

HUY ĐỘNG SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN, DOANH NGHIỆP TRONG QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG

TRẦN THỊ THANH THỦY*

Đối với chính quyền địa phương, huy động một cách thực chất và hiệu quả sự tham gia của người dân và doanh nghiệp không chỉ là yêu cầu về quy trình mà là năng lực quản trị cốt lõi, góp phần thể hiện bản chất dân chủ của chính quyền; phản ánh sự nhận thức lại về vai trò của các bên liên quan và thay đổi cách thức thực hiện vai trò của Nhà nước trong quản trị hiện đại; là kết quả của cải cách thể chế và hiệu ứng “domino” trong quản trị; đến từ động lực huy động nguồn lực và nguồn lực nội sinh trong phát triển; đến từ động lực công nghệ và cú hích thay đổi phương thức quản trị. Việc thực hành 5 cấp độ huy động (thu thập thông tin; tham vấn và đối thoại; đồng thực hiện; đồng giám sát và kiểm tra; đồng quyết định và đồng kiến tạo); đồng thời, cần tuân thủ 8 nguyên tắc (thực chất; phù hợp bối cảnh và năng lực; hài hòa lợi ích; đúng vai trò; minh bạch; phát huy nền tảng số; công bằng và bao trùm trong tham gia; có đạo đức và làm gương).

Từ khóa: Huy động; sự tham gia; nguồn lực nội sinh; quản trị địa phương; mô hình chính quyền địa phương hai cấp.

For local governments, mobilizing the meaningful and effective participation of citizens and businesses is not merely a procedural requirement but a core governance capacity. It reflects the democratic nature of local government, a renewed understanding of stakeholders' roles, and a transformation in the State's role in modern governance. It is also the result of institutional reform and the “domino effect” in governance, driven by the need to mobilize resources and endogenous development potential, as well as by technological advances and the impetus for changing governance methods. The article argues that the practice of five levels of participation (information gathering; consultation and dialogue; co-implementation; co-monitoring and oversight; and co-decision-making and co-creation) should adhere to eight principles (substantive participation; contextual and capacity appropriateness; harmonization of interests; role clarity; transparency; effective use of digital platforms; fairness and inclusiveness; and ethics and exemplary leadership).

Keywords: Mobilization; participation; endogenous resources; local governance; two-tier local government model.

NGÀY NHẬN: 08/5/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 29/6/2026 NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 17/7/2026

Email: thuy.tranthithanh@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.366.2026.1552>

1. Đặt vấn đề

Quản trị địa phương không đơn thuần là việc tổ chức các hoạt động nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn.

Trong bối cảnh phát triển với nhiều chiều cạnh mới như mức độ phát triển dân chủ, các

* PGS.TS, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh

đột phá công nghệ, mức độ trưởng thành số và dân trí... quản trị địa phương là một tập hợp có hệ thống các nỗ lực định hướng đầu ra thông qua sự huy động đóng góp trí tuệ, nguồn lực và hợp tác giữa nhiều thực thể (như chính quyền, cộng đồng, doanh nghiệp), chuyển họ từ đối tượng thụ hưởng, tìm kiếm lợi ích kinh tế thuần túy thành các chủ thể chủ động đóng góp toàn diện vào phát triển địa phương, cùng thiết kế hành trình, cùng chia sẻ trách nhiệm, cùng tạo dựng tương lai cho địa phương trong tổng thể quản trị quốc gia theo định hướng nhất định.

Như vậy, cách tiếp cận “quản trị” đối với phát triển địa phương không phủ nhận vai trò trung tâm của các nhà nước hay cụ thể là chính quyền địa phương mà tái định vị quyền lực nhà nước trong những điều kiện thể chế đang thay đổi. Nhà nước tiếp tục giữ vai trò định hướng chiến lược, bảo vệ lợi ích công và duy trì trật tự pháp luật, nhưng quyền lực hành chính được thực thi thông qua các cơ chế hợp tác, thích ứng và dựa trên một mạng lưới rộng hơn. Trong tổng thể tiếp cận đó, sự tham gia của người dân và doanh nghiệp tiếp tục là một trụ cột của mục tiêu, nội dung, phương thức và kết quả lâu dài của quản trị địa phương nói chung và của việc vận hành mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở Việt Nam hiện nay nói riêng.

2. Các động lực huy động sự tham gia của người dân và doanh nghiệp trong quản trị địa phương

Một là, thể hiện bản chất dân chủ của chính quyền. Trong mô hình nhà nước pháp quyền hiện đại, dân chủ không chỉ dừng lại ở cơ chế đại diện thông qua bầu cử mà ngày càng được mở rộng sang các hình thức dân chủ tham gia, trong đó người dân trực tiếp tham gia vào quá trình hoạch định, thực thi chiến lược, chính sách và giám sát quá trình quản trị công. Việc huy động sự tham gia không chỉ nhằm nâng cao hiệu quả quản lý mà còn là phương thức củng cố tính chính

danh và mức độ chấp nhận xã hội đối với các quyết định của chính quyền, qua đó, góp phần tăng cường niềm tin thể chế và trách nhiệm giải trình trong quản trị địa phương.

Trong quản trị địa phương theo mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở nước ta hiện nay thì việc tăng cường huy động sự tham gia là tiếp tục triển khai một cách thiết thực trên thực tế tư tưởng nhất quán của Chủ tịch Hồ Chí Minh về “quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân” (Hồ Chí Minh, 2011, tr. 232); *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở* năm 2022 và phương châm phát triển bền vững dựa trên nền tảng “Nhà nước và Nhân dân cùng làm”. Thước đo hiệu quả cao nhất của mọi mô hình chính quyền luôn là sự cân bằng hợp lý giữa thực quyền làm chủ của người dân, xã hội với các thiết chế cầm quyền (thực hành quyền lực được trao) để bảo đảm môi trường, điều kiện cho lợi ích công cộng và phát triển bền vững của quốc gia, dân tộc.

Hai là, phản ánh sự nhận thức lại về vai trò của các bên liên quan và thay đổi cách thức thực hiện vai trò của Nhà nước trong quản trị hiện đại.

Người dân không chỉ tham gia với tư cách là chủ thể hưởng lợi mà còn ngày càng chủ động hơn trong đề xuất chuẩn đầu ra của chất lượng phát triển địa phương; yêu cầu và góp ý để các chính sách và dự án được thiết kế phù hợp với nhu cầu thực tiễn; thực hiện giám sát xã hội nhằm bảo đảm việc thực hiện đúng mục tiêu và hiệu quả, góp phần bảo đảm tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền cơ sở. Trong khi đó, doanh nghiệp ngày càng được nhìn nhận như một đối tác phát triển, đóng góp không chỉ nguồn lực tài chính, công nghệ mà còn cả tri thức, sự thông thái trong quản trị và năng lực tổ chức. Trong một số trường hợp khác, doanh nghiệp được “tôn vinh” từ vị trí của bên trông chờ vào “xin-cho” sang vị thế “đối thủ” trong cạnh tranh cung ứng dịch vụ công - thể hiện sự thừa nhận của Nhà nước không chỉ về động

lực mà còn về năng lực và thế mạnh nhất định của khu vực này ở những phân khúc đối tượng hoặc hoạt động nhất định. Điều này cũng phá vỡ thế độc quyền của khu vực công, vốn xuất phát từ độc quyền về đầu tư nguồn lực cho phát triển. Sự tái định vị này làm mờ đi ranh giới cứng nhắc (đã từng khó vượt qua) giữa khu vực công và khu vực tư, hướng tới một mô hình quản trị hợp tác nhằm nâng cao hiệu quả và tính bền vững của phát triển địa phương trong bối cảnh mới.

Sự gia tăng hợp tác đa bên này phản ánh một xu hướng hiện đại trong quản trị công nói chung và quản trị địa phương nói riêng với sự chuyển dịch từ “đồng thực hiện” sang “đồng tạo lập”, “đồng kiến tạo” tương lai xã hội, cụ thể là: “Nhà nước làm - xã hội hưởng” sang “Nhà nước làm - xã hội đồng thuận, ủng hộ” và đến “Nhà nước và xã hội cùng tạo dựng tương lai”.

Trong quản trị phát triển ở địa phương Việt Nam hiện nay, một chính quyền đã chủ động thực hiện cuộc cách mạng bát tầng nấc để thực sự là một chính quyền “trong lòng dân” nhìn nhận không gian tham gia của người dân và doanh nghiệp không phải là sự bổ sung “hào phóng” hay “ân huệ” của chính quyền mà là trả về đúng nghĩa trách nhiệm, quyền hạn và mức độ cam kết tương ứng của “người dùng” với những gì cần có và có được trên địa bàn. Nguyên lý cơ bản của sự tham gia nằm ở chỗ khi tham gia, người dân và doanh nghiệp có xu hướng ủng hộ nhiều hơn các quyết định quản trị, có xu hướng cung cấp, chia sẻ thông tin nhiều hơn với chính quyền và có xu hướng đồng cảm cao hơn với các thách thức trong quản trị để đạt được các mục tiêu, các khát vọng phát triển.

Chính vì vậy, cách thức chính quyền cơ sở thực hiện vai trò được xác định theo hướng chuyển dịch từ chỉ tập trung vào quản và kiểm sang quan tâm chiến lược kiến tạo và vận hành hệ sinh thái cho phát triển, chủ động hơn trong đưa ra tầm nhìn về tương lai

địa phương, tập trung vào thiết kế thể chế, tạo lập môi trường thuận lợi, huy động và điều phối các nguồn lực từ nhiều chủ thể khác nhau; đồng thời, giảm vai trò chủ đạo của chủ thể trực tiếp cung ứng dịch vụ - có thể dẫn đến xu hướng “bao biện”, “làm thay” để “làm cho” xã hội - sang đóng vai trò như một trung tâm kết nối và điều phối mạng lưới giữa người dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội. Sự chuyển dịch này tất yếu đòi hỏi mở rộng không gian tham gia nhằm khai thác hiệu quả tri thức, nguồn lực và năng lực đổi mới của các chủ thể trong hệ sinh thái phát triển địa phương.

Ba là, các cải cách thể chế và hiệu ứng domino trong quản trị. Các cải cách đột phá mang tính hệ thống trong cải cách thể chế quản lý nhà nước thúc đẩy sự tham gia trong quản trị địa phương. Ví dụ, khi chuyển đổi từ mô hình chính quyền địa phương ba cấp sang hai cấp, nhiều thẩm quyền được tái phân bổ trực tiếp cho xã, phường, đặc khu, qua đó, làm gia tăng đáng kể vai trò và trách nhiệm của cấp cơ sở trong việc quyết định các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, kéo theo yêu cầu phải tái cấu trúc phương thức quản trị theo hướng mở rộng sự tham gia của các chủ thể ngoài nhà nước. Như vậy, cải cách thể chế thúc đẩy sự tham gia của người dân và doanh nghiệp trong quản trị địa phương vừa là động lực, vừa là áp lực thúc đẩy phân quyền, mở rộng không gian tham gia và giúp tái định hình mối quan hệ giữa chính quyền với xã hội theo hướng hợp tác và đồng kiến tạo.

Bốn là, động lực huy động nguồn lực và nguồn lực nội sinh trong phát triển. Khi khan hiếm nguồn lực, cạnh tranh tài nguyên ngày càng trở nên đặc trưng cho bối cảnh phát triển hiện nay, khi các vấn đề phát triển ngày càng trở nên vô cùng phức tạp, trông đợi của xã hội ngày càng tăng, nhu cầu đầu tư cho phát triển cũng gia tăng, đặc biệt, các lĩnh vực hạ tầng, môi trường và dịch vụ công cơ

bản, trong khi các nguồn lực công có hạn thì tăng cường huy động toàn diện không chỉ về tài chính mà còn về đất đai, tri thức và mạng lưới xã hội từ mọi thành phần trong xã hội lại càng trở thành một năng lực của quản trị công, quản trị địa phương.

Việc chuyển dịch sang mô hình chính quyền địa phương hai cấp ở nước ta diễn ra đồng thời với chiến lược “sắp xếp lại giang sơn” với nhiều lớp nghĩa, hàm ý, cơ hội và thách thức đòi hỏi một lượng ngân sách lớn để vừa củng cố các giá trị hiện hữu, vừa khơi thông một số điểm nghẽn hiện hành, vừa đặt nền móng cho các cấu trúc hạ tầng, cấu trúc quan hệ xã hội mới. Chỉ sự thống nhất và quyết tâm trong nội bộ hệ thống chính trị là chưa đủ; sự chung tay của cộng đồng, doanh nghiệp cũng là điều kiện cho độ bền của suốt hành trình kiến thiết, không chỉ giúp nâng cao chất lượng phục vụ mà còn góp phần gia tăng mức độ hài lòng và tính chấp nhận xã hội đối với các chiến lược và chính sách phát triển.

Năm là, động lực công nghệ và cú hích thay đổi phương thức quản trị. Cuộc cách mạng công nghệ là một trong những cú hích mạnh mẽ, sâu sắc nhất đối với mọi phương diện của đời sống xã hội, kéo theo những đòi hỏi về đổi mới phương thức quản trị. Động lực công nghệ, đặc biệt gắn với quá trình phát triển chính quyền số và dữ liệu mở, cho phép số hóa toàn bộ hoặc phần lớn các quy trình quản trị, từ cung cấp thông tin, tiếp nhận phản ánh đến xử lý và phản hồi chính sách, mở ra cánh cửa để lắng nghe và phản hồi hai chiều giữa chính quyền và xã hội.

Trong đổi mới mô hình chính quyền địa phương ở Việt Nam, công nghệ số xuất hiện giúp chính quyền cấp huyện hoàn thành sứ mệnh lịch sử của một cấp trung gian. Cách mạng công nghệ số giúp cơ hội tiếp cận thông tin được cải thiện, tính minh bạch thông tin trong quản trị cũng được cải thiện vượt bậc. Khi vận hành mô hình hai cấp, công nghệ số hiện thực hóa các lợi thế trong

huy động sự tham gia hay trong quản trị địa phương nói chung nếu các thông tin lãnh đạo, quản lý từ thời điểm trước được số hóa, đồng bộ hóa, tạo thành cơ sở dữ liệu đồng bộ, hệ thống và đáng tin cậy.

3. Các cấp độ huy động tham gia trong quản trị địa phương

Có 5 cấp độ huy động, tương ứng với mức độ tăng dần của “quyền lực” được trao lại cho người dân và doanh nghiệp. Các hình thức này không tồn tại tách biệt mà tạo thành một tiến trình liên tục, phản ánh sự chuyển dịch từ mô hình quản trị phát triển ở địa phương mang tính một chiều sang mô hình quản trị chú trọng tương tác và đồng kiến tạo.

Thứ nhất, huy động thông tin. Chính quyền với người dân và doanh nghiệp chia sẻ thông tin hai chiều, nhưng đặc biệt chú trọng lắng nghe, cập nhật thông tin từ người dân và doanh nghiệp, thông qua các hình thức, như: khảo sát online, phát phiếu xin ý kiến, gửi tin qua các ứng dụng điện tử để phản ánh thực trạng... Đây là mức độ tham gia cơ bản nhất nhưng lại có ý nghĩa nền tảng, bởi nếu không có thông tin thì không thể tham gia một cách thực chất.

Thứ hai, tham vấn và đối thoại. Thông qua các kênh đối thoại hai chiều, các công cụ tham vấn (như: hội nghị cộng đồng, đối thoại doanh nghiệp, khảo sát ý kiến hoặc các nền tảng góp ý trực tuyến, kết hợp với các cuộc tiếp xúc cử tri, đối thoại doanh nghiệp, đối thoại với người lao động), người dân và doanh nghiệp thể hiện quan điểm đóng góp hoặc phản biện đối với các vấn đề phát triển của địa phương. Tham vấn chỉ mang tính hiệu quả khi các ý kiến được phản hồi một cách minh bạch; đồng thời, có ảnh hưởng thực tế đến quyết định cuối cùng.

Thứ ba, đồng thực hiện. Người dân và doanh nghiệp tham gia trực tiếp vào quá trình khởi xướng sáng kiến, ý tưởng quản trị và phát triển địa phương hoặc cung ứng dịch vụ công. Đây là bước chuyển quan trọng từ việc tham

gia mang tính ý tưởng, ý kiến sang tham gia mang tính hành động. Sự đồng thuận xã hội, niềm tin và tinh thần hợp tác giữa chính quyền với cộng đồng và doanh nghiệp đóng vai trò như một chất keo kết dính, giúp giảm chi phí thực hiện và tăng tính bền vững của các dự án. Việc huy động hiệu quả các nguồn lực này đòi hỏi chính quyền phải thiết lập được các cơ chế minh bạch, công bằng; áp dụng các cơ chế như hợp tác công - tư với các hình thức và quy mô phù hợp với địa phương, như tham gia phát triển hạ tầng, cung ứng dịch vụ công (như: xử lý rác thải, cung cấp nước sạch, phát triển không gian công cộng) còn chính quyền thực hiện chức năng quản lý, giám sát và bảo đảm lợi ích công.

Thứ tư, đồng giám sát và đánh giá kết quả (đồng kiểm). Việc thiết lập ra một cơ chế giám sát (nếu được thì trên nền số - digital) công khai và kết nối cách thức, kết quả giám sát của hai nhóm công dân và doanh nghiệp có ý nghĩa quan trọng nhằm nhận diện kịp thời, ngăn chặn, loại bỏ những quy định, chính sách thiên lệch, phiến diện, lạc hậu, làm phương hại đến quyền và lợi ích của công dân, qua đó, tạo thành một vòng phản hồi liên tục trong quản trị địa phương.

Thứ năm, đồng quyết định và đồng kiến tạo. Đây là cấp độ tham gia cao nhất, bởi đây là không gian mà các chính sách công, quyết định công có tác động trực tiếp, cụ thể và tức thời đến đời sống người dân và hoạt động của doanh nghiệp. Trong đó, người dân và doanh nghiệp không chỉ tham gia vào việc thực hiện mà còn có vai trò trong việc định hình và “đồng kiến tạo” cho sự phát triển. Các hình thức đồng kiến tạo thực chất sẽ không chỉ giúp nâng cao chất lượng và tính phù hợp của chính sách mà còn góp phần củng cố niềm tin thể chế và sự đồng thuận xã hội. Tuy nhiên, để huy động sự tham gia thực chất, chính quyền cần chia sẻ thông tin mang tính chiến lược, quy hoạch chứ không chỉ các thông tin về quy trình thủ tục cụ thể.

Xen kẽ giữa các cấp độ trên là một số nền tảng tham gia, như: Hội đồng tư vấn cộng đồng có thể được thiết lập như một thiết chế đại diện, tập hợp các nhóm dân cư, tổ chức xã hội và cá nhân có uy tín tại địa phương, tham gia đóng góp ý kiến đối với các vấn đề phát triển quan trọng. Diễn đàn doanh nghiệp cấp cơ sở đóng vai trò là kênh kết nối giữa chính quyền và doanh nghiệp, tạo điều kiện để doanh nghiệp phản ánh khó khăn, đề xuất sáng kiến và tham gia vào quá trình xây dựng chính sách địa phương. Đây cũng là không gian để hình thành các liên kết kinh tế theo chuỗi giá trị phù hợp với đặc thù địa bàn. Ngoài ra, cơ chế đối thoại định kỳ giữa chính quyền với người dân và doanh nghiệp cần được quy định và tổ chức thường xuyên, có chương trình và theo dõi kết quả.

4. Một số nguyên tắc bảo đảm huy động hiệu quả sự tham gia của người dân và doanh nghiệp trong quản trị địa phương

Một là, thực chất. Trong bối cảnh quản trị phát triển ở cơ sở, vi phạm nguyên tắc thực chất trong huy động tham gia không chỉ không giúp nâng cao chất lượng quyết định công mà còn làm suy giảm niềm tin của các chủ thể xã hội đối với chính quyền cơ sở. Chính quyền không chỉ tổ chức các hoạt động tham vấn mà còn phải bảo đảm rằng ý kiến của người dân và doanh nghiệp được phản ánh trong quá trình ra quyết định, thông qua việc tổng hợp, phân tích và công khai kết quả tiếp thu; đồng thời, thực hiện trách nhiệm giải trình một cách rõ ràng và kịp thời. Mỗi ý kiến tham gia cần được phản hồi với lý do cụ thể về việc tiếp thu hay không, gắn với các căn cứ pháp lý, nguồn lực và mục tiêu phát triển của địa phương. Quan trọng hơn, bảo đảm tính thực chất đòi hỏi phải thiết lập một vòng phản hồi liên tục trong toàn bộ chu trình phát triển ở cấp cơ sở, từ khâu xác định nhu cầu, ra quyết định, tổ chức thực hiện đến giám sát và điều chỉnh.

Đối với chính quyền cơ sở, bảo đảm huy động một cách thực chất sự tham gia đòi hỏi đội ngũ lãnh đạo và cán bộ, công chức thực tâm, thực tài vì sự phát triển của địa phương, thực lực để duy trì mối quan hệ hai chiều trong - ngoài trong quản trị và dám đối mặt với những yếu kém có thể được chỉ ra; đủ bản lĩnh để từ bỏ, chỉnh sửa các thuyết minh, dự thảo, thậm chí các quyết định đã được ban hành mà không đem lại hạnh phúc cho người dân, phồn thịnh cho địa phương.

Hai là, phù hợp bối cảnh và năng lực. Việc huy động sự tham gia của người dân và doanh nghiệp trong phát triển kinh tế - xã hội phải được thiết kế trên cơ sở tầm nhìn phát triển của địa phương, đặc thù lịch sử, điều kiện kinh tế, cấu trúc xã hội, trình độ dân trí, mức độ phát triển hạ tầng và đặc biệt là năng lực quản trị của chính quyền của từng địa bàn. Nói cách khác, việc lựa chọn công cụ và hình thức tham gia cần được “thiết kế theo bối cảnh”, bảo đảm tính khả thi và hiệu quả. Chẳng hạn, ở những địa bàn mà điều kiện tiếp cận công nghệ của người dân còn hạn chế, các hình thức tham gia trực tiếp như họp cộng đồng, đối thoại trực tiếp có thể vẫn có những ưu thế nhất định đối với những vấn đề quan trọng. Ngược lại, tại các phường hoặc đặc khu có hạ tầng số phát triển, các nền tảng trực tuyến có thể được sử dụng để mở rộng phạm vi và tăng tần suất tham gia. Tương tự, mức độ tham gia của doanh nghiệp cũng phụ thuộc vào quy mô và cấu trúc kinh tế địa phương, đòi hỏi các cơ chế huy động phải linh hoạt và phù hợp.

Ba là, hài hòa lợi ích. Hài hòa lợi ích không chỉ là một nguyên tắc phân phối mà còn là nền tảng để thiết kế các cơ chế tham gia hiệu quả. Về nguyên tắc, sự tham gia không thể được duy trì lâu dài chỉ bằng việc kêu gọi sự tự tâm, trách nhiệm hay tinh thần cộng đồng mà phải được đặt trên nền tảng lợi ích rõ ràng, minh bạch và có thể dự đoán được. Người dân và doanh nghiệp chỉ tham

gia tích cực khi họ nhận thấy mối liên hệ trực tiếp giữa đóng góp của mình và những lợi ích cụ thể mà họ nhận được.

Nguyên tắc này cần được thể hiện nhất quán ở các cấp độ tham gia đã được đề cập ở trên. Huy động ở cấp độ thông tin và tham vấn, việc công khai đầy đủ các lợi ích dự kiến của dự án hoặc chính sách, như: cải thiện hạ tầng, tạo việc làm, gia tăng giá trị đất đai là cơ sở để người dân và doanh nghiệp cân nhắc tham gia. Nếu thông tin về lợi ích không rõ ràng hoặc không đáng tin cậy, các hoạt động tham vấn dễ trở nên hình thức và thiếu động lực tham gia một cách thực chất.

Ở cấp độ “đồng thực hiện”, yêu cầu hài hòa lợi ích càng trở nên cụ thể hơn. Đối với người dân, các hình thức đóng góp như hiến đất, góp công, góp vốn... cần được ghi nhận và chuyển hóa thành lợi ích cụ thể, cả về vật chất lẫn phi vật chất, như: nâng cao chất lượng sống và mở rộng cơ hội phát triển. Nếu các lợi ích này không được xác định và bảo đảm rõ ràng, sự tham gia sẽ khó duy trì và dễ phát sinh xung đột. Đối với doanh nghiệp, khi tham gia cung ứng dịch vụ công hoặc đầu tư hạ tầng theo các mô hình hợp tác, cần có cơ chế phân chia rủi ro và lợi nhuận hợp lý, bảo đảm tính khả thi về tài chính và ổn định trong dài hạn; cần thiết kế các cơ chế khuyến khích kinh tế đủ hấp dẫn, như: ưu đãi về tiếp cận đất đai, chính sách thuế hoặc các điều kiện thuận lợi trong đầu tư, nhất là tại các đặc khu có định hướng phát triển đặc biệt.

Ở cấp độ “đồng quyết định”, sự hài hòa lợi ích không chỉ dừng lại ở việc phân chia kết quả mà còn thể hiện ở việc các chủ thể được tham gia vào quá trình xác định mục tiêu và phương án phát triển. Nhờ đó, các quyết định quản trị địa phương phản ánh tốt hơn lợi ích của các bên, qua đó, giảm thiểu mâu thuẫn và tăng cường sự đồng thuận xã hội.

Bốn là, đúng vai trò. Các nỗ lực huy động sự tham gia của người dân và doanh nghiệp trong quản trị địa phương không được phép

biến dạng thành quá trình chuyển giao nghĩa vụ công từ Nhà nước sang xã hội thông qua những sai lệch kiểu “xã hội hóa”. Do đó, yêu cầu cốt lõi là phải minh định ranh giới vai trò: Nhà nước giữ chức năng kiến tạo, điều phối và bảo đảm công bằng, còn người dân và doanh nghiệp tham gia với tư cách bổ sung nguồn lực và đồng tạo giá trị, chứ không thay thế các nghĩa vụ công.

Để thực hiện nguyên tắc này, cần sử dụng đồng bộ các công cụ pháp lý. Cần quy định rõ trong các văn bản quy phạm pháp luật phạm vi các dịch vụ công cơ bản mà Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm; đồng thời, xác định cụ thể những lĩnh vực có thể huy động sự tham gia của xã hội. Đối với mô hình đối tác công - tư ở quy mô địa phương, cần có hợp đồng hoặc thỏa thuận pháp lý minh bạch, quy định rõ quyền, nghĩa vụ, cơ chế chia sẻ rủi ro và lợi ích giữa các bên, tránh tình trạng chuyển rủi ro về phía doanh nghiệp hoặc ngược lại. Cũng cần thiết lập cơ chế ràng buộc pháp lý đối với các cam kết của mình và trách nhiệm giải trình hai chiều. Chính quyền xã, phường, đặc khu có nghĩa vụ công khai thông tin, giải trình quyết định và chịu sự giám sát của người dân; doanh nghiệp tham gia dự án cần minh bạch về chi phí, lợi nhuận và chất lượng dịch vụ theo các điều khoản hợp đồng; cộng đồng dân cư khi tham gia giám sát phải tuân thủ quy định về cung cấp thông tin chính xác, khách quan.

Năm là, minh bạch. Khi có đủ thông tin để hiểu rõ mục tiêu, lợi ích và tác động của các chính sách, người dân và doanh nghiệp có xu hướng tham gia tích cực hơn; đồng thời, sẵn sàng đóng góp nguồn lực và chia sẻ trách nhiệm với chính quyền; và ngược lại, sẽ làm gia tăng nghi ngờ, cản trở sự hợp tác và làm suy giảm hiệu quả huy động sự tham gia trong phát triển địa phương. Do đó, minh bạch không chỉ là yêu cầu về việc công khai thông tin mà còn là nền tảng để chuyển đổi từ “tham gia cảm tính” sang “tham gia có cơ sở”, dựa trên dữ liệu và bằng chứng.

Cần thiết kế đồng bộ và minh bạch một số cơ chế tài chính để tạo nền tảng vững chắc cho việc huy động và duy trì sự tham gia hiệu quả của các chủ thể trong phát triển địa phương; giảm thiểu sự suy giảm động lực tham gia hoặc tình trạng tự phát, thậm chí tham nhũng. Đối với doanh nghiệp, các cơ chế khuyến khích kinh tế cần đủ rõ ràng và có tính dự báo, đặc biệt trong bối cảnh các đặc khu hoặc địa bàn có định hướng phát triển riêng. Các công cụ có thể bao gồm: ưu đãi về tiếp cận quỹ đất, chính sách thuế, hoặc các điều kiện thuận lợi trong thủ tục đầu tư và vận hành dự án. Tuy nhiên, các ưu đãi cần gắn với các cam kết cụ thể về kết quả đầu ra, như chất lượng hạ tầng, dịch vụ công hoặc đóng góp cho phát triển địa phương nhằm bảo đảm sự cân bằng giữa lợi ích công và lợi ích tư.

Đối với người dân, các hình thức đóng góp, như: hiến đất, góp công hoặc tham gia đầu tư nhỏ lẻ cần được thiết kế sao cho lợi ích thu được rõ ràng và có thể đo lường. Ngoài ra, việc thành lập quỹ phát triển cộng đồng ở cấp cơ sở cũng có thể tạo ra một kênh tập trung và điều phối các nguồn lực xã hội hóa, nhưng cần được quản lý theo các nguyên tắc công khai, có sự tham gia giám sát của cộng đồng và được sử dụng cho các mục tiêu phát triển đã được thống nhất. Cuối cùng, cơ chế đồng tài trợ ba bên: Nhà nước - doanh nghiệp - người dân là một mô hình quan trọng nhằm chia sẻ trách nhiệm và rủi ro; đồng thời, tối ưu hóa nguồn lực cho các dự án phát triển.

Sáu là, phát huy nền tảng số. Cần xây dựng và vận hành một hệ thống chính quyền số thống nhất, cho phép kết nối thông suốt giữa cấp tỉnh và cấp xã, phục vụ việc cung cấp dịch vụ công trực tuyến và đóng vai trò là nền tảng tích hợp thông tin phát triển, nơi công khai các quy hoạch, kế hoạch, dự án và chính sách liên quan. Cần từng bước phát triển hệ thống dữ liệu mở cấp xã như một “siêu” kho dữ liệu công khai về quy hoạch,

ngân sách, dự án và các dịch vụ công. Dữ liệu cần có định dạng dễ khai thác, cho phép người dân và doanh nghiệp sử dụng để phân tích, giám sát và đề xuất các sáng kiến. Đây là nền tảng để nâng cao chất lượng tham gia dựa trên bằng chứng. Cần phát triển các ứng dụng thông minh trên nền điện thoại di động để người dân có thể phản ánh hiện trường theo thời gian thực, giúp chính quyền nhanh chóng nắm bắt và xử lý các vấn đề phát sinh hằng ngày. Bên cạnh đó, các nền tảng mạng xã hội cũng cần được xem là một kênh hỗ trợ quan trọng trong việc truyền tải thông tin và tương tác với người dân.

Bấy là, bao trùm và công bằng trong tham gia. Quá trình huy động sự tham gia của người dân và doanh nghiệp trong phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương không được bị chi phối bởi một số nhóm có lợi thế (ví dụ: trường hợp các doanh nghiệp lớn, nhóm có điều kiện kinh tế hoặc có quan hệ xã hội mạnh trở nên áp đảo, trong khi các nhóm yếu thế, như: người thu nhập thấp, lao động phi chính thức, phụ nữ hoặc các nhóm ở khu vực khó khăn lại bị hạn chế khả năng tiếp cận và tham gia) mà cần phản ánh được lợi ích đa dạng của toàn bộ cộng đồng. Điều này không chỉ làm sai lệch thông tin đầu vào của quá trình ra quyết định mà còn có nguy cơ làm gia tăng bất bình đẳng trong phân bổ nguồn lực và lợi ích phát triển.

Do đó, chính quyền cấp cơ sở cần thiết kế các cơ chế tham gia theo hướng bảo đảm tính đại diện và đa dạng; xác định rõ các nhóm đối tượng chịu tác động của chính sách và bảo đảm rằng họ có cơ hội tham gia phù hợp.

Tám là, có đạo đức, làm gương. Khác với các cơ chế pháp lý hay tài chính, đạo đức công vụ vận hành thông qua niềm tin, chuẩn mực và hành vi thực tế của đội ngũ cán bộ, công chức. Chính quyền cơ sở là cấp gần dân nhất nên mọi biểu hiện về tính liêm chính, minh bạch và trách nhiệm của cán bộ, công chức đều được quan sát trực tiếp, thường xuyên,

toàn diện, do đó, có tác động trực tiếp đến mức độ sẵn sàng tham gia của người dân và doanh nghiệp. Thực hành đạo đức bởi mỗi đảng viên, đặc biệt là cán bộ, công chức giữ vị trí lãnh đạo, quản lý, không phải là yếu tố hỗ trợ mà là điều kiện cốt lõi để các cơ chế pháp lý, tài chính và công nghệ phát huy hiệu quả.

Có đạo đức và làm gương thể hiện ở việc chính quyền thực hiện nghiêm túc các cam kết đã công bố, đặc biệt trong các hoạt động huy động và sử dụng nguồn lực của xã hội. Khi chính quyền cơ sở công khai kế hoạch tiếp nhận ý kiến và cam kết thực hiện một dự án, thì việc triển khai đúng tiến độ, đúng mục tiêu và công khai kết quả là minh chứng rõ ràng nhất cho tính liêm chính. Làm gương cũng cần được thể hiện qua việc chủ động lắng nghe, đối thoại và tiếp nhận phản hồi một cách cầu thị.

5. Kết luận

Khác với cách tiếp cận truyền thống coi người dân chủ yếu là đối tượng thụ hưởng chính sách và dịch vụ còn doanh nghiệp được xem là chủ thể kinh tế hoạt động tương đối tách biệt với khu vực công, là đối tượng chịu tác động của Nhà nước, cách tiếp cận hiện đại đối với quản trị công nhấn mạnh vai trò chủ động và đồng chủ thể của người dân và doanh nghiệp trong quá trình phát triển của địa phương. Cách tiếp cận này nhằm tạo ra và phát huy nguồn lực nội sinh cho phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; đồng thời, củng cố tính chính danh của chính quyền địa phương. Tuy nhiên, quá trình quản trị cần tuân thủ những nguyên tắc nhất định để bảo đảm các nỗ lực huy động sự tham gia không mang tính hình thức mà là nguồn động lực thực sự, đồng thời là nguồn lực đầu vào có giá trị đối với công tác quản trị địa phương. □

Tài liệu tham khảo:

1. Hồ Chí Minh. (2011). *Toàn tập* (Tập 6). Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, tr. 232.
2. Quốc hội. (2022). *Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở* năm 2022.