

# PHẢN BIỆN XÃ HỘI VÀ VAI TRÒ CỦA PHẢN BIỆN XÃ HỘI Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

Lê Thị Thiệu Hoa\*

\*ThS. Trưởng ban, Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp

## Thông tin bài viết:

*Từ khoá:* Phản biện xã hội; thực hành dân chủ; nhà nước pháp quyền; kiểm soát quyền lực nhà nước từ bên ngoài.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 02/6/2020  
Biên tập : 12/6/2020  
Duyệt bài : 15/6/2020

## Article Information:

*Keywords:* Social criticism; practice of democracy; rule of law; external control of state power.

## Article History:

Received : 02 Jun. 2020  
Edited : 12 Jun. 2020  
Approved : 15 Jun. 2020

## 1. Khái niệm, đặc điểm phản biện xã hội

Trên thế giới, phản biện xã hội (PBXH) là một vấn đề hoàn toàn không mới. Được xem là hình thức thể hiện quyền tự do ngôn luận của con người, của công dân, PBXH luôn hiện hữu trong đời sống chính trị - xã hội của các thể chế dân chủ, được nhà nước

## Tóm tắt:

Phản biện xã hội là một chủ đề được quan tâm nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau (chính trị, pháp lý, báo chí, truyền thông, xã hội học...). Phản biện xã hội có vai trò quan trọng trong thực hành dân chủ và xây dựng Nhà nước pháp quyền. Vì vậy, trong thời gian tới, nhà nước cần tạo môi trường và các điều kiện cần thiết để phản biện xã hội phát huy được vai trò tích cực của mình.

## Abstract:

Social criticism is a topic in concerns from various perspectives (politics, law, journalism, media, sociology ...). Social criticism plays an important role in the practice of democracy and the development of the rule of law. Therefore, it is necessary to create a comfortable environment and conditions for social criticism to promote its strengths in the coming time.

thừa nhận trên cơ sở các nguyên tắc, tiêu chuẩn quốc tế và khu vực<sup>1</sup>. Ở Việt Nam, PBXH được xem là “sản phẩm” của sự phát triển nền kinh tế thị trường, sự thúc đẩy của việc xây dựng nhà nước pháp quyền cũng như quá trình dân chủ hóa trong đời sống chính trị - xã hội. Khi đề cập đến PBXH thì

1 Điều 19 của Tuyên ngôn quốc tế về nhân quyền năm 1948 (UDHR) quy định rằng “ai cũng có quyền giữ quan điểm mà không can thiệp” và “ai cũng có quyền tự do biểu đạt; quyền này bao gồm quyền tự do tìm kiếm, tiếp in ấn, dưới hình thức nghệ thuật, hoặc thông qua bất kỳ phương tiện truyền thông nào khác tùy theo sự lựa chọn của họ”. Quyền này cũng nhận và phổ biến thông tin và ý kiến các loại, không kể biên giới quốc gia, bất kể bằng lời nói, bằng văn bản hay được quy định tại Điều 19 của Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966, Điều 10 của Công ước châu Âu về nhân quyền năm 1950, Điều 13 của Công ước châu Mỹ về nhân quyền năm 1969 và Điều 9 của Hiến chương châu Phi về quyền con người và quyền các dân tộc năm 1981.

cũng đã có rất nhiều cách giải thích nội hàm khái niệm này. PBXH là việc phân tích, đánh giá, lập luận, tranh luận có tính chất độc lập, khoa học của các lực lượng xã hội (bao gồm cá nhân hoặc tổ chức trong xã hội) nhằm khẳng định hoặc bác bỏ, hay đề xuất sửa đổi chính sách, từ đó giúp cho cơ quan có thẩm quyền xem xét, điều chỉnh chính sách phù hợp hơn với lợi ích chung của cộng đồng.

Như vậy, về bản chất, PBXH là một hình thức thể hiện quyền tự do được xây dựng trên cơ sở quyền tự do ngôn luận. Theo đó, PBXH chính là quyền bày tỏ ý kiến một cách có hệ thống và có cơ sở khoa học nhằm thực hiện quyền dân chủ của cá nhân đã được ghi nhận trong các điều ước quốc tế về quyền con người. Đó là: "1. Mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không bị ai can thiệp; 2. Mọi người có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức truyền truyền bằng miệng, bằng bản viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ"<sup>2</sup>; "Mọi công dân đều có quyền và cơ hội để tham gia vào việc điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua các đại diện được họ tự do lựa chọn"<sup>3</sup>. Như vậy, quyền tự do ngôn luận được hiểu chính là tiền đề, là điều kiện cơ bản cần thiết để người dân thực hiện PBXH và PBXH cũng chính là một trong những hình thức để người dân phát huy vai trò của mình trong việc tham gia quản lý nhà nước và xã hội.

PBXH có các đặc điểm sau:

*Thứ nhất, PBXH phải luôn luôn hướng tới việc xem xét, lập luận, phân tích để từ đó lựa chọn hoặc đề xuất phương án thay đổi một cách chính xác và hợp lý nhất.*

PBXH không chỉ cung cấp thông tin, tư liệu cùng với các ý kiến phân tích, đánh giá tính khả thi và các kiến nghị liên quan đến đối tượng phân biện, mà quan trọng hơn, PBXH phải chỉ ra được những hạn chế, những sai sót nếu có, nêu lên những cách nhìn và giải quyết vấn đề theo các phương án khác nhau mà chủ thể phân biện đưa ra<sup>4</sup>. Với ý nghĩa như vậy thì trong PBXH sẽ có thể bao gồm cả "khen" và "chê", nhưng chủ yếu là dành cho "lời chê". Sự phản ứng mang tính phủ định này là trên tinh thần xây dựng, góp ý của xã hội đối với chính sách, pháp luật của Nhà nước để cơ quan nhà nước có thể xem xét, nghiên cứu, tiếp thu có chọn lọc những hạt nhân hợp lý rồi sửa đổi hay bổ sung cho hợp lý.

*Thứ hai, PBXH là hoạt động mang tính xã hội rõ nét.*

PBXH được thực hiện bởi các chủ thể không mang tính quyền lực nhà nước. Chủ thể PBXH, hoặc là các thành viên của xã hội, hoặc là các tổ chức xã hội được vận hành theo nguyên tắc dân sự mà không mang tính quyền lực nhà nước. Đặc trưng này thể hiện rõ sự khác biệt giữa PBXH với phân biện trong các cơ quan nhà nước. Nếu như sự phân biện trong hệ thống các cơ quan nhà nước thể hiện mối quan hệ kiểm soát nội bộ bên trong của hệ thống quyền lực nhà nước thì PBXH thể hiện sự kiểm soát của xã hội - kiểm soát bên ngoài đối với hệ thống quyền lực đó. "Bất kỳ ai chịu sự tác động của đối tượng phân biện đều có thể trở thành chủ thể phân biện, đều có quyền phân biện và quyền được tôn trọng sự phân biện của mình. Tinh dân chủ, tính quần chúng rộng rãi là điều kiện để hoàn thiện đối tượng phân biện và cũng là điều kiện để hoạt động phân biện phát triển"<sup>5</sup>. Tất nhiên, cũng vì có tính xã hội sâu sắc mà không tránh được trong PBXH

2 Điều 19 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

3 Điều 25 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966.

4 Xem: Nguyễn Quang Hiến (2010), "Tính tất yếu của phân biện xã hội trong nhà nước dân chủ". Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 20(181), tr.9-16.

5 Xem: Hồ Bá Thâm (2009), Phân biện xã hội và phát huy dân chủ pháp quyền, Nxb. Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, tr.27 và 28.

có phản ánh nhận thức, quan điểm, lợi ích của các giai tầng khác nhau, thậm chí là mâu thuẫn nhau. Chính vì vậy, để đạt được sự thống nhất (để chấp nhận) và đồng thuận xã hội, từ đó mà có thể ra được các quyết sách phù hợp để phát triển kinh tế - xã hội, đòi hỏi chủ thể PBXH và chủ thể chịu sự phản biện phải luôn xuất phát từ mục tiêu cao nhất là vì lợi ích chung của cộng đồng và tạo ổn định xã hội.

*Thứ ba, PBXH là hoạt động thể hiện tính độc lập, khách quan, trung thực.*

Tính độc lập gắn với vị trí, vị thế độc lập (tương đối) của chủ thể PBXH. Đây là một yếu tố rất quan trọng bảo đảm tính khách quan và chính kiến của chủ thể PBXH, liên quan trực tiếp đến hiệu quả, giá trị của nội dung phản biện. Nếu mất đi đặc điểm này thì tính chất phản biện sẽ giảm hoặc không còn tính giá trị. Nhờ tính độc lập mà mỗi nhận xét, đánh giá, lập luận trong PBXH mới thực sự là tiếng nói của chủ thể phản biện mà không chịu sự chi phối của bất cứ sức ép nào. Muốn thể hiện được tính độc lập trong phản biện, chủ thể phản biện phải có sự tự chủ, vị thế độc lập nhất định (về mục tiêu, tôn chỉ hoạt động, tài chính, nhân sự độc lập...) so với chủ thể chịu sự phản biện. Mặt khác, tính độc lập có thể có tính chủ quan nhưng cũng phải đảm bảo được những yếu tố khách quan nhất định. Tính khách quan, trung thực thể hiện ở chỗ nó không phụ thuộc vào ý muốn của nhà quản lý, dù nhà quản lý có tiếp thu hay không và tiếp thu ở mức độ nào thì ý kiến phản biện vẫn phải được lập luận trên một cơ sở khoa học nhất định và các yếu tố quyền lợi chính trị - kinh tế - xã hội nếu có cũng phải phù hợp với xu hướng chung, lợi ích chung của cộng đồng, xã hội.

*Thứ tư, PBXH là hoạt động có tính lan tỏa, tạo hiệu ứng.*

Quá trình phản biện là quá trình ứng xử tích cực, mang tính chuyên nghiệp cao, được tạo nên từ tâm huyết của chủ thể phản biện. Xét trên góc độ hiệu quả, một khi PBXH đi đúng hướng, và chạm tới “chân lý”<sup>6</sup> của sự việc, sẽ nhận được sự ủng hộ, đồng tình của dư luận, được khuếch tán tự nhiên trong đời sống xã hội. Mức độ ảnh hưởng của PBXH đến đâu trong đời sống xã hội cũng chính là một trong những thước đo cho hiệu quả và chất lượng của hoạt động PBXH. PBXH có sức lay động, lan tỏa nhanh đối với xã hội chỉ khi nó được thực hiện trên cơ sở bảo đảm khách quan, khoa học, có sức thuyết phục, đề cập đến các vấn đề mà cộng đồng xã hội đang quan tâm. Ngược lại, PBXH sẽ thất bại khi không tạo được tiếng nói chung của cộng đồng, không hướng tới lợi ích chung của cộng đồng xã hội.

## 2. Chủ thể, đối tượng, nội dung và hình thức phản biện xã hội

### 2.1. Chủ thể phản biện xã hội

Nếu hiểu PBXH là một trong các hoạt động thể hiện quyền tự do ngôn luận của con người, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân thì chủ thể PBXH trước hết chính là cá nhân, là công dân, hay bất cứ một thành viên nào trong xã hội. Chủ thể PBXH có thể là người dân bình thường, hay là chuyên gia, nhà khoa học - những người có trình độ lý luận, kinh nghiệm thực tiễn nhất định, có quan tâm đến nội dung cũng như tác động của các chính sách khi được ban hành. Họ tham gia phản biện do xuất phát từ ý thức về trách nhiệm cũng như mong muốn đóng góp vào quá trình hoạch định chính sách, thúc đẩy sự phát triển xã hội. Dĩ nhiên, chủ thể PBXH phải có tính

6 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng nhận định: “Đối với mọi vấn đề, mọi người tự do bày tỏ ý kiến của mình, góp phần tìm ra chân lý. Khi mọi người đã phát biểu ý kiến, đã tìm thấy chân lý, lúc đó quyền tự do tư tưởng hóa ra quyền tự do phục tùng chân lý. Chân lý là cái gì có lợi cho Tổ quốc, cho nhân dân. Cái gì trái với lợi ích của Tổ quốc, của nhân dân tức là không phải chân lý. Ra sức phụng sự Tổ quốc, phục vụ nhân dân tức là phục tùng chân lý”. Xem: Phạm Thị Chúc Liên (2018), Phản biện xã hội, đâu là giới hạn?, [https://giaoducthoidai.vn/goc-nhin/phan-bien-xa-hoi-dau-la-gioi-han-3951148-c.html](https://giaoducthoidai.vn/goc-nhin/phan-bien-xa-hoi-dau-la-gioi-han?), ngày 18/9/2018.

độc lập và không thuộc "lực lượng Nhà nước" - được xem là chủ thể chịu sự PBXH. Chủ thể PBXH phải có tiếng nói độc lập trong quan hệ với chủ thể chịu sự phản biện, để phản biện không rơi vào trạng thái "vừa đá bóng vừa thổi còi". Đây là điều kiện cần để PBXH bảo đảm tính khách quan và đa diện nhất.

Bên cạnh cá nhân công dân, tổ chức với tư cách là đại diện quyền lợi cho các cá nhân, nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội cũng được xem là một chủ thể của PBXH. Ở các quốc gia, tổ chức xã hội là một thiết chế xã hội quan trọng đóng vai trò bổ sung cho vai trò của Nhà nước trong quản lý xã hội. Tổ chức xã hội tồn tại bên cạnh Nhà nước và luôn có sự độc lập tương đối của nó. Hoạt động PBXH của tổ chức xã hội được xem là một nhu cầu tự nhiên của các nhóm lợi ích trong xã hội.

Ở Việt Nam hiện nay, các tổ chức xã hội tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau và cũng có những nét đặc thù nhất định. Nếu hiểu theo nghĩa rộng, tổ chức xã hội ở Việt Nam sẽ bao gồm: tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và tổ chức xã hội. Các tổ chức này có thể có nhiều tên gọi khác nhau như hội, liên hiệp hội, tổng hội, liên đoàn, hiệp hội... Đặc biệt, không thể không nhắc đến Mặt trận Tổ quốc Việt Nam - một tổ chức chính trị - xã hội có tính chất rộng rãi và bao trùm lên hoạt động của các tổ chức xã hội khác.

Nằm trong hệ thống chính trị, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội khác ra đời từ yêu cầu thực hiện chủ trương của Đảng đoàn kết, tập hợp lực lượng đấu tranh giải phóng dân tộc. Khi giành được chính quyền, các tổ chức này trở thành thành tố của hệ thống chính trị, là cầu nối giữa Đảng, Nhà nước với Nhân dân. Chính

vi vậy, có quan điểm cho rằng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức chính trị - xã hội, nằm trong hệ thống chính trị, tham gia bình thành nên quyền lực chính trị, vì vậy rất khó có vị thế khách quan trong việc thực hiện PBXH<sup>7</sup>. Tuy nhiên, với đặc thù của xã hội Việt Nam, khi nói đến các thiết chế xã hội thì cần thấy rõ vai trò tích cực của tổ chức này trong tiến trình lịch sử và tiếp tục có vai trò tích cực trong đời sống đương đại. Mặt khác, trong điều kiện hiện nay, với tính chất của một tổ chức quần chúng rộng rãi, có vai trò đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của Nhân dân, có hệ thống tổ chức từ Trung ương xuống cơ sở thì Mặt trận Tổ quốc Việt Nam vẫn là tổ chức có nhiều lợi thế để thực hiện PBXH.

Bên cạnh đó, báo chí - truyền thông cũng có thể được xem là một chủ thể có đủ điều kiện và đủ khả năng để thực hiện PBXH nhờ quyền tự do tìm kiếm thông tin và phản ánh hiện thực đời sống xã hội. C. Mác đã nhận xét về vai trò phản biện của báo chí: *"Trong hy vọng và lo lắng, có điều gì báo chí nghe được ở cuộc sống, báo chí sẽ lớn tiếng loan tin cho mọi người đều biết, báo chí tuyên bố sự phán xét của mình đối với những tin tức đó một cách gay gắt, hăng say, phiến diện như những tình cảm và tư tưởng bị xúc động thâm bào nó vào lúc đó"*<sup>8</sup>. Học giả Nguyễn Trần Bạt cũng nhận xét: *"PBXH là trạng thái chuyên nghiệp của quá trình thảo luận cho nên nó cần có sự tham gia của hai lực lượng, lực lượng thứ nhất là để nói một cách chuyên nghiệp và lực lượng thứ hai là để nghĩ một cách chuyên nghiệp. Trước khi nói phải nghĩ, nghĩ chuyên nghiệp là giới trí thức và nói chuyên nghiệp là giới báo chí"*<sup>9</sup>. Người dân, do các điều kiện khách quan và sự giới hạn thông tin mà không phải lúc nào cũng có thể quan sát và phản biện được các công việc của Nhà nước. Chính vì vậy, báo

7 Xem: Nguyễn Trần Bạt (2014), Phản biện xã hội, [https://www.chungta.com/nd/tu-lieu-trac-cuu/phan\\_bien\\_xa\\_hoi.html](https://www.chungta.com/nd/tu-lieu-trac-cuu/phan_bien_xa_hoi.html), ngày 12/7/2014.

8 Xem: C. Mác - Ph. Ăngghen: Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, tr.237.

9 Xem: Nguyễn Trần Bạt, Phản biện xã hội, 114đ.

chỉ còn là kênh để kết nối thông tin giúp người dân khắc phục những rào cản đó. Báo chí vừa được xem là chủ thể phản biện vừa là phương tiện có thể chuyển tải những thông tin phản hồi từ xã hội đến cơ quan nhà nước để có thể ban hành và điều hành chính sách phù hợp hơn.

## 2.2. Đối tượng phản biện xã hội

PBXH thường hướng tới một công đoạn cụ thể trong toàn bộ quy trình hoạt động của các thiết chế quyền lực và nhằm vào sản phẩm của hoạt động đó. Chính vì vậy, đối tượng PBXH được hiểu chung là các chính sách do cơ quan công quyền đề xuất ban hành trên tất cả các lĩnh vực kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ, giáo dục, y tế, môi trường, an ninh, quốc phòng... Như đã đề cập ở trên, phản biện chính sách chính là việc nhận diện, tìm ra điểm đúng, sai, bất hợp lý của chính sách được đưa ra để giải quyết vấn đề phát sinh, từ đó có thể kiến nghị điều chỉnh hay thậm chí là hủy bỏ chính sách đó, đề xuất chính sách mới, phù hợp hơn để giải quyết vấn đề.

Vấn đề được đặt ra là PBXH chỉ thực hiện đối với các chính sách trước khi được ban hành (cụ thể ở đây là các dự án, dự thảo văn bản pháp luật, chương trình, đề án...) hay là cả những chính sách đã được thông qua và đang tổ chức thực hiện?

Có thể thấy rằng, ở mỗi giai đoạn hoạch định và tổ chức thực hiện chính sách thì vai trò của PBXH lại thể hiện khác nhau. Ở khâu hoạch định chính sách thì PBXH được tiến hành đối với cả hình thức lẫn nội dung chính sách, trong đó trọng tâm là nội dung của chính sách. Lúc này, PBXH sẽ đóng vai trò nâng cao chất lượng của chính sách khi nó được ban hành. Còn đối với quá trình tổ chức thực thi chính sách, PBXH chủ yếu phát hiện những độ “vênh”, “khoảng trống” của chính sách khi tác động vào thực tế mà ở khâu hoạch định chưa dự liệu được. Vì vậy, sau quá trình theo dõi, giám sát việc thực thi chính sách, từ những thông tin, số liệu thu thập được, chủ thể PBXH có thể phân tích, đánh giá, đưa ra những lập luận,

kiến nghị để kịp thời điều chỉnh, bổ sung, thậm chí thay thế bằng chính sách mới. Do đó, PBXH trong khâu thực thi chính sách cũng có ý nghĩa vô cùng quan trọng đối với việc hoàn thiện chính sách pháp luật.

## 2.3. Nội dung phản biện xã hội

PBXH là nhằm tới việc đánh giá các nội dung của chính sách. Để đánh giá được một chính sách, chủ thể PBXH trước hết cần phải xem xét nội dung chính sách từ nhiều góc độ khác nhau để xác định vấn đề cần giải quyết của chính sách đó là gì, xác định giải pháp giải quyết vấn đề có phù hợp với mục tiêu đề ra hay không và hiệu quả tác động (tiêu cực/tích cực) tới toàn xã hội hay từng nhóm đối tượng cụ thể trong xã hội như thế nào... Nội dung cơ bản mà hoạt động PBXH cần hướng tới chính là đưa ra nhận xét, đánh giá về sự cần thiết ban hành chính sách (nếu đó là chính sách chưa được ban hành), tính hợp pháp, tính khả thi, tính dự báo... của chính sách (dù chưa hoặc đã được ban hành) và đề xuất giải pháp, kiến nghị cụ thể nếu không đồng tình với chính sách đã được đề xuất. Dĩ nhiên, mọi luồng ý kiến, dù ủng hộ hay phản bác, đều phải được lập luận và phải có tính thuyết phục.

Trên thực tế, một chính sách khi được ban hành sẽ có tác động lớn đến xã hội với nhiều mức độ khác nhau. Nếu nó không được tính toán kỹ càng sẽ có thể có tác động tiêu cực đến xã hội và kìm hãm sự phát triển của đất nước, lãng phí về thời gian, tiền bạc của Nhà nước và xã hội. Về cơ bản, sự cần thiết ban hành một chính sách phải dựa trên các căn cứ như: cơ sở chính trị, cơ sở pháp lý và cơ sở thực tiễn, yêu cầu của quản lý nhà nước, phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, quốc phòng, an ninh, bảo đảm quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và hội nhập quốc tế...

Đánh giá về tính hợp pháp của chính sách trước hết là đánh giá sự phù hợp của chính sách với các quy định của pháp luật hiện hành (bao gồm cả Hiến pháp), sự phù hợp với thể chế chính trị, các nguyên tắc của nền dân chủ, nguyên tắc pháp quyền. Việc

bảo đảm tính hợp pháp của chính sách chính là một trong những cơ sở bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của cả hệ thống pháp luật.

Bên cạnh việc đánh giá tính hợp pháp, đánh giá tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách cũng được xem là một nội dung cần ưu tiên của PBXH. Một chính sách có tính khả thi là một chính sách có khả năng thực hiện trên thực tế. Nói cách khác, chính sách đó có khả năng đi vào cuộc sống mà không chỉ dừng lại trên lý thuyết. Để đánh giá tính khả thi của chính sách cần phải dựa vào các tiêu chí cụ thể như: điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước; trình độ phát triển về dân trí, nguồn lực con người, tài chính, trình độ quản lý; cơ chế bảo đảm thực thi hiệu quả chính sách... Chủ thể phản biện luôn phải đứng ở góc nhìn của xã hội, của những nhóm đối tượng thiệt thòi, nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng chính đáng của người dân với tâm thế khách quan thì mới có thể dễ dàng đề xuất được mặt hạn chế, tính không hợp lý của chính sách (điều mà có thể bản thân người ban hành chính sách cũng có thể nhận ra, nhưng có tính bị che lấp bởi tư duy áp đặt chủ quan hoặc vẫn đề lợi ích nhóm). Ngoài ra, khi phản biện chính sách, chủ thể PBXH cũng cần quan tâm đến tính dự báo của chính sách. Đây chính là một trong những điều kiện để chính sách khi ban hành có thể đảm bảo được tính ổn định của chính sách.

#### 2.4. Hình thức phản biện xã hội

Trong hoạt động PBXH, tùy thuộc vào chủ thể và đối tượng phản biện mà sẽ có những hình thức phản biện phù hợp. Nếu chủ thể phản biện là cá nhân, PBXH có thể được thực hiện một cách trực tiếp hoặc gián tiếp. Hình thức trực tiếp chính là việc phát biểu ý kiến phản biện có thể thông qua các buổi hội nghị được tổ chức chính thức để lấy ý kiến, các buổi tiếp xúc cử tri của đại biểu dân cử hoặc trực tiếp đăng tải công khai ý kiến thông qua diễn đàn báo chí, truyền thông, trang thông tin điện tử của cơ quan chức năng, mạng xã hội. Cá nhân cũng có thể sử dụng hình thức phản biện gián tiếp

thông qua các tổ chức xã hội, các hội nghề nghiệp mà mình tham gia là thành viên hoặc thông qua đại biểu dân cử.

Nếu chủ thể phản biện là tổ chức, hình thức PBXH phong phú và đa dạng hơn. Bên cạnh các hình thức phản biện gián tiếp, chủ thể này có thể thực hiện PBXH trực tiếp thông qua việc tự mình tổ chức các buổi hội nghị đóng góp ý kiến, nghiên cứu văn bản độc lập và gửi trực tiếp văn bản đóng góp ý kiến đến cơ quan, cá nhân có thẩm quyền hoặc tham gia các diễn đàn đối thoại với các chủ thể có văn bản được phản biện.

Như đã nêu trên, báo chí - truyền thông vừa là chủ thể thực hiện PBXH nhưng cũng được xem như là một phương tiện để chuyển tải các ý kiến PBXH. Thực tế cho thấy, xã hội càng phát triển, báo chí càng được phát huy quyền dân chủ cởi mở, thông thoáng, rộng rãi, phát huy càng hiệu quả hoạt động PBXH. Tổ chức báo chí - truyền thông có thể dễ dàng và thuận lợi hơn trong việc mở các diễn đàn tập hợp các nhà khoa học, các chuyên gia và các tầng lớp nhân dân đóng góp ý kiến cho chính sách, pháp luật của Nhà nước và đăng tải ý kiến một cách công khai. Đây có thể xem là một hình thức phản biện để thu hút và hiệu quả vì tính công khai, minh bạch, đại chúng, dễ tìm kiếm nhưng vẫn tập trung và có tính khoa học.

#### 3. Vai trò của phản biện xã hội

*Thứ nhất, PBXH là một hình thức thực hiện quyền dân chủ trong nhà nước pháp quyền.*

Nói đến một hệ thống chính trị dân chủ, một thể chế dân chủ thì phải thấy rõ mối quan hệ giữa nhà nước pháp quyền với sự tham gia của người dân thông qua một cơ chế thực hiện quyền dân chủ là PBXH. Đây được xem là quyền căn bản nhất của bất kỳ thiết chế dân chủ nào, là thước đo mức độ dân chủ của một xã hội. Xét về bản chất chính trị - pháp lý thì PBXH là một hình thức thực hiện các quyền dân chủ của cá nhân đã được Việt Nam cam kết thực hiện trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự

và chính trị năm 1966<sup>10</sup>. Với tư cách là thành viên tham gia Công ước, Việt Nam đã cam kết tôn trọng và bảo đảm cho mọi người trong phạm vi lãnh thổ và thẩm quyền pháp lý của mình các quyền đã được công nhận trong Công ước. Thực hiện cam kết đó, Hiến pháp năm 2013 đã quy định: “*Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước*” (Điều 28). Một trong những nội dung của việc “tham gia quản lý nhà nước” chính là việc công dân tham gia xây dựng và hoàn thiện chính sách, pháp luật. PBXH chính là bước phát triển cao của hình thức công dân chủ động tham gia góp ý trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách mà Việt Nam đã và đang cam kết thực hiện.

Xét về mặt bản chất, Nhà nước ta là Nhà nước do Nhân dân lập ra và có trách nhiệm phải điều hoà, giải quyết các mâu thuẫn, bảo đảm cho hoạt động xã hội trong khuôn khổ pháp luật. Nhân dân - người chủ đích thực của quyền lực có quyền không thể bị xâm phạm là tác động và kiểm soát nhà nước thực thi quyền lực thông qua các chính sách công và các hành vi điều hành, quản lý xã hội. Từ đó, hình thành một nhu cầu tất yếu khách quan - Nhà nước của dân, do dân, vì dân thì phải lắng nghe dân nói còn người dân thì phải dõi theo Nhà nước làm<sup>11</sup>. Một mặt, Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của Nhân dân, do Nhân dân bầu ra và

chịu trách nhiệm trước Nhân dân. Mặt khác, Nhân dân cũng có thể sử dụng quyền lực của mình một cách trực tiếp thông qua bầu cử, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, hoặc kiến nghị, đóng góp ý kiến hoặc trực tiếp tham gia xây dựng chính sách, pháp luật và biểu quyết khi được trưng cầu ý dân.

Mặt khác, người dân còn tham gia vào quá trình PBXH với tư cách là đối tượng chịu sự quản lý của Nhà nước. Họ là chủ thể của các quan hệ pháp luật, chịu sự tác động trực tiếp hoặc gián tiếp của các quy phạm pháp luật, nên cảm nhận rõ ràng những tác động trực tiếp của chính sách, pháp luật đó. Vì vậy, họ có quyền bảo vệ quyền, lợi ích chính đáng của mình trước những chính sách, pháp luật chưa đáp ứng đầy đủ hoặc xâm phạm các quyền lợi đó.

Trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay, việc phát huy quyền tham gia ý kiến, phản biện của người dân đối với việc thực thi quyền lực chính trị là sự khẳng định nguyên lý: Nhân dân đích thực là chủ thể của quyền lực nhà nước. PBXH chính là hình thức để Nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình, là cách biến nguyên lý “*Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ*” từ câu chữ và khẩu hiệu chuyển thành hơi thở hàng ngày của cuộc sống xã hội<sup>12</sup>.

*Thứ hai, PBXH là một phương thức để Nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước.*

Việc kiểm soát quyền lực là nhu cầu khách quan của bất kỳ hệ thống quyền lực nhà nước nào, đặc biệt trong Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa khi mọi quyền lực

10 Điều 19 Công ước viết rằng: “Mọi người đều có quyền giữ quan điểm của mình mà không bị ai can thiệp”; “Mọi người có quyền tự do ngôn luận. Quyền này bao gồm tự do tìm kiếm, tiếp nhận và truyền đạt mọi thông tin, ý kiến, không phân biệt lĩnh vực, hình thức tuyên truyền bằng miệng, bằng bản viết, in, hoặc dưới hình thức nghệ thuật, thông qua bất kỳ phương tiện thông tin đại chúng nào tùy theo sự lựa chọn của họ...”. Điều 25 Công ước này quy định mọi công dân đều có quyền và cơ hội để tham gia vào việc điều hành các công việc xã hội một cách trực tiếp hoặc thông qua các đại diện được họ tự do lựa chọn.

11 Xem: Nguyễn Chính Tâm (2007), Phản biện xã hội và sự phát triển của Việt Nam, Báo điện tử Vietnamnet, ngày 09/6/2007.

12 Xem: Trương Lai (2009), Đồng thuận xã hội và phản biện xã hội, [https://www.chungta.com/nd/tu-lieu-tra-cuu/dong\\_thuan\\_xa\\_hoi\\_va\\_phan\\_bien\\_xa\\_hoi-f.html](https://www.chungta.com/nd/tu-lieu-tra-cuu/dong_thuan_xa_hoi_va_phan_bien_xa_hoi-f.html), ngày 05/02/2009.

đều thuộc về Nhân dân và cơ chế để thực hiện quyền làm chủ đó chính là cơ chế ủy quyền. Nhân dân chỉ ủy quyền chứ không giao trọn quyền hành cho những người được lựa chọn để ủy quyền. Nhân dân không ủy toàn quyền mà giữ lại một số quyền như quyền PBXH để theo dõi và giám sát việc thực thi quyền được ủy nhiệm. Vì vậy, PBXH cũng có vai trò như là một công cụ kiểm soát quyền lực của Nhân dân sau khi ủy quyền.

Mặt khác, một trong những vấn đề có tính quy luật của đời sống chính trị ở mọi thời đại có giai cấp là khi một giai cấp đã nắm quyền thì giai cấp đó luôn có xu hướng mở rộng phạm vi quyền lực và dựa vào quyền lực để mưu cầu lợi ích riêng. Quan liêu và tham nhũng là một trong những biểu hiện tiêu cực của quy luật này. Do vậy, bắt cứ một nền dân chủ nào cũng coi trọng việc kiểm soát quyền lực nhà nước nhằm ngăn ngừa sự lạm quyền vốn có khả năng hình thành đã được lý giải trong các học thuyết về tổ chức quyền lực nhà nước. Lúc này, tính chất của PBXH sẽ như những liều vắc xin có tác dụng phòng ngừa, hạn chế sự tha hóa quyền lực, hoặc sự độc đoán, chuyên quyền - xu thế mang tính tất yếu của người nắm giữ quyền lực. Đây chính là một phương thức nhằm tăng cường vai trò lãnh đạo của Đảng, quản lý của Nhà nước.

*Thứ ba, PBXH phản ánh và điều hoà mâu thuẫn giữa các nhóm lợi ích trong xã hội, phòng ngừa xung đột xã hội, tạo sự đồng thuận xã hội.*

Sự phát triển xã hội thực chất là một quá trình đấu tranh để tồn tại và phát triển, là quá trình giải quyết các mâu thuẫn đang phát sinh trong đời sống xã hội. Khi có mâu thuẫn, người dân hay cả cộng đồng xã hội theo lẽ tự nhiên, đều có nhu cầu chính đáng là lên tiếng để phản ánh quan điểm, thái độ của mình. Nếu giới cầm quyền không nắm

bắt được hoặc khước từ nguyện vọng, mong muốn chính đáng, cũng như không nhận diện được những mâu thuẫn trong Nhân dân thì rất dễ dẫn đến những phản ứng tiêu cực, và quá trình tiếp diễn của nó sẽ biểu hiện ra bằng các xung đột xã hội. PBXH chính là một cách thức để các mâu thuẫn xã hội được bộc lộ thành phản ứng ngôn luận, nhờ đó giúp thể chế cầm quyền nhận biết và tìm phương hướng điều chỉnh chính sách, phòng ngừa xung đột xã hội, tạo sự đồng thuận xã hội. Xét trên phương diện lập pháp thì PBXH còn có ý nghĩa lớn về mặt chính trị - pháp lý, đặc biệt là lập pháp trong một nhà nước dân chủ. *"Không có xã hội đồng nhất về lợi ích của tất cả các chủ thể, đặc biệt là trong xã hội mà các giao lưu dân sự, kinh tế, thương mại, hợp tác quốc tế phát triển, nền kinh tế thị trường sôi động. Trong khi đó, pháp luật phải là đại lượng mang tính chuẩn mực, ghi nhận những nguyên tắc chung, tạo ra một môi trường pháp lý chung mà ở đó tất cả các chủ thể trong xã hội đều có thể tìm được đáp án đúng hoặc gần đúng trong việc bảo vệ các lợi ích chính đáng của mình"*<sup>13</sup>. Do vậy, quá trình xây dựng pháp luật là một quá trình phức tạp, phải giải quyết những mâu thuẫn, xung đột lợi ích của nhiều nhóm lợi ích trong xã hội, phản ánh nhiều xu thế, quan điểm khác nhau, nhất là trong nền kinh tế thị trường đa sở hữu, đa quan hệ. Chính vì vậy, ngay trong quá trình lập pháp phải có sự "cân, đong, đo, đếm", hài hoà giữa các nhóm lợi ích, các bộ phận trong xã hội phù hợp với định hướng phát triển của xã hội. Điều này chỉ có thể làm được nếu như các chủ thể trong xã hội được được biết, được tiếp cận, được tham gia ý kiến, được kiến nghị, được đối thoại, thể hiện thái độ, ý chí, lợi ích của họ ngay trong quá trình xây dựng chính sách, pháp luật. Nếu các cá nhân tin rằng, họ vừa tham gia một cách có ý nghĩa vào các quyết định ảnh hưởng đến bản thân

13 Xem: Bộ Tư pháp (2005), Chương trình 909, Đề án 5: Xây dựng cơ chế huy động có hiệu quả sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, các nhà hoạt động thực tiễn và nhân dân vào quá trình xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Chủ nhiệm Dương Thị Thanh Mai.



minh thì họ sẽ sẵn sàng chấp nhận những thay đổi đó hơn. “*Quá trình tham gia mang lại cho cá nhân tiếng nói để định hình một đối thay, cho nên những thay đổi đó có khả năng dễ được chấp nhận hơn và ít bị đảo ngược hơn khi cơ hội đầu tiên xuất hiện*”<sup>14</sup>. Nói một cách khác, khi người dân trực tiếp tham gia và bỏ công sức vào phân biện một chính sách hay một quyết định quản lý thì họ sẽ đối xử với chính sách đó như một sản phẩm tự nguyện ràng buộc thi hành.

*Thứ tư, PBXH là một nhân tố tích cực giúp cho người quản lý rèn luyện được kỹ năng, bản lĩnh lắng nghe, đối thoại và đối mặt với công luận cũng như rèn luyện cho người phân biện nâng cao nhận thức, trình độ hiểu biết, kỹ năng thực hành dân chủ.*

PBXH đòi hỏi giới cầm quyền phải chấp nhận sự cọ xát, tranh luận, đối thoại với Nhân dân và nhờ đó rèn luyện thêm khả năng thích ứng cao trước mọi biến đổi của hoàn cảnh và tính năng động trong phương thức quản lý, điều hành, khắc phục tình trạng né tránh công luận, gây sự trì trệ của hệ thống. Thực tế cho thấy, ngay cả những việc hoàn toàn có lợi cho dân nếu được thực hiện bằng cách ép buộc, máy móc thì vẫn có thể gặp sự phản ứng, có khi cả sự chống đối từ phía Nhân dân. Do vậy, dù cho đường lối chính sách đề ra là vì lợi ích của Nhân dân vẫn phải thực hiện PBXH để tranh luận, đối thoại, để hiểu đúng, tìm ra cái đúng. Như vậy, phân biện sẽ đi tới thống nhất về tư duy, đồng thuận trong xã hội.

PBXH không chỉ góp phần nâng cao năng lực, kinh nghiệm của đội ngũ lãnh đạo, quản lý, mà thông qua đó, còn nâng cao nhận thức, trình độ hiểu biết của Nhân dân. Đối với cá nhân, khi tham gia PBXH, thì sự bàn luận, trao đổi ý kiến giữa các thành viên trong xã hội sẽ giúp họ đạt tới sự nhận thức chung, thống nhất trong các nhận xét, đánh giá. Ban đầu, “chuẩn mực” chung chỉ phối quá trình thảo luận, bàn bạc giữa họ là những

thông tin, kiến thức, hiểu biết về pháp luật mà mỗi thành viên có được từ những nguồn khác nhau. Các ý kiến bước đầu được đưa ra có thể khác nhau vì nhận thức pháp luật của mỗi thành viên xã hội cũng khác nhau. Dần dần, các cuộc thảo luận đi vào chiều sâu, nội dung PBXH thường tập trung vào những vấn đề trọng tâm, từ đó thể hiện trình độ nhận thức có tính hệ thống. Qua đó, hiểu biết về pháp luật của người dân sẽ được nâng lên, họ sẽ tự điều chỉnh hành vi của mình sao cho phù hợp với quy tắc, yêu cầu của các giá trị, quy phạm pháp luật chung.

Thông qua PBXH, cũng có thể đo lường được ý thức pháp luật và sự hiểu biết của người dân trên mọi lĩnh vực, đo lường được mức độ quan tâm và ý thức trách nhiệm của người dân tới hoạt động xây dựng, ban hành chủ trương, chính sách của cơ quan quản lý. Dưới góc độ xã hội, PBXH cũng có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng và phát huy vai trò của đội ngũ trí thức. Bằng sự tham gia chủ động và tích cực này, các chuyên gia, nhà khoa học có cơ hội thể hiện, chứng minh sở trường của mình, khai thác vốn kiến thức đa dạng đã được tích lũy trong một quá trình nghiên cứu và công hiến cho xã hội.

*Tóm lại, PBXH có vai trò quan trọng trong thực hành dân chủ, góp phần tạo ra sự năng động và dân chủ trong hoạt động quản lý, nâng cao chất lượng thể chế, nâng cao ý thức và năng lực làm chủ của người dân. Bằng hoạt động PBXH, người dân thấy rõ hơn quyền và trách nhiệm công dân trong tham gia quản lý nhà nước, quản lý xã hội; Nhà nước thấy rõ hơn trách nhiệm của mình trong việc đối thoại, lắng nghe và phản hồi ý kiến của người dân. Nhận thức đó, thực chất sẽ góp phần gia tăng tính dân chủ trong việc quản lý xã hội. Chính vì vậy, PBXH đang là nhu cầu tất yếu của đời sống dân chủ, của quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam ■*

14 Xem: Joseph Stiglitz (2002), Tham gia và Phát triển: Quan điểm từ mô hình phát triển toàn diện, World Bank xuất bản.