

LÝ THUYẾT QUẢN TRỊ QUỐC GIA CỦA MỘT SỐ NƯỚC PHƯƠNG TÂY

NGUYỄN THANH SƠN*

Quản trị quốc gia là một khái niệm nhận được nhiều sự quan tâm của các nhà nghiên cứu và tổ chức quốc tế. Dựa theo các lý thuyết khác nhau, các nhà nghiên cứu phương Tây đề cập đến 3 mô hình quản trị quốc gia chính, gồm: mô hình quản trị quốc gia dân chủ tự do, quản trị quốc gia tham dự và quản trị quốc gia mạng lưới. Trên cơ sở phân tích lý thuyết về các mô hình này, bài viết rút ra 6 bài học tham chiếu trong xây dựng mô hình quản trị quốc gia cho Việt Nam.

Từ khóa: Quản trị quốc gia; Mô hình quản trị quốc gia tham dự; mô hình quản trị quốc gia mạng lưới; phương Tây; Việt Nam.

State governance is a concept that has drawn a great deal of attention from researchers and organizations. According to various theories, Western researchers introduce three main models of state governance, including liberal democracy, participatory governance, and network governance. By studying the theoretical analysis of these models, this article draws six reference lessons for building a state governance model for Vietnam.

Keywords: State governance; participatory governance model; network governance model; Western countries; Vietnam.

NGÀY NHẬN: 12/01/2024

NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 15/3/2024

NGÀY DUYỆT: 18/4/2024

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.339.2024.835>

1. Đặt vấn đề

Trong thế giới hiện đại, quản trị quốc gia có vai trò rất quan trọng đối với phát triển của mỗi quốc gia. Quản trị quốc gia bao gồm các hoạt động, chính sách và quyết định của chính phủ, các cơ quan liên quan để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Một mô hình quản trị quốc gia tốt có thể thúc đẩy phát triển kinh tế bằng cách thu hút vốn đầu tư, nâng cao chất lượng giáo dục và đào tạo, cải thiện hạ tầng và phát triển các ngành công nghiệp mới. Quản trị quốc gia tốt còn tạo điều kiện cho sự phát triển bền vững của

quốc gia thông qua việc bảo đảm sự ổn định của xã hội và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Các mô hình quản trị quốc gia mà Việt Nam có thể tham khảo, gồm: (1) Quản trị quốc gia dựa theo phái dân chủ tự do; (2) Quản trị quốc gia tham dự (đa tầng); (3) Quản trị quốc gia mạng lưới. Tùy vào bối cảnh thực tiễn hiện nay, Việt Nam xem xét để lựa chọn mô hình quản trị quốc gia phù hợp nhằm phát huy được những tiềm năng tích

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

cực và giảm thiểu các tác động tiêu cực của mỗi mô hình.

2. Lý thuyết về các mô hình quản trị phục vụ phát triển của các nước phương Tây

Dựa theo các lý thuyết khác nhau, các nhà nghiên cứu phương Tây đề cập 3 mô hình quản trị quốc gia chính, gồm:

Thứ nhất, mô hình quản trị quốc gia theo phái dân chủ tự do.

Mô hình này có hai đặc điểm chính:

(1) Quan điểm về dân chủ trong mô hình này là sự đáp ứng các mong muốn, nguyện vọng của người dân.

(2) Mong muốn, nguyện vọng của nhóm đa số người dân không được phép đàn áp tới các quyền lợi chính trị và dân sự của nhóm thiểu số. Mô hình quản trị quốc gia dân chủ tự do được thể hiện dưới những hình thức khác nhau, trong đó các chủ thể sẽ giám sát và kiểm soát quyền lực lẫn nhau, như hệ thống liên bang - tiểu bang, tổng thống - nghị viện, lưỡng đảng - đa đảng.

Mô hình quản trị quốc gia của nước Mỹ là một biểu hiện rất rõ của phái dân chủ tự do. Quan điểm về quản lý xã hội của phái dân chủ tự do là sự kết hợp giữa tự do cá nhân và một nhà nước với quyền lực bị giới hạn. Tự do cá nhân là quyền tối thượng của công dân trong xã hội nhưng để bảo đảm quyền tự do chính đáng thì cần có quyền lực nhà nước. *Một mặt*, Nhà nước định hình các luật về quyền sở hữu và tự do ngôn luận; *mặt khác*, Nhà nước sẽ bảo đảm cho các luật đó có hiệu lực trên thực tế¹. Tư tưởng dân chủ tự do cùng sự kiểm soát quyền lực chặt chẽ giữa các chủ thể trong hệ thống quản trị quốc gia đã làm giảm lòng tin của người dân vào Chính phủ Mỹ. Theo khảo sát của Trung tâm nghiên cứu Pew, niềm tin của công chúng Mỹ vào chính phủ đã giảm mạnh trong những năm 60 - 70 thế kỷ XX, phục hồi phần nào trong những năm 80 và đầu năm 2000, sau đó giảm xuống mức thấp nhất trong năm gần đây. Trong giai đoạn từ năm 2011 - 2019 chỉ khoảng 17%, công chúng

Mỹ tin tưởng rằng chính phủ liên bang đã đưa ra những quyết sách đúng đắn².

Thứ hai, mô hình quản trị quốc gia tham dự.

Grote và Gbikpi định nghĩa mô hình quản trị quốc gia tham dự là “sự hiện diện thường xuyên và được bảo đảm trong quá trình hoạch định chính sách của các đại diện cho những cộng đồng bị ảnh hưởng bởi chính sách được thông qua”³. Mô hình này đạt được hiệu quả cũng cần xác lập một thể chế dân chủ nhất định. Vấn đề quan trọng nhất trong quản trị quốc gia tham dự là làm thế nào để nâng cao tính tham dự, tính đại diện của các cộng đồng có liên quan, đồng thời, cần có một cơ chế để thực hành tính tham dự của các bên, có thể là bằng cách tham vấn thông qua biểu quyết, thương lượng, thỏa thuận, nguyên tắc đa số hoặc thống nhất hay bất cứ phương thức nào mà những bên tham dự cho là công bằng và phù hợp.

Satterthwaite và cộng sự đã phân tích thuật ngữ quản trị quốc gia tham dự một cách chi tiết. Quản trị quốc gia tham dự nhấn mạnh vào việc thu hút các nhóm dân cư thường bị gạt ra ngoài lề trong nền dân chủ đại diện.

Về mặt thuật ngữ, quản trị quốc gia là việc xây dựng các mối quan hệ mới giữa công dân với chính quyền của họ, bao gồm các thể chế và quy trình, cả chính thức và không chính thức, cung cấp sự tương tác của chính quyền với một loạt các tác nhân hoặc các bên liên quan khác bị ảnh hưởng bởi các hoạt động của chính quyền. Do đó, nó không chỉ bao gồm các thể chế chính quyền mà còn bao gồm một tập hợp rộng lớn hơn các thể chế và tổ chức có ảnh hưởng đến các quá trình hoạch định, thực thi chính sách⁴.

Một ví dụ về mô hình này là ở Liên minh châu Âu (EU). Ở cấp độ khu vực, mô hình quản trị của EU có nhiều điểm tương đồng với mô hình nhà nước liên bang, trong đó có sự phân tán quyền lực ở các cấp và nhánh khác nhau chứ không phải tập trung quyền lực nhất thể ở một cấp chính quyền. Tuy

nhiên, mô hình quản trị liên bang của EU có nhiều vấn đề lớn liên quan đến tính đại diện chính trị, vì liên bang này thiếu một hệ thống chính trị và đảng phái chung, một ý thức về bản sắc và giá trị chung hay một chính phủ có trách nhiệm giải trình do người dân trực tiếp bầu ra⁵.

Để khắc phục vấn đề này, EU áp dụng một mô hình quản trị quốc gia tham dự để thu hút sự tham gia của các cộng đồng liên quan. Mô hình quản trị quốc gia của EU hướng đến sự tham gia nhiều hơn của xã hội dân sự và công dân EU vào việc xây dựng chính sách chung của khối, thông qua việc phân cấp một số trách nhiệm điều hành của Ủy ban châu Âu (EC) theo cả chiều ngang và chiều dọc. Theo chiều ngang, cần thành lập thêm các cơ quan chuyên trách của EU, đặc biệt trong một số lĩnh vực đòi hỏi sự phối hợp xuyên quốc gia về khoa học và kỹ thuật, như an toàn hàng hải hoặc an toàn thực phẩm. Theo chiều dọc, EU cần trao nhiều quyền điều hành hơn cho các địa phương đối với các chính sách gắn liền với khu vực lãnh thổ, như: chính sách môi trường, giao thông, nghiên cứu...

Bên cạnh đó, EU cũng tiếp tục tìm kiếm các công cụ mới, như: hợp đồng, chiến lược chung để tăng cường sự tham gia của các chủ thể liên quan vào quá trình hoạch định chính sách⁶.

Từ năm 2008, EC đã đề ra 12 nguyên tắc về quản trị quốc gia tốt và dân chủ, bao gồm:

(1) Tính tham dự, đại diện và sự công bằng trong bầu cử; (2) Tính phản hồi; (3) Hiệu lực và hiệu quả; (4) Công khai và minh bạch; (5) Tính tuân thủ pháp luật; (6) Ứng xử đạo đức; (7) Khả năng và năng lực; (8) Đổi mới sáng tạo và cởi mở với sự thay đổi; (9) Tính bền vững và định hướng dài hạn; (10) Quản lý tài chính hợp lý; (11) Quyền con người, sự đa dạng văn hóa và gắn kết xã hội; (12) Trách nhiệm giải trình⁷.

Mỗi nguyên tắc này đều hướng đến thiết lập một nền quản trị quốc gia dân chủ hơn, ở cả cấp độ các quốc gia thành viên, cấp khu

vực EU và cấp toàn cầu. Các quốc gia thành viên và cấp chính quyền địa phương sẽ được đánh giá và cấp chứng nhận Quản trị xuất sắc (ELOGE) theo bộ tiêu chí dựa trên 12 nguyên tắc này. Quy trình đánh giá được tiến hành dựa theo khảo sát công dân và khảo sát dân biểu địa phương đối chiếu với các khung tiêu chuẩn của EC.

Thứ ba, mô hình quản trị quốc gia mạng lưới.

Sorensen và Torfing định nghĩa mô hình này thông qua năm đặc trưng cơ bản: (1) Một sự liên kết theo chiều ngang tương đối ổn định của các tác nhân phụ thuộc lẫn nhau nhưng hoạt động một cách độc lập; (2) Các tác nhân tương tác với nhau thông qua các cuộc đàm phán; (3) Đàm phán được diễn ra trong khuôn khổ quy định, chuẩn mực và nhận thức; (4) Khuôn khổ ở chừng mực nhất định mang tính tự điều chỉnh; (5) Góp phần vào sự hình thành nên những mục tiêu chung của cộng đồng⁸. Về mặt hình thức, các mạng lưới quản trị quốc gia có thể dẫn đến sự xói mòn của nền dân chủ tự do, khi các chính trị gia có thể bị tác động bởi các mạng lưới chính trị đằng sau những cánh cửa đóng kín. Theo các tác giả, sự tồn tại của các mạng lưới quản trị quốc gia trong bối cảnh hiện đại là điều không thể tránh khỏi. Nhiều hình thức mạng lưới quản trị khác nhau nên có thể phát triển tự phát hoặc có tổ chức, có thể bị chi phối bởi các mối quan hệ không chính thức hoặc chính thức... Các tác giả cũng chỉ ra những triển vọng tích cực của quản trị quốc gia mạng lưới, như hỗ trợ cho tính dân chủ đại diện và nâng cao chất lượng các quyết sách.

3. Kinh nghiệm tham chiếu cho Việt Nam

Từ lý thuyết về các mô hình quản trị của các nước phương Tây, bài viết rút ra một số kinh nghiệm tham chiếu cho Việt Nam trong xây dựng một mô hình quản trị quốc gia hiệu quả.

Một là, một mô hình quản trị quốc gia tốt sẽ có ý nghĩa rất quan trọng đối với Việt Nam trong bối cảnh toàn cầu hóa hiện nay. Yêu cầu phát triển hiện nay buộc các quốc gia phải

tiến hành mở cửa, thích ứng với các yêu cầu chung của hội nhập quốc tế. Với những quốc gia phát triển lâu đời trên thế giới, như: Anh, Pháp, Đức cũng phải có những sự điều chỉnh nhất định trong mô hình quản trị quốc gia truyền thống để phù hợp với những yêu cầu của bối cảnh thời đại mới. Toàn cầu hóa mang lại rất nhiều cơ hội quý giá cho sự phát triển và tiến bộ của quốc gia nhưng cũng có thể gây ra những bất ổn kinh tế và xã hội. Một mô hình quản trị quốc gia tốt phải bảo đảm khuyến khích, tuân thủ theo những yêu cầu khách quan của hội nhập nhưng đồng thời cũng bảo vệ được những giá trị cốt lõi về văn hóa, chính trị của quốc gia mình.

Hai là, Việt Nam cần phải hết sức cẩn trọng khi tham khảo từ mô hình quản trị quốc gia dân chủ tự do. *Một mặt*, mô hình này thể hiện được một số ưu điểm về tính dân chủ trong hoạch định chính sách, về khả năng giám sát và kiểm soát quyền lực của các chủ thể tham gia hoạch định. *Mặt khác*, cũng tiềm ẩn nhiều rủi ro khi hướng chủ yếu đến tự do cá nhân tối thượng, chứ không phải là mang lại lợi ích cho đa số người dân. Trong mô hình này, mong muốn, nguyện vọng của nhóm đa số người dân là không được phép đàn áp tới các quyền lợi chính trị và dân sự của nhóm thiểu số. Ở một trình độ phát triển nhất định, đây có thể là một sự tiến bộ nhằm bảo đảm lợi ích của nhóm thiểu số, của những người dễ bị tổn thương trong xã hội.

Ba là, mô hình quản trị quốc gia tham dự có nhiều ưu điểm đáng lưu tâm đối với Việt Nam để thu hút các chủ thể xã hội vào công việc chung của đất nước. Quản trị quốc gia tham dự, tức là “xây dựng một chính quyền có tính đại diện cao hơn, thực hiện giảm nghèo đói hiệu quả hơn”, hướng đến việc bảo vệ cho những người nghèo, người yếu thế trong xã hội, từ đó mở ra tiềm năng cải thiện hiệu quả chính sách phát triển quốc gia. Quản trị quốc gia tham dự còn mang lại phạm vi hoạt động lớn hơn cho các nhóm xã hội dân sự có tổ chức. Ngày nay, nhiều cơ quan quốc

tế nhận ra tầm quan trọng và tăng cường các hoạt động hỗ trợ tài chính cho các tổ chức dân sự và phi chính phủ (NGO). Cuối cùng, mô hình quản trị quốc gia tham dự cũng có thể trở thành công cụ để chính phủ tăng cường hình ảnh và tính chính danh của mình. Trong trường hợp chính phủ bị suy giảm uy tín, hoặc bị nghi ngờ về năng lực điều hành thì việc mở rộng chủ thể ra quyết định có thể giúp khôi phục vị thế của chính phủ trong mắt người dân. Tuy nhiên, với Việt Nam, việc học hỏi kinh nghiệm từ mô hình này phải hướng đến tham dự thực thụ chứ không phải tham dự tượng trưng, hình thức.

Bốn là, khi thực hành mô hình quản trị quốc gia tham dự hay đa tầng thì tính minh bạch và trách nhiệm giải trình vô cùng quan trọng. Việc trao cho cán bộ và tổ chức địa phương nhiều quyền tự chủ hơn phải đi kèm với việc bảo đảm họ sẽ không lạm dụng các quyền đó, vì lợi ích cá nhân.

Về tính minh bạch và trách nhiệm, Pope đã chỉ ra bảy nguyên tắc của cán bộ, công chức Anh, bao gồm:

(1) *Vị cộng đồng*: người nắm giữ chức vụ công chỉ nên đưa ra các quyết định vì lợi ích chung;

(2) *Chính trực*: người giữ chức vụ công không nên đặt mình vào bất kỳ nghĩa vụ tài chính hoặc nghĩa vụ nào khác đối với các cá nhân hoặc tổ chức bên ngoài có thể tạo ảnh hưởng đến họ trong việc thực hiện các nhiệm vụ;

(3) *Khách quan*: khi thực hiện công việc công, bao gồm việc bổ nhiệm hoặc trao quyết định, những người nắm giữ chức vụ công nên đưa ra lựa chọn dựa trên thành tích và hiệu quả công việc;

(4) *Trách nhiệm giải trình*: người giữ chức vụ công chịu trách nhiệm về các quyết định và hành động của họ trước công chúng;

(5) *Cởi mở*: người giữ chức vụ công nên cởi mở nhất có thể về tất cả các quyết định và hành động mà họ thực hiện;

(6) *Trung thực*: người giữ chức vụ công có nghĩa vụ công khai bất kỳ lợi ích cá nhân nào liên quan đến nhiệm vụ công của họ và thực hiện các bước để giải quyết mọi xung đột phát sinh theo cách bảo vệ lợi ích công;

(7) *Lãnh đạo*: người giữ chức vụ công nên thúc đẩy và hỗ trợ tất cả các nguyên tắc trên bằng sự lãnh đạo và nêu gương của mình. Đây đều là những nguyên tắc có tính chất tham khảo tốt đối với xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức Việt Nam⁹.

Năm là, bài học về gia tăng hợp tác giữa các chủ thể nhận quyền phân cấp từ trung ương. Sự hợp tác này đòi hỏi phải có ý chí và nghị lực chính trị để tạo ra động lực cho những dự án chung, để vượt qua những trở ngại xuất phát từ lợi ích riêng của mỗi địa phương. Để hình thành ý chí như vậy, các chủ thể được trao quyền lực ở cấp cơ sở phải có sự trao đổi, tranh luận, đàm phán thẳng thắn với nhau. Mỗi địa phương cơ sở đều xác định được lợi ích chung, trong đó để lấy đây làm nòng cốt cho sự hợp tác. Lợi ích chung này mà phải được khơi dậy và được xây dựng. Khi các địa phương hình thành nên cơ chế hợp tác thì đây sẽ là cơ hội để “thí nghiệm” các chính sách phát triển vùng, với quy mô và chỉ tiêu phát triển lớn hơn.

Sáu là, mô hình quản trị quốc gia mạng lưới cũng đề cập những điểm đáng lưu tâm cho Việt Nam trong giải quyết quan hệ lợi ích khi xây dựng mô hình cho riêng mình. Trong xã hội hiện đại, việc hình thành nên các nhóm lợi ích khác nhau, đôi khi đan xen và thậm chí mâu thuẫn với nhau là điều khó tránh khỏi. Thông qua các mối quan hệ không chính thức hoặc chính thức, các nhóm lợi ích này có thể có những tác động nhất định tới quá trình hoạch định chính sách. Tuy nhiên, không phải lúc nào những tác động này cũng mang tính tiêu cực, hay làm xói mòn nền dân chủ mà những mạng lưới này cũng có những tiềm năng đóng góp tích cực. Nếu các nhóm lợi ích đại diện cho các lợi ích, quyền lợi chính đáng của nhóm người dân, tổ chức thì sự tác động

thông qua các mạng lưới này sẽ hỗ trợ cho tính dân chủ đại diện và nâng cao chất lượng các quyết sách.

Chính vì vậy, mục tiêu của một mô hình quản trị quốc gia hiệu quả không phải là phủ nhận và tìm cách xóa bỏ các mạng lưới quản trị mà phải làm cho các mạng lưới này trở nên minh bạch hơn, có tính đại diện cao hơn, qua đó, giảm thiểu những tác động tiêu cực và phát huy những tiềm năng tích cực của nó tới nền dân chủ □

Chú thích:

1. Hacker, Andrew. (1957). *Liberal Democracy and Social Control*. American Political Science Review, 51(4), 1009 - 1026.

2. Pew Research Center, 17/5/2021. “Public Trust in Government: 1958 - 2021”.

3. Grote, Jurgen, và Gbikpi, Bernard. (2002). *Participatory Governance. Political and societal implications*. Budrich, Opladen 2002: Springer Fachmedien Wiesbaden, 23p.

4. Satterthwaite, David, Boonyabancha, S, d’Cruz, C, Cabannes, Y, Mitlin, D, Patel, S, và Stein, A. (2007, 26-29 June 2007). *Tools and methods for participatory governance in cities*. Paper presented at the 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienna, Austria.

5. Grote, Jurgen, và Gbikpi, Bernard. (2002). *Participatory Governance. Political and societal implications*. Budrich, Opladen 2002: Springer Fachmedien Wiesbaden, tr.144].

6. European Commission, 25/07/2001. “European Governance - A White Paper”. 2001/C 287/01)

7. Council of Europe, “12 Principles of Good Governance”. Theo: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>, ngày 07/3/2022.

8. Sorensen, Eva, và Torfing, Jacob. (2005). “Network Governance and Post-Liberal Democracy”. *Administrative Theory & Praxis*, 27(2), 197-237, tr. 203.

9. Pope, Jeremy (2007, 26 - 29 June 2007). *Dimensions of transparency in governance*. Paper presented at the 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienna, Austria.