

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA VỀ QUYỀN THAM GIA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC CỦA CÔNG DÂN VÀ NHU CẦU HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT

*Lê Thị Thiệu Hoa**

Tóm tắt: Bài viết đánh giá một số vấn đề đặt ra trong thực tiễn về quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân tại Việt Nam hiện nay, từ đó đề xuất một số định hướng hoàn thiện hệ thống pháp luật nhằm thúc đẩy hiệu quả quyền này trong thời gian tới.

Abstract: This article evaluates some practical issues on citizen's right to administer the State in Vietnam. It then proposes some main views to improve laws and regulations to efficiently develop such right in the future.

1. Quan niệm về quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân

Xét dưới góc độ quyền dân chủ thì quyền tham gia quản lý nhà nước, tham gia thảo luận các vấn đề chung của cả nước và địa phương, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân... là những quyền dân chủ trực tiếp quan trọng nhất của người dân và xuất phát từ chủ quyền nhân dân. Các nghiên cứu về dân chủ đã cho thấy: quyền lực nhà nước khởi nguồn từ nhân dân. Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước. Nhân dân trao quyền cho Nhà nước và Nhà nước là thiết chế tiếp nhận sự ủy quyền từ người dân. Song sự trao quyền đó không phải là tuyệt đối và người dân, với tư cách là chủ thể đích thực của quyền lực có quyền tác động và kiểm soát việc Nhà nước thực thi quyền lực thông qua các chính sách công và các hành vi điều hành, quản lý xã hội. Việc tạo ra sự liên hệ và kiểm soát giữa người dân với bộ máy quyền lực nhà nước được xem là những xuất phát điểm quan trọng, là cơ sở để xây dựng các định chế

đảm bảo quyền làm chủ của người dân đối với quá trình tổ chức và hoạt động của Nhà nước mà một trong những ghi nhận quan trọng chính là quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân.

Việc xác định rõ phạm vi, tính chất, mức độ quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân còn phụ thuộc vào quan niệm quyền công dân, và phạm vi quản lý nhà nước của từng quốc gia cụ thể. Có thể nói, khái niệm công dân xuất hiện cùng với khái niệm về Nhà nước và pháp luật, nhưng nó chỉ trở thành thuật ngữ pháp lý và được ghi nhận trong đạo luật cơ bản của Nhà nước kể từ khi Nhà nước tự sản ra đời. Công dân là người dân của một Nhà nước, có mối quan hệ pháp lý ràng buộc với Nhà nước đó, thể hiện thông qua việc Nhà nước đảm bảo cho công dân được hưởng quyền trên thực tế, ngược lại, công dân cũng có trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ với Nhà nước và tuân thủ pháp luật do Nhà nước quy định. Ở chế độ xã hội chủ nghĩa, Nhà nước mà biểu hiện cụ thể là các cơ quan nhà nước với tư cách là một bên chủ thể trong mối quan hệ với bên kia là cá nhân công dân, cả hai loại chủ thể này đều có quyền và nghĩa vụ pháp lý do pháp luật quy định. Vì thế, khi nói tới

* Th.S., Viện Khoa học Pháp lý, Bộ Tư pháp.

hệ thống các quyền và nghĩa vụ của cá nhân công dân cũng là nói tới hệ thống các quyền và nghĩa vụ tương ứng của Nhà nước. Nếu không được như vậy thì thực chất các quyền và nghĩa vụ chỉ là những tuyên ngôn không thể thực hiện. Và môi trường để cho cá nhân công dân thực hiện được đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của mình trong mối quan hệ pháp luật với Nhà nước, đó là dân chủ.

Với cách tiếp cận khái niệm quản lý nhà nước được hiểu theo nghĩa rộng là mọi hoạt động thực thi quyền lực nhà nước (thông qua hoạt động xây dựng và thực thi pháp luật) để quản trị quốc gia, có thể thấy công dân tham gia quản lý nhà nước là một tất yếu khách quan trong các mô hình nhà nước dân chủ. Nhưng đồng thời đây cũng là một khái niệm “động” mà phạm vi và mức độ thừa nhận, bảo đảm thực hiện quyền này phụ thuộc vào chế độ chính trị, xã hội, môi trường dân chủ, quy chế công dân và mô hình quản lý nhà nước của từng quốc gia và trong từng giai đoạn lịch sử cụ thể. Trong điều kiện nước ta hiện nay, có thể hiểu *quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân là nội quyền chính trị được thừa nhận trong Hiến pháp và pháp luật nhằm bảo đảm cho công dân thể hiện ý chí của mình về xây dựng, hoàn thiện bộ máy nhà nước cũng như cơ chế quản lý xã hội*. Có thể xem đây là quyền chính trị quan trọng nhất của công dân, bảo đảm cho công dân thực hiện quyền làm chủ nhà nước, làm chủ xã hội. Quyền này được thực hiện bằng các hình thức cụ thể như: công dân có quyền bầu cử, quyền ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước; công dân có quyền đóng góp ý kiến vào việc xác định các chính sách để xây dựng và phát triển mọi mặt kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh quốc phòng, đối nội, đối ngoại của đất nước; công dân có quyền tham gia xây dựng pháp luật, tham gia giám

sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội, kiến nghị với cơ quan nhà nước, biểu quyết khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân,...¹. Như vậy, thực chất quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân là cơ sở để hình thành các quyền chính trị khác của công dân. Đây là một quyền có tính bao quát, được thực hiện thông qua việc thực hiện các quyền cụ thể khác của công dân... Ở đây nảy sinh sự cụ thể hóa “quyền” của “quyền”². Nói cách khác, quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân cần được xem là một nhóm quyền mà ở đó có sự lồng chứa giữa các quyền chính trị cụ thể của công dân (như quyền bầu cử, ứng cử; quyền giám sát; quyền tham gia xây dựng pháp luật...).

Hiện nay, quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân là một quyền có tính bao quát, có nội dung rất rộng. Quyền này chỉ có thể được thực hiện thông qua những hình thức nhất định và thông qua các quyền cụ thể khác của công dân. Đây cũng là các quyền nằm trong nhóm quyền chính trị đã được Hiến pháp quy định/thể hiện trong một số điều khoản, bao gồm:

- Quyền bầu cử, ứng cử (Điều 27); bãi nhiệm đại biểu dân cử (Điều 7);
- Quyền tham gia đóng góp ý kiến xây dựng chính sách, pháp luật của Nhà nước (được quy định tại Điều 28 Hiến pháp năm 2013 với nội dung: tham gia thảo luận và

¹ Từ điển Luật học (2005), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 415.

² Xem: GS.TS. Phạm Hồng Thái (2011), *Quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân trong Hiến pháp năm 1992 và những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung*, trong Nguyễn Đăng Dung, Phạm Hồng Thái, Vũ Công Giao (đồng chủ biên), *Hiến pháp: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, tr. 588.

kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước);

- Quyền tham gia trưng cầu ý dân (Điều 29);
- Quyền giám sát (Điều 8);
- Quyền khiếu nại, tố cáo (Điều 30);
- Các quyền liên quan đến thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn³.

Xét về bản chất, các quyền liên quan đến thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn cũng chính là sự tổng hợp của các quyền bầu cử, ứng cử (như bầu trưởng thôn, Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng), quyền đóng góp ý kiến (các vấn đề đưa ra người dân lấy ý kiến trực tiếp), quyền giám sát (thông qua hoạt động của Ban Thanh tra nhân dân, Ban Giám sát đầu tư của cộng đồng và thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo, kiến nghị...) ⁴. Tuy nhiên, nói đến quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân thì không thể không nói đến các quyền liên quan đến thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn, bởi đây như một lát cắt có tính chất đặc thù khi cấp cơ sở là nơi trực tiếp kiểm nghiệm một cách chính xác nhất việc thực thi dân chủ, năng lực làm chủ của người dân với khẩu hiệu: “*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*”.

Một điểm cần lưu ý là, các quyền nói trên hiện được quy định rải rác trong Chương I và II của Hiến pháp hiện hành, còn quyền tham gia quản lý nhà nước (quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội) được quy định riêng ở Điều 28. Thực

chất, 6 loại quyền nêu trên chính là dạng “quyền phái sinh” từ “quyền gốc” là quyền tham gia quản lý nhà nước⁵. Nhìn ra thế giới, Hiến pháp các nước không đề cập đến một quyền riêng về tham gia quản lý nhà nước của công dân, mà chỉ đề cập đến các quyền cụ thể bao gồm: bầu cử, khiếu nại, tố cáo, trưng cầu ý dân, tham gia vào các hoạt động chính trị... với tính chất như là các quyền chính trị. Tuy nhiên, theo quan điểm của tác giả, về mặt bản chất, việc quy định như thế hoàn toàn không có gì mâu thuẫn.

2. Những hạn chế, khó khăn trong thực tiễn thực hiện quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân tại Việt Nam thời gian qua

2.1. Một số vấn đề thực tiễn đặt ra⁶

Phát huy dân chủ, mở rộng sự tham gia của công dân vào công việc quản lý nhà nước, nhằm bảo đảm cho Nhà nước giữ vững bản chất là Nhà nước của dân, do dân và vì dân, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của các chính sách, pháp luật được ban hành đã được Đảng ta và Chủ tịch Hồ Chí Minh chú ý ngay sau thắng lợi của cuộc Cách mạng Tháng Tám. Có thể nhận thấy, sự thay đổi và phát triển nhanh về kinh tế, xã hội, của xã hội thông tin, xã hội dân chủ dẫn đến những

³ Xem: GS.TS. Phạm Hồng Thái (2011), *Quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân trong Hiến pháp năm 1992 và những vấn đề cần sửa đổi, bổ sung*, trong Nguyễn Đăng Dung, Phạm Hồng Thái, Vũ Công Giao (đồng chủ biên), *Hiến pháp. Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, tr. 585.

⁴ Các nhận định đánh giá trong phần này được rút ra từ quá trình nghiên cứu của tác giả và các cộng sự. Xem thêm: Viện Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, Đề tài NCKH cấp Bộ: “*Thực tiễn và phương hướng hoàn thiện quyền hiến định của công dân trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001) về tham gia quản lý nhà nước*”, Hà Nội, 2012, Ban Chủ nhiệm: ThS. Lê Thị Thiệu Hoa. CN. Trương Hồng Quang.

³ Trước đây quyền này được quy định tại Điều 11 của Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi 2001), tuy nhiên, hiện nay không được quy định trong Hiến pháp năm 2013. Mặc dù vậy, thực tế đây là nhóm quyền quan trọng nên tác giả vẫn đề cập trong bài viết này.

⁴ Hình thức giám sát của công dân ở cấp xã được quy định tại Điều 24 của Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn năm 2007.

thay đổi và thách thức lớn về việc đảm bảo tốt hơn các quyền công dân, đặc biệt là các quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân. Việc mở rộng sự tham gia của công dân vào công việc quản lý nhà nước, xây dựng các chính sách, pháp luật ở nước ta tiếp tục được đề cao trong những năm vừa qua.

Bảo đảm sự tham gia của công dân vào công việc quản lý nhà nước đã được ghi nhận trong Hiến pháp cũng như những đạo luật cơ bản như: Luật Bầu cử Đại biểu Quốc hội, Luật Bầu cử Đại biểu Hội đồng nhân dân, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật Khiếu nại, Luật Tố cáo, Luật Phòng, chống tham nhũng..., trong đó quy định cụ thể các điều kiện, hình thức, phương thức để nhân dân tham gia vào hoạt động quản lý của Nhà nước như việc các đại biểu, các cơ quan nhà nước phải tiếp nhận và giải quyết các đề xuất, kiến nghị, khiếu nại của người dân; tiếp thu các ý kiến đóng góp vào các văn bản quy phạm pháp luật được ban hành, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội... Các luật về các tổ chức chính trị - xã hội như Luật Công đoàn, Luật Thanh niên, Luật Mặt trận Tổ quốc cũng đã cụ thể hóa quy định của Hiến pháp về vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội tham gia công việc quản lý nhà nước.

Như vậy, các văn bản pháp lý hiện hành đã ghi nhận khá đầy đủ các hình thức, phương thức tham gia của công dân trong việc quản lý, xây dựng Nhà nước. Ví dụ như: trong hoạt động xây dựng chính sách, pháp luật, người dân có thể tham gia xây dựng các chính sách, pháp luật thông qua đại biểu trong các cơ quan đại diện (Quốc hội, Hội đồng nhân dân), các tổ chức chính

trị - xã hội mà mình tham gia hoặc qua các phương tiện thông tin đại chúng, nhưng cũng có thể quyết định trực tiếp các vấn đề ở tầm quốc gia khi Nhà nước tổ chức trưng cầu ý dân, hoặc trực tiếp quyết định các vấn đề ở cơ sở theo quy định của pháp luật. Sự tham gia của công dân được thực hiện trong toàn bộ quá trình xây dựng chính sách: từ các đề xuất sáng kiến ban đầu, đến việc tiến hành triển khai xây dựng, quyết định và thi hành chính sách. Tuy nhiên, tùy vào tính chất của những chính sách cụ thể mà người dân có thể tham gia trực tiếp hoặc gián tiếp, ở mức độ khác nhau. Có thể nói, các phương thức, hình thức để người dân tham gia vào quá trình xây dựng pháp luật, chính sách, vào công việc quản lý của Nhà nước đã được quy định rất đa dạng, phong phú. Nó cho phép người dân có thể biểu đạt được ý chí, nguyện vọng của mình với các cơ quan nhà nước trong việc hình thành nên các chính sách, pháp luật cũng như việc quyết định và thi hành pháp luật.

Tuy nhiên, cũng phải nhận thấy rằng, sự tham gia của công dân vào quản lý nhà nước cũng còn nhiều khó khăn, hạn chế.

Đối với hình thức tham gia gián tiếp thông qua cơ quan dân cử, sự tham gia của người dân vào việc quản lý nhà nước phụ thuộc rất nhiều vào phương thức lựa chọn người đại diện và phương thức hoạt động của các cơ quan đó. Theo quy định hiện hành, mối quan hệ giữa người đại diện với người dân vẫn còn khoảng cách khá xa và lỏng lẻo. Những người được bầu vẫn đại diện cho người dân một cách chung chung, mà không phải là cho những cộng đồng lợi ích cụ thể, nên chưa có sự gắn bó giữa người được bầu với cử tri. Cách tiếp xúc giữa người đại diện với cử tri hiện nay chủ yếu vẫn theo phương thức "đại cử tri", nghĩa là tiếp xúc với các đại

biểu của cử tri, nên người có ý kiến thật thì không được gặp, người đi đại diện thì có nhiều lý do để có thể không nói ra. Công tác hiệp thương còn quá nhiều bất cập khi chủ yếu dựa vào cơ cấu, thành phần mà không hẳn dựa vào mức độ tin nhiệm của cử tri, trình độ, năng lực của người ứng cử. Bản thân người dân, do trình độ nhận thức, nhất là trình độ pháp lý, cũng chưa thấy hết được quyền lợi và nghĩa vụ của mình đối với việc tham gia quản lý nhà nước.

Trong sự tham gia gián tiếp của công dân với hoạt động quản lý nhà nước còn có một hình thức nữa là tham gia thông qua các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp mà họ là thành viên. Theo hình thức này, những nguyện vọng, ý kiến của công dân được các tổ chức đó tập hợp lại để chuyển tới các cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước xem xét, giải quyết. Đã có một thời gian dài các tổ chức xã hội và xã hội nghề nghiệp không phát triển, những ý kiến nguyện vọng của người dân chủ yếu thực hiện thông qua các tổ chức chính trị - xã hội. Tuy nhiên, vì nhiều lý do, các tổ chức này tổ chức và hoạt động như những cơ quan nhà nước, xơ cứng, hành chính hóa cả về tổ chức và phương thức hoạt động, nên chức năng đại diện cho dân trước cơ quan nhà nước bị hạn chế. Hiện nay, với sự lớn mạnh dần của các tổ chức xã hội, các hiệp hội nghề nghiệp, các tổ chức chính trị - xã hội đã có những thay đổi trong tổ chức và phương thức hoạt động, gắn chặt hơn với quần chúng, với các thành viên của mình. Tình hình đó hi vọng sẽ cho phép công dân có khả năng tham gia nhiều hơn trong việc phản biện các chính sách, pháp luật của Nhà nước, giám sát sự thực hiện của các cơ quan nhà nước và của công chức, cũng như đề đạt nguyện vọng, ý kiến của

minh cho các cơ quan nhà nước xem xét, thực hiện.

Bên cạnh hình thức gián tiếp, nhân dân còn tham gia trực tiếp vào các hoạt động quản lý nhà nước. Một số quyền dân chủ trực tiếp của người dân dù đã được ghi nhận trong Hiến pháp (như quyền bãi nhiệm đại biểu, quyền tham gia trưng cầu ý dân, quyền giám sát...) nhưng thiếu cơ chế đảm bảo thực thi hiệu quả. Cho đến nay, vẫn chưa có văn bản nào quy định thể thức để cử tri thực hiện quyền bãi nhiệm đại biểu Quốc hội; quyền tham gia trưng cầu ý dân vẫn đang "chờ" luật hóa nên chưa có cơ sở để thực thi thực tiễn; quyền giám sát vẫn chỉ mang tính chất tuyên ngôn, khẩu hiệu mà thiếu công cụ, các điều kiện để đảm bảo thực hiện quyền... Tính công khai trong hoạt động của chính quyền ở một số mặt, lĩnh vực còn yếu cũng làm hạn chế việc thực hiện quyền kiểm tra, giám sát của công dân.

Ngoài những hình thức nêu trên, người dân có thể tham gia ý kiến vào các văn bản pháp luật khi được công bố hỏi ý kiến qua báo chí, truyền thông. Tuy nhiên, hình thức này cũng gặp nhiều khó khăn, hạn chế. Người dân ít có những ý kiến đóng góp với chính quyền và các cơ quan nhà nước trừ khi có những vấn đề bức xúc của bản thân. Khi có các văn bản xin ý kiến tham gia đóng góp đăng trên báo chí, truyền thông cũng chỉ có số ít những người có ý kiến. Việc phản biện đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước cũng như tổ chức lấy ý kiến của nhân dân về dự án luật, dự án pháp lệnh vẫn chưa được thực hiện một cách đồng bộ, có hệ thống và còn mang tính hình thức⁷. Ví dụ: lấy ý kiến của nhân dân nhưng

⁷ Xem thêm: ThS. Bùi Đức Hiến (2011), *Về quyền tham gia quản lý nhà nước của nhân dân ở Việt Nam*, Tạp chí Quản lý nhà nước.

không xem xét, tiếp thu và cũng không có trả lời góp ý nếu không tiếp thu. Bên cạnh đó, Nhà nước kêu gọi nhân dân tham gia vào kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực nhà nước, như phòng chống tham nhũng, lãng phí..., tuy nhiên thực tiễn cho thấy, chưa có cơ chế để bảo vệ những người tham gia vào quá trình này nên họ thường bị trừ dập, đe dọa, nếu làm việc trong cơ quan nhà nước thì khó tiến thân...⁸. Như vậy, việc kiểm tra, giám sát hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan và công chức nhà nước; thực hiện khiếu nại, tố cáo những việc làm trái pháp luật của các cơ quan và công chức nhà nước của người dân cũng còn hạn chế.

2.2. Nguyên nhân của những hạn chế, khó khăn trong việc thực hiện quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân

Thứ nhất, đó là nhận thức của xã hội, của các cán bộ quản lý. Mặc dù hiện nay tư tưởng xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân và vì dân đã được phổ biến trong xã hội, nhưng việc nhận thức đúng về tư tưởng này vẫn còn khoảng cách. Những người quản lý vẫn còn thiếu tin tưởng ở người dân, vẫn coi việc quản lý nhà nước là công việc riêng vốn có của Nhà nước mà không phải là nhiệm vụ của chính người dân. Ngược lại, dưới ảnh hưởng của tâm lý làng xã, chính người dân cũng coi đó chỉ là nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, mà không phải là của mình. Vì vậy, đã làm hạn chế sự tham gia rộng rãi của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước.

Thứ hai, hệ thống các quy định pháp luật hiện hành chưa đủ mạnh và rõ ràng để các cơ quan nhà nước, nhất là các cơ quan đại biểu phải thực hiện các nhiệm vụ mà nhân dân ủy quyền và để nhân dân kiểm soát sự ủy quyền của mình, cũng như để nhân dân tham gia trực tiếp nhiều hơn vào các công việc của Nhà nước. Cơ chế đại biểu phải gắn với cử tri bầu ra mình, cơ chế bắt buộc phải tiếp nhận và phản ánh các ý kiến, nguyện vọng của cử tri, hoặc cơ chế công khai, minh bạch... vẫn còn chưa được quy định đủ rõ, đủ mạnh. Các quyền hiến định nhân dân tham gia quản lý nhà nước như trưng cầu ý dân, phản biện xã hội, giám sát xã hội và thậm chí, cơ sở của các quyền này là quyền tiếp cận thông tin vẫn chưa được công nhận, luật hóa nên chưa tạo điều kiện cho nhân dân thực hiện tốt quyền của bản thân mình.

Thứ ba, trình độ dân trí, nhất là trình độ về pháp luật của người dân còn rất hạn chế. Hiện nay, không chỉ kiến thức pháp luật của người dân còn thấp mà sự chấp hành, ý thức, tinh thần pháp luật của người dân không cao. Chính vì vậy, khi tham gia vào các công việc quản lý nhà nước, người dân rất lúng túng.

Thứ tư, việc tổ chức các hình thức, phương thức tham gia của người dân được các cơ quan nhà nước thực hiện cũng chưa thật sự khoa học. Nhiều văn bản quy phạm pháp luật được tổ chức xin ý kiến của người dân chưa thật sự hướng vào các đối tượng bị điều chỉnh. Việc tiếp thu giải quyết các vấn đề mà nhân dân nêu ra chậm và luôn bị né tránh làm giảm lòng tin và nhiệt tình của người dân.

Thứ năm, trình độ sử dụng công nghệ thông tin để tham gia góp ý cho các văn bản pháp luật của nhân dân còn thấp. Sự phổ cập

⁸ Xem thêm: Nguyễn Duy, Quang Anh (2011), *Thèm một người chống tham nhũng bị hành hung*, nguồn: <http://dantri.com.vn/c25/s20-487145/them-mot-nguoi-chong-tham-nhung-bi-hanh-hung.htm>, ngày 5/6/2011.

báo chí điện tử mới giới hạn ở các thành phố và một số đối tượng - thường đã là cán bộ, công chức nhà nước.

Thứ sáu, một nguyên nhân rất quan trọng ảnh hưởng đến chất lượng thực thi quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân trong thời gian qua là quyền tiếp cận thông tin của công dân còn nhiều hạn chế, việc thực hiện quyền tiếp cận thông tin của người dân vẫn còn khó khăn.

Quyền được thông tin là quyền cơ bản của công dân được Hiến pháp năm 1992 quy định tại Điều 69 và tiếp tục được ghi nhận tại Điều 25 của Hiến pháp năm 2013 với tên gọi: quyền tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, việc thể chế và chi tiết hóa còn chậm và chưa hệ thống; chưa bao quát đầy đủ các lĩnh vực của cuộc sống; chưa có một cơ chế pháp lý cụ thể, đơn giản nên việc thực hiện quyền này của công dân còn hạn chế. Hầu hết các văn bản hiện hành mới chỉ dừng lại ở việc xác định trách nhiệm cung cấp thông tin của cơ quan nhà nước cũng như quyền tự do thông tin mang tính nguyên tắc, tính khái quát hơn là tính thực tiễn. Các quy định về tiếp cận thông tin chủ yếu giao quyền tự quyết định việc cung cấp thông tin cho cơ quan quản lý thông tin thuộc lĩnh vực mà cơ quan đó phụ trách, do đó mỗi cơ quan, mỗi lĩnh vực lại có những quy định khác nhau về cách thức, quy trình cung cấp thông tin. Bên cạnh đó, pháp luật hiện hành chưa thiết lập cơ chế pháp lý cụ thể để bảo đảm thực hiện quyền tiếp cận thông tin một cách có hiệu quả, nhất là thiếu các biện pháp cần thiết bảo đảm thực hiện; thiếu quy định về quy trình, thủ tục cung cấp thông tin hoặc nếu có quy định thì thiếu rõ ràng, không thuận tiện cho việc tiếp cận thông tin của người dân. Do các quy định pháp luật hiện hành còn nhiều bất cập nên việc tiếp cận thông tin do

các cơ quan nhà nước nắm giữ vẫn khó khăn, dẫn tới tính công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan công quyền chưa được thực hiện. Vì thế, hiện tượng quan liêu, tham nhũng, cửa quyền, hách dịch, lợi dụng các kẽ hở của pháp luật trong cơ quan nhà nước vẫn phổ biến, dẫn tới hiện tượng khiếu kiện đông người, khiếu kiện kéo dài, khiếu kiện vượt cấp.

3. Một số định hướng nhằm thúc đẩy quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân tại Việt Nam hiện nay

Nhân dân (công dân) là chủ thể tối cao của quyền lực nhà nước nên việc dân tham gia quản lý nhà nước, kiểm soát quyền lực nhà nước là một quyền tự nhiên tất yếu, là một đòi hỏi chính đáng⁹. Nguyên tắc công dân tham gia quản lý nhà nước phải được thể hiện xuyên suốt trong Hiến pháp, từ các chương về chế độ chính trị; quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, đến các chương về tổ chức bộ máy nhà nước. Dưới góc độ tăng cường hiệu quả hoạt động tham gia quản lý nhà nước của công dân, cần xác định một số yêu cầu, định hướng sau đây:

Thứ nhất, tiếp tục ghi nhận và phát huy hơn nữa vai trò của người dân trong hoạt động quản lý nhà nước.

Có thể thấy, Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Do đó, chỉ khi nào người dân thực sự đóng vai trò quan trọng trong quá trình hoạt động quản lý của Nhà nước thì việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền mới thực sự thành công. Để đảm bảo sự tham gia của người dân vào

⁹ GS,TS. Trần Ngọc Đường (2012), *Phân công, phối hợp và kiểm soát quyền lực với việc sửa đổi Hiến pháp năm 1992*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 114, 115.

quản lý nhà nước có hiệu quả cần thể chế hoá các quyền đó một cách cụ thể, phát huy hơn nữa vai trò của các đại biểu của người dân và nâng cao hiệu quả sự tham gia, kiểm tra, giám sát của các đoàn thể của người dân vào quản lý nhà nước. Các cơ quan hành chính nhà nước được thiết kế, tổ chức và hoạt động nhằm bảo đảm sự tham gia của người dân không chỉ trên phương diện hưởng quyền lợi từ những hoạt động cung cấp dịch vụ hành chính công mà cả trên phương diện tham gia trong hoạt động quản lý nhà nước. Tham gia của người dân cũng là một sự chia sẻ trách nhiệm đối với Nhà nước. Nhà nước là người cầm lái, dân là người chèo thuyền. Tư tưởng này thể hiện vai trò và sức mạnh của dân và rất cần được phát huy, mở rộng hơn trong thời gian tới.

Thứ hai, tăng cường tính công khai, minh bạch trong hoạt động quản lý nhà nước.

Công khai, minh bạch là đòi hỏi, yêu cầu, điều kiện thiết yếu đối với hoạt động của bộ máy hành chính công chuyên nghiệp, hiện đại¹⁰. Công khai, minh bạch được đảm bảo sẽ rút ngắn khoảng cách giữa chính quyền và người dân. Đối với Nhà nước pháp quyền "của dân, do dân và vì dân", tính minh bạch trong hoạt động quản lý có thể được coi là nền tảng cơ sở, cội nguồn sức mạnh của bộ máy công quyền nhằm bảo đảm bản chất dân chủ của xã hội, tạo điều kiện để người dân thực hiện quyền của mình trong việc tham gia quản lý nhà nước. Công khai, minh bạch là biện pháp hữu hiệu nhằm phòng ngừa các hành vi sai trái, tiêu cực,

các biểu hiện làm sai lệch, suy giảm hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Trong quản lý hành chính nhà nước, công khai, minh bạch đòi hỏi người dân phải được thông tin đầy đủ, kịp thời, chính xác về pháp luật, các thông tin liên quan đến quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức nhà nước, quyền được tiếp cận thông tin của báo chí, công luận và người dân. Thực tế cũng cho thấy, những vụ việc mà dân quan tâm, công luận có nhiều ý kiến, nhất là những cơ chế, chính sách, những vụ việc liên quan đến hoạt động công vụ của cơ quan hoặc cá nhân quan chức, nếu được công bố minh bạch, sẽ xóa bỏ được những dư luận không đúng, tạo dựng mối quan hệ lành mạnh, trong sáng giữa cơ quan, công chức với người dân, củng cố niềm tin của dân đối với cơ quan hành chính nhà nước.

Thứ ba, nâng cao khả năng tiếp cận của người dân.

Khả năng tiếp cận của người dân đối với chính quyền và dịch vụ hành chính công gắn liền với tính minh bạch của nền hành chính. Khả năng tiếp cận của người dân thể hiện ở hai điểm: Quyền được cung cấp thông tin, và mức độ dễ hiểu, dễ áp dụng của thông tin được cung cấp. *Về quyền được cung cấp thông tin*, các công dân cần được tạo điều kiện thuận lợi trong việc tiếp cận trực tiếp với chính quyền vào những giờ thuận tiện và được cung cấp thông tin bằng ngôn ngữ phổ thông. Trách nhiệm cung cấp thông tin thuộc về chủ thể quản lý hành chính nhà nước. Chủ thể này phải bảo đảm được yêu cầu cung cấp đúng, đủ, kịp thời thông tin tới đối tượng được biết và đối tượng cần phải biết. Các thông tin được cung cấp phải là thông tin chính thức và đáp ứng được nhu cầu của đối tượng cần tiếp nhận thông tin. *Về mức độ dễ hiểu, dễ áp*

¹⁰ Hoàng Vĩnh Giang, Phạm Thị Minh Huệ (2012), *Hướng tới một nền hành chính cơ sở tham gia tích cực của người dân*, Tạp chí Thanh tra, (3), nguồn: <http://thanhtravietnam.vn/vi-VN/Home/magazinestory.aspx?ID=537>

dụng của thông tin được cung cấp, đòi hỏi sự nỗ lực của Chính phủ trong việc cung cấp và phổ biến thông tin về các hoạt động của mình. Thông tin về hoạt động của chính quyền rất nhiều. Do đó, người có trách nhiệm cung cấp thông tin phải biết được thông tin nào là quan trọng và nhất thiết phải cung cấp cho công dân, giải trình về những thông tin quan trọng đó để người dân hiểu. Có một thực tế là, có nhiều văn bản pháp luật, nhiều thủ tục hành chính “gây khó dễ cho người dân” hay “hành dân” vì người dân không hiểu và ngay cả cán bộ công chức đôi khi cũng hiểu khác nhau về một văn bản pháp luật. Do vậy, để đạt được mức độ dễ tiếp cận đòi hỏi các văn bản pháp luật phải rõ ràng, chính xác và dễ hiểu.

Thứ tư, tạo cơ chế cho sự tham gia của người dân trong hoạt động quản lý nhà nước.

Sự tham gia của người dân vào các công việc của chính quyền nhiều hay ít, thực chất hay mang tính hình thức phản ánh khoảng cách giữa người dân và chính quyền. Sự tham gia của công dân với tư cách là người được thụ hưởng và chịu tác động trực tiếp từ các chính sách của Chính phủ tập trung vào các nội dung: tham gia phản biện, tham gia thực thi, tham gia giám sát chính sách. Đây mới là sự tham gia quan trọng nhất. Vì họ là người trực tiếp thụ hưởng lợi ích trong các chính sách của Nhà nước. Do đó, tiếng nói và đóng góp của họ vào các chính sách của Chính phủ có tính thực tiễn cao, phản ánh và làm sáng tỏ nhiều vấn đề mà khi làm chính sách các nhà chính sách chưa có điều kiện đề cập đến. Sự tham gia thực thi của người dân và cộng đồng càng nhiều thì Chính phủ càng tiết kiệm được các nguồn lực để tập trung đầu tư vào các vấn đề lớn của đất nước. Mặt khác, khi

người dân và cộng đồng được tham gia thực thi, họ sẽ cảm thấy mình được đóng góp vào chính sách, được thể hiện tiếng nói và nguyện vọng chính đáng của mình. Do vậy, trách nhiệm sử dụng và bảo vệ thành quả mà họ làm được sẽ được tăng lên, hiệu quả chính sách càng nâng cao.

Thứ năm, tạo một cơ chế phản hồi và lắng nghe tốt.

Sự tham gia của người dân còn được thể hiện ở quyền giám sát, phản biện xã hội của người dân. Giám sát và phản biện xã hội không chỉ là việc phát huy quyền dân chủ của người dân mà thực chất còn là sự huy động và tập trung trí tuệ của toàn dân vào giải quyết công việc chung của hệ thống công quyền trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước theo phương châm “dân biết, dân bàn, dân kiểm tra”. Quyền giám sát và phản biện xã hội của người dân được đảm bảo là điều kiện quan trọng để người dân thể hiện quan điểm của mình, đóng góp ý kiến hoàn thiện những chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước. Do vậy, cần bảo đảm hành lang pháp lý để nhân dân có thể thực hiện đầy đủ quyền giám sát và phản biện của mình.

Bên cạnh đó, trên thực tế, tham vấn là chiếc cầu nối chính quyền với người dân. Tham vấn tạo điều kiện cho người dân phát biểu ý kiến của mình về những vấn đề quốc sách, dân sinh và được chính quyền trực tiếp lắng nghe chất lọc, tiếp thu. Từ đó, cơ quan nhà nước có đầy đủ căn cứ, lý lẽ và thông tin trước khi quyết định các chính sách và giám sát hoạt động của mình. Tham vấn ý dân cũng là dịp quảng bá chính sách và thu nhận phản hồi, tạo sự đồng thuận.

Thứ sáu, tiếp tục bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với Hiến pháp và tình hình thực tế đặt ra.

Cần tiếp tục cụ thể hóa một số quy định của Hiến pháp như quyền trưng cầu ý dân, tiếp cận thông tin,... và hoàn thiện các quyền đã được cụ thể hóa: bầu cử, ứng cử, khiếu nại, tố cáo, giám sát, thực hiện dân chủ ở cơ sở,... theo hướng bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân cũng như đảm bảo tính công bằng trong thực thi pháp luật, góp phần nâng cao giá trị xã hội của pháp luật Việt Nam. *Một điểm quan trọng là, cần nhanh chóng ban hành một số đạo luật làm cơ sở cho công dân thực hiện quyền tham gia quản lý nhà nước như sau:*

(i) Ban hành Luật Trưng cầu ý dân

Việc xây dựng Luật Trưng cầu ý dân đã tiếp tục được đưa vào Chương trình xây dựng luật chính thức của Quốc hội Việt Nam khóa XIII. Luật này nếu được ban hành sẽ cụ thể hóa một trong những quyền chính trị cơ bản: quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân được Hiến pháp ghi nhận. Có thể nhận thấy, trưng cầu ý dân cùng với các quyền chính trị cơ bản khác là biểu hiện trực tiếp cao nhất nguyên tắc quyền lực thuộc về nhân dân. Việc Nhà nước bảo đảm quyền tự do ý chí của công dân trong các cuộc trưng cầu ý dân là sự bổ sung cho các hình thức dân chủ trực tiếp cùng với dân chủ đại diện, tạo điều kiện cho công dân tham gia một cách tích cực và hiệu quả nhất vào quá trình quyết định những công việc hệ trọng của đất nước.

Để việc trưng cầu ý dân đạt chất lượng tốt cần quy định các nguyên tắc tổ chức trưng cầu ý dân tương tự như nguyên tắc bầu cử: phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Nhà nước phải bảo đảm tiến hành trưng cầu ý dân trên cơ sở tự do, tự nguyện, không cho phép bất kỳ ai, cơ quan, tổ chức nào ép buộc hoặc cản trở công dân sử dụng quyền này. Trong Luật cần liệt kê

những vấn đề thuộc đối tượng trưng cầu ý dân có tính quyết định, nghĩa là kết quả của cuộc trưng cầu ý dân có giá trị bắt buộc và có hiệu lực thi hành ngay. Có như vậy trưng cầu ý dân mới thực sự là việc nhân dân quyết định. Các quy định của Luật Trưng cầu ý dân phải rất cụ thể để áp dụng được ngay và áp dụng thống nhất trên cả nước, không cần phải ban hành Nghị định quy định chi tiết, vì đây là đạo luật duy nhất quy định thủ tục tiến hành một hoạt động dân chủ trực tiếp bảo đảm cho công dân tham gia quyết định những vấn đề hệ trọng của đất nước. Luật Trưng cầu ý dân nếu được thông qua chắc chắn sẽ là một công cụ pháp lý quan trọng để nhân dân trực tiếp tham gia vào việc quản lý nhà nước và xã hội.

(ii) Ban hành Luật Giám sát và phản biện xã hội

Từ thực trạng quy định rải rác, không thống nhất và chưa rõ ràng về hoạt động giám sát và phản biện xã hội của công dân cho thấy nhu cầu cần có một đạo luật thống nhất về vấn đề này. Luật Giám sát và phản biện xã hội sẽ là nơi tập hợp một cách hệ thống các quy định đã có trong các văn bản quy phạm pháp luật khác nhau mà chủ yếu là trình tự thực hiện từng nội dung giám sát, phản biện của công dân. Đối với tổ chức chính trị - xã hội, nhu cầu xây dựng Luật Giám sát, phản biện xã hội đã được đặt ra. Trước hết, cần có quan điểm thống nhất về nội dung giám sát, phản biện xã hội, nhận thức về hoạt động này như một động lực để kích lệ tính tích cực chính trị của các tổ chức đoàn thể. Luật Giám sát và phản biện xã hội nên chú trọng các vấn đề về chủ thể thực hiện giám sát và phản biện xã hội; phạm vi các vấn đề giám sát và phản biện xã hội; hình thức, nội dung giám sát và phản biện xã hội; các điều kiện bảo đảm; trách

nhệm của Nhà nước (các cơ quan yêu cầu giám sát và phân biện) trong việc tiếp thu, xử lý và phản hồi kết quả tiếp thu, xử lý đối với các ý kiến, kiến nghị qua giám sát và phân biện xã hội...

(iii) Ban hành Luật Tiếp cận thông tin

Có thể nhận thấy, việc ban hành Luật Tiếp cận thông tin sẽ đem lại những lợi ích nhiều mặt đối với công dân, tổ chức và Nhà nước. Luật Tiếp cận thông tin sẽ bảo đảm công khai và minh bạch hoá trong tổ chức và hoạt động của các thiết chế chính trị, trước hết là hoạt động của Nhà nước. Nhà nước là “của dân, do dân và vì dân”, nên công dân phải được thông tin trung thực, kịp thời về hoạt động, chính sách, chủ trương của các cơ quan nhà nước - các cơ quan “của mình”, “vì mình”. Đây là quyền của công dân, họ có quyền đòi hỏi (chứ không phải xin) cơ quan nhà nước cung cấp thông tin và các cơ quan nhà nước phải có nghĩa vụ cung cấp (chứ không phải ban phát). Trên cơ sở được biết thông tin người dân mới bàn, đánh giá, kiến nghị lên các cơ quan nhà nước để hoàn thiện chính sách pháp luật, sau đó tự giác thực hiện và kiểm soát việc thực hiện. Không có thông tin phản hồi từ phía người dân thì Nhà nước không đủ thông tin để có quyết định đúng, phù hợp với ý chí, lợi ích của nhân dân và khó có thể quản lý hiệu lực và hiệu quả. Mặt khác, người dân không được tiếp cận thông tin của Nhà nước thì khó tránh khỏi “đứng ngoài chính trị”, không thể tham gia thật sự vào việc quản lý đất nước, quản lý xã hội. Quyền được thông tin của người dân là phương thức hữu hiệu gắn bó Nhà nước với công dân, khắc phục tệ quan liêu, hách dịch, nâng cao tính minh bạch của chính sách và tính hiệu quả của quản lý nhà nước. Điều này sẽ giúp cho công dân làm chủ nhà

nước, làm chủ xã hội; các tổ chức xã hội phân biện về chủ trương, chính sách, đề án; chức năng giám sát xã hội đối với Đảng, Nhà nước có hiệu quả.

Luật Tiếp cận thông tin sẽ bảo đảm công khai và minh bạch hoá trong tổ chức và hoạt động của các thiết chế chính trị, trước hết là hoạt động của Nhà nước. Muốn tham gia quản lý nhà nước, trước hết phải biết thông tin đầy đủ, chính xác. Điều này không thể chờ các chủ thể được quản lý cung cấp mà phải theo một chế độ, nguyên tắc công khai và minh bạch được xác định trong hoạt động của các cơ quan, tổ chức công quyền, nhờ đó các chủ thể tham gia quản lý mới có đủ thông tin để nhận xét, đánh giá. Việc công khai, minh bạch hoạt động của Nhà nước được thể hiện qua một số góc độ dưới đây:

- *Công khai, minh bạch trong các hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp của Nhà nước.* Công khai, minh bạch trong hoạt động lập pháp đòi hỏi phải bảo đảm sự tham gia rộng rãi của nhân dân vào hoạt động lập pháp. Việc lấy ý kiến và tham gia góp ý kiến vào dự thảo văn bản của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên, các tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang và nhân dân đã được quy định thành chế độ bắt buộc. Đặc biệt là việc lấy ý kiến của các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của văn bản. Cần bảo đảm việc lấy ý kiến thực chất hơn và trách nhiệm tiếp thu cũng như giải trình rõ những gì không tiếp thu. Tiếp đến là phải bảo đảm việc tuân thủ tính thống nhất, tính hợp hiến, hợp pháp, tính thứ bậc của các văn bản pháp luật được ban hành. Bảo đảm sự công bố rộng rãi các văn bản. Ở đây, cần chú ý cả việc phải dịch ra tiếng các dân tộc thiểu số.

Công khai, minh bạch trong các hoạt động hành chính nhà nước trước hết cần đề cao tính phục vụ của những cơ quan này. Cần xây dựng và thực hiện tốt nguyên tắc quy trình làm việc công khai, minh bạch ngay chính trong các cơ quan nhà nước với những thủ tục rõ ràng, rành mạch về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của các bộ phận, các chức danh. Quan trọng nhất là tăng cường sự minh bạch trong mối quan hệ với công dân, tổ chức, doanh nghiệp và các đối tượng khác. Có thể thực hiện nhiều biện pháp để bảo đảm việc đó như tạo cơ hội để nhân dân tham dự các hoạt động (như tham dự kỳ họp, phiên họp), tham khảo ý kiến, góp ý kiến và các chương trình, dự án qua truyền hình trực tiếp để nhân dân theo dõi, giám sát; qua phổ biến tin tức và thực hiện một số dịch vụ cần bàn trên mạng điện tử; qua thực hiện dân chủ cơ sở và hoạt động của các Ban Thanh tra nhân dân. Cần có hình thức lắng nghe, tiếp thu và vận dụng ý kiến của nhân dân, doanh nghiệp, điều này phải thành quy chế pháp luật mà không chỉ nói chung chung.

Công khai minh bạch trong hoạt động tư pháp cần được tiếp tục hoàn thiện bằng những cải tiến trong công tác điều tra, xét xử. Bảo đảm sự giám sát đối với tất cả các khâu của quá trình tố tụng như: cho phép luật sư được tham gia ngay từ khi khởi tố bị can và tham dự vào việc hỏi cung, được tiếp cận hồ sơ vụ án dễ dàng; giảm bớt những vụ án xét xử bí mật không cần thiết; công khai bản án nhất là án kinh tế và tham nhũng...

- Trách nhiệm giải trình của Nhà nước trước nhân dân, cung cấp cho nhân dân biết những thông tin cần thiết.

Đề đàm bảo công khai, minh bạch trong hoạt động của các cơ quan công quyền, phải nâng cao trách nhiệm giải trình (trước nhân dân, trước cơ quan, tổ chức) của các cơ quan

đó. Pháp luật cần có đòi hỏi và chế tài rõ ràng, cụ thể và nghiêm minh đối với những hành vi che giấu hoặc từ chối cung cấp thông tin của các cơ quan và công chức nhà nước. Nhà nước cần có các quy định pháp luật về quyền và nghĩa vụ của các cơ quan công quyền trong việc cung cấp thông tin cho người dân và tổ chức. Ở đây, trách nhiệm giải trình giống như một thể chế, và để đạt được những kết quả mong muốn thì thể chế đó phải được thực thi một cách có hiệu quả và hiệu lực tương tự như các thể chế khác. Trong điều kiện ngày nay, bảo đảm minh bạch không chỉ là việc đáp ứng yêu cầu về cung cấp thông tin mà điều quan trọng còn là bảo đảm sự tham gia và giám sát của người dân vào các quá trình phát triển, tức là bảo đảm đạt được sự đồng thuận của xã hội về các thể chế, chính sách, chương trình hoạt động..., tóm lại là về tất cả các mặt phát triển kinh tế, xã hội của đất nước.

Phải nâng cao nhận thức của các cơ quan công quyền và công chức nhà nước về trách nhiệm cung cấp thông tin cho công chúng; chính quyền bảo đảm cho dân biết đầy đủ, chính xác những thông tin cần thiết để nhân dân tham gia xây dựng và thực hiện các chương trình phát triển; công khai, dân chủ bàn bạc, tham gia quyết định trực tiếp những vấn đề liên quan trực tiếp ở địa phương; khuyến khích sự tham gia của nhân dân vào việc xây dựng và thực thi các thể chế, chính sách và cung cấp các dịch vụ cơ bản; xây dựng các mối quan hệ mang tính tham gia và hợp tác với khu vực tư nhân, thu hút sự tham gia của tư nhân vào quá trình quản lý; khuyến khích người dân tham gia giám sát các chương trình, dự án của Nhà nước, trên cơ sở đó bảo đảm và tăng cường sự giải trình của cơ quan quản lý nhà nước trước nhân dân.