

# MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA TRONG QUÁ TRÌNH THỰC THI PHÁP LỆNH THỰC HIỆN DÂN CHỦ Ở XÃ, PHƯỜNG, THỊ TRẤN

*Chu Thị Trang Vân\**

## 1. Thực hiện và phát huy dân chủ ở cơ sở là một chủ trương lớn của Đảng Cộng sản và Nhà nước Việt Nam

Xác định các phương hướng phát triển các lĩnh vực chủ yếu nhằm thực hiện mục tiêu chiến lược tiếp tục sự nghiệp đổi mới đất nước, đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá; dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng văn minh, Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng ta đã chỉ rõ: “Xây dựng cơ chế cụ thể để thực hiện phương châm *dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra* đối với các chủ trương chính sách lớn của Đảng và Nhà nước”<sup>1</sup>. Tư tưởng đó của Đảng thực sự là một định hướng quan trọng đối với nhiệm vụ xây dựng nền dân chủ XHCN và xây dựng Nhà nước pháp quyền Việt Nam của dân, do dân và vì dân. Đó là phương châm hành động tạo điều kiện mở rộng khối đại đoàn kết dân tộc, phát huy vai trò làm chủ của mọi tầng lớp nhân dân, động viên mọi tiềm năng sáng tạo, đẩy mạnh phong trào cách mạng của quần chúng nhân dân, thực hiện thắng lợi các Nghị quyết của Đảng và chính sách của Nhà nước.

Bước đột phá trong quá trình phát huy dân chủ cơ sở được Đảng ta chủ trương bằng *Chỉ thị số 30 CT/TW ngày 12/8/1998* của Bộ Chính trị. Chỉ thị này đã định ra những nội dung quan trọng của chủ trương phát huy dân chủ ở cơ sở như sau:

- Cần phải phát huy quyền làm chủ của nhân dân, thu hút nhân dân tham gia quản lý nhà nước, tham gia kiểm kê, kiểm soát nhà nước, khắc phục tình trạng suy thoái, quan liêu, mất dân chủ và nạn tham nhũng.

- Vừa phát huy tốt chế độ dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp; vừa thực hiện tốt chế độ dân chủ trực tiếp ở cơ sở để nhân dân bàn bạc và quyết định trực tiếp những công việc quan trọng thiết thực gắn liền với lợi ích của mình.

- Phải có hình thức báo cáo công khai trước dân, công việc của chính quyền về sản xuất và phân phối, về việc sử dụng công quỹ, tài sản công, về thu, chi tài chính, các khoản đóng góp của nhân dân, quyết toán các công trình xây dựng cơ bản, chế độ thu và sử dụng học phí, viện phí.

- Nhân dân phải được bàn và quyết định dân chủ đối với những loại việc liên quan trực tiếp đến đời sống của nhân dân trên địa bàn (huy động sức dân để xây dựng kết cấu hạ tầng và các công trình phúc lợi, các khoản đóng góp, lập quỹ, v.v.); chính quyền tổ chức thực hiện theo ý kiến của đa số nhân dân, có sự giám sát, kiểm tra của nhân dân.

- Nhân dân ở cơ sở hoặc trực tiếp hoặc thông qua Mặt trận, các đoàn thể, Ban thanh tra nhân dân thực hiện việc kiểm tra, giám sát hoạt động của chính quyền.

- Mở rộng các hình thức tự quản để nhân dân tự bàn bạc và thực hiện những công việc mang tính chất xã hội hoá, như xây dựng hương ước, xây dựng tổ hoà giải, tổ an ninh, phong trào vệ sinh môi trường, đền ơn đáp nghĩa, giúp đỡ người nghèo, v.v.

- Tổ chức chính quyền có trách nhiệm báo cáo định kỳ công việc trước dân, tự phê bình, tổ chức để nhân dân góp ý kiến và nghiêm túc tiếp thu những ý kiến này.

Việc thực hiện dân chủ không chỉ là một quyết tâm chính trị, một chủ trương lớn của Đảng Cộng sản mà quan trọng hơn là chủ trương đó đã được Nhà nước thể chế hoá bằng pháp luật và được đảm bảo thực hiện

\* Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.

<sup>1</sup> Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng, Nxb. Chính trị quốc gia, 1996, tr. 127.

bằng pháp luật. Mọi công dân Việt Nam, dù ở địa vị nào, giữ chức vụ gì đều phải có nghĩa vụ tuân theo. Quyền dân chủ của nhân dân trong mối quan hệ với Nhà nước đã được quy định một cách rõ ràng, đầy đủ trong Hiến pháp - là đạo luật cơ bản của nước ta, có giá trị và hiệu lực pháp luật cao nhất. Điều 8 Hiến pháp Việt Nam năm 1992 quy định: “*Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền*”.

Với mục tiêu đó, Quy chế dân chủ ở cơ sở đã ra đời với những sửa đổi, bổ sung cần thiết trong quá trình thực thi. Cụ thể là *Nghị định số 29/1998/NĐ-CP ngày 11/5/1998* ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã. Sau 5 năm thực hiện, với những sửa đổi, bổ sung cần thiết, *Nghị định này* đã được thay thế bằng *Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 07-07-2003* của Chính phủ ban hành Quy chế thực hiện dân chủ ở xã (áp dụng đối với cả phường và thị trấn). Đến nay, Nhà nước ban hành Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn số 34/2007/PL-UBTVQH11 ngày 20/04/2007 thay thế cho các *Nghị định* trước đây. Sự ban hành Pháp lệnh này càng khẳng định quyết tâm của Đảng và Nhà nước Việt Nam trong việc tiếp tục triển khai thực hiện dân chủ ở cộng đồng dân cư cấp cơ sở. Mặc dù về hiệu lực pháp lý, các quyền dân chủ đã được quy định trong văn bản có giá trị pháp lý cao là Pháp lệnh, nhưng trong thực tiễn cuộc sống ở cơ sở, người dân vẫn quen với cách gọi dân dã là Quy chế dân chủ cơ sở. Nghiên cứu này cũng tiếp cận với cách gọi đời thường đó.

Nội dung cơ bản nhất của Quy chế dân chủ cơ sở là quy định triển khai “quyền dân biết, dân bàn, dân kiểm tra” trong thực tiễn cơ sở.

So sánh với *Nghị định 79* trước đây, Pháp lệnh 2007 đã có những cải tiến đáng kể:

- *Thứ nhất*, là cách thức hay phương thức thực hiện rõ ràng và chi tiết hơn nhiều. Chẳng hạn kế hoạch phát triển kinh tế - xã

hội Việt Nam ở xã, dự toán ngân sách và báo cáo quyết toán ngân sách phải được công khai ít nhất *hai ngày* kể từ khi được phê chuẩn. Chính quyền xã có thể lựa chọn phương thức công bố nội dung qua hệ thống loa của xã hay phân phát đến từng hộ gia đình thông qua các cán bộ xã. Nếu có công bố nội dung qua hệ thống loa phát thanh của xã thì bản tin phát thanh phải kéo dài ít nhất *3 ngày* liên tiếp. *Nghị định 79* không đề cập đến loại thông tin chi tiết và minh bạch này.

- *Thứ hai* Pháp lệnh nâng cao tinh thần trách nhiệm của các tổ chức chính quyền hay đội ngũ cán bộ, viên chức nhà nước thực thi Pháp lệnh. Điều đó có nghĩa là gắn với quyền dân chủ của dân ở cơ sở còn là trách nhiệm tương ứng của cán bộ cơ sở. Chẳng hạn liên quan đến công tác phổ biến thông tin, UBND xã sẽ chịu trách nhiệm phát triển kế hoạch truyền bá thông tin trong đó nêu rõ nội dung, phương pháp, thời hạn và trách nhiệm thi hành. Sau đó, Chủ tịch UBND xã chịu trách nhiệm triển khai thực hiện kế hoạch này và báo cáo tiến độ, kết quả thực hiện cho HĐND trong phiên họp gần nhất.

- *Thứ ba*, Pháp lệnh cũng đã nêu rõ hiệu quả thực hiện quyết định hay phiếu bầu của người dân. Ví dụ kết quả bầu cử hay bãi nhiệm cán bộ xã do nhân dân thực hiện sẽ được thông báo ngay cho UBND xã phường và họ có *5 ngày* để đưa ra quyết định công nhận kết quả. Trường hợp không đưa ra quyết định, UBND phải giải thích bằng văn bản.

**2. Trách nhiệm của hệ thống chính trị cơ sở trong thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở**

### **2.1. Tổ chức Đảng**

Đối với nước ta hiện nay, Đảng cộng sản là chính đảng duy nhất trong xã hội và là Đảng cầm quyền. Vì vậy, việc bảo đảm và phát huy dân chủ trong xã hội phụ thuộc rất lớn vào hoạt động của Đảng, vào chất lượng của Đảng. Theo nguyên tắc đó, tổ chức Đảng ở cơ sở là lực lượng lãnh đạo hệ thống chính trị cơ sở. Hiện nay, số lượng tổ chức Đảng ở nông thôn chiếm khoảng 20% trong tổng số các tổ chức cơ sở Đảng, có số lượng lớn nhất so với loại hình tổ chức cơ sở Đảng trong cả nước. Trong tổng số các đơn vị hành chính

cấp cơ sở có 9493 tổ chức cơ sở Đảng<sup>2</sup>.

Nội dung, hình thức lãnh đạo trong hệ thống chính trị cơ sở biểu hiện trên những phương diện sau: (1) Đề ra đường lối, chủ trương, định hướng phát triển cho cơ sở thông qua Nghị quyết Đại hội Đảng bộ và hoạt động của cấp uỷ Đảng ở cơ sở; (2) Tổ chức thực hiện chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước thông qua đội ngũ cán bộ Đảng viên cơ sở; (3) Thông qua việc bố trí, sử dụng cán bộ trong tổ chức thuộc hệ thống chính trị cơ sở để thực hiện sự lãnh đạo của Đảng và (4) Tiến hành công tác kiểm tra các Đảng viên và phối hợp với các tổ chức khác trong hệ thống chính trị thực hiện công tác kiểm tra, giám sát việc chấp hành Hiến pháp, pháp luật của Nhà nước, điều lệ, nghị quyết, chỉ thị của Đảng.

Trong việc thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở, thực tế thi hành Quy chế cho thấy, không phải lúc nào và ở đâu đội ngũ Đảng viên cũng thực sự nhận thức và hành động đúng với trách nhiệm của người Đảng viên. Do vậy, để dân chủ thực sự được phát huy trong nhân dân, cần nâng cao nhận thức và hành động của Đảng viên, nhất là Đảng viên ở cơ sở. Điều này rất có ý nghĩa cho sự ổn định và phát triển kinh tế - xã hội ở cấp cơ sở. Thực tiễn áp dụng Quy chế dân chủ cơ sở trong những năm vừa qua cho thấy ở những nơi nào mà cấp uỷ Đảng, các Đảng viên nhận thức được ý nghĩa các chủ trương phát huy dân chủ trong nhân dân, quyết tâm dành cho người dân những cơ hội để họ tham gia vào quá trình ra quyết định của chính quyền, thì nơi đó dân chủ có điều kiện thuận lợi để phát huy. Thực tiễn cũng khẳng định rằng, nơi nào dân chủ được phát huy, ở đó nhân dân nhiệt tình tham gia công việc của thôn xóm, cộng đồng và hoạt động của chính quyền trở nên minh bạch, có trách nhiệm hơn.

Như vậy, chủ trương phát huy dân chủ trong nhân dân phải được coi là một quyết tâm chính trị, một trong những đường lối "đổi mới" quan trọng của Đảng, trong các

Đảng viên, nhất là Đảng viên giữ những chức vụ lãnh đạo ở cấp cơ sở như: Chủ tịch UBND xã, Chủ tịch HĐND, các chức danh đứng đầu các tổ chính chính trị xã hội...

## 2.2. Chính quyền cấp xã, phường, thị trấn (Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân)

Được coi là một tổ chức bộ máy quản lý, điều hành toàn xã hội trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, xã hội, Nhà nước có vai trò rất quan trọng trong việc tạo điều kiện và đảm bảo thi hành các quyền dân chủ của nhân dân. Hệ thống cơ quan nhà nước từ Quốc hội, Chính phủ (bao gồm cả các Bộ), Toà án nhân dân tối cao, Viện kiểm sát nhân dân tối cao đến các cơ quan nhà nước ở địa phương, như: HĐND, UBND, Viện kiểm sát, Toà án đều có những chức năng và nhiệm vụ cụ thể mà luật pháp đã quy định trong việc đảm bảo thi hành các quyền dân chủ của nhân dân.

Đối với cấp cơ sở, UBND và HĐND xã, phường, thị trấn, là những cơ quan chính quyền địa phương gần gũi nhất và trực tiếp liên hệ với nhân dân. Những quyết định do chính quyền xã, phường ban hành đều có tác động ngay đối với đời sống và hoạt động sản xuất, kinh doanh của nhân dân ở cơ sở. Vì vậy, chính quyền cấp xã, phường có thể được coi là tuyến đầu của việc thực thi quyền dân chủ của nhân dân.

- HĐND cấp xã là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân. HĐND cấp xã do nhân dân tại địa phương bầu ra và chịu sự giám sát của nhân dân. Theo Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân 2003, HĐND cấp xã họp thường lệ mỗi năm 2 kỳ... và trong một số trường hợp cần thiết theo Luật định, có thể tiến hành kỳ họp bất thường (khi có từ 1/3 đại biểu HĐND xã yêu cầu hoặc khi có yêu cầu của Chủ tịch HĐND, Chủ tịch UBND xã).

Với chức năng, nhiệm vụ là cơ quan ban hành chính sách, hoạch định chủ trương, đường lối về mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội ở địa phương, HĐND thực hiện chức năng, nhiệm vụ chủ yếu thông qua việc ban hành nghị quyết của HĐND tại kỳ họp HĐND. Nghị quyết của HĐND phải được đảm bảo thi hành, do vậy nó có ảnh trực tiếp

<sup>2</sup> GS.TS. Hoàng Chí Bảo (Chủ biên). Hệ thống chính trị ở cơ sở nông thôn nước ta hiện nay. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004, tr.242.

đến việc thực hiện Quy chế dân chủ tại cơ sở.

Vai trò của HĐND thúc đẩy thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở được thể hiện chủ yếu thông qua những hoạt động của người đại biểu HĐND tại kỳ họp HĐND:

- UBND xã là cơ quan chấp hành của HĐND xã, UBND xã có nghĩa vụ thực hiện đầy đủ và nghiêm túc các nghị quyết của HĐND nói chung và nghị quyết về việc thực thi Quy chế dân chủ nói riêng. Chính bởi UBND xã là chủ thể trực tiếp thực thi, do vậy có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc triển khai, phát huy các quyền dân chủ của nhân dân ở các thôn, xóm, ấp, làng, bản. Vai trò này được thể hiện thông qua từng loại việc cụ thể của Quy chế dân chủ.

Vai trò rất quan trọng trong việc thúc đẩy, đôn đốc và đảm bảo việc thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở của chính quyền địa phương được khẳng định qua các điểm mấu chốt sau đây:

- *Thứ nhất*, chính quyền cơ sở giữ vai trò chủ đạo trong tổ chức thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở. Có nhiều loại việc mà để thực hiện được chúng, nhất thiết không thể thiếu vai trò của chính quyền cơ sở. Ví dụ: để đảm bảo quyền dân được biết về chính sách, pháp luật của Nhà nước, về quyết toán công trình xây dựng do dân đóng góp, về sơ kết, tổng kết hoạt động của HĐND, UBND - chính quyền cơ sở phải thông báo đến dân qua văn bản, hoặc niêm yết công khai tại nơi công cộng, hoặc qua hệ thống loa truyền thanh xã... Để dân có thể tham gia bàn bạc, quyết định một số việc, chính quyền cơ sở phối hợp với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân trong xã phải tổ chức họp nhân dân, họp chủ hộ, phát phiếu lấy ý kiến đến từng hộ gia đình.

- *Thứ hai*, chính quyền cơ sở phải tạo điều kiện cho dân thực hiện các quyền dân chủ. Ví dụ: để dân có thể bàn bạc, góp ý kiến về kế hoạch huy động tiền dân xây dựng đường xá, trường trạm, về phương án đền bù giải phóng mặt bằng, chính quyền cơ sở phải lập kế hoạch, lên phương án, phổ biến các văn bản pháp luật có liên quan đến việc đền bù cho dân biết, để có thể bàn bạc, đi tới đồng thuận một cách hiệu quả và không trái luật.

- *Thứ ba*, khi dân đã thực hiện các quyền dân chủ của mình (bàn bạc, quyết định, kiểm tra), chính quyền có nghĩa vụ lắng nghe, tiếp thu và xử lý nghiêm túc và có trách nhiệm giải trình.

- *Cuối cùng*, đối với các hành vi vi phạm trong việc thực thi Quy chế dân chủ thì hậu quả trước hết là ảnh hưởng trực tiếp tới uy tín và tín nhiệm của nhân dân ở cơ sở đối với cán bộ có hành vi vi phạm. Chế tài trước hết và nặng nề nhất, đó là sự bất tín nhiệm của nhân dân đối với cán bộ chính quyền cơ sở.

Nếu vi phạm Quy chế dân chủ, chính quyền cơ sở sẽ phải bị xử lý nghiêm minh và chịu trách nhiệm theo pháp luật. Cán bộ có nghĩa vụ tổ chức thực hiện mà không thực hiện hoặc thực hiện không đúng sẽ bị xử lý kỷ luật hoặc tùy theo từng mức độ vi phạm mà chịu những dạng trách nhiệm pháp lý khác theo quy định của pháp luật: trách nhiệm hành chính, trách nhiệm hình sự...

### **2.3. Trưởng thôn**

Trưởng thôn, làng, ấp, bản vừa là người đại diện cho nhân dân trong một cộng đồng dân cư, mặt khác là người giúp việc cho UBND xã, có nhiệm vụ chăm lo phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống cộng đồng, tổ chức cho dân thực hiện các quyền dân chủ ở cơ sở, mặt khác giúp UBND xã thực hiện một số công việc của chính quyền.

Người được bầu làm Trưởng thôn phải là người được sự tín nhiệm cao của nhân dân trong làng, đồng thời cũng phải là người được chính quyền xã công nhận. Trưởng thôn giữ hai vai trò quan trọng: vừa là người đại diện trực tiếp của nhân dân ở mỗi thôn, làng, đồng thời vừa là người đại diện cho UBND xã ở thôn, làng. Quyền và nghĩa vụ của trưởng thôn, làng, ấp bản do pháp luật và các văn bản của chính quyền địa phương quy định. Mặc dù Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn không quy định cụ thể về Trưởng thôn như trong Nghị định trước đây nhưng trong mấy năm triển khai Quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở, UBND các cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã ban hành các quy chế, quy định tạm thời về tổ chức, hoạt động của thôn, làng, ấp, bản

trong đó ít nhiều quy định về chức năng, nhiệm vụ của trưởng thôn.

\* *Nhiệm vụ, chức trách của trưởng thôn*

Với tư cách vừa là người đại diện cho nhân dân trong thôn, vừa là người giúp cho UBND xã thực hiện công tác quản lý ở thôn, trưởng thôn có 2 loại nhiệm vụ chính là nhiệm vụ của trưởng thôn với tư cách đại diện cho cộng đồng dân cư và nhiệm vụ với tư cách là người giúp việc chính quyền.

+ *Quyền hạn*

- Tổ chức nhân dân xây dựng Hương ước, Quy ước của thôn; trưởng thôn chỉ định người soạn thảo, tổ chức gửi lấy ý kiến của dân và đưa lên cơ quan có thẩm quyền phê duyệt;

- Phát hiện các trường hợp vi phạm pháp luật trên địa bàn và báo cáo UBND xã xem xét, xử lý;

- Được tham gia ý kiến đề xuất với UBND xã trong việc giải quyết các tranh chấp xảy ra giữa nhân dân trong thôn;

- Được tổ chức và chủ trì các cuộc họp trong nội bộ thôn để bàn những vấn đề xây dựng, bảo vệ và phát triển thôn;

- Được mời dự họp HĐND và UBND xã khi bàn về nội dung có liên quan đến thôn, có quyền phát biểu ý kiến (nhưng không được biểu quyết);

- Được quyền xác nhận vào một số biên bản, đơn đề nghị của các tổ chức cá nhân trong thôn, làm cơ sở cho cấp có thẩm quyền xem xét, giải quyết.

+ *Quyền lợi*: được bồi dưỡng kiến thức quản lý, pháp luật theo hình thức ngắn hạn do tỉnh, huyện tổ chức và được đài thọ về kinh phí đi lại, ăn, ở trong thời gian học tập; được UBND xã khen thưởng nếu có thành tích trong công tác, nếu vi phạm có thể bị xử lý kỷ luật, đình chỉ công tác hoặc bãi nhiệm, hoặc xử lý hành chính, hình sự; được hưởng phụ cấp hoạt động hàng tháng từ nguồn ngân sách địa phương; được cấp giấy, bút, văn phòng phẩm cần thiết để sử dụng trong công tác.

#### **2.4. Các tổ chức đoàn thể**

Nhà nước giữ vai trò chính yếu trong việc điều hành và quản lý xã hội. Bên cạnh đó, hoạt động của các tổ chức quần chúng, như: *Mặt trận Tổ quốc, Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, v.v.*, các tổ

chức nghề nghiệp (*Hội làm vườn, Hội Thủy sản, Hội Bảo vệ thực vật, v.v.*), các tổ chức xã hội (*Tổ chức Tín dụng người nghèo, Tổ chức vì sức khoẻ cộng đồng, Tổ chức Chống bạo lực gia đình, Tổ chức Bảo vệ môi trường, v.v.*) đều có vai trò quan trọng góp phần quản lý và thúc đẩy phát triển xã hội.

Đây là những tổ chức không thuộc hệ thống các cơ quan chính quyền, nhưng thuộc hệ thống chính trị. Nhân dân với tư cách là những thành viên của những tổ chức này có thể thực hiện quyền dân chủ của mình trong khuôn khổ hoạt động của tổ chức. Tiếng nói của những tổ chức này được coi là tiếng nói của một tập thể các thành viên.

Pháp luật quy định, nhân dân thực hiện quyền giám sát, kiểm tra đối với UBND, HĐND xã thông qua các tổ chức như *Mặt trận, Đoàn Thanh niên, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân, Hội Cựu chiến binh, Hội Người cao tuổi.*

Do vậy, cơ quan chính quyền ngày càng phải lắng nghe và đáp lại những yêu cầu chính đáng của những tổ chức này. Hoạt động của những tổ chức này không chỉ góp phần phát triển xã hội, mà còn có ý nghĩa đánh giá, phản biện xã hội trước những công việc do chính quyền thực hiện, mang lại những thông tin phản hồi tác động tới các cơ quan chính quyền trong xây dựng, điều chỉnh chính sách, quản lý, điều hành xã hội.

#### **3. Những khó khăn, vướng mắc trong quá trình thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở**

##### **3.1. Những khó khăn xuất phát từ cộng đồng**

a. *Trình độ, nhận thức của dân đối với quá trình thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở*

Nhiều năm dưới chế độ quản lý nhà nước theo mô hình tập trung, quan liêu, bao cấp đã để lại trong người dân Việt Nam nói chung và những người dân nông thôn nói riêng những thói quen như “chờ đợi”, ỷ lại theo cơ chế “cấp - phát”, “xin - cho”. Nó là những khó khăn và rào cản lớn ăn sâu vào tiềm thức người dân thành những định kiến không dễ xoá bỏ trong thời gian ngắn ảnh hưởng trực tiếp tới việc thực thi dân chủ cơ sở. Không ít người dân quan niệm rằng công việc của xã, thôn là công việc của chính

quyền, của các ông bà “Nhà nước”. Thái độ thụ động, thiếu tích cực của người dân cần được coi là một vấn đề lớn trong quá trình dân chủ hoá cơ sở, nhất là các vùng miền quê hẻo lánh, miền sâu, miền xa. Bên cạnh đó những yếu tố khách quan cần phải lưu ý trong việc thực hiện dân chủ cơ sở là trình độ dân trí ở vùng sâu, vùng xa còn thấp với những khác biệt về văn hoá, ngôn ngữ ở các dân tộc, nhất là các dân tộc ít người.

Thực tế là hiện nay Quy chế dân chủ cơ sở chưa được triển khai đồng đều, thoả đáng ở các vùng sâu, vùng xa, các dân tộc thiểu số và đôi khi nó mang tính hình thức, có tính đối phó khi cần phải báo cáo, thực hiện những chủ trương của cấp trên. Tình hình này cần được khắc phục trước hết bằng các hoạt động phổ biến thông tin, bồi dưỡng kiến thức về Quy chế dân chủ cơ sở, về các quyền dân chủ ở xã, thôn cho người dân một cách rộng rãi và dưới nhiều hình thức phù hợp với nhận thức và điều kiện của cộng đồng. Công việc này đòi hỏi nỗ lực, nguồn lực trước hết của các cơ quan nhà nước. Đồng thời các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội, các tổ chức phát triển cộng đồng cần tham gia tích cực hơn nữa trong việc phổ biến và tập huấn kỹ năng thực hiện Quy chế này.

#### *b. Tác động của tâm lý làng xã*

Tâm lý làng xã là một dạng tâm lý xã hội bên vững của một cộng đồng dân cư cơ bản ở nông thôn, nó phản ánh những nét tâm lý tiêu biểu nhất, đặc trưng nhất của những người nông dân trong cộng đồng ấy<sup>3</sup>.

Tâm lý làng xã là sản phẩm của nền văn minh nông nghiệp (lúa nước) của Việt Nam, được hình thành từ hoạt động lao động sản xuất, từ những cuộc đấu tranh sinh tồn, vật lộn với thiên nhiên khắc nghiệt và đã trải qua một quá trình hàng ngàn năm. Tâm lý đó vốn đã ăn sâu vào nhận thức và tình cảm của người dân nên có thể gây trở ngại cho việc thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở. Biểu hiện rõ nét nhất là tâm lý tiểu nông, được thể hiện như:

- Sự manh mún của đất đai là cơ sở để tạo nên sự manh mún, nhỏ nhặt, lẻ tẻ của sản xuất nông nghiệp. Hoạt động sản xuất truyền từ thế hệ này sang thế hệ khác khiến người nông dân khó có thể nghĩ đến những cái gì cao xa vượt ra ngoài nhu cầu hạn hẹp, đơn giản của mình. Họ sẽ khó khăn khi tiếp cận với những chương trình, dự án phát triển kinh tế cơ sở có quy mô, hoặc chương trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế, chương trình sinh kế cộng đồng...

- Trong việc bàn bạc, quyết định những vấn đề liên quan tới lợi ích của cả cộng đồng, người có tư duy tiểu nông không nhìn thấy vấn đề ở phạm vi tổng quát, toàn diện, ở tầm nhìn xa mà chỉ thấy phạm vi nhỏ, cục bộ, phiến diện. Vì vậy, họ không dám quyết những vấn đề mà không cân, đong, đo, đếm được những lợi ích kinh tế ngay tức khắc. Hoặc khi giải quyết vấn đề của cộng đồng, người nông dân bị tính tư hữu thúc đẩy nên nhiều khi đạt lợi ích “cá nhân” lên trên lợi ích tập thể.

- Nếu tâm lý này tồn tại ở cấp cán bộ lãnh đạo thì càng khó khắc phục hơn nhiều (chẳng hạn họ sẽ nhìn nhận, đánh giá và ứng xử với mọi người mang tính hẹp hòi, nhiều khi thiếu niềm tin vào những người dưới quyền và khả năng của thế hệ trẻ). Bên cạnh tâm lý tiểu nông thì tâm lý cộng đồng làng, xã ít nhiều cũng ảnh hưởng và gây trở ngại đối với việc thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở. Tâm lý này hình thành một cách phổ biến và biểu hiện một cách tự nhiên trong đời sống của làng, xã. Biểu hiện cụ thể như tình làng nghĩa xóm. Có thể đánh giá một cách khách quan những điểm tích cực và hạn chế của tính cộng đồng này. Những mặt tích cực mà tâm lý cộng đồng làng, xã mang lại cho việc thực hiện dân chủ cơ sở như không khí đoàn kết, nhất trí trong bàn bạc quyết định và giám sát việc thực hiện các chủ trương, kế hoạch liên quan đến sự phát triển của địa phương, đấu tranh chống các hiện tượng tiêu cực... Nhưng bên cạnh đó tâm lý này mang đến những trở ngại trong một số trường hợp như áp lực nhóm người trong bàn bạc, quyết định; tình trạng phe phái, lợi ích cục bộ, từ đó dẫn đến những mâu thuẫn, xung đột và tranh chấp mang tính chất dòng họ...

<sup>3</sup> Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Tâm lý xã hội trong quá trình thực hiện Quy chế dân chủ ở cơ sở. Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2004, trang 282-283.

Ngoài ra, những biểu hiện khác của tâm lý làng, xã như tình cảm dòng họ, chủ nghĩa bình quân, phân biệt giới với những tư tưởng trọng nam, khinh nữ, không đánh giá đúng vai trò giới trong gia đình và cộng đồng... cũng là những rào cản trong quá trình thực thi Quy chế dân chủ cơ sở.

#### c. Tâm lý phụ nữ nông thôn

Đối với phụ nữ nông thôn, do công việc gia đình quá bận rộn, do trình độ văn hoá thấp nên họ ít có điều kiện tiếp cận với thông tin hoặc e ngại khi tiếp xúc với các cuộc họp ở cơ sở. Điều này là một cản trở để phụ nữ nông thôn có thể thực hiện được các quyền dân chủ mà Quy chế đã đề cập. Xuất phát điểm là do sự phân biệt giới đã quá ăn sâu vào tâm lý của người Việt Nam từ đó người phụ nữ ở nông thôn cam chịu và luôn bó mình trong làng xã, rụt rè và ngại tiếp xúc, ngay cả khi có tạo cơ hội cho họ. Sự chấp nhận số phận của người phụ nữ đã dẫn đến tâm lý cam chịu, thủ tiêu quyền bình đẳng trong gia đình và xã hội.

Quá trình thực thi Quy chế dân chủ cơ sở phải tính đến yếu tố này và vượt qua, phát huy khả năng và ưu thế vốn có ở người phụ nữ, không chỉ tạo cơ hội mà còn phải tạo mọi điều kiện để người phụ nữ nông thôn có thể tiếp cận được các nguồn lực trong xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống của họ và cũng chính của gia đình họ và toàn xã hội.

#### d. Tâm lý tôn giáo

Đây là một trong những yếu tố quan trọng có ảnh hưởng, tác động trực tiếp đến quá trình thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở. Tâm lý đó có thể ảnh hưởng tiêu cực như:

- Do niềm tin tôn giáo có chiều hướng gia tăng, các yếu tố “thần, thánh” được đề cao nên số lượng tín đồ của các tôn giáo ngày càng tăng, quy mô hình thức tổ chức ngày càng lớn, đa dạng, thời gian tổ chức nghi lễ dài ngày và thường xuyên hơn. Một số phần tử xấu đã lợi dụng Quy chế dân chủ cơ sở để tuyên truyền mê tín dị đoan, đòi tự do tôn giáo nhưng với động cơ và ý đồ xấu.

- Thậm chí có thể còn do ảnh hưởng của tâm lý tôn giáo “con người có số” nên dẫn nhiều người đến chỗ cam chịu, sống dĩ hoà vi quý, không dám đấu tranh, ngại va chạm... khi nghĩ rằng mình đã có cung -

mệnh rồi. Điều này sẽ cản trở việc thực hiện dân chủ. Chẳng hạn, một bộ phận không nhỏ người dân do mê tín dị đoan nên tin vào tướng số, nầy sinh nhiều hủ tục, tệ nạn xấu như: cờ bạc, nghiện hút, ngược đãi vợ con... tin là sẽ “đổi đời” nên sa vào các tệ nạn đó.

Những rào cản này phải được tính đến và tìm biện pháp thích hợp khắc phục thì việc thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở mới có hiệu quả.

### 3.2. Những khó khăn xuất phát từ thể chế và cơ chế vận hành

#### a. Về khuôn khổ pháp lý

Mặc dù Pháp lệnh 2007 về thực hiện quy chế dân chủ tại xã phường, thị trấn đã có những bước cải tiến nhất định so với Nghị định 79 trước đây song vẫn còn những hạn chế như:

- Pháp lệnh không hề đề cập đến cơ chế giám sát và làm thế nào để thực hiện cơ chế đó, đồng thời không nêu rõ thủ tục báo cáo từ phường lên quận, lên tỉnh và Trung ương. Chắc chắn sẽ phải in ấn, quảng bá thông tin, tổ chức họp xã, bỏ phiếu, v.v. để thực hiện các quy định của Pháp lệnh, nhưng vấn đề này lại không được đề cập trong Pháp lệnh.

- Liên quan đến năng lực của cán bộ cấp xã và phường, đây là một vấn đề hết sức quan trọng đối với việc thực hiện thành công Pháp lệnh, nhưng Pháp lệnh lại không nói rõ cách thức xây dựng năng lực, đặc biệt ở các vùng sâu, vùng xa trên toàn quốc. Những hạn chế đó phải được giải quyết triệt để bằng những đường lối chỉ đạo thực hiện sau này.

- Những quy định về Hương ước, quy ước cần có sự cụ thể hoá, bởi lẽ một khuôn mẫu và trình tự chung thì rất khó có thể áp dụng cho những địa bàn khác nhau, ví dụ: nông thôn và thành thị, vùng xuôi hay miền núi v.v. Hoặc cần có những quy định theo hướng tăng cường trách nhiệm của chính quyền và đoàn thể trong giám sát xây dựng Hương ước, để tránh tình trạng có những Hương ước, quy ước rất hình thức, thậm chí không phù hợp với hoàn cảnh thực tiễn của địa phương. Tương tự như đối với Hương ước là vấn đề Trường thôn, cũng cần có sự cụ thể hoá về các quyền hạn, trách nhiệm của Trường thôn trong từng địa phương khác

nhau, đặc biệt đối với vùng dân tộc miền núi hay biên giới, nơi dễ xảy ra những vấn đề về an ninh, trật tự, Trưởng thôn cần có sự liên hệ khăng khít hơn với chính quyền và có thể được uỷ quyền thực hiện một số hành vi quyền lực nhất định trong hoàn cảnh khẩn cấp, ví dụ như lập biên bản, xử phạt, huy động dân quân v.v.

- Hoặc quy định về trách nhiệm của chính quyền trong thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở vẫn không tránh khỏi tình trạng chung chung: cần nêu rõ các chế tài xử lý đối với chính quyền địa phương không thực hiện nghiêm nội dung Quy chế dân chủ cơ sở, ví dụ: không đặt danh hiệu thi đua, không xét thưởng; xử lý kỷ luật ở mức khiển trách, cảnh cáo hay cao hơn đối với các cá nhân liên quan.

- Cuối cùng, cần xây dựng Quy chế dân chủ cơ sở trong mối quan hệ hài hoà với các văn bản pháp luật khác. Chẳng hạn: trong Quy chế dân chủ cơ sở có nói về vai trò giám sát của Mặt trận Tổ quốc, về việc dân có quyền yêu cầu Mặt trận Tổ quốc tổ chức lấy phiếu tín nhiệm đối với các chức danh do HĐND xã bầu ra, như Chủ tịch, Phó Chủ tịch UBND xã, nhưng phải rất lâu sau mới có quy định tương đương của Ủy ban Trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cụ thể hoá vấn đề này.

*b. Giải quyết mối quan hệ giữa Quy chế dân chủ cơ sở với nguyên tắc tập trung dân chủ mà trọng tâm là xác định lại cơ chế phân cấp quản lý ở nước ta hiện nay*

Nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc cơ bản trong tổ chức Đảng cũng như tổ chức bộ máy nhà nước, đòi hỏi sự lãnh đạo và quản lý phải trên tinh thần tập thể nhưng phát huy yếu tố dân chủ trong mỗi quyết định. Giữa nguyên tắc này với Quy chế dân chủ cơ sở có sự thống nhất về cả nội dung, hình thức và phương pháp trong việc thực hiện dân chủ. Nó được xác định là mối quan hệ tất yếu, đồng thời là tư tưởng xuyên suốt quá trình thực hiện dân chủ XHCN của Đảng ta.

Việc ban hành Quy chế dân chủ cơ sở là khẳng định quyền làm chủ của người dân ở cơ sở, nó hoàn toàn không làm giảm quyền làm chủ đó, không làm giảm hiệu lực quản lý nhà nước mà thực chất là tăng cường quản lý nhà nước của nhân dân lao động.

Một trong những nội dung cơ bản của khó khăn trong thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở và sự gắn kết nguyên tắc tập trung dân chủ thể hiện ở “nút” còn lại trong quá trình phân cấp quản lý. Vẫn có một sự phân định trách nhiệm và quyền hạn rất thiếu rạch ròi giữa các cấp chính quyền, đặc biệt với cấp chính quyền cơ sở. Quy chế dân chủ cơ sở không chỉ dành riêng cho người dân thực hiện. Việc thực hiện nó là một mảng công việc quan trọng của chính quyền cấp xã. Chính quyền cấp xã nếu không triển khai, thi hành các quy định của pháp luật thì nhân dân dù có muốn cũng không cách gì có thể hưởng các quyền dân chủ mà Đảng và Nhà nước dành cho họ. Trong thực tế đã nảy sinh những trường hợp chính quyền xã không có điều kiện để thực hiện các quy định của Quy chế dân chủ cơ sở, cụ thể trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản. Ví dụ ở cấp xã, trong xây dựng cơ sở hạ tầng, nếu công trình do xã quản lý thì dự toán và quyết toán đều công khai cho dân biết. Nhưng những công trình do tỉnh, huyện đầu tư về xã (chẳng hạn công trình nâng cấp trạm xá, làm kênh mương, trạm bơm) huyện không biết vốn đầu tư cho công trình bao nhiêu, xã cũng không biết. Khi người dân hỏi chính quyền xã không biết thì giải trình với dân như thế nào? Thực tiễn cho thấy rất nhiều địa phương gặp phải vấn đề này<sup>4</sup>.

Nguyên nhân của hiện trạng này là do quá trình thực hiện các chương trình thường diễn ra theo kiểu từ “trên xuống” mà ít quan tâm đến tiếng nói của cộng đồng từ “dưới lên”. Các cơ quan cấp trên trong quá trình hoạch định chính sách thường xuất phát từ sáng kiến đề đạt của chính quyền, hơn nữa họ có xu hướng đơn giản hoá trong cách nhìn nhận cộng đồng cơ sở, cho rằng người dân nông thôn khó có năng lực để xác định và đề đạt nhu cầu của mình cho Nhà nước; cho rằng người nghèo ở nông thôn là những đơn vị kinh tế, xã hội thuần nhất, đơn giản hoá các quan hệ rất đan xen và phức tạp trong cộng đồng dân cư nông thôn như văn hoá, tâm lý,

<sup>4</sup> Nguyễn Hoàng Anh, Sự tham gia giám sát của người dân vào các chương trình, dự án đầu tư tại địa phương. Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 8/2005 tr. 31.



tập quán, tín ngưỡng v.v. Từ những quan điểm này dẫn đến các chính sách của Nhà nước được đơn giản hoá và rập khuôn, áp dụng một khuôn mẫu chung cho nhiều vùng.

Không chỉ quan liêu trong hoạch định chính sách, việc thực thi chính sách chưa được trao tận tay những người ở cơ sở, mà phần lớn thông qua các cơ quan chuyên môn cấp trên, thậm chí không phải một mà là nhiều cơ quan khác nhau. Qua rất nhiều tầng nấc, quá trình phê duyệt và triển khai dự án bị kéo dài, chương trình bị trì hoãn, trở nên lệch hướng và khó nắm bắt, tệ hơn là có thể bị cắt xén. Cuối cùng thì chính quyền cơ sở và người dân - đối tượng thụ hưởng của chương trình - trở nên hoàn toàn thụ động trong mọi vấn đề.

Rõ ràng điều này cần phải được giải quyết trong khuôn khổ cải cách hành chính, cụ thể là phân cấp, phân quyền trong công tác đầu tư xây dựng cơ bản. Ngay cả đối với những công trình lớn của Nhà nước nhưng được xây dựng trên địa bàn xã, Chính phủ cần nghiên cứu cơ chế để dân được quyết định trực tiếp nhiều hơn, được giám sát các công trình, dự án lớn xây dựng trên địa bàn. Ngoài ra, song song với việc tăng cường quyền hạn cho chính quyền cơ sở, cần coi trọng việc đào tạo và tuyển dụng để cấp chính quyền này thực sự đủ năng lực đảm đương việc thực hiện các chương trình, dự án.

### 3.3. Những khó khăn xuất phát từ phía cán bộ, chính quyền

#### a. Vai trò của Đảng viên

Mặc dù việc thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở là trách nhiệm của cán bộ chính quyền cơ sở với tư cách là Đảng viên, và là nghĩa vụ pháp lý, trách nhiệm hành chính của cán bộ với tư cách công chức nhà nước, nhưng trong thực tế ở nhiều địa phương, cán bộ, Đảng viên chưa nhận thức được ý nghĩa và tầm quan trọng của thực thi dân chủ cơ sở. Một số cán bộ, Đảng viên cơ sở ngại tiếp xúc với dân, lãnh đạo ngại tiếp xúc với cán bộ, công chức trong nội bộ, không trực tiếp đối thoại, không công khai hoá hoạt động, sợ ảnh hưởng đến quyền lợi của mình. Một số Đảng viên thậm chí “có dị ứng” với Quy chế vì việc thực hiện Quy chế liên quan đến bản thân họ, đến việc sửa chữa những tác phong công tác đã hằn sâu ở bản thân như thiếu bản

bạc, thiếu công khai, trù dập, ức hiếp, độc đoán, chuyên quyền.

Điều này cho thấy, nếu từ chính bộ phận chủ chốt nhất là đội ngũ cán bộ, Đảng viên cơ sở mà thờ ơ, án binh bất động, không gương mẫu trong việc quán triệt, cụ thể hoá Quy chế thì không thể có dân chủ trong dân chúng được.

#### b. Trình độ, năng lực của đội ngũ cán bộ cơ sở

Đây là những yếu tố rất quan trọng để thực thi có hiệu quả Quy chế dân chủ cơ sở bởi vì Quy chế có đầy đủ thì hiệu quả của nó vẫn phụ thuộc chủ yếu vào yếu tố con người. Cán bộ cơ sở là cầu nối quan trọng giữa Đảng, Nhà nước và nhân dân. Mọi chủ trương, đường lối chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước có đến được với nhân dân hay không đều phải thông qua đội ngũ cán bộ này.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy trình độ, năng lực của đội ngũ này còn yếu so với nhu cầu, gây cản trở cho việc thực thi quy chế. Qua điều tra cho thấy, cán bộ cơ sở có trình độ học vấn cấp II và III là chủ yếu, học trên đại học thì hầu như không có. Trong khi đó ở Trung ương, thì ngược lại, các cán bộ ở đây hầu hết có trình độ đại học trở lên. Ở địa phương, nếu có được cán bộ có trình độ cao thì lại rút ngay lên tuyển trên làm cho sự thiếu hụt cán bộ có trình độ càng tăng.

Năng lực yếu kém của đội ngũ chính quyền cơ sở dẫn đến không ít hậu quả cho quá trình thực hiện Quy chế dân chủ cơ sở: sự quan liêu, vô trách nhiệm, sự đùn đẩy ỷ lại cho cấp trên, không sát sao năng động với địa bàn. Trong bối cảnh như thế người dân rất khó thực hiện quyền tham gia của mình. Một ví dụ điển hình cho trường hợp này: qua khảo sát, một số xã ở miền núi Tây nguyên đã được thí điểm giao cho tự quản lý dự án có giá trị nhỏ (có giá trị từ 100 triệu đồng trở xuống). Tuy nhiên, phần lớn các xã lại quay trả lại dự án cho cấp huyện, với lý do là cán bộ xã không có trình độ tài chính nên rất lúng túng trong việc thực hiện thanh, quyết toán và giám sát công trình<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Số liệu thực tiễn được tham khảo từ các Báo cáo của LERES (Trung tâm Nghiên cứu và Hỗ trợ pháp lý trực thuộc Khoa Luật Đại học quốc gia Hà Nội) trong các dự án phát triển cộng đồng giai đoạn 2006-2008.