

**QUẢN LÝ XÃ HỘI DỰA VÀO SỰ THAM GIA:
MỘT SỐ VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN**

NGUYỄN TRUNG KIÊN* - LÊ NGỌC HÙNG*

Đặt vấn đề

Quản lý xã hội (QLXH) cần được hiểu là “quản lý tổng thể xã hội” (societal management) (Lê Ngọc Hùng, 2010: 21) chứ không phải là quản lý khía cạnh xã hội của sự phát triển (social management). QLXH bao gồm các hoạt động của các lĩnh vực xã hội từ chính trị, pháp luật, kinh tế, văn hóa, môi trường, đến giải trí, truyền thông. Với cách hiểu này, để QLXH thành công đòi hỏi sự tham gia của toàn dân theo phương châm “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” bởi vì chính người dân mới là chủ thể của sự phát triển tổng thể xã hội. Từ đó việc nghiên cứu sự tham gia QLXH của toàn thể các tầng lớp xã hội, nhất là những nhóm yếu thế trở thành một vấn đề trọng tâm của khoa học về quản lý sự phát triển xã hội. Câu hỏi đặt ra là: Sự tham gia đó có tác động hay chức năng gì đối với đời sống xã hội? Sự tham gia của người dân hiện nay thể hiện như thế nào trong QLXH hiện nay? Những yếu tố nào tác động đến sự tham gia QLXH của người dân? Chỉ sau khi trả lời được những câu hỏi như vậy mới có thể đặt ra vấn đề thực tiễn là làm thế nào tăng cường sự tham gia của người dân trong quản lý xã hội.

1. Một số quan niệm về sự tham gia

Trong quản lý tổng thể xã hội, sự tham gia của người dân là đương nhiên với tư cách kép vừa là đối tượng vừa là chủ thể của sự phát triển xã hội. Nhưng chủ thể quản lý thường tỏ ra xem nhẹ vấn đề này cho đến khi nào không thể không thừa nhận và quan trọng hơn là không thể không tìm cách đổi mới cả tư duy và biện pháp nhằm tăng cường sự tham gia của người dân trong quá trình quản lý xã hội. Ở các nước khác, đó là thời điểm lịch sử với những khẩu hiệu có tính chất cách mạng toàn thế giới là “của dân, vì dân, do dân”. Ở Việt Nam, đó là khi Hồ Chí Minh chỉ rõ ý nghĩa quyết định đối với sự thành công của cách mạng là công tác dân vận, “Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng *đều ở nơi dân*” (Hồ Chí Minh, 1949). Nghiên cứu về sự tham gia ở Việt Nam chưa nhiều, song đã có một số quan điểm đáng chú ý. Tô Duy Hợp (2007: 11-26) đã chỉ ra sự yếu kém về năng lực tự quản cộng đồng cũng như thiếu sự tham gia tích cực và chủ động của địa phương là một trong những vấn đề xã hội nan giải. Việc nâng cao năng lực quản lý xã hội, xây dựng Quy chế dân chủ cơ sở (Quy chế DCCS) trong khu vực tam nông (nông thôn, nông nghiệp và nông dân) gặp phải lực cản từ cả sự yếu kém năng lực quản lý xã hội của cán bộ địa phương, cả từ phía người dân do sự di cư. Trịnh Duy Luân (2006: 3-13) trong khi đề cập tới sự tham gia nói chung đã nhấn mạnh sự tham gia của thanh niên vào đời sống chính trị, kinh tế và văn hóa xã hội ngày càng cần được chú trọng hơn.

* GS.TS, Viện Xã hội học, Học viện CT-HC Quốc gia Hồ Chí Minh.

Nghiên cứu tiếp theo của ông (Trịnh Duy Luân, 2009: 3-9) có một nhận định đáng chú ý rằng ở Việt Nam, các thuật ngữ như “tư vấn”, “giám sát”, “giám định”, đặc biệt là “phản biện xã hội”- với tư cách là sự tham gia đóng góp ý kiến của cá nhân, tổ chức chính trị, tổ chức xã hội vào một vấn đề, chủ trương, chính sách nào đó của Nhà nước - ngày càng xuất hiện nhiều trong các văn bản pháp lý. Tác giả khẳng định đây là “một cách tiếp cận mới để thực hiện dân chủ hóa lĩnh vực quản lý xã hội”. Đỗ Văn Quân (2010: 32-39) cũng nhấn mạnh phản biện xã hội là “hoạt động tất yếu của xã hội dân chủ”. Tuy chưa có một nghiên cứu sâu rộng về sự tham gia xã hội, nhưng các nghiên cứu trên đã phản ánh phần nào thực tế là sự tham gia của người dân trong quản lý xã hội là một hợp phần của quá trình dân chủ hóa đời sống xã hội, phản ánh trình độ dân chủ của mỗi quốc gia, mỗi cộng đồng xã hội, mỗi tổ chức, mỗi thiết chế xã hội.

Từ góc độ lý thuyết, sự tham gia của người dân được nghiên cứu và nêu thành quan điểm về sự phát triển trên cơ sở thừa nhận và nâng cao năng lực thực hiện các quyền tự do cơ bản của con người (Amartya Sen, 1998). Như vậy, sự tham gia của mọi người trong quản lý xã hội thuộc về phạm trù quyền con người chứ không phải là kết quả của sự “ban ơn” từ phía những người quản lý theo cơ chế “xin-cho”. Nói cách khác vấn đề hiện nay không phải là có hay không cho người dân tham gia vào quản lý xã hội mà vấn đề là có những hình thức nào để mở rộng và tăng cường sự tham gia của người dân trong quản lý sự phát triển tổng thể xã hội: sự tham gia của người dân trở thành mục tiêu, động lực và chủ thể của quản lý, mục tiêu, động lực và chủ thể của sự phát triển xã hội.

Có thể xem xét kỹ hơn sự tham gia của người dân từ hai góc độ: từ phía người quản lý và từ phía quyền của công dân tức là từ phía người bị quản lý. S. Arnstein (1969, 1971) nhìn nhận có phần thiên về góc độ người quản lý để xem mức độ tham gia là một mẫu hình gồm tám nấc thang *có xu hướng mở rộng dần của quyền lực công dân trong việc định đoạt sản phẩm cuối cùng*: từ việc sự tham gia bị thay thế bởi người nắm giữ quyền lực tới việc công dân được trao quyền quản lý đầy đủ. Một góc nhìn có phần khác biệt so với S. Arnstein được đưa ra bởi Brager và Specht (1973, Carrey, 2000: 37) xuất phát từ góc độ người tham gia. Các tác giả xây dựng thành một *chuỗi* bảy mắt xích thể hiện mức độ tham gia từ thấp lên cao liên quan đến quyền lực: từ không tham gia tới có quyền kiểm soát thể hiện ở việc vừa xác định vấn đề vừa tìm cách giải quyết. Từ góc độ hai chiều, Goethert (Goethert, 1998, Imperato và Ruster, 2003: 22) cho ta một cái nhìn rõ hơn về *mô hình vai trò* của cộng đồng trong tương quan với mô hình vai trò của các tác nhân từ bên ngoài (outsider) trong quá trình nâng cao sự tham gia. Sự thay đổi vai trò bắt đầu từ việc cộng đồng không tham gia, vai trò của họ bị thay thế bởi tác nhân bên ngoài cho tới khi họ thực sự "kiểm soát đầy đủ" thì họ nắm vai trò "người đứng đầu" và tác nhân bên ngoài chỉ là "nguồn lực". Bảng dưới đây tổng hợp các cách tiếp cận trên bằng một ma trận đan xen giữa hai chiều kích: sự tham gia bên trong (chủ thể)-bên ngoài (khách thể) và sự tham gia từ trên xuống-từ dưới lên (cách thực hiện sự tham gia).

Nói tóm lại, chỉ khi nào sự tham gia của công dân đạt đến mức độ công dân có quyền quyết định đối với các kế hoạch phát triển của cộng đồng họ, thì lúc đó ‘dân chủ’ mới đầy đủ ý nghĩa là “của dân, do dân và vì dân”. Ngày nay, “Tham gia” từ đối tượng của nghiên cứu-phát triển (Research and Development) đã trở thành một phương pháp tiếp cận nghiên cứu trong khoa học quản lý, xã hội học và nhân học xã hội.

Bảng 1: Các hình thức của sự tham gia phối hợp từ các giác độ

	Sự tham gia từ bên ngoài	Sự tham gia từ bên trong
Sự tham gia từ trên xuống	<ul style="list-style-type: none"> - Vai trò quyết định - Nắm giữ quyền ra quyết định - Thay thế sự tham gia công dân bằng hình thức vận động, liệu pháp tâm lý 	<ul style="list-style-type: none"> - Vai trò thụ động - Không tham gia, hoặc tham gia gián tiếp - Thụ động chấp nhận các kế hoạch
Sự tham gia từ dưới lên	<ul style="list-style-type: none"> - Vai trò nguồn lực - Hỗ trợ cộng đồng thực hiện 	<ul style="list-style-type: none"> - Vai trò quyết định - Huy động nguồn lực từ bên ngoài để giải quyết

Nguồn: Các tác giả tổng hợp từ các quan điểm của Arnstein, Brager và Specht và Goethert.

2. Các yếu tố tác động tới sự tham gia QLXH của người dân

Theo cách tiếp cận về trao quyền nêu trong nghiên cứu của Alsop và cộng sự (2006: 12-13) có thể thấy: mức độ tham gia phụ thuộc vào môi trường tác giữa mức độ sẵn có (availability) và cấu trúc cơ hội (opportunity structure). Theo quan điểm xã hội học, chúng tôi sẽ xem xét vấn đề sẵn có theo giác độ các nguồn vốn của chủ thể hành động xã hội, và coi cấu trúc cơ hội dưới giác độ các yếu tố thể chế xã hội và cấu trúc xã hội.

Các nguồn vốn của chủ thể hành động xã hội

Vốn con người

Vốn con người (human capital) là các giá trị, chuẩn mực của xã hội, các mô hình ứng xử, các thói quen tốt, các kiến thức, kinh nghiệm, kỹ năng được hình thành thông qua một quá trình học hỏi và đào tạo để đáp ứng vai trò xã hội.

Người nghèo có trình độ học vấn thấp, tức là ít vốn con người có thể là một lý do khiến họ ít quan tâm đến các quyền được biết, được bàn và quyết định (Anderson và cộng sự, 2010), do đó việc tham gia thực hiện Quy chế DCCS bị hạn chế. Nghiên cứu trường hợp của chúng tôi ở thị xã Hồng Lĩnh, tỉnh Hà Tĩnh cũng cho thấy, mức độ tham gia của người dân cũng tùy thuộc vào dân trí ở khía cạnh người đó có nhận thức cao về luật pháp, về quy trình, thủ tục quản lý xã hội, và quan trọng là các ý kiến đóng góp của họ sẽ có nhiều hữu ích hơn đối với những người quản lý cấp chính quyền. Một vùng có dân trí cao hơn so với một vùng có dân trí thấp hơn thì mức độ tham gia cũng “khác nhau, ví dụ như người dân ở phường Bắc Hồng, trong nội phường nội thị này mức độ tham gia quản lý trên địa bàn này là cao hơn cái anh nông dân ở các vùng nông thôn xung quanh đây chỉ bàn đến việc cày cấy, những việc khác họ không bàn, tức là nó phù hợp với dân trí” (Nghiên cứu trường hợp, Thị xã Hồng Lĩnh, Tỉnh Hà Tĩnh).

Vốn tâm lý

Tâm lý như Alsop và đồng sự xác định đóng vai trò rất quan trọng trong “khả năng nhận biết thay đổi”, hay tạo sự tự tin. Nguyễn Thị Khánh Hòa (2009: 47) cho rằng yếu tố tâm lý là một vật cản đối với sự tham gia của chị em phụ nữ vì “chính tâm lý e ngại và bản thân người phụ nữ cho rằng “mình không bằng nam giới”, phụ nữ đã tự tạo rào cản ngăn cản bản thân mình tham gia vào các hoạt động xã hội nói chung và vào dự án cấp

nước nói riêng”. Tâm lý “tự ti” dường như cũng là một điểm yếu ở những người khuyết tật. Một phân tích về người khuyết tật cho thấy ngoài các lý do liên quan đến khách quan do bệnh tật như khó khăn trong đi lại, trong giao tiếp thì lý do “mặc cảm” khiến 20,1%, 14,2% và 14,1% là tỷ lệ những người khuyết tật không tham gia các tổ chức chính thức lần lượt ở Thái Bình, Quảng Nam và Đồng Nai. Cũng vì lý do này, có 19,7%, 14,4%, 14,5% người khuyết tật không tham gia các tổ chức phi chính thức ở các địa phương trên (Lê Bạch Dương và cộng sự, 2009: 99-100). Báo cáo của Ngân hàng Thế giới (NHTG) nhận xét rằng đang có sự thiếu tự tin diễn ra trong các cộng đồng dân tộc thiểu số (DTTS). Đo lường về đánh giá của các dân tộc đối với bản thân mình cho thấy, có tới 47% người DTTS tham gia đánh giá cho rằng nhóm dân tộc của mình lạc hậu (backward), trong khi tỷ lệ này ở dân tộc đa số, tức là người Kinh (DTĐS) là 16%; có 73,9% đánh giá nhóm dân tộc mình có tỷ lệ về trình độ giáo dục thấp, nhưng chỉ có 52% DTĐS đánh giá như vậy (NHTG, 2009b: 240). Mức độ tự ty của các DTTS tạo thành một cản trở to lớn khi tham gia vào các hoạt động mang tính phát triển

Trong các cuộc thảo luận nhóm tập trung trên khắp cả nước, các nhóm DTTS thường bày tỏ rằng họ “không tự tin” và “e ngại” khi lui tới các khu chợ, đòi giá cao hơn cho hàng hóa của mình, đòi hỏi các dịch vụ của chính phủ mà họ được quyền hưởng

(NHTG, 2009b: 240)

Vốn thông tin

Tài sản thông tin biểu hiện ở khả năng được nghe/biết thông tin từ các kênh truyền thông như radio, loa phát thanh của xã, huyện, tờ thông tin, ti vi v.v. Các nhóm DTTS thường sở hữu rất ít tài sản thông tin. Điều này trước hết xuất phát từ khu vực cư trú. Hầu hết các DTTS đều ở các vùng miền núi, vùng miền sâu, miền xa, diện tích rộng nhưng giao thông khó đi lại, khó xây dựng các công trình, đặc biệt điện-đường-trường-trạm. Một ví dụ rõ ràng là chính vì ít cập nhật thông tin về tín dụng và dịch vụ tài chính mà người DTTS thường không tham gia vay vốn chính thức từ ngân hàng xã hội mà vay các loại vốn phi chính thức với lãi suất cao (tín dụng), thường buôn bán các sản phẩm nông nghiệp giá rẻ (thiếu thông tin thị trường), vì không nhận thức được tầm quan trọng về chứng nhận đất đai dẫn tới bán đất đai, sang nhượng sổ đỏ và mất đất (vấn đề đất đai, nông nghiệp).

Đối với người khuyết tật thông tin cũng luôn ở tình trạng thiếu thốn. Có gần một nửa người khuyết tật ở Quảng Nam-Đà Nẵng và Đồng Nai và trên 60% ở Thái Bình gặp khó khăn về mặt thông tin. Ở các tỉnh được điều tra này, có từ 39-48% số người khuyết tật khó tiếp cận thông tin vì thiếu phương tiện trợ giúp—một điều kiện hết sức quan trọng nhằm bổ sung khiếm khuyết về mặt chức năng của người khuyết tật, ví dụ như chương trình sử dụng máy tính cho người khiếm thị; có 34-43% người khuyết tật cho rằng không có chương trình đặc biệt cho người khuyết tật, có 34-35% cho rằng hình thức phát thanh không phù hợp với người khuyết tật (Lê Bạch Dương và cộng sự, 2009: 101). Chính điều này khiến cho sự tham gia và hòa nhập xã hội của người khuyết tật thường gặp phải khó khăn.

Vốn xã hội

Vốn xã hội theo quan điểm của Putnam (Putnam, 1995: 664-665; Halpern, 2005: 1) là “các mạng lưới, các chuẩn mực và sự tin tưởng” chúng “cho phép người ta hành động với nhau một cách hiệu quả hơn nhằm theo đuổi các mục đích được chia sẻ”. Như vậy, vốn xã hội là khả năng huy động từ mạng lưới xã hội những sự hỗ trợ (từ tinh thần, tình cảm tới vật chất, tài sản, tài chính hay công sức lao động v.v.).

Một trường hợp rõ nét về việc sử dụng mạng lưới xã hội hiệu quả và không hiệu quả chính là trường hợp DTTS và DTĐS trong quá trình di cư. NNTG trong nghiên cứu năm 2009 cho biết “theo các DTTS ở nhiều khu vực khác nhau, người Kinh có “mạng xã hội rộng lớn hơn” so với bất kỳ DTTS nào khác khiến cho người Kinh trở nên năng động hơn trong các mối quan hệ với chính quyền địa phương và những người buôn bán tại địa phương và trong vùng” (NHTG, 2009a: 28). Khác với người Kinh, hầu hết các nhóm DTTS khi di cư có mạng lưới xã hội yếu, co cụm và ít có khả năng sản sinh ra vốn xã hội làm họ thích ứng kém đối với môi trường sau di cư. Từ cách tiếp cận mạng lưới của Granovetter, thì các DTTS chỉ quản quanh trong các mạng lưới liên kết mạnh (strong ties) tức là các quan hệ gần gũi như quan hệ gia đình, họ hàng, hoặc các quan hệ trong cộng đồng của họ vốn đã trở nên thân thuộc, thân quen. Trong khi đó, các mối liên kết yếu (weak ties) lại mới là các mối quan hệ có thể sản sinh ra nhiều vốn xã hội, tức nhiều sự hỗ trợ thì họ lại không có.

Vốn văn hóa

Vốn văn hóa hay tài sản văn hóa (cultural capital) liên quan đến các tập tục, phong tục, tập quán, ngôn ngữ tạo cho các cá nhân/nhóm/cộng đồng một phong cách sống riêng, một cách thức ứng xử, giao tiếp và giải quyết vấn đề riêng.

Một trong những biểu hiện rõ nhất của việc khác biệt về vốn văn hóa làm hạn chế khả năng tham gia chính là trường hợp của người DTTS. Vì không hiểu biết tiếng Việt cho nên họ rất ngại tiếp cận giáo dục. Thiếu tiếng Việt là thiếu hụt có ảnh hưởng tới năng lực của người DTTS trong cả cuộc đời (NHTG, 2009a: 3). Trong việc tiếp cận thị trường buôn bán và phát triển kinh tế, văn hóa trở thành một rào cản đối với người DTTS đã làm cho họ kém năng động và ngại buôn bán hơn:

Những rào cản văn hóa này xuất phát từ quan niệm nhân nhượng mang tính cộng đồng: nếu bạn là người DTTS và bạn mở một cửa hàng, bạn sẽ gặp rất nhiều phiền toái vì những đề nghị cho vay mượn, mua chịu, xin xỏ hoặc những yêu cầu khác từ họ hàng và láng giềng của mình. Người DTTS nhắc đi nhắc lại rằng đây là những nghĩa vụ xã hội mà họ không thể từ chối, từ đó dẫn tới tình trạng làm ăn sa sút, một phần cũng do định kiến xã hội không cho phép họ đi đòi nợ các khoản đã vay.

(NHTG, 2009a: 41).

Như vậy, một thuộc tính cần thiết để thành công trong kinh tế thị trường lại mâu thuẫn với chuẩn mực đạo đức trong văn hóa người DTTS (NHTG, 2009a: 41)

Vốn kinh tế

Câu hỏi đặt ra ở đây là, liệu các cá nhân/hộ gia đình nắm nhiều tài sản vật chất hay nguồn tài chính lớn với mức thu nhập cao thì họ có tham gia nhiều hơn vào quản lý xã hội?

Kết quả điều tra hộ gia đình nông thôn 2008 cho thấy mức độ tham gia vào các tổ chức chính trị, xã hội cũng có sự khác biệt giữa 05 nhóm chi tiêu lương thực thực phẩm. Theo đó, có 89% thành viên của nhóm giàu nhất tham gia vào bất cứ nhóm xã hội nào, trong khi chỉ số này chỉ có 78,7% đối với thành viên thuộc nhóm nghèo nhất. Tỷ lệ nhóm giàu nhất tham gia Đảng Cộng sản gấp 4,1 lần so với tỷ lệ này ở nhóm nghèo nhất, ở Đoàn Thanh niên là gần 3 lần. Trong khi đó, nhóm nghèo tham gia đông ở Hội Nông dân (gấp nhóm giàu nhất 1,5 lần), Nhóm tôn giáo (3 lần), Hội người cao tuổi (1,2 lần) (Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và các đơn vị khác, 2009: 122). Đặc biệt tỷ lệ hộ có một thành viên giữ chức vụ trong cơ quan nhà nước hoặc vị trí trong xã hội của nhóm giàu nhất gấp gần 3 lần (8.8% so với 3%) so với các hộ nghèo nhất. Mức độ quan tâm của hộ giàu đến việc có một vị trí trong cơ cấu chính trị hay xã hội rõ ràng hơn hẳn hộ nghèo. Điều này cũng không khó lý giải bởi vì sự tham gia giữ một vị trí quan trọng trong chính trị và xã hội sẽ giúp các cá nhân có thể giúp đỡ gia đình và rộng hơn là dòng họ mình trong quá trình phát triển. Mỗi quan hệ cũng được các hộ giàu nhất huy động rất tốt. Các hộ giàu nhất có người thân, bạn bè giữ vị trí trong cơ quan nhà nước và vị trí xã hội gấp 2,7 lần so với các hộ nghèo nhất (Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và các đơn vị khác, 2009: 130). Dường như chính vì những lợi ích đem lại từ các tổ chức, nhóm xã hội mà thúc đẩy các nhóm giàu tham gia nhiều hơn và từ đó họ thu được nhiều nguồn lợi hơn để phát triển kinh tế.

Vốn chính trị

Theo như D. B. Grusky (2001), quyền lực cá nhân thể hiện ở các cấp độ như quyền lực ở hộ gia đình (ví dụ gia trưởng); quyền lực nơi làm việc (ví dụ, nhà quản lý); quyền lực đảng phái và xã hội (ví dụ nhà lập pháp); các lãnh đạo tôn giáo.

Trong gia đình một số nhóm DTTS (Vân Kiều, Pa Cô), nam giới là chủ hộ, làm thầy cúng và quyết định về những vấn đề quan trọng như cưới xin và các nghi lễ tôn giáo. Chính nhờ vai trò chủ hộ, trưởng thôn, trưởng bản mà những người đàn ông có điều kiện để giao lưu với thế giới bên ngoài nhiều hơn, trong khi đó người phụ nữ trở nên rụt rè và ngại tiếp xúc, đặc biệt họ không nắm được tiếng Việt (NHTG, 2009a).

Ở cấp độ lãnh đạo, quản lý trong các ban ngành, đoàn thể và hệ thống chính trị, nam giới vẫn chiếm ưu thế hơn so với nữ giới. Ví dụ người phụ nữ chiếm 71% số việc làm trong lĩnh vực giáo dục nhưng các đơn vị giáo dục thường do nam giới lãnh đạo, số nam giới làm quản lý hoặc giám đốc nhiều gấp 5 lần so với nữ giới. Nữ giới thường đóng vai trò lãnh đạo ở những ban ngành ít quan trọng hơn so với nam giới. Việt Nam tuy có tỷ lệ số đại biểu quốc hội nữ cao thứ 18 thế giới, nhưng phụ nữ chỉ thường tham gia vào các ủy ban thuộc quốc hội phụ trách về vấn đề chính trị “mềm” như Ủy ban văn hóa, giáo dục và thanh niên (có 40%), Ủy ban DTTS (44%), trong khi đó, ở các ủy ban mang tính chiến lược thì lại rất ít phụ nữ (13% ở Ủy ban ngân sách và kinh tế, hay 0% ở Ủy ban quốc phòng và an ninh) (NNCA, 2005, NHTG, 2006: 34). Tỷ lệ cán bộ lãnh đạo nữ ở cấp trung ương là rất thấp, hầu như chỉ chiếm dưới 15 %, và chưa có cấp nào có tỷ lệ vượt quá 35%. Trong đó đặc biệt cấp giám đốc sở và cấp tương đương suy giảm từ 13% năm 1987-1991 xuống còn 6% năm 2005. Ở cấp Vụ/Sở và tương đương chỉ có 12% cán bộ lãnh đạo là nữ; trong khi đó chỉ có 3% tỷ lệ chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp là nữ. Các cán bộ công

chức nữ cũng không được tham gia nhiều khóa đào tạo so với nam giới (Bộ Nội Vụ, 2005, NHTG, 2006: 35).

Các yếu tố thuộc cấu trúc xã hội

Thế chế chính thức

Một mặt, việc đưa các từ Nghị định 29/1998/NĐ-CP, Nghị định 79/2003/NĐ-CP, Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11 về thực hiện DCCS đã mang lại những tác động đặc biệt khả quan đối với tiến trình tham gia QLXH ở cấp cơ sở. Ví dụ như cải thiện mạnh việc huy động được các nguồn lực từ cộng đồng biểu hiện ở các đóng góp bằng tiền của và ý kiến được huy động nhiều hơn khi triển khai kế hoạch phát triển ở cơ sở; mối quan hệ giữa cán bộ chính quyền và nhân dân được cải thiện; tạo quyền của người dân làm cho đội ngũ cán bộ chính quyền “trong sạch” hơn (Đặng Ngọc Quang và cộng sự, 2004: 30); nhân dân cảm nhận được sự cải thiện trong cách cư xử của cán bộ như nâng cao tính minh bạch, cung cấp thông tin và tham khảo ý kiến (Neefies và Hoàng Xuân Thành, 2004: 63); dân tham gia nhiều hơn vào các hoạt động xã hội và cộng đồng; cán bộ chính quyền có trách nhiệm hơn đối với công việc và đối với nhân dân; các vụ khiếu kiện đã giảm đi, dân tin tưởng vào cán bộ hơn và do đó quan tâm nhiều hơn đến hoạt động của chính quyền (Phạm Anh Tuấn và cộng sự, 2004: 19); nhanh chóng buộc cán bộ phải chấp nhận sự tham gia của cộng đồng (Wells, 2005: 36).

Mặt khác, sự tham gia QLXH cũng bị cản trở các yếu tố xuất phát từ đội ngũ cán bộ và cơ chế. Về đội ngũ cán bộ, đặc biệt là cán bộ xã cũng “không giải thích đúng được khái niệm” dân chủ cơ sở. “Họ không thể giải thích người dân sẽ giám sát như thế nào. Phần lớn họ nghĩ rằng “sự tham gia” có nghĩa là người dân được thông báo về kế hoạch để biết kế hoạch đó là gì” (UNDP và AusAID, 2004: 39). Chính vì chỉ hiểu sự tham gia của người dân một cách đơn giản là người dân “được biết” thông tin cho nên, các cán bộ xã thường không truyền tải hoặc chưa truyền tải hết ý nghĩa của chủ trương DCCS của Nhà nước. Mức độ phổ biến của cán bộ xã về các cụm từ trong chủ trương này đối với nhân dân chưa đồng bộ như ở đồng bằng sông Cửu Long, “phần lớn người nghèo vẫn chưa được phổ biến về nguyên tắc “Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra. Họ hiểu cụm từ này theo nhiều cách khác nhau và phần lớn là hiểu sai” (UNDP và AusAID, 2004: 39).

Thực tế, việc thực hiện Quy chế DCCS chưa phá bỏ được thói quen thực hiện công tác quản lý của các cán bộ chính quyền cấp xã, phường. Dù mời người dân tham gia, nhưng các cán bộ xã không cho phép họ được nói mà chỉ được nghe nói, vì vậy người dân cũng chỉ là một nhóm im lặng (muted group): “Tôi rất vui khi hôm nay tôi được mời đi họp, nhưng chúng tôi có được nói không? Thường thì chúng tôi không nói, chúng tôi chỉ đến và lắng nghe họ nói” (NHTG, 1999: 61-62). Kết quả đánh giá nghèo ở đồng bằng sông Cửu Long cũng tương tự “Khi được hỏi về các hoạt động cụ thể trong xóa đói giảm nghèo như cho vay để chăn nuôi, xây đường, cầu và ống dẫn nước, một số người cho biết là cũng có nghe về những kế hoạch này nhưng không được biết chi tiết” (UNDP và AusAID, 2004: 39).

Cơ chế tổ chức thực hiện DCCS từ phía chính quyền cũng tạo không ít khó khăn cho việc tham gia quản lý xã hội. Một nghiên cứu cho thấy ở cấp quản lý huyện, xã chưa

có “một động lực hoặc một cơ chế nào thúc đẩy cấp chính quyền địa phương thảo luận với người dân” (Đặng Ngọc Quang và cộng sự, 2004: 27). Nghiên cứu ở đồng bằng sông Hồng cũng xác nhận quy trình lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội hiện thời “*không cần đến hoặc không có ý kiến tham gia của người dân địa phương*” (Wells và cộng sự, 2005: 37). Ý kiến của Melissa và cộng sự cho thấy về mặt cơ chế, ở Việt Nam chưa tạo cơ hội cho người dân tham gia đóng góp vào kế hoạch phát triển cơ hội.

Thể chế phi chính thức

Ở đây bàn tới một thể chế phi chính thức là định kiến xã hội. Ví dụ rõ nét của nó là quan niệm về DTTS. Nghiên cứu của NHTG (2009a: 43) cho thấy trong xã hội vẫn tồn tại quan niệm coi người DTTS “là lạc hậu” và coi nền văn hóa của họ là “mê tín dị đoan”. Các cán bộ ở nhiều tỉnh thành và ban ngành khác nhau thường nhìn nhận khá tiêu cực về người DTTS ví dụ các định kiến như: “Người DTTS không biết cách làm ăn”; “Người DTTS có trình độ văn hóa thấp”; “Người DTTS không có chí tiến thủ”.

Ngoài ra, việc gọi tên cả 53 dân tộc là “dân tộc thiểu số” đối trọng với người Kinh với tư cách là “dân tộc đa số” là một cách gọi có phần định kiến. NNTG (2009a: 5) nêu rõ lý do khiến cho cách phân chia này “*không tế nhị và rất chung chung*” chính là việc trong DTTS thì có những nhóm dân tộc làm ăn tương đối khấm khá (người Tày, Mường và Thái) và những nhóm dân tộc có dân số đông. Việc gọi tên chung như thế một mặt làm cho các dân tộc làm ăn khấm khá vẫn tự ti về thân phận của mình, mặt khác, sự phát triển của các dân tộc đó sẽ che đi các khó khăn về kinh tế của các dân tộc nhỏ hơn, từ đó sẽ không có được chính sách và nguồn lực được tập trung cho các dân tộc, đặc biệt là các nhóm dễ bị tổn thương trong các dân tộc đó. Điều tra về các nhóm DTTS ở Việt Nam năm 1998 mô tả bên trong các DTTS thường có rất nhiều các nhóm nhỏ (subgroup) cần phải có sự quan tâm của các nhà hoạch định chính sách và đầu tư phát triển. Trong một số trường hợp thì những khác biệt văn hóa giữa các nhóm trong cùng một dân tộc thậm chí lớn hơn sự khác biệt giữa hai nhóm khác biệt dân tộc (Huỳnh Thu Ba và cộng sự, 2002: 5). Nghiên cứu này cũng cho thấy các nhóm nhỏ như dân tộc Pa Cô tỏ ra không bằng lòng với cách gọi chính thức của chính phủ dưới cái tên là dân tộc Tả Ôi và yêu cầu chính phủ phải công nhận nhóm dân tộc của họ (2002: 5). Như vậy, có thể thấy, việc phân loại thành DTTS và DTĐS là quá đơn giản và không phản ánh được mức độ đa dạng và phong phú về các nhóm dân tộc Việt Nam cũng như nền văn hóa, xã hội mà họ sở hữu. Quan trọng hơn, cách phân chia này *loại bỏ các nhóm dân tộc nhỏ vào sự tham gia quản lý và phát triển* giáo dục nói riêng và sự nghiệp phát triển kinh tế xã hội nói chung.

3. Phân tích sự tham gia của người dân trong một số chương trình, dự án xóa đói giảm nghèo

Qua phân tích một vài dự án xóa đói giảm nghèo, chúng tôi nhìn nhận rằng nhiều nhóm dân cư đang thiếu hụt nguồn vốn đa chiều (multi-capitals), cũng như thiếu sự hỗ trợ từ thể chế và cấu trúc xã hội để có thể tham gia quản lý xã hội hiệu quả. Một số nghiên cứu trong các dự án giảm nghèo cho thấy việc tham gia của người dân chưa được thực hiện đầy đủ theo quy định của Quy chế DCCS. Một nghiên cứu năm 1999 cho thấy người dân thực tế không được tham gia vào tất cả các “giai đoạn” mà nguyên tắc DCCS đưa ra. “*Chính sách của đảng là dân biết, dân bàn, dân làm nhưng ở đây người dân chỉ thực hiện*”

phần cuối, tức là dân làm (người nghèo ở Hà Tĩnh)” (NHTG, 1999: 61). Nghiên cứu này cũng cho thấy ở Trà Vinh, người dân dường như bị tách biệt khỏi việc bàn bạc, thảo luận và quyết định các vấn đề ở thôn, xã: *“họ không mời tôi tới các cuộc họp, nhưng họ mời tôi làm các việc công”* (1999: 62). Một báo cáo gần đây của các nhà tài trợ ở Việt Nam cũng xác nhận rằng người dân *“chỉ tập trung vào việc thực hiện những vấn đề được quyết định”* (Anderson và cộng sự, 2010: V). Nghiên cứu này cũng cho biết, trong chương trình 135 giai đoạn II mức độ tham gia của người dân chỉ tập trung vào việc lựa chọn các công trường xây dựng các công trình 135, còn tỷ lệ tham gia giám sát thì rất thấp (Anderson và cộng sự, 2010: V). Nghiên cứu ở đồng bằng sông Hồng cũng cho thấy, *“nhìn chung, hộ gia đình nghèo không tham gia vào quy trình này và các hộ được đưa tên vào danh mục nghèo thường không hiểu tại sao mình có tên trong danh mục”* (Wells và cộng sự, 2004: 37). Phản hồi từ nghiên cứu đồng bằng sông Cửu Long phát hiện rằng thực tế người dân *“không biết gì về kế hoạch phát triển và ngân sách của xã”* mà họ chỉ *“biết về một kế hoạch đầu tư nào đó sau khi nó đã được phê duyệt và đến lúc kêu gọi nhân dân đóng góp cho dự án”* (UNDP và AusAID, 2004: 39). Một đánh giá khác cũng đồng thuận với ý kiến này khi cho rằng khoảng một nửa các hộ gia đình ở Việt Nam không được biết thông tin gì về ngân sách và kế hoạch của xã. Thông tin mà các hộ biết ít nhất là *“sử dụng quỹ và trợ cấp chính phủ ở cấp xã”* (Anderson và cộng sự, 2010: VI).

Sự tham gia của người dân mạnh hơn ở cấp thôn: *“Về cơ bản, việc tham gia trực tiếp của người dân chỉ xảy ra ở cấp thôn”* (Đặng Ngọc Quang và cộng sự, 2004: 27). Ở cấp thôn, người dân mới trực tiếp tham gia và thiên về thực hiện các quyết định, các công trình cụ thể cần đóng góp công sức và tiền của. Chỉ có hoạt động nào mà họ thấy có liên quan trực tiếp đến quyền lợi của họ, điển hình như quyết định yêu cầu đóng góp thì họ mới tham gia. Qua vài nét trên có thể thấy mức độ tham gia của người dân vào công tác lập kế hoạch và quản lý phát triển kinh tế xã hội tại địa phương là thấp và chủ yếu chỉ được thực hiện ở cấp thôn, cấp trực tiếp đối với họ.

Kết luận

Bài viết này chủ yếu tập trung vào tìm hiểu và đưa ra một cách tiếp cận vấn đề tham gia quản lý xã hội của người dân. Cách tiếp cận đó dựa trên mối quan hệ giữa chủ thể hành động xã hội với các nguồn vốn nhất định và cấu trúc xã hội với thiết chế xã hội chính thức và phi chính thức. Cách tiếp cận này cho thấy rõ tác động của những yếu tố nhất định đến sự tham gia của người dân hiện nay. Các chủ thể hành động xã hội với những vốn con người, vốn tâm lý, vốn thông tin, vốn xã hội, vốn văn hóa, vốn kinh tế và vốn chính trị (quyền lực) khác nhau sẽ tham gia không giống nhau trong quản lý xã hội. Đồng thời, sự tham gia của người dân cũng phụ thuộc vào các yếu tố của cấu trúc xã hội như các quy định pháp luật, hệ thống tổ chức và con người trong tổ chức, hay yếu tố phi chính thức như định kiến xã hội. Trên cơ sở khung khái niệm như vậy bài viết đã phân tích trường hợp tham gia của người dân vào quá trình quản lý nghèo đói, một vấn đề xã hội của sự phát triển tổng thể xã hội. Từ phân tích lý thuyết và nghiên cứu trường hợp thực tế có thể gọi ra những giải pháp thúc đẩy sự tham gia xã hội không phải theo “một chiều” hay “hai chiều” trên xuống và dưới lên, mà phải nhiều chiều, “đa chiều” mới có thể phát huy được các loại nguồn lực, các loại vốn của chủ thể hành động xã hội và các yếu tố

tích cực của cấu trúc xã hội, đồng thời hạn chế những tác động của yếu tố tiêu cực ví dụ như định kiến xã hội.

Tài liệu trích dẫn

- Alsop, R., Bertelsen, M. và Holland, J. 2006. Trao quyền trong thực tế. Từ Phân tích đến Thực hiện, Nxb Văn hóa Thông tin, Hà Nội.
- Anderson, J. và cộng sự. 2010. Báo cáo phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại. Ngân hàng Thế giới.
- Arnstein, Sherry R. 1971. A ladder of citizen participation. *Journal of the Royal Town Planning Institute*.
- Carrey, Philip. 2000. Community Health and Empowerment. Trong *Community health promotion: challenges for practice*, Joanne Kerr (eds), Elsevier Health Sciences, 37.
- Đặng Ngọc Quang và cộng sự. 2004. Đánh giá nghèo có sự tham gia của cộng đồng tại Đồng bằng sông Hồng, tỉnh Hà Tây và Hải Dương, Nxb Lao động Xã hội. Hà Nội.
- Đỗ Văn Quân. 2010. Phản biện xã hội trong quản lý sự phát triển xã hội ở Việt Nam. *Tạp chí Xã hội học*. số 3 (111), 32-39
- Grusky, D.B. 2001. Social Stratification, Elsevier Science Ltd.
- Halpern, D. 2005. *Social Capital*. Polity Press.
- Hồ Chí Minh. 1949. Dân vận. Báo Sự thật số 120 ngày 15/10/1949.
- Huynh Thu Ba, Duong Bich Hanh và Bui The Cuong. 2002. Indigenous peoples/ethnic minorities and poverty reduction Vietnam. ADB. Manila. Philippines.
- Imparato, I. và Ruster, J. 2003. Slum upgrading and participation: lessons from Latin America. The World Bank.
- Lê Bạch Dương, Khuất Thu Hồng, Nguyễn Đức Vinh. 2009. People with Disabilities in Vietnam. Findings from a social survey at Thai Binh, Quang Nam, Da Nang and Dong Nai. National Political Publishing House. Ha Noi.
- Lê Ngọc Hùng (cb). 2010. Xã hội học về lãnh đạo, quản lý, Nxb ĐHQGHN.
- Neefies và Hoàng Xuân Thành. 2004. Đánh giá nghèo theo vùng. Vùng miền núi phía Bắc. Nxb Thế giới.
- Ngân hàng Thế giới. 1999. A Synthesis of Participatory Poverty Assesments from four sites in Viet Nam: Lao Cai, Ha Tinh, Tra Vinh & Ho Chi Minh city. Submission to WDR 2000 by Vietnam-Sweden Mountain Rural Development Programme. ActionAid, Save the Children, Fund (UK) and Oxfam (GB). Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới. 2006. Đánh giá tình hình giới ở Việt Nam. Ngân hàng Thế giới – ADB – DFID & CIDA.