

# NHỮNG THUẬN LỢI, KHÓ KHĂN TRONG PHẢN BIỆN CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM

TS NGUYỄN THỊ VÂN HƯƠNG\*

**T**rong hoạt động quản lý, nhất là quản lý công, nhà nước đã sử dụng chính sách là công cụ chủ yếu để thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội theo định hướng. Hiện nay, công cụ chính sách được sử dụng khá phổ biến trong mọi lĩnh vực của đời sống trên cả phạm vi vĩ mô và vi mô. Do vậy, để làm chủ và sử dụng chính sách có hiệu quả là một vấn đề đang được quan tâm nghiên cứu; trong đó, việc tăng cường sự tham gia của cộng đồng xã hội vào quá trình hoạch định và thực thi chính sách công thông qua hình thức phản biện được coi là yếu tố góp phần tích cực làm cho chính sách công tốt hơn, chính quyền hiệu quả hơn, lợi ích của người dân sát hợp hơn và xã hội phát triển hơn. Vậy, những thuận lợi và khó khăn khi tiến hành phản biện chính sách công (PBCSC) ở Việt Nam là gì?

Trong khoa học, nhất là khoa học xã hội, phản biện xã hội là một trong những cách thức chủ yếu để các nghiên cứu khoa học tiệm cận tới chân lý khoa học, đồng thời là con đường để tôn vinh nhân cách nhà khoa học. Trong tư duy khoa học, việc tôn trọng ý kiến khác biệt đã có từ rất sớm. Thông qua hoạt động phản biện, các nhà khoa học luôn tìm thấy chân lý. Như vậy, phản biện xã hội là hành động thể hiện tính khoa học, hành động mang tính tự giác cao của con người trước khi thực hiện một vấn đề nào đó.

Mặt khác, phản biện xã hội cũng nhằm phát huy dân chủ XHCN và quyền làm chủ của nhân dân, ý thức trách nhiệm của nhân dân trong việc tham gia QLNN. Phản biện xã hội là nhu cầu cần thiết và đòi hỏi bắt

buộc của quá trình lãnh đạo và điều hành đất nước, khắc phục tệ quan liêu...

Đối với hoạt động ban hành và thực thi chính sách công, PBCSC là một hoạt động mang tính khoa học được tiến hành xuyên suốt nhằm góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động QLNN trên các lĩnh vực thông qua các chính sách. Để PBCSC có hiệu quả thì nó cần được triển khai từ giai đoạn khởi sự chính sách đến khi xác định hiệu quả của chính sách trong đời sống xã hội. Sự tham gia của người dân vào quá trình PBCSC không chỉ thể hiện quyền mà còn thể hiện trách nhiệm tham gia vào việc hoạch định và thi hành các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước. Do vậy, để các chính sách trở thành công cụ hữu dụng trong QLNN thì việc tiến hành hoạt động PBCSC đóng vai trò hết sức quan trọng, cụ thể: PBCSC làm cho các nhóm lợi ích trong xã hội có cơ hội được trao đổi, thảo luận, thỏa thuận trước khi một chính sách được ban hành; đồng thời, PBCSC làm cho các hành vi chính trị, kinh tế, xã hội trở nên ít chủ quan hơn và góp phần đổi mới, nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng; PBCSC tạo nên sự nhất trí, đồng thuận của xã hội, của nhân dân đối với Đảng. PBCSC cũng là sự tập hợp sức sáng tạo và trí tuệ của các giai tầng (đảng viên; công chức, viên chức; tầng lớp trí thức, cán bộ hưu trí và các thành phần khác) tạo nên sức mạnh nội lực để giải quyết các vấn đề xã hội trên 3 mặt: chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội; PBCSC góp

\* Học viện Hành chính.

phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động QLNN trên các lĩnh vực thông qua các chính sách cũng như phát huy quyền làm chủ, ý thức trách nhiệm của nhân dân trong việc tham gia xây dựng đất nước.

Với những vai trò trên, việc tổ chức triển khai thực hiện hoạt động phản biện xã hội nói chung và PBCSC nói riêng là vô cùng quan trọng và cần thiết. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X đã đề cập đến sự cần thiết tiến hành hoạt động phản biện xã hội, sự tham gia của các tầng lớp nhân dân vào nội dung, phương hướng, chủ trương, chính sách, giải pháp phát triển kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ, giáo dục, y tế, môi trường, trật tự an ninh xã hội của Đảng, Nhà nước và các tổ chức liên quan. Triển khai hoạt động phản biện xã hội nói chung và PBCSC nói riêng trong tình hình thực tiễn Việt Nam hiện nay có những thuận lợi và khó khăn sau:

### **1. Những thuận lợi trong phản biện chính sách công.**

- *Về chính trị:* Đảng và Nhà nước ta hoạt động không có lợi ích nào khác ngoài việc phục vụ lợi ích của nhân dân. Đảng Cộng sản Việt Nam là đảng duy nhất cầm quyền nên sự thống nhất cao về ý chí chính trị chính là điều kiện thuận lợi cho các chính sách được ban hành mang tính nhất quán. Bên cạnh đó, Đảng lãnh đạo Nhà nước và xã hội thông qua việc vạch ra các cương lĩnh, chiến lược, các định hướng chính sách - đó là những cơ sở mang tính định hướng quan trọng cho việc triển khai hoạt động phản biện xã hội nói chung và PBCSC nói riêng.

- *Về quan điểm chỉ đạo:* Phản biện xã hội nói chung và PBCSC nói riêng thực chất là phát huy dân chủ XHCN, ý thức trách nhiệm của nhân dân. Việc phát huy dân chủ và thực hiện dân chủ đã được Đảng và Nhà nước quan tâm, chỉ đạo và triển khai thực hiện ở các cấp, các ngành thông qua việc thực hiện Chỉ thị số 30-CT/TW ngày 18-02-1998 về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở. Cùng với việc tổng kết, đánh giá việc thực hiện Chỉ thị số

30-CT/TW, ngày 28-3-2002, Ban Bí thư đã ban hành Chỉ thị số 10-CT/TW về tiếp tục đẩy mạnh việc xây dựng và thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở... Những văn bản nêu trên đã tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động phản biện được triển khai.

Qua thực tiễn hơn 20 năm đổi mới đất nước cho thấy, nền dân chủ XHCN ngày càng được mở rộng, tiếng nói của nhân dân ngày càng được cơ quan công quyền và các tổ chức xã hội tôn trọng. Nhiều chủ trương, chính sách của Nhà nước ban hành sớm được luật hóa và đi vào cuộc sống, ngày càng sát hợp với tình hình thực tiễn, đáp ứng nhu cầu và lợi ích của các tầng lớp, các nhóm đối tượng, vùng miền... Hệ thống luật pháp không ngừng được hoàn thiện trong tiến trình đổi mới và hội nhập.

Chúng ta cũng đã có cơ chế để Mặt trận Tổ quốc (MTTQ) và các đoàn thể nhân dân thực hiện tốt vai trò giám sát và PBCSC. Với tư cách là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện rộng rãi của mọi đối tượng, tầng lớp trong xã hội, MTTQ Việt Nam đã phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong việc tham gia PBCSC về nhiều nội dung liên quan đến chủ trương, chính sách, pháp luật, các chương trình, đề án lớn... của Đảng và Nhà nước. Sự PBCSC của MTTQ ở nhiều địa phương và cơ sở đã đạt được kết quả bước đầu, góp phần làm tăng vị thế của MTTQ - một tổ chức quan trọng trong hệ thống chính trị của Đảng.

Mặt khác, Việt Nam là một trong những nước đầu tiên mạnh dạn giao công tác PBCSC cho Liên hiệp các hội Khoa học và kỹ thuật Việt Nam (LHH). Với tư cách là một tổ chức xã hội tập hợp rộng rãi trí thức khoa học và công nghệ của cả nước, trong hơn hai thập kỷ qua, những phản biện về công trình thủy điện Sơn La, công trình đoạn đường Hồ Chí Minh qua rừng Cúc Phương hay dự án tháo nước hồ Tây, bảo vệ di tích Hoàng Thành, phòng chống dịch cúm gia cầm H5N1... của LHH đã đạt hiệu quả cao.

- *Về công tác tổ chức, tuyên truyền chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước:*

Công tác tổ chức, tuyên truyền ngày càng đa dạng về hình thức, nội dung, sát hợp với từng đối tượng, vùng miền, dân tộc..., góp phần quan trọng trong việc triển khai và thực hiện chính sách. Các hình thức phản biện hiện nay rất phong phú, thông qua nhiều kênh, như: ý kiến đóng góp của nhân dân cho Đảng và Quốc hội trong các kỳ họp Trung ương, họp Quốc hội; ý kiến của cử tri, đại biểu cử tri khi các đại biểu Quốc hội, HĐND tiếp xúc với cử tri; ý kiến chất vấn và trả lời chất vấn tại các kỳ họp Quốc hội và HĐND; ý kiến của nhân dân về các dự thảo văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc; dự thảo các luật của Quốc hội, các nghị quyết của HĐND cấp tỉnh trước khi thảo luận và thông qua; các dự án, chính sách, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội có liên quan đến lợi ích của dân; trung cầu ý kiến thông qua các phương tiện thông tin đại chúng; lấy ý kiến phản biện xã hội thông qua phản ánh của cấp ủy các cấp, các lớp học tập nghị quyết, chuyên đề; dư luận xã hội; hội nghị đại biểu nhân dân được MTTQ tập trung chỉ đạo tổ chức; hội nghị đại biểu nhân dân tại tổ dân phố, thôn làng, xã, phường, thị trấn...

Hiện nay, ý thức công dân của người dân ngày càng cao, người dân đã và đang thể hiện quyền và trách nhiệm của họ trước những chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của Nhà nước. Hoạt động PBCSC đang trở thành một hình thức tham gia thường xuyên mang tính chuyên nghiệp của người dân đối với các vấn đề khác nhau trong xã hội, đặc biệt là đối với các cơ quan, cấp chính quyền nhằm khắc phục căn bệnh quan liêu, chủ quan, bảo thủ, cửa quyền trong hoạt động QLNN...

## 2. Những khó khăn trong phản biện chính sách công.

- *Về thể chế:* MTTQ hiện được Đảng giao thực hiện chức năng phản biện xã hội. Tuy nhiên, trên thực tế, công tác tổ chức, đào tạo, chính sách quy hoạch và thu hút cán bộ có năng lực, trình độ, phẩm chất đạo đức của đội ngũ lãnh đạo MTTQ các cấp còn bất cập so với yêu cầu thực tiễn.

Hiện nay, tổ chức MTTQ chỉ có ở các địa bàn dân cư, không có ở các cơ quan, doanh nghiệp nên việc giám sát và phản biện gặp nhiều khó khăn. Đặc biệt, đối với hệ thống tổ chức MTTQ cấp cơ sở thiếu những quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của chức danh trưởng ban công tác Mặt trận cụm dân cư. Ở một số địa phương, MTTQ còn lúng túng, chưa mạnh dạn nêu ra những nội dung phản biện của cơ quan công quyền cấp mình.

- *Về tính pháp lý:* Pháp luật là hình thức thể hiện của chính sách công. Chính sách là nội dung, còn văn bản là vỏ bọc chứa đựng chính sách đó dưới dạng ngôn ngữ và hình thức pháp lý. Tuy nhiên, nhiều văn bản quy phạm pháp luật ban hành còn sai về thể thức, thẩm quyền... Ví dụ, năm 2003, Bộ Công an đưa ra quy định mỗi người chỉ được đăng kí một xe máy nhưng việc thực hiện không hiệu quả và phát sinh nhiều tiêu cực. Hai năm sau, Chính phủ kiểm tra lại và thấy đây là quy định không hợp hiến... Bên cạnh đó, còn thiếu những chế tài mang tính pháp lý thể hiện sự phối hợp giữa các cấp, các ngành trong việc ban hành và thực thi chính sách. Thiếu kênh tiếp nhận những ý kiến phản biện mang tính chính thống qua mạng lưới thông tin đại chúng (chẳng hạn, nếu thành lập trang phản biện xã hội theo các nhóm/vấn đề...trên mạng internet do một tổ chức hay hội quản lý có tính pháp lý sẽ là một kênh thu hút được khá lớn sức mạnh của cộng đồng vào hoạt động phản biện).

- *Về tổ chức thực hiện:* Tổ chức triển khai và thực hiện PBCSC hiện nay còn nhiều hạn chế mà một trong những nguyên nhân cơ bản là chưa hình thành được một nền văn hóa tranh luận ở Việt Nam. Văn hóa này cần được xây dựng từ trong gia đình, nhà trường đến ngoài xã hội. Phản biện xã hội cần trở thành nhu cầu thiết yếu của từng cá nhân khi xem xét các vấn đề nảy sinh trong xã hội liên quan tới bản thân họ và các đối tượng liên quan tới họ trong cộng đồng.

Thực tiễn hiện nay, phản biện thường

chỉ thực hiện khi vấn đề còn nằm trên dự thảo hoặc ở thẩm định. Hoạt động phản biện không được tiến hành từ khâu hình thành ý tưởng, không được tiếp tục khi đã có dấu đỏ của chính quyền và đặc biệt khi các chính sách đã đi vào thực tiễn. Do vậy, hoạt động phản biện còn mang nặng tính hình thức, thiếu quan tâm tới đối tượng hưởng lợi từ chính sách công. Nhiều năm qua, vẫn tồn tại tình trạng một số nơi quyết định một chiều, ý kiến một chiều hoặc nghe ý kiến phản biện nhưng vẫn kết luận chủ quan. Từ đó dẫn đến sự nhất trí không cao của nhân dân đối với một số chủ trương, giải pháp của các cơ quan công quyền nên việc thực hiện của nhân dân chưa thật tốt.

Mặt khác, các cơ quan được giao tư vấn phản biện còn thiếu tính khách quan, chưa có quy định rõ loại đề án hay quyết định nào bắt buộc phải phản biện và giám định xã hội. Đồng thời, cũng chưa có chế tài xử lý các cơ quan tư vấn thiếu khách quan, khoa học... Như vậy, để phản biện xã hội có hiệu quả thiết thực, cần phải có *Luật về phản biện xã hội*.

Công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật đôi khi còn mang tính hình thức, chưa kịp thời. Nhân dân thiếu hiểu biết nên không thể tham gia phản biện có hiệu quả. Hơn nữa, ý thức trách nhiệm về quyền và nghĩa vụ của một số người dân chưa cao, tham gia nhưng thiếu kiến thức, thiếu hiểu biết về pháp luật hoặc tham gia mang tính chất "phản đối", gây rối trật tự trị an.

- *Về công tác kiểm tra, giám sát*: Công tác kiểm tra và giám sát hoạt động phản biện hiện nay chưa khoa học nên trong quá trình triển khai chính sách đã xảy ra nhiều vụ việc tham nhũng, lãng phí, tác động tiêu cực tới nền kinh tế - xã hội. Chẳng hạn, có những dự án đền bù cho người nông dân 130 nghìn đồng/m<sup>2</sup>, nhưng sau đó chủ đầu tư bán tới 43 triệu đồng/m<sup>2</sup>, dẫn tới khiếu nại, khiếu kiện... ở nhiều cấp. Mỗi năm, cả nước có hàng vạn dự án đầu tư từ ngân sách nhà nước và dự án nào cũng buộc phải có

khâu giám sát đầu tư. Nhưng theo Kiểm toán Nhà nước, năm 2008 chỉ có chưa đến 52% các dự án có giám sát và các dự án giám sát hầu như chỉ mang tính thủ tục...

### 3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả phản biện chính sách công.

*Một là*, về phía Nhà nước, cần xây dựng các tiêu chí để đánh giá rõ hơn hiệu quả hình thức sinh hoạt dân chủ ở mọi cấp, mọi ngành, mọi tổ chức, mọi lĩnh vực. Với các tổ chức truyền thông, cần tổ chức tốt các mạng lưới truyền thông, thông tin một cách kịp thời, chính xác về cơ chế, chính sách, các quy định, thủ tục pháp lý... để người dân có cơ hội tham gia một cách tích cực vào hoạt động PBCSC. Trong tiến trình phản biện để xây dựng và ban hành một chính sách mới, những kênh thông tin phản hồi cần được chuyển tải một cách công khai minh bạch.

*Hai là*, về phía MTTQ, cần đưa vào dự thảo điều lệ MTTQ Việt Nam thêm một điểm quan trọng trong nhiệm vụ, quyền hạn là "phản biện xã hội đối với dự thảo, chủ trương, nghị quyết của Đảng; chính sách, pháp luật của Nhà nước về những vấn đề quan trọng của đất nước" nhằm tăng cơ sở pháp lý cho MTTQ từ trung ương đến cơ sở trong hoạt động phản biện. Cùng cố, xây dựng và phát triển MTTQ thực sự trở thành tổ chức đại diện cho nhân dân trong hoạt động phản biện xã hội. MTTQ cần có biện pháp nâng cao trình độ đội ngũ lãnh đạo các cấp; đồng thời, có sự phân cấp trong hoạt động phản biện.

*Ba là*, cần xây dựng những quy định trách nhiệm mang tính pháp lý đối với các cơ quan thẩm quyền được giao nhiệm vụ tiếp thu, phân tích và đánh giá những ý kiến phản biện của người dân. Triển khai đồng bộ công tác kiểm tra, giám sát việc ban hành và thực thi chính sách trên cơ sở những văn bản mang tính pháp lý như cơ quan chịu trách nhiệm, cơ quan phối hợp, chế tài đối với tổ chức, trách nhiệm cá nhân đối với người đứng đầu tổ chức, công tác

(Xem tiếp trang 48).

Để HĐCC thực sự hoạt động có hiệu quả, trở thành một hệ thống các tổ chức hành nghề công chứng ngày càng phát triển, vững mạnh, đặc biệt là tạo được niềm tin đối với người dân, các doanh nghiệp..., Sở Tư pháp thành phố Hà Nội đưa ra một số đề xuất, kiến nghị đối với các cơ quan có thẩm quyền, đặc biệt là Bộ Tư pháp như sau:

- Đề nghị xem xét, ban hành văn bản quy phạm pháp luật chính thức để pháp lý hoá các công văn hướng dẫn. Hiện nay, có nhiều văn bản của Bộ Tư pháp hướng dẫn một số nội dung về HĐCC, nhưng các văn bản này mới chỉ được ban hành dưới dạng công văn, mà theo *Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, công văn không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Điều này tạo ra tâm lý “bất an” cho các VPCC khi thực hiện các giao dịch. Bên cạnh đó, cần rà soát các văn bản liên quan đến HĐCC để sửa đổi, bổ sung cho đồng bộ, thống nhất (các quy định liên quan đến các giao dịch về đất đai, dân sự, hôn nhân gia đình...).

- Bộ Tư pháp cần phối hợp làm việc với Bộ Tài chính sớm ban hành quy định hưởng chính sách ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp trong hai năm đầu HĐCC đối với các VPCC.

- Đề nghị Bộ sớm chủ trì thành lập Hiệp hội Công chứng viên để bảo vệ quyền lợi cho công chứng viên và thống nhất các hoạt động cho các tổ chức hành nghề công chứng. Ngoài ra, cần cấp thẻ công chứng viên để tạo điều kiện thuận lợi cho công chứng viên khi hành nghề.

- Cần ban hành Quy tắc đạo đức hành nghề công chứng chuẩn để áp dụng chung cho hệ thống tổ chức hành nghề công chứng hiện nay.

- Kiến nghị với các cơ quan nhà nước, tuyên truyền rộng rãi về HĐCC trên các phương tiện thông tin đại chúng để người dân nhận thức đúng về chức năng, nhiệm vụ và giá trị pháp lý của HĐCC, đặc biệt là đối với các VPCC □

\* \* \* \* \*

## NHỮNG THUẬN LỢI, KHÓ KHĂN TRONG...

(Tiếp theo trang 26)

tiếp nhận và xử lý ý kiến phản biện... khi chính sách ban hành đến thực thi xảy ra những sai phạm hoặc không có hiệu quả.

Xây dựng văn hóa tranh luận cho mỗi cá nhân ngay từ trong gia đình, nhà trường, ngoài xã hội và xây dựng mô hình xã hội phù hợp cho hoạt động phản biện.

Xây dựng kênh tiếp nhận thông tin phản biện mang tính chính thống. Bởi hiện nay, một vấn đề được dư luận quan tâm là cơ quan, tổ chức nào sẽ là nơi tiếp nhận những ý kiến phản biện của người dân? Ngoài các cơ quan của Quốc hội, HĐND, cần phát huy vai trò của các ban, ngành, đoàn thể, các tổ chức xã hội, vai trò của báo chí... trong việc tiếp thu các ý kiến phản biện. Các cấp chính quyền cũng cần tạo điều

kiện hơn nữa để người dân góp ý, từ đó góp phần nâng cao chất lượng và hiệu quả của công tác PBCSC □

Tài liệu tham khảo:

1. Trịnh Thị Kiều Anh, Sự cần thiết hoàn thiện quy trình hoạch định chính sách công của Việt Nam thời kì hội nhập kinh tế quốc tế.
2. Nguyễn Trần Bạt, Phản biện xã hội, 27-2-2007.
3. Tạp chí Lý luận chính trị số 2/2009.
4. Tài liệu bồi dưỡng về Quản lý hành chính nhà nước (chương trình chuyên viên chính) phần II.
5. Học viện Hành chính Quốc gia, Hoạch định và phân tích chính sách công, tr 13, NXB thống kê - Hà Nội 2003.
6. PGS.TS Nguyễn Chí Mỹ: *Phản biện xã hội và các hình thức, giải pháp thực hiện ở Hà Nội*, 30-4-2009.