BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO **BỘ TƯ PHÁP**
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

LÊ THỊ THIỀU HOA

PHẢN BIỆN XÃ HỘI TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TẠI VIỆT NAM

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật
Mã số: 9.38.01.06

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2021

Công trình được hoàn thành tại:
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

Người hướng dẫn khoa học:

Phản biện 1:

Phản biện 2:

Phản biện 3:

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án tiến sĩ cấp trường,
họp tại Trường Đại học Luật Hà Nội,
vào hồi ……. ngày …….. tháng …….. năm …….

Có thể tìm hiểu luận án tại:
1. Thư viện Quốc gia
2. Thư viện Trường Đại học Luật Hà Nội

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của việc nghiên cứu đề tài

Quyền tự do ngôn luận, tự do thể hiện tư tưởng, tự do biểu đạt quan điểm đã được các thể chế dân chủ trên thế giới thừa nhận trên cơ sở các nguyên tắc, tiêu chuẩn quốc tế và khu vực. Quyền này luôn xuất hiện, tồn tại, được ghi nhận, được tôn trọng và được bảo đảm trong các xã hội dân chủ, được xem như là thước đo mức độ dân chủ của một xã hội. Và phản biện xã hội (PBXH) chính là một hình thức để thể hiện quyền dân chủ đó.

Tại Việt Nam, lần đầu tiên, cụm từ *phản biện xã hội* xuất hiện tại Văn kiện đại hội Đảng lần thứ X gắn liền với vai trò của Mặt trận tổ quốc (MTTQ) và các đoàn thể nhân dân - là một tổ chức đại diện cho tiếng nói của nhân dân, phát biểu và phản ánh về những vấn đề mà nhân dân quan tâm. Trên cơ sở văn kiện Đảng tại các kỳ đại hội, PBXH cũng được tiếp tục ghi nhận trong Hiến pháp và một số văn bản quy phạm pháp luật có liên quan. Hiến pháp Việt Nam 2013 tiếp tục kế thừa Hiến pháp 1992 và có sửa đổi bổ sung quy định về một số quyền con người, quyền công dân có nội dung liên quan mật thiết đến PBXH như quyền được thông tin, quyền tự do ngôn luận, quyền trưng cầu ý dân, quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội. Đặc biệt, Hiến pháp 2013 cũng chính thức ghi nhận PBXH với tính chất là một chức năng của MTTQ Việt Nam. Quy định này lại tiếp tục được cụ thể hóa tại Luật MTTQ Việt Nam 2015, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) năm 2020…

Tuy nhiên, dù hoạt động PBXH đã được ghi nhận thành chủ trương, định hướng của Đảng, cũng như đã được thể chế hóa trong một số VBQPPL, nhưng vẫn còn tồn tại không ít bất cập, hạn chế khi bàn về PBXH. *Thứ nhất*, thể chế về PBXH chưa đầy đủ và còn nhiều hạn chế cả về nội dung và hình thức pháp lý. Việc thiếu thể chế pháp lý đồng bộ, thống nhất cũng là một trong những nguyên nhân khiến cho hoạt động PBXH trên thực tế vẫn chưa đạt được hiệu quả như mong muốn. Hoạt động PBXH còn hình thức, thiếu tính chủ đông, kịp thời; chất lượng PBXH chưa cao; năng lực các chủ thể phản biện còn hạn chế; việc tiếp thu, phản hồi ý kiến PBXH vẫn chưa được chủ thể nhận phản biện quan tâm và thực hiện một cách thực chất, bài bản… *Thứ hai,* quá trình dân chủ hóa đời sống xã hội và sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý

nhà nước còn nhiều hạn chế. Hệ thống chính sách, pháp luật vẫn còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Vai trò giám sát của người dân chưa được phát huy mạnh mẽ. Quyền làm chủ của người dân ở nhiều nơi, trên nhiều lĩnh vực vẫn còn bị vi phạm, vẫn còn biểu hiện của dân chủ hình thức.

Trong bối cảnh hiện nay, xây dựng nhà nước pháp quyền (NNPQ) xã hội chủ nghĩa (XHCN) của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân vẫn luôn được xem là một nhiệm vụ chiến lược của đất nước, nhiệm vụ trọng tâm của cả hệ thống chính trị. Giá trị của NNPQ chính là ở sự phát huy dân chủ, nguyên tắc tổ chức quyền lực được vận hành một cách dân chủ, quyền con người và quyền công dân được tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng tiếp tục đưa ra định hướng phát triển đất nước trong giai đoạn sắp tới, trong đó nhấn mạnh việc xây dựng và hoàn thiện NNPQ xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước. Văn kiện cũng đưa ra yêu cầu: *tiếp tục cụ thể hóa, hoàn thiện thể chế thực hành dân chủ; đa dạng hóa các hình thức vận động, tập hợp, nắm bắt kịp thời tâm tư, nguyện vọng của các tầng lớp Nhân dân cũng như tiếp tục cụ thể hóa phương châm "Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra, dân giám sát, dân thụ hưởng"; thực hiện tốt, có hiệu quả trong thực tế dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, dân chủ cơ sở…*

Bên cạnh đó, yêu cầu xây dựng và vận hành nền quản trị quốc gia tốt, hiện đại trong bối cảnh toàn cầu hóa và cách mạng công nghiệp 4.0 lấy người dân và sự tham gia của họ làm trung tâm cũng đòi hỏi nâng cao chất lượng, hiệu quả của PBXH. Trong mô hình quản trị quốc gia hiện đại, người dân và các chủ thể khác trong xã hội được xem như một "đối tác" của nhà nước, cùng nhau phối hợp, hợp tác vì các mục tiêu chung: Người dân được quyền tham gia vào các quyết sách của nhà nước, còn nhà nước thì phải bảo đảm thực hiện các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân. Sự phát triển mạnh mẽ của cách mạng công nghiệp 4.0 cũng đã tạo nên những thay đổi trong cách tiếp cận cũng như những yêu cầu của quản trị nhà nước. Sự xuất hiện và tham gia của công nghệ đã tạo ra những kết nối "phẳng", có tính tích cực và chủ động giữa nhà nước và công dân , thúc đẩy sự minh bạch, tính mở, quyền tham gia…, thúc đẩy các cách thức quản trị mới như chính phủ điện tử, chính phủ mở, dữ liệu mở…Việc ứng dụng các thành tựu công

nghệ mới của cách mạng công nghiệp 4.0 cũng đã có tác động trực tiếp tới cách thức xây dựng và thực thi pháp luật, đòi hỏi việc xây dựng, thực thi và phản ứng chính sách phải minh bạch, nhanh chóng, kịp thời hơn. Và đương nhiên, trên nền tảng công nghệ mới, hoạt động tham vấn công chúng, sự tham gia của người dân quá trình xây dựng và thực thi chính sách cũng phải được thực hiện một cách hệ thống hơn, bài bản hơn, chuyên nghiệp hơn.

Với những lý do trên, chủ đề nghiên cứu của luận án "*Phản biện xã hội trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam"* có ý nghĩa cấp thiết cả về lý luận và thực tiễn. PBXH chính là một thành tố tất yếu trong sự vận hành và hoạt động của NNPQ, với vai trò góp phần tạo môi trường rèn luyện dân chủ, tăng cường tính tích cực và năng động trong thực hành dân chủ, ý thức và năng lực làm chủ của người dân, thúc đẩy minh bạch hoá và quản trị quốc gia theo nguyên tắc dân chủ.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu: Trên cơ sở nghiên cứu, luận giải một số vấn đề lý luận về PBXH, PBXH trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam và đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành về PBXH, thực tiễn thực hiện PBXH tại Việt Nam, luận án đề xuất những yêu cầu, quan điểm, giải pháp đảm bảo thực hiện có chất lượng hoạt động PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam

Nhiệm vụ nghiên cứu:

- Tổng quan những công trình khoa học đã nghiên cứu có liên quan đến PBXH trong xây dựng NNPQ để xác định được khoảng trống tiếp tục cần được bàn luận trong nội dung luận án này.

- Nghiên cứu làm rõ các vấn đề lý luận về PBXH như khái niệm, đặc điểm, vai trò, chủ thể, đối tượng, nội dung, hình thức, các điều kiện đảm bảo cũng như các yếu tố tác động đến PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam;

- Nghiên cứu tổng thuật về PBXH tại một số quốc gia trên thế giới và rút ra một số kinh nghiệm để thực hiện PBXH có chất lượng tại Việt Nam;

- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật hiện hành làm cơ sở cho PBXH tại Việt Nam;

- Phân tích, đánh giá thực tiễn thực hiện hoạt động PBXH tại Việt Nam hiện nay, từ đó tìm ra nguyên nhân của những khó khăn, hạn chế;

- Đề xuất quan điểm, giải pháp nhằm bảo đảm thực hiện hoạt động PBXH tại Việt Nam trong thời gian tới .

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những vấn đề lý luận về PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam, quy định pháp luật hiện hành về PBXH cũng như các vấn đề đặt ra trong thực tiễn PBXH tại Việt Nam.

Phạm vi nghiên cứu của luận án:

- Trên thực tế, phạm vi nội dung PBXH khá rộng, bao gồm tất cả các vấn đề thuộc về đường lối, chủ trương, quy định pháp luật, chương trình, quy hoạch, kế hoạch, dự án …diễn ra trong hoạt động lãnh đạo và quản lý điều hành của cả hệ thống chính trị (từ hoạt động xây dựng, ban hành đến hoạt động tổ chức thực thi, kể cả các vấn đề về tổ chức bộ máy, con người thực hiện). Tuy nhiên, trong phạm vi của Luận án, dưới góc độ luật học, NCS chủ yếu tập trung vào nghiên cứu hoạt động PBXH đối với việc xây dựng và thực hiện chính sách trên các lĩnh vực của đời sống kinh tế, xã hội, trong đó tập trung vào các vấn đề vướng mắc để từ đó có đề xuất hoàn thiện pháp luật và các điều kiện bảo đảm thực hiện PBXH tại Việt Nam.

- Về lý luận, luận án tập trung nghiên cứu các vấn đề về khái niệm, đặc điểm, chủ thể, đối tượng, nội dung, hình thức PBXH, đặc biệt làm rõ đặc điểm, vai trò, các điều kiện đảm bảo và các yếu tố tác động đến PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam.

- Về pháp luật, để có thể nhìn thấy sự hình thành và phát triển của hoạt động PBXH tại Việt Nam trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền, luận án có nghiên cứu các quy định pháp luật liên quan trực tiếp đến PBXH kể từ khi PBXH được chính thức ghi nhận tại văn kiện Đại hội Đảng lần thứ X (2006) và đặc biệt tập trung vào các quy định pháp luật đã được ban hành sau khi có Hiến pháp 2013.

- Về thực tiễn, Luận án cũng đánh giá thực tiễn PBXH thông qua các số liệu thống kê, các hoạt động PBXH cụ thể của một số chủ thể phản biện trong khoảng thời gian 5 năm (từ 2015 – 2020)

4. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu.

Giả thuyết nghiên cứu của luận án : *PBXH là một tất yếu khách quan gắn với việc thực hiện quyền công dân, là thước đo mức độ Dân chủ và*

Pháp quyền trong quá trình xây dựng NNPQ xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân ở Việt Nam.

Trên cơ sở giả thuyết nghiên cứu nêu trên, luận án có đưa ra một số câu hỏi nghiên cứu, cụ thể như sau:

- PBXH có phải là một hình thức để thực hiện quyền công dân (đã được Hiến pháp ghi nhận) và trách nhiệm của Nhà nước là công nhận, tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ (phản ánh mối quan hệ cơ bản giữa Nhà nước pháp quyền với công dân)?

- PBXH có phải là một cách thức hữu hiệu để Nhân dân thực hiện quyền làm chủ, kiểm soát hoạt động các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lực nhà nước do nhân dân giao phó/uỷ quyền?

- Là một hình thức thực hiện quyền dân chủ, chủ thể, đối tượng, nội dung, hình thức PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam mang những đặc điểm gì?

- PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam chịu tác động, ảnh hưởng của các yếu tố nào?

- Thực trạng PBXH và những vấn đề nào đang là trở ngại, thách thức cho việc thực hiện PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ ở Việt Nam hiện nay?

- Quan điểm và các giải pháp nào bảo đảm cho việc thực hiện PBXH có chất lượng trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam?

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

Luận án được nghiên cứu dựa trên phương pháp luận duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của Chủ nghĩa Mác – Lênin; Tư tưởng Hồ Chí Minh về vấn đề chủ quyền nhân dân, về nhà nước và pháp luật; Quan điểm lý luận, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam về vấn đề dân chủ, chủ quyền nhân dân, vấn đề kiểm soát quyền lực để lý giải các vấn đề có liên quan. Ngoài ra, luận án còn tiếp cận vấn đề nghiên cứu dựa trên một số lý thuyết phổ biến trên thế giới hiện nay như học thuyết về Nhà nước pháp quyền, học thuyết Quyền con người và các lý thuyết về quản trị xã hội.

Luận án cũng sử dụng một số phương pháp nghiên cứu cụ thể như sau:

- Phương pháp phân tích, tổng hợp và phương pháp lịch sử được sử dụng chủ yếu để đánh giá tình hình nghiên cứu trong nước và nước ngoài về PBXH, đánh giá hệ thống các quy định pháp luật về PBXH cũng như thực tiễn thực hiện PBXH tại Việt Nam.

- Phương pháp luật học so sánh nhằm so sánh, đối chiếu quy định, chủ thể, hình thức phản biện cũng như thực tiễn áp dụng PBXH ở Việt Nam với một số nước trên thế giới;

- Phương pháp thống kê, khảo sát xã hội học được áp dụng chủ yếu nhằm thu thập số liệu và các nghiên cứu tình huống cần thiết về thực tiễn thực hiện PBXH cả thành tựu và các hạn chế bất cập.

- Phương pháp nghiên cứu hệ thống hay tiếp cận liên ngành được sử dụng chủ yếu để luận giải, đánh giá các vấn đề lý luận về PBXH, đặt PBXH trong mối liên hệ với vấn đề xây dựng, hoàn thiện NNPQ và dân chủ xã hội chủ nghĩa; Đề ra các quan điểm, giải pháp bảo đảm thực hiện PBXH có chất lượng trong bối cảnh, tình hình mới của đất nước.

6. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của Luận án

Luận án là một nghiên cứu mang tính tổng thể và có tính hệ thống về hoạt động PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam hiện nay. Khác với các nghiên cứu trước đây chỉ mới tiếp cận PBXH như một chức năng của một chủ thể nhất định, hoặc dưới góc độ là một phương thức kiểm soát quyền lực nhà nước, luận án tiếp cận PBXH dưới góc độ là một quyền con người, quyền dân chủ của công dân mà Nhà nước phải có trách nhiệm ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm. Chính vì vậy, PBXH trước hết là quyền của cá nhân, do cá nhân trực tiếp thực hiện hoặc thông qua các tổ chức đại diện. Và nhà nước phải tạo cơ hội công bằng và các điều kiện bảo đảm như nhau để cho các chủ thể thể đều có thể thực hiện được hoạt động PBXH có hiệu quả. Với cách tiếp cận đó, dưới góc độ khoa học, kết quả nghiên cứu của luận án sẽ góp phần bổ sung , hoàn thiện lý luận về PBXH với vai trò như một thước đo mức độ dân chủ và pháp quyền trong Nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân.

Dưới góc độ pháp lý, những phân tích, đánh giá thực tiễn pháp luật về PBXH cũng như các đề xuất, kiến nghị của luận án đối với việc ban hành mới cũng như sủa đổi một số văn bản pháp luật hiện hành sẽ là cơ sở để hoàn thiện thể chế pháp luật về PBXH.

Dưới góc độ thực tiễn, trên cơ sỏ chỉ ra những ưu điểm cũng như bất cập, hạn chế trong thực tiễn PBXH hiện nay, luận án cũng đã đề xuất được một số giải pháp nhằm giải quyết những vấn đề vướng mắc mà thực tiễn đặt ra nhằm nâng cao chất lượng PBXH trong thời gian tới.

Kết quả nghiên cứu của luận án cũng sẽ là nguồn tài liệu tham khảo cho hoạt động giảng dạy, nghiên cứu và xây dựng, áp dụng pháp luật trên thực tế.

7. Kết cấu Luận án

Ngoài phần Tổng quan về tình hình nghiên cứu, kết cấu luận án bao gồm 3 chương cụ thể như sau:

Chương 1. Lý luận về phản biện xã hội trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

Chương 2. Thực trạng phản biện xã hội trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

Chương 3. Quan điểm, giải pháp bảo đảm thực hiện phản biện xã hội trong quá trình xây dựng nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

PHẦN TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Các học giả nước ngoài khi nghiên cứu về PBXH hay các vấn đề liên quan đến PBXH đều ghi nhận PBXH (dù có thể dưới nhiều tên gọi khác nhau) luôn luôn là hoạt động cần thiết và tất yếu trong nhà nước dân chủ. Điểm chung dễ nhận thấy ở các nghiên cứu này là, dù các tác giả trực tiếp hay gián tiếp đề cập đến PBXH thì đều đặt nó trong mối quan hệ với NNPQ, xã hội dân sự, và luôn đề cao vai trò của nhân dân trong việc tham gia giải quyết các vấn đề của xã hội, của cộng đồng.Ở mỗi quốc gia, tùy trình độ phát triển mà PBXH được thực thi sớm hay muộn, trực tiếp hay gián tiếp.Tất nhiên, không có mô hình chung cho PBXH ở mọi quốc gia. Các công trình đã gợi ra nhiều vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu để xây dựng một cơ chế PBXH hiệu quả phù hợp với mỗi quốc gia.

2. Tình hình nghiên cứu trong nước

Liên quan đến chủ đề nghiên cứu của Luận án, có thể chia thành ba nhóm công trình nghiên cứu bao gồm: Nhóm công trình nghiên cứu trực tiếp đến một số vấn đề chung và cụ thể về PBXH; Nhóm công trình nghiên cứu về PBXH với tính chất là một chức năng của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên; Nhóm các công trình nghiên cứu về vai trò PBXH của báo chí – truyền thông, xem đó là một chủ thể đồng thời cũng là một phương thức để thực hiện PBXH;

3. Nhận xét về tình hình nghiên cứu

Có thể khái quát lại một số nội dung nghiên cứu đã được giải quyết, đạt được sự thống nhất cao và đề tài có thể tiếp thu, kế thừa như:

- Về cơ bản, luận án tiếp thu và kế thừa nội dung các nghiên cứu về NNPQ, NNPQ XHCN Việt Nam và xem đây chính là cơ sở lý luận để tiếp tục luận giải các vấn đề về PBXH, PBXH trong sự vận động của quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam

- Một số vấn đề lý luận chung về PBXH cũng đã được giải quyết (ở từng mức độ nhất định) trong một số công trình nghiên cứu. Các nghiên cứu này đều được luận án sử dụng như một nguồn tư liệu so sánh và tham khảo khi NCS đưa ra các quan điểm và cách tiếp cận của mình về PBXH.

- Những nghiên cứu về PBXH gắn liền với chức năng của MTTQ Việt Nam, với chức năng của báo chí - truyền thông cũng sẽ được ghi nhận và được luận án tham khảo khi bàn về vai trò của các chủ thể nói trên.

4. Những vấn đề luận án cần tiếp tục nghiên cứu

Tuy nhiên, vẫn còn những khoảng trống chưa được giải quyết thấu đáo hoặc chưa được đặt ra trong các công trình nghiên cứu đòi hỏi cần phải được luận án tiếp tục nghiên cứu như:

- Thứ nhất, nghiên cứu luận giải sâu sắc hơn nội hàm của khái niệm PBXH; phân tích bản chất và những đặc điểm cơ bản của PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ; vai trò, ý nghĩa của PBXH đối với việc thực hiện quyền con người, quyền công dân cũng như đối với việc kiểm soát quyền lực nhà nước và đòi hỏi PBXH phải được Nhà nước có trách nhiệm công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm.

- Thứ hai, xác định rõ chủ thể, đối tượng, nội dung PBXH và các hình thức thực hiện PBXH; các điều kiện đảm bảo cho việc thực hiện PBXH trong xây dựng NNPQ tại Việt Nam.

- Thứ ba, nghiên cứu các yếu tố tác động đến PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam.

- Thứ tư, nghiên cứu việc thực hiện PBXH tại một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam.

- Thứ năm, nghiên cứu phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về PBXH tại Việt Nam hiện nay (theo các tiêu chí như: chủ thể, đối tượng và nội dung, hình thức PBXH).

- Thứ sáu, nghiên cứu phân tích, đánh giá về những thành tựu và hạn chế khó khăn trong thực tiễn thực hiện PBXH tại Việt Nam hiện nay (luận án sẽ đưa ra một số tình huống phản biện cụ thể và điển hình).

- Thứ bảy, nghiên cứu xác định nhu cầu, quan điểm định hướng và đề xuất các giải pháp cụ thể nhằm bảo đảm thực hiện hoạt động PBXH trong quá trình xây dựng NNPQ tại Việt Nam trong thời gian tới.

CHƯƠNG 1
LÝ LUẬN VỀ PHẢN BIỆN XÃ HỘI TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TẠI VIỆT NAM

1.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của phản biện xã hội trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

1.1.1. Khái niệm phản biện xã hội

PBXH là phân tích, đánh giá, lập luận nhằm làm rõ tính phù hợp, tính hợp lý của một vấn đề hoặc một số vấn đề. Việc phân tích, đánh giá thường có xu hướng "tranh luận ngược lại" hoặc "có cái nhìn ngược lại" nhưng cũng không phải chỉ là phê phán một chiều, phê phán thiếu thiện chí (có tính chất phản bác) mà việc phân tích, đánh giá phải trên cơ sở có căn cứ khoa học, khách quan và có sức thuyết phục. PBXH thường hướng tới một công đoạn cụ thể trong toàn bộ quy trình hoạt động của các thiết chế quyền lực nhà nước và nhằm vào sản phẩm của các hoạt động đó. Chính vì vậy, đối tượng PBXH được hiểu trong phạm vi khá rộng, bao gồm tất cả các vấn đề diễn ra trong hoạt động quản lý nhà nước (từ hoạt động xây dựng chủ trương, chính sách, pháp luật đến hoạt động tổ chức thực thi pháp luật, kể cả các vấn đề về tổ chức bộ máy và nguồn lực thực hiện), phủ dài trên các lĩnh vực khác nhau (từ kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ, giáo dục, y tế, môi trường, an ninh, quốc phòng…) và ở các cấp độ khác nhau (từ vĩ mô đến vi mô). Chủ thể tiến hành PBXH phải là các lực lượng xã hội (là cá nhân hoặc tổ chức) nằm "ngoài Nhà nước", phản biện lại các vấn đề "của Nhà nước".

Từ đó, có thể rút ra khái niệm về PBXH như sau:

PBXH là hoạt động phân tích, đánh giá, lập luận, tranh luận có tính chất độc lập của cá nhân, tổ chức trong xã hội (nhằm) khẳng định hoặc đề xuất thay đổi với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về một hoặc một số vấn đề diễn ra trong hoạt động lãnh đạo, quản lý để hướng tới sự đồng thuận xã hội và hài hoà lợi ích giữa nhà nước, cộng đồng, cá nhân và xã hội.

1.1.2. Đặc điểm của phản biện xã hội

Có thể rút ra một số đặc điểm của PBXH như sau:

Thứ nhất, PBXH là hoạt động luôn luôn hướng tới việc xem xét, lập luận, phân tích để từ đó có sự đề xuất điều chỉnh, thay đổi phương án giải quyết vấn đề một cách phù hợp và hợp lý. Như vậy thì trong PBXH sẽ có thể bao gồm cả "khen" và "chê" nhưng chủ yếu là dành cho "lời chê". Sự phản ứng mang tính phủ định này là trên tinh thần xây dựng, góp ý của xã hội đối với chính sách, pháp luật của nhà nước để cơ quan Nhà nước có thể xem xét, nghiên cứu, tiếp thu có chọn lọc những hạt nhân hợp lý rồi sửa đổi hay bổ sung cho hợp lý.

Thứ hai, PBXH là hoạt động mang tính xã hội sâu sắc và rộng rãi. Chủ thể PBXH, hoặc là các thành viên của xã hội, hoặc là các tổ chức xã hội được vận hành theo nguyên tắc dân sự mà không mang tính quyền lực nhà nước, không nằm trong cơ cấu Đảng chính trị, Nhà nước. Đặc trưng này thể hiện rõ sự khác biệt giữa PBXH với phản biện trong các cơ quan Nhà nước

Thứ ba, PBXH là hoạt động mang tính độc lập, khách quan .Tính độc lập gắn với vị trí, vị thế độc lập (tương đối) của chủ thể PBXH. Nếu mất đi đặc điểm này thì tính chất phản biện sẽ giảm hoặc không còn tính giá trị. Nhờ tính độc lập chính kiến mà mỗi nhận xét, đánh giá, lập luận trong PBXH mới thực sự là tiếng nói, là diễn đàn của nhân dân, không chịu sự chi phối của bất cứ sức ép nào. Tính khách quan thể hiện ở chỗ nó không phụ thuộc vào ý muốn của nhà quản lý, dù nhà quản lý có tiếp thu hay không và tiếp thu ở mức độ nào thì ý kiến phản biện vẫn phải được lập luận trên một cơ sở khoa học nhất định và các yếu tố quyền lợi chính trị - kinh tế - xã hội nếu có cũng phải phù hợp với xu hướng chung, lợi ích chung của cộng đồng, xã hội .

Thứ tư, PBXH là hoạt động có tính lan tỏa, tạo hiệu ứng. Xét trên góc độ hiệu quả, một khi PBXH đi đúng hướng, và chạm tới "chân lý" của sự việc, sẽ nhận được sự ủng hộ, đồng tình của dư luận, được khuếch tán tự nhiên trong đời sống xã hội. Mức độ ảnh hưởng của PBXH đến đâu trong đời sống xã hội cũng chính là một trong những thước đo cho hiệu quả và chất lượng của hoạt động PBXH.

Thứ năm, PBXH phải thể hiện được tính xây dựng, không đối lập nhân dân với Đảng, với Nhà nước, càng không có động cơ phản kháng Nhà nước, mà là cách để nhân dân thực hiện vai trò làm chủ của mình, đồng thời Nhà nước có được điều kiện để phục vụ nhân dân tốt hơn.

1.1.3. Vai trò của phản biện xã hội

Thứ nhất, phản biện xã hội góp phần thực hiện quyền dân chủ của công dân trong NNPQ.

Thứ hai, phản biện xã hội là công cụ để nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước.

Thứ ba, phản biện xã hội phản ánh và điều hoà mâu thuẫn giữa các nhóm lợi ích trong xã hội, phòng ngừa xung đột xã hội, tạo sự đồng thuận xã hội.

Thứ tư, phản biện xã hội là một nhân tố tích cực giúp cho người quản lý rèn luyện được kỹ năng, bản lĩnh lắng nghe, đối thoại và đối mặt với công luận cũng như rèn luyện cho người phản biện nâng cao nhận thức, trình độ hiểu biết, kỹ năng thực hành dân chủ.

Tuy vậy, cũng không nên tuyệt đối hóa vai trò PBXH. Việt Nam vẫn đang là một xã hội đang chuyển đổi và phát triển, trình độ dân trí cũng chưa thực sự đồng đều. Trong khi đó, mức độ PBXH phụ thuộc nhiều vào mức độ dân chủ và dân trí. Vì thế, PBXH không phải khi nào cũng thể hiện được tính hiệu quả của nó. Mặt khác, cũng không loại trừ những hiện tượng núp dưới chiêu bài dân chủ, nhân quyền, lợi dụng PBXH để đạt mục đích xuyên tạc, phá hoại của thế lực chống đối nhằm đạt mục đích chống đối chế độ. Điều này cho thấy, PBXH là sự cần thiết khách quan song cũng phải tính đến mặt hạn chế, không như mong muốn khi triển khai hoạt động này

1.2. Chủ thể phản biện xã hội trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

Chủ thể PBXH phải có tính độc lập và không thuộc lực lượng "Nhà nước", tách biệt hoàn toàn với cơ quan thực thi quyền lực Nhà nước - là chủ thể được PBXH. Chủ thể PBXH phải có tiếng nói độc lập trong quan hệ với chủ thể được phản biện, để phản biện không rơi vào trạng thái "vừa đá bóng vừa thổi còi". Đây là điều kiện cần để PBXH bảo đảm tính khách quan và đa diện nhất.

Từ các phân tích, có thể hiểu chủ thể PBXH sẽ bao gồm:

- Bất kỳ một cá nhân nào trong xã hội (người dân, nhà khoa học, chuyên gia độc lập…).
- Các tổ chức xã hội.
- Các tổ chức báo chí – truyền thông

Ở Việt Nam, các tổ chức xã hội tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau. Đặc biệt, không thể không nhắc đến MTTQ Việt Nam - một tổ chức chính trị - xã hội có tính chất rộng rãi và bao trùm lên hoạt động của các tổ chức xã hội khác. Với tính chất đặc biệt của mình, MTTQ Việt Nam hiện là chủ thể duy nhất được Hiến pháp "công nhận" có chức năng PBXH và được thực hiện chức năng đó bằng các hình thức và theo một quy trình được quy định khá bài bản, rõ ràng trong luật. Đây là một chủ thể phản biện khá đặc thù ở Việt Nam.

1.3. Đối tượng, nội dung phản biện xã hội trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

1.3.1. Đối tượng phản biện xã hội

Để phù hợp với phạm vi luận án và cũng để tạo ra cách hiểu thống nhất, NCS xác định đối tượng hướng tới của PBXH ở đây chính là các chính sách - sản phẩm chính của hoạt động quản lý, điều hành (kể từ khi được bắt đầu đề xuất ý tưởng, xây dựng, ban hành cho đến lúc được thực thi). Đó là các chính sách do cơ quan công quyền đề xuất ban hành trên tất cả các lĩnh vực kinh tế - xã hội, khoa học - công nghệ, giáo dục, y tế, môi trường, an ninh, quốc phòng… Các chính sách có thể trở thành đối tượng phản biện ngay khi nó mới được bắt đầu bằng đề xuất ý tưởng, đang trong quá trình dự thảo và cả sau khi đã được ban hành, ở giai đoạn tổ chức thực thi.

1.3.2. Nội dung phản biện xã hội

Nội dung phản biện chính là hướng tới việc đánh giá các nội dung của chính sách, chính là đưa ra nhận xét, đánh giá về sự cần thiết ban hành chính sách (nếu đó là dự thảo chính sách chưa được ban hành), tính hợp pháp, tính khả thi, tính dự báo… của chính sách (dù chưa hoặc đã được ban hành) và đề xuất giải pháp, kiến nghị cụ thể nếu không đồng tình với giải pháp chính sách đã được đề xuất.

1.4. Hình thức phản biện xã hội trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

Có nhiều cách thức khác nhau để phân loại hình thức PBXH. Dựa vào cách tổ chức, có thể phân loại hình thức phản biện chính thức (phản biện có yêu cầu hoặc theo chức năng) và phản biện không chính thức (thông thường thông qua dư luận xã hội hoặc tự cá nhân, tổ chức thực hiện). Dựa vào cách thực hiện phản biện, có thể phân thành phản biện trực tiếp hoặc phản biện gián tiếp.

Trong hoạt động PBXH, tùy thuộc vào chủ thể và đối tượng phản biện mà sẽ có những hình thức phản biện phù hợp.

1.5. Các điều kiện đảm bảo thực hiện phản biện xã hội trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

Thứ nhất, hệ thống thể chế minh bạch, dân chủ về PBXH. Một thể chế minh bạch và dân chủ sẽ làm cho PBXH trở thành hành động hợp hiến, hợp pháp, có tính hệ thống, góp phần hạn chế tình trạng phản biện tràn lan, lợi dụng phản biện để thực hiện quyền lợi chính trị của cá nhân, đồng thời cũng ngăn chặn tình trạng chủ thể được phản biện "bỏ ngoài tai" tất cả những ý kiến đóng góp của xã hội[1].

Thứ hai, đảm bảo thực thi quyền tiếp cận thông tin của người dân. Công cụ để thực hiện PBXH chính là việc bảo đảm quyền tiếp cận thông tin của các chủ thể phản biện. Đây cũng là quyền con người cơ bản được ghi nhận trong hiến pháp.

Thứ ba, chủ thể được phản biện biết tôn trọng tự do ngôn luận, đối thoại, lắng nghe và phản hồi. Cơ chế thông tin hai chiều giữa Nhà nước và công dân sẽ giúp cho việc quản lý nhà nước có hiệu lực và hiệu quả hơn, tăng tính trách nhiệm của công dân cũng như các cơ quan công quyền. Không có đối thoại sẽ không thể có PBXH theo đúng nghĩa.

Thứ tư, trình độ dân trí của cộng đồng. Mức độ và chất lượng PBXH phụ thuộc rất nhiều vào trình độ dân trí. Với mặt bằng dân trí cao, tầng lớp trí thức sẽ phát triển thành một lực lượng xã hội độc lập, "cầm trịch" nền văn hóa công luận và không gian công cộng để đảm trách công việc PBXH.

1.6. Các yếu tố tác động đến phản biện xã hội quá trình trong xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

1.6.1. Yếu tố kinh tế: Sự phát triển của nền kinh tế thị trường tạo tiền đề cho việc thực hiện dân chủ. Việc chuyển đổi mô hình kinh tế thị trường đặt ra một đòi hỏi tiên quyết về việc chuyển đổi thể chế quản lý cho phù hợp với kinh tế thị trường. Đó là chuyển đổi từ thể chế quản lý theo chiều trên xuống sang kết hợp quản lý với quản trị theo chiều dưới lên. Và trong cơ chế quản lý có sự tham gia từ dưới lên, thì hạt nhân chính là mọi chủ thể trong xã hội đều được pháp luật trao cho quyền tham gia vào các quyết định của Nhà nước

---

[1] Hồ Bá Thâm, Nguyễn Tôn Thị Tường Vân (2010), *Phản biện xã hội và phát huy dân chủ pháp quyền"*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, tr.56.

1.6.2. Yếu tố chính trị: Nhu cầu đổi mới hệ thống chính trị phù hợp với xu thế và bước tiến của dân chủ. Nhu cầu đổi mới hệ thống chính trị theo hướng dân chủ hóa sẽ tạo ra động lực cho hệ thống chính trị vượt qua những quan điểm truyền thống với tư duy "bao cấp" để tìm tòi các hình thức mới của dân chủ.

1.6.3.Yếu tố xã hội: Hình thành xã hội công dân chính là tạo môi trường xã hội dân chủ và tiến bộ, cải thiện sự tham gia của người dân. Đặc biệt, trong xu thế xã hội đang thực hiện dân chủ hóa thì các tổ chức xã hội giữ một vai trò tích cực trong việc phát huy dân chủ, tăng cường quyền tham gia của người dân, qua đó góp phần phát huy hiệu quả hoạt động của Nhà nước. Thiều vai trò của xã hội công dân *sẽ không thể có PBXH đúng nghĩa của nó, bởi PBXH là sự cụ thể hóa năng lực và phẩm chất của xã hội công dân trước những vấn đề mà thực tiễn đặt ra cho bản thân nó.*

1.6.4. Yếu tố văn hóa: Văn hóa phương đông đã tạo ra những ảnh hưởng trong tư duy phản biện của người Việt . Một yếu tố có ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động PBXH tại Việt Nam hiện nay chính là vấn đề văn hoá ứng xử của người Việt Nam: tư duy trọng tình, lối sống "dĩ hòa vi quý", e ngại xung đột một khi quyền lợi của chính mình chưa bị đe doạ. Mặt khác, xã hội phương đông vẫn là xã hội gia trưởng, gần như không có tranh luận trong xã hội. Tranh luận và phản biện chưa trở thành một nét văn hóa trong xã hội Việt Nam.

1.7. Thực hiện phản biện xã hội tại một số quốc gia trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam

Có thể thấy rằng, ở bất kỳ quốc gia nào coi trọng nguyên tắc quản trị pháp quyền hay coi NNPQ là trung tâm của hệ thống chính trị thì quốc gia đó thì đều xem PBXH là một hoạt động quan trọng trong đời sống chính trị - pháp lý của đất nước xuất phát từ nhu cầu thực hành quyền dân chủ của nhân dân lẫn nhu cầu củng cố thể chế cầm quyền. Cơ sở pháp lý cho việc thực hiện hoạt động này có thể được quy định trong Hiến pháp hoặc quy định trong các đạo luật khác nhau thông qua việc ghi nhận và bảo đảm cho công dân được thực hiện các quyền cơ bản. Chủ thể và các hình thức thực hiện PBXH khá đa dạng và phong phú. Tùy thuộc vào thể chế chính trị, cấu trúc xã hội và bản sắc văn hóa truyền thống mà ở mỗi quốc gia khác nhau mà vai trò, mức độ tham gia của các chủ thể phản biện khác nhau, hình thức, phương pháp thực hiện PBXH cũng khác nhau. Do đó

cần được nhận diện một cách chính xác để lựa chọn những cách làm phù hợp với trình độ dân trí và năng lực tổ chức dân chủ.

Từ việc thực hiện PBXH của một số quốc gia trên thế giới có thể rút ra một số kinh nghiệm để thực hiện PBXH ở Việt Nam như sau:

- Cần xem PBXH là một đòi hỏi khách quan của một xã hội dân chủ, nó phải xuất phát từ quyền lợi chính đáng của người dân, do người dân thực hiện nhằm phục vụ trở lại người dân. Trong bối cảnh nước ta chỉ có một chính đảng duy nhất cầm quyền, PBXH phải trở thành một điều kiện để thực hiện tốt vai trò lãnh đạo của Đảng, vai trò quản lý của nhà nước.

- PBXH phải được tiến hành trong khuôn khổ pháp luật, tuân theo những quy định của pháp luật, được pháp luật bảo đảm thực hiện.

- Kinh nghiệm về chủ thể và các hình thức thực hiện PBXH ở các nước rất phong phú, tuy nhiên cần hiểu rõ PBXH luôn có xu hướng đan xen cả trong hoạt động chính trị để từ đó có tư duy, nhận thức đúng đắn về PBXH, không tuyệt đối hóa nhưng cũng không e ngại, cực đoan mà chủ động đón nhận để lựa chọn những hình thức PBXH phù hợp với trình độ dân trí cũng như trình độ tổ chức nền dân chủ.

CHƯƠNG 2
THỰC TRẠNG PHẢN BIỆN XÃ HỘI TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TẠI VIỆT NAM

2.1. Thực trạng pháp luật về phản biện xã hội

Từ những phân tích về quy định pháp luật cho thấy, bước đầu, một số vấn đề về PBXH đã được ghi nhận như chủ thể phản biện, hình thức phản biện, đối tượng, nội dung PBXH. Đây được xem là các cơ sở pháp lý có tính chất nền tảng quan trọng để hoạt động PBXH có thể vận hành được trên thực tế. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số điểm bất cập khi bàn về pháp luật PBXH, cụ thể như sau:

*Thứ nhất, các quy định pháp luật liên quan đến PBXH hiện nay còn nằm rải rác trong nhiều văn bản với mức độ ghi nhận khác nhau.*Việc quy định một cách tản mạn, rải rác các vấn đề liên quan đến PBXH trong nhiều cấp văn bản khác nhau như vậy vừa không giải quyết được vấn đề về mặt nhận thức (cách hiểu thống nhất về PBXH) vừa tạo ra sự thiếu

đồng bộ, thậm chí là "xôi đỗ" khi chúng ta bàn về một t chế pháp lý chung cho hoạt động PBXH.

Thứ hai, việc quy định về chủ thể, đối tượng, nội dung phản biện vẫn còn chưa có tính đồng bộ, thống nhất. Chính vì chỉ được quy định với tính chất chung chung như vậy, mà rất nhiều nội dung về PBXH đến nay vẫn chưa được làm rõ và hiểu một cách thống nhất (về mặt pháp luật) như khái niệm PBXH, chủ thể tiến hành, đối tượng, nội dung, hình thức phản biện...

Thứ ba, một số vấn đề liên quan đến chức năng PBXH của MTTQ Việt Nam chưa được làm rõ. Ví dụ như: đối tượng phản biện, hình thức phản biện...

Thứ tư, các quy định pháp lý có tính chất nền tảng tạo cơ sở bảo đảm cho việc vận hành thuận lợi hoạt động PBXH còn thiếu hoặc chưa phù hợp. Ví dụ như các quy định về quyền lập hội, tổ chức và hoạt động của Hội; quyền tiếp cận thông tin, quyền tự do ngôn luận; các quy định về trách nhiệm cụ thể từ phía nhà nước như cung cấp thông tin, minh bạch hóa…

*Thứ năm, thiếu những quy định rõ ràng và cụ thể về cơ chế tiếp nhận, phản hồi ý kiến và chế tài đối với việc không tiếp nhận ý kiến PBXH.*Hiệu quả của hoạt động PBXH phụ thuộc rất nhiều vào khâu tiếp nhận xử lý kết quả phản biện của các chủ thể có thẩm quyền. Cơ sở để thực hiện được hoạt động này chính là pháp luật phải có quy định cụ thể, rõ ràng và minh bạch về trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền khi tiếp nhận ý kiến PBXH.

2.2. Thực tiễn thực hiện phản biện xã hội tại Việt Nam trong giai đoạn hiện nay

2.2.1. Thành tựu

- Hoạt động phản biện xã hội ngày càng thu hút được sự tham gia rộng rãi của các chủ thể trong vai trò thực hiện PBXH; các chủ thể phản biện thực hiện việc PBXH ngày càng rõ nét và chuyên nghiệp (Đa dạng, phát triển về chất lượng, chuyên nghiệp hơn trong việc phản biện)

- Hình thức phản biện ngày càng đa dạng, phong phú tạo ra nhiều diễn đàn trao đổi, thảo luận, phản biện đa diện, đa chiều, góp phần tạo nên các hiệu ứng tích cực rộng rãi trong xã hội.

- Nội dung phản biện xã hội đã thể hiện được tính khách quan, khoa học và dân chủ

- Phản biện xã hội đã góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm của cơ quan, người có thẩm quyền xây dựng, ban hành chính sách trong quá trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật cũng như nâng cao nhận thức, hiểu biết của người dân.

2.2.2. Hạn chế, bất cập và nguyên nhân

2.2.2.1. Hạn chế, bất cập

Thứ nhất, hoạt động phản biện xã hội hiện nay đôi khi còn hình thức, thiếu tính chủ động, chưa kịp thời.

Thứ hai, chất lượng nhiều ý kiến PBXH chưa thật sự khoa học, thậm chí vẫn còn có phản biện thiếu chính xác gây nhiễu thông tin và làm cản trở quá trình xây dựng chính sách, pháp luật, tác động tiêu cực đến xã hội.

Thứ ba, phản biện xã hội nhiều lúc còn "chạy" theo dư luận, thiếu sự phân tích, kiểm chứng thông tin khiến cho sự "phát tán" của các nguồn dư luận xấu càng sâu rộng, gây nên cảm xúc tiêu cực trong nhân dân.

Thứ tư, năng lực phản biện xã hội của một số chủ thể vẫn còn hạn chế.

Thứ năm, trách nhiệm của cơ quan Nhà nước trong việc công khai thông tin, tiếp thu và phản hồi ý kiến của cá nhân, tổ chức nhiều lúc vẫn còn hạn chế và hình thức.

2.2.2.2. Nguyên nhân

Thứ nhất, thiếu sự nhận thức đầy đủ từ cơ quan Nhà nước cũng như từ người dân về hoạt động phản biện xã hội.

Thứ hai, việc thiếu một thể chế pháp lý đồng bộ đã ảnh hưởng nhất định chất lượng, hiệu quả của hoạt động phản biện xã hội

Thứ ba, trình độ dân trí, nhất là trình độ pháp luật của người dân vẫn còn thấp, không đồng đều đang là một thách thức lớn đặt ra hiện nay cho hoạt động phản biện xã hội.

Thứ tư, ảnh hưởng không nhỏ của nền văn hóa hành chính cũ khiến người dân chưa hình thành được thói quen, văn hóa tranh luận và phản biện

Thứ năm, quyền tiếp cận thông tin của các chủ thể phản biện vẫn còn nhiều hạn chế, ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng phản biện xã hội.

Thứ sáu, thiếu cơ chế tự chủ trong tổ chức và hoạt động của các tổ chức khi tham gia phản biện xã hội..

CHƯƠNG 3
QUAN ĐIỂM, GIẢI PHÁP ĐẢM BẢO THỰC HIỆN HOẠT ĐỘNG PHẢN BIỆN XÃ HỘI TRONG QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN TẠI VIỆT NAM

3.1. Nhu cầu tiếp tục thực hiện phản biện xã hội trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

Nhìn lại 35 năm thực hiện công cuộc đổi mới đã đem lại cho đất nước ta nhiều thành tựu quan trọng. Tuy nhiên, những bước tiến về dân chủ xã hội vẫn còn rất khiêm tốn, chưa đáp ứng được yêu cầu của cuộc sống, nhất là khi nước ta hội nhập sâu rộng hơn vào cộng đồng quốc tế. Hệ thống chính sách, pháp luật vẫn còn chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn. Hiện tượng nhóm lợi ích tác động tiêu cực tới quá trình xây dựng và thực thi chính sách vẫn còn tồn tại và chưa được kiểm soát hữu hiệu. Cơ chế kiểm soát quyền lực cả bên trong bộ máy nhà nước và bên ngoài xã hội vẫn chưa hoàn thiện. Quyền làm chủ của người dân ở nhiều nơi, trên nhiều lĩnh vực vẫn còn bị vi phạm, vẫn còn biểu hiện của dân chủ hình thức. Sự tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước, xã hội, xây dựng chính sách, pháp luật vẫn còn hạn chế. Vai trò giám sát của người dân chưa được phát huy mạnh mẽ…

Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng tiếp tục đưa ra định hướng phát triển đất nước trong giai đoạn sắp tới, trong đó nhấn mạnh việc xây dựng và hoàn thiện NNPQ XHCN trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, vì nhân dân phục vụ và vì sự phát triển của đất nước. Văn kiện cũng đưa ra yêu cầu: *tiếp tục cụ thể hóa, hoàn thiện thể chế thực hành dân chủ; đa dạng hóa các hình thức vận động, tập hợp, nắm bắt kịp thời tâm tư, nguyện vọng của các tầng lớp Nhân dân …; thực hiện tốt, có hiệu quả trong thực tế dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, dân chủ cơ sở…*

Để hướng tới xây dựng nền hành chính nhà nước phục vụ nhân dân, dân chủ, chuyên nghiệp, hiện đại, trong sạch, vững mạnh, công khai, minh bạch trong nhà nước pháp quyền, nhu cầu chuyển đổi mô hình quản trị hiện đại (quản trị tốt) dần thay thế mô hình quản trị truyền thống cũng đã được đặt ra nhằm đáp ứng tốt hơn quyền con người, quyền công dân và cung cấp dịch vụ công theo hướng dân chủ, phát huy đầy đủ sự tham gia của nhân

dân. Bên cạnh đó, xu hướng toàn cầu hóa với những thuận lợi và thách thức cũng đang đặt ra cho các nước, đặc biệt là các nước đang phát triển nhu cầu phải nhanh chóng thích nghi với những xu hướng tiến bộ, hợp quy luật. Việc mở cửa, hội nhập quốc tế trong thời đại bùng nổ thông tin là một thuận lợi lớn khi người dân ngày càng có nhiều cơ hội tiếp cận thông tin mới của thế giới, của khoa học kỹ thuật hiện đại, từ đó mà tạo môi trường, điều kiện cho việc mở mang và nâng cao dân trí, mở rộng thông tin.

Bối cảnh , tình hình mới, một mặt đã tạo ra không gian và điều kiện để thúc đẩy PBXH phát triển nhưng mặt khác cũng tạo ra các thách thức đòi hỏi hoạt động này phải ngày càng trở nên chuyên nghiệp và chất lượng. Có như vậy, PBXH mới có thể trở thành nhu cầu không thể thiếu trong NNPQ xã hội chủ nghĩa, thể hiện mối quan hệ gắn bó mật thiết Đảng, Nhà nước và Nhân dân.

3.2. Các quan điểm thực hiện phản biện xã hội đáp ứng yêu cầu xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

Thứ nhất, PBXH phải thể hiện rõ được nhu cầu và bản chất quyền làm chủ của người dân trong nhà nước pháp quyền, sao cho dân chủ không chỉ dừng lại ở nguyện vọng, ý tưởng, và quan niệm mà phải được thể hiện bằng hành động và phải được bảo đảm bằng thể chế pháp lý.

Thứ hai, trong thể chế chính trị một Đảng cầm quyền, không có đa nguyên chính trị, đa đảng đối lập, PBXH là một điều kiện cần thiết để Đảng và Nhà nước thực hiện tốt vai trò lãnh đạo và điều hành của mình..

Thứ ba, PBXH phải được Nhà nước tôn trọng, công nhận, bảo vệ và bảo đảm bằng pháp luật..

Thứ tư, thực hiện PBXH trên cơ sở phải luôn luôn tôn trọng những ý kiến khác biệt nếu không trái với lợi ích chung của dân tộc.

Thứ năm, thực hiện PBXH phải đồng thời tăng cường tính công khai, minh bạch và trách nhiệm tiếp thu, giải trình trong hoạt động quản lý Nhà nước.

3.3. Các giải pháp bảo đảm thực hiện phản biện xã hội trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam

3.3.1. Tăng cường nhận thức của chủ thể lãnh đạo, quản lý về hoạt động phản biện xã hội

Hoàn thiện nhận thức về PBXH còn đồng thời phải có sự nhất quán trong quan niệm về PBXH. Theo đó, cần xác định rõ: Một là, PBXH không phải chỉ đơn giản là hoạt động góp ý kiến, kiến nghị như vẫn được quy định

trong VBQPPL; Hai là: PBXH luôn luôn phải đảm bảo yếu tố tranh luận và đối thoại, vì vậy không thể có phản biện một chiều mà thiếu đi yêu cầu về tiếp thu, phản hồi và giải trình từ chủ thể được phản biện; Ba là: PBXH là hình thức thể hiện quyền dân chủ, quyền tự do ngôn luận của cá nhân. Bởi vậy, trước hết, đó phải là quyền của công dân và các chủ thể phản biện đều phải được tạo cơ hội và điều kiện để thực hiện quyền như nhau, chứ không thể có "sự phân biệt" như đã được quan niệm và ghi nhận.

3.3.2. Hoàn thiện thể chế về phản biện xã hội

3.3.2.1. Ghi nhận phản biện xã hội như một quyền công dân được quy định trong Hiến pháp

- Sửa đổi Điều 25 Hiến pháp: *"Công dân có quyền tự do ngôn luận, tiếp cận và truyền đạt thông tin, hội họp, lập hội, và biểu tình. Việc thực hiện các quyền này do luật quy định.*

- Sửa đổi Điều 28 Hiến pháp:

"*Công dân có quyền tham gia quản lý nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận, phản biện và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước.*

Nhà nước có trách nhiệm tiếp nhận và công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi các ý kiến, PBXH kiến nghị của công dân; tạo điều kiện bảo đảm cho công dân được tham gia quản lý nhà nước và xã hội.

Việc thực hiện các quyền này do luật định."

3.3.2.2. Ban hành Luật Phản biện xã hội

Từ thực tiễn pháp luật hiện hành quy định còn tản mạn, thiếu tính thống nhất, đồng bộ về hoạt động PBXH, NCS cho rằng cần thiết phải có một đạo luật nhằm quy định các vấn đề có tính nguyên tắc chung để tạo cơ sở pháp lý rõ ràng thống nhất cho việc thực hiện PBXH, trong đó chú trọng các vấn đề như: Có quan điểm thống nhất về phản biện xã hội;Việc quy định về đối tượng, phạm vi và nội dung PBXH cũng cần được rõ ràng và thống nhất, tránh tình trạng với mỗi chủ thể khác nhau lại có một cách quy định về đối tượng, nội dung phản biện khác nhau; Tùy thuộc vào chủ thể phản biện khác nhau, mà việc quy định về hình thức PBXH cũng cần thể hiện rõ sự linh hoạt đa dạng; Quy định rõ trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc cung cấp thông tin liên quan đến các vấn đề được phản biện, tạo điều kiện để các ý kiến phản biện đều có thể được truyền đạt đến cơ quan nhà nước…

3.3.2.3. Sửa đổi, hoàn thiện hoặc ban hành mới một số luật nhằm tạo tạo công cụ, môi trường thúc đẩy phản biện xã hội như Luật về Hội; Luật Tiếp cận thông tin…

3.3.2.4. Sửa đổi, hoàn thiện một số văn bản pháp luật có liên quan nhằm tạo khuôn khổ pháp lý đồng bộ cho hoạt động phản biện xã hội như: Luật Mặt trận Tổ quốc và các văn bản hướng dẫn thi hành, Luật Dân chủ cơ sở

3.3.2.5. Nghiên cứu khả năng áp dụng một số hình thức PBXH có chất lượng

Thứ nhất, về hình thức tổ chức phiên điều trần tại các Ủy ban của Nghị viện/Quốc hội.

Thứ hai, nghiên cứu khung pháp lý điều chỉnh hoạt động vận động chính sách nhằm phát huy tác dụng tích cực của vận động chính sách, bảo đảm cho các chính sách và pháp luật được ban hành vì lợi ích của số đông dân chúng, cho cộng đồng và xã hội.

3.3.3. Tổ chức thực hiện có hiệu quả các quy định pháp luật hiện hành về lấy ý kiến người dân trong quá trình xây dựng pháp luật

Để sự tham gia của người dân thực chất và hiệu quả, trong quá trình thực thi Luật Ban hành VBQPPL, các cơ quan có trách nhiệm XDPL khi thực hiện việc lấy ý kiến nhân dân nói chung và các đối tượng cụ thể nói riêng, cần phải bảo đảm các yếu tố như: Các nội dung đưa ra lấy ý kiến phải được thuyết minh và giải trình rõ ràng về mục tiêu, quan điểm, nội dung, các tác động của chính sách, dự thảo văn bản; Cần thiết kế và đa dạng hoá các công cụ cung cấp thông tin, cách thức công khai thông tin Các nội dung lấy ý kiến phải rõ ràng, thân thiện với người dân; Với các đối tượng khác nhau cần có cách thức và phương pháp thu hút sự tham gia khác nhau; Tạo ra cơ chế nghe, tiếp thu và phản hồi ý kiến một cách thường xuyên và có trách nhiệm. Tạo ra các diễn đàn đối thoại trực tiếp và việc tổ chức đối thoại trực tiếp với công chúng cần phải được tổ chức một cách thực chất, bài bản, lựa chọn hình thức phù hợp…

3.3.4. Rèn luyện năng lực, bản lĩnh của các chủ thể phản biện xã hội

Đối với các chủ thể PBXH quan trọng, có tầm ảnh hưởng lớn như MTTQ Việt Nam, VUSTA… thì cần được tiếp tục đổi mới về tổ chức và hoạt động, chú trọng hơn nữa việc tập hợp các nhà khoa học, các chuyên gia ở trên các lĩnh vực khác nhau, phát huy được sức mạnh tổng hợp của các

thành viên vào hoạt động phản biện của mình. Đối với người dân nói chung, họ cũng là lực lượng tham gia PBXH đông đảo nhưng trình độ lại không đồng đều. Ngoài việc xây dựng đội ngũ trí thức như là lực lượng PBXH nòng cốt trong nhân dân, cũng cần tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật để nâng cao nhận thức của người dân trong việc sử dụng quyền và bảo vệ quyền được PBXH. Nâng cao trình độ dân trí còn có thể được thực hiện thông qua hoạt động định hướng dư luận xã hội của cơ quan nhà nước.

3.2.5. Xác định rõ trách nhiệm phản biện xã hội của báo chí

Xác định rất rõ trách nhiệm PBXH của báo chí thông qua một số vấn đề như: Bổ sung quy định về chức năng PBXH của báo chí vào Luật Báo chí, đồng thời Luật cũng cần đề cao trách nhiệm của nhà báo, của tổ chức báo chí về tính trung thực của thông tin, không vì lợi nhuận mà đưa tin thất thiệt, xa rời tôn chỉ mục đích. Với vai trò quản lý, cơ quan nhà nước phải tạo điều kiện cho báo chí tiếp cận các thông tin về mình một cách nhanh chóng, chính thống và thường xuyên tập hợp thông tin phản biện trên báo chí và xử lý một cách kịp thời, còn báo chí có trách nhiệm đưa tin về hoạt động xây dựng pháp luật, tổ chức thực hiện pháp luật một cách trung thực, khách quan. Đội ngũ phóng viên cần có chuyên môn, có đạo đức nghề nghiệp, có bản lĩnh để thể hiện vai trò PBXH một cách tốt nhất...

3.2.6. Tạo ra môi trường tự do ngôn luận, hình thành văn hóa tranh luận trong xã hội

Rèn luyện năng lực phản biện, tạo môi trường tự do dân chủ, minh bạch thông tin là cần thiết nhưng cũng rất cần coi trọng xây dựng được môi trường văn hóa nhằm xây dựng được phong cách, đạo đức, văn hóa tranh luận trong PBXH.

KẾT LUẬN

1. Trong bất kỳ một nhà nước dân chủ nào, quyền dân chủ, quyền con người luôn luôn được đề cao và được nhà nước ghi nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm thực hiện. Là một hình thức thể hiện quyền tự do ngôn luận, biểu đạt quan điểm, PBXH luôn xuất hiện và tồn tại trong các xã hội dân chủ, được xem như là hàn thử biểu để đo mức độ dân chủ của một xã hội. Ở Việt Nam, PBXH chính là bước phát triển cao của việc nhân dân thực hiện quyền tham gia quản lý Nhà nước và xã hội đã được Hiến pháp ghi nhận, mà qua đó, nhân dân nói lên tiếng nói của chính mình. Thực hiện PBXH cũng chính là một cách thức để người dân kiểm soát lại việc thực hiện quyền lực nhà nước, thể hiện rõ nét vai trò làm chủ của người dân trong NNPQ XHCN của dân, do dân và vì dân.

2. Tùy thuộc vào thể chế chính trị, cấu trúc xã hội và bản sắc văn hóa mà ở mỗi quốc gia, vai trò, mức độ tham gia của chủ thể PBXH, đối tượng, hình thức thực hiện PBXH cũng có những điểm khác nhau. Ở Việt Nam, các tổ chức chính trị - xã hội là chủ thể chiếm "ưu thế" khi được giao thực hiện chức năng PBXH. Họ vừa là một thành tố của hệ thống chính trị lại vừa thực hiện PBXH nhằm chuyển tải nhu cầu, nguyện vọng của người dân trong xã hội. Chính vì vậy, PBXH ở đây mang tính chất hỗ trợ, phối hợp hơn là đối trọng với nhà nước. PBXH phải thể hiện được tính chất xây dựng, không đối lập nhân dân với nhà nước, càng không có động cơ phản kháng với nhà nước mà là cách để nhân dân thực hiện vai trò làm chủ của mình đối với nhà nước. Đồng thời, nhà nước của dân, do dân, vì dân thì phải lắng nghe, tiếp thu, đối thoại và giải trình có trách nhiệm đối với các ý kiến PBXH để từ đó có cơ hội và điều kiện phục vụ nhân dân tốt hơn.

3. Là một nhân tố quan trọng trong sự hình thành và vận động của nhà nước pháp quyền Việt Nam, PBXH cũng chịu sự tác động, chi phối của các yếu tố kinh tế, chính trị, xã hội và văn hóa. Đây là những yếu tố có thể thúc đẩy dân chủ, tạo động lực cho sự phát triển dân chủ nhưng ngược lại cũng có thể tạo ra lực cản để kìm hãm dân chủ, hạn chế PBXH. Tạo ra hành lang pháp lý thống nhất, minh bạch, cụ thể trong đó ghi nhận đầy đủ quyền của các chủ thể phản biện và trách nhiệm bảo vệ, bảo đảm thực hiện của Nhà nước đối với PBXH chính là điều kiện tiên quyết để PBXH có thể thực hiện một cách hợp hiến, hợp pháp và có hiệu quả.

4. Đánh giá thực trạng hình thành và phát triển PBXH tại Việt Nam trong thời gian qua cho thấy, kể từ khi PBXH được ghi nhận thành chủ trương

của Đảng, cũng đã có một số VBQPPL quy định về một số vấn đề liên quan đến PBXH (ở phạm vi và mức độ khác nhau). Tuy nhiên, các quy định vẫn còn nằm rải rác, chưa có tính hệ thống, đồng bộ; Cách quy định không thống nhất (từ quan niệm, chủ thể, đối tượng, nội dung phản biện); Những quy định có tính chất nền tảng, tạo cơ sở để bảo đảm thực hiện phản biện vẫn còn là lỗ hổng hoặc chưa phù hợp, thiếu rõ ràng và cụ thể… Thực tiễn cũng cho thấy, dù đã đạt được một số kết quả đáng ghi nhận, nhưng PBXH vẫn còn mang tính hình thức, thiếu tính chủ động, kịp thời; Chất lượng PBXH vẫn chưa đảm bảo; Năng lực phản biện của các chủ thể vẫn còn hạn chế… Có thể thấy, vẫn còn rất nhiều vấn đề trở ngại và thách thức đặt ra cả trong tư duy nhận thức, trong lý luận, trong pháp luật và trong thực tiễn thực hiện PBXH.

5. Trong bối cảnh, tình hình mới của đất nước, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng tiếp tục khẳng định định hướng phát triển đất nước, trong đó nhấn mạnh việc xây dựng và hoàn thiện NNPQ xã hội chủ nghĩa trong sạch, vững mạnh, tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Văn kiện Đại hội đưa ra yêu cầu: *tiếp tục cụ thể hóa, hoàn thiện thể chế thực hành dân chủ; đa dạng hóa các hình thức vận động, tập hợp, nắm bắt kịp thời tâm tư, nguyện vọng của các tầng lớp Nhân dân …Thực hiện tốt, có hiệu quả trong thực tế dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện, dân chủ cơ sở*...Bên cạnh đó, bối cảnh toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế cùng với sự phát triển mạnh mẽ của cách mạng công nghiệp lần thứ IV đã tạo nên những thay đổi trong sự vận hành nền quản trị nhà nước hiện đại. Điều này cũng đã đặt ra những yêu cầu, đòi hỏi mới về thực hành dân chủ trong xã hội, phù hợp với xu hướng tiến bộ của thế giới. Phát huy PBXH như một hình thức thực hiện dân chủ chính là để góp phần hướng tới một nền quản trị dân chủ, pháp quyền và thúc đẩy phát triển xã hội.

6. Để PBXH phát huy được hiệu quả trên thực tế, cần xây dựng hệ quan điểm đúng đắn về PBXH nhằm tránh tư duy, nhận thức cực đoan hoặc lệch lạc về vai trò của PBXH. Trên cơ sở định hướng đó, cần xây dựng các giải pháp đồng bộ và thống nhất. Hoàn thiện thể chế pháp lý, thay đổi nhận thức về PBXH, nâng cao năng lực cho chủ thể phản biện, tạo môi trường thúc đẩy phản biện… đều là những giải pháp thật sự cần thiết để thúc đẩy sự vận hành có hiệu quả hoạt động PBXH. Có như vậy, PBXH mới thật sự phát huy được vai trò tích cực của nó trong quá trình xây dựng Nhà nước pháp quyền tại Việt Nam./.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ

1. Lê Thị Thiều Hoa (2020), "Phản biện xã hội và vai trò của phản biện xã hội ở Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 12(412), T6 -2020, tr 19 - 27;
2. Lê Thị Thiều Hoa (2021), "Một góc nhìn về thực tiễn phản biện xã hội tại Việt Nam hiện nay", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 3+4 (427, 428), T2 -2021;
3. Lê Thị Thiều Hoa (2014), "Một số vấn đề đặt ra về quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân và nhu cầu hoàn thiện pháp luật", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Viện Nhà nước và Pháp luật, Số 11/2014, tr. 36 - 47;
4. Lê Thị Thiều Hoa (2012), "Bản chất quyền tham gia quản lý nhà nước của công dân ở nước ta hiện nay", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*, Viện Nhà nước và Pháp luật, Số 11/2012, tr. 23 - 32, 47;