mạnh, sự đoàn kết trong cộng đồng.

Để có được sự tham gia thực chất của người dân, cần bảo đảm một số điều kiện như: Tính công khai, minh bạch của chính quyền; tinh thần trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức; thể chế và cơ chế tham gia; ý thức và trách nhiệm chính trị của người dân (tinh thần công dân); sự phát triển của các tổ chức xã hội và cộng đồng<sup>28</sup>. Đây cũng chính là những yêu cầu đặt ra trong việc hoàn thiện thể chế quản trị địa phương ở nước ta hiện nay, nhằm góp phần thực hiện chủ trương đổi mới quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả mà Đảng đề ra trong Đại hội lần thứ XIII.

<sup>28</sup> Xem Nguyễn Trọng Bình, Nguyễn Thị Ngọc Anh, *Hình thức, điều kiện đảm bảo và tiêu chí đánh giá hiệu quả sự tham gia của xã hội trong quản trị nhà nước*, trong Sách “Sự tham gia của xã hội vào quản trị nhà nước và phòng, chống tham nhũng trên thế giới và ở Việt Nam”, Nguyễn Thị Quế Anh, Bùi Tiến Đạt, Vũ Công Giao, Nguyễn Hoàng Anh (Đồng chủ biên), Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2020, tr.57-62; 47-56.