



DÂN CHỦ TRỰC TIẾP Vấn đề bản chất của chính quyền đô thị hiện đại

NGUYỄN MINH HÒA (*)

Dân chủ trực tiếp không phải là hiện tượng hay một phát kiến gì hoàn toàn mới mẻ. Những hình thức dân chủ trực tiếp như bầu cử trực tiếp, định đoạt các vị trí quan trọng qua thảo luận công khai, trưng cầu dân ý trở thành một thể chế, và hoàn thiện với tất cả những điều luật, những lý lẽ chặt chẽ của nó lần đầu tiên xuất hiện trong lịch sử loài người là vào thế kỷ thứ VII trước Công nguyên ở nhà nước dân chủ Aten và sự thiết lập chế độ cộng hòa.

1. Khái niệm về chính quyền đô thị hiện đại

Chính quyền đô thị mà chúng ta đang bàn đến và định xây dựng là chính quyền đô thị nào? Chúng ta cần phải định danh được khái niệm này nếu không sẽ bị lạc lối.

Chính quyền đô thị hiểu một cách đơn giản là bộ máy quản lý những thị dân và điều hành đời sống xã hội trong trạng thái bình thường bằng các công cụ khác nhau như luật pháp, tuyên truyền. Nếu hiểu theo nghĩa này thì chúng ta đã có chính quyền đô thị từ lâu rồi, có thể là từ những năm 70 thế kỷ XIX khi mà hình thành nên các đô thị thuộc địa.

Như thế, chính quyền đô thị mà chúng ta bàn đến phải là chính quyền đô thị hiện đại. Nó là con đẻ của xã hội công nghiệp và hiện đại hóa, cho dù chúng ta

chưa đạt đến xã hội công nghiệp – và xã hội hiện đại hoàn thiện thì chúng ta vẫn phải xây dựng nó ngay từ bây giờ, bởi vì phát triển luôn là một quá trình.

Trên một bình diện rộng, quản lý đô thị (QLĐT) được hiểu: “Đó là mối quan hệ giữa xã hội công dân và nhà nước, giữa người lãnh đạo và người bị lãnh đạo, giữa chính phủ trung ương và chính phủ địa phương. Các mối quan hệ đó bao hàm tính pháp lý chính trị và sự tín nhiệm, chúng (pháp lý và tín nhiệm) đạt được thông qua tinh thần trách nhiệm, sự minh bạch, sự đáp ứng nhiệt tình từ tất cả các đối tác (chính phủ các cấp, cộng đồng dân cư, tổ chức xã hội, tổ chức phi chính phủ, tổ chức nhân dân) tham gia vào hoạt động xã hội trên tinh thần đồng tham gia”.

Ông Robert Van Der Hoff, chuyên

viên QLĐT - Viện HHS Hà Lan, với bài viết “Sâu thách thức cho các đô thị với tương lai” trong báo cáo của dự án quốc gia VIE/95/051 có đưa ra định nghĩa “QLĐT là một hoạt động liên tục của việc huy động và tìm kiếm các nguồn tài nguyên khác nhau, phối hợp lập kế hoạch, chương trình, xây dựng, điều hành, duy trì và bảo quản các dịch vụ công cộng và môi trường nhằm đạt được các mục tiêu phát triển bền vững của chính quyền đô thị”. [1]

Như thế QLĐT “Chính là một hệ thống khoa học tổng hợp và là nghệ thuật điều phối vô cùng phức tạp trên tất cả mọi bình diện và chiều kích từ vị mô tới vĩ mô, từ cốt lõi tới nghị trường sao cho hàng triệu con người sống trong một không gian sinh tồn nhỏ hẹp luôn trong trạng thái cân bằng nhưng lại phát

triển năng động, sao cho tất cả mọi sự đa dạng và khác biệt (văn hóa, nhu cầu) có thể cùng tồn tại hòa bình với nhau” [2].

2. Ba giai đoạn hình thành và đặc điểm của bộ máy QLDT hiện đại

Chính quyền đô thị dù bất cứ ở giai đoạn nào cũng phải được hình thành trên các yếu tố sau đây:

- (1) Trình độ dân trí của nhân dân.
- (2) Sự chín muồi về chính trị, dân chủ của nhân dân và đảng cầm quyền.
- (3) Mức độ phát triển kinh tế của quốc gia và thành thị đó.
- (4) Văn hóa truyền thống của các cộng đồng đô thị.
- (5) Trình độ phát triển của khoa học công nghệ.
- (6) Tốc độ và cấp độ của đô thị và công nghiệp hóa.
- (7) Bối cảnh khu vực và quốc tế.

Sự phát triển của chính quyền đô thị thường trải qua 3 giai đoạn sau đây:

để cho người dân tham gia dân chủ trực tiếp thực ra không nhiều lắm, ngoài một vài lần hiếm hoi tiếp xúc với đại biểu quốc hội, mà cũng chỉ có một số người được mời có chủ đích.

Dân chủ trực tiếp được hiểu là tiếng nói của người dân có giá trị quyết định trong việc xây dựng chính sách, lựa chọn các lãnh đạo. Các hình thức thể hiện phổ thông nhất gồm có:

- **Bầu cử trực tiếp:** Bầu các chức vụ tổng thống, thống đốc, thị trưởng. Để cho dân chủ không phải là hình thức, các ứng cử viên (bao giờ cũng nhiều hơn một và do các tổ chức đảng, tổ chức xã hội tiến cử qua nhiều vòng tranh cử nội bộ) trình bày chương trình hành động của mình, tiến hành vận động tranh cử thông qua nhiều hình thức khác nhau. Trên cơ sở đó người dân bỏ lá phiếu chọn ra người tài năng nhất. Các vị thị trưởng đắc cử qua bầu cử trực tiếp, công khai, tự

nhiều nội dung khác nhau như: góp ý cho một điều luật, bỏ phiếu đánh giá uy tín của một vị quan chức (hay một ê kíp) đương nhiệm (theo định kỳ 6 tháng, hay bất thường do biểu hiện sa sút uy tín, đạo đức, năng lực). Các nước Đông Nam Á như Philippines, Thái Lan, Indonesia, Singapore đều có bộ luật trưng cầu dân ý từ những năm 90 của thế kỷ XX. Ở các nước phát triển cao, các quan chức chính phủ thường xin từ chức khi mà chỉ số đánh giá uy tín xuống thấp dưới 60% trong tổng số cử tri trước đó đã ủng hộ ông/bà ta trúng cử. Bà Thatcher, Thủ tướng của Anh xin từ chức khi mà chỉ số tín nhiệm chỉ còn 47%.

- **Diễn đàn nhân dân:** Diễn đàn này mở ra trên báo chí, kênh truyền hình (thường là kênh truyền hình tư nhân), các diễn đàn ngoài trời (ở Singapore, Bangkok, Philippines có rất nhiều). Ở các diễn đàn này, bất cứ người dân nào cũng được quyền bày tỏ chính kiến của mình (có một số nguyên tắc phải tôn trọng như không được chửi bới lăng nhục, vu khống, lợi dụng diễn đàn chống phá trật tự xã hội). Chính từ diễn đàn này mà chính phủ của ông Lý Quang Diệu đã nhận được nhiều góp ý tốt mà ông gọi là “sáng kiến nhân dân”.

- **Đối thoại với các quan chức nhà nước:** Các hình thức đối thoại này diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau qua truyền hình, diễn đàn trực tiếp, qua mạng trực tuyến (online), chẳng hạn các tổng thống, thị trưởng, các quan chức thường xuyên xuất hiện trên truyền hình nhằm giải thích một điểm nào đó trong chính sách và trả lời chất vấn của người dân, thậm chí là các câu hỏi của các em nhỏ. Gần đây sự xuất hiện nhiều hơn của Tổng thống Putin trên truyền hình và đối thoại trực tuyến với nhân dân qua mạng (ông nhận được hơn 1 triệu câu hỏi) cho thấy nước Nga đã mở rộng dân chủ và Tổng thống Putin đã nhận được sự yêu mến của người dân, chỉ số uy tín của ông lên đến hơn 87%, một chỉ đánh giá được coi là tuyệt vời đối với các nguyên thủ quốc gia.

(Xem tiếp trang 13)

	Đặc điểm xã hội:	Đặc điểm của hệ thống QLDT	Cấu trúc
Giai đoạn thứ nhất	Đô thị hóa nhanh theo chiều rộng; công nghiệp hóa nhanh ở giai đoạn thô; dân trí thấp, người dân tập làm quen với dân chủ, tiến hành cải tổ kinh tế và mở cửa, GDP dưới 1.000 USD/người/năm.	Tập trung hóa rất cao, lập chính sách và ban hành từ trên xuống, nhà nước nắm hầu hết tất cả các lĩnh vực khác nhau. Cơ chế xin cho, ban phát, bao cấp rất phổ biến. Bộ máy quản lý ra đời từ chỉ định và dân chủ gián tiếp thông qua các tổ chức dân cử. Kiểm soát xã hội bằng các công cụ cứng, luật pháp và bộ máy chuyên chính mạnh	Hình kim tự tháp
Giai đoạn thứ hai	Đô thị hóa theo chiều sâu, công nghiệp ở trình độ cao, dân trí cao, GDP trên 2.000 USD/người/năm.	Tiến hành phân quyền sâu rộng, có sự đồng tham gia của người dân, các tổ chức chính trị-xã hội, phi chính phủ phát triển mạnh, hoạt động kinh tế tư nhân mạnh mẽ hơn, chính phủ chỉ nắm được một số khâu trọng yếu, dân chủ trực tiếp. Kiểm soát xã hội bằng luật pháp và các sức mạnh xã hội khác. Bộ máy QLDT chuyên nghiệp, tinh thông, trong sạch, vững mạnh, minh bạch hơn.	Hình quả trám
Giai đoạn thứ ba	Đô thị hóa ở trình độ cao, bước vào thời kỳ hậu công nghiệp, chất lượng sống cao, dân trí cao. GDP trên 10.000 USD/người/năm.	Nhà nước đóng vai trò là người bảo vệ (bằng hành lang pháp luật), hỗ trợ (bằng chính sách), tạo điều kiện (vật chất và tinh thần) cho xã hội phát triển. Phân quyền triệt để, dân chủ trực tiếp, tự quản mạnh mẽ. Tư nhân đóng vai trò chính trong phát triển kinh tế. Nhân dân là chủ nhân đích thực của đô thị.	Hình rẽ quạt hướng tâm

3. Dân chủ hóa trực tiếp - linh hồn và bản chất của QLDT hiện đại

Một trong số những tiêu chí và thang đo quan trọng nhất của bộ máy quản lý hiện đại là mức độ dân chủ của xã hội đó. Đối với các chính sách vĩ mô người dân chỉ có thể đóng góp qua hệ thống dân cử như đại biểu quốc hội, đại biểu hội đồng nhân dân các cấp. Cơ hội

do, minh bạch này thường là những người có tài năng và có uy tín. Các thành phố của Trung Quốc đã chuyển sang chế độ thị trưởng từ 1995 và áp dụng hình thức bầu cử trực tiếp.

- **Trưng cầu dân ý:** Người dân có quyền khởi xướng và tham gia tự do vào các cuộc trưng cầu dân ý định kỳ hay bất thường. Các cuộc trưng cầu dân ý này có

thành phố tự quản hay các nhóm đặc quyền khai thác việc mở rộng không có kế hoạch các thành phố quy mô lớn chỉ vì lợi ích của họ;

- Giúp giải quyết các vấn đề di dân trong nội vùng, cùng với việc áp dụng các biện pháp để hỗ trợ phục hồi các khu vực bị bắn cùng hóa trong thành phố;

Dự đoán và phòng ngừa các vấn đề có thể xảy ra ở các thành phố quy mô lớn (như đã thực hiện ở Seoul) thì dễ dàng hơn nhiều so với việc xử lý vấn đề sau khi vấn đề đã trở nên nghiêm trọng (như ở Jakarta và Manila). Dù sao, việc hoàn thiện công tác quản lý các thành phố quy mô lớn và các biện pháp kiên quyết của mọi cấp chính quyền cũng là điều quan trọng hàng đầu để tránh tình trạng các vấn đề trở nên tồi tệ hơn, và là điều kiện cần để dẫn tới thành công nếu chúng được phối hợp triển khai một cách bền vững.

Những suy nghĩ sơ khởi về nguyên tắc tự quản đô thị

Tính tự quản của đô thị thể hiện trên các lĩnh vực sau:

- Quy hoạch, kế hoạch và đầu tư.
- Nhà đất và hạ tầng kỹ thuật đô thị.
- Lĩnh vực ngân sách, tài sản công.
- Tổ chức bộ máy và quản lý cán bộ công chức.
- Thẩm quyền xử phạt hành chính.

Do nước ta là một quốc gia đơn nhất, những lĩnh vực trên do thẩm quyền Hội đồng nhân dân thành phố quyết định trên cơ sở các định chuẩn quốc gia.

Chú ý trao cho chính quyền đô thị tư cách "pháp nhân công pháp". Tư cách "pháp nhân công pháp" là cơ sở pháp lý bảo đảm quyền tự chủ, có tính độc lập tương đối, có tính tự chủ và tự chịu trách nhiệm. Thực trạng hiện nay chính quyền đô thị như TP.HCM, dù là cực lớn, nhưng vẫn là "pháp nhân công

pháp chưa đầy đủ". Thí dụ như chưa có công sản riêng, chưa có quyền định đoạt công sản. Thứ đến, chính quyền cần phải tự chủ về mặt nhân sự, tổ chức bộ máy và tự chủ trong cơ chế phối hợp vùng, phối hợp liên đô thị để giải quyết những vấn đề kinh tế xã hội ở tầm mức khu vực và vùng lãnh thổ.

Tự quản đô thị là một định chế chưa có tiền lệ trong hệ thống điều hành chính quyền của nhà nước ta. Tuy nhiên nó cũng có những nền móng ban đầu về chủ trương phân cấp mạnh về thẩm quyền của chính phủ cho các thành phố, đặc biệt là các thành phố lớn có vị trí quan trọng trong sự phát triển của đất nước hay một vùng, một khu vực. Xu thế tự quản đô thị là một xu thế phù hợp với quá trình phát triển, nó tạo ra sự tự chủ năng động của đô thị trong việc bảo đảm cung cấp dịch vụ công cho cộng đồng dân cư đô thị một cách tốt nhất, đồng thời phát huy hết tiềm năng của đô thị đóng góp chung cho sự phát triển của đất nước ■

(Tiếp theo trang 3)

Dân chủ trực tiếp ...

- **Biểu tình:** Biểu tình được coi là một nhiệt kế đo nhiệt độ của bầu không khí chính trị xã hội. Sự bất bình hay tán đồng (biểu tình không chỉ có phản đối mà còn cả ủng hộ) của một cộng đồng dân cư nào đó đều có ý nghĩa chính trị, cho nhà chức trách nhận thấy thái độ của công chúng về một vấn đề hay một con người trong bộ máy của mình. Tuy nhiên, việc tự do biểu tình cũng có mặt trái là nhiều nhóm người lợi dụng dân chủ để tụ tập công kích cá nhân và chính quyền, nhiều kẻ lợi dụng dịp này để đập phá cửa hàng, đốt xe hơi, đánh nhau làm náo loạn thành phố.

Dân chủ trực tiếp không phải là hiện tượng hay một phát kiến gì hoàn toàn mới mẻ. Những hình thức dân chủ trực tiếp như bầu cử trực tiếp, định đoạt các vị trí quan trọng qua thảo luận công khai, trưng cầu dân ý trở thành một thể chế, và hoàn

thiện với tất cả những điều luật, những lý lẽ chặt chẽ của nó lần đầu tiên xuất hiện trong lịch sử loài người là vào thế kỷ thứ VII trước Công nguyên ở nhà nước dân chủ Aten và sự thiết lập chế độ cộng hòa. Aten là một quốc gia thành thị xuất hiện ở vùng bán đảo Attic thuộc Hy Lạp. Hơn 3 nghìn năm về trước, vào cái thời kỳ xa xưa ấy đã tồn tại một nhà nước thật sự dân chủ, những thể chế của nó đã làm cho những con người ở thế kỷ XX này ngạc nhiên và thần phục. Đại hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực tối cao của các bộ lạc. Trong Đại hội nhân dân không có người nào có thể chống lại ý chí của quần chúng mà tự quyết lấy một mình. Tất cả các vấn đề quan trọng nhất như chiến tranh, hòa bình, ruộng đất, ngoại giao... đều được thảo luận rộng rãi trong nhân dân và tiến hành trưng cầu ý dân dưới các hình thức khác nhau. Nhà nước Aten tồn tại trên 300 năm chính là nhờ có hệ thống dân chủ và tự quản này. Cho

đến tận ngày hôm nay, nhà nước dân chủ Aten vẫn được coi là một mẫu hình của xã hội công dân. F.Engels đã từng nhận định đặc tính dân chủ "hồn nhiên" này tuyệt vời đến mức khó có loại hình nhà nước nào sau này vượt qua được nó.

Dân chủ trực tiếp là bản chất của xã hội công dân (civil society), và của bộ máy quản lý xã hội công dân đó. Vấn đề không chỉ là nhận thức mà quan trọng hơn nữa là dân chủ phải được thiết chế hóa thành các bộ luật, điều luật, cơ chế hoạt động, hình thức biểu đạt và các loại tổ chức phụ trợ nhằm bảo đảm an toàn cho bộ máy dân chủ vận hành tối ưu và các cá nhân sống trong hệ thống dân sự đó phát huy quyền sáng tạo công dân của mình ■

Ghi chú:

[1] Phó Giáo sư, Tiến sĩ, Giám đốc Trung tâm nghiên cứu phát triển đô thị và cộng đồng.

[1] Dự án quốc gia VIE/95/051 "Tăng cường năng lực quản lý và quy hoạch đô thị tại Thành phố Hồ Chí Minh". Tập: "Tư duy hoạch tổng thể đến quy hoạch chiến lược", phần I, trang 9.

[2] Nguyễn Minh Hòa, Vùng đô thị châu Á TP. HCM. Nxb. Tổng hợp TP. Hồ Chí Minh, 2006, trang 20-23.