

## KHÁC BIỆT XÃ HỘI TRONG THAM GIA VÀO QUÁ TRÌNH DÂN CHỦ CƠ SỞ

VŨ MẠNH LỢI\* - TRẦN THỊ MINH THỊ\*

Sự phát triển của dân chủ cơ sở là nền tảng quan trọng cho việc xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Những tiến bộ về dân chủ cơ sở góp phần quan trọng huy động sự đồng lòng nhất trí của người dân và đáp ứng những nhu cầu được tham gia ngày càng tăng của người dân vào quá trình phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước.

Sự tham gia của người dân vào quá trình dân chủ cơ sở là cần thiết đảm bảo sự ổn định chính trị, phát triển kinh tế, và góp phần tạo nên một xã hội công bằng và bình đẳng. Phát huy dân chủ là điều kiện tiên quyết để xây dựng bộ máy nhà nước thực sự là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân (Nguyễn Hồng Chuyên, 2011). Cùng với việc thực hiện có hiệu quả *Pháp lệnh Dân chủ cơ sở*, việc tiếp tục đổi mới và ngày càng hoàn thiện chế độ dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trên địa bàn cơ sở đang là đòi hỏi thiết yếu ở nước ta hiện nay. Dân chủ trực tiếp còn gọi là sự tham gia trực tiếp của người dân vào quản lý và chính sách, nhất là cấp cơ sở, thông qua các hình thức gặp gỡ, trao đổi, tương tác trực tiếp với người lãnh đạo.

*Dân chủ trực tiếp* là hình thức mọi công dân trực tiếp thể hiện ý chí và nguyện vọng của mình một cách bình đẳng, không phân biệt giới tính, lứa tuổi, địa vị xã hội. Đây là hình thức hữu hiệu tạo cho nhân dân, với tư cách chủ thể tối cao và duy nhất của quyền lực nhà nước, khả năng tham gia tích cực và chủ động vào các hoạt động của Nhà nước trên các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội. Theo quy định của Hiến pháp 1992, hình thức dân chủ trực tiếp được thực hiện bằng các phương thức sau: chế độ bầu, bãi miễn đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; chế độ gặp gỡ, tiếp xúc với cử tri của đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân; quyền công dân tham gia thảo luận, giám sát các vấn đề phát triển kinh tế-văn hóa, giáo dục, y tế, an ninh trật tự của đất nước và của địa phương; biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, các hình thức tự quản trong sản xuất và cơ sở địa phương, nhân dân bàn và quyết định trực tiếp những vấn đề trên địa bàn địa phương, cơ sở; cũng như tham gia vào các tổ chức đoàn thể quần chúng.

\* PGS.TS, Viện Xã hội học.

\*\* TS, Viện Xã hội học.

*Dân chủ đại diện* là hình thức cơ bản mà thông qua đó, nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước, vận hành theo quy định của Hiến pháp. Đây là hình thức quản trị gián tiếp thông qua hệ thống bầu cử người đại diện, chủ yếu là lãnh đạo thôn bản, Hội đồng Nhân dân, Quốc hội. Theo cơ chế này, nhân dân bầu ra cơ quan đại diện. Cơ quan đại diện trực tiếp nhận quyền lực từ nhân dân nên còn được gọi là cơ quan quyền lực nhà nước, trong đó Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Hình thức dân chủ đại diện của Việt Nam được thể hiện trong quyền công dân bầu cử ba cấp chính quyền.

### **Số liệu và phương pháp**

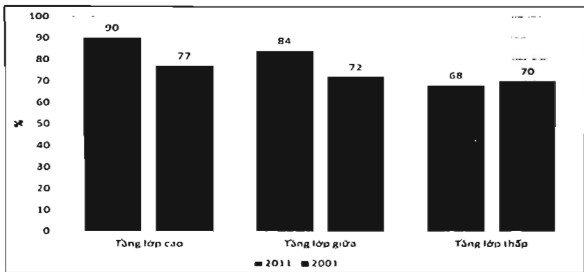
Bài viết này phân tích một vài chiều cạnh khác nhau của dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, bao gồm sự tham gia vào bầu cử HĐND, tham gia vào bàn bạc, giám sát các hoạt động ở địa phương theo tầng lớp xã hội. Bài viết sử dụng số liệu khảo sát Dân chủ cơ sở năm 2001 tại Yên Bái, Nam Định, Bình Định, Dak Lak, và Cần Thơ và Điều tra xã hội học về phân tầng xã hội năm 2012 tại Hà Nam và Tiền Giang của Viện Xã hội học. Sau hơn mười năm, cuộc điều tra xã hội học năm 2012 của Viện Xã hội học lại sử dụng lại một số câu hỏi của cuộc điều tra năm 2001. Tuy hai cuộc điều tra được thực hiện tại các tỉnh khác nhau và với những người được hỏi khác nhau, việc so sánh kết quả cũng gợi ra nhiều điều cần suy nghĩ thêm về việc thực hiện quy chế dân chủ cơ sở.

### **Kết quả nghiên cứu**

Sự phát triển của dân chủ cơ sở liên hệ trực tiếp với sự thay đổi của bộ máy cấu trúc làng, xã, sự hỗ trợ của nhà nước, và mong muốn tham gia của người dân địa phương. Tinh thần trách nhiệm công dân trong bầu cử hội đồng nhân dân địa phương là một chỉ báo quan trọng của việc tham gia vào các hoạt động của quá trình dân chủ cơ sở. Biểu 1 cho thấy tỷ lệ người được hỏi đã đi bầu cử trực tiếp trong cuộc bầu cử HĐND địa phương ngày 22/5/2011 và tỷ lệ tính cho cuộc bầu cử năm 2001<sup>1</sup>. Tỷ lệ đi bầu cử này khá nhất quán với tỷ lệ 71% người dân đi bầu HDND địa phương trong cả nước ghi nhận được trong cuộc nghiên cứu Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2011 (Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng CECODES, Tạp chí Mặt trận UBTW MTTQVN, Ban Dân nguyện Ủy ban Thường vụ Quốc hội, and UNDP, 2012). Có thể thấy người thuộc tầng lớp cao tỏ ra có ý thức chính trị tốt hơn người thuộc tầng lớp thấp hơn, thể hiện qua việc tự mình đi bầu cử chứ không nhờ người khác trong gia đình bỏ phiếu hộ. Có tiền bộ đáng kể trong cuộc bầu cử năm 2011 so với năm 2001 về tỷ lệ người được hỏi đi bầu trực tiếp. Tuy vậy, vẫn còn tỷ lệ nhất định người chưa đi bầu cử, chủ yếu là ở tầng lớp thấp.

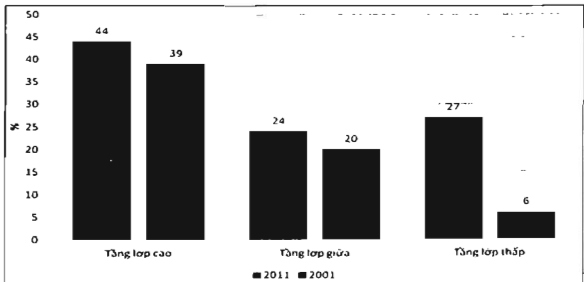
<sup>1</sup> Lưu ý đây là 2 cuộc điều tra khác nhau, ở những địa phương khác nhau nên sự so sánh chỉ là tham khảo. Lưu ý là số liệu năm 2012 tách theo tầng lớp dựa trên nghề chính trong khi số liệu năm 2001 dựa trên mức sống tự nhận.

**Biểu 1. Tỷ lệ người đi bầu cử trực tiếp ngày 22/5/2011 và năm 2001**  
(Năm 2001 là nhóm giàu, trung bình, nghèo tự đánh giá)



Ngoài chỉ báo quan trọng là tỷ lệ người đi bầu, thông kê về người biết những ứng viên mình bầu cho biết chất lượng và hiệu quả thực sự của hình thức bầu cử, giúp phản ánh khách quan ý chí và nguyện vọng của người dân. Biểu 2 cho thấy tỷ lệ người được hỏi biết tất cả ứng cử viên của HĐND địa phương trong cuộc bầu cử năm 2011 và 2001. Ở đây ta cũng thấy tầng lớp cao có tỷ lệ biết rõ các ứng cử viên cao hơn hẳn tầng lớp giữa và tầng lớp thấp. Tuy nhiên, có thể thấy có khoảng cách khá lớn giữa việc có đi bầu cử và biết những người mình bầu cử, ở tất cả các tầng lớp. Việc đi bầu mà không biết rõ các ứng cử viên có thể ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng bầu cử, cũng như là một chỉ báo rõ về sự hạn chế trong tuyên truyền cho chiến dịch bầu cử. Việc tuyên truyền, phổ biến thông tin, trao đổi, tiếp xúc với cử tri địa phương về việc này cần nhận được sự chú ý lớn hơn trong các cuộc bầu cử ở địa phương trong tương lai.

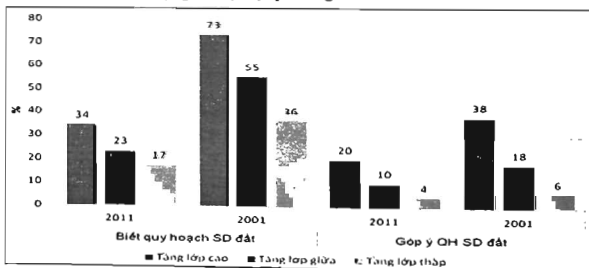
**Biểu đồ 2. Tỷ lệ người biết rõ tất cả ứng viên HĐND trong cuộc bầu cử**



Biểu 3 cho thấy tầng lớp cao có tỷ lệ biết về quy hoạch sử dụng đất ở địa phương và tỷ lệ được tham gia góp ý vào quy hoạch này cao hơn tầng lớp giữa, tầng lớp giữa có các tỷ lệ này cao hơn tầng lớp thấp. Tỷ lệ biết về quy hoạch sử dụng đất ở cả ba tầng lớp đều cao hơn đáng kể so với 20% người trả lời trong cuộc nghiên cứu PAPI năm 2011 trên cả nước biết về quy hoạch sử dụng đất (Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng CECODES, Tạp chí Mặt trận UBTW MTTQVN, Ban Dân nguyện Ủy ban Thường vụ Quốc hội, and UNDP, 2012).

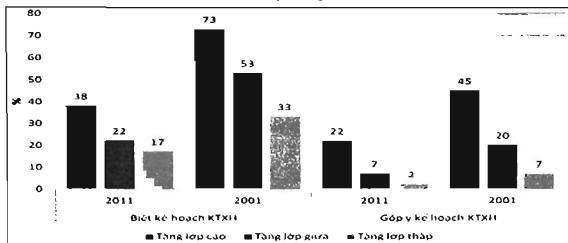
Tỷ lệ biết và được góp ý vào quy hoạch sử dụng đất năm 2011 thấp hơn rất nhiều so với tỷ lệ ghi nhận được năm 2001. Nhìn chung, tỷ lệ người biết quy hoạch sử dụng đất, và trong số họ những người được góp ý là nhỏ so với tổng số người được hỏi. Điều này cho thấy đa số người dân vẫn chưa biết quy hoạch này, và tình hình tỏ ra không được cải thiện trong 10 năm qua. Để thực hiện tốt hơn quyền làm chủ của nhân dân, cần có các hoạt động thông tin có hiệu quả phổ biến cho người dân, đặc biệt là những người bị ảnh hưởng bởi quy hoạch sử dụng đất, người lao động giản đơn, nông dân, người nghèo, và các nhóm xã hội dễ bị tổn thương. Những người ở tầng lớp thấp thường có tư tưởng tự ti, ít tham gia vào các cuộc họp ở địa phương, và có tham gia cũng thường ít phát biểu. Công tác truyền thông, vận động nhân dân cần sáng tạo để kích thích tính tích cực xã hội của các nhóm xã hội này.

**Biểu 3. Tỷ lệ người được hỏi biết và được góp ý vào quy hoạch sử dụng đất tại địa phương năm 2011 và 2001**



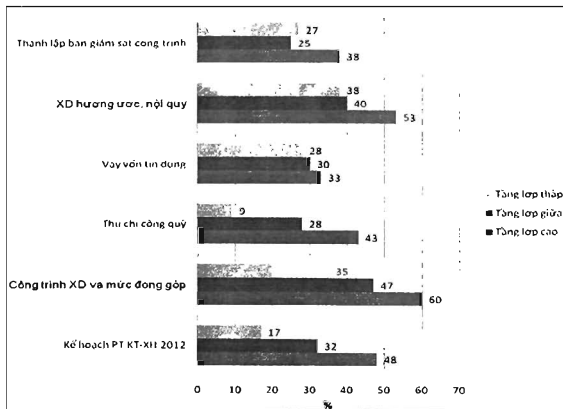
Biểu 4 cho thấy tỷ lệ người biết và được góp ý cho kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội tại địa phương năm 2011 và 2001. Tình hình cũng tương tự như đối với quy hoạch sử dụng đất mặc dù kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội không có tính nhạy cảm cao như quy hoạch sử dụng đất. Người ở tầng lớp cao biết nhiều hơn và tham gia góp ý nhiều hơn người ở tầng lớp thấp. Tình hình có vẻ xấu đi so với năm 2001. Điều này gợi ra rằng dường như việc thực hiện dân chủ cơ sở thời gian gần đây đã không đạt được hiệu quả mong muốn khi không duy trì và phát huy được sự tham gia và góp ý của mọi tầng lớp xã hội. Tầng lớp thấp có thể mất dần khả năng tiếp cận thông tin, cũng như tiếng nói trong các hoạt động phát triển kinh tế xã hội địa phương.

**Biểu 4. Tỷ lệ người được hỏi biết và được góp ý vào kế hoạch phát triển KHTX địa phương năm 2011 và 2001**



Biểu 5 cho thấy tỷ lệ những người có đi họp dân và có phát biểu tham gia thảo luận về các vấn đề quan trọng của địa phương trong năm 2011. Lưu ý là tỷ lệ có đi họp dân không khác nhau đáng kể giữa các tầng lớp, 69% ở tầng lớp cao, 63% ở tầng lớp giữa, và 71% ở tầng lớp thấp. Tuy nhiên việc tham gia thảo luận trong cuộc họp lại rất khác nhau giữa các tầng lớp. Tầng lớp cao tỏ ra có tính tích cực xã hội lớn hơn tầng lớp thấp và tiếng nói của họ có ảnh hưởng lớn hơn ở địa phương. Điều này phần nào thể hiện uy tín và quyền lực của mỗi tầng lớp trong các cuộc họp dân ở địa phương.

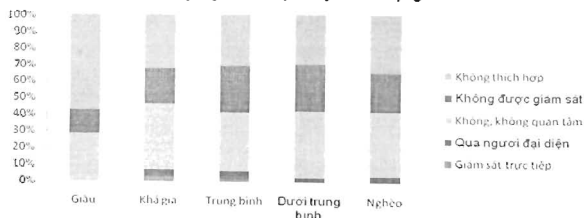
**Biểu 5. Tỷ lệ người có dự họp dân ở địa phương và có tham gia bàn bạc các vấn đề quan trọng của địa phương năm 2011**



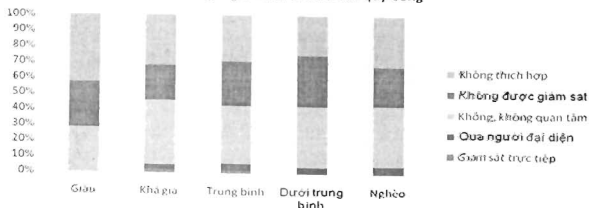
Trong nhiều văn kiện, nghị quyết, Đảng nhấn mạnh vai trò giám sát của nhân dân đối với tổ chức bộ máy và hoạt động của Nhà nước. Trong Nghị định 79/2003/NĐ-CP ngày 7-7-2003 của Chính phủ về “Ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã”, chương V có tiêu đề: “Những việc nhân dân giám sát, kiểm tra” quy định 11 việc mà nhân dân được quyền giám sát, kiểm tra (Điều 12) và 5 phương thức thực hiện những việc nhân dân giám sát, kiểm tra (Điều 13). Tuy nhiên, theo kết quả điều tra năm 2012, hoạt động giám sát các lĩnh vực quan trọng ở địa phương, chẳng hạn việc quản lý và sử dụng đất, và thu chi các quỹ công, còn rất hạn chế trong mọi nhóm xã hội (Biểu 6). Số người được giám sát trực tiếp rất nhỏ, nằm chủ yếu ở nhóm trung bình hoặc khá giả. Tỷ lệ được giám sát qua người đại diện cũng hầu như không đáng kể. Theo kết quả điều tra, đại đa số người dân hiện nay không quan tâm đến quyền được giám sát. Một tỷ lệ không nhỏ khác có quan tâm nhưng không được giám sát, nhất là nhóm dưới trung bình, nhóm nghèo. Điều này gợi ra một thực tế cần quan tâm hơn để nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động dân chủ cơ sở. Cần có những cách thức thu hút tốt hơn sự quan tâm của người dân vào hoạt động giám sát thông qua việc công khai, minh bạch hơn những hoạt động tại địa phương, đồng thời có cơ chế để những giám sát của người dân mang lại hiệu quả thực sự, tránh việc thực hiện mang tính hình thức và hời hợt.

**Biểu 6. Tham gia quản lý giám sát sử dụng đất và thu chi quỹ công**

**Tham gia giám sát quản lý và sử dụng đất**



**Tham gia giám sát thu chi các quỹ công**



## Kết luận

Những bằng chứng ở cả hai cuộc nghiên cứu nêu trên cho thấy có sự khác biệt có hệ thống giữa các tầng lớp khi tham gia vào các hoạt động thực hiện dân chủ cơ sở. Những người ở tầng lớp cao có hiểu biết nhiều hơn, có tiếng nói nhiều hơn, có sự tham gia tích cực hơn vào các hoạt động dân chủ cơ sở ở địa phương so với những người ở tầng lớp thấp. Điều này cho thấy quan niệm về địa vị, uy tín, và quyền lực của phân tầng xã hội là hoàn toàn có lý. Phân tầng theo nghề nghiệp chính cũng đã nắm bắt được đặc điểm này cũng giống như phân tầng giàu-nghèo.

Người thuộc tầng lớp cao tỏ ra có ý thức chính trị, có hiểu biết, và tham gia các hoạt động dân chủ cơ sở tốt hơn người thuộc tầng lớp thấp hơn. So sánh kết quả cuộc điều tra năm 2001 và 2011 cho thấy tình hình thực hiện dân chủ cơ sở năm 2011 có vẻ xấu đi so với năm 2001. Điều này gợi ra rằng dường như việc thực hiện dân chủ cơ sở thời gian gần đây đã không được chính quyền địa phương coi trọng.

Những bằng chứng nêu trong báo cáo gợi ra rằng việc thực hiện dân chủ cơ sở trong những năm qua chưa tốt, có dấu hiệu kém đi so với tình hình 10 năm trước, người ở tầng lớp thấp, người nghèo còn chưa được thông tin đầy đủ và chưa có điều kiện tham gia tích cực vào quá trình này. Nhà nước và các cơ quan chức năng có liên quan cần rà soát lại việc thực hiện các Nghị định về dân chủ cơ sở và có các biện pháp thúc đẩy việc thực hiện thực chất chính sách này ở cấp cơ sở, tạo điều kiện nhiều hơn cho sự tham gia của người dân, đặc biệt là những người ở tầng lớp thấp (nông dân, người lao động giản đơn), người nghèo và những nhóm xã hội dễ bị tổn thương khác. Quản chúng nhân dân cần hiểu vai trò giám sát của mình, trên cơ sở quyền được thông tin. Đảm bảo sự tham gia đầy đủ và có chất lượng quá trình dân chủ cơ sở ngày càng cấp thiết trong bối cảnh Việt Nam đang hiện đại hóa mạnh mẽ và tiến trình hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.

## Tài liệu trích dẫn

- Nguyễn Hồng Chuyên. 2011. Vai trò của thực hiện pháp luật về dân chủ cơ sở ở nước ta hiện nay. *Tạp chí Luật học*, số 7.
- Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng CECODES, Tạp chí Mặt trận UBTW MTTQVN, Ban Dân nguyện Ủy ban Thường vụ Quốc hội, and UNDP. 2012. *Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI) 2011: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân*. Hà Nội: NXB LĐ và ĐKKHXB.