

CẤP ĐỘ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

TRẦN BÁ HÙNG*

Trong bối cảnh cải cách hành chính và đẩy mạnh quản trị nhà nước đòi hỏi phải tăng cường và phát huy dân chủ, nhất là bảo đảm quyền tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước. Để làm được điều này, cần phải xác định và cụ thể hóa các cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước. Cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước được xem là thang đo để định lượng được kết quả, hiệu quả tham gia của người dân và các biện pháp thu hút của Nhà nước. Bài viết tập trung làm rõ các cấp độ tham gia của người dân vào quản lý nhà nước và đề xuất giải pháp áp dụng các cấp độ để đánh giá thực trạng trong thời gian tới.

Từ khóa: Tham gia của người dân; cấp độ; quản lý nhà nước.

In the context of administrative reform and the promotion of state governance, it is essential to strengthen and uphold democracy, particularly by ensuring citizens' right to participate in state administration. To achieve this, it is necessary to identify and specify the levels of citizen participation in state administrative activities. The levels of participation serve as a measurement scale to quantify the outcomes and effectiveness of citizens' involvement, as well as the state's efforts to encourage such participation. This article aims to clarify the various levels of citizen participation in state administration and proposes solutions for applying these levels in assessing the current situation over the coming period.

Keywords: Citizen participation; levels; state administration.

NGÀY NHẬN: 21/8/2025

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 25/9/2025

NGÀY DUYỆT: 16/10/2025

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.357.2025.1313>

1. Đặt vấn đề

Tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước (QLNN) được hiểu là quá trình các tầng lớp người dân tham gia vào các hoạt động QLNN với những hình thức, nội dung và mức độ nhất định nhằm hỗ trợ công tác QLNN và bảo đảm các quyền và lợi ích của người dân.

Để có thể đánh giá thực tế kết quả tham gia của người dân vào hoạt động QLNN cần

phải xác định các cấp độ và biểu hiện cụ thể của các cấp độ. Cấp độ được hiểu là “cấp bậc trong một hệ thống”¹. Cấp độ phản ánh sự khác biệt giữa các bộ phận, yếu tố hoạt động trong một hệ thống. Các cấp độ này thường được phản ánh từ thấp đến cao, từ đơn giản đến phức tạp. Nhiều nghiên cứu không sử

* TS, Trường Đại học Khoa học Xã hội và Nhân văn, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh

dụng thuật ngữ cấp độ mà sử dụng mức độ để phản ánh hình thức, tính hiệu quả trong quá trình tham gia của người dân, theo đó: “Mức độ tham gia của Nhân dân là thang đo phản ánh sự khác biệt trong quá trình tham gia của Nhân dân trong hoạt động quản lý nhà nước, phản ánh “chiều sâu”, tính thực chất và hiệu quả của quá trình tham gia”².

Như vậy, có thể hiểu, cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động QLNN là thang đo đánh giá hình thức, tính chất và khả năng, nhu cầu tham gia của người dân vào các hoạt động QLNN. Đây cũng có thể được xem là tiêu chí đánh giá mức độ chủ động, tính tích cực, sự thường xuyên trong quá trình tham gia của người dân vào hoạt động QLNN và sự tương tác giữa người dân và chính quyền. Đồng thời, phản ánh việc người dân “muốn tham gia” và “khả năng tham gia” trên thực tế của họ.

Sự tham gia của người dân vào hoạt động QLNN là một trong những yêu cầu trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa theo tinh thần của Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIII) về tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới. Đồng thời, cũng là biện pháp góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN. Tuy nhiên, để có thể xác định chính xác thực trạng tham gia của người dân, từ đó, đề xuất các mô hình thu hút tham gia của người dân vào hoạt động QLNN hiệu quả đòi hỏi phải có tiêu chí định lượng, các thang đo phản ánh được cấp độ.

Những năm qua cho thấy, việc đánh giá thực trạng tham gia của người dân vào hoạt động QLNN chủ yếu dừng ở các báo cáo, thang đo định tính cao mà chưa có các tiêu chí định lượng cụ thể. Một số chỉ số đo lường sự tham gia của người dân, như: chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) mới chỉ đánh giá các hoạt động tham

gia mà chưa thể hiện rõ cấp độ tham gia của người dân. Do đó, các đánh giá còn mang tính chung chung, chưa phản ánh được cấp độ tham gia cụ thể, sự khác biệt giữa các cấp độ tham gia. Một số đánh giá chỉ mới dừng lại ở trạng thái có/không tham gia, chủ động/bị động hoặc mức độ thường xuyên/không thường xuyên trong quá trình tham gia mà chưa có sự phân biệt các cấp độ tham gia một cách rõ rệt, chi tiết. Bên cạnh đó, trong xu hướng QLNN chuyển từ định tính sang định lượng đòi hỏi phải lượng hóa các kết quả hoạt động. Việc xác định cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động QLNN có ý nghĩa quan trọng trong việc “lượng hóa” kết quả tham gia của người dân.

2. Phân tích các cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước

a. Các nghiên cứu về cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước

Thời gian qua, đã có nhiều công trình nghiên cứu tiếp cận và làm rõ các cấp độ tham gia của người dân. Một trong những nghiên cứu về cấp độ tham gia của người dân được nhiều học giả sử dụng là nghiên cứu của Sherry Arnstein (1969), theo đó, có 8 cấp độ tham gia, gồm: (1) Công bố thông tin; (2) Trao đổi (giáo dục); (3) Thông báo, thông tin; (4) Tham vấn, tư vấn; (5) Tham gia thực hiện; (6) Hợp tác; (7) Ủy quyền; (8) Cộng đồng giám sát, kiểm soát³. Từ đó, có thể được khái quát thành 3 nhóm cấp độ: (1) Không tham gia; (2) Tham gia hình thức; (3) Tham gia chủ động.

Trong khi đó, theo Cevat Tosun (1999), cấp độ tham gia được chia thành 3 nhóm: (1) Ép buộc (cưỡng chế); (2) Khuyến khích; (3) Tự giác⁴.

Ở Việt Nam cũng đã có một số nghiên cứu tiếp cận làm rõ các cấp độ/mức độ tham gia của người dân vào hoạt động QLNN nói chung và các hoạt động cụ thể nói riêng. Tiếp cận chung từ góc độ tham gia của người

dân, trong đó tham gia gồm các cấp độ sau: (1) Tham gia thụ động; (2) Tham gia bằng cách cung cấp thông tin; (3) Tham gia bằng cách được hỏi ý kiến (được tham vấn); (4) Tham gia bằng động cơ (thúc đẩy) vật chất hay theo hợp đồng; (5) Tham gia chức năng (hoạt động); (6) Tham gia theo kiểu tương tác; (7) Tự huy động⁵.

Tiếp cận từ góc độ tham gia của người dân vào quy trình chính sách, lại chia thành các cấp độ, bao gồm: (1) Cung cấp thông tin (thể hiện quan điểm, ý kiến về các vấn đề chính sách); (2) Tham vấn, phản biện chính sách; (3) Thảo luận và cùng ra quyết định chính sách; (4) Thực thi chính sách; (5) Kiểm tra, giám sát và đánh giá chính sách⁶.

Từ góc độ tiếp cận tham gia của người dân vào hoạt động QLNN của chính quyền cấp xã, phân loại thành 5 cấp độ tham gia cụ thể, bao gồm: (1) Không tham gia; (2) Chỉ tiếp nhận các thông tin thu hút của chính quyền cấp xã; (3) Đóng góp ý kiến khi chính quyền cấp xã lấy ý kiến hoặc khảo sát; (4) Tham gia tổ chức thực hiện các hoạt động cùng với chính quyền cấp xã khi được huy động; (5) Chủ động đề xuất ý kiến/sáng kiến, tích cực, sáng tạo trong việc tham gia vào các hoạt động QLNN⁷.

Như vậy, cấp độ tham gia của người dân có thể tiếp cận từ góc độ tần suất (mức độ thường xuyên tham gia), ở tính chủ động của sự tham gia (tham gia bị động và tham gia chủ động), khả năng tham gia (không tham gia và có tham gia), hình thức tham gia (trực tiếp và gián tiếp). Mỗi góc độ tiếp cận đều hướng đến một mục tiêu nhất định để xem xét, làm rõ sự khác biệt giữa các cấp độ tham gia.

b. Đề xuất các cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước

Cấp độ 1: Không tham gia.

Đây là cấp độ thấp nhất trong tham gia của người dân vào hoạt động QLNN, thể hiện thông qua việc người dân không quan tâm, không có động thái nào trước các hoạt động

QLNN cũng như các hoạt động thu hút của cơ quan nhà nước. Biểu hiện của cấp độ không tham gia thể hiện người dân không có nhu cầu tham gia và không có ý định thực hiện các hoạt động tham gia.

Cấp độ 2: Tiếp nhận thông tin từ hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Cấp độ tham gia có sự tương tác nhất định giữa người dân với chính quyền, theo đó, người dân đã tiếp nhận các thông tin cung cấp của chính quyền. Đây là cấp độ phản ánh sự tương tác mang tính chất một chiều - người dân tiếp nhận thông tin nhưng không có hoạt động tương tác nhiều với chính quyền. Quá trình tiếp nhận thông tin là cơ sở, tiền đề cho các hoạt động tham gia tiếp theo của người dân. Tuy nhiên, người dân chủ yếu chỉ mới nhận các thông tin từ chính quyền, còn việc tương tác trở lại với chính quyền chưa có hoặc nếu có chỉ là kiểm chứng các thông tin đã được cung cấp, tiếp cận thêm các thông tin từ chính quyền.

Cấp độ 3: Tham gia các hoạt động của chính quyền khi được huy động.

Đây là cấp độ mà người dân có sự đồng hành với chính quyền thông qua nhiều hoạt động khác nhau. Thông tin phản hồi mang tính chất hai chiều giữa người dân và chính quyền. Các hoạt động của người dân bước đầu đã có sự chủ động. Cấp độ này thể hiện thông qua các hoạt động, như: đóng góp các ý kiến, cung cấp các thông tin khi chính quyền khảo sát hoặc tổ chức lấy ý kiến (hình thức tham gia này còn được gọi là tham vấn).

Ngoài ra, người dân cũng có thể tham gia các câu lạc bộ, hội, nhóm khi chính quyền tổ chức hoặc thành lập để có thể tham gia các hoạt động, phong trào cùng với chính quyền. Ở cấp độ tham gia này, người dân cùng đồng hành với chính quyền trong tổ chức thực hiện các hoạt động, như: xây dựng nông thôn mới, thực hiện các phong trào, chương trình do chính quyền phát động hoặc tổ chức.

Cấp độ 4: Chủ động, tích cực tham gia vào các hoạt động QLNN.

Là cấp độ cao nhất của tham gia, trong đó thể hiện sự chủ động, tích cực và tự nguyện cao. Đồng thời, cũng phản ánh hiệu quả của quá trình tham gia và các biện pháp thu hút của chính quyền các cấp. Điều này thể hiện sự tham gia mang tính “tự thân” từ phía người dân (nghĩa là họ chủ động tham gia khi họ thấy được những lợi ích, giá trị, ý nghĩa của việc tham gia mà không có nhiều sự tác động từ bên ngoài). Đây là cấp độ tham gia thể hiện tính thực chất, hiệu quả, chủ động và lâu dài, thể hiện tính dân chủ thực sự và cao.

Một số biểu hiện cụ thể của cấp độ tham gia này, như: chủ động phát hiện những vấn đề ở địa phương, nơi cư trú để đề xuất các ý kiến, biện pháp khắc phục. Người dân cũng có thể chủ động đề xuất các biện pháp hỗ trợ chính quyền giải quyết các vấn đề địa phương. Bên cạnh đó, họ còn có thể chủ động phát hiện những vấn đề đặt ra trong QLNN ở địa phương để thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo, phản ánh, kiến nghị.

3. Đề xuất xây dựng và áp dụng các cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động quản lý nhà nước

Để có thể xây dựng và áp dụng các cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động QLNN, tác giả đề xuất một số biện pháp sau:

Thứ nhất, nâng cao nhận thức về sự cần thiết phải xây dựng các cấp độ đánh giá tham gia của Nhân dân vào hoạt động QLNN.

Mỗi người dân, cán bộ, công chức cần thấy được ý nghĩa của việc xác định các cấp độ tham gia đối với việc nhận diện, đánh giá thực trạng tham gia của Nhân dân và các biện pháp thu hút của Nhà nước. Trên cơ sở nhận thức được tầm quan trọng này, chính quyền hay các cơ quan, đơn vị có thể cụ thể hoá các cấp độ tham gia gắn với địa phương, lĩnh vực đang quản lý. Đồng thời, người dân cũng nhận thức được sự khác biệt trong quá

trình tham gia thông qua việc hiểu rõ sự khác biệt giữa các cấp độ tham gia.

Thứ hai, cụ thể hoá các cấp độ tham gia của Nhân dân gắn với các hoạt động QLNN.

Hoạt động QLNN rất đa dạng và có sự khác biệt nhất định giữa các hoạt động, giữa các cấp chính quyền, do đó, để có thể xác định chính xác mức độ tham gia thì các cơ quan nhà nước cần cụ thể hóa các cấp độ này gắn với các hoạt động QLNN, như: (1) Tham gia vào hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật; (2) Tham gia vào hoạt động xây dựng quy hoạch, kế hoạch; (3) Tham gia xây dựng bộ máy và nhân sự; tuyên truyền, phổ biến và triển khai thực hiện; (4) Tham gia kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm.

Các cơ quan nhà nước có thể dựa trên 4 cấp độ này để gắn với các hoạt động QLNN nhằm cụ thể hóa mức độ biểu hiện cụ thể giữa các cấp độ tham gia. Các cơ quan nhà nước cần rà soát lại các hoạt động QLNN, đánh giá nội dung, hình thức, khả năng tham gia của người dân vào từng hoạt động để cụ thể hoá thành các tiêu chí gắn với từng cấp độ cụ thể.

Thứ ba, xác định các cấp độ tham gia của người dân gắn với bối cảnh tổ chức chính quyền địa phương hai cấp.

Từ ngày 01/7/2025, chính quyền địa phương hai cấp chính thức đi vào hoạt động. Việc tổ chức chính quyền địa phương hai cấp dẫn đến sự thay đổi về chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của chính quyền cấp tỉnh và cấp xã. Điều này cũng ảnh hưởng đến sự tham gia của người dân vào hoạt động QLNN. Vì vậy, các cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động QLNN cũng cần gắn với bối cảnh chính quyền địa phương hai cấp.

Trên cơ sở chức năng, nhiệm vụ của chính quyền địa phương hai cấp, nhất là chính quyền cấp xã, các cơ quan nhà nước cần xác định các nội dung, hình thức tham gia của người dân. Trên cơ sở đó, xây dựng cấp độ tham gia chung vào hoạt động của

chính quyền cấp tỉnh, cấp xã và cấp độ tham gia cụ thể cho từng hoạt động QLNN.

Thứ tư, tăng cường khảo sát, đánh giá các cấp độ tham gia của người dân gắn với các hoạt động QLNN.

Việc xây dựng các cấp độ tham gia là khởi điểm cho việc đánh giá thực trạng tham gia của người dân vào hoạt động QLNN. Để hiện thực hóa các cấp độ này cần tăng cường tổ chức khảo sát, đánh giá các cấp độ tham gia của người dân vào các hoạt động QLNN, các lĩnh vực cụ thể. Các báo cáo, đánh giá tham gia của người dân trong thời gian tới cần dựa trên các cấp độ để đánh giá mức độ tham gia, từ đó, đề xuất các biện pháp cải thiện, nâng cao cấp độ tham gia. Đồng thời, các cơ quan cấp trên cần chỉ đạo các cơ quan cấp dưới, chính quyền địa phương thu thập thông tin về các cấp độ tham gia để có dữ liệu cụ thể để có thể đánh giá tham gia của người dân.

4. Kết luận

Việc xác định và phân định các cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động QLNN không chỉ có ý nghĩa lý luận mà còn mang tính thực tiễn cao, là cơ sở để tiến hành khảo sát, đánh giá thực trạng tham gia của người dân ở các ngành lĩnh vực, các địa phương, cấp hành chính cụ thể. Các cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động QLNN sẽ đánh giá khả năng tham gia của người dân, tính thực chất trong quá trình tham gia, hiệu quả của các biện pháp thu hút của cơ quan nhà nước. Đây là những thông tin, dữ liệu vừa mang tính tổng thể, vừa mang tính cụ thể, chi tiết, giúp phân hóa, đánh giá được mức độ tham gia. Vì vậy, cần tiếp tục nghiên cứu và làm rõ các vấn đề lý luận và thực tiễn về cấp độ tham gia của người dân vào hoạt động QLNN.

Từ góc độ khoa học, các nghiên cứu trong thời gian tới cần làm rõ cơ sở lý luận, pháp lý và thực tiễn để đề xuất với các cơ quan nhà nước về xây dựng tiêu chí đánh giá các cấp độ. Từ góc độ thực tiễn, các cơ quan nhà nước cần tiếp tục cụ thể hóa các cấp độ tham gia

của người dân, tiến tới xây dựng bộ chỉ số đánh giá cấp độ tham gia của người dân. Đồng thời, cần tăng cường tổ chức khảo sát, đánh giá cấp độ tham gia trên cơ sở bộ tiêu chí đã xây dựng □

Chú thích:

1. Hoàng Phê (2019). *Từ điển Tiếng Việt*. NXB Hồng Đức, tr. 156.
- 2, 7. Trần Bá Hùng (2025). *Luận án tiến sĩ Quản lý công “Tham gia của Nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước của chính quyền cấp xã tại Thành phố Hồ Chí Minh”*. Học viện Hành chính và Quản trị công, tr. 67, 68 - 71.
3. Sherry R. Arnstein (1969). *A Ladder Of Citizen Participation*. Journal of the American Institute of Planners, p.216 - 224.
4. Cevat Tosun (1999). *Towards a Typology of Community Participation in the Tourism Development Process*. International Journal of Tourism and Hospitality, volume 10, number 2, p.118.
5. Hoàng Mạnh Quân (2007). *Giáo trình lập và quản lý dự án nông thôn*. H. NXB Nông nghiệp, tr. 35 - 36.
6. Phạm Thị Diễm (2023). *Sự tham gia của người dân vào quy trình chính sách hướng tới mục tiêu quản trị quốc gia hiện đại, hiệu quả*. Tạp chí Lý luận chính trị, số 545 (tháng 7/2023).

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2022). *Nghị quyết số 27-NQ/TW ngày 09/11/2022 của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XIII) về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong giai đoạn mới*.
2. Chính phủ (2025). *Nghị quyết số 303/NQ-CP ngày 03/10/2025 về giải pháp thực hiện hiệu quả chính quyền địa phương hai cấp*.
3. Chính phủ (2025). *Nghị quyết số 74/NQ-CP ngày 07/4/2025 ban hành Kế hoạch thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính và xây dựng mô hình tổ chức chính quyền địa phương hai cấp*.
4. Quốc hội (2025). *Nghị quyết số 202/2025/QH15 ngày 12/6/2025 về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh*.
5. *Một số lý thuyết về sự tham gia của người dân trong hoạt động quản lý nhà nước và giá trị tham khảo cho Việt Nam*. <https://www.quanlynhanuoc.vn>, ngày 04/3/2025.