

# DÂN CHỦ THAM GIA VỚI PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI SAU 20 NĂM ĐỔI MỚI Ở VIỆT NAM

*Phạm Thị Tính\**

*Dân chủ và tham gia là đề tài thu hút được nhiều nhà nghiên cứu để tâm tìm hiểu, xem xét, tuy nhiên gắn kết đề tài này với phát triển con người, xem xét dưới góc độ phát triển con người thì có lẽ chỉ có các báo cáo về phát triển con người (toàn cầu và địa phương), một số các cuộc điều tra quốc tế và bài viết của các tác giả nước ngoài. Ở Việt Nam và trong các nghiên cứu về Việt Nam của các tác giả nước ngoài, đề tài dân chủ cũng được nghiên cứu khá nhiều song các nghiên cứu xem xét dân chủ và tham gia dưới góc độ phát triển con người thì không nhiều và chưa hệ thống. Trong hơn 10 năm qua, việc thực hiện dân chủ cơ sở ở Việt Nam đã thu được một số thành quả nhất định song những vấn đề tồn đọng cần giải quyết vẫn còn không ít, việc gắn thực thi dân chủ với phát triển con người hứa hẹn một cách làm mới mang lại hiệu quả cho cả việc thực thi dân chủ và phát triển con người hơn là sự tiến hành riêng biệt từng lĩnh vực. Bài viết “tiếp cận dân chủ với nghĩa dân là chủ, tức là tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, thực thi dân chủ vì mục tiêu phát triển con người”, trên cơ sở đó đưa ra một vài khuyến nghị nhằm tăng cường dân chủ tham gia vì mục tiêu phát triển con người.*

## I. BẢN CHẤT, VAI TRÒ CỦA DÂN CHỦ THAM GIA TRONG PHÁT TRIỂN

### I.1. Khái niệm dân chủ và dân chủ tham gia

Cho đến nay, có rất nhiều định nghĩa khác nhau về dân chủ, tùy theo cách thức tiếp cận, mục đích tiếp cận, phương diện, góc độ tiếp cận khác nhau mà có những định nghĩa khác nhau. Dân chủ có thể là một dòng triết học – chính trị (dân chủ phản ánh các giá trị phổ quát như tự do cá nhân, bình đẳng về điều kiện, thống nhất trong tính đa dạng); hay Dân chủ là một chính thể hiện thực thấu tóm mọi khía cạnh vật chất và tinh thần của dân chủ (nền dân chủ); Dân chủ là một khái niệm chính trị pháp lý (hình thức nhà nước);

Dân chủ là một hiện thực kinh tế (thị trường tự do);... Trong phạm vi bài biết này chúng tôi tiếp cận dân chủ với nghĩa *Dân là chủ* - tất cả quyền lực thuộc về nhân dân, thực thi dân chủ vì mục tiêu phát triển con người.

Nguồn gốc của khái niệm *Dân chủ* bắt nguồn từ xã hội Athen cổ đại, theo gốc tiếng Hy Lạp ‘demokratia’ là *quyền lực thuộc về nhân dân, nhân dân có quyền quyết định mọi vấn đề liên quan đến cuộc sống, bản thân và xã hội*, nó cũng được coi là một trong những nguyên tắc thiểu số phục tùng đa số và thừa nhận quyền tự do, bình đẳng của mọi công dân [1, tr.86-87].

*Dân chủ* được hiểu là một thể chế do dân làm chủ và xuất hiện từ cuộc cách mạng tư sản, nó gắn liền với sự ra đời của

\* Ths.; Viện Nghiên cứu Con người.

nhà nước và tồn tại cùng với nhà nước. Đặc trưng cơ bản của nhà nước là: quyền lực công cộng tách rời khỏi nhân dân. Trong nhà nước không thể tồn tại một nền dân chủ trực tiếp thuần túy, hay nói cách khác: nếu toàn thể dân chúng đều có thể trực tiếp tham gia quyết định các công việc của xã hội thì không còn khái niệm dân chủ. Dân chủ chỉ xuất hiện khi xã hội đã tồn tại ba yếu tố: *nhân dân, quyền lực công cộng và mối quan hệ giữa chúng*, ở đó nhân dân là chủ thể của quyền lực. Trong *Bàn về kế ước xã hội*, Rousseau cũng cho rằng không phải ý kiến của số đông là sáng suốt: “*Cơ quan quyền lực tối cao có thể phó thác việc quản lý chính phủ cho toàn dân hoặc cho đại bộ phận dân chúng; như vậy sẽ có nhiều công dân - pháp quan hơn là số công dân thường*” (tr.101). Trong xã hội, có thể có nhà nước mà không có dân chủ nhưng không thể đề cập đến vấn đề dân chủ khi không tồn tại một nhà nước.

Dân chủ bao quát mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, từ kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa tư tưởng; từ các mối quan hệ giữa con người với con người đến quan hệ giữa cá nhân và cộng đồng; giữa công dân với nhà nước, các tổ chức và thể chế hiện hành. Sự tác động trực tiếp và thể hiện rõ nét nhất của dân chủ là trong lĩnh vực kinh tế và chính trị. Cốt lõi nhất của dân chủ trong lĩnh vực kinh tế là lợi ích và trong chính trị là quyền lực thuộc về nhân dân. Điều này được thể hiện thông qua chế độ bầu cử, chế độ kiểm soát quyền lực nhà nước. Ngoài ra, dân chủ còn được thể hiện trong lĩnh vực ý thức – tư tưởng, sự giải phóng khả năng sáng tạo của tư duy con người và tự do tư tưởng. Dân chủ còn được biểu hiện ở mối quan hệ giữa cá

nhân với cộng đồng và xã hội trong sự thống nhất hữu cơ giữa quyền lợi với nghĩa vụ, lợi ích với trách nhiệm.

Thực tế, có rất nhiều hình thức dân chủ đã diễn ra trong lịch sử như: dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, dân chủ bầu cử, dân chủ thảo luận, dân chủ tham gia,... Từ những năm 1990 trở về trước, hình thức *dân chủ đại diện* hoặc *dân chủ bầu cử* thường được đánh giá là hình thức ‘quản trị tốt’. Nhưng, từ những năm 90 trở lại đây hầu hết các nước đều chú trọng nhiều hơn tới *dân chủ trực tiếp* hoặc *dân chủ tham gia*. Vậy dân chủ tham gia là gì, nó có vai trò gì trong phát triển?

Theo Văn kiện đối thoại chính sách năm 2006 về Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ và tăng cường sự tham gia của người dân ở Việt Nam thì: *Dân chủ tham gia – Participatory Democracy* là một hình thức dân chủ trực tiếp quan tâm tới cách làm thế nào để tăng cường hành động công dân và nâng cao chất lượng sự tham gia của người dân, mở rộng vai trò công dân vượt ra ngoài phạm vi đơn thuần chỉ là cử tri đi bầu cử định kỳ.

## **I.2. Bản chất và vai trò của dân chủ tham gia trong phát triển**

“Tham gia” hiện đang được nhìn nhận như là vấn đề *quyền* và *trách nhiệm* của công dân trong việc tham gia vào những hoạt động của cộng đồng, địa phương,... Nó được xem là yếu tố góp phần làm cho chính sách tốt hơn, chính quyền hiệu quả hơn, và nhờ đó kinh tế phát triển nhanh hơn. Sự tham gia của người dân có ý nghĩa nền tảng đối với dân chủ và phát triển. Dân chủ là điều kiện cần cho phát triển bền vững, nó thể hiện qua phạm vi ngôn luận, tính công khai và sự minh bạch. Nếu chỉ dựa vào các cuộc bầu cử thì

vẫn chưa đủ để đảm bảo sự tham gia của người dân. Các đại diện được bầu có thể bị thống lĩnh bởi một bộ phận tinh túy nào đó trong xã hội và họ không thể đại diện cho nhiều người dân trong xã hội, đặc biệt là những người nghèo, người dân tộc thiểu số hoặc những tầng lớp khác bị xã hội loại trừ. Các quan chức chính phủ có thể được bầu và cũng có thể bị phé truất trong các đợt bầu cử. Vì vậy, trong phát triển, sự tham gia của người dân vào các thể chế nhà nước được xem là quyền được tham gia của người dân vào những quyết định có ảnh hưởng tới cuộc sống của họ và nó cũng mang bản chất của hình thức quản trị dân chủ.

Người dân cần tích cực hơn trong việc quyết định các ưu tiên quy hoạch địa phương và tham gia vào các diễn đàn ra quyết định đối với chính quyền và các dịch vụ công. Tham gia lập kế hoạch; thảo luận và lập ngân sách; thảo luận và đưa ra các khuyến nghị; giám sát tham gia tích cực quá trình thực hiện kế hoạch và khiếu nại, tố cáo nếu có sai phạm,... Dân chủ tham gia không chỉ là làm thế nào để tập hợp mọi người lại quanh một diễn đàn mà còn làm thế nào để cải thiện chất lượng tranh luận và tham gia vào các diễn đàn [2, tr.12]. Ngoài ra, nó còn góp phần đảm bảo ổn định chính trị, tạo tiền đề vững chắc cho phát triển kinh tế, là nền tảng góp phần xây dựng một xã hội công bằng và bình đẳng, một xã hội của dân, do dân và vì dân:

- Dân chủ tham gia làm tăng tính minh bạch trong quá trình ra quyết định. Đây là phương thức tốt nhất chống lại chủ nghĩa bằng hữu nhờ quyền 'được biết, được bàn, được làm, được kiểm tra' và cơ chế thực thi quyền được thông tin trong sử dụng

nguồn lực công...

- Tham gia có thể tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển xã hội, đặc biệt là khả năng dung hoà những lợi ích đối nghịch theo phương thức phi bạo lực và không ép buộc. Phương thức này sẽ tạo ra ý thức cộng đồng và sự tin cậy, hỗ trợ lẫn nhau nhằm thiết lập, xây dựng nguồn vốn xã hội tiềm năng và thiết lập những giá trị xã hội, tạo thói quen cho đông đảo người dân sống có pháp luật và hành động theo pháp luật, đưa xã hội hoạt động hiệu quả và công bằng hơn góp phần giảm bớt tội phạm, tham nhũng và bạo lực.

- Việc tham gia trực tiếp của người dân còn có ý nghĩa quan trọng đối với việc quản trị những khách hàng sử dụng đáng kể các nguồn lực công như: được sử dụng các nguồn vốn tín dụng ưu đãi, các nguồn lực cũng như cơ sở hạ tầng sẵn có tại địa phương và có ảnh hưởng đáng kể đến phúc lợi xã hội. Tuy nhiên, các khách hàng này phải cam kết hoạt động trong khuôn khổ pháp luật và phương hướng phát triển phải phù hợp với lợi ích của người dân địa phương, thực hiện trách nhiệm xã hội, như: thực hiện các cam kết về môi trường, giải quyết các vấn đề việc làm, bảo hiểm, an toàn lao động,...

Như vậy, sự tham gia của người dân đảm bảo cho thị trường vận hành một cách đúng đắn. Nếu người dân không được tham gia vào quá trình ra quyết định, quá trình kiểm tra giám sát,... có thể sẽ xảy ra trường hợp các quyết định quan liêu mặc nhiên cho phép các công ty, doanh nghiệp trên địa bàn trì hoãn việc xây dựng hoặc thực hiện khung pháp lý và điều tiết cần thiết và chính người dân sở tại sẽ phải đối mặt với những hậu quả bất lợi. Thực tế đã xảy ra nhiều ở Việt Nam, đặc biệt ở các

địa phương có các khu công nghiệp, các tập đoàn lớn hoạt động, một trong số nhiều vụ điển hình là Công ty sản xuất bột ngọt Vedan, Miwon đã xả chất thải gây ô nhiễm môi trường ảnh hưởng nặng nề tới sức khoẻ, đời sống kinh tế cũng như tinh thần của người dân sở tại trong khi khung pháp lý để xử lý vi phạm không rõ ràng, thiếu nhất quán. Tình trạng các nhà đầu tư dính líu vào các trường hợp tham nhũng của giới chính trị và các vụ hối lộ với quy mô lớn đang xảy ra khá phổ biến như vụ đất đai ở Quán Nam - Hải Phòng, Hai Chi ở Nha Trang - Khánh Hoà,... Thực tế cũng cho thấy, chưa có vị chủ tịch tập đoàn hay vị lãnh đạo địa phương nào dám đứng ra chịu trách nhiệm khi đầu tư bị đổ bể hay hoạt động bất hợp pháp bị phanh phui. Nơi nào lãnh đạo chuyên quyền, bưng bít thông tin, trì hoãn quyết định nhằm bảo vệ đặc quyền đặc lợi của thân bằng cố hữu thì ở đó dân chủ tham gia sẽ bị hạn chế tối đa, quyền lợi chính đáng của người dân thường không được bảo đảm.

Dân chủ tham gia chỉ đạt được mục tiêu của mình khi nó được xây dựng dựa trên khả năng tiềm tàng của dân chủ trong việc giúp cộng đồng đạt được và duy trì những cái cách kinh tế khó khăn. Trọng tâm của dân chủ tham gia là được thảo luận công khai và cho phép sự dung hoà giữa các lợi ích khác nhau, cho phép đạt được thoả thuận rộng rãi về cái cách và phương hướng phát triển trên cơ sở sự nhất trí cao, công bằng và sự mong đợi của số đông. Và như vậy, dân chủ, sự tham gia là một đòi hỏi tất yếu khách quan vì mục tiêu thực thi dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân. Trong thực tiễn cuộc sống, đoàn kết là tiền đề thúc đẩy dân chủ, muốn đoàn kết thật sự thì phải bảo đảm

tính dân chủ, công khai. Chỉ có thực sự tôn trọng và tin cậy lẫn nhau thì mới có sự đoàn kết thực tâm, thực lòng vì mục tiêu chung, lợi ích chung. Điều này cho thấy sự cần thiết phải mở rộng dân chủ, tăng cường dân chủ tham gia trong đời sống xã hội để mọi quan hệ ứng xử trong xã hội đều trên tinh thần bình đẳng, tôn trọng, tin cậy, hợp tác để cùng phát triển.

### 1.3. Dân chủ và dân chủ tham gia ở Việt Nam

Ở Việt Nam, quy chế Dân chủ cơ sở năm 1998 là mốc đánh dấu quá trình triển khai thực thi dân chủ, tạo môi trường và điều kiện để xây dựng và thực hiện các chủ trương, chính sách của nhà nước theo hình thức dân chủ trực tiếp. Trong đó quy định nội dung công việc và mức độ tham gia khác nhau của người dân theo hình thức: *dân biết, dân bàn, dân làm và dân kiểm tra giám sát.*

*Dân biết:* được thể hiện qua nhiều cấp độ, những điều buộc nhà nước phải cho dân được biết, phải công khai hóa, khắc phục các kiểu quản lý thiếu minh bạch. Dân biết không chỉ để giải quyết những vấn đề về quyền và lợi ích của chính họ mà quan trọng hơn còn đóng góp vào việc cải biến xã hội, thúc đẩy tiến bộ xã hội. Xã hội càng phát triển, nhu cầu thông tin sẽ càng lớn, vì vậy phải cho dân biết rộng, biết sâu những thông tin của cộng đồng có liên quan đến quyền và lợi ích của họ. Đảng, chính quyền cần định hướng cho dân nên biết cái nào trước, cái nào sau, nội dung nào cấp bách, nội dung nào chưa cấp bách nhằm đáp ứng quyền được thông tin của người dân.

*Dân bàn:* thể hiện sự tôn trọng quyền được phát ngôn, được biểu thị ý chí, nguyện vọng của nhân dân đối với cộng

đồng cũng như với cơ quan quản lý. Không có cơ chế dân chủ thì nhân dân sẽ không có điều kiện “bàn” các vấn đề mà họ quan tâm, các vấn đề liên quan đến quyền và lợi ích của họ. Nếu dân được bàn, được nói ra những điều họ suy nghĩ, trăn trở và quan trọng là có cơ chế thu nhận những ý kiến của nhân dân, thì chắc chắn các quyết định đổi mới sẽ nhanh chóng ra đời, tiết kiệm được thời gian tìm tòi, mò mẫm. Đối với mỗi cơ sở, muốn “dân bàn” có hiệu quả, hữu ích tránh hình thức, đòi hỏi phải có lãnh đạo, định hướng sát sao. Nội dung nào bàn trước, nội dung nào bàn sau; những vấn đề nào cần bàn, cần củng cố thêm thông tin cho nhân dân được bàn một cách công khai, dân chủ và có tổ chức thì hiệu quả sẽ cao.

*Dân làm:* thể hiện hành vi cụ thể, hành động “dân làm” gắn chặt với “dân biết”. Bên cạnh lợi ích cộng đồng thì lợi ích chính đáng của người lao động, nhất là lợi ích kinh tế cần được coi trọng để tạo động lực cho quần chúng. Ngoài những đóng góp mang tính nghĩa vụ như thuế, đòi hỏi người dân phải phục tùng còn có nhiều hình thức đóng góp xuất phát từ chủ trương xã hội hóa để xây dựng các công trình công cộng (điện, đường, trường, trạm) rất cần sự hỗ trợ của nhân dân. Để dân làm nhiệt tình, đúng đắn thì bản thân người lãnh đạo phải gương mẫu và đi đầu trong mọi việc cho nhân dân noi theo.

*Dân kiểm tra:* ngày nay, dân trí đã cao, ý thức người dân về việc tuân thủ pháp luật cũng đã được đề cao. Trong thời gian vừa qua hàng loạt các vụ tham ô, tham nhũng được phát hiện phần nhiều là do nhân dân và báo chí. Các công trình xây dựng bị rút ruột, làm ẩu, giá khổng, các công trình bị sập, lún, nứt và không sử

dụng được, các cơ quan chức năng có thẩm quyền phải xử lý, giải quyết... vậy việc giải quyết đó khách quan đến mức nào? đều không thoát khỏi tai mắt của dân. Nếu thiếu sự kiểm tra giám sát của dân, thiếu sự kiên quyết của chính quyền thì các vụ việc tiêu cực đó không bao giờ được phát hiện. Nhân dân có thể phát hiện ra những vụ việc sai phạm và kiến nghị để các cơ quan có thẩm quyền làm sáng tỏ mức độ sai phạm và có hình thức xử lý thích đáng. Chỉ thị 30 (18/2/1998) của Bộ Chính trị về xây dựng và thực hiện quy chế dân chủ ở cơ sở đã nhấn mạnh: “*khâu quan trọng và cấp bách trước mắt là phát huy quyền làm chủ của nhân dân ở cơ sở, là nơi trực tiếp thực hiện mọi chủ trương, chính sách của Đảng và nhà nước, là nơi cần thực hiện quyền dân chủ của nhân dân một cách trực tiếp, rộng rãi nhất*”. Việc thực hiện quy chế dân chủ thời gian qua thể hiện qua một số điểm cơ bản sau:

- *Lập kế hoạch tham gia:* hình thức này huy động được nhiều sự tham gia nhất, nó được triển khai thí điểm trong khuôn khổ một số dự án nhỏ của tổ chức phi chính phủ quốc tế nhằm xây dựng năng lực cho người dân địa phương để địa phương tham gia ngày càng nhiều hơn vào sự phát triển của đất nước. Và, mô hình này được triển khai rộng hơn ở 13 tỉnh miền Trung và 6 tỉnh miền núi phía Bắc Việt Nam dưới sự tài trợ của Ngân hàng Thế giới với những dự án phát triển cơ sở hạ tầng nông thôn, thực hiện theo hình thức *Khoán chi cho xã* nhằm thiết lập các cơ chế tham gia dưới sự hướng dẫn của cán bộ dự án. Địa phương được cấp kinh phí trên cơ sở tự xác định và quản lý thông qua quy trình tham gia cộng đồng. Người dân được tạo cơ hội để bàn bạc thảo luận về các lĩnh

vực: kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của xã; sử dụng đất ở địa phương, quản lý quỹ đất công; quy hoạch các khu dân cư mới; các kế hoạch dự án huy động và sử dụng đóng góp của dân trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng; xác định - điều chỉnh địa giới hành chính, chương trình mục tiêu quốc gia cấp xã, kế hoạch đền bù đất,... Vấn đề thu hút được đông đảo sự tham gia của người dân nhất là các Chương trình thực hiện mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và Chương trình 135 về xây dựng cơ sở hạ tầng quy mô nhỏ ở cấp xã. Các chương trình này thành công là do có sự tham gia của người dân vào việc lập kế hoạch, lập danh sách hộ nghèo theo đánh giá của dân. Tuy nhiên, chất lượng tham gia được đánh giá là phụ thuộc nhiều vào chính quyền xã và trưởng thôn có thiện chí và có năng lực thực hiện cách lập kế hoạch có sự tham gia hay không [2, tr.21].

- *Tham gia lập ngân sách*: Việc lập ngân sách đã được phân cấp và có tính tham gia hơn trong một số chương trình mục tiêu quốc gia. Tuy nhiên, nhiều địa phương người dân vẫn chưa được thực hiện quyền có tiếng nói trong cách thức thu thuế và chi tiêu các khoản cấp phát của trung ương, chưa minh bạch tài chính và không công khai ngân sách chung, ngân sách xã vẫn được xem là mục đích tự thân chứ chưa được nhìn nhận như là phương tiện để đạt tới mục đích cuối cùng là phát triển nông thôn bền vững, tạo quyền cho địa phương, minh bạch và trách nhiệm giải trình của địa phương. Mọi gánh nặng của dịch vụ công, đặc biệt là giáo dục và y tế thì các hộ gia đình vẫn phải tự lo chi trả theo chính sách xã hội hóa. Các khoản đóng góp, các loại phí dịch vụ đang là gánh nặng đối với ngân sách hộ gia đình

cộng với việc họ không có tiếng nói trong việc quyết định chi tiêu các khoản đóng góp, không có sự giải trình minh bạch trong chi tiêu đã làm tan vỡ những ảo tưởng về dân chủ, về sự tham gia của người dân hiện nay [2, tr.26].

- *Giám sát tham gia*: Việc theo dõi và giám sát các công việc của Chính phủ là một trong những hoạt động quan trọng trong chương trình dân chủ trực tiếp, được Nghị định dân chủ cơ sở năm 1998 ghi nhận, có 4 hình thức kiểm tra giám sát đối với các hoạt động và dịch vụ của chính phủ. Ngoài ra, với các dự án cụ thể còn có ban Giám sát dự án, ban Quản lý dự án,... Mỗi ban có từ 3 đến 5 thành viên, thuộc quyền quản lý của Mặt trận tổ quốc địa phương và Hội đồng nhân dân xã. Thành viên các ban này thường là cán bộ các sở và các tổ chức đoàn thể. Các ban này chịu ảnh hưởng mạnh từ Ủy ban nhân dân, vì thành viên của ban do Ủy ban chỉ định từ cán bộ Ủy ban và đại diện các đoàn thể. Mặc dù cơ chế giám sát còn yếu nhưng hoạt động của ban Giám sát ở một số nơi cũng từng bước được cải thiện. Ban đã hành động minh bạch trong quá trình giải quyết, thông báo công khai họ là ai, họ có nhiệm vụ gì để người dân biết vai trò của họ. Đặc biệt từ khi xã hội hóa các dịch vụ công, một số địa phương đã thử nghiệm hình thức "thẻ báo cáo" để đo mức độ tiến bộ, đánh giá chất lượng dịch vụ và tạo điều kiện để công dân phản ánh về chất lượng dịch vụ hành chính.

- *Đơn thư khiếu nại và tố cáo*: là cách thức để công dân thể hiện quan điểm của mình về những sai phạm trong quản lý, đặc biệt là trong sử dụng đất và tham nhũng. Theo Luật Khiếu nại và tố cáo 1998 công dân được quyền gửi đơn khiếu

nại đối với các quyết định hành chính. Nhưng, đơn thư trước hết phải gửi đến cấp hành chính mà mình đang khiếu nại hành vi của họ, đơn tố cáo nặc danh được coi là không có giá trị. Hình thức này mang nặng tính hình thức và nhiều quy định bất cập, thiếu cơ chế thực hiện, đơn thư ít được giải quyết, nhiều người dân ngại khiếu nại cán bộ địa phương vì sợ bị trả thù, nhiều người không biết phải gửi đơn đến đâu nên cứ gửi đến cơ quan cao nhất là Quốc hội vì họ tin tưởng sẽ được giải quyết. Tuy nhiên, Quốc hội không có nguồn lực để đảm bảo các đơn thư khiếu nại được giải quyết thỏa đáng, cơ quan trả lời đơn thư chủ yếu là Thanh tra của các Bộ, nên các đơn thư gửi đến Quốc hội đều được chuyển đến ban Thanh tra xem xét và trả lời.

Sau 10 năm thực hiện quy chế dân chủ, chúng ta đã đạt được một số thành tựu:

- Thực hiện quy chế dân chủ đã mở ra một trong những khả năng tốt nhất để phát huy quyền làm chủ của nhân dân, phát huy sức sáng tạo, đoàn kết, đồng thuận của dân trong việc xây dựng chế độ dân chủ, chế độ nhà nước của dân, do dân và vì dân.

- Thực hiện quy chế dân chủ đã góp phần nâng cao vị thế xã hội người chủ của dân, rèn luyện năng lực làm chủ của dân, thiết lập mối quan hệ tác động qua lại giữa dân và chính quyền ở cơ sở. Tạo cho dân có công cụ tham gia quản lý, giám sát chính quyền và những người đại diện của mình, vị thế người chủ và hành động làm chủ của nhân dân được đảm bảo. Dân được tiếp cận nhiều hơn, đầy đủ và kịp thời hơn những thông tin cần thiết cho đời sống của mình. Đây là sự khởi đầu để dân có thể thực hành quyền dân chủ, được bàn

bạc, được thảo luận và quyết định tập thể bởi sự nhất trí hành động theo đa số. Dân được cử các đại diện của mình vào việc kiểm tra, giám sát, nhất là trong lĩnh vực kinh tế - tài chính thông qua các ban thanh tra nhân dân. Dân cũng có quyền góp ý, kiến nghị, khuyến nghị, khiếu nại với chính quyền cơ sở và cấp trên về những vấn đề mà chính quyền đưa ra để lấy ý kiến nhân dân trước khi quyết định [4, tr.139].

- Thực hiện quy chế dân chủ đã tạo ra một lực đẩy chính trị - xã hội rất quan trọng để thực hiện xoá đói giảm nghèo cho nông dân, đảm bảo cho dân làm chủ, dân được tiếp cận thông tin; được vay vốn mở rộng, nâng cao năng lực sản xuất; tạo việc làm, thu hút lao động; được thảo luận và bình xét, đánh giá công khai hiện trạng và định mức đói nghèo; đảm bảo công bằng và dân chủ trong việc xét vay vốn có ưu đãi để phát triển sản xuất,...

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được, quá trình thực hiện dân chủ cũng còn bộc lộ những yếu kém và hạn chế nhất định.

- Do nhận thức còn hạn chế, người dân chưa thấy hết được tầm quan trọng, ý nghĩa sâu sắc, tính cấp bách và lâu dài của vấn đề dân chủ đặc biệt là dân chủ tham gia nên không ít cán bộ, đảng viên còn biểu hiện thiếu trách nhiệm trong công tác lãnh đạo, chỉ đạo, thiếu gương mẫu trong thực hiện quy chế dân chủ.

- Trình độ dân trí của một bộ phận nhân dân còn hạn chế, ý thức làm chủ chưa cao, sự hiểu biết về dân chủ và pháp luật còn chưa đầy đủ; tư tưởng tự do, vô tổ chức, bè cánh, dòng họ còn khá nặng nề; năng lực giám sát của nhân dân còn hạn chế, nhiều người còn thờ ơ với việc thực hiện quy chế dân chủ; tham gia hình thức

hoặc chỉ quan tâm tới quyền lợi mà xem nhẹ trách nhiệm, nghĩa vụ, thậm chí tại nhiều địa phương còn để xảy ra tình trạng một số phần tử xấu đã lợi dụng dân chủ, vi phạm pháp luật, làm mất trật tự xã hội.

- Một trong những trở ngại lớn nhất đối với dân chủ tham gia hiện nay là “bệnh hình thức”, nó xảy ra cả với cán bộ lãnh đạo và người dân. Cơ sở tổ chức họp dân để thảo luận nhưng thực chất không hề có sự thay đổi, cho phép người dân phát biểu nhưng không có hành động những điều dân kiến nghị, dân bày tỏ, không có cơ chế đảm bảo chất lượng của sự tham gia cũng như động cơ khuyến khích sự tham gia.

## II. DÂN CHỦ THAM GIA VỚI PHÁT TRIỂN CON NGƯỜI

### II.1. Phát triển con người theo quan điểm của Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP)

Không phải ngẫu nhiên mà triết lý *con người là trung tâm của sự phát triển* do Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP) đưa ra năm 1990 cùng với báo cáo đầu tiên về Phát triển con người lại làm thỏa mãn thái độ của nhiều cộng đồng, nhiều giới chức xã hội, nhiều nền văn hóa, tôn giáo,... đến vậy. Họ đều thừa nhận giá trị con người và đều phấn đấu vì sự phát triển của chính con người. Mọi kế hoạch, chính sách, chiến lược phát triển trong xã hội đều nhằm nâng cao đời sống vật chất và tinh thần cho con người, của con người và vì con người. *‘Của cải đích thực của một quốc gia là con người của quốc gia đó. Và mục đích của phát triển là để tạo ra một môi trường thuận lợi cho phép con người được hưởng cuộc sống lâu dài, khỏe mạnh và sáng tạo. Chân lý*

*giản đơn nhưng đầy sức mạnh này rất hay bị người ta quên mất trong lúc theo đuổi của cải vật chất và tài chính’*. Tuyên ngôn đầy ấn tượng này của Báo cáo phát triển Con người (HDR) 1990 đã thuyết phục được các quốc gia nhìn nhận lại và thống nhất mục tiêu phát triển của mình.

Theo HDR 1990: *Phát triển con người là quá trình mở rộng cơ hội lựa chọn để con người có thể nâng cao chất lượng sống toàn diện của chính mình một cách bền vững*. Nội dung chủ yếu của khái niệm này gồm:

- Phát triển con người là quá trình mở rộng cơ hội lựa chọn của từng người và của từng cộng đồng. Ở đâu con người có nhiều cơ hội hơn để lựa chọn, thì ở đó điều kiện phát triển con người sẽ tốt hơn.

- Phát triển con người là quá trình tăng cường các năng lực lựa chọn cho từng người và cho từng cộng đồng. Ở đâu con người có năng lực lựa chọn cao hơn, thì ở đó trình độ phát triển con người cũng cao hơn.

- Quá trình mở rộng cơ hội và tăng cường năng lực lựa chọn chính là môi trường làm cho con người có nhiều cơ hội hơn để được giáo dục, được chăm sóc y tế, tăng thu nhập và đảm bảo việc làm,... của con người tăng lên.

Sự phát triển con người bao gồm hai mặt: đầu tư để phát triển những khả năng của con người và sử dụng những khả năng đó một cách có hiệu quả trong thực tiễn. Ở đầu vào, nhân tố quyết định sự phát triển là vốn con người, tiềm năng con người. Ở đầu ra, mục tiêu của sự phát triển là chất lượng sống được nâng cao, con người được học hành và được phát triển, được chăm sóc sức khỏe để sống lâu dài và khỏe mạnh [14, tr.97]. Nhân tố con người



đóng vai trò quyết định suốt cả quá trình, bởi con người vừa là mục tiêu vừa là động lực của sự phát triển. Phát triển con người bao hàm tất cả mọi sự lựa chọn của con người trong mọi xã hội ở mọi giai đoạn phát triển. Nó bắt nguồn từ những mục tiêu lâu dài của xã hội và tạo ra sự phát triển xung quanh con người bởi con người là trung tâm của sự phát triển.

## **II.2. Dân chủ tham gia với phát triển con người**

Dân chủ và sự tham gia của người dân có vai trò và tác dụng to lớn đối với phát triển con người. Dân chủ thừa nhận những giá trị nhân phẩm, tự do của con người, là thước đo sự phát triển trình độ giải phóng của con người, là sự kết tinh của mọi giá trị xã hội và chi phối trực tiếp sự phát triển của mỗi cá nhân cũng như của cả cộng đồng: diện mạo, nhân cách của mỗi cá nhân cũng như hệ giá trị của nhân cách xã hội được hình thành và phát triển như thế nào đều tùy thuộc vào mức độ và tính phổ biến của thực tiễn dân chủ của cộng đồng đó. Dân chủ vừa là nguyên nhân lại vừa là kết quả, vừa là động lực lại vừa là mục tiêu của tiến bộ và phát triển, là tiền đề và điều kiện để thực hiện bình đẳng, công bằng và tự do cho con người và xã hội. Mỗi thành tựu đạt được trong xã hội lại khẳng định giá trị xã hội của dân chủ và thúc đẩy dân chủ phát triển, góp phần củng cố vững chắc tính pháp lý và tính nhân văn của dân chủ.

Để 'tham gia' thực sự là một động lực, một giá trị và một sức mạnh thúc đẩy dân chủ để phát triển kinh tế, chính trị, xã hội, văn hóa, thúc đẩy sự phát triển con người,... phải không ngừng phát huy và nâng cao ý thức dân chủ, quan tâm tới năng lực thực thi dân chủ của người dân.

Trước hết là khả năng tự ý thức về vị thế của mình, về sự ràng buộc giữa lợi ích và trách nhiệm, giữa quyền, nghĩa vụ và bổn phận của công dân. Không có sự phát triển nào của cá nhân ở bên ngoài sự tác động, ảnh hưởng của phát triển cộng đồng. Cũng không có lợi ích và quyền hạn nào tách rời khỏi những ràng buộc tương ứng về trách nhiệm và nghĩa vụ. Mọi hành vi và hoạt động của con người đều chịu sự tác động tất yếu của tổ chức, của thể chế. Giữa cá nhân, cộng đồng và xã hội có mối quan hệ ràng buộc trong khuôn khổ thể chế và tất cả các mối quan hệ đó đều có sự chi phối, điều chỉnh của pháp luật và các giá trị đạo đức, dư luận xã hội. Sự tham gia của người dân thường được huy động nhiều nhất ở đơn vị hành chính cấp cơ sở, đó là cấp thôn và xã - nơi người dân gần gũi nhất với các thể chế có tác động trực tiếp đến cuộc sống của họ. Đây cũng là lý do vì sao 'dân chủ trực tiếp' thường đi đôi với quá trình phân cấp. Dân chủ trực tiếp và phân cấp ở mức độ tốt sẽ tạo cho nhiều người cơ hội tốt hơn để tham gia, để bảo vệ quyền lợi chính đáng của mình, đặc biệt đối với người thiểu số, với nhóm yếu thế, nhóm bị xã hội loại trừ và tăng cường tính hiệu quả, minh bạch trong việc cung cấp các dịch vụ.

Tham gia một cách chủ động và tích cực hơn vào các hoạt động chính trị của cộng đồng, người dân còn nâng cao được chính năng lực lựa chọn của mình góp phần nâng cao mức sống cho bản thân, phúc lợi cho cộng đồng và toàn xã hội. Dân chủ sẽ tạo cho người dân nhiều cơ hội tham gia để được chia sẻ, được cống hiến, được học hỏi và được nâng cao năng lực nhằm đáp ứng nhu cầu cuộc sống ngày một tốt hơn. Trong cuộc sống, ngoài quan

tâm đến kinh tế, thu nhập, mỗi người còn phải quan tâm đến những khía cạnh khác như văn hoá, chính trị, y tế, giáo dục,... quyền tự do cá nhân, quyền được tiếp cận các dịch vụ y tế, quyền được hưởng một nền giáo dục tốt hơn, quyền được có chỗ ở tốt hơn, quyền có việc làm có ý nghĩa hơn phù hợp với điều kiện kinh tế của mình, được tham gia đầy đủ và tích cực hơn vào các hoạt động của cộng đồng và xã hội,... Sự quan tâm của mỗi cá nhân tùy thuộc vào quan điểm, sở thích, điều kiện và năng lực của mỗi người. Trong một xã hội dân chủ, nhân quyền sẽ được tôn trọng và được đảm bảo, cơ hội tham gia của mọi người đều được mở rộng và bình đẳng, tuy nhiên chất lượng tham gia lại tùy thuộc vào năng lực, khả năng của mỗi người.

Đã được hưởng thụ các điều kiện sống tốt hơn, con người cần phải có năng lực và điều kiện để thực hiện các mục đích đã đặt ra trong cuộc sống. Năng lực là điều kiện cần thiết để biến các mong ước thành hiện thực, trong nhiều trường hợp nó còn có thể tạo ra những cơ hội mới cho con người. Khi một người có năng lực họ sẽ biết nắm bắt cơ hội để phát triển năng lực của mình một cách tối ưu và sẽ thu được thành quả cao, sẽ được hưởng thụ cuộc sống ở mức cao hơn, được hưởng các dịch vụ tốt hơn: y tế - chăm sóc sức khoẻ; giáo dục, đào tạo, việc làm,... tốt hơn. Khi con người có những năng lực cơ bản để nhận thức quyền lợi và trách nhiệm của mình, họ sẽ tham gia một cách chủ động, tích cực và sáng tạo hơn vào các hoạt động của cộng đồng. Sự tham gia này sẽ là yếu tố tích cực thúc đẩy quá trình phát triển xã hội, phát triển con người một cách bền vững. Sự tham gia của người dân vào các

hoạt động của cộng đồng là điều kiện để nâng cao kiến thức và kinh nghiệm cá nhân với từng vấn đề, từng lĩnh vực cụ thể của cuộc sống. Tham gia cũng là điều kiện để người dân mở rộng, tích lũy và nâng cao kiến thức, kinh nghiệm và điều chỉnh văn hoá tham gia của mỗi cá nhân trong môi trường làng, xã cho phù hợp. Phát huy dân chủ trong việc lấy ý kiến nhân dân xây dựng chính sách phát triển cộng đồng, lấy ý kiến nhân dân góp ý vào dự thảo luật, trưng cầu dân ý,... là những hình thức tuyên truyền và phổ biến kiến thức hữu ích, có tác dụng khuyến khích nhân dân tham gia tìm hiểu và tra dồi kiến thức pháp luật, phát huy tính sáng tạo của nhân dân tham gia hiến kế xây dựng, phát triển làng xã và đất nước ngày một văn minh và giàu đẹp hơn.

Xây dựng, phát triển ý thức dân chủ và văn hoá tham gia của người dân vào đời sống cộng đồng đòi hỏi phải hình thành và khẳng định được ý thức của cá nhân, vai trò và trách nhiệm cá nhân với tính liên kết xã hội giữa các cá nhân trong quan hệ cộng đồng, xã hội. Nếu không sẽ không thể hình thành và phát triển được năng lực thực thi dân chủ cũng như dân chủ tham gia. Khi năng lực cũng như nhận thức và ý thức của con người được nâng cao họ sẽ tự giác và tích cực hơn trong thực thi dân chủ. Điều này giúp cho việc hình thành và phát huy văn hóa dân chủ trong xã hội và khẳng định nhân cách cá nhân với tư cách là chủ thể hoạt động. Khi văn hóa dân chủ đã trở lên phổ biến trong xã hội thì các mục tiêu phát triển của xã hội như dân chủ, bình đẳng, công bằng,... sẽ dễ dàng đạt được. Sự bình đẳng của mọi công dân trước pháp luật được đề cao, không chỉ công bằng trong phân phối lợi ích mà còn

phải công bằng về cơ hội phát triển cho tất cả mọi người. Khi đó con người sẽ có nhiều cơ hội được tham gia vào các hoạt động của cộng đồng và cơ hội lựa chọn hướng phát triển phù hợp với năng lực, sở trường của cá nhân nhằm nâng cao đời sống vật chất và tinh thần phù hợp với một xã hội văn minh và phát triển bền vững.

#### IV. MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ NHẪM TĂNG CƯỜNG DÂN CHỦ THAM GIA

Trong công cuộc đổi mới và phát triển hiện nay, chúng ta cần tiếp tục đẩy mạnh việc thực hiện dân chủ, đặc biệt là dân chủ tham gia trong mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Cần quán triệt sâu sắc tinh thần của Đại hội X: “Dân chủ xã hội chủ nghĩa vừa là mục tiêu, vừa là động lực của công cuộc đổi mới,... Mọi đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân, có sự tham gia ý kiến của nhân dân”. Xây dựng một xã hội dân chủ, trong đó cán bộ, đảng viên và công chức phải thực sự là công bộc của dân. Thực hiện tốt cuộc vận động “toàn dân đoàn kết xây dựng đời sống văn hóa ở khu dân cư”. Trên cơ sở đó dân chủ tham gia mới thực sự trở thành động lực, phát huy sức mạnh khối đại đoàn kết toàn dân, thúc đẩy mọi phong trào thi đua yêu nước trong các tầng lớp nhân dân góp phần quan trọng vào việc xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân và vì dân. Để tăng cường và đẩy mạnh dân chủ tham gia của người dân nhà nước ta cần:

- Cần hình thành động cơ khuyến khích sự tham gia: Khi triển khai một phương thức tham gia mới mà thiếu động cơ khuyến khích sẽ dẫn đến tình trạng thiếu nhiệt tình của cán bộ và chủ nghĩa hình

thức chắc chắn sẽ tiếp diễn. Trong triển khai thực hiện không có các hình thức thưởng đối với các địa phương làm tốt và phạt đối với những địa phương không triển khai thực hiện hoặc thực hiện hình thức thì sẽ không khuyến khích được sự tích cực tham gia của chính quyền địa phương. Với những hộ tham gia quản trị địa phương, tham gia vào quá trình lập kế hoạch và lập ngân sách cũng cần phải có động cơ khuyến khích và được coi là tiêu chí bổ sung để bình xét danh hiệu gia đình văn hóa, làng, thôn văn hóa... Bên cạnh các danh hiệu cũng cần có động cơ khuyến khích về mặt tài chính với làng, thôn nào đưa ra nhiều biện pháp tiết kiệm chống lãng phí, giám tham nhũng hoặc có các cải tiến nâng cao chất lượng dịch vụ làm lợi cho làng, thôn. Hoặc hình thức tăng lương trước thời hạn, thăng chức cho cán bộ tích cực thực hiện các cách tiếp cận tham gia. Động cơ khuyến khích này nên áp dụng rộng rãi với mọi đối tượng và mọi tổ chức đoàn thể trên địa bàn để có được tác động lớn.

- Với các dự án giữa chính phủ Việt Nam với các nhà tài trợ của các tổ chức phi chính phủ, quốc tế về phát triển cơ sở hạ tầng, Chương trình xoá đói giảm nghèo, phát huy dân chủ tăng cường và mở rộng sự tham gia của người dân,... Để phát huy hiệu quả, các cuộc họp triển khai cần công khai để khuyến khích các cơ quan, chính quyền khác làm theo và phổ biến thông tin cho người dân. Các hình thức của dân chủ cũng được sử dụng một cách công khai với tinh thần cởi mở nhằm tạo cho người dân cảm thấy tự tin và phát biểu một cách cởi mở và thẳng thắn. Tăng cường và chính thức hóa vai trò của xã hội dân sự trong quản trị địa phương. Sự dịch

chuyển xã hội sang hình thức dân chủ tham gia của người dân và sự đáp ứng đầy đủ của chính quyền sẽ là quá trình thay đổi dài hạn đối với Việt Nam vì vậy cần có nhiều dự án và quan hệ đối tác quốc tế để chúng ta có thể sáng tạo chọn lựa các phương pháp phù hợp với tình hình cụ thể và văn hóa Việt Nam.

#### Tài liệu trích dẫn và tham khảo

1. *Từ điển Triết học*, Nxb. Tiến bộ Mát-xcơ-va, bản dịch ra từ tiếng Việt có sửa chữa và bổ sung của Nxb. Tiến bộ và Nxb. Sự thật, 1986.
2. *Văn kiện đối thoại chính sách 2006 – đẩy mạnh chiều sâu dân chủ và tăng cường sự tham gia của người dân ở Việt Nam*.
3. Khánh Anh và Tiến Trường: *Đổi mới hệ thống chính trị cơ sở nông thôn*, <http://nhandan.com.vn>.
4. Hoàng Chí Bảo (2007): *Dân chủ và dân chủ cơ sở ở nông thôn trong tiến trình đổi mới* – Nxb. Chính trị Quốc gia
5. Huỳnh Đàm: *Nhìn lại 10 năm thực hiện quy chế dân chủ ở xã, phường, thị trấn (25/8/2008)* – Tạp chí cộng sản.
6. Nguyễn Minh Đoan (2007): *Dân chủ với pháp luật* – Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 10 (234).
7. Lê Hương (2008): *Quy chế dân chủ phát huy trí tuệ, sáng tạo của nhân dân* – <http://www.baomoi.com>.
8. Huy Phương (2006): *Hiệu quả từ việc dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra* – <http://www.cpv.org.vn>.
9. Nguyễn Chính Tâm (2007): *Dân chủ cơ sở - nhìn và ngẫm* - NDSG cuối tuần <http://chungta.com>.
10. Nguyễn Quốc Thanh (2008): *Vai trò của pháp luật với vấn đề thực hiện dân chủ ở nông thôn* – cập nhật ngày 20/6/2008 VnExpress.
11. Nguyễn Minh Tuấn (2006): *Dân chủ ở xã từ góc nhìn pháp lý* – Nxb. Công an Nhân dân.
12. Nguyễn Minh Tuấn (4/1/2007): *Khi pháp luật là hiện thân của công lý* – <http://www.chungta.net>.
13. Farrukh Iqbal và Jong-II You: *Dân chủ Kinh tế thị trường và Phát triển từ góc nhìn châu Á* – The world Bank.
14. Hồ Sĩ Quý (2005): *Phát triển con người và phát triển con người Việt Nam qua các báo cáo thường niên về phát triển con người của UNDP* – Niên giám Thông tin khoa học xã hội số 1.