

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**

---

**NGUYỄN THỊ THU CÚC**

**QUÁ TRÌNH RA QUYẾT ĐỊNH CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ  
CÓ SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ  
Ở TỈNH NAM ĐỊNH**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ CÔNG**

**HÀ NỘI, 2019**

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ NỘI VỤ

**HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA**

---

**NGUYỄN THỊ THU CÚC**

**QUÁ TRÌNH RA QUYẾT ĐỊNH CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ  
CÓ SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ  
Ở TỈNH NAM ĐỊNH**

**Chuyên ngành: Quản lý Công**

**Mã số: 9 34 04 03**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ QUẢN LÝ CÔNG**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:**

- 1. PGS.TS. Hoàng Văn Chức**
- 2. PGS.TS. Nguyễn Minh Phương**

**HÀ NỘI, 2019**

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan bản luận án “*Quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư ở tỉnh Nam Định*” là công trình nghiên cứu độc lập do chính tác giả thực hiện, không sao chép ở bất kỳ một công trình nghiên cứu nào khác.

Các số liệu sử dụng trong luận án là trung thực và chính xác. Các tài liệu tham khảo và trích dẫn được sử dụng trong luận án đều có xuất xứ, nguồn gốc, tác giả cụ thể và được ghi trong danh mục tài liệu tham khảo của luận án.

Tôi xin chịu trách nhiệm trước pháp luật về lời cam đoan trên.

*Hà Nội, ngày      tháng      năm 2019*

**Tác giả luận án**

**Nguyễn Thị Thu Cúc**

## LỜI CẢM ƠN

Tôi muốn bày tỏ lòng cảm ơn đặc biệt tới hai thầy hướng dẫn là PGS.TS. Hoàng Văn Chúc và PGS.TS. Nguyễn Minh Phương đã tận tâm hướng dẫn, giúp đỡ tôi trong suốt quá trình nghiên cứu để hoàn thành luận án với đề tài “*Quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư ở tỉnh Nam Định*”.

Tôi cũng xin được gửi lời cảm ơn tới Lãnh đạo Học viện Hành chính Quốc gia, Ban Quản lý Sau đại học, Ban Hợp tác quốc tế, các thầy, cô giáo tại Học viện Hành chính Quốc gia, Ủy ban nhân dân, Hội đồng nhân dân, và bà con các huyện, xã nơi tôi đã đến nghiên cứu và khảo sát, các nhà quản lý, các nhà khoa học đã tạo điều kiện, tham gia góp ý, cung cấp tài liệu, ủng hộ và giúp đỡ tôi trong suốt quá trình học tập, nghiên cứu, điều tra khảo sát để hoàn thành luận án.

Một lời cảm ơn đặc biệt xin được dành cho gia đình, bạn bè, đồng nghiệp đã luôn hỗ trợ, động viên, chia sẻ, tạo điều kiện thuận lợi giúp tôi vượt qua những khó khăn trong quá trình nghiên cứu để hoàn thành luận án.

Do điều kiện chủ quan và khách quan, kết quả nghiên cứu của luận án còn có những hạn chế. Tôi xin được cảm ơn những ý kiến đóng góp để luận án được hoàn thiện hơn và góp phần tích cực thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng dân cư vào trong quá trình ra quyết định của chính quyền xã nhằm nâng cao hiệu quả, hiệu lực quản lý nhà nước và thúc đẩy dân chủ.

*Hà Nội, ngày      tháng      năm*

**Tác giả luận án**

**Nguyễn Thị Thu Cúc**

# MỤC LỤC

Trang

<b>MỞ ĐẦU.....</b>	<b>1</b>
<b>Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN .....</b>	<b>11</b>
1.1. Các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài được công bố trong và ngoài nước .....	11
1.1.1. Nghiên cứu về quá trình ra quyết định .....	11
1.1.2. Nghiên cứu về quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư.....	15
1.2. Đóng góp của các công trình .....	24
1.3. Những vấn đề đặt ra cho luận án tập trung nghiên cứu .....	25
<b>Chương 2: CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ QUÁ TRÌNH RA QUYẾT ĐỊNH CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ CÓ SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ .....</b>	<b>27</b>
2.1. Đặc điểm, phân loại và các mô hình quá trình ra quyết định.....	27
2.1.1. Khái niệm.....	27
2.1.2. Đặc điểm quá trình ra quyết định.....	28
2.1.3. Phân loại quá trình ra quyết định.....	30
2.1.4. Các mô hình quá trình ra quyết định .....	31
2.2. Ra quyết định của chính quyền xã .....	34
2.2.1. Khái niệm .....	34
2.2.2. Vị trí, vai trò của chính quyền xã .....	35
2.2.3. Thẩm quyền ra quyết định của chính quyền xã và hình thức thể hiện quyết định.....	37
2.3. Sự tham gia của cộng đồng dân cư và các giai đoạn quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư .....	39
2.3.1. Khái niệm .....	39
2.3.2. Vai trò và cách thức tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình ra quyết định của chính quyền xã.....	40
2.3.3. Các giai đoạn của quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư .....	48
2.3.4. Hệ thống thể chế và bộ máy liên quan đến ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư.....	541
2.4. Các yếu tố ảnh hưởng và điều kiện đảm bảo quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư .....	57
2.4.1. Các yếu tố ảnh hưởng quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư.....	57
2.4.2. Điều kiện đảm bảo quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư.....	64
2.5. Kinh nghiệm một số nước trên thế giới về quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư .....	66
2.5.1. Kinh nghiệm Thụy Sĩ.....	66

2.5.2. Kinh nghiệm Philippines.....	70
2.5.3. Kinh nghiệm Trung Quốc.....	72
2.5.4. Bài học kinh nghiệm cho quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư ở Việt Nam.....	74
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 2.....</b>	<b>77</b>
<b>Chương 3: THỰC TRẠNG QUÁ TRÌNH RA QUYẾT ĐỊNH CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ CÓ SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ Ở TỈNH NAM ĐỊNH.....</b>	<b>79</b>
3.1. Khái quát chung về sự tham gia của cộng đồng dân cư và mô hình ra quyết định của chính quyền xã ở tỉnh Nam Định.....	79
3.1.1. Sự tham gia của cộng đồng dân cư ở tỉnh Nam Định.....	79
3.1.2. Mô hình ra quyết định của chính quyền xã ở tỉnh Nam Định.....	81
3.2. Các giai đoạn trong quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư ở tỉnh Nam Định.....	84
3.2.1. Các giai đoạn xác định vấn đề và xây dựng mục tiêu.....	84
3.2.2. Giai đoạn xây dựng phương án.....	88
3.2.3. Giai đoạn lựa chọn phương án.....	93
3.2.4. Giai đoạn ban hành quyết định.....	101
3.3. Các hình thức thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình ra quyết định của chính quyền xã ở tỉnh Nam Định.....	102
3.3.1. Các hình thức phổ biến thông tin cho cộng đồng dân cư.....	102
3.3.2. Các hình thức tham vấn cộng đồng dân cư.....	107
3.4. Các yếu tố ảnh hưởng tới quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư ở tỉnh Nam Định.....	110
3.5. Nhận xét thực trạng quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư ở tỉnh Nam Định.....	120
3.5.1. Kết quả đạt được.....	120
3.5.2. Hạn chế và nguyên nhân.....	122
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....</b>	<b>126</b>
<b>Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUÁ TRÌNH RA QUYẾT ĐỊNH CỦA CHÍNH QUYỀN XÃ CÓ SỰ THAM GIA CỦA CỘNG ĐỒNG DÂN CƯ Ở TỈNH NAM ĐỊNH.....</b>	<b>129</b>
4.1. Quan điểm hoàn thiện quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư.....	129
4.1.1. Hoàn thiện quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư nhằm phát huy dân chủ, bảo đảm quyền dân chủ trực tiếp ở nông thôn.....	129
4.1.2. Hoàn thiện quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư trên cơ sở đổi mới tổ chức và hoạt động của chính quyền xã.....	131
4.1.3. Bảo đảm sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình ra quyết định của chính quyền xã trong khuôn khổ pháp luật.....	132
4.1.4. Hoàn thiện quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư trên cơ sở đổi mới nội dung và phương thức tham gia của cộng đồng dân cư.....	133

4.2. Giải pháp hoàn thiện quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư.....	135
4.2.1. Nhóm giải pháp về nhận thức .....	135
4.2.2. Nhóm giải pháp về thể chế.....	138
4.2.3. Nhóm giải pháp về tổ chức và hoạt động của chính quyền xã .....	140
4.2.4. Nhóm giải pháp về nâng cao năng lực.....	141
4.2.5. Nhóm giải pháp về nguồn lực .....	146
4.2.6. Nhóm giải pháp kinh tế - xã hội.....	147
4.3. Một số kiến nghị .....	149
4.3.1. Đối với Quốc hội.....	149
4.3.2. Đối với Chính phủ .....	151
4.3.3. Đối với tỉnh Nam Định .....	152
<b>KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....</b>	<b>152</b>
<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>156</b>
<b>DANH MỤC CÔNG TRÌNH CỦA TÁC GIẢ.....</b>	<b>160</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO .....</b>	<b>161</b>
<b>CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT .....</b>	<b>173</b>
<b>PHỤ LỤC .....</b>	<b>174</b>
Phụ lục 1. Mẫu khảo sát cán bộ xã M1 .....	174
Phụ lục 2. Mẫu khảo sát cộng đồng dân cư M2 .....	179
Phụ lục 3. Đặc điểm khách thể nghiên cứu .....	181
Phụ lục 4. Các văn bản của Đảng, Nhà nước liên quan đến sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình ra quyết định của chính quyền xã.....	185
Phụ lục 5. Thống kê số liệu văn bản quy phạm pháp luật được ban hành ở các cấp ở tỉnh Nam Định.....	188
Phụ lục 6. Thống kê tương quan giữa thu nhập của người dân và tỉ lệ tham gia cuộc họp xã ở các xã khảo sát thuộc đồng bằng sông Hồng .....	189

## DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

<b>CĐDC</b>	Cộng đồng dân cư
<b>CQĐP</b>	Chính quyền địa phương
<b>CQX</b>	Chính quyền xã
<b>CTXH</b>	Chính trị - xã hội
<b>HĐND</b>	Hội đồng nhân dân
<b>KTXH</b>	Kinh tế - xã hội
<b>MTTQ</b>	Mặt trận Tổ quốc
<b>PAPI</b>	Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh
<b>QPPL</b>	Quy phạm pháp luật
<b>QLNN</b>	Quản lý nhà nước
<b>UBND</b>	Ủy ban nhân dân



## **DANH MỤC BẢNG**

	Trang	
Bảng 2.1	Khung lí thuyết ra quyết định	31
Bảng 2.2	Điều kiện áp dụng mô hình ra quyết định	33
Bảng 2.3	Ma trận vai trò tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình ra quyết định của chính quyền xã	44
Bảng 2.4	Sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình ra quyết định của chính quyền xã theo quy định của Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn	55
Bảng 2.5	Ma trận các yếu tố tác động tới quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư	64
Bảng 3.1	Khảo sát các yếu tố và đặc điểm quá trình ra quyết định của chính quyền xã	82
Bảng 3.2	Tác động của sự khác biệt quan điểm tới việc tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình ra quyết định của chính quyền xã	120

## **DANH MỤC HỘP**

Hộp 3.1	Quá trình ra quyết định của chính quyền xã có nhiều chủ thể và mất nhiều thời gian	83
Hộp 3.2	Cộng đồng dân cư cùng tham gia xây dựng phương án đầu tư	91
Hộp 3.3	Cộng đồng dân cư tự quyết mức thu hoa lợi nộp vào ngân sách xã	100

## DANH MỤC HÌNH

	Trang
Hình 2.1	Quá trình ra quyết định 28
Hình 2.2	Quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư 54
Hình 2.3	Các văn bản quy định về sự tham gia của người dân vào quản lý nhà nước 54
Hình 2.4	Bộ máy thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng dân cư vào quá trình ra quyết định của chính quyền xã 57
Hình 2.5	Tác động của các yếu tố năng lực và mối quan hệ của cộng đồng dân cư với chính quyền xã tới sự tham gia vào quá trình ra quyết định của chính quyền xã 62
Hình 2.6	Các yếu tố ảnh hưởng đến quá trình ra quyết định của chính quyền xã có sự tham gia của cộng đồng dân cư 63
Hình 3.1	Tỉ lệ cán bộ xã cung cấp thông tin và tỉ lệ người dân tiếp cận thông tin trong giai đoạn xác định vấn đề và xây dựng mục tiêu 85
Hình 3.2	Tỉ lệ cán bộ xã tham vấn và tỉ lệ người dân đóng góp ý kiến trong giai đoạn xác định vấn đề và xây dựng mục tiêu 86
Hình 3.3	Tỉ lệ cán bộ xã cộng tác với CĐDC và tỉ lệ người dân cộng tác với CQX trong giai đoạn xác định vấn đề và xây dựng mục tiêu 87
Hình 3.4	Tỉ lệ cán bộ xã để CĐDC tự quyết và tỉ lệ người dân tự quyết trong giai đoạn xác định vấn đề và xây dựng mục tiêu 88
Hình 3.5	Tỉ lệ cán bộ xã cung cấp thông tin và tỉ lệ người dân tiếp cận thông tin trong giai đoạn xây dựng phương án 89
Hình 3.6	Tỉ lệ cán bộ xã tham vấn và tỉ lệ người dân đóng góp ý kiến trong giai đoạn xây dựng phương án 90
Hình 3.7	Tỉ lệ cán bộ xã mời cộng tác và tỉ lệ người dân cộng tác trong giai đoạn xây dựng phương án 91