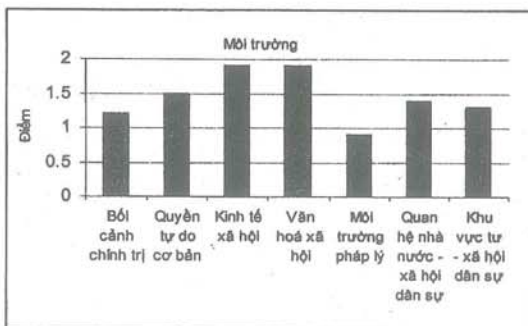




Môi trường thuận lợi cho xã hội dân sự (*)

Phần này trình bày và phân tích môi trường chính trị, xã hội, kinh tế, văn hoá và pháp lý đối với xã hội dân sự ở VN. Điểm số của bình diện môi trường là 1.4 cho thấy môi trường không đặc biệt có lợi cho xã hội dân sự. Tuy nhiên, điều này rõ ràng là cũng không quá quan trọng. 7 tiểu mục được trình bày trong Biểu đồ III.2.1 là: 1) Bối cảnh chính trị; 2) Các quyền và tự do cơ bản; 3) Bối cảnh Kinh tế - xã hội; 4) Bối cảnh Văn hoá - xã hội; 5) Môi trường pháp lý; 6) Mối quan hệ xã hội dân sự - Nhà nước và 7) Mối quan hệ xã hội dân sự - Tư nhân. Tất cả các tiểu mục được nhóm SAG cho điểm tương đối thấp, nhưng tiểu mục kinh tế - xã hội và văn hoá - xã hội có số điểm cao hơn, chứng tỏ một môi trường còn hạn chế.

Biểu đồ III.2.1: Điểm của các tiểu mục trong "Môi trường" của xã hội dân sự



2.1. Bối cảnh chính trị

Các tiểu mục này xem xét tình hình chính trị ở VN và tác động của nó đến xã hội dân sự. Bảng III.2.1 tóm tắt các điểm số tương ứng với mỗi chỉ số.

Bảng III.2.1: Các chỉ số đánh giá bối cảnh chính trị

Số tham chiếu	Chỉ số	Điểm
2.1.1	Quyền chính trị	1 (1,3)
2.1.2	Cạnh tranh chính trị	0 (0,2)
2.1.3	Quyền lực của pháp luật	1 (1,2)
2.1.4	Tham nhũng	1 (0,7)
2.1.5	Hiệu quả của Nhà nước	2 (1,7)
2.1.6	Phân cấp quản lý	2 (1,8)

2.1.1 Quyền chính trị. Chỉ số này liên quan đến quyền chính trị của công dân (bao gồm quyền tự do tham gia các quy trình chính trị, bầu cử lãnh đạo thông qua bỏ phiếu công bằng và dân chủ, tự do thành lập các đảng chính trị). Công dân VN có quyền bầu cử và ứng cử vào Quốc hội theo Hiến pháp 1992 (§ 54). Tuy nhiên, cử tri phải được Mặt trận Tổ quốc chấp thuận và không phải tất cả đều được chấp thuận. Công dân được hưởng quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, có quyền được thông tin, hội họp, lập hội và biểu tình theo quy định của pháp luật (§69). Trên thực tế, có một số hạn chế đối với các quyền khác nhau này. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 đã bổ sung thêm một số quyền cho phù hợp với nền kinh tế mở định hướng thị

trường, trên thực tế môi trường cho các hoạt động công dân bao gồm cả các tổ chức xã hội dân sự cũng được mở rộng hơn, với quyền được lập hội.

Trong một Chỉ số so sánh quốc tế về mức độ quyền chính trị, VN thuộc nhóm có số điểm thấp nhất [1]. Báo cáo xếp hạng cho thấy, vào thời điểm VN đã mở cửa hơn thì cũng xuất hiện việc lên án nạn tham nhũng; nhân dân có thể gửi kiến nghị lên Chính phủ, và những người dân ở cấp địa phương hàng ngày bày tỏ các mối quan tâm, bao gồm cả những vấn đề liên quan đến tranh chấp đất đai. Nhưng báo cáo xếp hạng trên đây cũng phát hiện ra nhiều hạn chế. Theo một tính toán, VN được 6,5 điểm trên thang điểm từ 0-7 [2] theo Chỉ số quyền chính trị tự do của Freedom House [3]. Mức xếp hạng 7 đối với quyền chính trị không thay đổi từ năm 1992 cho đến 2004.

Phần trình bày về quyền chính trị này trong một số Báo cáo quốc tế về xếp hạng trên đây không hoàn toàn phù hợp với quan niệm chính thống ở VN. Nhà nước cho là các quyền chính trị đã được cải thiện đáng kể trong vòng nhiều năm qua kể từ khi đổi mới, và hiện nay các quyền công dân về cơ bản đang phản ánh rõ nét những nhân quyền cơ bản và phổ biến theo Quy ước về nhân quyền của Liên Hiệp Quốc, thông qua các quy trình lập pháp được thực hiện có sự tham gia của người dân. Nhà nước VN đã rất ngạc nhiên trước lời buộc tội vi phạm nhân quyền, và đã phát hành cuốn *Sách trắng về nhân quyền* tại VN vào tháng 8.2005. Qua các cuộc tranh luận, ta có thể thấy sự phát triển mạnh của các tổ chức tại VN, bao gồm các tổ chức quần chúng, các hiệp hội nghề nghiệp và các câu lạc bộ được thành lập ở cấp cơ sở (SRV 2005). Các vấn đề về nhân quyền và quyền chính trị là một lĩnh vực có nhiều bất đồng ý kiến giữa các hệ thống chính trị khác nhau, nhưng những cuộc xung đột về triết lý và văn hoá cũng phải được xem xét, cho dù là khó có thể đi sâu vào phân tích những vấn đề này ở đây.

Các thành viên của SAG đã có những ý kiến khác nhau về vấn đề này với điểm số khác nhau từ 0 đến 3, và điểm trung bình là 1,3. Các thành viên của SAG cho rằng không có nhiều trở ngại chính trị như các nguồn tư liệu nước ngoài đã nêu, nhưng đều đồng ý là có một số hạn chế. Một vấn đề chính được đem ra thảo luận là việc người dân được tự do tranh cử, nhóm khẳng định rằng họ phải được sự đồng ý của Mặt trận Tổ quốc, nhưng cũng cho rằng người dân có quyền tranh cử và thực hiện các quyền chính trị của họ. Kết luận là điểm số 0 là quá thấp và 2 là quá cao.

2.1.2 Cạnh tranh chính trị. Mục này xem xét các đặc điểm của hệ thống Đảng và sự thể chế hoá trong sự cạnh tranh của Đảng. Chỉ có một đảng ở VN được phép tham gia bầu cử quốc hội và bầu cử cấp địa phương. Tuy nhiên, sự đa dạng chính trị lại là một phần quan trọng của nền chính trị, diễn ra ở mức độ đáng kể trong Đảng và các bộ máy liên quan, và xã hội dân sự chỉ có ảnh hưởng gián tiếp. (Shanks et. al. 2004; Koh 2004; Norlund, Trần Ngọc

Ca và Nguyễn Đình Tuyển 2003).

Theo quan niệm của “phương Tây”, một xã hội dân sự năng động thường được coi là bộ phận không thể tách rời của sự phát triển của chế độ dân chủ, thường bao gồm sự cạnh tranh giữa các chính đảng (Dalton 2006; Diamond 1994). Ngược lại, nếu không có cạnh tranh chính trị thì phải có một hệ thống đối trọng để những nhóm người có quyền lợi khác biệt có thể cất lên tiếng nói của mình (Fforde và Porter 1995). Tuy nhiên ở VN, đại bộ phận dân số coi chế độ chính trị là hợp pháp (Abuza 2004; Khảo sát giá trị thế giới 2001), và họ thắc mắc liệu chế độ đa đảng có phải là ưu việt đối với tình hình hiện nay không, bởi vì sự ổn định của một số chế độ đa đảng khác thấp hơn nhiều so với VN. Sự ủng hộ của công chúng đối với Chính phủ trong 10 năm qua đã tăng từ 84% lên 96% dân số tính theo *Khảo sát giá trị thế giới tại VN 2001*, cao so với các nước khác (Đài Loan 33%, Nhật 19%, Mỹ 35%) (Dalton & Ong 2003).

Về vấn đề này, các thành viên của nhóm SAG đều nhất trí cho điểm thấp (0,2) đối với khả năng xuất hiện các đảng cạnh tranh.

2.1.3. Sự cai trị của pháp luật. Sự cai trị của pháp luật được xây dựng vững chắc đến mức độ nào? Kể từ cuối thập niên 80 và đầu thập niên 90, nguyên tắc quản trị nhà nước đã cơ bản chuyển từ sự cai trị bằng pháp luật sang sự cai trị của pháp luật với nhiều văn bản pháp luật được Quốc hội, Thủ tướng và Chính phủ thông qua. Tuy nhiên, việc thực hiện và thi hành các Luật và Nghị định mới còn chậm, và những quyền cơ bản và hệ thống mới trong lĩnh vực hành chính và luật pháp còn chưa được phổ biến đến đại bộ phận dân chúng, đặc biệt là ở vùng nông thôn và giữa những người nghèo (Biểu đồ III.2.2) (UNDP 2004).

Trước khi đổi mới, chức năng của Đảng và Nhà nước chồng chéo lên nhau, nhưng trong thập niên 90, quyền lập pháp đã dần được chuyển sang cho Quốc hội, ở đó 90% các đại biểu là đảng viên (Shanks 2004). Cải cách đã dần được tham vấn, với các luật được sửa đổi vào năm 2002, theo đó nhân dân sẽ tham gia vào quy trình soạn thảo luật (Ibid.).

Chiến lược tăng trưởng toàn diện và xoá đói giảm nghèo (CPRGS) nêu ra một số mặt yếu kém về khung thể chế đối với phát triển pháp lý toàn diện: Chất lượng của các luật vẫn còn yếu và không đồng nhất, quá trình xây dựng các văn bản pháp quy chưa khuyến khích được sự tham gia ý kiến của các cơ quan nhà nước liên quan, các chuyên gia và các NGO trong nước; các văn bản dưới luật không được chuẩn bị nhất quán với luật chính thức, các chính quyền địa phương đôi khi ban hành quá nhiều văn bản pháp quy dẫn đến sự phân tán quyền lực pháp lý, và các thủ tục hành chính quá công kềnh và quá chặt chẽ dẫn đến lạm dụng quyền lực và tham nhũng (CPRGS 2002).

Các chỉ số so sánh quốc tế của Freedom House xếp VN ở thứ hạng thấp với 2.36 điểm [4] về phương diện “sự cai trị của pháp luật” với sự đề cập đến nền tư pháp được coi là

cánh tay của Nhà nước. Tuy nhiên tài liệu này cũng nêu rằng “VN đang thực sự cố gắng trở thành một xã hội được điều chỉnh bằng luật pháp” (Abuza 2004) [5]. Trong lĩnh vực luật pháp, nhiều luật mới như Luật dân sự, Luật lao động và Luật hình sự đã được ban hành và xét theo một khía cạnh nào đó có thể đảm bảo và bảo vệ cuộc sống hàng ngày của người dân. Luật hình sự đã có cải cách về thủ tục tư pháp theo hướng tăng sự minh bạch và công lý.

Điểm số của nhóm SAG đối với sự cai trị của pháp luật nhìn chung là khá khác nhau, dao động từ 0 đến 3, nhưng hầu hết là trong khoảng 1 và 2, điểm trung bình là 1,2. Điều này cho thấy một mức độ giữa “sự tin tưởng khá thấp và sự vi phạm luật khá thường xuyên của công dân và nhà nước” và “mức tin tưởng trung bình”.

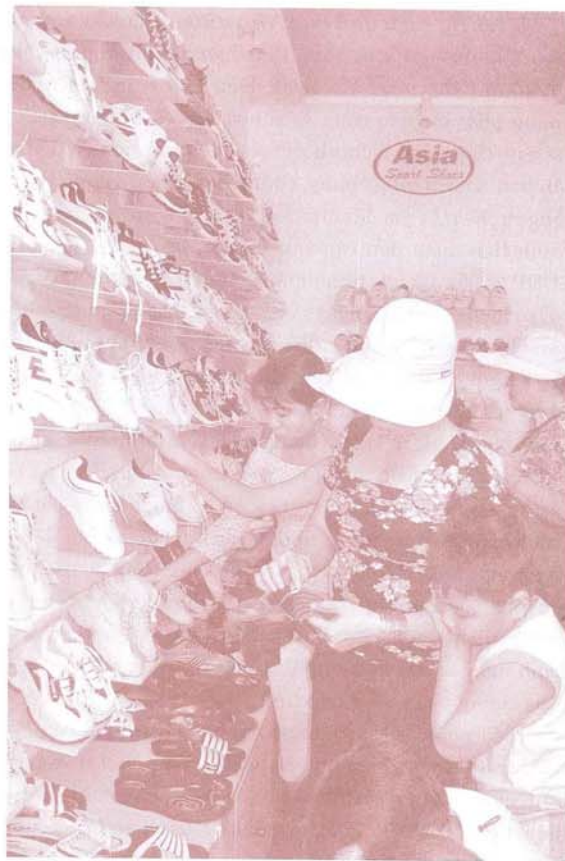
2.1.4. Tham nhũng. Liên quan đến mức độ tham nhũng trong lĩnh vực công, VN xếp thứ 102 trong số 146 quốc gia trong Chỉ số tham nhũng với số điểm thấp là 2,6 (Minh bạch quốc tế). Sự xếp hạng quốc tế thấp này cho thấy nạn tham nhũng tràn lan ở VN. Điểm cho chống tham nhũng và minh bạch là 2.45 (Freedom House 2004). Tuy nhiên VN vẫn còn xếp cao hơn chút ít so với vài nước Đông Nam Á (Bảng III.2.2).

Bảng III.2.2: Chỉ số tham nhũng, số liệu so sánh từ châu Á

Quốc gia	Chỉ số tham nhũng Thang điểm: 0-10 (2002)	Thư bậc kiểm soát tham nhũng 0-100 (2004)
Singapore	9.5	99
Nhật	7.1	thiếu
Thái Lan	3.2	49
Trung Quốc	3.5	40
VN	2.4	27
Indonesia	1.9	18
Cam Pu Chia	thiếu	13
Lào	thiếu	7

Nguồn: Minh bạch quốc tế 2002; Kaufmann, Mastruzzi 2005

Trong năm 2004, Chính phủ đã tuyên chiến với tham nhũng, đặt công tác này thành một trong những ưu tiên hàng đầu do những tác động tiêu cực của nó đến sự phát triển đất nước, và trong năm 2005, Luật phòng chống tham nhũng đã được soạn thảo, xem xét và đã được Quốc hội thông qua. Trên thực tế, khu vực công còn thiếu tính minh bạch. Các công cụ pháp luật đã được áp dụng như: các ứng cử viên được bầu cử phải công bố tài sản và các quy định chặt chẽ hơn đối với kiểm toán độc lập. Một số vụ tham nhũng lớn trong bộ máy nhà nước liên quan đến việc sử dụng nguồn lực sai mục đích đã được đem ra xét xử và những cá nhân phạm tội đã phải nhận những hình phạt nặng. Những vấn đề này một phần là do sự phát triển kinh tế nhanh và việc chuyển giao những khoản tiền tài trợ lớn – bao gồm tiền vay quốc tế và tiền từ thiện – do các lãnh đạo và thương nhân thực hiện, những người này giữ lại một phần để sử dụng cho lợi ích cá nhân. Cải cách quản lý tài



chính công đang diễn ra sẽ góp phần tăng sự minh bạch của hành chính công (Ngân hàng Thế giới 2004, Tổng kết 2005).

Các vụ tham nhũng lật vật là một hiện tượng khác với tham nhũng quy mô lớn, và hiện tượng này đang rất phổ biến. Bắt đầu được triển khai năm 1992, quá trình cải cách hành chính còn cả một chặng đường dài phía trước và đã vấp phải sự phản kháng ở các tỉnh do từ lâu đã có thói quen phân phối lại thu nhập như những khoản bổng lộc hợp pháp. Tuy nhiên, nếu nhìn xa hơn có thể thấy quản trị nhà nước đang dần đi theo hướng có tăng cường trách nhiệm và coi trọng nhân tài (Koh 2004). Công chúng hưởng ứng mạnh mẽ việc chống tham nhũng (Abuza 2004 p.11; WVS VN), và ở một số địa phương, các quan chức tham nhũng đã bị tấn công trực diện, giống như vụ xảy ra ở Thái Bình trong năm 1997 và Hà Tây trong năm 2005 (Tiền phong; AFP 27.1.2005). Nghị định về dân chủ cơ sở (Nghị định 29/1998 và Nghị định 77/2003) nhằm mục đích tăng trách nhiệm cho các cơ quan có thẩm quyền ở địa phương, tuy nhiên Nghị định này không được thực thi một cách đồng đều (McElwee et. al. 2005).

Nhóm SAG đều nhất trí rằng mức độ tham nhũng là “cao” - với số điểm đánh giá thấp là 0 và 1, điểm trung bình là 0,7.

2.1.5. Sự hiệu quả của Nhà nước. Mục này xem xét việc Nhà nước có khả năng thực hiện chức năng đã được quy định. Nhà nước VN hoạt động khá trơn tru, nhưng không phải lúc nào cũng hiệu quả. Đã có nhiều bước cải cách hệ thống hành chính sao cho hiệu quả hơn và dễ tiếp cận hơn đối với công chúng, chẳng hạn việc áp dụng thành công cơ chế một cửa để công dân thực hiện các thủ tục hành chính liên quan đến các vấn đề đất đai và xã hội (MPI SEDP 2005). Chính phủ điện tử đang bắt đầu phát triển với số lượng truy cập ngày càng tăng vào các trang web và văn bản của chính phủ, điều này trước đây là không thể. Tuy nhiên, bộ máy hành chính vẫn gặp nhiều vấn đề, một trong số đó là sự liên kết hạn chế giữa các Bộ ngành và cơ quan. Ngoài ra, hệ thống lương dựa trên thâm niên không khuyến khích được tính hiệu quả trong công việc của các cán bộ. Các nhà tài trợ quốc tế kiên trì ủng hộ việc đổi mới chính quyền trung ương, nhưng các tổ chức xã hội dân sự và phương tiện truyền thông không thấy rằng họ có quyền hợp pháp để trực tiếp thúc đẩy cải cách nhanh hơn và tăng cường trách nhiệm hơn, cho dù điều này đã có trong chương trình nghị sự của một số NGO quốc tế trong năm 2005 để tăng cường quản trị ở cấp tỉnh.

Các nhận xét quốc tế so sánh về hiệu quả của Nhà nước cho thấy sự hiệu quả của chính phủ dưới mức trung bình một chút, với số điểm là -0,31 trong năm 2004 (thang điểm từ -2,50 đến +2,50) trong danh mục Quản trị và chống tham nhũng của Ngân hàng thế giới. Theo nhận xét này, xu hướng thậm chí đã giảm so với năm 1998 (số điểm là -0,17). Trong một điều tra khác, số điểm đối với hiệu quả của chính phủ mà VN ghi được là 44,2 vào năm 2004 (trong thang điểm từ 0 đến 100). Đáng lưu ý là thứ bậc này của VN đã giảm dần: năm 1996 là 57,0 năm 1998 là 49,2 (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2005). Lý do của sự suy giảm này có thể là do nạn tham nhũng gia tăng, và thiếu hiệu quả trong việc cung cấp các dịch vụ xã hội.

Bảng III.2.3. Mức độ xếp hạng hiệu quả của Chính phủ ở châu Á, 2004

Quốc gia	Hiệu quả của Chính phủ thang điểm từ -2,50 đến +2,50 (2004)	Quốc gia	Hiệu quả của Chính phủ thang điểm từ -2,50 đến +2,50 (2004)
Singapore	+2,25	VN	-0,31
Nhật	+1,21	Indonesia	-0,36
Thái Lan	+0,38	Cam Pu Chia	-0,87
Trung Quốc	+0,11	Lào	-1,02

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Quản trị và chống tham nhũng, 2004 [7].

Nhìn chung, nhóm SAG khá lạc quan và nhất trí với sự hiệu quả của Nhà nước, một số đồng thành viên cho điểm 2, và điểm trung bình là 1,7, cho thấy bộ máy có "hoạt động nhưng bị coi là dưới khả năng và chưa đáp ứng".

2.1.6. Phân cấp quản lý. Phần này liên quan đến việc các chỉ tiêu của Chính phủ được chuyển giao cho các cơ

quan chức năng cấp dưới đến mức độ nào? Một cuộc tranh luận kéo dài đã diễn ra về việc ở VN, Chính phủ được tập trung hay phân cấp quản lý và cách thức quản lý tốt nhất là gì. Cuộc tranh luận liên quan đến mối quan hệ Chính quyền - Đảng, trong đó Đảng tăng cường hoạt động của mình với vai trò đưa ra đường lối hơn là thực hiện chính sách. Trên thực tế, quản trị bao gồm cả đặc điểm và xu hướng tập trung và phân cấp quản lý, nhưng việc phân cấp quản lý các nguồn lực tài chính là xu hướng chính, đặc biệt là sau khi đã được khẳng định trong Luật ngân sách thông qua năm 1996, trong đó vai trò của các tỉnh trong quản lý, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và lập ngân sách đã được nâng lên. (Shanks 2004, 20-21). Ngân sách nhà nước được phân cấp quản lý trong vòng 15 năm qua: trong năm 1996, có 26% chi tiêu của chính phủ được chuyển về cấp tỉnh, và tăng đến 44% trong năm 2004 (Ngân hàng Thế giới 2005; Fritzen 2002). Xét về khía cạnh quản lý tài chính VN có thể được xem là một quốc gia có phân cấp quản lý cao. Các tỉnh tương đối tự quyết, nhưng một trong những hậu quả tiêu cực là những tỉnh nghèo có nguồn lực hạn chế và ít được tiếp cận trực tiếp với nguồn lực do phải phụ thuộc vào sự phân bổ từ cấp trung ương. Việc kiểm soát ngân sách được quyết định ở cấp tỉnh và huyện, do đó cấp xã ít được tiếp cận hơn với nguồn lực.

Vẫn còn những quan điểm khác nhau về mức độ và hình thức phân cấp quản lý đối với các nguồn lực tài chính: Một số xem xu hướng tập trung còn tồn tại một phần là do hệ thống mệnh lệnh và kiểm soát từ chính quyền Trung ương trước đây (Nguyễn Mạnh Cường 2005), số khác lại cho rằng khi hệ thống được phân cấp quản lý về tài chính thì vai trò của Nhà nước cần chuyển đổi để tập trung vào việc lập kế hoạch mà không là việc thực hiện, do đó một cách thức phân cấp quản lý hoá cụ thể là điều cần thiết (Fforde và Porter 1995). Quy trình xây dựng chính sách ở VN được thực hiện gồm hai khía cạnh: từ trên xuống và từ dưới lên, với việc cân bằng hai khía cạnh này thay đổi theo thời gian giữa các ngành và các tỉnh (Shanks 2004 et al. 2004).

Nhóm SAG hầu như đều cho điểm 2, và điểm trung bình 1,8, điều này cho thấy "tỷ lệ của cấp tỉnh trong chi tiêu của Chính phủ là vào khoảng 35,0 % và 49,9%"■

(Còn tiếp)

(*) Trích Báo cáo nghiên cứu của Dự án "Đánh giá nhanh các chỉ số xã hội dân sự ở VN" của Viện những vấn đề phát triển (VIDS). (Xem tạp chí *Phát triển kinh tế* số 7.06)

[1] <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2004/countryratings/vietnam.htm> (visited 15.8.2005).

[2] Trên thang điểm từ 7 đến 0, trong đó 7 là mức thấp nhất.

[3] w.freedomhouse.org/research/crossroads/cac.htm, số liệu tương đối và báo cáo của Zachary Abuza, "Việt Nam"; và Tự do trên Thế giới 2005.

[4] Thang điểm từ 0 đến 7, trong đó điểm 7 là cao nhất.

[5] Tài liệu có thể tìm tại: www.freedomhouse.org/research/crossroads/2004/Vietnam2004.pdf. Báo cáo của Việt Nam được cập nhật định hình vào cuối những năm 90.

[6] Thang điểm từ 0 đến 7, trong đó 7 điểm là thực hiện tốt nhất.

[7] http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/mc_chart.asp.