

BẢO ĐẢM QUYỀN THAM GIA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ XÃ HỘI CỦA CÔNG DÂN: PHÂN TÍCH TỪ YÊU CẦU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG VỀ XÃ HỘI Ở VIỆT NAM

• ThS. Phạm Thị Hậu*

Tóm tắt: Phát triển bền vững là xu thế tất yếu, xã hội bền vững là tiêu chí then chốt đánh giá thành tựu phát triển, được đo bằng các chỉ số phát triển con người, hệ số bình đẳng thu nhập, các chỉ tiêu về giáo dục, y tế, phúc lợi xã hội, phản ánh hài hòa đời sống cộng đồng. Đồng thời, xã hội bền vững đòi hỏi bảo đảm thực hiện các quyền dân chủ cơ bản, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân và trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước. Bài viết phân tích mối quan hệ giữa quyền tham gia và yêu cầu phát triển bền vững; đánh giá thực trạng ở Việt Nam và chỉ ra một số hạn chế. Tác giả đề xuất giải pháp hoàn thiện thể chế, nâng cao năng lực quản lý công, mở rộng kênh tham gia, tăng cường giám sát nhằm bảo đảm quyền công dân và góp phần phát triển xã hội bền vững.

Từ khóa: Phát triển bền vững; phát triển bền vững về xã hội; quyền tham gia.

Abstract: Sustainable development is an inevitable trend, sustainable society is a key criterion to evaluate development achievements, measured by human development indexes, income equality coefficients, education, health, social welfare indicators, reflecting the harmony of community life. At the same time, sustainable society requires ensuring the realization of basic democratic rights, the right to participate in state and social management of citizens and the accountability of state authorities. The article analyzes the relationship between the right to participation and the requirements of sustainable social development, assesses the current situation in Vietnam and suggests some limitations. The author proposes solutions to improve institutions, enhance public management capacity, expand participation channels, strengthen supervision in order to ensure citizens' rights and contribute to sustainable social development.

Keywords: Sustainable development; sustainable social development; right to participate.

Ngày nhận: 22/7/2025 Ngày phản biện, đánh giá: 30/7/2025 Ngày duyệt: 05/8/2025

1. Một số khái niệm và mối liên hệ giữa bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân với yêu cầu phát triển bền vững về xã hội

a) Một số khái niệm cơ bản
Thứ nhất, khái niệm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân.

Theo nghĩa chung nhất, tham gia được

(*) NCS chuyên ngành Pháp luật về quyền con người, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. Email: phamhau306@gmail.com.

hiểu là một quá trình tương tác và hợp tác của các chủ thể có liên quan trong phân tích, hoạch định và ra quyết định. Đó là quá trình cho phép những người tham gia trình bày những điều quan tâm và chú ý của họ để dẫn đến những quyết định hài hòa với lợi ích của các nhóm khác nhau.

Nhóm nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về Phát triển có sự tham gia (1995) định nghĩa sự tham gia là “*một quá trình mà qua đó các bên liên quan ảnh hưởng và kiểm soát đối với các sáng kiến phát triển cũng như các quyết định và các tài nguyên có ảnh hưởng đến họ*”¹. Như vậy, tham gia là một quá trình mà thông qua đó các bên liên quan có ảnh hưởng và chia sẻ quyền kiểm soát các sáng kiến cũng như các quyết định và nguồn lực có ảnh hưởng đến họ.

Với quan điểm cho rằng sự tham gia của người dân là sự phân phối lại quyền lực, S. Arnstein đã định nghĩa: “*tham gia của người dân là sự phân bổ lại quyền lực, cho phép các công dân không có quyền lực, hiện đang bị loại trừ khỏi các quá trình chính trị và kinh tế, được cố ý đưa vào trong tương lai. Đó là chiến lược mà những người không có quyền tham gia dùng để xác định cách thông tin được chia sẻ, các mục tiêu và chính sách được đặt ra, nguồn thuế được phân bổ, các chương trình được vận hành và các lợi ích như hợp đồng và bảo trợ được loại bỏ*”².

Tại Việt Nam, một nghiên cứu của Oxfam năm 2014 đã định nghĩa: “*Sự tham gia trong bối cảnh phát triển, là quá trình mà tất cả các cá nhân trong cộng đồng được tham dự và có ảnh hưởng đến các quyết định về những hành động phát triển có tác động đến họ*”³.

Một nghiên cứu về phương thức tham gia của người dân vào quá trình chính sách công ở Việt Nam hiện nay (qua nghiên cứu chính sách xây dựng nông thôn mới) của tác giả Phan Văn Tuấn năm 2017 đã định nghĩa: “*phương thức tham gia của người dân vào quá trình chính sách công được hiểu là toàn bộ các cách thức, phương pháp mà người dân sử dụng để tác động vào quá trình chính sách khi chính sách công có ảnh hưởng đến lợi ích của người dân*”⁴.

Như vậy, qua các định nghĩa trên cho thấy khái niệm “sự tham gia” được tiếp cận dưới nhiều góc độ và phạm vi rộng hẹp khác nhau. Điểm tương đồng trong các định nghĩa khi diễn tả nội hàm “*sự tham gia*” là đề cập đến “*những hoạt động của công dân nhằm gây ảnh hưởng tới quá trình ra quyết định chính sách của nhà nước, bảo đảm hài hòa lợi ích giữa nhà nước và công dân*”. Các quan điểm trên đều ủng hộ và thúc đẩy các nhà nước ghi nhận và bảo đảm quyền tham gia của người dân vào các lĩnh vực khác nhau vốn thuộc chức năng và nhiệm vụ của nhà nước, bởi vì đây là một quyền căn bản của người dân đã được pháp luật quốc tế thừa nhận.

Từ các quan điểm trên, có thể khái quát: *Quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội là một trong những quyền thuộc nhóm quyền về chính trị được thừa nhận trong Hiến pháp và pháp luật nhằm bảo đảm cho công dân thể hiện ý chí của mình đối với cơ quan nhà nước, tác động tới quá trình ra quyết định, ban hành chính sách, pháp luật của nhà nước, bảo đảm hài hòa hóa lợi ích giữa nhà nước và công dân.*

Thứ hai, khái niệm “phát triển bền vững”; “phát triển bền vững về xã hội”.

Trong Báo cáo “Tương lai chung của chúng ta” của Ủy ban Thế giới về Môi trường và Phát triển (WCED-World Commission on Environment and Development) của Liên hợp quốc (năm 1987), “phát triển bền vững” được định nghĩa là “Sự phát triển đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn thương khả năng cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai”⁵.

Nội hàm về phát triển bền vững được tái khẳng định ở Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất về Môi trường và phát triển tổ chức ở Rio de Janeiro (Brazil) năm 1992 và được bổ sung, hoàn chỉnh tại Hội nghị Thượng đỉnh thế giới về Phát triển bền vững tổ chức ở Johannesburg (Nam Phi) năm 2002: “Phát triển bền vững” là quá trình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa 3 mặt của sự phát triển, gồm: phát triển kinh tế (nhất là tăng trưởng kinh tế), phát triển xã hội (nhất là thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội; xoá đói giảm nghèo và giải quyết việc làm) và bảo vệ môi trường (nhất là xử lý, khắc phục ô nhiễm, phục hồi và cải thiện chất lượng môi trường; phòng chống cháy và chặt phá rừng; khai thác hợp lý và sử dụng tiết kiệm tài nguyên thiên nhiên).

Ngày nay, khái niệm phát triển bền vững được sử dụng phổ biến trong các diễn đàn chính trị, kinh tế, khoa học, xã hội song phương, đa phương và toàn cầu và cơ bản được thừa nhận thống nhất ở các đặc điểm sau: (1) Tính toàn diện: Bao trùm cả 3 trụ cột - kinh tế, xã hội, môi trường; (2) Tính liên thể hệ: Đặt lợi ích của thể hệ tương lai song song với lợi ích hiện tại; (3) Tính công bằng và bao trùm:

Không để ai bị bỏ lại phía sau ; (4) Tính tham gia và minh bạch: Đảm bảo sự tham gia của người dân trong mọi quyết sách phát triển.

Phát triển bền vững về xã hội là một trong 03 trụ cột của phát triển bền vững (cùng với phát triển bền vững về kinh tế và môi trường). Theo nghiên cứu của Viện Nghiên cứu Phát triển Xã hội của Liên hợp quốc (Social Development in an Uncertain World, UNRISD, 2010), “phát triển xã hội bền vững là quá trình mở rộng năng lực của con người để sống một cuộc sống có giá trị, thông qua tăng cường công bằng, bảo vệ quyền con người và bảo đảm sự tham gia của người dân vào các thể chế xã hội và chính trị”⁶. Theo Ngân hàng Thế giới (World Bank), “phát triển xã hội là đầu tư vào con người, hỗ trợ sự gắn kết xã hội và xây dựng thể chế bao trùm nhằm thúc đẩy công bằng xã hội và phát triển bền vững”⁷.

Như vậy, phát triển bền vững về xã hội là thành tố quan trọng trong mô hình phát triển bền vững, nhấn mạnh công bằng, bao trùm, ổn định, gắn kết xã hội lâu dài. Quá trình này nhằm bảo đảm mọi người dân - không phân biệt giới tính, dân tộc, hoàn cảnh kinh tế hay nơi cư trú - đều được tiếp cận công bằng với các dịch vụ cơ bản, được bảo vệ quyền con người, có tiếng nói và vai trò chủ thể trong đời sống chính trị-xã hội. Phát triển xã hội bền vững vừa là mục tiêu, vừa là điều kiện cho tính bền vững. Xã hội thiếu công bằng, hoặc loại trừ nhóm yếu thế khó duy trì ổn định chính trị-xã hội và không tạo được đồng thuận cho phát triển kinh tế hay bảo vệ môi trường. Ngược lại, khi người dân được tham gia, được đối xử

công bằng và cảm thấy được tôn trọng, họ sẽ đóng góp tích cực cho phát triển chung, tăng cường nguồn lực xã hội và củng cố tính bền vững cộng đồng.

b) Mối liên hệ giữa quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân với yêu cầu phát triển bền vững về xã hội

Quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân và phát triển bền vững về xã hội đều có nguồn gốc từ “quyền con người” và mục tiêu “vì con người”.

Theo Freeman (2011), quyền tham gia vào đời sống chính trị - xã hội không chỉ là quyền tự nhiên vốn có của mỗi người, mà còn là trách nhiệm mà Nhà nước phải tôn trọng, bảo vệ và thúc đẩy⁸. Điều này được khẳng định rõ trong Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR, 1966), nơi quyền tham gia vào các công việc được xem như một quyền căn bản, gắn liền với phẩm giá con người. Trong khi đó, Báo cáo Phát triển con người của Liên hợp quốc (2000) khẳng định rằng: “Phát triển là một quá trình toàn diện nhằm cải thiện phúc lợi con người; là quyền con người của mọi người, chứ không chỉ là sự tăng trưởng kinh tế”⁹. Báo cáo của UNDP (2016) nhấn mạnh phát triển bền vững phải “Lấy con người làm trung tâm, đảm bảo không ai bị bỏ lại phía sau”. Khi người dân có quyền tham gia vào quyết định công, họ không chỉ là “đối tượng quản lý” mà trở thành chủ thể đồng kiến tạo chính sách. Điều này thể hiện tôn trọng nhân phẩm và ý chí của công dân, và cũng giúp tăng tính chính đáng của chính sách - vì chính người dân góp phần làm nên nó. “Không có sự tham gia, không thể có phát triển nhân văn” - Amartya Sen¹⁰ đã nhấn mạnh

vai trò của sự tự do và tham gia như điều kiện để phát triển con người.

Như vậy, quyền tham gia và phát triển bền vững xã hội đều có điểm xuất phát chung là quyền con người - với mục tiêu tối hậu là bảo đảm phẩm giá, quyền lợi và vai trò chủ thể của con người trong tiến trình phát triển. Chính điều này làm cho hai khái niệm không chỉ liên quan mà còn gắn bó hữu cơ: quyền tham gia là phương tiện, còn phát triển xã hội bền vững là kết quả hướng đến - đều vì con người.

Bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân là một chỉ tiêu đánh giá mức độ “phát triển bền vững về xã hội”.

Trong 17 mục tiêu phát triển bền vững của Liên hợp quốc, có một mục tiêu là “Thúc đẩy xã hội hòa bình, dân chủ, công bằng, bình đẳng, văn minh vì sự phát triển bền vững, tạo khả năng tiếp cận công lý cho tất cả mọi người; xây dựng các thể chế hiệu quả, có trách nhiệm giải trình và có sự tham gia ở các cấp” (Mục tiêu số 16). Trong đó, chỉ tiêu 16.7 nhấn mạnh: “Bảo đảm ra quyết định đáp ứng, bao trùm, có sự tham gia và đại diện ở mọi cấp.” Điều này cho thấy quyền tham gia của công dân không chỉ là quyền con người, mà còn là chỉ số cụ thể để đo lường mức độ phát triển bền vững xã hội. Trên thực tế, khi xây dựng bộ công cụ Chỉ số PAPI (Vietnam Provincial Governance and Public Administration Performance Index) do UNDP Việt Nam phối hợp nghiên cứu – đánh giá hiệu quả quản trị nhà nước ở cấp địa phương qua 8 trục nội dung, trong đó có: 01 chỉ số “Tham gia của người dân ở cấp cơ sở” và “Minh bạch, trách nhiệm giải trình”. Đây là những chỉ số thể hiện mức độ thực thi quyền

tham gia của người dân. Báo cáo PAPI 2022 cho thấy: “Những tình có điểm cao về sự tham gia thường gắn liền với mức độ tin cậy vào chính quyền, năng lực điều hành và khả năng phục vụ dân sinh cao hơn”¹¹.

Bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân là biện pháp để thực hiện mục tiêu “phát triển bền vững về xã hội”.

Phát triển bền vững về xã hội không thể đạt được chỉ bằng các chính sách từ trên xuống, mà đòi hỏi sự tham gia chủ động, có ý nghĩa của người dân trong từng giai đoạn: từ hoạch định chính sách, thực thi, đến giám sát và phản hồi. Theo Liên hợp quốc, một xã hội phát triển bền vững cần có các thể chế “bao trùm, minh bạch và có sự tham gia” (UN SDG 16.7). Khi người dân tham gia hoạch định và thực thi chính sách sát thực tế, giảm phản ứng và tăng tính chính danh. Quyền tham gia giúp các nhóm yếu thế như người nghèo, phụ nữ, người dân tộc thiểu số cất tiếng nói, góp phần phân bổ nguồn lực công bằng hơn. Điều này phù hợp nguyên tắc công bằng trong khung phát triển bền vững xã hội. Do đó, bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân là biện pháp thiết thực để thực hiện phát triển bền vững về xã hội.

Phát triển bền vững về xã hội là điều kiện bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội.

Ở chiều hướng ngược lại, phát triển bền vững về xã hội không chỉ là một mục tiêu phát triển, mà còn là một điều kiện nền tảng giúp quyền con người nói chung và quyền tham gia vào quản lý nhà nước và xã hội của công dân nói riêng, có thể được thực thi đầy đủ, thực

chất và hiệu quả. Theo quan điểm của Liên hợp quốc, “không thể có sự tham gia thực chất của người dân khi xã hội còn đói nghèo, bất bình đẳng, phân biệt đối xử hoặc thiếu cơ hội tiếp cận thông tin”¹². Việc người dân thực hiện quyền tham gia phụ thuộc vào điều kiện xã hội, kinh tế, văn hóa tạo cho họ khả năng hành động. Do đó, một xã hội càng công bằng, bao trùm và phát triển thì năng lực thực hiện quyền tham gia của công dân càng cao. Xã hội có mức độ phát triển xã hội bền vững cao thường đi đôi với niềm tin xã hội và sự tham gia chính trị-hành chính tích cực hơn¹³.

2. Thực trạng bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân gắn với việc thực hiện các mục tiêu về phát triển bền vững xã hội ở Việt Nam hiện nay

Thứ nhất, thực trạng bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội gắn với kết quả thực hiện mục tiêu 16.3: Thúc đẩy pháp quyền, đảm bảo tiếp cận công lý bình đẳng cho tất cả mọi người

Mục tiêu 16.3 là một trong các trụ cột then chốt của SDG 16 - “Hòa bình, Công lý và Thể chế vững mạnh”. Mục tiêu 16.3 hướng đến “Thúc đẩy pháp quyền trong nước và quốc tế và đảm bảo khả năng tiếp cận công lý bình đẳng cho tất cả mọi người”¹⁴. Thực hiện mục tiêu này nhằm bảo đảm mọi cá nhân được pháp luật bảo vệ bình đẳng; tăng khả năng tiếp cận công lý cho người yếu thế: người nghèo, phụ nữ, người dân tộc thiểu số, người khuyết tật; nâng cao năng lực thể chế tư pháp, giảm tải chi phí, thời gian và rào cản tiếp cận dịch vụ công lý. Đây là các điều kiện tiên quyết cho việc thực hiện và bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân.

Tại Báo cáo Tự nguyện Quốc gia Phát triển Bền vững (Voluntary National Review - VNR) 2022 của Việt Nam đánh giá “thời gian qua, Chính phủ và các cơ quan đã tích cực nghiên cứu đổi mới quy trình xây dựng pháp luật nâng cao chất lượng, xây dựng, bổ sung, hoàn thiện hệ thống pháp luật thống nhất, đồng bộ, đổi mới tư duy và quy trình xây dựng pháp luật, nâng cao chất lượng hệ thống pháp luật. Công tác tổ chức triển khai thi hành pháp luật và xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết tiếp tục là một trong những nhiệm vụ quan trọng, được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ dành nhiều thời gian chỉ đạo sát sao, thường xuyên, trực tiếp và cụ thể. Trong đó, tập trung nâng cao chất lượng công tác theo dõi tình hình thi hành pháp luật, đa dạng hóa các hình thức phổ biến, giáo dục pháp luật theo định hướng chuyển đổi số, đẩy mạnh truyền thông chính sách pháp luật theo Đề án của Chính phủ; đẩy nhanh tiến độ xây dựng, ban hành văn bản quy định chi tiết thi hành pháp luật, pháp lệnh”¹⁵.

Tuy vậy, việc thực hiện mục tiêu 16.3 còn gặp phải những khó khăn, thách thức.

Một là, chênh lệch về năng lực tiếp cận công lý giữa các vùng, dân tộc thiểu số, người nghèo. Theo Báo cáo của Ủy ban Dân tộc, tỷ lệ cán bộ, công chức, viên chức là người dân tộc thiểu số hiện chiếm khoảng 14,5%¹⁶. Năng lực, trình độ học vấn của đội ngũ cán bộ thôn, bản, phum, sóc ở mức thấp. Nguồn nhân lực vùng dân tộc thiểu số có trình độ đại học và trên đại học mới đạt 2,8%; riêng người dân tộc thiểu số chiếm khoảng 1,1%, thấp hơn 4 lần so với toàn quốc¹⁷. Trong thời gian từ 01/01/2018 đến

31/10/2022, các Trung tâm trợ giúp pháp lý nhà nước các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã thực hiện trợ giúp được 157.504 vụ việc cho 157.504 lượt người, trong đó có 49.569 người dân tộc thiểu số¹⁸. Mặc dù con số lớn, nhưng so với khoảng 10 triệu người dân tộc thiểu số, đó vẫn là tỷ lệ rất thấp, còn rất nhiều người không tiếp cận được quyền lợi này. Người dân tộc thiểu số bị hạn chế khả năng tiếp cận thông tin pháp luật, có nhiều rào cản về ngôn ngữ và trình độ phổ cập kiến thức pháp luật¹⁹. Điều này dẫn đến việc họ ít biết về quyền được trợ giúp pháp lý, hoặc không đủ tự tin để thực thi quyền của mình - một yếu tố quyết định trong việc tiếp cận công lý và thực hiện quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội.

Hai là, chi phí pháp lý và thủ tục thực thi pháp luật và tiếp cận công lý vẫn là rào cản với nhiều người dân. Theo nghiên cứu của Tổ chức Oxfam và các nhóm xã hội dân sự (2019), “Chi phí gián tiếp của quá trình pháp lý (đi lại, thời gian nghỉ làm, phí không chính thức) có thể gấp nhiều lần thu nhập hàng tháng của người nghèo”, do vậy nhiều người dân không kiện tụng khi bị xâm phạm quyền lợi, vì sợ rắc rối pháp lý và tốn kém kinh tế²⁰. Chi phí pháp lý và thủ tục phức tạp là hai rào cản cơ bản, làm suy giảm khả năng tiếp cận công lý của công dân - đặc biệt với người nghèo, dân tộc thiểu số và các nhóm yếu thế.

Thứ hai, thực trạng bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội gắn với kết quả thực hiện mục tiêu 16.6: Xây dựng các thể chế minh bạch, hiệu quả và có trách nhiệm giải trình ở tất cả các cấp

Mục tiêu 16.6 là một hợp phần cốt lõi

của Mục tiêu tổng thể số 16 - “Thúc đẩy các xã hội hòa bình, công bằng, bao trùm vì sự phát triển bền vững; tạo điều kiện tiếp cận công lý cho tất cả mọi người và xây dựng các thể chế hiệu quả, có trách nhiệm và bao trùm ở mọi cấp.” Mục tiêu 16.6 hướng đến việc nâng cao năng lực vận hành và tính liêm chính của bộ máy công quyền, góp phần xây dựng niềm tin xã hội, tăng cường sự tham gia của công dân, và bảo đảm công bằng trong cung cấp dịch vụ công.

Tại Báo cáo Tự nguyện Quốc gia Phát triển Bền vững (Voluntary National Review - VNR) 2022 của Việt Nam đánh giá “Hệ thống pháp luật Việt Nam ngày càng được xây dựng một cách đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch, ổn định, dễ tiếp cận, với chi phí tuân thủ thấp, phù hợp với các mục tiêu kinh tế - xã hội... Chỉ số cải thiện chất lượng các quy định của pháp luật của Việt Nam năm 2022 đã tăng 10 bậc (từ vị trí thứ 93 lên vị trí thứ 83)”. Điều đó cho thấy Việt Nam đã có những nỗ lực đáng ghi nhận trong việc tăng cường minh bạch hóa hoạt động quản lý nhà nước và xây dựng pháp luật.

Mặc dù vậy, hệ thống pháp luật của Việt Nam vẫn còn tồn tại những hạn chế về tính minh bạch, cụ thể:

Một là, hiện nay hệ thống pháp luật còn chồng chéo, mâu thuẫn giữa các văn bản quy phạm pháp luật; giữa luật chung và luật chuyên ngành, giữa các văn bản do cơ quan khác nhau ban hành. Nhiều vấn đề bị điều chỉnh đồng thời bởi văn bản ban hành ở các thời điểm khác nhau, trong khi văn bản mới thường không nêu rõ điều khoản bị sửa đổi hoặc bãi bỏ. Thực trạng này khiến hệ thống pháp luật

rườm rà, thiếu thống nhất và khó tiếp cận; làm giảm tính minh bạch, gây khó khăn cho người dân và cơ quan thực thi, làm giảm hiệu lực và hiệu quả điều chỉnh. Hệ quả là chi phí tuân thủ pháp luật tăng, lãng phí nguồn lực, cản trở cơ hội đầu tư và hoạt động kinh doanh, đồng thời tạo kẽ hở cho những nhiễu, tiêu cực, tham nhũng trong triển khai dự án và chương trình phát triển.

Hai là, còn tình trạng văn bản quy phạm pháp luật chưa phù hợp thực tiễn, tính khả thi thấp. Một số quy định chưa sát với cuộc sống, chưa có tính khả thi cao, dẫn đến có trường hợp mặc dù mới được ban hành chưa có hiệu lực đã phải sửa đổi. Một số quy định xuất phát từ yêu cầu giải quyết tình thế, dẫn đến khuôn khổ pháp lý chưa thực sự mang tính khoa học và hợp lý. Việc phân định không rõ, chồng chéo chức năng và quyền hạn giữa các cơ quan nhà nước trong những lĩnh vực có tính liên ngành, hệ thống cũng làm giảm tính khả thi của pháp luật.

Ba là, tính ổn định của pháp luật thấp, thường xuyên phải sửa đổi, bổ sung. Nhiều văn bản pháp luật tuổi thọ rất ngắn, thậm chí mới ban hành đã phải tạm hoãn thực hiện hoặc phải sửa đổi, bổ sung. Pháp luật luôn phải thích ứng với sự thay đổi liên tục của thực tiễn cuộc sống. Việc sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật về nguyên tắc là điều cần thiết. Tuy nhiên, nếu pháp luật thường xuyên thay đổi sẽ dẫn đến những tác động tiêu cực tới quyền, lợi ích của các cá nhân, tổ chức. Pháp luật thường xuyên bị thay đổi, gây nên nhiều khó khăn trong thực hiện pháp luật, đồng thời cũng gây khó khăn cho chính hoạt động quản lý của bộ máy nhà nước.

Bốn là, chưa có sự phân định rõ phạm vi, ranh giới giữa việc giải thích luật, pháp lệnh thuộc thẩm quyền của Ủy ban Thường vụ Quốc hội với việc ban hành văn bản hướng dẫn của Chính phủ và các cơ quan có thẩm quyền khác và với việc Tòa án nhân dân tối cao hướng dẫn áp dụng thống nhất pháp luật trong hoạt động xét xử. Việc nghiên cứu và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế mà nước ta đã ký kết hoặc gia nhập chưa được coi trọng đúng mức nên công tác nội luật hoá nhiều điều ước quốc tế chậm được tiến hành.

Thứ ba, thực trạng bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội gắn với kết quả thực hiện mục tiêu 16.7: Đảm bảo quá trình ra quyết định mang tính phản hồi, bao trùm, có sự tham gia của người dân và mang tính đại diện ở tất cả các cấp

Mục tiêu 16.7 nhấn mạnh đến việc cải thiện chất lượng ra quyết định công, bảo đảm mọi nhóm dân cư - không phân biệt giàu nghèo, dân tộc, giới tính, địa bàn - đều có thể tham gia, được lắng nghe và được đại diện một cách công bằng.

Đánh giá về việc thực hiện mục tiêu 16.7, Báo cáo Tự nguyện Quốc gia Phát triển Bền vững (Voluntary National Review - VNR) 2022 của Việt Nam nhận định Việt Nam đã có nhiều thành tựu trong việc ban hành các luật (Luật Tiếp cận thông tin năm 2016, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 sửa đổi, bổ sung năm 2020,...) nhằm tăng cường sự tham gia của người dân trong quá trình ban hành chính sách, pháp luật; bảo đảm công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân.

Mặc dù vậy, việc thực hiện mục tiêu 16.7 còn gặp những khó khăn, thách thức, cụ thể:

Một là, chỉ số “Tham gia của người dân ở cấp cơ sở” trong PAPI 2022 có xu hướng tăng nhẹ so với năm trước, nhưng vẫn là chỉ số đạt điểm thấp nhất trong 8 nội dung đo lường. Báo cáo cho thấy cơ hội tham gia trực tiếp của người dân ở cấp thôn/xã còn hạn chế: chỉ khoảng 37% người được hỏi cho biết từng được mời họp thôn/xã trong năm 2022, và chỉ khoảng 30% tham gia đóng góp ý kiến cho kế hoạch hoặc công trình công cộng tại địa phương. Ngoài ra, tỷ lệ người dân cho rằng các kiến nghị, khiếu nại hay tố cáo gửi lên chính quyền được phản hồi thỏa đáng chỉ dao động quanh 25-30% theo số liệu toàn quốc (Hình 3.3c, Báo cáo PAPI 2022). Trong các lĩnh vực nhạy cảm như quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất hoặc bồi thường thu hồi đất, tỷ lệ người dân được tham vấn hoặc thấy ý kiến của mình được tiếp thu cũng rất thấp, phổ biến chỉ khoảng 20–25% (Phụ lục S4 - “Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; giá bồi thường thu hồi đất, 2011-2022, Báo cáo PAPI 2022, trang 111)²¹.

Hai là, hệ thống pháp luật đã bước đầu công nhận quyền tham gia, nhưng thực tiễn thi hành còn bộc lộ những bất cập, chưa thiết lập cơ chế tương tác hiệu quả giữa chính quyền và người dân. Quy trình xây dựng pháp luật chưa thực sự khuyến khích sự tham gia rộng rãi; nhiều dự thảo được đưa ra lấy ý kiến chỉ ở dạng sơ thảo, thiếu báo cáo tổng kết thi hành luật, bảng so sánh hoặc tài liệu kèm theo,... gây khó khăn cho việc góp ý. Không ít chính sách quan trọng như quy hoạch sử dụng đất, phân loại rác, thu phí,... người dân không biết, hoặc biết sau khi đã ban hành. Kênh phản biện xã

hội của Mặt trận Tổ quốc nhiều nơi chỉ mang tính hình thức, ít có sức nặng làm thay đổi chính sách.

Ba là, việc tiếp thu, phản hồi ý kiến của công dân chưa có quy trình chuẩn, thiếu chế tài nếu bị phớt lờ, sẽ giảm niềm tin, hạn chế sự tham gia. Pháp luật chưa quy định cụ thể trách nhiệm và chế tài đối với việc phản hồi ý kiến đóng góp của nhân dân đối với các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật nên cơ quan soạn thảo có toàn quyền trong tiếp thu, chỉnh lý dự thảo. Do áp lực về tiến độ và thiếu chuyên gia am hiểu sâu sắc về nội dung dự án (ít được tham gia vào quá trình soạn thảo) nên chất lượng tiếp thu ý kiến nhân dân cũng còn hạn chế. Việc tiếp nhận và trả lời các phản ánh, kiến nghị của người dân còn hình thức; nhiều kiến nghị của cử tri bị trả lời chung chung; trả lời mang tính ghi nhận, không nêu rõ giải pháp cụ thể hoặc không có thời hạn thực hiện.

Bốn là, một bộ phận người dân – đặc biệt ở nông thôn, vùng sâu - thiếu thông tin, thiếu kỹ năng, hoặc không tin rằng ý kiến của họ có giá trị. Nhiều văn bản dài, phức tạp, ngôn ngữ pháp lý khó tiếp cận dẫn đến người dân không hiểu nên không dám góp ý. Tình trạng phổ biến khi đề nghị người dân tham gia ý kiến là nhiều người nghĩ rằng “có nói cũng không ai nghe”, hoặc “mọi thứ đã được quyết sẵn”.

3. Các giải pháp bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển bền vững về xã hội ở Việt Nam

Thứ nhất, hoàn thiện thể chế, chính sách, xây dựng hệ thống pháp luật minh bạch, có sự tham gia của người dân.

Tiếp tục rà soát, nghiên cứu để đơn giản hóa hơn nữa hệ thống pháp luật. Khắc phục dứt điểm tình trạng luật thiếu tính ổn định. Đối với các vấn đề quan trọng của đất nước, các vấn đề có tính nguyên tắc liên quan đến quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân, giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước và người dân cần phải được quy định bằng luật. Các quy định có tính kỹ thuật, thủ tục, giải quyết mối quan hệ giữa các cơ quan Nhà nước hay trong nội bộ từng cơ quan nên các văn bản dưới luật điều chỉnh để bảo đảm tính linh hoạt, hiệu quả. Văn bản quy định chi tiết phải ban hành kịp thời, đồng bộ với luật.

Cần hoàn thiện cơ chế tham vấn công chúng trong quá trình soạn thảo, thẩm tra các dự án luật, mở rộng tham gia của doanh nghiệp, các tổ chức xã hội, đoàn thể, đặc biệt là của các nhóm chịu tác động, tăng cường tính minh bạch trong hoạt động lập pháp. Đồng thời, phải có cơ chế chuyên gia, nhà khoa học, cán bộ thực tiễn giàu kinh nghiệm, công tâm, khách quan tham gia trong công tác xây dựng pháp luật.

Phải bảo đảm thời gian, phương thức phù hợp, hiệu quả để lấy ý kiến góp ý của các cơ quan, tổ chức, cá nhân chịu tác động trực tiếp của dự thảo văn bản, đồng thời tiếp thu, giải trình nghiêm túc, nhất là trong trường hợp có những ý kiến góp ý tương đối tập trung nhưng không được tiếp thu, thể hiện trong dự thảo Luật. Cần xây dựng cơ chế để người dân, doanh nghiệp tham gia đánh giá hiệu quả thi hành luật, phản hồi về công tác lập pháp. Phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội, người dân và doanh nghiệp trong xây dựng, thi hành pháp

luật; đồng thời, thiết lập cơ chế phối hợp hiệu quả giữa Nhà nước và doanh nghiệp.

Thứ hai, nâng cao năng lực tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân.

Trình độ dân trí, hiểu biết pháp luật và kỹ năng trình bày quan điểm, ý kiến một cách đúng đắn là yếu tố quan trọng quyết định đến hiệu quả của quyền tham gia. Nhiều nghiên cứu cho thấy, một bộ phận người dân, đặc biệt là ở vùng sâu, vùng xa, người dân tộc thiểu số và nhóm yếu thế, chưa có điều kiện tiếp cận thông tin hoặc thiếu kỹ năng phản biện, dẫn đến khả năng tham gia bị hạn chế về chất lượng và nội dung. Vì vậy, cần triển khai các chương trình đào tạo, phổ biến kiến thức pháp luật, kỹ năng công dân và truyền thông cộng đồng, với sự phối hợp giữa chính quyền địa phương, tổ chức chính trị - xã hội và các thiết chế giáo dục²².

Bên cạnh tăng cường năng lực thực hiện “quyền tham gia” cho người dân, cần phát triển các thiết chế trung gian để hỗ trợ công dân thực hiện quyền tham gia một cách hiệu quả, bao gồm: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, các hội đoàn, tổ chức xã hội - nghề nghiệp và các nhóm lợi ích công. Các thiết chế này có vai trò “dịch ngôn ngữ chính sách” sang ngôn ngữ của người dân, hỗ trợ họ tổng hợp kiến nghị, đề xuất phù hợp với thực tiễn và nhu cầu cộng đồng, đồng thời chuyển tải kiến nghị tới các cơ quan có thẩm quyền theo một quy trình minh bạch và khả thi. Đặc biệt, ở cấp cơ sở, vai trò của Ban thanh tra nhân dân, Ban giám sát đầu tư cộng đồng cần được củng cố và vận hành hiệu quả để tạo điều kiện gần gũi, thân thiện cho người dân phát biểu ý kiến và đề xuất kiến nghị mà không e ngại.

Thứ ba, tăng cường trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong bảo đảm quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội.

Quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội chỉ có thể được hiện thực hóa nếu các chủ thể có thẩm quyền tổ chức, tiếp nhận, xử lý, phản hồi và bảo vệ quyền này có đủ năng lực, phẩm chất và trách nhiệm. Việc tăng cường thể chế pháp lý sẽ không mang lại hiệu quả nếu thiếu một đội ngũ cán bộ, công chức và hệ thống chính trị có năng lực thực thi tốt. Vì vậy, nhóm giải pháp nâng cao năng lực của các chủ thể bảo đảm quyền là yếu tố cốt lõi, tác động trực tiếp đến chất lượng quản trị công và hiệu quả dân chủ trong mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trước hết, cần ban hành các hướng dẫn nghiệp vụ chuẩn hóa quy trình tiếp nhận - xử lý - phản hồi kiến nghị; tổ chức đánh giá năng lực định kỳ đối với bộ phận phụ trách dân chủ ở cơ sở; và lồng ghép nội dung dân chủ, tham gia, quyền con người trong các chương trình đào tạo công vụ.

Hai là, phát triển đội ngũ cán bộ, công chức có bản lĩnh chính trị, đạo đức công vụ và kỹ năng thực hiện dân chủ. Việc công chức né tránh ý kiến phản biện, thiếu năng lực giao tiếp với người dân, hoặc áp dụng máy móc các quy trình hành chính là những nguyên nhân làm xói mòn niềm tin và cản trở quyền tham gia của công dân. Do đó, cần xây dựng khung năng lực công vụ mới theo hướng “quản trị công dân chủ”, bổ sung các nội dung về kỹ năng đối thoại, xử lý thông tin công khai, điều phối phản hồi xã hội, và phòng ngừa các rủi ro truyền thông.

Ba là, tăng cường phối hợp liên ngành và giữa các cấp trong bảo đảm quyền tham gia của công dân. Một trong những hạn chế phổ biến là tình trạng “trên thiết kế, dưới không thi công” - các cơ chế, chính sách được ban hành ở cấp Trung ương nhưng không được thực thi đồng bộ ở cấp cơ sở. Do đó, cần có cơ chế phối hợp rõ ràng giữa các cấp, các ngành; đồng thời giao trách nhiệm cụ thể cho từng đơn vị, từng cá nhân trong việc bảo đảm quyền tham gia của người dân trong quá trình xây dựng, ban hành và thực thi chính sách pháp luật.

Bốn là, xây dựng quy trình bắt buộc phản hồi các kiến nghị, góp ý của người dân và công khai kết quả trên cổng thông tin xã/phường. Quy định việc đánh giá trách nhiệm giải trình như một chỉ tiêu trong đánh giá cán bộ và chính quyền địa phương (gắn với PAPI, PAR Index...).

Thứ tư, xây dựng chỉ số đánh giá sự tham gia của người dân gắn với việc thực hiện mục tiêu số 16 về phát triển bền vững.

Hiện nay, Việt Nam chưa có bộ chỉ số quốc gia chính thức để đo lường mức độ tham gia của công dân. Các công cụ như PAPI, PAR Index tuy phản ánh gián tiếp, nhưng thiếu tính bao quát, chưa thể hiện rõ sự tham gia ở từng cấp và lĩnh vực quản lý nhà nước. Một số vấn đề quan trọng chưa được lượng hóa, như sự đa dạng đại diện trong quá trình ra quyết định; tác động của ý kiến người dân đến kết quả chính sách; mức độ hài lòng với cơ chế phản hồi, giải trình. Do đó, việc xây dựng chỉ số đánh giá sự tham gia của người dân gắn với việc thực hiện mục tiêu số 16 “Thúc đẩy các xã hội hòa bình, công bằng và bao trùm; bảo đảm tiếp cận công lý cho tất cả mọi người và xây dựng các thể

chế hiệu quả, có trách nhiệm giải trình và bao trùm ở mọi cấp” là cần thiết.

Bộ chỉ số cần bao gồm các tiêu chí: về tiếp cận thông tin (tỷ lệ % người dân biết về các chính sách, quy hoạch địa phương); sự tham gia trực tiếp của người dân (ví dụ: tỷ lệ % người dân tham dự họp thôn/xã, gửi kiến nghị đến cơ quan nhà nước ở địa phương); sự tham gia gián tiếp (ví dụ: Tỷ lệ đại biểu là phụ nữ, người dân tộc thiểu số, người nghèo có trong ban đại diện thôn, HỖND); đánh giá mức độ ảnh hưởng của sự tham gia của người dân đối với các quyết định, chính sách của cơ quan nhà nước (tỷ lệ % ý kiến người dân được tiếp thu vào văn bản chính sách); đánh giá mức độ hài lòng (tỷ lệ % người dân cho rằng ý kiến họ có giá trị, được phản hồi); đánh giá trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước (tỷ lệ % cơ quan công khai báo cáo tiếp thu ý kiến). Việc xây dựng và vận hành bộ chỉ số là giải pháp chiến lược nhằm thực hiện hiệu quả Mục tiêu 16; đánh giá chính xác mức độ dân chủ và tính bao trùm trong quản trị công, đồng thời tạo động lực cho chính quyền các cấp đổi mới tư duy và hành xử theo hướng “lấy người dân làm trung tâm”, tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Kết luận

Phát triển bền vững về xã hội là một trụ cột thiết yếu trong tiến trình phát triển của mỗi quốc gia, trong đó quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội của công dân vừa là biểu hiện dân chủ, vừa thúc đẩy phát triển bao trùm và công bằng. Tại Việt Nam, quyền này đã được Hiến pháp và pháp luật ghi nhận, cụ thể hóa qua nhiều cơ chế thực tiễn như thực hiện dân chủ ở cơ sở, phản biện xã hội, giám sát của

cộng đồng... Tuy nhiên, khoảng cách giữa chính sách và thực tiễn vẫn còn tồn tại do những rào cản về thể chế, thông tin, năng lực và niềm tin xã hội. Nhóm dân cư vùng sâu, vùng xa, người yếu thế chưa được bảo đảm đầy đủ quyền tiếp cận thông tin, góp ý chính sách hay giám sát việc thực thi pháp luật, ảnh hưởng đến chất lượng quản trị và tính bền vững trong phát triển xã hội. Để thực hiện Mục tiêu phát triển bền vững (đặc biệt là mục tiêu số 16 trong Chương trình nghị sự 2030), cần có giải pháp đồng bộ và toàn diện hơn. Trong đó, trọng tâm là xây dựng hệ thống thể chế minh bạch, có trách nhiệm giải trình; phát triển các công cụ đánh giá mức độ tham gia của người dân; và tăng cường năng lực, nhận thức công dân về quyền tham gia. Khi người dân thực sự trở thành chủ thể trong quá trình phát triển thì xã hội mới có thể vận hành bền vững, công bằng và ổn định lâu dài.

Tài liệu trích dẫn

- (1) World Bank (1995), The World Bank participation sourcebook. Washington, DC: World Bank.
- (2) Amstein, Sherry R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation." Journal of the American Institute of Planners, 35(4), tr 216–224.
- (3) Oxfam. (2014). Sự tham gia của người dân trong phát triển ở Việt Nam: Các cơ chế, thực tiễn và bài học. Hà Nội: Oxfam, tr.6.
- (4) Phan Văn Tuấn - "Phương thức tham gia của người dân vào quá trình chính sách công ở Việt Nam hiện nay qua nghiên cứu chính sách xây dựng nông thôn mới". Nxb Đại học Vinh, 2018, tr.28.
- (5) <https://www.are.admin.ch/are/en/home/media/publications/sustainable-development/brundtland-report>.
- (6) <https://cdn.unrisd.org/assets/legacy-files/301-info-files/43BFA3387807E7E680257920004253C7/ResAge10-14a.pdf>, truy cập ngày 02/5/2025.
- (7) World Bank Social Sustainability and Inclusion Strategy, 2021.
- (8) Freeman, Michael. (2011). Human Rights: An Interdisciplinary Approach. 2nd ed. Cambridge: Polity Press.
- (9) United Nations Development Programme. (2000). Human development report 2000: Human rights and human development. New York, NY: Oxford University Press.
- (10) Sen, Amartya. (1999). Development as Freedom. Oxford University Press.
- (11) UNDP & CECODES (2022). Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam - PAPI 2022.
- (12) UNDP. (2000). Human development report 2000: Human rights and human development. New York, NY: Oxford University Press.
- (13) OECD (2017). Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. OECD Publishing, Paris.
- (14) United Nations, 2015, Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.
- (15) Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2022), Báo cáo quốc gia tự nguyện của Việt Nam về thực hiện các Mục tiêu phát triển bền vững năm 2022, Hà Nội.
- (16) Ủy ban Dân tộc (2021), Báo cáo số 732/BC-UBDT ngày 10/6/2021 về "Tổng kết chiến lược công tác dân tộc đến năm 2020.
- (17) Hà Thị Khiết (2018), Tăng cường công tác phát triển giáo dục ở vùng dân tộc thiểu số - cơ sở quan trọng để thực hiện bình đẳng giữa các dân tộc, Tạp chí cộng sản số 10/2018.
- (18) <https://tGPL.moj.gov.vn/Pages/hoi-nhap-phat-trien.aspx?ItemID=1918&l=NghiencuuTraodoi>, truy cập ngày 30/4/2025.
- (19) <https://tGPL.moj.gov.vn/Pages/hoi-nhap-phat-trien.aspx?ItemID=1918&l=NghiencuuTraodoi>, truy cập ngày 30/4/2025.
- (20) Báo cáo PAPI 2022 - Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam năm 2022 (link: https://papi.org.vn/wp-content/uploads/2023/04/2022_PAPI_REPORT_VIE_E-Book.pdf), truy cập ngày 30/4/2025.
- (21) Báo cáo PAPI 2022 - Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam năm 2022 (link: https://papi.org.vn/wp-content/uploads/2023/04/2022_PAPI_REPORT_VIE_E-Book.pdf), truy cập ngày 30/4/2025.
- (22) UNDP Việt Nam, Tiếp cận dựa trên quyền trong phát triển, bản dịch tiếng Việt, 2020.