



Empowered lives.  
Resilient nations.



## Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng Loạt báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách

*[BẢN DỊCH]*

# Uy tín và Cơ cấu: Sự tham gia của người dân và bầu cử địa phương ở Việt Nam

Tháng 8, 2015

Loạt Báo cáo nghiên cứu thảo luận chính sách về Cải cách hành chính công và Chống tham nhũng do Tiến sĩ Sarah Dix, Cố vấn chính sách về cải cách hành chính công và chống tham nhũng của UNDP điều phối và biên tập, với sự hỗ trợ tích cực của Bà Đỗ Thanh Huyền, Chuyên gia phân tích chính sách về cải cách hành chính công và chống tham nhũng của UNDP Việt Nam.

Đây là những nghiên cứu phân tích xu thế của các tiến trình và biện pháp thực hiện cải cách hành chính công trong các lĩnh vực cụ thể của nền hành chính công tại Việt Nam. Để giải quyết những thách thức về xã hội, kinh tế, chính trị và môi trường mà Việt Nam đang phải đối mặt, các nhà hoạch định chính sách cần những luận cứ thực chứng. Những báo cáo này cũng nhằm cung cấp các góc nhìn biện chứng cho những thảo luận về đổi mới chính sách hiện nay, từ đó góp phần thúc đẩy hơn nữa những nỗ lực phát triển của Việt Nam.

Ba nguyên tắc chủ đạo trong thực hiện những nghiên cứu chính sách này là: (i) nghiên cứu thực chứng, (ii) sâu sắc về học thuật và độc lập trong phân tích, và (iii) tính phù hợp với sự phát triển của xã hội và thúc đẩy sự tham gia tích cực của các bên liên quan. Để đạt được ba nguyên tắc đó đòi hỏi cách tiếp cận nghiên cứu chuyên sâu, từ đó đề xuất các giải pháp chính sách cụ thể, mang tính hệ thống, góp phần hỗ trợ Việt Nam trong tiến trình cải cách hành chính và phòng, chống tham nhũng.

Trích dẫn nguồn: Andrew Wells-Dang, Lê Kim Thái và Nguyễn Trần Lâm (2015). Uy tín và Cơ cấu: Sự tham gia của người dân và bầu cử địa phương ở Việt Nam. Báo cáo nghiên cứu chính sách về Quản trị và Tham gia do Oxfam Việt Nam và Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc phối hợp thực hiện. Hà Nội, Việt Nam: tháng 8, 2015

Bảo hộ bản quyền. Không được sao in, tái bản, lưu trữ trong một hệ thống mở hoặc chuyển tải bất kỳ phần nào hoặc toàn bộ nội dung của báo cáo này dưới mọi hình thức như điện tử, sao in, ghi âm hoặc các hình thức khác khi chưa được sự đồng ý các tổ chức thực hiện nghiên cứu.

Quan điểm trong nghiên cứu chính sách này là của tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Chương trình Phát triển Liên Hiệp quốc (UNDP).



**UNDP Việt Nam**

304 Kim Mã,  
Ba Đình  
Hà Nội – Việt Nam

Tel : +84 4 38500 100  
fax : +84 4 3726 5520

*Empowered lives.  
Resilient nations.*

Enquiries: registry.vn@undp.org



**Oxfam tại Việt Nam**

22 Lê Đại Hành,  
Hai Bà Trưng  
Hà Nội – Việt Nam

Tel : +84 4 3945 4448

[www.oxfam.org/vietnam](http://www.oxfam.org/vietnam)  
[www.oxfamblogs.org/vietnam](http://www.oxfamblogs.org/vietnam)

## Mục lục

---

Tóm tắt tổng quan.....	iii
Lời cảm ơn.....	vi
Danh mục bảng và hộp.....	vii
Từ viết tắt.....	viii
<b>1. Giới thiệu: Nghiên cứu về tham chính của người dân ở Việt Nam .....</b>	<b>1</b>
1.1.    Hiểu biết về sự tham gia của người dân trong bối cảnh Việt Nam.....	2
1.2.    Phương pháp nghiên cứu .....	4
<b>2. Tham gia trực tiếp vào quy trình quản trị ở địa phương .....</b>	<b>8</b>
2.1.    Hiểu biết và nhận thức .....	8
2.2.    Tham gia hội, nhóm và các tổ chức xã hội.....	10
2.3.    Tham gia phát triển kinh tế-xã hội và các chương trình của nhà nước.....	14
2.4.    Trách nhiệm giải trình và giải quyết tranh chấp .....	19
<b>3. Tham gia gián tiếp vào các tổ chức chính trị đại diện .....</b>	<b>23</b>
3.1.    Tham gia các cuộc bầu cử tại địa phương.....	23
3.2.    Đề cử ứng viên trong các cuộc bầu cử ở địa phương.....	28
3.3.    Đổi mới trong quy trình bầu cử .....	34
<b>4. Kết luận và khuyến nghị.....</b>	<b>39</b>
4.1.    Kinh nghiệm tốt từ địa phương .....	39
4.2.    Những lĩnh vực có thể cải thiện hiệu quả trong hệ thống chính trị .....	41
4.3.    Triển vọng thay đổi thể chế để khuyến khích sự tham gia của người dân.....	42
<b>Tài liệu tham khảo.....</b>	<b>46</b>
<b>Phụ lục .....</b>	<b>48</b>
Phụ lục A. Tổng hợp số lượng phỏng vấn .....	48
Phụ lục B. Phụ lục thống kê.....	50

## Tóm tắt tổng quan

Sau ba thập niên đổi mới, Việt Nam đã và đang ghi nhận những tiến bộ đáng kể về sự phát triển con người và phát triển kinh tế. Những tiến bộ đó đi đôi với kỳ vọng ngày càng cao của người dân đối với nền quản trị công của đất nước. Hiến pháp và cơ cấu hệ thống chính trị của Việt Nam cũng đang mở ra nhiều cơ hội cho người dân tham gia vào quản trị công theo hình thức trực tiếp (thông qua việc tham gia trực tiếp vào việc điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ công tại địa phương) và hình thức gián tiếp (thông qua việc bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng Nhân dân). Các hình thức tham gia này có thể được tóm tắt trong hai khẩu hiệu quen thuộc ‘Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra’, và ‘Nhà nước của dân, do dân, vì dân’. Song, khoảng cách giữa việc thực hiện quyền tham gia hợp pháp với quy định pháp luật trên thực tế rất lớn. Vậy làm thế nào để người dân tham gia tích cực hơn vào việc ra quyết định của các cấp chính quyền?

Báo cáo nghiên cứu này là kết quả của hoạt động hợp tác nghiên cứu giữa Oxfam (tổ chức phi chính phủ quốc tế) và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc (UNDP). Nghiên cứu này xem xét và phân tích sự tham gia của người dân vào các quá trình hoạch định chính sách và đời sống chính trị. Đây cũng là một phần của loạt bài nghiên cứu của UNDP về hiệu quả quản trị và hành chính công của Việt Nam được hình thành dựa trên những thông tin và dữ liệu từ Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI). Báo cáo sử dụng phương pháp kết hợp giữa phân tích định lượng và định tính để so sánh sự tham gia của người dân ở cấp quốc gia với tình hình tham gia cụ thể tại cộng đồng địa phương.

Nghiên cứu về sự tham gia của người dân vào các vấn đề quản trị và hành chính công là đặc biệt quan trọng tại thời điểm này, bởi đầu năm 2016, Đảng Cộng sản Việt Nam sẽ tổ chức Đại hội Đảng lần thứ 12, sau đó sẽ diễn

ra cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa 14 nhiệm kỳ 2016-2020. Trước những sự kiện lớn này, báo cáo phân tích chi tiết về hiểu biết và cảm nhận của người dân về công tác quản trị ở địa phương và đề xuất các biện pháp chính sách nhằm cải thiện sự tham gia trực tiếp và gián tiếp của người dân vào quản trị đất nước.

Người dân Việt Nam ngày càng tham gia vào nhiều đoàn thể chính thức cũng như các nhóm xã hội phi chính thức ở cấp cơ sở. Dữ liệu khảo sát PAPI cho thấy việc tham gia làm thành viên của tổ chức, hội, nhóm đang ngày càng tăng lên trên khắp cả nước trong vài năm gần đây. Kết quả nghiên cứu định tính cho thấy một bức tranh nhiều màu sắc hơn, trong đó sự tham gia vào các tổ chức, hội, nhóm mạnh hơn của một số nhóm dân cư tại một số địa phương so với một số nhóm dân cư khác ở những địa phương khác. Tuy nhiên, việc tham gia tổ chức, hội, nhóm chưa hẳn đồng nghĩa với việc tham gia tích cực vào phát triển kinh tế-xã hội, như tham gia vào quá trình lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, quy hoạch phát triển, hay giám sát thu chi ngân sách. Trong khi đó, việc giám sát của người dân đối với hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương thông qua cơ chế tăng cường trách nhiệm giải trình của chính quyền với người dân như Ban Thanh tra Nhân dân (Ban TTND) và Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng (Ban GSĐTCD) (hình thức tham gia trực tiếp) không đạt hiệu quả như mong muốn. Tuy vậy, tại mỗi địa bàn được, nghiên cứu, nhóm nghiên cứu cũng ghi nhận được một số thực hành tốt về quản trị công có sự tham gia.

Về tham gia bầu cử các chức danh đại diện cho nhân dân, nghiên cứu cho thấy có sự chênh lệch giữa số liệu báo cáo chính thức về tỷ lệ cử tri trực tiếp đi bầu rất cao và trải nghiệm thực tế của người dân thông qua dữ liệu PAPI. Có ý kiến cho rằng sự chênh lệch một phần là do sự phổ biến của tình trạng một

cử tri đi bầu thay cho các cử tri trong cùng hộ gia đình. Đối với bầu cử trường thôn/tổ trưởng tổ dân phố, việc đi bầu thay là hợp pháp, mặc dù trong phần lớn các trường hợp, số cử tri là nam giới áp đảo số cử tri là phụ nữ. Chất lượng bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân được hiến định chặt chẽ hơn so với bầu cử trường thôn/tổ dân phố và được thực hiện nhất quán hơn tại một số địa phương so với những nơi khác. Không chỉ phụ nữ rất ít khi trực tiếp đi bầu, thanh niên và dân di cư cũng ít tham gia các cuộc bầu cử tại địa phương. Thực tế này chưa đáp ứng được những chuẩn mực của Việt Nam về bình đẳng và bảo mật trong bầu cử. Đối với cử tri, trình độ và uy tín là những tiêu chí quan trọng nhất để lựa chọn đại biểu, chứ không phải là quan điểm chính sách của ứng cử viên.

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, tổ chức chính trị xã hội lớn nhất ở Việt Nam, chịu trách nhiệm tổ chức các cuộc bầu cử, bao gồm lựa chọn và phê chuẩn những người sẽ có tên trong danh sách ứng cử viên. Mặc dù số ứng cử viên nhiều hơn số vị trí trúng cử, các cuộc bầu cử thường được cơ cấu sao cho số ứng cử viên thực tế không trúng cử là rất ít. Danh sách ứng cử viên là kết quả của quyết định từ cấp trên và đề nghị từ đơn vị bầu cử cấp dưới. Điều này dẫn tới việc dàn xếp để có cả đại diện của các nhóm xã hội khác nhau và cơ hội cho các cán bộ chuyên trách (nhiều người trong số đó đang kiêm nhiệm cả chức vụ trong tổ chức Đảng và chính quyền). Bằng cách này, các cuộc bầu cử của địa phương tại Việt Nam duy trì được cả tính chính danh của Đảng Cộng sản và hiệu quả của hệ thống quản trị công.

Ngoài việc phân tích hiện trạng tham gia vào đời sống chính trị, nhóm nghiên cứu cũng phỏng vấn cá nhân và thảo luận nhóm để tìm hiểu quan điểm của họ về một số hướng đổi mới hoạt động bầu cử hiện được thí điểm hoặc đề xuất tại Việt Nam. Tất cả các ý tưởng đề xuất nhận được sự ủng hộ của những người được hỏi, mặc dù mức độ ủng hộ khác nhau nhiều giữa cả người dân và cán bộ địa

phương. Những ý tưởng đổi mới nhận được mức độ ủng hộ cao nhất là thay đổi thủ tục bầu cử để đảm bảo 'mỗi người một phiếu' và hạn chế số cán bộ, công chức kiêm nhiệm các chức danh ở cơ quan chính quyền và cơ quan dân cử.

Kết luận của nghiên cứu định tính về sự tham gia trực tiếp và gián tiếp vào quản trị địa phương, kết hợp với phân tích dữ liệu PAPI, đề xuất một số biện pháp nhằm đẩy mạnh việc thực hiện quyền hiến định của người dân, thực thi pháp luật và chính sách về dân chủ cơ sở và bầu cử trong hệ thống chính trị Việt Nam hiện nay. Chính quyền địa phương và các đoàn thể, đặc biệt là Mặt trận Tổ quốc, nên hợp tác trong việc mở rộng và đẩy mạnh các chương trình thí điểm của Chính phủ Việt Nam, các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế về tăng cường sự tham gia thực sự

Cụ thể, báo cáo đề xuất một số biện pháp nhằm tăng cường sự tham gia trực tiếp của người dân vào quản trị công:

- Làm rõ và tăng cường việc thực hiện cơ chế **để người dân đóng góp ý kiến với chính quyền địa phương**, thông qua Luật Tổ chức chính quyền địa phương, các nghị định có liên quan và các chương trình của chính phủ.
- **Mở rộng các kênh mới và phi chính thức để tiếp nhận ý kiến phản hồi của người dân** thông qua các tổ chức phi chính phủ, các cuộc khảo sát sử dụng công nghệ hiện đại và thẻ đánh giá.
- **Sáp nhập Ban TTND và Ban GSĐTCD thành Ban nhân dân tham gia giám sát**, đặt dưới sự giám sát của Hội đồng Nhân dân.
- Khuyến khích sử dụng **tiếng dân tộc thiểu số**, theo như quy định trong Hiến pháp, để tăng cường sự tham gia của tất cả các nhóm dân tộc.

Để cải thiện tình hình tham gia bầu cử, một số biện pháp quan trọng có thể được thực hiện ngay trước thềm cuộc bầu cử năm 2016:

- **Áp dụng đồng bộ quy định của pháp luật và quy trình thủ tục cho tất cả các cuộc bầu cử**, gồm bầu trưởng thôn, đại biểu Hội đồng nhân dân và đại biểu Quốc hội.
- **Chấm dứt tình trạng đi bầu thay** để đảm bảo quyền đi bầu trực tiếp của phụ nữ, thanh niên và người dân di cư theo nguyên tắc của Hiến pháp về ‘phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín’.
- **Tăng tính đa dạng của ứng cử viên địa phương**, giảm tình trạng kiêm nhiệm.
- Phối hợp với các đoàn thể và tổ chức xã hội khác trong **giám sát bầu cử ở địa phương** nhằm xác minh chất lượng bầu cử tăng lên.

Trong trung hạn, có thể tăng cường hơn nữa sự tham gia thông qua những thay đổi về chính sách và tái cơ cấu nhằm đáp ứng được lợi ích của người dân cũng như chính quyền, nâng cao chất lượng quản trị và hành chính công để duy trì tốc độ phát triển con người của Việt Nam. Một số khuyến nghị của báo cáo cho 5 năm tới bao gồm:

- **Chuẩn hoá các cuộc bầu cử trường thôn như một phần của chu kỳ bầu cử quốc gia 5 năm một lần thông qua một văn bản luật về bầu cử duy nhất, áp dụng cho tất cả các cấp.**

- **Tăng cường vai trò của Hội đồng nhân dân các cấp**, đồng thời dừng chương trình thí điểm “không tổ chức Hội đồng Nhân dân” tại một số địa phương do thí điểm này không đem lại hiệu quả.
- **Yêu cầu đại biểu Hội đồng nhân dân (và Quốc hội) phải là các đại biểu chuyên trách**, không kiêm nhiệm thêm chức danh trong bộ máy chính quyền.
- **Cân đối phân bổ ngân sách để nâng cao chất lượng quản trị ở địa phương**, giảm xây dựng cơ sở hạ tầng, và tổ chức có hiệu quả hơn một số chức năng của các cơ quan Đảng và chính quyền.

Những đổi mới nhằm tăng cường sự tham gia của người dân sẽ góp phần nâng cao hiệu quả của bộ máy chính quyền các cấp, đồng thời đảm bảo ổn định 7 chính trị và xã hội. Đặc điểm quan trọng của thời kỳ *Đổi mới* là khả năng đáp ứng và sự cởi mở của các cơ quan nhà nước, nhờ đó quá trình đổi mới đã khuyến khích sự phát triển kinh tế và con người. Xu thế người dân ngày càng ít tham gia vào đời sống chính trị và quản trị địa phương hiện nay, thể hiện qua tình trạng ‘dậm chân tại chỗ’ hoặc suy giảm ở các chỉ số PAPI liên quan đến sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, là dấu hiệu cho thấy đã đến lúc phải đẩy mạnh đổi mới để đáp ứng yêu cầu của người dân và xã hội. Để đạt được mục tiêu này rất cần sự nỗ lực chung của cả hệ thống chính trị và người dân Việt Nam.

## Lời cảm ơn

---

Nghiên cứu này được thực hiện bởi nhóm chuyên gia của Oxfam gồm Ông Andrew Wells-Dang (Cố vấn kỹ thuật cao cấp), Ông Nguyễn Trần Lâm (Chuyên gia nghiên cứu), và Bà Lê Kim Thái (Cán bộ chương trình quản trị). Ông Nguyễn Việt Cường (Đại học kinh tế quốc dân) đã thực hiện phân tích chuyên sâu dữ liệu PAPI có giá trị. Cả ba thành viên nhóm nghiên cứu của Oxfam đã thực hiện nghiên cứu thực địa tại tỉnh Quảng Trị; sau đó Ông Nguyễn Trần Lâm và Bà Lê Kim Thái đã tiếp tục đến nghiên cứu tại hai tỉnh Ninh Thuận và Hòa Bình. Báo cáo nghiên cứu do Ông Andrew Wells-Dang chủ biên với sự đóng góp về mặt chuyên môn của hai cộng sự. Bà Sarah Dix (UNDP), Bà Đỗ Thanh Huyền (UNDP) và Bà Valerie Kozel (Đại học Wisconsin, Mỹ) đã đọc phản biện và đóng góp ý kiến nhằm hoàn thiện dự thảo báo cáo tiếng Anh.

Các thành viên nhóm nghiên cứu xin chân thành cảm ơn những người đã đóng góp cho quá trình nghiên cứu, đặc biệt là những công dân Việt Nam gồm các cán bộ, công chức cấp tỉnh và cơ sở, những người đã tiếp đón, hỗ trợ và trả lời các câu hỏi của nhóm nghiên cứu. Đặc biệt cảm ơn những người dân và cán bộ đã dành thời gian giúp nhóm nghiên cứu tìm hiểu về những động lực và sự khác biệt của địa phương trong các quy trình quản trị địa phương. Hội Nông dân tỉnh Hoà Bình, Mặt trận Tổ quốc tỉnh Quảng Trị, và Hội đồng nhân dân tỉnh Ninh Thuận đóng vai trò then chốt trong việc tiếp đón nhóm nghiên cứu, bố trí các cuộc phỏng vấn tại các cơ quan, đơn vị khác nhau tại địa phương. Tuy nhiên, nội dung và phân tích trong báo cáo, cùng với bất kỳ sai sót về dịch thuật nào, hoàn toàn thuộc trách nhiệm của nhóm tác giả.

Nhóm tác giả chân thành cảm ơn các đồng nghiệp tại UNDP và Oxfam đã hỗ trợ về tài chính, tinh thần và hậu cần cho nghiên cứu này trong suốt sáu tháng đầu năm 2015.

## Danh mục bảng và hộp

---

Bảng 1.1	Nội dung và chỉ số PAPI.....	4
Bảng 1.2	Địa điểm nghiên cứu thực địa.....	6
Bảng 1.3	Cấu trúc mẫu phỏng vấn định tính.....	7
Bảng 2.1	Hiểu biết và nhận thức về các quy trình quản trị ở địa phương .....	9
Bảng 2.2	Đóng góp của từng biến riêng lẻ cho sự khác biệt trong kết quả PAPI.....	9
Bảng 2.3	Tỷ lệ tham gia hội, nhóm và các tổ chức xã hội.....	11
Bảng 2.4	Thay đổi trong tỷ lệ thành viên tổ chức, hội, nhóm, 2011-2014.....	11
Bảng 2.5	Đóng góp tự nguyện, tham gia giám sát thu chi ngân sách và quy hoạch sử dụng đất .....	14
Bảng 2.6	Kết quả PAPI chọn lọc về trách nhiệm giải trình với người dân .....	19
Bảng 3.1	Chất lượng bầu cử trường thôn.....	23
Bảng 3.2	Phản hồi của người dân và cán bộ địa phương được khảo sát về những đổi mới trong bầu cử có thể thực hiện .....	33
Hộp 2.1	Mức độ tham gia ngày càng tăng của phụ nữ và đồng bào dân tộc thiểu số tại Hòa Bình.....	13
Hộp 3.1	Sự quan tâm của người dân đối với các cuộc bầu cử ở địa phương .....	24
Hộp 3.2	Ngôn ngữ và tính cục bộ trong bầu cử .....	26
Hộp 3.3	Định nghĩa của người dân về uy tín.....	28
Hộp 3.4	Quan điểm trái ngược của cán bộ, công chức về chất lượng bầu cử..	31



## Từ viết tắt

---

CECODES	Trung tâm Nghiên cứu phát triển và Hỗ trợ cộng đồng
CISB	Ban Giám sát đầu tư cộng đồng (Ban GSĐTCD)
HĐND	Hội đồng Nhân dân
THĐCCS	Thực hiện dân chủ cơ sở
GSĐTCD	Giám sát đầu tư cộng đồng
PAPI	Chỉ số hiệu quả quản trị và cải cách hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam
TTND	Thanh tra nhân dân
UBND	Ủy ban Nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc
VAVA	Hội nạn nhân chất độc da cam/dioxin Việt Nam
MTTQ	Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (MTTQ)

## 1. Giới thiệu: Nghiên cứu về tham chính của người dân ở Việt Nam

Hệ thống chính trị của Việt Nam tạo ra nhiều cơ hội cho người dân tham gia vào việc ra quyết định tại cấp thôn và cấp xã. Theo Hiến pháp năm 2013, “Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước” (Điều 6). Các kênh tham gia này được quy định chi tiết hơn trong một số luật và văn bản pháp luật bao gồm Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (2007), Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (2003), Luật bầu cử đại biểu Quốc hội (1997, sửa đổi 2001 và 2010), Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (2008, sửa đổi năm 2015) và các nghị định liên quan (Acuña-Alfaro và Đỗ 2014).

Trong thực tế, việc thực hiện quyền tham gia hợp pháp thường có khoảng cách rất xa so với quy định của pháp luật – một phát hiện phổ biến trong nhiều lĩnh vực chính sách tại Việt Nam. Cụ thể là các quy định tại Điều 6 của Hiến pháp rộng hơn nhiều quy định trước đây về tham gia trực tiếp và tham gia đại diện, nhưng chưa được áp dụng đầy đủ vào thực tiễn. Khoảng cách giữa chính sách và thực hiện đặt ra cả thách thức và cơ hội cho việc tăng cường tiếng nói của người dân trong hệ thống chính trị.

Trước cơ hội chính sách này, và trước thêm các cuộc bầu cử đại biểu Quốc Hội và Hội đồng nhân dân (HĐND) vào năm 2016, Oxfam đã phối hợp với Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP) tiến hành nghiên cứu trong nửa đầu năm 2015 về sự tham gia của người dân vào các quá trình hoạch định chính sách và đời sống chính trị. Trọng tâm này thống nhất với chiến lược quốc gia của Oxfam tại Việt Nam (2015-19) về tăng cường khả năng tham gia và ảnh hưởng của người dân Việt Nam đối với các quyết định có ảnh lớn đến cuộc sống của họ, và đồng thời cũng thống nhất với sứ mệnh của UNDP là tăng cường phát triển con người của Việt Nam thông qua việc cải thiện hiệu quả quản trị công.

Nghiên cứu chính sách này có 2 **mục tiêu** liên quan chặt chẽ với nhau:

1. Nghiên cứu và phân tích mức độ tham gia của người dân vào các quá trình hoạch định chính sách và đời sống chính trị; và
2. Đưa ra các khuyến nghị thiết thực cho việc cải thiện hiệu quả quản trị tại Việt Nam và cho việc xây dựng các chương trình hỗ trợ Việt Nam của UNDP, Oxfam và các đối tác phát triển khác.

### Câu hỏi nghiên cứu:

- Dữ liệu PAPI ở chỉ số nội dung thành phần về sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở, kết hợp với các dữ liệu định lượng liên quan khác, cho biết điều gì về sự bất bình đẳng trong thụ hưởng quản trị tại các tỉnh, đặc biệt khi phân tích theo giới tính, thu nhập và dân tộc?
- Người dân trải nghiệm sự tham gia quản trị như thế nào thông qua hình thức ‘dân chủ trực tiếp’ và dân chủ gián tiếp/đại diện? Người dân kỳ vọng gì từ chính quyền? Họ nhìn nhận như thế nào về mục đích của Nhà nước?
- Công dân Việt Nam thuộc những thành phần khác nhau có thể lên tiếng và gây ảnh hưởng ở mức độ nào đối với các quyết định của nhà nước, bao gồm cả quá trình lập pháp và ra quyết sách? Sự tham gia của người dân vào đời sống chính trị có thể được cải thiện như thế nào?

Kết quả nghiên cứu này, cùng với một số nghiên cứu có liên quan khác do UNDP và các đối tác Việt Nam thực hiện trong cùng thời điểm, nhằm cung cấp đối sách nâng cao chất lượng quản trị để duy trì tốc độ phát triển của Việt Nam trong những năm tới, cũng như đưa ra khuyến nghị thiết thực cho việc xây dựng các chương trình của UNDP, Oxfam và các đối tác phát triển khác. Báo cáo chính sách dựa trên thực chứng này gợi ý các lựa chọn chính sách

để cải thiện quản trị công và cải cách hành chính công nói chung, cũng như cải thiện sự tham gia trực tiếp và gián tiếp của người dân vào công tác hoạch định chính sách nói riêng.

### 1.1. *Hiểu biết về sự tham gia của người dân trong bối cảnh Việt Nam*

Quản trị công ở đây được hiểu là quy trình ra quyết định của các cơ quan chính quyền, của các thiết chế chính thức và không chính thức khác, và của người dân. Quản trị công bao gồm cả ‘luật chơi’ chi phối đời sống chính trị, kinh tế và xã hội, cộng với việc ‘trò chơi được chơi như thế nào’: ai tham gia vào quyết định nào và dựa vào những điều kiện gì (Oxfam 2014a, trang 4). Quản trị công tốt mang tính đại diện (phản ánh tiếng nói và nhu cầu của những người được quản lý), minh bạch (tuân thủ pháp luật và các thủ tục được thừa nhận), và trách nhiệm giải trình (chịu sự kiểm tra và đồng ý của người dân, với một vai trò mạnh mẽ cho xã hội dân sự) (UNDP 1997, Agere 2000).

Cần lưu ý hai khía cạnh của quản trị công trong bối cảnh Việt Nam. Thứ nhất, quản trị công không chỉ liên quan đến các công việc của nhà nước (thường được liên hệ tới chính trị, chính sách), mà còn là sự phân bổ nguồn lực, tiếp cận với các chương trình tài trợ của chính phủ và quốc tế, quản lý và giải quyết mâu thuẫn địa phương, và nhiều lĩnh vực khác (một số được bao gồm trong khái niệm ‘chính trị hàng ngày’ của Kerkvliet (2005) và lý thuyết về ‘vũ khí của kẻ yếu’ của Scott (2008), ví dụ như dưới hình thức sự phản kháng gián tiếp của nông dân hay sự hình thành các nhóm sản xuất không chính thức. Thực tế, động lực ban đầu cho các chính sách đổi mới của Việt Nam thường được coi là xuất phát từ sự tham gia trực tiếp của nông dân địa phương để ủng hộ mô hình sản xuất hộ gia đình, thay vì mô hình hợp tác xã quy mô lớn được giới thiệu trước đó (Fforde and de Vylder 1996, Kerkvliet 2005).

Thứ hai, về nguyên tắc có thể đạt được hiệu quả quản trị tốt trong bất kỳ hệ thống chính trị nào. Việc này không dựa trên các điều kiện như sự có mặt của các đảng đối lập hoặc các tổ chức dân chủ tự do nhất định, chủ nghĩa xã hội dưới sự lãnh đạo của nhà nước hay bất kỳ hệ tư tưởng chính trị nào khác. Nghiên cứu này, cũng như các nỗ lực khác để hỗ trợ quản trị tốt tại Việt Nam nói chung, được thực hiện trong phạm vi hệ thống chính trị hiện tại, nhằm mục đích gợi ý và khuyến khích những sự thay đổi có thể thực hiện trong hệ thống để tăng cường tiếng nói, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Các khái niệm này thực tế đã được đưa vào pháp luật, các quy định và đối thoại chính trị của Việt Nam.

Tương tự, khái niệm liên quan về ‘dân chủ’ cũng xuất hiện thường xuyên trong hệ thống chính trị Việt Nam, ví dụ trong Hiến pháp và Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn nêu trên. Tuy nhiên, thuật ngữ này thường được sử dụng khác trong bối cảnh Việt Nam so với quốc tế. Hai khẩu hiệu thường gặp nhất để mô tả dân chủ của Việt Nam là *Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*, và *Nhà nước của dân, do dân, vì dân*. Cả hai khẩu hiệu này bắt nguồn từ câu nói của Chủ tịch Hồ Chí Minh trong những năm đầu tiên sau cuộc cách mạng năm 1945 (ví dụ, xem Tâm Trang 2015); khẩu hiệu thứ 2, xuất hiện trong Điều 2 của Hiến pháp Việt Nam, được vay mượn từ bài diễn văn Gettysburg của Abraham Lincoln.

Khái niệm ‘dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra’ là một hình thức dân chủ **thực sự** hay dân chủ **thảo luận**, phân biệt với khái niệm dân chủ thủ tục thường thấy trên cơ sở bầu cử tự do và công bằng. Theo nhà lý luận chính trị Mary Kaldor, dân chủ thực sự bao gồm ‘một quá trình phải được lặp lại liên tục để tối đa hoá cơ hội cho tất cả mọi người định hướng cuộc sống riêng của họ, tham gia và ảnh hưởng đến các cuộc tranh luận về những quyết định của nhà nước ảnh hưởng đến họ’ (Kaldor 2008, trang 35).

Khẩu hiệu thứ hai về dân chủ được nhắc đến ở trên ‘của dân, do dân, vì dân’ liên quan nhiều hơn đến sự đại diện. Trong hệ thống của Việt Nam, khái niệm này được giải thích trong Điều 4 của Hiến pháp, trong đó xác định Đảng Cộng sản là đại diện của nhân dân và của dân tộc. Về phương diện pháp lý, chức năng ‘giám sát và phản biện xã hội’ được giao cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong Hiến pháp (Điều 9) và trong các Quyết định số 217-218 của Bộ Chính trị (2013). Do đó, sự đại diện của người dân trong chính trị diễn ra thông qua các cơ cấu được thiết lập trước của một Đảng duy nhất, thay vì thông qua các thiết chế

dân chủ tự do. Vì những lý do này, sẽ rõ ràng hơn—đặc biệt đối với cộng đồng quốc tế có quan tâm—khi đề cập đó là **tham gia** trực tiếp và đại diện thay vì ‘dân chủ’ như vẫn thường được hiểu, trong khi công nhận những ý nghĩa và giá trị cụ thể của *dân chủ* được áp dụng tại Việt Nam.

Các học giả Việt Nam và quốc tế đã có nhiều nỗ lực để tìm hiểu về sự tham gia của người dân và khái niệm dân chủ tại Việt Nam (ví dụ, Tønnesson 1993, Tran 2002, Zingerli 2004, Hoang 2007, Wells-Dang 2010, Le 2013, Nguyễn và cộng sự 2015). Đặc biệt đáng chú ý là nghiên cứu vào năm 2006 có tiêu đề *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ và tăng cường sự tham gia của người dân tại Việt Nam*, do UNDP tổ chức thực hiện cùng hai tác giả (Pamela McElwee và Hà Hoa Lý, năm 2006). Tương tự nghiên cứu này, các tác giả của *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ* đã nhóm các khía cạnh tham gia của người dân thành hình thức trực tiếp và đại diện, xem xét các khía cạnh của môi trường pháp lý (như Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn – Pháp lệnh THDCCS) khi đó đang được sửa đổi), và đưa ra các khuyến nghị để cải thiện cho các cơ quan chính phủ và cơ quan tài trợ quốc tế tại Việt Nam. Báo cáo *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ* lưu ý rằng trong phần lớn lịch sử sau cách mạng Tháng 8, ‘sự tham gia’ thực tế là vận động công chúng (*dân vận*) ủng hộ nhà nước. Các đoàn thể, dưới sự lãnh đạo của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đóng vai trò then chốt là “phương tiện chính qua đó người dân được tiếp cận với lĩnh vực chính trị” (trang 7), nhưng theo lời của một người trả lời phỏng vấn, các đoàn thể thường “không liên hệ với người dân trước khi họ đi đại diện cho người dân” (trang 9).

Báo cáo *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ* nêu ra các hình thức tham gia chủ yếu của người dân, cả trực tiếp và đại diện, phân tích các điểm mạnh và điểm yếu của hai hình thức tham gia này, và đưa ra các đề xuất cải thiện. Ví dụ, tác giả nhấn mạnh việc thiếu cơ chế khuyến khích và kiểm soát chất lượng tham gia trực tiếp, khiến cho sự tham gia này mang tính *hình thức* (một từ sẽ được nhắc lại nhiều lần trong suốt báo cáo này). Tính hình thức đó có thể hạn chế được bằng cách cho phép chính quyền địa phương linh hoạt và tự quyết định áp dụng dân chủ trực tiếp theo những cách thức phù hợp với địa phương, một mặt hướng dẫn rõ ràng về cách thức đánh giá mức độ tham gia (trang 21). Nhìn chung, nghiên cứu *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ* hình thành một điểm xuất phát hữu ích để đánh giá những gì đã thay đổi trong thập kỷ qua và khuyến nghị nào đã được giới lãnh đạo Việt Nam vận dụng.

Báo cáo do Oxfam và UNDP thực hiện lần này có thể được xem là bản cập nhật của báo cáo *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ*. Báo cáo được thực hiện với hai lợi thế chính: khả năng thực hiện các cuộc phỏng vấn chi tiết tại địa phương với những người dân và cán bộ được lựa chọn, và sự có sẵn của nhiều dữ liệu định lượng mà trước đây chưa có về sự tham gia của người dân trong Chỉ số hiệu quả quản trị và cải cách hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam (PAPI). Chỉ số PAPI được thiết kế và thí điểm qua hai năm 2009-2010 dựa trên cơ sở các khuyến nghị trong nghiên cứu năm 2006, cùng với loạt báo cáo nghiên cứu *Cải cách nền hành chính Việt Nam: Thực trạng và giải pháp* được UNDP chủ trì thực hiện năm 2009. Được thực hiện với sự phối hợp của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, UNDP và Trung tâm nghiên cứu phát triển và hỗ trợ cộng đồng (CECODES), PAPI là sáng kiến đầu tiên để thu thập bằng chứng trên phạm vi toàn quốc về cảm nhận và trải nghiệm của người dân về hiệu quả điều hành, quản lý nhà nước và cung ứng dịch vụ, nhằm tăng cường tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và khả năng đáp ứng của chính quyền tỉnh và địa phương. Một trong những giả định đằng sau PAPI là sự cạnh tranh giữa các tỉnh có thể tạo thành động lực để cải thiện hiệu quả quản trị, cũng giống như tác động của sự cạnh tranh đến môi trường kinh doanh và đầu tư (PAPI 2010, trang 82).

Trọng tâm chính của PAPI là so sánh các kết quả cấp tỉnh nhưng báo cáo PAPI thường niên cũng phân tích kết quả cấp quốc gia. Qua các năm, PAPI tìm hiểu sâu hơn về sự khác biệt trong trải nghiệm của người dân với hiệu quả quản trị tại từng tỉnh/thành phố. Theo Báo cáo PAPI 2013, ‘phụ nữ, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số, và những người không có quan hệ với chính quyền thường đánh giá chất lượng quản trị và hành chính công kém hơn so với những nhóm dân cư khác, ngay cả khi họ ở cùng một đơn vị cấp huyện/quận hoặc cấp thôn’ (trang 19). Thực tế, sự khác biệt đó được tính toán dựa trên các biến số về hiệu

quả quản trị tổng hợp và thành phần cùng với những biến độc lập khác có thể giải thích rõ hơn về những kết quả khác nhau thay vì dựa vào yếu tố vị trí địa lý.

Bộ phiếu hỏi PAPI được chia thành sáu lĩnh vực nội dung bao gồm các khía cạnh về quản trị và cung ứng dịch vụ công (Bảng 1.1). Mặc dù về tổng thể, điểm số PAPI về hầu hết các nội dung không thay đổi đáng kể trong 4 năm thực hiện PAPI trên toàn quốc, điểm của nội dung ‘Tham gia của người dân ở cấp cơ sở’ giảm, với nội dung thành phần gồm ‘tri thức công dân’ và ‘cơ hội tham gia’ có mức giảm điểm lớn nhất (PAPI 2014, trang xv). Đồng thời, điểm số của các tỉnh qua các năm cũng có những dao động đáng kể (PAPI 2014, trang 39). Cũng có sự khác biệt lớn về điểm số PAPI trong nội tỉnh, có nghĩa là người dân có trải nghiệm khác nhau về hiệu quả quản trị trong cùng một địa bàn dân cư (trang 18). Nội dung ‘Tham gia của người dân ở cấp cơ sở’ có mức bất bình đẳng cao thứ hai trong đánh giá giữa các nhóm xã hội khác nhau sau nội dung ‘Kiểm soát tham nhũng trong khu vực công’ (PAPI 2013, trang 23).

**Bảng 1.1 Nội dung và chỉ số PAPI**

Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI)					
1.	2.	3.	4.	5.	6.
<b>Tham gia của người dân ở cấp cơ sở</b>	<b>Công khai, minh bạch</b>	<b>Trách nhiệm giải trình với người dân</b>	<b>Kiểm soát tham nhũng</b>	<b>Thủ tục hành chính công</b>	<b>Cung ứng dịch vụ công</b>
1.1. Tri thức công dân 1.2. Cơ hội tham gia 1.3. Chất lượng bầu cử 1.4. Đóng góp tự nguyện	2.1. Danh sách hộ nghèo 2.2. Ngân sách cấp xã 2.3. Quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất/đền bù	3.1. Hiệu quả trong tiếp xúc với chính quyền 3.2. Ban Thanh tra nhân dân 3.3. Ban Giám sát đầu tư cộng đồng	4.1. Kiểm soát TN trong chính quyền địa phương 4.2. Kiểm soát TN trong cung ứng dịch vụ công 4.3. Công bằng trong xin việc khu vực công 4.4. Quyết tâm chống tham nhũng	5.1. Dịch vụ chứng thực/xác nhận 5.2. Thủ tục xin cấp phép xây dựng 5.3. Thủ tục liên quan đến đất đai 5.4. Thủ tục hành chính do xã/phường cấp	6.1. Y tế công lập 6.2. Giáo dục tiểu học công lập 6.3. Cơ sở hạ tầng căn bản 6.4. An ninh, trật tự

Nguồn: PAPI 2011, trang 5

## 1.2. Phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu này sử dụng kết hợp phương pháp định tính và định lượng để so sánh tình hình tham gia của người dân tại cấp quốc gia với tình hình cụ thể tại các cộng đồng địa phương. Nghiên cứu kết hợp những dữ liệu thống kê có sẵn tốt nhất, kết hợp với kết quả phỏng vấn 106 người, chủ yếu được phỏng vấn theo nhóm.

Trong một bài báo gần đây, nhà xã hội học Michael Woolcock đã nói rằng “Khi các địa điểm, quy trình, con người và dự án phức tạp kết hợp lại với nhau, chúng vốn đã tạo ra nhiều kết quả khác nhau. So sánh sự khác nhau này với dữ liệu khảo sát và sau đó giải thích nó khác nhau như thế nào sử dụng các ví dụ phù hợp có thể cung cấp thông tin thích hợp cho chính sách và thực hành phát triển” (Woolcock 2015). Điều này mô tả một cách thích hợp phương pháp tiếp cận kết hợp được áp dụng cho nghiên cứu này, bắt đầu với dữ liệu PAPI và thêm

vào dữ liệu phỏng vấn định tính để tìm hiểu nguồn gốc và bản chất sự khác biệt trong cảm nhận và trải nghiệm về hiệu quả quản trị mà dữ liệu PAPI cho biết. Dữ liệu khảo sát có thể nắm bắt chính xác suy nghĩ của người dân về các chủ đề được bao gồm trong bộ phiếu hỏi, nhưng không giải thích được lý do vì sao họ nghĩ như vậy hoặc tại sao câu trả lời của họ lại thay đổi theo thời gian. Nghiên cứu định tính chi tiết đi sâu hơn và mở rộng các quy trình và cơ chế đằng sau kết quả khảo sát PAPI. Phương pháp này cung cấp bối cảnh và suy nghĩ của con người để bổ sung cho các số liệu và biểu đồ của phân tích định lượng, hướng đến một định nghĩa về 'quản trị tốt' phù hợp với địa phương trong bối cảnh Việt Nam.

Khi đã xác định được các câu hỏi nghiên cứu chung, quá trình thu thập dữ liệu bắt đầu với việc xác định các khía cạnh tham gia trực tiếp và đại diện được cấu trúc trong các câu hỏi khảo sát PAPI. Dữ liệu về tham gia đại diện được bao gồm trong nội dung 'Tham gia của người dân ở cấp cơ sở', cụ thể trong các nội dung thành phần là 'Tri thức công dân', 'Cơ hội tham gia', và 'Chất lượng bầu cử' (Bảng 1.1). Mức độ tham gia trực tiếp được đo lường trong nội dung thành phần 'Đóng góp tự nguyện', cũng như trong một số nội dung thành phần của trục nội dung 'Công khai, minh bạch và Trách nhiệm giải trình với người dân'. Nhóm nghiên cứu đã phân tích dữ liệu thô của bộ phiếu hỏi PAPI có được từ UNDP để tìm hiểu lý do cho những sự khác biệt này ở từng câu hỏi riêng lẻ.

Dựa vào phân tích dữ liệu PAPI, ba địa bàn nghiên cứu được chủ định lựa chọn, bao gồm các tỉnh có cả điểm số PAPI cao và thấp, và thứ hai là bao gồm cả 3 miền của đất nước.<sup>1</sup> **Hoà Bình**, một tỉnh miền núi phía Bắc, đạt được các chỉ số PAPI tốt: năm 2014, tỉnh có điểm số cao nhất khu vực Tây Bắc về nội dung 1 và 3, và cao thứ hai về nội dung 2. Tỉnh miền Trung **Quảng Trị** nhận được điểm số cao nhất toàn quốc về tổng thể và nội dung 1 và 3, và cao thứ 2 khu vực Bắc Trung Bộ về nội dung 2 (PAPI 2013, trang 34, 46, 55). Ngược lại, tỉnh **Ninh Thuận** thuộc khu vực duyên hải Nam Trung Bộ, là tỉnh có điểm số thấp nhất toàn quốc về nội dung 1 và thấp nhất khu vực Nam Trung Bộ về nội dung 2 và 3. Kết quả khảo sát các nhóm dân số trong PAPI 2014 chỉ ra rằng Ninh Thuận có chất lượng quản trị thấp và mức độ bất bình đẳng cao (PAPI 2014, trang 19).

Hoà Bình, Quảng Trị và Ninh Thuận nằm trong số 30 tỉnh tham gia chương trình cải cách kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội cấp xã. Hoà Bình và Quảng Trị đã thành công trong việc thể chế hoá quy trình hoạch định kinh tế-xã hội có sự tham gia của người dân tại tất cả các xã của tỉnh (Oxfam 2014b, trang 3). Cả 3 tỉnh trong nghiên cứu này cũng là những nơi mà Oxfam đã thực hiện các dự án quản trị và cải thiện sinh kế (xem Bảng 1.2) và nằm trong số 7 tỉnh của dự án 'Giám sát thực hiện chính sách giảm nghèo' của Oxfam (2014-16). Quảng Trị cũng là tỉnh thí điểm các sáng kiến của Oxfam về trách nhiệm giải trình với người dân (M-Score) và tính minh bạch của ngân sách.

Tại mỗi tỉnh, hai xã, phường, hoặc thị trấn<sup>2</sup> với các đặc điểm khác biệt về địa lý và kinh tế xã hội được lựa chọn ngẫu nhiên để thu thập dữ liệu (sử dụng một bộ tạo số ngẫu nhiên trực tuyến). Kết quả là đã lựa chọn được 6 địa điểm nghiên cứu khác nhau, cho phép so sánh theo địa bàn đô thị/nông thôn và dân tộc. Nhóm nghiên cứu không cố gắng xác định, bao gồm hay loại trừ các địa điểm khảo sát PAPI tại các tỉnh. Nghiên cứu thực địa được tiến

---

<sup>1</sup>Thiết kế nghiên cứu không nhằm mục đích so sánh giữa các tỉnh (việc này đã được làm một cách toàn diện trong báo cáo PAPI), do đó không cần chọn một số lượng lớn các tỉnh hay một nhóm tỉnh đại diện. Nếu mục đích là so sánh giữa các tỉnh, nghiên cứu sẽ lựa chọn một tỉnh đạt điểm cao và một tỉnh đạt điểm thấp trong mỗi miền, để tìm hiểu lý do sự khác biệt trong mức độ tham gia. Một loạt những so sánh giữa các tỉnh được thiết kế theo cách này đã được nghiên cứu bởi Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (ví dụ, xem Bùi Phương Đình và cộng sự 2013).

<sup>2</sup>Xã, phường và thị trấn là các đơn vị hành chính cùng cấp có vị trí thấp nhất trong hệ thống chính trị của Việt Nam. Để dễ tham khảo và giữ bí mật danh tính của một số người được phỏng vấn, các đơn vị này được gọi chung trong báo cáo là 'xã', trừ khi có sự phân biệt lớn giữa địa bàn đô thị và nông thôn. Tương tự, từ 'thôn' được sử dụng chung cho cả thôn, xóm, bản (vùng nông thôn) và tổ dân phố, khóm, hay các tên gọi theo vùng khác nhau khác (vùng đô thị).

hành trong tháng 3 năm 2015, chia thành ba đợt, mỗi đợt kéo dài một tuần tại một tỉnh. và được bố trí nhờ sự phối hợp của các cơ quan đối tác có liên quan của tỉnh (Hội nông dân tỉnh Hoà Bình, MTTQ tỉnh Quảng Trị, và HĐND tỉnh Ninh Thuận).<sup>3</sup>

**Bảng 1.2 Địa điểm nghiên cứu thực địa**

Tỉnh	Huyện/Thành phố	Xã/Phường/Thị trấn	Dân tộc	Đặc điểm
Hoà Bình	Thành phố Hoà Bình	Phường Hữu Nghị	Kinh, Mường	Hoà Bình là một thành phố nhỏ của tỉnh đang bắt đầu công nghiệp hoá, thu hút lao động từ trong và ngoài tỉnh.
	Lạc Thủy	Đông Tâm	Kinh, Mường	Nằm ở khu vực phía Nam của tỉnh Hoà Bình, Lạc Thủy có mức độ phát triển kinh tế trung bình, chủ yếu trong lĩnh vực nông nghiệp. 35% dân số là dân tộc Mường, và một tỷ lệ tương đương cán bộ địa phương cũng là người dân tộc Mường.
Quảng Trị	Dakrong	Thị trấn Krông Klang	Vân Kiều, Paco, Kinh	Dakrong được coi là một trong 62 huyện nghèo nhất cả nước. Oxfam có một dự án minh bạch ngân sách tại Dakrong nhưng không bao gồm thị trấn Krông Klang.
	Triệu Phong	Triệu Hòa	Kinh	Triệu Hòa là một xã nông nghiệp tại một huyện ven biển, không nằm trên các trục đường chính.
Ninh Thuận	Bác Ái	Phước Tân	Raglai	Bác Ái cũng là một trong 62 huyện nghèo nhất, là một địa điểm trong dự án quản trị của Oxfam từ năm 2009 đến 2014. Phước Tân có tỷ lệ hộ nghèo là 38%, trong đó 96% là người dân tộc Raglai.
	Thành phố Phan Rang	Phường Kinh Dinh	Kinh	Kinh Dinh được coi là một phường điểm, được công nhận là hiệu quả về quản trị.

Các thành viên nhóm nghiên cứu đã thực hiện tổng số 21 cuộc thảo luận nhóm, mỗi nhóm 3 đến 11 người và 12 cuộc phỏng vấn cá nhân, bao gồm các cuộc phỏng vấn lại kỹ hơn với một số người nhất định từ thảo luận nhóm, cũng như một số cán bộ, công chức tại cấp xã, huyện và tỉnh. Kết quả là tổng số 106 người được hỏi ý kiến tại 3 tỉnh. Nhóm nghiên cứu đã nỗ lực để phỏng vấn một dàn mẫu cân bằng giữa: nam giới và nữ giới, dân tộc Kinh và dân tộc thiểu số, người nghèo và người không nghèo, người trẻ và người già (Bảng 1.3).<sup>4</sup> Các cuộc phỏng vấn nhóm được thực hiện với các nhóm dân thường riêng và nhóm cán bộ địa phương riêng. Nhóm nghiên cứu cũng đã cố gắng thực hiện phỏng vấn riêng nhóm người

<sup>3</sup> Hội nông dân tỉnh Hoà Bình và HĐND tỉnh Ninh Thuận hiện là các đối tác dự án của Oxfam. Oxfam cũng hợp tác với HĐND tỉnh Quảng Trị, nhưng vì lý do hậu cần, nghiên cứu này được kết hợp với MTTQ, tổ chức thực hiện PAPI và được UNDP giới thiệu.

<sup>4</sup> Tổng hợp chi tiết phỏng vấn trong Phụ lục A

dân nam và nhóm người dân song việc này không thể bố trí được tại tất cả các địa điểm. Thành phần dân tộc của các nhóm phản ánh dân số địa phương tại mỗi xã. Báo cáo không nêu tên của người được phỏng vấn để đảm bảo tính bảo mật, nhưng có bổ sung thông tin về địa điểm, chức vụ, giới tính và/hoặc dân tộc vào những nội dung cần làm rõ luận điểm.

**Bảng 1.3 Cấu trúc mẫu phỏng vấn định tính mỗi tỉnh**

	Cấp xã/phường	Cấp huyện	Cấp tỉnh
<b>Phỏng vấn</b>	Đại diện đoàn thể Người dân (nam và nữ)	--	--
<b>Phỏng vấn cá nhân</b>	Phỏng vấn lại 2 đến 3 người từ mỗi nhóm Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch MTTQ, nếu không bao gồm trong các cuộc phỏng vấn nhóm là đoàn thể	Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch MTTQ Đại biểu HĐND (nếu có)	Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch MTTQ Đại biểu HĐND Hội nông dân tỉnh (với riêng tỉnh Hoà Bình)

Các cuộc phỏng vấn cá nhân và phỏng vấn nhóm được thực hiện đúng lịch trình theo kế hoạch nghiên cứu. Tất cả các xã được chọn và người cung cấp thông tin quan trọng đồng ý gặp nhóm nghiên cứu, với những câu trả lời (của cả người dân và cán bộ) ở mức độ từ trực tiếp và tối thiểu đến mở rộng và chi tiết. Xét đến bản chất ‘chính trị’ và có thể nhạy cảm của chủ đề này, mức độ trả lời này đáp ứng được kỳ vọng của nhóm nghiên cứu. Về tổng thể, các cuộc phỏng vấn cá nhân là nguồn thông tin hữu ích nhất. Một hạn chế lớn không thể tránh khỏi do yếu tố thời gian và thủ tục hành chính, là tất cả những người được phỏng vấn tại địa phương được mời tham gia bởi các cán bộ lãnh đạo xã và/hoặc đoàn thể, do đó có mối quan hệ nhất định từ trước với chính quyền địa phương. Điều này không cản trở nhiều người được hỏi nói lên quan điểm và ý kiến của họ như sẽ được giải thích sau đây, nhưng việc giới thiệu của cán bộ địa phương quyết định ai là người được phỏng vấn. Tại một địa điểm, chính quyền địa phương mời các nhóm dân làng chỉ toàn nam, mặc dù nhóm nghiên cứu đề nghị phỏng vấn cả nam và nữ. Trong trường hợp khác, nhóm nghiên cứu đề nghị gặp những người dân nghèo nhưng lại được giới thiệu với trưởng thôn và thành viên của MTTQ. Vào những dịp chúng tôi được gặp trực tiếp người dân, họ trả lời rất hăng hái về các vấn đề tham gia trực tiếp (cụ thể là vấn đề đất đai, như trình bày dưới đây), nhưng có vẻ không chắc chắn về câu trả lời của mình về tham gia đại diện và bầu cử.

Các cuộc phỏng vấn diễn ra tại hoặc gần Ủy ban Nhân dân (UBND) xã/phường. Hầu hết các cuộc phỏng vấn không có sự theo dõi của người ngoài, tuy nhiên các cuộc phỏng vấn nhóm đôi khi có sự tham gia của một hoặc một số thành viên có chức vụ cao hơn những người khác (như Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch UBND trong một cuộc phỏng vấn nhóm cán bộ địa phương, hay một lãnh đạo MTTQ thôn trong một cuộc phỏng vấn nhóm người dân trong thôn). Trong trường hợp đó, những người tham gia có địa vị cao hơn, thường là nam giới, có xu hướng chi phối cuộc phỏng vấn. Nhóm nghiên cứu xử lý tình huống này bằng cách chia các cuộc phỏng vấn nhóm thành hai nhóm, hoặc chuyển nhanh hơn sang các cuộc phỏng vấn cá nhân khi có thể. Trong các trường hợp khác, câu trả lời của người được hỏi có vẻ như đã được luyện tập và chuẩn bị trước một phần, hoặc mô tả một tình huống lý thuyết hơn là tình hình thực tế. Những người này lúc đầu có khuynh hướng ‘nói theo ngôn ngữ của pháp luật’, nhưng sau một số câu hỏi đầu tiên và khai thác sâu thì họ đưa ra những câu trả lời thoải mái và cụ thể hơn.



## 2. Tham gia trực tiếp vào quy trình quản trị ở địa phương

Như đã mô tả trong phần Giới thiệu, **tham gia trực tiếp** là sự tham gia thực sự của người dân vào công tác quản trị ở địa phương. Tham gia yêu cầu người dân trước hết phải **biết** về cơ cấu quản trị của địa phương và những cơ hội tham gia. Thứ hai, người dân thường tham gia thông qua một hoặc nhiều **nhóm hoặc hội** có tổ chức hơn, có thể được thành lập chính thức (như đoàn thể) hoặc không chính thức hoặc không được đăng ký (như dòng họ tại địa phương, và hầu hết các nhóm văn hoá). Thông qua cơ cấu này và cơ cấu khác, **người dân đóng góp cho các chương trình và chính sách phát triển kinh tế-xã hội của địa phương**, như phân bổ đất đai, lập và giám sát thu chi ngân sách, hoặc các chương trình xoá đói giảm nghèo do các cơ quan nhà nước thực hiện, đôi khi có sự tham gia hoặc tài trợ của các tổ chức cho vay hoặc tổ chức phi chính phủ quốc tế. Những đóng góp của họ có thể là bằng tiền hoặc bằng hiện vật, tự nguyện hoặc bắt buộc. Điểm then chốt là người dân có vai trò quan trọng trong việc **giám sát** chính quyền thực hiện, đưa ra khiếu nại chính thức trong trường hợp có vi phạm, và giải quyết tranh chấp giữa người dân với nhau hoặc giữa người dân với chính quyền.

Bốn vai trò tham gia trực tiếp này tương ứng với các bước trong khẩu hiệu ‘dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra’. Mỗi mục dưới đây kết hợp những kết quả chi tiết từ khảo sát PAPI với bản tóm tắt kết quả phỏng vấn định tính từ nghiên cứu thực địa.

### 2.1. *Hiểu biết và nhận thức*

Hầu hết người dân Việt Nam biết về các cơ cấu quản trị công cơ bản, nhưng nhận thức của họ giảm nhanh chóng khi được hỏi về những chủ đề chi tiết hoặc phức tạp hơn. Cán bộ địa phương giải nghĩa mức độ hiểu biết thấp của người dân là do sự thờ ơ hoặc trình độ kém. Điều này có thể đúng trong một số trường hợp, nhưng những người dân được phỏng vấn trong nghiên cứu này nói rằng họ quan tâm đến những tác động thực tế của quản trị nhiều hơn là những khẩu hiệu và lý thuyết được cán bộ, công chức sử dụng.

#### **Kết quả PAPI**

Dữ liệu PAPI cho thấy những mức độ hiểu biết và nhận thức khác nhau của người dân về quản trị công ở địa phương. Nội dung phần ‘Tri thức công dân’ trong lĩnh vực nội dung ‘Tham gia của người dân ở cấp cơ sở’ bao gồm nhiều câu hỏi về hiểu biết của người dân về các quy trình quản trị ở địa phương. Kết quả của những câu hỏi này ở đây không được phân loại theo tỉnh như trong báo cáo PAPI, mà theo đặc điểm cá nhân của những người được phỏng vấn: giới tính, dân tộc, địa bàn đô thị/nông thôn, tình hình kinh tế, và mối quan hệ với chính quyền. Như báo cáo PAPI đã làm rõ, những chỉ tiêu đánh giá này có ý nghĩa hơn nhiều so với việc so sánh các tỉnh/thành phố với nhau. Đối với biến ‘điều kiện kinh tế hộ gia đình’, những người trả lời tình hình kinh tế năm 2013 của họ ‘tốt’ hoặc ‘rất tốt’ (3 hoặc 4 điểm trên thang điểm 4, câu hỏi PAPI số A011) được nhóm lại với nhau là có tình hình kinh tế hộ gia đình tốt, trong khi những người còn lại được nhóm là có tình hình kinh tế hộ không tốt. Để đo lường mức độ quan hệ với chính quyền, những người trả lời họ là hoặc đã từng là cán bộ, công chức, viên chức ở bất kỳ cấp nào, Đảng viên, hoặc trong ban lãnh đạo đoàn thể địa phương (câu hỏi PAPI số A107a/b/c) được đưa vào nhóm ‘có quan hệ với bộ máy chính quyền’ (hay ‘quan hệ chính trị’), trong khi tất cả những người khác được đưa vào nhóm ‘không có quan hệ chính trị’.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Nên đưa những đối tượng có người nhà thuộc nhóm ‘quan hệ chính trị’ vào nhóm này, tuy nhiên, PAPI không hỏi về nội dung này.

**Bảng 2.1. Kết quả PAPI quốc gia chọn lọc (2013): hiểu biết và nhận thức về các quy trình quản trị ở địa phương**

Câu hỏi PAPI số	Mô tả	Trung bình toàn quốc	Giới tính		Dân tộc		Nông thôn	Đô thị	Tình hình kinh tế		Có quan hệ với chính quyền	
			Nam	Nữ	Kinh	Dân tộc thiểu số			Tốt	Không tốt	Có	Không
101	Có thể xác định chính xác chức vụ nào do dân bầu trong 3 chức vụ chính trong chính quyền địa phương	73%	80%	67%	73%	76%	71%	79%	73%	73%	82%	72%
102a	Biết về Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn	27%	34%	21%	29%	19%	26%	32%	37%	26%	61%	25%
102b	Từng nghe đến khẩu hiệu 'Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra'	66%	74%	58%	68%	49%	64%	72%	78%	64%	92%	63%
108	Biết thời hạn nhiệm kỳ của trưởng thôn/tổ trưởng dân phố là 2,5 năm	10%	13%	7%	10%	6%	10%	9%	19%	8%	32%	8%

Kết quả trong Bảng 2.1 chứng minh rằng trong khi đa số những người được hỏi đã từng nghe đến khẩu hiệu 'Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra', những người trong nhóm 'có quan hệ' biết nhiều nhất về Pháp lệnh THDCCS. Nhận thức về Pháp lệnh THDCCS thực tế đã giảm đi từ năm 2011, khi đó tỷ lệ chung là 34%. Kết quả này đặt ra những câu hỏi quan trọng về sự hữu ích của các cơ chế này. Liên quan đến trưởng thôn là người lãnh đạo gần nhất với hầu hết người dân, rất ít người được hỏi biết về thời hạn nhiệm kỳ chính xác của trưởng thôn. Đúng như dự kiến, nam giới, người dân tộc Kinh, người có tình hình kinh tế tốt và người có quan hệ với chính quyền có mức độ hiểu biết và nhận thức cao hơn, đặc biệt về những câu hỏi chi tiết hơn. Người dân đô thị cũng có tỷ lệ câu trả lời tích cực cao hơn một chút, nhưng sự chênh lệch này không đáng kể.

**Bảng 2.2. Đóng góp của từng biến riêng lẻ cho sự khác biệt trong kết quả PAPI (Nội dung 1 – Tham gia của người dân ở cấp cơ sở)**

Nguồn	Partial SS	df	MS	F
Mô hình	218.122234	12	18.1768529	12.7
Kinh	6.46353366	1	6.46353366	4.33
Nam	19.0133419	1	19.0133419	12.73
Đô thị	7.62102166	1	7.62102166	5.10
Có quan hệ với chính quyền	101.24654078	1	350483888	23.46
Trình độ giáo dục	63.0223585	4	15.7555896	10.55
Mức độ kinh tế	20.7554325	4	5.18885813	3.47
Số dư	851.545271	570	1.49393907	
Tổng	1069.6675	582	1.83791668	

Phân tích Anova thống kê về dữ liệu PAPI cung cấp bằng chứng bổ sung cho phát hiện này (Bảng 2.2). Phân tích dữ liệu nội dung 1 (về Tham gia của người dân ở cấp cơ sở, bao gồm nhận thức, bầu cử và đóng góp tự nguyện) cho thấy khoảng 21% sự khác biệt trong điểm số PAPI có thể được giải thích bởi các biến riêng lẻ.<sup>6</sup> 'Quan hệ chính trị' là biến quan trọng

<sup>6</sup> Theo so sánh, 27% sự khác biệt là do tác động của yếu tố địa lý (PAPI 2013, trang 18).

nhất, giải thích cho gần một nửa sự khác biệt do biến này, sau đó là giới tính và trình độ (một yếu tố không được xem xét trong nghiên cứu định tính). Biến dân tộc và đô thị/nông thôn giải thích ít nhất trong tổng độ khác biệt.

### **Kết quả nghiên cứu định tính**

Các cuộc phỏng vấn thực địa cho biết những thông tin về hiểu biết và nhận thức của người dân vượt ngoài kết quả PAPI. Những người dân được phỏng vấn nêu ra quan điểm thực tế về ảnh hưởng của cơ cấu quản trị công đối với cuộc sống hàng ngày của họ. Tại Quảng Trị, tỉnh có điểm số cao nhất trong PAPI 2014 (về cả nội dung 1 và tổng thể), những người được hỏi có thể nói các cuộc bầu cử gần nhất diễn ra khi nào, thời hạn nhiệm kỳ chính xác của trưởng thôn là bao lâu, và các đại biểu Hội đồng nhân dân xã là ai. Tại các tỉnh khác đến nghiên cứu, nhiều người được hỏi không trả lời được các câu hỏi này. Ví dụ, một nhóm người dân có thể nêu khẩu hiệu 'Dân biết', nhưng khi hỏi đến 'dân kiểm tra', họ nói họ không biết rõ là họ được mong muốn có thể kiểm tra cái gì. Nhiều người được hỏi không nhớ rõ HĐND xã được bầu như thế nào hay đại biểu HĐND hiện tại là những ai, và điều này khiến họ khó đưa ra quyết định bỏ phiếu một cách hiểu biết. Một số người được hỏi lẫn lộn giữa HĐND và UBND, mà họ gọi chung là 'chính quyền'. Tóm lại, biết về khẩu hiệu 'Dân biết' hay Pháp lệnh THDCCS không hẳn là đã hiểu về nội dung của chúng.

Những cá nhân được phỏng vấn từ MTTQ, các tổ chức, hội, nhóm và cơ quan nhà nước khác thường lý giải mức độ hiểu biết của người dân thấp là do sự thờ ơ. Một cán bộ nói về người dân trong khu vực: "Họ ít quan tâm đến chính trị. Họ thậm chí không biết chủ tịch xã là ai". Tại đô thị hoặc những khu vực phát triển hơn, sự thờ ơ của người dân được giải thích là do chính trị không quan trọng với hầu hết người dân, còn tại các vùng nông thôn và miền núi thì do người dân quá bận rộn kiếm sống để có thời gian quan tâm đến các vấn đề chính trị. Nếu những cảm nhận đó là chính xác thì cần phải suy nghĩ lại về việc thiết kế bất kỳ chương trình nào nhằm mục đích tăng cường hiểu biết của người dân để tạo cơ sở cải thiện hiệu quả quản trị. Cán bộ địa phương hiểu rõ về các chính sách liên quan đến tham gia, thường có thể giải thích về mặt pháp luật hoặc lý thuyết; ngược lại, người dân thường hiểu các chính sách về mặt ảnh hưởng thực tế ở mức độ mà họ biết về các chính sách đó.

### **2.2. Tham gia hội, nhóm và các tổ chức xã hội**

Người dân tham gia vào đời sống chính trị chủ yếu thông qua các nhóm thuộc mọi hình thức: hiệp hội chính thức, nhóm xã hội không chính thức, và nhiều hình thức trung gian. Bằng chứng cho thấy tỷ lệ thành viên, và trong một số trường hợp là chất lượng tham gia đang tăng lên trong những năm gần đây, khi người dân có được cả lợi ích xã hội và lợi ích kinh tế thông qua việc tham gia vào các nhóm có tổ chức.

Thành viên tổ chức, hội, nhóm thường được coi là chỉ số gắn kết xã hội (OECD 2014, trang 84). Một số cuộc khảo sát về thành viên tổ chức, hội, nhóm xếp hạng Việt Nam cao, đặc biệt nếu bao gồm thành viên trong các đoàn thể, trong khi các cuộc khảo sát khác cho thấy mức độ tham gia từ thấp đến trung bình (Nørlund 2006, trang 36; Wells-Dang 2014, trang 165). Các tổ chức, hội, nhóm chính thức của Việt Nam bao gồm bắt đầu từ các đoàn thể, hoặc chính xác hơn là các tổ chức chính trị - xã hội: Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Đoàn Thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Nông dân Việt Nam và Hội Cựu chiến binh. Tổ chức lớn nhất trong số này là Hội Liên hiệp phụ nữ Việt Nam với hơn 13 triệu hội viên. Nhiều người Việt Nam cũng tham gia vào các 'tổ chức xã hội' nhỏ hơn hoặc các 'hội nghề nghiệp'.

## Kết quả PAPI

Năm 2013, 49% người trả lời khảo sát PAPI trên toàn quốc là thành viên của ít nhất một tổ chức, hội, nhóm chính thức. Tại một số tỉnh trọng tâm của nghiên cứu này, tỷ lệ tham gia cao hơn nhiều (Bảng 2.3).

**Bảng 2.3 Tỷ lệ tham gia hội, nhóm và các tổ chức xã hội**  
(Câu hỏi PAPI số A106 2013)

Địa điểm	Tổng	Giới tính		Dân tộc		Nông thôn	Đô thị	Tính hình kinh tế		Quan hệ chính trị	
		Nam	Nữ	Kinh	Dân tộc thiểu số			Nam	Nữ	Có	Không
Trung bình toàn quốc	49%	43%	53%	49%	47%	49%	47%	57%	47%	85%	46%
Hòa Bình	84%	78%	89%	64%	89%	89%	68%	82%	84%	100%	83%
Quảng Trị	96%	96%	95%	96%	n/a	100%	81%	100%	95%	100%	95%
Ninh Thuận	47%	47%	47%	65%	39%	47%	44%	33%	48%	100%	45%

Dữ liệu PAPI cho thấy sự khác biệt về mức độ tham gia giữa các tỉnh của nghiên cứu này và theo các biến khác. Trên toàn quốc, nữ giới tham gia nhiều hơn nam giới, cho thấy tầm quan trọng của Hội Liên hiệp phụ nữ. Đồng bào dân tộc thiểu số tham gia gần như ngang bằng với người dân tộc Kinh trên cả nước, nhưng ít hơn nhiều ở tỉnh Ninh Thuận và nhiều hơn ở tỉnh Hoà Bình (nơi người dân tộc Mường chiếm 63% dân số).<sup>7</sup> Người nghèo có phần nào ít cơ hội tham gia hơn, nhưng người nghèo của tỉnh Ninh Thuận (bao gồm cả đồng bào dân tộc thiểu số) thực tế có tỷ lệ thành viên tổ chức, hội, nhóm cao hơn một chút so với mức trung bình cấp tỉnh. Những người khá giả hoặc có quan hệ với chính quyền có nhiều khả năng là thành viên tổ chức, hội, nhóm hơn nhiều.

Qua 4 năm dữ liệu PAPI đầy đủ (2011-14), tỷ lệ thành viên tổ chức, hội, nhóm trên toàn quốc đã tăng lên đáng kể (Bảng 2.4). 20% người trả lời PAPI là thành viên của Hội phụ nữ trong năm 2013 và 2014, tăng từ 17% năm 2011; chỉ riêng Hội phụ nữ đã chiếm gần nửa tổng số thành viên của các đoàn thể. Về tỷ lệ phần trăm, thành viên của Hội nông dân tăng nhanh nhất, từ 6% lên 10%.<sup>8</sup> Xu hướng tương tự cũng được ghi nhận trong các loại tổ chức xã hội khác, như hội phụ huynh, câu lạc bộ thể thao, hội đoàn tôn giáo, và tổ chức từ thiện: theo báo cáo tỷ lệ tham gia vào các loại tổ chức, hội, nhóm này năm 2014 tăng gấp đôi so với năm 2011.

<sup>7</sup> Không có dữ liệu về dân tộc thiểu số của tỉnh Quảng Trị. So sánh toàn quốc, Quảng Trị có 96% là thành viên tổ chức, hội, nhóm, tỷ lệ cao nhất trong số 63 tỉnh; thấp nhất là Lai Châu 17%. Hầu hết các tỉnh thuộc khu vực Đồng bằng sông Mêkông và Đông Nam Bộ có tỷ lệ thành viên tổ chức, hội, nhóm thấp hơn 50%, trong khi các tỉnh miền Bắc và miền Trung có tỷ lệ cao hơn (xem Phụ lục B).

<sup>8</sup> Đáng chú ý là ngân sách nhà nước cấp cho Hội nông dân năm 2014 gấp đôi năm 2011, trong khi trợ cấp cho các đoàn thể khác vẫn gần như giữ nguyên (trao đổi cá nhân, Viện nghiên cứu kinh tế và chính sách Việt Nam, tháng 4/2015). Đây có thể là nguyên nhân, hoặc hệ quả của sự tăng lên trong số lượng thành viên được báo cáo.

**Bảng 2.4. Thay đổi trong tỷ lệ thành viên tổ chức, hội, nhóm 2011-2014**  
(Câu hỏi PAPI số A016)

Loại tổ chức	2011	2012	2013	2014
Đảng Cộng sản	9%	8%	8%	9%
Đoàn thể <sup>9</sup>	34%	38%	40%	42%
Hội phụ nữ	17%	19%	20%	20%
Hội nông dân	6%	8%	9%	10%
Đoàn thanh niên	4%	4%	3%	4%
Công đoàn	4%	4%	4%	4%
Hội cựu chiến binh	4%	4%	4%	4%
Hội khác <sup>10</sup>	8%	8%	10%	13%
Hội phụ huynh	1%	1%	2%	3%
Câu lạc bộ thể thao	1%	1%	2%	3%
Tổ chức cộng đồng	3%	3%	2%	3%
Hội đoàn tôn giáo	1%	1%	2%	2%
Tổ chức từ thiện	1%	1%	1%	2%

### Kết quả nghiên cứu định tính

Những người được phỏng vấn nhắc đến một loạt các nhóm xã hội mà họ tham gia. Ngoài các đoàn thể, các tổ chức xã hội chính thức khác bao gồm Hội Người cao tuổi, Hội Chữ thập đỏ, Hội Khuyến học, và Hội Nạn nhân chất độc da cam (VAVA). Các nhóm kinh tế và sản xuất, như hợp tác xã và tổ hợp tác, tạo nên một loại nhóm xã hội quan trọng thứ hai. Các nhóm tín dụng và tiết kiệm phổ biến trên khắp đất nước, một số được tổ chức bởi các toàn thể, số khác được thành lập bởi tổ dân phố, dòng họ, hoặc hội đoàn tôn giáo. Đền chùa, nhà thờ, dòng họ và hội đồng hương có vai trò quan trọng trong nhiều cộng đồng. Trong số các nhóm không chính thức mà những người được phỏng vấn nhắc đến là các ban tổ chức lễ hội, nhóm trao đổi công việc, Hội Nông dân sản xuất giỏi, Quỹ tình thương, và các nhóm bộc phát được thành lập cho các sự kiện và ngày lễ nhất định như Ngày quốc tế phụ nữ hay dịp Tết. Dân tộc thiểu số có các nhóm đặc thù văn hoá để tổ chức thờ cúng và lễ hội, và các mục đích khác. Cuối cùng, các nhóm văn hoá và giải trí tồn tại rộng khắp, tổ chức các sự kiện văn nghệ, khiêu vũ, và thể thao.

Một số xã mà nhóm nghiên cứu đến thăm có luật tục địa phương hoặc hương ước để hướng dẫn và cơ cấu sự tham gia vào các nhóm. Ví dụ, tại một thôn của tỉnh Hòa Bình,

Hương ước cũng quan trọng như pháp luật. Người dân tham gia xây dựng và thực hiện hương ước, trong đó hướng dẫn về đám tang, đám cưới và bảo vệ môi trường. Mọi người tuân theo hương ước, đôi khi còn nhiều hơn quyết định của lãnh đạo xã. Người dân đóng góp cho hương ước; trưởng thôn soạn thảo, xã thông qua, và sau đó nó được dán tại nhà văn hoá thôn.

Mức độ tham gia cao nhất là ở tỉnh Quảng Trị, đặc biệt tại xã đồng bằng Triệu Hoà nơi tất cả người dân địa phương cho biết họ tham gia vào ít nhất một tổ chức hoặc nhóm. Cán bộ lãnh đạo địa phương thường là thành viên của ít nhất 2 hoặc 3 tổ chức, hội, nhóm chính thức cũng như các nhóm không chính thức hàng đầu tại địa bàn, ngoài trách nhiệm chính thức của họ. Sự tham gia vào các đoàn thể diễn ra trong cơ cấu nghiệp đoàn: thanh niên tại

<sup>9</sup> Tổng số không cộng chính xác từ các loại thành phần do làm tròn. Một số cá nhân có thể là thành viên của nhiều hơn một tổ chức, hội, nhóm.

<sup>10</sup> Tổng số bao gồm 5 loại thành phần được liệt kê trong bảng cộng với các loại khác (tổ chức nghề nghiệp, nhóm có quan tâm xã hội, hội người tiêu dùng, và hội doanh nghiệp) có tổng số thành viên theo báo cáo ít hơn 1%.

Triệu Hòa tham gia Đoàn Thanh niên, nam giới tham gia Hội nông dân, và 80% người già là thành viên Hội Người cao tuổi. Cựu chiến binh và người chịu ảnh hưởng của chiến tranh tham gia tích cực nhất vào các hoạt động quần chúng và cộng đồng.

Khi được hỏi về lý do tham gia, người trả lời nhấn mạnh các hoạt động có lợi cho thành viên, bao gồm cung cấp thông tin và kiến thức, tiếp cận với các quỹ tín dụng, hỗ trợ y tế, và tư vấn phát triển kinh doanh... Sự tham gia ngày càng tăng trong những năm gần đây có thể được hiểu như một dấu hiệu cho thấy chất lượng và giá trị cảm nhận từ các hoạt động này đang tăng lên. Các đoàn thể là kênh chủ yếu cho các thành viên tìm hiểu về các vấn đề, kế hoạch và chính sách của địa phương, và đóng góp ý kiến của họ, tạo nên một 'van an toàn' quan trọng để xác định các vấn đề mà người dân quan tâm. Việc tham gia như vậy cũng mang tính xã hội rõ rệt, vì hầu hết hàng xóm láng giềng và người làng cũng tham gia. Uy tín là nhân tố quan trọng thúc đẩy sự tham gia tích cực: ví dụ, 3 đoàn viên Đoàn thanh niên tại Triệu Hoà tổ chức một hoạt động gây quỹ bằng cách: họ mang giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của mình đi thế chấp để vay một khoản tiền nhỏ mua thiết bị điện tử, sau đó tổ chức biểu diễn âm nhạc để người dân địa phương tham gia và góp quỹ.

Những nhân tố tham gia như vậy cũng xuất hiện tại các xã khác, nhưng ở mức độ thấp hơn. Tại xã Đồng Tâm, tỉnh Hoà Bình, tỷ lệ tham gia vào Hội nông dân và Hội cựu chiến binh cao, nhưng Đoàn thanh niên khó thu hút đoàn viên vì hầu hết thanh niên đã đi các tỉnh khác để học tập và công tác. Các hoạt động của đoàn thể chủ yếu tập trung vào các vấn đề và nhiệm vụ riêng của họ: Hội nông dân hỗ trợ nông dân mất đất chuyển sang công việc phi nông nghiệp, và Hội cựu chiến binh thực hiện các chính sách nhà nước để mang lại lợi ích cho cựu chiến binh.

Mặt trận Tổ quốc, tổ chức liên minh của các đoàn thể và tổ chức xã hội khác, đặc biệt gần với cơ cấu nhà nước: ví dụ, tại phường Kinh Dinh, thành phố Phan Rang (Ninh Thuận), người đứng đầu MTTQ tại mỗi tổ dân phố cũng là Bí thư chi bộ. Tuy nhiên, hoạt động của MTTQ chủ yếu là từ thiện cho người nghèo và tổ chức lễ hội. Tỷ lệ tham gia của người dân tại Phan Rang cao đối với những người dân lớn tuổi nhưng thấp đối với thanh niên, đối tượng được phản ánh là ít quan tâm đến các hoạt động xã hội có tổ chức. Tại các xã nghèo hơn, phí hội viên được cho là một yếu tố hạn chế một số người dân tham gia, nhưng nói chung sự thiếu quan tâm là lý do chủ yếu.

## **Hộp 2.1 Mức độ tham gia ngày càng tăng của phụ nữ và đồng bào dân tộc thiểu số tại Hoà Bình**

Một phát hiện đáng chú ý là mức độ tham gia mạnh và ngày càng tăng vào các hội, nhóm và tổ chức xã hội của người dân tộc Mường tại tỉnh Hoà Bình. Tại phường Hữu Nghị, người dân tộc Mường được phỏng vấn đồng ý rằng 'sự tham gia hiện nay đã tốt hơn... Chúng tôi cố gắng phát biểu nhiều hơn tại các cuộc họp của xã' và nêu lên những lợi ích của việc tham gia như 'sự đoàn kết, gắn kết cộng đồng, học hỏi và cải thiện đời sống'. Tại xã Đồng Tâm, người dân hăng hái nói về sự tham gia của họ vào việc xây dựng, thực hiện và giám sát hương ước. Người dân Mường đã tăng mức độ đại diện của họ tại chính quyền xã và huyện, chiếm 22% số cán bộ xã và 34% số cán bộ huyện (mặc dù ít hơn tại cấp tỉnh). Theo một lãnh đạo đoàn thể, 'đồng bào dân tộc thiểu số sẽ tham gia nhiều hơn nếu chúng ta tạo môi trường tốt cho họ'. Sự tham gia vào các tổ chức, hội, nhóm có thể vừa là nguyên nhân vừa là hệ quả của sự hiện diện mạnh của đồng bào dân tộc trong cơ cấu lãnh đạo địa phương. Mức độ tham gia ngày càng tăng của đồng bào dân tộc có thể là yếu tố đóng góp cho sự tăng lên nói chung của việc tham gia tổ chức, hội, nhóm theo báo cáo PAPI.

Theo hầu hết những người được hỏi, mức độ tham gia của phụ nữ cũng tăng lên trong những năm gần đây. Phụ nữ chiếm 30% số cán bộ tại các đoàn thể thành phố và 15% số cán bộ tại các cơ quan chính quyền thành phố. Số chủ tịch xã là phụ nữ đã cao hơn trước kia, mặc dù theo như một cán bộ lãnh đạo huyện Lạc Thủy cho biết thì phụ nữ vẫn chịu sự ganh ghét và phản đối của một số đồng nghiệp nam bất chấp hiệu quả công việc tốt.

Một số người được hỏi tại cả tỉnh Hoà Bình và Ninh Thuận cho biết các cuộc họp của đoàn thể chủ yếu vì mục đích thông báo cho các thành viên về các chính sách và kế hoạch của nhà nước mà không thảo luận về các chính sách và kế hoạch đó. Trong trường hợp này, đoàn thể có chức năng phong trào nhiều hơn là tham gia hay tham vấn. Một số đại diện đoàn thể được phỏng vấn hiểu biết rất ít về các chính sách của địa phương về quy hoạch kinh tế-xã hội, ngân sách và các vấn đề đất đai. Trong trường hợp này, việc là thành viên của tổ chức, hội, nhóm chưa hẳn đã dẫn đến sự đóng góp cho các kế hoạch và chính sách quản trị của địa phương. Điều này sẽ được phân tích dưới đây.

### **2.3. Tham gia phát triển kinh tế-xã hội và các chương trình của nhà nước**

Khác với sự tham gia vào các tổ chức, hội, nhóm bao gồm hoạt động từ thiện, sự kiện cộng đồng, và hoạt động xã hội, nội dung 'tham gia vào các vấn đề kinh tế-xã hội' bao gồm đất đai, giám sát thu chi ngân sách, và đóng góp tự nguyện cho sự phát triển của địa phương (thường được hiểu là xây dựng cơ sở hạ tầng). Nói chung, mức độ tham gia vào các vấn đề kinh tế-xã hội thấp hơn tham gia vào các tổ chức, hội, nhóm, có thể do người dân thấy được ít lợi ích trực tiếp hơn từ sự tham gia của họ. Mức độ tham gia cao hơn khá nhiều đối với các vấn đề ảnh hưởng trực tiếp nhất đến đời sống người dân. Những người dân có quan hệ chặt chẽ với các đoàn thể hoặc chính quyền địa phương tham gia tích cực hơn vào các vấn đề kinh tế-xã hội.

Sự tham gia của người dân vào các vấn đề kinh tế - xã hội không thay đổi rõ ràng qua các năm. Nghiên cứu về vốn xã hội của Việt Nam cho thấy mức độ tham gia giảm theo thời gian (OECD 2014, trang 85). Nghiên cứu *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ* 2006 chỉ ra rằng việc 'tham gia cộng đồng' trong một dự án của tổ chức phi chính phủ hoặc dự án tài trợ không nhất thiết dẫn đến sự tham gia với tư cách và bản phận công dân (McElwee và Hà 2006, trang 2).

Hình thức tham gia chủ yếu của người dân vào phát triển kinh tế-xã hội là **hợp dân** hay **hợp thôn**. Pháp lệnh THDCCS và các luật khác quy định phải có các cuộc họp dân, nhưng không quy định cụ thể cách thức tổ chức, mức độ thường xuyên và nội dung cụ thể của các cuộc họp đó. Việc tham gia vào các cuộc họp nhiều khi được coi là hình thức. Việc có nhiều cơ hội để người dân tham gia cũng không gây ảnh hưởng thực sự đối với hiệu quả quản trị công (OECD 2014, trang 24).

#### **Kết quả PAPI**

Trong báo cáo PAPI, sự tham gia vào các vấn đề quy hoạch đất đai và giám sát thu chi ngân sách được bao gồm trong nội dung 2 (Công khai, minh bạch), và đóng góp tự nguyện là một nội dung thành phần của Tham gia của người dân ở cấp cơ sở. Vì mục đích của phân tích này, tất cả được coi là các khía cạnh có liên quan của sự tham gia trực tiếp. Tuy nhiên, kết quả chỉ số PAPI tổng hợp ở cấp quốc gia về các nội dung thành phần này không thay đổi từ năm 2011.

Dữ liệu PAPI trong Bảng 2.5 cho thấy mức độ tham gia kinh tế-xã hội nói chung khá thấp, với tỷ lệ người dân được biết về thông tin thu chi ngân sách của xã/phường có phần cao hơn đóng góp tự nguyện hay hiểu biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Kết quả Chỉ số PAPI năm 2014 cho thấy, nội dung Công khai, minh bạch có điểm số cao hơn trong những năm trước, trừ chỉ tiêu về tỷ lệ người dân được biết thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giảm xuống còn 16% trên phạm vi toàn quốc (PAPI 2014, trang 17). Hiểu biết của người dân về các khoản thu chi ngân sách đang tăng lên, nhưng tỷ lệ những người thực sự đã đọc bảng kê thu chi ngân sách giảm từ 37% năm 2011 xuống 33% năm 2014 (trang 50). Chỉ 8% số người trả lời trên toàn quốc cho biết họ đã đọc và tin vào tính chính xác của thông tin về thu chi ngân sách của xã/phường (trang 52).

**Bảng 2.5. Đóng góp tự nguyện, tham gia giám sát thu chi ngân sách và quy hoạch sử dụng đất (dữ liệu PAPI 2013)**

Câu hỏi PAPI số	Mô tả	Trung bình toàn quốc	Giới tính		Dân tộc		Nông thôn	Đô thị	Tính hình kinh tế		Quan hệ chính trị	
			Nam	Nữ	Kinh	Dân tộc thiểu số			Tốt	Không tốt	Có	Không
109ba	Đóng góp tự nguyện cho công trình công cộng (năm trước)	19%	20%	17%	17%	30%	17%	26%	14%	19%	17%	19%
203	Các khoản thu chi ngân sách của xã/phường được công bố công khai	37%	38%	37%	39%	29%	37%	40%	46%	36%	70%	35%
203b	Tin tưởng vào tính chính xác của thông tin về thu chi ngân sách đã được công bố	74%	77%	72%	75%	71%	72%	81%	81%	73%	84%	73%
204	Biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất ở xã/phường	21%	24%	18%	22%	14%	20%	24%	26%	20%	42%	19%

Có những sự khác biệt theo giới tính, dân tộc, địa lý và tình hình kinh tế hộ nhưng không đáng kể, trừ phát hiện là đồng bào dân tộc thiểu số cho biết có nhiều đóng góp tự nguyện hơn. (Tại Hoà Bình, tỷ lệ này là gần 50%). Người nghèo và đồng bào dân tộc thiểu số có tỷ lệ tham gia gần như tương đương với những người khá giả hơn và lý do cho việc này vẫn không rõ ràng. Nhóm duy nhất có tỷ lệ tham gia cao hơn đáng kể so với mức trung bình là những người có quan hệ với chính quyền và họ đặc biệt biết nhiều thông tin hơn về các khoản thu chi ngân sách và quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất.

### Kết quả nghiên cứu định tính

Các cuộc phỏng vấn người dân cho thấy mức độ quan tâm và lo ngại khá cao đối với các vấn đề đất đai, so với mức độ quan tâm đến ngân sách và quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội. Mức độ tham gia và thái độ đối với việc tham gia khác nhau theo giới tính, dân tộc, độ tuổi, trong đó những người công nhân di cư tham gia ít nhất. Cơ chế chủ yếu để thu thập ý kiến phản hồi của người dân là thông qua các cuộc họp thôn. Tại các địa điểm nghiên cứu, người dân nói rằng các cuộc họp thôn diễn ra mỗi quý hoặc nửa năm một lần (trường hợp nửa năm thì trùng với các cuộc họp giữa năm của HĐND xã<sup>11</sup>). Một số nơi cho biết các cuộc họp diễn ra thường xuyên hơn hoặc khi cần thiết, do trường thôn tổ chức phối hợp với lãnh đạo đoàn thể.

Theo một người tham gia thảo luận nhóm tại Hoà Bình, mức độ tham gia cá nhân đã tăng dần lên: 'Mức độ tham gia giờ đã khá hơn, khi tôi đến tham dự các cuộc họp, tôi phát biểu nhiều hơn ... và cố gắng nhiều hơn một chút' (xem Hộp 2.1). Ví dụ xã Phước Tân, Ninh Thuận có 38% hộ nghèo (và 96% người dân tộc Raglai), nhưng mức độ tham gia vào các hoạt động kinh tế-xã hội không thấp hơn các khu vực đô thị. Số lượng người tham gia vào các cuộc họp thôn được phản ánh là cao, và các cuộc họp kết hợp giữa việc thảo luận về vấn đề sử dụng đất, trồng trọt và vấn đề xã hội với việc báo cáo về các kế hoạch của xã và huyện. Tại một địa điểm ở tỉnh Quảng Trị, ngân sách địa phương được thảo luận 6 tháng một lần và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của xã được thảo luận một năm một lần. Những người được hỏi nhấn mạnh rằng các cuộc họp thôn là kênh hiệu quả nhất cho người dân địa phương thảo luận về các vấn đề kinh tế-xã hội và nêu lên mối quan tâm của mình để thảo luận với chính quyền địa phương. Ước tính khoảng 70-80% hộ gia đình có đại diện tham dự các cuộc họp thôn.

<sup>11</sup> Vai trò của HĐND được trao đổi trong phần 3.



Tại các địa điểm khác, người dân cho biết (và cán bộ địa phương phản nản) rằng sự tham gia thường mang tính hình thức. Tại một xã của tỉnh Hoà Bình, các cuộc họp được phản ánh là chỉ thông báo cho người dân địa phương về các chính sách và kế hoạch đã được chính quyền quyết định. Người dân ít tham gia các cuộc họp đó do thiếu sự thảo luận thực sự. Do đó, người dân không nhận được đủ thông tin về các chính sách và hiếm khi có khả năng ảnh hưởng đến việc thực hiện chính sách. Một số cơ quan chính quyền địa phương coi 'trình độ dân trí thấp' của người dân là lời giải thích cho mức độ tham gia yếu; ít cơ hội để đóng góp cũng có thể được coi là nguyên nhân dẫn đến thiếu hiểu biết và nhận thức kém. Ngay cả khi người dân đến tham dự các sự kiện và các cuộc họp, họ cũng không tham gia thực chất vào việc ra quyết định và thường không biết về những quyết định cuối cùng. Theo lời những người được hỏi tại Phan Rang, Ninh Thuận, mức độ tham gia thấp này cũng có thể được hiểu là sự hài lòng nói chung với các điều kiện địa phương, thay vì được hiểu theo chiều ngược lại.

Trong khi tất cả các thành viên của một hộ gia đình có cơ hội tham gia vào các tổ chức, nhóm, hội phù hợp, thường mỗi hộ gia đình chỉ có một người tham dự các cuộc họp về các vấn đề đất đai, ngân sách hoặc cơ sở hạ tầng – thông thường là chủ hộ, trong đó nam giới chiếm đa số. Một người được phỏng vấn tại Quảng Trị nói rằng 'những người chưa kết hôn thường không tham dự các cuộc họp thôn, do họ không quan tâm nhiều và cha mẹ của họ không khuyến khích họ tham dự'. Một người khác ở cùng địa điểm cho biết những người sống dọc tuyến đường chính thường tham gia nhiều hơn, mặc dù những vùng xa xôi hiện cũng đã có đường vào.

Khi tham gia vào các vấn đề kinh tế - xã hội, người dân quan tâm nhiều nhất đến quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Đây là kết quả chung cho cả người dân đô thị và nông thôn trong nghiên cứu định tính này (và khác về tầm quan trọng với dữ liệu PAPI). Tại một số địa điểm tại Hoà Bình và Ninh Thuận, những người được hỏi khen ngợi các dự án về quản lý đất đai được Oxfam tài trợ là hữu ích trong việc cung cấp thông tin về các vấn đề đất đai. Một số người tham gia thảo luận nhóm tại các tỉnh này đã mất đất nông nghiệp do các chính sách đô thị hoá và công nghiệp hoá. Trước đó, trong và sau khi tái định cư, họ đã tham dự nhiều cuộc họp dân để thảo luận về các mục đích thay đổi kế hoạch sử dụng đất, kế hoạch đền bù và tái định cư, việc thực hiện và kết quả của các thảo luận này. Chỉ có vấn đề ô nhiễm môi trường thu hút được mức độ quan tâm tương đương của cộng đồng so với vấn đề đất đai. Vấn đề này xuất hiện tại một số địa điểm nghiên cứu gần với các nhà máy hoặc bãi rác thải.

Theo một người được phỏng vấn tại Hoà Bình,

Người dân địa phương, bao gồm đồng bào dân tộc thiểu số, quan tâm nhiều đến vấn đề đất đai. Họ tham gia vào nhiều cuộc họp dân về kế hoạch quản lý đất đai và đóng góp ý kiến, vì đất đai gắn liền với cuộc sống của họ. Chỉ khi hầu hết người dân địa phương đồng ý với một kế hoạch quản lý đất đai thì kế hoạch đó mới được UBND phê duyệt và thực hiện. Một số kế hoạch phải được thương thảo vài lần trước khi được phê duyệt.

Tại Ninh Thuận, mức độ quan tâm cũng cao, nhưng chất lượng tham gia lại khác: 'Trước hết, nhà nước xây dựng kế hoạch, sau đó có các cuộc họp với dân để thông báo về kế hoạch đó. Trước các cuộc họp này, người dân không hề biết gì về kế hoạch. Sau đó [lãnh đạo] đưa bản đồ ra'. Trong trường hợp này, lãnh đạo 'báo cáo với dân để dân biết', nhưng dân không bàn, làm hay kiểm tra một cách thống nhất.

Theo Pháp lệnh THDCCS (Điều 8), kế hoạch sử dụng đất phải được niêm yết tại trụ sở UBND và HĐND cấp xã; kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội và các thông tin khác phải được công khai thông qua các cuộc họp của địa phương hoặc trên hệ thống loa truyền thanh. Nhóm nghiên cứu thấy rằng các cơ chế này có nhưng chưa đủ. Tại một địa điểm, bản đồ sử dụng đất được niêm yết tại trụ sở UBND xã nhưng không đọc được và không rõ nét; đại diện của đoàn thể địa phương cho biết chính họ cũng không thể hiểu được bản đồ đó. Hệ thống loa truyền thanh chưa hiệu quả trong việc truyền đạt thông tin, thậm chí còn giả định là người dân địa phương nghe phát thanh và có thể hiểu được nội dung thông báo (nếu

ngôn ngữ bản địa của họ không phải là tiếng Việt). Các cuộc họp có thể là nơi để trao đổi nhiều hơn, nhưng rốt cuộc vẫn chỉ là kiểu thông tin một chiều - lãnh đạo công bố đến người dân những thay đổi trong kế hoạch sử dụng đất. Theo một người được phỏng vấn ở tỉnh Quảng Trị "người dân địa phương không biết nhiều về kế hoạch quản lý đất, vì tất cả các hoạt động đo đạc và quy hoạch đất đai được các cán bộ địa chính tại UBND thực hiện mà không có sự tham gia của người dân địa phương". Đại diện của các đoàn thể cũng cho biết họ không được mời tham gia, vì kế hoạch này là nhiệm vụ của cán bộ UBND.

Thực tế, phần lớn việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất được chỉ đạo từ các quyết định ở cấp huyện hoặc cấp cao hơn, một xu hướng tái kiểm soát được quy định trong Luật Đất đai sửa đổi 2013 (Oxfam và Landa 2014). Cấp xã/phường có trách nhiệm thực hiện các quyết định sử dụng đất, nhưng không thể thay đổi các quyết định đó. Ví dụ, việc sử dụng đất tại thị trấn Krông Klang (trung tâm hành chính huyện Dakrong, Quảng Trị) chịu ảnh hưởng lớn của việc mở rộng các toà nhà và cơ quan của chính quyền huyện, một tình huống hoàn toàn nằm ngoài tầm kiểm soát của chính quyền thị trấn. Điều này có thể lý giải cho phát hiện là mặc dù nhận được mức độ quan tâm cao của người dân, chỉ số quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất vẫn nhận được số điểm thấp nhất trong số các chỉ số thành phần của nội dung Công khai, minh bạch trong PAPI (báo cáo 2014, trang 45).

So với vấn đề sử dụng đất, **vấn đề ngân sách** và **quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội** thu hút khá ít sự quan tâm của người dân tại các địa điểm nghiên cứu. Theo một lãnh đạo địa phương tại Hoà Bình,

Về vấn đề công khai, minh bạch ngân sách địa phương, khó mời được tất cả mọi người tham gia. Người dân địa phương không quan tâm nhiều đến ngân sách địa phương vì họ bận rộn với cuộc sống hàng ngày của họ. Chính quyền địa phương cũng thấy khó thu thập ý kiến của người dân về ngân sách khi họ không có thẩm quyền quyết định ngân sách lớn đến mức nào. Hoà Bình là một tỉnh nghèo và vẫn phụ thuộc vào ngân sách nhà nước. Vì thế chính quyền địa phương không có nhiều quyền tự do quyết định ngân sách địa phương. Sự tham gia trực tiếp của người dân tuy thuộc vào việc liệu có một môi trường khuyến khích sự tham gia không, thậm chí trong các cộng đồng dân tộc thiểu số.

Những câu chuyện tương tự như vậy cũng được ghi nhận từ các địa điểm khác. Lời giải thích chung cho sự thiếu quan tâm này là người dân coi những vấn đề đó ít liên quan đến họ, trong khi họ quan tâm góp ý để thay đổi các kế hoạch quản lý đất đai vì việc này ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống và sinh kế của họ. Vấn đề ngân sách và quy hoạch, theo như các thành viên nhóm thảo luận tại tỉnh Hoà Bình, được coi là công việc của trường thôn và cán bộ xã. Tại Ninh Thuận, thậm chí khi ngân sách của xã/phường và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội được công bố công khai thì người dân cũng ít quan tâm: tại các vùng nông thôn, điều này được cho là do tình trạng đói nghèo và người dân quá bận rộn để kiếm sống (thiếu thời gian tham gia), trong khi tại thành phố Phan Rang, nhiều người dân cảm thấy rằng các vấn đề phát triển kinh tế-xã hội không liên quan đến họ (thiếu sự quan tâm tham gia). Một số cán bộ cho rằng người dân chỉ quan tâm đến các vấn đề riêng của họ như vấn đề đất đai, mà không quan tâm đến các vấn đề chung của cộng đồng. Theo như một lãnh đạo đoàn thể, 'người dân đi họp nếu họ biết họ có thể được nhận 20.000 đồng. Nếu không thì họ không tham dự hoặc không quan tâm cuộc họp là về nội dung gì'.

Tại một số địa điểm, sự thờ ơ rõ ràng của người dân đi kèm với sự kém tin tưởng vào các số liệu thu chi ngân sách của chính quyền địa phương. Theo kết khảo sát PAPI, trên phạm vi toàn quốc, 74% những người đã xem bản kê thu chi ngân sách địa phương cho rằng số liệu được niêm yết là chính xác, nhưng tại Hoà Bình, tỷ lệ này chỉ là 48%. Một người dân tại Hoà Bình nói: 'Làm sao chúng tôi có thể tin những con số đó khi mà chúng tôi thấy chính quyền địa phương liên tục phàn nàn về việc không có vài triệu đồng cho công trình công cộng, trong khi họ luôn có hàng trăm triệu đồng cho công trình riêng của họ?!' Một lời giải thích khác cho sự không tin tưởng vào số liệu ngân sách là: ngân sách sau này lại bị thay đổi, không giống như các kế hoạch được công bố trước đó.

Những câu trả lời về **đóng góp tự nguyện** cho thấy sự pha trộn giữa tham gia tích cực và không quan tâm thụ động. Những người được phỏng vấn theo nhóm tại Hoà Bình, nơi có tỷ lệ đóng góp cao, cho rằng họ tham gia giám sát việc xây dựng công trình công cộng tại thôn của họ vì người dân địa phương đóng góp một phần lớn khoản đầu tư vào công trình. Điều này trái ngược với sự thiếu quan tâm đến ngân sách xã và kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội. Tương tự, tại thành phố Phan Rang, người dân tham gia vào nhiều cuộc họp trước, trong và sau các dự án xây dựng được chi trả 40-60% từ nguồn đóng góp của địa phương. Tại huyện vùng cao Đakrong, Quảng Trị, những người được hỏi cho biết đói nghèo là lý do cho mức độ đóng góp thấp.

Những người được hỏi tại Bác Ái, Ninh Thuận khen ngợi một dự án của Oxfam mới đây đã nâng cao chất lượng giám sát việc xây dựng các công trình công cộng tại địa phương, vì người dân có quyền làm chủ nhiều hơn đối với các dự án này chứ không chỉ coi đó là trách nhiệm của chính quyền. Người dân đã tận dụng các Ban TTND và Ban GSĐTCD tại mỗi xã, vốn không hoạt động tích cực lắm (xem mục 2.4). Tại Phan Rang, Ban GSĐTCD của phường do MTTQ tổ chức và điều hành trong đó những người không phải là thành viên của MTTQ ít tham gia. Ngân sách ít ỏi cho hoạt động của các ban này ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả giám sát.

Người dân đóng góp tiền hàng năm cho 9 hoặc nhiều hơn các loại quỹ khác của địa phương, ví dụ như Quỹ An ninh quốc phòng (20.000 đồng một năm), Quỹ Xóa đói giảm nghèo, Quỹ Đền ơn đáp nghĩa (30.000 đồng một năm). Những khoản đóng góp này về lý thuyết là tự nguyện nhưng trong thực tế thường được coi là bắt buộc, trừ một số gia đình nhất định được miễn. Các gia đình nghèo không đóng Quỹ Xóa đói giảm nghèo nhưng có thể đóng góp cho các quỹ khác tùy vào khả năng của họ. Tuy nhiên, quy định không rõ ràng: một số người được phỏng vấn phàn nàn rằng theo chính sách, người nghèo và cận nghèo được miễn một số loại phí nhất định, nhưng trong thực tế họ vẫn phải đóng. Thông tin về mức đóng và số tiền chính xác được thu có phần khác nhau theo địa điểm, trong đó số tiền đóng góp thường thấp hơn tại các huyện nghèo. Các khoản đóng góp thường được coi là minh bạch, có sổ sách công khai ghi ai đóng bao nhiêu. Tuy nhiên, người dân không có nhiều thông tin về việc các quỹ đó được sử dụng như thế nào, điều này nói chung liên quan đến mức độ quan tâm thấp đối với việc giám sát thu chi ngân sách. Theo một người được phỏng vấn trong nhóm: 'Ngân sách của phường là vấn đề rất xa vời'.

Một phát hiện chung tại tất cả các địa điểm phỏng vấn là **thanh niên** tham gia với mức độ thấp hơn người lớn tuổi. Nhiều người trẻ rời nhà để học tập và làm việc tại các tỉnh, thành phố khác, một số chuyển đi hẳn. Sự di cư của thanh niên là một nhân tố quan trọng tại tất cả các địa điểm nghiên cứu trừ thành phố Phan Rang. Tại địa bàn nông thôn, khoảng một nửa số gia đình có một hoặc nhiều thành viên rời tỉnh đi làm tại nơi khác (khoảng 700 thanh niên từ một xã tại Quảng Trị, và 40% dân số tại một xã của tỉnh Hoà Bình), trong đó có một số ít đi xuất khẩu lao động tại các quốc gia Châu Á và Trung Đông. Vì chỉ còn ít người trẻ hoạt động tại địa phương, Đoàn Thanh niên có vai trò hạn chế, tập trung chủ yếu vào các sự kiện từ thiện và các dự án về vệ sinh và an toàn giao thông tại địa phương.

Những người dân di cư rõ ràng không thể tham gia vào các vấn đề kinh tế-xã hội tại nơi họ chuyển đi, và có thể cũng không thể tham gia tích cực tại nơi họ chuyển đến. Các địa điểm trong nghiên cứu định tính này không nhận nhiều người chuyển đến từ những nơi khác, nhưng những người đã đến (như 50 hộ dân tộc thiểu số chuyển đến từ một địa điểm có đập thủy điện sang một khu vực tái định cư tại Hoà Bình) có vẻ không hoà nhập tốt vào đời sống xã hội và chính trị tại nơi ở mới, và được một số cán bộ coi là một gánh nặng hành chính hơn là một tài sản.

Như đã nói ở trên, **đồng bào dân tộc thiểu số** nhìn chung ít có cơ hội tham gia vào các vấn đề kinh tế-xã hội hơn người dân tộc Kinh, nhưng ít nhất có thể đóng góp tự nguyện cho các công trình công cộng. Theo kết quả nghiên cứu định tính với dân tộc Raglai tại Ninh Thuận, dân tộc Vân Kiều và Paco tại Quảng Trị, và dân tộc Mường và Thái tại Hoà Bình, mức độ tham gia của các nhóm dân tộc cụ thể tại các địa điểm nhất định có thể khác nhau

đáng kể. Chất lượng quản trị công tại huyện vùng cao Đakrong, Quảng Trị, thấp hơn so với các vùng đồng bằng nơi người Kinh sinh sống,<sup>12</sup> nhưng hiệu ứng này không đáng kể tại các tỉnh khác. Một yếu tố phổ biến tại tất cả các vùng dân tộc thiểu số là: thông tin được in ra, như ngân sách và sơ đồ sử dụng đất, chỉ có bằng tiếng Việt và không có tiếng dân tộc. Thậm chí khi được giải thích bằng tiếng địa phương trong các cuộc họp dân (tại những vùng đồng bào dân tộc thiểu số chiếm đa số) thì việc sử dụng nhiều từ ngữ trừu tượng như ‘quy hoạch phát triển kinh tế-xã hội’ trong thảo luận có thể khiến người dân thấy khó có thể tham gia tích cực.

Mức độ khác biệt về **giới** trong tham gia vào các vấn đề kinh tế-xã hội không đồng đều tại các địa phương. Tại một địa điểm ở tỉnh Hoà Bình, phỏng vấn cho thấy phụ nữ tham gia vào các hoạt động công cộng bằng hoặc nhiều hơn so với nam giới, một xu hướng có thể do có các cơ hội đào tạo, sự cấp tiến của lãnh đạo địa phương, và các yếu tố cá nhân. Tại các địa điểm khác, sự tham gia của phụ nữ được cho là hạn chế hơn do trách nhiệm gia đình, yếu tố thời gian và khoảng cách đi lại. Ví dụ, phụ nữ tại một địa điểm tham gia chương trình tiết kiệm và vay vốn nhưng không tham gia vào các cuộc họp của làng, xã. Khác biệt trong trình độ được coi là một nhân tố bổ sung khác. Mặc dù vậy, nhóm nghiên cứu thấy có một số ví dụ tốt về sự tham gia tích cực của phụ nữ tại cả 3 tỉnh đến nghiên cứu (xem Hộp 2.1 phần trước).

Theo một người tham gia phỏng vấn nhóm tại Ninh Thuận, ‘tham gia có nghĩa là giúp nhau’. Câu nói này tổng hợp cả khả năng và hạn chế của sự tham gia kinh tế-xã hội: người dân có động lực tham gia vì lợi ích chung và mong muốn ủng hộ cho các thành viên khác trong cộng đồng, nhưng chất lượng tham gia thường vẫn ở mức độ ‘giúp nhau’, chứ chưa tham gia và đóng góp cho các quy trình quản trị ở các mức độ cao hơn. Tùy vào quan điểm của từng người, mức độ ít quan tâm của người dân vào các quy trình ngân sách và quy hoạch có thể được hiểu là kết hợp giữa sự thờ ơ và hậu quả của việc ra quyết định từ trên xuống. Khi người dân có nhiều cơ hội tham gia hơn, như trong các dự án quản trị của Oxfam tại Ninh Thuận, thì sự quan tâm cũng tăng lên, mặc dù khả năng tiếp nhận thông tin của người dân và cán bộ vẫn còn là vấn đề.

#### **2.4. Trách nhiệm giải trình và giải quyết tranh chấp**

Mục này xem xét các khía cạnh của **mối quan hệ tương tác trực tiếp của người dân với chính quyền**, mà PAPI gọi là ‘Trách nhiệm giải trình với người dân’. Cơ cấu trách nhiệm giải trình, được quy định trong Pháp lệnh THDCCS, Luật khiếu nại, tố cáo, và các chính sách khác của Đảng và nhà nước, cho phép người dân giám sát chính quyền địa phương (phần ‘dân kiểm tra’ của khẩu hiệu dân chủ cơ sở) cũng như giải quyết các tranh chấp tại địa phương. Kết quả PAPI về trách nhiệm giải trình với người dân không thay đổi nhiều từ khi cuộc khảo sát được bắt đầu. Tuy nhiên nhiều người được hỏi tại các địa điểm nghiên cứu định tính cho rằng ‘dân kiểm tra’ là phần yếu nhất của sự tham gia trực tiếp.

---

<sup>12</sup> Tỉnh cờ là không có huyện vùng cao nào được bao gồm trong mẫu PAPI ‘xác suất quy mô dân số - PPS’ cho tỉnh Quảng Trị, không giống như các tỉnh khác đến thăm (và hầu hết các tỉnh khác có người dân tộc thiểu số). Nếu huyện Đakrong đã được chọn, kết quả tổng thể cho tỉnh Quảng Trị có thể sẽ khác, đặt ra câu hỏi cho sự khẳng định trong báo cáo PAPI 2014 là phương pháp PPS là ‘phương pháp tối ưu nhất có thể giảm thiểu thiên kiến và đảm bảo tính đại diện’ (trang 21).

## Kết quả PAPI

Trên phạm vi toàn quốc, một tỷ lệ khá nhỏ người dân được khảo sát trong PAPI 2013 đã từng khiếu nại hoặc phản ánh khúc mắc với lãnh đạo thôn và/hoặc xã. (Một số người được hỏi có thể trả lời ‘có’ cho cả 2 phần của câu hỏi). Nam giới, người Kinh, người thành thị, người khá giả và người có quan hệ với chính quyền có khả năng tham gia nhiều hơn với chính quyền địa phương, nhưng không chênh lệch lớn. Người dân thường liên hệ với trưởng thôn trước khi liên hệ với lãnh đạo xã. Trong số các địa điểm nghiên cứu, kết quả của tỉnh Quảng Trị cao gần bằng mức trung bình toàn quốc, Hoà Bình cao hơn mức trung bình một chút, và Ninh Thuận gần như bằng 0 (0,2% người dân được hỏi cho biết họ đã liên hệ với trưởng thôn và 0,7% liên hệ với lãnh đạo xã).

Các câu hỏi PAPI về trách nhiệm giải trình với người dân tập trung vào Ban Giám sát Đầu tư Cộng đồng (Ban GSĐTCĐ) và Ban Thanh tra Nhân dân (Ban TTND). Pháp lệnh THDCCS (Điều 24) quy định phải thành lập Ban TTND tại tất cả các địa phương, nhưng chỉ có 37% người trả lời khảo sát PAPI năm 2013 trên toàn quốc biết được xã hoặc phường của họ có Ban TTND (Bảng 2.6). Theo kết quả khảo sát PAPI năm 2014, tỷ lệ này vẫn thấp, chỉ là 36%. (Một câu hỏi tương tự không được bao gồm trong Bảng 2.6 hỏi về hiểu biết về Ban GSĐTCĐ, với kết quả thậm chí còn thấp hơn: chỉ 17% người trả lời năm 2013 biết được là xã của họ có Ban GSĐTCĐ). Chỉ khoảng một nửa số người biết về Ban TTND cho rằng các Ban này đang hoạt động hiệu quả: khi kết hợp câu hỏi chính (303) và câu hỏi thành phần (303b), chưa đến 20% người dân cho rằng Ban TTND hoạt động hiệu quả. Tại Ninh Thuận, con số này là 4%. Những kết quả này cho thấy tại phần lớn các địa điểm, các cơ cấu tham gia này chỉ tồn tại trên giấy tờ và bị ẩn đi đối với nhiều hoặc phần lớn người dân.

**Bảng 2.6 Kết quả PAPI chọn lọc về trách nhiệm giải trình với người dân (2013)**

Câu hỏi PAPI số	Mô tả	Trung bình toàn quốc	Giới tính		Dân tộc		Nông thôn	Đô thị	Tính hình kinh tế		Quan hệ với chính quyền	
			Nam	Nữ	Kinh	Dân tộc thiểu số			Tốt	Không tốt	Có	Không
301	Liên hệ với trưởng thôn/tổ trưởng tổ dân phố để giải quyết khúc mắc	14%	15%	13%	15%	10%	13%	16%	18%	13%	24%	13%
301	Liên hệ với cán bộ xã/phường để giải quyết khúc mắc	9%	10%	8%	9%	6%	9%	9%	11%	8%	14%	8%
303	Biết được xã/phường có Ban thanh tra nhân dân	37%	41%	33%	38%	26%	36%	38%	44%	36%	67%	34%
303b	Ban thanh tra nhân dân hoạt động có hiệu quả	50%	52%	45%	51%	42%	49%	51%	60%	48%	73%	45%

## Kết quả nghiên cứu định tính

Các cuộc phỏng vấn trực tiếp phát hiện được những lỗ hổng lớn trong việc người dân giám sát, đồng thời chỉ ra một số đổi mới của cơ quan chính quyền địa phương. Các khúc mắc xã hội trong phạm vi thôn thường được giải quyết thông qua các cuộc họp do trưởng thôn chủ trì. Tại các địa điểm có mức độ mâu thuẫn khá thấp, như xã Triệu Hoà, Quảng Trị, nhiều vấn đề có thể được giải quyết tại cấp này vì lãnh đạo thôn được tin tưởng và tôn trọng, người dân đã quen với hình thức họp hành, và mức độ gắn kết xã hội và đồng nhất cao mà không có nguồn mâu thuẫn lớn nào từ bên ngoài. Trưởng hợp không thể giải quyết tại cấp thôn, người dân có thể tìm tới MTTQ hoặc UBND xã, nơi có phòng tiếp dân. Ví dụ, tại một địa điểm của tỉnh Hoà Bình, cán bộ địa chính của xã đóng vai trò tích cực trong việc giải quyết các tranh chấp về đất ở thôn. Các thôn và một số xã có hòm thư góp ý giấu tên (theo

quy định trong Pháp lệnh THDCCS Điều 20), nhưng nhóm nghiên cứu không thấy bằng chứng nào chứng minh những hòm thư này được sử dụng thường xuyên. HĐND cũng không phải là một kênh thường xuyên để nhận khiếu nại và giải quyết tranh chấp.

Hiệu quả của các cơ chế trách nhiệm giải trình suy giảm nghiêm trọng trong những lĩnh vực có mâu thuẫn địa phương lớn, như các tranh chấp đất đai liên quan đến các nông/lâm trường quốc doanh và doanh nghiệp trồng rừng. Trong trường hợp này, người dân có xu hướng 'vượt cấp', đưa vấn đề của thôn trực tiếp lên xã hoặc huyện, thậm chí các cấp cao hơn. Tranh chấp đất đai là một vấn đề quan trọng tại 3 trong số 6 xã/phường mà nhóm nghiên cứu đến thăm. Ví dụ, tại một xã của tỉnh Hoà Bình, những người được hỏi nhắc đến một mâu thuẫn đất đai phức tạp trước năm 2013, nhưng nói rằng tranh chấp này phức tạp nhưng không có kiện tụng vượt cấp, đã có phản hồi có trách nhiệm'. Trong một trường hợp được phản ánh khác, chính quyền xã không thể (hoặc không sẵn sàng) giải quyết vấn đề trong phạm vi xã, và người dân thôn đã khiếu nại lên cấp huyện. Mặc dù người dân trong thôn có mối quan hệ chặt chẽ nhất với trưởng thôn chứ không phải lãnh đạo xã, nhưng một người được phỏng vấn tại địa điểm này nói rằng 'người dân địa phương không nhờ cậy được nhiều vào trưởng thôn để giải quyết khúc mắc của họ. Trong nhiều trường hợp, họ đi thẳng lên văn phòng xã, huyện và tỉnh vì họ cho rằng khúc mắc của họ có thể được giải quyết nhanh hơn ở đó'.

Cơ quan chính quyền địa phương ở tất cả các cấp không giải quyết được một số vấn đề nghiêm trọng. Tại một địa điểm nghiên cứu, một nhà máy đường và một nhà máy giấy gây ô nhiễm nước, tiếng ồn và không khí nghiêm trọng cho cộng đồng xung quanh trong hơn 10 năm. Thậm chí sau khi chính quyền phường và người dân tiến hành nhiều cuộc họp và thảo luận với chính quyền thành phố, các nhà máy vẫn không được di dời và các biện pháp xử lý chất thải phù hợp vẫn chưa được triển khai. Tại một tỉnh khác, việc mở rộng của một nhà máy do nước ngoài đầu tư gây ô nhiễm, dẫn đến việc người dân biểu tình sau nhiều lần khiếu nại không thành công với chính quyền địa phương. Sự bất mãn đó có thể nung nấu tại cấp địa phương trong nhiều năm, nhưng nếu không được giải quyết, nó có thể dẫn đến biểu tình có tổ chức như cuộc biểu tình chặn Quốc lộ 1 tại tỉnh Bình Thuận vào tháng 4/2015 (Thông tấn xã Việt Nam 2015). Trong các cuộc phỏng vấn định tính, những người tại thành phố Phan Rang, Ninh Thuận cho biết thực tế họ có phản ánh với chính quyền về các vấn đề môi trường tại địa phương, trong khi những người tại huyện vùng cao Bác Ái cho biết họ không làm như vậy.

Những người được phỏng vấn ở cấp xã giải thích sự yếu kém của Ban TTND và Ban GSĐTCD phần lớn là do thiếu năng lực, thiếu ngân sách và thiếu thông tin. Tại Ninh Thuận, ngân sách hàng năm cho mỗi ban chỉ khoảng 1 triệu đồng; tại một số xã của huyện Bác Ái, ngay cả số tiền nhỏ này cũng không được chi tiêu vì các ban này không có hoạt động nào, mặc dù người dân tại các địa điểm đó cho biết đã đóng góp cho công tác giám sát cộng đồng nhiều hơn trước đây. Nói cách khác, việc giám sát diễn ra bên ngoài cơ chế Ban TTND và Ban GSĐTCD.

Tại Quảng Trị, ngân sách hàng năm cho Ban GSĐTCD vào khoảng 4 triệu đồng, nhưng vẫn quá thấp để có nhiều ảnh hưởng. Những người được hỏi cho rằng sự giám sát của người dân đối với công trình công cộng vẫn không hiệu quả vì người dân địa phương có hiểu biết hạn chế, trong khi tỉnh không có ngân sách để đào tạo họ. Những hướng dẫn không rõ ràng và không thống nhất từ lãnh đạo tỉnh cũng gây khó khăn cho việc thực hiện. Mỗi Ban GSĐTCD bao gồm 7 đến 9 thành viên là cán bộ xã, đại diện đoàn thể, và trưởng thôn, tất cả đều có nhiệm kỳ từ 2 đến 3 năm với nhân sự thường xuyên thay đổi. Tại một địa điểm nghiên cứu, phó chủ tịch MTTQ xã là chủ tịch của Ban TTND. Vì tất cả thành viên các ban này là cán bộ thôn, xã kiêm nhiệm, các ban khó có thể hoạt động như những đơn vị giám sát độc lập.

Những người được hỏi ở cấp huyện và cấp tỉnh tại Hòa Bình và Quảng Trị cho biết một số xã kết hợp hai ban thành một và thực tế này cũng được đề cập trong báo cáo PAPI 2014 (trang 60, xem thêm Bùi và cộng sự 2013). Tại Hòa Bình, thành viên của các ban kết hợp

này nhận được phụ cấp 2 triệu đồng một năm. Chính quyền địa phương tại Hòa Bình cho biết, tại những nơi MTTQ và các cán bộ khác không có khả năng giám sát các dự án xây dựng, các kỹ sư nghỉ hưu được mời tham gia vào các ban giám sát.

Tỉnh Quảng Trị có các Ban chỉ đạo Dân chủ Cơ sở, một cái tên lạ, nhưng thực sự là một sự đổi mới đáng kể trong bối cảnh Việt Nam. Các ban chỉ đạo, mà theo hiểu biết của nhóm nghiên cứu là chỉ có ở tỉnh Quảng Trị, được thành lập trên cơ sở Thông tư 30 (1998) của Bộ chính trị cho phép HĐND tỉnh và thành phố xây dựng các cơ chế và chính sách phù hợp với địa phương để đẩy mạnh dân chủ cơ sở. Tại mỗi cấp chính quyền, ban chỉ đạo gồm có 4 người, trong đó một người là đại diện thường trực. Ngân sách tại cấp tỉnh là 150 triệu đồng một năm. Tuy nhiên, cơ chế này cũng có những hạn chế giống như Ban GSĐTCD và Ban TTND: một phó chủ tịch MTTQ xã lãnh đạo ban chỉ đạo với phụ cấp trách nhiệm là 1 triệu đồng một năm.

Ở huyện Bác Ái, Ninh Thuận, các trưởng thôn gặp chính quyền xã vào sáng Thứ Hai hàng tuần và trình bày các khiếu nại và khúc mắc từ người dân ở thôn. Các bí thư chi bộ Đảng, trưởng thôn và phó trưởng thôn đều tham gia cuộc họp ở thôn. Theo một cán bộ huyện, việc này làm giảm số lượng tranh chấp bị đưa lên huyện.

### 3. Tham gia gián tiếp vào các tổ chức chính trị đại diện

Tham gia gián tiếp hay đại diện, như mô tả trong phần Giới thiệu, là bầu cử trường thôn, đại biểu HĐND (cấp xã/phường, huyện và tỉnh) và đại biểu Quốc hội. Giống như các nhà nước một đảng cầm quyền trên thế giới, Việt Nam sử dụng hình thức bầu cử để xác nhận tính chính danh của đảng cầm quyền, cho phép người dân có một phần tiếng nói trong việc lựa chọn các ứng cử viên cho các vị trí lãnh đạo nhất định, kiểm tra trách nhiệm giải trình và hiệu quả của các lãnh đạo chính trị tại cấp địa phương.<sup>13</sup> Theo Hiến pháp năm 2013, ‘Việc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân được tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín’ (Điều 7). Các quy định khác của pháp luật về bầu cử có trong Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (2003), Luật bầu cử đại biểu Quốc hội (2010) và Pháp lệnh THDCCS (áp dụng đối với bầu trường thôn).

Phân tích trong phần này tập trung vào bầu cử trường thôn và đại biểu HĐND xã. Các cuộc bầu cử này được tiến hành riêng: trường thôn (và tổ trưởng tổ dân phố tại thành phố) được bầu cho nhiệm kỳ 2,5 năm, còn bầu cử đại biểu HĐND xã, phường diễn ra 5 năm một lần, cùng đợt với bầu cử đại biểu HĐND huyện/tỉnh và bầu cử đại biểu Quốc hội. Đầu tiên chúng tôi xem xét **quy trình bầu cử** cho các cuộc bầu cử trường thôn và đại biểu HĐND bằng cách so sánh kết quả khảo sát PAPI và dữ liệu phỏng vấn định tính với các quy định pháp luật về cách thức thực hiện bầu cử, đặc biệt chú ý đến những người trực tiếp đi bỏ phiếu và không trực tiếp đi bỏ phiếu. Nội dung thảo luận sau đó sẽ chuyển sang câu hỏi quan trọng về việc **đề cử và lựa chọn ứng viên** cho các chức vụ tại thôn và xã: tên ai xuất hiện trên phiếu bầu, và cử tri tìm kiếm phẩm chất nào khi bầu các đại diện của địa phương? Câu trả lời cho những câu hỏi này không chỉ liên quan đến những câu hỏi chuyên môn về quản lý bầu cử, mà còn làm sáng tỏ sự cân bằng giữa sự kiểm soát của trung ương và khả năng đáp ứng ở cấp thấp hơn trong các cơ cấu chính trị địa phương.

Từ năm 2009, HĐND huyện tại nông thôn và HĐND phường tại thành phố đã được bãi bỏ tại 10 tỉnh trong một sáng kiến thí điểm được thiết kế như một phần của thử nghiệm kiểm soát (Malesky và cộng sự 2014). Trong số các tỉnh đến thăm trong nghiên cứu này, Quảng Trị là một phần của sáng kiến thí điểm này. Những người được hỏi tại tất cả các địa điểm nghiên cứu bày tỏ ý kiến rõ ràng về việc liệu HĐND ở cấp này nên được giữ lại hay bãi bỏ trên toàn quốc; những ý kiến này được trình bày trong mục 3.3 cùng với quan điểm về những **cải cách bầu cử** khác có thể thực hiện, như bầu trực tiếp chủ tịch UBND xã.

#### 3.1. Tham gia các cuộc bầu cử tại địa phương

##### Kết quả PAPI

Số liệu báo cáo chính thức về tỷ lệ cử tri trực tiếp đi bầu của Việt Nam rất cao so với tiêu chuẩn toàn cầu. Lần bầu cử quốc gia gần đây nhất vào năm 2011 đạt được tỷ lệ là 99,51% trên toàn quốc; tại một số tỉnh miền Bắc, trong đó có Hoà Bình, tỷ lệ đạt đến 99,99% (VNExpress 2011). Kết quả khảo sát PAPI qua các năm đều cho thấy những kết quả khác: tỷ lệ người dân được hỏi cho biết họ đã trực tiếp đi bầu trong lần bầu cử quốc gia gần đây nhất là 66% năm 2011 và từ đó mỗi năm đều giảm đi (năm 2014, số liệu khảo sát quốc gia là 42%). Đối với các cuộc bầu cử trường thôn được tổ chức thường xuyên hơn, kết quả PAPI vẫn giữ trong khoảng 66 đến 73%, với tỷ lệ tham gia cao nhất được ghi nhận vào năm 2012 (PAPI 2014, trang 37).

Lý do giải thích cho sự chênh lệch lớn giữa số liệu báo cáo chính thức và dữ liệu PAPI về tham gia bầu cử là gì? Chênh lệch này là một trong những phát hiện đáng chú ý nhất của PAPI nói chung, đồng thời giải thích cho phần lớn sự giảm điểm trong nội dung 1 của PAPI

<sup>13</sup> Những sự giải thích này tương tự một số lý do chung do Geddes (2006) và Malesky và cộng sự (2012) đưa ra cho câu hỏi tại sao các chế độ một đảng cầm quyền lại tổ chức bầu cử.



(Tham gia của người dân ở cấp cơ sở) qua các năm. Báo cáo PAPI giải thích sự giảm sút trong tỷ lệ tham gia được báo cáo là do “khoảng cách về thời gian bầu cử và quên về lần bầu cử trước (báo cáo 2014, trang 7) và lý do này đóng vai trò lớn; một lý do khác là thế hệ trẻ hơn (bộ phận ngày càng lớn của dân mẫu PAPI qua các năm) không tham gia nhiều, và một số người trẻ được phỏng vấn năm 2014 có thể chưa đủ tuổi để được đi bầu vào năm 2011. Cũng có thể là do nhiều người dân không quan tâm nhiều đến các cuộc bầu cử quốc gia bằng các cuộc bầu cử của thôn, và do đó họ không nhớ về các cuộc bầu cử đó. Nghiên cứu của chúng tôi đưa ra một lời giải thích khác: những số liệu về tỷ lệ cử tri trực tiếp đi bầu thấp hơn trong báo cáo PAPI có thể là kết quả của tình trạng **đi bầu thay**, tức là một người (thường là người đứng đầu gia đình) bỏ phiếu thay cho tất cả những người khác trong gia đình. Mặc dù rõ ràng việc này là không được phép theo Điều 49 của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân, nhưng việc đi bầu thay vẫn được cho là phổ biến tại các cuộc bầu cử trường thôn tại nhiều địa điểm, và dữ liệu trong bộ phiếu hỏi PAPI không được bao gồm trong báo cáo được công bố giải thích cho tình trạng đi bầu thay phổ biến này.

Phần về ‘chất lượng bầu cử’ trong điều tra PAPI bao gồm một loạt các câu hỏi có thể được coi là định nghĩa **bầu cử chất lượng cao** trong bối cảnh Việt Nam. Sáu tiêu chí này, được xây dựng theo nguyên tắc của Hiến pháp về ‘phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín’, bao gồm: có nhiều hơn một ứng cử viên; tỷ lệ cử tri trực tiếp đi bầu cao, bầu trực tiếp theo nguyên tắc ‘một người, một phiếu’, bỏ phiếu kín; công khai kết quả kiểm phiếu; và không gợi ý hay gây ảnh hưởng đến lựa chọn của cử tri. Kết quả PAPI của từng câu hỏi này được thể hiện trong Bảng 3.1, tham chiếu đến lần bầu cử trường thôn gần đây nhất.

**Bảng 3.1 Kết quả PAPI: chất lượng bầu cử trường thôn (2013)**

Câu hỏi PAPI số	Mô tả	Trung bình toàn quốc	Giới tính		Dân tộc		Nông thôn	Đô thị	Tính hình kinh tế		Quen thân	
			Nam	Nữ	Kinh	Dân tộc thiểu số			Tốt	Không tốt	Có	Không
105	Lần bầu cử trường thôn gần đây nhất có từ 2 ứng cử viên trở lên	54%	63%	46%	55%	45%	55%	49%	54%	54%	75%	52%
107	Tham gia trực tiếp buổi bầu cử trường thôn	71%	81%	60%	71%	73%	71%	73%	70%	72%	84%	70%
106a	Người khác đi bầu thay cho người được hỏi	28%	19%	40%	29%	27%	29%	27%	29%	28%	16%	30%
107a	Hình thức bầu cử trường thôn là bỏ phiếu kín	90%	92%	86%	90%	88%	92%	80%	93%	89%	87%	90%
107b	Chính quyền địa phương không gợi ý bầu cho một ứng cử viên nào đó	91%	91%	90%	92%	84%	91%	89%	89%	91%	91%	91%
107d	Công khai kết quả kiểm phiếu	66%	64%	70%	65%	72%	67%	65%	69%	66%	78%	65%

Kết quả PAPI cho thấy hầu hết các cuộc bầu cử trường thôn đáp ứng được tiêu chí bỏ phiếu kín và không gây ảnh hưởng đến lựa chọn của cử tri, trong khi tiêu chí công khai kết quả kiểm phiếu được đáp ứng khoảng hai phần ba. Tuy nhiên, chỉ có hơn một nửa số người trả lời PAPI nói rằng có ít nhất 2 ứng cử viên cho chức trường thôn. (Tại các tỉnh đến thăm trong nghiên cứu này, hơn 70% số người được hỏi cho biết cuộc bầu cử trường thôn có tính cạnh tranh tại Hoà Bình và Quảng Trị, trong khi tại Ninh Thuận, con số này là 47% và chỉ có 36% đối với những người trả lời là người dân tộc thiểu số).

Có ba phát hiện quan trọng khác từ Bảng 3.1. Thứ nhất là tỷ lệ đi bầu thay được báo cáo tại các cuộc bầu cử trường thôn là 28%, khi cộng với tỷ lệ những người đi bầu trực tiếp sẽ thành 98%, tức là gần bằng số liệu báo cáo chính thức về tỷ lệ cử tri trực tiếp đi bầu. Nói cách khác, tình trạng đi bầu thay đã giải thích cho gần hết sự chênh lệch giữa số liệu chính thức và dữ liệu PAPI. Thứ hai, tiếp theo phát hiện trong các phần trước, những người được

hỏi có mối quan hệ với chính quyền có tỷ lệ đi bầu trực tiếp cao hơn nhiều những người dân khác, với chỉ 16% cho biết có nhờ người đi bầu thay. Thứ ba, xu hướng bầu cử có sự ảnh hưởng mạnh của giới tính: tỷ lệ nữ giới cho biết nhờ người đi bầu thay cao gấp đôi nam giới. Mặc dù một số phụ nữ cũng đi bầu thay cho nam giới, ảnh hưởng lớn của việc đi bầu thay là tước quyền bầu cử của phụ nữ trong các cuộc bầu cử trường thôn. Điều này gây nghi ngờ về hiệu lực của nguyên tắc phổ thông và bỏ phiếu kín.

Quan điểm này cũng được nêu ra, mặc dù không được giải thích bằng thực chứng, trong nghiên cứu *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ* 2006, cho thấy rằng việc đi bầu thay là 'phổ biến tại các vùng nông thôn Việt Nam' và 'có thể có hệ quả là tước quyền bầu cử của phụ nữ nếu họ không có cơ hội bàn bạc về phiếu bầu với chồng của họ trước khi bầu cử' (McElwee và Hà 2006, trang 30). Tuy nhiên, dữ liệu PAPI cho thấy hiện tượng đi bầu thay ở khu vực đô thị gần như cũng phổ biến không kém so với khu vực nông thôn. Trong số ba tỉnh được nghiên cứu, gần như không có sự khác biệt lớn với kết quả PAPI về chất lượng bầu cử, trừ một chỉ tiêu duy nhất: tỷ lệ đi bầu thay ở tỉnh Hoà Bình cao hơn nhiều mức trung bình toàn quốc, đặc biệt đối với phụ nữ. Có tới 47% số người trả lời PAPI tại tỉnh Hoà Bình cho biết có việc đi bầu thay trong cuộc bầu cử trường thôn, trong đó 67% là phụ nữ dân tộc thiểu số, và chỉ 36% phụ nữ được khảo sát đã đi bỏ phiếu trực tiếp.<sup>14</sup> Trên toàn quốc, tỷ lệ người dân tộc thiểu số đi bầu thay chỉ cao hơn cử tri người Kinh một chút, nhưng tại một số tỉnh, phần lớn phụ nữ dân tộc thiểu số cho biết có người đi bầu thay cho họ: 74% tại Đắk Nông, 75% tại Quảng Ninh, 77% tại Yên Bái, 91% tại Thái Nguyên, và 100% tại Gia Lai (xem Phụ lục B).

### Kết quả nghiên cứu định tính

Những người trả lời phỏng vấn đã thêm màu sắc và chi tiết cho dữ liệu PAPI. Tại tất cả các địa điểm nghiên cứu, các cuộc **bầu cử quốc gia** (bầu đại biểu Quốc hội và HĐND) được mô tả là 'như một lễ hội cộng đồng': người dân mặc quần áo đẹp nhất, và 'mọi người được yêu cầu ngừng làm việc và đi bầu'. Những người được phỏng vấn theo nhóm tại tỉnh Ninh Thuận cho biết gần 100% người dân địa phương tham gia vào lễ hội này. Các cán bộ xã và thôn mời mọi người đi bầu, và 'sau khi được mời, chúng tôi phải đi!' (Hộp 3.1). Những người duy nhất không đi bầu, trong bước tranh cãi về lý tưởng này, là người già yếu, ốm đau, tàn tật không thể đến điểm bỏ phiếu được và trong trường hợp này, cán bộ bầu cử trực tiếp mang phiếu bầu đến chỗ ở của họ, thống nhất với quy định tại Điều 50 của Luật Bầu cử đại biểu QH và HĐND.

Tại tất cả các địa điểm, các cuộc **bầu cử trường thôn** được nhìn nhận khác. Các cuộc bầu cử trường thôn ít chính thức hơn, được thực hiện theo một lịch trình do chính quyền địa phương đặt ra và không phải tất cả được thực hiện cùng một lúc, mặc dù dữ liệu PAPI cho thấy rằng người dân nhớ nhiều hơn về việc tham gia vào các cuộc bầu cử này. Một người được phỏng vấn giải thích rằng, 'đối với chính quyền, bầu cử đại biểu HĐND quan trọng hơn bầu trường thôn, nhưng đối với người dân thì bầu cử trường thôn quan trọng hơn'. Những người được hỏi tại tỉnh Ninh Thuận cho biết họ quan tâm nhiều hơn đến bầu trường thôn vì những người này trực tiếp tiếp xúc với người dân về các vấn đề của thôn. Họ không nhớ có bao nhiêu đại biểu ứng cử vào HĐND xã hay họ đã quyết định bầu những vị trí này như thế nào.

---

<sup>14</sup> Hoà Bình có tỷ lệ đi bầu thay cao thứ hai toàn quốc, sau Cà Mau (47,3%). Các tỉnh khác có hơn 40% số người được khảo sát cho biết có tình trạng đi bầu thay là Cao Bằng, Đà Nẵng, Hà Tĩnh, Ninh Bình và Quảng Ninh. Tỷ lệ thấp nhất toàn quốc là của tỉnh Vĩnh Long (7,7%). Tỷ lệ của tỉnh Quảng Trị là 27% và Ninh Thuận là 24%, thấp hơn một chút so với mức trung bình toàn quốc. Không nhận thấy có yếu tố địa lý trong các phát hiện này.

### Hộp 3.1 Sự quan tâm của người dân đối với các cuộc bầu cử ở địa phương

Các cán bộ địa phương quan tâm đến bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND hơn bầu cử trường thôn. Đối với người dân thì ngược lại. Tại Krông Klang (Quảng Trị) và Phước Tân (Ninh Thuận), một số người dân tộc thiểu số (Vân Kiều, Paco, Raglai) hiểu về sự khác nhau giữa 2 loại bầu cử như sau:

‘Đối với các cuộc bầu cử quốc gia, mọi người đều phải đi. Có nhiều bảo vệ và cảnh sát hơn, và mọi người mặc quần áo đẹp’ – *nam, dân tộc Raglai, Ninh Thuận*

‘Chúng tôi ít quan tâm đến các đại biểu HĐND. Chúng tôi xem sơ yếu lý lịch và thành tích... Ôi! Tất cả đều có bằng cấp cao nhưng chúng tôi không rõ có đúng thế không... Có khi tôi nhớ ra một đại biểu nữ nói chuyện nhẹ nhàng và bầu cho bà ấy, thế thôi’ – *nữ, dân tộc Vân Kiều, Quảng Trị*

*Nguồn: Ghi chép thảo luận nhóm*

Các nhóm được phỏng vấn tại Ninh Thuận và Hoà Bình nói rằng thường mỗi hộ gia đình chỉ cử một thành viên đi bầu trường thôn (cũng giống như họ thường làm đối với các cuộc họp thôn về các vấn đề kinh tế-xã hội). Tại một số nơi, bầu trường thôn được thực hiện bằng hình thức bỏ phiếu kín, tại một số nơi khác bằng cách giơ tay biểu quyết bởi những người có mặt tại cuộc họp thôn, hoặc chỉ bởi các cử tri đại diện hộ gia đình, tất cả các hình thức này đều được cho phép theo Pháp lệnh THDCCS (Điều 14). Ví dụ, tại một địa điểm nghiên cứu ở tỉnh Hoà Bình, một cuộc bầu cử trường thôn gần đây được tổ chức trong một phòng chỉ đủ chứa khoảng 100 người, có thể được hiểu là một rào cản do cơ sở hạ tầng đối với chất lượng bầu cử. Tại một địa điểm khác, đồng bào dân tộc thiểu số muốn bầu cử bằng hình thức bỏ phiếu kín hơn, ‘nhưng chủ tịch đề nghị giơ tay... và thế là cuộc bầu cử diễn ra theo hình thức giơ tay!’

Đối với cả hai loại bầu cử, ảnh và sơ yếu lý lịch của ứng cử viên được trường thôn giới thiệu tại các cuộc họp thôn trước khi diễn ra bầu cử và cũng được dán trên bảng thông báo của thôn. Một số người được hỏi phàn nàn rằng các cuộc họp dân để chuẩn bị cho bầu cử chỉ là thủ tục chứ không giúp người dân địa phương hiểu biết hơn để đưa ra quyết định. Những người dân tộc thiểu số cho biết cũng như giống như các thông tin khác, lý lịch ứng viên chỉ được viết bằng tiếng Việt, vì thế chỉ những người biết tiếng Việt mới đọc được. Tại các huyện vùng cao của tỉnh Quảng Trị và Ninh Thuận, một phần lớn người dân không đọc được tiếng Việt và phải nhờ sự trợ giúp của hàng xóm và/hoặc cán bộ MTTQ để bỏ phiếu. Điều này có thể ảnh hưởng đến nguyên tắc bỏ phiếu kín. Theo một cán bộ xã tại tỉnh Hoà Bình, ‘do trình độ tại địa phương thấp, người dân địa phương cần được định hướng và hướng dẫn mạnh trong các cuộc bầu cử, đặc biệt về các vấn đề lựa chọn ứng viên’.

Trong mẫu phỏng vấn định tính (nhỏ hơn nhiều so với khảo sát định lượng PAPI) tại 3 tỉnh, có một số trường hợp bầu cử diễn ra bằng cách giơ tay thay vì bỏ phiếu kín và theo gợi ý của chính quyền để bầu cho một ứng viên cụ thể, nhưng không có trường hợp nào chỉ có một ứng viên duy nhất hoặc có sự sai lệch trong kết quả kiểm phiếu. Các cuộc bỏ phiếu có vẻ được tổ chức tốt, không có bằng chứng cho thấy rõ hiện tượng gian lận. Mặc dù vẫn còn một số điểm có thể làm tốt hơn, những điểm này không phải là những rào cản chính đối với các cuộc bầu cử thực sự. Thực tế, một số cơ quan chính quyền địa phương nói rằng họ muốn kiểm soát những sự lựa chọn của cử tri nhiều hơn hiện tại, nhưng họ không thể làm như vậy vì ‘người dân địa phương rất độc lập khi đưa ra quyết định’ và ‘bị ảnh hưởng nhiều bởi ý kiến của hàng xóm để đưa ra quyết định bỏ phiếu, hơn là đọc lý lịch của ứng cử viên’.

Khi được hỏi về tính phổ biến của tình trạng đi bầu thay tại cộng đồng của họ, những người được hỏi đưa ra nhiều câu trả lời khác nhau. Một số người, đặc biệt là cán bộ địa phương nhưng cũng bao gồm một số người dân thường, khẳng định là tình trạng đi bầu thay không xảy ra ở địa phương họ, mặc dù có thể xảy ra tại các nơi khác. Tuy nhiên, một số nhóm được phỏng vấn nói không có tình trạng đi bầu thay nhưng lại chỉ nhớ mang máng về lần bầu cử trước. Tại Quảng Trị, những người được hỏi nói rằng tình trạng đi bầu thay thấp do công tác quản lý bầu cử ‘chặt chẽ’. Ngay sau khi nói như vậy, một người được phỏng vấn (nam) lại nói rằng đi bầu thay là chấp nhận được nếu vợ chồng nhất trí ý kiến, nhưng nếu

họ không nhất trí thì tốt hơn là người nào bỏ phiếu của người nấy. Một người khác nói rằng về nguyên tắc thì đi bầu thay là đáng chê trách, nhưng trong thực tế vẫn cần có một số ngoại lệ. Tại huyện vùng cao Đakrong, đi bầu thay xảy ra phổ biến hơn các huyện duyên hải, có thể do sự khác nhau về dân tộc. Một cán bộ liên tục lắc đầu nói rằng, 'Tình trạng đi bầu thay ở đây là phổ biến, nhưng rất khó để kiểm soát'.

Những cá nhân được phỏng vấn cho biết tình trạng đi bầu thay xảy ra phổ biến tại địa phương của họ, nhất là thay cho những người già yếu và thanh niên quá bận rộn hoặc quá thờ ơ để tự đi bỏ phiếu. Tại Ninh Thuận, đi bầu thay được phản ánh là xảy ra chủ yếu trong trường hợp vắng mặt quá lâu tại thôn hoặc phường. Một cán bộ tại Hoà Bình giải thích rằng việc đi bầu thay xảy ra do 'thời tiết xấu, địa hình hiểm trở, và vì lý do công việc... Chúng tôi không thể quản lý các cuộc bầu cử tại mọi nơi trong tỉnh'. Những người được hỏi tại Hoà Bình xác nhận tình trạng đi bầu thay thường xuyên hơn các nơi khác, thậm chí than vãn về tình trạng đó, đôi khi đổ lỗi cho người dân địa phương là 'có ít thông tin về các ứng cử viên' và 'không quan tâm nhiều về bầu cử'.

Sự thờ ơ của cử tri chắc chắn là một yếu tố góp phần dẫn đến tình trạng đi bầu thay. Dữ liệu PAPI cho thấy yếu tố giới là một lý do khác. Tuy nhiên, không thể đổ trách nhiệm cho cử tri. Các cuộc bầu cử được chính quyền địa phương, đặc biệt là MTTQ và Đảng ủy, tổ chức và thực hiện. Nếu các ban bầu cử muốn tránh tình trạng đi bầu thay, họ có thể - và thực tế một số cơ quan chính quyền địa phương, như ở vùng đồng bằng của tỉnh Quảng Trị, có vẻ đã kiểm soát hiệu quả tình trạng này. Ngược lại, lý do chính cho phép tình trạng đi bầu thay là áp lực đặt lên chính quyền các cấp là phải đạt được tỷ lệ gần như 100% cử tri đi bỏ phiếu. Nhiều người dân - những người cho phép một thành viên gia đình bỏ phiếu thay họ - có thể không hề xuất hiện tại điểm bỏ phiếu. Trong trường hợp này, tỷ lệ cử tri trực tiếp đi bỏ phiếu sẽ chỉ khoảng 70% hoặc ít hơn, không đạt được mong muốn của Đảng là thể hiện sự đồng thuận. Thay vì chấp nhận mức độ tham gia bầu cử thấp hơn (vẫn cao hơn tỷ lệ cử tri đi bỏ phiếu tại hầu hết các nền dân chủ công nghiệp!), cán bộ địa phương cho phép tình trạng đi bầu thay tiếp diễn.

Bên cạnh đó, như đã nêu trong mục 2.3 là sự phổ biến của tình trạng **di cư** tại hầu hết các vùng của Việt Nam, làm ảnh hưởng đến xu hướng bầu cử. Theo quy định của pháp luật, nhưng người dân di cư được cấp phép tạm trú tại nơi ở mới sẽ được phép đi bầu. Dữ liệu phỏng vấn cho thấy nhiều người dân di cư thực tế không đăng ký, hoặc có đăng ký nhưng không tham gia vào các cuộc bầu cử của địa phương tại nơi ở mới. Chính quyền tại nơi đó có thể cũng không mời hoặc không hoan nghênh họ tham gia bầu cử vì có thể làm tăng thêm công việc và sự phức tạp. Một số người dân di cư vẫn nằm trong danh sách cử tri tại nơi ở cũ, trong trường hợp đó có khả năng một thành viên khác trong gia đình sẽ bỏ phiếu thay cho họ. Danh sách cử tri được lập và lưu giữ bởi công an xã/phường: tại một địa điểm nghiên cứu tại Quảng Trị, chính quyền nói rằng danh sách được cập nhật để loại ra những người đi làm tại tỉnh khác trong một thời gian dài, tuy nhiên việc này không được làm thường xuyên tại tất cả các địa điểm. Cũng có thể một số người dân di cư tham gia bầu cử đại biểu Quốc hội nhiều hơn là bầu trưởng thôn, cho dù là do quan tâm đến chính trị hay là cảm thấy bắt buộc.

Những giả thuyết này phù hợp với các phát hiện nghiên cứu gần đây (Nguyễn và cộng sự 2015) là sự tham gia vào các hoạt động cộng đồng tại các thành phố khó hơn các vùng nông thôn, và tại các thành phố lớn khó hơn thành phố nhỏ, đặc biệt đối với một nhóm 'người nghèo không chính thức' là những người cận nghèo hoặc có thu nhập thấp nhưng không đủ tiêu chuẩn được hưởng các chương trình xóa đói giảm nghèo chính thức. Những người dân di cư và người nghèo không chính thức đó chiếm một phần lớn dân số, và tình hình tham gia bầu cử của họ đáng để nghiên cứu kỹ hơn.

### Hộp 3.2 Ngôn ngữ và tính ‘cục bộ’ trong bầu cử

Cũng giống như tất cả các sự kiện cộng đồng chính thức tại Việt Nam, các cuộc bầu cử được tiến hành bằng ngôn ngữ của dân tộc Kinh. Tại xã Phước Tân, Ninh Thuận, nhiều người già dân tộc Raglai không hiểu rõ tiếng Kinh. Điều này gây khó khăn cho đồng bào dân tộc thiểu số trong quá trình bầu cử. Mặc dù xã Phước Tân có 96% người dân tộc Raglai, nhiều ứng cử viên là người Kinh. Một số cán bộ phân nản rằng người dân không đọc thông tin về các ứng cử viên, do đó làm giảm chất lượng bầu cử. Người dân tộc Raglai cho biết rằng họ có quan tâm, nhưng chỉ nghe qua lời nói, như một người cho biết ‘hầu hết chúng tôi tìm hiểu thông tin về các ứng cử viên thông qua bạn bè và hàng xóm’.

Cán bộ địa phương và người dân còn nêu ra yếu tố dòng họ. Dân tộc Raglai theo mẫu hệ với 3 dòng họ chính (Ka towrr, Chamalea, Pinang). Cộng đồng người Raglai muốn trưởng làng của họ phải là người Raglai. Tuy nhiên, đây là một mối bận tâm với một cán bộ người Kinh: ‘nói chung thì cần phải có dân tộc thiểu số trong cơ cấu. Tuy nhiên, vùng này người Raglai quá đông, do đó nếu để họ bầu tự do, chất lượng bầu cử sẽ bị ảnh hưởng bởi tính dòng họ, cục bộ’.

Vấn đề về tính ‘cục bộ’ cũng xuất hiện tại những vùng có phần đông người Kinh. Các cán bộ giải thích rằng ‘trong tương lai, bí thư Đảng ủy huyện và Chủ tịch UBND huyện sẽ không phải là cán bộ địa phương để tránh cục bộ’. Trong trường hợp này, cục bộ là các mạng lưới và mối quan hệ giữa chính các cán bộ lãnh đạo: ‘tại một số vùng, tình trạng cục bộ rất nghiêm trọng! Một người [lãnh đạo huyện] được thăng cấp lên tỉnh, và một người khác [trong cùng ê kíp] đến thay thế’.

### 3.2. Đề cử ứng viên trong các cuộc bầu cử ở địa phương

Phần lớn công việc chuẩn bị cho bầu cử ở nhiều quốc gia tập trung vào việc **xác định và đề cử ứng viên**. Trước khi cử tri đưa ra lựa chọn của mình tại hòm phiếu, các đảng chính trị và ban bầu cử lựa chọn và xem xét những người đứng ra ứng cử. Trong hệ thống chính trị Việt Nam, vai trò tổ chức bầu cử được giao cho MTTQ, với nhiệm vụ ‘đại diện và bảo vệ quyền... của Nhân dân; tập hợp và phát huy sức mạnh đại đoàn kết dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội’ (Hiến pháp năm 2013, Điều 9). MTTQ lựa chọn một số ứng cử viên phù hợp thay mặt cho nhân dân và đóng vai trò là ban bầu cử để kiểm tra các ứng viên đáp ứng các tiêu chuẩn mong muốn, bao gồm cả những phẩm chất được pháp luật quy định cũng như những tiêu chí phù hợp cho vị trí lãnh đạo địa phương. Đảng bộ ở địa phương, bao gồm bí thư Đảng ủy và chủ tịch UBND xã đứng đằng sau quá trình này để đảm bảo đáp ứng các yêu cầu của Đảng. Như một người được phỏng vấn mô tả kết quả là ‘dân chủ trong khuôn khổ đã được quyết định’.

PAPI cho thấy rằng hầu hết những người dân tham gia lần bầu cử trường thôn trước cho biết họ đã bầu cho người trúng cử - con số này đạt 93% vào năm 2014. Điều này được diễn giải trong báo cáo PAPI là bằng chứng cho thấy các cuộc bầu cử của Việt Nam không có tính cạnh tranh (trang 42). Thực tế, con số thống kê này cho biết một điều khác: các cuộc bầu cử ở địa phương được cơ cấu sao cho ít có người nào không trúng cử. Số liệu chính xác khác nhau giữa các tỉnh được điều tra trong nghiên cứu này, nhưng thường có tên 6 hoặc 7 ứng cử viên trên lá phiếu trong bầu cử đại biểu HĐND xã, trong đó 5 người có số phiếu cao nhất sẽ trúng cử. Đối với bầu cử trường thôn, 4 hoặc 5 ứng cử viên được đề cử. Người có số phiếu cao nhất sẽ trở thành trưởng thôn, người có số phiếu cao thứ hai trở thành phó trưởng thôn, và thứ ba trở thành thư ký thôn. Trong trường hợp này, hầu hết những người có tên trên phiếu sẽ được bầu vào vị trí nào đó. Đôi khi có trường hợp một ứng cử viên được ủng hộ sẽ không trúng cử, nhưng hệ thống được cơ cấu để giảm thiểu khả năng này. Quan trọng nhất là được có tên trên phiếu bầu.

Tại Quảng Trị, nơi chính quyền địa phương được đánh giá là tuân thủ các quy trình, thủ tục quản lý nhà nước, MTTQ xã giới thiệu ứng cử viên để bầu vào vị trí trưởng thôn và đại biểu HĐND xã thông qua thảo luận tại các cuộc họp thôn. Chính quyền địa phương tham gia sát sao vào việc chỉ đạo và hướng dẫn bầu cử, bao gồm vận động cho ứng cử viên mong muốn của mình. Nếu người dân địa phương đề cử thêm các ứng cử viên khác, MTTQ sẽ đàm phán

với họ để đi đến thống nhất về danh sách các ứng cử viên đủ tiêu chuẩn. Tại một địa bàn, MTTQ đề cử 3 ứng viên và người dân đề cử 3 ứng viên khác. Các cuộc họp thôn về việc đề cử phải có ít nhất 50% hộ dân tham gia: nếu không đạt được đa số, cuộc họp sẽ được tổ chức lần thứ hai. Như trong các hệ thống bầu cử khác, những người đang đương chức sẽ có lợi thế hơn: tại các cuộc bầu cử trưởng thôn gần đây, ước tính có khoảng 80% người đang đương chức tái đắc cử. Việc tự đề cử được pháp luật cho phép, nhưng không được khuyến khích: cụ thể theo một người được hỏi tại Quảng Trị, bất kỳ Đảng viên nào tự đề cử sẽ bị khiển trách.

Trong quá trình hiệp thương này, chính quyền và MTTQ rõ ràng có vai trò dẫn dắt. Tuy nhiên, những ứng cử viên mà họ muốn không phải lúc nào cũng được chọn. Trong một số trường hợp được phản ánh trong quá trình nghiên cứu, cũng như một số ví dụ khác được nhóm nghiên cứu biết từ các tỉnh khác, người dân đã vận động thành công cho ứng cử viên được họ tự lựa chọn để thắng được ứng cử viên do lãnh đạo xã đề cử. Quá trình này cũng được áp dụng tại các cấp cao hơn cho việc lựa chọn đại biểu ứng cử HĐND, trong đó các ứng viên do Đảng ủy huyện đề cử có thể được chấp nhận hoặc không được chấp nhận tại cấp xã.

Các tiêu chí quan trọng nhất cho việc đề cử, theo như những người được hỏi tại tất cả các địa điểm nghiên cứu là **trình độ, uy tín**, đôi khi còn được gọi là ‘đạo đức’. Đối với chính quyền địa phương, trình độ là quan trọng nhất; đối với cử tri, uy tín là quan trọng nhất (Hộp 3.3).<sup>15</sup> Pháp luật cũng quy định về độ tuổi và sức khỏe của ứng cử viên. Không bắt buộc phải là Đảng viên để được ứng cử trưởng thôn hoặc đại biểu HĐND xã, nhưng Đảng viên được hưởng ưu tiên nhất định, và tất cả các ứng cử viên phải tuân theo sự lãnh đạo của Đảng. Tại một địa điểm, trưởng thôn thường là cựu chiến binh. Mặc dù một số người nhắc đến tiêu chí trung thành với Đảng, nhưng những phẩm chất quan trọng nhất cho chức vụ được cho là các đặc điểm về nhân cách tích cực của cá nhân.

### Hộp 3.3 Định nghĩa của người dân về uy tín

Uy tín là yếu tố quan trọng nhất để người dân lựa chọn ứng cử viên họ sẽ bầu. Khi được hỏi về yếu tố nào tạo nên uy tín của một ứng cử viên, người dân đưa ra một số ý kiến:

‘Chăm chỉ và thành công trong công việc gia đình, hạnh phúc trong gia đình và tích cực tại xã’ – *nam, dân tộc Kinh, Quảng Trị*

‘Gia đình ổn định, không có biểu hiện xã hội tiêu cực, tham gia vào các hoạt động như lễ hội’ – *nam, dân tộc Vân Kiều, Quảng Trị*

‘Uy tín nghĩa là đạo đức tốt, thực hiện chỉ thị của Đảng... có tiếng nói rõ ràng và có khả năng ăn nói thuyết phục’ – *nam, dân tộc Kinh (cán bộ địa phương), Ninh Thuận*

‘Uy tín có nghĩa là sống tốt, không chửi bậy, biết cư xử với người già và trẻ nhỏ, có kinh nghiệm sống’ – *nữ, dân tộc Raglai, Ninh Thuận*

‘Trình độ tiểu học cũng không sao miễn là trưởng thôn có thể nuôi sống gia đình, có thể nói lọt tai bà con nghèo, và tuân theo hương ước. Nếu chúng tôi nghe thấy ai đó có những phẩm chất đó, chúng tôi muốn nhìn thấy mặt họ’ – *nam, dân tộc Raglai, Ninh Thuận*

Ngược lại tại Hoà Bình, người dân Mường nói rằng phẩm chất quan trọng nhất của đại biểu HĐND là ‘không chỉ nói suông mà phải có hành động cụ thể cho người dân’. Tổ trưởng tổ dân phố không có những phẩm chất này được coi là bù nhìn. Mức độ uy tín thấp này có thể là hệ quả của sự di cư hàng loạt, mâu thuẫn đất đai, và vấn đề môi trường.

<sup>15</sup> Tầm quan trọng của uy tín trong sự tham gia của người dân với các cán bộ và cơ quan dân cử đã được xác định là một biến quan trọng trong công tác quản trị, kể cả tại những nơi khác trên thế giới (xem Brixi và cộng sự 2015, trang 2).

Đa số **trưởng thôn** là nam giới. Tại xã Phước Tân, Ninh Thuận, hai thôn có trưởng thôn là nữ, có thể do kết quả của văn hoá mẫu hệ của dân tộc Raglai. Ngược lại tại Quảng Trị, chỉ có hai trưởng thôn là nữ trong toàn huyện Triệu Phong. Tại xã Triệu Hoà chưa bao giờ có trưởng thôn là nữ (mặc dù một số cán bộ xã là nữ). Lý do được đưa ra (bởi một nhóm được phỏng vấn toàn nam) là 'lãnh đạo' được coi là trách nhiệm của nam giới, trong khi phụ nữ có thể giữ chức vụ tại các đoàn thể có tính chất 'xã hội' hơn. Hơn nữa, trưởng thôn được kỳ vọng cũng sẽ thực hiện cúng làng, và vị trí đó được giới hạn cho nam giới do truyền thống gia trưởng. Tại huyện Bác Ái, Ninh Thuận, giống như nhiều vùng dân tộc thiểu số khác, các vị trí lãnh đạo truyền thống và hành chính được tách riêng, dẫn đến tác dụng phụ là tạo cơ hội cho phụ nữ và người trẻ. Tuy nhiên, trong trường hợp đó lãnh đạo truyền thống có thể có nhiều quyền lực thực sự hơn trưởng thôn.

Vị trí trưởng thôn không phải lúc nào cũng được cạnh tranh gắt gao. Tại một số địa điểm, đặc biệt là Hoà Bình, 'nhiều người không muốn làm trưởng thôn'. Với khoản tiền lương 1 triệu đồng một năm, chức vụ này có thể được coi như một gánh nặng nhiều hơn là một vinh dự. Trưởng thôn phải thực hiện nhiều nhiệm vụ thay mặt cho nhà nước, nhưng họ không được coi là cán bộ nhà nước và có ít cơ hội được hưởng lợi ích hay bổng lộc như các cán bộ cấp cao hơn. Áp lực xã hội và uy tín là các yếu tố chính ảnh hưởng đến một số trưởng thôn được phỏng vấn trong nghiên cứu này: như một người nói 'Có thích hay không ư? Tôi không thực sự thích, nhưng người dân bầu cho tôi thì tôi phải nhận trách nhiệm'.

Trong trường hợp trưởng thôn không hoạt động hiệu quả như kỳ vọng thì họ có khả năng (ít nhất về mặt lý thuyết) bị cách chức thông qua lấy phiếu tín nhiệm tại cấp xã. Tại Quảng Trị, việc lấy phiếu tín nhiệm được thực hiện hàng năm tại tất cả các cấp chính quyền, theo quy định của Pháp lệnh THDCCS (Điều 26); những người đang đương chức cần nhận được ít nhất 50% sự ủng hộ để tiếp tục được giữ chức vụ. Trong thực tế tại các địa điểm nghiên cứu, không có trường hợp nào người đang đương chức bị cách chức bằng hình thức này. Xét từ một góc độ khác, toàn bộ quy trình bầu cử ở địa phương cũng không khác nhiều so với một cuộc lấy phiếu tín nhiệm để xem mọi người có đồng ý với những sự lựa chọn ứng cử viên của MTTQ và Đảng hay không.

**Các cuộc bầu cử đại biểu HĐND** được tiến hành theo cách thức tương tự, với một vài sự khác biệt về thủ tục. Ngoài các đặc điểm cá nhân được xác định ở trên cho trưởng thôn, đại biểu HĐND được kỳ vọng là có hiểu biết về pháp luật và điều kiện kinh tế-xã hội của địa phương và đáp ứng các yêu cầu của Đảng và chính phủ. Đại biểu HĐND được kỳ vọng sẽ tiếp xúc với dân, phản ánh các khúc mắc và ý kiến của người dân với các cơ quan chính quyền có liên quan, và theo dõi việc giải quyết. Thế nhưng so với bầu trưởng thôn, các cuộc bầu cử đại biểu HĐND thu hút được ít sự chú ý hơn từ hầu hết người dân. Ví dụ một nhóm được phỏng vấn tại Ninh Thuận cho biết họ hiếm khi gặp các đại biểu của HĐND; họ nhớ rõ lần bầu cử trưởng thôn gần đây nhất là khi nào và cách thức bầu cử như thế nào, nhưng không thể nhớ bất kỳ điều gì về bầu cử đại biểu HĐND.

Đại biểu HĐND các cấp, giống như đại biểu Quốc hội, gặp gỡ cử tri của mình tại các cuộc tiếp xúc cử tri thường xuyên, theo kịch bản có sẵn. Tại cấp xã, các cuộc tiếp xúc cử tri thường được tổ chức hàng quý. Mặc dù có tên gọi như vậy nhưng những sự kiện này không có sự tham gia rộng rãi của người dân mà chỉ có những đại diện cử tri được mời để lấp đầy chỗ trống tại nơi diễn ra sự kiện. Một số người được hỏi cho biết các hộ dân có khúc mắc cụ thể cần kiến nghị đôi khi không được cho tham gia, vì chỗ ngồi hạn chế và ưu tiên chỉ dành cho các đại diện được mời. Do đó, những người được hỏi nói rằng chất lượng thảo luận thường thấp, và các vấn đề quan trọng của địa phương (như tranh chấp đất đai) không có trong chương trình.

Rất hiếm có chiến dịch vận động tranh cử hoặc tái tranh cử công khai, vì quy định của Đảng là hạn chế tự vận động tranh cử. Một người dân tộc Raglai (nam) tại Ninh Thuận nói, 'Một số người dám tự đề cử vào chức trưởng thôn, nhưng không ai dám tự đề cử đại biểu HĐND... Chúng tôi không bao giờ nghĩ về điều đó'. Mặc dù Luật bầu cử đại biểu QH và HĐND (Điều 46) cho phép vận động bầu cử, nhóm nghiên cứu không nghe thấy bất kỳ

trường hợp nào một ứng cử viên vận động phiếu bầu hoặc quảng cáo, trong khi việc này là phổ biến trong các hệ thống bầu cử quốc tế. Việc vận động bầu cử đó có thể không hiệu quả trong bối cảnh Việt Nam hiện tại: như một người được hỏi đã nói 'Nếu ai đó đề nghị tôi bỏ phiếu và tôi không biết hay không tin tưởng họ, kiểu gì thì tôi cũng không bầu cho họ'.

Đại diện MTTQ giải thích rằng đại biểu HĐND các cấp phải đại diện cho vùng địa lý, nhóm dân tộc và tôn giáo trong vùng. Điều này đạt được thông qua cơ chế 'cơ cấu' trong đó một số ghế được dành sẵn cho những đơn vị bầu cử quan trọng nhất định để đảm bảo rằng tiếng nói của họ được đại diện trong bộ máy quản lý nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng. Nói bằng thuật ngữ chính trị, điều này được gọi là 'cơ cấu'. Những người được hỏi nhấn mạnh là không có hệ thống chỉ tiêu cố định cho việc ai được lựa chọn; thay vào đó, một cơ cấu phù hợp với địa phương được lựa chọn tại mỗi cấp ở mỗi địa bàn. Tại một số xã, huyện, tỉnh, đồng bào dân tộc có thể được ưu tiên cơ cấu, trong khi ở nơi khác thì dòng họ lại được cân nhắc, các đoàn thể như Hội Phụ nữ và Hội Cựu chiến binh, chủ doanh nghiệp tư nhân, các thôn/làng nhất định được ghi nhận vì những đóng góp lịch sử của họ, và các đơn vị bầu cử quan trọng khác. Điều kiện cơ cấu được đặt ra tại cấp trên trực tiếp: ví dụ, HĐND huyện (nếu có) đặt ra cơ cấu cho HĐND xã, trong khi HĐND tỉnh quyết định cơ cấu HĐND huyện. Khối Đảng ủy cũng tham gia, vì họ quan tâm đến việc luân chuyển cán bộ nòng cốt, kiểm tra và đào tạo người kế nhiệm có khả năng thông qua nhiều vị trí tại nhiều cấp khác nhau.

Cơ cấu không phải là một đặc điểm tại cấp thôn vì như đã nói ở phần trước, trường thôn không phải là cán bộ nhà nước chính thức và do đó ít bị soi xét hơn. Tầm quan trọng của việc 'cơ cấu' tăng dần lên theo cấp huyện, tỉnh và quốc gia cùng với uy tín và quyền lực của các cơ quan đại diện. Ví dụ, HĐND tỉnh có cơ cấu về tỷ lệ phần trăm đại biểu từ mỗi huyện trong tỉnh và số lượng ghế được phân bổ cho các cán bộ cấp tỉnh. Tại cấp xã, tất cả đại biểu HĐND là người của xã; không có ứng cử viên nào được đưa từ ngoài vào.

Những người được hỏi tại Ninh Thuận cho biết thực tế có 2 khía cạnh: một 'cơ cấu cứng' và một 'cơ cấu mềm'. 'Cơ cấu cứng' có nghĩa là một số lượng nhất định đại biểu HĐND phải từ các nhóm khác nhau, mặc dù yêu cầu này không xuất hiện trong bất kỳ văn bản pháp luật nào. 'Chúng tôi cần có đại diện từ tất cả các nhóm'. Cơ cấu 'mềm' linh hoạt theo hoàn cảnh: nếu không thể đưa vào tất cả các yếu tố, những ứng cử viên khác được lựa chọn thay thế. Khó khăn mà những người quản lý bầu cử phải đối mặt là làm sao để cân bằng 'cơ cấu' và 'chất lượng', hoặc nói cách khác là chủ nghĩa cơ cấu và chế độ nhân tài. Trong chế độ nhân tài cực đoan, có thể tất cả các cán bộ được bầu phải tốt nghiệp đại học, chủ yếu là người Kinh và nam giới: những cán bộ trung thành với Đảng, có năng lực và chăm chỉ, am hiểu pháp luật và chính sách. Nhưng chính quyền cũng tin rằng một hình thức đại diện của nhiều nhóm xã hội, thông qua 'cơ cấu', là cần thiết cho hiệu quả quản trị công. Do đó, ý nghĩa chính trị của bầu cử ở địa phương Việt Nam là thỏa hiệp giữa sự đại diện các nhóm và sự kiểm soát từ trên xuống, tạo ra sự cân bằng để duy trì tính chính danh của Đảng và hiệu quả của hệ thống quản trị công.<sup>16</sup>

Thậm chí khi áp dụng theo cơ cấu, kết quả bầu cử cũng không được đảm bảo. Một phần nào đó vẫn là do cử tri quyết định. Ví dụ, định hướng mục tiêu của Đảng là đạt 30% đại biểu HĐND các cấp là phụ nữ, nhưng mục tiêu này chưa đạt được trên thực tế kết quả bầu cử. Cũng có những mục tiêu cơ cấu giới thấp hơn cho đại biểu Quốc hội (tỷ lệ đại biểu nữ giảm dần qua các nhiệm kỳ Quốc hội gần đây) và Đảng viên. Theo giải thích của những cán bộ, công chức được hỏi, sự sụt giảm này là do 'nhiều người dân địa phương không thực sự hiểu thông tin về các ứng cử viên và bầu cử' mặc dù các cuộc bầu cử ở địa phương được

---

<sup>16</sup> Phát hiện này cũng liên quan đến đặc điểm các cơ quan lập pháp trong hệ thống phi dân chủ đóng vai trò là 'một diễn đàn trao đổi kín' giữa lãnh đạo và phe đối lập (Malesky và cộng sự 2012, trang 1)—rất khác với quan điểm về chính trị học so sánh thể chế hiện đại. Để hiểu hơn về thể nào là chủ nghĩa cơ cấu tại Việt Nam, xem Jeong (1997).



tổ chức theo đúng pháp luật và được đồng ý của người dân tham gia. Thay đổi 'chất lượng của cử tri' là việc không thể xảy ra trong một sớm một chiều vì việc này yêu cầu nâng cao hiểu biết và cải thiện các tập quán xã hội, những điều không thể đạt được chỉ thông qua chính sách hoặc các chương trình của chính phủ.

Đây không phải là một lập trường chính thức, chỉ là một ý kiến được bày tỏ riêng của một số cán bộ, công chức tâm huyết mong muốn cải thiện chất lượng bầu cử (Hộp 3.4). Mẫu chọn trong nghiên cứu này không đủ lớn để khẳng định quan điểm đó là phổ biến hay hiếm gặp. Tuy nhiên, cho dù ý định là gì thì thái độ coi thường và đổ lỗi cho người dân cho thấy một cảm giác chán nản về những hạn chế của hệ thống bầu cử. Giống như ví dụ được nêu trong phần trước về tình trạng đi bầu thay, nó cho thấy sự thiếu niềm tin căn bản vào người dân, những người được cho là không thể được tin tưởng để tự thực hiện quyền hiến định của họ mà không có sự hướng dẫn của nhà nước.

<p><b>Hộp 3.4 Quan điểm trái ngược của cán bộ, công chức về chất lượng bầu cử</b></p> <p>Cán bộ, công chức có quan điểm khác nhau về tham gia bầu cử. Một số người nói về hiệu quả và các tiêu chí chặt chẽ của quy trình đề cử:</p> <p>'Định hướng' và 'cơ cấu' là cốt yếu... nếu người dân tự do bầu Chủ tịch UBND Phường thì sẽ hỗn loạn' – <i>cán bộ, nam, Hòa Bình</i></p> <p>'Nhân sự phải được cơ cấu trước, nếu không dân chủ có thể trở thành 'dân chủ quá chớn' – <i>đại diện đoàn thể, Hòa Bình</i></p> <p>'Cơ cấu bao gồm các chức sắc tôn giáo, những người có uy tín, trưởng thôn, phụ nữ, và đồng bào dân tộc thiểu số... nếu không có sẵn các ứng cử viên đủ tiêu chuẩn cho những vị trí đó thì các ứng cử viên khác sẽ được tiến cử ngay cả khi họ không phải là những đối tượng phù hợp về mặt đức độ và trình độ' – <i>cán bộ, nam, Quảng Trị</i></p> <p>Các cán bộ, công chức khác thể hiện quan điểm tiêu cực về chất lượng các cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND:</p> <p>'Tiếp xúc cử tri ư? Những người tham dự không có khiếu nại gì; những người có khiếu nại thì không được mời!' – <i>cán bộ, nam, Ninh Thuận</i></p> <p>'Vì các ứng cử viên hiểu rằng nhiệm kỳ của họ là có giới hạn, không phải là mãi mãi, họ sẽ dễ dàng bằng bất kỳ biện pháp nào có thể... và sau khi đã kết thúc nhiệm kỳ tại vùng này thì họ lại tiếp tục đổ dân khi họ chuyển đến vùng khác' – <i>cán bộ, nữ, Hòa Bình</i></p>
---

Một hiện tượng quan trọng cuối cùng trong hệ thống đề cử là khái niệm **kiêm nhiệm**. Đây là một thực hành phổ biến về việc một người nắm nhiều chức vụ trong bộ máy nhà nước. Ví dụ, một phó chủ tịch xã có thể đồng thời là đại biểu HĐND, chủ tịch của Hội Khuyến học, và giám đốc Trung tâm giáo dục thường xuyên, như một ví dụ đã gặp trong quá trình nghiên cứu tại các tỉnh. Với mỗi chức vụ, họ được nhận một khoản lương hoặc phụ cấp nhỏ, nhưng chỉ có một chức vụ chính (phó chủ tịch UBND) được hưởng đầy đủ lợi ích. Tại Quảng Trị, các đại biểu HĐND xã nhận được mức lương 'đáng buồn' là 400.000 đồng/năm, không đủ để chi tiền xăng xe đi dự họp. Trong khi đó, số vị trí tại địa phương cần được lấp đầy tiếp tục tăng. UBND phường Kinh Dinh, thành phố Phan Rang, Ninh Thuận có 15 ban chỉ đạo phải được cấp kinh phí từ ngân sách địa phương. Ngay khi một uỷ ban bị giải thể thì một uỷ ban khác lại được thành lập. Tuy nhiên, các cấp cao hơn quyết định số lượng cố định các cán bộ xã. Trong bối cảnh đó, lãnh đạo địa phương không có cách nào khác là phải rải công việc ra cho những cán bộ hiện có. Theo những người được hỏi tại một số tỉnh, thuận lợi của sự sắp xếp này là các đại biểu HĐND hiện đang kiêm nhiệm các chức vụ khác có thể mang kiến thức và kinh nghiệm rộng hơn để đóng góp cho HĐND, giúp tăng cường hiệu quả.

Do đó, hầu hết các đại biểu HĐND đóng thêm hai hoặc ba vai trò khác: trong các đoàn thể, là cán bộ xã, và trong ban chỉ đạo các chương trình của chính phủ như xoá đói giảm nghèo,

y tế, xây dựng cơ sở hạ tầng... Trong số 5 đại biểu HĐND, 3 đại biểu được coi là làm toàn thời gian, nhưng hai trong ba người này lại kiêm nhiệm những chức vụ khác, để lại chỉ một người là đại biểu thường trực. Các đại biểu HĐND nói rằng họ chấp nhận kiêm nhiệm vì nhiều lý do: có nhiều cơ hội và lợi ích hơn, có tổng tiền lương cao hơn, và vì nhiều người thấy khó từ chối các đề nghị chuyên môn. Tuy nhiên, một người dù có năng lực đến mấy cũng chỉ có thể làm đến một mức nhất định.

Những người được phỏng vấn tại tất cả các cấp đồng ý rằng hệ thống này đặt ra yêu cầu ngày càng tăng đối với cán bộ địa phương trong khi đặt HĐND vào thế yếu đến mức gần như không có hiệu quả. Nói ngắn gọn, HĐND 'có quyền nhưng không có lực'. Vai trò của họ không rõ ràng vì HĐND (cũng như đại biểu HĐND) chòng chẹo với các tổ chức khác ở địa phương: UBND, Đảng ủy, và MTTQ. Không giống các cơ cấu này, HĐND xã chỉ họp chính thức hai lần một năm, mỗi lần một ngày. Do đó, những quyết định quan trọng nhất được đưa ra trước và ở đâu đó, còn HĐND thường chỉ đóng vai trò phê chuẩn. Như một cán bộ đã mô tả, 'HĐND xã là cơ quan cao nhất về lý thuyết, giống như Quốc hội tại trung ương, nhưng đại biểu Hội đồng nhân dân quyết theo chỉ đạo của Đảng'.

Theo lời của một đại biểu HĐND:

HĐND cấp huyện và cấp xã hoạt động hình thức vì họ không có đủ đại biểu chuyên trách và quyền lực thích đáng. 32 trong số 34 đại biểu HĐND huyện hiện đang kiêm nhiệm các chức vụ khác, và đây là một tình thế khó xử làm cho họ không thể thực hiện thích đáng vai trò giám sát của mình. Hai đại biểu chuyên trách không kiêm nhiệm chức vụ nào khác nhưng không thể hoàn thành tất cả công việc của HĐND vì họ bị quá tải. HĐND không có quyền yêu cầu các cơ quan chính quyền trong huyện làm theo yêu cầu của họ. Ngoài ra, một số đại biểu được bố trí vào HĐND chỉ để có đủ sự đại diện cho tất cả các nhóm xã hội trong khi họ không có đủ kiến thức và năng lực.

Do đó, hoạt động của HĐND chủ yếu chỉ là hai cuộc họp hội đồng mỗi năm và tiếp xúc với người dân địa phương ba tháng một lần. Chỉ một đại biểu HĐND đồng thời cũng là cán bộ Đảng ủy huyện có thể gây ảnh hưởng nào đó đến các cơ quan chính quyền thông qua vai trò của mình trong Đảng ủy. Tình hình của HĐND xã còn tệ hơn. Hoạt động của họ rất yếu và hình thức. Cần tăng số lượng đại biểu chuyên trách, những người phải được phát triển cho vai trò này trong vài năm trước khi họ được bầu... Ngân sách của HĐND cũng rất nhỏ, chỉ đủ cho vài cuộc họp mỗi năm và không có kinh phí để mời các chuyên gia tham gia vào công việc của họ.

Một số đề xuất cải cách (hoặc bãi bỏ) HĐND được đánh giá trong phần tiếp theo. Quan điểm của những người được hỏi về tình trạng kiêm nhiệm dựa vào việc liệu họ có thấy mâu thuẫn lợi ích trong các vai trò này hay không. Ý kiến cho rằng có mâu thuẫn được tổng hợp trong một số cuộc phỏng vấn như 'hôm nay, tôi giám sát anh; ngày mai, anh sẽ giám sát tôi'. Một người được phỏng vấn tại Ninh Thuận cho biết, trên giấy tờ, đại biểu HĐND bầu chủ tịch UBND và phê duyệt ngân sách, nhưng chừng nào mà đa số đại biểu HĐND cũng kiêm nhiệm các chức vụ khác trong các cơ quan chính quyền thì họ không thể khách quan khi phê phán cơ quan chính quyền.

Thú vị là có một sự kiêm nhiệm không bao giờ xảy ra tại cấp xã: đó là chủ tịch UBND và chủ tịch MTTQ. Những người được hỏi nói rằng hai vai trò này phải được tách riêng để Mặt trận thực hiện nhiệm vụ giám sát, và vì cả hai vị trí đều đòi hỏi làm toàn thời gian. Tuy nhiên cả chủ tịch UBND và chủ tịch MTTQ thường là đại biểu HĐND. Liên quan đến vai trò lãnh đạo của Đảng, một số tỉnh đang thử nghiệm việc kết hợp chức bí thư Đảng ủy và chủ tịch UBND xã thành một. Cũng giống như với việc kiêm nhiệm đại biểu HĐND, những người đề xướng thấy việc này sẽ hiệu quả hơn, trong khi những người hoài nghi thì lo sợ mâu thuẫn lợi ích. Quan trọng là những rủi ro này được coi là mang tính cá nhân, không mang tính hệ thống. Trong cơ cấu một Đảng lãnh đạo, không có nguyên tắc hiến định về sự phân chia nguyên lực. Tầm quan trọng của bầu cử ở địa phương cũng phải được giải thích theo hướng này.

### 3.3. Đổi mới trong quy trình bầu cử

Ngoài việc phân tích thực trạng tham gia gián tiếp/đại diện vào đời sống chính trị, nhóm nghiên cứu hỏi cả cá nhân và nhóm về quan điểm của họ về một số cải cách bầu cử có thể thực hiện (Bảng 3.2). Danh mục này được nhóm nghiên cứu lập dựa trên các ý tưởng đã được đề xuất công khai tại Việt Nam, đã được thí điểm thực tế tại một số địa điểm, và/hoặc là thông lệ chung trong các hệ thống chính trị tương tự của các nước láng giềng (như Trung Quốc hoặc Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào). Những người được phỏng vấn trao đổi cởi mở về những khả năng đổi mới này. Tất cả các ý tưởng được ủng hộ bởi ít nhất một người trả lời, mặc dù mức độ chấp nhận khác nhau đáng kể giữa cả người dân và cán bộ, công chức địa phương (bao gồm lãnh đạo MTTQ và đoàn thể). Đánh giá được quy ước theo màu trong Bảng 3.2 được coi là minh họa, không phải là nhận định cuối cùng hay mang tính đại diện, vì chúng dựa trên quan điểm của một số lượng khiêm tốn những người được phỏng vấn tại 3 tỉnh trọng tâm của nghiên cứu này.

**Bảng 3.2. Phản hồi của người dân và cán bộ địa phương được khảo sát về những đổi mới trong bầu cử có thể thực hiện ở Việt Nam**

Đổi mới	Ý kiến của người dân	Ý kiến của cán bộ địa phương	Giải thích
Khuyến khích tự ứng cử đối với các chức vụ ở cấp địa phương (không cần có sự phê chuẩn trước của MTTQ)	Đa số người được hỏi ủng hộ ý tưởng này, đặc biệt tại cấp thôn/làng	Một số ít người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Pháp luật Việt Nam cho phép tự ứng cử. Một số người được hỏi ủng hộ việc có thêm nhiều người tự ứng cử hơn. Một số người khác cho rằng việc MTTQ giới thiệu giúp đảm bảo chất lượng của ứng cử viên.
Yêu cầu 50% ứng cử viên là phụ nữ	Một số ít người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Một số ít người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Những người được hỏi ủng hộ phụ nữ tham gia nhiều hơn vào chính trị nhưng cảm thấy chỉ tiêu 50% là không thực tế.
Yêu cầu đại biểu Quốc hội là người của tỉnh mà họ đại diện	Một số ít người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Một số ít người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Hầu hết những người được hỏi ủng hộ cách thức hiện nay, đó là có sự kết hợp về cơ cấu giữa địa phương và quốc gia, vì đại biểu Quốc hội cần có tầm nhìn quốc gia, thay vì những vấn đề ưu tiên của địa phương.
Thực hiện bầu cử trực tiếp chức chủ tịch UBND xã	Đa số người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Một số ít người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Người dân thường có xu hướng ủng hộ ý tưởng này, trong khi cán bộ lo lắng về khả năng vị trí này chịu tác động bởi lợi ích cát cứ.
Thực hiện bầu cử trực tiếp chủ tịch UBND huyện và tỉnh	Một số ít người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Hầu như không ai ủng hộ ý tưởng này	Hầu hết những người được hỏi cảm thấy người dân thiếu thông tin về các ứng cử viên tại cấp huyện và các cấp cao hơn.
Hạn chế số lượng đại biểu Quốc hội và HĐND kiêm nhiệm	Hầu hết người được hỏi ủng hộ	Hầu hết người được hỏi ủng hộ	Hầu hết người được hỏi cho rằng càng nhiều đại biểu dân cử chuyên trách sẽ càng tăng hiệu quả của các cơ quan dân cử.

Đối mới	Ý kiến của người dân	Ý kiến của cán bộ địa phương	Giải thích
Yêu cầu nguyên tắc 'mỗi người một phiếu' cho tất cả các cuộc bầu cử	Hầu hết người được hỏi ủng hộ	Hầu hết người được hỏi ủng hộ	Nguyên tắc này đã được pháp luật quy định; chỉ cần được thực hiện tốt hơn.
Không tổ chức HĐND cấp huyện	Hầu như không ai ủng hộ ý tưởng này	Một số ít người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Đa số người được hỏi tại tất cả ba tỉnh ủng hộ giữ lại HĐND ở tất cả các cấp.
Bí thư Đảng uỷ kiêm Chủ tịch UBND xã	Ý kiến lẫn lộn	Đa số người được hỏi ủng hộ ý tưởng này	Câu hỏi này không được nêu đối với tất cả mọi người nhóm nghiên cứu đã trao đổi. Song, những ai được hỏi sẵn sàng cân nhắc ý tưởng này. Ý tưởng đổi mới này hiện đang được thực hiện thí điểm tại một số xã.

Trên nhiều phương diện, lý do những người được phỏng vấn đưa ra khi ủng hộ hoặc phản đối một hướng cải cách nhất định đáng chú ý hơn so với tính phổ biến của các ý kiến đó. Dưới đây là phần tổng hợp ý kiến cho những câu hỏi đã nêu:

- **Khuyến khích ứng cử viên nữ.** Nhiều cán bộ địa phương cho biết chỉ tiêu về số đại biểu nữ trong Quốc hội và HĐND là một phần của cơ cấu (xem mục 3.2). Theo thời gian, sự tham gia của phụ nữ vào HĐND địa phương đã tăng lên. Một số người được hỏi, đặc biệt là cán bộ nữ, ủng hộ ý tưởng tăng chỉ tiêu số đại biểu nữ để khuyến khích phụ nữ tham gia nhiều hơn. Tuy nhiên ngay cả những người ủng hộ này cũng cảm thấy là mục tiêu 50% là quá cao (theo ý kiến một người trả lời, 'trách nhiệm gia đình của phụ nữ' là nguyên nhân chính), và cho rằng chỉ tiêu 30%-40% sẽ khả thi hơn.

Những người khác hoàn toàn không đồng tình với ý tưởng này với lý do 'trình độ và năng lực quan trọng hơn giới tính', ngụ ý rằng ứng cử viên nam có thể có năng lực và trình độ cao hơn. Nhiều cán bộ, công chức kể ra nhiều loại khó khăn trong việc tuyển phụ nữ cho các chức vụ trong cơ quan nhà nước, và giải thích những cản trở này là do văn hoá và trình độ nhiều hơn là do cơ cấu hoặc chính trị. Một số người được hỏi gợi ý, trong trường hợp phải lựa chọn giữa những ứng cử viên nam và nữ đủ tiêu chuẩn như nhau, thì phụ nữ sẽ được ưu tiên hơn.

- **Đại biểu Quốc hội.** Theo cơ cấu, ứng cử viên đại biểu Quốc hội có thể là đại diện của tỉnh/thành phố hoặc do trung ương đề cử xuống địa phương. (Quan chức chính phủ kiêm nhiệm xuất hiện ở cả cấp tỉnh và trung ương). Điều này dẫn đến tình trạng nhiều đại biểu Quốc hội sống tại Hà Nội và phải đi đến các tỉnh mà họ đại diện chỉ để tiếp xúc cử tri vài lần mỗi năm. Tình hình tương tự cũng tồn tại ở HĐND cấp tỉnh, trong đó một số lượng đề cử được dành cho các ứng cử viên cấp tỉnh không sống tại đơn vị huyện mà họ đại diện, mặc dù khoảng cách đi lại trong trường hợp này thường ngắn hơn nhiều.

Những người ủng hộ việc giảm hoặc chấm dứt thông lệ ứng cử viên được 'cử xuống' từ các cấp cao hơn cho rằng nếu giảm hoặc chấm dứt được thông lệ đó sẽ tăng tính đại diện ý kiến cử tri thay vì đại diện hình thức. Đại biểu sống tại địa phương sẽ hiểu rõ hơn các mối quan tâm và vấn đề của địa phương. Những người ủng hộ việc giữ nguyên hệ thống hiện tại lại cho rằng Đại biểu Quốc hội làm việc về những vấn đề quốc gia, vì thế họ cần phải có tầm nhìn rộng hơn là chỉ tập trung vào những lợi ích địa phương. Một số người chia sẻ lo lắng rằng các đại biểu của địa phương có thể phải chịu áp lực từ gia đình hoặc họ hàng của họ. Những người dân được phỏng vấn chủ yếu quan tâm đến

việc liệu các đại biểu được bầu có thực sự làm việc để tăng thêm lợi ích cho người dân hay không, cho dù họ sống ở đâu. Một nhóm thảo luận tại Hoà Bình nêu lý do, ‘miễn là họ làm tốt công việc của mình thì họ có sống tại địa phương hay không không quan trọng’.

- **Bầu cử trực tiếp chủ tịch UBND.** Những người ủng hộ bầu trực tiếp vị trí chủ tịch UBND cấp xã cho rằng vị trí chủ tịch xã rất quan trọng với cuộc sống của người dân địa phương và do đó người dân phải có tiếng nói trực tiếp trong việc lựa chọn chủ tịch xã. Việc này sẽ làm tăng trách nhiệm giải trình và chất lượng cung cấp dịch vụ công. Những người phản đối bày tỏ lo lắng về việc thực hiện bầu cử thực tế và khả năng chiếm ưu thế của các dòng họ, nhóm dân tộc hoặc tôn giáo lớn nhất tại mỗi xã, tăng tính cục bộ. Các cán bộ, công chức cảm thấy rằng các nguyên tắc dân chủ cần được cân bằng với lợi ích của nhà nước trong việc khuyến khích các cán bộ có khả năng tốt nhất (và trung thành). Theo như ý kiến của một đại diện MTTQ, ‘quá chú trọng đến quyền lợi của người dân có thể dẫn đến bóp méo kết quả bầu cử và bầu cho những người có chất lượng kém’. Ý kiến trái chiều này có thể được hiểu như một nội dung thêm vào tranh luận về chủ nghĩa cơ cấu và chế độ nhân tài đã bàn trong mục 3.2. Theo quan điểm này, chủ nghĩa cơ cấu có thể được giữ cho HĐND kém quan trọng hơn nhưng không được áp dụng cho các vị trí khác.<sup>17</sup>

Hầu hết những người được hỏi cảm thấy rằng việc bầu cử trực tiếp chủ tịch UBND chỉ có thể thực hiện tại cấp xã nơi người dân có hiểu biết và thông tin về các ứng viên. Họ cho rằng việc bầu trực tiếp vị trí này ở cấp chính quyền cao hơn sẽ không có tác dụng do cử tri không có đủ hiểu biết để bầu những người đủ điều kiện. (Điều này đặt ra câu hỏi là làm thế nào để cũng những cử tri đó có thể bầu đại biểu Quốc hội và HĐND cấp tỉnh và huyện).

Một số người được phỏng vấn cho rằng việc bầu trực tiếp chủ tịch UBND cấp xã/phường nên được thử nghiệm trước ở cấp phường tại thành phố, nơi cử tri có trình độ cao hơn, được tiếp cận nhiều thông tin hơn, và không có dòng họ lớn nào trong dân cư địa phương. Ý kiến này khác với cảm nhận của nhóm nghiên cứu là người dân nông thôn thực tế hiểu biết nhiều hơn và quan tâm hơn đến việc lãnh đạo xã của họ là ai trong khi người dân thành phố ít quan tâm hơn đến chính quyền cấp cơ sở.

Tuy nhiên những người được hỏi khác cho rằng vị trí chủ tịch xã không được đặt ngang bằng với đại biểu HĐND: chủ tịch cần nhiều phẩm chất hơn (mặc dù nhiều đại biểu HĐND đồng thời cũng là cán bộ xã). Đáng chú ý là khái niệm phân chia quyền lực (HĐND là cơ quan lập pháp, do đó được bầu trực tiếp, trong khi UBND là cơ quan hành chính nên được bổ nhiệm là đúng) không xuất hiện trong hầu hết các lời giải thích về vấn đề này. Nhiều ý kiến cho rằng Đảng cần duy trì sự kiểm soát việc bổ nhiệm cán bộ vào UBND.

- **HĐND huyện.** Những người được hỏi tại Quảng Trị, tỉnh đã thí điểm bãi bỏ HĐND cấp huyện từ năm 2008, có cảm nhận mạnh mẽ rằng thí điểm này chưa thành công bởi nó làm gia tăng khối lượng công việc của MTTQ huyện (nhằm thay thế một phần cho vai trò của HĐND) và HĐND tỉnh (không còn cơ quan tương ứng tại cấp huyện để cung cấp thông tin). Một cán bộ huyện nói, ‘Tốt hơn là nên giữ HĐND huyện, vì phương án thay thế cho nó không thực sự hiệu quả, ví dụ trong việc giải quyết khiếu nại và tranh chấp đất đai’. Chi phí tiết kiệm được là rất nhỏ so với tổng ngân sách nhà nước.

---

<sup>17</sup> Một hướng cải cách khác là tăng vai trò (và tiền lương) của trưởng thôn bằng cách đưa họ trở thành cán bộ nhà nước (một địa vị mà hiện nay chưa tồn tại). Câu hỏi này không được đặt ra hay thảo luận trong bất kỳ cuộc phỏng vấn nào trong nghiên cứu này. Với hơn 100,000 thôn/làng trên cả nước, việc thay đổi địa vị của trưởng thôn sẽ có ảnh hưởng to lớn về tài chính và bộ máy.

Các tỉnh có những ý kiến trái chiều về việc giữ lại HĐND huyện. Tại Hoà Bình, những người được hỏi cho rằng HĐND huyện rất không hiệu quả. Một số người cảm thấy rằng sẽ không mấy ai để ý đến việc thiếu đi HĐND, nhưng đa số vẫn ủng hộ việc giữ lại HĐND, vì nếu bãi bỏ thì 'công tác quản trị nhà nước sẽ trở nên ngày càng khó hơn'. Thay thế HĐND bằng việc tăng vai trò của MTTQ không phải là một phương án thiết thực, vì MTTQ được coi là yếu hơn HĐND (HĐND ít nhất có quyền đối với các quyết định ngân sách và có thể đóng vai trò giám sát mạnh hơn).

Những kết quả này trái ngược với các phát hiện của một nghiên cứu định tính năm 2014 là việc bãi bỏ HĐND huyện sẽ làm tăng hiệu quả và chất lượng cung ứng dịch vụ (Malesky và cộng sự 2014). Kết luận của bài báo dựa vào một giả định không chắc chắn là việc bãi bỏ HĐND là một phần của quy trình 'tái kiểm soát' để 'chuyển thẩm quyền hành chính và tài chính cho chính quyền địa phương'; thực tế, chính quyền địa phương ngay từ đầu đã có hầu hết thẩm quyền này. Một phân tích thuyết phục hơn được trình bày trong nghiên cứu so sánh của Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh về tỉnh Quảng Nam và Phú Yên, cho thấy việc giữ lại HĐND huyện là một trong những lý do Quảng Nam có hiệu quả quản trị tốt hơn, và việc bãi bỏ HĐND huyện của Phú Yên không tạo ra sự khác biệt gì cho mức độ tham gia tại cấp địa phương (Bùi Phương Đình và cộng sự 2013).

Nếu HĐND được giữ lại, những người được hỏi ủng hộ mạnh mẽ việc **tăng cán bộ và ngân sách** để các cơ quan dân cử có thể thực hiện vai trò và trách nhiệm pháp định của họ. So với trước đây, ngân sách nhà nước 'cứng' cho phát triển cơ sở hạ tầng đã tăng lên đáng kể, nhưng ngân sách 'mềm' cho tăng cường năng lực vẫn chưa tăng. Các cuộc tiếp xúc cử tri cần được tăng lên cả về chất lượng và mức độ thường xuyên (cũng liên quan đến đề xuất về nơi cư trú của đại biểu). Quan trọng nhất là số lượng **đại biểu HĐND chuyên trách** phải tăng lên, và tình trạng kiêm nhiệm phải được giảm đi hoặc loại bỏ. Những người được hỏi cảm thấy rằng điều này sẽ cải thiện hoạt động của HĐND. Một số người đề xuất chỉ tiêu cố định là 30% hoặc 50% đại biểu thường trực, chuyên trách, trong khi 50% còn lại 'đại diện tất cả các nhóm xã hội' thông qua cơ cấu. Cải cách này sẽ có những hậu quả cho ngân sách nhà nước, nhưng vẫn được coi là nhỏ so với tổng ngân sách và có thể được bù trừ ở đâu đó – như có thể bằng cách kết hợp các vai trò nhất định của Đảng ủy và UBND. Trong một phiên họp vào tháng 6 năm 2015, các đại biểu Quốc hội đưa ra ý kiến tương tự: ví dụ một đại biểu của tỉnh Phú Thọ đề nghị có tiêu chuẩn cao hơn cho các đại biểu HĐND, để đảm bảo ý tưởng về 'cơ cấu' và 'đại diện' không làm giảm 'chất lượng' của HĐND (Hà Phong 2015).

Cuối cùng, các câu hỏi nghiên cứu về đổi mới bầu cử cho thấy rõ hơn suy nghĩ của một bộ phận người dân và cán bộ, công chức Việt Nam về dân chủ và đại diện. Đối với một số người, đặc biệt trong các nhóm được phỏng vấn ở địa phương, có vẻ như đây là lần đầu tiên họ suy nghĩ về việc làm cách nào để tăng cường sự tham gia của người dân. Một số người theo bản năng tìm cách biện minh cho tình trạng hiện nay, trong khi một số khác thể hiện sự hài lòng nói chung với hệ thống hiện tại hoặc không thấy lợi ích rõ ràng nào của việc cải cách.

Mối lo lắng phổ biến rằng các cuộc bầu cử trực tiếp sẽ dẫn đến sự áp đảo của những lợi ích địa phương đáng ngạc nhiên ở chỗ là HĐND và Quốc hội đã được bầu trực tiếp. 'Chủ nghĩa cục bộ' bởi các dòng họ hoặc các nhóm dân tộc lớn tại cấp xã có phải là mối lo lớn hơn là chủ nghĩa bè phái ở các cấp cao hơn? Như một nhà bình luận nổi tiếng quốc gia mới đây đã nói với một thành viên của nhóm nghiên cứu: 'Hiện nay có các mối quan hệ chính trị gắn gũi hơn nhiều quan hệ họ hàng' (phỏng vấn, Hà Nội 22/4/2015).

Hơn nữa, Đảng (thông qua MTTQ) đã duy trì một tiếng nói mạnh, luôn mang tính quyết định trong kết quả bầu cử thông qua quy trình đề cử. Nếu người dân được phép lựa chọn các lãnh đạo xã trong khi vẫn duy trì hệ thống đề cử thì rủi ro của việc mà một số người nhận thấy là 'dân chủ quá chóng' sẽ trở nên không đáng kể. Theo lời của một cán bộ địa phương, 'chúng ta cần đặt lợi ích của người dân lên trên hết và đánh thức tiềm năng trong cộng đồng. Quy trình bầu cử không cần thay đổi, nhưng cần cải thiện về chất lượng và thay đổi

cách làm việc trong các cuộc họp dân'. Một đại diện của MTTQ ở tỉnh khác đồng ý: biện pháp quan trọng nhất để cải thiện chất lượng bầu cử là tăng các cuộc tiếp xúc giữa các ứng cử viên và cử tri và giữa các đại biểu dân cử và cử tri địa phương (tiếp xúc cử tri), sao cho các đại biểu hiểu rõ hơn về tình hình địa phương và có biện pháp cải thiện nó'. Những sự cải thiện về thủ tục đó sẽ có thể có ảnh hưởng lớn hơn đến sự tham gia đại diện nếu được kết hợp với một hoặc một số cải cách được đề xuất trên.

## 4. Kết luận và khuyến nghị

Bằng cách kết hợp phân tích định tính chi tiết về trải nghiệm của người dân với kết quả PAPI cấp quốc gia và cấp tỉnh, nghiên cứu này mở đường cho việc tìm hiểu về sự tham gia trực tiếp và gián tiếp vào đời sống chính trị của người dân Việt Nam. Mặc dù mỗi địa điểm nghiên cứu có một số thực hành tốt về quản trị công, Quảng Trị được đánh giá là tỉnh chất có chất lượng quản trị công tổng thể tốt nhất (đặc biệt là huyện đồng bằng Triệu Phong) và yếu nhất ở Ninh Thuận. Hoà Bình có kết quả tốt ở một số chỉ số về công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình với người dân, nhưng kém hơn ở chỉ số người dân trực tiếp đi bầu và hiệu quả của các tổ chức dân cử. Tại tất cả các địa điểm, mặc dù có sự tham gia nhiệt tình và tự nguyện nhưng phổ biến hơn là hiện tượng tham gia hình thức trong cơ chế đã được các cấp cao hơn quyết định sẵn.

Vượt ra ngoài điểm số cấp tỉnh của các nội dung chính và nội dung thành phần được trình bày trong các báo cáo PAPI, nghiên cứu này sử dụng phương pháp định tính đặt từng câu hỏi để đào sâu hơn vào ý nghĩa của sự tham gia. Ngoài việc so sánh giữa các địa phương, nhóm nghiên cứu xem xét các biến cụ thể về giới tính, dân tộc, địa bàn đô thị/nông thôn, tình hình kinh tế hộ gia đình, và mức độ quan hệ với chính quyền để giải thích cho sự khác biệt trong kết quả PAPI. Phân tích định tính đi sâu hơn và giải thích kết quả Chỉ số PAPI ở ba tỉnh được nghiên cứu. Kết quả phân tích cho thấy là nam giới, người dân tộc Kinh và người khá giả tham gia nhiều hơn và hài lòng hơn với hệ thống hành chính công khi so với phụ nữ, đồng bào dân tộc thiểu số và người nghèo (báo cáo 2013, trang 24). Cụ thể là những người có mối quan hệ với chính quyền, bao gồm thành viên của các tổ chức đoàn thể và làng/bản tham gia mạnh nhất; quan hệ với chính quyền là một yếu tố quan trọng hơn quyết định sự tham gia khi so với các yếu tố như giới tính, dân tộc hoặc tình hình kinh tế hộ gia đình.

Do tầm quan trọng của mức độ quan hệ với chính quyền địa phương, hướng nghiên cứu cho thời gian tới là phân tích so sánh sâu hơn về trải nghiệm của những người dân có quan hệ với chính quyền và không có quan hệ với chính quyền tại nhiều địa phương khác nhau. Trong nghiên cứu này, phương pháp được sử dụng phụ thuộc vào sự hợp tác của chính quyền địa phương và các đoàn thể trong quá trình điều phối bố trí các cuộc phỏng vấn, vì vậy nghiên cứu này không đặt vấn đề so sánh yếu tố quan hệ với chính quyền. Yếu tố giới tính và trình độ cũng có thể được nhấn mạnh hơn trong nghiên cứu này (nhóm nghiên cứu đã xét đến yếu tố giới tính đã được đề cập ở một mức độ nào đó, song yếu tố trình độ chưa được phân tích). Ngoài ra, trải nghiệm của thanh niên và người dân di cư chưa được nghiên cứu sâu tại một số địa bàn. Trừ những cán bộ Đoàn Thanh niên tham gia các nhóm phỏng vấn, cảm nhận của thanh niên nói chung chưa được phản ánh trong nghiên cứu này. Nghiên cứu cũng chưa nắm bắt quan điểm của dân di cư – những người được xem là không thể có mặt để phỏng vấn. Nghiên cứu sau này cần tìm hiểu kỹ hơn các yếu tố này để nắm bắt đầy đủ hơn sự tham gia của người dân.

### 4.1. Kinh nghiệm tốt từ địa phương

Như đã nêu trong các phần trên, mỗi địa bàn nghiên cứu có một số kinh nghiệm tốt về quản trị cần được ghi nhận. Ở cả ba tỉnh hiện đang có những kinh nghiệm hay, đặc biệt là việc tạo cơ chế khuyến khích cho người trẻ (cả nam và nữ) giữ các vị trí lãnh đạo trong cơ quan dân cử và các vị trí khác. Bên cạnh đó, phụ nữ dường như có vị trí bình đẳng hơn khá nhiều so với trước đây, mặc dù chưa thể bình đẳng hoàn toàn so với nam giới. Sự thay đổi trong thái độ về giới có thể là do phụ nữ chủ động nâng cao năng lực, tăng cường tham gia và phát triển sự nghiệp, và do các dự án của các tổ chức phi chính phủ Việt Nam và quốc tế nhấn mạnh tầm quan trọng của bình đẳng giới.

Đa số những người được phỏng vấn nhận thức được sự cần thiết phải có sự đại diện của tất cả các nhóm xã hội vào đời sống chính trị của đất nước. Việc quy hoạch nhân sự theo ‘cơ cấu’ thông qua đề cử là nhằm đáp ứng mong muốn đảm bảo tính đại diện đầy đủ của các



thành phần dân cư. Tại những vùng có người dân tộc thiểu số, các nhóm dân tộc khác dân tộc Kinh ít nhất có đại diện trong số các cán bộ địa phương, và đôi khi họ chiếm đa số. Cán bộ, công chức (bao gồm các đại biểu HĐND) tại các vùng này đang cố gắng vận động người dân tộc thiểu số tham gia trực tiếp và gián tiếp, thông qua việc dùng ngôn ngữ của dân tộc mình tại các cuộc họp làng và các sự kiện khác. Tuy nhiên, do các điều kiện và cơ cấu của hệ thống chính trị được quyết định từ cấp trên, hoạt động dân vận tại các vùng dân tộc diễn ra chủ yếu trong khuôn khổ đó, và địa phương rất ít cơ hội thay đổi.

Việc thực hiện Pháp lệnh THĐCCS cho thấy kết quả khác nhau giữa các địa phương được nghiên cứu. Không có địa phương nào tuân thủ đầy đủ Pháp lệnh. Tỉnh Quảng Trị có thể nói là địa phương có mức độ tuân thủ sát nhất nhờ có các 'Ban chỉ đạo dân chủ cơ sở'. Nếu Pháp lệnh THĐCCS được coi là một bộ công cụ gồm nhiều biện pháp giúp đẩy mạnh sự tham gia vào quản trị công phù hợp với bối cảnh địa phương, thì tất cả các địa phương đều đang thực hiện các quy định của Pháp lệnh này ở chừng mực nào đó. Một số biện pháp, như họp dân thường xuyên, có thể được thực hiện nhiều ở địa phương này nhưng ít ở địa phương khác.

Cán bộ địa phương tại tất cả những địa điểm nghiên cứu cũng biết về PAPI, và một số đã sử dụng dữ liệu khảo sát để tìm hiểu và cải thiện hiệu quả quản trị ở địa phương. Điều này có thể thấy rõ tại tỉnh Quảng Trị, nơi không chỉ ban hành một quyết định của tỉnh để phổ biến và cải thiện kết quả PAPI (Quyết định 1339/QĐ-UBND, ngày 4/7/2014) mà còn có một báo cáo tiến độ chi tiết sau 6 tháng (Báo cáo 21/BC-UBND, 12/2/2015). Mặc dù gần 20 tỉnh trong khắp cả nước đã có công văn trả lời PAPI, Quảng Trị là địa phương đầu tiên làm báo cáo tiến độ thực hiện kế hoạch hành động.<sup>18</sup> Có thể không phải trùng hợp mà Quảng Trị đạt được điểm số cấp tỉnh cao nhất trong báo cáo PAPI 2014. (Tuy nhiên thành tích này có thể giảm đi do điểm số thô về nội dung tham gia của người dân của PAPI không đặc biệt cao ở bất kỳ tỉnh nào, và mẫu khảo sát ở Quảng Trị ngẫu nhiên tập trung ở các đơn vị huyện vùng đồng bằng, chưa đo các huyện vùng cao như Đakrong, nơi có thể có những trải nghiệm khác về quản trị).

Khi được hỏi về lý do cho kết quả cao của tỉnh, cán bộ địa phương và người dân Quảng Trị nhắc đến lịch sử của tỉnh là một khu trung tâm cách mạng và chiến trường ác liệt dẫn đến sự gắn kết cộng đồng mạnh. Tầm quan trọng của các lễ hội, sự kiện của dòng họ (bao gồm các vùng dân tộc thiểu số), và nghi lễ tôn giáo tại đền chùa và nhà thờ cũng được nhắc đến trong câu trả lời. Các cán bộ được phỏng vấn tại cấp huyện và tỉnh cũng cho biết tỉnh đã tham gia các chương trình thí điểm dân chủ cơ sở ngay từ đầu những năm 1990. Theo như một cán bộ mô tả,

Sau một thời gian dài sống khó khăn do chiến tranh và nghèo đói, người dân địa phương giờ đây được cải thiện mức sinh hoạt dưới sự lãnh đạo của Đảng. Vì thế họ thật sự ủng hộ và đi theo Đảng. Thông qua sự tham gia thực sự, họ thấy rằng ý kiến của họ được lắng nghe kết quả là có những sự thay đổi. Do đó họ tham gia trực tiếp ngày càng tích cực.

Bức tranh tham gia tích cực của Quảng Trị cho thấy khả năng của một 'vòng tròn đạo đức': khi người dân thấy rằng sự tham gia mang lại kết quả, họ có động lực để tham gia nhiều hơn. Bằng chứng về sự nhiệt tình tương tự cũng thấy tại các nơi khác, như sự tham gia tích cực vào các tổ chức, hội, nhóm của người dân tộc Raglai tại Bắc Ái, Ninh Thuận; các cuộc họp thôn và họp tổ dân phố thường xuyên tại Phan Rang và Hoà Bình; và những nỗ lực để giải quyết tranh chấp địa phương tại Ninh Thuận. Những sáng kiến tích cực này diễn ra tại cấp cơ sở nơi người dân trải nghiệm mối liên hệ trực tiếp giữa sự tham gia của họ và những

---

<sup>18</sup> Quảng Trị cũng đang thí điểm thẻ đánh giá chất lượng dịch vụ công trên điện thoại (M-Score), một sáng kiến của Oxfam cho người dân chấm điểm hiệu quả của công chức, viên chức qua các cuộc gọi và tin nhắn ngay sau khi họ hoàn thành một dịch vụ hành chính công. Xem <http://danhamdiem.vn/>.

thay đổi cụ thể, và giữa quyền công dân của họ và trách nhiệm giải trình của chính quyền. Khi đề cập đến các vấn đề phức tạp hơn như tranh chấp đất đai và hậu quả môi trường của các doanh nghiệp lớn, hoặc với các cấp cao hơn trong hệ thống chính trị, các sáng kiến địa phương ở một mức độ nhất định bị giới hạn bởi các lực cản: sự thờ ơ, định kiến, tham nhũng, cứng nhắc và sợ thay đổi. Đáng kể hơn, điều kiện phát triển kinh tế và cơ hội thị trường tăng lên có thể tạo ra thách thức cho việc duy trì sự gắn kết xã hội và tham gia cộng đồng tại một số địa điểm. Ví dụ, các xã chịu áp lực chuyển đổi đất đai cho mục đích sử dụng công nghiệp hoặc kinh doanh nông sản có thể có nhiều vụ việc tranh chấp đất đai hơn và các hình thức mâu thuẫn xã hội khác vì một số người dân được hưởng lợi từ các dự án đầu tư trong khi những người khác lại bị nghèo đi (ví dụ, xem Oxfam 2012).

Những vùng nông thôn và vùng đồng bằng của tỉnh Quảng Trị và các địa điểm tương tự tại miền Trung có mức độ căng thẳng xã hội trong những năm gần đây thấp hơn các vùng xung quanh đô thị lớn hoặc vùng miền núi. Điều này có thể giải thích tại sao nhiều tỉnh miền trung có điểm số PAPI cao nhưng lại yếu hơn trong Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) về môi trường kinh doanh. Cũng có thể kết quả PAPI có sự tác động của các đặc điểm lịch sử hoặc địa phương, những yếu tố không dễ tìm thấy ở những địa phương khác.

#### **4.2. Những lĩnh vực có thể cải thiện hiệu quả trong hệ thống chính trị**

Nghiên cứu định tính về sự tham gia trực tiếp và gián tiếp, kết hợp với phân tích dữ liệu PAPI, cho thấy một số phương diện cụ thể mà việc thực hiện quyền hiến định của người dân, pháp luật và chính sách về dân chủ cơ sở và bầu cử trong hệ thống chính trị hiện tại của Việt Nam không đạt được kết quả như mong đợi. Những kiến nghị dưới đây tổng hợp từ chia sẻ của một số người được phỏng vấn tại ba tỉnh trong nghiên cứu này, được dẫn chứng bằng tài liệu, bao gồm kết quả PAPI. Những kiến nghị này cũng liên quan đến những thảo luận hiện nay trong Quốc hội và nhiều nơi về việc sửa đổi Luật bầu cử, soạn thảo Luật Tiếp cận thông tin, và những cơ chế để tăng cường trách nhiệm giải trình với người dân trong mối tương tác giữa chính quyền với người dân (như các Ban TTND và Ban GSĐTCD).

Đã có một **khung pháp lý đầy đủ cho sự tham gia trực tiếp**. Nhiều người dân đã tham gia tích cực vào các hội, nhóm, các tổ chức xã hội không chính thức và các nhóm xã hội khác. Quan trọng nhất là tăng nội dung tham gia thực sự vào phát triển kinh tế-xã hội, giám sát và giải quyết tranh chấp. Đã có những nỗ lực nhằm khuyến khích sự tham gia thực sự thông qua các chương trình thí điểm và thử nghiệm của chính phủ Việt Nam, các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế. Những chương trình này cần được mở rộng và đẩy mạnh với sự hợp tác của chính quyền địa phương và các đoàn thể, đặc biệt là MTTQ. Đáng chú ý trong bối cảnh này là Luật về tổ chức chính quyền địa phương không bao gồm các cơ chế cho sự **phản hồi của người dân với chính quyền địa phương**, một vai trò pháp định dành riêng cho MTTQ. Nghị định 90/2013 về trách nhiệm giải trình yêu cầu các cán bộ lãnh đạo giải thích về việc thực hiện chính sách nhưng không thu thập ý kiến phản hồi của đối tượng chịu tác động của chính sách (Acuña-Alfaro và Đỗ 2014).

Nếu người dân được hỏi ý kiến thực sự và được tạo cơ hội đề xuất những phương án cải thiện sự tham gia, ý tưởng sẽ xuất hiện, và một số ý tưởng sẽ nhận được sự ủng hộ của đa số. Sự thờ ơ phổ biến đối với chính trị vừa là nguyên nhân vừa là kết quả của sự không rõ ràng về thể chế. Mức độ tham gia của đồng bào dân tộc thiểu số - những người không sử dụng tiếng Việt là ngôn ngữ chính - sẽ tăng lên bằng cách tăng cường sử dụng **tiếng dân tộc**, cả tiếng nói và chữ viết (khi thích hợp) (xem Hộp 3.2). Quyền sử dụng tiếng dân tộc cùng với tiếng Việt được đảm bảo trong Điều 5 của Hiến pháp năm 2013.

Liên quan đến sự tham gia gián tiếp (bầu cử), một số biện pháp quan trọng có thể được thực hiện ngay từ nay đến khi diễn ra các cuộc bầu cử quốc gia tiếp theo vào năm 2016. Các biện pháp này sẽ nâng cao chất lượng bầu cử, tăng sự quan tâm và tham gia của người dân vào quá trình bầu cử, và do đó tăng độ tin cậy và tính hợp lý của kết quả, phục vụ cho lợi ích của người dân, của Đảng và Nhà nước.

- **Một bộ luật và thủ tục bầu cử chung** được áp dụng cho tất cả các cuộc bầu cử, bao gồm bầu trưởng thôn, đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND. Tất cả các cuộc bầu cử phải theo nguyên tắc ‘phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín’ trong Hiến pháp, tóm gọn trong cụm từ ‘một người, một phiếu’. Tất cả các cuộc bầu cử, bao gồm bầu cử tại cấp thôn, phải được thực hiện bằng hình thức bỏ phiếu kín với nhiều ứng cử viên cho mỗi vị trí. Những quyền hiến định này có thể được đảm bảo thông qua việc thực hiện nghiêm ngặt hơn pháp luật hiện hành. Nếu có thể, Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội và Hội đồng nhân dân, và những quy định liên quan đến bầu cử trong Pháp lệnh THDCCS cần được hợp nhất thành một văn bản luật về bầu cử trong đó có các điều khoản thi hành và xử lý vi phạm cụ thể.
- Quyền bầu cử của phụ nữ, người già và thanh niên cần được bảo vệ thông qua việc chấm dứt tình trạng **đi bầu thay** vẫn còn phổ biến (xem mục 3.2) nhằm từng bước đạt được kết quả bầu cử mang tính đại diện hơn. Hiện nay, tỷ lệ cử tri trực tiếp đi bỏ phiếu còn thấp tại những nơi tình trạng đi bầu thay còn phổ biến. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu thông qua phỏng vấn cho thấy hầu hết người dân sẽ đi bỏ phiếu khi họ được mời hoặc khi họ cảm thấy muốn đi bầu cử. Các ban bầu cử địa phương không được đi đường tắt để báo cáo tỷ lệ đi bầu theo đúng chỉ tiêu kế hoạch. Thay vào đó, tỷ lệ người dân trực tiếp đi bầu phải đạt được thông qua các chiến dịch vận động và thông điệp mạnh mẽ của các ứng cử viên và cán bộ địa phương (bao gồm MTTQ), những người chịu trách nhiệm tổ chức bầu cử theo Hiến pháp và pháp luật. Những phần liên quan của Pháp lệnh THDCCS phải được sửa đổi, yêu cầu tất cả cử tri phải bỏ phiếu trực tiếp.
- MTTQ và các Đảng uỷ phải tăng **tính đa dạng của ứng cử viên địa phương**, giảm ‘cơ cấu cứng’ và tình trạng kiêm nhiệm (Mục 3.1). Nâng cao tính cạnh tranh trong bầu cử sẽ giúp tăng tính phù hợp của hệ thống chính trị với đời sống của người dân.
- Một biện pháp khác để tăng tỷ lệ tham gia bầu cử là **làm rõ và thúc đẩy quyền bầu cử của người dân di cư** tại nơi họ chuyển đến. Đề xuất này cũng áp dụng đối với sự tham gia trực tiếp (Mục 2.3 và 3.1).
- Để xác minh chất lượng bầu cử tăng lên, mô hình **giám sát bầu cử** ở địa phương có thể được triển khai cho các điểm bỏ phiếu trên toàn quốc trong các cuộc bầu cử năm 2016. Giám sát viên có thể bao gồm đại diện các đoàn thể, các tổ chức xã hội khác, và/hoặc sinh viên đại học (như cách thức dùng người giám sát khảo sát thực địa của PAPI). Để tránh trùng lặp vai trò, giám sát viên không được có bất cứ trách nhiệm nào khác liên quan đến bầu cử (hậu cần, tổ chức, hoặc kiểm phiếu).

#### **4.3. Triển vọng thay đổi thể chế để khuyến khích sự tham gia của người dân**

Một phát hiện quan trọng của nghiên cứu này về sự tham gia của người dân vào đời sống chính trị ở Việt Nam là ở một số mặt nhất định (và tại một số địa phương nhất định), những thiết chế cho phép tham gia trực tiếp và gián tiếp đang hoạt động phần lớn theo đúng mục đích. Ví dụ, tại các vùng đồng bằng ở tỉnh Quảng Trị, người dân tham gia gần như toàn bộ vào các đoàn thể, tham gia thường xuyên các cuộc họp thôn, sử dụng phòng tiếp dân của xã, và đổi lại nhận được sự lãnh đạo tốt với sự ủng hộ của các cấp chính quyền cao hơn. Trong phạm vi nghiên cứu này có thể chứng minh, những địa phương này chủ yếu là vùng nông nghiệp, có đa số người Kinh sinh sống với sự gắn kết xã hội cao và chịu sự tác động của những thay đổi kinh tế nhanh chóng. Cần nghiên cứu kỹ hơn để tìm hiểu rõ hơn lý do đằng sau mỗi tương quan này.

Tại một thời điểm trong hành trình đổi mới liên tục của Việt Nam, các xã ‘truyền thống’ như vậy có thể đã tạo nên ưu thế của các đơn vị chính quyền địa phương trên khắp đất nước. Các địa điểm mà cơ cấu quản trị công có vẻ hiệu quả nhất không may lại là những nơi thay đổi ít nhất từ thời kỳ sau cách mạng. Khi Việt Nam trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình với tốc độ đô thị hoá và công nghiệp hoá ngày càng nhanh, những cơ chế để người dân tham gia hiện tại không còn phù hợp để theo kịp tốc độ thay đổi. Khẩu hiệu ‘Dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra’ vẫn được biết đến rộng rãi và về lý thuyết vẫn được coi

trọng nhưng được thực hiện không thống nhất tại các địa phương. Xu hướng này xuất hiện trong việc thực hiện Pháp lệnh THDCCS, nhất là khi mức độ hiệu quả tùy thuộc vào quyết định và quyền năng của lãnh đạo địa phương. Sự khác biệt trong kết quả PAPI theo vị trí địa lý và đặc điểm cá nhân của người được hỏi cung cấp bằng chứng rõ ràng về sự không đồng đều về mức độ tham gia của người dân trên khắp đất nước.

Qua thời gian, khối lượng công việc và yêu cầu đối với các đại biểu và cán bộ địa phương đã tăng lên đáng kể, nhưng số lượng cán bộ biên chế vẫn giữ nguyên. Những điều chỉnh khiến nhiều cán bộ cảm thấy mệt mỏi và quá tải. Luật và văn bản dưới luật chồng chất, những thiết chế và cơ chế mới ra đời với số lượng hoạt động và vai trò ngày càng tăng lên trong khi ngân sách là hữu hạn. Đối với nhiều nhiệm vụ liên quan đến quản trị công và tham gia, ngoài quỹ lương cho cán bộ, quỹ cho hoạt động rất thấp. Mỗi địa phương cố gắng thích nghi với hoàn cảnh này theo cách thức khá khác nhau. Đây có thể là một yếu tố khác đằng sau những kết quả khác nhau trong PAPI.

Trong hoàn cảnh này, một số thiết chế được thành lập theo Pháp lệnh THDCCS, như Ban GSĐTGD và Ban TTND phải được đánh giá và xem xét lại – cũng là một đề xuất trong báo cáo PAPI 2014 (trang xvii) cùng với gợi ý về **tăng cường vai trò cho các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức xã hội khác** trong việc lắng nghe và phản ánh ý kiến phản hồi của người dân địa phương, sao cho trách nhiệm giám sát chính quyền địa phương có thể được mở rộng hoặc được ‘xã hội hoá’ trong nhiều thành phần xã hội. Việc sử dụng thẻ đánh giá chất lượng dịch vụ công trên điện thoại và hòm thư điện tử tại cấp địa phương nhằm cung cấp những **kênh thông tin phản hồi ý kiến của người dân** cũng là một sự đổi mới hứa hẹn. Những đổi mới này đặt ra yêu cầu cần phải rà soát và sửa đổi Pháp lệnh THDCCS, đồng thời xây dựng Luật Tiếp cận thông tin và Luật về Hội.

Giá trị và chất lượng bầu cử trường thôn sẽ được cải thiện bằng cách **chuẩn hoá các cuộc bầu cử trường thôn như một phần của chu kỳ bầu cử quốc gia 5 năm**. Việc này sẽ giảm chi phí và nỗ lực tổ chức các cuộc bỏ phiếu riêng cho thôn và đảm bảo rằng các cuộc bầu cử trường thôn được thực hiện theo quy trình, thủ tục tương tự như bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND. Không nên đặt ra các tiêu chí, chuẩn mực khác nhau cho chất lượng bầu cử vào vị trí dân cử khác nhau. Trường thôn (và các đại biểu dân cử khác) hoạt động không hiệu quả vẫn có thể bị cách chức thông qua lấy phiếu tín nhiệm hoặc các thủ tục hành chính khác. Như đã đề xuất ở trên, các quy định trong pháp luật hiện hành về bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND và quy định về bầu cử trường thôn trong Pháp lệnh THDCCS nên được chuẩn hóa thành một chính sách bầu cử thống nhất cho tất cả các cấp.

Cần xem xét **chấm dứt việc kiêm nhiệm của các đại biểu HĐND** trong quá trình sửa đổi Pháp lệnh THDCCS và Luật về Tổ chức chính quyền địa phương, bởi tình trạng kiêm nhiệm tạo ra mâu thuẫn lợi ích lớn giữa các vai trò khác nhau của đại biểu HĐND. Hiện đã có nhận thức về việc cần làm rõ vai trò giữa UBND và MTTQ trong bộ máy chính quyền địa phương. Nhận thức đó cần được phản ánh trong quá trình sửa đổi quy định của pháp luật về bầu cử và tổ chức bầu cử đại biểu HĐND. Người dân phải có quyền lựa chọn người đại diện cho họ trong số ứng cử viên nhiều hơn, quyền bầu trực tiếp các vị trí lãnh đạo tại địa phương, và vai trò giám sát và thực hiện chính sách của người dân cần được tăng cường. Những thay đổi này cần được thực hiện thí điểm tại một số địa phương trước khi được thể chế hóa.

Vai trò mạnh hơn của HĐND, đặc biệt tại cấp xã, cũng nâng cao nhận thức và sự quan tâm của cử tri về sự tham gia gián tiếp (mục 3.2). Những nỗ lực của tỉnh Quảng Trị và một số tỉnh khác nhằm đổi mới vai trò, trách nhiệm của HĐND phải được ghi nhận và khuyến khích (ví dụ, xem Quyết định 1339/2014 của Quảng Trị về việc sử dụng PAPI để khuyến khích cải thiện công tác quản trị nhà nước ở địa phương). Mặc dù ở nhiều nơi, HĐND hoạt động chưa hiệu quả, song HĐND có tiềm năng thực thi dân chủ cơ sở bởi đây là cơ quan dân cử có chức năng theo dõi, giám sát và đôi khi làm đối trọng với các cơ quan chính quyền địa phương.

Thay vì không tổ chức HĐND cấp huyện và phường, cần củng cố vai trò, trách nhiệm của HĐND thông qua việc giảm tình trạng kiêm nhiệm, từng bước công khai quy trình bầu cử, và

khuyến khích các ứng cử viên địa phương tham gia ứng cử (Mục 3.3). Không cần có thêm đại biểu HĐND mà chỉ cần sửa đổi quy trình, thủ tục đề cử và bầu cử. Nơi nào có UBND hoạt động thì phải có HĐND để thực hiện giám sát. Mặc dù MTTQ và các tổ chức xã hội khác đang tăng cường vai trò giám sát và phản biện xã hội, những tổ chức này không thể thay thế HĐND trong việc thực hiện giám sát. Ngân sách phân bổ cho HĐND phải tăng lên tương xứng thông qua việc cân bằng lại chi phí xây dựng cơ sở hạ tầng để tập trung vào vốn con người, và có thể bù trừ thông qua việc sắp xếp lại bộ máy chính quyền địa phương.

**Ban TTND và Ban GSĐTCD** nên được sáp nhập thành uỷ ban giám sát của nhân dân, dưới đặt dưới sự giám sát của HĐND. Uỷ ban giám sát của nhân dân phải bao gồm những người không phải là cán bộ nhà nước. Đề xuất này đòi hỏi cần phải sửa đổi Pháp lệnh THDCCS. Mô hình mới này cần được thí điểm tại những cộng đồng sẵn sàng áp dụng trước khi được thể chế hóa để mở rộng phạm vi áp dụng.

Nhiều đề xuất trên đây không mới mà đã được nhiều người am hiểu sâu sắc hệ thống chính trị Việt Nam một cách trung lập trong và ngoài Đảng nêu lên. Báo cáo *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ* 2006 đề xuất một loạt những điều chỉnh và thay đổi thông lệ tham gia của người dân (McElwee và Hà 2006, trang 29-30). Tuy nhiên, rất ít khuyến nghị trong báo cáo được đưa vào thực hiện. Trong hệ thống chính trị Việt Nam, thời gian cần thiết để thực hiện được những đổi mới được đo bằng đơn vị năm. Ví dụ, chương trình thí điểm không tổ chức HĐND tại một số cấp được bàn thảo qua nhiều năm trước khi được thí điểm từ năm 2008. Cho đến nay, sau 7 năm, đã qua thời gian để đúc kết xem thí điểm đó có thành công hay không, song do không đạt được sự đồng thuận ở cấp trung ương, đề án thí điểm không tổ chức HĐND vẫn tiếp tục được thực hiện mà không có điểm kết thúc rõ ràng.

Sự trùng lặp và chồng chéo giữa nhiều cơ quan nhà nước vừa là một vấn đề rõ ràng cần được quan tâm vừa là một yếu tố chính cản trở sự thay đổi về thể chế. Đề án thí điểm không tổ chức HĐND ở một số cấp và địa phương nhất định có thể được hiểu là một thiện ý làm giảm, cho dù chỉ giảm nhẹ, sự chồng chéo giữa các cơ quan tại cấp địa phương trong bối cảnh mỗi cơ quan, ban ngành đều có nhu cầu về nhân sự và ngân sách nhà nước. Thí điểm hợp nhất hai chức danh Chủ tịch UBND xã và Bí thư Đảng uỷ xã tại một số nơi cũng là một nỗ lực tương tự (một bước cải cách được nhiều người trả lời phỏng vấn đánh giá tích cực hơn so với thí điểm không tổ chức HĐND). Giá trị gia tăng và chi phí tiết kiệm được từ việc hạn chế cơ chế song trùng của các cơ quan Đảng và cơ quan chính quyền có thể lớn hơn nhiều so với sự chồng chéo về vai trò của HĐND và ngân sách vận hành HĐND. Hiện tại, Quốc hội và HĐND là những cơ quan dân cử duy nhất do toàn dân bầu. Do đó, việc duy trì hoặc tăng cường vai trò của các cơ quan dân cử này là hợp hiến và hợp pháp.

Trong mục Giới thiệu, báo cáo đã trình bày tổng quan những cách hiểu về quản trị dân chủ ở Việt Nam. Kết quả phân tích định tính được trình bày trong báo cáo cho thấy người dân và cán bộ địa phương hiểu quản trị công theo nhiều cách khác với những hiểu biết chung về quản trị dân chủ. Tuy nhiên, quan điểm của nhiều người được hỏi không dựa trên lý thuyết, mà dựa vào thực tế: ví dụ việc mở rộng bầu cử ra một số chức danh khác có thể dẫn đến sự chi phối của lợi ích địa phương, hoặc nằm ngoài sự hiểu biết hoặc quan tâm của cử tri. Một số đưa ra lời giải thích hoặc chưa hợp lý hoặc có thể được hiểu là sự biện minh bản năng cho hiện trạng. Tuy nhiên khi được hỏi về khả năng đổi mới hoạt động bầu cử, một số trong chính những người này lại sẵn sàng cân nhắc những phương pháp và cách thức mới. Về lý thuyết không ai trong số những người được hỏi không ủng hộ dân chủ, song vẫn có những e ngại về quan điểm đa số và đôi khi không tin tưởng vào chính kiến của người dân địa phương (vì bị cho là thiếu thông tin).

Với vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản trong hệ thống chính trị Việt Nam, những cải cách nhằm khuyến khích tăng cường sự tham gia của người dân có thể sẽ tăng tính chính danh và hiệu lực lãnh đạo của Đảng. Với nhiều cơ chế hiện nay nhằm đảm bảo sự giám sát của Đảng đối với sự tham gia trực tiếp và gián tiếp, sự quan tâm và tham gia nhiều hơn của người dân vào công tác quản trị ở địa phương sẽ mang đến sự ổn định lớn hơn. Xu hướng càng ngày càng ít người tham gia hiện nay, thể hiện qua chỉ báo đo lường sự tham gia của

người dân trong Chỉ số PAPI có xu hướng chứng lại hoặc giảm sút, là một dấu hiệu cho thấy đã đến lúc cần chuyển hướng và đẩy mạnh cải cách phù hợp với tính hình mới.

Sự tham gia của người dân vào đời sống chính trị ở địa phương có thể được xem là cách thức tốt nhất nhằm đạt được sự cân bằng ổn định giữa hiệu quả của bộ máy hành chính và tính đại diện của tất cả các nhóm xã hội trong quá trình ra quyết định. Do đó, cần có những cam kết của hệ thống chính trị trong việc tạo ra công cụ huy động sự tham gia tích cực của người dân cũng như thúc đẩy giá trị của việc tham gia đầy đủ. Nếu được thực hiện tốt, cách tiếp cận này có thể là bước sáng tạo nhằm xây dựng nền dân chủ thực sự ở Việt Nam, với bước đi khác với cách tiếp cận dân chủ tự do hoặc dân chủ thủ tục. Để đạt được mục tiêu này rất cần sự nỗ lực chung của cả hệ thống chính trị và người dân Việt Nam.

## Tài liệu tham khảo

---

- Acuña-Alfaro, Jairo and Đỗ Thanh Huyền (2014) 'On transparency and accountability: What role for local governments?', *Vietnam Law and Legal Forum*, November, pp. 22-4.
- Agere, Sam (2000) *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.
- Bixi, Hana, Ellen Lust, and Michael Woolcock (2015) *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.
- CECODES, MTTQ & UNDP (2015) *Chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2014: Đo lường từ trải nghiệm của người dân [Báo cáo PAPI 2014]*. Hanoi.
- Báo cáo PAPI 2013.
- Báo cáo PAPI 2011.
- Báo cáo PAPI 2010.
- Bùi Phương Đình, Lê Văn Chiến, Đặng Ánh Tuyết, Lương Thu Hiền, and Hà Việt Hùng (2013) 'Một số yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh: Nghiên cứu so sánh Quảng Nam và Phú Yên.' Hanoi: Học viện chính trị và hành chính quốc gia Hồ Chí Minh
- Fforde, Adam and Stefan de Vylder, eds. (1996) *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Geddes, Barbara (2006) 'Why Parties and Elections in Authoritarian Regimes?' Bản sửa đổi so với bài trình bày tại cuộc họp thường niên 2005 của Hiệp hội Khoa học chính trị Mỹ, Washington. [www.daniellazar.com/wp-content/uploads/authoritarian-elections.doc](http://www.daniellazar.com/wp-content/uploads/authoritarian-elections.doc).
- Green, Duncan (2012) *From Poverty to Power: How active citizens and effective states can change the world*, 2<sup>nd</sup> ed. Rugby, UK: Practical Action Publishing and Oxford: Oxfam International.
- Hà Phong (2015) 'Nâng tiêu chuẩn người ứng cử, linh hoạt thời gian bỏ phiếu' [Increase standard of candidates, flexibility on voting times], *Hà Nội Mới* newspaper, 4 June.
- Hoang Chi Bao (2007) 'Democracy at the grassroots level and regulations on implementing grassroots democracy in rural Vietnam: achievements, problems and solutions.' Bài trình bày tại hội thảo của Hiệp hội Nghiên cứu chính trị, Bath, UK, April.
- Jeong, Yeonsik (1997) 'The Rise of State Corporatism in Vietnam,' *Contemporary Southeast Asia* 19(2): 152-71.
- Kaldor, Mary (2008) 'Democracy and Globalisation', in Albrow M et al (eds.) *Global Civil Society 2007/8: Communicative Power and Democracy*. London: SAGE Publications, pp. 34-45.
- Kerkvliet, Benjamin (2005) *The power of everyday politics: how Vietnamese peasants transformed national policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Le Hong Hiep (2013) 'The One Party-State and Prospects for Democratization in Vietnam', *ISEAS Perspective*, Singapore, 9 December.
- Malesky, Edward, Nguyễn Việt Cường, and Anh Tran (2014) 'The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam', unpublished paper.
- Malesky, Edward, Paul Schuler, and Anh Tran (2012) 'The Adverse Effects of Sunshine: A Field Experiment on Legislative Transparency in an Authoritarian Assembly', *American Political Science Review* (November), 1-25.
- McElwee, Pamela và Hà Hoa Lý (2006) *Đẩy mạnh chiều sâu dân chủ và tăng cường sự tham gia của người dân ở Việt Nam*. UNDP, Hanoi.
- Nguyen T, Le Q, Tran B and Bryant S (2015) 'Citizen Participation in City Governance: Experiences from Vietnam', *Public Administration and Development*. DOI: 10.1002/pad.1702.

- Nørlund, Irene, ed. (2006) *The Emerging Civil Society: An Initial Assessment of Civil Society in Vietnam*. Hanoi: CIVICUS.
- OECD (2014) *Social Cohesion Policy Review of Viet Nam*. Development Centre Studies, OECD Publishing.
- Oxfam (2014a) *Programming on the Right to Be Heard: A Learning Companion*. Oxford.
- Oxfam (2014b) 'Tóm lược gợi ý chính sách: Đổi mới lập kế hoạch, phân cấp đầu tư cấp xã và trao quyền cho cộng đồng hướng đến giảm nghèo bền vững'. Hanoi, 12/2014.
- Oxfam (2012) 'Tăng cường tiếng nói cộng đồng để lựa chọn đúng đắn: Vấn đề sử dụng đất và thay đổi quyền sử dụng đất ở miền Trung Việt Nam, 5/2012.
- Oxfam and Landa (Land Alliance) (2014) 'Policy advocacy result analysis matrix on the revised Land Law', January.
- Scott, James (2008) *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Tâm Trang (2015) 'Trong bầu trời không gì quý bằng Nhân dân' <http://www.moha.gov.Vietnam/danh-muc/-trong-bau-troi-khong-gi-quy-bang-nhan-dan-16057.html>
- Tran Thi Thu Trang (2002) Politics in rural Vietnam: local democracy or local autocracy. Bài trình bày tại hội thảo Local Government and Authority in Vietnam. November, 2002.
- Tønnesson, Stein (1993) *Democracy in Vietnam?* Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.
- United Nations Development Programme (1997) 'Reconceptualizing Governance', discussion paper, New York, January.
- Thông tấn xã Việt Nam (2015) 'People protest against air pollution by power plant,' *Vietnam News*, 15 April. <http://vietnamnews.vn/society/269099/people-protest-against-air-pollution-by-power-plant.html>, accessed 5 May 2015.
- VNExpress (2011) 'Công bố kết quả bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIII', 3 June, reprinted at <http://www.sonoivu.hochiminhcity.gov.vn/baucuXIII/Lists/Posts/Post.aspx?Source=baucuxiii&Category=&ItemID=80&Mode=1>, accessed 7 May 2015.
- Wells-Dang, Andrew (2014) 'The Political Influence of Civil Society in Vietnam', in Jonathan London (ed.) *Politics in Contemporary Vietnam*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- (2010) 'Political space in Vietnam: a view from the "rice-roots"', *Pacific Review* 23(1): 93-112.
- Woolcock, Michael (2015) 'Making the case for case studies in development practice', <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/making-case-case-studies-development-practice>, 23 February. Accessed 10 May 2015.
- Zingerli, Claudia (2004) 'Politics in Mountain Communes: Exploring Vietnamese Grassroots Democracy,' in McCargo, D. (ed.) *Rethinking Vietnam*. London: Routledge Curzon.



## Phụ lục

### Phụ lục A. Tổng hợp số lượng phỏng vấn

Hình thức phỏng vấn	# nam	# nữ	Tổng số người
<b>Nhóm</b>	<b>66</b>	<b>28</b>	<b>94</b>
<b>Cá nhân</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>12</b>
			<b>106</b>

### Quảng Trị

Ngày tháng	Địa điểm	Hình thức phỏng vấn	Chức vụ	# nam	# nữ	Tổng số	Dân tộc
9/3/15	Xã Triệu Hòa, Huyện Triệu Phong	Nhóm	Cán bộ xã và đại diện đoàn thể	8	3	11	Kinh
9/3	Triệu Hòa	Cá nhân	Hội phụ nữ xã		1	1	Kinh
9/3	Triệu Hòa	Cá nhân	Đoàn thanh niên xã	1		1	Kinh
9/3	Triệu Hòa	Nhóm	Người dân	8		8	Kinh
10/3	Huyện Triệu Phong	Cá nhân	MTTQ huyện		1	1	Kinh
11/3	Thị trấn Krông Klang, Huyện Đakrong	Nhóm	Cán bộ xã	2	2	4	Vân Kiều, Kinh
11/3	Krông Klang	Nhóm	Cán bộ xã	3	1	4	Vân Kiều, Paco, Kinh
11/3	Krông Klang	Cá nhân	Cán bộ xã	1		1	Kinh
11/3	Krông Klang	Nhóm	Người dân	7		7	Paco, Vân Kiều, Kinh
11/3	Krông Klang	Cá nhân	Người dân	1		1	Vân Kiều
11/3	Krông Klang	Cá nhân	Người dân	1		1	Vân Kiều
12/3	Huyện Đakrong	Cá nhân	MTTQ huyện		1	1	Kinh
13/3	Đông Hà	Nhóm	MTTQ và HĐND tỉnh	4		4	Kinh
				36	9	45	TỔNG

## Ninh Thuận

Ngày tháng	Địa điểm	Hình thức phỏng vấn	Chức vụ	# nam	# nữ	Tổng số	Dân tộc
16/3	Xã Phước Tân, Huyện Bắc Ái	Nhóm	Cán bộ xã	2	3	5	Raglai
16/3	Phước Tân	Nhóm	Người dân	1	2	3	Raglai
16/3	Phước Tân	Nhóm	Người dân	2	2	4	Raglai
18/3	Phường Kinh Dinh, thành phố Phan Rang	Nhóm	Cán bộ phường	3		3	Kinh
18/3	Kinh Dinh	Nhóm	Cán bộ phường	3	1	4	Kinh
18/3	Kinh Dinh	Nhóm	Người dân (cao tuổi)	2	2	4	Kinh
18/3	Kinh Dinh	Nhóm	Người dân	2	2	4	Kinh
19/3	Phan Rang	Nhóm	HĐND thành phố Phan Rang và huyện Bắc Ái	2		2	Kinh
19/3	Phan Rang	Cá nhân	HĐND tỉnh	1		1	Kinh
				18	12	30	TỔNG

## Hòa Bình

Ngày tháng	Địa điểm	Hình thức phỏng vấn	Chức vụ	# nam	# nữ	Tổng số	Dân tộc
23/3	Đồng Tâm, Huyện Lạc Thủy	Nhóm	Người dân	3		3	Mường
23/3	Đồng Tâm	Nhóm	Cán bộ xã	3	1	4	Mường, Kinh
23/3	Đồng Tâm	Nhóm	Cán bộ xã	4	3	7	Mường, Kinh
24/3	Huyện Lạc Thủy	Cá nhân	HĐND huyện	1		1	Kinh
25/3	Phường Hữu Nghị, thành phố Hòa Bình	Nhóm	Người dân	3	3	6	Mường, Kinh
25/3	Hữu Nghị	Nhóm	Đoàn thể phường	2	1	3	Mường, Kinh
25/3	Hữu Nghị	Nhóm	Cán bộ phường	2	2	4	Mường, Kinh
25/3	TP Hòa Bình	Cá nhân	HĐND thành phố	1		1	Kinh
26/3	TP Hòa Bình	Cá nhân	MTTQ tỉnh		1	1	Kinh
26/3	TP Hòa Bình	Cá nhân	Hội nông dân tỉnh		1	1	Kinh
				19	12	31	TỔNG

### **Phụ lục B. Phụ lục thống kê**

Tỉ lệ (%) số người tham gia Đảng, đoàn thể, hội nghề nghiệp, tổ chức thể thao, văn hoá, xã hội (ví dụ đội bóng đá, hội đi chùa)

#### **Dữ liệu câu hỏi PAPI số A016, 2013**

<b>Tên tỉnh</b>	<b>Dân tộc thiểu số</b>	<b>Dân tộc Kinh</b>	<b>Tổng</b>
An Giang	29,1	19,4	21,6
Bà Rịa Vũng Tàu	2,5	56,1	56,1
Bắc Giang	100,0	24,3	24,3
Bắc Kạn	68,4	74,9	70,4
Bạc Liêu	10,3	31,9	25,4
Bắc Ninh	100,0	59,3	59,3
Bến Tre	50,0	54,6	54,6
Bình Định	0,0	61,4	61,2
Bình Dương	0,0	38,9	38,4
Bình Phước	44,0	66,6	65,2
Bình Thuận	100,0	52,8	53,3
Cà Mau	0,0	47,3	47,3
Cần Thơ	0,0	31,5	31,4
Cao Bằng	85,8	87,7	85,8
Đà Nẵng		72,5	72,5
Đắk Lắk	57,5	67,3	60,5
Đắk Nông	33,5	81,5	81,1
Điện Biên	26,0	57,7	33,5
Đồng Nai	22,5	34,9	33,7
Đồng Tháp		33,7	33,7
Gia Lai	47,2	82,5	78,9
Hà Giang	76,5	96,0	78,9
Hà Nam		75,6	75,6
Hà Nội	64,5	50,3	50,8
Hà Tĩnh		93,1	93,1
Hải Dương		69,6	69,6
Hải Phòng	100,0	35,9	36,0
Hậu Giang	66,7	47,0	47,1
Hoà Bình	88,6	64,0	84,1
Hưng Yên		57,6	57,6
Khánh Hoà	60,1	52,5	54,9
Kiên Giang	34,2	38,1	37,4
Kon Tum	55,3	55,9	55,7
Lai Châu	13,9	77,8	17,1
Lâm Đồng	57,9	50,8	53,7
Lạng Sơn	78,6	73,7	76,7

<b>Tên tỉnh</b>	<b>Dân tộc thiểu số</b>	<b>Dân tộc Kinh</b>	<b>Tổng</b>
Lào Cai	60,2	48,5	59,1
Long An		47,0	47,0
Nam Định	100,0	61,4	62,5
Nghệ An	92,1	69,0	77,2
Ninh Bình		66,1	66,1
Ninh Thuận	38,5	65,2	46,8
Phú Thọ	84,8	70,7	74,0
Phú Yên		47,7	47,7
Quảng Bình		93,3	93,3
Quảng Nam	83,3	60,2	62,3
Quảng Ngãi	48,1	52,8	50,8
Quảng Ninh	25,6	62,2	40,7
Quảng Trị		95,6	95,6
Sóc Trăng	30,4	42,6	41,2
Sơn La	91,0	71,3	88,9
TP. Hồ Chí Minh	29,2	36,7	36,6
Tây Ninh	0,0	22,2	21,8
Thái Bình		80,3	80,3
Thái Nguyên	66,2	64,0	64,6
Thanh Hoá	64,0	55,0	58,1
Thừa Thiên Huế		82,2	82,2
Tiền Giang	25,0	47,7	47,7
Trà Vinh	23,1	28,0	23,4
Tuyên Quang	66,6	75,6	69,8
Vĩnh Long	0,0	45,2	44,8
Vĩnh Phúc		75,4	75,4
Yên Bái	73,3	66,0	66,5
<b>Tổng</b>	<b>46,5</b>	<b>48,9</b>	<b>48,5</b>

**Tỉ lệ (%) số người cho biết có người khác đi bầu thay cho họ (người trong hoặc ngoài gia đình)**

**Dữ liệu câu hỏi PAPI số D106a, 2013**

Tỉnh	NAM			NỮ		
	Dân tộc thiểu số	Dân tộc Kinh	Tổng	Dân tộc thiểu số	Dân tộc Kinh	Tổng
An Giang	9,1	7,0	7,5	31,4	46,4	44,5
Bà Rịa Vũng Tàu	0,0	29,8	29,6		40,3	40,3
Bắc Giang	0,0	29,7	29,6		44,1	44,1
Bắc Kạn	27,5	34,1	29,9	29,9	13,6	26,1
Bạc Liêu	18,4	6,1	9,3	69,7	61,6	63,7
Bắc Ninh		34,5	34,5		35,3	35,3
Bến Tre	0,0	26,2	26,1		22,9	22,9
Bình Định		9,4	9,4		27,4	27,4
Bình Dương		4,6	4,6	0,0	22,8	22,6
Bình Phước		3,0	3,0	50,0	36,2	37,6
Bình Thuận		7,7	7,7		42,3	42,3
Cà Mau	100,0	34,1	34,1		60,2	60,2
Cần Thơ		11,8	11,8		28,0	28,0
Cao Bằng	27,3	39,3	27,6	67,4	9,3	66,2
Đà Nẵng		34,9	34,9		48,0	48,0
Đắk Lắk	0,0	9,0	3,7	13,4	62,1	36,5
Đắk Nông	0,0	24,4	23,8	73,9	28,9	29,3
Điện Biên	18,0	32,1	25,5	29,1	15,2	25,1
Đồng Nai	0,0	25,7	24,7	100,0	47,1	49,5
Đồng Tháp		12,5	12,5		52,3	52,3
Gia Lai	24,9	4,6	5,3	100,0	36,3	42,2
Hà Giang	15,5	0,3	15,3	40,8	97,0	51,6
Hà Nam		37,7	37,7		27,0	27,0
Hà Nội	46,9	25,0	25,5	89,7	45,9	46,5
Hà Tĩnh		16,9	16,9		54,0	54,0
Hải Dương		6,6	6,6		36,6	36,6
Hải Phòng		24,4	24,4		43,0	43,0
Hậu Giang	50,0	31,6	31,6		44,9	44,9
Hoà Bình	29,5	32,8	29,9	66,5	53,3	63,6
Hưng Yên		6,4	6,4		35,3	35,3
Khánh Hoà	4,3	12,7	10,6	39,9	60,3	51,5
Kiên Giang	0,0	17,7	16,7	100,0	51,4	64,2
Kon Tum	0,0	7,3	4,4	19,9	23,0	21,9
Lai Châu	17,0	22,3	17,9	39,9	17,7	30,5
Lâm Đồng	10,6	3,4	6,8	17,4	31,8	25,4
Lạng Sơn	20,6	3,5	13,4	41,2	17,9	30,9

Tỉnh	NAM			NỮ		
	Dân tộc thiểu số	Dân tộc Kinh	Tổng	Dân tộc thiểu số	Dân tộc Kinh	Tổng
Lào Cai	26,6	23,5	26,3	35,4	2,4	29,4
Long An		13,1	13,1		43,2	43,2
Nam Định	0,0	42,1	38,1	100,0	27,9	28,1
Nghệ An	22,1	29,4	26,2	39,3	52,4	48,6
Ninh Bình		38,2	38,2		46,8	46,8
Ninh Thuận	20,2	26,7	23,1	21,8	25,8	23,8
Phú Thọ	52,1	27,6	34,5	23,3	34,4	32,4
Phú Yên		15,4	15,4		74,8	74,8
Quảng Bình		22,9	22,9		45,8	45,8
Quảng Nam	0,0	19,5	18,6	21,4	34,0	32,5
Quảng Ngãi	3,8	12,9	11,5	54,7	26,0	36,7
Quảng Ninh	25,4	25,7	25,5	75,2	43,5	57,6
Quảng Trị		25,6	25,6		29,2	29,2
Sóc Trăng	0,0	22,1	20,6	28,7	42,9	41,2
Sơn La	22,6	39,3	24,0	20,5	15,5	19,8
TP. Hồ Chí Minh	78,8	7,6	7,7	0,0	22,1	21,7
Tây Ninh		19,7	19,7	100,0	48,8	48,8
Thái Bình		29,1	29,1		43,6	43,6
Thái Nguyên	7,7	32,3	26,1	91,2	26,5	41,2
Thanh Hoá	11,6	33,5	26,0	14,2	43,4	35,7
Thừa Thiên Huế		15,7	15,7		38,7	38,7
Tiền Giang	0,0	26,4	26,4	0,0	6,4	6,4
Trà Vinh	0,9	24,9	3,4	19,1	70,3	21,7
Tuyên Quang	6,9	22,3	11,0	50,5	39,7	45,9
Vĩnh Long	0,0	2,0	2,0	0,0	22,1	21,3
Vĩnh Phúc		32,4	32,4		50,9	50,9
Yên Bái	0,0	28,2	27,9	76,6	14,4	22,9
<b>Tổng</b>	<b>14,5</b>	<b>19,2</b>	<b>18,7</b>	<b>40,6</b>	<b>39,5</b>	<b>39,6</b>