

DÂN CHỦ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG

DÂN CHỦ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG

SÁCH VỀ SỰ THAM GIA,
ĐẠI DIỆN, QUẢN LÝ XUNG ĐỘT
VÀ QUẢN TRỊ NHÀ NƯỚC

Timothy D. Sisk

cùng

Julie Ballington, Scott A. Bollens, Pran Chopra,

Julia Demichelis, Carlos E. Juárez, Arno Loessner, Michael Lund, Demetrios G.
Papademetriou, Minxin Pei, John Stewart,

Gerry Stoker, David Storey, Proserpina Domingo Tapales, John Thompson,
Dominique Wooldridge

Sổ tay IDEA Quốc tế số 4



Cuốn sách này được biên dịch và xuất bản bằng tiếng Việt bởi
Viện Chính sách công và Pháp luật (IPL)
trực thuộc Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam,
với sự cho phép của IDEA quốc tế,
sự hỗ trợ của Đại sứ quán Na Uy tại Hà Nội,
và sự cộng tác của Bộ môn Luật Hiến pháp - Hành chính thuộc Khoa Luật ĐHQG Hà Nội.

This book is translated and published in Vietnamese by
the Institute of Public Policy and Law (IPL) under the Vietnam Union
of Science and Technology Associations (VUSTA),
with permission of IDEA International and
financial support from the Norwegian Embassy Hanoi,
and the cooperation of the Department of Constitutional and Administrative Laws
under School of Law, Vietnam National University Hanoi.

Chủ biên bản tiếng Việt
GS.TSKH Đào Trí Úc – TS Vũ Công Giao

Biên dịch
Lương Minh Châu

Hiệu đính
Bùi Hải Thiêm - Vũ Công Giao

NHÀ XUẤT BẢN ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI

16 Hàng Chuối – Hai Bà Trưng Hà Nội
Giám đốc – Tổng biên tập: (04) 39715011
Hành chính: (04) 39714899; Fax: (04) 39714899
Kinh doanh: (04) 39729437
Biên tập – Chế bản: (04) 39714896

Chịu trách nhiệm xuất bản:

Giám đốc – Tổng biên tập : **TS. PHẠM THỊ TRÂM**

Biên tập : Kiều Thu Huyền

Sửa bài : Ngọc Thu

Chế bản : Quang Trung

Trình bày bìa: : Quang Trung

ISBN: 978-604-939-180-4

Mã số: 2L - 442ĐH2014

In: 1.000 cuốn, khổ 16x24 cm tại Công ty TNHH TM & DV Hưng Hà
Số xuất bản: 233-2014/CXB/02-40/ĐHQGHN, Ngày 13/02/2014
Quyết định xuất bản số: 153 LK-XH/QĐ-NXB ĐHQGHN
In xong và nộp lưu chiểu quý II năm 2014.

Dân Chủ Ở Cấp Địa Phương

Sổ tay IDEA quốc tế về Sự Tham gia, Đại diện, Quản lý xung đột và Quản trị

Tập Sổ tay IDEA quốc tế số 4.

Các tập Sổ tay IDEA nhằm mục đích cung cấp thông tin về các thể chế dân chủ, thủ tục và vấn đề dưới dạng cuốn sổ tay dễ sử dụng. Các cuốn sách chủ yếu nhằm phục vụ các nhà hoạch định chính sách và chuyên gia trong lĩnh vực này.

© Viện Quốc tế về Dân chủ và Hỗ trợ Bầu cử (International IDEA) 2001

Các phần của ấn phẩm được dịch và được phép tái bản bởi IDEA quốc tế

Trụ sở: SE -103 34 Stockholm, Thụy Điển

IDEA quốc tế khuyến khích phổ biến ấn phẩm, nhanh chóng đáp ứng yêu cầu cho phép tái bản hoặc dịch các ấn phẩm của mình.

Chỉ đạo Nghệ thuật và Thiết kế: Eduard Cehovin, Slovenia

Chế bản: Studio Signum, Slovenia

Sổ tay IDEA Quốc tế số 4

Trong những năm gần đây, các lực lượng ủng hộ thay đổi theo hướng dân chủ hóa ở cấp địa phương đã tập hợp được xung lực mạnh mẽ đến mức thật khó cưỡng lại. Dân chủ trở thành nhu cầu chính đáng của mọi cộng đồng ở cấp địa phương. Ngày nay, hơn 70 quốc gia ở nhiều khu vực trên thế giới đang trong tiến trình thực hiện các cuộc cải cách chính trị và hành chính nhằm vào mục tiêu phân quyền và nâng cao quản trị địa phương. Trong nhiều trường hợp, các cuộc cải cách đang diễn ra ở các nền dân chủ còn non trẻ, vừa mới chuyển đổi sang hình thức nhân dân làm chủ (*popular rule*) trong thời gian gần đây.

Vì dân chủ không phải một sự kiện mà là một quá trình phức tạp và liên tục nên sự hình thành và phát triển của nó cần được quản lý và nuôi dưỡng một cách phù hợp. Từ góc nhìn đó, cuốn sổ tay này sẽ trở thành công cụ hữu ích cho tiến trình đẩy mạnh và phát triển dân chủ ở cấp chính quyền địa phương. Đây cũng sẽ là một tài liệu tham khảo thiết yếu cho những đối tượng quan tâm tới tiến trình chính trị và quản trị của dân chủ hóa. Cuốn sách sẽ nâng cao năng lực của mọi người trong quản lý sự đa dạng và xây dựng các thể chế sao cho phù hợp với các cấp và mức độ của dân chủ hóa.

Ở Liên hiệp Quốc tế các Chính quyền Địa phương, chúng tôi tin rằng sự phát triển bền vững của các nền kinh tế, dù mạnh hay yếu, cũng chỉ được đảm bảo khi chính quyền địa phương được trao quyền để thực hiện đúng vai trò của mình dựa trên các nguyên tắc được công nhận về sự tham gia và tính minh bạch và theo cách thức phù hợp với những quyền con người cơ bản.

Trong phần Giới thiệu ghi rằng cuốn sách này được xây dựng nhằm giúp đỡ người dân và các nhà hoạch định chính sách trả lời các câu hỏi trọng tâm về việc thiết kế và thực hiện một nền dân chủ địa phương hiệu quả. Đây không phải là một cuốn sách hướng dẫn với những công thức tiêu chuẩn cho sự thành công. Với cuốn sách này, các chính quyền địa phương có thể học tập từ thực tiễn của các đồng nghiệp trên thế giới, cả thành công và chưa thành công, và những thuận lợi, khó khăn liên quan tới việc phát triển sự tham gia (*participation*) của người dân. Các nhà lãnh đạo của xã hội dân sự (*civil society leaders*) có thể học hỏi những cách bày tỏ ý kiến hiệu quả hơn về chính cộng đồng mà họ đang sống.

Tôi khuyến khích tất cả những ai muốn đóng góp vào công cuộc trao quyền cho người dân hãy đọc cuốn sách này. Bạn sẽ thấy vui hơn khi có nhiều người trên thế giới cùng chia sẻ niềm đam mê về chính quyền địa phương với mình. Bằng cách

chia sẻ kết nối với những người khác qua cuốn sách, chúng ta, từ những cộng đồng địa phương, sẽ đảm bảo được rằng toàn cầu hóa dẫn tới một thế giới mà sự đa dạng và những quyền con người cơ bản luôn đi cùng với nhau.

Với cuốn sách này, IDEA Quốc tế đã có một sự đóng góp lâu dài cho nỗ lực quản trị công việc của chính chúng ta với lòng tự trọng và sự tôn trọng người dân trên thế giới. Những ai coi trọng các giá trị và ủng hộ dân chủ ở cấp địa phương như tôi đều rất cảm kích IDEA Quốc tế vì đóng góp lớn lao này của họ.

Maximo MM Ng'andwe

Chủ tịch, *Liên hiệp Quốc tế về Chính quyền Địa phương (International Union of Local Authorities)*.

Chủ tịch, *Hiệp hội Chính phủ Địa phương Zambia (Local Government Association of Zambia)*.

LỜI MỞ ĐẦU

Trọng tâm của các nền dân chủ chính là sự tin cậy thiết yếu mà mỗi cá nhân dành cho người khác để cùng theo đuổi những công việc chung của mọi người. Sự tin cậy cơ bản này, đôi khi được gọi là “vốn xã hội”, chỉ có thể được gây dựng từ dưới lên, từ cấp địa phương lên. Một nền văn hóa dân chủ địa phương vững chắc, một xã hội dân sự năng động, một chính quyền địa phương cởi mở và mang tính dung nạp, tất cả đều là nền tảng căn bản cho khả năng tồn tại lâu dài của bất kỳ nền dân chủ nào.

Với cuốn sách này, IDEA Quốc tế mong muốn phát triển sứ mệnh thúc đẩy dân chủ bền vững trên toàn thế giới. Chúng tôi hi vọng có thể cải thiện không chỉ các thiết chế và tiến trình dân chủ mà còn cả chất lượng quản trị. Cuốn sách tập trung vào cấp quản trị thường bị bỏ qua - cấp địa phương - cấp gần gũi với người dân nhất. Cuốn sách không có ý định đưa ra tất cả các câu trả lời cho việc thiết kế một thể chế dân chủ địa phương hay quản lý một thành phố phức tạp. Thay vào đó, mục tiêu của cuốn sách là để khuyến khích mọi người xem xét lại một cách chi tiết về mục đích, hình thức, và bản chất của nền dân chủ địa phương trên thế giới, đồng thời cũng là để chia sẻ kinh nghiệm phổ biến và cung cấp những kiến thức một cách sâu rộng, dễ tiếp cận, rõ ràng và có sự sắp xếp cẩn thận.

Giống như các dự án khác của IDEA Quốc tế, cuốn sách này ghi nhận rằng chức năng thiết yếu của mọi nền dân chủ chính là quản lý xung đột xã hội. Những nhóm xã hội dân sự, các nhà điều hành việc công, những nhà hoạch định chính sách quốc tế, quốc gia và địa phương, tất cả đều không chỉ đơn giản phản ánh những xung đột rộng lớn trong xã hội, mà thay vào đó họ điều chỉnh và quản lý sự khác biệt và các xung đột của xã hội. Trong những xã hội bị chia rẽ đặc biệt trên thế giới như Đông Ti-mo, Guatemala, Kosovo, Nigeria hay Indonesia, các nhóm xã hội dân sự và các nhà hoạch định chính sách đã học được một bài học quan trọng – dân chủ hóa thành công thông qua xây dựng hòa bình đòi hỏi quá trình bồi dưỡng những mục tiêu trên ở cấp địa phương.

Có rất nhiều người đã tham gia vào dự án có ý nghĩa vô cùng to lớn này, và IDEA Quốc tế vô cùng biết ơn vì những đóng góp của họ vào việc xuất bản cuốn sách này. Đối với Giáo sư Timothy Sisk – tác giả chính của cuốn sách và đối với các tác giả khác đã làm việc cùng ông, chúng tôi xin trân trọng cảm ơn trí thức chuyên môn và sự nhiệt huyết của họ. Giáo sư Reg Austin – Giám đốc Chương trình và Igor Koryakov – Quản lý dự án, đã giúp dự án gặt hái được nhiều thành công qua thiết kế dự án và phát triển nội dung. Salma Hasan Ali đã thiết kế cuốn sách, từ cấu trúc tới sắp xếp và

trình bày văn bản, cô còn biên tập lại nội dung cho rõ ràng và chính xác. Peter Harris và Ben Reilly đã kiểm tra, xem xét lại nhằm giúp điều chỉnh lại phạm vi, phương hướng và nội dung được trình bày.

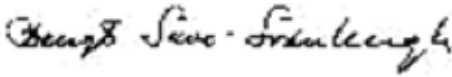
Đội ngũ thực hiện dự án xin đặc biệt cảm ơn sự giúp đỡ của Nhóm Tư vấn Chuyên nghiệp. Xin cảm ơn hai tổ chức – Liên hiệp Quốc tế về Chính quyền Địa phương (IULA) và Đơn vị quản lý và hành chính của Chương trình Phát triển của Liên Hiệp quốc đã giúp đỡ cùng với kinh nghiệm của họ. Giám đốc nghiên cứu và đào tạo của IULA – Giáo sư G.Arno Loessner cũng đã cống hiến công sức cùng chúng tôi.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn tới các quốc gia thành viên của IDEA Quốc tế là những nhà tài trợ chính và cảm ơn Cơ quan Phát triển Quốc tế Thụy Điển, SIDA đã tài trợ bổ sung, giúp dự án được tiến hành.

Bằng cách tập trung vào cấp chính quyền địa phương, nơi người dân và xã hội dân sự tiếp xúc trực tiếp với chính phủ và ngược lại, chúng tôi hi vọng cuốn sách này sẽ phát triển xa hơn trên toàn thế giới với nền dân chủ địa phương năng động, hiệu quả và ý nghĩa. Dân chủ phải được xây dựng từ bên trong và từ dưới lên.

Bengt Säve-Söderbergh

Tổng thư ký



MỤC LỤC

LỜI TỰA iv

LỜI MỞ ĐẦU..... vi

TỪ VIẾT TẮT..... vii

GIỚI THIỆU 1

CHƯƠNG MỘT: KHÁI NIỆM, THÁCH THỨC, VÀ XU HƯỚNG 9

1. KHÁI NIỆM, THÁCH THỨC, VÀ XU HƯỚNG 11

1.1 Khái niệm chính về Dân chủ ở cấp địa phương..... 11

1.1.1 Định nghĩa về Dân chủ ở cấp địa phương 12

1.1.2 Dân chủ trực tiếp so với Dân chủ đại diện 13

1.1.3 Dân chủ đối đầu so với Dân chủ hợp tác..... 14

1.2 Thách thức cho Quản trị địa phương..... 15

1.2.1 Cung cấp dịch vụ..... 15

1.2.2 Đô thị hóa 17

1.2.3. Toàn cầu hóa 18

1.2.4 Sự đa dạng 20

1.3 Các xu hướng trong quản trị địa phương 20

1.3.1 Đối tác chiến lược 21

1.3.2 Phân quyền và quản trị hợp tác xã 23

1.3.3 Các tiêu chuẩn mới của quốc tế..... 25

1.4 Phát triển đô thị bền vững 27

BÀI LUẬN..... 29

Quản trị và Dân chủ địa phương trong thế kỷ XXI
(Gerry Stoker)

CHƯƠNG HAI: THIẾT KẾ CÁC HỆ THỐNG CHO DÂN CHỦ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG..... 37

Ba trường hợp được nghiên cứu

2. THIẾT KẾ CÁC HỆ THỐNG CHO DÂN CHỦ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG 39

2.1 Bối cảnh quốc gia 39

2.2 Các loại và hình thức cơ bản 41

2.3 Tiêu chí so sánh 44

2.4 Phân quyền.....	46
2.5 Chính sách tài chính	49
2.6 Các liên kết vượt đường ranh giới	50
NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG	52
Quản trị địa phương, phân quyền và sự tham gia của người dân ở Philippines	
TIỂU LUẬN	55
Quản trị bằng các quan hệ đối tác - <i>Các mô hình có thể áp dụng được trong lĩnh vực phân quyền tài chính</i> (Arno Loessner)	
NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG	60
San diego, California (Hoa kỳ) và Tijuana (Mexico) - <i>Hợp tác và Dân chủ tại Biên giới Mỹ - Mêhicô</i> (Carlos E. Juárez)	
CHƯƠNG BA: ĐA DẠNG VÀ DÂN CHỦ.....	67
3. ĐA DẠNG VÀ DÂN CHỦ	69
3.1 Tranh chấp mang tính sắc tộc.....	69
3.2. Nền dân chủ như một phương thức quản lý xung đột.....	70
3.2.1. Mục đích và các lựa chọn	71
3.2.2. Phương pháp tiếp cận để xử lý xung đột	73
3.3. Chính sách công.....	76
NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG	80
Vai trò của chính sách công ở Belfast, Jerusalem và Johannesburg (Scott A. Bollens)	
TIỂU LUẬN	87
<i>Ủy ban hòa bình để giải quyết xung đột và hòa giải</i> Michael Lund	
TIỂU LUẬN	93
<i>Di trú Quốc tế và Thành phố</i> (Demetrios G. Papademetriou)	
NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG	97
Xây dựng hòa bình ở các thành phố bị chia cắt về sắc tộc ở Bosnia - <i>Trường hợp Gorzji Vakuf</i> (Julia Demichelis)	
CHƯƠNG BỐN: NÂNG CAO BẦU CỬ DÂN CHỦ.....	107
4. NÂNG CAO BẦU CỬ DÂN CHỦ	109
4.1. Bầu cử: Tính chính danh, trách nhiệm giải trình và sự tín nhiệm.....	109
4.2. Bầu cử địa phương: Vấn đề chính	110
4.2.1. Đối tượng, phương tiện, thời gian và phương thức của bầu cử địa phương	110
4.2.2. Ưu điểm của các cuộc bầu cử địa phương.....	111

4.3. Các cuộc bầu cử địa phương trong xã hội dân chủ hóa.....	112
4.4. Đánh giá các cuộc bầu cử địa phương.....	114
4.5. Hệ thống bầu cử	116
4.5.1. Lựa chọn một hệ thống bầu cử.....	116
4.5.2 Các chọn lựa chính	118
4.5.3. Các lưu ý đặc biệt cho dân chủ ở cấp địa phương.....	120
4.6. Trưng cầu dân ý và sáng kiến về các lá phiếu	121
4.7. Các tổ chức chính trị.....	124
4.7.1. Phát triển tổ chức địa phương.....	125
4.7.2. Dân chủ trong các tổ chức.....	126
TIỂU LUẬN	128
<i>Quản trị địa phương ở Ấn độ - Nâng cao vị thế của phụ nữ và các nhóm thiểu số (Demetrios G. Papademetriou)</i>	
NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG	130
<i>Bầu cử làng xã - Thử nghiệm Nông thôn tự quản của Trung Quốc (Minxin Pei)</i>	
CHƯƠNG NĂM: MỞ RỘNG DÂN CHỦ THAM GIA.....	135
5. MỞ RỘNG DÂN CHỦ THAM GIA.....	137
5.1. Thu hút sự tham gia hợp tác của công dân là gì?	137
5.1.1. Tầm quan trọng của sự tham gia của người dân	138
5.2. Thiết kế một quá trình hợp tác.....	140
5.2.1. Thiết lập các chương trình nghị sự.....	141
5.2.2. Lựa chọn người tham gia	142
5.2.3. Vai trò của các công chức	144
5.3. Tổng quan về phương pháp tiếp cận có sự tham gia	145
5.3.1. Danh sách các phương pháp hợp tác hoạch định chính sách	147
5.4. Các vấn đề tiềm ẩn trong hợp tác hoạch định chính sách.....	160
5.5. Đánh giá sự tiếp cận của công dân	163
5.5.1. Các phương pháp đánh giá thông thường	164
5.5.2 Đánh giá hiệu suất hoạt động	164
5.6 Tầm quan trọng của việc trao đổi, giao tiếp	167
5.7 Quản trị địa phương “ảo”	168
TIỂU LUẬN	174
<i>Cải cách cộng đồng - Từ mâu thuẫn đến sự đồng thuận (John Thompson)</i>	

NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG 182
Phát huy sự tham gia của phụ nữ ở Nam phi
(*Julie Ballington*)

NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG 188
Tăng cường sự tham gia vào Chính quyền địa phương - *Bài học từ Nam Phi*
(*David Storey và Dominique Wooldridge*)

CHƯƠNG SÁU: THỨC ĐẨY DÂN CHỦ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG TRONG THẾ KỶ XXI201

6. THỨC ĐẨY DÂN CHỦ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG TRONG THẾ KỶ XXI..... 203

6.1. Tổng quan về mạng lưới thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương..... 203

6.1.1. Mục đích..... 204

6.1.2 Nhiệm vụ..... 204

6.2. Những trọng tâm mới về dân chủ ở cấp địa phương 207

6.2.1. Phương pháp 209

6.2.2. Bài học kinh nghiệm..... 209

6.2.3. Viễn cảnh 211

PHỤ LỤC I 213

PHỤ LỤC II 218

ANC	Đại hội dân tộc Châu Phi (Nam Phi)
BOT	Hình thức xây dựng – vận hành – chuyển giao (Philippines)
CBOs	Các tổ chức dựa trên cơ sở cộng đồng
CHS	Ủy ban Ổn định Dân cư (Liên hợp quốc)
COE	Hội đồng Châu Âu
COLEF	<i>el Colegio de la Frontera Norte (San Diego-Tijuana)</i>
CSOs	Các tổ chức xã hội dân sự
EU	Liên minh Châu Âu
FD	Phân quyền tài chính
GWG	Nhóm Công tác về Giới (SALGA)
HAMIS	Hệ thống Y tế và Quản lý Thông tin (Philippines)
ICMA	Hiệp hội Quản lý Quận/Thành phố Quốc tế
IFES	Quỹ Quốc tế cho các Hệ thống Bầu cử
IO	Tổ chức quốc tế
IRI	Viện Cộng hòa Quốc tế về các Vấn đề Quốc tế (Mỹ)
IULA	Liên hiệp Quốc tế Chính quyền địa phương
LDC	Hội đồng Phát triển Địa phương (Philippines)
LDRCs	Các Ủy ban Giải quyết Tranh chấp Địa phương (Nam Phi)
LGTA	Đạo luật Chuyển giao Chính phủ Địa phương (Nam Phi)
LGUs	Các Đơn vị Chính quyền Địa phương (Philippines)
LIFE	Sở Phát kiến Địa phương về Môi trường Đô thị (UNDP)
LPCs	Các Ủy ban Hòa bình Địa phương (Nam Phi)
NAFTA	Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ
NDI	Viện Dân chủ Quốc gia về Vấn đề Quốc tế (Mỹ)
NGOs	Các Tổ chức phi chính phủ
NLGF	Diễn đàn Chính quyền Địa phương Quốc gia (Nam Phi)
NPA	Hòa ước Hòa bình Quốc gia (Nam Phi)
NPC	Ủy ban Hòa bình Quốc gia (Nam Phi)
NPS	Ban Thư ký Hòa bình Quốc gia (Nam Phi)
OAS	Tổ chức Liên bang Mỹ

OAU	Tổ chức Thống nhất Châu Phi
ODIHR	Văn phòng Tổ chức Dân chủ và Quyền con người (OSCE)
OSCE	Tổ chức An ninh và Hợp tác Châu Âu
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i> (Đảng Hành động Quốc gia, Mexico)
POs	Các Tổ chức nhân dân (Philippines)
PR	Đại diện tỷ lệ
RDRCs	Các Ủy ban Giải quyết Tranh chấp Khu vực (Nam Phi)
RENAMO	Phong trào Kháng chiến Quốc gia Mozambique
SADC	Cộng đồng Phát triển Nam phi
SALGA	Hiệp hội Chính quyền Địa phương Nam Phi
SAMWU	Liên minh Công nhân thành phố Nam Phi
SANCO	Tổ chức Dân sự Quốc gia Nam Phi
SDSU	Đại học bang San Diego
SRE	<i>Secretaría de Relaciones Exteriores</i> (Mexico)
TGNP	Chương trình Mạng lưới Giới tính Tanzania
UABC	Universidad Autónoma de Baja California (San Diego-Tijuana)
UCSD	Đại học California - San Diego
UN	Liên Hợp quốc
UNCHS	Ủy ban Ổn định Dân cư của Liên hợp quốc
UNDP	Chương trình phát triển của Liên hợp quốc
UNEAD	Ban hỗ trợ bầu cử của Liên hợp quốc
UNOMSA	Ban phụ trách quan sát Nam Phi của Liên hợp quốc
UNTAC	Ban quản lý chuyển đổi tại Campuchia của Liên hợp quốc
USAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ

Đầu thế kỷ hai mươi mốt, dân chủ ở cấp địa phương đã hồi sinh một cách ấn tượng. Mỗi quan tâm gần đây về các nguyên tắc và thủ tục của quản trị dân chủ ở cấp gần nhất với người dân đang quay về những lý luận và thực tiễn cơ bản về dân chủ. Sự tham gia trực tiếp của người dân là cơ sở cho tinh thần và sức khỏe cộng đồng. Tất cả công dân đều có quyền phát biểu ý kiến và phản biện, trong khi đó, nhiệm vụ của các nhà lãnh đạo chính trị là chịu trách nhiệm giải trình tại các cuộc bầu cử định kỳ, trả lời các cuộc thảo luận và đối thoại công khai. Ở các khu vực dân cư địa phương, ý nghĩa của dân chủ - người dân làm chủ - đã dần hình thành và phát triển.

Ở trên thế giới đã có thêm nhận thức về việc quản trị địa phương mà có ý nghĩa rộng lớn hơn việc quản lý thành phố vốn gồm các công việc như thu thuế và cung cấp các dịch vụ thiết yếu như giáo dục, nước sạch, quần áo, giao thông hay nhà cửa. Thay vào đó, dân chủ ở cấp địa phương được nhìn nhận đúng là nền tảng của dân chủ, có chất lượng cao hơn và bền vững hơn. Quản trị địa phương là mức độ của dân chủ thể hiện qua việc người dân có cơ hội hiệu quả nhất để được tham gia tích cực và trực tiếp vào việc xây dựng các chính sách cho xã hội. Nền dân chủ ở cấp địa phương phát triển và hiệu quả là khởi điểm cho một nền dân chủ quốc gia mạnh và bền vững.

Cuốn sách này nêu ra các phương thức thực tiễn cho việc củng cố nền dân chủ ở cấp địa phương. Nó cung cấp cho người dân và các nhà hoạch định chính sách những ý tưởng và các lựa chọn để đẩy mạnh ý nghĩa và hiệu quả của dân chủ ở cấp địa phương. Cuốn sách cũng cung cấp những ví dụ về cách các ý tưởng và lựa chọn được thực hiện trên thế giới. Cụ thể, cuốn sách nêu ra:

- Những gợi ý thiết thực cho việc xây dựng các thể chế quản trị địa phương thông qua phân cấp, sự tự trị, các mối liên kết với thế giới, và chỉ ra những lợi thế và khó khăn của những phương pháp này;
- Những nguyên tắc và chính sách chi tiết cho việc quản lý các thành phố đa dạng văn hóa (culturally diverse cities) và những công cụ để quản lý xung đột sắc tộc cũng như để đẩy mạnh hòa giải xã hội;
- Những phương pháp thực tiễn cho việc củng cố bầu cử địa phương và dân chủ đại diện thông qua các quy tắc bầu cử, cải cách hành chính và phát triển các đảng chính trị;
- Những lựa chọn cho việc mở rộng sự tham gia của người dân và mô hình thực hiện sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định chính sách cho các lãnh đạo dân sự;

- Những gợi ý cho cộng đồng thế giới về hỗ trợ cho sự phát triển hơn nữa của mạng lưới chính sách quốc tế để phát huy dân chủ ở cấp địa phương.

Sự cần thiết của cuốn sách

Nhu cầu khơi dựng lại dân chủ ở cấp địa phương đã được đẩy lên từ lâu ở nhiều nơi trên thế giới, với nhiều lí do khác nhau. Chẳng hạn, chính những nền dân chủ lâu đời, đã được củng cố ở các nước công nghiệp phương Tây đã chứng kiến những áp lực xã hội mới ở các thành thị do ảnh hưởng từ quá trình toàn cầu hóa kinh tế, sự gia tăng người nhập cư và đa dạng văn hóa mới, thách thức về tội phạm, thất nghiệp, nhà ở và giao thông, nhu cầu cấp bách bảo vệ môi trường. Những hoàn cảnh thay đổi này đã dẫn tới việc phải xem lại những cách thức quản lý các siêu đô thị đông dân, hiện đại ngày nay (hơn 10 triệu dân trở lên), mà đại đa số là ở những nước đang phát triển, cũng như phải xem lại những cách thức mà các thành phố và cộng đồng khác có thể thích ứng được với những áp lực mới đó. Mặc dù nội dung của cuốn sách này tập trung hướng vào khu vực thành thị nhưng một số vấn đề đưa ra cũng liên quan tới hệ thống quản trị nông thôn.

Trong bối cảnh mới nêu trên, người ta càng ngày càng nhận thức rõ rằng chính quyền được bầu chọn ở địa phương và các nhà điều hành thành phố chuyên nghiệp không thể đối phó được với các vấn đề xã hội và kinh tế nếu thiếu những tổ chức phi chính phủ trong xã hội dân sự. Ngày nay, các nhóm xã hội dân sự - các doanh nghiệp và liên hiệp, các hiệp hội, nhà thờ, các nhóm từ thiện và các tổ chức cộng đồng - làm việc chặt chẽ hơn với chính phủ qua việc đồng hành và đối tác hợp tác ở gần như tất cả các nơi trên thế giới. Người ta nhấn mạnh nội hàm mới, rộng hơn của “quản trị” (“governance”) mà liên quan tới các chủ thể như người dân và các tổ chức xã hội dân sự khi theo đuổi mục tiêu chung của cộng đồng, chứ không phải chỉ là những hoạt động chính thức của chính phủ.

Quản lý sự đa dạng

Ngày nay, hầu như mọi khu vực thành thị ở khắp thế giới đều là một bức tranh khảm nhiều màu sắc về con người. Kết quả chính là những cộng đồng mới với nhiều nhóm sắc tộc, chủng tộc, và tôn giáo khác nhau. Ở nhiều thành phố, có nhiều khu vực được định hình với đặc thù riêng khác với các khu vực địa phương khác, ví dụ như khu Hồi giáo của Paris với nhiều người nhập cư từ Bắc Phi và nguồn gốc Ả rập. Hiện tượng tương tự cũng có thể thấy ở những quốc gia mới dân chủ hóa với sự phát triển mạnh của đô thị hóa và di dân, chẳng hạn như Indonesia, nơi mà di trú từ nông thôn đến thành thị đã thách thức các nỗ lực dân chủ hóa.

Đặc biệt, trong các thành phố có sự đa dạng và khác biệt sâu sắc giữa những cộng đồng có lợi thế hơn và yếu thế hơn, dân chủ đã trở thành nền tảng để quản lý thành công các xung đột về nhận thức và lợi ích thông qua thùng phiếu và các tập quán dân chủ khác. Điều này đặc biệt đúng trong việc phân phối các nguồn tài nguyên đang bị đe

dọa hoặc trong việc cung ứng dịch vụ. Công bằng là mục tiêu quan trọng để đối phó với những vấn đề văn hóa nhạy cảm thường phát sinh, ví dụ như chính sách giáo dục. Tương tự, các cuộc tranh cử cũng có thể bị phân cực do các vấn đề về dân tộc hay tôn giáo. Cuốn sổ tay này nêu ra nhiều phương pháp để sử dụng dân chủ như một thể chế quản lý xung đột cộng đồng.

Thiết kế hệ thống tại những nền dân chủ mới

Quản trị địa phương (*local governance*) cũng có nhiều biến chuyển tại những nước mới đi theo xu hướng mở cửa và dân chủ hóa. Nhiều nước đã trải qua sự quá độ ở cấp quốc gia (*national-level transition*) từ chế độ độc tài sang nền dân chủ giữa những năm 1970 và 1990, đặc biệt là ở khu vực Trung Mỹ và Mỹ La-tinh, Đông Âu, những quốc gia thuộc Liên Xô cũ, châu Phi và châu Á. Đáng chú ý là trong các năm gần đây, công cuộc quá độ lên nền dân chủ đã tạo ra những cuộc bầu cử tự do, những chính phủ và Hiến pháp mới, sự phát triển nở rộ của xã hội dân sự và nhất là sự phân cấp quyền lực. Những quốc gia kể trên có trong tay cơ hội để tái thiết bộ máy dân chủ ở cấp địa phương, và nhiều trong số ấy đã thực hiện những sáng kiến đó. Cuốn sách này sẽ đề cập đến những nghiên cứu cụ thể về trường hợp của Philippines và Nam Phi, những nơi có bộ máy chính quyền địa phương mới được thiết lập và những hệ quả của việc tái thiết thể chế này được cảm nhận rõ nét.

Song quá trình “dân chủ hóa” trong những năm gần đây đang bị thiếu hụt một cách nghiêm trọng. Đời sống dân chủ đang được cho là thiếu hụt về chất lượng và chiều sâu, bởi lẽ nhiều người dân chưa cảm nhận trực tiếp được những lợi ích từ việc thử nghiệm nền dân chủ (*democratic experiment*) ngoài việc bỏ phiếu mang tính hình thức. Tại nhiều nước theo khuynh hướng dân chủ, chính quyền cấp địa phương đã bị sao nhãng để nhường chỗ cho sự ưu tiên hạn hẹp với những cải cách ở cấp quốc gia, cho các cuộc bầu cử tổng thống, nghị viện, những cơ quan và thể chế chính trị mới ở các thủ đô. Giờ đây, sự chú ý đã chuyển sang quá trình dân chủ hóa thông qua phân quyền (*decentralization*) và cải thiện quản trị địa phương.

Tiến hành hòa giải giữa các cộng đồng xã hội

Cuối cùng, tại nhiều khu vực trên thế giới, xuất hiện nhiều quốc gia mới nổi lên sau những thời kỳ dài chìm đắm trong chiến tranh và xung đột vũ trang. Một khi những thực thể lâu đời còn tồn tại, nền tảng của hòa bình bền vững sẽ không chỉ dựa trên việc xây dựng một nhà nước cấp quốc gia hợp pháp và toàn diện, mà còn ở sự hòa giải giữa những cộng đồng và sự tái thiết về kinh tế và xã hội tại cấp địa phương. Về lâu dài, quá trình kiến tạo hòa bình bền vững phải tập trung vào nền tảng xã hội hòa bình ở cấp cơ sở (*grassroots level*), bằng việc đẩy mạnh hòa giải và xử lý mâu thuẫn giữa các nhóm cộng đồng với nhau.

Chính vì vậy, những nền dân chủ lâu đời và đang phát triển đều có nhu cầu cấp thiết phải hòa giải quá trình dân chủ mà vốn có bản chất này sinh mâu thuẫn bằng

những dạng thức giải quyết tranh chấp mới. Để đối mặt với những thách thức hiện nay, chính quyền địa phương cần phải đứng ra làm trung gian hòa giải xã hội, sử dụng những công cụ nhằm tăng cường sự tham gia của người dân trong quá trình hoạch định chính sách và cung ứng dịch vụ. Sự thúc đẩy dân chủ trong thế kỉ XXI cần đến một chiến lược liên quan đến những kĩ năng giải quyết các vấn đề cộng đồng một cách có chủ đích và trực tiếp ở cấp địa phương. Cuốn sách này sẽ đề cập đến những yếu tố để phát triển chiến lược đó.

Tăng cường sự tham gia của các bên liên quan

Một trong những yếu tố của chiến lược kể trên là phát triển một kế hoạch nhằm tăng cường sự tham gia của người dân và các “bên liên quan” (*stakeholders* - những nhóm mong muốn đạt được lợi ích khác nhau trong cùng một vấn đề). Theo cách tiếp cận này, quá trình hoạch định chính sách một cách toàn diện và dựa trên sự đồng thuận là chìa khóa để giải quyết mâu thuẫn. Mặt khác, có ý kiến cho rằng gia tăng sự tham gia của các chủ thể có thể khiến mâu thuẫn trở lên tồi tệ hơn, do càng có nhiều tiếng nói trong việc giải quyết vấn đề sẽ càng khó đưa ra một giải pháp hiệu quả và bắt buộc chung cho cộng đồng. Sự tham gia của các bên rõ ràng là một con dao hai lưỡi trong các vấn đề thành thị phức tạp: nếu quá ít thì mâu thuẫn sẽ nảy sinh; còn nếu quá nhiều thì không giải quyết được điều gì. Việc lựa chọn phương thức nhằm tăng cường sự tham gia của các bên và hiểu được những ưu, nhược điểm của nhiều cách tiếp cận là những thách thức lớn trong mọi vấn đề liên quan đến đô thị.

Mục đích của cuốn sách

Cuốn *Dân chủ ở cấp địa phương* đáp ứng nhu cầu về một cách tiếp cận sáng tạo và linh hoạt hơn cho những thách thức hiện nay bằng việc cung cấp tổng quan những khái niệm và công cụ cơ bản nhằm đẩy mạnh nền dân chủ ở cấp địa phương. Mục đích của cuốn sách là trình bày một cách dễ hiểu những lựa chọn cụ thể để cải thiện sự phân cấp, dân chủ bầu cử và sự tham gia trực tiếp của người dân. Qua những bài tiểu luận của các chuyên gia hàng đầu, các trường hợp cụ thể về bối cảnh tại nhiều quốc gia và thành phố, cùng những bảng dữ kiện, số liệu, cuốn sách miêu tả những lựa chọn đối với chính quyền dân chủ tại địa phương và vạch rõ những ưu, nhược điểm của từng phương pháp đó. Cuốn sách không nhằm chỉ ra cái gì là phù hợp nhất cho mỗi bối cảnh (đôi khi được gọi là “những thực hành tốt nhất”). Đạt được mục đích đó là không thể và không thực tế. Điều phù hợp nhất trong bối cảnh này lại có thể thất bại hoàn toàn trong bối cảnh khác.

Việc những lựa chọn hay gợi ý có được coi là phù hợp với một cộng đồng hay tình huống nhất định hay không còn phụ thuộc vào kinh nghiệm, kiến thức và nhận xét của độc giả. Không có công thức chuẩn mực nào cho sự thành công trong việc thúc đẩy bộ máy chính quyền địa phương. Ngược lại, cuốn sách này được thiết kế nhằm giúp người

dân và các nhà hoạch định chính sách trả lời những câu hỏi quan trọng liên quan đến việc thiết lập và thực thi hiệu quả nền dân chủ ở địa phương, ví dụ như:

- Điều gì định hướng những suy nghĩ về giá trị và mục đích của nền dân chủ tại cấp địa phương?
- Thể chế nào nên được chọn cho nền dân chủ trực tiếp và dân chủ bầu cử? Đặc điểm của chúng ra sao?
- Những chính sách công nào mang tính đổi mới, sáng tạo (*innovative*) và thực hành nên được xem xét để giải quyết những vấn đề đặc biệt khó khăn?
- Làm thế nào để đánh giá sự tiến triển trong lĩnh vực này? Cụ thể, những mục đích của cuốn sách bao gồm:
- **Giáo dục:** Đóng vai trò như một công cụ của những người hoạt động thực tiễn tại cấp địa phương (*local practitioners*) và các nhà hoạch định chính sách, nhằm giúp họ học hỏi thêm những mô hình và thực tiễn của nền dân chủ ở cấp địa phương trên thế giới.
- **Trao quyền:** Giúp các cán bộ công chức hoặc nhà lãnh đạo xã hội dân sự xây dựng một nền dân chủ tốt đẹp hơn cho cộng đồng của họ.
- **Nguồn lực:** Cung cấp cho những người hoạt động thực tiễn tại địa phương những nguồn lực thực tế, các lựa chọn mới và giải pháp hữu ích trong việc đánh giá hoặc nhìn nhận lại thực tiễn hoạt động của họ hiện nay.

Chúng tôi hi vọng rằng giá trị giáo dục mà cuốn sách đem lại sẽ được nhìn nhận với nhiều mức độ khác nhau. *Các nhà chức trách ở cấp địa phương* sẽ học hỏi được từ những thực tiễn có hiệu quả, chưa thực sự hiệu quả và những khả năng cũng như vấn đề thường gặp liên quan đến việc gia tăng sự tham gia hoạt động của các bên liên quan trên thế giới. *Những nhà lãnh đạo xã hội dân sự* có thể hiểu thêm về những cơ hội tạo ảnh hưởng đến quá trình hoạch định chính sách công và thực thi các quyết định. Người dân có thể biết làm thế nào để thể hiện tiếng nói của mình một cách hiệu quả tại cộng đồng mình đang sống. Cụ thể hơn, chúng tôi mong rằng cuốn sách này sẽ được sử dụng trong các chương trình đào tạo chuyên nghiệp, chương trình giảng dạy tại các trường đại học ở lĩnh vực hành chính công, chính sách công và khoa học chính trị.

Việc chỉ ra những mục đích mà cuốn sách này không hướng tới cũng không kém phần quan trọng. Đây không phải là một cuốn sách hướng dẫn quy trình quản lý đô thị, cụ thể là nó không đề cập đến cách thức làm thế nào để tạo ra thu nhập cho thành phố thông qua việc xây dựng chính sách về nợ và thuế, hoặc việc xây dựng mạng lưới giao thông vận tải. Thế nhưng những quyết định mang tính kỹ thuật như trên không đúng riêng rẽ mà có ảnh hưởng lớn đến sự bền vững của nền dân chủ. Người dân cần biết và cần có cơ hội tham gia định hình những quyết định mang bản chất giải pháp kỹ thuật mà có ảnh hưởng lớn về lâu dài tới cuộc sống của họ. Cuốn *Dân chủ ở cấp địa phương*

vạch ra không chỉ những phương án lý thuyết về việc cải thiện sự tham gia của các bên liên quan mà còn chỉ ra những hạn chế thực tế của các phương pháp này.

Cách sử dụng cuốn sách

Mỗi độc giả có trình độ chuyên môn khác nhau về chủ đề này. Cuốn sách được thiết kế để chỉ cần đọc lướt nhưng những công chức bận rộn cũng có thể nắm rõ nội dung. Những giải pháp được đề cập qua hàng loạt ví dụ và trường hợp cụ thể đã xảy ra trên thực tế. Điều này giúp người đọc tự nắm bắt dựa trên nhiều kinh nghiệm khác nhau và so sánh những dự đoán và cách xử lý được nêu ra trong sách với trường hợp của chính mình. Nội dung của cuốn *Dân chủ ở cấp địa phương* được sắp xếp theo nhiều cách khác nhau:

- **Các tình huống cụ thể** (*case studies*) được lấy từ thực tiễn khắp nơi trên thế giới, được viết bởi các chuyên gia hàng đầu về khu vực hoặc về các chủ đề đề cập. Những tình huống này đem lại văn cảnh (*texture*) và chiều sâu cho những chủ đề rộng lớn của cuốn sách.
- **Các danh mục** (*checklists*) được cung cấp nhằm đưa ra một cái nhìn toàn diện về một phương án hoặc một qui trình để đảm bảo người đọc có thể cân nhắc mọi khía cạnh của một chính sách hay một quá trình.
- **Các khái niệm:** Cuốn sách đề cập đến những khái niệm quan trọng và đưa ra những ví dụ về tính thực tiễn của những khái niệm này tại nhiều nơi trên thế giới. *Bảng thuật ngữ* đưa ra tổng quan các khái niệm chính của nền dân chủ ở cấp địa phương.
- **Các bài tiểu luận:** Những bài tiểu luận ngắn của các chuyên gia cung cấp toàn cảnh những xu hướng chính trong lý thuyết và thực tiễn ở nhiều bối cảnh khác nhau.
- **Những số liệu** nhằm nhấn mạnh một đề tài cụ thể, dưới dạng các danh sách, bảng biểu, tường thuật ngắn hoặc tóm tắt ý kiến của các chuyên gia.
- **Mục đọc thêm:** Cuối mỗi phần, *Mục đọc thêm* (*further reading*) liệt kê cho độc giả những nguồn thông tin bổ sung khác.
- **Danh mục giải pháp** (*menus*) liệt kê những lựa chọn hoặc giải pháp có thể áp dụng được cho nhiều cách thiết lập, tổ chức và cung cấp những ý kiến tranh luận xung quanh ưu và nhược điểm của từng giải pháp này.

Độc giả cũng được gợi ý tìm thêm thông tin về dân chủ ở cấp địa phương trên trang web của tổ chức IDEA Quốc tế (www.idea.int/ideas_work/11_political_local), bao gồm một danh sách các tổ chức liên quan đến quá trình kiến tạo nền dân chủ. Trang web cũng bao gồm một bảng phản hồi ý kiến để độc giả có thể chia sẻ cách nhìn và những bài học rút ra từ những đề tài được đề cập trong cuốn sách.

Nguồn và tài liệu tham khảo

Dân chủ tại cấp địa phương được biên soạn dựa trên sự tham khảo nhiều nguồn tài liệu, trong đó có nhiều sách chuyên ngành, bài báo, báo cáo của các tổ chức, và ý kiến của những nhà hoạt động chính sách (*policy practitioners*). Để dễ dàng trình bày và đọc, phần nội dung không được chú thích như trong các ấn phẩm học thuật. Thay vào đó, những kiến thức chuyên ngành quản trị ở cấp địa phương được tổng hợp theo cách thức sao cho dễ hiểu nhất. Mục đích đặt ra là giúp những nhà hoạch định chính sách, giới chức địa phương, những nhà lãnh đạo dân sự và công chúng dù bận rộn vẫn có thể dễ dàng tiếp cận những tri thức mang tính hàn lâm. Tổ chức IDEA Quốc tế xin cảm ơn tác giả của những công trình nghiên cứu đã góp phần làm nên cuốn sách này. Trong *Mục đọc thêm* tại cuối mỗi chương, chúng tôi đã đánh dấu nguồn tài liệu gốc của những thông tin đã được tổng hợp vào trong cuốn sách.

1.

**KHÁI NIỆM, THÁCH THỨC, VÀ
XU HƯỚNG**

*1. Khái niệm,
Thách thức,
Và
Xu hướng*

Thế giới đang trải qua một cuộc cách mạng đô thị. Ngày nay, hơn một nửa dân số trên thế giới sống ở các thành phố; tới năm 2025, tỉ lệ này có thể lên tới hai phần ba. Mức độ đô thị hóa tăng nhanh như vậy đã tạo nên nhiều áp lực cho các thành phố, cùng lúc đó cũng tạo nhiều cơ hội để cải thiện quản lý y tế, giáo dục và bảo vệ môi trường.

Toàn cầu hóa cũng vậy, nó tạo ra những thách thức và cơ hội. Từ việc gia tăng các dòng người tị nạn tới sự lây lan của các bệnh truyền nhiễm hay tội phạm có tổ chức, không thành phố nào có thể tránh khỏi ảnh hưởng của toàn cầu hóa. Chương Một nghiên cứu về bối cảnh quản trị địa phương và đưa ra những khái niệm quan trọng, những đặc điểm chủ yếu của nền dân chủ ở cấp địa phương. Cụ thể:

- Những thách thức chính phải đối mặt với các quản trị viên địa phương ngày nay;
- Xu hướng mới gây ảnh hưởng tới chất lượng dân chủ ở cấp địa phương;
- Các định mức mới của quốc tế về sự phát triển dân chủ địa phương.

1.1 Khái niệm chính về Dân chủ ở cấp địa phương

■ *Một vài khái niệm rất quan trọng cho việc hiểu về quản trị địa phương, trong đó: công dân và cộng đồng, sự tự trị, sự thảo luận và sự tham gia của người dân.*

Trọng tâm của các định nghĩa bất kỳ về quản trị dân chủ ở cấp địa phương chính là khái niệm của sự tự trị và cách quản lý gần nhất với người dân. Khái niệm thiết yếu ở đây là các cư dân của một khu vực nhất định có quyền và trách nhiệm đưa ra các quyết định về các vấn đề ảnh hưởng trực tiếp đến họ nhất. Mặc dù sự phòng thủ quốc gia, chính sách đối ngoại và an ninh có thể ảnh hưởng trực tiếp tới họ, nhưng những vấn đề đó quá to lớn để có thể giải quyết ở cấp thành phố và gần như không làm thay đổi quan điểm của chính phủ.

Dân chủ ở cấp địa phương có thể được hiểu theo hai hướng:

- Trong các tổ chức của chính quyền địa phương, ví dụ như Thị trưởng, Hội đồng, Ủy ban và các dịch vụ hành chính;
- Trong các tổ chức và hoạt động của xã hội dân sự.

Lý tưởng nhất chính là chính quyền địa phương và xã hội dân sự làm việc cùng

nhau trong mối quan hệ đôi bên cùng củng cố lẫn nhau để có thể tìm ra được các vấn đề và cách giải quyết. Chính quyền chỉ là một phần của bức tranh, mặc dù rất quan trọng. Khái niệm về sự tham gia của người dân – của các tổ chức dân sự, các liên hiệp, các doanh nghiệp, Ủy ban khu vực và tương tự – cũng là trọng tâm của khái niệm quản trị địa phương.

1.1.1 Định nghĩa về Dân chủ ở cấp địa phương

Dân chủ ở cấp địa phương được hiểu theo nhiều nghĩa ở những bối cảnh khác nhau, và không có khái niệm duy nhất hay mô hình tốt nhất nào về vấn đề này. Tuy nhiên, vẫn có sự hiểu biết chung về những quá trình thiết yếu của đời sống dân chủ được áp dụng phổ biến.

- Dân chủ nghĩa là cần phải có các cuộc *bầu cử định kỳ* (hoặc thường xuyên) và thực sự (*genuine*); quyền lực phải được chuyển giao thông qua bầu cử phổ thông chứ không phải là bằng cưỡng đoạt hay vũ lực.
- Trong các nền dân chủ, các lực lượng đối lập chính trị và các nhóm thiểu số có quyền thể hiện quan điểm của mình và tạo ảnh hưởng (không chỉ dừng lại ở việc được có đại diện) trong quá trình hoạch định chính sách. Khi quan điểm của thiểu số không được dung nạp, việc thể hiện ý kiến đối lập (*opposition*) phải được tiến hành bằng cách thức tôn trọng và hợp pháp chứ không được sử dụng những phương thức bạo lực và vượt ra ngoài khuôn khổ thể chế.
- Người dân cần có cơ hội để thay đổi liên minh cầm quyền, nghĩa là các cử tri đi bỏ phiếu có thể thay thế một số chính trị gia nào đó bằng các nhà lãnh đạo mới.
- Dân chủ nghĩa là tôn trọng và bảo đảm các quyền dân sự và chính trị cơ bản.
- Và mặc dù còn nhiều tranh cãi, nhiều người cho rằng dân chủ bao hàm những đòi hỏi nhất định về các quyền phát triển, kinh tế và môi trường như nước sạch, nhà ở và các cơ hội việc làm.

Việc thảo luận về nội hàm của dân chủ ở cấp địa phương cần tính đến ảnh hưởng của văn hóa lên cách suy nghĩ về dân chủ. Một số nền văn hóa có truyền thống về sự tham gia của người dân, trong khi một số nơi khác lại coi trọng các chính quyền được bổ nhiệm hay bầu cử hơn. Những khái niệm được đưa ra trong cuốn sách này có thể mang ý nghĩa khác nhau ở những bối cảnh khác nhau. Điểm cơ bản ở đây là ở cấp độ địa phương, những tập quán văn hóa truyền thống đã ăn sâu bén rễ trong cộng đồng – ví dụ như vai trò truyền thống của các nhà lãnh đạo – phải được dung hợp một cách thận trọng để tiến tới quản trị dân chủ.

— *Địa vị công dân (citizenship) và cộng đồng.* Sự tham gia của cộng đồng địa phương là nền tảng của khái niệm hiện đại về địa vị công dân, bởi vì các thể chế và thủ tục ra quyết định có thể cho phép có hình thức dân chủ trực tiếp hơn, tạo cơ hội để có thể lắng nghe được những ý kiến của các cá nhân một cách dễ dàng nhất.

— *Tranh luận (deliberation).* Dân chủ có ý nghĩa rộng hơn là các cuộc bầu cử. Nó liên quan tới các cuộc đối thoại, tranh luận và thảo luận với nỗ lực nhằm giải quyết các vấn đề phát sinh trong cộng đồng. Thảo luận mang ý nghĩa nhiều hơn là chỉ lắng nghe khiếu nại của người dân. Dân chủ tranh luận thực sự là cuộc đối thoại cho và nhận giữa các nhóm lợi ích trong cộng đồng nhằm tìm ra các quyết định và hoạt động quan trọng mà họ đang cùng phải đối mặt.

— *Giáo dục chính trị.* Dân chủ ở cấp địa phương tạo điều kiện cho “giáo dục chính trị”. Nghĩa là sự tham gia của người dân cho phép các cá nhân trau dồi kiến thức về những vấn đề cộng đồng liên quan tới các quan chức được bầu cử và các nhà quản trị thành phố. Càng nhiều công dân có kiến thức và thông tin đầy đủ hơn sẽ giúp cho dân chủ - việc ra quyết định của người dân - dễ dàng và có hiệu quả hơn. Sự tham gia này nhằm thu hẹp khoảng cách giữa các thành phần chính trị ưu tú lãnh đạo (*elites*) và các thành viên trong cộng đồng.

— *Chính phủ tốt và phúc lợi xã hội.* John Stuart Mill và những người ủng hộ nền dân chủ ở cấp địa phương cho rằng việc khơi mở đạo đức và trí tuệ cho dân chúng sẽ tăng cường sức mạnh của chính phủ và phúc lợi xã hội. Có nghĩa là dân chủ có xu hướng tăng cường các mối quan hệ hòa hảo giữa người dân, xây dựng một cộng đồng có khả năng tự lực và có tinh thần tập thể.

1.1.2 Dân chủ trực tiếp so với Dân chủ đại diện

Có hai trường phái triết học đưa ra hai khái niệm khác nhau về dân chủ ở cấp địa phương. Một trường phái tư tưởng, có nguồn gốc lịch sử từ ý tưởng của Jean Jacques Rousseau, cho rằng dân chủ lý tưởng chính là thông qua việc tham gia trực tiếp của người dân hầu như trong tất cả các vấn đề của cộng đồng. Rousseau tin rằng sự tham gia của các thành viên của cộng đồng sẽ làm bộc lộ ý chí chung của tất cả, và rằng phương thức tốt nhất để ra quyết định chính là nguyên tắc đa số đơn giản. Song, có những nhà tư tưởng khác cho rằng ngày nay các đơn vị của chính quyền địa phương đã phát triển quá lớn nên không thể có tổ chức được sự tham gia trực tiếp như thế. Vì thế, hình thức dân chủ tốt nhất, khả thi nhất mà chúng ta có thể hi vọng có được là dân chủ đại diện – nơi mà người dân lựa chọn người có thẩm quyền ra quyết định thay cho toàn bộ cộng đồng từ trong số các ứng cử viên hoặc đảng phái chính trị. Một số người cho rằng cấp địa phương là nơi mà dân chủ đại diện hoạt động tốt nhất.

Một số người băn khoăn về tính khả thi của dân chủ trực tiếp trong thời hiện đại, nhưng người ta vẫn thấy chủ đề này tái diễn trong triết học hiện đại và thực tiễn. Cựu Tổng thống Tanzania Julius Nyerere là một ví dụ. Ông đã triển khai chương trình làng hóa và mô hình quản trị Ujamaa (*a programme of villagization and ujamaa*) ở đất nước mình. Năm 1967, trong Tuyên bố Arusha, Nyerere tán thành một số khái niệm về chủ

nghĩa xã hội làng xã (*village socialism*) dựa trên các mối quan hệ về họ hàng, cộng đồng, tự chủ, hợp tác và tự phát triển địa phương. Triết lý này hình dung những cộng đồng kinh tế và xã hội, nơi mọi người sống và làm việc cùng nhau vì lợi ích của tất cả. Tuy nhiên ở đất nước Tanzania thời Nyerere, hơn 90% người dân sống ở khu vực nông thôn.

Quy mô của làng, thị trấn hay thành phố luôn được coi là một yếu tố có khả năng hạn chế việc thực hiện dân chủ trực tiếp. Thành phố càng lớn thì càng ít có khả năng áp dụng dân chủ trực tiếp. Như chúng ta sẽ thấy trong Chương Năm (mục 5.7), những người ủng hộ việc ra quyết định thông qua môi trường mạng Internet đã làm sống lại ý tưởng của nền dân chủ trực tiếp ngay cả trong môi trường xã hội phức tạp ngày nay.

1.1.3 Dân chủ đối đầu so với Dân chủ hợp tác

Dân chủ đại diện bao hàm cả phương pháp tiếp cận đối đầu (*adversarial*) hay cạnh tranh (*competitive*) để xác định những gì tốt nhất cho xã hội. Những người đại diện tiềm năng phải đứng trước người dân và cạnh tranh với nhau để giành sự ủng hộ. Khi làm như vậy thì sự khác biệt xã hội và tình trạng đối đầu trở nên sâu sắc hơn do các nhà lãnh đạo chính trị phải tìm cách phân định rõ thông điệp của họ. Những người ủng hộ dân chủ đại diện khẳng định rằng sự cạnh tranh giữa các nhà lãnh đạo tiềm năng sẽ đem lại sức sống và tinh thần trách nhiệm cho đời sống chính trị. Cũng có những người khác hoài nghi về phương pháp tiếp cận qua cạnh tranh, đặc biệt là những người dựa vào sự quyết định của đa số. Thay vào đó, họ ưa chuộng những cấu trúc và quy trình hoạch định chính sách có trọng tâm là xây dựng sự đồng thuận chứ không phải sự cạnh tranh lấy các vị trí được bầu cử.

Nhiều người tin rằng ưu thế giờ đã nghiêng nhiều về phía dân chủ đại diện hơn là dân chủ trực tiếp và nghiêng về hình thức đối đầu hơn là hình thức hợp tác (*collaborative*) trong việc ra quyết định. Sự tập trung vào các cuộc bầu cử và sự khác biệt sâu sắc giữa các cương lĩnh chính sách giữa các chính trị gia đã tạo ra một khoảng cách giữa người dân và các quan chức và làm tăng sự chia rẽ giữa các nhóm xã hội. Hậu quả là các công dân bình thường trở nên thờ ơ và rút lui khỏi lĩnh vực chính trị. Nghiên cứu về quản trị địa phương trên thế giới hiện nay cho thấy đã có một sự sụt giảm rõ rệt về tính chính đáng của các thiết chế tổ chức chính quyền địa phương và thái độ hoài nghi ngày càng lan rộng về khả năng của các đảng chính trị địa phương trong việc làm đại diện và phối hợp các lợi ích xã hội khác nhau.

Một dấu hiệu cho thấy tình trạng người dân rút khỏi đời sống chính trị của xã hội đang gia tăng chính là số lượng người đi bầu cử thấp. Theo báo cáo của IDEA Quốc tế về cử tri đi bầu, “nhìn chung sự tham gia trong các cuộc bầu cử cạnh tranh trên toàn cầu đã tăng đều đặn từ năm 1945 đến 1990... Nhưng trong những năm 1990, với sự bùng nổ của một loạt cuộc bầu cử cạnh tranh trong các quốc gia dân chủ mới, tỷ lệ đi bầu trung bình trong các cuộc bầu cử kể từ năm 1990 đã giảm xuống 64%. Trong khi tỉ lệ đăng ký bầu cử của cử tri đủ điều kiện chỉ giảm nhẹ, tỉ lệ tham gia bỏ phiếu trong thực

tế giảm rõ rệt hơn”. Mặc dù dữ liệu là không có sẵn, hầu hết các chuyên gia đồng ý rằng tỷ lệ cử tri đi bầu trong các cuộc bầu cử địa phương thấp hơn nhiều so với các cuộc bầu cử quốc gia. Gần đây, càng có thêm sự lo ngại về vai trò của thăm dò dư luận, đóng góp tài chính, và việc sử dụng các chuyên gia tư vấn trong việc định hình chương trình nghị sự quốc gia, những yếu tố mà làm suy giảm ý nghĩa của sự lựa chọn của người dân địa phương và dẫn đến thái độ hoài nghi và thờ ơ của họ với bầu cử.

Hệ thống các đảng chính trị địa phương với tư cách là những thể chế xã hội hiệu quả cũng đang gặp phải thách thức lớn, đặc biệt là ở Bắc Mỹ và Tây Âu. Các vấn đề xoay quanh nguồn gốc của các đảng phái hình thành ở châu Âu, ví dụ như vấn đề giai cấp, ngày càng ít phù hợp do tính biến động xã hội cao hiện nay. Điều này dẫn đến cuộc khủng hoảng về quản trị ở cấp địa phương ở một số xã hội, kéo theo một loạt cấu trúc quản trị bị phân mảnh, trong số đó có những cấu trúc bị áp đặt từ chính quyền trung ương để đối phó với sự bất lực của chính quyền địa phương trong việc đưa ra những hành động dứt khoát. Sự lo ngại về tính chính đáng dẫn tới việc một số người ủng hộ sự ưu tiên mới về khả năng tiếp cận, sự bình đẳng và đẩy mạnh sự tham gia của người dân. Khi áp lực về sự phân cấp tăng lên, những mối quan tâm ấy sẽ trở thành trọng tâm. Sự dung nạp và sự tham gia là thiết yếu để xây dựng niềm tin và trách nhiệm giải trình, giúp người dân tin tưởng vào chất lượng dân chủ ở cấp địa phương.

1.2 Thách thức cho Quản trị địa phương

■ Quản lý sự ảnh hưởng của toàn cầu hóa và đô thị hóa, tăng cường hiệu quả cung cấp dịch vụ, nuôi dưỡng hòa bình xã hội và tạo cơ hội việc làm là một số thách thức chính đối với dân chủ ở cấp địa phương

Các khu vực địa phương trên thế giới gặp phải những vấn đề phổ biến như:

- Cung cấp dịch vụ xã hội cơ bản – như nước sạch hay các mạng lưới giao thông một cách bền vững;
- Đô thị hóa, hay sự di trú từ các vùng nông thôn tới thành phố, và áp lực mà sự di trú này đè lên môi trường và bộ máy chính quyền;
- Phát triển kinh tế bền vững, hay vấn đề tạo ra cơ hội việc làm và sự thịnh vượng trong thị trường toàn cầu;
- Nuôi dưỡng hòa bình xã hội trong bối cảnh xã hội ngày càng đa dạng với hàng loạt nhóm sắc tộc và tôn giáo sống chung với nhau.

1.2.1 Cung cấp dịch vụ

Cung cấp dịch vụ là chức năng thiết yếu của chính quyền địa phương, đặc biệt là

những dịch vụ đòi hỏi sự điều phối, mạng lưới liên kết, cơ sở hạ tầng hoặc lập kế hoạch ở cấp địa phương. Những thách thức quan trọng đối với quản trị địa phương bao gồm:

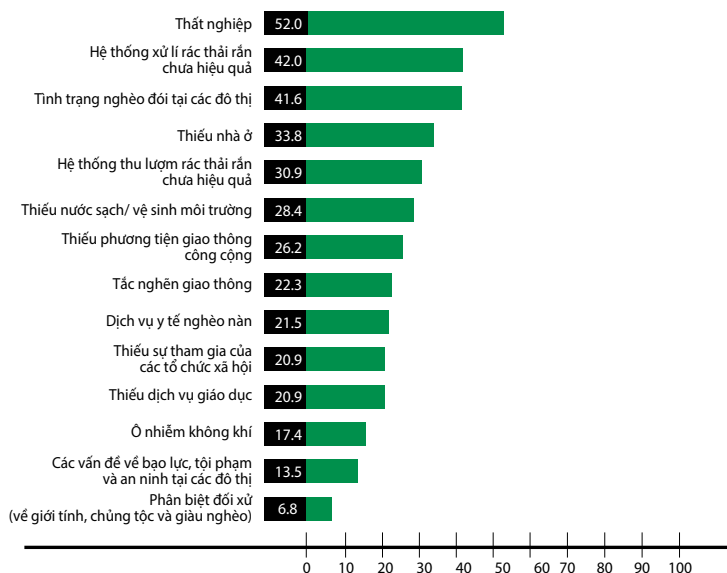
- Tội phạm, bạo lực chính trị hoặc công cộng, đảm bảo trị an và việc quản lý hành chính tư pháp ở địa phương;
- Giáo dục, thường liên quan tới các quyết định nhạy cảm về ngôn ngữ hay văn hóa trong các xã hội ngày càng đa sắc tộc.
- Quản lý môi trường và sự khan hiếm nguồn tài nguyên, đặc biệt là nước và rác thải (thu gom rác thải, xử lý nước thải);
- Nhà ở, đặc biệt là cho những đối tượng thu nhập thấp, và cách thức giải quyết vấn đề này để bảo đảm sự hài hòa giữa các nhóm trong thành phố đa sắc tộc;
- Thất nghiệp và suy thoái kinh tế, và nhu cầu định vị cạnh tranh giữa các thành phố để thu hút đầu tư trong nền kinh tế toàn cầu hóa;
- Chăm sóc sức khỏe và quản lý bệnh viện, đặc biệt là những loại bệnh truyền nhiễm mới mà gây ảnh hưởng đến phúc lợi xã hội khi mà các vấn đề cũ về y tế vẫn chưa được giải quyết;
- Di cư, thường là những cộng đồng người di trú có hoàn cảnh khó khăn và những người tị nạn từ những khu vực nông thôn nghèo;
- Những vấn đề liên vùng như chia sẻ nguồn nước và không khí.
- Giao thông vận tải, tắc nghẽn giao thông và phương thức đi lại hàng ngày của người dân từ nơi cư trú đến nơi làm việc.

Năm 1997, Chương trình Phát triển của Liên hợp quốc (UNDP) và Văn phòng Nghiên cứu và Đào tạo của Liên minh quốc tế của Chính quyền địa phương (IULA) đã phỏng vấn 151 Thị trưởng trên khắp thế giới về những vấn đề quan trọng nhất mà họ gặp phải. Các Thị trưởng cho rằng vấn đề được họ ưu tiên nhất là thất nghiệp; trước đó cuộc khảo sát vào năm 1994 cũng cho thấy 52% người được hỏi xác định thất nghiệp là vấn đề quan trọng nhất.

Kết quả cuộc khảo sát của IULA có sự khác biệt theo khu vực. Các Thị trưởng ở châu Âu thường quan tâm tới vấn đề thất nghiệp và tắc nghẽn giao thông, chỉ có rất ít vị cho rằng nghèo khổ là vấn đề lớn. Tuy nhiên ở châu Phi, nghèo đói, thất nghiệp và sự di trú từ nông thôn sang thành thị được các Thị trưởng cho là vấn đề nghiêm trọng, thách thức khả năng cung cấp các dịch vụ cơ bản của chính quyền. Ở Bắc Mỹ, các mối quan tâm chính là về tội phạm ở đô thị, thất nghiệp và tắc nghẽn giao thông. Những Thị trưởng ở châu Á nêu ra các vấn đề về tắc nghẽn giao thông, ô nhiễm môi trường và hệ thống xử lý chất thải rắn. Ở châu Mỹ La-tinh, thất nghiệp và sự yếu kém của dịch vụ y tế, giáo dục được coi là những vấn đề nghiêm trọng. Cuối cùng là Trung Đông và khu vực phía đông Địa Trung Hải, các vấn đề di trú và sự khác biệt chủng tộc được các Thị trưởng rất quan tâm.

Biểu đồ 2

Vấn đề mà các Thị trường phải đối mặt



Nguồn: IULA Research & Training Survey, 1997. UNDP and the IULA Office of Research & Training, University of Delaware.

1.2.2 Đô thị hóa

Ngày nay, hơn 3.2 tỷ người – hơn một nửa dân số thế giới – sống ở khu vực đô thị. Điều này cho thấy sự đô thị hóa đã tăng gấp hai mươi lần trong thế kỷ hai mươi, và xu hướng ít có dấu hiệu giảm xuống.

Hiện nay, tăng trưởng dân số diễn ra nhanh nhất tại những thành phố của các nước đang phát triển. Một báo cáo của Viện Worldwatch cho thấy sự gia tăng dân số ở các thành phố của các quốc gia đang phát triển sẽ là xu hướng nhân khẩu học của thế kỷ tiếp theo, với gần 90% trong số 2,7 tỷ người tăng thêm trên thế giới từ năm 1995 tới năm 2030 sẽ ở trong các thành phố. Sự bùng nổ mạnh nhất dự kiến sẽ xảy ra ở châu Phi và châu Á. Mặc dù đô thị hóa có những khía cạnh tích cực – nhiều sự phát triển nhảy vọt diễn ra trong môi trường đô thị - việc gia tăng dân số thành thị cũng đặt ra những thách thức đáng kể. Ví dụ, các thành phố ngày nay chỉ chiếm diện tích 2% bề mặt trái đất nhưng người dân sinh sống ở đó lại tiêu thụ 75% nguồn tài nguyên của trái đất.

Trong số các vấn đề môi trường nghiêm trọng mà các đô thị phải đối mặt trong thế kỷ XXI có việc cải thiện nguồn nước và chất lượng của nước, chôn lấp chất thải đô thị, giao thông và việc sử dụng đất để xây dựng các khu đô thị tốt hơn cho người dân. Các nước đang phát triển gặp phải vấn đề về những khu định cư không theo quy hoạch, các cộng đồng lấn chiếm các khu đất mà ở đó không có dịch vụ và cơ sở hạ tầng. Một trong những thách thức lớn nhất đối với quản trị địa phương là việc cung cấp nhà ở cho

những người có thu nhập thấp.

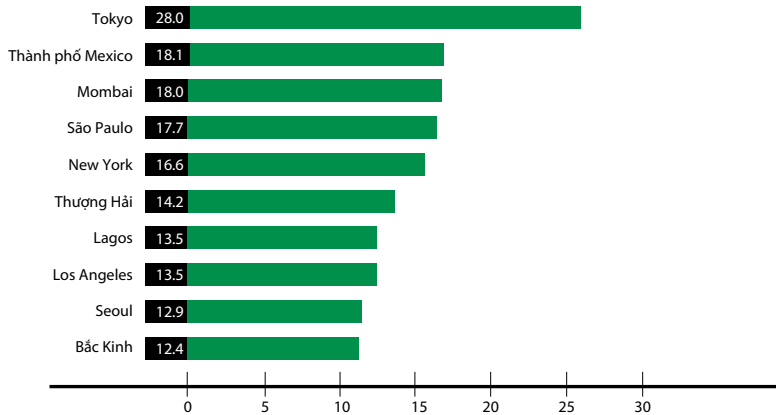
Tuy vậy, nhiều người không cho rằng đô thị hóa là một vấn đề, xét cả về mặt môi trường hay những hậu quả xã hội của nó. Có thể thấy các thành phố cung cấp những dịch vụ hiệu quả hơn, cho phép sử dụng tốt nhất nguồn lực đất đai khan hiếm, cho phép dành nhiều đất đai hơn cho việc bảo tồn động vật hoang dã và cho nông nghiệp. Từ quan điểm này, đô thị hóa sẽ dẫn tới việc quản trị hiệu quả hơn bởi các chính sách có lợi cho số đông người dân sẽ được đưa ra dễ dàng hơn – đặc biệt là về giáo dục, nước sinh hoạt, chăm sóc sức khỏe và nhà ở.

Biểu đồ 3

Những thành phố lớn nhất thế giới

Số liệu vào năm 2000 (Đơn vị: triệu)

Năm 1950, chỉ 30% dân số thế giới sống tại các vùng đô thị; đến năm 2000, con số này đã lên tới 47% và tính đến năm 2030, ước tính 60% dân số thế giới sẽ sống tại các thành phố



Nguồn: World Urbanization Prospects: The 1996 Revision. 1998. New York: United Nations.

1.2.3. Toàn cầu hóa

Toàn cầu hóa là xu hướng thay đổi của quốc tế sau khi kết thúc Chiến tranh Lạnh vào cuối những năm 1980. Toàn cầu hóa bao gồm một số sự mang tính hệ thống (*systemic change*) của thế giới mà ảnh hưởng trực tiếp tới thực hiện quản trị địa phương.

- **Thay đổi kinh tế.** Mặc dù nền kinh tế quốc tế vẫn chưa hoàn toàn thống nhất và các quốc gia tiếp tục đóng vai trò quan trọng đối với việc hoạch định chính sách kinh tế, bối cảnh kinh tế của chính quyền địa phương đã thay đổi đáng kể. Đã có sự đồng thuận mới về mô hình kinh tế dựa trên thị trường, sự gia tăng lớn các dòng vốn quốc tế, thương mại quốc tế mở rộng nhanh chóng, sức ảnh hưởng của các tập đoàn đa quốc gia ngày càng tăng và sự hội nhập kinh tế trên

thế giới của các quốc gia trước đó chưa tham gia vào hệ thống kinh tế toàn cầu.

- *Thay đổi chính trị.* Xu hướng hướng tới nền dân chủ trong 20 năm qua rất đáng chú ý và nó đã tạo ra nhiều sự ủng hộ quốc tế hơn với các giá trị cơ bản của hệ thống chính trị, các quá trình dân chủ như bầu cử và tầm quan trọng của xã hội dân sự cũng như các nguyên tắc của dân chủ như sự tham gia và dung nạp những khác biệt. Dân chủ hóa ở nhiều quốc gia đã dẫn đến sự phát triển của xã hội dân sự - nếu tính bằng số lượng các tổ chức phi chính phủ (NGO) - nghĩa là nhiều chủ thể không chính thức (*non-official actors*) được tham gia vào xây dựng và thực hiện chính sách.
- *Thay đổi công nghệ.* Cách mạng thông tin và truyền thông cuối thế kỷ XX đã diễn ra ở hầu hết các quốc gia và khu đô thị trên thế giới. Khả năng tiếp cận thông tin và truyền thông lớn hơn dẫn tới sự thay đổi về kinh tế, xã hội và chính trị. Quan trọng nhất, nó đã tạo ra phương pháp để chia sẻ quan điểm và thông tin dễ dàng hơn, khả năng để áp dụng dân chủ trực tiếp và người dân tham gia ở mức mà chỉ vài năm trước đây khó ai có thể nghĩ là có thể làm được.

Không có thành phố hoặc khu vực đô thị (*municipal area*) nào có thể tránh khỏi một số tác động của toàn cầu hóa, bao gồm sự bất bình đẳng giữa và trong các quốc gia, mối đe dọa đến môi trường như suy giảm đa dạng sinh học, người tị nạn gia tăng ở nhiều nơi trên thế giới, tác động của các bệnh truyền nhiễm, sự lây lan của tội phạm có tổ chức và tham nhũng. Sự gia tăng thông tin và truyền thông tuy tạo cơ hội cho những ý tưởng tự do nhưng cũng gây áp lực lên truyền thống và văn hóa xã hội lâu đời. Toàn cầu hóa đã tạo ra nhiều trục trặc xã hội ở nhiều nơi trên thế giới, và đến lượt chúng, những trục trặc này lại tạo ra thay đổi bối cảnh nhanh chóng cho nền dân chủ. Như Jonathan Barker đã hỏi: “Làm sao có thể nói rằng một xã, một dự án phát triển hay một nhà thờ Hồi giáo được gọi là tự quản (*self-governing*), khi sinh kế của họ phải lệ thuộc vào thay đổi môi trường, vào hành động của những công ty khai thác nguồn lực và những thay đổi về giá trên thị trường thế giới, trong khi những nhân tố này lại không hề phản ánh hành động và quan điểm của địa phương?”.

Tuy nhiên, toàn cầu hóa lại tạo ra những điều tích cực khác ngoài các vấn đề toàn cầu đó. Toàn cầu hóa tạo ra các cơ hội cho phát triển kinh tế bền vững, tăng trưởng và thịnh vượng, những luồng kinh nghiệm và thông tin mới về cách đối phó với bối cảnh đô thị hóa nhanh chóng. Toàn cầu hóa cũng tạo ra những cơ hội mới để cải thiện các mối quan hệ xã hội vốn bị chia rẽ bởi những xung đột trầm trọng. Thực tiễn và bài học kinh nghiệm từ việc thúc đẩy nền dân chủ ở nơi này của thế giới có thể được điều chỉnh và áp dụng cho nơi khác.

Cách thức một số thành phố xử lý những vấn đề gây ra bởi toàn cầu hóa cũng có khả năng được lan truyền và áp dụng ở nơi khác.

Rõ ràng là không phải mọi quyết định, sáng kiến chính sách (*policy initiative*) hay

vấn đề mà các thành phố (*municipalities*) trên thế giới phải đối mặt đều chịu ảnh hưởng của toàn cầu hóa. Trên thực tế, tốc độ và mức độ mà những xu hướng toàn cầu gây ảnh hưởng đến các thành phố là không đồng đều. Nhiều vấn đề lâu dài và giải pháp thành công cho những vấn đề đó vẫn tiếp diễn mà không bị ảnh hưởng từ bối cảnh toàn cầu mới. Tuy nhiên, một trong những thách thức quan trọng của quản trị địa phương là phải xác định được những sáng kiến và thành công ở những khu vực khác mà có thể áp dụng với địa phương mình để nâng cao chất lượng dân chủ. (Xem bài viết về “Toàn cầu hóa và Quản trị địa phương” của Giáo sư Caroline Andrew trên website của IDEA Quốc tế, www.idea.int/ideas_work/11_political_local).

1.2.4 Sự đa dạng

Các thành phố trên khắp thế giới hầu hết đều có sự đa dạng về sắc tộc. Đối với một số nơi, sự đa dạng là một mô hình lịch sử lâu đời, ví dụ như ở Jerusalem. Những nơi khác mới có sự đa dạng sắc tộc do tình trạng nhập cư qua biên giới tăng lên trong những năm gần đây – như ở Oslo, Na Uy. Ở Mỹ, áp lực từ di trú bắt nguồn từ hiệu ứng đẩy xuất phát từ các nền kinh tế tương đối nghèo khó ở Mỹ Latinh và hiệu ứng kéo từ những cơ hội việc làm ở Mỹ. Người nói tiếng Tây Ban Nha (*Hispanic*) sau nhiều năm di trú tới Mỹ đã nhanh chóng làm thay đổi bộ mặt của các thành phố ở miền Trung nước này. Từ năm 1990 đến năm 2000, tổng số người nói tiếng Tây Ban Nha ở Mỹ tăng từ 22,6 triệu tới 31,3 triệu người. Người nói tiếng Tây Ban Nha giờ đây chiếm tới hơn 10% dân số Mỹ. Tại nhiều thành phố, xung đột sắc tộc không chỉ đơn giản là giữa người da đen và da trắng mà còn bao gồm cả người nói tiếng Tây Ban Nha, do họ hiện chiếm đa số hoặc thiểu số quan trọng ở đại đa số các thành phố lớn của Mỹ. Những thách thức của đa dạng sắc tộc và phương pháp quản lý xung đột thông qua dân chủ ở cấp địa phương sẽ được đề cập trong chương Ba.

1.3 Các xu hướng trong quản trị địa phương

■ Các quan hệ đối tác chiến lược, phân cấp, và trọng tâm quốc tế về quản trị địa phương là xu hướng định hình dân chủ ở cấp địa phương hiện nay.

Để đối phó với những thách thức như vậy, những cấu trúc của quản trị địa phương cần phải hoạt động theo cách khác. Các mối quan tâm và trách nhiệm truyền thống – mà xác định những giá trị cộng đồng và những lựa chọn chính sách công – vẫn tồn tại, nhưng được định hướng bởi các xu hướng mới. Những xu hướng này có thể được phân chia theo các đặc điểm như sau:

- *Ai?* Ngày nay, nhiều chức năng (*functions*) của quản trị địa phương diễn ra dưới hình thức các đối tác chiến lược (*strategic partnerships*), hay mối quan hệ hợp tác giữa các cơ quan dân cử, khu vực tư nhân, xã hội dân sự, các tổ chức cộng đồng và công dân. Chính quyền địa phương dần chia sẻ chức năng của

mình cho các công ty và tổ chức phi lợi nhuận, những đối tượng có điều kiện tốt hơn trong việc thực hiện những chức năng đó. Cách tiếp cận theo hướng sắp xếp trao chức năng quản lý của nhà nước cho các tổ chức tư nhân (*private organizations*) này được cho là có hiệu quả hơn, nhưng nó đặt ra những câu hỏi về dân chủ.

- *Làm thế nào?* Ngày càng có nhiều quốc gia đang phân cấp thẩm quyền ra quyết định chính sách cho các cấp thấp nhất có thể. Sự phân cấp được dẫn dắt bởi mối quan tâm của chính quyền trung ương trong việc phân chia quyền lực và trách nhiệm, và được thúc đẩy bởi các thể chế tài chính quốc tế, chẳng hạn như Ngân hàng Thế giới (World Bank).
- *Tại sao?* Có một trào lưu đang phát triển muốn xác định tự trị địa phương là một quyền phổ quát. Ở cả cấp độ khu vực và quốc gia, các tổ chức quốc tế và các khối đa phương đã áp dụng những tiêu chuẩn cho chính phủ quốc gia để trao việc hoạch định chính sách cho cả cấp độ gần nhất với người dân nhằm thể hiện các nguyên tắc dân chủ. Những tiêu chuẩn đó giúp hình thành các nghĩa vụ quốc tế của các quốc gia trong việc thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương.

1.3.1 Đối tác chiến lược

Đôi khi các quan chức và nhà lãnh đạo đơn giản là không thể hoặc không phù hợp để cung cấp một số dịch vụ có hiệu quả và có năng suất. Trong nhiều trường hợp trên thế giới, chính quyền địa phương tham gia vào các quan hệ đối tác chiến lược với lĩnh vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ (NGO), tổ chức xã hội dân sự (CSO) và các tổ chức cộng đồng (CBO) để cung cấp những dịch vụ quan trọng tới cấp địa phương.

Trong thực tế thực hiện các dịch vụ đó, có một xu hướng đáng chú ý là sự tư nhân hóa, hợp tác công-tư, thuê khoán ngoài (*outsourcing*) và cung cấp những tiện ích như nước, điện, quản lý chất thải, nhà ở, y tế, và trong một số trường hợp còn bao gồm dịch vụ trại giam. Hai loại quan hệ đối tác có mục đích khác nhau:

- Làm việc với *xã hội dân sự*, chẳng hạn như các tổ chức phi lợi nhuận, tổ chức cộng đồng và các tổ chức xã hội dân sự, là một hình thức quan hệ đối tác. Các quan hệ này được dựa trên tiền đề là các nhóm xã hội dân sự có lợi thế hơn trong việc thực hiện chính sách hay quản lý các vấn đề. Họ gần gũi với người dân nên phục vụ tốt hơn. Các quan chức địa phương thường đóng vai trò như nhà tài trợ, cơ quan giám sát, đồng nghiệp hoặc chuyên gia trong quan hệ đối tác như vậy.
- Làm việc với *lĩnh vực tư nhân* (*private sector*) cũng tạo ra lợi thế tương đối khi có các công ty kinh doanh trong lĩnh vực cung cấp dịch vụ tới địa phương – như nước sạch, quản lý giao thông vận tải, điện, hoặc thu gom rác thải. Nền tảng của các mối quan hệ này là nguyên lý kinh tế; các công ty kinh doanh có thể cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả và rẻ hơn so với chính quyền địa phương.

Trong khi các thành phố thường nhận thấy hiệu quả đạt được từ các thỏa thuận – ví dụ như các vấn đề được giải quyết suôn sẻ hơn – nhưng chúng cũng có thể làm mất đi tính minh bạch. Điều đó có nghĩa là các quan chức đắc cử sẽ giảm các hoạt động giám sát những vấn đề diễn ra trong một cộng đồng; nhưng ít nhất là các dịch vụ vẫn được cung cấp. Ở rất nhiều cộng đồng tại Nam Phi, các thành phố dựa vào các tập đoàn đa quốc gia có thể lực trong khu vực như Eskom (trụ sở tại Johannesburg) để cung cấp điện cho họ. Chính quyền địa phương và các bên liên quan có thể bất lực trong đàm phán với các tập đoàn lớn như vậy. Cộng tác chiến lược cũng tạo ra rủi ro cho các đối tác tư nhân. Đối với các tổ chức phi chính phủ hay tổ chức cộng đồng, họ có thể mất đi sự độc lập và tính linh hoạt khi tài trợ của họ đến từ chính quyền địa phương, và có thể ít sẵn sàng chấp nhận rủi ro và phát triển những giải pháp sáng tạo cho các cộng đồng địa phương nếu điều đó đi ngược lại với chính sách của chính quyền địa phương.

Tuy nhiên, hầu hết các nhà phân tích xem mối quan hệ đối tác như một sự phát triển lành mạnh cho nền dân chủ. Pratibha Mehta – Phòng Quản lý và Quản trị của UNDP – tóm tắt lại tầm quan trọng của việc tạo ra các quy trình nhằm thúc đẩy sự tham gia của các tổ chức xã hội dân sự.

Các tổ chức cộng đồng đóng vai trò vô cùng quan trọng trong việc thúc đẩy dân chủ trong hoạch định chính sách, trao quyền lực cho cộng đồng, phát triển năng lực của cộng đồng để tham gia và liên kết cộng đồng với các thành phố. Cần thiết phải có các cơ chế thể chế (institutional mechanisms) như chính sách hoặc pháp luật nhằm thúc đẩy sự hình thành của các tổ chức cộng đồng mới, trao quyền lực cho họ và liên kết họ với hệ thống hoạch định chính sách của thành phố. Điều này sẽ giúp thúc đẩy sự tham gia của người nghèo (thường chưa được chú trọng trong quá trình hoạch định chính sách ở mọi cấp độ) và có thể khuyến khích sự tự quản ở cấp cộng đồng.

Các tổ chức cộng đồng và đời sống hội đoàn (*associational life*) đã trở thành chất keo hàn gắn xã hội với nhau. Một xã hội dân sự vững chắc sẽ tạo điều kiện cho dân chủ ở cấp địa phương bằng cách:

- Cung cấp dịch vụ, đôi khi được tài trợ bởi các nhóm lợi ích cá nhân (*private interests*), trong trường hợp chính phủ không thể hoặc thiếu thẩm quyền hoặc không có khả năng cung cấp, đặc biệt là những hoạt động từ thiện như hỗ trợ người nghèo hoặc khuyết tật;
- Xác định rõ những lợi ích xã hội và vận động cho các nhu cầu và cải cách xã hội thông qua các hiệp hội và các cộng đồng tự giúp đỡ lẫn nhau (*self-help societies*); và
- Cung cấp các dịch vụ kỹ thuật, chẳng hạn như thu thập dữ liệu về các vấn đề xã hội và thiết kế các giải pháp khả thi được đề ra cho các trường hợp khác nhau.

Ví dụ như ở Nicaragua, một mạng lưới chuyên biệt của các tổ chức phi chính

phủ hoạt động trong quản trị địa phương đã được thành lập, được gọi là Mạng lưới Nicaragua cho Phát triển Địa phương (*Nicaragua Network for Local Development*). Mạng lưới này tiến hành các chương trình giáo dục công dân, các dự án bầu cử và thúc đẩy sự tham gia của nữ giới. Mạng lưới này cũng giúp phát triển các *concertación* địa phương (quá trình hợp tác tạo ra sự đồng thuận) mà các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cộng đồng và các quan chức địa phương sử dụng để tìm kiếm các giải pháp cho các vấn đề đô thị cụ thể.

Các xu hướng hướng tới hợp tác chiến lược với các nhóm cộng đồng (*community-based groups*) xuất hiện ở cả các nước phát triển và các nền dân chủ mới nổi. Các nhà hoạch định chính sách cần lưu ý tầm quan trọng của giới tính và tuổi tác khi xây dựng các mối quan hệ đối tác như vậy. Nhiều chuyên gia về dân chủ cho rằng, phụ nữ, thanh niên và người già thường bị bỏ qua hoặc bị loại trừ khỏi việc tham gia vào chính quyền địa phương.

1.3.2 Phân quyền và quản trị hợp tác xã

Phân quyền liên quan tới nguyên tắc là các quyết định công cần phải được đưa ra ở cấp chính quyền gần gũi với người dân nhất bất cứ khi nào có thể. Hiện nay, hơn 70 quốc gia đang thực hiện cải cách chính trị liên quan đến phân quyền và cải tiến chính quyền đô thị (*municipal government*), trong đó có Cộng hòa Dominica, Mông Cổ, Nepal, Pakistan, Tanzania, Thái Lan, Uganda và Yemen. Trong nhiều trường hợp ở các nền dân chủ mới, các nước gần đây trải qua các quá trình chuyển đổi theo hướng chính quyền thuộc về nhân dân đang thực hiện những cuộc cải cách như vậy. Một số người ủng hộ phân quyền như một cách để củng cố tốt hơn các nền dân chủ mới, nhấn mạnh những lợi ích chính trị, kinh tế và hành chính của phân cấp cho cả chính quyền trung ương và xã hội dân sự. Những lợi ích phát sinh từ việc phân quyền cho các quốc gia đang dân chủ hóa là:

- *Chính trị*. Tăng quyền của công dân và các đại biểu dân cử;
- *Không gian*. Khuếch tán dân số và các hoạt động kinh tế theo vùng địa lý;
- *Hành chính*. Chuyển giao trách nhiệm lập kế hoạch, quản lý, nâng cao nguồn thu và sự phân bổ từ trung ương đến các văn phòng của chính quyền trung ương tại địa phương hoặc các cấp chính quyền bên dưới, hoặc các tổ chức bán tự chủ (*semi-autonomous institutions*); và
- *Kinh tế*. Nâng cao hiệu quả quản lý kinh tế của nhà nước thông qua khuyến khích và điều chỉnh các quy định.

Phân quyền cũng có thể tạo ra nhiều lợi ích hữu hình cho xã hội dân sự bằng cách đẩy mạnh:

- *Trách nhiệm giải trình (accountability) và sự minh bạch* của chính phủ;

- Cải thiện quá trình *giải quyết các vấn đề (problem solving)*;
- Các cơ hội *chia sẻ chuyên môn về kỹ thuật và xã hội* cho việc hoạch định chính sách;
- *Tầm ảnh hưởng* tới các quyết định chính sách; và
- Kiểm soát được việc triển khai các chương trình về chính sách mà các tổ chức phi chính phủ có thể thực hiện.

Ví dụ, nhiều chuyên gia đã chỉ ra sự thành công của phân quyền trong các nước Mỹ Latinh như một hình mẫu về việc đưa chính phủ tới gần nhân dân hơn trong bối cảnh dân chủ mới. Tuy nhiên, phân quyền cũng gặp những khó khăn bởi nỗ lực để sắp xếp lại hệ thống chính trị phải đối mặt với những cấu trúc quyền lực chính trị đã ăn sâu bén rễ và văn hóa chính trị cố hữu không có lợi cho sự tham gia của đông đảo người dân. Nhưng đã có những thành quả đạt được ở tầng lớp lãnh đạo được bầu ra ở địa phương – đặc biệt là việc tiến hành cuộc bầu cử trực tiếp và phổ thông, thay thế hệ thống bầu cử gián tiếp đã tồn tại lâu đời vốn chỉ để tăng cường sức mạnh cho các chính trị gia chân trong.

Một xu hướng có liên quan khác chính là sự phát triển trong hệ thống phân cấp của mạng lưới các chính quyền địa phương, được gọi là các liên hiệp thành phố. Kể cả trong một thành phố lớn hoặc một mạng lưới các làng mạc nông thôn, càng ngày càng có nhiều hơn những hiệp hội và mạng lưới của các chính trị gia ở thành phố, các nhà quản lý và nhà lãnh đạo dân sự ở trong khu vực, quốc gia và quốc tế. Các liên hiệp thành phố trở nên quan trọng hơn trong những năm gần đây và trong nhiều bối cảnh khác nhau, những liên hiệp này đóng vai trò là người ủng hộ quan trọng đối với nền dân chủ cấp địa phương và sự phân quyền.

Ở Bolivia, cải cách ở địa phương đã giúp tăng cường trách nhiệm cho các Thị trưởng thông qua bầu cử trực tiếp và kéo dài nhiệm kỳ. Những cải cách khác bao gồm việc thường xuyên tổ chức các cuộc họp công cộng được gọi là Cabidos Abiertos, các cuộc họp này đã diễn ra ở El Salvador và Honduras. Ở Brazil, việc mở rộng các hiệp hội khu phố đã cải thiện việc sử dụng ngân sách cộng đồng, trong khi ở Chile, trưng cầu dân ý được coi là một phương tiện để đạt được các quyết định hợp pháp về chi phí công cộng của địa phương.

Xu hướng phân quyền hiện nay ở nhiều bối cảnh cho thấy những điểm khác biệt sâu sắc giữa các nền dân chủ lâu đời và những nơi đang trong giai đoạn quá độ. Ở các nền dân chủ lâu đời, thay đổi và cải cách thường ít có khả năng xảy ra hơn hoặc xảy ra chậm hơn rất nhiều; đặc điểm quan hệ và tương tác giữa các cơ quan chính phủ mang tính cố định hơn và là việc thường nhật. Tuy nhiên, ở các quốc gia đang trong giai đoạn chuyển tiếp hoặc mới đạt được nền dân chủ, các mối quan hệ giữa các cấp quản lý nhà nước mang tính linh hoạt, dễ thay đổi hơn. Chính vì thế, việc thiết kế các hệ thống dân chủ ở cấp địa phương theo hình thức mới là hoàn toàn khả thi.

1.3.3 Các tiêu chuẩn mới của quốc tế

Việc các tổ chức quốc tế xây dựng các tiêu chuẩn quốc tế và nhiệm vụ khu vực nhằm thể hiện tầm quan trọng của sự phát triển dân chủ ở cấp địa phương chính là một xu hướng khác định hình quản trị địa phương. Những tiêu chuẩn mới này được đặt ra nhằm đảm bảo mọi công dân của các quốc gia có cơ hội áp dụng quyền tự do và quyền lựa chọn chính quyền mà được nêu ra ở nhiều văn kiện quốc tế, chẳng hạn như Tuyên ngôn toàn thế giới về Quyền con người năm 1948.

Các tổ chức khu vực đã có những tiến bộ rõ ràng trong việc xây dựng các tiêu chuẩn mới để đảm bảo một vị trí hợp lý cho quản trị địa phương trong đời sống chính trị của một quốc gia. Hội đồng châu Âu và Tổ chức các quốc gia châu Mỹ (OAS) đều tích cực tạo ra những tiêu chuẩn mới của khu vực cho chính quyền địa phương. Ở châu Âu, có nhiều nỗ lực nhằm đảm bảo vai trò quan trọng của quản trị địa phương trong quá trình hội nhập ngày càng gia tăng và theo nguyên tắc giao quyền quyết định cho cấp thấp nhất có thể (*principle of subsidiarity*): các quyết định nào có ảnh hưởng tới mọi người dân nhất và có thể thực hiện ở cấp địa phương thì nên thực hiện ở đó.

Ở châu Mỹ Latinh, Cơ quan Thúc đẩy Dân chủ của OAS đã mô tả vấn đề phân quyền, chính quyền địa phương và sự tham gia của người dân là “ngày càng quan trọng đối với chương trình nghị sự dân chủ của khu vực”. Tổ chức này đã và đang đẩy mạnh cách tiếp cận đó thông qua đào tạo, hội thảo, nghiên cứu, xuất bản ấn phẩm và hỗ trợ kỹ thuật. Công việc này được thực hiện trong bối cảnh các tiêu chuẩn hay định mức khu vực được thông qua bởi tổ chức này trong những năm đầu thập kỷ 1990 nhằm bảo vệ các nền dân chủ mới thay thế cho những chính quyền độc tài. Đơn cử, ở Santiago, Chile vào năm 1991, tổ chức này đã thông qua Nghị quyết 1080 về vấn đề “Dân chủ đại diện”. Nghị quyết đòi hỏi tổ chức phải có phản ứng nhanh và mạnh mẽ trong trường hợp có “vấn đề nghiêm trọng về chính trị, xã hội và kinh tế mà có nguy cơ đe dọa tới sự ổn định của các chính phủ dân chủ”.

Ngoài ra, cũng có các chuẩn mực khu vực liên quan tới quyền hạn và phạm vi thích hợp cho các chính quyền địa phương. Tiêu chuẩn có phạm vi rộng nhất là bản Hiến chương châu Âu năm 1985 về Chính quyền tự quản địa phương (1985 *European Charter on Local Self-Government*). Bản Hiến chương tìm cách bảo đảm vững chắc cho thẩm quyền hoạch định chính sách ở địa phương trong bối cảnh hội nhập khu vực và sự phụ thuộc lẫn nhau trong hoạch định chính sách chính trị và kinh tế ở các nước trong Liên minh châu Âu (EU).

Bảng 4

Những tiêu chuẩn quốc tế về tự quản địa phương: Các đoạn trích

Công ước châu Âu về tự quản địa phương được Hội đồng châu Âu thông qua tại Strasbourg vào tháng 10/1985.

Điều 2 – Nền tảng Hiến pháp và pháp luật của tự quản địa phương

Nguyên tắc địa phương tự quản cần được công nhận trong pháp luật quốc gia và trong Hiến pháp nếu khả thi.

Điều 3 – Khái niệm tự quản địa phương

1. Tự quản địa phương là quyền và khả năng của chính quyền địa phương, trong giới hạn luật pháp, đối với việc điều tiết và quản lý một phần đáng kể những công việc chung thuộc trách nhiệm của mình và vì lợi ích của người dân tại địa phương đó.

2. Quyền này cần được thực thi bởi các hội đồng gồm các thành viên được lựa chọn qua hình thức bầu cử tự do, bỏ phiếu kín trên nền tảng phổ thông đầu phiếu trực tiếp và công bằng. Các hội đồng đó có thể có các cơ quan chấp hành trực thuộc trách nhiệm của họ. Điều khoản này không được làm ảnh hưởng tới khả năng sử dụng các hội đồng nhân dân, các cuộc trưng cầu dân ý hoặc bất kì hình thức tham gia trực tiếp nào của công dân một khi được luật pháp cho phép.

Tuyên bố Istanbul về các khu định cư của người dân: Bản tóm tắt trong Hội nghị Liên Hợp quốc lần thứ hai về định cư con người tại Istanbul vào tháng 6/1996.

Điều 12

Chúng ta áp dụng chiến lược nhằm tạo các nguyên tắc và điều kiện cho quan hệ đối tác và sự tham gia, xem đó là cách tiếp cận dân chủ và hiệu quả nhất nhằm hiện thực hóa những cam kết của chúng ta. Để chính quyền địa phương trở thành đối tác thân cận nhất, chúng ta cần đẩy mạnh quá trình phân quyền, trong khuôn khổ pháp lý từng quốc gia, cho các bộ máy chính quyền dân chủ tại địa phương, tăng cường khả năng tài chính và tổ chức của họ sao cho phù hợp với điều kiện quốc gia, đồng thời bảo đảm tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và khả năng đáp ứng nhu cầu của người dân, vốn là những yêu cầu quan trọng nhất đối với chính quyền các cấp. Chúng ta cũng cần tăng cường hợp tác với các đại biểu quốc hội, thành phần tư nhân, các công đoàn, tổ chức phi chính phủ và các tổ chức xã hội dân sự mà vẫn tôn trọng quyền tự trị của họ. Đồng thời, cần củng cố vai trò của phụ nữ và kêu gọi sự đầu tư có trách nhiệm đối với xã hội và môi trường của các doanh nghiệp tư nhân.

Dự thảo Hiến chương thế giới về Tự quản địa phương của Liên hợp quốc các chính quyền địa phương ngày 25/5/1998.

Điều 3 – Khái niệm tự quản địa phương

1. Tự quản địa phương thể hiện quyền và khả năng của một chính quyền địa phương, trong giới hạn luật pháp, đối với việc điều tiết và quản lý một phần đáng kể những công việc chung thuộc trách nhiệm của mình và vì lợi ích của người dân tại địa phương đó.

2. Quyền hạn này cần được thực thi bởi các hội đồng gồm nhiều thành viên được lựa chọn qua hình thức bầu cử tự do, bỏ phiếu kín trên nền tảng phổ thông đầu phiếu trực tiếp và công bằng. Các hội đồng đó có thể có các cơ quan chấp hành trực thuộc trách nhiệm của họ.

Điều 10 – Sự tham gia của công dân và mối quan hệ đối tác

1. Chính quyền địa phương cần có quyền xác định các hình thức phù hợp về sự tham gia của người dân trong việc hoạch định chính sách và hoàn thành chức năng lãnh đạo cộng đồng.
2. Chính quyền địa phương cần được trao quyền thiết lập và phát triển quan hệ đối tác với tất cả các chủ thể trong xã hội dân sự, đặc biệt là các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức vì cộng đồng, các thành phần tư nhân và những bên có liên quan khác.

1.4 Phát triển đô thị bền vững

■ *Xây dựng các cộng đồng vững mạnh đòi hỏi tạo điều kiện trao quyền cho nhân dân, khuyến khích hợp tác, đảm bảo sự bình đẳng và quyền được tiếp cận, và đảm bảo an ninh.*

Với những thách thức nêu trên, nhiệm vụ trước mắt là tìm cách xây dựng các cộng đồng “bền vững”, thịnh vượng và sôi động. Trong Báo cáo năm 1996 về Phát triển Con người, UNDP xác định phát triển bền vững là “bảo vệ các cơ hội trong cuộc sống của các thế hệ tương lai ... và ... các hệ thống tự nhiên mà đời sống phụ thuộc vào”. UNDP cho rằng chỉ tăng trưởng kinh tế sẽ không thể giúp con người phát triển bền vững nếu không đo bằng Chỉ số Phát triển Con người, một bộ chỉ số về chất lượng cuộc sống và quyền được tiếp cận các nguồn tài nguyên một cách công bằng.

Làm thế nào để đạt được sự phát triển bền vững? UNDP xác định năm khía cạnh của sự bền vững liên quan tới nhiệm vụ của quản trị địa phương trong thế kỷ XXI. Đó là:

- *Sự trao quyền.* Việc mở rộng khả năng và sự lựa chọn đối với nam giới và nữ giới giúp gia tăng khả năng thực hiện các lựa chọn của họ mà không bị đói nghèo và tước đoạt. Điều này cũng làm tăng cơ hội của họ trong việc tham gia hay xác quyết những chính sách có ảnh hưởng tới cuộc sống của họ.
- *Hợp tác.* Với ý thức về sự quan trọng của việc hoàn thiện bản thân, hạnh phúc, và ý thức về mục đích và ý nghĩa, sự phát triển của con người liên quan tới những phương pháp giúp mọi người có thể làm việc và tương tác với nhau.
- *Bình đẳng.* Việc mở rộng khả năng và cơ hội mang lại nhiều ý nghĩa hơn so với tăng thu nhập, điều đó cũng mang ý nghĩa của sự bình đẳng, ví dụ như một hệ thống giáo dục mà tất cả mọi người có quyền tiếp cận được.
- *Sự bền vững.* Các nhu cầu của thế hệ ngày nay phải được đáp ứng đầy đủ mà không gây ảnh hưởng tới quyền được thoát khỏi đói nghèo và không bị tước đoạt của các thế hệ tương lai nhằm thực hiện các năng lực cơ bản của các thế hệ đó.
- *An ninh.* Đặc biệt là sự an toàn của cuộc sống. Mọi người cần phải được bảo vệ khỏi các mối đe dọa như bệnh tật hoặc đàn áp và các sự phá hoại nguy hiểm bất ngờ trong cuộc sống.

Chắc chắn phát triển kinh tế là rất quan trọng cho sự phát triển bền vững. Các kết quả nghiên cứu gần đây cho thấy tăng trưởng kinh tế thường diễn ra ở các thành phố chứ không phải ở cấp độ quốc gia. Những quyết định của các nhà hoạch định chính sách địa phương nhằm tạo điều kiện cho tăng trưởng dài hạn, ví dụ như thông qua giáo dục, đầu tư cơ sở hạ tầng, và môi trường để phát triển doanh nghiệp và đẩy mạnh khu vực tư nhân, là chìa khóa tạo ra sự thịnh vượng cho kinh tế toàn cầu. Tư duy kinh tế mới này cho thấy cần phân quyền tại các đơn vị thành phố nhằm hoạch định và thực hiện các quyết định kinh tế. Như sẽ đề cập tới ở chương Ba, lực đẩy của nhiều tổ chức tài chính quốc tế đa phương chính là việc tiến hành phân quyền, coi đó là một điều kiện tiên quyết để thúc đẩy phát triển kinh tế và xã hội.

QUẢN TRỊ VÀ DÂN CHỦ ĐỊA PHƯƠNG TRONG THẾ KỶ XXI

Gerry Stoker

Nhiệm vụ chính của quản trị dân chủ ở cấp địa phương là phải dung hòa được hai thách thức. Thứ nhất là phải tiếp tục đảm bảo tính thích hợp và sự năng động của cơ quan cấp địa phương trong bối cảnh thế giới toàn cầu hóa, trong đó có áp lực đòi hỏi các tiêu chuẩn dịch vụ cao là tương đối lớn trong khi người dân lại không sẵn sàng đóng thuế cao hơn. Đồng thời, tại rất nhiều nước, niềm tin của nhân dân đối với những công cụ chính của nền dân chủ đại diện (như chính trị gia chuyên nghiệp, đảng chính trị và các cuộc bầu cử) đang trên đà giảm sút. Thứ hai là sự trỗi dậy của một xã hội dân sự với những hiệp hội có tính độc lập, tự tổ chức. Các hiệp hội này đã hạn chế bớt quyền lực của nhà nước và tạo nên một nền tảng thay thế cho cả nền chính trị lẫn sự cung ứng dịch vụ. Luận cứ ở đây là “địa phương” cung ứng diễn đàn tiềm năng cho quá trình dung hòa mới giữa nhà nước và xã hội dân sự cả trên lý thuyết lẫn thực tế. Tuy nhiên, để đạt được mục tiêu này, cần có một mô hình và thực tiễn chính trị địa phương khác.

Điểm đáng chú ý đầu tiên: “địa phương” là địa điểm có khả năng diễn ra hoạt động chính trị tích cực của một số lượng lớn người. Thứ hai, chính trị địa phương và nhu cầu về dân chủ ở cấp địa phương có thể được biện luận dựa trên căn cứ rằng chỉ có các thiết chế địa phương mới đủ năng lực, kiến thức và lợi ích để kiểm soát các dịch vụ và hoạch định chính sách phù hợp với điều kiện địa phương. Tóm lại, dân chủ ở cấp địa phương hỗ trợ cho trách nhiệm giải trình được hiệu quả. Cuối cùng, có thể đi đến luận điểm về nền dân chủ ở cấp địa phương khi nhìn nhận sự đa dạng của tình hình và nhu cầu khác nhau giữa các địa phương. Dân chủ ở cấp địa phương cho phép chúng ta đối phó với sự khác biệt đó.

Sức mạnh của toàn cầu hóa không làm giảm đi tầm quan trọng của những lập luận kinh điển kể trên dành cho việc quản lý địa phương. Một khi đã liên quan đến kinh tế hoặc môi trường thì đây là những nhân tố ngoài tầm kiểm soát của mọi địa phương, nhưng vấn đề nằm ở chỗ chúng ta có thể tác động vào những lực lượng này. Các nhà môi trường học gọi đó là “suy nghĩ toàn cầu, hành động địa phương”. Mặc dù thế giới rất rộng lớn, nhưng hoạt động ở cấp địa phương vẫn có thể tạo nên khác biệt.

Đặc điểm chính của một thể chế quản trị địa phương tốt

Quản trị địa phương tốt cần phải có ba nhân tố cơ bản sau: một thể chế quản lý địa phương phải có tính mở, thảo luận, và hành động tổng hợp (*openness, deliberation, and integrated action*). Chúng không chỉ hợp lý, mà còn có tầm ưu tiên đặc biệt. Đây là những yếu tố cơ bản trong hành trình tìm kiếm tính chính đáng mới về quản trị địa phương.

Tính mở

Trong một hệ thống dân chủ, không nhất thiết phải có sự tham gia của toàn dân, mà đặc điểm nhận dạng của hệ thống này là tính mở cho mọi đối tượng. Nhiều người thích dành thời gian cho những hoạt động không liên quan đến chính trị. Một số khác gặp phải những cản trở xã hội hoặc kinh tế khiến họ không đủ thời gian cho hoạt động chính trị. Như thế, sự tham gia dễ dàng ở cấp độ khu vực chính là giá trị của dân chủ ở cấp địa phương. Giá trị cốt lõi cho quản lý tốt là hệ thống đó mang tính mở, đặt ra những rào cản thấp cho những ý kiến trái chiều, và hạn chế được các yếu tố bất lợi của những chủ thể kém tổ chức hoặc ít nguồn lực.

Người dân có quyền được tham gia. Nền dân chủ đòi hỏi phải có những hệ thống để biến quyền đó thành lựa chọn thực tế. Dựa trên những căn cứ hợp lý, công dân có thể quyết định không sử dụng cơ hội tham gia khi họ tin rằng lợi ích của mình đã được bảo vệ tốt, hoặc không bị đe dọa. Giá trị của tính mở không yêu cầu hoặc giả thiết rằng phải có sự tham gia trực tiếp, liên tục và ở quy mô lớn. Tính mở dựa trên luận cứ rằng cần có thực tiễn dân chủ phong phú và những tùy chọn tham gia sẵn có cho mọi người. Những tùy chọn này không nên đòi hỏi quá nhiều về thời gian, và chúng nên hoạt động theo một phương thức có thể làm tăng tính đại diện xã hội rộng rãi của người tham gia.

Đây là những khả năng và biện pháp mới rất lý thú, đưa ý nghĩa của sự tham gia vượt ra khỏi những khuôn khổ mà nền dân chủ đại diện truyền thống chính thống đặt ra. Ở đây, các đảng phái và thiết chế chính trị chính thống có vai trò nhất định, nhưng sẽ không thể dựa vào các chủ thể này và cũng không thể trao đặc quyền huy động hoặc tổ chức sự tham gia cho họ. Tính mở của một hệ thống còn có thể được thể hiện qua sự hiện diện của các nhóm cộng đồng, tổ chức xã hội dân sự và diễn đàn người tiêu dùng, cũng như cơ hội tham gia trực tiếp thông qua tham vấn công dân, các sáng kiến của công dân, trưng cầu dân ý và trao đổi qua công nghệ thông tin và công nghệ giao tiếp mới.

Thảo luận

Người dân được công nhận là có quyền và có cơ hội tham gia vào đời sống công tại địa phương. Trong nhiều trường hợp, sự can dự của người dân mang tính cụ thể, liên quan đến việc tiêu thụ một loại hình dịch vụ nào đó. Những việc can dự như vậy thường có tính ngắn hạn, chi phí cá nhân thấp, và đem lại phản hồi nhanh chóng từ phía tổ chức cung ứng dịch vụ tương ứng. Những trường hợp này thường giải quyết vấn đề lợi ích vật chất trực tiếp của người liên quan. Tuy nhiên, không phải mọi quá trình trao đổi kiểu này đều đem lại sự hài lòng của “khách hàng” – vì có thể do hạn chế của nguồn lực và chính sách – nhưng tiến trình nên có tính trực tiếp, đơn giản, ít đòi hỏi nhiều thời gian và sức lực. Mặc dù vậy, để nhìn nhận chính quyền địa phương như một nơi diễn ra hoạt động chính trị còn đòi hỏi mức độ can dự và tranh luận công phải có chiều sâu

hơn và ở cấp độ bền vững hơn. Quản trị địa phương tốt đòi hỏi phải có những cơ hội thảo luận ngoài tính chất chung của tính mở.

Mối quan tâm về cơ hội thảo luận công chính là một chủ đề trung tâm trong tầm nhìn của chủ nghĩa cộng đồng (*communitarian visions*) về các phẩm chất mà chính quyền và nền dân chủ ở cấp địa phương cần phải có. Theo một số nhà phê bình theo chủ nghĩa cộng đồng, vấn đề của chủ nghĩa tự do là nó chỉ khuyến khích dân chủ hời hợt mà có cơ sở xoay quanh hành động mặc cả vì lợi ích tự thân. Từ quan điểm của chủ nghĩa cộng đồng, cái cần phải có là một nền chính trị vì lợi ích chung, trong đó mọi người xung quanh cùng tìm kiếm giải pháp chung cho các vấn đề. Phán quyết đòi hỏi phải có sự chia sẻ kinh nghiệm và thảo luận tập thể dựa trên nguyên tắc cho-nhận. Các thiết chế chính trị phải được thiết kế làm sao để công dân có thể liên hệ lẫn nhau để thảo luận thay vì mặc cả trao đổi lợi ích. Về nguyên tắc, các thiết chế chính trị địa phương, với lợi thế tiếp cận các cộng đồng, có đủ khả năng để làm được điều đó.

Lãnh đạo dân sự cần cam kết về một nền chính trị thảo luận để kiểm soát xu hướng suy thoái thành một chế độ hẹp hòi chỉ có những chủ thể công và tư hoạt động theo lịch trình và kiếm tìm lợi ích của bản thân, không quan tâm đến những mối lo chung của cộng đồng. Tinh thần của thảo luận đòi hỏi phải chú ý đến việc thu hút những thành phần công chúng đa dạng hơn tham gia vào bối cảnh thảo luận.

Mít-tinh công cộng, diễn đàn cho giới trẻ hoặc người cao tuổi, hoặc họp tổ khu phố có thể cung cấp những công cụ phù hợp. Mỗi công cụ này đều có những hạn chế nhất định về mức độ truyền bá và phạm vi của các phản ứng mà chúng có thể nhận lại từ công dân. Trưng cầu dân ý theo hình thức trắc nghiệm – đi kèm với tranh luận có tổ chức – cũng là một sự lựa chọn. Một phương án khác là cải biến hệ thống bồi thẩm để phục vụ mục đích xem xét các vấn đề chính sách. Ở một vài quốc gia đã tiến hành thử nghiệm bằng cách tập hợp cư dân cùng chung sống và tách họ ra khỏi công việc bình thường. Sau đó, họ được yêu cầu đưa ra khuyến nghị về một loạt các vấn đề, và được tiếp cận với những lời khuyên của chuyên gia, dữ liệu và hỗ trợ hành chính khác. Cái hay của hai phương án sau cùng là ở chỗ những người bình thường không hoạt động chính trị cũng dễ dàng bị lôi cuốn tham gia vào các tiến trình thảo luận.

Năng lực hành động

Tính mở và thảo luận là rất có giá trị, nhưng sẽ mất đi khả năng đầy đủ của chúng trong một hệ thống thiếu năng lực hành động hiệu quả. Quản trị địa phương tốt đòi hỏi phải có năng lực hành động.

Hành chính chuyên nghiệp và hiệu quả sẽ tiếp tục là trọng tâm của quản trị địa phương tốt. Môi trường quản trị có thể rất đa dạng, và các mô hình tổ chức cụ thể có thể thay đổi nhưng một lượng lớn công việc quản lý thường nhật vẫn được thực hiện bởi chuyên viên, quản trị viên và các nhân viên khác. Từ quan điểm của công dân, việc

tiếp tục để những người này tiến hành nhiều công việc phức tạp đó đem lại nhiều lợi ích. Vấn đề ở chỗ là làm cách nào để kiểm tra được những sai phạm kinh điển thường xảy ra trong mọi hệ thống tổ chức phân phối dịch vụ, như sự vô cảm, cứng nhắc và trì hoãn. Nhiều “khách hàng” đã hài lòng, nhưng vẫn cần có các cơ chế để những ai không hài lòng thể hiện ý kiến của mình. Cần có các chương trình cải cách nhằm thử thách và kiểm soát sự tự mãn.

Tuy nhiên, năng lực hành động không chỉ đơn giản là đáp ứng được những mục tiêu cung ứng dịch vụ, dù rằng các mục tiêu đó là rất quan trọng. Nếu muốn đương đầu được với những vấn đề “tâm căn” như đói nghèo, đổi mới kinh tế, tình trạng thất nghiệp, môi trường suy thoái, tội phạm, thì cần có sự phối hợp các nguồn lực của chính phủ và của các chủ thể phi chính phủ từ xã hội dân sự. Một số chuyên gia sử dụng thuật ngữ “trao khả năng” để mô tả công việc trọng yếu này. Số khác cho rằng chính phủ đang được “tái phát minh” và có vai trò xúc tác. Sự phụ thuộc lẫn nhau của các lực lượng chính phủ và phi chính phủ trong việc đối phó với những thử thách kinh tế và xã hội đã tập trung sự chú ý vào vấn đề hợp tác và điều phối trong nội bộ chính phủ, cũng như giữa các chủ thể chính phủ và phi chính phủ.

Một biện pháp cho vấn đề điều phối vừa nhắc đến ở trên là thành lập một cơ quan áp đặt thực hiện mệnh lệnh và cưỡng chế với các chủ thể khác để cùng đạt tới mục tiêu chính sách của cơ quan ấy. Trong hoàn cảnh này, sự điều phối đã trở thành một loại hình quyền lực. Người dân bị điều phối qua việc bị ra lệnh trong một khung thứ bậc tham chiếu. Một cách tiếp cận khác, và cũng là cách mà bài viết này ủng hộ, là điều phối thông qua mạng lưới. Đạt được và duy trì được sự hợp tác thông qua thành lập các mối quan hệ có tiền đề là sự đoàn kết, lòng trung thành, niềm tin, và nguyên tắc “cho đi - nhận lại” thay vì hệ thống thứ bậc trên - dưới. Dưới mô hình mạng lưới, các tổ chức sẽ học cách phối hợp qua việc nhìn nhận giữa họ tồn tại sự phụ thuộc lẫn nhau; thông qua trao đổi, đàm phán và giao tiếp mở; và bằng cách phát triển một hệ thống kiến thức và kinh nghiệm chung. Kết quả của liên kết mạng lưới thành công sẽ tạo nên cam kết lâu dài với nhau và với các mục tiêu chung.

Tìm kiếm tính chính đáng mới

Trong bối cảnh có những dấu hiệu ngày càng cho thấy các công cụ chủ yếu của nền dân chủ đại diện đang trên đà suy thoái về phương diện khả năng lôi kéo công chúng và tạo ra niềm tin vào các quyết định của chính phủ, hiện nay có nhu cầu cấp thiết về đổi mới nền dân chủ đại diện qua việc mở cửa và gia tăng cơ hội tham gia của người dân. Chính quyền địa phương là nơi cung cấp một diễn đàn hữu hiệu và hấp dẫn hơn cho các bước tiến triển đó.

Quản trị trong thế kỷ XXI cần nhận ra các giới hạn hành động của nhà nước, cũng như quyền lực và sức sống của xã hội dân sự. Sự cung ứng dịch vụ hiệu quả và đối diện

với những vấn đề then chốt chính như phát triển kinh tế hoặc bảo vệ môi trường đòi hỏi có sự tham gia tích cực của xã hội dân sự. Các thiết chế của chính quyền địa phương sẽ cần phải có năng lực để sáng tạo, tạo điều kiện và khuyến khích.

Quyền lực mà nhà nước nắm giữ và thực thi thông qua quản trị địa phương vẫn có vai trò nhất định. Đổi mới quản trị dân chủ tức là đảm bảo tính chính đáng của quyền lực đó trong lúc thực thi. Chính quyền địa phương cung cấp một diễn đàn phù hợp và rất có tiềm năng để đạt được một thỏa thuận chính trị giữa nhà nước và xã hội dân sự. Để làm được điều đó, quản trị địa phương cần thay đổi phương thức hoạt động, nghĩa là cấp lãnh đạo chính trị và hành chính ở địa phương cần thay đổi cách tư duy. Lý thuyết dân chủ có thể chỉ ra các phương hướng mới. Chúng ta cần có những chính trị gia và quan chức thực tiễn biết cách làm thế nào để đạt tới mục tiêu ấy.

Đọc thêm

- Andrew, Caroline and Michael Goldsmith. 1998. "From Local Government to Local Governance – and Beyond?" *International Political Science Review* 19 (2): 101-117.
- Barker, Jonathan. 1999. *Street-Level Democracy: Political Settings at the Margins of Global Power*. West Hartford: Kumarian Press.
- Chandler, James A. and Terry Nichols Clark. 1997. "Local Government". In *The Encyclopedia of Democracy*, Larry Diamond, Juan Linz and Seymour Martin Lipset, eds. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? New Haven*: Yale University Press.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset. 1995. "Introduction: What Makes for Democracy". In *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Larry Diamond, Juan Linz and Seymour Martin Lipset, eds. Boulder: Lynne Rienner.
- Fisher, Julie. 1997. *Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Fishkin, James. 1991. *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Gastil, John. 1993. *Democracy in Small Groups: Participation, Decision Making, and Communication*. Philadelphia: New Society Publishers.
- Hill, Dilys M. 1974. *Democratic Theory and Local Government*. London: Allen and Unwin.
- International City/ County Management Association. *Local Government in Transition Countries: A Perspective for the Year 2000*. Washington, DC: ICMA.
- International IDEA. 1997. *Voter Turnout from 1949 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- International Republican Institute. 1998. *The Local Authority's Role in Economic Development*. Washington, DC: International Republican Institute.
- Judge, David, Gerry Stoker and Harold Wolman. 1995. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- King, Desmond S. 1997. *Rethinking Local Democracy: Government Beyond the Centre*. London: MacMillan Publishing Ltd.
- Klitgaard, Robert, Ronald Maclean-Abaroa and H. Lindsey Parris. 1999. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland: Institute of Contemporary Studies.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Lo, Fu-chen and Yue-man Yeung, eds. 1998. *Globalization and the World of Large Cities*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Magnusson, Warren. 1996. *The Search for Political Space: Globalization, Social Movements, and the Urban Political Experience*. Toronto: University of Toronto Press.

- Myers, Sondra, ed. *Democracy is a Discussion. Civic Engagement in Old and New Democracies*. New London: Connecticut College.
- Naidoo, Kumi. 1999. *Civil Society at the Millennium*. West Hartford: Kumarian Press.
- Natsios, Andrew. 1997. "An NGO Perspective". In *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, I. William Zartman and J. Lewis Rasmussen, eds. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Nickson, Andrew R. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Norris, Pippa. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norton, Alan. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- O'Meara, Molly. 1999. "Exploring a New Vision for Cities", in *State of the World*. Washington, DC: Worldwatch Institute.
- Schulz, Ann. 1979. *Local Politics and Nation-States: Case Studies in Politics and Policy*. Santa Barbara: Clio Books.
- Skocpol, Theda and Morris Fiorina, eds. 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Stewart, John. 1996. "Democracy and Local Government". In *Reinventing Democracy*, Paul Hirst and Sunil Khilnani, eds. Oxford: Blackwell Publishers.
- United Nations Development Programme. 1997. *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. New York: UNDP.
- United Nations Development Programme. 1996. "Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance". New York: UNDP.
- World Bank. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, DC: The World Bank.
- Wolman, Harold and Michael Goldsmith. 1992. *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*. Oxford: Blackwell Publishers.

2.

THIẾT KẾ CÁC HỆ THỐNG CHO DÂN CHỦ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG

BA TRƯỜNG HỢP ĐƯỢC NGHIÊN CỨU

THIẾT KẾ CÁC HỆ THỐNG CHO DÂN CHỦ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG

BA TRƯỜNG HỢP NGHIÊN CỨU

Sự phong phú của các quốc gia, khu vực, văn hóa và cộng đồng tạo nên nhiều bối cảnh trong đó quản trị địa phương được hình thành. Đơn cử, vai trò của quản trị địa phương trong hệ thống liên bang của một quốc gia lớn có thể khác với vai trò của quản trị địa phương ở các quốc gia nhỏ và tập quyền cao (*highly centralized*).

Chương này đưa ra tổng quan những lựa chọn về nguyên tắc thiết kế các thể chế cho quản trị địa phương, vạch ra những bối cảnh khác nhau ở cấp độ quốc gia, các loại hình cơ bản của dân chủ ở cấp địa phương và tiêu chuẩn thiết kế. Trong ba trường hợp được nghiên cứu, một số vấn đề chủ yếu trong thiết kế thể chế quản trị địa phương sẽ được tìm hiểu, đó là:

- Cuộc tranh luận về phân quyền, và trường hợp của Philippines;
- Phân quyền tài chính và những tác động tới chính sách tài khóa, phân bổ nguồn lực và quyền tự chủ ngân sách; và
- Những cân nhắc trong hệ thống liên bang và vai trò của hội nhập khu vực quốc tế trong cấu trúc và hoạt động của các tổ chức chính quyền địa phương.

2.1 Bối cảnh quốc gia

■ *Bối cảnh của dân chủ ở cấp địa phương thường bị bó buộc hoặc tạo điều kiện bởi các nguyên tắc đặt ra ở cấp độ quốc gia.*

Quy mô quản trị địa phương bị ảnh hưởng trực tiếp bởi mức độ trung ương tập quyền trong một quốc gia. Bối cảnh quốc gia xác định những loại quyết định được đưa ra ở địa phương trong tương quan với những quyết định được chỉ đạo (hoặc bị ràng buộc) bởi quyết định chính sách ở cấp độ quốc gia hay khu vực. Các thành phố có sự khác nhau đáng kể - thường trong một quốc gia hoặc một hoàn cảnh - về mức độ chuyển giao quyền lực và các loại hình trách nhiệm quản lý ở địa phương. Rõ ràng quy mô, chức năng, hoạt động và những thách thức của một thành phố mang tính toàn cầu như New York sẽ rất khác so với một mạng lưới các làng mạc nông thôn ở Tanzania. Tại một đất nước tương đối tập trung quyền lực vào trung ương như Pháp, với truyền thống tự trị địa phương lâu đời, các quận (*prefecture*) có sự khác biệt đáng kể so với khu vực đô thị mới hợp nhất của một xã hội đang trong quá trình chuyển đổi như Nam Phi.

Bối cảnh của các quốc gia trong đó việc hoạch định chính sách ở địa phương được tiến hành rất đa dạng, bao gồm:

- Hệ thống một đảng tập quyền cao ở trung ương, ví dụ như ở Trung Quốc;
- Hệ thống chính trị kết hợp (*integrated*) và tương đối đồng nhất, như ở Na Uy hay Nhật Bản;
- Các quốc gia tương đối nhỏ, như Áo hay Senegal, cùng với việc hoạch định chính sách ở cấp quận (huyện) (*district-level decision-making*);
- Hệ thống liên bang, như Úc, Brazil, Ấn Độ hay Mỹ, cùng với vai trò quan trọng của các bang;
- Hệ thống chính trị phân quyền cao (*highly-devolved*) với quyền lực địa phương mạnh, như Thụy Sĩ;
- Hệ thống chính trị phân quyền cao với quyền lực được chia cho các nhóm thiểu số và các nhóm tôn giáo, ví dụ như ở địa phương tự quản của người Canada gốc thổ dân châu Mỹ;
- Chính quyền địa phương tự trị trong bối cảnh tập quyền, như ở Hồng Kông; hoặc
- Các tình huống tranh chấp về chủ quyền, như Sudan, Nga (Chechnya) hay Yugoslavia (Kosovo).

Trong những bối cảnh quốc gia cụ thể, một số câu hỏi quan trọng về thiết kế các thể chế dân chủ ở cấp địa phương bao gồm:

- *Thẩm quyền.* Chính quyền đô thị thực hiện chính sách và đưa ra phần lớn các quyết định, hay chủ yếu chỉ thực hiện các chính sách đã được thảo luận và được đưa ra ở cấp cao hơn như Quốc hội hay cơ quan lập pháp tỉnh (hay bang, trong hệ thống liên bang)?
- *Năng lực tài chính.* Đặc điểm quan trọng nhất của hoạt động thu-chi và thẩm quyền tài chính (*revenue flow and fiscal authority*) là gì? Ai kiểm soát ngân sách?
- *Năng lực thực hiện chính sách.* Cấu trúc và hoạt động của chính quyền địa phương có tạo ra không gian chính trị (*political space*) cho các tổ chức xã hội dân sự và tất cả các chủ thể lớn khác có một vai trò được bảo đảm trong quá trình hoạch định chính sách ở địa phương không?
- *Phân quyền tới cấp thích hợp.* Quyền lực của một thành phố có thể được phân chia cho cấp mà có thể thực thi tốt nhất, ví dụ như phân quyền quyết định cho các phường, các nhóm cộng đồng hoặc các ban đặc biệt (*special panels*)?

Một ví dụ quan trọng trong việc thiết kế các thể chế quản trị địa phương chính là kinh nghiệm của Liên bang Nga. Hệ thống dân chủ mới ở cấp địa phương của Liên bang Nga có nguồn gốc trực tiếp từ bản Hiến pháp năm 1993, trong đó tuyên bố các đơn vị chính quyền địa phương độc lập với chính quyền trung ương. Đây là sự thay đổi đáng kể so với thời Liên Xô – thời kỳ mà các chính quyền địa phương trực thuộc thẩm quyền quản lý của Moscow và Đảng Cộng sản theo nguyên tắc “tập trung dân chủ”. Phần lớn các thiết kế của thể chế chính quyền địa phương hiện nay ở Nga được tạo ra bởi các nhà lập hiến từ trung ương. Tiền sĩ Liudmila Lapteva của Viện Hàn lâm Khoa học Nga lưu ý rằng chính quyền địa phương không phải là kết quả từ sáng kiến của người dân mà là từ hành động của chính quyền liên bang. Tới năm 1997, chính quyền đã thành lập hơn 12.000 thành phố. Tuy nhiên, không phải tất cả chính quyền các thành phố này đều được bầu bởi người dân địa phương, vì một số vùng của Liên bang Nga lãnh đạo thành phố được bổ nhiệm bởi chính quyền trung ương. Hơn nữa, một số trong những chính quyền thành phố đó gặp khó khăn với vấn đề độc lập và thẩm quyền về tài chính, do đó làm giảm tính độc lập của họ với các cơ quan nhà nước ở cấp trên. Vấn đề này ngày càng nghiêm trọng do sự không rõ ràng trong luật của liên bang về việc phân quyền cho các thành phố.

Một khía cạnh quan trọng trong việc tăng cường dân chủ ở cấp địa phương ở Liên bang Nga là sự phát triển của một xã hội dân sự năng động, có thể giúp tạo ra nhu cầu cho dân chủ ở cấp địa phương từ phía dưới lên. Sự vắng mặt của một xã hội dân sự vững chắc làm hạn chế sự tham gia của người dân trong các vấn đề địa phương và gây cản trở cho việc tham gia vào các vấn đề quan trọng như phát triển ngân sách cộng đồng. Phát triển xã hội dân sự cần có sự giúp đỡ và xây dựng dựa trên kinh nghiệm của các tổ chức như Ủy ban nhà ở, hội thanh niên và doanh nghiệp tư nhân địa phương. Ở Novgorod, St. Petersburg và Moscow, chính quyền địa phương đã có những thành công trong việc phát triển hợp tác chiến lược với các doanh nghiệp, điều này giúp phát triển, chẳng hạn như sự tham gia của cộng đồng trong quá trình lập kế hoạch và thực hiện. Nếu nền dân chủ non trẻ của Nga muốn tồn tại, cần chú trọng vào đào tạo và nâng cao năng lực của các đô thị đã cải tổ để tạo điều kiện cho chính quyền địa phương làm việc hiệu quả hơn, và các tổ chức xã hội dân sự cũng có thể tham gia giúp đỡ. (Xem bài viết “Quản trị địa phương ở Liên bang Nga” của TS. Liudmila Lapteva trên website của IDEA www.idea.int/ideas_work/11_political_local.)

2.2 Các loại và hình thức cơ bản

■ Từ hệ thống Thị trường tới hội đồng khu vực, có sự đa dạng lớn về loại và hình thức quản trị địa phương.

Như đã nêu ở chương Một, dân chủ ở cấp địa phương bao gồm cả các cơ quan của chính quyền địa phương (như Thị trường, hội đồng, Ủy ban và hệ thống quản lý hành chính) cũng như các mối quan hệ giữa các viên chức và xã hội dân sự tách biệt với chính quyền. Với sự hiểu biết rộng rãi về dân chủ ở cấp địa phương, có hai nền tảng cơ bản tạo nên các lựa chọn gây ảnh hưởng tới các loại và hình thức cơ bản của dân chủ ở cấp độ này.

- *Lựa chọn thể chế và đổi mới thể chế (institutional choices and institutional innovation)* có thể giúp tăng cường sự tham gia và thúc đẩy quản lý xung đột. Các tổ chức chính trị phản ánh các quy tắc thống nhất. Trong chính thể địa phương, một trong những đòn bẩy quan trọng của thực hiện dân chủ là hệ thống bầu cử (xem Chương Bốn).
- *Lựa chọn thủ tục (procedural choices)* có thể bao gồm quá trình tham gia theo các vấn đề cụ thể như các cuộc họp của thị trấn, ngân sách cộng đồng, nỗ lực tiếp cận của thanh niên hay nữ giới, hay thực hiện các biện pháp phi chính thức như quyền phát biểu ý kiến tại Tòa thị chính (xem Chương Năm)

Lưu ý hai loại lựa chọn cơ bản trên, chúng ta có thể đi xem xét sáu loại hình cơ bản của dân chủ ở cấp địa phương khác:

- *Hệ thống Thị trưởng mạnh (strong mayoral systems)*. Trong các hệ thống Thị trưởng mạnh, một cá nhân duy nhất được bầu làm lãnh đạo của thành phố và cá nhân này nắm thẩm quyền rộng (và mạnh). Thị trưởng thường được bầu làm một hoặc nhiều nhiệm kỳ, và có thể tham gia vào cả quá trình hoạch định chính sách công và làm đại diện cho các giá trị, đặc điểm và văn hóa của một thành phố. Những nhà Thị trưởng này cũng là người điều hành, chỉ đạo và quản lý bộ máy quan chức. Thị trưởng có sức mạnh thường xuất hiện trong các thành phố lớn, nơi các cơ hội tham gia trực tiếp bị giới hạn bởi kích thước đô thị. Moscow được xem như là một thành phố trong đó Thị trưởng là một viên chức dân cử có quyền lực làm lu mờ các quan chức khác.
- *Hệ thống hội đồng mạnh hay hệ thống nghị viện mạnh*. Trong một số thành phố, một cơ quan gồm các ủy viên hội đồng nắm quyền lực lớn nhất. Những hội đồng được bầu có thẩm quyền lập pháp và ở nhiều trường hợp điều hành tập thể bộ máy viên chức hành chính. Hệ thống hội đồng mạnh hay hệ thống nghị viện thường có đặc điểm là tuyển mộ một nhà quản trị thành phố chuyên nghiệp để điều hành các công việc của thành phố và vị này chịu trách nhiệm trước hội đồng. Amsterdam được điều hành bởi hội đồng thành phố và một nguyên lão viện (*college of aldermen*). Hội đồng có thẩm quyền cao nhất trong thành phố Amsterdam và chịu trách nhiệm cho các quyết định quan trọng. Có tất cả 45 ghế trong hội đồng, được bầu ra bốn năm một lần với sự tham gia của các đảng chính trị khác nhau. Thị trưởng của Amsterdam sẽ được bổ nhiệm bởi quốc vương Hà Lan và làm chủ tịch hội đồng nhưng không có quyền bỏ phiếu chính thức.
- *Thẩm quyền do bổ nhiệm*. Dù ít phổ biến hơn trước song một số thành phố vẫn được quản lý bởi chính quyền (thường là Thị trưởng hay quận trưởng) được bổ nhiệm (ví dụ như không qua bầu cử) bởi chính quyền của tỉnh hoặc quốc gia. Loại hình quản trị địa phương này thường tồn tại ở các quốc gia có hệ thống trung ương tập quyền cao hoặc các hệ thống chính quyền mạnh ở cấp vùng hoặc tỉnh. Chính sách được đơn giản thực hiện bởi các chính quyền

được bổ nhiệm. Nếu một thành phố rơi vào tình trạng phá sản về mặt tài chính hay khủng hoảng, chính quyền trung ương sẽ bổ nhiệm một nhà quản trị tạm thời cho tới khi vấn đề được giải quyết và thẩm quyền có thể được trao lại cho viên chức được bầu. Ở Trung Quốc, nhà quản trị của những khu vực đặc biệt được bổ nhiệm bởi chính quyền Bắc Kinh, chịu trách nhiệm trước chính quyền trung ương thông qua Đảng Cộng sản và các kênh chính phủ.

- *Hệ thống phường hoặc quận.* Một số thành phố lớn mang đặc điểm của việc quản trị phi tập trung cao, ở đó các khu vực đô thị lớn được quản lý theo phường hay quận (khu phố hoặc các vùng lân cận) và hưởng thẩm quyền được chuyển giao (*devolved*) hoặc được ủy nhiệm (*delegated*) (Thẩm quyền đã được chuyển giao nhìn chung không thể thu hồi, trong khi thẩm quyền được ủy nhiệm thì có thể bị thu hồi bởi các cấp chính quyền cao hơn). Tương tự như hệ thống liên bang ở cấp quốc gia, hình thức quản trị này được dựa trên sự phân chia thẩm quyền trong một khu vực rộng. Thành phố New York có một cơ quan giữ thẩm quyền trung tâm nhưng cũng có năm quận được hưởng thẩm quyền đặc biệt, có các vị trí được bầu cử với thẩm quyền hành chính thực sự mạnh.
- *Hội đồng vùng.* Nhiều thành phố ngày nay là sự pha trộn tổng hợp của các thị trấn và làng mạc nhỏ hơn mà vốn đã từng tồn tại trước khi đô thị hóa và phát triển kinh tế. Ở một số trường hợp, các khu vực đô thị lớn vẫn thừa nhận những ranh giới lãnh thổ cũ và quyền tự quản địa phương tồn tại từ trước của những thị trấn nhỏ này, nhưng cần thiết phải điều phối việc xây dựng và thực thi chính sách dựa trên những thẩm quyền tài phán thống nhất. Hội đồng vùng là tập hợp các cơ quan chức năng – ví dụ như một diễn đàn Thị trưởng khu vực – làm việc cùng nhau để phối hợp chính sách trong các vấn đề như mạng lưới giao thông vận tải hoặc mở rộng tăng trưởng kinh tế và việc làm. Ví dụ, ở Ghana có 110 hội đồng khu vực với thẩm quyền có được qua bầu cử.
- *Nền dân chủ trực tiếp.* Một số khu vực thành phố bỏ qua các nhà lãnh đạo quốc gia hoặc hội đồng nghị viện/quốc hội và đưa ra các quyết định chỉ thông qua sự tham gia trực tiếp của người dân, hoặc thông qua một cuộc trưng cầu dân ý hay các cuộc họp thôn xóm, khu phố. Viên chức hành chính thực hiện các quyết định mà người dân đưa ra. Như ở Thụy Sĩ, nước này bao gồm 23 bang (*canton*), mỗi bang và đơn vị mang nửa quy chế bang (có ba đơn vị như vậy vì những lý do lịch sử) có Hiến pháp, nghị viện, chính phủ và tòa án riêng của mình. Dân chủ trực tiếp dưới các hình thức của Landsgemeinde, hay các cuộc họp ngoài trời của người dân, tồn tại ở những bang như Appenzell Innerrhoden và Glarus; trong tất cả các bang khác, cử tri đưa ra quyết định qua thùng phiếu. Tất cả các bang được chia thành các thành phố hay xã. Khoảng một phần năm của 2,900 đô thị có nghị viện riêng; tại bốn phần năm còn lại, quyết định được đưa ra bởi quá trình dân chủ trực tiếp ở hội đồng địa phương. Loại hình quản trị này bị giới hạn bởi kích thước của thành phố mặc dù sự

phát triển trong công nghệ thông tin truyền thông như Internet có thể dẫn đến nhiều khả năng hơn cho quản trị dân chủ trực tiếp (Xem mục 5.7).

2.3 Tiêu chí so sánh

■ *Kích thước, mật độ tập trung và đặc điểm dân cư sinh sống là những tiêu chí quan trọng cho việc so sánh các mô hình thành phố.*

Một yếu tố quan trọng trong việc so sánh các mô hình thành phố trên thế giới chính là kích thước, nhưng cụ thể là mật độ tập trung trong tương quan với quy mô dân số và diện tích. Dù điều này có thể không đúng trong tất cả các trường hợp nhưng đại đa số vẫn tin rằng mật độ dân số càng cao thì thách thức cho việc quản lý đô thị cũng nhiều hơn. Các quy tắc chi phối quan hệ xã hội ở những khu vực có mật độ dân số dày đặc phải tính đến sự tương tác chặt chẽ của các cộng đồng và đẩy mạnh hợp tác và quản lý xung đột. Vì lý do đó, các thành phố lớn dễ có khả năng bị chia nhỏ và phân cấp thành các khu đô thị nhỏ hơn như quận, khu, tổ dân cư và các đơn vị kết hợp khác. Một khái niệm hữu ích trong số các thể loại quản trị thành phố đó là quản trị lớp lồng (*layered or nested*). Có những lớp quản trị khác nhau ở các cấp khác nhau trong các thành phố lớn, nói cách khác, cách quản trị này là một hệ thống vòng tròn đồng tâm, với mỗi vòng tròn đại diện cho một cấp độ chính phủ rộng hơn và lượng dân số lớn hơn. Người ta tin rằng, quyết định nào có thể thực hiện ở cấp độ gần với người dân nhất thì nên tiến hành ở đó.

Đánh giá kích thước của một đô thị giúp chúng ta tìm ra được những khả năng tự quản trị trong bối cảnh quốc gia và sự chuyển giao quyền lực trong một thành phố tới các hội khu phố, các ban cộng đồng, hiệp hội chủ sở hữu tài sản, hay các nhóm dân sự. Chúng ta cần phải xem xét những cách thức tương tác giữa chính quyền địa phương và kích thước của khu vực thành phố sẽ đem lại lợi ích hay không cho quá trình thực hiện dân chủ hóa như một tiêu chuẩn thiết kế. Những ví dụ sẽ được đưa ra ở Chương Bốn và Chương Năm.

Một tiêu chí khác để đánh giá chính là *các đặc điểm dân cư sinh sống (settlement patterns)*. Một vấn đề cốt yếu đối với bất kỳ đô thị nào là các đặc điểm dân cư sinh sống và bản sắc văn hóa xã hội của khu dân cư, quận và khu vực khác. Hình thức định cư này thường xảy ra không chính thức, tuy nhiên trong một số trường hợp (như ở Cape Town), những đặc điểm dân cư sinh sống của các nhóm dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo là kết quả của những chính sách cụ thể. Nhiều thành phố hiện nay mang đặc tính đa dạng văn hóa quốc tế, là nơi mà sự đa dạng và đa sắc tộc là khía cạnh nổi bật của bản sắc một khu dân cư. Khi những đặc điểm dân cư sinh sống có sự trùng hợp ngẫu nhiên với các cộng đồng dân tộc, chủng tộc, tôn giáo, sẽ có những vấn đề phát sinh về sự công bằng và sự phân bổ công vụ - ví dụ như hoạt động của cảnh sát - và mối liên hệ giữa hệ thống thuế và sự phân phối dịch vụ. Mối quan hệ trong và giữa các cộng đồng với các

quan chức cấp thành phố rất quan trọng trong tình huống như vậy.

Ví dụ, ở Los Angeles, một thành phố đa sắc tộc lớn với sự bất bình đẳng về kinh tế cao, có sự căng thẳng liên tục giữa khu vực thịnh vượng hơn (như ở Bel-Air) và khu vực có nhiều bất lợi hơn, đặc biệt là phía Nam Los Angeles và Watts. Năm 1993, các cuộc bạo loạn nổ ra sau vụ việc bạo lực dã man của cảnh sát ở Watts và ở các cộng đồng khác sau sự cố sử dụng vũ lực của cảnh sát (vụ Rodney King). Ngày nay, một số công dân của Bel-Air tìm cách ly khai (hoặc tách riêng) khỏi thành phố bởi họ cho rằng họ bị đánh thuế nặng và không được hưởng dịch vụ từ thành phố dù họ có những đóng góp vào ngân quỹ chung.

Những đặc điểm khác cũng rất quan trọng. So sánh kích thước của các thành phố và những khía cạnh đánh giá về kích thước do có liên quan tới sự tham gia và quản lý xung đột không phải đơn giản chỉ là vấn đề ảnh hưởng tích cực hay tiêu cực của quy mô (ví dụ như quan niệm truyền thống cho rằng quy mô nhỏ sẽ giúp liên kết người dân với chính phủ tốt hơn). Thay vào đó, vấn đề nằm ở chỗ, kích thước của thành phố liên quan tới một số đặc điểm nhất định có thể giúp các nhà hoạt động thực tiễn và các công dân có thể đặt mình vào những hoàn cảnh để so sánh và xác định được các đặc điểm khác biệt. Ví dụ như xem xét những biến số sau có thể cho thấy đặc điểm của các thành phố khác nhau.

- *Cơ sở kinh tế.* Cơ sở kinh tế của thành phố là gì? Ví dụ, du lịch có phải là một nguồn thu thuế lớn? Có một nhà sản xuất hay khu vực kinh tế nào chiếm ưu thế?
- *Giao diện.* Giao diện và sự phân chia ranh giới của thành phố là gì? Có sự khác biệt nào về vật lý để xác định được ranh giới của đô thị?
- *Chức năng.* Thành phố có phải là thành phố trung tâm, hay là một thành phố ở tỉnh? Hoặc là một thủ đô với số lượng lớn các nhân viên làm việc trong lĩnh vực công?
- *Vị trí.* Thành phố ở gần hay xa so với biên giới của quốc gia? Thành phố được tập trung lại hay các khu vực đô thị bị phân tán theo vật lý và địa lý?

Bảng 6

Phân loại các vùng đô thị theo kích thước

Siêu đô thị (nhiều hơn 10 triệu dân): Những thành phố này đặt ra những thách thức về khả năng tự trị của cộng đồng địa phương, khả năng quản lý hành chính, hệ thống giao thông vận tải, sự bất bình đẳng trong nền kinh tế xã hội và sự phát triển. Nơi có tốc độ phát triển của các siêu đô thị mới cao hơn cả là ở châu Phi và châu Á - những khu vực đô thị hóa mạnh nhất, nhưng ở một số vùng khác lại thấp hơn, ví dụ như Đông Âu và Nam Mỹ, nơi phần lớn đã trải qua quá trình đô thị hóa. Ví dụ như tại Mexico, tốc độ gia tăng dân số ở các thành phố đã bắt đầu chậm lại; tại thành phố Mexico, tốc độ gia tăng dân số đã giảm trong thời kỳ từ năm 1980 đến 1999.

- **Đô thị lớn** (từ 1-10 triệu cư dân): Những đô thị lớn cũng phải đối mặt với nhiều vấn đề như các siêu đô thị, song với một phạm vi nhỏ hơn. Nhiều thủ phủ của các tỉnh thành, quận huyện nằm trong danh mục này, ngoài ra còn có thủ đô của nhiều quốc gia. Dân số tăng nhanh đặt ra những thách thức về sự phát triển, mất mỹ quan đô thị, các khu ổ chuột và thách thức hệ thống giao thông, y tế, vệ sinh môi trường, giáo dục và vấn đề trong cung ứng các dịch vụ khác. Những thành phố này cũng ngày càng bị ảnh hưởng bởi quá trình toàn cầu hóa, bị buộc phải cạnh tranh về đầu tư và tạo công ăn việc làm trên trường quốc tế. Ví dụ điển hình cho loại này là thành phố phát triển nhanh nhất châu Phi – Durban, Nam Phi.
- **Đô thị** (từ 40.000 đến một triệu dân): Những thành phố như vậy là đủ lớn để nảy sinh những vấn đề và mang những đặc điểm của một vùng đô thị rộng lớn, nhưng theo nhiều khía cạnh lại mang tính truyền thống và gần giống một thị trấn nhỏ hơn. Những đô thị này rất có nguy cơ phụ thuộc hoàn toàn vào duy nhất một bộ phận của nền kinh tế, hoặc một ngành nhất định hay thậm chí một công ty. Song các doanh nghiệp nhỏ thường phát triển mạnh mẽ tại các thành phố loại này và những vấn đề về giao thông vận tải có thể ít nghiêm trọng hơn.
- **Thị trấn** (từ 5.000 đến 40.000 dân): Đời sống đô thị có tồn tại trong một thị trấn nhưng song song với nó là những truyền thống và đặc điểm bắt nguồn từ nông thôn. Ủy viên Hội đồng và các nhà quản lý đô thị là những người đưa ra nhiều quyết định khó khăn tại các thị trấn này, mặc dù vai trò của Thị trường vẫn rất quan trọng. Những thị trấn cũng thường phụ thuộc vào hệ thống chính quyền cấp quận huyện hoặc quốc gia về tổng thu nhập và các dịch vụ.
- **Các thị trấn, làng nhỏ** (ít hơn 5.000 dân): Các thị trấn, làng nhỏ thường xây dựng hệ thống chính quyền theo lối truyền thống và liên kết thành mạng lưới lớn hơn. Theo cách tổ chức chính quyền như vậy, sự tham gia trực tiếp của người dân được tối đa hóa. Song những khía cạnh thực tiễn của nền dân chủ tại các làng nhỏ có thể khá tương đồng với vai trò của các Hội đồng khu vực trong một siêu đô thị. Có nghĩa là quy mô tuy quan trọng nhưng nền chính trị địa phương còn phụ thuộc nhiều hơn vào mức độ quyền hạn được trao cho một chính quyền địa phương hơn là kích thước thực của vùng đô thị đó.

2.4 Phân quyền

- Phân quyền cho phép các cơ quan chính quyền địa phương có quyền lực để khởi xướng, tài trợ và thực hiện các chương trình dành cho phát triển địa phương.

Phân quyền để cập đến việc trao thêm quyền lực cho các quận huyện hay các thành thị. Trong báo cáo gần đây của UNDP về vai trò của các Thị trường trong phân quyền có ghi chú rằng:

Khoảng 70 quốc gia đang tích cực tiến hành cải cách chính trị nhằm vào phân quyền và các chính quyền đô thị, nhiều nơi trong số đó mới gần đây còn chưa phải là những chính quyền do bầu cử. Tuy vậy, ở một số quốc gia khác, ý chí chính trị để thực hiện các phương pháp phân quyền mạnh mẽ chưa theo kịp với những tu chính Hiến pháp đã được ban hành về việc trao nhiều quyền lực hơn cho các cấp địa phương.

Phân quyền thường liên quan tới sự cần thiết phải cải cách sâu rộng những mối quan hệ giữa các cơ quan chính phủ. Quá trình cải cách này thường thách thức những lề thói cố hữu, sự cố thủ của các nhóm lợi ích, các đối tượng có quyền lực, sự trì trệ của các tổ chức hiện hành, và sự thiếu ý chí để thay đổi. Với góc nhìn từ địa phương lên, phân quyền thường gặp thử thách từ những cách thức mà chính quyền trung ương bỏ qua hoặc làm suy yếu chính quyền địa phương. Với góc nhìn từ cấp độ quốc gia, phân quyền đôi khi được cho là một cách làm yếu đi thẩm quyền và hiệu lực của chính quyền trung ương khi đưa ra các quyết định khó khăn vì lợi ích của đất nước (đôi khi làm thiệt hại lợi ích của một số đối tượng địa phương).

Một số vấn đề lớn trong phân quyền bao gồm:

- *Các quan hệ thứ bậc (hierarchical relations).* Sự tương tác giữa chính quyền quốc gia, khu vực, tỉnh và thành phố.
- *Năng lực và thẩm quyền.* Mức độ của các quyết định chính về ban hành một chính sách và mức độ trách nhiệm thực hiện chính sách của bất kỳ cấp chính quyền nào.
- *Tính tự trị về chính trị.* Các quyết định có thể được đưa ra ở cấp địa phương mà không có sự ảnh hưởng, can thiệp hay hỗ trợ từ các cấp chính quyền khác hay không.
- *Độc lập về tư pháp và tự trị pháp lý.* Mức độ mà các thể chế và quá trình pháp luật có thể gây ảnh hưởng tới việc ra quyết định của chính quyền địa phương.
- *Các dòng tài chính và năng lực tạo nguồn thu.* Khía cạnh tài chính của việc hoạch định chính sách liên quan tới thu nhập của chính quyền và thuế khóa.
- *Quản trị hợp tác.* Các cấu trúc và quá trình điều hòa quản trị theo chiều dọc (từ tầm quốc gia tới địa phương hoặc từ dưới lên), hoặc theo chiều ngang (từ các khu vực ở nhiều cấp chính quyền).
- *Tăng lớp và cấp độ tham gia.* Mức độ tham gia ở các cấp quản trị khác nhau cũng có thể giúp đỡ hoặc ảnh hưởng tới việc hoạch định chính sách của các cấp chính quyền khác.

Trường hợp phân quyền và sự tham gia của người dân ở Philippines – một trong những nền dân chủ mới thành công nhất ở các quốc gia đang phát triển – là một ví dụ tốt về sự tác động lẫn nhau giữa phân quyền và dân chủ hóa có thể đem lại lợi ích cho cả quốc gia nói chung. Như Prosperpina Tapales trình bày trong phần nghiên cứu trường hợp ở phần sau, phân quyền ở Philippines là một thử nghiệm thành công. Chương trình được quy định tại Bộ luật về Chính quyền Địa phương năm 1991, trong đó thiết lập các cơ quan đặc biệt ở các cấp chính quyền khác nhau để giải quyết những vấn đề chính sách công như nhu cầu của địa phương về y tế, vệ sinh môi trường, giáo dục và phát triển kinh tế. Đặc biệt, thành công đó là nhờ sự đánh giá hiệu quả của các cấp chính

quyền trong ngành dịch vụ. Tuy vậy, vấn đề đổi mới chính là lần đầu tiên đưa vào áp dụng những cách thức thiết thực để tăng cường sự tham gia của người dân; những nỗ lực này đã tạo cơ hội cho người dân trực tiếp học hỏi cách làm việc cùng nhau để giải quyết các vấn đề của cộng đồng.

Bảng 7

Ưu và nhược điểm của sự phân quyền

Ưu điểm

- **Tự quản (self-government).** Trong một hệ thống mang đặc tính phân quyền cao, người dân được tiếp cận gần nhất với các quyết định. Điều này càng thúc đẩy việc hiện thực hóa quyền tự trị và tối đa hóa các giá trị dân chủ trong quá trình tham gia, sự hòa nhập và khả năng chịu trách nhiệm.
- **Đa nguyên dân chủ (democratic pluralism).** Ít khả năng xảy ra trường hợp một đảng kiểm soát toàn bộ hệ thống chính quyền trong một quốc gia; sự phân quyền tạo điều kiện thuận lợi cho đa nguyên dân chủ.
- **Hiệu quả của nền kinh tế.** Sự phân quyền có thể thúc đẩy hiệu quả của nền kinh tế, vì nó tạo điều kiện hình thành quan hệ đối tác chặt chẽ hơn giữa chính quyền và các doanh nghiệp.
- **Các mục tiêu vùng.** Việc xác định và thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của vùng có thể trở nên dễ dàng hơn nếu quyền hạn được trao cho cấp địa phương
- **Các quan hệ đối tác hiệu quả.** Hệ thống chính quyền địa phương có thể linh hoạt hơn trong việc hình thành quan hệ đối tác tốt giữa các cơ quan hoạch định và thực thi chính sách hiệu quả nhất, ví dụ như các tổ chức phi chính phủ tại địa phương.

Nhược điểm

- **Nền kinh tế kém hiệu quả.** Một vài người cho rằng sự phân quyền khiến nền kinh tế kém hiệu quả do khả năng điều phối và thực hiện chính sách kinh tế ở cấp quốc gia của chính quyền trung ương bị xóa bỏ.
- **Thiếu hụt các chuẩn mực chung.** Sự phân quyền tạo điều kiện cho sự thiếu hụt các tiêu chuẩn thống nhất giữa các khu vực được trao quyền, khiến cho lợi ích khu vực phát triển mạnh theo hướng khó kiểm soát hơn.
- **Chênh lệch về kinh tế - xã hội.** Sự chênh lệch lớn về kinh tế và xã hội giữa các khu vực có nhiều cơ hội nảy sinh. Điều này có thể gây ra hậu quả như sự phá sản của thành phố hoặc các nền kinh tế khu vực bị suy yếu
- **Khoảng cách về nguồn lực.** Trong một vài trường hợp, sự phân quyền có thể dẫn đến tình huống tuy quyền hạn được giao phó hợp pháp nhưng không đi kèm nguồn lực nào, dẫn đến thất bại trong việc trao quyền.
- **Rào cản đối với sự tham gia của người dân.** Đôi khi xảy ra trường hợp có quá nhiều cấp hoạch định chính sách và tình trạng quan liêu phổ biến ở các cấp chính quyền lại tạo ra rào cản đối với các tổ chức dân sự và sự tham gia của người dân.
- **Tính thống nhất của quốc gia kém.** Sự phân quyền có thể làm yếu đi tính thống nhất của quốc gia, dẫn đến giảm sút lòng trung thành với chính quyền trung ương và có khả năng nảy sinh chủ nghĩa ly khai.

2.5 Chính sách tài chính

■ Cân đối ngân sách, các đặc điểm thuế khóa và chi tiêu liên quan tới việc thúc đẩy và phát huy dân chủ ở cấp địa phương

Một trong những vấn đề gây tranh cãi nhất trong tự quản địa phương là khả năng chính quyền địa phương có thể tạo ra thu nhập và sử dụng ngân sách của họ. Cân đối ngân sách và các đặc điểm thuế khóa và sự chi tiêu – chính sách tài chính – được gắn kết với việc thúc đẩy và phát huy dân chủ ở cấp địa phương. Nếu không có đủ nguồn tài lực – mà được chính quyền địa phương tạo ra hay được cấp bởi chính phủ trung ương hay chính quyền tỉnh – thì dân chủ ở cấp địa phương không thể phát triển mạnh. Vấn đề đặc biệt nghiêm trọng khi các khu vực địa phương tạo ra phần quan trọng nguồn lực quốc gia nhưng nguồn thu này lại bị phân phối sang những nơi khác. Một số nguyên tắc của chính sách tài chính có thể tóm tắt như sau:

- *Công bằng* trong thu thập và phân bổ nguồn tài nguyên quốc gia;
- *Nhận thức và bảo vệ người dân địa phương khỏi những tác dụng phụ từ môi trường* do việc khai thác các nguồn tài nguyên gây ra – như khai thác mỏ hay dầu khí
- *Minh bạch* trong thu và chi các nguồn tài nguyên;
- *Trách nhiệm giải trình* đảm bảo rằng các nguồn công quỹ được chi tiêu nhằm phục vụ lợi ích cộng đồng;
- *Sự tham gia của cộng đồng* trong quá trình lập ngân sách;
- *Sự công bằng (equity)* trên khắp các thành phố về các mức thuế và chi tiêu bình quân đầu người; và
- *Hỗ trợ kỹ thuật* để chính quyền địa phương có thể quản lý tài chính công.

Điểm cuối cùng nhấn mạnh tầm quan trọng của vấn đề dường như chỉ mang tính kỹ thuật – như tài chính thành phố - cho dân chủ ở cấp địa phương. Hiểu biết và tác động đến các đặc điểm thu và chi là rất quan trọng để đảm bảo trách nhiệm giải trình và tính minh bạch. Biết cách làm như thế nào để có và từ đâu dòng tiền đi ra chính là vấn đề cốt yếu đối với những người quan tâm tới chất lượng của nền dân chủ ở cấp địa phương.

Phân nghiên cứu trường hợp của Arno Loessner ở phần sau làm nổi bật lên những bài học liên quan tới phân quyền tài chính, bao gồm:

- Dân chủ và quản trị địa phương cần được tăng cường cùng với phân quyền tài chính mà không làm giảm đi lợi ích có được từ các hoạt động phối hợp ở trung ương.

- Các nguyên tắc rõ ràng và đáng tin cậy cần được thực hiện để phân công trách nhiệm cung ứng dịch vụ.
- Quan hệ đối tác theo chiều dọc (giữa các cơ quan chính phủ) và ngang (liên ngành) rất quan trọng nhằm củng cố quan hệ đối tác giữa các cấp chính phủ.
- Chi phí của các dịch vụ do địa phương cung cấp thường phải được trang trải đủ bằng nguồn thu thuế và phí sử dụng tại địa phương. Để đạt được điều này, cần phải trao đủ thẩm quyền pháp lý cho chính quyền địa phương để đảm bảo quyền thu thuế có hiệu lực.
- Giúp đỡ từ chính phủ trung ương tới chính quyền địa phương phải kịp thời và dễ dự đoán, ổn định.

2.6 Các liên kết vượt đường ranh giới

▪ *Càng ngày, các hệ thống quản trị địa phương cần tìm hiểu phương thức quản lý ảnh hưởng của việc hoạch định và thực hiện chính sách được đưa ra vượt khỏi các đường ranh giới.*

Ngày nay, nhiều hệ thống chính quyền địa phương phải lưu ý tới không chỉ bối cảnh quốc gia mà còn có cả sự ảnh hưởng của quản trị bên ngoài ranh giới. Điều này đặc biệt đúng đối với vấn đề hội nhập khu vực quốc tế, ví dụ như trong EU. Các tổ chức siêu quốc gia như EU tham gia vào nhiều hoạt động có liên quan trực tiếp tới việc hoạch định chính sách và chức năng cung ứng dịch vụ của các chính quyền địa phương, đơn cử:

- Thiết lập các tiêu chuẩn hoặc các quy định mà các chính quyền địa phương phải thích ứng;
- Quản lý sự phụ thuộc lẫn nhau xuyên biên giới và tạo điều kiện phát triển trong tiểu vùng;
- Cho phép di chuyển lao động;
- Thiết lập tiêu chuẩn cho nơi làm việc;
- Thiết lập tiêu chuẩn cho những hậu quả môi trường của ngành công nghiệp;
- Cung cấp các nguồn tài lực dưới hình thức tài trợ và trợ cấp; và
- Cung cấp chuyên môn kỹ thuật.

Các tổ chức siêu quốc gia như EU cũng có thể làm suy yếu các chính phủ cấp quốc gia. Nguyên tắc chuyển giao thẩm quyền cho cấp cơ sở đã được đề cập từ trước là một nền tảng cho việc hoạch định chính sách của EU và nguyên tắc này được củng cố bởi các điều khoản quy định trong Hiến chương châu Âu về Tự quản Địa phương.

Nhưng cũng có nhiều trường hợp mà trong đó sự hợp tác và phối hợp xuyên biên giới là cần thiết cho việc quản trị diễn ra tốt. Điều này đặc biệt đúng ở những khu vực giáp ranh có chung một nguồn tài nguyên, như một con sông hoặc cửa sông, cửa biển, hoặc nơi có mức độ di trú qua biên giới quốc tế cao.

Quản trị địa phương còn có những đặc tính đặc biệt khi các khu vực đô thị nằm vắt qua biên giới các quốc gia độc lập, có chủ quyền. Một trong những ví dụ điển hình của hợp tác xuyên biên giới chính là giữa San Diego, California (Hoa Kỳ) và Tijuana, một thành phố đô thị hóa nhanh chóng ở biên giới Mexico. Trong bài tiểu luận ở phần sau Carlos Juárez cho thấy hợp tác xuyên biên giới trong khu vực này phải đối mặt với nhiều thách thức do sự phụ thuộc lẫn nhau về tự nhiên, kinh tế và văn hóa. Trong lĩnh vực kinh tế, việc quản lý vấn đề cung ứng lao động và di trú bất hợp pháp rất quan trọng. Giáo dục cho những công dân nói tiếng Tây Ban Nha ở San Diego cũng rất cần thiết, đòi hỏi sự hợp tác từ các quan chức của hai bên. Tương tự, sự phụ thuộc lẫn nhau về môi trường – đặc biệt là nước, không khí, quản lý nước thải và xử lý chất thải – đòi hỏi việc hoạch định chính sách mang tính bao quát tập thể. Ông lập luận rằng ở nhiều tình huống thành phố nằm cạnh biên giới quốc tế, các thể chế dân chủ xuyên biên giới cần phải thực hiện quản trị mạch lạc và hiệu quả.

NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG

QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG, PHÂN QUYỀN VÀ SỰ THAM GIA CỦA NGƯỜI DÂN Ở PHILIPPINES

Proserpina Domingo Tapales

Vào tháng Hai năm 1986, thế giới đã chứng kiến một biến cố chính trị ở Philippines: việc lật đổ chế độ độc tài Marcos bởi một cuộc cách mạng hòa bình, dân quyền ở thành phố Manila, thủ đô của Philippines. Điều này đã mở đường cho sự trở lại của nền dân chủ ở Philippines và truyền cảm hứng cho các quốc gia khác cũng đang hứng chịu chế độ độc tài nhưng có ước muốn được dân chủ hóa.

Các sự kiện của năm 1986 xảy ra bởi một liên minh các nhóm hoạt động tích cực trong cuộc đấu tranh chính trị, đại diện cho các tầng lớp khác nhau bao gồm người lao động, nông dân, học sinh sinh viên, nhà tư bản công nghiệp theo chủ nghĩa dân tộc, các nhóm tôn giáo như Công giáo và Tin Lành, cũng như những cá nhân không thuộc tổ chức nào, đã tham gia tạo chướng ngại vật trên các đường phố sau khi nghe lời kêu gọi trên đài của Đức Hồng Y Jaime Sin. Không ngạc nhiên khi sự hỗ trợ đó đã đưa Corazon C. Aquino, góa phụ của Thượng nghị sĩ Benigno S. Aquino, đến với chức vụ Tổng thống, mang tới hình thức chính phủ theo Chủ nghĩa Dân túy. Bản Hiến pháp năm 1987 ghi nhận quyền lực của nhân dân và dẫn đến việc thông qua hệ thống luật pháp dân chủ hơn. Năm 1991, vào giai đoạn cuối của chính quyền bà Aquino, Quốc hội thông qua Bộ luật về Chính quyền Địa phương (Đạo luật Cộng hòa 7160), kết thúc hàng thế kỷ trung ương tập quyền cao ở Philippines. Kết quả là người Philippines đã đóng góp cho thế giới đang phát triển một hình thức cách mạng phân quyền.

Phân quyền và sự tham gia của người dân

Tây Ban Nha đã giới thiệu một hình thức chính quyền tập quyền ở mức độ cao sau khi thuộc địa hóa 7.100 hòn đảo của Philippines vào năm 1521. Hệ thống chính quyền địa phương được áp dụng ở các hòn đảo làm giảm quyền thu thuế của các thành bang độc lập trong thời kỳ tiền Tây Ban Nha. Sự xuất hiện của người Mỹ năm 1898 không làm thay đổi hệ thống tập quyền vốn đã được duy trì từ sau khi độc lập và còn bị làm trầm trọng thêm bởi tình trạng thiết quân luật. Cuộc Cách mạng Hòa bình năm 1986 đã phân cấp hệ thống chính quyền địa phương cả nước, đỉnh cao là Bộ luật về Chính quyền Địa phương năm 1991. Bộ luật có ba thành tố cơ bản:

- Chuyển giao quyền lực cho các quan chức điều hành (như thống đốc của tỉnh, Thị trưởng của các thành phố và đô thị) trong việc thực hiện các nhiệm vụ cơ bản;
- Tăng nguồn lực tài chính cho các đơn vị chính quyền địa phương thông qua việc tăng cổ phần được hưởng từ thuế thu trên toàn quốc cũng như của riêng họ;
- Quan trọng nhất, ủy thác cho nhân dân tham gia vào các lĩnh vực khác nhau của hoạt động địa phương.

Sự tham gia chính trị của người dân được tăng cường: ngoài bầu cử, quy định của pháp luật trước đây về các sáng kiến, các cuộc trưng cầu, trưng cầu ý dân và sự bãi miễn được nhắc lại. Đại diện ngành trong hội đồng địa phương (*gọi là Sanggunians*) được bầu ra. Trong khi cuộc bầu cử cho ba lĩnh vực bắt buộc (phụ nữ, người lao động và nhóm đặc biệt tại địa phương) chưa được thực hiện, giới trẻ đại diện cho tất cả các hội đồng địa phương, cũng như người đứng đầu các làng.

Một sự đổi mới đặc biệt của Bộ luật về Chính quyền Địa phương là việc tạo ra các cơ quan địa phương đặc biệt cho các hoạt động khác nhau ở cấp địa phương. Từ làng nhỏ nhất, Hội đồng Phát triển Địa phương cũng tồn tại để lập kế hoạch và ưu tiên các chương trình và dự án địa phương. Trong khi Chủ tịch làng, Thị trưởng, hay Thống đốc giữ vị trí đứng đầu Hội đồng Phát triển Địa phương và các quan chức khác như Chủ tịch Hội đồng Ủy ban

Phân bổ đóng vai trò quan trọng thì 25% các thành viên là đại diện cho các tổ chức phi chính phủ đang hoạt động. Các cơ quan đặc biệt khác cũng bao gồm đại diện của các tổ chức phi chính phủ hay các khối tư nhân, trong đó có Hội đồng Y tế, Ủy ban Đánh giá Thầu và Trao thầu (*Pre-qualification Bids and Awards Committee*), Hội đồng Giáo dục và Hội đồng Hòa bình và Trật tự (*Peace and Order Council*).

Bộ luật cũng tăng cường các cơ chế tham gia khác được lập ra bởi bộ luật trước đó. Ở cấp làng có Ban Hội thẩm hòa giải bao gồm các quan chức của làng và các cá nhân để cùng hòa giải những mâu thuẫn, tranh chấp trong làng, do đó tối thiểu hóa các vụ việc dẫn đến các vụ án tại tòa. Nền dân chủ cũng được thể hiện qua các cuộc bầu cử ba năm một lần ở tất cả các cấp – khu đô thị tự trị, thành phố, tỉnh và các lãnh đạo quốc gia. Lãnh đạo thanh niên và làng cũng được bầu. Quy định về bãi miễn các quan chức đã đặc cử cũng được nâng cao trong Bộ luật. Bộ phiếu toàn dân đã được áp dụng tích cực trong các lần hội ý giữa các cử tri về những vấn đề trực tiếp ảnh hưởng tới họ, như việc chuyển đổi một khu vực đô thị tự trị thành một thành phố hay thành lập một khu vực từ các tỉnh khác nhau.

Thực hiện dân chủ tham gia có hiệu quả

Chỉ riêng pháp luật không thể đảm bảo sự tham gia của người dân trong quản trị. Trong chế độ độc tài, trung cầu dân ý được sử dụng để buộc một người e ngại phải hợp pháp hóa đề xuất chính sách của chính phủ. Tuy vậy, trong trường hợp của các sự kiện trước năm 1986, pháp luật chỉ đơn thuần thiết lập các cơ chế có sự tham gia đã hoạt động. Hiến pháp 1987 hợp pháp hóa sự tham gia của người dân, trong khi Bộ luật năm 1991 nêu ra cơ chế dành cho sự tham gia của người dân. Kết quả là hình thành sự hợp tác giữa chính phủ và người dân. Ngoài ra còn có các tổ chức nhân dân, liên hiệp của người dân vì lợi ích chung của họ, chẳng hạn như Hiệp Hội nông dân và ngư dân.

Nhiều trường hợp hợp tác giữa chính phủ và người dân địa phương đã được ghi nhận. Để khuyến khích đổi mới trong một số cơ quan chính phủ địa phương, vài chính phủ và các cơ quan nước ngoài đã trao giải thưởng trong các lĩnh vực y tế, vệ sinh môi trường, nông nghiệp, bảo vệ môi trường và quản lý hiệu quả. Đáng chú ý trong số đó là các giải thưởng Galing Pook (Khu vực địa phương tốt), HAMIS (Hệ thống y tế và Quản lý thông tin), Sạch và Xanh, Di sản Cộng hòa.

Trung tâm Quản trị Địa phương và Khu vực đã chọn ba chính quyền địa phương xuất sắc cho nghiên cứu so sánh của UNDP về phân quyền trong năm 1997-1998, và xác định những yếu tố dẫn tới thành công của các chính quyền đó. Nghiên cứu tập trung vào ba khu vực – Irosin, Sorsogon trên đảo Luzon; Balilihan trong tỉnh đảo của Bohol; thành phố Surigao trên đảo Mindanao. Tất cả các chương trình bắt đầu với y tế và mở rộng sang các lĩnh vực khác; tất cả được nhận giải thưởng Galing Pook; Irosin và Surigao nhận được giải HAMIS.

Các nghiên cứu cho thấy một số yếu tố dẫn đến sự thành công của Chương trình Chính quyền địa phương:

- Sự hiện diện của chất xúc tác (ở Irosin, Sorsogon là một tổ chức phi chính phủ; ở Balilihan, Bohol là Thị trưởng địa phương; ở Surigao là các nhân viên y tế);
- Tổ chức cộng đồng (tổ chức nhân dân được thành lập ở Irosin; các purok – nhóm từ 10-25 gia đình sống trong khu vực tiếp giáp nhau – thành lập bởi Thị trưởng ở Balilihan; Câu lạc bộ các Bà mẹ do nữ hộ sinh ở Surigao tổ chức).
- Các nhà lãnh đạo (các Thị trưởng của Irosin và Balilihan, các nữ hộ sinh ở Surigao);
- Sự hỗ trợ của chính phủ (tất cả các chính phủ có liên quan cung cấp kinh phí cho các chương trình để hỗ trợ).

Ở Philippines, cách tiếp cận ba bên – liên quan đến chính phủ (hoặc chính quyền địa phương), các tổ chức chính phủ và tổ chức nhân dân trong việc lập kế hoạch và thực hiện các chương trình – là một chiến lược được sử dụng

ở nhiều lĩnh vực phát triển nông thôn.

Các dự án thành công cũng đã được khởi xướng bởi tổ chức Doanh nghiệp Philippines cho Tiến trình Xã hội (*Philippine Business for Social Progress*), được tài trợ bởi các doanh nghiệp. Có cả những mô-đun thành công của đơn vị chính quyền địa phương/khu vực tư nhân hợp tác, ví dụ như khu Marikina của Manila đã làm sạch con sông của mình qua sự hợp tác tài chính của chính phủ/lĩnh vực tư nhân, và khu Mandaluyong thì xây dựng một thị trường thông qua hình thức xây dựng-vận hành-chuyển giao (*build-operate-and-transfer*).

Kết luận

Sự thành công của chương trình đổi mới gần đây ở cấp địa phương ở Philippines có thể do một số yếu tố, bao gồm:

- **Sự tham gia của nhân dân.** Phần lớn sự thành công là do sự phối hợp chặt chẽ giữa chính quyền địa phương với người dân. Nhưng sự tham gia của người dân không phải một hiện tượng chớp nhoáng. Mọi người đã chuẩn bị trước thông qua những nỗ lực tổ chức cộng đồng và hoạt động của các tổ chức phi chính phủ. Trớ trêu là trong những năm nhà độc tài Marcos tạo ra các tổ chức phi chính phủ nhằm tăng cường việc cung cấp các dịch vụ cơ bản thì chính một số tổ chức đó đã ghi lại các tội ác vi phạm nhân quyền của chế độ độc tài này và đã thu hút sự chú ý của thế giới. Những tổ chức khác thì hỗ trợ các tầng lớp khác của xã hội – những người nông dân, ngư dân, phụ nữ, người làm việc theo hợp đồng ở nước ngoài.
- **Sự lãnh đạo.** Trong tất cả các câu chuyện về chương trình địa phương thành công, sự lãnh đạo đổi mới và được ủy thác bởi chính quyền địa phương là một yếu tố quan trọng. Sáng kiến của các nhà lãnh đạo địa phương đã thúc đẩy người dân và giúp đảm bảo kinh phí để ủng hộ các chương trình. Trong nhiều trường hợp, các nhà lãnh đạo đã thành lập được những cơ chế thực hiện chương trình.
- **Phân quyền.** Những nỗ lực này không thể xảy ra dưới hệ thống tập quyền cũ của đất nước. Chính sách phân quyền được quy định rõ rệt trong Bộ luật về Chính quyền Địa phương năm 1991 mà đã đảo ngược hệ thống tập quyền và tạo ra sự tự trị, tự quản cho các chính quyền địa phương và những nhà quản lý, cho phép họ thực hiện nghĩa vụ tốt hơn. Bộ luật quy định “chuyển giao quyền lực”, hay phân quyền chính trị, trao cho các đơn vị chính quyền địa phương quyền khởi xướng, tài trợ và thực hiện các chương trình vì sự phát triển địa phương.

Phân quyền ở Philippines là một sự tiến bộ xã hội. “Trao quyền cho người dân” bắt đầu như một phản ứng đối với các chế độ độc tài và đạt cao trào trong thời điểm biến động xã hội năm 1986 đã dẫn đến có nhiều nỗ lực hơn hướng tới việc trao quyền lớn hơn. Trong tình hình như vậy, một sự thúc đẩy phân quyền cho các cộng đồng là không thể tránh khỏi.

Trao quyền cho người dân ở Philippines, như đã được thể hiện thông qua sự tham gia của người dân trong quản trị và quyền hạn của chính quyền địa phương, là một xu hướng không thể đảo ngược. Đặc biệt trong thập kỷ qua, chính quyền địa phương và người dân đã học được cách làm việc cùng nhau. Hơn nữa, cuộc cách mạng quyền lực cho nhân dân năm 1986 đi kèm với sự kết hợp của loại hình lãnh đạo mới – trẻ hơn, lý tưởng hơn, được kiểm soát hơn và ý thức hơn về quyền hạn mới mà họ nhận được. Tất nhiên, không phải tất cả những nỗ lực đều dẫn đến thành công, nhưng những câu chuyện về sự thành công có rất nhiều và giữ vai trò truyền cảm hứng cho các chính quyền địa phương và cho người dân trên toàn thể giới.

TIỂU LUẬN

QUẢN TRỊ BẰNG CÁC QUAN HỆ ĐỐI TÁC (*PARTNERSHIPS FOR GOVERNANCE*)

Các mô hình có thể áp dụng được trong lĩnh vực phân quyền tài chính

Arno Loessner

Đây là một cách quản lý trong quá trình xây dựng nền dân chủ bền vững liên quan đến người dân. Phân quyền tài chính, hay sự ủy quyền về thu nhập (*revenue*) và chi phí (*expenditure*) cho chính quyền cấp địa phương phản ánh mong muốn được trợ giúp bởi các cơ quan hữu quan bằng việc trao quyền triển khai nguồn lực cho các đơn vị địa phương theo nhu cầu của họ, qua đó thu hút sự chú ý và tham gia của người dân và khiến bộ máy chính quyền trở nên linh hoạt, hiệu quả và có trách nhiệm hơn. Một khi nắm trong tay những nguồn lực, cán bộ công chức sẽ phải tìm cách đáp ứng nhu cầu của địa phương mình. Người dân sẽ không cho phép họ thoái thác trách nhiệm cho bất cứ ai. Trong một nền dân chủ, các cán bộ công chức sẵn lòng đáp ứng nhu cầu của cấp dưới, bởi việc tái đắc cử của họ phụ thuộc vào điều đó. Mặc dù có những luận điểm nghiêng về ý này, song kinh nghiệm thực tiễn cho thấy có sự miễn cưỡng trong việc phân quyền tài chính.

Dưới đây là một vài lí do có thể giải thích cho sự miễn cưỡng đó:

- Quá trình phân quyền đã làm xuất hiện một nhóm người nắm trong tay nhiều quyền hạn tại cấp địa phương, thay cho nhóm tương ứng tại cấp trung ương.
- Quan chức địa phương thiếu khả năng quản lý tài chính.
- Quan chức cấp trung ương cảm thấy không muốn chuyển giao quyền lực hoặc thấy rằng việc phân quyền quá mức sẽ làm bất ổn chính sách quốc gia.
- Quan chức địa phương lo ngại trách nhiệm lớn hơn mà không có đủ thể và lực để tạo ra nguồn lực tại địa phương mình.

Để thực hiện việc phân chia quyền hạn về ngân sách một cách có hiệu quả, cần ghi nhớ những bài học sau đây:

- *Thách thức đặt ra là phải đẩy mạnh nền dân chủ và bộ máy chính quyền địa phương với việc phân quyền về tài chính mà không làm thất thoát những lợi ích có thể thu được từ sự phối hợp tại cấp trung ương.*

Trao quyền ngân sách không thể ảnh hưởng xấu đến khả năng của chính quyền trung ương trong việc hình thành và thực hiện những chính sách quốc gia nhằm cân bằng tổng thu cấp địa phương (tức quá trình cân bằng của cải (*wealth*) và nguồn lực giữa các vùng trong một quốc gia), sự ổn định của kinh tế vĩ mô và phát triển kinh tế quốc gia.

Tuyên bố IULA về quyền tự trị của bộ máy chính quyền cấp địa phương (*Local Self-Government*) (IULA, 1985, 1993) và bản đề xuất Hiến chương Thế giới về quyền tự trị của chính quyền địa phương (IULA, 1998) đã nhấn mạnh khái niệm chuyển giao thẩm quyền quyết định cho cấp cơ sở, trong đó những dịch vụ công ích và tổng thu nhập sẽ được phân công cho đơn vị cấp thấp nhất có đủ khả năng thực hiện trách nhiệm này.

Chính sách kinh tế vĩ mô và quá trình cân bằng nguồn lực cấp địa phương (tức đảm bảo tính công bằng trong việc phân bổ của cải và nguồn lực) là những trách nhiệm phù hợp dành cho chính quyền cấp trung ương. Chính quyền các cấp nên giúp đỡ nhau nhằm phát triển kinh tế chung và hoàn thành tốt vai trò của mình trong việc phân chia bình đẳng tổng thu giữa các vùng. Ý kiến của chính quyền địa phương trong lĩnh vực này cần được cân nhắc và tham khảo.

- *Những nguyên tắc đáng tin cậy và rõ ràng để giao phó trách nhiệm cung ứng dịch vụ*

Với những chính sách kinh tế vĩ mô đủ để ổn định nền kinh tế và chính trị, chính quyền cấp địa phương cần có trách nhiệm đối với việc cung cấp dịch vụ tại địa phương mình một cách phù hợp để đáp ứng những nhu cầu đặc biệt của các nhóm thiểu số và người bản địa, đồng thời tiêu chuẩn hóa chất lượng dịch vụ. Có thể phân chia thành bộ máy chính quyền trung cấp (*intermediate*) hoặc cấp khu vực, tùy thuộc vào kích thước địa lý của quốc gia, phạm vi của các yêu cầu bên ngoài và cơ hội đối với lợi thế về qui mô kinh tế.

- *Việc phát triển mối quan hệ đối tác theo chiều dọc (liên chính phủ - intergovernmental) và chiều ngang (liên ngành - cross-sectoral) là rất quan trọng nhằm tăng cường quan hệ đối tác giữa các cấp chính quyền*

Trong khi không có cách nào tính toán được mức độ phân quyền tài chính, không nên tách biệt các trách nhiệm dịch vụ, mà thay vào đó nên tìm kiếm những mối quan hệ tương hỗ giữa các cấp chính quyền. Sự tồn tại các điều kiện để tập trung quyền lực không có nghĩa điều này phải diễn ra. Những khoản hỗ trợ cho cấp địa phương có thể khuyến khích cung ứng dịch vụ, tạo hiệu ứng tích cực vượt qua phạm vi tỉnh thành. Tương tự, những vấn đề tiêu cực chung như ô nhiễm nước và không khí có thể được giải quyết bằng sự phối hợp giữa những điều luật mang tính sửa đổi và các khoản tài trợ. Thỏa thuận giữa các tỉnh thành và quận huyện có thể tạo điều kiện để đạt lợi thế kinh tế dựa vào qui mô.

Bảng dưới đây thể hiện mô hình sắp xếp các dịch vụ và lợi ích theo từng lợi thế so sánh của mỗi cấp chính quyền. Một vài dịch vụ chỉ có thể quy định riêng (*assigned exclusively*) cho chính quyền cấp trung ương như quốc phòng, kinh tế vĩ mô, tư pháp, trong khi một số dịch vụ khác có bản chất chỉ có thể phù hợp với cấp địa phương, ví dụ như tăng cường hệ thống luật pháp địa phương và quyền sở hữu, nhưng phần lớn các dịch vụ này đều phát triển từ việc chia sẻ trách nhiệm giữa các bên. Niềm tin, sự trung thực và tính cạnh tranh là cần thiết, nhưng nếu thiếu một trong những yếu tố này, những cán bộ viên chức ở những cấp chính quyền khác sẽ thấy lợi ích của mình bị giảm đi và cố khôi phục chúng. Do đó, sự phối hợp liên cơ quan chính phủ (*intergovernmental*) và liên ngành (*cross-sectoral*) là quan trọng đối với sự bền vững của nền dân chủ.

Nền dân chủ có thể gặt hái nhiều lợi ích từ mối quan hệ giữa chính quyền với lĩnh vực tư nhân và các tổ chức phi chính phủ. Những thành phần này có thể đem lại những nguồn lực bổ sung, các cách tiếp cận mới và khả năng cung ứng dịch vụ vượt qua khuôn khổ của chính quyền.

Bảng 8		Phân công trách nhiệm trong hệ thống chính quyền đa thành phần	
		Ví dụ về việc cung cấp nguồn nước	
Cơ quan	Trách nhiệm cung cấp dịch vụ	Trách nhiệm thu chi	Trách nhiệm sản xuất và vận chuyển
Chính quyền trung ương	Chất lượng nước, thỏa thuận với quốc gia khác về quyền sử dụng nguồn nước sạch, mức độ phát triển kinh tế, xã hội	Xếp hạng tín nhiệm (<i>credit-worthiness rating</i>), ngân hàng trái phiếu (bond bank), trợ cấp/ khoản vay cho các vùng miền và chính quyền địa phương, qui định giới hạn nợ, đầu thầu, kiểm toán, báo cáo tài chính	Phối hợp dự án và hỗ trợ kĩ thuật. Tổng quan nhằm bảo đảm các kế hoạch phù hợp với sự phát triển kinh tế và vốn chủ sở hữu (<i>equity</i>) của khu vực

Cơ quan	Trách nhiệm cung cấp dịch vụ	Trách nhiệm thu chi	Trách nhiệm sản xuất và vận chuyển
Chính quyền cấp khu vực	Các tiêu chuẩn và nhu cầu của khu vực, kế hoạch khu vực	Thuê và phí khu vực nhằm chi trả cho nợ, khấu hao, quá trình thực thi và bảo trì	Hoạt động của các ống dẫn, máy bơm, nhà máy xử lý sao cho thu lợi từ kế hoạch đầu tư và lợi thế qui mô
Chính quyền cấp địa phương	Những chuẩn mực, nhu cầu, kế hoạch của khu vực	Thu thuế và kinh phí địa phương, đóng vai trò đại diện cho chính quyền cấp trên	Thanh toán, duy tu, kết nối các bên liên quan và lên kế hoạch

Cân bằng sổ sách (*balance the books*):

- *Chi phí cho việc sản xuất dịch vụ tại địa phương phải được trả bằng nguồn thu thuế và phí của người sử dụng. Để đạt được điều này, thẩm quyền pháp lý đầy đủ phải được trao cho chính quyền cấp địa phương để áp dụng việc thu thuế.*

Thử nghiệm đầu tiên của bất cứ hệ thống chuyển giao doanh thu công nào là phải đảm bảo rằng các khoản thu nhập đủ để chi trả cho các chi phí tại địa phương. Quan chức địa phương phải xác định cơ sở tính thuế thu nhập phù hợp, thuế suất đúng và thu thuế hiệu quả. Những thử nghiệm này sẽ đem lại kết quả tốt nếu như tổng thu đóng vai trò quan trọng trong chính sách tài chính của địa phương. Nhằm đảm bảo tính trách nhiệm quan chức địa phương, chính quyền trung ương cần nhấn mạnh mối quan hệ giữa chi phí và lợi ích của địa phương, đồng thời làm sáng tỏ liên kết này bằng cách gắn nó với một cấp độ thích hợp của nguồn thu nhập tại chính địa phương đó.

Những dịch vụ có phạm vi khu vực và được quản lý bởi chính quyền trung ương, ví dụ như thanh toán cho các khoản thu nhập tái phân phối cần được hỗ trợ bởi sự chuyển giao liên cơ quan chính phủ từ trung ương đến địa phương để ngăn chặn sự lạm quyền. Chính quyền địa phương có thể khuyến khích sản xuất hàng hóa và dịch vụ công bằng cách tận dụng cơ sở tính thuế quốc gia để tài trợ trực tiếp cho các tỉnh thành gặp khó khăn trong việc hoàn thành các chỉ thị cấp trung ương. Biện pháp này đặc biệt hiệu quả nếu như địa phương được phép thích ứng quá trình cung ứng dịch vụ theo nhu cầu và điều kiện của mình. Khi sự trao quyền ngân sách tiến triển, những khoản hỗ trợ giới hạn có thể được thay thế hoặc bổ sung bởi các nguồn tài trợ không bị hạn chế cho phép địa phương sử dụng. Nhờ đó, địa phương nắm trong tay nhiều quyền hạn hơn trong việc chi tiêu tiền từ chính quyền trung ương.

- *Việc chính quyền trung ương hỗ trợ địa phương kịp thời và có thể dự đoán trước là rất quan trọng.*

Nếu chính quyền trung ương không thông qua quyết định phân bổ ngân sách, những kẻ hờ tị chính sẽ dẫn đến nhiều khoản chi vô ích và làm giảm uy tín của chính phủ trong hệ thống. Các quan chức địa phương cùng những cơ quan liên kết cấp trung ương phải tăng cường chuyển giao các khoản thu như một điều kiện tất yếu của sự phân quyền tài chính.

Chính quyền cấp trung ương cần đơn phương hành động hoặc đặt ra những giới hạn để cân bằng giữa quyền tự trị tại địa phương và sự ổn định quốc gia. Phần lớn các chính quyền cấp trung ương đặt giới hạn đối với các quyền chi tiêu, mức thuế, việc đánh giá và cơ sở tính thuế. Các giới hạn này không nên mang tính trừng phạt. Chính quyền trung ương nên xem xét những tác động của chính sách kinh tế vĩ mô tới cấp địa phương và đền bù sao

cho phù hợp. Để làm được điều này, cần nắm rõ khả năng tài chính (hay cơ sở tính thuế) và nỗ lực tài chính (tính bằng mức thuế hiệu quả: những khoản thanh toán thuế chia theo thu nhập đầu người) của địa phương.

Vốn tài chính (*capital finance*)

Hợp tác liên cơ quan chính phủ cũng rất quan trọng đối với việc xây dựng kế hoạch ngân sách. Chính quyền trung ương có thể hợp tác với cấp địa phương để thúc đẩy đầu tư với những lợi ích vượt ngoài khuôn khổ địa phương và giúp đỡ những vùng thiếu khả năng về tài chính. Khi quan chức cân nhắc nguồn vốn bỏ ra họ cần phải hiểu những tác động của nó tới kinh phí hoạt động, ví dụ như duy trì mức chi tiêu, và kiểm tra khả năng xử lý những chi phí tiếp theo trước khi sử dụng vốn.

Trong khi sự điều tiết giữa nguồn vốn và kinh phí hoạt động là tối quan trọng, một khoản vốn đầu tư riêng cần được chuẩn bị, bên cạnh số tiền bỏ ra để chi cho vốn. Những ghi chép về khoản này cần cho thấy các kết quả thử nghiệm khả năng tài chính của địa phương. Khoản vốn đó thường được sử dụng trong thời hạn chỉ 6 năm. Điều này là phù hợp do bản chất của các dự án đầu tư vốn và ngân sách của chúng, nhưng không có nghĩa rằng giai đoạn triển khai ngân sách nói trên sẽ kéo dài nhiệm kỳ của quan chức địa phương được bầu. Chính quyền trung ương thường muốn giữ lại một vài quyền kiểm soát đối với khoản nợ của địa phương. Nếu địa phương vượt quá thẩm quyền và không đủ khả năng để thanh toán khoản nợ hàng năm, việc phải đáp ứng những điều khoản bắt buộc kể trên là trách nhiệm của chính quyền trung ương. Ví dụ, tại Mỹ, chỉ 2 trong số 50 bang chưa áp dụng giới hạn nợ đối với các tỉnh thành. Các giới hạn thường được sử dụng cho các dự án vốn đầu tư và thường bao gồm giới hạn nợ, thể hiện qua tỉ lệ thuế được nhắc đến trong Hiến chương của bang. Những điều khoản này vạch ra cụ thể các mục đích mà các khoản nợ phải dùng để trang trải, qui định những qui trình ghi nợ và điều kiện cho phép nợ. 39 bang yêu cầu bỏ phiếu tán thành cho việc ban hành trái phiếu bởi cấp địa phương.

Bên cạnh việc thiết lập những qui định về khoản nợ của địa phương, cần làm rõ mối quan hệ giữa các khoản đầu tư vốn với các lĩnh vực khác. Tại một số quốc gia, thu nhập lãi suất trả cho người mua trái phiếu được miễn đánh thuế bởi chính quyền trung ương, khiến cho việc mua trái phiếu của địa phương trở nên hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư và đẩy mạnh mối quan hệ đối tác liên cơ quan chính phủ.

Việc xếp hạng uy tín của các công ty xếp hạng tín nhiệm tư nhân quốc tế ngày càng đóng vai trò quan trọng khi các chính phủ nhận ra tiềm năng của khối tài sản trên thị trường vốn và các ngân hàng thế giới. Các công ty này xếp hạng khả năng chính phủ có thể trả nợ kèm lãi suất một cách có hệ thống và đánh giá tiềm lực kinh tế thông qua việc xếp hạng độ rủi ro. Những người cho vay phụ thuộc nhiều sự xếp hạng tín nhiệm. Các chỉ số này có thể là công cụ đánh giá hữu ích đối với người dân cũng như các nhà đầu tư.

Người mua trái phiếu mong muốn thu lời nhiều hơn (các khoản thanh toán lãi suất) đối với những khoản cho vay mạo hiểm. Chỉ số xếp hạng càng được cải thiện thì rủi ro đối với người cho vay càng thấp, đồng nghĩa với trái phiếu được bán ra với giá thấp. Mặc dù chính quyền địa phương nỗ lực nhằm tăng mức tín nhiệm, trong một vài trường hợp, họ bị hạn chế bởi mức xếp hạng chung của chính quyền cấp trung ương thông qua giới hạn “chủ quyền”. Chỉ điều này đã là một động lực cho các quan chức địa phương làm việc với chính quyền nhằm đảm bảo hệ tính hiệu quả của hệ thống kinh tế và pháp luật quốc gia. Trong trường hợp vỡ nợ (*default*), trách nhiệm về khoản nợ của địa phương sẽ dồn lên chính quyền cấp trung ương, do đó mức giới hạn chủ quyền được coi là công cụ đưa ra những đánh giá rủi ro chính xác cho người đi vay, dù chính quyền cấp địa phương có quản lý tốt và các dự án khả thi đến đâu. Điều này cũng ngăn chặn chính quyền cấp địa phương tăng mức xếp hạng tín nhiệm, giúp họ cạnh tranh với cấp trung ương về các khoản vay

Thực thi phân quyền tài chính

Chiến lược phân quyền tài chính hiệu quả nhấn mạnh tầm quan trọng của các thủ tục hành chính và qui định hơn là các chủ thể. Các qui định nêu rõ sự phân công về trách nhiệm cung cấp, sản xuất và chi tiêu cho các dịch vụ

và phân bổ tổng thu cho các cấp chính quyền. Các nguyên tắc quản lý kinh phí và quá trình báo cáo, quản lý tiền mặt, đầu thầu, kiểm toán và nợ. Các tổ chức tài trợ, công ty xếp hạng trái phiếu và những nhà đầu tư vào các dự án lĩnh vực công hi vọng rằng những qui tắc này sẽ khả thi và có thể dự đoán được, qui định bởi luật pháp, có thể được xem xét lại nếu cần và mang tính bắt buộc chung đối với mọi cấp chính quyền. Tính dự đoán là một điều kiện tiên quyết của phân quyền tài chính. Một khi được quản lý hiệu quả và công bằng, sự phân công và những qui tắc này sẽ khiến khu vực công trở hiệu quả hơn, hấp dẫn các nguồn lực tài chính tư nhân.

Kinh nghiệm từ thực tiễn đã chứng thực cho tầm quan trọng của các mối quan hệ đối tác với những “tổ chức hỗ trợ” trong việc phân bổ quyền lực một cách bền vững. Hai trong số những tổ chức này là Liên hiệp quốc gia của chính quyền cấp địa phương và các trường đại học. Ngân hàng Thế giới cho rằng các Liên hiệp quốc gia của chính quyền cấp địa phương có thể được coi là đối trọng quyền lực đối với chính quyền trung ương, từ đó góp phần vào thành công của việc phân quyền. Các liên hiệp này thực hiện nghiên cứu và làm rõ các chính sách. IULA, tổ chức gồm nhiều thành viên là các Liên hiệp quốc gia, đang nỗ lực đẩy mạnh khả năng để thực hiện tốt những vai trò nêu trên. Các trường đại học cũng có thể là yếu tố quan trọng trong việc tăng cường hiểu biết về nền dân chủ tại cấp địa phương, bao gồm các chương trình tiếp cận cộng đồng vượt qua phạm vi của một lớp học thông thường và giúp giáo dục học sinh về lĩnh vực hành chính, đào tạo những người đang hoạt động thực tiễn, và ứng dụng những nghiên cứu về quản lý tài chính nhằm tạo điều kiện và duy trì vững chắc quá trình phân quyền ngân sách.

NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG

SAN DIEGO, CALIFORNIA (HOA KỲ) VÀ TIJUANA (MEXICO)

Hợp tác và Dân chủ tại Biên giới Mỹ - Mêhicô

Carlos E. Juárez

Khu vực biên giới San Diego – Tijuana là một khu đô thị giáp ranh của hai nước, được phân cắt bởi biên giới quốc tế. Đây là tình huống có thể đi sâu nghiên cứu về mối quan hệ đối tác chưa từng có trước đây giữa hai chính quyền thành phố, làm nổi bật lên một số khó khăn đặc thù của các khu biên giới ở các mức độ chính trị và kinh tế khác nhau. Ít nhất từ giữa những năm 1980, việc tăng cường hợp tác xuyên biên giới đã tạo điều kiện cho dân chủ ở cấp địa phương bên phía Mêhicô. Tijuana nổi lên là thành phố dẫn đầu trong công cuộc dân chủ tại Mêhicô, với sự cạnh tranh chính trị mạnh mẽ, một xã hội dân sự năng động, và một khu vực tư được tổ chức tốt.

Bối cảnh Địa lý

Khu vực San Diego – Tijuana bao gồm Hạt San Diego nằm ở góc Tây Nam của bang California (Mỹ), và thành phố Tijuana là thủ phủ bang Baja California (Mêhicô). Hai thành phố nằm đối diện nhau tại điểm cực Tây của biên giới quốc tế phân cách Mêhicô và Hoa Kỳ. Khoảng bốn triệu dân sinh sống tại khu vực này đều được đô thị hóa cao, sinh sống tập trung gần bờ biển, cụ thể là ở các thung lũng, dốc bậc thang, và đồi thấp trong khoảng khu vực từ bờ biển đến rừng núi. Phần lớn dân cư khu vực phân bố trong bán kính 15 dặm tính từ biển và 20 dặm ở hai bên của biên giới.

Khi dân cư và kinh tế khu vực đã phát triển đáng kể, các tiểu khu Mỹ và Mêhicô trở nên gắn bó chặt chẽ với nhau. Giao lưu kinh tế, các ràng buộc văn hóa, môi trường và hệ thống giao thông chung, song song với các vấn đề về quản lý đô thị cũng như thời cơ khác đã tăng lên đáng kể qua các thập kỉ. Một bên biên giới dài 2.000 dặm này là Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, một trong những nước công nghiệp hóa cao và công nghệ tiên tiến nhất thế giới. Bên kia là Mêhicô, một nước đang phát triển trong giai đoạn chuyển đổi. Thông thường hai quốc gia khác biệt như vậy ít khi cùng chung biên giới; cả hệ thống chính trị lẫn xã hội đều khác nhau về căn bản. Những khác biệt đó tạo nên một chướng ngại lớn đối với hợp tác và quản lý các vấn đề toàn cầu chính yếu. Nhưng đó cũng là một thời cơ quý giá để khuyến khích dân chủ ở cấp địa phương ở mức cao hơn bên phía Mêhicô, khi các quan chức (công) và công dân (tư) ở hai thành phố đào sâu hơn mối liên hệ với nhau.

Nền tảng lịch sử

Cần có đôi chút kiến thức lịch sử để hiểu được mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau rất phức tạp của khu vực biên giới này. Đường biên giới quốc tế giữa Hoa Kỳ với Mêhicô được xác lập giữa thế kỷ XIX, vào lúc đó mầm mống của nhiều vấn đề về biên giới ngày nay đã hình thành. Thời kỳ cấm rượu (*Prohibition Era*) ở Mỹ bắt đầu từ năm 1919 đã đem lại những thay đổi to lớn cho Tijuana, vì khi đó sự xuất hiện của cờ bạc, đua ngựa, du lịch, ngành giải trí và đồ uống có cồn là nguồn lực vận hành nền kinh tế. Phụ thuộc vào San Diego và miền Nam California, vào những năm 1920 Tijuana đã trải qua quá trình đô thị hóa và tăng trưởng kinh tế nhanh chóng. Khối lượng tiền vốn lớn chủ yếu từ Mỹ đổ vào đã dựng nên những quán rượu, trường đua ngựa, sòng bạc, khách sạn; các ngành công nghiệp như sản xuất bia rượu phát triển. Nhiều công ty được thành lập ở Tijuana trong thời đại vàng của ngành du lịch (1919-1929), chủ yếu có nhân viên là người Mỹ và có các mối liên hệ kinh tế chặt chẽ với San Diego và Nam California. Đến ngày nay, các công ty này vẫn còn hoạt động.

Đến những năm 1940, các liên hệ kinh tế được củng cố do Mỹ chịu cảnh thiếu hụt lao động trầm trọng trong Chiến tranh Thế giới lần thứ hai. Một cách đối phó với vấn đề nhân công là việc hai chính phủ cùng thành lập Chương trình *Bracero*, cho phép người Mêhicô ký hợp đồng làm việc ngắn ngày tại Mỹ. Chương trình này được tiếp tục triển khai dưới hình thức này hoặc hình thức khác mãi đến năm 1964, và đã có tác động đáng kể đến cả

San Diego lẫn Tijuana. Nó cung cấp nguồn lao động mà San Diego cần, không chỉ trong thời chiến mà cả trong giai đoạn tăng trưởng đô thị vào những năm hậu chiến.

Kinh tế Tijuana tương đối tách biệt với kinh tế quốc gia Mêhicô, và đã phát triển cơ bản dựa vào các mối quan hệ với kinh tế Mỹ. Ví dụ điển hình là ngành công nghiệp *maquiladora* (để chỉ các ngành công nghiệp khu vực biên giới, chủ yếu là ngành sản xuất, lợi dụng yếu tố chi phí lao động rẻ cùng môi trường quy định lỏng lẻo). Ngành *maquiladora* được xác lập ở Tijuana và các thành phố biên giới Mêhicô khác từ năm 1964 để tạo ra công ăn việc làm cho những người thuộc Chương trình *Bracero* trước đây, nay đang thất nghiệp vì Chương trình này kết thúc. Sự mở rộng nhanh chóng của ngành *maquiladora* đã kích thích kinh tế Tijuana và Baja California phát triển. Kể từ khi Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ (NAFTA) được ký kết năm 1994, các mối liên hệ kinh tế giữa San Diego và Tijuana đã được tăng cường hơn nữa. Khu vực này ngày nay là một biểu tượng của quá trình toàn cầu hóa: trong những năm qua, khu vực đã tăng trưởng với tốc độ 7%/năm, và Mêhicô chỉ xếp thứ hai sau Trung Quốc trong danh sách các điểm đến đầu tư ở các nước đang phát triển.

Từ góc độ kinh tế, San Diego và Tijuana:

- Không cần xét về kích cỡ và tầm ảnh hưởng lên nền kinh tế của nhau;
- Hỗ trợ cho nhau về chủng loại hàng hóa và dịch vụ, cũng như công nghệ để sản xuất ra chúng;
- Ngày càng hội nhập về xuất khẩu/nhập khẩu, mua sắm xuyên biên giới và thói quen đi lại của người lao động.

Liên hệ kinh tế xuyên biên giới và các vấn đề liên quan

Sự tăng trưởng đô thị và dân cư thần tốc của San Diego và Tijuana từ năm 1940 đã đem hai thành phố xích lại gần nhau. Chúng có chung không gian định cư thành thị giữa một khu vực đô thị rộng lớn, được chia cắt bởi một đường biên giới quốc tế nhiều lỗ hổng. Sự gắn gũi về mặt địa lý đã đem lại một loạt vấn đề như rác thải từ Tijuana đổ sang San Diego, lây lan bệnh dịch và ô nhiễm không khí, giao thông vận tải xuyên biên giới. Những vấn đề này khiến các bên không thể không chú ý đến bối cảnh quốc tế là môi trường diễn ra những thách thức kể trên.

Người ta chưa nắm rõ về hai nền kinh tế của San Diego và Tijuana, các kết nối xuyên biên giới, cũng như mối liên hệ của hai vùng này với nền kinh tế quốc gia của từng bên và với nền kinh tế thế giới. Về phía Mỹ, các phương thức thu thập dữ liệu kinh tế cơ bản thường không dễ dàng cho phép tách biệt dữ liệu của riêng thành phố San Diego ra khỏi các thông số khác. Về phía Mêhicô, thu thập dữ liệu thậm chí còn nghèo nàn hơn. Xét về phương diện hiểu biết về những liên hệ vượt biên giới, có rất nhiều dòng chảy không được đo đếm theo bất kì định hướng hợp lý nào, và dữ liệu do hai bên tiền hành thu thập thường có chênh lệch. Mặc dù vậy, qua một số nghiên cứu, bức tranh về kinh tế xuyên biên giới tại khu vực đã định hình, từ đó ta có thể mô tả được khu vực này cùng các thành tố của nó với một mức độ tin cậy nhất định.

Ở một số phương diện nào đó, các nhân tố xã hội và văn hóa đã tụt hậu so với các nhân tố khác trong việc tạo ra những mối liên hệ vượt biên giới giữa San Diego và Tijuana. Suốt hầu hết chiều dài lịch sử, San Diego vốn không phải là một thị trấn biên giới theo đúng nghĩa là một thành phố quốc tế. Dân gốc Mêhicô sinh sống tại San Diego chỉ chiếm một phần nhỏ (14,9% vào năm 1980), do vậy trước đây chỉ có rất ít gia đình sinh sống ở cả hai miền, và ít tương tác văn hóa. Theo một vài phương diện, Los Angeles với số lượng lớn dân có gốc Tây Ban Nha, đồng thời có các liên kết xã hội và văn hóa trực tiếp với Mêhicô, mới sở hữu những đặc trưng cơ bản của một thành thị ven biên giới hơn là San Diego. Sự tăng trưởng về dân cư và đô thị ở phía nam của hạt, song song với sự tăng lên nhanh chóng của dân số gốc Tây Ban Nha đã làm tăng lên về số lượng các mối liên hệ ở mức độ xã hội và văn hóa của thành phố với vùng bên kia biên giới. Vào năm 1990, hơn 20% dân của thành phố có gốc Tây Ban Nha, sở hữu nhiều hơn các mối liên hệ kinh tế với Tijuana và Mêhicô, và nhiều người dân San Diego bắt đầu trở thành trung tâm thu hút sự quan tâm của quốc tế.

Khi phần trăm dân số Mêhicô sinh sống tại San Diego tăng lên, các liên hệ về gia đình và văn hóa cũng được tăng lên giữa hai thành phố. Và đây là dòng chảy hai chiều. Những cơ hội kinh doanh được tăng lên hơn nữa vào thập kỉ 1980 cho người San Diego ở Tijuana nếu họ có liên quan đến ngành *maquiladora* (*sản xuất gia công trong các khu công nghiệp miễn thuế ở biên giới*) lúc này đang phát triển, hoặc liên quan đến những khả năng đầu tư do NAFTA đem lại. Những điều này khiến càng ngày càng nhiều người San Diego sang Tijuana sinh sống và làm việc. Ngược lại, dân cư Tijuana lại tương đối thuần nhất. Vào thời điểm hiện tại, có khoảng 35 nghìn lao động sinh sống ở Tijuana và đi làm hằng ngày ở San Diego. Đây là những công việc làm ăn hợp pháp, đa phần là việc làm trong khu vực dịch vụ với tiền công thấp. Trái lại, nhiều quản lý quốc tịch Mỹ và cả những quốc gia khác hiện làm việc ở Tijuana có xu hướng sống ở lãnh thổ Mỹ ở bên kia biên giới. Kết quả của hiện tượng này là mỗi ngày đều có một dòng người lao động với số lượng ổn định di chuyển qua lại biên giới.

Mặc dù có những khác biệt giữa hai vùng Tijuana và San Diego của khu vực đô thị này, nhưng hai thành phố cũng có những nét tương đồng trong sự phát triển qua vài thập kỉ qua. Điểm giống nhau rõ rệt nhất là cả hai đều trải qua giai đoạn tăng trưởng kinh tế cao và mở rộng đô thị nhanh chóng, mà động lực chính là việc sản sinh ra công ăn việc làm ở cả hai bên biên giới, từ đó tình trạng di trú đã diễn ra để đáp ứng cơ hội kinh tế đó. Một mảng gây tranh luận ở đây liên quan đến cuộc tranh cãi về các chi phí mà San Diego phải trả cho hàng loạt dịch vụ xã hội và chính phủ cho người đến từ Tijuana (và ngược lại), về những lợi ích mà San Diego nhận được từ những công nhân có đăng ký lần lao động trái phép từ Tijuana, và về các khoản đóng thuế của người Tijuana cho San Diego (và ngược lại).

Một mảng khác cũng căng thẳng và gây tranh cãi không kém liên quan đến buôn lậu thuốc. Vấn đề này đã tăng cao trong các thập niên 1980 và 1990 khi các băng đảng (*cartel*) ma túy của Mêhicô, tính cả một *cartel* đặt trụ sở ở Tijuana, nổi lên như các chủ thể mạnh của chính trường Mêhicô. Buôn lậu ma túy bất hợp pháp từ Tijuana sang San Diego là một ngành kinh doanh lớn mạnh, sinh ra những khoản lợi nhuận khổng lồ. Nó cũng khiến bất ổn khu vực tăng lên, khi bạo lực dính líu tới hàng hóa này dẫn đến các cuộc ám sát nhiều quan chức bên phía Mêhicô.

Giáo dục

Một mảng khá mạnh trong tương tác và liên hệ là giáo dục. Giáo dục bậc cao ở khu vực San Diego – Tijuana đã đóng vai trò quan trọng ở đây, không những với việc hình thành nguồn vốn con người cho đô thị xuyên biên giới, mà còn có vai trò với việc phân tích các vấn đề khu vực. Các kết quả của nghiên cứu này rồi sẽ được chuyển dẫn cho công chúng và các cấp hoạch định ở khu vực công và tư. Quan hệ đối tác công và tư (*Public/Private Partnership*) và quan hệ đối tác học thuật đang dần chiếm vai trò chủ yếu trong việc giải quyết các khúc mắc của những vấn đề khu vực, và trong việc tận dụng những thời cơ song phương.

Vào những năm 1970, một số đơn vị được thành lập tại Đại học bang San Diego (SDSU) nhằm tăng cường khả năng của trường để nghiên cứu các vấn đề khu vực quan trọng, và để tìm hiểu cũng như tạo điều kiện thuận lợi cho tương tác với các thiết chế bên phía Mêhicô. Vào năm 1983, Viện Nghiên cứu Khu vực California (*the Institute for Regional Studies of the Californias*) được thành lập ở SDSU để tiếp tục nỗ lực đó. Từ đầu những năm 1980, liên hệ giữa SDSU và các thiết chế phía Mêhicô đã tăng lên đáng kể. Đến năm 1996, SDSU và các trường đại học Mêhicô đã triển khai một chương trình hợp tác xuyên biên giới về đào tạo cử nhân, cùng kế hoạch về các chương trình cử nhân và sau đại học khác. Thêm vào đó, một loạt hội thảo ở SDSU với tên gọi “California thời kỳ quá độ” từ năm 1992 đã đem các nhà nghiên cứu và chuyên gia hai bên xích lại gần nhau. Việc thành lập Đại học Bắc Biên giới (*El Colegio de la Frontera Norte, viết tắt COLEF*) ở Tijuana đầu những năm 80 cộng với sự nổi lên của Đại học Quốc gia Độc lập Baja California (*Universidad Autónoma de Baja California, viết tắt UABC*) với vai trò là các trung tâm nghiên cứu chính về các vấn đề khu vực và vấn đề xuyên biên giới đã sản sinh ra nhiều học giả Mêhicô. Họ đóng vai trò chủ đạo trong các tương tác với đối tác phía bên kia biên giới cũng như học giả các nơi khác.

Khi ngành *maquiladora* và NAFTA nổi lên như những vấn đề quốc gia và quốc tế nổi bật, Đại học California – San Diego (UCSD) bắt đầu chú ý hơn đến các lĩnh vực của thực tiễn biên giới. Trung tâm Nghiên cứu Mỹ - Mêhicô

(Center for US-Mexican Studies) của UCSD có vai trò dẫn dắt trong lĩnh vực này, ngoài ra còn phải kể đến Viện châu Mỹ (Institute of the Americas), Trường Quan hệ Quốc tế và Nghiên cứu Vành đai Thái Bình Dương (Graduate School of International Relations and Pacific Rim Studies) cũng như các khoa của UCSD.

Các trường đại học ở khu vực San Diego – Tijuana đóng vai trò chủ chốt trong việc hình thành nên nguồn vốn con người ở không gian xuyên biên giới này. Khi các chương trình học tập và nghiên cứu đã phát triển nhằm phản ánh những mối quan tâm đến chính sách của khu vực song phương, thì các thể hệ lãnh đạo tương lai sẽ ra trường với những kỹ năng và công cụ mới. Với những kỹ năng và công cụ này, họ có thể tiếp cận và tận dụng các cơ hội trong thể giới toàn cầu mới, ở cấp độ xuyên biên giới khu vực.

Các vấn đề môi trường

Một số vấn đề môi trường xuyên biên giới hiện đang được quan tâm ở khu vực San Diego – Tijuana. Một số là kết quả của tăng trưởng dân số nhanh, quá trình đô thị hóa mà không tính đến cơ sở hạ tầng hợp lý. Một số khác lại liên quan đến thực tiễn rằng số lượng những quy định, việc thực thi pháp luật và thi hành luật còn thiếu. Các vấn đề về cấp nước và chất lượng nước cũng là những vấn đề khẩn cấp, ảnh hưởng đến cả hai thành phố. Tijuana không chỉ đối diện với các vấn đề về cấp nước rất trầm trọng, mà còn là vấn đề với chất lượng nước ngày càng đi xuống. Tại khu vực này, nước không những thiếu, mà chất lượng của các dòng chảy bề mặt và tầng ngầm còn đang bị đe dọa bởi nước thải không qua xử lý, chất thải nông nghiệp, ô nhiễm công nghiệp và ô nhiễm rác thải độc hại. Các điều khoản do NAFTA quy định đã mở ra những cơ chế để hợp tác cao hơn và tăng đầu tư cho các vấn đề môi trường, mặc dù các điểm khác biệt quan trọng trong cấu trúc chính trị và hành chính vẫn sẽ cản trở việc đưa ra một giải pháp hiệu quả lâu dài.

Đặc điểm chính trị và hành chính

Đây là hai hệ thống chính trị rất khác biệt gặp nhau tại biên giới, do vậy hợp tác về các vấn đề chung cũng trở nên phức tạp hơn rất nhiều. Mêhicô được tập trung hóa cao độ. Quyền lực chính trị đi xuống từ Tổng thống, tương tự với các tài nguyên kinh tế. Chính quyền địa phương Mêhicô có quyền hành tương đối thấp. Từ trước đến nay chính quyền cấp tỉnh thành ở Mêhicô không có kinh phí ổn định và đầy đủ, vì vậy họ phải dựa vào các khoản ngân sách do nhà nước và chính phủ liên bang cấp. Ở Mêhicô không có dịch vụ dân sự chuyên nghiệp, vì vậy mỗi khi có Chủ tịch thành phố, Thống đốc hoặc Tổng thống mới, hệ thống nhân sự hành chính lại được thay đổi hàng loạt. Điều này ngăn cản tính liên tục của các chương trình và của việc hợp tác xuyên biên giới. Đây là vấn đề nhức nhối đặc biệt trong trường hợp Tijuana, nơi mà quản lý hành chính cấp thành phố cứ ba năm lại thay đổi một lần.

Bên kia biên giới lại có rất ít cấp tương đương phụ trách quản lý hành chính trực tiếp. Các khu vực thuộc trách nhiệm cấp địa phương của Mỹ lại thường thuộc trách nhiệm cấp bang hoặc liên bang của Baja California. Chính quyền địa phương California (Mỹ) có khả năng tìm kiếm nguồn ngân sách để chi cho cơ sở hạ tầng, bằng cách phát hành trái phiếu và các cơ chế thu thuế. Tuy nhiên những phương án này lại rất ít ở Baja California và Mêhicô.

Vị trí liên kết ở biên giới giữa hệ thống chính trị tập trung hóa cao độ của Mêhicô với hệ thống chính trị phi tập trung hóa theo mô hình liên bang của Mỹ đã đưa ra nhiều gợi ý cho đời sống hằng ngày của cư dân biên giới. Trong quá khứ, sự khác biệt của hai hệ thống chính trị đã cản trở hợp tác song phương về các vấn đề xuyên biên giới có ảnh hưởng tới cư dân biên giới. Mặc dù trên lý thuyết Bộ Ngoại giao Mỹ và Bộ Ngoại giao Mêhicô (SRE) chịu trách nhiệm phát triển và thi hành chính sách đối ngoại, nhưng SRE Mêhicô thành công hơn đối tác phía Mỹ trong việc kiểm soát, giám sát, và giới hạn những liên hệ và quan hệ xuyên biên giới giữa các cơ quan của chính phủ Mêhicô cấp trung ương, địa phương và liên bang, với cơ quan đồng cấp phía Mỹ.

Vì Mỹ có hệ thống liên bang, nên nhiều cơ quan khác nhau của chính phủ đều ra quyết định với những tác động đối ngoại nhất định. Tương tự, các cơ quan ở những bang của Mỹ nằm giáp biên giới, ở thành phố và chính quyền địa

phương cấp Hạt đều đưa ra các chính sách có tầm quan trọng đối với Mêhicô và khu vực biên giới của nước này. Dù Bộ Ngoại giao Mỹ có nỗ lực điều phối những hành động này, nhưng Bộ không có tình kiểm soát chặt chẽ hoàn toàn. Trái lại, ở Mêhicô chính sách thường bắt nguồn từ Bộ Ngoại giao, và cũng được Bộ này kiểm soát khá chặt.

Những khác biệt cơ bản về cấu trúc chính trị và hành chính rõ ràng đã khiến hợp tác xuyên biên giới tại khu vực trở nên khó khăn hơn. Các đối tác hành chính trực tiếp đồng cấp thường không tồn tại ở hai thành phố. Thông thường, các cơ quan chính quyền địa phương ở San Diego có khả năng bắt đầu dự án một cách độc lập, và có thể phát triển ngân sách. Trong khi đó, các cơ quan Tijuana bị kiểm chế không chỉ bởi thẩm quyền bị giới hạn không thể hành động độc lập, mà còn bởi nguồn nhân lực, ngân sách cũng như các nguồn lực kỹ thuật ít ỏi. Sự chênh lệch trong nguồn lực mà hai chính quyền có khả năng huy động chưa được đánh giá đúng mức trong những cuộc thảo luận về hợp tác xuyên biên giới. Sự bất tương xứng về tài chính công đã giải thích rõ lý do tại sao Tijuana gặp nhiều khó khăn trong việc đáp ứng những dịch vụ đô thị cơ bản cho dân số tăng nhanh ở đây, và tại sao chính quyền thành phố khó tham gia các hoạt động chung với đối tác đồng cấp phía Mỹ.

Một điểm khác biệt nữa trong hệ thống chính trị và hành chính là bản chất của dịch vụ công và nhận chức. Ở San Diego, đa phần các công chức địa phương, nhà nước và liên bang đều thuộc các thứ bậc của hệ thống dịch vụ dân sự. Điều này đảm bảo rằng nhân sự chuyên nghiệp chịu trách nhiệm điều hành các cơ quan sẽ tại chức ngay cả khi có sự thay đổi ở cấp lãnh đạo. Nhưng ở Tijuana đây lại là tình hình khác. Khi việc quản lý hành chính thay đổi ở mọi cấp độ liên bang, nhà nước hoặc địa phương, thì công chức ở mọi cấp độ cũng bị chỉ định thay thế vì lý do chính trị. Do đó, sự liên tục và bộ nhớ thể chế cũng bị rời rạc hơn trong hành chính công ở phía Mêhicô. Một nhân tố khác là xu hướng sự nghiệp đi lên ở Mêhicô thường đồng nghĩa với việc nhảy từ cơ quan này sang cơ quan khác, qua một loạt các sắp xếp chính trị. Mặc dù điều này sản sinh ra các cá nhân có thâm niên kinh nghiệm ở nhiều khu vực của chính phủ, nhưng nó lại cản trở những người có năng lực, khiến họ không tại vị ở một cơ quan đủ lâu để công hiến chuyên môn nghiệp vụ cũng như khả năng lãnh đạo. Công chức Mỹ thường theo đuổi sự nghiệp qua các đợt thăng chức trong cùng cơ quan, dần dần nâng cao kiến thức và kỹ năng trong một lĩnh vực nhất định đó. Tất cả những tác nhân này tạo nên tình thế vướng mắc, làm cản trở hoạt động hợp tác song phương có hiệu quả.

Thử thách và cơ hội tương lai

Xét về cộng tác và kế hoạch hóa xuyên biên giới, có nhiều quan điểm về loại quan hệ mà hai thành phố nên phát triển. Một là San Diego và Tijuana đang trên con đường phát triển độc lập, do vậy chỉ nên cộng tác ở mức vừa đủ để không cản trở nhau, và tạo điều kiện cho tương tác bình thường giữa hai thành phố láng giềng thông qua những gì mà cơ sở hạ tầng đem lại. Đây là lựa chọn cùng tồn tại hòa bình. Một quan điểm khác cho rằng hai thành phố phải phát triển quan hệ đối tác thân cận bằng cách cùng nhìn đến tương lai khu vực, có một kế hoạch và các thiết chế xuyên biên giới phù hợp để đạt được tầm nhìn đó. Tầm nhìn này phải thực tế, không bị thông tin thiếu chính xác làm lệch lạc hoặc bị che đậy bởi kế hoạch hẹp hòi chỉ phục vụ lợi ích của giai cấp ưu tú. Nói cách khác, tầm nhìn này phải được xây dựng dựa trên dữ liệu thực tế và đáng tin cậy, nhìn nhận những khác biệt và các chênh lệch lớn của hai bên biên giới, có sự tham gia của mọi khu vực ở khu vực xuyên biên giới trong tiến trình tự định hình và kế hoạch hóa. Nó sẽ cung cấp nền tảng cho quá trình này tiến tới một cách hiệu quả vào tương lai.

Cho dù quan điểm của mọi người về chính sách xuyên biên giới có đi theo hướng nào chăng nữa, thì rõ ràng là việc cộng tác chặt chẽ hiện nay có vai trò chủ chốt đến việc kiểm soát các vấn đề môi trường và sức khỏe có tính lan tỏa, cũng như đến việc phát triển cơ sở hạ tầng cần thiết để tạo điều kiện cho tăng cường hội nhập khu vực. Câu hỏi duy nhất ở thời điểm hiện tại là loại thiết chế xuyên biên giới nào vừa hiệu quả, lại vừa phù hợp về mặt chính trị. Khu vực San Diego – Tijuana càng ngày càng nhận thức được mình là khu vực kết nối giữa hai quốc gia, song song với gia tăng hội nhập kinh tế, liên hệ về xã hội và gia đình xuyên biên giới, hợp tác và cộng tác về giáo dục bậc cao, chính quyền địa phương, bảo vệ môi trường, sức khỏe công cộng, kế hoạch hóa cơ sở hạ tầng cũng như các lĩnh vực khác. Điều này gợi ý rằng khu vực giờ đây đã sẵn sàng tiến tới việc phát triển các cơ chế hợp lý hơn cho phối hợp và quản lý khu vực.

Sự gia tăng phụ thuộc lẫn nhau của khu vực trong những năm gần đây đã dẫn đến một loạt cơ chế tham vấn, một số chính thức và số khác không chính thức. Hai thành phố láng giềng có thể giúp tạo điều kiện cho quản lý công của khu vực bằng cách thành lập một cấp quản lý xuyên biên giới. Cấp này sẽ bắt đầu một quy trình chậm rãi và phức tạp nhằm quản lý và kế hoạch hóa khu vực tốt hơn vào thế kỉ XXI. Ban đầu, cần hướng nỗ lực vào các phương diện hẹp và cụ thể của quản lý xuyên biên giới, như lên kế hoạch vận tải khu vực. Một khi quan hệ đối tác đã phát triển tốt đẹp và đạt được một số thành tựu, thì nỗ lực phải được mở rộng sang những công việc phức tạp hơn như kế hoạch hóa phát triển kinh tế khu vực, hoặc quản lý hệ sinh thái xuyên biên giới.

Bài học cho dân chủ ở cấp địa phương

Hợp tác xuyên biên giới giữa thành phố San Diego và Tijuana đã giúp tạo ra quan hệ đối tác chưa từng có trước đây để giải quyết nhiều vấn đề thường gặp. Cũng quan trọng không kém mặc dù khó đo đạc hơn là ảnh hưởng mà quan hệ này để lại cho sự phát triển dân chủ phía Mêhicô. Trong khi rõ ràng San Diego có một nền dân chủ ở cấp địa phương phát triển, và cũng thuộc một trong số các bang thể chế hóa nhất nước Mỹ, thì Tijuana vẫn còn là một thành phố với mức độ dân chủ hạn chế, mặc dù nó đang trong giai đoạn chuyển tiếp. Kể từ giữa đến cuối những năm 1980, thành phố này đã nổi lên như một tiền đồn của Đảng Hành động quốc gia (PAN) thuộc cánh trung hữu. PAN giờ đây kiểm soát chính phủ quốc gia kể từ cuộc bầu cử lịch sử của Tổng thống Vicente Fox vào tháng 7 năm 2000, đánh dấu sự thay đổi quyền lực đầu tiên trong lịch sử Mêhicô hiện đại.

Người ta cũng có thể cho rằng liên hệ chặt chẽ giữa hai thành phố láng giềng nhất là qua nhiều cơ chế tham vấn đã giúp nuôi dưỡng một loạt quan chức độc lập ở Tijuana. Các liên hệ chặt chẽ giữa hai thành phố giúp phát triển một quy trình hoạch định cởi mở hơn, và có thể dẫn đến việc chính quyền Mêhicô học tập ở một mức độ nhất định. Điều này gợi ý rằng dân chủ ở cấp địa phương là một thứ có thể bị ảnh hưởng bởi các lực lượng quốc tế, đặc biệt trong thời đại toàn cầu hóa tăng cao.

Đọc Thêm

Brillantes, Alex B. 1996-7. "Best Practices in Local Governance and Decentralization: The Galing Pook Experience". *Journal of Legislative Development*. vol 2-3. pp. 45-52.

Briones, Leonor M. 1992. "Decentralization, Participatory Development and the Role of Non-Governmental Organizations." In *Decentralization and Economic Development in the Philippines*, Joseph Y. Lee and Katsumi Nozara, Eds., pp. 207-246. Tokyo: Institute of Developing Economies.

Cohen, John M. and Stephen B. Peterson. 1999. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford: Kumarian Press.

Crook, Richard C. and James Manor. 1998. *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dillinger, W. 1994. *Decentralization and its Implications for Service Delivery*. Washington, DC: The World Bank.

International City/County Management Association. *Local Government in Transition Countries: A Perspective for the Year 2000*. Washington, DC: International City/County Management Association.

IULA. 1996. *Local solutions to global problems: Future of human settlements*. Discussion paper prepared in English, French and Spanish languages for the 1996 World Assembly of Cities and Local Authorities, held in conjunction with the UN Meetings on Human Settlements (Habitat II): The Hague, Netherlands.

Nickson, Andrew R. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner

Norton, Alan. 1994. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Peterson, George E. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning Through Experience*.

Washington, DC: The World Bank.

Rondinelli, D., J. Nellis and G.S. Cheema. 1984. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Papers No. 581. Washington, DC: The World Bank.

Schulz, Ann. 1979. *Local Politics and Nation-States: Case Studies in Politics and Policy*. Santa Barbara: Clio Books.

Tapales, Proserpina Domingo. 1999. "Local Government and the People: Partnership for Decentralized Development in the Philippines." In *Global Research on Decentralized Governance*. New York: UNDP.

United Nations Development Programme. 1999. *Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences*. New York: UNDP.

Wolman, Harold and Michael Goldsmith. 1992. *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*.

Oxford: Blackwell.

3. Đa dạng và Dân chủ

3. | ĐA DẠNG VÀ DÂN CHỦ |

Dân chủ

Mọi khu vực đô thị lớn như hiện nay đều chứa đựng những đặc điểm của các nền văn hóa thiểu số, các nhóm sắc tộc, ngôn ngữ hay tôn giáo khác nhau và các mạng lưới dựa trên sự kết hợp và sự tương đồng về bản sắc. Cho dù ở Cape Town, Jakarta, London, New York, Santiago hay Tokyo, khía cạnh quan trọng của đời sống đô thị hiện đại ngày nay là việc cần thừa nhận, tiếp thu và tạo ra các lợi ích từ đa dạng văn hóa.

Trong khi không có câu trả lời rõ ràng cho việc thúc đẩy dân chủ trong một khung cảnh đa dạng bao quanh bởi các vấn đề chính trị dân tộc, chương này và các trường hợp được nghiên cứu liên quan minh họa cách thức mà dân chủ có thể được hình thành như một hệ thống giải quyết xung đột. Đặc biệt, các nguyên tắc, các hướng dẫn chính sách công và các biện pháp thiết thực cho việc đẩy mạnh hòa bình xã hội sẽ được nghiên cứu bằng cách xem xét những câu hỏi sau:

- Những nguyên tắc nào cho thấy dân chủ ở cấp địa phương là một công cụ để quản lý xung đột?
- Làm thế nào để các chính sách đô thị công được hình thành và thực hiện tốt hơn để giúp quản lý sự đa dạng trong các khu vực bị phân hóa sâu sắc?
- Những biện pháp thiết thực nào có thể được thực hiện để giúp thúc đẩy xây dựng hòa bình ở cấp địa phương?

3.1 Tranh chấp mang tính sắc tộc

■ *Các tranh chấp mang tính sắc tộc có thể phát sinh trên nhiều vấn đề từ chính sách giao thông vận tải tới ngôn ngữ được sử dụng, tới cơ hội việc làm.*

Nhiều sự hứng thú và sáng tạo của các khu vực đô thị ngày nay xuất phát từ sức mạnh tổng hợp được tạo ra bởi sự pha trộn những ý tưởng, nghệ thuật và văn hóa. Đồng thời, nhiều hệ thống đô thị gặp các vấn đề về định kiến, phân biệt đối xử, hận thù chủng tộc, đôi khi xung đột bạo lực giữa các nhóm sắc tộc. Căng thẳng sắc tộc gần đây ở Copenhagen, Jakarta, Kaduna (Nigeria), Karachi, Los Angeles, Montreal, Moscow và Paris chỉ là một vài ví dụ, nhiều tình huống bạo lực khác vẫn còn xảy ra trên khắp thế giới.

Tranh chấp nảy sinh về các vấn đề bất kỳ gây ảnh hưởng tới sự an toàn, an ninh văn hóa và đời sống của các nhóm sắc tộc, dù họ sống trong các khu phố riêng biệt hay trong những môi trường hỗn tạp. Một số ví dụ bao gồm:

- Chính sách giao thông vận tải gây ảnh hưởng tới cách thức liên kết các cộng đồng với nhau, và với các khu trung tâm thương mại;
- Cơ hội việc làm và quyền tiếp cận bình đẳng tới các công việc và lợi ích như bảo hiểm y tế;
- Nhà ở, quyền tiếp cận đất đai, giá thuê hợp lý và chất lượng các công trình công dành cho các đối tượng khó khăn trong xã hội;
- Chính sách sử dụng ngôn ngữ, đặc biệt ở các trường công và các diễn đàn công như các cuộc họp hội đồng thành phố và các phương pháp mở khác khi hoạch định chính sách;
- Giữ trật tự trị an không dựa trên sự phân biệt về dân tộc, chủng tộc, tôn giáo và an ninh cho khu dân cư có nhiều tội phạm hoành hành.
- Thực tiễn tôn giáo, và hạn chế hoặc thúc đẩy niềm tin tôn giáo, đặc biệt khi các giá trị tôn giáo này hình thành cơ sở của pháp luật có ảnh hưởng tới những người của các tôn giáo khác;
- Biểu đạt văn hóa, ví dụ như các điều khoản mà trong đó một nhóm nhất định có thể làm lễ kỷ niệm văn hóa và truyền thống, đặc biệt ở trong các tình huống mà các nhóm khác thấy những biểu hiện của niềm tự hào sắc tộc đó đe dọa tới họ.

3.2. Nền dân chủ như một phương thức quản lý xung đột

- *Dân chủ là một tập hợp của các thiết chế và thực tiễn cho quản lý xung đột.*

Điều hòa các khái niệm truyền thống về dân chủ trong bối cảnh thực tế hiện nay ở các thành phố lớn, đa sắc tộc là rất khó khăn và không có câu trả lời sẵn nào về cách thức để đạt được điều đó. Rõ ràng, vấn đề trọng nam khinh nữ, phân biệt đối xử, đe dọa, bạo lực và sự thiếu bao dung văn hóa là những mối nguy hiểm đối với dân chủ. Giảm thiểu sự phân biệt và đẩy mạnh sự hòa hợp là chức năng chính của nền dân chủ.

Dân chủ và quản lý xung đột phải đi cùng nhau. Về nhiều mặt, dân chủ là một hệ thống quản lý xung đột xã hội phát sinh từ sự đa dạng của cộng đồng, trong đó sử dụng một tập hợp các quy tắc xã hội được chấp nhận. Trong một nền dân chủ, tranh chấp phát sinh được xử lý, tranh luận và phản ứng lại chứ không phải được giải quyết một cách dứt khoát. Nói tóm lại, nền dân chủ hoạt động như một hệ thống quản lý xung đột mà không cần tới bạo lực. Larry Diamond viết rằng:

Duy trì sự điều hòa và hòa bình giữa các sắc tộc là kết quả tiếp sau của sự thắng thắn ghi nhận đa nguyên bản sắc, sự bảo vệ pháp lý cho quyền lợi của nhóm và các cá nhân, chuyển giao quyền lực cho các địa phương và vùng khác nhau, và các thể chế chính trị khuyến khích thương lượng và hòa hợp ở trung ương.

Chắc chắn ở một số nước Nam Á, một trong những động lực cho chuyển giao quyền lực chính trị là sự cần thiết phải thúc đẩy quản lý xung đột trong khu vực mà chính quyền trung ương được coi là quá mạnh. Phân quyền và tự trị địa phương có thể là một cơ chế quản lý xung đột. Trong nghiên cứu về phân quyền ở châu Á, Abdul Aziz và David Arnold cho rằng ví dụ như ở Ấn Độ, “tập quyền ở trung ương thường được trích dẫn như là một yếu tố góp phần vào tình trạng bất ổn trong khu vực như Punjab, Kashmir và Assam... Một tập hợp các yếu tố tương tự đã làm nền tảng cho sự thành lập của các hội đồng tỉnh được bầu ra của Sri Lanka vào năm 1987, trong một động thái nhằm xoa dịu nhu cầu tự trị chính trị trong khu vực đông bắc của hòn đảo xung đột.”

3.2.1. Mục đích và các lựa chọn

Những người thiết kế hệ thống dân chủ ở cấp địa phương để quản lý và thúc đẩy sự hòa hợp giữa các nhóm người phải có một sự hiểu biết rõ ràng về mục tiêu của hệ thống họ đang cố gắng đưa ra. Hai mục tiêu lớn bao gồm:

- Các nhóm cùng chia sẻ không gian đô thị. Có phải mục đích là cung cấp cho các nhóm sắc tộc địa phương quyền tự quyết trong các vấn đề của họ và quyền có đại diện cho việc hoạch định chính sách ở cấp thành phố? Có phải thành phố là một bức tranh nhiều gam màu của các nhóm người riêng biệt nhưng cùng chia sẻ quyền lực và làm việc cùng nhau để đạt đồng thuận?
- Thành phố như là một nơi đa dạng về chủng tộc và văn hóa. Hoặc có phải mục đích là nhằm thúc đẩy liên minh chính trị thống nhất và không chuyển giao quyền lực hay hoạch định chính sách căn cứ trên bản sắc văn hóa hay chủng tộc? Có nghĩa là, thành phố có phải được xem như một cầu vồng hoặc bức tranh mà trong đó những thành phần khác nhau được công nhận nhưng dân chủ và các hoạt động chính trị không dựa theo sự khác nhau đó?

Các sự lựa chọn khác nhau cho việc thiết kế các thiết chế dân chủ có thể giúp cho một trong những mục tiêu này.

- *Tự trị (autonomy)*. Định nghĩa về quyền tự trị khó có được sự đồng thuận, nhưng nỗ lực của Yash Ghai về định nghĩa quyền tự trị rất hữu ích: “Tự trị là một phương thức cho phép một nhóm dân tộc hoặc các nhóm khác khẳng định một bản sắc riêng biệt để thực hiện kiểm soát trực tiếp các vấn đề quan trọng liên quan tới họ trong khi cũng cho phép các thực thể lớn hơn sử dụng quyền lực ấy vì lợi ích chung của hai bên.” Các hình thức tự trị bao gồm “chuyển giao quyền lực đối xứng” mà trong đó tất cả các đơn vị được hưởng quyền hạn như nhau, và “chuyển giao quyền lực phi đối xứng”, nghĩa là trao quyền hạn lớn hơn cho một khu dân cư hoặc nhóm cụ thể. Một ví dụ về chuyển giao quyền lực phi đối xứng đó là sự sắp xếp hành chính đặc biệt ở Hong Kong theo như đàm phán giữa Trung Quốc và Anh đã dẫn đến việc thành phố được chuyển sang làm thành phố trung ương của Trung Quốc năm 1997. Hong Kong vẫn

tồn tại quốc hội, hệ thống pháp luật, cơ quan thuế và quan hệ pháp lý trong phạm vi quản lý của Trung Quốc.

- *Chia sẻ quyền lực: an ninh cho các nhóm (group security)*. Chia sẻ quyền lực liên quan tới việc hoạch định chính sách chung hoặc đồng thuận bởi tất cả các đảng phái lớn được huy động trong xã hội; đây được xem như một biện pháp thay thế khả dĩ cho vấn đề dân chủ “kẻ thắng được hết” (*winner takes all*) – người thắng tại thùng phiếu bầu cử sẽ một mình điều khiển chính quyền. Phương pháp tiếp cận khối xây dựng nhóm (*group-building block approach*) dựa trên sự điều tiết của lãnh đạo các nhóm sắc tộc tại trung tâm chính trị và đảm bảo quyền tự trị cho nhóm và các quyền thiểu số. Các thể chế cốt lõi bao gồm: phân quyền cho khu dân cư (nơi các nhóm được tập trung lại); nhóm thiểu số phủ quyết về các vấn đề quan trọng với họ; liên hiệp rộng rãi cầm quyền ở các hội đồng thành phố trong khuôn khổ nghị viện, và sự tương xứng trong mọi lĩnh vực của đời sống công (như ngân sách và các cuộc hẹn dịch vụ dân sự).

Một ví dụ của việc này là hệ thống chính quyền ở Brussels, Bỉ, nơi có các ghế trong hội đồng lập pháp được phân bổ trên cơ sở ngôn ngữ và có sự phân quyền cao cho các khu vực nói tiếng Pháp hoặc tiếng Flemish. Bầu cử trực tiếp cho Hội đồng tự trị mới của khu vực thủ đô Brussels được tổ chức vào năm 1989. Các ứng cử viên tham gia trong các cuộc bầu cử khu vực Brussels được phân vào các danh sách riêng dựa theo nguồn gốc ngôn ngữ của họ. Khi các ứng cử viên gửi bản đăng ký tới cuộc tranh cử, họ sẽ điền thông tin về nhóm ngôn ngữ của mình; các đại biểu khu vực Brussels được bầu cử từ danh sách người nói tiếng Pháp sẽ thiết lập nhóm thuộc ngôn ngữ Pháp, còn đại biểu được bầu cử từ danh sách tiếng Flemish sẽ thiết lập nhóm ngôn ngữ Flemish. Hình thức chia sẻ quyền lực địa phương phản ánh một sự cam kết mang tính quốc gia về quyền đại diện và tự trị theo nhóm sắc tộc.

- *Chia sẻ quyền lực: tiếp cận hợp nhất (integrative approach)*. Chia sẻ quyền lực không phải là cách tiếp cận một hướng, tuy vậy, có một số gợi ý cho rằng thay vì bảo đảm an ninh cho các nhóm, giải pháp hòa bình là nên thúc đẩy hợp tác đa sắc tộc. Phương thức tiếp cận hợp nhất tránh sử dụng các nhóm dân tộc như các khối tạo dựng của một xã hội chung. Thay vào đó, phương pháp này tìm cách xây dựng liên minh chính trị đa sắc tộc (thường là các đảng chính trị), để tạo động lực cho các nhà lãnh đạo tiết chế các mối quan hệ giữa các dân tộc và tăng cường sức ảnh hưởng của bộ phận thiểu số trong việc hoạch định chính sách của bộ phận chiếm đa số. Các yếu tố của phương pháp tiếp cận thống nhất bao gồm hệ thống bầu cử khuyến khích thỏa thuận trước bầu cử giữa các dân tộc, chủ nghĩa liên bang phi sắc tộc (*non-ethnic federalism*) và chính sách công thúc đẩy sự trung thành chính trị vượt ra ngoài khuôn khổ của các nhóm.

Các cuộc bầu cử Thị trường ở London (Anh) minh họa cách những cử tri thiểu số có thể giúp xác định người đắc cử trong nhiều hoàn cảnh khác nhau.

Trong cuộc thăm dò tháng 5 năm 2000, các cử tri đã bỏ hai phiếu cho Thị trưởng, một phiếu cho lựa chọn đầu tiên và phiếu sau cho sự lựa chọn thứ hai. Người chiến thắng, chính trị gia Ken Livingstone, đã tăng cường số lượng cử tri ủng hộ mình thông qua kiểm phiếu lựa chọn thứ hai; phần lớn các nhà phân tích cho rằng quan điểm hỗ trợ bộ phận thiểu số đã giúp ông Livingstone thắng cử trong cuộc bầu cử lịch sử đó.

- *Dân chủ theo nguyên tắc đa số (majority rule democracy)*. Dân chủ theo nguyên tắc đa số thường không được coi là lý tưởng cho các thành phố đa sắc tộc với chỉ một nhóm đa số hoặc có lịch sử áp đảo từ lâu. Các nhóm thiểu số có thể bị thua áp đảo và hiếm khi được làm đại diện; việc bị ngoại trừ dễ nảy sinh thất vọng dẫn tới bạo lực. Nguyên tắc đa số nghiêm ngặt ở Jerusalem và hạn chế quyền bầu cử của công dân Israel đã gây ra mối bất hòa với cộng đồng người Palestine, những người bị loại trừ.

Tuy nhiên, nền dân chủ theo nguyên tắc đa số (như chúng tôi lưu ý ở Chương Bốn) đôi khi có thể khiến các chính trị gia và các đảng chính trị tính đến cả bộ phận thiểu số - đặc biệt là lúc các lá phiếu của bộ phận thiểu số có thể giúp họ chiến thắng - và hệ thống nguyên tắc đa số không nên bị loại trừ khi các yếu tố nhân khẩu học và xã hội tạo nhiều thuận lợi trong việc xây dựng các liên minh chính trị đa sắc tộc. Ví dụ, trong cuộc bầu cử Thị trưởng tại thành phố New York, các ứng cử viên hoạt động tích cực để đạt được lá phiếu của một loạt nhóm dân tộc, chủng tộc và tôn giáo, dẫn đến kết quả là họ sẽ dành nhiều mối quan tâm tới các nhóm này hơn khi cầm quyền. Khi kết hợp với các biện pháp khác như chính sách nhà ở và sở hữu nhà ở hợp lý, bảo vệ cơ bản quyền con người và sự an toàn, tự do hay nguyên tắc dân chủ đa số có thể là giải pháp được mong muốn nhiều hơn khi hòa giải những khác biệt xã hội giữa các nhóm dân tộc.

Mặc dù có sự linh hoạt trong thiết kế hệ thống dân chủ ở cấp địa phương nhằm quản lý xung đột các nhóm dân tộc, mọi người thường đồng tình rằng quyền tự trị và phân chia quyền lực theo nhóm có xu hướng phục vụ cho mục tiêu của các nhóm cùng chia sẻ không gian đô thị. Chia sẻ quyền lực hợp nhất và nền dân chủ theo nguyên tắc đa số có thể giúp liên kết lại các nhóm dân tộc một cách tự do hơn trong các thể chế chính trị và xã hội dân sự.

3.2.2. Phương pháp tiếp cận để xử lý xung đột

Các chuyên gia nghiên cứu về vấn đề xung đột ngày càng quan tâm và nỗ lực bồi dưỡng năng lực địa phương thông qua rèn luyện kỹ năng gây dựng sự đồng thuận như đàm phán, hòa giải và năng lực xây dựng liên minh. Đây đặc biệt là điểm chú ý quan trọng tại các thành phố lớn nơi có nhiều căng thẳng cộng đồng và các thành phố sau chiến tranh do những nơi đó phải đối mặt với các vấn đề nghiêm trọng như tái thiết và hòa giải đất nước. Có bốn phương pháp tiếp cận chính để xử lý xung đột:

- *Ngăn chặn xung đột (Conflict prevention)*. Một hệ thống dân chủ ở cấp địa phương vững mạnh với tất cả các nhóm được quyền đại diện và gây tác động tới các thể chế chính trị và việc hoạch định chính sách quản lý có thể giúp các nhóm dân sự không cảm thấy bị xa lánh và thất vọng. Xung đột cũng được ngăn chặn khi những khiếu nại được đáp ứng và có nhiều cơ hội hợp tác giải quyết các vấn đề (thay vì xung đột). Một hệ thống quản trị địa phương có nhận thức sâu sắc – tức là chính quyền được bầu cử có quan hệ gần gũi với các tổ chức cộng đồng – sẽ tạo ra được một hệ thống giám sát và cảnh báo sớm khi các cuộc xung đột sắc tộc leo thang nguy hiểm.
- *Quản lý xung đột (Conflict management)*. Như một hệ thống dành cho việc thương lượng và đàm phán, dân chủ sẽ giúp quản lý các cuộc xung đột giữa các nhóm, giữ các nhóm trong ranh giới đối thoại, tranh luận chính trị và không để xung đột xảy ra trên đường phố. Mục tiêu của quản lý xung đột là giữ cho các cuộc tranh chấp ở trong khu vực đàm phán và tránh làm gia tăng các cuộc đối đầu bạo lực.
- *Giải quyết xung đột (Conflict resolution)*. Giải quyết xung đột là quá trình đưa một hay nhiều vấn đề ra thảo luận, thỏa thuận và triển khai thực hiện các thỏa thuận đã được thống nhất, qua đó những nguyên nhân gốc rễ của xung đột sẽ được loại bỏ. Nhiều tranh chấp về sự đa dạng – ví dụ như về chính sách ngôn ngữ ở trường học – có thể giải quyết bằng thỏa thuận trên một hệ thống các nguyên tắc để đưa ra quyết định chính sách. Một ví dụ gần đây là sự ra đời của ngôi trường sử dụng tiếng Albania ở Montenegro – như một cách để xoa dịu căng thẳng giữa các nhóm. Miễn là các nguyên tắc được mọi người trong cộng đồng thống nhất về sự công bằng, và không có nhóm lớn nào tìm cách thay đổi nguyên tắc, tức là lúc ấy xung đột đã được giải quyết.
- *Chuyển đổi xung đột (Conflict transformation)*. Một số tranh chấp kéo dài từ lâu như các trường hợp được nghiên cứu ở Jerusalem, Belfast và Johannesburg tạo ra nhiều thách thức cho việc giải quyết (xem trang 80). Tương tự, chỉ đơn giản giải quyết các vấn đề giữa các nhóm đối tượng điển hình trong một thành phố không giúp xóa bỏ các nguyên nhân ẩn sâu gây nên xung đột. Trong các trường hợp ấy, cần có sự chuyển đổi xung đột. Việc này đòi hỏi cách tiếp cận đa tầng lớp, làm việc với các giới lãnh đạo chính trị và tổ chức phi chính phủ - ở cấp quốc gia hoặc khu vực và trực tiếp với cấp cơ sở – cùng một lúc. Mục tiêu của việc áp dụng phương pháp biến đổi xung đột là nhằm thay đổi sự chênh lệch trong xã hội (ví dụ như quyền tiếp cận với y tế) có thể tạo nên các cuộc xung đột giữa các nhóm dân sự.

Nhiều người phản đối cho rằng những hướng tiếp cận mang tính quốc tế về vấn đề xây dựng hòa bình hậu xung đột đã tập trung quá thường xuyên vào các tầng lớp tinh hoa cấp quốc gia. Nỗ lực xây dựng hòa bình đã được tiến hành mà không có một chiến lược thống nhất nào về thúc đẩy hòa giải thông qua các “chủ thể trung gian” (*middle-*

range actors) (chẳng hạn như các viên chức của đảng hoặc lực lượng quân sự trong khu vực và địa phương) và người dân. John Paul Lederach, một chuyên gia hàng đầu trong lĩnh vực giải quyết xung đột tin rằng một chiến lược xây dựng hòa bình hợp nhất sẽ mang lại hiệu quả hơn với phương châm nhằm hòa giải các tầng lớp trong xã hội, bao gồm và đặc biệt là những tầng lớp ở giữa bị bỏ quên, tầng lớp cơ sở và quan tâm tới các mục tiêu ngắn hạn và dài hạn. Ông đã làm việc với xã hội dân sự và các tổ chức cơ sở ở Balkans, Colombia, Nicaragua và Bắc Ireland với cách tiếp cận từ dưới lên để thúc đẩy hòa giải trong các tình huống xung đột sâu sắc. Ví dụ như ở Colombia, ông đã làm việc với trung tâm xây dựng hòa bình Justapaz, tổ chức tập huấn cho tất cả các khu vực của xã hội và làm việc với các cấp cơ sở và cấp trung, các quan chức công cao cấp và cán bộ của các tổ chức phi chính phủ với cách tiếp cận dài hạn nhằm quản lý các cuộc khủng hoảng bạo lực nảy sinh do nội chiến từ lâu. Cuộc tập huấn đã nhấn mạnh sự cần thiết phải điều phối các nỗ lực làm giảm xung đột ở cấp địa phương, khu vực và quốc gia, hỗ trợ cho tiến trình hòa bình ở cấp quốc gia giữa chính phủ và các nhóm du kích.

Tiếp cận từ dưới lên là cách thức quan trọng nhằm làm giảm các nguyên nhân tiềm ẩn cơ bản của cuộc xung đột giữa các nhóm người trong khu vực đô thị. John Burton đã viết: “Hoạch định chính sách ở cấp độ cộng đồng có khả năng tập trung hơn vào các nhu cầu của con người trong gia đình, xã hội và trường học. Do đó sẽ có nhiều vấn đề được giải quyết hơn ở trường hợp tiếp cận với cấp độ có rất ít sự tiếp xúc trực tiếp giữa người hoạch định chính sách và những người bị ảnh hưởng bởi chính sách.

Trong một số trường hợp, xử lý vấn đề đa dạng của cộng đồng để thực hiện nhất là thông qua các phương pháp không chính thức. Các tổ chức phi chính phủ quốc tế và địa phương ngày càng tham gia nhiều hơn vào nhiệm vụ xây dựng hòa bình, thậm chí một số tổ chức cho rằng họ có lợi thế hơn khi giải quyết xung đột ở cấp địa phương. Dù các tổ chức phi chính phủ rõ ràng có cả điểm mạnh và điểm yếu trong vai trò người xây dựng hòa bình trong một thế giới đang thay đổi, họ vẫn được kêu gọi tham gia vào quá trình gây dựng hòa bình ở các khu vực mà các nhà nước và tổ chức quốc tế không thể đáp ứng được. Với tư cách chuyên gia cứu trợ nhân đạo quốc tế, Andrew Natsios khẳng định:

Các tổ chức phi chính phủ thực hiện nhiệm vụ đáp ứng yêu cầu ở cấp thấp nhất của xã hội, các khu vực vùng sâu, vùng xa và khu vực lân cận thành phố. Sự tham gia tích cực vào quá trình hoạch định chính sách và quản lý chương trình dù tốn thời gian và nhiều công sức nhưng vẫn có xu hướng lôi cuốn sự tham gia và cam kết của cộng đồng. Phương pháp phát triển này tạo ra lòng trung thành và sự tin tưởng giữa các tổ chức phi chính phủ và các cộng đồng nơi họ hoạt động, điều này rất quan trọng trong giải quyết xung đột.

Một bài học từ những kinh nghiệm như vậy đó là mong đợi về một quá trình hợp tác giải quyết các vấn đề có thể làm xung đột biến mất một cách đơn giản là không thực tế. Phương pháp tiếp cận định hướng đồng thuận bị giới hạn bởi các khó khăn và bởi lập trường bảo thủ trong nhiều tình huống của các cuộc xung đột sâu sắc. Nhưng khi

con người có thể chuyển hướng quan tâm của họ tới vấn đề đang gây mâu thuẫn thay vì chú trọng chống lại đối phương, giải pháp thông qua đồng thuận có thể hữu ích ngay cả khi mối quan hệ đang rất gay gắt.

Các mục tiêu và phương pháp tiếp cận để giải quyết xung đột sâu sắc ở các khu vực đô thị không hề loại trừ lẫn nhau. Tuy nhiên, xem xét các tranh chấp khác nhau theo những cách này có thể giúp xác định được chiến lược phù hợp trong bối cảnh nhất định. Có nghĩa là, trước khi thiết kế các cơ chế hay vận hành những diễn đàn có sự tham gia của người dân, các nhà hoạch định chính sách và lãnh đạo dân sự cần phải có một thỏa thuận từ trước về những mục tiêu của các chiến lược hòa giải là gì, và sự thích hợp giữa mục tiêu, thiết kế của thể chế và nguyên tắc của chính sách công.

3.3. Chính sách công

- *Chính sách công nếu được xây dựng và thực hiện một cách cẩn trọng có thể tạo điều kiện cũng như hình thành sự hòa hợp xã hội.*

Chính sách công – phân bổ nguồn lực, dịch vụ và cơ hội – có thể làm một công cụ loại trừ xã hội, phân biệt đối xử và đàn áp, hoặc cũng có thể tạo ra sự hòa hợp cho xã hội.

Những kinh nghiệm về quản lý xung đột ở các thành phố được mở rộng hơn. Ở đây và ở trong các bài tiểu luận tiếp sau, chúng tôi sẽ tập trung vào phần nghiên cứu của bốn chuyên gia có trải nghiệm và nghiên cứu về nhiều thành phố trên thế giới. Scott Bollens tập trung vào tác động của chính sách công lên quản lý xung đột ở Johannesburg, Jerusalem và Belfast. Michael Lund mô tả kinh nghiệm thế giới sau sự thành lập của các Ủy ban hòa bình cấp địa phương với nhiệm vụ ngăn chặn, theo dõi và quản lý bạo lực chính trị hoặc đóng vai trò như diễn đàn hòa giải; Demetrios Papademetriou xem xét ảnh hưởng của người dân nhập cư tới việc hoạch định chính sách của cộng đồng. Cuối cùng, Julia Demichelis phân tích các hiện tượng của một nửa số thành phố ở Bosnia sau cuộc nội chiến tàn khốc. Những đóng góp này chỉ ra tầm quan trọng của việc thiết kế các thể chế chính trị, triển khai và thực hiện chính sách công một cách cẩn thận.

Những nghiên cứu này nhấn mạnh một số nguyên tắc chung cho việc thúc đẩy quản trị địa phương dân chủ trong bối cảnh có xung đột sâu sắc và có sự đa dạng về chủng tộc và văn hóa:

- Sự dung hợp, công nhận và giá trị của nhóm. Có phải tất cả các nhóm đều cho rằng họ được nhìn nhận và đối xử bình đẳng, được tôn trọng?
- Sự hài lòng với các nhu cầu cơ bản của con người. Có nhóm nào gặp khó khăn đến mức các nhu cầu con người cơ bản của họ không được đáp ứng? Người dân nghèo nhất và bị tước quyền kinh tế trong một thành phố được đưa tham gia vào việc hoạch định chính sách chung như thế nào? Chính sách công thúc

đẩy an ninh con người cơ bản, đặc biệt là đối với các nhóm dễ bị tổn thương hoặc những người bị phân biệt đối xử bằng cách nào?

- Các giải pháp thực tế. Các giải pháp thực tế cho các tranh chấp khó giải quyết có thể được đưa ra hay không? Những cơ chế nào có thể được đưa ra để tạo cơ hội cho các cuộc đối thoại, đàm phán và hòa giải liên quan tới bộ phận dân tộc, chủng tộc hay tôn giáo thiểu số?
- Sự tín nhiệm. Sự tín nhiệm và mối quan hệ cùng có lợi giữa các quan chức, lãnh đạo dân sự và người dân là quan trọng trong việc thúc đẩy sự hòa hợp môi trường đô thị đa dạng. Vai trò của các nhà lãnh đạo trong các vấn đề gây chia rẽ là gì? Các nhà lãnh đạo chính trị “chơi lá bài dân tộc” và làm căng thẳng, trầm trọng thêm hay họ tìm tới cách điều hòa và hòa giải căng thẳng giữa các nhóm?
- Cấu trúc các thể chế chính trị và hoạch định chính sách. Các tổ chức chính trị, do được sắp xếp hay vô tình mà tạo ra sự phân biệt đối xử có hệ thống đối với các nhóm nhóm thiểu số? Quyền đại diện có cân đối giữa các nhóm? Giữa các nhóm có tồn tại tinh thần đối thoại và thỏa hiệp hay không?
- Sự phụ thuộc lẫn nhau và những mối liên kết chung. Chính sách công có nhấn mạnh những điểm chung mọi người, chẳng hạn như lòng trung thành trong khu vực, một di sản chung hoặc tình yêu với nơi sinh sống hơn là phân chia họ theo văn hóa, màu da và tín ngưỡng hay không?
- Hành động. Những bất bình của các nhóm gặp khó khăn có được lắng nghe và tôn trọng không? Hành động cụ thể có được thực hiện một cách nghiêm túc để giải quyết những bất bình đó?
- Sự tham gia của bộ phận thiểu số. Sự tham gia của các nhóm thiểu số trong đời sống công có được khuyến khích hay không? Các nhóm thiểu số có thể duy trì cộng đồng văn hóa, bản sắc và tính cách của họ hay không?

Chuyển dịch các nguyên tắc chung thành những sự lựa chọn thực tế rất khó. Mỗi tình huống là một môi trường xã hội độc đáo với phong tục, hình ảnh, khó khăn và vấn đề riêng. Các nghiên cứu tình huống tiếp sau đây cung cấp một số ví dụ về cách quản lý sự đa dạng và xung đột được đưa ra ở nhiều bối cảnh khác nhau. Chương Bốn và Năm đưa ra những sự lựa chọn và phương thức xây dựng dân chủ ở cấp địa phương, tập trung đầu tiên vào các cuộc bầu cử và sau đó đến cấu trúc có sự tham gia của người dân.

Bảng 9

Bản hướng dẫn Lund: Khuyến nghị nhằm dung hòa nền dân chủ và sự đa dạng tại địa phương

Hướng dẫn năm 1999 về Tăng cường sự tham gia có hiệu quả của các nhóm thiểu số trong đời sống cộng đồng – dự thảo cho OSCE của Ủy viên Ủy ban châu Âu về các nhóm thiểu số - đã đưa ra một loạt khuyến nghị chính sách cụ thể được xem xét cẩn trọng nhằm dung hòa

nền dân chủ và sự đa dạng dân tộc. Với tên gọi “Bản hướng dẫn Lund”, những chính sách này bao gồm một loạt biện pháp cụ thể hoá thể Hướng dẫn năm 1999 về Tăng cường sự tham gia có hiệu quả của các nhóm thiểu số trong đời sống cộng đồng – dự thảo cho OSCE của Ủy viên Ủy ban châu Âu về các nhóm thiểu số - đã đưa ra một loạt khuyến nghị chính sách cụ thể được xem xét cẩn trọng nhằm dung hòa nền dân chủ và sự đa dạng dân tộc. Với tên gọi “Bản hướng dẫn Lund”, những chính sách này bao gồm một loạt biện pháp cụ thể nhằm thúc đẩy sự tham gia của các nhóm thiểu số trong các thể chế và quá trình hoạch định chính sách công. Dưới đây là trích đoạn của một vài điểm chính.

Bỏ phiếu và bầu cử

Quá trình bầu cử nên tạo điều kiện thúc đẩy cho các nhóm thiểu số tham gia vào đời sống chính trị. Các quốc gia cần bảo đảm quyền được tham gia thực hiện các công việc quản lý nhà nước và xã hội, bao gồm quyền bỏ phiếu và ứng cử vào các chức danh chính quyền của các nhóm thiểu số.

Sự điều tiết quá trình hình thành và hoạt động của các đảng phái chính trị phải tuân theo các nguyên tắc của luật quốc tế về quyền tự do lập hội. Nguyên tắc này bao gồm quyền tự do thành lập các đảng phái chính trị dựa trên bản sắc cộng đồng cũng như những đảng phái không phụ thuộc hoàn toàn vào lợi ích của một cộng đồng nhất định.

Hệ thống bầu cử nên tạo điều kiện cho khả năng đại diện và ảnh hưởng của các nhóm thiểu số.

Ranh giới địa lý của các đơn vị bầu cử nên phù hợp và đảm bảo quyền đại diện công bằng của các nhóm thiểu số.

Tính minh bạch

Hệ thống và quá trình hoạch định chính sách của chính quyền địa phương và khu vực cần phải minh bạch và dễ dàng tiếp cận nhằm khuyến khích sự tham gia của các nhóm thiểu số.

Các cơ quan cố vấn

Các nhà nước cần thiết lập cơ quan cố vấn trong khuôn khổ pháp lý phù hợp nhằm tạo ra kênh đối thoại giữa chính quyền và các nhóm thiểu số. Những cơ quan này có thể bao gồm các hội đồng chuyên trách nhằm giải quyết những vấn đề như nhà ở, đất đai, giáo dục, ngôn ngữ và văn hóa. Thành phần của các cơ quan này cần phản ánh mục đích của chúng và đóng góp vào sự đối thoại hiệu quả và sự phát triển lợi ích của các nhóm thiểu số.

Những cơ quan này phải đủ khả năng đặt ra các vấn đề cho những nhà hoạch định chính sách, chuẩn bị các khuyến nghị, xây dựng pháp luật và những đề xuất khác, điều tiết sự phát triển và cung cấp quan điểm cho những quyết định được đề xuất với chính quyền có khả năng ảnh hưởng đến các nhóm thiểu số. Chính quyền nên tham khảo ý kiến của các cơ quan trên thường xuyên về luật liên quan đến các nhóm thiểu số và các biện pháp hành chính nhằm đóng góp vào việc thỏa mãn mỗi quan tâm của họ, đồng thời gây dựng niềm tin. Để thực hiện tốt chức năng của mình, những cơ quan này cần có đủ nguồn lực.

Tự trị

Sự tham gia có hiệu quả của các nhóm thiểu số trong những công việc chung có thể kéo theo sự thiết lập quyền tự trị theo/không theo lãnh thổ hoặc kết hợp cả hai. Các nhà nước cần đóng góp đủ nguồn lực cho việc thiết lập đó.

Các dạng chính quyền tự trị không theo lãnh thổ rất hữu ích trong việc duy trì và phát triển bản sắc văn hóa của các nhóm thiểu số. Những vấn đề dễ gặp khó khăn trong quá trình điều tiết của các chính quyền bao gồm giáo dục, văn hóa, việc sử dụng ngôn ngữ dân tộc, tôn giáo và các vấn đề quan trọng khác đối với bản sắc và lối sống của các nhóm thiểu số.

Nhờ đưa việc xác định chuẩn mực về giáo dục vào trách nhiệm của chính quyền, các nhóm thiểu số có thể xây dựng chương trình giảng dạy dựa trên ngôn ngữ, văn hóa của nhóm mình hoặc cả hai. Các nhóm thiểu số có thể tự quyết định và duy trì những biểu tượng của nhóm mình và các hình thức biểu hiện bản sắc khác.

Những chức năng mà các cơ quan hành chính này đã thành công trong việc đảm nhiệm là giáo dục, văn hóa, việc sử dụng ngôn ngữ dân tộc, môi trường, lập kế hoạch tại địa phương, tài nguyên thiên nhiên, phát triển kinh tế, các chức năng chính sách tại địa phương, nhà ở, y tế và những dịch vụ khác.

Các cơ quan tự trị này nên được xây dựng trên cơ sở luật pháp và không nên thay đổi theo hướng tương tự như luật pháp thông thường. Các cơ quan nhằm thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng thiểu số trong quá trình hoạch định chính sách có thể được công nhận bởi luật pháp hoặc các biện pháp khác.

Giải quyết tranh chấp

Để các nhóm thiểu số tham gia có hiệu quả vào các công việc chung, cần thiết lập những kênh cô vắn nhằm phòng tránh xung đột và giải quyết tranh chấp, cũng như khả năng thành lập trọng tài lâm thời hoặc các cơ chế khác nếu cần. Những biện pháp này bao gồm giải quyết tranh chấp bằng tư pháp, ví dụ như tài phán tư pháp đối với các đạo luật hoặc hành vi hành chính. Muốn vậy, nhà nước phải thiết lập một tòa án độc lập, dễ tiếp cận và trung lập để đưa ra những quyết định được các bên nhất trí tuân theo và các cơ chế giải quyết tranh chấp khác như thỏa thuận, tìm chứng cứ, hòa giải, trọng tài, một cơ quan thanh tra (*ombudsman*) về các vấn đề liên quan đến nhóm thiểu số và các Ủy ban đặc biệt nhằm phục vụ những mục đích và làm cơ chế đầu mối cho việc giải quyết tranh chấp liên quan đến chính quyền.

NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG

VAI TRÒ CỦA CHÍNH SÁCH CÔNG

ở Belfast, Jerusalem và Johannesburg

Scott A. Bollens

Bài nghiên cứu tình huống này tìm hiểu vai trò của chính sách công tại các thành phố đang có tranh chấp và tác động của nó đối với cường độ và mức độ biểu thị của xung đột sắc tộc – quốc gia. Bài nghiên cứu xem xét các xung đột liên cộng đồng (*intercommunal*) ở các thành phố có chia rẽ về sắc tộc như Belfast (Bắc Ireland), Jerusalem (Israel và Bờ Tây), và Johannesburg (Nam Phi). Mỗi thành phố gói gọn sự phân chia giai cấp sâu sắc dựa trên cạnh tranh chủ nghĩa dân tộc và những lý lẽ về tính chính đáng của nhà nước; mỗi thành phố cung cấp một bản báo cáo nhiều thập kỉ về chính sách và quản lý đô thị trong các môi trường cộng đồng địa phương có tranh chấp; và mỗi thành phố cũng đã bị cuốn vào vào quá trình chuyển đổi gắn liền với tiền bộ trên mặt trận chính trị rộng lớn hơn của việc hòa giải. Bài viết nghiên cứu về:

- Những bài học mà quản lý thành phố có xung đột sắc tộc cung cấp;
- Những nguyên tắc xây dựng thành phố trong bối cảnh xung đột nhóm;
- Mối liên hệ giữa xây dựng hòa bình ở cấp địa phương và cấp quốc gia.

Các thành phố có sự chia rẽ sâu sắc

Một số lượng đáng lo ngại các thành phố trên toàn thế giới nhạy cảm với xung đột và bạo lực liên cộng đồng, phản ánh sự rạn nứt dân tộc và sắc tộc, trong đó có các thành phố như Algiers, Beirut, Belfast, Brussels, Jerusalem, Johannesburg, New Delhi, Nico-sia và Sarajevo. Ở một số trường hợp (như Jerusalem và Belfast), các thành phố là tiêu điểm của xung đột dân tộc, sắc tộc chưa được giải quyết. Ở những trường hợp khác (như Sarajevo), việc quản lý các khu đô thị bị chiến tranh tàn phá lại là chìa khóa cho sự cùng tồn tại bền vững của các nhóm sắc tộc đang có chiến tranh, dẫn đến sự đình chiến công khai. Điểm chung của nhiều thành phố trong số này là bản sắc dân tộc và chủ nghĩa dân tộc kết hợp lại để tạo áp lực cho các nhóm cầm quyền, quyền tự chủ và sự chia tách lãnh thổ. Những thành phố này có thể là chiến trường giữa các nhóm sắc tộc “quê hương” (*homeland*), mỗi nhóm đều tuyên bố thành phố là của họ. Tính hợp pháp của các cấu trúc chính trị của một thành phố và những quy tắc đưa ra quyết định và cai quản thường bị thách thức bởi các nhóm sắc tộc hoặc tìm kiếm sự công bằng hoặc tìm kiếm một phần quyền lực tương xứng (như người da đen ở Nam Phi) hoặc những nhóm đòi hỏi quyền tự chủ hoặc độc lập (như người Palestine ở Jerusalem hay người Quebec ở Montreal). Tất nhiên, không phải tất cả các thành phố nào căng thẳng về sắc tộc cũng xảy ra bạo lực. Chẳng hạn, ở Montreal, căng thẳng lên cao vào năm 1995 khi một cuộc trưng cầu dân ý về sự độc lập của Quebec với Canada đã suýt nữa bị thất bại, mặc dù sau đó việc biểu quyết được thực hiện phần lớn giữa các nhóm sắc tộc và các con phố thì đẩy áp người biểu tình, nhưng thành phố đã không xảy ra bạo lực.

Các chính sách công cộng ở đô thị có tiềm năng gây tác động đáng kể đến sự ổn định hay biến động về sắc tộc. Những chính sách đó bao gồm quy hoạch và quy định sử dụng đất, sự phát triển kinh tế, xây dựng và phân bổ nhà ở, quy hoạch cơ sở vốn, cung cấp dịch vụ xã hội, sự tham gia của cộng đồng và việc tổ chức chính quyền thành phố. Những chính sách này có thể duy trì hoặc phá vỡ tuyên bố chủ quyền, có thể phân phối lợi ích kinh tế một cách công bằng hoặc không, có thể cung cấp hoặc ngăn cản sự tiếp cận với việc hoạch định chính sách và quyền lực chính trị, có thể bảo vệ hoặc làm xói mòn các quyền văn hóa/sắc tộc tập thể, và có thể kiểm chế hoặc kích động sự đòi lập về chính trị thành thị.

Belfast

Bối cảnh

Belfast bị cuốn vào xung đột với sự chống chéo dân tộc (Ailen/Anh) và tôn giáo (Công giáo/Tin lành). Từ năm 1969, đây là một thành phố bạo lực với cuộc chiến tranh phe phái. “Đầu trường” đô thị cực kỳ phân biệt đối xử và người dân thường có xu hướng sống tại các cộng đồng tách biệt rõ ràng dọc ranh giới của cuộc xung đột, với các nhóm đối lập sống gần nhau nhưng vẫn tách biệt. Chiến tranh liên cộng đồng làm nảy sinh yêu cầu xây dựng 15 “ranh giới hòa bình” – từ các hàng rào tôn lượn sóng đến các cấu trúc rào thép, gạch và các bức tường thép, cho đến các rào cản môi trường hoặc vật đệm. Thành phố Belfast, giống như tổng thể toàn bộ các thành phố của Bắc Ireland, có dân số phần lớn là người theo đạo Tin lành. Năm 1996, trong tổng dân số 297.000 người của thành phố có khoảng 54% là người theo đạo Tin lành và 43% theo Công giáo, mặc dù tỷ lệ người dân theo Công giáo ngày càng tăng trong vài thập kỷ qua do tỉ lệ sinh cao hơn và người theo Tin lành di trú đến các thị trấn liên kề.

Bản sắc tôn giáo có sự đồng nhất chặt chẽ với lòng trung thành chính trị và quốc gia. Sự trung thành của những người theo chủ nghĩa Hợp nhất và những người theo đạo Tin lành là với Anh, nước áp dụng luật cai trị lên Bắc Ireland từ năm 1972 – 1999. Ngược lại, người theo chủ nghĩa dân tộc và chủ nghĩa cộng hòa theo Công giáo lại tự coi họ là người Ailen và cam kết lòng trung thành chính trị và cá nhân với Cộng hòa Ireland ở phía Nam. Sự ra đời của luật cai trị trực tiếp của Anh là do sự bất ổn của những “rắc rối” được xúc tác bởi sự phân biệt đối xử lan rộng của chính phủ Bắc Ailen mà do những người theo chủ nghĩa Hợp nhất nắm giữ trước năm 1972. Sự cai trị trực tiếp đã dẫn đến sự vắng mặt gần như hoàn toàn của các đại diện tham gia và có trách nhiệm, với 51 thành viên thuộc đảng Hợp nhất được bầu tại địa phương chiếm phần đông Hội đồng thành phố Belfast đã làm hạn chế đáng kể quyền lực hoạch định chính sách.

Chính sách đô thị

Các mục tiêu của những nhà quản lý và hoạch định chính sách đô thị của Belfast là:

Định vị vai trò và hình ảnh của chính phủ ở Belfast như là một người tham gia trung lập, không thiên về “cam” (Tin lành) hay “xanh” (Công giáo), và đảm bảo rằng chính sách của chính phủ không làm trầm trọng thêm căng thẳng phe phái bằng việc quản lý không gian dân tộc thích ứng với hoặc phản ánh mong muốn của người dân.

Điều này có nghĩa là, trong thực tế, các nhà hoạch định chính sách bỏ qua kiểm soát lãnh thổ nghiêm ngặt của thành phố, điều mà đã áp đặt những hạn chế chặt chẽ đối với dân số Công giáo ngày càng tăng trong khi việc bảo vệ vùng đất Tin lành chưa được thực hiện đúng mức. Chính quyền thành phố không có hướng tiếp cận chiến lược và toàn diện nào để đối phó với sự chia rẽ phe phái, với chức năng quy hoạch thị trấn giao phó phần lớn các vấn đề phe phái cho bộ phận chính sách nằm ngoài trách nhiệm của họ. Kế hoạch năm 1987 cho khu đô thị Belfast nêu rằng, “mục đích của kế hoạch không phải là sử dụng đất chiến lược để đối phó với các khía cạnh kinh tế, xã hội và các khía cạnh khác có liên quan”. Thay vào đó, bản kế hoạch nhấn mạnh “lãnh thổ trung lập” ở trung tâm thành phố và việc tái thiết khu vực này. Các nhà quản lý việc phân bổ nhà ở đã thiết kế một bộ tiêu chuẩn trung lập nhằm miễn nhiễm khỏi các tuyên bố phân biệt đối xử. Tuy nhiên, sự trung lập này được cho là đã làm tăng thêm sự chia rẽ tôn giáo trong một bộ phận dân cư. Ngược lại, các cơ quan có liên quan đến việc xây dựng hoặc phát triển các dự án nhà ở mới lại học được rằng, họ vẫn phải làm việc chặt chẽ với các khu dân cư theo phe phái không tuân theo các nguyên tắc trung lập. Những dự án này về cơ bản vẫn có sự phân chia phe phái về bản chất, tuy nhiên đã được các trọng tài hoặc những hoạt động của dự án xảy ra bên ngoài khung chiến lược rộng lớn hơn nhắm đến việc quản lý các xung đột dân tộc đang tăng dần. Cuối cùng, việc hoạch định chính sách của Anh tại Belfast đã giúp đạt được sự trì hoãn bạo lực trong ngắn hạn, nhưng nó dường như là chưa đủ đối với một thành phố mà lãnh thổ sắc tộc gây bế tắc và những nhu cầu Tin lành-Công giáo đa dạng.

Jerusalem

Hoàn cảnh

Jerusalem là một vùng đất bí ẩn. Đây là một thành phố vô cùng đa dạng về sắc tộc và tôn giáo, thống nhất về lý thuyết nhưng trên thực tế bị chia cắt thành hai nhóm dân cư chính. Tại Jerusalem, do sự sùng đạo của các nhóm người Do Thái và Hồi giáo và chủ nghĩa dân tộc của người Israel và Palestine cũng như những mối căng thẳng chống chéo lên nhau đã tạo nên một thành phố của “những kẻ thù gần”. Với số dân năm 1996 vào khoảng 603.000 người, nơi đây đã diễn ra sự cạnh tranh về sắc tộc, tôn giáo và lãnh thổ.

Đặc điểm địa chính trị - xã hội của Jerusalem đã có bước ngoặt lớn khi thành phố này chuyển mình từ một bức tranh đa màu sắc văn hóa (do từng là thuộc địa trước năm 1948 của Anh) trở thành vùng đất bị chia cắt làm hai miền do người Israel và người Jordan chiếm giữ trong suốt giai đoạn từ 1949 đến 1967. Kể từ năm 1967, thành phố này thuộc quyền kiểm soát của người Israel và tăng gấp 3 lần diện tích so với trước đó (do sát nhập đơn phương, không được thế giới công nhận), gồm cả phía Đông Jerusalem, nơi từng là vùng đất của người Ả-rập. Danh nghĩa trên trường quốc tế của Đông Jerusalem ngày nay vẫn là “lãnh thổ bị chiếm đóng”. Lợi thế nhân chủng học của người Do Thái (chiếm tỉ lệ 3:1 trong tổng số dân) của thành phố Jerusalem bị người Israel kiểm soát đã tạo ra quyền thống trị của nhóm người này đối với Hội đồng thành phố và văn phòng Thị trưởng. Sự phản kháng của người Ả-rập trong việc không tham gia bầu cử, vì cho rằng thiếu tính hợp pháp, đã càng củng cố quyền thống trị của người Do Thái. Thành phố Jerusalem bị bao quanh bởi vùng Bờ Đông cũng do người Israel kiểm soát, với khoảng 1,7 triệu người Palestine và 150.000 người Do Thái sinh sống.

Chính sách quản lý đô thị

Kể từ năm 1967, những nhà hoạch định chính sách và qui hoạch thành phố đã theo đuổi mục tiêu là bảo đảm quyền kiểm soát và an ninh của người Israel thông qua những chính sách bảo đảm an toàn cho phần đông người Do Thái sinh sống trong thành phố mang danh nghĩa thuộc về Israel. Những chính sách này đã:

- Tạo điều kiện đẩy mạnh tốc độ và phạm vi phát triển của người Do Thái, qua đó củng cố sức mạnh cho cộng đồng này.
- Tác động tới khu vực mới phát triển của người Do Thái tại các vùng sát nhập để ngăn ngừa sự “tái chia cắt” thành phố.
- Giới hạn sự phát triển của cộng đồng người Ả-rập để làm suy yếu những tuyên bố của họ về một Jerusalem thống nhất.

Những cộng đồng Do Thái lớn đã được gây dựng tại các khu vực mang tính chiến lược và các vùng sát nhập nhằm tạo “số lượng đáng kể” những người Do Thái sinh sống trong thành phố từ sau năm 1967. Khoảng 24 km² (tức gần 33%) trong tổng số khoảng 70 km² đất sát nhập sau Chiến tranh năm 1967 đã bị chính quyền Israel chiếm giữ. “Mục đích chung” đằng sau hành động này là vì sự phát triển của khu vực người Do Thái. Những khu vực này ngày nay tại Đông Jerusalem là nơi sinh sống của khoảng 160.000 người Do Thái. Kể từ năm 1967, 88% các công trình nhà ở được xây dựng tại Đông Jerusalem là dành cho người Do Thái.

Các nhà qui hoạch đô thị của Israel đã giới hạn sự phát triển của cộng đồng người Palestine tại Jerusalem bằng nhiều qui định. Sự giới hạn thể hiện bằng nhiều hình thức như tước đoạt đất, các qui định về qui hoạch đất nhằm hạn chế quyền phát triển của người Palestine, xây đường nhằm giới hạn và chia rẽ cộng đồng người Palestine, “những chính sách che giấu” đằng sau các kế hoạch của Israel nhằm hạn chế số lượng các tòa nhà trong khu vực của người Palestine và cô ý tri hoãn những kế hoạch dành cho vùng đất của người Ả-rập nhằm ngăn cản nguồn cung cơ sở hạ tầng và sự phát triển cộng đồng cho nhóm này. Kết quả là vùng đất trống mà chính quyền Israel cho phép người Palestine phát triển chỉ chiếm nhiều nhất là 11% vùng Đông Jerusalem sát nhập.

Israel đã có tới 30 năm để lên kế hoạch cho Jerusalem. Tuy nhiên, rất nghịch lý là quá trình hoạch định chính sách này lại tạo ra nhiều hệ quả đối với thành phố nói riêng và cả khu vực nói chung, khiến mục tiêu chính của Israel là quyền kiểm soát chính trị tại vùng đất này bị lung lay. Qua nhiều năm, việc lên kế hoạch có lợi cho Israel đã trở thành một rào cản trong thương lượng về khu định cư của người Palestine, vốn là hành động có thể bảo đảm lợi ích lâu dài của Israel tại thành phố bị tranh chấp nhiều nhất trên thế giới này.

Johannesburg

Hoàn cảnh

Johannesburg là một thành phố bị biến dạng về mặt địa lý, đồng thời chịu sự đối đầu gay gắt về kinh tế và xã hội. Di chứng của quá trình qui hoạch đô thị thời kì phân biệt chủng tộc A-pác-thai rõ ràng vẫn còn tồn tại trong đặc điểm địa lý sắc tộc của thành phố này suốt nhiều năm, nếu không nói là nhiều thập kỉ. Vùng đô thị này là nơi sinh sống của ít nhất 2 triệu người, trong đó khoảng 60% là người da đen và 31% người da trắng. Các thị xã, đô thị và khu định cư bất hợp pháp (các thị trấn ổ chuột) có sự hiện diện của nạn phân biệt chủng tộc là đặc trưng của Johannesburg ngày nay, thậm chí cả khi chế độ A-pác-thai đã chấm dứt. Sự chia rẽ trong thực tế (*de facto*) là một hệ quả trực tiếp hoặc phi trực tiếp của bộ luật phân vùng dân cư được ban hành những năm 1950 trong thời kỳ A-pác-thai. Rất nhiều nhu cầu căn bản như nhà ở, quyền sử dụng đất, nước sạch, cơ sở vật chất đảm bảo vệ sinh môi trường hiện không được đáp ứng. Phân chia thu nhập nghiêng hẳn về hướng có lợi cho cấp tỉnh và cấp quốc gia.

Những người châu Phi da đen sinh sống ở nhiều “vùng địa lý nghèo”. Hai địa điểm chính là thị xã Alexandra và Soweto – gồm 29 quận - bị chia cắt tại Tây Nam Johannesburg. Các khu nhà gạch vữa kém chất lượng được cố tình xây nên cho những người da đen trong thành phố, vì họ chỉ được cho là sống tạm bợ và ngoài ý muốn. Những nhà nghỉ được xây dựng phục vụ cho công nhân trong các khu công nghiệp và hầm mỏ gần đó. Khu vực này là nơi xảy ra nhiều căng thẳng về chính trị, tôn giáo và lãnh thổ. Những túp lều dựng ở sâu sau và những vùng đất hoang ở hai thị xã này cho thấy điều kiện sống gần như không phải của con người, quyền sử dụng đất không được bảo đảm, điều kiện vệ sinh môi trường và nơi ở kém cùng sự thiếu hụt các công trình phúc lợi và dịch vụ.

Chính sách quản lý đô thị

Vào năm 1995, chính quyền địa phương nói riêng và vùng đô thị ở Johannesburg nói chung được tái cơ cấu để làm cầu nối giữa chính quyền của người da trắng và những thị xã của người da đen gần đó. Phần đông những người da đen được bầu chọn vào cả bốn cơ quan chính quyền địa phương và hội đồng thành phố Johannesburg. Những nguyên tắc xây dựng đô thị sau thời kì A-pác-thai hướng đến việc hàn gắn những vùng dân cư tách biệt, giúp họ hòa nhập và hòa hợp sắc tộc tại Johannesburg. Mặt khác, chính sách còn hướng trực tiếp đến việc giảm thiểu những nhu cầu ngắn hạn, để phát sinh khủng hoảng liên quan đến nhà ở, y tế, an ninh, và các nhu cầu không được đáp ứng như nước sạch, vệ sinh môi trường và điện tại các khu vực nghèo ở rìa đô thị. Ngoài ra, chính sách này còn nhằm xây dựng một đô thị với sự đa dạng hợp lí, dựa trên thỏa ước; theo đó những người nghèo sẽ được tiếp cận gần hơn với nguồn cung việc làm ở trung tâm thành phố và nhiều cơ hội khác. Một thách thức to lớn đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách ở Johannesburg thời hậu A-pác-thai là cần phải giải quyết một số lượng đáng lo ngại những nhu cầu không được đáp ứng, trong bối cảnh quá trình “bình thường hóa” đô thị theo đặc điểm của thị trường đe dọa làm khơi dậy nạn phân biệt chủng tộc. Ví dụ như quá trình “ngoại ô hóa việc làm” (sự chuyển dịch các công việc được trả lương cao đến những vùng dân cư nghèo ở những vùng ngoại ô).

Trong bối cảnh xã hội thay đổi, thực tiễn các chính sách đô thị còn gặp phải một thử thách quan trọng nữa: tồn tại song song hai mô hình hoạch định. Mô hình thứ nhất gắn liền với lịch sử qui hoạch đô thị vốn hướng tới quyền kiểm soát về mặt luật pháp. Mô hình thứ hai bắt nguồn từ cuộc vận động chống chủ nghĩa A-pác-thai trong cộng đồng và gắn liền với một định nghĩa rộng hơn về sự phát triển. Mô hình này là minh chứng cho những nỗ lực mang tính bước ngoặt nhằm tạo ra một hệ thống các qui chuẩn chung, trong đó tận dụng được di sản và những bài học từ cuộc vận động cách mạng xã hội.

Bài học đặt ra

Những thách thức đặt ra trong việc hoạch định chính sách tại Belfast, Jerusalem và Johannesburg đã trở thành kinh nghiệm cho những nhà hoạch định chính sách và qui hoạch ở những vùng đô thị khác trên thế giới, bao gồm những vùng có tranh chấp do ý thức hệ hay sắc tộc. Một vài bài học và chiến lược có thể áp dụng được tùy theo bối cảnh, bao gồm:

- *Đẩy mạnh thỏa hiệp giữa các sắc tộc, hơn là một nền chính trị có người thắng kẻ thua.* Để phát triển nền dân chủ tại địa phương trong bối cảnh vô cùng đa dạng và mâu thuẫn cần phải loại bỏ những mô hình dân chủ theo số đông và áp dụng những nguyên tắc hướng tới sự thỏa hiệp giữa các sắc tộc trên nền tảng những mối quan tâm chung và sử dụng những động cơ chính trị để khuyến khích thành lập liên minh giữa các nhóm. Mặc dù những nguyên tắc theo số đông phù hợp với nhiều hoàn cảnh khác nhau, thậm chí cả khi có những khác biệt đầy biến động về sắc tộc, chủng tộc, song ở những đô thị nơi căng thẳng lên đến đỉnh điểm mà có thể dẫn tới bạo lực thì nền dân chủ hướng tới sự đồng thuận sẽ phù hợp hơn.
- *Những đô thị và chính sách đô thị đóng vai trò quan trọng trong bối cảnh xung đột gia tăng.* Chính sách tại địa phương có thể điều hòa, làm trầm trọng hơn hoặc phản ánh gián tiếp xung đột lịch sử có chiều hướng gia tăng. Điều này phụ thuộc vào những chiến lược được lựa chọn, các điều kiện về địa lý, kinh tế và tinh thần cùng những mâu thuẫn mà các chiến lược này mang lại, khả năng tổ chức và huy động cộng đồng của phe đối lập. Qui hoạch “mang tính phe phái” làm trầm trọng thêm mâu thuẫn giữa các nhóm và tiếp tục được áp dụng dựa trên những quan điểm tạo ra bởi sự bất bình đẳng, bất ổn tại các đô thị - sản phẩm của chính mô hình qui hoạch này. Quá trình hoạch định chính sách “trung lập” có thể trì hoãn sự phản kháng trong thời gian ngắn, nhưng lại làm mất đi viễn cảnh hòa hợp giữa các sắc tộc.
- *Hoạch định chính sách “bình đẳng” là một thành phần không thể thiếu trong quá trình hoạch định chính sách.* Hoạch định chính sách bình đẳng bao gồm việc phân bổ lại nguồn lực cho các nhóm vốn bị gạt ra ngoài lề, gặp bất lợi về cơ sở vật chất, dường như là một thành phần không thể thiếu trong quá trình hoạch định chính sách đô thị với bối cảnh xung đột diễn ra. Song mô hình này cũng cho thấy tính phản tác dụng trong trường hợp có những thỏa thuận bên ngoài về chủ quyền và quyền kiểm soát chính trị. Mô hình hoạch định chính sách “giải quyết mâu thuẫn” – hướng tới việc phòng ngừa, quản lý và giải quyết xung đột – là cần thiết, nhằm đi xa hơn những biểu hiện bề ngoài và giải quyết tận gốc vấn đề. Mô hình này cần hướng tới sự thỏa hiệp lợi ích trái chiều của các sắc tộc và đưa những chính sách đô thị này lên tầm quốc gia, nhằm thương lượng để giải quyết các vấn đề như tuyên bố chủ quyền, cơ cấu xã hội căn bản và quan hệ giữa các nhóm quyền lực.
- *Tính trung lập không nhất thiết phải là sự công bằng trong việc quản lý những đô thị xảy ra tranh chấp.* Tính trung lập trong chính trị, một khi được áp dụng trong bối cảnh đô thị bất bình đẳng, sẽ không tạo ra sự bình đẳng. Chính quyền cần tránh hành động như một kẻ ngoài cuộc không muốn gây chiến trong xung đột sắc tộc. Không thể đảm bảo sự công bằng về cơ hội khi những lựa chọn đã bị kiểm soát bởi sự kì vọng và hành động của cộng đồng xã hội. Trong những trường hợp khác, những yêu sách tương tự nhau về việc giải quyết quyền sở hữu và phát triển đất đai có thể làm chia rẽ hiệu quả của sự trung lập do khác biệt giá trị và tập quán dân tộc.
- *Mục đích của chính sách đô thị là hòa hợp, chứ không phải đồng hóa, ép buộc các cá nhân phải từ bỏ nếp văn hóa, bản sắc của mình.* Những nhà hoạch định chính sách cần suy nghĩ cẩn trọng về vấn đề sắc tộc và màu da, chứ không nên loại bỏ hoặc tìm cách xóa bỏ nó. Các nhà hoạch định cần hòa hợp các nhu cầu vô cùng khác biệt của từng nhóm sắc tộc. Chiến lược đô thị phải tập trung vào “khả năng cùng chung sống” của những nhóm sắc tộc vốn có những mục tiêu và nhu cầu tinh thần khác

nau, và cần làm rõ khái niệm đô thị hòa bình trong việc giải quyết các vấn đề như quyền kiểm soát lãnh thổ, các dịch vụ công sẵn có và duy trì bản sắc dân tộc.

- *Quản lý một cách cẩn trọng sự tham gia của người dân địa phương tại các đô thị xảy ra tranh chấp.* Những nhà hoạch định chính sách đô thị cần tìm ra giải pháp để cân bằng sự phát triển và các mối quan hệ bên trong cộng đồng. Chính sách đặt ra cần hướng tới việc đẩy mạnh và làm giàu bản sắc văn hóa dân tộc bị tước đoạt của các cộng đồng sắc tộc mà không làm gia tăng sự ly khai và chia rẽ giữa họ.
- *Nhận ra những nhu cầu về tâm lý của cộng đồng.* Các nhà hoạch định chính sách cần cân nhắc cả những khía cạnh phi kỹ thuật và mang giá trị tinh thần của bản sắc cộng đồng trong quá trình hoạch định, vốn thường thiên về những phương pháp duy lý và khách quan. Một nhóm sắc tộc khi gặp phải mối đe dọa có thể nhận thức được đều có cả những nhu cầu về tinh thần cũng như nhu cầu khách quan. Xung đột diễn ra rõ rệt nhất khi một nhóm sắc tộc phát triển lên, trong khi nhóm khác lại đi xuống. Vì một nhóm sắc tộc bị đe dọa, những nhu cầu tinh thần liên quan đến khả năng tồn tại, bản sắc văn hóa cũng nên được xem trọng như những nhu cầu khách quan liên quan đến đất đai, nhà ở và các cơ hội kinh tế.
- *Sự khác biệt sắc tộc cần được đón nhận, công nhận và xem trọng.* Các nhà hoạch định chính sách và qui hoạch tại các đô thị xảy ra tranh chấp phải đối mặt với những đặc tính phức tạp về địa lý, tâm lý xã hội và tổ chức của những cộng đồng có khả năng đối địch với nhau. Họ cần thận trọng khi sử dụng các kỹ năng, phương thức trao quyền hạn hợp pháp cho các nhóm cộng đồng và gia tăng sức mạnh của họ khi bị đặt trong môi trường đa sắc tộc. Đặc biệt, quá trình hoạch định chính sách đô thị cần tính đến tầm quan trọng của bản sắc cộng đồng, tính lãnh thổ và biểu trưng của sắc tộc trong khung cảnh đô thị. Việc đào tạo và giáo dục những công chức hành chính tại địa phương thông qua các tổ chức nghiệp vụ và diễn đàn liên cộng đồng cần chuẩn bị cho họ khả năng giải quyết những vấn đề phức tạp trong bối cảnh có sự khác biệt về sắc tộc.
- *Cùng chung sống hơn là hợp nhất lại với nhau.* Quá trình hoạch định chính sách cần xem trọng đặc tính lãnh thổ của các sắc tộc, nơi chứa đựng nguồn cội của bản sắc cộng đồng và cả yếu tố bên ngoài lãnh thổ đó, nơi chức năng của đô thị bị bóp méo và mối quan hệ giữa các cộng đồng bị cản trở. Sự tách biệt trong bối cảnh đô thị làm nảy sinh sự miệt thị. Việc học tập các khuôn mẫu trở nên dễ dàng hơn khi ta không biết tác giả là ai. Khó có thể phi báng một người đang trong quá trình tương tác với ta. Những ranh giới vật chất và tinh thần tại các vùng đô thị đem lại hai tác động: bảo đảm an ninh và coi “những người còn lại” là mối đe dọa. Mục đích của chính sách đô thị không phải là tự thân hội nhập mà cần hướng tới một xã hội với “nhiều kẻ hở” để sự đa dạng có thể tồn tại và các cộng đồng có thể tự do tương tác với nhau, nếu họ muốn.
- *Bù đắp cho những thiệt hại về kinh tế và xử lý bất bình.* Trong quá trình tái cơ cấu các vùng đô thị bị ảnh hưởng bởi xung đột, cần phải chỉ rõ vai trò của chính phủ, thành phần tư nhân và phi chính phủ trong các quá trình “bình thường hóa”. Để bình thường hóa các vùng đô thị bị tác động mạnh bởi xung đột, cần chú trọng chính sách nâng đỡ những người có chịu vốn chịu thiệt thòi và không chỉ thiên về kinh tế thị trường tự do, rất dễ gây ra những hình thức bất bình đẳng mới trong đô thị và khu vực. Trong quá trình tái cơ cấu đô thị, quan chức địa phương cần phải hòa hợp các tác động của những cách làm và hành động của họ tới sự phát triển đô thị. Đồng thời họ cũng cần theo đuổi chính sách chung sống hòa bình, cùng sẻ chia và bình thường hóa nền chính trị theo hướng phản ánh đầy đủ quan điểm về tinh thần và văn hóa của người dân đã định cư và mới định cư, nhất là cộng đồng những người nhập cư.
- *Cần nhắc khả năng tự trị tại địa phương như một hình thức trao quyền mới.* Quá trình hoạch định chính sách đô thị cần đem lại những nguyên tắc mang tính thực tế nhằm đẩy mạnh khả năng cùng chung sống hòa bình của các sắc tộc và kết nối những nỗ lực này với những nỗ lực hòa bình và tái thiết to lớn hơn. Những nỗ lực để nhận thấy của chính quyền cấp tỉnh thành và quốc gia cần bao gồm

cả quá trình tái thiết hòa bình. Các chính sách địa phương hướng tới những nhu cầu căn bản và khả năng cùng chung sống của các nhóm sắc tộc đôi lập có thể là nguồn lực vững mạnh giúp khuyến khích thương lượng đàm phán giữa các sắc tộc trong bối cảnh nhiều thỏa thuận lớn hơn mang tính chính trị và ngoại giao trở nên nhạy cảm trước những vấn đề sắc tộc. Những thỏa thuận chính trị như “hai cấp chính quyền” (chia sẻ chủ quyền) hoặc sự nảy sinh nền dân chủ phân quyền có thể đáp ứng các nhu cầu cơ bản về chủ quyền và quyền kiểm soát chính trị, nhưng cần được củng cố bằng những thay đổi trong chính sách nền ở các địa phương.

- *Phát triển chiến lược đô thị bên cạnh mục tiêu hòa bình đất nước.* Các nguyên tắc chính sách và đàm phán hòa bình khó tránh khỏi việc chỉ biểu thị sự thỏa hiệp ở cấp độ nền chính trị nói chung, chứ không phải trong quá trình tương tác hàng ngày giữa các nhóm sắc tộc và cá nhân. Những chiến lược đô thị tiên bộ và thận trọng trong vấn đề sắc tộc có thể đặt nền móng cho những thỏa ước tại địa phương mà có thể phát huy tác dụng. Hòa bình đất nước mà thiếu đi sự thỏa hiệp tại địa phương thì không phải xuất phát từ các vấn đề thực tiễn và để lại bùng nổ xung đột giữa các nhóm trong lãnh thổ.

TIỂU LUẬN

ỦY BAN HÒA BÌNH ĐỂ GIẢI QUYẾT XUNG ĐỘT VÀ HÒA GIẢI

Michael Lund

Ủy ban Hòa bình (*Peace commissions*), hay Ủy ban Hòa giải dân tộc (*ethnic conciliation commissions*) là những cơ quan đặc biệt được thiết lập ở các cấp quốc gia, khu vực và địa phương cho các đại diện của các cộng đồng từng có xung đột gặp nhau để bàn về các vấn đề chuyển đổi trong môi trường mở và nhắc tới các vấn đề chung tiềm ẩn để thay đổi. Bằng cách tạo ra các diễn đàn trung lập cho đối thoại mở về các vấn đề còn tồn tại hay tạo ra các cơ chế để giám sát các hành vi bạo lực có thể gây ảnh hưởng tới hòa ước, mục tiêu của Ủy ban Hòa bình là làm giảm bạo lực và tích cực thúc đẩy hòa giải. Việc nhóm họp các đại diện của chính phủ, các nhóm đối lập, các lãnh đạo tôn giáo, các liên hiệp, quân đội, cảnh sát và các thành viên không liên kết của một cộng đồng tạo ra cơ hội và phương tiện cho việc hợp tác giải quyết các vấn đề xung đột giữa chính phủ và nhóm đối lập, đa số và thiểu số, hay thiểu số và thiểu số.

Do vậy, các Ủy ban Hòa giải thành lập các tiến trình hỗ trợ và phân quyền để thực hiện và phản ánh tiến trình hòa giải chính trị quốc gia đang được diễn ra. Đó là một cách tạo ra tính hợp pháp cho nhiều cơ quan thường trực do có thể tập hợp các bên liên quan và giao cho họ trách nhiệm trong việc thúc đẩy tiến trình hòa bình.

Bảng 10

Ví dụ về Ủy ban Hòa bình

Ủy ban Hòa bình được áp dụng rõ ràng nhất ở Đông Âu, Nam Phi, Sudan và Nicaragua:

Đông Âu. Đáp ứng lại mối quan tâm tới căng thẳng sắc tộc ở Trung và Đông Âu có thể đe dọa tới an ninh khu vực Châu Âu, một tổ chức phi chính phủ ở Mỹ có tên là Đối tác cho thay đổi dân chủ (*Partners for Democratic Change*) đã được thành lập từ năm 1992 nhằm phát triển Ủy ban hòa giải dân tộc địa phương ở thị trấn đang gặp căng thẳng. Tới năm 1995, sáu Ủy ban đã được hoạt động ở Bulgaria, Cộng hòa Séc, Hungary và Phần Lan.

Nam Phi. Ở Nam Phi, bản Hòa ước Quốc gia tháng 9 năm 1991 đã thành lập ủy ban giải quyết xung đột, sau này được biết tới là Ủy ban Hòa bình, hoạt động ở cấp quốc gia, khu vực và địa phương để trợ giúp điều tra, đối phó với bạo lực và đe dọa gây cản trở quá trình chuyển đổi từ chế độ phân biệt chủng tộc (*apartheid*) sang nguyên tắc đa số (*majority rule*). Mục đích tạo ra mạng lưới cấu trúc hòa bình quốc gia và một hệ thống giải quyết xung đột kết nối với tiến trình tái lập quan hệ chính trị đã được bắt đầu trước đó một năm giữa Đảng Quốc gia cầm quyền và bản hòa ước thông qua việc gỡ bỏ lệnh cấm các đảng chính trị và giải phóng các tù nhân chính trị, đặc biệt là các lãnh đạo của Đại hội Dân tộc Phi (ANC) – Nelson Mandela.

Nicaragua. Năm 1986, các công dân ở vùng hẻo lánh Nueva Guinea của Nicaragua bắt đầu họp mặt để chống lại bạo lực địa phương, dẫn tới sự thành lập Ủy ban Hòa bình. Ủy ban Hòa giải Quốc gia (*National Reconciliation Commission*) ở Nicaragua cũng chuyển từ thành lập, hỗ trợ Ủy ban Hòa bình ở cấp địa phương, mặc dù nguồn lực rất khan hiếm. Tới đầu năm 1995, đã có hơn 85 Ủy ban Hòa bình địa phương được thành lập.

Sudan. Hội nghị Hòa bình Akobo 1994 là sự khởi xướng của những người đứng tuổi ở Nam Sudan nhằm nói lên xung đột liên xã giữa hai phần của nhóm dân tộc Neur ở phía nam và trung tâm Sudan. Hội nghị này thành lập một đoàn đại biểu hòa bình lưu động bao gồm các lãnh đạo của cộng đồng và nhà thờ. Họ được giao nhiệm vụ tới tận các nơi cầu cá và trại gia súc để diễn giải, chỉ đạo và thúc đẩy thỏa thuận hòa bình. Hội nghị đã đạt được thành công đáng kể trong việc quản lý sự khác biệt giữa các nhóm của dân tộc này trong thời kỳ chiến tranh Sudan. Thỏa thuận là một hình mẫu cho việc đẩy mạnh giải quyết xung đột địa phương ở Sudan và nơi khác ở Châu Phi có thể học hỏi.

Nhiệm vụ và chức năng

- **Tập hợp thông tin (Information gathering).** Điều tra các xung đột dân tộc hay tôn giáo và các cáo buộc về phân biệt đối xử trong công việc, sinh hoạt, giáo dục hay cơ sở công cộng; chuyển thông tin tới những nơi có thẩm quyền riêng; và tổ chức các buổi điều trần công khai về các vấn đề trong cộng đồng có thể gây ra căng thẳng hay sự phân biệt đối xử giữa liên kết nhóm;
- **Vận động (Advocacy).** Tố cáo các hành vi xâm phạm quyền con người, lên tiếng cho các nạn nhân, đối phó với tin đồn và sự cường điệu hóa, và đưa ra các tuyên bố công khai không thiên vị;
- **Phổ biến kiến thức (Disseminate information).** Phổ biến các tài liệu về văn hóa, giáo dục quyền con người, thông tin và phát triển các khóa hướng dẫn về quyền con người;
- **Thúc đẩy các biện pháp phi bạo lực (Promote non-violent methods).** Tạo sức ép cho các nhóm không sử dụng bất kỳ phương thức bạo lực nào khi tấn công, hoặc chỉ dẫn cho họ những phương thức phi bạo lực;
- **Hỗ trợ tinh thần (Moral support).** Hỗ trợ về mặt tinh thần, lắng nghe, chia sẻ nỗi buồn với các nạn nhân của bạo lực và có đạo đức, đặc biệt từ các thành viên Ủy ban hòa bình đồng thời cũng là các lãnh đạo tôn giáo;
- **Trình khuyến nghị (Submit recommendations).** Đưa ra các báo cáo và các khuyến nghị cho cán bộ công ở địa phương, khu vực và quốc gia về pháp luật để giúp thực hiện các mục tiêu của Ủy ban;
- **Giúp giải quyết các tranh cãi và xung đột chính trị (Help resolve political controversies and disputes).** Ví dụ, các Ủy ban hòa bình của Nam Phi đối phó với hàng trăm cuộc xung đột ở khắp trong nước bao gồm các vấn đề như việc cho phép tập trung và diễu hành chính trị; việc canh sát quản lý trong quá trình tập trung và diễu hành; việc một nhóm chính trị nỗ lực ngăn chặn nhóm khác khỏi các hoạt động chính trị; đe dọa hoặc tẩy chay hoặc từ chối trả tiền cho các dịch vụ thành phố và việc đe dọa hủy bỏ các dịch vụ ấy; và
- **Hỗ trợ bầu cử (Election assistance).**

Tổ chức

Các ủy ban có thể được thành lập bởi các thành viên trong cộng đồng một cách độc lập và không nhất thiết phải chính thức (sử dụng cách tiếp cận từ dưới lên), hoặc có thể được thiết lập chính thức từ cấp quốc gia như một phần của hòa ước (sử dụng cách tiếp cận từ trên xuống). Phần lớn dựa trên vị trí cấp thấp để bắt đầu, những ủy ban này có thể hoàn toàn hoạt động ở cấp địa phương như ở Đông Âu; hoạt động ở địa phương nhưng có các

cơ quan khu vực hỗ trợ như ở Nicaragua; hoặc hoạt động tích cực ở các cấp địa phương, khu vực và quốc gia như ở Nam Phi.

Thành viên ủy ban không nhất thiết phải ở vị trí trung lập trong xung đột, nhưng phải bao gồm đại diện từ các bên đối lập, thậm chí cả những người từng tham chiến. Để được các bên xung đột tin tưởng, những thành viên của ủy ban cần được nhiều người trong cộng đồng của họ kính trọng, có lịch sử tham gia tích cực vào các vấn đề cộng đồng, có các mối quan hệ uy tín vượt qua cả các ranh giới chính trị, sở hữu kiến thức liên quan tới vấn đề và nguồn lực cho công việc của ủy ban.

Thành viên ủy ban thường bao gồm các lãnh đạo nhà thờ không chuyên hoặc giáo sĩ. Thành viên ủy ban và chủ tịch có thể được cử ra hoặc được bầu cử, quyết định bởi các cán bộ địa phương thành lập ra ủy ban. Ủy ban Hòa giải Dân tộc ở Đông Đức bao gồm năm tới mười một thành viên đại diện cho các dân tộc, tôn giáo và các nhóm trong quốc gia. Thành viên ủy ban và chủ tịch có thể được cử ra hoặc được bầu cử cho một nhiệm kỳ ba năm, quyết định bởi thành phố thành lập ra ủy ban. Nhân viên có thể được trả lương hoặc tình nguyện.

Bảng 11

Ủy ban hòa bình của Nam Phi

Cấu trúc ba cấp của Ủy ban hòa bình Nam Phi có thể được coi là mô hình toàn diện nhất tới nay. Ủy ban Hòa bình Quốc gia (*National Peace Commission*) có xấp xỉ 60 thành viên, phần lớn đều là những chính trị gia có kinh nghiệm; ủy ban cũng bao gồm một ban thư ký nhỏ. Nhiệm vụ của ủy ban là chỉ đạo thực hiện Hòa ước Quốc gia (*National Peace Accord*) và đảm bảo hòa ước này được tuân thủ nghiêm túc. Ban Thư ký Hòa bình Quốc gia (*National Peace Secretariat*) thành lập năm 1991, hoạt động lâu dài và toàn thời gian, bao gồm bảy người được đề cử bởi thành viên của Ủy ban Hòa bình Quốc gia và các đảng chính trị có ưu thế; ban này bao gồm một thành viên theo ngành luật và một đại diện của Sở Tư pháp. Vai trò của ban thư ký là xác định khu vực được quản lý bởi ủy ban khu vực, và để hợp tác với Ủy ban Giải quyết Xung đột Khu vực và Địa phương (*Regional and Local Dispute Resolution Commissions*), sau này được trở thành Ủy ban Hòa bình Khu vực và Địa phương (*Regional and Local Peace Commissions*). Trong khi Ủy ban Hòa bình Quốc gia họp mặt hai lần trước tháng 4 năm 1994, ban Thư ký họp mặt thường xuyên hơn.

Ủy ban Hòa bình Khu vực bao gồm các đại diện từ các tổ chức chính trị, nhà thờ, liên minh thương mại, công nghiệp và kinh doanh trong khu vực, địa phương và các thẩm quyền của các bộ lạc, các tổ chức dân sự xã hội, cảnh sát và lực lượng quốc phòng. Nhiệm vụ của những tổ chức này bao gồm thành lập và hướng dẫn các ủy ban hòa bình địa phương; tư vấn về nguyên nhân của bạo lực và đe dọa trong khu vực; giải quyết xung đột bằng đàm phán với các bên liên quan; chỉ đạo thành lập các bản hòa ước và các bản thỏa thuận hòa bình trong tương lai và giải quyết các xung đột có liên quan; báo cho ban thư ký hòa bình quốc gia các bước để ngăn chặn bạo lực và đe dọa ở trong khu vực bao gồm các vi phạm thỏa thuận; và tư vấn các cơ quan có thẩm quyền trong khu vực để đối phó hoặc ngăn chặn bạo lực và đe dọa. Ủy ban Hòa bình Khu vực cũng xác định các cộng đồng cần thành lập Ủy ban Hòa bình địa phương.

Nhiệm vụ của Ủy ban Hòa bình Địa phương bao gồm xây dựng lòng tin và hòa giải các tổ chức cấp cơ sở trong cộng đồng, bao gồm các lực lượng an ninh; hợp tác với tổ chức Công lý cho hòa bình (*Justice of the Peace*) trong việc chống, ngăn chặn bạo lực và đe dọa; giải quyết những xung đột đã gây ra bạo lực hay gây tổn hại tới đàm phán giữa các bên liên quan; loại bỏ các điều kiện có thể gây tổn hại tới hòa ước hoặc mối quan hệ hòa bình, và thúc đẩy việc tuân thủ theo các hòa ước; đồng thuận về quy tắc liên quan tới các buổi điều

hành, mít-tinh và tụ họp; liên lạc với cảnh sát địa phương và thẩm phán về các vấn đề liên quan tới ngăn chặn bạo lực ở các sự kiện chính trị. Nhân viên được cử ra bởi Ủy ban Hòa bình Khu vực trên cơ sở đồng thuận. Trong các cuộc bầu cử năm 1994, khoảng 260 Ủy ban Hòa bình địa phương đã được thành lập. Điều này chứng tỏ sự hữu ích của việc có ít nhất một hòa giải viên hoạt động như một trợ lý kỹ thuật.

Ủy ban Hòa bình có thể làm tăng khối lượng công việc cho cảnh sát địa phương và chính phủ nhằm khuyến khích tôn trọng luật lệ. Ở Nam Phi, Liên hiệp Quốc và các giới quan sát quốc tế khác hợp tác với các Ủy ban Hòa bình, tham gia vào các buổi họp và liên lạc thường xuyên với các nhóm chính trị khác nhau, tiếp tục truyền thông tin về các sự kiện đã được lên kế hoạch và các xung đột tiềm ẩn. Trong việc cho phép Liên hiệp Quốc triển khai Sứ mệnh Quan sát ở Nam Phi (*Observer Mission to South Africa*), Hội đồng Bảo an Liên hiệp Quốc giao nhiệm vụ cho các quan sát viên giúp củng cố các liên kết với cơ cấu Hòa ước Quốc gia (*National Peace Accord Structures*). Các quan sát viên sẽ tham gia những cuộc mít-tinh và biểu tình chính trị, các cuộc họp giữa Ủy ban Hòa bình khu vực và địa phương, các cuộc họp của Ủy ban Hòa bình Quốc gia và thường xuyên tư vấn cho các thành viên Ban Thư ký Hòa bình Quốc gia. Các giám sát viên quốc tế ở Nam Phi đã ủng hộ những cấu trúc hòa bình và sự có mặt của họ đã có ảnh hưởng tới việc giảm thiểu một số bạo lực chính trị.

Các điều kiện cho phép chính

Dàn ý bên dưới là một số yếu tố về việc thiết kế, thực hiện và bối cảnh quan trọng trong việc thành lập một Ủy ban Hòa bình hiệu quả.

Các yếu tố thiết kế (*Design factors*)

- Việc thành lập ủy ban được đưa ra từ chính quốc gia bị ảnh hưởng;
- Hỗ trợ từ các cá nhân được kính trọng, có kỹ năng và tư cách để giúp duy trì động lực tiến tới hòa bình;
- Lượng nhân viên đa kỹ năng và linh hoạt giúp cho việc hoạt động ở những môi trường không cố định;
- Bao gồm tất cả các nhóm liên quan, kể cả những đối tượng thiệt thòi như các cơ quan thẩm quyền truyền thống, phụ nữ, thanh niên và những người bị di dời nơi ở (*displaced*);
- Thẩm quyền để giám sát các nhóm chính trị, lực lượng an ninh, chính phủ địa phương và truyền thông để ủy ban có thể giữ cho các đối tượng cán bộ chịu trách nhiệm cho các hành vi của chính họ;
- Cam kết của cộng đồng địa phương về ý kiến và sự phát triển cơ chế ủy ban.

Các yếu tố thực hiện (*Implementation Factors*)

- Có nguồn tài chính cần thiết dồi dào và thường xuyên;
- Ủy ban cần phải có những thủ tục làm việc cân bằng và công bằng;
- Ủy ban cần tích cực phổ biến kiến thức tới cộng đồng chung rộng lớn hơn, đối phó với sự ảnh hưởng của tin đồn, thông tin sai và các nghi vấn;
- Ủy ban có nhiệm vụ chỉ đạo và giúp hướng dẫn, quản lý các cuộc biểu dương lực lượng, diễu hành tang lễ và các sự kiện công khai khác có nguy cơ xảy ra bạo lực;

- Chọn lọc các đối tượng nhận viện trợ từ bên ngoài sau khi đã thu thập được đầy đủ thông tin về các đối tượng đó và phân bổ hỗ trợ cho những nơi cần thiết được xác định bởi các bên liên quan có uy tín ở địa phương;
- Huấn luyện kỹ năng giải quyết xung đột, hành chính, tài chính và các kỹ năng cần thiết khác cho nhân viên để ủy ban có thể tự duy trì hoạt động.

Các yếu tố bối cảnh (*Contextual Factors*)

- Thời điểm các nhóm xung đột quyết tâm chuyển đổi chính trị và có khả năng mang theo đồng minh. Các cuộc tranh đua chính trị đạt đến cao trào khi nào, ví dụ như lúc tranh cử, Ủy ban Hòa bình có thể đối mặt với nhiều khó khăn vì các nhóm luôn khuyến khích tìm lợi thế cho đảng của mình;
- Dù được thành lập bởi các chủ thể chính trị ở cấp trung ương hay nổi lên từ cấp cơ sở, trong phần lớn trường hợp, Ủy ban Hòa bình đều đòi hỏi sự đồng thuận chính thức của các bên xung đột. Các nỗ lực không chính thức của Ủy ban Hòa bình không nhất thiết đòi hỏi sự đồng thuận ấy, nhưng cần có sự tán thành và hỗ trợ có hiệu lực của các cơ quan chính trị có thẩm quyền.
- Những giới hạn có hiệu lực đã được đưa ra cho các nhóm vũ trang, bao gồm chuyển đổi các hoạt động như đội tử thần (*death squads*) cũng như lực lượng an ninh chính thức, hạn chế các nhóm đó sử dụng bạo lực và đe dọa. Ở những khu vực đặc biệt nóng, một số ủy ban gặp khó khăn để tách chính họ ra khỏi sự căng thẳng và thù hận;
- Khả năng các nhóm đại diện chính từng có quan hệ tin tưởng nhau;
- Khả năng cơ cấu của các ủy ban địa phương được xây dựng có tính đến các kiểu mẫu điển hình của chính quyền ở các cộng đồng khác;
- Khả năng các thiết chế xã hội dân sự có thể trợ giúp nguồn lực lãnh đạo cộng đồng;

Thách thức và khó khăn

- *Nguồn tài trợ (Source of funds)*. Ủy ban phụ thuộc vào quỹ tài trợ, và tài trợ của chính phủ cũng có thể rất cần thiết, nhất là trong thời gian ban đầu. Ở Nicaragua, Ủy ban Hòa bình bị giới hạn tiếp cận với các nguồn kinh phí do thiếu liên kết với chính phủ. Nhưng ở Nam Phi, sự phụ thuộc vào tài trợ từ chính phủ dẫn tới việc nhận thức nhầm lẫn rằng các thiết chế hòa bình chịu sự quản lý và điều khiển của chính phủ. Để cho thấy sự độc lập đối với chính phủ rõ ràng hơn, cũng như để rút ngắn thủ tục hành chính công kênh theo các yêu cầu về tài chính của chính phủ trong việc quản lý quỹ công, Ban Thư ký Hòa bình Quốc gia (*National Peace Secretariat*) có thể tìm các nguồn tài trợ độc lập và điều hành quỹ riêng của mình trên sự đồng thuận về thủ tục. Từ kinh nghiệm của Nam Phi cho thấy rằng các nguồn tài trợ của ủy ban nên được đưa ra từ các chủ thể trung lập, không phải từ chính phủ hay thiết chế đang có xung đột. Ví dụ như thành viên có liên kết với nhà thờ có thể giúp sắp xếp tài trợ thông qua các bộ phận của nhà thờ ở trong và ngoài quốc gia.
- *Khuyến khích tham gia và sự cân bằng (Stimulating participation and balance)*. Có thể rất khó để tuyển được những thành viên tương lai có năng lực và cống hiến hết mình bởi họ sẽ nghi ngờ về sự tồn tại lâu dài của thỏa thuận hòa bình. Để vận hành một ủy ban đại diện thực sự thường gặp nhiều khó khăn. Các bên thường khăng khăng bàn về các điều kiện tiên quyết trước khi nhiệm vụ đạt được. Các lãnh đạo của cộng đồng có thể không xác định rõ ràng được các mục đích, quyền lực, tương lai của ủy ban và do đó sẽ trở nên đề phòng hơn khi bị kéo vào việc hợp tác với lực lượng chính trị đối lập, làm giảm tính hợp pháp của chính họ. Phạm vi tham gia có thể bị giới hạn; phụ nữ, thanh niên và các lãnh đạo của nhà thờ có thể không sẵn sàng hoặc không thể tham gia được.

- *Nguy cơ an ninh (Security risks)*. Ở một số trường hợp, việc tham gia khiến cho cuộc sống của các thành viên gặp nguy hiểm. Ở Natal – Nam Phi, một số ủy viên hòa bình đã bị ám sát.
- *Chính trị hóa (Politicization)*. Một vài người cho rằng, các Ủy ban Hòa bình - có cấu trúc đa đảng (multi-party-based structures), có xu hướng chính trị hóa cả các xung đột phi chính trị. Do vậy, khi được chuyển qua một Ủy ban Hòa bình bao gồm các lãnh đạo chính trị có thể biến một xung đột không có liên quan tới chính trị thành một vấn đề chính trị mang tính gây chia rẽ, bất hòa.
- *Đồng lựa chọn (Co-optation)*. Cấu trúc hòa bình từ trên xuống có thể kế thừa chế độ quan liêu nhà nước và không đáp ứng được các nhu cầu và mong muốn của cộng đồng. Một đánh giá về cấu trúc hòa bình ở Nam Phi đã nhấn mạnh về một nhận thức chung cho rằng họ là những người ưu tú (elitist). Để tránh việc này, một số chuyên gia gợi ý thành lập những kết nối mạnh mẽ hơn giữa cấu trúc hòa bình địa phương và bản địa, thực tiễn giải quyết xung đột cộng đồng cấp cơ sở và các tổ chức trong nước.
- *Sự phân chia (Fragmentation)*. Sự phân quyền với cấu trúc từ dưới lên như đã được áp dụng ở Nicaragua có thể tạo ra sự hợp tác không hiệu quả giữa các ủy ban địa phương, giới hạn các khả năng học hỏi của họ và ngăn cản họ làm việc ở những nơi khác của quốc gia, những nơi vẫn cần tới dịch vụ của họ. Ủy ban địa phương có thể yêu cầu một thực thể quốc gia hoặc khu vực để hợp tác hành động và tạo điều kiện liên lạc giữa các ủy ban cá nhân.

Kết luận

Bởi phần lớn các Ủy ban Hòa bình đều mới ra đời, rất nhiều ủy ban vẫn còn đang học hỏi về khả năng cũng như thất bại và giới hạn của họ. Nhưng trong một số điều kiện rõ ràng, các Ủy ban Hòa bình đã thành công trong việc đạt được ngay lập tức chức năng quan trọng của họ đó là đảm nhiệm các xung đột liên cộng đồng. Bởi các thành viên ủy ban đại diện cho nhiều dân tộc, tôn giáo, nhóm quốc gia trong cộng đồng của họ và tìm cách chiêu mộ các thành viên có ảnh hưởng, được kính trọng ở trong các cộng đồng mà họ đang hoạt động, họ có thể thường xuyên nhận ra được những xung đột khi họ hòa nhập và phản ứng nhanh thông qua các quy trình địa phương không chính thức và hiệu quả. Ở Nam Phi, những người hoạt động hòa bình đã nhận xét rằng dù bạo lực chính trị vẫn tiếp tục ở nhiều vùng có Ủy ban Hòa bình hoạt động, nhưng bạo lực có thể sẽ tệ hơn nếu không có các hoạt động của họ.

Các Ủy ban Hòa bình có thể tạo ra những nơi an toàn và dành một khoảng thời gian đặc biệt để đưa ra những vấn đề mà các diễn đàn khác có thể không nhắc tới. Họ có thể tạo ra những đường dây liên lạc giữa các cộng đồng, trở thành phương tiện xây dựng lòng tin. Họ cũng có thể giúp cân bằng tầm ảnh hưởng có hiệu quả của các yếu tố khác nhau trong một cộng đồng. Bằng cách thiết lập điều lệ và quy tắc ứng xử cho việc giải quyết các cuộc xung đột, họ hợp pháp hóa khái niệm đàm phán hòa bình để giải quyết những sự khác biệt và cho người tham gia trải nghiệm về sự hợp tác và khoan dung giữa các chủ thể khác nhau. Trong tiến trình này, người tham gia có thể được giáo dục và huấn luyện thông qua giao lưu nhóm và giao lưu văn hóa để có kỹ năng và phương pháp giải quyết vấn đề. Cuối cùng, họ giúp thúc đẩy sự hài hòa về dân tộc, sắc tộc, tôn giáo và khuyến khích tìm hiểu, đồng cảm với những khác biệt văn hóa.

Ủy ban Hòa bình không nên được coi là một cơ quan thay thế lâu dài cho các thiết chế bình thường của một chính phủ. Với tư cách là các cơ chế nửa chính phủ tạm thời (*interim para-governmental mechanisms*) để giúp quản lý những căng thẳng, các Ủy ban Hòa bình không hề có ý định đảm nhiệm nhiệm vụ của các thiết chế chính thức của chính phủ như cảnh sát, hệ thống tư pháp, hội đồng địa phương và quốc hội. Mặc dù các Ủy ban Hòa bình có thể trở thành các tổ chức hoạt động thường xuyên, những hỗ trợ vốn dành cho các ủy ban này cần được hướng nhiều hơn cho các loại hình thể chế hóa phương thức giải quyết xung đột của quốc gia mà có thể đưa ra tiếng nói chính trị thường xuyên cho lượng lớn đội ngũ người dân trưởng thành, cụ thể như các cuộc bầu cử thường xuyên và cơ quan lập pháp. Do đó ở Nam Phi, chính phủ được bầu cử vào tháng 4 năm 1994 đã chấm dứt tài trợ cho Ủy ban Hòa bình vì cho rằng thiết chế chính trị đa đảng cùng với các đảng chính trị và Quốc hội đóng vai trò đại diện tốt hơn cho các quan điểm và lợi ích của mọi công dân.

TIỂU LUẬN

DI TRÚ QUỐC TẾ VÀ THÀNH PHỐ

Demetrios G. Papademetriou

Ngày nay, di trú quốc tế đụng chạm đến đời sống của nhiều người và ảnh hưởng nhiều hơn đến chính trị cũng như kinh tế của nhiều nước hơn bao giờ hết. Trên thực tế, tại thời điểm bắt đầu thế kỉ XXI, gần như không còn nước nào tránh khỏi tác động của di trú quốc tế. Di trú và sự di chuyển của con người không mới; đôi lúc dòng chảy dân số từng giữ vai trò then chốt trong tiến trình nhân loại. Vậy mà người ta vẫn thường nhìn di trú như một vấn đề, và thành phố ngày nay dường như cũng chỉ quản lý được vấn đề đó hơi hiệu quả hơn một chút so với giai đoạn trước. Đặc biệt là thời gian và mức độ tham gia của xã hội với di trú dường như không thể giúp nó tránh khỏi các phản ứng thái quá đối với nhập cư.

Một trong những thử thách ngay trước mắt mà hầu hết xã hội phải đối mặt trong những năm tiếp theo là nhận dạng một loạt phản hồi thông nhất cho những phương diện quan trọng nhất của vấn đề di trú quốc tế: ảnh hưởng của nó đối với xã hội tiếp nhận (thành phố và cư dân sinh sống tại đó) – người bản địa và người nhập cư. Về khía cạnh này, tiếp theo cần phác ra những câu hỏi quan trọng mà thành phố nơi sinh sống của số lượng lớn dân nhập cư quốc tế phải trả lời, nếu chúng muốn tiếp tục thành công trong các thập kỉ tới đây. Hiểu về những ảnh hưởng tương tác của di trú quốc tế và đưa ra các phản hồi phù hợp là nhân tố chủ đạo để quản lý tốt vấn đề này.

Quản lý thành phố đa sắc tộc

Nhập cư góp phần và ảnh hưởng đến nhiều vấn đề quan trọng, nhất là:

- Thị trường lao động và sự tham gia kinh tế;
- Nhà ở và không gian thể chất;
- Gắn kết xã hội và sự tham gia chính trị.

Những vấn đề này cùng định hình nên sự hội nhập của người nhập cư, và có vai trò quyết định đối với việc hình thành kinh nghiệm lâu dài về nhập cư của một thành phố là tích cực hay gặp vướng mắc.

Vấn đề thị trường lao động và sự tham gia kinh tế. Nhấn mạnh tầm quan trọng của những vấn đề này không bao giờ là đủ, không chỉ vì vai trò của chúng trong việc kết hợp thành công người nhập cư về giác độ kinh tế, mà có lẽ quan trọng hơn cả là ảnh hưởng của chúng đến việc hình thành cái nhìn về dân nhập cư của công chúng nơi tiếp nhận. Có thể xem người nhập cư là những người đóng góp vào và tạo ra thêm tài sản công cộng, thay vì xem họ là người tiêu thụ những tài sản đó. Nói cách khác, cần xem họ là nguồn lực kinh tế và xã hội chứ không phải là món nợ kinh tế và xã hội.

Nhiều người nhập cư đem theo nguồn vốn con người và vật chất đi cùng, đóng góp vào việc kinh doanh và tạo ra việc làm; họ có vai trò đáng kể trong việc phục hồi sức sống của các khu vực trong thành phố. Những thành phố như Amsterdam, Melbourne hoặc New York đã cho thấy những ảnh hưởng tích cực mà người nhập cư đem lại cho sự phục hồi đời sống kinh tế và làm mới cơ sở hạ tầng vật chất của các thành phố có mức độ tập trung dân nhập cư cao. Khả năng của chính quyền địa phương trong việc khuyến khích và tạo điều kiện cho việc hồi phục như vậy có thể dẫn đến những khác biệt lớn về kết quả sau này. Những sáng kiến hứa hẹn nhất là:

- Giảm một số rào cản cho doanh nghiệp;
- Nỗ lực một cách có hệ thống hơn trong việc thừa nhận chứng chỉ của người nhập cư;
- Nỗ lực một cách có hệ thống hơn để cấp lại chứng chỉ về trình độ chuyên nghiệp và trình độ kỹ thuật cho người nhập cư;
- Khuyến khích các cộng đồng nhập cư sử dụng những hình thức “vốn xã hội” độc đáo để tăng địa vị kinh tế của họ - nhưng vẫn phải phù hợp với pháp luật của xã hội;
- Giúp người mới nhập cư có đủ tiêu chuẩn để vay vốn làm ăn; và
- Giúp người mới nhập cư có đủ tiêu chuẩn vay thế chấp nhà ở.

Úc, Canada, Hà Lan, và Hoa Kỳ đã đi trước các xã hội tiếp nhận người nhập cư khác trên nhiều phương diện của những vấn đề này (hai lĩnh vực mà khu vực công và tư ở Mỹ đặc biệt sáng tạo và hiệu quả là hỗ trợ người nhập cư trong việc vay vốn làm ăn và thế chấp nhà).

Cạnh tranh trên thị trường lao động, cơ hội việc làm bất lợi và hiệu ứng tiền lương đã tác động trực tiếp và mạnh mẽ đến các nhóm chịu thiệt thòi của xã hội, trong đó có người nhập cư. Cùng với vấn đề liên quan là đóng góp của dân nhập cư với nền kinh tế “không chính thức” và kinh tế “ngầm”, đây là những nội dung cần phải tìm hiểu rõ hơn và xử lý thật cẩn thận.

Lấy ví dụ tại nhiều thành phố Mỹ như Los Angeles (California), Chicago (Illinois) và Miami (Florida), các tranh chấp đã nổi lên về vấn đề tác động của người nhập cư trái phép từ Mêhicô và vùng Trung – Nam Mỹ để làm việc trong ngành công nghiệp sản xuất, du lịch và xây dựng. Gần đây, những thành phố này đã làm việc với chính phủ Mỹ và nhất là chính phủ Mêhicô để bình thường hóa tình trạng làm việc của dân nhập cư trái phép đã sống ở Mỹ nhiều năm (kể cả những ai có con đã trở thành công dân Mỹ), đồng thời thành lập một chương trình để giúp đỡ những ai muốn đến Mỹ làm việc có thể đi theo con đường hợp pháp. Những thành phố này cũng tái định hướng các chương trình phúc lợi xã hội để đáp ứng nhu cầu chăm sóc sức khỏe, giáo dục và an ninh của dân nhập cư trái phép, bằng hướng tiếp cận thực tế là chấp nhận vai trò không thể thay thế được của họ về nguồn lao động.

Mặc dù về mặt phân tích thì các vấn đề này là một thử thách, nhưng về chính sách công, chúng ta có thể tìm thấy câu trả lời trong hai loại sáng kiến. Thứ nhất là làm cho các chương trình giáo dục và đào tạo thật sự dễ tiếp cận (chứ không chỉ đơn thuần có thể tiếp cận) cho tất cả những ai có nhu cầu. Với cách làm này, có rất ít ví dụ tiêu biểu, mặc dù một số nước như Hà Lan và Canada đang thực hiện tốt hơn các nước khác. Thứ hai là phát triển thị trường lao động và các quy định liên quan để giảm đáng kể những động cơ thúc đẩy nhân viên vi phạm hợp đồng. Một số chủ lao động thuê người nhập cư mà không quan tâm đến địa vị pháp lý của họ, vì đa phần người nhập cư đều mong muốn làm việc với mức lương thấp hơn và chấp nhận điều kiện làm việc kém hơn. Và khi tuyển dụng “ngoài luồng” như vậy thì chủ lao động sẽ không phải trả thuế xã hội và địa vị pháp lý của dân nhập cư lại có thể là một “lợi thế”. Đến nay, các xã hội tiếp nhận lao động chưa đưa ra biện pháp nào hiệu quả để ngăn ngừa lao động nhập cư trái phép - phần lớn các biện pháp đang áp dụng tập trung vào xử phạt chủ lao động vì đã thuê công nhân chưa có phép. Do vậy cần phải xem xét lại những hình thức đó. Nỗ lực xem xét vấn đề này đã bắt đầu tại Mỹ, nơi phong trào công đoàn và liên minh của nó từ đầu năm 2000 đã bắt đầu tập trung vào điều kiện làm việc chứ không phải vào địa vị nhập cư của người làm việc, và nhắm vào các chủ lao động từ chối không trả công theo các quy định cơ bản của thị trường lao động.

Tập trung không gian. Phân biệt sắc tộc và tập trung về không gian là hai trong số các vấn đề nổi cộm của nhập cư quy mô lớn. Sự phát triển của các cộng đồng nhập cư đã ảnh hưởng đến khả năng hòa nhập xã hội và kinh tế của dân nhập cư; không chỉ vậy, đặc điểm về những cộng đồng này thường được nêu ra là “khu

ổ chuột” cũng ảnh hưởng đến cách người dân nhìn nhận về người nhập cư.

Cần có cái nhìn thấu đáo hơn về nguyên nhân và tác động của sự tập trung người nhập cư nếu muốn phát triển và theo đuổi thành công chính sách thúc đẩy phúc lợi của thành phố và cư dân. Tập trung về không gian có phải là kết quả của lựa chọn có chủ ý của các nhóm nhập cư, khi họ chủ đích tự tổ chức thành cộng đồng nhằm tận dụng lợi thế để đối phó với việc bị gạt ra bên lề, để bảo vệ bản thân về phương diện xã hội và văn hóa, và để tăng tiến về kinh tế qua việc sử dụng nguồn lực sắc tộc (gồm “nguồn vốn xã hội”) hay không? Sâu hơn nữa, tập trung về không gian ảnh hưởng thế nào đến mô hình nhập cư mà tương tác với toàn thể dân số cũng như với các nhóm thiệt thòi khác?

Xem xét vấn đề này từ góc độ khác, tập trung về không gian có phải là kết quả của chính sách loại trừ và hiệu ứng của thực tiễn phân biệt đối xử công và tư của xã hội tiếp nhận (kết quả của mức độ tiếp cận nhà ở, việc làm, hàng hóa xã hội và nguồn lực không cân xứng) hay không? Hay nó là một quá trình lý trí, sử dụng sự đoàn kết sắc tộc như vành đai chuyển dịch để tạo ra sự hội nhập xã hội rộng lớn hơn? Ví dụ, ở London (Anh) vừa có những khu có tính hòa hợp cao với nhiều chủng người đa dạng, cũng như có những khu nhất định có tính đồng chủng tương đối mà chỉ có một nhóm người nhập cư có chung văn hóa sinh sống. London (Anh) đã tìm kiếm cách kích lệ sự dung nạp trong các cộng đồng đa dạng về văn hóa cho những vùng có bản sắc đơn lẻ rõ ràng. Trong một chương trình, viện trợ được cấp cho các nhóm cộng đồng phản ánh được một nền văn hóa nhập cư nhất định, khuyến khích ngôn ngữ, âm nhạc, nghệ thuật, kịch nói và các truyền thống khác.

Hiểu về các vấn đề này sẽ dẫn đến chính sách công nhằm tạo điều kiện thuận lợi để biến tập trung không gian thành một tài sản, đồng thời xử lý các vấn đề của nó. Các chương trình liên quan đến cải thiện bền vững cơ sở hạ tầng xã hội và vật chất của một khu vực đã đạt được một số thành công ở Québec và các nước Bắc Âu. Các chương trình liên quan đến sở hữu tư nhân hóa nhà ở công cộng (xã hội) đã đạt một số thành công ở Mỹ. Dĩ nhiên, các truyền thống triết học khác nhau về nhà ở công cộng nói riêng và các vấn đề xã hội nói chung giữa Bắc Mỹ và đa phần châu Âu vẫn còn cản trở những cơ hội học hỏi xuyên Đại Tây Dương.

Gắn kết xã hội có liên quan đến sự tham gia chính trị. Nếu không thực hiện được (hoặc tiến tới đạt được) sự hội nhập của người mới đến, thì cơ hội hưởng lợi từ nhập cư sẽ bị bỏ lỡ. Hơn nữa, vẫn còn nguy cơ tạo ra những tầng lớp, thành phần xã hội khác nhau, và rồi điều này sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến sự gắn kết xã hội. Sự dung nạp, thu nhận, bình đẳng, quan hệ giữa các nhóm hiệu quả, hi vọng và gắn kết hoàn toàn không xa vời – chúng là những nhân tố không thể thiếu để đưa đến những thành phố và xã hội đa sắc tộc thành công.

Một câu hỏi cần phải trả lời trong mọi ví dụ, là làm thế nào để những thiết chế công (trường học công lập, bộ máy hành chính, cơ quan cung cấp dịch vụ công, cảnh sát và hệ thống tư pháp, các đảng chính trị) có thể khuyến khích thu nhận (và loại bỏ cô lập) hiệu quả hơn nữa? Khi các xã hội công nghiệp tiên tiến đang bắt đầu “tái khám phá” lại các thiết chế của khu vực tư nhân, thì một loạt câu hỏi mới dường như cũng trở nên quan trọng hơn. Đặc biệt là các thiết chế tư (như công đoàn, chủ lao động cá nhân và liên hiệp hội, quỹ, các tổ chức tự giúp đỡ và trợ giúp lẫn nhau) có vai trò gì trong việc làm trung gian và ngăn ngừa / giải quyết xung đột?

Đổi ngược với dung nạp và thu nhận xã hội là cô lập xã hội. Cô lập dẫn đến nhiều vấn đề về phân biệt sắc tộc, phân biệt đối xử về xã hội và văn hóa, tình trạng bị gạt ra bên lề và thiếu cơ hội kinh tế của một số nhóm. Lợi ích trong việc thúc đẩy thu nhận đến từ thực tiễn rằng nhập cư là một quá trình tăng trưởng xã hội, kinh tế và văn hóa cho cả người nhập cư lẫn nước tiếp nhận. Đối phó với tình trạng cô lập xã hội (kèm theo nạn phân biệt chủng tộc và phân biệt đối xử) là trọng tâm của mọi xã hội. Ở khía cạnh cuối này, nỗ lực của Ủy ban châu Âu trong việc xây dựng các công cụ chống phân biệt chủng tộc và phân biệt đối xử, đồng thời đề xuất trao quyền công dân cho công dân EU là rất đáng chú ý. Tương tự là những nỗ lực của một vài quốc gia

thành viên EU nhằm trao quyền công dân cho những người định cư hợp pháp lâu dài, bất kể quốc tịch gốc.

Các tranh luận ở thủ đô và nhất là những hành động của một số thành phố ở Mỹ nhằm đảm bảo tiếp cận công bằng các loại hình dịch vụ cũng đáng được chú ý không kém. Sau cùng, tấm gương của Canada trong việc tuân thủ chặt chẽ nguyên tắc không phân biệt đối xử và dung nạp ở cả khu vực công và tư có thể là phương pháp để các thành phố tiếp nhận dân nhập cư khác trên thế giới học tập và làm theo.

Kết luận: Tham gia với người nhập cư

Các thành phố rõ ràng là nền tảng cho chính sách nhập cư – đó là nơi nhập cư và chính sách hòa hợp gặp nhau. Chỉ có ở thành phố, sự cạnh tranh để giành lấy nguồn lực khan hiếm mới diễn ra (từ nhà ở đến hàng hóa xã hội, việc làm, giáo dục và quyền lực chính trị). Đây cũng là phòng thí nghiệm thực tế để thử các mô hình chung sống khác nhau, như những thành viên của một cộng đồng có cùng mục đích và mục tiêu, nhấn mạnh cái “chúng ta” hơn là cái “tôi” hoặc “họ”. Do vậy, cần củng cố năng lực của thành phố để thực hiện vai trò quan trọng này.

Công cuộc tìm kiếm các giải pháp phù hợp cần phải lôi kéo sự tham gia của mọi bên liên quan, từ chính phủ và các thiết chế xã hội, cho đến các tổ chức ở cấp cơ sở nhất. Cái gắn kết họ lại với nhau là lợi ích chung trong quá trình cùng nhau làm việc, bao gồm đưa ra chính sách và triển khai chính sách để hỗ trợ cho quá trình hội nhập của người mới đến, và đánh giá, điều chỉnh chính sách đó. Nếu không có cam kết lâu dài và liên tục với chính sách để giúp các nhóm xích lại gần nhau, theo đuổi một dự án chung, thì nhiều thành phố sẽ bị tan rã.

NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG

XÂY DỰNG HÒA BÌNH Ở CÁC THÀNH PHỐ BỊ CHIA CẮT VỀ SẮC TỘC Ở BOSNIA

Trường hợp Gornji Vakuf

Julia Demichelis

Đầu năm 1993, một thị trấn Bosnia nhỏ với dân số 25 nghìn người gốc Bosnia, Bosnia–Croatia và Bosnia–Serbia đã chìm trong biển lửa với bom và đạn bắn tỉa. Suốt hai năm, hàng xóm láng giềng từng chung văn hoá, làm việc và học tập cùng nhau đã trở mặt và giết hại lẫn nhau, từ người nhà, gia súc đến sinh kế, cũng như cuộc sống cộng đồng của họ. Người ta đào hầm và chỉ ra ngoài vào ban đêm. Khả năng chứa chấp xung đột của cư dân Gornji Vakuf và “kẻ thù” của họ đã đưa đến kết quả đây là thị trấn bị tàn phá nặng nề nhất ở miền Trung Bosnia, theo đánh giá của các kỹ sư quốc tế. Với đa số người dân hiện nay đang sống ở phía bên kia ranh giới ngừng bắn so với nơi ở trước đây của họ, việc xây dựng lại thành phố bị chia cắt là việc làm vượt ngoài khả năng của các kỹ thuật viên lành nghề, những người đem đến viện trợ vật chất cho khu vực này.

Nghiên cứu tình huống này xem xét phương thức hai nhóm người bên ngoài đặt chân đến Gornji Vakuf / Us-kopljje (tên gọi thời bình) để tạo ra một tiến trình động, theo đó những ai đã tàn phá có thể xây dựng lại nhiều thứ chứ không chỉ là những cấu trúc đơn thuần, qua một quy trình tái thiết xã hội. Đi ngược lại hiệp ước Dayton, về mặt chính trị thị trấn vẫn bị chia theo các đảng chính trị sắc tộc-quốc gia chính. Các đảng này duy trì quyền lực qua chủ nghĩa ly khai (*separatism*). Tuy nhiên, dân thường và lãnh đạo liên lạc với nhau cởi mở và không bị cản trở bởi sự phân cách, sử dụng những phương pháp không bạo lực, làm rõ giới hạn của biện pháp trung gian chính thức và các giải pháp chính trị do quốc tế dẫn dắt.

Chương trình khôi phục thành phố

Đầu năm 1995, USAID bắt đầu một thí nghiệm nhằm mở rộng vai trò của các tổ chức phi chính phủ (NGO) có chức năng cứu trợ thiên tai. Mục tiêu là xây dựng lại các cấu trúc dùng chung cho các sắc tộc tại các thành phố bị chia cắt về chính trị, đồng thời khuyến khích các chính trị gia địa phương tham gia những đạo luật mới của Liên bang Bosnia và Herzegovina - nhà nước này được xây dựng nhờ một hiệp định do chính phủ Mỹ làm trung gian. Kế hoạch làm việc này hướng dẫn các NGO đàm phán với các chính trị gia cấp địa phương để họ đồng ý sử dụng các cấu trúc dùng chung, trong khi đó các nhà lãnh đạo cấp quốc gia lại không đồng ý làm như vậy. Khi đó USAID đã đánh giá quá thấp quyết tâm đi theo đảng chính trị ly khai của các chính trị gia Bosnia. Tuy nhiên, các nhà lãnh đạo chính trị địa phương đã đồng ý cộng tác với nhau dù có quan điểm chính trị khác biệt, chấp thuận duy trì quyền hạn của mình nhưng cũng tham gia vào “cuộc đổi chác Balkan” (trong thời chiến “kẻ thù” vẫn thường trao đổi với nhau, mặc dù họ giấu không cho giới quan sát quốc tế nhìn thấy).

Ở Gornji Vakuf/Uskopljje, hai “Thị trường” không chịu cho phép Ủy ban Cứu trợ Giám lý Thống nhất (*the United Methodist Committee for Relief, viết tắt là UMCOR*) – đây là một NGO ký kết với USAID – để phân phối hàng cứu trợ trong bốn tháng. Trong lúc đó, người dân nhìn xi măng và cát nhập khẩu để xây nhà cho họ bị hòng vì nằm lâu trong các kho bãi cho NGO địa phương thuê lại. Dân thị trấn phát hiện ra rằng các tổ chức từ thiện và nhà tài trợ quốc tế cũng dễ bị điều khiển như chính bản thân họ bị những chính trị gia điều khiển đánh lẫn nhau. Hai “Thị trường” tiếp tục từ chối 2 triệu USD mà USAID đề xuất để xây dựng nhà cửa, trường lớp và cơ sở hạ tầng, nếu lời đề nghị đó đi kèm với bất kỳ ràng buộc về một loại liên kết sắc tộc nào. USAID không thể thuyết phục các nhà tài trợ khác cũng đang hoạt động ở Gornji Vakuf/Uskopljje cùng với họ “cầm vận” cộng đồng này. Rất khó để USAID thấy được rằng các mục tiêu họ tuyên bố về hòa hợp chính trị và xã hội đã tự chúng mâu thuẫn nhau. Không chỉ vậy, về mặt thể chế cũng rất khó tìm ra một phương pháp có thể đạt tới cả hai mục tiêu này tại một cộng đồng bị tàn phá như thế.

Bắt đầu với các bên liên quan trực tiếp

Vào tháng 8 năm 1995, tác giả bài viết này, với tư cách là nhân viên UMCOR, đã đến thực địa để đánh giá tính khả quan của dự án, và tìm những cách thức mới nhằm triển khai dự án do hai bên chỉ đạo này. Sau khi đánh giá nhanh về cộng đồng, tác giả nhận ra rằng dự án chưa chỉ ra được những vấn đề phức tạp mà thành viên của một cộng đồng chia rẽ đang phải đối mặt, khi họ đang phải nhìn nhau qua ranh giới. Dự án cũng chưa hiểu rõ năng lực còn chưa được khai thác của chính người dân thị trấn trong việc tìm ra những cách thức để hỗ trợ UMCOR hoàn thành các mục tiêu của USAID ở cộng đồng này. Nói một cách đơn giản, người dân đã bị bỏ qua, trong khi các chính trị gia tự đưa mình vào chức vụ lại được USAID trao quyền xác định những gì cần làm sau chiến tranh. Chính người dân thị trấn có rất nhiều ý tưởng, và họ sẵn sàng chấp nhận mạo hiểm. Thế nhưng không một người nước ngoài nào hỏi rằng họ có muốn về nhà hoặc tái thiết cộng đồng của họ hay không, và nếu có thì dưới điều kiện nào.

Họ bị người đại diện (do họ bầu ra) chỉ định cần giết ai, và họ sợ hãi đến mức đã phá hủy cả thị trấn, phá vỡ ba đường ranh ngừng bắn do Liên hợp quốc sắp đặt. Các dân thường của thị trấn Gornji Vakuf/Uskoplje không còn tin tưởng vào lời nói của những người quanh họ. Họ sống sót qua hai mùa đông ở vùng sơn cước mà không có điện, cũng không có phương tiện sưởi. Họ sống sót qua làn đạn bắn tỉa lúc tìm kiếm lương thực và nước uống, lúc chui ra khỏi đường hầm. Và họ sống sót qua những vụ nổ hầm mỏ được kích nổ bởi các thiết bị đặt rải rác quanh thị trấn khi họ phải giải quyết các nhu cầu khác như tìm kiếm hỗ trợ y tế. Các cuộc đánh nhau và phá hủy cuối cùng cũng ngừng lại khi hàng xe tăng màu trắng của Liên hợp quốc chạy vào đường trung tâm, chia cắt người dân theo một thỏa thuận do những nhà chính trị quốc gia ký kết. Và rồi chỉ có người dân chứ không ai khác mới có thể nghĩ lại về những gì họ đã làm với nhau, họ đặt những trải nghiệm đó vào bối cảnh lịch sử thời của họ, và vẽ ra một viễn cảnh tương lai cho cộng đồng này.

Chỉ có những ai đã thay da đổi thịt từ láng giềng thành kẻ thù mới có thể phát triển một cơ chế phù hợp để tái tạo cuộc sống của mình thành một tương lai an bình. Họ cần sự hỗ trợ chứ không phải sự chỉ đạo của lực lượng trung lập bên ngoài. Người dân Gornji Vakuf/Uskoplje đặc biệt thờ ơ với những người ngoại quốc đem tiền và sự an ủi đến cho họ, kèm theo rất nhiều lời khuyên làm sao để phục hồi từ hoàn cảnh này - thế nhưng bản thân những người đưa ra lời khuyên như vậy lại chưa từng trải qua hoàn cảnh đó bao giờ.

Tiến hành một cuộc khảo sát ban đầu về thái độ của cộng đồng và đánh giá tính khả thi của bất kì một cuộc tái thiết cộng đồng chung sắc tộc nào cũng đòi hỏi phải có một nhóm tiếp cận những người sống sót cả già lẫn trẻ, dù họ sống ở nơi nào, và lắng nghe những gì họ muốn nói. Trong ba tháng, trước khi xác định chương trình nào có thể tiến hành, tác giả và nhân viên UMCOR cùng một tổ chức địa phương về xây dựng hòa bình và Phòng Tình nguyện viên Liên hợp quốc (*UN Office of Volunteers*) đã sử dụng một phương pháp khảo sát bao gồm viếng thăm gia đình, chơi bi-a, nấu ăn, chặt củi, và những cách thức khác để cùng làm việc với cộng đồng cả hai phía của thị trấn.

Xây dựng uy tín và phát triển quan hệ đối tác

Trong ba tháng đó, mặc dù các viện trợ nhân đạo chung sắc tộc không được các “Thị trường” cho phép, nhưng các NGO địa phương mới thành lập và nhân viên của tổ chức quốc tế đã làm việc để:

- Mở cửa và đa thông tư tưởng;
- Tìm hiểu về lịch sử vùng và cách nghĩ của con người về lịch sử đó;
- Chia sẻ thông tin với người dân cả hai bên (tự thân họ không thể giao tiếp được với nhau);
- Đánh giá những nhu cầu và khả năng;
- Cung cấp thông tin về hệ thống cứu trợ nhân đạo quốc tế và các chủ thể của nó; và nhất là

- Tạo lập uy tín của những người ngoại quốc có ý tưởng theo đuổi công việc xây dựng hòa bình cộng đồng. Đây là việc đòi hỏi mọi người phải có niềm tin rất lớn về nhau.

Điều tối quan trọng là làm cho những ai tham gia vào quá trình hậu xung đột làm quen với những người nước ngoài đang cố gắng giúp đỡ họ. Việc phát triển một mối quan hệ người với người trong đầu trường hậu xung đột như thế này đòi hỏi phải có nỗ lực của con người mà vượt trên mức đủ để gánh vác trách nhiệm dự án phát triển cộng đồng thông thường.

Sau hai tháng gặp gỡ cá nhân và gia đình, nhân viên của các NGO và tổ chức quốc tế đã trao đổi thông tin mà vẫn giữ tính bảo mật, và họ đã chấp nhận ý tưởng tổ chức một buổi họp nhóm cộng đồng chung cho các sắc tộc, ở một nơi do chính các lãnh đạo cộng đồng tự chọn. Người dân không thể đi qua phía bên kia ranh giới, do vậy người ta đã chọn địa điểm là một tòa nhà bị hư hại nặng nằm ngay trên ranh giới ở giữa thị trấn. (Đây cũng chính là tòa nhà nơi chiến tranh nổ ra, viên đạn đầu tiên được bắn). Mặc dù nhân viên UMCOR hi vọng dịp này sẽ dẫn đến một ý tưởng về dự án chung sắc tộc đầu tiên, nhưng sự kiện này vẫn được thiết kế tự do để không ai cảm thấy áp lực phải quyết định bất kỳ điều gì, và mọi điều người dân muốn nói cũng được chấp nhận và tôn trọng. Nhân viên NGO đã dịch mọi hướng dẫn chương trình của USAID sang ngôn ngữ địa phương.

Buổi gặp gỡ bắt đầu bằng cử chỉ ôm hôn và những giọt nước mắt hạnh phúc. Không khí đầy tình cảm giữa những người láng giềng trước đây, mấy năm rồi mới lại gặp nhau, kể cả những người đã giết hại chính người thân của họ. Người dân khuyên nhân viên UMCOR tập trung vào việc giúp đỡ con người chứ không tham gia vào chính trị. Họ đồng ý sẽ tiếp tục gặp gỡ để trao đổi, sẽ thay đổi địa điểm gặp nhau ở mỗi phía thị trấn, miễn là UMCOR chính thức đứng ra tổ chức các buổi gặp gỡ này. Nhân viên UMCOR cam kết làm những gì cần thiết để tiếp xúc và dẫn truyền thông tin lên trên, nhằm tái lập trình nguồn đầu tư dành cho cộng đồng bị chia cắt về mặt chính trị này. Nhân viên UMCOR mời mỗi “Thị trường” gửi đại diện đến thu thập thông tin, để rồi sẽ đại diện cho đoàn cử tri được tốt hơn. Sự minh bạch và quan hệ đối tác không ngờ đến này đã tạo ra một quan hệ hiệu quả với nhân viên UMCOR khi chính các “Thị trường” về sau đã yêu cầu được đào tạo về thẩm quyền cấp thành phố.

Chiến lược cộng đồng

Trong vòng một tháng, cùng lúc Hiệp ước Dayton đang được soạn thảo để phân chia đất nước về mặt chính trị thì nhóm sắc tộc chung năng động ở Gornji Vakuf/ Uskoplje cũng đã quyết định thành lập một trung tâm thanh niên cho trẻ em cơ nhỡ đang sống trên đường phố cũng như ở các địa điểm có mìn ở trung tâm thị trấn, qua đó giúp các em có không gian không dính líu đến quyền kiểm soát chính trị của các “Thị trường”, những người mà bắt các em phải đi học ở những trường phân biệt sắc tộc. Các tình nguyện viên Liên Hợp Quốc tại Vienna làm việc với nhân viên địa phương với mức ngân sách khiêm tốn, đào tạo họ có phương pháp dạy học không bạo lực. Trẻ em được mời tự xác định những khóa các em muốn theo học, và phải có sự cho phép của bố mẹ. Các em được chọn học vi tính, nhiếp ảnh, nghệ thuật, tiếng Anh, nhảy, và các chủ đề khác, do các tình nguyện viên quốc tế lành nghề và biết tiếng địa phương của Liên hợp quốc tại Vienna dạy. Cùng hợp tác với họ, UMCOR tài trợ một số “phần cứng” của dự án này. Trong lúc đó, USAID thay đổi định hướng chương trình và đầu tư vào một chương trình xây dựng nhà cửa và trường học đơn sắc tộc lớn hơn. Chương trình này có tầm cỡ lớn hơn rất nhiều nỗ lực hòa giải đa sắc tộc của năm trước đó.

UMCOR thực hiện cả hai dự án này, vì vậy đã phát ra tín hiệu về sự không thành thật về mục đích hòa giải đối với các “Thị trường” và người dân. Thực sự UMCOR đại diện cho điều gì? Chiến lược chương trình chủ đạo sẽ là gì? Chỉ còn cách dịch toàn bộ tài liệu của USAID giải thích về sự thay đổi cách tiếp cận của họ mà được trình bày trước Quốc hội Mỹ, và các quan chức của USAID cũng phải sớm đến Gornji Vakuf/Uskoplje để nói chuyện trực tiếp với nhân dân. USAID đảo ngược một số “quyết định dự án cỡ nhỏ chung sắc tộc” nhằm hỗ trợ “kế hoạch hoàn trả đơn sắc tộc” mới của họ. Người dân Gornji Vakuf/Uskoplje trả lời rằng “Chúng tôi sẽ không dùng con em mình làm vật thí nghiệm của Liên bang – chúng đã phải hứng chịu đủ rồi”. Vì thế, người dân làm việc hết lòng

với nhân viên UMCOR tại thực địa để xác định (trong khuôn khổ chính trị mới của Mỹ) xem họ có muốn sử dụng ngân sách chương trình của USAID không. Sau đó, họ mới tính đến cách sử dụng ngân sách. Tất cả mọi người vẫn tiếp tục làm việc với tổ chức quốc tế và Liên hợp quốc tại Vienna trong lúc các chương trình chung sắc tộc được triển khai. Lúc này, Liên hợp quốc tại Vienna càng ngày càng được biết đến.

Tổ chức cộng đồng

Trung tâm Thanh niên Gornji Vakuf/Uskoplje được hình thành như một sản phẩm của việc lên chương trình và quản lý người dùng, đã phát triển theo hướng và với tốc độ phù hợp với người dân địa phương. Người ta không định trước mục tiêu, cũng không đề ra các điều kiện nghiêm ngặt đối với giáo viên hoặc học sinh trong quá trình làm việc và học tập. Các chương trình cũng như việc sửa sang nhà cửa và nội thất đều được chính người dân thị trấn thực hiện tại chỗ, bằng chính kỹ năng và ý tưởng của họ, chứ không phải là những kỹ sư nước ngoài và chuyên gia giải quyết xung đột với kinh nghiệm từ nơi khác.

Các tài nguyên kỹ thuật (máy ảnh, vật liệu phát triển, máy tính, vân vân) được họ chung mua dần dần, và khi người dân học cách quản lý các tài nguyên này thì nhân viên Liên hợp quốc ở Viên cùng dân thị trấn soạn thêm đề xuất để mua thêm. Trung tâm Thanh niên được mở rộng thành công, trở thành một Trung tâm Văn hóa có mặt bằng lớn hơn phía bên kia đường. Người lớn từ cả hai phía cùng tham dự một loạt sự kiện và giải trí buổi tối, mặc dù họ vẫn làm việc một cách riêng rẽ trong các công xưởng đơn sắc tộc.

Cùng lúc đó, trong một dự án “hòa giải” khác, UMCOR với ngân sách lớn đã gây nên nhiều tranh luận trong một nhóm phụ nữ chung sắc tộc, bằng cách cấp cho họ 10 nghìn USD “ban đầu” để mua dụng cụ đan lát, ngay từ lúc nhóm mới được hình thành. Những phụ nữ Công giáo (*Catholic*) và đạo Hồi (*Muslim*) có việc làm hoặc kinh nghiệm đan lát đều chưa tự tổ chức được trong nhóm mới này, cũng chưa xác định được họ muốn làm việc ra sao, hoặc sử dụng thu nhập thế nào (hoặc cách quản lý tiền và chia thu nhập). Vì vậy, khi một khoản tiền dễ dàng và nhanh chóng rơi vào túi họ, họ đã cãi nhau suốt ba tháng, khi UMCOR buộc phải khẩn cầu Liên hợp quốc tại Vienna giải quyết giúp, và rồi rút luôn nỗ lực “hòa giải”. Cuối cùng, một kế hoạch kinh doanh của NGO địa phương được hoàn thành và chiến lược nhóm phụ nữ đã thành công trong việc kết nối với các nhóm khác trong những diễn đàn vấn đề phụ nữ quy mô lớn hơn, nhằm cải thiện chất lượng đời sống cộng đồng hậu xung đột.

Hướng tới tính bền vững

Hai năm sau, UMCOR đã sử dụng hết ngân sách cho dự án và rút ra khỏi nơi này khi các nhà tài trợ chính của tổ chức không còn hứng thú với việc khôi phục quy mô lớn tại cộng đồng vẫn còn bị chia cắt về mặt chính trị này. Như thế, còn 14 căn nhà chưa hoàn thiện, mới chỉ sửa chữa được ngoại thất một thư viện trung tâm lớn, và một tòa nhà bốn tầng mới chỉ sửa chữa một phần, chưa thể ở được vì đàm phán chính trị thất bại. Có trụ sở ở Sarajevo, ban quản lý của một NGO liền xem xét ngân sách cho Republika Srpska, tìm được ngân sách này dễ hơn là tiếp tục quá trình rất phức tạp để xử lý các vấn đề chính trị do hiểu lầm đã quá lâu nay của một cộng đồng bị chia rẽ. NGO này rút toàn bộ nhân viên khỏi Gornji Vakuf/Uskoplje và chuyển họ sang dự án mới.

Nhân viên người Bosnia tại địa phương của NGO, vì đã cộng tác tốt với tổ chức quốc tế mà lúc này vẫn còn nguồn lực, đã chuyển sang vai trò tình nguyện viên hoặc nhân viên địa phương của những chương trình hòa giải do thị trấn tổ chức. Ban lãnh đạo của văn phòng Liên hợp quốc tại Vienna tiếp tục dần dần chuyển cho các thành viên của cộng đồng từng nhiệm vụ như viết đề xuất, quan hệ với nhà tài trợ, báo cáo tài chính, và quản lý chương trình của những chương trình chung sắc tộc. Văn phòng Liên hợp quốc tại Vienna đã hoàn tất 14 căn nhà bằng chính chương trình xây dựng chung sắc tộc của mình, với nhà tài trợ và đôi tác riêng. Như đã thỏa thuận với các thành viên cộng đồng, văn phòng Liên hợp quốc tại Vienna giảm dần lượng tình nguyện viên quốc tế, những người này được nhận vào làm việc cho một chương trình của UNDP mà người địa phương điều hành toàn bộ. Như vậy, mỗi chương trình do cộng đồng xác định đã kết hợp và đăng ký với danh nghĩa là NGO hợp pháp tại Bosnia, để

rời kết nối nhau thành một “gia đình” các tổ chức xã hội dân sự và tiếp tục tự quản trong nội bộ cộng đồng xây dựng hòa bình toàn cầu.

Bài học

Sử dụng cách hoạch định chương trình có sự tham gia để khôi phục và hòa giải trong mọi khu vực hậu chiến. Cùng cố chỗ đứng của các nhà lãnh đạo xã hội dân sự có tư tưởng cộng đồng, thay cho các nhà lãnh đạo chính trị có tư tưởng quốc gia chủ nghĩa trong vụ xung đột. Các cơ quan quốc tế và NGO chỉ có thể làm việc qua kênh chính phủ chính thức (tức con đường chính trị) để thiết kế chương trình và điều chỉnh hướng đầu tư để tránh tiếp tục củng cố sự chia rẽ vật chất và sự lệ thuộc do những chính trị gia tạo ra trong thời chiến. Các tổ chức làm việc trực tiếp với cộng đồng và chuyên gia (như bác sĩ) để đánh giá nhu cầu và thu hẹp đối tượng tham gia đã có thể tái hợp những nhóm phân biệt sắc tộc hoặc làm việc với các nhóm nhóm thiểu số một cách thành công. Những cơ quan này tiếp tục củng cố quan hệ đa sắc tộc và dân chủ ở Bosnia thông qua việc xây dựng cộng đồng với những người tham gia được trao quyền.

Trao quyền cho lãnh đạo cộng đồng để hình thành nên các giải pháp của chính họ. Cách duy nhất để ngăn cản xung đột tái diễn là ủng hộ lãnh đạo cấp địa phương và cấp quốc gia xây dựng các thiết chế mới từ một nền tảng dân chủ, những thiết chế này phải phản ánh được giá trị văn hóa và năng lực của họ. Như thế, làm việc bên ngoài các đảng chính trị chính sẽ hiệu quả hơn thông qua các quan hệ đối tác minh bạch trong nội bộ cộng đồng. Vụ việc “thanh lọc sắc tộc” và trục xuất trong xung đột Bosnia cũng như thực tiễn bầu cử mới đầu đã tăng cường quyền lực của những người theo chủ nghĩa quốc gia – chủ nghĩa ly khai. Lực lượng can thiệp ngoại quốc cần nhận thấy mỗi cộng đồng đều có lãnh đạo cho riêng mình, và cần phải tính đến những người này trong việc thiết kế và thực thi các chương trình tái thiết bền vững và hòa giải sắc tộc, nhằm đánh bại chủ nghĩa ly khai chính trị cổ hữu của Bosnia.

Giúp cả cộng đồng nâng cao điều kiện sống. Chi trợ cấp cho nhóm thiểu số hoặc dân tị nạn sẽ làm tăng căng thẳng địa phương giữa những ai ở lại để bảo vệ nơi sinh sống của họ. Điểm cốt lõi để đi tới một Bosnia hòa bình là phải tái thành lập một đời sống cộng đồng trong đó nhấn mạnh việc cùng tồn tại trong một khu vực ổn định. Cách tiếp cận này dựa trên ước đoán rằng những người tị nạn và những người buộc phải di dời nơi ở sẽ quay lại cộng đồng cũ, một khi đã có những điều kiện cơ bản như an ninh, việc làm và giáo dục. Chỉ cung cấp vật liệu xây dựng hoặc chỉ giúp đỡ một nhóm sắc tộc sẽ không có ích cho toàn cộng đồng, mà ngược lại sẽ chỉ làm cộng đồng đó chia cắt thêm.

Chỉ hướng các nguồn lực nhân đạo qua các kênh khu vực tư (nếu có thể), trong một chiến lược tinh táo nhằm tái hòa nhập việc sử dụng, quản lý và sở hữu nguồn lực. Khuyến khích đầu tư và các loại hình kinh doanh tư nhân quy mô nhỏ tạo ra những quan hệ đa sắc tộc thành công, và vì vậy tạo ra những nguồn quyền lực độc lập để ảnh hưởng đến chính trường Bosnia hậu xung đột. Máy sản xuất gạch, dụng cụ cho thợ thủ công, sản xuất quần áo, sửa chữa bàn ghế, thiết bị nông nghiệp và chăn nuôi nhỏ, và việc xây dựng cơ sở hạ tầng xuyên biên giới đã đem con người xích lại gần nhau trong một đất nước mà các nhóm thiểu số hồi hương vẫn còn là ngoài lề (mặc dù số liệu năm 2000 đã tăng). Cách tiếp cận đến sự bền vững hòa bình theo hướng kinh tế này bị bỏ qua khi viện trợ và đầu tư được phân phối qua những chương trình theo hợp đồng với các cơ quan hoặc doanh nghiệp công lớn của Bosnia. Những cơ quan và doanh nghiệp này cơ cấu lại đội ngũ nhân viên theo sắc tộc và hoạt động không hiệu quả. Mặc dù những thiết chế nhất định ở Bosnia có tham gia vào quá trình tái thiết song trách nhiệm giải trình (để đảm bảo ngân sách được sử dụng đúng mục đích) là bắt buộc phải có.

Giảm việc thương mại hóa và các biểu tượng của cộng đồng quốc tế ở mức địa phương. nỗ lực tái phát triển cộng đồng và xây dựng dân chủ đòi hỏi có các loại hình quảng cáo và chiến dịch quảng bá khác nhau thay cho việc chỉ cứu trợ khẩn cấp tạm thời. Không nên để các biểu tượng phổ biến của những tổ chức quốc tế tại các làng Bosnia vì chúng không đóng góp gì vào những mục tiêu cộng đồng sở hữu và cộng đồng tham gia – hai yếu tố

chủ đạo của công cuộc tái phát triển. Nền tài chính hóa logo của tổ chức vì nhiều dấu hiệu và biểu tượng đã từng thể hiện vai trò kích thích bạo lực trong việc phân định lãnh thổ của cuộc xung đột. Khi mà chương trình cổ động quốc gia tiếp tục nhồi nhét người dân những tâm lý ly khai và luật pháp để bảo vệ các nhóm thiểu số vẫn mới chỉ được tiếp nhận về mặt chính trị, thì chiến dịch quảng cáo tự khen ngợi của những lực lượng quốc tế sẽ tiếp tục khẳng định sự tồn tại của các chủ thể nước ngoài, cũng như thực tiễn rằng mọi người phải dựa vào họ suốt năm năm sau khi một hòa ước đa đảng được kí kết. Quảng cáo như vậy đã tằm thường hóa mục đích thật sự của những chương trình này – đó là giúp các gia đình và cộng đồng tự tái lập; và nó còn làm giảm không gian cho những thông điệp đa sắc tộc lấy cảm hứng từ cộng đồng mà nhằm khuyến khích người dân hòa giải trước cảnh chia cắt kéo dài gần đến mức đã được thể chế hóa.

Tạo ra một chiến lược nhất quán cho nhà tài trợ và một tập hợp những nguyên tắc điều phối để làm được điều đó. Chỉ khi có một chiến lược phục hồi hậu xung đột nhất quán giữa các nhà tài trợ của Bosnia mới tránh được tình trạng rối loạn và xung đột tái diễn giữa các cư dân, nhân viên NGO và quan chức cùng tỉnh thành khi họ cố tuân thủ tất cả các điều kiện khác nhau của nhiều nhà tài trợ. Ở Gornji Vakuf/Uskoplje, các nhà tài trợ châu Âu không yêu cầu sử dụng những căn hộ đô thị ở trung tâm hoặc các loại nhà ở khác theo hướng đa sắc tộc để lấy kinh phí vào việc sửa chữa. Các cơ quan chính phủ Mỹ cũng không yêu cầu sử dụng trường học và các cơ sở khác theo hướng đa sắc tộc. Tuy nhiên, một dự án của USAID yêu cầu phải chứng minh rõ ràng về “giá trị hòa giải đa sắc tộc” và quyền sở hữu tài sản là căn hộ, trước khi nhà tài trợ đồng ý cấp ngân sách cho các hoạt động sửa chữa. Chương trình đa sắc tộc duy nhất trong thị trấn có rất ít lực đẩy chính trị khi các dự án khác cũng có thể sửa chữa được các công trình mà không áp đặt cho các chính trị gia bất kỳ điều kiện hòa giải nào. Các nguồn lực cấp cộng đồng và quỹ thời gian to lớn đã bị lãng phí suốt năm năm qua chỉ để tổ chức và sắp xếp lại những quy định về điều kiện viện trợ không đồng bộ và thiếu nhất quán.

Củng cố khu vực công – nhất là ở cấp phường – để xác lập quan hệ đối tác làm việc với xã hội dân sự. Việc đào tạo cho các lãnh đạo xã hội dân sự có thể đe dọa đến giới chức Bosnia - những người thường thiếu kỹ năng và không được huấn luyện để thực hiện chức năng của mình. Phường vẫn là đơn vị quan trọng nhất trong công tác đào tạo khu vực công, vì nó điều chỉnh các lĩnh vực chính sau: giáo dục khu vực, các hoạt động văn hóa, sử dụng đất, và các chính sách khác mà không thể tách rời quá trình tái thiết và tái hòa giải ở Bosnia. Các phòng ban ở phường là vùng đệm chủ chốt giữa đoàn cử tri tập trung vào cấp cơ sở (những người thường nghiêng về điều chỉnh và chấp nhận) với các chính trị gia có tư tưởng quốc gia (những người bị kiểm chế không thể hợp tác). Xây dựng quan hệ đối tác chiến lược giữa các khu vực công và tư đa sắc tộc cũng sẽ cải thiện chất lượng của công cuộc tái phát triển cộng đồng và xây dựng dân chủ, hơn là chỉ đơn thuần đưa thêm nguồn lực vào hoặc cung cấp hỗ trợ kỹ thuật giản đơn cho mỗi khu vực công. Đưa ra những động cơ khuyến khích quản lý công hiệu quả hơn để đối phó với các chính sách thiên vị như cục hải quan liên đơn vị đã làm cũng sẽ giúp xây dựng một chính phủ hòa bình và dân chủ của các cộng đồng chia rẽ ở Bosnia.

Kết luận

Kể từ Thỏa thuận Dayton năm 1995, xã hội dân sự Bosnia đã chứng minh được rằng tính không chính đáng của chủ nghĩa ly khai sắc tộc là tiền đề dẫn đến hòa bình. Khu vực tư của Bosnia tiếp tục đem lại lợi ích qua các mối quan hệ đa sắc tộc, liên thực thể, vượt ngoài tầm với của các đảng chính trị quốc gia chủ nghĩa. Trong quý đầu tiên của năm 2000, tỉ lệ những người thuộc các nhóm thiểu số quay về đã tăng gấp bốn lần so với cùng kì năm 1999. Tương tự, con số năm 1999 cũng gấp bốn lần số liệu năm 1998. Thậm chí ở những khu vực “cực đoan” của Republika Srpska, người dân cũng quyết tâm xây dựng lại cộng đồng của họ với tinh thần hòa giải.

Trong lúc các công dân Bosnia lấy lại sức mạnh kinh tế để hỗ trợ và đảm bảo an ninh cho gia đình mình, thì lợi ích của họ trong việc tham gia vào nền dân chủ rộng lớn hơn càng lúc càng tăng. Do vậy, tái cấu trúc quy mô lớn nền kinh tế của Bosnia – với chủ điểm là quá trình tư nhân hóa – vẫn đóng vai trò trụ cột tới việc xây dựng dân chủ. Tóm lại, sự tham gia có chủ ý của người gốc Bosnia, gốc Bosnia-Croatia, và gốc Bosnia-Serbia để theo

đuổi chiến lược phụ thuộc lẫn nhau công bằng và hiệu quả đã liên tục gửi tín hiệu đến cho các nhà tài trợ về cách định hình quy trình bầu cử, tăng cường các hệ thống quản lý mới, và tạo ra các khoản đầu tư mới trong liên doanh kinh tế (tức là có một chiến lược đa sắc tộc bền vững). Một khi đầu tư từ khu vực công đã được tái định hình một cách chặt chẽ, Bosnia có thể trở thành một thành viên hữu hiệu trong xã hội dân chủ toàn cầu của chúng ta khi đất nước này đã hàn gắn vết thương nội chiến.

Đọc thêm

Aziz, Abdul and David D. Arnold. 1996. *Decentralized Governance in Asian Countries*. New Delhi: Sage Publications India.

Ashkenasi, Abraham. 1988. "Communal Policy, Conflict Management, and International Relations". *Jerusalem Journal of International Relations* 10, 2: 109-127.

Ball, Nicole. "Community-Level Peace Building: Lessons From the South African Peace Committees". Paper for USAID Conference, Promoting Democracy, Human Rights, and Reintegration in Post-Conflict Societies, Washington, DC October 30-31, 1997. 14 pp.

Benvenisti, Meron S. 1995. *Intimate Enemies: Jews and Arabs in a Shared Land*. Berkeley: University of California Press.

Benvenisti, Meron S. 1986. *Conflicts and Contradictions*. New York: Villard Books.

Boal, Frederick. 1994. "Belfast: A City on Edge". In *Europe's Cities in the Late Twentieth Century*, Hugh Clout, ed. Amsterdam: Royal Dutch Geographical Society.

Bollens, Scott A. 2000. *On Narrow Ground: Urban Policy and Conflict in Jerusalem and Belfast*. Ithaca: State University of New York Press.

Bollens, Scott A. 1999. *Urban Peace-Building in Divided Societies: Belfast and Johannesburg*. Oxford and Boulder: Westview Press.

Burton, John. 1997. *Violence Explained: The Sources of Conflict, Violence, and Crime and their Prevention*. Manchester: Manchester University Press.

Diamond, Larry. 1996. *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. Washington, DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.

Fitzduff, Mari. 1993. *Approaches to Community Relations Work*. 3rd edition. Belfast: Northern Ireland Community Relations Council.

Frazer, Hugh and Mari Fitzduff. 1994. *Improving Community Relations*. 3rd edition. Belfast: Northern Ireland Community Relations Council.

Gastrow, Peter. 1995. *Bargaining For Peace: South Africa and the National Peace Accord*. Washington, DC: United States Institute of Peace.

Gauteng Provincial Government. 1995. *Progress Report: Implementation of Housing Investment Plan, Hostels Redevelopment Programme, Flashpoints and RDP*. July 27.

Ghai, Yash P., ed. 2000. *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hadfield, Brigid. 1992. "The Northern Ireland Constitution". In *Northern Ireland: Politics and Constitution*, Brigid Hadfield, ed., pp. 1-12. Buckingham: Open University Press.

Jerusalem Municipality. 1994. *East Jerusalem: Conflicts and Dilemmas – Urban Coping*.

- Kaminker, Sarah. 1995. "East Jerusalem: A Case Study in Political Planning". *Palestine-Israel Journal* 2, 2: 59-66.
- Krishnarayan, V. and H. Thomas. 1993. *Ethnic Minorities and the Planning System*. London: Royal Town Planning Institute.
- Krystall, Nathan. 1994. *Urgent Issues of Palestinian Residency in Jerusalem*. Jerusalem: Alternative Information Center.
- Lederach, John Paul. 1994. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Tokyo: United Nations University.
- Loughlin, John. 1992. "Administering Policy in Northern Ireland". In *Northern Ireland: Politics and Constitution*, Brigid Hadfield, ed., pp. 60-75. Buckingham: Open University Press.
- Mabin, Alan. 1992. "Comprehensive Segregation: The Origins of the Group Areas Act and its Planning Apparatus". *Journal of Southern African Studies* 18, 2: 405-429.
- McCoy, Martha L. and Robert F. Sherman. "Bridging the Divides of Race and Ethnicity". *National Civic Review* 83(2): 111-119.
- Musterd, Sako and Wim Ostendorf. 1998. *Urban Segregation and the Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. London: Routledge.
- Natsios, Andrew. 1997. "An NGO Perspective". In *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, I. William Zartman and J. Lewis Rasmussen, eds. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
- Palestinian Central Bureau of Statistics. 1998. *Palestinian Population, Housing and Establishment Census – 1997*.
- Parnell, Susan and Alan Mabin. 1995. "Rethinking Urban South Africa". *Journal of Southern African Studies* 21, 1: 39-61.
- Peace Now. 1997. *Settlement Watch–Report No. 9*. Website: www.peace-now.org.
- Romann, Michael and Alex Weingrod. 1991. *Living Together Separately: Arabs and Jews in Contemporary Jerusalem*. Princeton: Princeton University Press.
- Sandercock, Leonie. 1998. *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*. Chichester, U.K.: John Wiley & Sons Ltd.
- Shepherd, Naomi. 1988. *Teddy Kollek, Mayor of Jerusalem*. New York: Harper & Row.
- Sisk, Timothy D.. 1994. "South Africa's National Peace Accord", *Peace and Change*, Vol. 19, No. 1, January, pp. 50-70.
- Smith, David J. and David Chambers. 1989. *Equality and Inequality in Northern Ireland 4: Public Housing*. London: Policy Studies Institute.
- Symonds, Matthew. *Survey: Government and the Internet. The Next Revolution*. The Economist, 24 June 2000
- Turok, Ben. 1993. "South Africa's Skyscraper Economy: Growth or Development?" In *Hidden Faces – Environment, Development, Justice: South Africa and the Global Context*, David Hallows, ed., pp. 237-246. Scottsville, South Africa: Earthlife.
- United Nations. 1996. *The Istanbul Declaration on Human Settlements*. Advance, Unedited Text. June 15. United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). Istanbul. June 3-14.

United Nations. 1996. *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities*. New York: United Nations.

United Nations Population Fund. 1996. Report on world urbanization done for Habitat II conference. Website <http://www.undp.org/un/habitat>. June 15 advance, unedited text.

United States Institute of Peace. 1996. "Rebuilding Communities Devastated by War". *PeaceWatch* newsletter. Volume II, no. 6, pp. 1, 8-9.

Wills, T.M. 1988. "The Segregated City". In *Pietermaritzburg 1838-1988: A New Portrait of an African City*, J. Laband and R.H. Haswell, eds. Pietermaritzburg: University of Natal Press and Shooter and Shuter.

4. *Nâng cao* **NÂNG CAO BẦU CỬ DÂN CHỦ** | *Bầu cử* *Dân chủ*

Quuyền bầu cử và quyết định những người nắm giữ các chức vụ công quyền có trách nhiệm thông qua các thùng phiếu là một yếu tố cần thiết của một nền dân chủ. Bầu cử địa phương là một yếu tố trung tâm và gần gũi với người dân nhất của quản trị dân chủ. Ở các cuộc bầu cử địa phương, người dân có thể biết các ứng cử viên, có thể có những kiến thức và thông tin trực tiếp về các vấn đề và có thể liên hệ với các quan chức được bầu thường xuyên hơn.

Chương này tập trung vào sự tham gia truyền thống của người dân về các cuộc bầu cử, quan chức đắc cử và các đảng chính trị. Chương 5 đưa ra vấn đề nâng cao quyền đại diện – người dân ngày càng được tham gia trực tiếp vào việc xây dựng và thực thi các chính sách. Các phương pháp tiếp cận này bổ sung cho nhau; mỗi cách tiếp cận đều nhằm vào việc cải thiện chất lượng của dân chủ và cả hai đều có tác động quan trọng đối với việc quản lý xung đột thành công. Chương này tìm hiểu:

- Những khía cạnh chủ yếu của các cuộc bầu cử địa phương
- Các chức năng của bầu cử liên quan tới vấn đề trách nhiệm, đại diện, sự hòa nhập và tạo ra những liên minh;
- Các lựa chọn cho hệ thống bầu cử và những cân nhắc chính cho bầu cử địa phương;
- Ưu và nhược điểm của việc sử dụng trưng cầu ý dân;
- Vai trò quan trọng của các đảng chính trị trong cuộc bầu cử địa phương và các cuộc tranh cử.

4.1. Bầu cử: Tính chính danh, trách nhiệm giải trình và sự tín nhiệm

■ *Không có sự thay thế khả dĩ nào cho các cuộc bầu cử để trở thành một phương cách hợp thức hóa hoạt động của các vị đại diện trong hệ thống chính trị dân chủ.*

Chức năng chính của các cuộc bầu cử là hợp thức hóa công quyền và đưa ra những nhiệm vụ cho các quan chức được bầu với hoạt động cụ thể. Các chiến dịch bầu cử cũng có nhiều chức năng như làm rõ những vấn đề và chính sách, đánh giá các ứng cử viên, trao đổi thông tin giữa ứng cử viên và cử tri, cung cấp những lựa chọn về giải pháp cho vấn đề của cộng đồng trước công chúng.

Các cuộc bầu cử cũng là một phương tiện quan trọng nhằm thúc đẩy trách nhiệm

giải trình công cộng. Trách nhiệm giải trình không chỉ bao gồm khả năng các cử tri loại bỏ những quan chức đang làm việc không hiệu quả, mà còn bao gồm cơ hội cho các quan chức được dân bầu giải thích về hoạt động của mình. Như Giáo sư John Stewart diễn giải: “Những người thực thi quyền lực công và sử dụng tiền của công cần phải chịu trách nhiệm trước những người mà họ là đại diện... [Nhưng] giải thích sẽ là không đủ nếu thiếu cơ sở cho việc đánh giá. Để đánh giá cần một lý do cơ sở. Hai yếu tố đó bổ sung cho nhau”. Ngoài các cuộc bầu cử, những quan chức đắc cử có thể phải chấp nhận giải trình trước cơ quan thanh tra, kiểm toán theo quy định.

Mối liên hệ giữa các cuộc bầu cử và trách nhiệm giải trình sẽ rõ ràng nếu chúng ta xem xét những vấn đề thường phát sinh khi các quan chức địa phương được bổ nhiệm chứ không phải được bầu. Đơn cử như ở châu Phi, nhiều vị trí chính trị ở địa phương thường không được bầu mà thông qua bổ nhiệm của chính quyền trung ương (có hoặc không có tham vấn với người dân địa phương). Nhà khoa học chính trị châu Phi Dele Oluwu giải thích rằng, điều này thường có nghĩa là đại diện chính trị của hội đồng thành phố hoặc khu vực đô thị tự cho rằng họ chính là đại diện cho chính quyền trung ương chứ không phải cho người dân hay cộng đồng mà họ phục vụ.

Vấn đề quan trọng liên quan tới bầu cử là yếu tố tín nhiệm. Cử tri phải có khả năng tin tưởng được rằng các quan chức được bầu sẽ thực hiện các lời hứa trong quá trình tranh cử và tin rằng họ sẽ có một chính quyền mở, không tham nhũng. Các ứng cử viên phải có khả năng tin rằng nếu họ thất cử lần này thì vẫn sẽ có cơ hội công bằng để chiến thắng lần sau (khái niệm về thay đổi quyền lực). Cộng đồng thiểu số phải có khả năng tin rằng dù họ không thắng đại đa số ghế trong Hội đồng thành phố, lợi ích của họ vẫn sẽ không bị bỏ qua và họ sẽ không phải chịu bất lợi do hệ thống quản trị dựa theo địa vị của nhóm. Tất cả các đối tượng tham gia bầu cử địa phương đều tin rằng cuộc bình chọn được tổ chức một cách tự do, công bằng và ý nguyện của cử tri là yếu tố quyết định.

4.2. Bầu cử địa phương: Vấn đề chính

■ Các cuộc bầu cử địa phương có thể sôi nổi hơn và quan trọng hơn đối với cuộc sống hàng ngày của người dân so với các cuộc bầu cử quốc gia

4.2.1. Đối tượng, phương tiện, thời gian và phương thức của bầu cử địa phương

- Đối tượng của các cuộc bầu cử liên quan tới sự phân biệt truyền thống giữa việc bỏ phiếu cho các cá nhân tham gia tranh cử hay bỏ phiếu cho các đảng chính trị đã chọn sẵn các ứng cử viên (ví dụ như trong một hệ thống đại diện tỷ lệ - *proportional representation system*). Các vị trí tranh cử rất khác nhau, nhưng đối tượng các cuộc bầu cử địa phương bao gồm: ứng cử viên tham gia

đơn độc hoặc dưới một đảng chính trị; các cử tri là những người bỏ phiếu; các cán bộ bầu cử có nhiệm vụ đảm bảo thủ tục bầu cử công bằng, bao gồm các vấn đề về an ninh và trung thực khi kiểm phiếu; giới báo chí đưa ra các báo cáo về cuộc tranh cử và kết quả; tình nguyện viên của các đảng và các đối tượng xã hội dân sự khác; và những giám sát viên chính thức và không chính thức.

- Phương tiện của các cuộc bầu cử đề cập đến các diễn đàn thể chế mà các cuộc bầu cử tổ chức. Đó thường là các vị trí điều hành – Thị trường, quản trị viên thành phố, thanh tra, thẩm phán, các quan chức pháp luật, v.v. Và các cuộc bầu cử có thể diễn ra cho các chức năng lập pháp – hội đồng thành phố, hội đồng quận, các Ủy ban khu phố và tương tự. Phương tiện còn có thể bao gồm việc hoạch định chính sách công đối với các vấn đề cụ thể như phát sinh nợ công mới, diễn giải về một cuộc trưng cầu dân ý hay bỏ phiếu kín.
- Thời gian bầu cử cho các vị trí quản trị địa phương có thể diễn ra trùng với các cuộc thăm dò quốc gia hoặc tỉnh/bang, hoặc thời điểm khác. Các vấn đề liên quan tới thời gian bao gồm các chu kỳ của bầu cử, nhiệm kỳ, thời gian tổ chức khác nhau hay cùng một lúc trên khắp đất nước và độ dài của các chu kỳ bầu cử (hơn một ngày hoặc thậm chí vài tuần). Tầm quan trọng của thời gian bầu cử là tần số và thời gian bỏ phiếu có thể gây ảnh hưởng tới cử tri đi bầu.
- Phương thức tổ chức các cuộc bầu cử là một vấn đề gắn với việc lựa chọn hệ thống bầu cử. Những khía cạnh hành chính khác của cuộc bầu cử cũng có thể gây ảnh hưởng. Một số đổi mới gần đây về các vấn đề liên quan tới phương thức bầu cử bao gồm bầu cử qua thư, bầu cử trực tuyến, “xếp hàng” (xếp hàng ở nơi công cộng mà được đánh dấu là của ứng cử viên hoặc của đảng chính trị tham gia tranh cử) trái ngược với phương thức bỏ phiếu kín (trong đó các cá nhân bỏ phiếu riêng lẻ và bỏ phiếu cho ai không được công bố), và việc tăng cường trưng cầu ý dân ở một số quốc gia.

4.2.2. Ưu điểm của các cuộc bầu cử địa phương

Các cuộc bầu cử địa phương có thể có một số lợi thế khác so với bầu cử ở cấp độ quốc gia, đó là:

- Là thước đo cho các xu hướng chính trị quốc gia. Các cuộc bầu cử địa phương đóng vai trò quan trọng đối với nền dân chủ quốc gia. Các cuộc bầu cử địa phương gần đây ở Trung Quốc, Nhật Bản, Đức, Nigeria và Vương quốc Anh cho thấy các chỉ số của xu hướng chính trị quốc gia.
- Xác định được những vấn đề quan trọng đối với cử tri. Thường thì các vấn đề trong bầu cử địa phương có liên quan trực tiếp tới đời sống hàng ngày của người dân và đôi khi là những vấn đề được cử tri quan tâm nhất. Bản chất của cuộc tranh cử giữa các đảng và ứng cử viên có thể chỉ ra những vấn đề mà cử tri quan tâm nhất.

- Quá trình dân chủ hóa. Bầu cử địa phương có thể được coi là bước đầu tiên tới quá trình dân chủ hóa của một quốc gia, như trong trường hợp một cuộc bầu cử địa phương ở Nigeria năm 1998.
- Các bộ phận thiểu số không bị bỏ qua. Bầu cử địa phương rất hữu ích trong việc cho phép các nhóm thiểu số ở cấp địa phương tham gia vào đời sống chính trị quốc gia ở một khu vực địa phương (xem bài tiểu luận về Ấn Độ ở phần sau).
- Phát triển được hệ thống đảng toàn quốc. Ngoài ra còn có những mối quan hệ phức tạp giữa các cuộc bầu cử, hệ thống đảng và hình thành hệ thống đảng cấp địa phương và quốc gia. Ở Nigeria, quy tắc hình thành đảng áp dụng cho các cuộc bầu cử năm 1998 có tác động lớn tới việc hình thành hệ thống đảng ở cấp quốc gia tại Nigeria.

4.3. Các cuộc bầu cử địa phương trong xã hội dân chủ hóa

■ *Không có hệ thống bầu cử địa phương khả thi thì tiến trình dân chủ hóa khó được hoàn thiện.*

Các cuộc bầu cử địa phương đóng vai trò quan trọng đối với những quốc gia đang trải qua hoặc đang tiến hành quá trình chuyển đổi từ chế độ độc quyền sang hệ thống chính trị mở thông qua các cuộc bầu cử trong bối cảnh cải cách chính trị.

Ở các nước dân chủ hóa, các cuộc bầu cử địa phương thường đặt ra những câu hỏi quan trọng theo trình tự. Trong một số trường hợp, các cuộc bầu cử địa phương diễn ra sau sự ra đời của dân chủ quốc gia (ví dụ tại Nigeria năm 1998); trong trường hợp khác các cuộc bầu cử địa phương diễn ra theo sự hình thành các cấp chính quyền quốc gia mới, (ví dụ ở Nam Phi năm 1995 và 1996, ở Bosnia năm 2000). Không có quy tắc chung về việc khi nào các cuộc bỏ phiếu địa phương nên thay thế cho các cuộc bỏ phiếu quốc gia hay ngược lại; mỗi quốc gia có kinh nghiệm riêng và lý do riêng cho trình tự bầu cử địa phương hay quốc gia. Rõ ràng, các cuộc bầu cử địa phương làm giảm các mối đe dọa cho chính phủ đương nhiệm và không có gì ngạc nhiên khi những nỗ lực dân chủ hóa thường được cho phép diễn ra từ từ và có kiểm soát chặt chẽ. Gần đây nhất, chính quyền quân sự của Pakistan dưới quyền tướng Pervez Musharraf, người đã nắm quyền trong cuộc đảo chính tháng 10 năm 1999, công bố khả năng có thể quay lại với nguyên tắc dân sự, bắt đầu bằng cuộc bầu cử địa phương trong một hệ thống ba cấp chính quyền địa phương mới.

Dù theo bất cứ trình tự nào, nếu thiếu một hệ thống bầu cử địa phương khả thi thì việc chuyển đổi sang nền dân chủ mới sẽ khó hoàn thiện. Có thể lấy ví dụ về cuộc bầu cử địa phương diễn ra đầu tiên ở Mozambique vào tháng 6 năm 1998. Việc chuyển đổi tất cả từ cuộc nội chiến tới một nền dân chủ hòa bình ở Mozambique được coi là một

trong những thành công quan trọng của thời kỳ hậu chiến tranh Lạnh. Hai cuộc bầu cử quốc gia được tổ chức thành công (năm 1994 và 1999) và quốc gia này đã đạt được một cơ chế mở và cạnh tranh chính trị sôi động. Tuy vậy, các cuộc bầu cử địa phương lại diễn ra không thành công. Ngoài những vi phạm hành chính, có những vấn đề nghiêm trọng liên quan tới việc cử tri tham gia bầu cử. Ước tính trung bình ở 33 khu vực hành chính địa phương có hơn 85% cử tri bỏ phiếu trắng sau khi đảng đối lập chính là Đảng Phong trào Kháng chiến Mozambique (*Mozambique Resistance Movement – RENAMO*) kêu gọi tẩy chay cuộc bầu cử.

Dù kết quả bầu cử năm 1998 ở Mozambique được bảo đảm bởi Tòa án Tối cao – cơ quan cho rằng không có quy định hủy bỏ kết quả bầu cử do số lượng người tham gia bỏ phiếu thấp – thì tính hợp pháp của kết quả bầu cử vẫn là một nghi vấn. Chiều sâu và chất lượng của quá trình sau chuyển đổi dân chủ ở Mozambique không được cân nhắc kỹ lưỡng. Một thách thức quan trọng với đất nước này là tiếp tục nỗ lực cải thiện tính hợp pháp của chính quyền địa phương được bầu trong lần bầu cử tiếp theo.

Kinh nghiệm của Mozambique nhấn mạnh một phát hiện chung từ các tài liệu về các cuộc bầu cử trong quá trình dân chủ hóa. Việc chuyển đổi từ hệ thống chính trị đóng sang mở vốn là một quá trình lâu dài và khó khăn. Các cuộc bầu cử cấp quốc gia đóng vai trò quan trọng trong việc bắt đầu (như ở Nam Phi) hay đưa lên đỉnh điểm (như ở Nigeria) quá trình dân chủ hóa, nhưng như vậy vẫn chưa đủ. Bầu cử địa phương mang ý nghĩa quan trọng trong quá trình dân chủ hóa, mặc dù thực tế cho thấy các cuộc bầu cử không được đánh giá cao về tính hàn lâm và thiết thực.

Tầm quan trọng và giá trị của các cuộc bầu cử địa phương cũng đã được chứng minh trong hệ thống chính trị - nơi mà các cuộc cạnh tranh ở cấp quốc gia bị giới hạn trong phạm vi của pháp luật hoặc thực tế. Jim Schiller nhận xét rằng, “Gần hai phần ba số cử tri ở Indonesia sống bên ngoài các thành phố lớn, ở các thị trấn và làng mạc nhỏ. Đối với họ, bộ mặt của chính quyền là người đứng đầu làng hay các quan chức tiểu khu. Nếu dân chủ mang lại nhiều ý nghĩa cho bộ phận dân cư chiếm đại đa số của Indonesia thì dân chủ phải giúp họ làm giảm sự phụ thuộc vào các quan chức và tăng quyền tự do lựa chọn các nhà lãnh đạo và tạo ra ảnh hưởng với chính quyền địa phương”.

Ví dụ về cuộc bầu cử cấp thôn ở Trung Quốc cũng là điển hình. Mặc dù Đảng Cộng sản Trung Quốc nắm độc quyền chính trị ở cấp quốc gia, không gian cho các hoạt động chính trị (không dựa vào đảng) cũng đã được cho phép. Như vậy, bầu cử địa phương có thể là đóng vai trò quan trọng cho một quốc gia khi xu thế chung có dấu hiệu chống đối nền chính trị đa đảng. Các cuộc bầu cử có thể đóng vai trò như một dấu hiệu của dân chủ trong tương lai, như trường hợp nghiên cứu ở Trung Quốc cho thấy (trang 129) .

4.4. Đánh giá các cuộc bầu cử địa phương

■ Có các phương thức kiểm tra để đánh giá hiệu quả của bầu cử địa phương để xem xét những vấn đề liên quan trực tiếp tới công dân có được thảo luận và giải quyết hay không.

Những câu hỏi sau đây có thể được sử dụng nhằm phân tích tính toàn vẹn của một cuộc bầu cử:

- Ý chí của người dân (*will of people*). Các cuộc bầu cử địa phương có cho thấy ý chí của người dân được bày tỏ và được cơ quan thẩm quyền nhà nước đánh giá là hợp pháp hay không?
- Khả năng thay đổi (*possibility of alternation*). Liệu các cuộc bầu cử có xây dựng được niềm tin vào hệ thống chính trị? Cụ thể là các nhà lãnh đạo có thực hiện quyền lực công để theo đuổi lợi ích chung?
- Các sự lựa chọn rõ ràng. Các cuộc bầu cử có tạo cơ hội cho cử tri và ứng cử viên cơ hội để xác định rõ và đưa ra giải pháp lựa chọn cho các vấn đề của cộng đồng? Các cuộc bầu cử có làm rõ các vấn đề quan trọng với người dân trước cộng đồng không?
- Nơi cạnh tranh. Đây có phải nơi cạnh tranh giữa các ứng cử viên và các đảng ở cùng một cấp độ? Có nghĩa là, có bất kỳ ứng cử viên nào có lợi thế hơn hay không?
- Nhiệm vụ. Mục đích chính của bầu cử là tạo ra các đối thủ, các lựa chọn “người thắng được ăn cả” (*winner-takes-all*) giữa các đảng và ứng cử viên hay bầu cử được đặt ra để tạo ra những đại diện cho công dân đi bầu cử thảo luận và đề ra giải pháp cho các vấn đề gây tranh cãi?

Bảng 12

Bầu cử địa phương từ góc nhìn so sánh

Iran, tháng 2/1998

Ở Iran vào tháng 2/1998, các cuộc bầu cử địa phương là một chỉ số quan trọng cho thấy sức mạnh tương đối của các lực lượng chính trị ôn hòa và bảo thủ. Kỳ bầu cử năm 1998 là kỳ đầu tiên ở Iran kể từ cuộc cách mạng năm 1979. Hơn 300.000 ứng cử viên đã cạnh tranh hơn 200.000 ghế trong các hội đồng địa phương; trong đó nhiều người (nhất là những ai không phải giáo sĩ) bị coi là không đủ khả năng ứng cử khi kiểm phiếu toàn quốc và Bộ Nội vụ chịu trách nhiệm tổ chức bầu cử. Từ sau cách mạng, các giáo sĩ Hồi giáo (Muslim) nắm giữ cân bằng quyền lực chính trị ở Iran. Các cuộc bầu cử đều có sự cạnh tranh căng thẳng, đa số giới quan sát nhận thấy kết quả cuối cùng chứng tỏ số lượng những người ủng hộ Tổng thống ôn hòa Mohammad Khatami đang gia tăng.

Israel, tháng 11/1998

Trong một xã hội đã chính trị hóa cao độ, một số tranh chấp khó giải quyết ở Israel bị đem ra tranh cãi ngay giữa nền chính trị thù địch ở địa phương. Đặc biệt, tại các thành phố lớn của Israel, danh tính là vấn đề cực kỳ quan trọng; sự khác biệt giữa những người Do Thái thế tục và sùng đạo hơn, giữa nhiều cộng đồng nhập cư, và giữa người Do Thái Israel và người Ả Rập là đặc biệt nổi bật, khi tính đại diện và việc hoạch định cấp địa phương đang bị đe dọa. Như trong kỳ bầu cử năm 1998, lần đầu tiên một người Ả Rập thắng cử vào Hội đồng thành phố ở Jerusalem.

Azerbaijan, tháng 12/1999

Bầu cử Hội đồng địa phương ở Azerbaijan được tổ chức vào tháng 12/1999. Đây là vòng bầu chọn đầu tiên ở địa phương kể từ khi đất nước này giành được độc lập sau khi Liên bang Xô-viết tan rã. Cuộc bầu cử gặp nhiều khó khăn khi các đảng đối lập không thể cạnh tranh để chiếm $\frac{1}{3}$ số ghế trong mỗi hội đồng. Thêm vào đó, giới quan sát quốc tế của Hội đồng châu Âu cũng không chấp nhận bầu cử là “tự do và công bằng”, và dẫn ra những cáo buộc về bỏ phiếu không và các hành vi sai phạm khác. Cuộc bầu cử này có ý nghĩa quan trọng: Thứ nhất, do có kết quả không khả quan nên ý muốn gia nhập Hội đồng châu Âu của Azerbaijan đã bị suy giảm nghiêm trọng. Thứ hai, nó làm cho người ta quan ngại rằng hệ thống dân chủ của nước này có thiếu sót trầm trọng. Cuối cùng và cũng là quan trọng nhất (xét từ quan điểm phe đối lập), chính vì bầu cử địa phương thiếu sót nên không một thiết chế chính trị nào trong nước có tính hợp pháp về mặt dân chủ.

Bosnia-Herzegovina, tháng 4/2000

Bị tàn phá suốt nhiều năm liền bởi chiến tranh và tội ác, Bosnia có lẽ không phải là trường hợp phát triển dân chủ ở cấp địa phương điển hình. Thế nhưng vào tháng 4/2000, sau khi chiến tranh đã chấm dứt, đã diễn ra cuộc bầu cử địa phương do OSCE tổ chức để tăng cường cho cuộc bầu cử quốc gia hai cấp. Cuộc bầu cử đã thành công trên nhiều mặt. Tỷ lệ người đi bỏ phiếu là tương đối cao, ở mức xấp xỉ 70%. OSCE tuyên bố: nhìn chung cuộc bầu cử đã diễn ra tự do và công bằng (mặc dù vẫn ghi nhận có đe dọa và diễn biến bất thường ở một số quận). Kết quả đã phản ánh mô hình chung về chính trị hậu chiến tranh ở Bosnia, tức là các đảng dân tộc chủ nghĩa đã lãnh đạo đất nước trong chiến tranh vẫn còn được ủng hộ mạnh mẽ trên địa bàn của mình. Đồng thời, bầu cử địa phương cho thấy các đảng đối lập đang thắng thế ở những vùng đa số dân Bosnia.

Nam Phi, tháng 12/2000

Nam Phi tổ chức bỏ phiếu địa phương toàn quốc vào tháng 12/2000. Đây là lần bầu cử đầu tiên của các cấu trúc tỉnh, thành phố vừa được hình thành để thống nhất các vùng tách biệt trước đây. Trong cuộc bỏ phiếu, Đại hội Dân tộc Phi (*African National Congress*, viết tắt ANC) đã thắng đa số ghế (170 trong tổng số 240), mặc dù số phiếu mà đảng này nhận được trên toàn quốc đã tụt giảm đôi chút (ANC nhận được chưa đến 60% tổng số phiếu, giảm khoảng 4% so với kỳ bầu cử toàn quốc năm 1999). Điều quan trọng là đảng đối lập (Liên minh Dân chủ) đã chiếm thêm ghế (được 22% tổng số phiếu), và giành quyền kiểm soát 18 hội đồng tỉnh, thành phố. Các cuộc bỏ phiếu đều được giám sát kỹ càng, vì có liên quan đến một số vấn đề quan trọng gắn với tiến trình dân chủ hóa đang diễn ra tại Nam Phi sau chế độ apartheid: sự thống lĩnh của ANC, việc hình thành nên nhiều đảng đối lập đa sắc tộc, vai trò của các lãnh đạo truyền thống, tầm quan trọng của việc cung ứng dịch vụ, và lòng hăng hái đón nhận dân chủ của người dân. Đến nay, các kỳ bầu cử dường như đã khẳng định lại rằng nền dân chủ non trẻ của Nam Phi vẫn hoạt động năng động.

4.5. Hệ thống bầu cử

■ *Hệ thống bầu cử xác định và sắp xếp các quy tắc cạnh tranh chính trị. Quá trình thông qua các quy tắc là vô cùng quan trọng*

Các học giả và các nhà hoạt động thực tiễn đều tập trung chú ý vào cấu trúc hệ thống bầu cử, xem đó là yếu tố quan trọng nhằm xác định đặc điểm tổng thể của một nền dân chủ. Những hệ thống đó nhận được rất nhiều sự quan tâm trong những năm gần đây với vai trò như một phương thức tạo ra các kết quả chính trị nhất định như bảo đảm cho cộng đồng thiểu số không bị hệ thống loại trừ khỏi quyền đại diện và bị giảm tầm ảnh hưởng do kiểu chính trị “được ăn cả” chiếm ưu thế. Các nhà phân tích hệ thống bầu cử đồng ý rằng một hệ thống bầu cử đặc biệt dành cho các vị trí hành chính đòi hỏi phải đưa ra quyết định một cách kiên quyết – và đôi khi phải đánh đổi – về các giá trị nhất định như một chính phủ ổn định, kết quả bầu cử rõ ràng, tính đại diện, trách nhiệm giải trình, liên kết các cử tri, tầm quan trọng của các đảng chính trị và khả năng lựa chọn các ứng cử viên hoặc đảng thay thế của cử tri.

Các hệ thống bầu cử có thể ảnh hưởng tới guồng quay của một hệ thống chính trị. Các hệ thống thiết lập các cuộc cạnh tranh “được ăn cả” giữa các ứng cử viên được cho là có thể khuyến khích một chính phủ cạnh tranh hơn so với hệ thống chính trị hợp tác với đối lập. Mặt khác, các hình thức đại diện tỷ lệ thường dẫn tới nền chính trị được điều tiết thuận lợi hơn, mặc dù có khả năng phải chia nhỏ hệ thống chính trị.

Trong các cuộc bầu cử địa phương, vấn đề về hệ thống bầu cử rất quan trọng bởi chúng ảnh hưởng nghiêm trọng tới cách xác định rõ cộng đồng chính trị, và những phương thức bầu cử các quan chức liên quan tới các tiểu khu, khu dân cư, hoặc lợi ích xã hội. Trong các thành phố ngày càng đa dạng hơn hiện nay, đa dạng sắc tộc, tôn giáo và giới tính là yếu tố đóng vai trò quan trọng đối với việc lựa chọn hệ thống bầu cử phù hợp. Một số hệ thống ở trong những bối cảnh khác nhau có thể thuận lợi thúc đẩy hòa bình trật tự hơn những nơi khác.

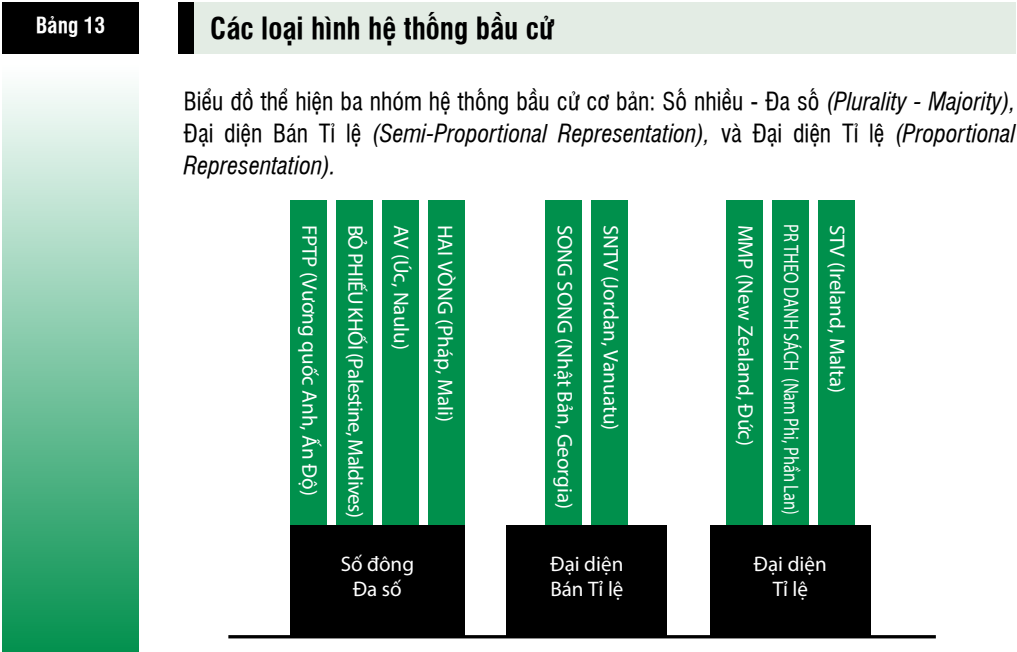
4.5.1. Lựa chọn một hệ thống bầu cử

Trong một số trường hợp, các thành phố địa phương có quyền lựa chọn hệ thống bầu cử cho riêng mình, ở trường hợp khác, hệ thống bầu cử được xác định bởi pháp luật quốc gia. Lựa chọn hệ thống bầu cử là một vấn đề cần được cân nhắc kỹ lưỡng nhằm đáp ứng được các thách thức cụ thể của bất kỳ bối cảnh địa phương nào. Các sự lựa chọn thường mang theo những khó khăn riêng do có liên quan tới việc quyết định làm sao để giải quyết được các hậu quả – như là đại diện của tất cả các cộng đồng có thể dẫn tới liên minh quản trị không bền vững – và tối đa hóa các giá trị như mối liên kết tới các cử tri, tính dễ hiểu, tính hòa nhập, khả năng tranh luận, tỷ lệ, trách nhiệm, danh tính cử tri và sự hình thành các liên minh giữa các lực lượng chính trị. Đơn cử, nghiên cứu của

Andrew Nickson về chính quyền địa phương ở Châu Mỹ - Latinh, ông lập luận rằng sự phụ thuộc vào danh sách đại diện tỷ lệ đóng (*closed-list proportional representation*) ở nhiều quốc gia Mỹ - Latinh đã làm suy yếu sự tự do quyết định công khai và làm chính quyền cấp quốc gia tăng cường kìm kẹp quyền lực, ông chủ trương cải cách nhằm giới thiệu một hệ thống danh sách đại diện tỷ lệ mở (*opened-list proportional representation*).

Lựa chọn các hệ thống bầu cử tạm thời cho khu vực đô thị cần phải có sự thương lượng về mặt lợi ích trên các mục tiêu, ý nghĩa và hình thức của cuộc bầu cử. Các sự lựa chọn có thể bao hàm nhiều quyết định quan trọng đối với một cộng đồng, đặc biệt là sự lựa chọn giữa các cuộc bầu cử gây tranh cãi – lựa chọn trong số các ứng cử viên với các vị trí khác nhau hoàn toàn – và dân chủ hợp tác hơn thông qua việc các đại diện của các tổ chức/diễn đàn xây dựng sự đồng thuận như hội đồng thành phố được lựa chọn. Cải cách các quy tắc bầu cử luôn khó khăn do có liên quan tới những lựa chọn cơ bản cho cộng đồng chính trị như vậy.

Ví dụ như ở Ý, hệ thống bầu cử đã được cải cách cuối năm 1999 nhằm cho phép bầu cử trực tiếp các chủ tịch khu vực (hơn 20 trong tổng số và có 5 người có địa vị đặc biệt). Ở trong khu vực, 80% số ghế hội đồng thành phố được bầu từ danh sách tỉnh thông qua đại diện tỷ lệ. Còn lại 20% số ghế được giao cho các ứng cử viên của danh sách khu vực có số phiếu bầu cao nhất. Những tên đầu tiên trong danh sách của đảng sẽ là những ứng cử viên tham gia tranh cử chức Chủ tịch của Giunta (khu vực) và ứng cử viên tranh cử của đảng với nhiều số phiếu nhất được bầu làm Chủ tịch. Lần đầu tiên, vào ngày 16/4/2000, cử tri được bầu cử Chủ tịch khu vực một cách trực tiếp trong cuộc bầu cử được tổ chức ở khắp đất nước.



FPTP : *First Past the Post*: ứng viên nào chiếm nhiều phiếu hơn sẽ thắng cử

AV : *Alternative Vote*: người đi bầu chọn một số ứng viên theo thứ tự ưu tiên

SNTV : *Single Non-transferable Vote*: phiếu bầu không thể chuyển nhượng được

MMP : *Mixed Member Proportional*: tỉ lệ thành phần của cơ quan được bầu ra phải phản ánh đúng tỉ lệ thành phần người đi bỏ phiếu

STV : *Single Transferable Vote*: phiếu bầu có thể chuyển nhượng được (người đi bầu chọn một người và một số ứng viên khác. Khi người được chọn bị loại, thì phiếu bầu được chuyển sang ứng viên thứ 2, 3...)

Nguồn: *The International IDEA Handbook of Electoral System Design, 1997. Stockholm: International IDEA.*

4.5.2 Các chọn lựa chính

Các chọn lựa chính cho hệ thống bầu cử cấp địa phương phản ánh trong nhiều lĩnh vực khác nhau, chẳng hạn như bầu cử quốc gia hay trong công đoàn lao động.

Ba loại hệ thống bầu cử chính bao gồm: hệ thống số nhiều, hệ thống bán tỷ lệ, hệ thống hỗn hợp hoặc hệ thống đại diện tỷ lệ. Nhưng chức năng của các hệ thống bầu cử khác nhau có thể kết hợp trong vô số phương thức đổi mới. Kết quả là có nhiều chọn lựa hơn để áp dụng trong bối cảnh đô thị. Ba yếu tố chính cần xem xét đó là:

- Phương thức bầu cử xác định cách thức chuyển giao số phiếu sang số ghế.
- Cấu trúc bỏ phiếu, hay phương thức ứng cử viên và các đảng xuất hiện trên các lá phiếu hoặc các phương pháp bầu cử khác.
- Tầm quan trọng của khu vực, hay số các ứng cử viên được bầu từ một khu vực nhất định (nói chung, tầm quan trọng của khu vực càng cao thì mức độ tỷ lệ cũng càng phải tương xứng). Các hệ thống bầu cử chủ yếu là:

Hệ thống số nhiều hay đa số (*Plurality or Majority Systems*). Hệ thống này có thể sử dụng trong các cuộc bầu cử lãnh đạo điều hành (Thị trưởng và các chức năng tương tự) hoặc các thành viên lập pháp (Hội đồng thành phố) hoặc các cá nhân đương nhiệm khác.

Người nào nhiều phiếu nhất thì thắng (First-past-the-post). Hệ thống đơn giản nhất cho đơn vị bầu cử một thành viên (không phải đảng) nhận được nhiều phiếu hơn các ứng cử viên còn lại sẽ giành được vị trí; ứng cử viên không cần thiết phải đạt được đa số phiếu, chỉ cần có số phiếu cao hơn.

Bỏ phiếu hai vòng (*Two-round*) hoặc bỏ phiếu lần hai (*Run-off*). Nếu không có ứng cử viên nào nhận được đa số tuyệt đối phiếu trong vòng đầu tiên, một cuộc bỏ phiếu lần hai sẽ được tổ chức giữa hai (đôi khi nhiều hơn) ứng cử viên có số phiếu cao nhất. Người nào thắng với số phiếu đa số tuyệt đối ở vòng thứ hai chính thức đắc cử, bất kể

đôi khi việc họ được hưởng ứng bởi số đông hay không.

Lá phiếu khối (Block vote). Được sử dụng ở đơn vị bầu cử nhiều đại diện, bỏ phiếu khối cho phép cử tri được bỏ phiếu tương ứng với số người cần được chọn (ví dụ như có ba vị trí cần được bầu cử thì cử tri sẽ bỏ phiếu cho ba người). Bỏ phiếu có thể nhằm chọn ra một ứng cử viên hoặc một đảng. Khâu kiểm phiếu sẽ giống với hệ thống người nào nhiều phiếu nhất thì thắng, ứng cử viên với tổng số phiếu bầu cao nhất sẽ chiến thắng.

Lá phiếu thay thế (Alternative vote). Một hệ thống được sử dụng ở đơn vị bầu cử một thành viên, cử tri được chọn ra lựa chọn ưu tiên đầu tiên và thay thế (thứ hai, thứ ba, v.v.) trên lá phiếu. Một ứng cử viên nhận được quá bán số phiếu ở lựa chọn ưu tiên đầu tiên sẽ chiến thắng. Nếu ứng cử viên nào không nhận được số phiếu đa số ở lượt đầu thì người đó sẽ bị loại, số phiếu bầu người thứ nhất sẽ được phân chia lại cho đến khi nào tìm ra một ứng cử viên có số phiếu đa số.

Hệ thống đại diện bán tỷ lệ (*Semi-Proportional*) hoặc hỗn hợp (*Mixed*)

Hệ thống song song (Parallel - PR). Trong hệ thống song song, hệ thống đại diện tỷ lệ được sử dụng kết hợp với hệ thống đa số nhưng hai hệ thống hoạt động song song, và số phiếu trong hệ thống đa số không được “đền bù” trong hệ thống đại diện tỷ lệ cho bất kỳ sự chênh lệch tỷ lệ nào phát sinh từ cuộc bầu cử ở đơn vị bầu cử một thành viên.

Lá phiếu duy nhất không chuyển nhượng được (Single Non-Transferable Vote – SNTV). Trong hệ thống này, phương thức kiểm phiếu của hệ thống người thắng đầu tiên được kết hợp với các khu vực bầu cử nhiều đại diện và cử tri chỉ được bỏ một phiếu duy nhất. Do đó, các ứng cử viên có số lượng phiếu bầu cao nhất, thứ hai, thứ ba trở đi sẽ là người đắc cử.

Đại diện theo tỷ lệ (*Proportional Representation*). Hệ thống phân bổ số ghế (ví dụ như trong Hội đồng thành phố) theo tỷ lệ tương ứng với số phiếu bầu cho đảng đó.

Hệ thống danh sách (List systems). Hệ thống danh sách cho phép mỗi đảng phái đưa ra một danh sách các ứng cử viên cho cử tri chọn lựa giữa các đảng. Đảng nhận được số ghế với tỷ lệ tương ứng với số phiếu bầu cho họ. Ứng cử viên chiến thắng được chọn từ danh sách. Hệ thống danh sách có thể đóng (hoặc “cố định” do các ứng cử viên không thể thay đổi) hoặc mở (cử tri có thể chọn ứng cử viên trong danh sách theo ưu tiên). Ở một số trường hợp, các đảng có thể kết nối danh sách của họ cùng nhau thông qua một cơ chế được gọi là *apparentement* (thỏa thuận giữa các đảng chính trị, chủ yếu với các cơ sở địa phương hoặc khu vực để chia phiếu của họ với nhau trong một cuộc tranh cử thông qua liên kết danh sách).

Tỷ lệ thành viên hỗn hợp (Mixed member proportional). Trong hệ thống này, một phần của hội đồng (thường là một nửa) được chọn theo phương pháp đa số và cân bằng bằng cách bầu từ danh sách đại diện tỷ lệ (*PR list*). Các ghế đại diện tỷ lệ (*PR seats*) được

sử dụng để bù cho sự chênh lệch tỷ lệ phiếu có thể xảy ra ở phía các ghế không theo đại diện tỷ lệ nhằm giúp cho việc tính toán có thể đưa ra kết quả có tỷ lệ một cách thống nhất.

Lá phiếu duy nhất có thể chuyển nhượng (Single Transferable Vote –STV). Một hệ thống được ưu tiên sử dụng ở các khu vực bầu cử nhiều đại diện. Để được bầu cử, các ứng cử viên phải vượt qua một lượng phiếu nhất định ở lựa chọn ưu tiên đầu tiên. Các ưu tiên của cử tri sẽ được phân chia lại cho các ứng cử viên khác khi một ứng cử viên bị loại hoặc một ứng cử viên đã chiến thắng với số phiếu dư. Hiệu quả tổng thể của hệ thống này chính là sự tương xứng tỷ lệ trong hội đồng, các quan chức đắc cử có liên hệ tới một cử tri nhất định.

4.5.3. Các lưu ý đặc biệt cho dân chủ ở cấp địa phương

Trong số những lưu ý đặc biệt liên quan tới lựa chọn hệ thống bầu cử cho chính quyền địa phương có tầm quan trọng của địa lý, nhân cách của ứng cử viên và việc sử dụng phổ biến các đại biểu không thuộc một đơn vị bầu cử nào (*“At-large” delegates*) (được chọn bởi các cử tri chung, không gắn với một khu vực cụ thể nào) đôi khi được bầu cử thêm vào những người đã được bầu trên cơ sở khu vực bầu cử.

Địa lý và không gian. Các khu vực và ranh giới rất quan trọng đối với dân chủ ở cấp địa phương. Khía cạnh địa lý của việc đại diện cần được quan tâm bởi những vấn đề quyết định ở cấp địa phương thường liên quan tới đời sống hàng ngày như cung ứng dịch vụ, an toàn khu dân cư, bản sắc của thành phố (về chủng tộc, tôn giáo, văn hóa), phát triển kinh tế, giao thông vận tải, trường học...

Vì lý do này, nhiều hệ thống bầu cử thành phố đều có “phường” (*ward*) (khu vực nhỏ hơn quận), khu dân cư, hoặc hệ thống thành phố phụ theo phân định của giới hạn bầu cử. Điều này có thể mang lại lợi ích về đảm bảo đại diện, nhưng cũng có thể đem lại rắc rối khi các nhóm thiểu số ở trong những khu vực phân định nhỏ không được đại diện hoàn toàn. Chia khu vực hay phân định ranh giới cung cấp những cơ hội nhất định nhưng cũng tiềm ẩn nhiều vấn đề.

Có một giải pháp với tên gọi là nguyên tắc “nan hoa của bánh xe”. Các quận hay phường được giới hạn không dựa trên cơ sở cộng đồng mà trên cơ sở những phân đoạn của một vòng tròn có tâm là trung tâm thành phố. Có nghĩa là các quận sẽ phân thành phố thành các phân đoạn bằng nhau (như một chiếc pizza). Phương thức này có thể cho phép các quận bao gồm khu vực nội thành và ngoại thành và một kết hợp lớn giữa các dân tộc hay giai cấp; trong các hệ thống như vậy, các ranh giới khu vực được hình thành không tính tới đặc điểm địa lý hoặc không bao gồm khu dân cư.

Nhân cách (personality). Vì các quan chức địa phương được nhiều cử tri biết tới thường xuyên như là một nhân cách độc lập, và bởi các thành phố thường dựa vào các

hệ thống chính quyền Thị trường với một người điều hành có năng lực, vai trò của các cá nhân và nhân cách trong chính trị địa phương trở lên quan trọng hơn. Nhấn mạnh vào nhân cách và cá nhân trong chính trị thường dẫn đến xu hướng ủng hộ việc áp dụng các hệ thống lớn để lựa chọn người điều hành, cũng như dẫn tới các cuộc tái tranh cử (run-offs) nếu không có người chiến thắng rõ ràng ở vòng đầu của cuộc tranh cử.

Mật độ của đại diện (Density of representation). Mật độ của đại diện, hoặc kích thước khu vực là một yếu tố quan trọng khác. Như John Stewarts viết, “chính quyền địa phương có tiềm năng đạt được một lượng đại diện với năng lực khác nhau từ đại diện quốc gia... Việc đại diện phải được xây dựng trên và bởi mối quan hệ tiếp tục giữa các ủy viên hội đồng và người mà họ đại diện. Nhiều công dân tham gia vào các quá trình của chính quyền hơn thì tiến trình hoặc đại diện cũng sẽ mạnh hơn”.

Mặc dù không có hướng dẫn chúng, một yếu tố quan trọng để đánh giá là số ủy viên hội đồng tỷ lệ với số dân ở độ tuổi bỏ phiếu trong bầu cử khu vực. Hệ thống chính quyền địa phương có cơ hội để giảm thiểu tỷ lệ đó (tạo thêm các đại diện cho nhóm người thiểu số). Có nghĩa là đại diện được tăng cường với khả năng có thể dù thấp nhất.

Đại diện tỷ lệ và các lựa chọn đại biểu không thuộc một đơn vị bầu cử cụ thể (PR and “at-large” options). Một khía cạnh quan trọng khác của việc lựa chọn hệ thống bầu cử trong bối cảnh thành phố là thực tiễn phổ biến việc sử dụng hệ thống đại diện tỷ lệ trong một khu vực đô thị được xác định duy nhất. Trong những trường hợp này, danh sách đại diện tỷ lệ đơn (*single-list PR*) (dựa theo đảng) được sử dụng để phản ánh quan điểm chính trị khác nhau. Lựa chọn hệ thống bầu cử có lợi cho sự hình thành đại diện hội đồng thành phố hoặc cơ quan lập pháp của các khu vực và giúp tránh khỏi việc chia nhỏ các khu vực. Một lưu ý về hệ thống danh sách đại diện tỷ lệ đó là chúng có thể mang lại lợi thế cho các đảng tới mức có thể bao gồm các ứng cử viên hoặc đại diện của các hiệp hội địa phương không có tiểu sử đảng chính trị nào cả.

Một cơ chế khác thường được sử dụng là bầu cử các ứng cử viên không thuộc một đơn vị, khu vực nào. Khi nhiều ứng cử viên không thuộc một khu vực đặc cử, có khả năng xảy ra việc thúc đẩy một kết quả tương xứng thông qua việc xây dựng các quy tắc bầu cử. Kết quả là có thể đạt được một tỷ lệ nào đó tương xứng thông qua số ghế của các thành viên không thuộc khu vực, trong khi vẫn đảm bảo định hướng chính của hệ thống bầu cử là đại diện dựa trên khu vực bầu cử.

4.6. Trưng cầu dân ý và sáng kiến về các lá phiếu (*Referendums and Ballot Initiatives*)

■ *Những cuộc trưng cầu dân ý có thể giúp cử tri góp ý trực tiếp về các vấn đề chính trị quan trọng, nhưng cũng có những bất cập cần phải xem xét*

Một trong những thực tiễn phát triển nhanh nhất là việc sử dụng các cuộc trưng cầu

dân ý để giải quyết tranh chấp trong khu vực. Trong một cuộc trưng cầu dân ý, một vấn đề chung nào đó không thể hoặc không nên được quyết định mà không cần tham vấn trực tiếp người dân thì sẽ được hỏi trước các cử tri. Cử tri sẽ trả lời bằng việc bỏ phiếu “có” hoặc “không” cho câu hỏi trưng cầu, và trong phần lớn các trường hợp, 50% phiếu bầu hoặc hơn sẽ quyết định câu trả lời (mặc dù một số yêu cầu “siêu đa số” (*“super-majorities”*), ví dụ như hai phần ba hoặc 67% cử tri để chấp nhận hoặc từ chối đề nghị).

Các câu hỏi để lưu ý khi quyết định sử dụng trưng cầu ý dân nhằm giải quyết những vấn đề chính sách công của cộng đồng bao gồm:

- Vấn đề có phù hợp để được quyết định trực tiếp bởi người dân hay không?
- Người dân có đủ quan tâm tới câu hỏi được đặt ra cho họ hay không?
- Trưng cầu ý dân được kêu gọi hoặc đưa ra để bỏ phiếu như thế nào?
- Câu hỏi được đặt như thế nào?
- Các ý kiến về vấn đề mạnh mẽ tới mức nào?
- Hậu quả của kết quả có hay không là gì?
- “Quy tắc quyết định” (*decision rule*) (số phiếu cần thiết để thông qua hay bác bỏ) là gì?
- Công chúng có yêu cầu được biết về các chi tiết của vấn đề hay không?

Các sáng kiến của người dân đã buộc những câu hỏi trưng cầu dân ý phải được đưa ra bỏ phiếu trong một loạt vấn đề, ví dụ như săn bắn, phá thai, giao thông vận tải, thuế và y tế, đặc biệt là ở Mỹ. Tháng 1 năm 1999, Tòa án Tối cao Mỹ được yêu cầu đưa ra phán quyết về tính hợp lệ của những biện pháp hạn chế những sáng kiến giải quyết các vấn đề trên của chính quyền Colorado. Tòa án phán quyết rằng việc hạn chế những hoạt động như vậy là vi phạm quy định của Hiến pháp về tự do ngôn luận.

Trưng cầu ý dân đôi khi bao gồm cả việc bỏ phiếu tín nhiệm của công chúng về chính quyền. Sự thất bại áp đảo của cuộc trưng cầu tháng 11 năm 1999 tại Bồ Đào Nha về một kế hoạch chuyển giao quyền lực cho khu vực là một ví dụ. Kế hoạch đề xuất phân chia Bồ Đào Nha thành tám khu vực, với quan điểm rằng quyền lực của các khu vực càng lớn càng có thể kích thích phát triển kinh tế ở khu vực nông thôn kém phát triển hơn. Kế hoạch có thể thành lập các hội đồng khu vực và cho phép công chúng tham gia nhiều hơn vào việc lập kế hoạch kinh tế. Các nhóm bất đồng ý kiến với bản kế hoạch cho rằng như vậy có thể sẽ làm suy yếu việc thống nhất quốc gia, dẫn đến mâu thuẫn trong chính sách kinh tế và tạo ra một lớp quản lý mới không cần thiết trong hệ thống hành chính. Đề xuất đã bị từ chối trong một cuộc trưng cầu với 63% cử tri bỏ phiếu không chấp thuận.

Do cung cấp các hiểu biết cho công chúng là một khía cạnh quan trọng của quá trình trưng cầu dân ý, ở một số quốc gia và địa phương đã thuê những nhà tư vấn cho chiến

dịch nhằm vận động hành lang cho một câu hỏi được đưa ra bỏ phiếu, giúp chiến dịch lôi kéo sự chấp thuận hoặc phản đối và ủng hộ việc thông qua chính sách. Việc tăng cường sử dụng các đối tượng tư vấn vận động đã dẫn tới nhiều kết luận cho rằng trưng cầu dân ý có thể chống lại dân chủ khi một lượng tiền lớn được bỏ ra cho những hoạt động tư vấn tốn kém nhằm thao túng tiến trình chính trị và gây ảnh hưởng tới cử tri. Song những người khác tin rằng tư vấn đóng vai trò quan trọng trong nền dân chủ, do đó hạn chế vai trò của họ hoặc cấm họ hoạt động có thể vi phạm quyền tự do ngôn luận, lập hội và vận động.

Bảng 14

Trưng cầu dân ý: Triển vọng và Nguy cơ

Nhiều người khen ngợi phương pháp trưng cầu dân ý, vì phương pháp này cho người đi bầu tiếng nói trực tiếp với những vấn đề chính sách quan trọng. Đôi khi trong những tình huống mà lợi ích đặc biệt lớn, trưng cầu dân ý có thể cho phép ý muốn của công chúng thắng thế. Tuy nhiên những người khác đặt câu hỏi rằng liệu công chúng có đủ thông tin về các vấn đề chính sách nhất định, và rằng liệu nhân dân có thể đưa ra lựa chọn hợp lý nhất hay không. Với sự xuất hiện của các ứng dụng công nghệ thông tin như bỏ phiếu trên mạng, một số người coi trưng cầu dân ý là phương án thực tiễn nhằm kết hợp bầu cử và bỏ phiếu, có tác dụng dân chủ trực tiếp và thường xuyên.

Triển vọng

- Giải quyết dứt điểm xung đột xã hội;
- Cơ chế để công dân tham gia và ra quyết định trực tiếp rất rõ ràng, dễ hiểu;
- Sáng kiến công dân có thể đặt câu hỏi về bỏ phiếu;
- Ý muốn quần chúng có độ quyết tâm rõ ràng, thể hiện ở mức độ người bỏ phiếu ủng hộ hay phản đối chính xác;
- Cơ hội giáo dục công chúng về các vấn đề quan trọng.

Nguy cơ

- Nhìn chung trưng cầu dân ý có lợi cho các “liên minh thắng tồi thiểu”, hoặc vừa đủ chiếm đa số. Về những vấn đề gây tranh cãi, điều này có thể dẫn đến tình cảnh “được ăn cả, ngã về không”, gây ra xung đột cộng đồng thay vì giải quyết xung đột;
- Người ta có thể đặt câu hỏi theo cách nào đó hòng đánh lừa hoặc gây rối vấn đề, thay vì làm rõ vấn đề;
- Trưng cầu dân ý có thể biến tướng trở thành một cuộc bỏ phiếu nhằm quyết định tính hợp pháp của chính phủ đương nhiệm, thay vì quyết định các vấn đề hiện tại;
- Một số vấn đề đòi hỏi sự kỹ lưỡng và khả năng dàn xếp, đàm phán chứ không phải đáp án chỉ đơn thuần trắng đen rõ ràng;
- Một số vấn đề đòi hỏi phải có chuyên môn và kiến thức, mà công chúng có thể không dễ dàng hiểu và quyết định được, nhất là khi vấn đề đó có tính kỹ thuật hoặc đụng chạm đến tình cảm của nhân dân;
- Đôi khi lợi ích của đa số tồi thiểu mâu thuẫn với lợi ích của toàn dân, ví dụ như cắt giảm thuế sẽ gây hại cho ngân sách giáo dục.

4.7. Các tổ chức chính trị

■ *Phát triển dân chủ trong các đảng chính trị là thách thức chính đối với những nền dân chủ lâu đời cũng như mới được thành lập.*

Việc lựa chọn hệ thống bầu cử có những tác động quan trọng đối với sự phát triển của các tổ chức chính trị địa phương, cũng như mối liên kết với các tổ chức quốc gia và thực tiễn dân chủ trong nội bộ cấu trúc các đảng chính trị ở cấp địa phương. Hệ thống số nhiều - đa số (*plurality-majority systems*) đảm bảo sự đánh giá của công chúng về cá nhân các ứng cử viên tốt hơn; hệ thống danh sách đại diện tỷ lệ (*PR list system*) cho phép các đảng tùy ý lựa chọn các ứng cử viên. Vì lý do này, nhiều tác giả nhấn mạnh về tầm quan trọng của thực tiễn dân chủ trong nội bộ các tổ chức chính trị như một phương tiện để tăng cường dân chủ đại diện.

Tuy nhiên, một số quốc gia hoặc thành phố đã chọn không thúc đẩy các tổ chức chính trị địa phương. Ý kiến của họ cho rằng sự hình thành đảng chính trị có thể gây bất lợi cho việc thúc đẩy dân chủ ở cấp cơ sở. Ví dụ như ở Canada, không có hệ thống đảng dân chủ nào trong thành phố trừ phi dân số nhiều hơn 20,000 người. Ứng cử viên cho vị trí hành chính tham gia tranh cử với tư cách cá nhân. Một số lợi thế của nền dân chủ ở cấp địa phương không có đảng phái là các ứng cử viên chiến thắng có thể là tiếng nói cho mọi công dân, các Thị trưởng của các thành phố khác nhau có thể làm việc cùng nhau mà không cần danh hiệu của đảng nào, và ứng cử viên có khả năng nhất có cơ hội đạt được phần lớn số phiếu tốt hơn.

Những thách thức đối với sự phát triển của đảng chính trị trong chính thể nhà nước dân chủ đã được thiết lập khác với những thách thức gây ảnh hưởng tới bối cảnh sau quá trình chuyển đổi, và đặc biệt là bối cảnh hậu chiến tranh. Ở hệ thống dân chủ đã được thiết lập, sự liên kết các đảng và sự tác động tới cử tri rất mạnh mẽ, mạng lưới tổ chức đảng được thành lập tốt và lãnh đạo chính trị của mỗi đảng ổn định, gắn kết với nhau. Vì vậy, việc thay đổi ít có khả năng xảy ra nhanh được. Sự ổn định của hệ thống đảng phái mang lại bất lợi, tuy nhiên nhiều đảng chính trị được thành lập có thể không thành thạo trong việc thích ứng với những thách thức thay đổi trong khu vực đô thị ngày nay. Ở các quốc gia đang trong giai đoạn chuyển tiếp, sự thành lập các đảng chính trị ít diễn ra hơn và nhạy cảm hơn với sự không kiên định và đổi hướng của các đảng chính trị mới mà thường dựa trên một cá nhân có uy tín.

Với những xã hội sau chiến tranh, sự phát triển của các đảng chính trị thường phản ánh những chia rẽ của cuộc chiến, tới mức độ mà hòa giải diễn ra thường là một vấn đề của chính trị nội bộ đảng. Ví dụ gần đây nhất về tầm quan trọng của đảng chính trị ở cấp địa phương là mối quan hệ giữa Đảng hợp nhất của Bắc Ireland (đảng liên hiệp với Vương quốc Anh) và cộng đồng các phe phái dân tộc chủ nghĩa (liên hiệp với Cộng hòa Ireland). Dưới sự dẫn dắt của Đảng Hợp nhất Ulster do bộ trưởng đầu tiên của Hội đồng Bắc Ireland là David Trimble, các cuộc tranh luận quan trọng giữa phái ôn hòa và bảo thủ

về các vấn đề như Thỏa thuận ngày thứ sáu tốt lành nhằm tạo dựng một địa phương tự quản đã diễn ra. Một cuộc bỏ phiếu được tổ chức vào tháng 11 năm 1999 đã dẫn đến sự đồng ý của các bên tham gia vào hội đồng mới. Tương tự, các cuộc tranh luận trong đảng Sinn Fein thường cho thấy bản chất và vị trí của Chủ nghĩa Dân tộc trong các cuộc đàm phán và tốc độ triển khai thỏa thuận hòa bình.

Nói chung, mọi người vẫn tin vào “quyền” thành lập các đảng chính trị và các đảng chính trị, giống như các hiệp hội, có một số “quyền” nhất định. Quan điểm này gây tranh cãi ở một số quốc gia như Uganda – nơi ủng hộ nền dân chủ không đảng phái (*no party democracy*). Một số quyền của các đảng chính trị được chấp nhận bao gồm:

- Quyền thành lập các đảng chính trị dựa trên lợi ích kinh tế hoặc chính trị;
- Quyền (bị nghi vấn bởi một số người) hình thành các đảng chính trị trên cơ sở một khu vực, dân tộc, tôn giáo hoặc cơ sở nhận dạng nhóm;
- Quyền của một cá nhân tranh cử với tư cách là ứng cử viên độc lập và có cơ hội bình đẳng để tranh cử với các ứng cử viên đảng khác;
- Các quyền thành lập đảng về một vấn đề nhất định hoặc các liên minh đặc biệt về một vấn đề nhất định;
- Quyền có một vị trí tại các diễn đàn cộng đồng công khai.

Một vấn đề quan trọng ở nhiều khu vực đô thị là liệu các đảng phái chính trị và các tổ chức khác (đặc biệt là các hiệp hội dân sự và các nhóm tài trợ công) có quyền loại trừ các cá nhân hay không. Những vấn đề như thế này luôn mang nhiều bất đồng do các đảng chính trị và các hình thức đại diện đều quan trọng trong việc xác định cộng đồng chính trị và xác định cách quản trị cộng đồng.

4.7.1. Phát triển tổ chức địa phương

Phát triển dân chủ bên trong các tổ chức chính trị là một thách thức lớn đối với việc thành lập và chuyển đổi các nền dân chủ, và ở nhiều trường hợp trên thế giới, có những thách thức thực sự cho sự phát triển hiệu quả của cấu trúc tổ chức địa phương. Mạng lưới kết hợp các lợi ích – xây dựng các liên minh giữa những cá nhân cùng ý tưởng – có thể bị lạm dụng để tạo ra mạng lưới bảo trợ mang tính chất thực tiễn phản dân chủ như gia đình trị hoặc tham nhũng. Sự chuyển động và đối phó diễn ra trong quá trình hình thành liên minh có thể giúp các tổ chức phát triển chương trình nghị sự hẹp hơn và lợi ích bị tách khỏi cộng đồng rộng lớn của các cá nhân mà họ có ý định đại diện. Một vấn đề quan trọng đối với phát triển tổ chức chính trị địa phương là cách thức tuyển dụng các nhà hoạt động và các thành viên, mức độ và bản chất của các tổ chức.

Loại trừ các nhóm truyền thống ít được đại diện (*under-represented groups*) cũng là một vấn đề ở nhiều cộng đồng. Đôi khi trách nhiệm này được đặt lên các tổ chức chính

trị nhằm đảm bảo rằng ứng cử viên của họ phải phản ánh các thành phần của cộng đồng họ đại diện. Ở Ấn Độ, luật quy định rằng một phần ba các quan chức của panchats (chính quyền địa phương) phải là phụ nữ. Quy định này đã cách mạng hóa cách thức mà các tổ chức chính trị tìm kiếm, đề bạt và bình bầu các ứng cử viên và liên hệ tới các quan chức của họ. Một số cho rằng những thay đổi này cũng ảnh hưởng đáng kể tới chương trình nghị sự và chính sách của các tổ chức, với sự phản ánh lớn hơn về các vấn đề thường được đặc biệt quan tâm liên quan tới phụ nữ như y tế, vệ sinh và dinh dưỡng.

Một vấn đề quan trọng là nguồn tài chính cho các cuộc vận động và ứng cử viên cũng như tầm ảnh hưởng của tiền tới chính trị. Mức độ chi phí cho các cuộc vận động gây ảnh hưởng, sự suy yếu các vị trí của đảng và ứng cử viên, nền dân chủ dựa trên ý muốn của mọi người – giàu và nghèo. Các vấn đề thực sự như quyền tiếp cận hệ thống chính trị xảy ra khi tiền đóng vai trò bất chính trong sự phát triển của các tổ chức và cách thức các tổ chức liên hệ tới cử tri. Thực hiện minh bạch và công bằng rất cần thiết trong vấn đề tài chính của cuộc vận động.

Lo ngại về ảnh hưởng quá mức và tiền bạc trong chính trị dẫn đến sự nhấn mạnh vào cách thức nền dân chủ có thể được phát triển từ cấp thấp nhất tới mức các tổ chức chính trị địa phương có tầm ảnh hưởng hơn tới các cấp khác của quản trị. Ví dụ, ở châu Âu có nhiều tổ chức chính trị địa phương có vai trò trực tiếp trong việc lựa chọn thành viên của Nghị viện châu Âu.

4.7.2. Dân chủ trong các tổ chức

Tiến trình dân chủ cần phải được xây dựng từ các cấp đầu tiên của tổ chức chính trị nhằm tạo ra một nền dân chủ hợp nhất, nghĩa là không loại trừ các cấp chi nhánh nhỏ nhất của tổ chức chính trị. Một lần nữa, một loạt câu hỏi đặt ra có thể giúp đánh giá cấu trúc bản chất dân chủ của các tổ chức chính trị địa phương. Mục đích của những câu hỏi không phải để gợi ý rằng chỉ có một phương thức sắp xếp nội bộ tổ chức mà là gợi ý các vấn đề trọng tâm cần được thảo luận trong một tổ chức để tìm cách cải thiện thực tiễn tiến trình dân chủ nội bộ.

Danh sách	Đánh giá thực hành dân chủ trong các tổ chức chính trị địa phương
—	Quá trình bầu cử nội bộ của các tổ chức có chịu sự quan sát và giám sát từ bên ngoài hay không và các cuộc bầu cử có tự do và công bằng hay không?
—	Quy trình lựa chọn ứng cử viên có minh bạch, mở và công bằng không? Những tiêu chí để được làm ứng cử viên và quá trình lựa chọn và đề cử có rõ ràng và hợp lý không? Làm cách nào để đối phó với một ứng cử viên mà thu hẹp lợi ích trái ngược với lợi ích rộng lớn của cộng đồng?
—	Các ứng cử viên có được phép chuyển đổi tổ chức khi họ đã được bầu hay không, hoặc cuộc bầu cử của họ có đại diện cho tổ chức không? Sự cân bằng giữa việc thực hiện các quyết

- định cá nhân và hoạch định chính sách bởi các quan chức tổ chức đương nhiệm hoặc ứng cử viên và chính sách của đảng là gì?
- Làm thế nào để phòng và quận lựa chọn các đại biểu không thuộc một đơn vị nào? Quá trình đó có thể tiếp cận được không? Bản chất của mối quan hệ giữa tổ chức và cộng đồng được đại diện là gì?
- Các thủ tục tài trợ ứng cử viên và liên kết giữa những cuộc vận động tài chính địa phương và quỹ của các tổ chức khu vực và quốc gia là gì? Các tổ chức có thể nhận hỗ trợ từ những nguồn nước ngoài không? Quỹ của tổ chức có thể được kiểm toán từ bên ngoài không?
- Các tổ chức có đại diện cho cộng đồng bị thiệt thòi như phụ nữ và người trẻ tuổi không?
- Một cơ quan trung lập, độc lập (như tòa án hoặc Ủy ban bầu cử) có được trao quyền để giám sát và kiểm tra hoạt động của các tổ chức chính trị địa phương không?

Mối quan tâm trên toàn thế giới về vai trò của đồng tiền trong nền chính trị dân chủ cho rằng cần tìm những phương pháp sáng tạo mới để tái tiếp cận với người dân trong nền dân chủ và để khuyến khích bày tỏ trực tiếp quan điểm của họ. Thực tế, sự tham gia của tất cả công dân trong một hệ thống chính trị lớn (như các siêu đô thị) bị giới hạn; có quá nhiều ý kiến cần được lắng nghe. Một trong những giải pháp có thể phân cấp thành phố, cách khác có thể cải thiện hệ thống bầu cử và phát triển dân chủ từ bên trong thông qua các tổ chức chính trị. Một sự lựa chọn thứ ba là mở rộng sự tham gia của người dân vượt ra ngoài khuôn khổ bầu cử truyền thống vốn được coi như là phương thức chính để tham gia vào quản lý nhà nước. Đây là chủ đề của Chương Năm.

TIỂU LUẬN

QUẢN TRỊ ĐỊA PHƯƠNG Ở ẤN ĐỘ

Nâng cao vị thế của phụ nữ và các nhóm thiểu số

Demetrios G. Papademetriou

Hiến pháp Ấn Độ có một quy định rằng “Nhà nước thực hiện các biện pháp để tổ chức các panchayat của làng (*village panchayats*) và trao cho họ quyền lực và thẩm quyền cần thiết để cho phép họ hoạt động như những đơn vị tự quản”. Panchayat là một tập hợp năm người có năng lực, thông thái. Khái niệm này đã được thay đổi sang gram sabha, các gram (làng) và sabha (hội đồng) bao gồm tất cả các cử tri. Tất cả cử tri trong một khu vực (ward) của thành phố trở thành cử tri ở khu đô thị tương đương.

Do các quy định trong Hiến pháp Ấn Độ không được luật thông thường thi hành, vào đầu những năm 1990, một mục mới đã được bổ sung vào Hiến pháp nhằm thực thi tự quản địa phương ở cả nông thôn và thành thị. Mục bổ sung này đã tăng số lượng các vị trí bầu cử được Hiến pháp công nhận, từ khoảng 5.000 (các thành viên của Quốc hội và của khoảng 25 cơ quan lập pháp bang) lên đến hơn ba triệu (bao gồm tất cả thành viên của panchayat và khu đô thị mới ở cấp quản trị nhỏ (*sub-state level of governance*)). Những cử tri bầu họ cũng là những cử tri đủ điều kiện tham gia các cuộc bầu cử khác ở toàn Ấn Độ và những hội đồng bầu cử quốc gia giám sát các cuộc bầu cử này.

Các cơ quan địa phương là một mạng lưới rộng khắp cả nước của các đơn vị tiểu bang trực thuộc Liên hiệp Ấn Độ (*The Indian Union*). Cũng giống như Hiến pháp quy định phân chia quyền lực, nguồn lực và tài chính giữa Liên hiệp và các bang của Liên hiệp giờ đây đã có mối ràng buộc giữa một bang với các hệ thống tiểu bang mới. Sự khác biệt chính là kể từ khi chính quyền địa phương là một chủ đề của liên bang chứ không phải của Liên hiệp, và điều kiện kinh tế xã hội rất khác nhau giữa các bang, các chi tiết của cấu trúc tiểu bang trong một bang được xác định bởi luật pháp nhà nước. Nhưng mỗi bang phải có một *zilla parishads* (hội đồng quận) ở bậc cao nhất trong cấu trúc tiểu bang nông thôn và thành phố hoặc liên đoàn thành phố ở cấp tương đương.

Các cơ quan dân cử tiểu bang có một số quy định bổ sung mà Liên hiệp và cơ quan lập pháp nhà nước chưa nêu ra được. Tại tất cả các cấp, họ cũng dành các ghế cho bộ phận thiệt thòi nhất của xã hội. Và họ cũng dành chỗ cho phụ nữ, một phần ba trong tổng số - con số mà cơ quan lập pháp cao hơn chưa đưa ra. Ở nhiều trường hợp, số lượng phụ nữ được bầu thực tế còn cao hơn số ghế dành riêng cho họ; do đó, ngày càng có nhiều phụ nữ giành được vị trí không bị hạn chế hơn. Ở bang miền nam Karnataka, số lượng phụ nữ được bầu vào các cơ quan địa phương cao hơn số ghế dành cho họ là 10%. Các cơ quan tiểu bang cũng có một lợi thế so với các cơ quan lập pháp của bang. Họ cũng có thể bị giải thể sau này, nhưng các cuộc bầu cử mới phải được tổ chức trong thời gian tương đối ngắn và được quy định từ trước; không có quy định tương đương cho việc khôi phục cơ quan lập pháp của bang.

Tuy vậy, hình ảnh thực tế không được hoàn hảo như trên giấy tờ. Thứ nhất, phải mất thời gian dài để những người mới được trao quyền lực tìm hiểu, nắm bắt và sử dụng quyền lực đúng cách. Ngoài ra, có một sự phản kháng của các tổ chức cổ thủ trong việc chia sẻ quyền lực với một tổ chức mới, trầm trọng hơn nữa bởi thực tế khi một tổ chức thống trị bởi nam giới đòi hỏi phải phân quyền cho tổ chức có phụ nữ được đảm nhiệm vị trí.

Kết quả là, bầu cử không diễn ra theo đúng kế hoạch ở nhiều bang; ở những bang khác, những vấn đề phân quyền và tài nguyên khác dường như chưa được xử lý đầy đủ như trong Hiến pháp đã quy định. Trong khi biện pháp pháp lý có sẵn, vẫn phải mất thời gian để đưa những biện pháp vào hiệu lực. Nhưng sự năng động của việc trao quyền như vậy một khi đã được khởi động thì sẽ chuyển động theo lực riêng của nó và tốc độ các tiểu bang giành được quyền lực trước Liên bang cho thấy rằng điều tương tự có thể xảy ra ở cấp dưới tiểu bang trong tương lai không xa.

NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG

BẦU CỬ LÀNG XÃ

Thử nghiệm Nông thôn tự quản của Trung Quốc

Minxin Pei

Ở Trung Quốc có hai loại bầu cử địa phương (từ cấp huyện trở xuống). Thứ nhất, công dân Trung Quốc trực tiếp bầu đại biểu Hội đồng Nhân dân địa phương (cấp quận huyện và tỉnh thành). Trên danh nghĩa, đây là cơ quan lập pháp, cơ quan này chọn ra những lãnh đạo địa phương. Thế nhưng các cuộc bầu cử như thế hiếm khi có tính cạnh tranh vì chính quyền đã chỉ định hầu hết các ứng cử viên, người đi bầu không còn lựa chọn nào khác. Thứ hai, bầu cử trực tiếp đã được chính thức chấp nhận từ năm 1988 để bầu ra lãnh đạo làng xã ở vùng nông thôn Trung Quốc. So với các cuộc bầu cử do chính phủ kiểm soát để chọn ra các đại biểu ở Hội đồng Nhân dân địa phương, thì bầu cử ở làng xã mang tính cạnh tranh cao hơn, và có tiềm năng phát triển thành các thiết chế và quy trình dân chủ truyền thống.

Mặc dù nhìn chung ở Trung Quốc vẫn thiếu cải cách dân chủ từ khi đất nước chuyển hướng sang nền kinh tế thị trường vào cuối những năm 1970, song một số xu hướng thay đổi chính trị quan trọng đã nổi lên và có thể giúp đặt nền móng cho sự dân chủ hóa trong tương lai. Thiết chế bầu cử làng xã được coi là một trong những mở đầu chính trị hứa hẹn nhất tại Trung Quốc, mặc dù theo Hiến pháp, địa vị của các cơ quan được lập nên từ các cuộc bầu cử như vậy (tức Ủy ban hương thôn) không phải là một cấp chính quyền địa phương, mà là của nhóm dân sự tự quản địa phương.

Sự tiến triển của một thử nghiệm dân chủ hóa

Các thiết chế chính trị tự quản địa phương như Ủy ban làng xã đã nổi lên ở Trung Quốc từ khi có những thay đổi kinh tế mạnh mẽ. Một kết quả ngoài ý muốn nhưng không thể tránh khỏi của việc chấm dứt chế độ tập thể hóa nông nghiệp (1979-1982) là cơ sở hạ tầng hành chính chính trị gắn với hệ thống cấp xã của nhân dân. Sau khi cải cách nông nghiệp dỡ bỏ mô hình công xã, thì kết cấu hạ tầng này cùng với các tệ bào nông thôn của Đảng Cộng sản đã sụp đổ gần như hoàn toàn, tạo thành một vấn đề nghiêm trọng về mặt quản lý cho Trung Quốc với 930 nghìn làng với 800 triệu nông dân sinh sống. Ở một số nơi, nông dân phản ứng bằng cách tổ chức bầu cử tự phát để tự quản. Cả các nhân tố cải cách và các nhà lãnh đạo bảo thủ đều thừa nhận thử nghiệm này. Những người cải cách đẩy mạnh các cuộc bầu cử như vậy thành bước mở đầu để đi đến dân chủ hóa. Trong khi đó, vì lo lắng về sự thoái hóa trật tự chính trị ở nông thôn Trung Quốc nên những người bảo thủ lại ủng hộ nó với vai trò là công cụ tái cấu trúc nên một cơ chế mới để kiểm soát chính trị. Bành Chân (Peng Zhen), một người theo phái bảo thủ nổi tiếng, từng đứng đầu Đại hội Đại biểu Nhân dân toàn quốc (cơ quan lập pháp Trung Quốc), đã trở thành nhà bảo trợ cho phương thức bầu cử làng xã, và ông cũng là động lực đằng sau câu chữ của “Dự thảo Luật cơ bản về Ủy ban Làng xã” năm 1987. Bộ luật này chính thức xác lập địa vị pháp lý và chức năng hành chính của Ủy ban làng xã. Bộ luật năm 1987 được sửa đổi vào năm 1998, trong đó cải tiến nhiều quy trình thủ tục (như yêu cầu bắt buộc về bỏ phiếu kín).

Bước đầu của việc thực thi luật bầu cử làng xã không dễ dàng. Trong khoảng thời gian nửa cuối năm 1988 và nửa đầu năm 1989, chỉ có 14 (trên tổng số 30) tỉnh tổ chức kì đầu tiên của bầu cử làng xã, trên tinh thần thử nghiệm. Đàn áp chính trị tiếp sau phong trào đòi dân chủ ở Quảng trường Thiên An Môn năm 1989 đã khiến cải cách này phải tạm thời ngừng lại. Thử nghiệm lấy lại đà chỉ từ sau năm 1992, khi một kì cải cách kinh tế mới được triển khai. Đến thời điểm cuối năm 1995, 24 tỉnh đã thông qua đạo luật địa phương về Bầu cử Ủy ban làng xã. Theo dữ liệu chính thức, bầu cử làng xã đã được tổ chức trên tất cả 30 tỉnh (trừ Tây Tạng). Phúc Kiến và Liêu Ninh được coi là hai tỉnh đi đầu trong cuộc thử nghiệm, đã hoàn tất sáu kì, trong khi 19 tỉnh khác đã tổ chức từ ba đến năm kì bầu cử.

Mặc dù theo Hiến pháp Trung Quốc, Ủy ban làng xã do cư dân nông thôn bầu ra không phải là một hình thức chính quyền địa phương, nhưng vẫn thực hiện các chức năng hành chính cơ bản như quản lý ngân khố, phát triển kinh tế, thực hiện các chính sách chính phủ, và cung ứng dịch vụ công cộng. Thành phần một Ủy ban làng xã điển hình bao gồm chủ tịch, phó chủ tịch, và từ ba đến năm thành viên khác. Kích cỡ Ủy ban tùy thuộc vào dân số địa phương; một ngôi làng Trung Quốc thường có từ 800 đến 3000 nhân khẩu. Vai trò của Ủy ban làng xã tương đồng với vai trò của một hội đồng điều hành, chịu trách nhiệm ra các quyết định quản lý thường nhật. Trên lý thuyết, cơ quan ra quyết định cấp cao nhất là hội đồng đại biểu làng xã, có chức năng như cơ quan lập pháp địa phương. Một số báo cáo gợi ý rằng các quyết định kinh tế quan trọng nhất (như những quyết định liên quan đến các khoản chi tiêu lớn) là của hội đồng. Hội đồng cũng đóng một vai trò quan trọng trong việc tiền cử các ứng viên giữ chức chủ tịch làng.

Trong rất nhiều cách, những hội đồng này bổ khuyết cho vai trò của Ủy ban làng xã, và tăng cường tính hợp pháp cho hoạt động quyết sách của họ, vì có sự tham gia nhiều hơn của người làng. Không giống với Ủy ban làng xã được bầu ra và nhận được sự quan tâm chú ý của giới học giả và sự bao phủ của phương tiện truyền thông, có rất ít thông tin về phương thức hội đồng đại biểu làng xã bầu cử hoặc thực hiện chức năng. (Không có luật hoặc quy tắc chính thức nào cụ thể về bầu cử và chức năng của hội đồng.) Chỉ biết rằng, những hội đồng như vậy có trung bình khoảng 30 thành viên. Ở những nơi đã thiết lập cấu trúc quản lý như vậy thì Ủy ban làng xã và Hội đồng đại biểu làng xã được bầu cử đồng thời. Mặc dù phần lớn làng ở Trung Quốc đã bầu Ủy ban làng, nhưng các báo cáo chính thức chỉ ra rằng đến năm 1994, mới chỉ có xấp xỉ một nửa làng ở Trung Quốc đã hình thành những hội đồng như vậy.

Đánh giá thử nghiệm

Chính vì bầu cử làng xã mới được hình thành gần đây, cộng với sự đa dạng của điều kiện địa phương và tình trạng thiếu thông tin khu vực và thông tin quốc gia chính xác nên không thể khái quát hóa tiến trình quản lý dân chủ ở khu vực nông thôn. Các báo cáo do các học giả và nhà báo đưa ra phản ánh một bức tranh phức tạp nhưng chưa đầy đủ. Không may là dữ liệu hoàn chỉnh nhất có thể tiếp cận được lại đến từ những tỉnh đã thực hiện thử nghiệm này hiệu quả nhất (như Phúc Kiến và Liêu Ninh), và vì vậy không đáp ứng được yêu cầu về tính đại diện của mẫu nghiên cứu. Ở tỉnh Phúc Kiến ở phía Nam, bầu cử làng đã đạt được mức độ hoàn thiện thể chế ấn tượng chỉ sau sáu kì bầu cử. Tỷ lệ người đi bầu cao. Bỏ phiếu kín và bỏ phiếu bầu cử kín được sử dụng tại 95% làng trong năm 1997 (trước đây vào năm 1989 không sử dụng). Bầu cử đã có tính cạnh tranh hơn, thể hiện trong việc số lượng người ứng cử vào Ủy ban làng xã năm 1997 đã tăng gấp ba lần con số năm 1989. Tỉnh cũng đã giới thiệu việc sử dụng bỏ phiếu vắng mặt và giám sát bỏ phiếu, loại bỏ hình thức ủy quyền bầu cử để dẫn đến gian lận, và kéo dài thời gian bỏ phiếu từ hai lên tám tiếng. Ước liệu về phương thức tổ chức bầu cử ở các nơi khác dao động nhiều. Quan chức cấp cao thẳng thắn thừa nhận rằng họ không nắm được thông tin, trong khi giới nghiên cứu lại đưa ra nhiều dự đoán khác nhau. Một số ước lượng có từ 10% đến 20% trên tổng số làng đã thực hiện tốt quy trình bầu cử, một số khác đưa ra con số hơi cao hơn.

Một hạn chế mà nhiều người cùng thừa nhận về tiềm năng dân chủ hóa của bầu cử làng xã là địa vị cao sẵn có của các đảng viên Đảng Cộng sản cầm quyền trong các thiết chế tự quản. Một cuộc khảo sát tiến hành đầu những năm 1990 về Ủy ban làng xã đã đưa ra kết quả: có 60% thành viên trong Ủy ban và từ 50-70% đại biểu trong hội đồng là đảng viên. Những người còn hoài nghi về các cuộc bầu cử làng ở Trung Quốc dẫn ra bằng chứng đó nhằm hạ thấp tầm quan trọng về mặt chính trị của cuộc thử nghiệm này. Những người lạc quan phản bác lại rằng tình hình thực tế phức tạp hơn những con số đơn thuần đó rất nhiều. Đảng viên đang cầm quyền thắng cử không phải vì bầu cử như vậy vốn dĩ thiếu tính cạnh tranh, mà vì đảng viên mạnh hơn các ứng viên khác (ví dụ như về trình độ học vấn, tên tuổi, và các lợi thế do đang tại chức). Trong nhiều trường hợp, những ứng viên thắng cử mà không phải là đảng viên rồi sẽ được kết nạp vào đảng cầm quyền. Điều này cho thấy việc tham gia vào Đảng có thể không phải là lợi thế chủ chốt như nhiều người vẫn nghĩ.

Các nghiên cứu về bầu cử làng xã hiện có cho thấy sự thành công của thử nghiệm không liên quan đến các tác nhân cấu trúc vĩ mô như mức độ phát triển kinh tế. Những tỉnh đi đầu trong thử nghiệm này không phải là tỉnh giàu nhất, cũng không nghèo nhất. Phúc Kiến và Liêu Ninh thuộc những tỉnh có thu nhập trung bình-khá ở Trung Quốc. Tuy nhiên, đây là bằng chứng rằng những tỉnh đi sau trong thử nghiệm này có thể là những tỉnh nghèo. Một nghiên cứu độc quyền về bầu cử làng xã do Trung tâm Carter (*Carter Center*, Đại học Emory ở Atlanta, bang Georgia, Mỹ) tiến hành đã cho thấy biến số quan trọng nhất chính là sự lãnh đạo của các quan chức ở tỉnh. Đây là những người chịu trách nhiệm tổ chức bầu cử địa phương và thực thi cũng như cải tiến quy trình bầu cử, được chính phủ hỗ trợ với các nỗ lực nhất quán. Kết luận này làm nổi bật tình trạng tiền thoái lương nan của cải cách dân chủ trong một hệ thống độc tài: các sáng kiến dân chủ phải nhận được sự ủng hộ của các nhân tố bên trong chế độ. Trong hoàn cảnh đó, quá trình dân chủ hóa buộc phải diễn ra chậm chạp, không chắc chắn, và mập mờ.

Phương diện thứ vị nhất nhưng ít được chú ý về bầu cử làng xã là tác động của nó lên quản trị địa phương. Thử nghiệm dân chủ này đã tạo nên khác biệt gì trong đời sống hằng ngày của dân làng? Nó đã giúp làm giảm tình trạng suy đồi và lạm quyền hay chưa? Không may là người ta chưa tiến hành nghiên cứu hệ thống nào để trả lời cho những câu hỏi đó. Tuy nhiên, có những bằng chứng nhỏ cho thấy có mối liên hệ giữa dân chủ và quản lý tốt ở những làng đã thực hiện hiệu quả cải cách này. Những công bố chính thức báo cáo rằng luật và trật tự được cải thiện đáng kể ở những làng có Ủy ban được bầu ra. Sự chống đối của làng đối với chính sách chính phủ (nhất là với những chính sách gây tranh cãi như kế hoạch hóa gia đình và thuế) đều giảm. Quản lý ngân khố được minh bạch và bớt tham nhũng hơn.

Các tác nhân bên ngoài cũng đóng vai trò tích cực trong cuộc thử nghiệm của Trung Quốc về tự quản nông thôn. Mặc dù các tác nhân này không có vai trò chủ đạo ở giai đoạn đầu cuộc thử nghiệm, nhưng chúng đã cung cấp sự hỗ trợ kỹ thuật và vật chất quý giá vào cuối những năm 1990, khi tương lai của bầu cử làng xã đã được cải thiện đáng kể. Năm 1998, EU ủng hộ 12 triệu USD để hỗ trợ các chương trình liên quan đến bầu cử. Các tổ chức phi chính phủ Mỹ như Quỹ Ford (*the Ford Foundation*), Trung tâm Carter, Quỹ châu Á (*the Asia Foundation*), và Viện Cộng hòa Quốc tế (*the International Republican Institute*, viết tắt IRI) cũng cung cấp ngân sách và chuyên môn kỹ thuật. Ví dụ, Giáo sư Robert Pastor của Trung tâm Carter đã được Đại hội Đại biểu Nhân dân Toàn quốc mời bình luận về bản dự thảo sửa đổi Luật cơ bản về Ủy ban Làng xã. Một số đề nghị của ông đã được ghi nhận trong văn bản luật cuối cùng. IRI cũng báo cáo rằng phần lớn các khuyến nghị kỹ thuật của họ về quản lý bầu cử đều được cấp lãnh đạo tỉnh Phúc Kiến chấp thuận.

Tương lai

Nhiều nhân tố tác động đến tương lai của bầu cử làng xã, như các thiết chế dân chủ và ảnh hưởng của chúng đến sáng kiến chính trị ở những nơi khác trong hệ thống chính trị Trung Quốc. Với vai trò là một kênh tham gia chính trị mới thành lập, các cuộc bầu cử làng xã dường như đang trải qua giai đoạn củng cố. Ở cấp cơ sở, dữ liệu thăm dò ý kiến chỉ ra rằng có sự tăng lên về nhận thức dân chủ. Cuộc khảo sát tiến hành năm 1996 trên 5.000 đối tượng nông dân cho biết có 80% người quan tâm về bầu cử thành viên vào Ủy ban làng, và 91% lưu tâm đến việc quản lý các công việc làng xã, nhất là vấn đề ngân sách. Thêm vào đó, dân làng cũng có thể nhận được các kinh nghiệm học hỏi quý giá qua nhiều lần tham gia vào các quy trình bầu cử. Thủ tục bầu cử có khả năng cải tiến và đem lại ban quản lý địa phương có trách nhiệm hơn. Vai trò của bầu cử làng xã và Ủy ban làng xã có thể gia tăng và thay đổi trong bối cảnh chính trị ở nông thôn Trung Quốc, vì những thiết chế này có thể cung cấp cho các cá nhân có tham vọng một mức độ hợp pháp phổ biến và quyền hạn nhất định để đối phó với sự thống trị của Đảng Cộng sản đang nắm quyền.

Các nhân tố cải tổ bên trong chế độ cầm quyền cũng đã đầu tư đủ nguồn vốn chính trị vào cuộc thử nghiệm này, và kết quả ban đầu có vẻ đã khích lệ lực lượng này. Chính phủ trung ương đã tuyên bố kế hoạch đào tạo 1,5 triệu công chức địa phương về quản lý bầu cử, nhằm cải thiện quy trình bầu cử ở làng xã. Cuối cùng, bầu cử địa phương có thể tạo ra hiệu ứng trình diễn và tăng áp lực lên chính phủ để mở rộng các thử nghiệm dân chủ tương

tự. Vào tháng 12 năm 1998, một thôn nghèo với 16 nghìn nhân khẩu ở tỉnh Tứ Xuyên đã tổ chức bầu cử cạnh tranh để chọn ra trưởng thôn mà không chờ quan chức trung ương và tỉnh chấp thuận (mặc dù vậy, lãnh đạo thôn cũng đã được lãnh đạo xã đồng ý một cách không chính thức). Dù chính phủ trung ương mới đầu đã phê bình thôn với lý do đã tổ chức “bầu cử phi pháp” (vì không được Hiến pháp Trung Quốc hiện hành cho phép), nhưng cuối cùng thì các phương tiện truyền thông chính thức cũng đã khen ngợi sự kiện này là một thử nghiệm táo bạo, và đặc biệt nhất là giới quan chức đã không hủy kết quả bầu cử.

Tuy nhiên, những mong đợi về tiềm năng của bầu cử làng xã phải tính đến thực tiễn chính trị Trung Quốc. Từ trước đến nay, Đảng Cộng sản cầm quyền đã rất nhất quán loại dân chủ hóa ra khỏi danh sách các mục tiêu chính trị tương lai, và luôn tỏ thái độ bất an về các dấu hiệu chống đối chính trị có tổ chức. Mặc dù lãnh đạo Trung Quốc nhìn thấy giá trị công cụ nhất định trong việc cho phép bầu cử làng xã tiếp tục được diễn ra, nhưng họ không cho thử nghiệm này có ưu tiên chính trị cao. Điều này là hiển nhiên nếu xét thực tế rằng bộ máy quan liêu thứ cấp – Bộ Nội vụ – đã được trao trách nhiệm thực thi chương trình này. Vì thiếu sự cam kết chính trị ở mức cao nhất nên thử nghiệm này thiếu đi động lực và sự hỗ trợ trong việc xử lý các vấn đề chính trị gai góc. Ví dụ, hiện nay không có chính sách rõ ràng về cách định nghĩa quyền lực và vai trò của Đảng Cộng sản ở các làng có Ủy ban làng do dân bầu ra, về tính hợp pháp của các nhóm chống đối chính trị ở làng xã, và về quan hệ giữa các quan chức do làng bầu ra với các quan chức của thôn không qua bầu cử, đây là những người nắm quyền lực to lớn hơn rất nhiều so với quyền lực của quan chức làng. Những vấn đề còn chưa được giải quyết như thế rất có thể sẽ tác động xấu đến tương lai của bầu cử làng xã và làm tăng tính bất ổn của các tác động chính trị mà nó mang lại.

Do vậy, người ta phải vừa cẩn thận, vừa lạc quan trong việc đánh giá về tương lai của bầu cử làng xã và về viễn cảnh dân chủ hóa ở Trung Quốc. Ít nhất thì bầu cử làng cũng đã thể hiện một bước tiến nhỏ ban đầu dẫn đến dân chủ hóa. Đến nay, tiến trình này vẫn còn chậm và chưa đồng đều. Tuy nhiên, cuộc thử nghiệm mới chỉ bắt đầu một quá trình từng bước cho việc tham gia chính trị của gần 80% dân số Trung Quốc, và nếu nó được tiếp tục và nhân rộng, thì nó có thể tạo thành bước đầu tiên của quá trình chuyển dịch dân chủ đã chậm trễ rất lâu của Trung Quốc.

Đọc thêm

Butler, David and Austin Ranney, eds. 1994. *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, DC: AEI Press.

Cronin, Thomas E. 1989. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.

Fishkin, James. 1991. *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.

Hill, Dilys M. 1974. *Democratic Theory and Local Government*. London: George Allen and Unwin.

Inter-Parliamentary Union. 1993. *Electoral Systems: A Worldwide Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

Kelliher, Daniel. "The Chinese Debate Over Village Self-Government". *The China Journal*, No. 37 (January 1997), pp. 63-86.

Kumar, Krishna, ed. 1998. *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*. Boulder: Lynne Rienner.

Lijphart, Arend and Bernard Grofman, eds. 1984. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger Publishers.

Maninon, Melanie. "The Electoral Connection in the Chinese Countryside", *American Political Science Review*, vol. 90, no. 4 (December 1996), pp. 736-48.

Nickson, Andrew R. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.

Oluwu, Dele. 1999. "The Challenge of Governing Africa's Large Cities". In *Governance and Democratization in West Africa*, Dele Oluwu, Adebayo Williams and Kayode Soremekun, eds. Dakar: CODESRIA (Council for the Development of Social Science Research in Africa).

Rallings, Colin, Michael Thrasher and James Downie. 1996. *Enhancing Local Electoral Turnout*. London: Joseph Rowntree Foundation.

Reilly, Ben. 1997. "Preferential Voting and Political Engineering". *Journal of Commonwealth and Comparative Studies* 35: pp. 1-19.

Reilly, Ben and Andrew Reynolds. 1999. *Electoral Systems and Conflict Management in Divided Societies*. Washington, DC: National Academy Press.

Reynolds, Andrew and Ben Reilly. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA (The International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

Rule, Wilma and Joseph Zimmerman, eds. 1994. *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport: Greenwood Press.

Saiz, Martin, and Hans Geser. 1999. *Local Parties in Political and Organizational Perspective*. Boulder: Westview Press.

Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives,*

and Outcomes. New York: New York University Press.

Schmidt, David D. 1989. *Citizen Lawmakers: The Ballot Initiative Revolution*. Philadelphia: Temple University Press.

Stewart, John. 1995. *Innovation in Democratic Practice*. Birmingham: School of Public Policy, University of Birmingham.

Taagepera, Rein. 1998. "How Electoral Systems Matter for Democratization". *Democratization* 5: pp. 68-91.

5.

MỞ RỘNG DÂN CHỦ

THAM GIA

*5. Mở rộng
Dân chủ
Tham gia*

Thông thường các vấn đề khó khăn mà một cộng đồng phải đối mặt thường quá phức tạp và liên quan tới quá nhiều lợi ích khác nhau để có thể giải quyết triệt để thông qua bỏ phiếu. Tạo điều kiện cho người dân tham gia vào quá trình hoạch định chính sách có thể làm gia tăng dân chủ bầu cử thông qua việc giúp đỡ xây dựng lòng tin và sự tín nhiệm bằng cách quản lý hoặc giải quyết những tranh chấp không thể phân xử được bởi phương thức bỏ phiếu. Thật vậy, một trong những chức năng quan trọng nhất của các phương pháp tiếp cận hợp tác là chúng có xu hướng làm giảm chi phí thiệt hại do thất cử, làm dịu bản chất dễ gây xung đột của phương thức bầu cử “được ăn cả, ngã về không”.

Chương này mô tả những lợi ích của việc tăng cường sự tham gia của người dân trong quản trị địa phương, trong khi đồng thời thừa nhận rằng ở một số trường hợp có thể có bất lợi trong việc thực hiện quá trình hoạch định chính sách quá rộng rãi và có khả năng khó áp dụng. Phần nhiều những điều này phụ thuộc vào các kỹ năng và việc đào tạo những người hỗ trợ. Kiến thức về các lựa chọn quá trình, kỹ năng hỗ trợ và nhận thức về những cách thức phá vỡ bế tắc ở các nơi khác sẽ là chìa khóa thành công. Các vấn đề được đề cập trong chương này bao gồm:

- Các sáng kiến nhằm tăng cường sự tham gia của người dân trên thế giới;
- Làm thế nào để những kỹ năng như đàm phán, điều hòa, hỗ trợ liên quan tới quản lý nỗ lực tham gia của người dân một cách hiệu quả;
- Những khó khăn dễ gặp phải khi trao quyền cho người dân đưa ra quyết định thông qua các cơ chế này;
- Những cách thức đánh giá phương pháp tiếp cận hoạch định chính sách theo hướng đồng thuận, và khi nào các phương pháp như vậy là không cần thiết và khó thực hiện;
- Tầm quan trọng của truyền thông và giáo dục về dân chủ tham gia, và phương pháp tham gia mới sử dụng công nghệ thông tin.

5.1. Thu hút sự tham gia hợp tác của công dân là gì? (*What is Collaborative Civic Engagement?*)

■ *Sự tham gia của công dân trong hoạch định chính sách cộng đồng cải thiện dòng chảy thông tin, trách nhiệm giải trình và thủ tục; điều này cũng mang lại tiếng nói cho những đối tượng bị ảnh hưởng trực tiếp nhất bởi chính sách công.*

Tiếp cận hợp tác công dân đề cập đến các chính sách và phương pháp tạo cơ hội cho người dân được tham gia trực tiếp vào việc hoạch định và thực hiện chính sách cộng đồng. Thông thường, hợp tác hoạch định chính sách về hàng loạt lợi ích và bản sắc của mỗi cộng đồng được đại diện và những khía cạnh, vị trí khác nhau được quan tâm và thống nhất vào các quyết định tập thể. Mặc dù hoạch định chính sách tập thể có thể khó khăn, phức tạp, tốn thời gian và đôi khi không thể đạt được, nhưng khi các quyết định dựa trên tiêu chí đồng thuận được thực hiện, kết quả thường chính đáng hơn và được chấp nhận rộng rãi hơn quyết định được đưa ra chỉ bởi các quan chức dân cử.

Trong việc đánh giá loại hình tiếp cận với hoạch định chính sách phù hợp, điều quan trọng cần phải ghi nhớ là hai sự phân biệt: biện pháp cụ thể cho quản lý cho mỗi vấn đề tạm thời (ví dụ như tranh chấp về môi trường, lựa chọn địa điểm xử lý chất thải) và các tổ chức hợp tác đối phó với những vấn đề tồn tại lâu dài như giáo dục hoặc quy hoạch thành phố; và các quá trình liên quan tới sự tham gia trực tiếp của người dân so với quá trình chỉ có sự liên quan của một số đối tượng quan tâm đặc biệt với một vấn đề và những người thực thi quyền lực (các bên liên quan – *stakeholders*).

Bảng 15	Tham gia Truyền thống	Tham gia Tăng cường
	▪ Dân chủ đại diện ▪ Ứng cử ▪ Bầu cho ứng cử viên ▪ Hoạt động trong các đảng chính trị ▪ Giám sát bầu cử ▪ Liên lạc với các quan chức ▪ Tham gia vào tiến trình lập pháp hoặc hoạch định chính sách chính thức	▪ Dân chủ trực tiếp ▪ Sáng kiến công dân ▪ Thu thập thông tin ▪ Tham vấn ▪ Ra quyết định cộng đồng ▪ Cơ chế giải quyết tranh chấp và nỗ lực xây dựng hòa bình ▪ Tham gia vào các tiến trình xã hội dân sự

Xây dựng quy trình có sự tham gia của nhân dân hiệu quả ở cấp địa phương tạo cơ hội chiến lược để xây dựng dân chủ và quản lý xung đột xã hội ở cấp quốc gia. Quản trị địa phương với sự tham gia mạnh mẽ của người dân tạo ra nền tảng cơ sở cho dân chủ.

5.1.1. Tầm quan trọng của sự tham gia của người dân

Có nhiều lý do để khuyến khích và tạo điều kiện cho người dân tham gia và hợp tác. Có lẽ về cơ bản, sự tham gia mang ý nghĩa cốt lõi của dân chủ. Đó là điều cần thiết cho việc quản trị tốt do tham gia sẽ cải thiện được thông tin, trách nhiệm giải trình và quy trình đúng theo luật định, minh bạch và công bằng (*due process*), tạo ra tiếng nói cho những đối tượng bị ảnh hưởng trực tiếp nhất bởi chính sách công. Nhà lý luận dân chủ Robert Dahl nhấn mạnh khái niệm “sự tham gia có hiệu quả” – tức là, công dân có

đầy đủ cơ hội và bình đẳng để bộc lộ ưu tiên của họ, đưa ra câu hỏi trong chương trình nghị sự và đưa ra lý do rõ ràng cho việc ủng hộ một kết quả khác hợp lý hơn.

Thủ tục nhấn mạnh sự tiếp tục tham gia giữa các cuộc bầu cử và hoạch định chính sách định hướng theo tiêu chí đồng thuận tạo ra nhiều quyết định chính đáng hơn bởi người dân tham gia vào việc hình thành các chính sách đó, như được nhắc đến trong cuốn *Beyond Adversary Democracy* (Vượt trên nền dân chủ cạnh tranh) của Jane Mansbridge. Cuốn sách chú trọng cách tập thể đưa ra quyết định trong một môi trường làm việc thay thế và trong một cuộc họp ở New England (Mỹ) đã đưa ra các giải pháp chính sách lâu bền hơn cả bầu cử lẫn các cách tiếp cận từ trên xuống.

Một kết quả thực tế của việc tham gia đó là tạo ra được “vốn xã hội”. Nhà khoa học chính trị Robert Putnam đã giải thích rằng vốn xã hội là sự tin tưởng và tín nhiệm được phát triển khi chính phủ và xã hội dân sự cùng nhau theo đuổi các lợi ích chung của cộng đồng. Vốn xã hội là cơ sở cho tính chính đáng (*legitimacy*) của các tổ chức chính quyền chính thức và cần thiết để quản trị có hiệu quả. Thiếu vốn xã hội, khi niềm tin và sự tín nhiệm không có thì mọi nỗ lực tiến bộ của chính phủ có thể bị cản trở; trong thời gian dài, các cộng đồng không có sự tin tưởng thường bị rối loạn các chức năng và có thể dẫn đến kết quả xấu nhất là bùng nổ bạo lực giữa các lực lượng xã hội. Thu hút sự tham gia hợp tác của công dân có thể là một công cụ thiết yếu tiếp thêm sức mạnh cho vốn xã hội hiện có và xây dựng vốn xã hội mới cho những nơi chưa có.

Các cộng đồng ngày càng trở nên đa dạng, quy trình hợp tác hoạch định chính sách đưa ra các phương pháp mới cho việc phòng tránh, quản lý và giải quyết tranh chấp cộng đồng. Ở Mỹ, các nhà hoạt động chính quyền địa phương đã đi đầu trong việc kết nối trực tiếp sự đa dạng với các hình thức mới của sự tham gia. Báo cáo của Liên đoàn Dân sự quốc gia (*National Civil League*) năm 1997 nêu rằng:

Do số lượng và sự đa dạng của các đối tượng được coi là một phần của việc quyết định trong cộng đồng ngày càng tăng nên quá trình hoạch định các chính sách đó càng phải dễ tiếp cận hơn. Đưa các đối tượng đa dạng tiến gần với nhau – tìm kiếm nền tảng chung, xác định lợi ích chung – là một quá trình tự thực hiện, theo đó tất cả các thành viên cộng đồng có thể khám phá ra rằng họ có năng lực và ý tưởng cần thiết để cải thiện cuộc sống cho bản thân và người xung quanh.

Cuối cùng, những ảnh hưởng quốc tế về quản trị địa phương đang gia tăng trên toàn thế giới, ví dụ như nền kinh tế toàn cầu ảnh hưởng tới các vấn đề quan trọng đối với các nhà hoạch định địa phương và các tiêu chuẩn quốc tế về hoạch định chính sách một cách dân chủ đã được tăng cường. Sự cần thiết phải cải thiện sự tham gia vào quản trị địa phương là kết quả trực tiếp của những áp lực thay đổi trong thế giới toàn cầu hóa và đô thị hóa. Nếu sự phát triển địa phương bền vững trở thành hiện thực, quản trị có sự tham gia của nhân dân là điều cần thiết.

Bảng 16

Những thuật ngữ quan trọng về quá trình phối hợp trong hoạch định chính sách

Sự hợp tác được định nghĩa là giai đoạn mà trong đó các lợi ích khác nhau cùng tồn tại trong một cộng đồng được tập hợp lại trong quá trình liên kết hoạch định chính sách. Thông thường có sự góp mặt của bên thứ ba nhằm tạo điều kiện cho thỏa thuận được diễn ra. Khi đã có những quyết định chung, các cơ chế nhằm thực hiện các quyết định này thường được lập nên. Cách phối hợp thường được sử dụng nhằm quản lý những vấn đề liên quan tới phát triển và phúc lợi kinh tế, xây dựng mục tiêu, lên kế hoạch, hoạch định chính sách và quá trình thực hiện của các chương trình, chính sách. Quá trình phối hợp hoạch định chính sách có liên quan đến những nỗ lực nhằm ngăn chặn các mâu thuẫn có ảnh hưởng tới những ai tham gia hoạch định trước khi có xung đột nảy sinh, đồng thời điều tiết những khác biệt không ngừng nảy sinh, giải quyết các tranh chấp và giải tỏa các mâu thuẫn đe dọa đến sự phát triển và gắn kết của cộng đồng

Giải quyết xung đột là một thuật ngữ rất rộng có thể bao hàm nhiều thứ, thường mang ý nghĩa việc phòng ngừa, quản lý và giải quyết mâu thuẫn. Như học giả John Burton đã miêu tả: “Quá trình hoạch định chính sách tại cấp cộng đồng thường tập trung vào nhu cầu của con người vì họ là trung tâm của gia đình, nhà trường và xã hội. Do đó, quá trình này gần giống với giải quyết vấn đề hơn là sự trao đổi trực tiếp giữa các nhà hoạch định chính sách và những người chịu ảnh hưởng từ chính sách đó”. Quản lý tốt những vấn đề về nhu cầu của con người là chìa khóa để giải quyết mâu thuẫn và ngăn ngừa bạo lực.

Sự đồng thuận được định nghĩa là nguyên tắc quyết định trong quá trình phối hợp hoạch định chính sách. Nó liên quan tới một quyết định do một nhóm người mà theo đó tất cả hoặc phần lớn các thành viên tham gia đều nhất trí, bao gồm cả những người có khả năng “nhấn chìm” hoặc “phá hỏng” quyết định đó (đôi khi được gọi là “đồng thuận đầy đủ”). Quyết định được đưa ra trên cơ sở đối thoại thẳng thắn và cởi mở, có đi có lại và sự cảm thông đối với những quan điểm đối lập. Lý tưởng nhất là khi quá trình này bao gồm sự cân bằng về quyền lực và trách nhiệm giữa các bên tham gia, mặc dù mục tiêu này đôi lúc khó đạt được, một khi có sự tham gia của các lợi ích mà nhiều người được đặc biệt chú trọng.

5.2. Thiết kế một quá trình hợp tác

Quyết định người tham gia hợp tác hoạch định chính sách là một trong những vấn đề mấu chốt nhất trong việc thiết kế một quá trình hợp tác như vậy; thiết lập chương trình nghị sự, xác định mục tiêu và đánh giá kết quả cũng rất quan trọng.

Quá trình hợp tác hoạch định chính sách dường như đặc biệt phù hợp với mối quan tâm khó khăn và phức tạp của xã hội, đó là:

- Môi trường và sự phát triển bền vững;
- Tội phạm và nguyện vọng về sự an toàn cộng đồng;
- Phân biệt đối xử và công bằng xã hội;
- Nạn nghèo đói và xã hội công bằng hơn.

Hoạch định chính sách có sự tham gia và hợp tác của người dân không phải là một cách tiếp cận đơn lẻ hay là một phương pháp duy nhất. Có nhiều phương thức hỗ trợ cho các mục đích khác nhau hoặc có các hình thức, giá trị, cơ cấu và hiệu quả khác nhau. Những cách tiếp cận có thể được sử dụng đơn lẻ hoặc kết hợp cùng với nhau. Phương pháp nào hữu dụng nhất và khi nào nên áp dụng cần phải phụ thuộc vào bối cảnh. Ví dụ, ở một bối cảnh địa phương cụ thể, có thể có một nền văn hóa truyền thống trong việc hoạch định chính sách với những đặc điểm đã được hình thành từ lâu của các mối quan hệ giữa hình thành chính sách, sự lãnh đạo, hoặc các dân tộc sẽ cho biết tính khả thi của một cách tiếp cận hoặc một phương pháp. Vì vậy, việc thiết kế các phương pháp cụ thể về mặt văn hóa có liên quan tới các cấu trúc của cấp cơ sở, sự tự do và tính nhạy cảm.

5.2.1. Thiết lập các chương trình nghị sự

Lựa chọn giữa các phương pháp tiếp cận hợp tác khác nhau thường là một phần của thiết lập chương trình nghị sự. Thiết lập chương trình nghị sự xác định không chỉ vấn đề cần được thảo luận mà còn bao gồm cả mục đích chung của hoạt động và mục đích cuối cùng của nó. Ở nhiều trường hợp, chính quyền địa phương sẽ quyết định chương trình nghị sự và thu hút sự tham gia của người dân. Mặt khác, có những lợi ích rõ ràng khi có sự tham gia của xã hội dân sự ở giai đoạn lập kế hoạch tiếp cận hợp tác sớm nhất, như việc các tổ chức phi chính phủ dân sự thường đóng vai trò quan trọng trong phát triển năng lực, nghiên cứu các vấn đề trong quá trình tiếp cận hợp tác và tạo ra các bước sau đối thoại như theo dõi, đánh giá và thực hiện.

Một số câu hỏi đặt ra về việc quyết định lựa chọn áp dụng quá trình hợp tác nào và làm sao để thiết lập được quá trình ấy, đó là:

- Các mục tiêu là gì? Sự tham gia của người dân có mục đích gì?
- Quá trình sẽ diễn ra như thế nào? Ai nên bắt đầu quá trình ấy? Ai nên tham gia? Các phản ứng nhận được theo mong muốn là gì?
- Làm thế nào để xác định được vấn đề? Ai là người người giám định (*expertise*) và ở trên khía cạnh nào?
- Chương trình nghị sự nên là gì?
- Các cuộc đàm phán nên được tổ chức ở đâu và sắp xếp phòng họp như thế nào để có một cuộc đàm phán thành công?
- Các đại biểu được mời tham gia như thế nào? Làm thế nào để công bố ý định, cấu trúc và mục tiêu của quá trình?
- Phương pháp nào có thể áp dụng để tạo thuận lợi cho cuộc thỏa thuận?
- Làm thế nào để các cuộc thảo luận có thể phát triển từ đối thoại sang xây dựng đồng thuận, và kết thúc bằng biểu quyết?

- Làm thế nào để các quyết định có thể thực hiện được và kết quả có thể đánh giá như thế nào? Kết quả của quá trình sẽ được sử dụng như thế nào?
- Kết quả và các bước tiếp theo sẽ được công bố cho những người khác như thế nào?
- Ai sẽ tài trợ cho quá trình này và ai sẽ hỗ trợ nguồn lực? Những loại hình đào tạo và công tác chuẩn bị nào cần được chuẩn bị trước khi các sáng kiến được đưa ra?
- Làm sao để những người tham gia chính vào quá trình có thể tham gia ở giai đoạn sớm nhất trong quá trình lập kế hoạch và dự án?

5.2.2. Lựa chọn người tham gia

Một trong những vấn đề lâu dài trong quá trình hợp tác hoạch định chính sách là lựa chọn ứng cử viên. Ai nên được lựa chọn, người nào nên bị loại trừ và ai nên quyết định vấn đề tham gia? Người tham gia có nên được lựa chọn hay được mời? Cấu trúc người tham gia (ví dụ như đại diện của các tổ chức, cá nhân nổi bật hay công dân bình thường) nên như thế nào? Nên có bao nhiêu người tham gia? Lựa chọn người tham gia không chỉ là vấn đề thực tiễn của chính sách hoặc chính trị, đó là một khía cạnh quan trọng của những gì được gọi là “công lý dân chủ” (*democratic justice*), có liên quan tới khái niệm dung hợp (*inclusivity*). Ít nhất một mục đích của việc làm cho sự tham gia của người dân phát triển rộng nhất có thể là nhằm xây dựng và tăng cường các mối quan hệ xã hội giữa các cá nhân, tổ chức và các cơ quan quanh các giải pháp lợi ích chung.

Một quá trình hợp tác hoạch định chính sách có thể mất thời gian hơn để đưa ra quyết định, nhưng cũng có thể khiến cho quá trình triển khai thực hiện hiệu quả hơn bằng cách phòng tránh được các quyết định trái ngược về lợi ích. Nếu các nhóm cộng đồng được tạo nhiều cơ hội hơn trong việc đúc kết và hình thành các quyết định có ảnh hưởng tới họ, họ sẽ ít bỏ qua, chống lại hoặc từ chối ủng hộ các sáng kiến mới hơn. Đây là nguyên tắc “quyền sở hữu” (*ownership*) của quá trình – đã trở thành một nguyên lý của các dự án phát triển địa phương trên thế giới. Lawrence Susskind, trong cuốn “Phá vỡ bế tắc” (*Breaking the Impasse*), đã nhắc tới phương thức hoạch định chính sách “chậm-nhanh”, nghĩa là quá trình có thể được làm chậm và nhậm dần như thể sự đồng thuận là không thực, nhưng sau đó quá trình này diễn ra nhanh chóng khi thực hiện bởi sự hỗ trợ rộng rãi cho các quyết định đã được tuyên bố.

Bảng 17

Xây dựng quá trình phối hợp hoạch định chính sách thành công

Đưa tất cả mọi thứ lên bàn thảo luận. Các nỗ lực đặt ra cần phải gắn với những lợi ích của cộng đồng và đưa những người với những quan điểm khác nhau cùng tham gia vào một diễn đàn đối thoại tương tác và quá trình hoạch định chính sách dựa trên sự đồng thuận. Trong chừng mực nhất định, những người nắm trong tay quyền lực và những ai vốn ở thế bất lợi sẽ ở vị thế ngang bằng theo một cách nào đó. Quyền lãnh đạo nên nằm trong tay cả xã hội. Khả năng tiếp cận

quá trình hoạch định chính sách của các nhóm chịu ảnh hưởng, các cơ quan tổ chức đóng vai trò rất quan trọng

- **Xác định những lợi ích chung.** Quá trình tham gia của các bên cần tạo ra cầu nối và tìm ra giải pháp cho những khác biệt dựa trên lợi ích chung của cộng đồng để tất cả cùng được hưởng lợi. Tất cả các thành viên tham gia cần đảm nhận trách nhiệm về quá trình này và kết quả của nó.
- **Niềm tin và tín nhiệm.** Sự tham gia của các bên cần hướng tới mục đích cải thiện quan hệ giữa các nhóm, thúc đẩy sự tin tưởng lẫn nhau và phát triển hơn nữa bản sắc của những cộng đồng đa dạng.
- **Gắn chặt với quá trình này.** Tất cả các thành viên tham gia cần cam kết gắn bó hoàn toàn với quá trình hoạch định và sẵn sàng cùng giải quyết các vấn đề khó thương lượng, nhạy cảm, bế tắc và thậm chí là thất bại hoàn toàn.
- **Tập trung vào vấn đề.** Quá trình cần tập trung vào vấn đề trước mắt, đặc biệt là khâu xác định vấn đề, phác thảo các phương án nhiều nhất có thể, phát triển chiến lược và tìm ra giải pháp có thể cùng nhau thực hiện.
- **Tính sáng tạo.** Có thể xảy ra trường hợp một giải pháp mới được hình thành và phát triển trong quá trình thảo luận và tốt hơn tất cả các lựa chọn khác. Một khi chứng minh được tính bất khả thi, các vấn đề cần được đem ra thương lượng, chứ không nên gộp lại. Sẽ là vô lí nếu hi vọng rằng tất cả các công dân và nhóm dân sự tham gia vào quá trình có thể thống nhất các lợi ích trái chiều của họ. Có một nguyên tắc thực tế hơn, đó là nhấn mạnh và tập trung vào những lợi ích chung; những lợi ích khác nhau không nên bị lãng quên, song các bên cần nỗ lực để thương lượng trong sự đồng thuận có lợi cho tất cả các bên.
- **Tất cả mọi người đều bình đẳng.** Các quá trình hoạch định cần có sự tham gia của chính quyền như một biểu hiện rõ ràng của quan hệ đối tác. Điều này có nghĩa là các nhà hoạch định chính sách của chính quyền đôi khi cũng trở thành một bên của mâu thuẫn cấp tính thành. Họ thường không thể hướng tới quá trình hoạch định chính sách phối hợp với vai trò trung gian hoặc người ra quyết định cuối cùng.
- **Lấy động lực từ bên dưới và điều phối từ bên trên.** Các đại diện của cộng đồng với những lợi ích chịu ảnh hưởng từ chính sách được bàn bạc nên là nguồn động lực cho cả quá trình. Song chính quyền tại các địa phương phải chịu trách nhiệm điều phối quá trình và quản lý các phương diện thực tiễn, như cung cấp ngân sách cho các quyết định và điều chỉnh sao cho phù hợp với các chính sách, chương trình khác.
- **Thực thi trách nhiệm một cách công khai và linh hoạt trong cả quá trình.** Quá trình tham gia cần được chịu trách nhiệm công khai và minh bạch, song bên trong cũng cần sự linh hoạt khi đối thoại, trong cả quá trình và bất cứ hình thức hoạch định chính sách nào, đồng nghĩa với việc tất cả những người tham gia được phát biểu tự do.
- **Không lãng quên các vấn đề rất thực tế trong việc khởi động và duy trì quá trình phối hợp hoạch định chính sách.** Những nguồn lực, nhân sự, năng lực của các cơ quan và tổ chức, khả năng thương lượng của các bên trong sự tin tưởng lẫn nhau và khả năng đạt đồng thuận cần được đánh giá trước khi đưa ra bất cứ sáng kiến nào.
- **Nhân sự có cam kết.** Các quá trình phối hợp hoạch định và thực hiện chính sách thường mắc

kết do thiếu hụt nhân sự với các kĩ năng thương lượng, hòa giải và xây dựng sự đồng thuận, do các nguồn lực bị hạn chế và không có khả năng hỗ trợ, do bản chất của quá trình hoạch định là sự phân cấp từ trên xuống dưới và do có thiếu hụt nhận thức của công chúng về các vấn đề được thảo luận.

— *Chú ý đến những mối liên kết với các cuộc bầu cử.* Cần nhớ rằng tất cả các quyết định rồi cũng sẽ được đưa ra tại các cuộc bỏ phiếu trong lần bầu cử tới. Nền dân chủ dựa trên bầu cử và sự tham gia của các bên liên quan có thể bổ sung cho nhau, song chúng cũng có thể phục vụ những mục đích đối lập nhau.

5.2.3. Vai trò của các công chức

Vai trò (nếu có) của chính quyền địa phương nên là gì trong quá trình như trên? Các công chức nên là người ủng hộ cho việc xác định một vấn đề và thúc đẩy một giải pháp, một trung gian hòa giải giữa các nhóm xã hội dân sự khác nhau, một người lắng nghe và phản xử, hay là một người hỗ trợ cho quá trình? Thật vậy, chính quyền địa phương có thể đóng vai trò khác nhau ở những giai đoạn khác nhau hoặc thậm chí cùng một lúc. Ở trong bất kỳ trường hợp nào, mỗi nhiệm vụ sẽ đòi hỏi các kĩ năng hòa giải xã hội của chính quyền địa phương nhiều hơn. Chính quyền địa phương phải có khả năng:

- Xây dựng các liên minh;
- Lắng nghe các quan điểm khác nhau một cách thận trọng;
- Sẵn sàng để được thuyết phục;
- Có khả năng thương lượng và hòa giải giữa các lực lượng xã hội;
- Tạo ra sự đồng thuận;
- Quyết định khi nào sự đồng thuận là không thể hoặc không mong muốn;

Lực lượng nhân viên của các tổ chức phi chính phủ và người dân cũng cần có những kỹ năng như trên để việc thống nhất hoạch định chính sách không làm họ bị thao túng bởi các quan chức nhà nước mạnh hơn hoặc bởi các nhóm lợi ích khác.

Một số vai trò của chính quyền địa phương trong quá trình hợp tác hoạch định chính sách:

- *Triệu tập (convener).* Các quan chức triệu tập và đưa ra quyết định cuối cùng về cơ cấu, thành viên tham gia, bản chất của sự tham gia, chương trình nghị sự, kết quả và tiến hành thực hiện. Quyền triệu tập (*convening power*) của chính quyền thành phố cho thấy tính chính đáng và năng lực lôi kéo các tổ chức/đảng ngòai chung một bàn và tạo điều kiện cho họ tham gia.
- *Điều hòa (Mediator).* Người điều hòa đóng vai trò như một bên thứ ba trong việc tập hợp các cá nhân khác nhau hoặc các nhóm đang xảy ra tranh chấp. Việc điều hòa ngụ ý rằng các quan chức có thể tìm cách thao túng tình thế để đưa các

bên đi tới thỏa thuận, ví dụ như thông qua ưu đãi về tài chính hoặc trừng phạt, nhưng cuối cùng các bên vẫn phải đạt được thỏa thuận về cách giải quyết vấn đề.

- *Xúc tác (catalyst)*. Cơ quan chức năng có thể đóng vai trò xúc tác cho quá trình tham vấn và làm việc với các nhóm dân sự để tạo điều kiện và khởi động các sáng kiến tham gia có thể được điều hành bởi người khác ví dụ như một hiệp hội dân cư.
- *Hỗ trợ tài chính (Funder)*. Ở một số trường hợp, chính quyền địa phương có thể cho phép các nhóm khác đưa ra các ý tưởng và thực hiện một quá trình tham gia, nhưng không muốn tham gia một cách trực tiếp. Chính quyền địa phương có thể hỗ trợ tài chính cho một tổ chức phi chính phủ hoặc một tổ chức dân sự như nhà thờ để thiết kế và quản lý các sáng kiến giải pháp.
- *Hỗ trợ kỹ thuật (Technical assistance provider)*. Tương tự, khi các vấn đề liên quan tới kỹ thuật như quy hoạch hay vệ sinh môi trường, quan chức địa phương có thể hỗ trợ trong các diễn đàn như một nhà cung cấp hỗ trợ về kỹ thuật.
- *Nâng cao năng lực (Capacity-builder)*. Chính quyền địa phương có thể giúp nâng cao quyền lực cho một số nhóm nhất định để tham gia vào một quá trình bằng cách giúp họ nâng cao năng lực. Điều này có thể liên quan tới việc đào tạo, giáo dục, hỗ trợ tài chính, hoặc tư vấn.
- *Đối tác (Partner)*. Chính quyền địa phương cũng có thể tìm cách hợp tác với các tổ chức dân sự như tổ chức phi chính phủ để thực hiện và quản lý một quá trình. Sự hợp tác liên quan tới việc phân công lao động, kết hợp các nguồn lực, hỗ trợ lẫn nhau và chia sẻ nghĩa vụ.

5.3. Tổng quan về phương pháp tiếp cận có sự tham gia (*Participatory Approaches*)

- Có rất nhiều phương pháp tiếp cận sự tham gia, bao gồm thu thập thông tin, tham vấn, quá trình hoạch định chính sách và giải quyết tranh chấp công cộng.

Có một loạt phương pháp và tiếp cận sự tham gia của người dân được tổng hợp lại bên dưới trong bốn mục. Danh sách sau đây không phải là toàn diện, đôi khi các quá trình mang tên khác, và có vô số sự đa dạng trong các biện pháp được nêu. Độc giả nên tham khảo phần Đọc thêm ở cuối chương này để biết thêm thông tin về mỗi tùy chọn.

- *Thu thập và chia sẻ thông tin (information gathering and sharing)*. Các quy trình này liên quan tới thu thập và phân tích hoặc chia sẻ thông tin với người dân và các tổ chức dân sự. Ví dụ cụ thể bao gồm lấy mẫu dân số, thu thập các quan điểm chưa được nghe qua các phương tiện truyền thông, đặt ra câu hỏi mà câu trả lời được tìm kiếm, các diễn đạt (hoặc khung) vấn đề, và tập hợp được quan điểm của những người chủ chốt tham gia vào một vấn đề cụ thể. Quá trình chia sẻ thông tin thường có chức năng nâng cao hiểu biết cho công dân.

Điểm mạnh: Có thể đối phó với vấn đề thiếu kiến thức hoặc thiếu sự đánh giá cao với những quan điểm khác; có thể mang lại thông tin có giá trị cho các nhà hoạch định chính sách trước khi hành động.

Điểm yếu: Thông tin có thể tập trung vào bản chất không thể hòa giải của một số quan điểm; các lời hứa hẹn đưa ra bởi các quan chức địa phương thông qua việc chia sẻ thông tin không phải luôn luôn thực hiện được.

- *Tham vấn (consultation).* Các phương pháp tiếp cận này mang theo những cấu trúc và các sự kiện tham vấn với các cử tri bị ảnh hưởng – cùng nhau hoặc riêng rẽ - về những vấn đề ảnh hưởng tới họ. Sau khi tham vấn, các nhà hoạch định có thẩm quyền (như quan chức dân cử) đưa ra quyết định tìm cách hòa giải trong chừng mực có thể của các vị trí khác nhau. Tham vấn, giống như thu thập và chia sẻ thông tin, có liên quan tới học hỏi, nhưng yếu tố của hoạch định chính sách bởi các vị trí quyền sẽ phân biệt các phương pháp này từ những người khác.

Điểm mạnh: Tất cả các quan điểm đều được lắng nghe, các nhóm bị bỏ qua hoặc không quan trọng có thể cảm thấy được tham gia vào quá trình.

Điểm yếu: Một số quy trình, đặc biệt là những quy trình bị bỏ qua, có thể phát triển thành các cuộc tranh luận không có kết quả; tham vấn đôi khi cho thấy quan điểm trong cộng đồng chỉ đơn giản là không thể hòa giải.

- *Hoạch định chính sách (Decision-making).* Trong quá trình hoạch định chính sách, thẩm quyền đối với các quyết định cuối cùng của vấn đề nằm trong tay những người tham gia đối thoại. Quyết định cuối cùng về một vấn đề được thực hiện bởi chính những người tham gia, các quan chức dân cử hoặc chính quyền khu vực hoặc quốc gia không thể phá bỏ được. Một số vấn đề nảy sinh trong quá trình hoạch định chính sách bao gồm người ngồi vào đàm phán và tính hợp pháp của người tham gia trong việc đưa ra quyết định, làm thế nào các quyết định được thực hiện (ví dụ, thông qua sự đồng thuận hoặc đa số), và làm thế nào các vấn đề có thể giải quyết lại khi không đạt được sự đồng thuận.

Điểm mạnh: Mọi người có thể thấy được quyền làm chủ một quyết định thực sự khi chính họ tạo ra nó, và sự ràng buộc các quá trình hoạch định chính sách có thể hữu ích khi một lựa chọn khó khăn phải được thực hiện, đặc biệt là trong một quá trình thực hiện đầy thử thách.

Điểm yếu: Đôi khi để đạt được thống nhất còn khó hơn tưởng tượng; hơn nữa, đôi khi các nhóm lợi ích mạnh mẽ có thể chiếm quyền điều hành và thúc đẩy quá trình hoạch định chính sách thông qua vị trí của họ.

- *Giải quyết tranh chấp công cộng (Public dispute resolution).* Điều này bao gồm

các phương pháp ngăn ngừa, quản lý và giải quyết tranh chấp thông qua thương lượng, hòa giải và phân xử. Các phương pháp này không nhất thiết đòi hỏi phải đưa ra chính sách hay thực hiện nhưng thay vào đó liên quan tới việc tạo thuận lợi, giải quyết vấn đề, lực lượng đảm nhiệm, dịch vụ hòa giải cộng đồng và Ủy ban hòa giải.

Điểm mạnh: Hình thức chương trình giải quyết xung đột phù hợp - ở đúng nơi với đúng người liên quan và với sự hỗ trợ hòa bình - có thể ngăn ngừa, quản lý và giải quyết các xung đột các nhóm và xung đột bạo lực khác; khi xuất hiện các đối tượng hợp pháp và có năng lực trên lĩnh vực chính trị, họ có thể giúp cải thiện tính hợp pháp của những nỗ lực thúc đẩy an toàn địa phương công cộng.

Điểm yếu: Đôi khi ngay cả hệ thống giải quyết tranh chấp tốt nhất cũng không thể chịu được áp lực của cuộc xung đột giữa các nhóm trong một môi trường đô thị; khi không có tư tưởng hòa giải, các thiết chế cần được thành lập để buộc các cuộc xung đột chấm dứt.

5.3.1. Danh sách các phương pháp hợp tác hoạch định chính sách (*collaborative policy-making methods*)

Thu thập và chia sẻ thông tin

- *Các cuộc điều tra mẫu, bỏ phiếu ưu tiên (sample surveys, preference polling).* Cuộc điều tra mẫu là một cách thăm dò dư luận chặt chẽ nhằm tìm cách xác định phạm vi các quan điểm của cộng đồng về một loạt vấn đề hoặc ý kiến. Lấy mẫu thăm dò liên quan tới việc lựa chọn một nhóm nhỏ đại diện cho người dân, vạch ra một câu hỏi, thực hiện khảo sát thông qua phỏng vấn và phân tích kết quả. Bỏ phiếu ưu tiên là một phương pháp tương tự, dựa trên việc xác định các quan điểm khác nhau và đánh giá mức độ ưu tiên.
- *Hợp đổi mới công khai và các diễn đàn công cộng (innovative public meetings and community forums).* Các cuộc họp công cộng là hình thức truyền thống để thu thập và chia sẻ thông tin. Đôi khi chúng được quy định bởi pháp luật khi các quyết định gây tranh cãi sẽ được thực hiện hoặc đã được thực hiện, hoặc khi có thách thức đặt ra với cộng đồng. Một số thành phố quy định quyền được biết trong pháp luật, trong đó yêu cầu các cơ quan chức năng thường xuyên thông báo những vấn đề quan trọng – chẳng hạn như các mối đe dọa môi trường hoặc vấn đề ngân sách – và điều này thường được thực hiện thông qua các cuộc họp như phiên điều trần hoặc các diễn đàn công cộng. Gần đây, trọng tâm đã được đặt vào cách tổ chức các cuộc họp – bao gồm các thực tiễn như cách thức bàn ghế và loa được sắp xếp – để nâng cao hiệu quả thúc đẩy tương tác trong đối thoại.
- *Nghiên cứu có sự tham gia (Participate research).* Một nhóm đại diện các quan chức, công dân hoặc các nhóm dân sự tham gia chung vào nghiên cứu một vấn

để mà cộng đồng phải đối mặt. Quá trình nghiên cứu có thể liên quan tới việc xác định vấn đề, xác định phạm vi các ý kiến về nguyên nhân và cách cải thiện và đưa ra các gợi ý cho lựa chọn chính sách.

Bảng 18

Giải quyết tình trạng thờ ơ tại Jihlava, Cộng hòa Séc

Năm 1997, giới chức tại Cộng hòa Séc nhận ra rằng họ gặp phải vấn đề ở sự thờ ơ và thiếu lòng tin của người dân với chính quyền địa phương. Jihlava, thành phố của khoảng 56.000 cư dân sinh sống, đã được chọn để triển khai chương trình thử nghiệm nhằm thẩm định xem liệu hợp tác và tăng cường hoạt động của các phương tiện truyền thông có thể cải thiện sự tham gia của người dân trong các vấn đề như phân bổ ngân sách cộng đồng, trao đổi thông tin giữa người dân và chính quyền cũng như cung ứng dịch vụ hay không.

Các quan chức tại thành phố Jihlava đã thành lập một Hội đồng cố vấn dự án, thu hút sự tham gia của các nhà báo, công dân, các nhóm lợi ích và chính quyền trung ương. Hội đồng bắt đầu tiến hành khảo sát quan điểm về nhau của quan chức chính quyền địa phương và người dân. Dựa trên sự cân nhắc và kết quả thăm dò, Hội đồng đã lập ra một kế hoạch hành động:

- Mở các phiên họp trong thành phố với sự tham gia được đặc biệt khuyến khích của các phóng viên và người dân.
- Sáng lập một tòa báo mới để trao đổi liên lạc hàng ngày với các phóng viên.
- Xuất bản sổ tay công dân mới.
- Phát thanh chương trình bàn luận tương tác qua điện thoại hàng tuần và đặt ra nhiều vấn đề trong các chương trình đó.
- Thành lập một lực lượng nòng cốt nhằm phản ánh quá trình hợp tác của thành phố với các tổ chức phi chính phủ.
- Sáng lập “ngày Jihlava” nhằm thúc đẩy bản sắc và niềm tự hào trong cộng đồng.
- Chương trình kéo dài từ 8 đến 12 tháng với chi phí khoảng 30.000 đô-la Mỹ cho số nhân viên, cơ sở vật chất, phát thanh truyền hình và nhiều chi phí khác. Tuy nhiên, chương trình không viện dẫn đến bất cứ sự thay đổi nào trong các qui chế ban hành.
- Kết quả của quá trình là sự phát triển của một công viên mới và nhiều cuộc họp báo về các vấn đề thương mại hàng ngày được tổ chức trong thành phố. Các đô thị lân cận cũng mô phỏng lại chương trình này. (Để biết thêm thông tin về chương trình, vui lòng liên hệ văn phòng Thị trường thành phố Jihlava theo số +42 66-23651).

Tham vấn

- *Tham vấn về những vụ việc cụ thể và diễn đàn về các vấn đề.* Những phương pháp này liên quan tới kết cấu các cuộc đối thoại về các vấn đề tiêu biểu trước cộng đồng trên cơ sở những người tham gia mẫu chốt được tư vấn một cách

hệ thống về các lựa chọn chính sách. Các diễn đàn về những vấn đề cụ thể (*issue-based forums*) có thể được tổ chức đơn lẻ hoặc theo loạt, và có thể liên quan đến cùng một nhóm người tham gia hoặc người tham gia có thể thay đổi. Mục đích của tư vấn là để tìm hiểu thêm về nguồn gốc vấn đề, tiếp cận các nhóm lợi ích về các chính sách tiềm năng, và đưa ra các gợi ý. Diễn đàn không được trao quyền để đưa ra các quyết định có thẩm quyền và thường những gợi ý được chuyển tiếp tới các quan chức dân cử để chọn ra các chính sách cuối cùng được thực hiện.

- *Chương trình công dân giám sát (Programmes for citizen monitoring)*. Chương trình công dân giám sát cho phép các cá nhân được tư vấn trực tiếp về hiệu quả của một chính sách cụ thể hoặc một chương trình và giúp họ tham gia đưa ra những gợi ý cho việc cải thiện. Ví dụ, một lựa chọn phổ biến đó là một ban dân sự thường trực đánh giá tác động của một chương trình tới cộng đồng và báo cáo thường xuyên cho các cơ quan chức năng về việc liệu chương trình có đáp ứng được mục đích hay không.
- *Đánh giá sự tham gia và đánh giá đối tượng hưởng lợi*. Những cơ chế tham vấn tìm cách tư vấn một cách hệ thống cho một nhóm đối tượng công dân (như những người thất nghiệp, thanh niên hoặc phụ nữ) trong việc phát triển và thực hiện một dự án được thiết kế để giải quyết các mối quan tâm của họ. Những phương pháp này cho phép các đối tượng trong hoạch định chính sách địa phương có thể tham gia trực tiếp vào các chương trình và dự án hướng tới lợi ích của họ.
- *Điều trần công khai (Public hearings)*. Là một hình thức truyền thống về sự tham gia của nhân dân mà thường được tổ chức trong một số nền dân chủ, điều trần công khai là một cách để tham vấn chính thức các nhóm bị ảnh hưởng – được chọn hoặc được mời tự do – về những vấn đề có khả năng gây tranh cãi. Thường thì những người tham gia có thể làm chứng hoặc đặt ra câu hỏi cho các quan chức về những vấn đề hiện hữu trong một tiến trình tự do và minh bạch.
- *Quá trình xây dựng tầm nhìn cộng đồng (Community visioning processes)*. Những phương thức này liên quan tới những cách tiếp cận hợp tác cho việc lên kế hoạch chiến lược cho một cộng đồng và các chính sách, chương trình, các nguồn lực sẽ được yêu cầu để cộng đồng đạt được mục tiêu của mình. Một công cụ phổ biến của phương thức này là sự phát triển tầm nhìn để hình thành khung ý tưởng mục tiêu và thiết lập ưu tiên. Những người tham gia thường được yêu cầu đánh giá các câu hỏi như: “Những tiêu chuẩn cuộc sống chúng ta cần trong cộng đồng trong vòng 10, 20 hoặc 30 năm là gì? Các giá trị nằm sau tầm nhìn là gì? Các bước cần thiết đặt ra để đạt được tầm nhìn là gì?”
- *Lực lượng chuyên trách (task forces)*. Phương pháp này thường được sử dụng khi người ta cho rằng một tập hợp các nhóm cộng đồng, các nhà lãnh đạo và

công dân có thể đưa ra thực hiện những hoạt động như suy nghĩ để xuất ý tưởng (*brainstorm*) để đạt được những phản ứng chính sách nhằm vào các vấn đề cụ thể. Với một khung thời gian được quy định, các lực lượng chuyên trách là các ban đại diện thực hiện việc tham vấn các nhóm dân bị ảnh hưởng, phân tích các vấn đề, vạch ra các lựa chọn và đưa ra gợi ý. Lực lượng này có thể được hình thành ở giai đoạn tiến hành thực hiện, khi các nỗ lực hợp tác là cần thiết để đảm bảo thành công cho một chính sách hoặc một chương trình.

- *Lên ngân sách cộng đồng (Community budgeting)*. Ngân sách thiết lập các ưu tiên và giúp làm rõ, xác định và thậm chí xác định số lượng ưu tiên của một cộng đồng. Phương pháp lên ngân sách cộng đồng bao gồm cả việc tham vấn các vấn đề được ủy thác trong đời sống đô thị và các ưu tiên mà việc phân bổ ngân sách phản ánh. Mặc dù ngân sách thường được xem như một tài liệu kỹ thuật được xử lý tốt nhất bởi các quan chức hành chính, sự liên quan của công chúng trong quá trình lên ngân sách ngày càng được nhìn nhận như một cách thức quan trọng giúp cộng đồng hiểu rõ hơn về khả năng và hạn chế của quản trị địa phương. Bằng cách làm nổi bật sự khan hiếm hay hữu hạn các nguồn lực được phân bổ, công dân và các nhóm dân sự có thể hiểu hơn về giá trị cạnh tranh của cộng đồng có thể cân đối hiệu quả hơn.
- *Hội đồng tư vấn thường trực của công dân (Standing citizen advisory councils)*. Phương pháp này liên quan tới việc tạo ra ban đại diện cho nhân dân với kiến thức chuyên môn hoặc mối quan tâm về một vấn đề nhằm tư vấn và kiến nghị tới chính quyền địa phương. Lợi ích của ban thường trực này (ví dụ như qua các cơ chế vụ việc) là thời gian người dân có được một lượng lớn các kiến thức, chuyên môn và nhận thức về vấn đề. Mặc dù đây thường là các cơ quan hoạt động dài hạn, sự tham gia của họ thường thay đổi theo thời gian; đó là do thiết chế này có thể được thành lập ra để tạo động lực và thay đổi một cách công bằng khi có sự thay đổi về việc tham gia của cá nhân.

Bảng 19

Những phụ nữ buôn bán ở chợ, các chủ ngân hàng và các Thị trường thành phố: Trường hợp ở Kampala, Uganda

Phương pháp quản lý đô thị của Ngân hàng Thế giới gặp phải khó khăn với những mạng lưới điều hành địa phương không chính thống tại các khu chợ đường phố của Kampala, thủ đô nhộn nhịp của Uganda. Tốc độ gia tăng dân số mà Kampala đang duy trì thuộc top đầu trên thế giới: 48% mỗi năm.

Nguồn cung dịch vụ bị tụt hậu so với nhu cầu vừa nảy sinh. Khoảng 75% cư dân tại đây sống trong điều kiện chật chội và khổ sở, nơi những dịch vụ thiết yếu của đời sống đô thị không thể vươn tới. Cơ hội việc làm không theo kịp sự gia tăng các lao động mới ồ ạt.

Những người buôn bán tại các khu chợ có thể tự sắp xếp ổn thỏa nhờ gây áp lực lên chính quyền địa phương trong việc nâng cấp cơ sở hạ tầng và điều tiết giao thông tại đây. Ngân

hàng Thẻ giới nhân mạnh chính sách kiểm chế tài chính, ưu tiên và chỉ tiêu hiệu quả đối với chính quyền địa phương. Nhưng tính phức tạp của Kampala đòi hỏi nhiều hơn nữa sự vào cuộc và điều tiết các gian hàng chợ của thành phố. Tại chợ Owino có tới khoảng 400 chủ hiệu và 30.000 nhân viên đang làm việc (tính trong năm 1992). Owino là khu chợ bán sỉ và bán lẻ lớn nhất cả nước, tọa lạc tại gần bên xe bus và khu đỗ taxi tại trung tâm thành phố Kampala.

Các chủ hiệu trong chợ tự sắp xếp ngằm một cách ổn thỏa với nhau. Họ lo lắng về sự thiếu hụt các dịch vụ, nền đất, vấn đề nhận và chuyển hàng và ứ đọng rác thải. Quá thất vọng, họ thành lập một cơ quan vận động hành lang hiệu quả nhằm giải quyết những trở ngại kinh tế, xã hội và chính trị đối với sự phát triển của các khu chợ. Chủ thể quan trọng nhất là Hiệp hội các chủ cửa hàng tại các khu chợ (MVA), giúp thúc đẩy, khuyến khích các hoạt động buôn bán và thiết lập một loạt qui định điều hành khu chợ. MVA cũng tài trợ cho chương trình bóng đá thanh thiếu niên tại địa phương mang tên “hot stars”. MVA đã trở thành một chủ thể không thể bỏ qua trong việc thương thuyết với Hội đồng thành phố Kampala và Ngân hàng Thế giới.

- MVA mở cửa cho bất cứ ai trên 18 tuổi, đủ điều kiện tài chính để đăng kí làm thành viên.
- Hầu hết tất cả mọi người ở khu chợ đều là thành viên của MVA, kể cả phu khuân vác và người làm thuê.
- MVA tổ chức và quản lý khu chợ, đặt ra các điều lệ chung cho việc tham gia buôn bán và làm thành viên của hội.
- MVA tạo ra 57 đơn vị bao gồm Hội đồng các nhà buôn có liên quan về lợi ích nhằm quản lý các mặt hàng nguyên liệu thô như gạo, lá cọ, bột mì, gia vị... và lên kế hoạch cho các cửa hiệu buôn bán những mặt hàng đó.
- Các Hội đồng đơn vị của MVA thường xuyên bầu chọn ban điều hành và các vị trí khác trong tổ chức.

Vào năm 1990, Ngân hàng Thế giới vào cuộc với dự án trị giá 28,7 triệu đô la Mỹ nhằm tăng cường cơ hội phát triển kinh tế tại Kampala. Dự án này tập trung vào các dịch vụ cơ sở hạ tầng cốt lõi, cải thiện khả năng quản lý tài chính và các chương trình sử dụng quỹ đất. Ngân hàng Thế giới đã gặp gỡ nhiều lần với MVA, nhưng MVA mong đợi nhiều sự cải thiện hơn những gì mà Ngân hàng Thế giới có thể chấp thuận và những cuộc thương lượng dần sa lầy thành một vụ tranh chấp đat đai phức tạp. Những nâng cấp dành cho khu chợ phải mất nhiều năm mới có hiệu quả, và trọng tài đặc biệt đã đưa ra nhiều quyết định thiếu sáng suốt về khu chợ phát triển, đông đúc và nhiều tiềm năng này.

Bước cải tiến thật sự của MVA chính là các cuộc họp, nơi những thành viên từ các đơn vị hợp tác với nhau nhằm quản lý khu vực chợ của mình. Một số lượng lớn các cuộc họp mang tính dân chủ và có sự tham gia của các bên liên quan đã được MVA tiên hành, đã giúp hình thành nên một khu chợ được tổ chức hoàn thiện hơn và một hội đồng thành phố có nhận thức và năng lực tốt hơn. Hơn thế nữa, nó đã phân bổ tốt quỹ ngân sách do Ngân hàng Thế giới tài trợ vào việc cải thiện các cơ sở hạ tầng quan trọng, thúc đẩy sự phát triển đô thị hơn nữa tại Kampala.

Diễn đàn hoạch định chính sách

- *Ban hội thẩm công dân (Citizen juries)*. Đây là lựa chọn tốt nhất cho việc đối thoại bởi các nhóm công dân được chỉ định (thường đại diện rộng rãi) trong một khoảng thời gian quy định, chẳng hạn như bốn tới năm ngày, họ sẽ nhận được bằng chứng, truy vấn các chuyên gia và các nhân chứng khác, và thảo luận với nhau về các chính sách có thể đưa ra. Thông thường một báo cáo đưa ra các lựa chọn chính sách cơ bản sẽ được chuẩn bị cho ban hội thẩm, và ban hội thẩm sẽ được yêu cầu lựa chọn một trong số đó. Sau khi điều tra và đưa ra quyết định, một báo cáo được chuẩn bị vạch ra các quyết định, mô tả các nhóm đồng thuận và không đồng thuận, và cung cấp các kết quả tổng thể cho cuộc điều tra của ban hội thẩm.
- *Hội thảo giải quyết vấn đề (Problem-solving workshop)*. Trong các hội thảo giải quyết vấn đề, đại biểu tham gia vào một cuộc nghiên cứu sáng tạo và có định hướng đồng thuận để tìm ra giải pháp cho một vấn đề. Mục đích là nhằm cung cấp một khoảng thời gian cho đối thoại mở giúp xác định vấn đề, đưa ra các giải pháp và xác định trở ngại để giải quyết. Sau vài giai đoạn thảo luận mở, người điều hành hoặc hỗ trợ chuẩn bị một tài liệu tóm tắt các khám phá có tiềm năng đồng thuận cao và các kiến nghị. Tài liệu tóm tắt này sẽ trở thành cơ sở cho cuộc thảo luận trong hai tới ba ngày tiếp, và thường được sửa đổi tới khi các bên đồng ý và các khác biệt được xác định và giải quyết. Tài liệu tóm tắt được đưa ra vào cuối buổi hội thảo sẽ trở thành quyết định đạt được bởi các đại biểu về cách một vấn đề cộng đồng có thể được giải quyết hiệu quả.

Giải quyết xung đột công cộng

- *Hệ thống xử lý khiếu nại (Grievance handling systems)*. Phương pháp này đề cập tới những nỗ lực tạo ra một hệ thống quản lý xung đột, bao gồm các bộ phận như nhân viên kiểm tra (ombuds-person), đường dây nóng báo cáo, các chương trình tố cáo những hành vi vi phạm (whistle-blower programmes), trung tâm hòa giải, hay dịch vụ tư vấn. Xử lý khiếu nại thường bao gồm những lo ngại của nhóm dân sự hoặc cá nhân về các chính sách hoặc hoạt động của một chính quyền địa phương. Điều quan trọng là một hệ thống giải quyết tranh chấp được thiết kế để hoạt động như một thể thống nhất, với các phương pháp báo cáo, giám sát, quản lý và ổn định xung đột cộng đồng rõ ràng, nhất quán.
- *Ủy ban hòa giải (conciliation commissions)*. Trong tình huống mà sự khác biệt giữa các nhóm tồn tại trong bối cảnh thành phố, một Ủy ban hòa giải là cách tiếp cận để xác nhận và giải quyết trực tiếp sự khác biệt. Các Ủy ban này đóng vai trò như những cơ chế làm cầu nối giữa các nhóm với một cộng đồng thông qua việc cung cấp địa điểm cố định và một cơ chế đối thoại cho mối quan hệ các nhóm. Ủy ban có thể điều tra các sự cố, cung cấp dịch vụ hòa giải hoặc tư vấn cho các nhà hoạch định chính sách về cách thức xây dựng các dự án

và chương trình nhằm đảm bảo thúc đẩy các chính sách hợp lý và công bằng trong các trường hợp liên quan tới sự đa dạng. Vấn đề quan trọng trong thiết kế Ủy ban hòa giải là sự cân bằng, sự tham gia, sự gắn bó với các mối quan tâm của cộng đồng, và bối cảnh quốc gia, khu vực và cả quốc tế có sự tồn tại của những căng thẳng giữa các nhóm.

- *Hòa giải cộng đồng (community mediation) và trung tâm trọng tài (arbitration centres)*. Ở nhiều xã hội, hình thức giải quyết tranh chấp truyền thống đòi hỏi sự tương tác với các tòa án tư pháp. Tuy nhiên, ngày càng nhiều hình thức giải quyết tranh chấp thay thế được đưa ra bởi các chính quyền địa phương và các nhóm dân sự nhằm chuyển hướng cách giải quyết bất đồng bằng tòa án sang đàm phán hoặc hòa giải. Khi hòa giải thành công, xung đột được giải quyết thông qua việc tìm kiếm giải pháp cùng có lợi cho các bên và được các bên chấp thuận như một cuộc trao đổi lợi ích và mối quan tâm một cách công bằng. Khi hòa giải không thành, các trung tâm hòa giải có thể đưa ra những hình thức giải quyết tranh chấp dứt khoát hoặc thông qua trọng tài. Những trung tâm như vậy có thể tạo ra khả năng tiếp cận với những xung đột có tiềm năng đe dọa tới sự an toàn và an ninh của một cộng đồng, ví dụ như trung tâm hướng tới quản lý tranh chấp giữa các thanh niên từ những nhóm tiêu biểu khác nhau hoặc ở các khu dân cư khác nhau.
- *Ủy ban phản ứng với khủng hoảng nhằm phòng chống và hạn chế bạo lực (crisis-related response committees for violence prevention and mitigation)*. Như đã được chỉ ra ở Chương Ba, những phương pháp như Ủy ban hòa bình ở một số thời điểm đã đạt được thành công trong việc xử lý bạo lực chính trị. Có nhiều phương thức tiếp cận trong hệ thống phương pháp này, trong đó có nỗ lực đại diện rộng rãi nhằm theo dõi, điều tra, hòa giải, giữ trật tự và ngăn chặn bạo lực chính trị. Một hứa hẹn quan trọng của các lựa chọn kiểu Ủy ban hòa bình đó là khả năng ứng phó linh hoạt với những sự cố bạo lực chính trị trong những nỗ lực ngăn chặn sự leo thang tranh chấp.

Bảng 20

Đổi mới trong sự tham gia của công chúng : Ban hội thẩm công dân

John Stewart

Ban hội thẩm công dân (citizen juries) là tập hợp một nhóm đại diện của công dân để xem xét một vấn đề về chính sách. Họ tiếp nhận các chứng cứ về vấn đề, đặt câu hỏi cho các nhân chức và thảo luận về vấn đề trong khoảng từ ba tới năm ngày. Thường thì cơ quan có thẩm quyền ủy quyền cho ban hội thẩm đảm nhiệm để xem xét một cách nghiêm túc vấn đề và phản ứng lại các quan điểm của ban hội thẩm, nhưng không nhất thiết phải tiếp nhận hết các quan điểm đó. Ở Vương quốc Anh, ban hội thẩm công dân đảm nhiệm các vấn đề mà cơ quan thẩm quyền không xác định được cách khởi tố, ví dụ như vấn đề về thuốc ở một cơ quan thẩm quyền địa phương hay vấn đề lương thực ở cơ quan y tế.

Ban hội thẩm công dân có ba đặc trưng:

- Cách tiếp cận dựa trên một đại diện mẫu của công dân;
- Đưa ra thông tin về các vấn đề liên quan;
- Thời gian được dành để xem xét và thảo luận về vấn đề - nói cách khác là để thảo luận thận trọng.

Kinh nghiệm của các ban hội thẩm công dân đã cho thấy sự sẵn sàng tham gia vào các phương thức tiếp cận của công chúng. Ban hội thẩm không đòi hỏi sự tham gia liên tục mà cần sự tham gia mạnh mẽ về chiều sâu. Trong trường hợp cần có hợp mặt công khai, những lời mời cá nhân đảm bảo có được phản hồi tốt hơn những lời mời chung. Các ban hội thẩm được ủy quyền rất ấn tượng về cả chất lượng của báo cáo đưa ra và về cách thức mà các thành viên ban hội thẩm đã điều tra vấn đề.

Ngoài ra, một bài học quan trọng khác nữa đó là sự tham gia sinh ra sự tham gia, hay ít nhất là sinh ra mong muốn được tham gia nhiều hơn. Phần lớn các thành viên ban hội thẩm đều nhận được kinh nghiệm quý báu, mối quan tâm của họ tới các vấn đề công ngày một tăng, nhưng cũng đánh giá cao về mức độ phức tạp của chúng. Họ bộc lộ sự quan tâm tới việc tham gia sâu hơn vào các vấn đề. Tuy nhiên, ban hội thẩm công dân cũng có vấn đề của họ. Ví dụ như cần phải tránh sự thành kiến khi những ban hội thẩm này có thể đưa ra các đánh giá dù họ không hoàn toàn là người đại diện.

Public Dispute Resolution

- *Grievance handling systems.* This method refers to efforts to design a municipality-wide system of dispute management, including procedures such as ombudspersons, report hotlines, whistle-blower programmes, mediation centres, or counselling services. Grievance handling usually refers to concerns that civic groups or individuals have about the policies or activities of a local authority. It is important that a dispute resolution system be designed to work as an integrated whole, in which the methods for reporting, monitoring, managing, and settling community disputes are clear, consistent, and self-reinforcing.
- *Conciliation commissions.* In situations where severe inter-group differences exist in a municipal setting, a conciliation commission is an approach to acknowledge and directly address differences. These commissions serve as institutions designed to bridge group divisions with a community by offering a sustained venue and mechanism for ongoing dialogue on inter-group relations. Commissions can also investigate incidents, offer mediation services, or advise policy-makers on ways to devise projects and programmes to ensure that they help promote accommodative and fair policies in situations of diversity. Important issues in the design of conciliation commissions are balance, participation, ties to the communities concerned, and the national, regional, and even international contexts in which inter-group tensions occur.
- *Community mediation and arbitration centres.* In many societies, traditional forms of dispute resolution require adversarial interaction in courts of law. Increasingly, alternative forms of dispute resolution are being offered by local authorities and civic groups that channel community disputes into facilitated negotiation or mediation. When mediation is successful, disputes are resolved through the discovery of mutually beneficial solutions that all parties agree represent a fair trade

of interests and concerns. When mediation fails, mediation centres can also offer forms of definitive dispute settlement, or arbitration. Such centres can be strategically placed and made accessible to resolve disputes that might ordinarily threaten the safety and security of a community, for example centres that are geared toward the management of disputes among youth groups from different identity groups or neighbourhoods.

- *Crisis-related response committees for violence prevention and mitigation.* As pointed out in Chapter Three, methods such as peace commissions have at times proven successful in the amelioration of political violence in situations of high conflict. There are a wide variety of approaches within this set of methods, among them broadly representative efforts to monitor investigate, mediate, police, and prevent political violence. An important promise of options such as peace committees is the ability to flexibly respond to incidents of political violence in efforts to prevent disputes from escalating.

Bảng 21

Một mô hình mẫu cho sự tham gia hợp tác dân sự

Trong quá trình quyết định xem cần sử dụng phương pháp hoạch định chính sách tập thể nào, việc nắm rõ bối cảnh chính sách rộng lớn hơn, những vấn đề trước mắt, những ai tham gia và xu hướng của họ là gì cùng nhiều yếu tố khác đóng một vai trò quan trọng. Mô hình thiết lập cần trả lời được câu hỏi: “Chúng ta mong muốn tăng cường sự tham gia của cộng đồng, nhưng những vấn đề cần giải quyết là gì và quá trình giải quyết sẽ diễn ra như thế nào?” hoặc “Làm thế nào để khuyến khích cộng đồng tham gia và vì mục đích gì? Phương pháp hoặc bộ giải pháp nào phù hợp nhất trong trường hợp cụ thể này?”.

Việc nắm rõ ưu và nhược điểm của từng lựa chọn rất hữu ích trong việc xác định xem phương pháp đó có phù hợp với những vấn đề cần phải giải quyết hay không. Nhiều người thường xuyên tham gia vào quá trình hoạch định chính sách tập thể đồng ý với câu châm ngôn: “Đừng làm những việc mà bạn không có đủ năng lực, khả năng để làm”. Các giải pháp tập thể sẽ thất bại nếu như người dân cảm thấy mình bị lợi dụng nhằm hợp pháp hóa những quyết định đã có từ trước hoặc kết quả từ những nỗ lực của họ không được xem trọng về lâu dài. Người dân và các nhóm dân sự sẽ nhanh chóng nhận ra cả quá trình chỉ nhằm che đậy cho việc thực thi các quyết định từ trên xuống hay quan điểm của họ thực sự được quan tâm.

Do đó, việc phân tích tình huống đóng vai trò rất quan trọng trong quá trình xác định hướng đi phù hợp. Có ba nguyên tắc hướng dẫn trong việc chọn lựa và thực thi một giải pháp được đề xuất:

- Nắm rõ nền tảng để khởi động cả quá trình hoạch định tập thể.
- Đáp trả lại tất cả những khúc mắc và đề xuất.
- Tháo gỡ những ràng buộc, giới hạn.

Những câu hỏi hỗ trợ cho việc phân tích tình huống để nảy sinh quá trình hoạch định chính sách tập thể gồm:

- Ai sẽ chịu ảnh hưởng nhiều nhất?
- Ai sẽ phản đối, ảnh hưởng xấu đến chính sách và dự án?
- Ai có trình độ chuyên môn cao?
- Ai có thể đứng ra làm trung gian, cân bằng các lợi ích đối lập tốt nhất?
- Ai không nên tham gia?

Áp dụng mô hình thiết kế

Mô hình thiết kế đem đến cho những người tham gia hoạch định – cả cán bộ viên chức lẫn người dân - cơ hội đánh giá xem thực tiễn nào từ sự tham gia của cộng đồng có thể trở nên hữu ích trong nhiều giai đoạn khác nhau của quá trình chính sách. Về bản chất, đây là một bảng các câu hỏi nhằm giúp người đọc đưa ra đánh giá của mình về những thử thách họ đang gặp phải và tự thẩm định xem phương pháp nào hữu ích nhất nhằm hướng sự tham gia của cộng đồng vào việc giải quyết các chương ngại đó. Quá trình này có thể liên quan đến việc đánh giá một cách cẩn trọng “tính gần gũi về mặt địa lý” và câu hỏi: những vấn đề nào có thể giải quyết gần địa phương nhất, những vấn đề nào cần đến sự tham gia của cấp tỉnh thành, khu vực và trung ương? Việc tìm địa điểm và thực hiện một dự án cải tạo hệ thống giao thông

Vận tải có thể phải cần đến sự tham gia của một vùng, nhưng để cấp kinh phí cho những chính sách tại vùng đó cần đến sự vào cuộc của Bộ Giao thông Vận tải cấp trung ương.

Tương tự, sự tham gia trực tiếp của cộng đồng vào việc đưa ra các quyết định có thể đóng vai trò quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách cho một dự án, nhưng một khi đã có yếu tố này, những cán bộ viên chức và những quản trị viên được bầu chọn có thể bắt tay vào xử lý những vấn đề cụ thể và khả thi hơn thuộc phương diện kĩ thuật, liên quan đến kinh phí và quá trình thực hiện dự án. Nếu như dự định lấp một vòi nước sạch nhằm cải thiện chất lượng nước tại một khu định cư bất hợp pháp thì sự tham gia của cộng đồng trong giai đoạn lên kế hoạch là rất cần thiết – ví dụ như, nên lấp vòi nước này ở đâu? Tuy nhiên, sự tham gia của cộng đồng lại trở nên ít quan trọng trong giai đoạn cấp kinh phí cho nguồn nước sạch hơn là giai đoạn thực hiện, tức lấp vòi nước.

Thực tiễn tham gia	Các giai đoạn của chính sách		
	Hoạch định	Phân bổ ngân sách và tài chính	thực hiện
Thu thập và chia sẻ thông tin	- Loại thông tin nào cần thiết để bắt đầu quá trình hoạch định một cách hiệu quả? - Cộng đồng cần biết gì về quá trình hoạch định chính sách? - Cộng đồng ảnh hưởng như thế nào đến quá trình hoạch định chính sách?	- Làm thế nào để giải thích hiệu quả nhất các khía cạnh phức tạp về quá trình phân bổ ngân sách và tài chính cho nhiều cộng đồng khác nhau? - Những ý tưởng nào bắt nguồn từ nguồn lực của cộng đồng trong việc điều tiết thu chi? - Làm thế nào để bắt đầu tiến hành một quá trình dựa trên sự ưu tiên cộng đồng?	- Công chúng cần biết gì về quá trình thực hiện? - Làm thế nào để thu thập thông tin về các giải pháp thực hiện khả thi và không khả thi? - Làm thế nào để công chúng cung cấp những thông tin giúp cho việc thực hiện chính sách được hiệu quả nhất?
Tham vấn ý kiến	- Ai là chủ thể chính cần tham gia trong giai đoạn đầu của quá trình nếu như họ không thể thiếu trong các giai đoạn sau? - Nên tham vấn tập thể hay tách riêng các cá nhân và các bên liên quan? - Ai khó tham gia nhất và làm thế nào để khiến họ tham gia?	- Có nên xem xét quá trình phân bổ ngân sách cộng đồng? - Làm thế nào để các bên thuộc diện ưu tiên và không được ưu tiên tham gia vào quá trình phân bổ ngân sách? - Vai trò của các cơ quan cấp khu vực và cấp quốc gia trong việc hình thành ngân sách là gì?	- Những yếu tố nào trong cộng đồng có khả năng tạo điều kiện và ngăn cản quá trình thực thi các chính sách? - Những yếu tố này có thể ảnh hưởng như thế nào đến quá trình thực hiện?

Thực tiễn tham gia	Các giai đoạn của chính sách		
	Hoạch định	Phân bổ ngân sách và tài chính	thực hiện
Hoạch định chính sách	■ Diễn đàn nào hoạt động hiệu quả nhất trong quá trình hoạch định chiến lược? ■ Liệu diễn đàn này có thể khiến cộng đồng tin tưởng vào ngân sách và các giai đoạn thực hiện của dự án?	■ Làm thế nào để xây dựng quá trình phân bổ ngân sách cộng đồng sao cho các quyết định dựa trên những vấn đề ưu tiên được thực hiện bởi cộng đồng? ■ Làm thế nào để dung hòa các quyết định này với thực tiễn ngân sách?	■ Làm thế nào để trao quyền cho các cộng đồng trong việc sử dụng nguồn phân bổ ngân sách?
Quy trình giải quyết tranh chấp trong cộng đồng	■ Làm thế nào để tất cả các bên bị ảnh hưởng tham gia vào quá trình giải quyết/quản lý tranh chấp càng sớm càng tốt? ■ Làm thế nào để những ai từ chối vẫn tham gia? ■ Đây là lợi ích và nguy cơ có thể xảy ra của những giải pháp được đề cập?	■ Làm thế nào để phân bổ ngân sách cho trọng tài và quá trình giải quyết tranh chấp? ■ Liệu có đủ ngân sách cho các cơ quan hòa giải? ■ Chi phí cho việc khởi động quá trình giải quyết tranh chấp là bao nhiêu? ■ Liệu quá trình giải quyết tranh chấp này có khiến ngân sách bị vượt quá?	■ Việc dự đoán xem các cộng đồng có thể tự sắp xếp giải quyết tranh chấp với nhau được hay không liệu có khả thi? ■ Nếu những nỗ lực giải quyết không thành, liệu có cơ chế nào có thể trợ giúp hay không?

Bảng 22

Hướng dẫn cho sự tham gia của công chúng

John Stewart đã chỉ ra những phương châm cần ghi nhớ khi đánh giá và thiết lập các giải pháp tập thể dưới đây:

Chỉ đối mới thôi là chưa đủ. Một phương pháp có thể được phát triển nhằm khuyến khích sự tham gia của cộng đồng, nhưng tính hiệu quả của sự tham gia này còn phụ thuộc vào phản ứng của chính quyền: chỉ mang tính hình thức hay thực sự coi đây là một quá trình không thể thiếu của bộ máy nhà nước.

Không một biện pháp đơn lẻ nào là hữu hiệu. Cần đến một loạt giải pháp phục vụ cho nhiều mục đích và phù hợp với nhiều hoàn cảnh khác nhau. Các biện pháp thường được kết hợp với nhau.

- *Không để chủ nghĩa hoàn hảo trở thành rào cản lợi ích.* Bất cứ biện pháp nào cũng có thể chịu sự chỉ trích. Thậm chí giải pháp biểu quyết cũng bị chỉ trích. Bởi thẩm đoàn dân sự bị chỉ trích vì quá ít, không đủ để đại diện về mặt số lượng. Các cuộc trưng cầu dân ý, vốn mang tính đại diện về số lượng, lại bị chỉ trích vì người được trưng cầu phải đưa ra câu trả lời tức thì cho những câu hỏi có chủ đích từ trước mà họ ít nắm rõ. Quan trọng không phải là một biện pháp có nhược điểm hay không, mà là liệu áp dụng nó có hơn là không làm gì cả hay không.
- *Phù hợp với mục đích.* Nguyên tắc cơ bản trong việc lựa chọn phương pháp nằm ở tính phù hợp với mục đích đặt ra. Những mục đích khác nhau bao gồm: thăm dò thái độ của cộng đồng, sự can nhắc của người dân, các bên liên quan, giải quyết mâu thuẫn, sự giám sát của cộng đồng và nền dân chủ trực tiếp. Những biện pháp hoặc sự phối hợp các biện pháp có phù hợp hay không phụ thuộc vào mục đích được đề ra.
- *Làm rõ nền tảng cho sự tham gia của cộng đồng.* Nếu có sự tham gia của công chúng vào quá trình hoạch định thì cần phải làm rõ mục đích và giới hạn của sự tham gia này. Công chúng cần được biết liệu họ có được cung cấp thông tin, tham khảo ý kiến hoặc quyết định một vấn đề hay không. Họ cần phải biết về những quyết định trước đó và những vấn đề nào còn phải xem xét. Họ cần nắm được những giới hạn về kinh phí, luật pháp và chính sách, nếu không các ý tưởng chỉ đem lại sự bức bối. Điều này không có nghĩa là công chúng không được phép vượt ra ngoài phạm vi các giới hạn, nhưng trước hết họ cần phải nắm rõ chúng.
- *Luôn phải phản ứng, cho dù phản ứng đó là tiêu cực.* Khi những quan điểm trở nên quan liêu và không hành động phản ứng nào được đưa ra, lợi ích sẽ biến mất, những mối quan tâm trở thành sự lãnh đạm và tính cam kết được tạo thành từ sự tham gia có hiệu quả của cộng đồng sẽ ngày càng hao mòn. Vì vậy luôn phải phản ứng. Công chúng có quyền được biết sự tham gia của họ đem lại kết quả gì.
- *Các sáng kiến không nhất thiết phải từ chính quyền.* Không phải sự tham gia của cộng đồng nào cũng liên quan đến chính quyền. Các dạng thức tham gia có thể được hình thành nhờ chính người dân cũng như bộ máy chính quyền và các quá trình hoạt động của chính phủ cũng cần cho phép sự tham gia này.
- *Các quan điểm cần được xem trọng như nhau.* Đây là phép thử cho tính công bằng của nền dân chủ. Trong nhiều dạng thức tham gia của cộng đồng, một vài quan điểm có thể được lắng nghe nhiều hơn những ý kiến khác. Một vài nhóm người trong xã hội có thể ít được đề ý hơn nhưng những quan điểm của họ cũng không kém phần quan trọng và liên quan. Nếu công chúng biết được ai đang không được chú trọng thì những biện pháp được đặt ra sẽ nhằm hướng đến họ.
- *Cần có các tiêu chí để đánh giá sự tham gia của cộng đồng.* Tính công bằng và khả năng cạnh tranh là những yếu tố được đề xuất làm nền tảng để đánh giá. Tính công bằng biểu hiện tính công lí của nền dân chủ. Khả năng cạnh tranh liên quan đến những tri thức và qui trình cần thực hiện và khả năng đáp ứng các yêu cầu của sự tham gia một cách hiệu quả của cộng đồng.
- *Đổi mới trong thực tiễn dân chủ là chưa đủ.* Nhu cầu đổi mới đã được đưa ra bàn cãi, song nếu chỉ dừng lại ở đó, cải cách sẽ tự diễn ra. Cần đến những phương pháp mới để tác động đến chất lượng của nền dân chủ.

5.4. Các vấn đề tiềm ẩn trong hợp tác hoạch định chính sách (*Potential problems in collaborative decision-making*)

■ *Sự tham gia vào hoạch định chính sách có thể là một khái niệm không tưởng. Vấn đề càng nhạy cảm, ví dụ như việc xác định chính sách ngôn ngữ chính thức, thì khả năng hoàn toàn đồng thuận càng ít.*

Các cách tiếp cận hợp tác đưa ra những hứa hẹn trong việc giải quyết vấn đề xã hội và xây dựng vốn cộng đồng nhưng không phải không có những hạn chế và rủi ro. Đơn cử, đôi khi việc tổ chức và thực hiện có thể gặp khó khăn. Trong một nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới về sự tham gia trong thực tiễn: Kinh nghiệm của Ngân hàng Thế giới và các bên liên quan khác, đã xác định được các rào cản sau đây nhằm tăng cường sự tham gia trong lập kế hoạch cho các dự án phát triển:

- Thiếu sự cam kết của chính phủ trong việc áp dụng một phương pháp tiếp cận có sự tham gia;
- Sự không sẵn sàng của các quan chức trong việc từ bỏ quyền kiểm soát các dự án hoạt động và hướng dẫn;
- Sự thiếu động lực và kỹ năng của các cán bộ dự án trong việc khuyến khích áp dụng một phương pháp tiếp cận có sự tham gia;
- Năng lực hạn chế của các tổ chức cấp địa phương và không đủ vốn đầu tư cho việc xây dựng năng lực cộng đồng;
- Sự tham gia được bắt đầu quá muộn;
- Nghi ngờ giữa chính phủ và các cấp địa phương có liên quan.

Thực tế trong nhiều xã hội, cần nhấn mạnh rằng các công dân trung bình có thể hoài nghi về chính trị, hay thờ ơ hoặc không muốn tham gia. Đó là lý do mà Ngân hàng Thế giới đã nhấn mạnh sự khác biệt giữa sự tham gia của “công dân” như việc tham gia phổ biến và nhu cầu bao gồm các bên liên quan (*stakeholders*) trong quyết định chính sách.

Việc nhấn mạnh vào các bên liên quan trái ngược với sự tham gia phổ biến không phải là một quyết định mang tính quy phạm được thực hiện bởi Ngân hàng Thế giới; đó là một trong những thực tiễn mà trong cuốn sách về sự tham gia đã nêu trên của Ngân hàng Thế giới có ghi chú:

Những cố gắng bỏ qua các bên liên quan có quyền lực thường dẫn đến sự phản đối của chính họ; sự đối lập này thường là sự kết hợp của nhiều vấn đề... Chúng tôi nhận thấy rằng các bên liên quan khác nhau có quyền lực khác nhau, lợi ích khác nhau và nguồn lực khác nhau. Vì những lý do này, chúng tôi cũng nhận thấy rằng các thỏa thuận để nâng cấp một khu vực cạnh tranh và cho phép các bên liên quan khác nhau tương tác trên cơ sở công bằng hơn và chân thật hơn là cần thiết.

Đạt được sự đồng thuận và hòa giải những khác biệt chủ chốt giữa các bên liên quan không phải luôn dễ dàng; nó có thể dẫn tới rủi ro, chẳng hạn như tạo ra các xung đột giữa các nhóm với lợi ích và ưu tiên trái nghịch nhau. Đối phó với xung đột thường đòi hỏi một sự hiểu biết về lợi ích xã hội cơ bản đang kiểm soát sự đồng thuận và về việc đưa các cơ chế giải quyết tranh chấp và đàm phán vào hoạt động.

Các phương thức được Ngân hàng Thế giới thông qua để đạt được những mục tiêu quy hoạch phát triển dự án đó là:

- Hội thảo khuyến khích sự hợp tác của các bên liên quan;
- Các hoạt động trên cơ sở cộng đồng như đánh giá sự tham gia của khu vực nông thôn;
- Đánh giá lợi ích và tư vấn có hệ thống;
- Lập kế hoạch định hướng theo mục tiêu.

Ngân hàng Thế giới đã dành sự quan tâm đặc biệt tới cách thức tăng cường sự tham gia của phụ nữ và chống lại vấn đề thiên vị giới tính có thể tồn tại trong pháp luật hoặc trong phong tục của một cộng đồng, người dân bản địa và các tổ chức trung gian phi chính phủ. Các tổ chức dân sự đưa ra những con đường ít bị đe dọa nhất cho người dân tham gia vào tiến trình chính trị. Nếu tính chính đáng của các tổ chức chính trị được cải thiện theo thời gian, rất có thể người dân sẽ cảm thấy tốt hơn về sự tham gia của họ. Một phát hiện đặc biệt thú vị rút ra từ kinh nghiệm của Mỹ La-tinh, như George Peterson đã viết, “công dân mong đợi kết quả cụ thể từ sự tham gia, đặc biệt là tiếng nói của họ đã có trọng lượng hơn trong các dự án vốn ở khu vực dân cư. Họ có sức chịu đựng giới hạn cho việc lập kế hoạch dài hạn hay các cuộc “thảo luận chính sách”.

Ngoài những khó khăn trong quá trình thực hiện, đôi khi quá nhiều sự tham gia có thể gây rối loạn chức năng và có thể ức chế hiệu quả hoạch định chính sách. Học giả về chính quyền địa phương Pierre Hamel đã bày tỏ mối quan tâm về phương pháp tiếp cận hoạch định chính sách có sự tham gia:

Trong nhiều thành phố, tham vấn cộng đồng đang được hợp nhất với quá trình lập kế hoạch... Tuy nhiên, ảnh hưởng của thể chế và tác động của chúng trong dân chủ hóa quản lý nhà nước vẫn còn mơ hồ. Do đó, mặc dù các cơ chế mới này mang sự đổi mới ở cấp độ thể chế và đóng góp vào việc đổi mới các chế độ quản lý khác nhau, sự lấn át của các chuyên gia hay “những người điều khiển mạng lưới” (network operators) mang một mối đe dọa cho nền dân chủ ở cấp địa phương và hình thức tham gia của người dân... Cơ chế như vậy không ngăn chặn các đối tượng trong cộng đồng và các phong trào xã hội khỏi sự cam chịu các mối quan hệ quyền lực chính trị.

Những người hoạt động thực tiễn (*practitioner*) cũng tránh né hoạch định chính sách có sự tham gia của người dân bởi những lựa chọn bị giới hạn và người dân về mặt

lâu dài có ảnh hưởng rất ít tới kết quả chính sách. Những người có liên quan tới thực tiễn tham gia khi các quá trình kéo dài quá lâu, khi lợi ích mạnh mẽ chiếm ưu thế, khi khó khăn ở tầm vĩ mô (như ảnh hưởng quốc gia hoặc quốc tế) ảnh hưởng tới chính sách, hay khi các nhà hoạch định chính sách lắng nghe, nhưng không hành động, người dân sẽ tham gia. Có nhiều mối quan tâm tới sự tham gia trực tiếp, nhưng có thể chỉ ra rằng, những người đang hành nghề cần có kỹ năng và kiến thức tốt hơn về khi nào, cách nào và vì sao để bắt đầu tiến hành các hoạt động có sự tham gia.

Bảng 23

Hướng dẫn xử lý vấn đề cho sự tham gia của công chúng

Những cơ chế cho phép người dân tham gia và tạo dựng tính đồng thuận cao trong các vấn đề của cộng đồng cần đến sự cân bằng nhiều lợi ích và nỗ lực để đạt sự nhất trí giữa các bên. Đôi khi, thậm chí thông thường, sự đồng thuận rất khó diễn ra. Không có cái cách trong quy trình hay sự hòa giải khéo léo nào có thể tìm ra lợi ích chung ở những cộng đồng mà nó vốn không tồn tại. Dưới đây là một vài vấn đề cần cân nhắc:

— *Liệu sự tham gia một cách công bằng có phải là điều hảo huyền?* Sự tham gia công bằng của cộng đồng là một trong những nguyên lý của nền dân chủ tự do, song thực tế là một vài thành phần tham gia sẽ có tiếng nói hay quyền lực nhiều hơn số còn lại, hoặc cả hai, hoặc có khả năng tiếp cận thông tin tốt hơn.

— *Thực tiễn trong các mạng lưới.* Quá trình hoạt động tập thể có thể bị kiểm soát bởi những “điều phối viên mạng lưới” hoặc các bên liên quan hiện nắm giữ thế áp đảo. Các nhóm công dân có thể không đủ khả năng để vượt qua hay chống lại sức ảnh hưởng rộng khắp của một vài cá nhân, phe phái hoặc tổ chức (ví dụ như các doanh nghiệp có thế lực tại địa phương hoặc đại diện của các bộ ở cấp trung ương).

— *Quá trình bầu cử.* Các cuộc bầu cử nhằm chọn ra những cán bộ viên chức có thể làm gia tăng sự khác biệt và phác họa quan điểm của họ trước các vấn đề cần tranh luận. Tuy nhiên một khi đã được bầu chọn, họ cần phải đại diện cho toàn thể cộng đồng. Khi nào thì các cán bộ viên chức sẵn sàng đẩy mạnh việc sử dụng các biện pháp dựa trên sự đồng thuận trong để giải quyết các vấn đề tại địa phương mình? Khi nào thì các kết quả mang tính đồng thuận sẽ được chú trọng hơn những chính sách thay thế thường thấy trong các cuộc bầu cử?

— *Những mối nguy đối với xã hội dân sự.* Nếu một quy trình hoạt động tập thể đặt ra nhiệm vụ bắt buộc phải thực hiện một quyết định hoặc chương trình dự án đối với một tổ chức phi chính phủ, nhưng nguồn lực dành cho hoạt động này lại không có thì tổ chức phi chính phủ đó có thể phải chịu trách nhiệm, cho dù những nguồn lực này vượt quá quyền kiểm soát của họ.

— *Sự phân rẽ trong cộng đồng chính trị.* Trong một vài trường hợp, cấu trúc xã hội của một cộng đồng có thể phân rẽ tới mức việc chọn ra người làm phát ngôn viên cho một nhóm hoặc một lợi ích là hết sức khó khăn. Ví dụ, một công chức muốn tổ chức một hội thảo tìm kiếm giải pháp có thể sẽ gặp khó khăn trong việc quyết định xem cá nhân hay nhóm cá nhân nào sẽ đại diện cho một lợi ích cụ thể. Các lựa chọn có thể rất hóc búa, và nguy cơ chọn ra một cá nhân không gắn bó mật thiết với lợi ích mà người đó có ý định đại diện có thể làm suy yếu tính hợp pháp của toàn bộ quá trình tạo dựng sự đồng thuận giữa các bên.

- *Không có khả năng phát triển sự đồng thuận hoàn toàn hoặc gần hoàn toàn.* Một trong những nguy cơ mà quy trình hoạt động tập thể đem lại là nó có thể chỉ ra cho cộng đồng thấy được rằng trước một số vấn đề, tồn tại những quan điểm không thể dung hòa. Sự nhận thức này có thể gia tăng khác biệt và khuyến khích những người vốn không sẵn lòng tìm kiếm giải pháp thông qua đối thoại trở nên bảo thủ hơn với quan điểm của mình.
- *Lỗi trong khâu lên kế hoạch.* Các quy trình hoạt động tập thể có thể bị mắc kẹt vì không được lên kế hoạch hoặc thực hiện một cách hợp lý. Thiếu một chiến lược cụ thể về việc làm thế nào để khuyến khích người dân và xã hội dân sự tham gia vào một vấn đề chính sách và mục đích của sự tham gia này hay không thể dung hòa giữa các nhóm xã hội do kĩ năng, đào tạo và thông tin nghèo nàn có thể dẫn đến những “hội thảo” kém hiệu quả, chưa nỗ lực đủ nhằm cung cấp những lựa chọn, giải pháp mới.
- *Giới hạn do hoàn cảnh.* Đôi khi cộng đồng có thể nhóm họp, chia sẻ thông tin, tham khảo ý kiến và đưa ra những quyết định về một vấn đề chính sách tại địa phương, để rồi nhận ra rằng quyền hạn nhằm giải quyết vấn đề đó không nằm trong phạm vi tự quản của địa phương mình. Thực tế trong nhiều bối cảnh tại các vùng và trên phạm vi cả nước là một số vấn đề ở địa phương thường được giải quyết bởi các cấp chính quyền khác, trong khi cộng đồng tại địa phương đó chịu bất lực (ví dụ như trong việc cấp kinh phí cho những cải thiện lớn về hệ thống giao thông vận tải).

5.5. Đánh giá sự tiếp cận của công dân (*Evaluating Civic Engagement*)

- *Đánh giá phải phụ thuộc vào quá trình lâu dài cộng đồng có đạt được mục tiêu của mình hay không, điều này đòi hỏi một quá trình toàn diện về giám sát, đo lường, theo dõi và đánh giá lại.*

Đánh giá hợp tác hoạch định chính sách có thể rất khó. Một trong những vấn đề phổ biến đó là xác định liệu những nỗ lực toàn diện để tiếp cận người dân và trong việc hợp tác có thực sự tạo ra sự khác biệt về phát triển, thực thi chính sách, và quan trọng nhất là để đạt được mục đích hay không. Các khía cạnh thực tế của một cách tiếp cận hợp tác có thể được đánh giá qua việc đại biểu đến tham gia, thảo luận, đề nghị và ra về. Nhưng dù các đề nghị được thực hiện và tình thế trong cộng đồng có sự thay đổi đáng kể thì vẫn khó xác định. Dù một số phương pháp đánh giá nghiêm ngặt có thể được đưa ra phục vụ quá trình hợp tác hoạch định chính sách thì việc đánh giá hoạt động của chính quyền địa phương trong thời gian dài khó khăn hơn, đòi hỏi trách nhiệm cao.

Một trong những mục đích chính của việc đánh giá là đảm bảo trách nhiệm giải trình. Trách nhiệm giải trình là cốt lõi của việc quản trị tốt. Các cách tiếp cận với trách nhiệm giải trình phản ánh những hình thức khác nhau của quản trị địa phương. Trách nhiệm giải trình được thực hiện thông qua các thùng phiếu, vì người dân sẽ có được cơ hội để bỏ phiếu bãi miễn những quan chức không làm tốt nhiệm vụ và phiếu bầu ra chính quyền mới mà có thể quản lý cộng đồng có hiệu quả. Trách nhiệm giải trình cũng giúp ngăn chặn và trừng trị những cá nhân tham nhũng hoặc lạm dụng nguồn lực

cộng đồng hay lạm dụng quyền lực chính trị. Một trong những thử thách quan trọng của quá trình hợp tác là liệu quá trình có thể công bằng, mở và minh bạch hay không. Khi đạt được tiêu chí đánh giá bao quát này, những nỗ lực thảo luận đáng giá sẽ được đánh giá cao.

5.5.1. Các phương pháp đánh giá thông thường

Phương pháp đánh giá phổ biến hiện nay là sử dụng các bảng câu hỏi (*questionnaires*). Thường được sử dụng sau khi quá trình hoàn tất, một cuộc khảo sát được thực hiện nhằm xác định suy nghĩ của những đối tượng tham gia về tác động của họ lên quá trình hoạch định chính sách, ý kiến của họ có được quan tâm hay không, thời gian họ bỏ ra có đáng giá hay không, lực lượng hỗ trợ có hoạt động tốt hay không.

Những câu hỏi đánh giá quan trọng thường được đưa ra bởi những nhà tài trợ, nhà tổ chức hoặc người triệu tập các cuộc đối thoại, bao gồm:

- Vấn đề có được coi là thích hợp cho việc hoạch định chính sách không?
- Quá trình đối thoại có được quản lý thận trọng và chuyên nghiệp?
- Bản chất và đặc tính của sự tham gia là như thế nào?
- Điều gì sẽ tác động tới quá trình thảo luận về những người được cho là sẽ được hưởng lợi nhiều nhất từ chính sách, chương trình hoặc dự án?
- Quá trình hợp tác sẽ có hiệu quả như thế nào trong việc thực hiện quyết định các chính sách?

Đánh giá cũng có thể được tiến hành có hiệu quả qua đánh giá từ bên ngoài. Ví dụ như một chuyên gia trung lập về cộng đồng, về hợp tác hoạch định chính sách hoặc về các lựa chọn chính sách được xem xét có thể được mời tới quan sát, chuẩn bị một báo cáo độc lập cho các nhà tài trợ hay tất cả các bên. Tương tự, một nhóm nhỏ những người tham gia có thể được yêu cầu thực hiện nhiệm vụ này. Quan chức từ các bộ hoặc một số các tổ chức dân sự quốc gia có thể được yêu cầu quan sát và báo cáo.

Cuối cùng, đánh giá việc hợp tác hoạch định chính sách phải được thực hiện trong một thời gian dài để thấy được cộng đồng có đạt được mục tiêu hay không. Điều này đòi hỏi một quá trình giám sát, đo lường, theo dõi, đánh giá lại và khả năng đối phó các tình huống không lường trước. Kết quả của chính sách – hiệu suất hoạt động của những người quản trị cung ứng dịch vụ - là một trong những khía cạnh khó nhất để đánh giá.

5.5.2 Đánh giá hiệu suất hoạt động (*performance evaluation*)

Một trong những khái niệm quan trọng nhất trong quản trị địa phương là đánh giá có hệ thống về hiệu suất hoạt động, không chỉ có các quan chức địa phương tự đánh

giá bản thân mà người dân cũng được đánh giá về hiệu suất của chính phủ. Đánh giá là công việc của các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức xã hội dân sự khác. Từ những tiến bộ trong nghiên cứu về quản lý, các phương pháp đánh giá mới cũng được phát triển nhằm đánh giá chính phủ và các tổ chức phi chính phủ về khả năng đáp ứng dịch vụ công và thực hiện các mong muốn của cộng đồng.

Đo được hiệu suất hoạt động sẽ cần những nỗ lực có hệ thống và phối hợp với nhau để đánh giá mức độ cung ứng dịch vụ cho một cộng đồng và khả năng cung ứng dịch vụ của quan chức địa phương hoặc các tổ chức phi chính phủ. Các kỹ thuật khác nhau tìm cách đưa ra những chỉ số xác thực nhất về hiệu quả của cung ứng dịch vụ. Theo như Paul Epstein viết trong cuốn sách “Vận dụng việc đánh giá hoạt động của chính quyền địa phương” (*Using Performance Measurement in Local Government*) của ông thì, “Tính hiệu quả là thước đo cho khả năng cung ứng dịch vụ công; chất lượng dịch vụ cũng là một lưu ý quan trọng. Hiệu quả sẽ được đánh giá qua việc so sánh số lượng dịch vụ được cung cấp (như số tấn rác thải được thu gom) với nguồn tài nguyên (như giờ lao động) được sử dụng để thực hiện nó; hiệu quả cung cấp một biện pháp đánh giá mức độ tổn kém cho chi phí dịch vụ”.

Các phương pháp đo lường hiệu suất hoạt động được sử dụng để cải thiện quá trình hoạch định chính sách, cải thiện việc cung ứng dịch vụ và nâng cao năng lực, cải thiện trách nhiệm công. Các biện pháp đánh giá tính hiệu quả có thể bao gồm giám sát tình hình cộng đồng, các thành tích trong cung ứng dịch vụ, mức độ hài lòng của người dân hoặc khách hàng và nhận thức về tình hình cộng đồng, và các tác động ngoài ý muốn hoặc không tốt từ một hoạt động.

Danh sách

Danh mục những điều cần làm

- **Xác định mục tiêu.** Thước đo tính hiệu quả của chính quyền địa phương liên quan trực tiếp đến việc xác định mục tiêu, thường xuyên điều chỉnh tiến trình sao cho hướng tới những mục tiêu đó và cả những tác động từ các chương trình, dự án lên quá trình theo đuổi mục đích đặt ra. Xác định mục tiêu là bước đi quan trọng đầu tiên. Đây là những ưu tiên hàng đầu mà cộng đồng cần đạt được trong năm tới? Đây là chiến lược nhằm đạt được mục tiêu này? Những đích đến nào được xác định?
- **Thực trạng của cộng đồng.** Đánh giá tính hiệu quả chính là sự điều chỉnh các điều kiện sẵn có của cộng đồng. Ví dụ như nhiều tỉnh thành đã thiết lập các trạm điều phối thường xuyên có khả năng đo đặc mức độ ô nhiễm không khí, nước, tiếng ồn và đánh giá các biện pháp đã được sử dụng nhằm giảm thiểu các vấn đề này. Những cuộc điều tra trong hệ thống nhằm cung cấp một cái nhìn toàn cảnh về điều kiện sức khỏe nói chung của cộng đồng và khả năng cung cấp dịch vụ y tế là một thước đo quan trọng đối với thực trạng nhìn chung tại cộng đồng.
- **Đánh giá thu nhập.** Đánh giá thu nhập của các gia đình và sự phân phối thu nhập tương đối giữa các tầng lớp từ thấp đến cao bên cạnh các biện pháp nhằm xác định tình trạng thất nghiệp tại địa phương là một tiêu chí đánh giá khác. Thước đo tính hiệu quả còn nằm ở sự

sẵn có về nhà ở đảm bảo chất lượng và đủ khả năng chi trả đối với những người thu nhập thấp và trung bình.

- *Đánh giá những thành tựu của chính quyền.* Những thành tựu đạt được của chính quyền địa phương có thể được đánh giá, ví dụ như việc thực hiện một chương trình cụ thể đã giải quyết vấn đề xã hội như thế nào, các “khách hàng” hay người dân thỏa mãn ra sao trước những dịch vụ mà họ nhận được. Có nhiều cách đánh giá dựa trên các dự án nhằm xác định xem một sáng kiến được thực hiện đã thực sự đạt mục đích, mục tiêu đề ra hay không.
- *Sự thỏa mãn của người dân.* Điều này có thể được đánh giá thông qua các cuộc thăm dò ý kiến, các nhóm tập trung (những nhóm nhỏ tập trung vào một vấn đề hay chủ đề cụ thể) hoặc quá trình giám sát sau khi cung cấp dịch vụ.
- *Cung cấp dịch vụ một cách hiệu quả.* Ví dụ như mất bao nhiêu thời gian để cân nhắc việc áp dụng một biểu tượng mới cho một doanh nghiệp? Liệu còn vấn đề nào tồn đọng cần phải giải quyết không?
- *Những quan sát viên được đào tạo.* Các cá nhân có hiểu biết và được đào tạo, thường là người dân với những kỹ năng đặc biệt, có thể quan sát quá trình làm việc của các cán bộ viên chức tại địa phương và các tổ chức phi chính phủ, sau đó chuẩn bị các báo cáo công khai về những gì họ đã quan sát và học hỏi. Đôi khi những quan sát viên được đào tạo có thể đưa ra bảng câu hỏi hoặc những cách đánh giá khác nhằm xác định chất lượng và tính hiệu quả của dịch vụ được cung cấp. Ví dụ như một cá nhân hoặc một nhóm công dân được yêu cầu giám sát tình trạng trên các con phố trong đô thị và miêu tả những gì họ chứng kiến với chính quyền và công chúng.
- *Đánh giá quá trình hoạch định chính sách của giới cầm quyền.* Trong nhiều trường hợp, các quan chức được bầu chọn, ví dụ như Hội đồng hoặc Ủy ban thành phố có thể sử dụng các phương pháp lập kế hoạch chiến lược, phân bổ nguồn lực hoặc dựa vào cộng đồng nhằm đánh giá chất lượng và tính hiệu quả của quá trình hoạch định chính sách. Tương tự, những nhà quản lý đô thị và các quản trị viên khác có thể đánh giá quá trình hoạch định chính sách hướng đến việc phân bổ ngân sách, phát sinh kinh phí và nhận dạng các vấn đề về cung ứng dịch vụ. Các bước đánh giá quá trình hoạch định chính sách một cách tuần tự có thể giúp xác định xem nhu cầu của cộng đồng đã được đáp ứng hay chưa và ở mức độ nào.
- *Truyền thông hiệu quả.* Sự minh bạch và hiệu quả của truyền thông giữa chính quyền hoặc các tổ chức phi chính phủ và người dân chính là mối liên kết giữa tính hiệu quả và trách nhiệm. Truyền thông là một con đường hai chiều. Những nhà cầm quyền, các quan chức hành chính công và những người cung cấp dịch vụ từ các tổ chức phi chính phủ cần trao đổi với công chúng về các vấn đề, tính hiệu quả của quá trình và kết quả từ những biện pháp đánh giá. Thông tin về tính hiệu quả của quá trình cần được cung cấp đều đặn và rõ ràng tới công chúng. Đồng thời, sự tham gia của người dân và truyền thông cũng là con đường chính để các cá nhân có thể đưa ra đánh giá, đặt câu hỏi và đề xuất chính sách của mình. Truyền thông hiệu quả là một trong những khái niệm cốt lõi của nền dân chủ ở cấp địa phương và sự giáo dục cộng đồng về những thách thức và lựa chọn mà họ phải đối mặt.

5.6 Tầm quan trọng của việc trao đổi, giao tiếp (*the importance of communication*)

▪ Trao đổi, giao tiếp là một phương pháp hai chiều: giúp công dân nêu ra những ưu tiên của họ đối với các quan chức công quyền; các quan chức công quyền phân tích và giải trình hoạt động của họ với công dân.

Trao đổi, giao tiếp có hiệu quả là một yếu tố thiết yếu của dân chủ và là nền tảng của hợp tác giữa chính phủ và xã hội dân sự. Làm sao để chính quyền địa phương trao đổi về những lựa chọn trước cộng đồng và cách đưa ra các mối quan tâm trong cộng đồng tới các nhà hoạch định chính sách là những yếu tố cốt lõi cho việc tăng cường sự tham gia của người dân. Đồng thời, trao đổi thông qua các cộng đồng để xác định những vấn đề chung và những cách giải quyết vấn đề cũng rất quan trọng đối với chính quyền địa phương và các tổ chức phi chính phủ. Hơn nữa, chức năng giáo dục (*educative function*) của chính quyền địa phương bắt nguồn từ các mối quan hệ trao đổi giữa người dân và nhà hoạch định chính sách và các diễn đàn trao đổi giữa các nhà lãnh đạo xã hội dân sự. Chính quyền địa phương cung cấp vốn hiểu biết cho công chúng về những vấn đề cộng đồng như thách thức và các lựa chọn, nguồn tài nguyên cần thiết, khả năng và hạn chế, những lựa chọn thay thế cho các chính sách hoặc cho việc thực hiện chính sách. Công chúng giúp các quan chức những kiến thức về vấn đề của cộng đồng, các nhu cầu và tính khả thi của các giải pháp.

Trao đổi giao tiếp cũng nằm trong quyền được biết của công dân và trong tính minh bạch của các thiết chế, quá trình địa phương. Trao đổi giao tiếp mang tính giáo dục cộng đồng. Ví dụ như trao đổi thông tin về rủi ro cũng là một kỹ năng lãnh đạo và là cách tiếp cận để lắng nghe và chia sẻ thông tin và hiểu biết. Các phương tiện truyền thông cũng đóng vai trò quan trọng như mắt, tai, người bảo vệ và đối tượng tham gia trong thiết lập chương trình nghị sự của quản trị địa phương. Việc thúc đẩy thực hiện “làm báo chính xác” (*precision journalism*) – có thẩm quyền, chính xác và công bằng – là cần thiết cho quản trị địa phương. Truyền thông địa phương giúp thiết lập các chương trình nghị sự công, điều tra các vấn đề và đưa ra sự giải trình và minh bạch trong quá trình hoạch định chính sách.

Các vai trò của chiến lược truyền thông trong thúc đẩy hợp tác hoạch định chính sách là:

- Giáo dục về dân chủ, nêu bật các vấn đề, thủ tục và giải thích về những lựa chọn và hạn chế trước công chúng;
- Nêu bật những cách thức quan chức, nhà quản lý và lãnh đạo dân sự có thể sử dụng truyền thông địa phương một cách hiệu quả, đặc biệt là giải thích các mục đích, quá trình và kết quả hợp tác hoạch định chính sách;
- Xây dựng chiến lược trao đổi có thể thực hiện được thông qua những tiến bộ công nghệ thông tin và đặc biệt, xem xét cách mà Internet có thể được sử dụng nhằm đẩy mạnh sự tham gia của nhân dân vào quản trị dân chủ và minh bạch.

5.7 Quản trị địa phương “ảo” (*“Virtual” local governance*)

■ *Nền dân chủ thông qua mạng ở cấp địa phương có tiềm năng thông báo cho người dân về các vấn đề trong cộng đồng, cung ứng dịch vụ hiệu quả hơn và tạo điều kiện tham gia cho người dân vào quá trình hoạch định chính sách.*

Công nghệ thông tin ngày càng thay đổi cách thức liên lạc và thậm chí cả việc hoạch định chính sách trong các khu đô thị hiện nay. Dân chủ qua công nghệ đã trở thành một khẩu hiệu của ngày, và các khu vực địa phương được cho là nơi thích hợp nhất để bắt đầu một nền dân chủ trực tiếp hơn giữa các nhóm dân thông qua trao đổi liên lạc, chia sẻ thông tin và bản chất tương tác của Internet.

Một trong những phát triển quan trọng gần đây nhất là chính quyền địa phương ngày càng coi trọng Internet trong việc tăng cường sự tham gia của người dân và cung ứng dịch vụ và thông tin cho công chúng. Như tờ Economist đã lưu ý trong một báo cáo đặc biệt về chính phủ và Internet, “Trong vòng năm năm tới, [Internet] sẽ không chỉ làm thay đổi cách mà hầu hết dịch vụ công được cung ứng mà còn là nền tảng cho các mối quan hệ giữa chính quyền và người dân. Sau thương mại điện tử (*e-commerce*) và kinh doanh điện tử (*e-business*), cuộc cách mạng Internet tiếp theo sẽ là chính phủ điện tử (*e-government*)”.

Do tỷ lệ người dân kết nối với Internet mở rộng hơn, khả năng chuyển đổi các chức năng của chính phủ sang định dạng trực tuyến cũng tăng khi công nghệ rất có lợi cho việc giải quyết những vấn đề này. Các thành phố trên thế giới đã sử dụng Internet để trao đổi thông tin về những chương trình, chính sách, quy định, dịch vụ và thông tin liên lạc. Việc thúc đẩy du lịch và quảng bá về thành phố để trở thành một nguồn thu hoặc có tiềm năng tạo ra việc làm cũng là yếu tố nổi bật. Các thành phố đã tạo ra được những cách thức mà người dân có thể đóng góp vào các cuộc tranh luận và đối thoại về chính sách hay dự án.

Hầu hết các thành phố ngày nay đã phát triển tốt các trang web trên Internet nhằm vào mọi đối tượng truy cập trên thế giới cũng như công dân của chính khu vực đó. Không gian công cộng được biến đổi triệt để và các cơ hội để công chúng tiếp cận trực tiếp với những vấn đề đặt ra ngày càng tăng. Công nghệ máy tính hiện đại cung cấp khả năng cho chính quyền địa phương và các nhà hoạt động dân sự tạo ra “thị trấn ảo” (*virtual town square*) như một diễn đàn quản lý quản trị địa phương. Những người đi đầu trong việc phát triển những phát kiến này là trang web MAXI, điều hành bởi chính quyền bang Victoria ở Úc (www.vic.gov.au) và dịch vụ công dân điện tử (*ecitizen*) ở Singapore trên website (www.ecitizen.gov.sg). Ở châu Âu, một dự án đã được bắt đầu ở Valencia, Tây Ban Nha, được gọi là InfoVille mà nay đã được mở rộng sang năm quốc gia châu Âu khác. InfoVille được thiết lập bởi một tập thể chính quyền địa phương và khu vực, cung cấp diễn đàn chia sẻ thông tin và cơ hội liên lạc cho người dân về dịch vụ thành phố và khu vực,

giáo dục và đào tạo, giao thông vận tải và thương mại điện tử. Dịch vụ InfoVille có thể truy cập (www.infoville.net), thông qua các máy tính cá nhân; các ki-ốt công cộng được lắp đặt và người sử dụng có thể tiếp cận với dịch vụ thông qua truyền hình.

Nhiều nỗ lực tạo ra cơ chế mới cho sự tham gia vào quản trị công thông qua việc sử dụng Internet để liên lạc, đăng thông tin và đưa ra quyết định – chẳng hạn như bỏ phiếu điện tử - vẫn còn ở giai đoạn chớm nở. Cả công nghệ và thực hiện quản trị ảo (*virtual government*) đang ở trong giai đoạn đầu của sự phát triển và vẫn đang phát triển. Thật vậy, hầu hết các trang web chính phủ đều khá non trẻ. Vài chính quyền địa phương cho phép bình chọn trực tuyến và đó là khả năng được sử dụng rộng rãi nhất của công nghệ cho dân chủ điện tử (*e-democracy*). Tuy nhiên, tất cả các nhà quan sát những xu hướng mới đều đồng ý rằng, những khả năng thay đổi công nghệ thông qua việc sử dụng rộng rãi máy tính cá nhân có thể biến đổi khái niệm về sự tham gia. Chúng ta đang chứng kiến sự xuất hiện của các khu vực trị trấn ảo ở nhiều thành phố trên thế giới; những hạn chế trong việc tiếp cận công nghệ phù hợp nhanh chóng bị đẩy lùi ngoại trừ ở những cộng đồng có nền kinh tế khó khăn.

Công dân có thể cảm thấy thoải mái khi sử dụng website của thành phố để định hướng thông qua một tập hợp các cơ quan, quan chức và bộ máy quan chức. Một trang web phát triển mạnh có thể giúp người dân biết được những định hướng của chính quyền thành phố, và cũng giúp các quan chức làm việc phối hợp cùng nhau thông qua việc truy cập dễ dàng những thông tin về mỗi ngành. Điều quan trọng là, trong bối cảnh này, các thành phố tạo ra một cổng thông tin để người dân có thể truy cập theo cách của họ thông qua hệ thống cơ quan và chương trình đồ sộ để tìm ra thông tin chính sách một cách dễ dàng và nhanh nhất. Một cơ chế cho việc quản lý các vấn đề từ người dân tới chính phủ - như giấy phép hôn nhân, thuê và đăng ký xe cơ giới - là rất quan trọng để có thể thành công.

Một trong những khía cạnh hứa hẹn nhất của nền dân chủ điện tử ở cấp địa phương là tiềm năng học hỏi. Cung cấp thông tin về vấn đề cơ bản của nông nghiệp, y tế, nhà ở, giao thông, môi trường, nước, điện và năng lượng, địa điểm thương mại và các tổ chức dân sự sẽ mở ra các con đường mới cho giáo dục công chúng. Các khả năng sử dụng Internet giúp tăng cường hiểu biết cho người dân về các vấn đề này hoặc vấn đề khác thông qua đào tạo trực tuyến, các khóa học và ứng dụng thực tế. Ví dụ như Bộ Giáo dục Singapore đã hợp tác với IBM để khởi động chương trình “Làng học” (*Learning Village*) nhằm vào việc tạo ra các trường học và nguồn giáo dục có sẵn cho công chúng.

Tuy nhiên, hệ thống công nghệ thông tin phức tạp có thể tốn kém và các vấn đề trong việc phát triển kỹ thuật cho một website phức tạp có thể gây đau đầu cho quan chức địa phương. Làm việc với những nhà tư vấn công nghệ có thể gặp khó khăn và dễ bị nhầm lẫn. Kết quả là, nhiều thành phố trên thế giới đã chọn giữ trang web ở định dạng đơn giản nhất, nhưng cung cấp những thông tin cập nhật, hữu ích và cần thiết nhất mà họ chọn lọc cho công chúng thông qua các phương tiện khác (như báo chí).

Một số lo ngại về dân chủ ở cấp địa phương và quản trị điện tử bao gồm mối quan tâm về bảo mật thông tin cá nhân hoặc thông tin thành phố, thiếu liên hệ của cá nhân với giới quản lý thành phố về các vấn đề quan trọng, quản lý phí của người dân và chính phủ và các giới hạn có thể để chỉ nhận được thông tin cơ bản.

Hiện nay hoàn toàn có khả năng tưởng tượng ra viễn cảnh các công dân thực hiện dân chủ trực tiếp bằng phương cách mà trước đây khó có thể tưởng tượng ra được. Nếu như kích thích của các đơn vị chính trị luôn là vấn đề tranh cãi về đại diện dân chủ, liệu các sáng kiến như bầu cử qua Internet có thể cho phép người dân vượt qua pháp luật và tự quản qua một cái kích chuột?

Hiện nay, việc sử dụng công nghệ trực tuyến đang có nhiều đổi mới trong quá trình tổ chức xã hội. Ở cả các quốc gia đã và đang phát triển, phong trào xã hội và các tổ chức xã hội dân sự đã sử dụng các tính năng truyền thông của email và danh sách thư điện tử để sắp xếp các mục tiêu chính trị và để huy động các cuộc vận động kêu gọi và nâng cao nhận thức, tạo ra những người ủng hộ mới và tổ chức các cuộc biểu tình. Các tính năng cũng được sử dụng trong các tổ chức; chẳng hạn như các tổ chức chính trị để tổ chức bầu cử trực tuyến hoặc để khảo sát các thành viên.

Cho đến nay, các ứng dụng thực tế của công nghệ thông tin nhằm tiếp sức cho dân chủ trực tiếp vẫn bị coi là thử nghiệm. Nhưng các cơ hội cho người dân tham gia và hợp tác trong hoạch định chính sách được mở rộng. Ví dụ, một số ứng dụng máy tính có thể dễ dàng xử lý một cuộc thảo luận phức tạp – một phương pháp tiến hành các cuộc đối thoại trực tiếp trong đó người dân tham gia có thể trả lời trực tiếp một ý kiến đã được đăng lên diễn đàn.

Không phải tất cả các đánh giá về chính phủ điện tử đều tốt. Một số ý kiến về tiềm năng phát triển “khoảng cách kỹ thuật số” (*digital divide*) hoặc việc tạo ra một sự chia cách giữa những bên có nguồn lực tài chính tiếp cận với công nghệ, có kỹ năng để sử dụng dịch vụ trên Internet và đại đa số người dân trên thế giới do có thể không truy cập được vì vấn đề về chi phí, sự phức tạp, hạn chế hoặc kỹ năng. Nỗ lực để giải quyết các phân cách về kỹ thuật số ngày càng lớn; ở Costa Rica, quan hệ đối tác công-tư đang cài đặt công nghệ “vỏ” (*pods*) cho quốc gia để cung cấp cho nông dân nghèo và người nông thôn khác khả năng tiếp cận thông tin trên Internet về những vấn đề phát triển quan trọng như y tế, giáo dục và nông nghiệp.

Những nỗ lực tạo ra “cộng đồng thông minh” (*smart communities*) sử dụng công nghệ Internet chỉ mới bắt đầu xuất hiện, và những vấn đề quan trọng như “khoảng cách kỹ thuật số” sẽ tạo ra những trở ngại nghiêm trọng cho việc tận dụng các cơ hội công nghệ nhằm tăng cường dân chủ tham gia. Công nghệ có thể gây ra các vấn đề về bảo mật cá nhân khi ngày càng nhiều thông tin được thu thập và lưu trữ trong máy tính. Đồng thời, sự phát triển nhanh chóng của công nghệ thông tin như Internet có thể mở các cánh cửa trực tiếp tới dân chủ tham gia mà một vài năm trước ta còn không biết nó có tồn tại.

Các tiềm năng trong việc sử dụng Internet nhằm cải thiện quản trị dân chủ địa phương bao gồm:

- Phát triển bản sắc cộng đồng, ví dụ như thông qua thảo luận theo luồng, các diễn đàn ảo, các tính năng của email, các kết nối tới các nhóm công dân và các cuộc họp thị trấn mở, thời gian thực với các cán bộ đắc cử;
- Quản lý các cuộc khảo sát trực tuyến và các cuộc thăm dò ý kiến ưu tiên;
- Giữ lịch cộng đồng (community calendar);
- Giáo dục các vấn đề có thể gây ảnh hưởng tới cộng đồng;
- Bỏ phiếu trực tuyến cho người đại diện, trưng cầu dân ý hay thông qua luật;
- Đưa thông tin về chính sách và các chương trình; thông tin thực tiễn về cung cấp dịch vụ;
- Tóm tắt chương trình nghị sự của hội đồng thành phố, các cuộc thảo luận và các quyết định;
- Cung cấp phản hồi và thông tin cho công dân, ví dụ như email, để bầu cử các cơ quan công quyền hay nhân viên kiểm tra, và phản hồi về những nhà cung cấp dịch vụ phi chính phủ;
- Sắp xếp các liên kết địa phương và vùng lân cận;
- Thông tin về các cuộc vận động và bầu cử;
- Kết nối bên ngoài của cộng đồng với các cộng đồng khác (ví dụ như thành phố kết nghĩa);
- Đài phát thanh và vô tuyến cộng đồng;
- Sắp xếp các cuộc vận động và đề xuất của công dân;
- Đẩy mạnh hình ảnh của thành phố tới thế giới, ví dụ như nỗ lực đẩy mạnh ngành du lịch hay thương mại.

Tuy nhiên, không phải tất cả các đánh giá về chính phủ điện tử đều là màu hồng. Một số ý kiến đã nói đến sự “phân chia kỹ thuật số” (*digital divide*) ngày càng tăng, hoặc về khoảng cách giữa những người có nguồn lực tài chính, có khả năng tiếp cận với công nghệ và kỹ năng sử dụng các dịch vụ dựa trên Internet, với đại đa số công dân trên thế giới mà không thể tiếp cận những công cụ truyền thông mới này do những trở ngại về chi phí, sự phức tạp, tình trạng khuyết tật, hoặc thiếu kỹ năng. Những nỗ lực để giải quyết các khoảng cách về kỹ thuật số đã được phát triển nhanh chóng; ví dụ, ở Costa Rica, người ta đã thiết lập một quan hệ đối tác công-tư để cài đặt công nghệ “vỏ” (*technology ‘pods’*) trên cả nước để cung cấp cho nông dân nghèo và những người dân nông thôn khác truy cập vào Internet để tiếp cận những thông tin cốt yếu cho việc phát triển các vấn đề như y tế, giáo dục và nông nghiệp.

Những nỗ lực để tạo ra “cộng đồng thông minh” sử dụng công nghệ dựa trên Internet chỉ mới bắt đầu, và các vấn đề quan trọng như “khoảng cách kỹ thuật số” tạo ra những trở ngại nghiêm trọng cho việc sử dụng công nghệ trên quy mô lớn để cung cấp cơ hội cho việc tăng cường dân chủ có sự tham gia. Công nghệ cũng có thể gây ra vấn đề về riêng tư và bảo mật cho công dân khi ngày càng nhiều thông tin được thu thập và lưu trữ trên máy tính. Tuy nhiên, sự phát triển nhanh chóng của công nghệ thông tin như Internet cũng đồng thời mở ra cánh cửa mới cho việc thúc đẩy dân chủ trực tiếp có sự tham gia, điều mà chỉ một vài năm trước đây còn chưa hình dung được.

Bảng 25

Sáng kiến đổi mới về quản trị điện tử ở Andhra Pradesh

N. Chandrababu Naidu, vị Bộ trưởng đầy nhiệt huyết của bang Andhra Pradesh, đã kiên định theo đuổi viễn cảnh biến thành phố Hyderabad trở thành Cyberabad, một trung tâm công nghệ cao với những tiên bộ vượt bậc về kinh tế và chính trị dựa trên việc đưa máy tính vào đời sống hàng ngày của người dân. Một trong những bước ngoặt cải cách chính là trang web về quan hệ công chúng được lập ra hướng tới sự phát triển kinh tế – www.cyberabad.com, và về sự tham gia của cộng đồng vào lĩnh vực quản trị - www.andharpradesh.com. Cả hai đều là những công cụ đắc lực cho những thay đổi mang tính cách mạng về xã hội, chính trị và kinh tế đang diễn ra tại thành phố sôi động này.

Trang web của thành phố tạo cơ hội cho người dân tham gia vào các cuộc thăm dò ý kiến trực tuyến, các diễn đàn tranh luận hoặc tìm kiếm thông tin về bất cứ thông số nào do chính quyền cung cấp. Đặc biệt đáng chú ý là sự cố gắng thúc đẩy động lực sử dụng phương tiện truyền thông, chia sẻ thông tin và liên kết các nguồn lực nhằm lên kế hoạch, phối hợp và giúp người dân trực tiếp tham gia vào nền dân chủ và phát triển kinh tế tại địa phương.

Naidu đã giúp phát triển các hệ thống mà sử dụng máy tính để kiểm tra mức nước tại các hồ chứa lớn và điều chỉnh các máy phát năng lượng. Nước và năng lượng đóng vai trò là nguồn sống của ngành nông nghiệp, là cột trụ của nền kinh tế bang. Naidu đã thành công trong việc sử dụng công nghệ để thu hút những hãng máy tính lớn trên thế giới đầu tư vào bang, xây dựng cơ sở vật chất đào tạo về công nghệ thông tin và tin học hóa công việc thường ngày và chủ trương chính sách của chính quyền bang.

Những tiên bộ vượt bậc về quản trị trực tuyến và công nghệ thông tin ở Andhra Pradesh đã khiến cho chính quyền bang này trở nên minh bạch, hiệu quả và giao tiếp tốt hơn với người dân. Các mục đích của sáng kiến này liên quan trực tiếp tới việc tái tạo lại nền dân chủ hiện đại trong thời kì đương đại, toàn cầu và tin học hóa. Dưới đây là một vài ưu điểm:

Sự phát triển kinh tế của bang

Phát triển ngành công nghệ thông tin và xuất khẩu.

Mở cửa cho nhiều cơ hội về kinh tế.

Tạo tiềm năng công ăn việc làm.

Thúc đẩy tri thức như một nguồn lực kinh tế.

Phát triển kinh tế đi kèm với sự công bằng.

Cải thiện chất lượng đời sống

Phát triển nguồn nhân lực.

Giáo dục và chăm sóc sức khỏe.

Quản trị hiệu quả

Dịch vụ thuận tiện cho người dân ở mọi lúc, mọi nơi.

Các kênh liên lạc thường xuyên giữa người dân và chính quyền.

TIỂU LUẬN

CẢI CÁCH CỘNG ĐỒNG

Từ mâu thuẫn đến sự đồng thuận

John Thompson

Cải cách cộng đồng là một phương pháp phi chính trị nhằm đạt được sự hợp tác và thay đổi bằng một quá trình mang tính dân chủ, địa phương và hiệu quả. Chìa khóa thành công chính là tính đơn giản. Nguyên tắc được đặt ra là có càng nhiều chủ thể tham gia càng tốt – người dân, các nhà hoạch định chính sách và tất cả các nhóm lợi ích khác – trong việc chia sẻ ý tưởng, kinh nghiệm và cùng đóng góp vào việc khởi lập một quá trình thay đổi.

Những chuyên gia thực thụ luôn là những người áp dụng trực tiếp các kinh nghiệm thường ngày thuộc ngành nghề của riêng mình. Là một nhóm những người ngoài cuộc trung lập và đa lĩnh vực, các điều phối viên giống như một “tờ giấy trắng”, sẵn sàng lắng nghe, phân tích và đánh giá. Không hề có một giải pháp nào được định hình sẵn từ trước. Mục đích là tận dụng nguồn tri thức chung để đạt được sự cân bằng và lợi ích tối đa cho một số lượng người nhiều nhất có thể.

Bất chấp những mâu thuẫn rõ rệt do khác biệt về văn hóa, tôn giáo, tài chính, giai cấp và giới tính, trong hầu hết các trường hợp, sự đồng thuận luôn nảy sinh. Điều này chứng tỏ rằng trên thực tế, con người thường mong muốn cùng một thứ. Kế hoạch cộng đồng đang dần trở thành công cụ đa ngành giúp hướng sự chú ý của công chúng vào việc giải quyết các vấn đề hơn là đáp trả những tranh luận gay gắt của các nhóm đối lập. Trong nhiều trường hợp, quá trình này được xem như một liều thuốc. Nó là một giải pháp phi vũ trang nhưng rất hiệu quả nhằm đạt được quan điểm chung; nhờ đó một nhóm cá nhân hỗn tạp với những mục đích và cách nhìn ban đầu khác biệt đáng kể có thể nhận ra rằng họ thực sự có khả năng giải quyết một danh sách các vấn đề chung cần bàn bạc, với một vài sự giúp đỡ từ bên ngoài.

Kế hoạch cộng đồng cuối tuần

Là một hình thức kêu gọi sự tham gia nhằm khởi động hoặc tạo đà cho quá trình phối hợp, chương trình Kế hoạch cộng đồng cuối tuần được xây dựng sao cho phù hợp với yêu cầu của người cần tư vấn, từ các sự kiện công chúng qui mô lớn với sự góp mặt của mọi đối tượng quan tâm, trong đó có cộng đồng địa phương và vượt cả phạm vi này, cho đến các cuộc họp kín qui mô nhỏ gồm những nhân vật chủ chốt đối thoại mang tính xây dựng với nhau. Số lượng người có mặt có thể là một vài trăm hoặc hơn một nghìn người. Khả năng áp dụng được phương pháp này ở những thị trấn nông thôn xứ Wales, các vùng nội thành trong tình trạng giải thể hoặc khu vực bị chia tách rõ rệt – đường Crumlin của thành phố Belfast là như nhau.

Điều đáng nói của quá trình này là việc bất cứ ai sống hoặc lao động tại một khu vực nhất định đều có thể tham gia vào việc định hình tương lai ở nơi đó. Cá nhân mỗi công dân có thể đóng góp các kinh nghiệm, gợi ý và “làm chủ” dự án của họ (theo một cách nào đó). Một “số lượng lớn” những kì vọng và ý kiến sẽ được tổng hòa và quá trình hoạch định chính sách, đi từ vấn đề đến giải pháp, sẽ trở nên minh bạch hơn rất nhiều. Cuối cùng, người ta sẽ đạt được sự đồng thuận – cách nhìn cân bằng, phù hợp với các chuẩn mực xã hội căn bản, nguyện vọng của số đông, theo những gì kinh nghiệm cho thấy.

Sự kiện tiêu biểu

Một chương trình kế hoạch cuối tuần được xây dựng tốt có thể tạo ra sự kết hợp độc đáo giữa trình độ chuyên môn nghiệp vụ và địa phương, các nhà hoạch định chính sách và những người vận động chiến dịch, bằng cách để họ làm việc với nhau trên tinh thần xây dựng trong một khoảng thời gian ngắn và cường độ cao. Ý định đặt ra là làm sao để tất cả các bên liên quan cùng tham gia một cách chủ động. Họ có thể già hoặc trẻ, đang lao động hoặc không. Họ có thể thu được lợi ích sẵn có hoặc lợi ích tiềm năng từ dự án. Họ có thể bao gồm chính quyền địa phương hoặc cơ quan thẩm quyền theo qui định pháp luật, thành phần tình nguyện, các chuyên gia, chính trị gia, chủ đất, các nhà phát triển bất động sản, người xuất vốn, các chủ doanh nghiệp và nhân viên, những người thuê nhà, cư dân và cộng đồng bên ngoài. Bằng cách tập trung vào mục tiêu chung, việc vượt qua các hạn chế của những kế hoạch và phương thức phát triển truyền thống là rất có tiềm năng.

Nhóm trung lập bao gồm những điều phối viên và cố vấn có liên quan cho rằng mỗi cá nhân tham dự đều có quyền bình đẳng trước cả quá trình kế hoạch; và các vấn đề về của cải vật chất, xã hội, kinh doanh thương mại và môi trường được giải quyết một cách tổng thể thông qua sự kết hợp của nhiều hội thảo, các phiên “thực hành” và “những bài học từ địa phương khác” nếu phù hợp theo cùng một chủ đề.

Sự kiện này thường diễn ra trong vòng sáu ngày, bắt đầu từ thứ Năm, khi Nhóm Kế hoạch cộng đồng cuối tuần tập hợp, làm quen với địa điểm tổ chức và nhận bản tóm tắt thông tin, hướng dẫn từ những thành phần chủ chốt. Nhóm sẽ thu thập tất cả những kĩ năng và kinh nghiệm chung cần thiết để đáp ứng những đặc điểm nhất định của dự án họ cần xem xét. Ban chủ trì và điều phối hội thảo được thành lập, ngoài ra còn có các cố vấn, những nhà phân tích, các kiến trúc sư, những nhà thiết kế và kế hoạch đô thị và một ban thư kí để đưa ra bản báo cáo cuối cùng. Sự kiện có thể được công bố vào ngày thứ Năm, nếu thích hợp, trong đó nêu rõ những phiên làm việc công khai diễn ra từ thứ Sáu đến thứ Bảy. Những phiên họp này mở rộng cho bất cứ ai muốn tham gia.

Các buổi hội thảo

Ban điều phối hội thảo bắt đầu thủ tục thông qua những vấn đề được bàn bạc, sau đó xem xét các giải pháp khả thi và cách tiến hành tốt nhất. Những người tham gia đóng

góp ý kiến bằng cách viết ngắn gọn lên những tờ giấy dính, sau đó các điều phối viên thu giấy và phân loại theo từng chủ đề. Các ý tưởng sẽ được thảo luận khi được đề cập, cho phép tất cả các thành viên tham dự hội thảo đối thoại với nhau trên đầy đủ mọi phương diện. Sự phối hợp giữa việc viết ý kiến lên giấy và hoạt động điều phối chuyên nghiệp giúp đảm bảo rằng các ý tưởng của những người kém tự tin nhất cũng sẽ được xem xét công bằng như của những người có kinh nghiệm hơn khi tham gia hội thảo. Quá trình này cũng làm giảm khả năng có bất đồng gay gắt về một vấn đề đơn lẻ. Trong suốt một ngày làm việc, sẽ liên tục có những đợt tổng kết toàn thể để tạo cơ hội cho tất cả mọi người tham gia được biết về những gì đã được bàn bạc trong các buổi hội thảo

Thực hành lập kế hoạch

Các phiên “thực hành lập kế hoạch” là phần mở rộng của các buổi hội thảo, theo đó, những người tham gia tập hợp thành nhiều nhóm ngồi xung quanh các bàn có gắn sẵn những bản kế hoạch qui mô lớn trong vùng. Các vấn đề nảy sinh sẽ được làm rõ bằng cách dùng bút đánh dấu lên bản kế hoạch. Cho dù có sự giúp đỡ từ các kiến trúc sư và những nhà thiết kế đô thị, những người tham gia được khuyến khích khám phá ý tưởng của chính mình và tìm ra giải pháp tiềm năng, cùng với sự đồng ý hay không đồng ý của những cá nhân khác cũng từ địa phương đó. Trách nhiệm đạt sự đồng thuận được chuyển giao cho những người tham gia hội thảo.

Kết quả của những phiên “thực hành lên kế hoạch” này là một loạt những kế hoạch khởi sắc, được xây dựng trên tinh thần tập thể và phản ánh nguyện vọng, mong ước của cộng đồng địa phương. Các bản kế hoạch được thuyết trình lần lượt bởi một thành viên trong nhóm, sao cho mọi người tham gia đều nắm rõ một số lượng khổng lồ các ý tưởng và lựa chọn được khởi xướng chỉ trong một khoảng thời gian ngắn ngủi.

Viễn cảnh tương lai

Trọng tâm của chương trình Kế hoạch cộng đồng cuối tuần là tận dụng sự bùng nổ năng lượng và các hoạt động được tạo nên bởi sự kiện tham gia mang tính chuyên sâu này để đạt được những kết quả mà nếu áp dụng phương pháp truyền thống thì phải mất nhiều tháng. Mặc dù còn nhiều mâu thuẫn cấp tính thành và xung đột giữa cá nhân và cộng đồng, người ta vẫn thường tìm ra một giải pháp thực tiễn, được thống nhất bằng tinh thần tập thể về một viễn cảnh mà nhiều người cùng tạo nên.

Trong những ngày Chủ nhật, thứ Hai và thứ Ba, nhóm kế hoạch cuối tuần sẽ làm việc riêng để phân tích và đánh giá những kết quả từ hai ngày trước đó. Viễn cảnh được xây dựng nên, bên cạnh những tóm tắt nội dung của các buổi hội thảo, các biểu đồ từ những phiên “thực hành lên kế hoạch”, và khuyến nghị cho phương hướng mới sẽ được trình bày công khai vào tối thứ Ba dưới dạng trình chiếu, triển lãm và in bản rộng.

Tất cả các bên liên quan có thể đăng kí tham gia “kế hoạch hành động” vừa được lập nên. Do đó, những ai tham gia, dù đại diện cho quốc gia, cộng đồng hay thành phần tư nhân sẽ cùng tham gia vào quá trình xây dựng tương lai chung.

Duy trì hoạt động tham gia của địa phương

Chương trình kế hoạch cuối tuần từ đó trở thành bàn đạp thúc đẩy và thực hiện quá trình phát triển tương lai. Những kết quả có thể được tận dụng theo nhiều cách khác nhau dựa vào mục đích và đối tượng của dự án. Hệ quả của quá trình xây dựng viễn cảnh này có thể tạo nên nền tảng cho kế hoạch tổng thể trong khu vực, giúp đưa ra những quyết định cốt lõi trong việc kế hoạch thành thị, tạo vốn cho các hoạt động ứng dụng, hoặc hình thành các cơ chế tập thể nhằm chuyển giao trách nhiệm quản lý quá trình phát triển.

Việc hình thành (hoặc củng cố) một xã hội dân quyền bền vững tại cấp địa phương cần đến sự tham gia và cam kết của những người nhận ra và hành động vì một viễn cảnh chung. Tuy dưới góc độ cá nhân, viễn cảnh này sẽ được nhìn nhận rất khác nhau, điểm mấu chốt nằm ở việc sử dụng hiệu quả các nguồn lực cộng đồng có giá trị, tạo điều kiện gặt hái nhiều lợi ích phục vụ cho hàng loạt mục đích khác nhau từ những mối liên kết giữa các nhu cầu hết sức đa dạng và phong phú.

Các đội nòng cốt và nhóm thực hiện thường được thành lập. Đây là kết quả trực tiếp của một chương trình kế hoạch cộng đồng nhằm tiếp nối các cuộc đối thoại và thống nhất cộng đồng bằng một hướng đi mang tính định hướng thị trường thực tiễn, tự do chính trị và dân chủ bằng cách để cộng đồng địa phương nắm quyền làm chủ các hoạt động. Một khi viễn cảnh đã được đặt ra, những dàn xếp hỗ trợ sẽ được hình thành với sự giám sát quá trình chuyển giao trách nhiệm của các bên liên quan. Hầu hết khi kết thúc quá trình này, một thế hệ mới những nhà lãnh đạo trong cộng đồng sẽ nổi lên, được tôn trọng và có tầm ảnh hưởng lớn hơn những người được lựa chọn thông qua các hệ thống chính trị truyền thống.

Do vậy mục đích đặt ra chính là lập nên một kế hoạch hành động cho từng thành phần của cộng đồng: chính quyền địa phương, giới kinh doanh và bản thân những người dân. Những lợi ích liên quan đến thị trường, nhà nước và cộng đồng có thể đan xen vào nhau thông qua việc chuyển giao đất và tài sản cho Quỹ phát triển cộng đồng. Điều này sẽ tạo ra một nguồn sức mạnh chủ động và ổn định để điều hành hiệu quả cho dù có xảy ra bất cứ thay đổi chính trị nào đi chăng nữa. Nhà nước cung cấp một khuôn khổ pháp lý, thị trường cung cấp tài chính để thiết lập các mối quan hệ đối tác phù hợp, cộng đồng trở thành cổ đông dài hạn.

Quyền làm chủ của địa phương đối với các quá trình hoạch định chính sách là nhân tố quan trọng của sự tăng cường và ổn định các vùng miền, khu vực lân cận và cộng đồng. Đây là một nguyên tắc phải được đặt ở vị trí cốt lõi trong thực tiễn của nền

dân chủ, đồng thời là một công cụ mới, hiệu quả nhằm tạo điều kiện tạo ra các thực tiễn đó. Những ví dụ dưới đây sẽ cho thấy những hình thức kế hoạch cộng đồng khác nhau.

Quảng trường Wencesias, Praha

Lịch sử của quảng trường nổi tiếng nhất Praha được đánh dấu bởi những thời khắc đáng nhớ khi người Séc chiếm thể chủ động và giành lại tiếng nói của mình. Từ đó, nơi này là địa điểm thích hợp cho chương trình Kế hoạch cộng đồng cuối tuần diễn ra vào tháng 4/1996. Từ những năm đầu của thế kỉ XXI, quảng trường Wencesias đã trở thành hiện thân của sự tiến bộ, nhưng điều này cũng đồng nghĩa với những sức ép và các vấn đề bên cạnh việc đem lại sự thịnh vượng. Dường như 5 năm sau sự hưng phấn mà Cách mạng Nhung đem lại, trái tim của quốc gia này đã về tay những tên ma cô và gái mại dâm, trở thành biểu tượng của mặt trái chủ nghĩa tư bản. Tình thế lưỡng nan gặp phải trong các buổi kế hoạch cuối tuần là điều quen thuộc với những ai cố gắng xoay sở tìm cách bảo đảm những lợi ích từ phát triển kinh tế trong khi vẫn bảo tồn những giá trị tốt đẹp nhất của nền văn hóa.

Rất nhiều ý tưởng khác nhau đã được nêu ra và xem xét, nhưng đã nảy sinh một vài chủ đề mà những người tham gia đề cập đến sự cần thiết của việc mỗi người phải tự nhận trách nhiệm, tham gia, chuẩn bị hành động và nhận ra sự cần thiết của việc quản lý có hiệu quả.

Chương trình Kế hoạch cộng đồng cuối tuần đem lại cho người dân Praha, những người thực sự sống và trải nghiệm những gì diễn ra từng ngày tại quảng trường Wenceslas một cơ hội được bày tỏ cảm nhận và tham gia trực tiếp vào việc lên kế hoạch cho tương lai của quảng trường này. Sự kiện đã mở ra cuộc đối thoại và sự hợp tác giữa những công dân, các cơ quan hoạch định chính sách và cộng đồng doanh nhân. Nhóm kế hoạch, kết hợp với những cơ quan với thẩm quyền tương ứng của chính quyền Czech, đã vẽ ra một viễn cảnh cho quảng trường Wenceslas và những tòa nhà xung quanh đó, xuất phát trực tiếp từ những ý tưởng được bàn luận công khai.

Việc thành lập một liên hiệp mới cho sự khôi phục của quảng trường Wenceslas được nhất trí xem xét như một bước khởi đầu cho việc quản lý và cải thiện khoảng không gian mở này. Hiệp hội này có thể bao gồm những doanh nhân địa phương, chủ của các bất động sản, cư dân và những thành phần khác quan tâm tới khu vực này. Tổ chức đó sẽ làm việc với chính quyền thành phố và những cơ quan khác để bảo đảm cho ra đời một bản chỉ dẫn hoạt động quản lý có hiệu quả, từ đó có thể dẫn đến việc địa phương tự làm chủ quá trình, lôi kéo sự tham gia của tất cả các tầng lớp nhân dân trong sự dàn xếp tương hỗ nhau. Do vậy, cả quá trình kế hoạch cộng đồng sẽ trở thành công cụ kết nối những lựa chọn thực tế nhằm thúc đẩy sự lớn mạnh của quảng trường, tạo ảnh hưởng tích cực đến cộng đồng dân cư.

Đường Crumlin, Belfast, Bắc Ireland

Sau 5 tháng lên kế hoạch và chuẩn bị, chương trình “Ý tưởng cuối tuần về con đường Crumlin” (*the Crumlin Road Ideas Weekend*) đã diễn ra vào tháng 2/1997. Chu kỳ của suy thoái và sự bỏ bê kéo dài suốt ba mươi năm là kết quả của nhiều yếu tố: những “Rắc rối”, sự đi xuống của nền kinh tế Belfast, thất bại trong kế hoạch mở rộng con đường không thành và nỗ lực sai lệch nhằm xây dựng một “vành đai hòa bình”. Tích cực hơn, những câu hỏi về tương lai của các công trình công cộng trọng yếu gần trung tâm thành phố như bệnh viện, nhà tù Crumlin Road và tòa án hạt Belfast đã được nêu ra.

Trong suốt giai đoạn đầu tham khảo ý kiến và lên kế hoạch, một danh sách bao gồm những gì sẽ và không thực hiện được nhất trí lập nên, trong đó nêu ra những điểm chung mà cả cộng đồng Công giáo và Tin lành đều đồng ý tiến hành. Kết quả là một phiên họp công khai diễn ra suốt hai ngày, nơi những người được mời tham gia cùng xem xét những vấn đề về cơ sở vật chất, xã hội và kinh tế tại con đường Crumlin của thành phố Belfast.

Sự kiện đã tạo ra bước chuyển biến mới trong việc hình dung và tăng cường nhận thức của những người tham gia về viễn cảnh có thể xảy ra. Nhiều ý tưởng đáng kinh ngạc đã phát sinh, ví dụ như biến nhà tù và tòa án thành một dự án về văn hóa, giải trí và nghệ thuật liên kết trong cộng đồng, hơn là chứng kiến chúng trở thành Phòng Lưu trữ công như chính quyền thành phố đã lên kế hoạch, như lời của một người tham gia cuộc họp: “Những tòa nhà này là của chung, hãy cứ giữ nguyên như vậy!”. Điều mà sự kiện Ideas Weekend không làm, trái ngược với những gì mà nhiều người lo ngại, là phá hủy công sức và các mối quan hệ mà đã được phát triển từng bước và thận trọng trong những tháng trước đó.

Phương pháp thử nghiệm trong kế hoạch cộng đồng rất phù hợp với nhiệm vụ cần thực hiện: Một nhóm những người ngoài cuộc trung lập và đa lĩnh vực được lập ra, đối xử bình đẳng với bất cứ cá nhân nào tham gia quá trình này; hội thảo và các phiên “thực hành lên kế hoạch” đã thúc đẩy những cuộc đối thoại không mang tính đe dọa và tạo ra sự đồng thuận tại nhiều lĩnh vực. Và bằng cách đặt các cộng đồng vào vị trí trung tâm của quá trình cải cách và phát triển quan hệ đối tác giữa khu vực công và tư, một viễn cảnh đã được thiết lập, từ đó đường Crumlin có thể trở thành vành đai phát triển kinh tế, cánh cửa mở ra cho sự hòa giải giữa cộng đồng đạo Tin lành và Công giáo.

Schlossplatz Berlin, Germany

Schlossplatz đã trở thành chủ đề bàn luận nóng bỏng từ khi bức tường Berlin sụp đổ. Nằm tại trung tâm thành phố Berlin, nơi này đã trở thành biểu tượng của những tranh cãi xung quanh quá trình thống nhất đất nước. Người “Phía Đông” (*Ossies*) đưa ra lập trường vững chắc của mình, tỏ ý mong muốn giữ Platz der Republik (được xây dựng bởi chính quyền Đông Đức), trong khi những người “Phía Tây” (*Wessies*) lại có nguyện

vọng xây dựng lại cung điện kiểu Ba-rốc Stadtschloss (nơi ở trước kia của Hoàng đế Phổ). Một chương trình Kế hoạch cuối tuần được tổ chức vào mùa thu năm 1997 nhằm xác định và tạo dựng một nền tảng chung từ những lập trường vốn rất trái chiều, kể cả khi những quan điểm từ lúc mới được bộc lộ đã rất khó hòa giải. Người ta hi vọng rằng sự điều phối trung lập sẽ tự do hóa cuộc hội thảo, tạo ra một bầu không khí đặc biệt của sự hợp tác và giúp tập trung vào các vấn đề chính hơn là tính biểu tượng.

Tầm quan trọng cấp quốc gia và quốc tế của Schlossplatz thường làm lu mờ sự thật rằng rất nhiều người có nguyện vọng được sống, làm việc và giải trí ở nơi đây. Mục tiêu trọng yếu được đặt ra là tìm ra giải pháp nhằm tạo điều kiện cho quảng trường này thực hiện hiệu quả chức năng của nó ở các cấp độ khác nhau. Kết quả của những phiên họp công khai là các cuộc tranh luận giữa hai phe phái đã chuyển thành những buổi phân tích thích hợp về mục đích sử dụng và các hoạt động phù hợp nhất, trong khi xem xét bối cảnh và bản chất của khu vực quan trọng này.

Một nhóm đồng thuận mới được thành lập ít lâu sau sự kiện nói trên, gồm nhiều thành phần: người dân, doanh nhân, chính trị gia, các chuyên gia và những nhóm vận động chiến dịch, phần lớn trong số đó ban đầu có những quan điểm hoàn toàn trái ngược nhau. Sáng kiến *Perspektive Schlossplatz* sẽ đóng vai trò như một ban điều hành và cố vấn đối với sự phát triển trong tương lai của khu vực quảng trường Scholossplatz và tích cực vận động cho việc thực thi những kết quả và phương pháp nêu ra trong chương trình kế hoạch cuối tuần. Dù có các quan điểm và ý kiến rất khác nhau, tất cả đều nhất trí thông qua 10 nguyên tắc định hướng quá trình này.

Kết quả của chương trình Kế hoạch cuối tuần là sự hình thành trọng tâm mới cho các cuộc tranh luận, đảm bảo quyền làm chủ chung các kết quả cuối cùng và thỏa mãn nguyện vọng tìm ra một định hướng phù hợp được sự nhất trí của tất cả mọi người.

Doanh trại Caterham, Surrey, Anh

Doanh trại Caterham đã được mua lại bởi Linden Homes từ Bộ Quốc phòng đầu năm 1998 và giao lại cho các nhà phát triển bất động sản để chuẩn bị kế hoạch tổng thể với sự tham khảo ý kiến từ phía người dân. Với việc tôn trọng đặc điểm di tích lịch sử của doanh trại này, thách thức đặt ra là làm sao đưa địa điểm này đến gần cộng đồng dân cư trên đồi Caterham (vốn không ưa các ý tưởng phát triển trọng yếu) và đem lại những lợi ích lâu dài về xã hội, kinh tế và môi trường. Bằng việc đồng ý tổ chức chương trình Kế hoạch cộng đồng cuối tuần, những nhà phát triển bất động sản đã thực hiện một bước ngoặt trong việc kêu gọi sự tham gia của quần chúng trước khi chuẩn bị lên kế hoạch và trình dự kiến các hoạt động triển khai kế hoạch lên chính quyền địa phương.

Hơn một nghìn người tham dự sự kiện, và các buổi hội thảo cũng như phiên “thực hành lên kế hoạch” đã bộc lộ sự nhất trí của người dân với nguyện vọng xây dựng một cộng đồng hòa hợp tại đây, với khu định cư đa dạng và một loạt mục đích sử dụng địa

điểm này bao gồm các cơ hội bán lẻ, tạo công ăn việc làm, giải trí và thương mại.

Chương trình kế hoạch cuối tuần đã vạch ra một viễn cảnh cho Doanh trại Caterham, sau này phát triển thành bản kế hoạch tổng thể chi tiết. Các nhóm nòng cốt được hình thành nhằm duy trì sự tham gia của cộng đồng sau sự kiện nói trên. Tinh thần của chương trình vẫn còn đó với việc người dân địa phương tiếp tục làm việc với những nhà phát triển bất động sản, các kiến trúc sư và đại diện của chính quyền địa phương nhằm cân bằng những lợi ích cạnh tranh và thực thi giải pháp đã đạt được sự đồng thuận cho khu vực này.

Các kế hoạch giờ đây đã được thông qua nhằm biến doanh trại trở thành một khu đô thị, cải tạo một khu vực “được giải tỏa” và đề xuất xây dựng các hình thức nhà tư nhân, nhà tình thương và phúc lợi xã hội bên cạnh khu thương gia, nơi ở và làm việc, các cửa hàng và một nhà điều dưỡng gồm 60 giường. Các cơ sở phục vụ giải trí và hoạt động chung của cộng đồng cũng được nhắc đến trong kế hoạch phát triển, thông với nhà ga Caterham bởi một hệ thống xe bus.

Những đề xuất với Doanh trại Caterham có thể được coi là một ví dụ tích cực của thực tiễn dân chủ tại địa phương, nhờ đó sự tham gia của người dân và các bên liên quan đã tạo ra một kế hoạch tổng thể biến nơi này thành một cộng đồng hòa hợp với nhiều mục đích sử dụng khác nhau, tạo ra hơn 350 ngôi nhà so với bản kế hoạch ban đầu của chính quyền địa phương và một Quỹ Phát triển với tài khoản ban đầu ước tính là 3 triệu bảng Anh do địa phương làm chủ.

NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG

PHÁT HUY SỰ THAM GIA CỦA PHỤ NỮ Ở NAM PHI

Julie Ballington

Năm 1997, các quốc gia trong Cộng đồng Phát triển Nam Phi (*Southern African Development Community - SADC*) đã phê chuẩn “Tuyên bố về Giới và Phát triển”, trong đó cam kết loại trừ phân biệt đối xử và bất bình đẳng giới tính. Tuyên bố cam kết các nước SADC đảm bảo đại diện bình đẳng giữa phụ nữ và nam giới trong việc hoạch định chính sách ở mọi cấp chính quyền, và phải đạt được mục tiêu 30% phụ nữ tham gia vào hệ thống hoạch định chính sách, bao gồm chính quyền địa phương, cho đến năm 2005. Tuyên bố này cùng với các hiệp ước và công ước quốc tế khác đã nâng cao nhận thức xung quanh vấn đề sự tham gia của nữ giới trong cả hai lĩnh vực quản trị quốc gia và địa phương ở Nam Phi.

Sự tham gia của nữ giới tiếp tục tụt hậu so với tỷ lệ tham gia của nam giới, đặc biệt ở cấp địa phương, mặc dù có sự khác nhau giữa các khu vực. Rõ ràng rằng, một khi đắc cử, nữ giới thường phải đối mặt với những trở ngại phổ biến trong việc tham gia hoạch định chính sách. Nơi nam giới thường chiếm ưu thế trong cấu trúc địa phương, thái độ gia trưởng thường hạn chế hoặc cách ly phụ nữ khỏi sự tham gia cả với tư cách là quan chức đắc cử hay tư cách công dân, do đó thường bỏ qua những mối quan tâm của nữ giới.

Do vậy, nếu phụ nữ muốn thành công trong việc tạo ra ảnh hưởng tới chương trình nghị sự ở cấp địa phương, họ cần phải vượt qua ít nhất hai trở ngại. Thứ nhất, họ cần được trao lại cơ hội tham gia vào các vấn đề của cộng đồng thông qua bầu cử vào cơ cấu chính quyền địa phương. Thứ hai, họ cần đảm bảo được tham gia có hiệu quả trong quá trình hoạch định chính sách khi đã được đắc cử. Nghiên cứu về trường hợp này sẽ nêu bật một số phương thức mà phụ nữ đã sử dụng để giải quyết các trở ngại, tăng cường và nâng cao khả năng tham gia hiệu quả vào quản trị địa phương ở Nam Phi.

Bối cảnh

Ý tưởng tham gia vào quản trị địa phương có thể đóng góp vào việc củng cố nền dân chủ ở Nam Phi đã được đề ý tới nhiều hơn trong thời gian qua. Trong thập kỷ qua, các cuộc bầu cử quốc gia đã thống trị các chương trình nghị sự chính trị và thường nhận được nhiều sự chú ý hơn là các cuộc bầu cử và quản trị địa phương, một phần do tầm quan trọng gắn liền với chính trị quốc gia và nhu cầu thiết lập các thể chế dân chủ có hiệu quả để củng cố nền dân chủ còn non trẻ. Các cuộc bầu cử địa phương dân chủ và toàn diện ở Nam Phi nói chung đã diễn ra trong nhiều năm sau khi việc bầu cử được áp dụng.

Đơn cử, Malawi tổ chức cuộc bầu cử chính quyền địa phương đầu tiên vào tháng 11 năm 2000, sáu năm sau cuộc bầu cử dân chủ quốc gia đầu tiên vào năm 1994 (dù con số đối lập đã tạo ra nghi vấn về sự công bằng và hiệu lực của các cuộc thăm dò, ám chỉ tới tỷ lệ cử tri đi bầu thấp, chỉ có 14%). Ngay cả khi các cuộc bầu cử quốc gia và địa phương được tiến hành cùng lúc như ở Tanzania, các vấn đề quốc gia thường chiếm ưu thế trong các chương trình nghị sự. Tuy nhiên, sự gia tăng dân số đô thị và sự nghèo khó sâu sắc của đô thị và nông thôn, chuyển dịch cơ cấu và cung ứng dịch vụ không đầy đủ đang đặt ra thách thức cho sự phát triển của các quốc gia Nam Phi. Trong khi có sự đa dạng rất lớn trong cơ cấu chính quyền địa phương, từ các thành phố lớn tới các khu vực nông thôn dân cư thưa thớt, rõ ràng là nếu không có chính quyền địa phương mạnh và có sự tham gia, việc phân phối dịch vụ hiệu quả gần như là không thể.

Quan điểm cho rằng bình đẳng giới rất quan trọng trong việc củng cố nền dân chủ ở cấp địa phương là nhằm thu hút sự quan tâm nhiều hơn thông qua các hoạt động của các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cơ sở, các đảng chính trị, và các nhà hoạt động về giới tính. Sự tham gia của phụ nữ vào tất cả các cấp trong hoạch định chính sách là cần thiết đối với mục tiêu chung như bình đẳng, phát triển và dân chủ hóa. Điều này đặc biệt đúng ở cấp địa phương ở Nam Phi, nơi phụ nữ chiếm hơn một nửa dân số. Chính trị chủ yếu là về đại diện và ra quyết định, và nếu phụ nữ không được tham gia, họ không thể đảm bảo rằng các nhu cầu và lợi ích của họ được giải quyết thỏa đáng trong quá trình phân phối và phân bổ nguồn tài nguyên ở cấp địa phương. Tuy nhiên, vẫn có nhiều yếu tố ảnh hưởng và hạn chế sự tham gia của phụ nữ trong quản trị địa phương, bao gồm văn hóa, tư tưởng chính trị trọng nam khinh nữ, đảng chính trị thiên vị các ứng cử viên nam và không đủ phụ nữ có kinh nghiệm hoặc qua đào tạo ở cấp cộng đồng.

Bầu cử phụ nữ vào chính quyền địa phương

Số lượng phụ nữ đại diện trong cơ cấu chính quyền địa phương khác nhau rõ rệt giữa các quốc gia. Trong khi số liệu thống kê chính thức không đầy đủ, người ta ước tính rằng Namibia và Seychelles có số đại diện nữ giới cao nhất với 40%. Các quốc gia nổi sau là Tanzania, Nam Phi và Botswana với đại diện từ 15 đến 30%. Ở một thái cực khác là những quốc gia như Lesotho, Zimbabwe, Swaziland và Zambia với tỉ lệ đại diện nữ giới dưới 10%. Nhiều yếu tố về sự tham gia ở các cấp khác nhau được lưu ý, bao gồm các khó khăn phụ nữ gặp phải, bản chất hệ thống bầu cử và liệu có hành động cứng rắn nào cho luật bầu cử, thái độ phân biệt đối xử và thực tiễn, trách nhiệm chăm sóc trẻ em và chi phí cao trong việc tìm kiếm và giữ chức vụ hành chính. Mặc dù thách thức được đặt ra, một số các chiến lược sau đã được sử dụng nhằm tăng cường sự tham gia chính trị của phụ nữ vào cấp địa phương.

Số lượng đại diện phụ nữ cao ở Namibia chủ yếu là nhờ luật pháp cứng rắn áp dụng vào các cuộc bầu cử chính quyền địa phương năm 1992 và 1996, cùng với việc sử dụng

hệ thống bầu cử đại diện tỷ lệ. Các hành động cứng rắn yêu cầu các đảng phải có ít nhất 30% ứng cử viên là nữ. Ngày nay, mặc dù có nhiều cuộc biểu tình cho sự cân bằng giới tính ở cấp quốc gia và khu vực, 44% thành viên hội đồng địa phương Namibia là phụ nữ, bao gồm một số Thị trưởng và phó Thị trưởng. Thật không may với đề nghị thay đổi sang một hệ thống bầu cử dựa theo cử tri (được cho là khó khăn đối với bầu cử phụ nữ) cho các cuộc bầu cử tiếp theo ở cấp địa phương, đã có sự giảm đi trong số lượng nữ ủy viên hội đồng so với mong đợi. Kết quả là một số tổ chức phi chính phủ đã vận động hành lang cho việc lưu giữ một hệ thống chỉ tiêu. Tanzania cũng có một chỉ tiêu luật định đối với phụ nữ, với 20% số ghế ở cấp quốc gia (tăng từ 15%) và ít nhất 25% số ghế cấp địa phương được giành riêng cho nữ giới. Trong khi các đại diện của phụ nữ giữ nguyên ở mức dưới 30%, các ghế được dành riêng đã đảm bảo ít nhất một số lượng công dân nữ được bầu và tham gia vào quản trị địa phương.

Tuy nhiên, những ghế đặc biệt ở Tanzania đã bị chỉ trích bởi một số nhà hoạt động giới tính do đã gây ra sức ép lên các đảng chính trị để chuyển tiếp các ứng cử viên nữ trong số ghế bầu cử. Nói chung, với các hệ thống bầu cử dựa trên cử tri thường được sử dụng để chọn ra các ủy viên hội đồng cấp địa phương, các chiến lược hành động mạnh mẽ đã khẳng định hiệu quả của việc đảm bảo đại diện và sự tham gia của phụ nữ ở quản trị địa phương Nam Phi.

Trong chiến dịch tăng cường sự tham gia của phụ nữ ở cấp địa phương, nhiều nhóm xã hội dân sự và các tổ chức phi chính phủ đã đóng vai trò quan trọng trong việc đào tạo và vận động hành lang ở Nam Phi. Cụ thể là các hoạt động của Emang Basadi (Phụ nữ đứng lên – Stand Up Women - một tổ chức phi chính phủ ở Botswana đã vận động hành lang chủ yếu cho quyền lợi của phụ nữ), đã được ghi nhận. Năm 1999, tổ chức này được biết đến nhờ các chương trình nhằm vào việc tăng cường sự tham gia của phụ nữ trong bầu cử quốc gia và địa phương ở Botswana. Emang Basadi hoạt động thông qua Dự án Giáo dục Chính trị mà đào tạo phụ nữ tham gia tranh cử vào các vị trí trong bộ máy nhà nước. Chương trình đào tạo năm 1999 hướng tới tất cả các ứng cử viên nữ triển vọng, bất kể đảng phái chính trị, và bao gồm việc phát triển kỹ năng hùng biện trước đám đông, quản lý chiến dịch và chuyên môn gây quỹ.

Các chiến lược tương tự đã được thực hiện ở các quốc gia Nam Phi khác. Ở Malawi, Ủy ban Tự do Dân sự (*the Civil Liberties Committee*) công nhận tầm quan trọng của việc phát triển các chương trình đào tạo trong thời gian chuẩn bị các cuộc bầu cử địa phương đầu tiên năm 2000, dựa trên lượng đại diện ít ỏi của phụ nữ ở cấp địa phương. Các chương trình đào tạo các ủy viên hội đồng về quyền phụ nữ, bình đẳng giới và quản trị dân chủ đã được tổ chức. Họ cũng khuyến khích phụ nữ tranh cử với tư cách ứng cử viên độc lập trong các cuộc bầu cử địa phương. Kết quả là, phụ nữ đã đạt được vị trí khá tốt trong cuộc bầu cử gây tranh cãi, với tỷ lệ số ghế là 45% ở một số thành phố. Chương trình Mạng lưới Giới tính Tanzania (*the Tanzania Gender Networking Programme – TGNP*) cũng đã thừa nhận tầm quan trọng của việc nâng cao nhận thức về sự tham gia của phụ nữ trong quản trị quốc gia và địa phương. Các hoạt động đào tạo của TGNP

xuất phát từ việc nhận ra cơ cấu trọng nam khinh nữ của các cuộc bầu cử và quá trình khó khăn với phụ nữ trong các cuộc bầu cử sơ bộ trong các đảng chính trị, ảnh hưởng nghiêm trọng tới cơ hội thắng cử của phụ nữ. Bằng cách tạo ra môi trường thuận lợi thông qua mạng lưới hỗ trợ và đào tạo, TGNP hi vọng có thể hỗ trợ phát triển đại diện phụ nữ ở các cơ cấu địa phương. Theo như Giám đốc TGNP, một thành công quan trọng của chiến dịch đó là nâng cao các cuộc tranh luận về sự tham gia của phụ nữ và những khó khăn họ gặp phải ở Tanzania. Tuy nhiên, bà cũng lưu ý rằng những trở ngại đối đầu với ứng cử viên đầy tham vọng bao gồm kinh phí của các chiến dịch và sự thiếu hỗ trợ hậu cần cho phụ nữ trong đảng và ứng cử viên độc lập.

Mặc dù chiến lược đã được thông qua tại một số quốc gia, thành công của họ cũng khác nhau. Nỗ lực về chỉ tiêu, vận động hành lang về giới và hỗ trợ cho ứng cử viên nữ được thực hiện bởi các tổ chức phi chính phủ và các bên liên quan khác có thể góp phần tăng cường sự tham gia của phụ nữ ở cấp địa phương, nhưng các chiến lược thường có tác động hạn chế. Lưu ý quan trọng đó là những khó khăn phụ nữ gặp phải trong quá trình lựa chọn làm ứng cử viên, dưới cơ cấu của đảng. Mặc dù có cam kết chung về bình đẳng giới, phụ nữ tiếp tục bị loại khỏi việc đại diện với tư cách là ứng cử viên cấp địa phương.

Phụ nữ và SALGA

Trong khi đại diện đóng vai trò quan trọng, cuộc đấu tranh bởi các ủy viên hội đồng, các tổ chức phi chính phủ và chính phụ nữ đã vượt ra ngoài vấn đề đại diện và tới vấn đề hiệu quả của sự tham gia hiệu quả trong quản trị địa phương. Một khi đã được bầu vào chính trị địa phương, sự tham gia của phụ nữ trong các cơ cấu nam giới chiếm ưu thế sẽ thường bị giới hạn bởi các định mức phân biệt nam nữ, ngôn ngữ và nguyên tắc không quen thuộc, và sự thiếu đào tạo và hỗ trợ. Một cách phụ nữ có thể được trao quyền để tham gia có hiệu quả là thông qua việc thành lập cơ chế về giới để thúc đẩy sự tham gia có hiệu quả của phụ nữ trong hội đồng địa phương. Điều này đặc biệt quan trọng ở một số quốc gia, nơi quản trị địa phương đang trong giai đoạn chuyển đổi. Đây là trường hợp ở Nam Phi, nơi các tổ chức địa phương đang được cải cách như một giai đoạn cuối cùng trong quá trình chuyển đổi sang nền dân chủ.

Hiến pháp nước Cộng hòa Nam Phi cho phép chính quyền địa phương có vị trí nổi bật bằng cách thiết lập ra nó như một lĩnh vực quản trị hợp tác xã (*co-operative governance*). Trong khi chính quyền địa phương là một lĩnh vực riêng biệt và khác với chính phủ, nó vẫn liên quan tới các lĩnh vực khác, cụ thể là chính phủ quốc gia và tỉnh. Bản Hiến pháp cũng cho phép thành lập các hiệp hội thành phố như một phương tiện đảm bảo tư vấn giữa các lĩnh vực khác nhau của chính phủ. Kết quả là Hiệp hội Chính quyền Địa phương Nam Phi (SALGA) ra đời thông qua Đạo luật Tổ chức Chính quyền Địa phương năm 1996 (*the Organised Local Government Act of 1996*), và có hiệu lực vào tháng 11 năm 1996, bao gồm một hiệp hội quốc gia và 9 hiệp hội cấp tỉnh. SALGA đặc biệt ở chỗ nó hoạt động như một tiếng nói thống nhất cho tất cả các chính quyền địa

phương, thành phố và nông thôn và góp phần vào việc phát triển chính sách và cải thiện cung ứng dịch vụ ở địa phương. Nhiệm vụ chính của SALGA, như được tuyên bố, là “nhằm thúc đẩy phát triển và hợp tác quản trị địa phương xuyên suốt Nam Phi để tăng cường dân chủ và cung ứng dịch vụ đáp ứng nhu cầu cơ bản của con người”.

Điều lệ của SALGA chứa một cam kết bình đẳng giới và sự tham gia của phụ nữ vào quản trị địa phương. Điều này dẫn đến việc các tổ chức cấp địa phương sẽ không bao giờ được công nhận nếu không khắc phục sự mất cân bằng về giới tính tạo ra bởi các mối quan hệ trọng nam khinh nữ. Để đạt được những mục tiêu chiến lược, SALGA lập một số nhóm làm việc, bao gồm Nhóm Công tác Giới (*Gender Working Group – GWG*). Nhiệm vụ của GWG là thúc đẩy việc đạt được bình đẳng giới và bảo vệ quyền lợi của phụ nữ, với tư cách ủy viên hội đồng của thành phố mà họ đảm nhiệm. Ở nơi phụ nữ chiếm 19% ủy viên hội đồng cấp địa phương, đây là một sáng kiến quan trọng bởi nó xây dựng các hệ thống hỗ trợ khuyến khích sự tham gia có hiệu quả của phụ nữ và đảm bảo rằng các cuộc thảo luận và thực hiện chính sách phản ánh các mối quan tâm của phụ nữ. SALGA cũng đã phê chuẩn Tuyên bố IULA về phụ nữ trong chính quyền địa phương, thách thức SALGA phải thúc đẩy việc tuân thủ các tuyên bố trong từng hội đồng. Nếu không có một khối lượng phụ nữ quan trọng ở cấp địa phương, các nhà hoạt động giới sẽ được yêu cầu để đảm bảo nhu cầu của phụ nữ được phản ánh trong chuyển đổi địa phương và phát triển chính sách.

SALGA giải thích rằng các ủy viên hội đồng nữ thường trải qua các hạn chế về giới ở cấp địa phương. Bao gồm thực tế rằng lượng phụ nữ rất thấp trong hội đồng thường có nghĩa rằng vấn đề giới tính không được giải quyết trong một số hội đồng và phụ nữ thường bị hạn chế tiếp cận với hoạch định chính sách do tâm lý trọng nam khinh nữ vẫn tồn tại trong nhiều hội đồng. SALGA GWG chịu trách nhiệm cuối cùng cho việc hợp tác hình thành chính sách về vấn đề giới, vận động hành lang chính phủ các cấp và xã hội dân sự, cũng như hỗ trợ các sáng kiến về giới trong hội đồng địa phương. Để hỗ trợ quá trình này, GWG đào tạo một số lĩnh vực, bao gồm lãnh đạo, kỹ năng vận động và vận động hành lang, và kỹ năng gây quỹ để các hội đồng có thể tạo ra ngân sách. Chương trình Vận động Giới tính (*Gender Advocacy Programme*) và Quỹ Phát triển của Phụ nữ (*Women's Development Fund*) đã đóng vai trò quan trọng trong việc cung cấp các chương trình trao quyền cho ủy viên hội đồng nữ ở Nam Phi.

Chương trình về giới tính của SALGA (*SALGA Gender Programme*) bao gồm một GWG ở cấp quốc gia và đại diện ủy viên hội đồng mỗi tỉnh, cùng với các nhóm công tác tỉnh được thành lập từ các ủy viên hội đồng tỉnh. Một số, nhưng không phải tất cả, các thành phố đã thành lập các nhóm công tác ở cấp thành phố. Quy định thành lập các GWG ở hội đồng thành phố đã được đáp ứng với các mức độ thành công khác nhau. Điều này thường do các thành phố còn thiếu ủy viên hội đồng chịu cam kết với các chương trình giới tính, hoặc việc đạt được bình đẳng giới tính không được xem là một ưu tiên trước mắt đối với một số hội đồng còn thiếu nguồn lực trầm trọng.

Việc thực hiện một chương trình cấp quốc gia cam kết với các hội đồng có sự nhạy cảm về giới tính là một nhiệm vụ khó khăn. Nó đã bị cản trở bởi một số thách thức, trong đó bao gồm việc không đủ nguồn lực, cũng như thiếu ý chí chính trị trong mỗi hội đồng để hỗ trợ mạng lưới. Mặc dù có những trở ngại này, SALGA GWG vẫn tồn tại như một cấu trúc quan trọng hỗ trợ phụ nữ tham gia có hiệu quả ở cấp địa phương. Nếu tất cả chính quyền địa phương thực hiện GWG và áp dụng chính sách quốc gia về giới, các thay đổi thực sự có thể xảy ra trong việc đại diện và tham gia của ủy viên hội đồng nữ ở cấp địa phương của Nam Phi. Sáng kiến của SALGA về giới tính có thể chứng minh một chiến lược hiệu quả sẽ có lợi cho sự tham gia hiệu quả của phụ nữ ở các quốc gia miền nam Châu Phi.

Kết luận

Sự tham gia hiệu quả và toàn diện rất cần thiết để đảo ngược sự lệ thuộc và bị bỏ qua của phụ nữ, góp phần quản trị địa phương dân chủ ở miền nam Châu Phi. Dù phụ nữ có thể tham gia qua một số phương thức, nghiên cứu về trường hợp này nhấn mạnh vào cuộc bầu cử của ủy viên hội đồng nữ là cách dễ thấy nhất và trực tiếp nhất mà phụ nữ có thể tham gia vào quản trị địa phương. Thông qua sự tham gia đó, phụ nữ được tạo điều kiện thuận lợi để gây ra ảnh hưởng tới quá trình hoạch định chính sách, đảm bảo sự nhạy cảm về giới tính, và thông qua đào tạo để thực hiện can thiệp cần thiết vào việc trao đổi những mối quan tâm của phụ nữ trong cộng đồng. Ví dụ được đưa ra chứng minh rằng việc tăng cường sự tham gia vào chính trị của phụ nữ ở địa phương đòi hỏi nỗ lực cộng tác từ một số tổ chức, bao gồm chính phủ, đảng chính trị, tổ chức phi chính phủ, các nhà hoạt động và nam giới và nữ giới cùng làm việc trong quan hệ đối tác.

NGHIÊN CỨU TÌNH HUỐNG

TĂNG CƯỜNG SỰ THAM GIA VÀO CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Bài học từ Nam Phi

David Storey và Dominique Wooldridge

Cấu trúc chính quyền Nam Phi về cơ bản được chuyển đổi trong thời kỳ hậu chủ nghĩa phân biệt chủng tộc (*apartheid*). Ở cấp độ địa phương, sự tham gia của xã hội dân sự là đặc trưng trong bước chuyển từ *apartheid* sang chính quyền dân chủ ở cấp địa phương. Tùy thuộc vào tiến trình chuyển giao, có nhiều phương cách mà xã hội dân sự tham gia, đóng góp vào và hưởng lợi từ việc thành lập các cấu trúc và tiến trình dân chủ. Nghiên cứu tình huống này phân tách quá trình chuyển dịch thành bốn giai đoạn tuần tự, nhằm nghiên cứu bản tính thay đổi của sự tham gia của xã hội dân sự trong từng giai đoạn.

Giai đoạn Một (1985-1993): Tập hợp lực lượng

Đặc trưng của giai đoạn này là: sự tập hợp lực lượng có hiệu quả nhằm phản đối chính phủ apartheid địa phương, và sự thành lập của tổ chức xã hội dân sự cấp địa phương, cũng như năng lực của họ. Sự tập hợp lực lượng này được gắn kết với cuộc đấu tranh quy mô lớn chống lại chủ nghĩa apartheid, và như vậy các vấn đề được bàn đến sẽ liên quan đến bản chất hợp hiến (như “ai quyết định/đại diện”) và phân phối (như “ai có lợi”). Tập hợp lực lượng trong khi không hề đàm phán với những người kiểm soát nguồn lực (tính hợp pháp của họ vẫn còn phải đặt câu hỏi) đã dẫn đến kết quả là chính quyền địa phương bế tắc không thể cung ứng được các dịch vụ công cộng, và nhà nước phải chấp nhận rằng cần phải tính đến xã hội dân sự trong quá trình hoạch định.

Giờ đây toàn thế giới đều biết đến hình ảnh về những thị trấn và thành phố thời kỳ apartheid: một mặt là khu ngoại ô “trắng” với nhiều cây cối, với tiêu chuẩn dịch vụ tương đương với những nước công nghiệp cao; mặt khác là hàng loạt “nhà hộp” và khu lều lán không có dịch vụ hình thành nên một thị trấn. Hai hướng phát triển chênh lệch nhau như vậy lại được củng cố thêm bởi hệ thống chính quyền địa phương vốn được thiết kế để tạo ra và duy trì sự bất bình đẳng trên cơ sở chủng tộc. Phần lớn nguồn thu của chính quyền địa phương Nam Phi lấy từ thuế tài sản, thuế thương mại và công nghiệp. Luật pháp apartheid, sự phân biệt chủng tộc dân cư, cộng với chính sách “khu nào, chỗ ấy quản” kéo theo cấu trúc chính quyền địa phương phân tán riêng lẻ cho từng khu vực xác định theo chủng tộc, thậm chí bị giới hạn đến mức công dân da đen mới được hưởng lợi từ thuế địa phương. Còn mức thuế cao (thương mại và công nghiệp) chỉ có ở “khu trắng”, và mặc dù người dân đều làm việc và mua sắm ở các khu này, thì nguồn thu từ thuế nơi đây đều do chính quyền thành phố da trắng đứng ra thực hiện, và chi trả cho dịch vụ khu vực da trắng.

Giai đoạn giữa những năm 1980, người dân tập hợp lực lượng chống lại hệ thống bất công này, dưới khẩu hiệu nổi tiếng “một thành phố, một thuế”. Khẩu hiệu đồng thời còn khẳng định quyền của người dân được tiếp cận thuế do chính họ đóng, và khẳng định quyền là công dân đô thị (mà trước đây họ bị từ chối). Tập hợp lực lượng được tổ chức và dẫn dắt bởi các hiệp hội dân sự, và thường ở dạng tẩy chay các hình thức thuê mướn và tiêu thụ - cả hai dạng này đều trực tiếp đe dọa khả năng tài chính của các thành phố da trắng, do đó đe dọa gián tiếp nền tảng tài chính của đời sống ngoại ô da trắng.

Sự tập hợp lực lượng có hiệu quả đã dẫn đến sự thành lập của nhiều diễn đàn đàm phán cấp địa phương ở nhiều vùng Nam Phi cuối những năm 1980. Phần lớn cộng đồng da đen là do các hiệp hội dân sự đại diện. Đa số các diễn đàn đàm phán địa phương ban đầu này đơn giản chỉ là những cấu trúc kiểm soát khủng hoảng, tập trung vào việc đưa ra những thỏa thuận quanh vấn đề “nâng cao dịch vụ nếu muốn nâng mức đóng góp”. Do vậy, lợi ích thực sự cho người dân còn rất hạn chế. Tuy thế, những cuộc đàm phán bước đầu đã có vai trò chủ chốt trong việc xây dựng năng lực cho xã hội dân sự, nhằm thu hút nhà nước.

Vào năm 1992, Đảng Dân tộc cấm quyền nỗ lực nhằm thông qua “Luật các biện pháp tạm thời”, dự kiến nếu được ban hành đây sẽ là đạo luật cho phép các diễn đàn đàm phán khu vực đạt tới thỏa thuận có tính ràng buộc pháp lý đối với chính quyền ở khu vực địa phương. Vì lo sợ rằng năng lực kỹ thuật của mình còn non yếu trong nhiều diễn đàn địa phương sẽ đem lại những thỏa thuận bất lợi, nên Liên minh ANC (*the ANC Alliance*) đã từ chối đạo luật này. Sau đó, người ta giao cho Diễn đàn Chính quyền Địa phương Quốc gia (*National Local Government Forum*, viết tắt NLGF) nhiệm vụ đàm phán một khuôn khổ cho đàm phán địa phương. Hiệp hội Dân sự Quốc gia Nam Phi (*the South African National Civic Association*, viết tắt SANCO) đại diện cho các hiệp hội dân sự ở NLGF. Đến năm 1993 NLGF đạt được một thỏa thuận, sau này nó được luật hóa thành “Luật Chuyển đổi Chính quyền Địa phương” (*the “Local Government Transition Act”*, viết tắt LGTA).

Thay vì đặt ra một hệ thống chính quyền địa phương mới cho Nam Phi, LGTA đã phác ra một tiến trình chuyển đổi, bao gồm ba bước chính:

- Bước tiến tạm thời bắt đầu từ khi ban hành LGTA năm 1993 đến khi tổ chức bầu cử địa phương lần đầu tiên. Trong bước này, các diễn đàn đàm phán phải được thành lập để đạt tới thỏa thuận về biên giới (nhất là giới chính quyền hỗn hợp “trắng” và “đen” trước đây), phân bổ quyền lực và thẩm quyền thành phố, và thành phần của cấu trúc “chia sẻ quyền lực” tạm thời.
- Bước tạm thời sẽ bắt đầu từ bầu cử địa phương vào tháng 11/1995, chọn ra đại biểu để đưa vào cấu trúc mà đàm phán địa phương đặt ra. Các cấu trúc tạm thời này sẽ quản lý cho đến kỳ bầu cử tiếp theo, được tổ chức dưới một hệ thống chính quyền địa phương mới đặt dưới Hiến pháp mới.

- Bước cuối của quá trình chuyển giao bắt đầu khi bầu cử địa phương vào tháng 11/2000, song song với chính sách và khung pháp lý mới cho chính quyền địa phương.

Giai đoạn Hai (1993-1994): Đàm phán

LGTA ủng hộ đàm phán địa phương làm phương tiện chủ đạo để tác động thay đổi ở cấp địa phương – thể hiện thái độ dứt bỏ khỏi cấu trúc apartheid phân biệt chủng tộc và đặt bối cảnh cho quản lý chung các thành phố, thị trấn và nông thôn của Nam Phi. Tập hợp lực lượng quần chúng giảm đi, và mục đích của nó thay đổi từ ảnh hưởng đến “một ghế ở bàn đàm phán” sang ủng hộ “các ghế tại bàn đàm phán”. Tiến trình bấp bênh của LGTA vừa dẫn dắt quá trình chuyển đổi cấp địa phương, vừa ảnh hưởng triệt để đến động lực tham gia của xã hội dân sự. Có lẽ thay đổi lớn nhất là sự chuyển giao từ trách nhiệm giải trình trực tiếp của người dân sang hợp kín của đảng chính trị.

Mỗi diễn đàn đàm phán địa phương phải đạt được một thỏa thuận về việc sẽ thành lập loại chính quyền địa phương nào trong khu vực (như hệ thống thành phố hay địa phương), và về các vấn đề như biên giới của chính quyền địa phương mới tại khu vực đó. Các bên “theo luật định” (đại biểu từ các cấu trúc chính quyền địa phương và các đảng chính trị đang tồn tại hiện nay, từng tham gia vào bầu cử địa phương trước đây) và “không theo luật định” (đại biểu cộng đồng và các đảng chính trị chưa từng tham gia vào bầu cử địa phương) sẽ lên danh sách ứng cử viên. Từ danh sách này, chọn ra hội đồng chính trị mới trên cơ sở mỗi bên $\frac{1}{2}$ số ghế để quản lý cho đến khi có thể tổ chức bầu cử chính quyền khu vực.

- Bắt buộc phải thành lập một diễn đàn đàm phán ở từng địa phương, gồm các đại biểu của hai bên luật định và không theo luật định. Mới đầu, những diễn đàn đàm phán này có cấu trúc tự do, kết quả là mỗi diễn đàn tự đặt ra quy định. Bên phía luật định, các ghế được phân bổ xấp xỉ theo tỉ lệ số ghế các đảng chính trị chiếm được từ các kì bầu cử chính quyền địa phương trước đây. Bên phía không theo luật định, vấn đề này còn gây nhiều tranh cãi. Ở nhiều khu vực, các đảng chính trị chưa từng tham gia đàm phán địa phương lại tham gia diễn đàn khu vực và cạnh tranh với các lãnh đạo dân sự để giành quyền đại diện cho cộng đồng thị trấn trong các cuộc đàm phán.
- Một mặt, sắp xếp như vậy làm tăng số lượng phương tiện cho phép xã hội dân sự tham gia vào đàm phán địa phương (qua hiệp hội dân sự hoặc qua đảng chính trị). Tuy nhiên, các liên minh cùng lợi ích thường thống trị các cuộc họp kín của cả hai phía luật định và không theo luật định, kết quả là những nhóm lợi ích nhỏ thường bị gạt ra ngoài lề.

Sự tham gia của các đảng chính trị (khi ANC bắt đầu chuyển từ tư cách phong trào tự do sang đảng chính trị) đã chứng kiến một chuyển biến lớn từ trách nhiệm giải trình

cho các cấu trúc dân sự (như tổ dân phố, phường) và mít tinh quần chúng sang trách nhiệm giải trình trước các cuộc họp của đảng.

LGTA tập trung vào các cuộc đàm phán trong diễn đàn khu vực, theo một chương trình nghị sự hẹp và mang nặng tính kỹ thuật. Sự tham gia được hướng vào những kết quả được chỉ định trong LGTA, bao gồm đạt được thỏa thuận về biên giới khu vực, sự phân bổ quyền lực và chức năng chính quyền, và cách phân chia tài sản và nợ. NGO đóng vai trò càng ngày càng quan trọng trong việc cung cấp năng lực kỹ thuật để hỗ trợ phía không theo luật định trong các cuộc đàm phán như vậy. Trong vài tình huống, sự phối hợp thân cận giữa NGO với các tổ chức dựa vào cộng đồng lớn đã dẫn đến mối quan hệ đôi bên cùng có lợi. Trong một số tình huống khác, sự căng thẳng nổi lên giữa một phía chủ yếu là người da trắng, gồm các kỹ thuật viên và nhà hoạt động của NGO (những người cung cấp những hỗ trợ kỹ thuật cho bên không theo luật định), và phía kia là chủ yếu các đại biểu cộng đồng da đen (những người được hỗ trợ).

Khi đàm phán tiến triển, tác động của chương trình nghị sự càng lúc càng có tính “kỹ thuật” tăng, và động lực chính trị mới của bàn đàm phán song phương khiến các lãnh đạo dân sự rất khó giữ cách huy động lực lượng cộng đồng trước đây. Sự chuyển dịch từ huy động lực lượng quần chúng chống lại nhà nước địa phương sang hình thức lôi kéo tham gia với nhà nước qua đàm phán đòi hỏi phải có những mô hình đại diện, ủy thác và trách nhiệm mới.

Giai đoạn Ba (1994-1995): Hoạch định chung

Giai đoạn hoạch định chung có sự tham gia của những người trước đây chưa được nhận trách nhiệm cho một hệ thống mà họ không tạo ra và cũng có ít khả năng thay đổi. Các vấn đề hiến định chính được giải quyết dứt điểm đã cho phép nhiều vấn đề cá biệt khác nổi lên, mặc dù giai đoạn này đánh dấu sự bắt đầu một thời kỳ tập trung nội bộ, theo đó thay đổi tổ chức được xem là có vai trò thiết yếu trong việc nâng cao chất lượng cung ứng dịch vụ. Các mối quan hệ giữa và trong nội bộ các tổ chức xã hội dân sự tiếp tục thay đổi, và những lợi ích càng ngày càng đa dạng xuất hiện dưới ngọn cờ đối lập đã tạo nên tình thế tiến thoái lưỡng nan cho cả người bên trong lẫn người bên ngoài hệ thống mới.

Các hội đồng lâm thời (hội đồng bổ nhiệm) được thành lập, với các nghị viên mới bổ nhiệm từ phía không theo luật định chiếm ½ số ghế. Những người này chịu trách nhiệm quản lý các tổ chức trong thành phố, được thiết kế để phục vụ cho riêng cư dân da trắng. Đa phần trong số này là những nhà hoạt động cộng đồng với nền tảng là cuộc đấu tranh chống chủ nghĩa apartheid. Khi tham gia vào chính quyền địa phương, họ cũng tham gia vào một lĩnh vực đấu tranh mới.

Song song với điều này, rất nhiều diễn đàn đàm phán được cải tổ thành “Diễn đàn Phát triển Địa phương”. Trong đó, các tổ chức cộng đồng tham gia vào chương trình nghị sự mới về xác định các kế hoạch đầu tư cơ sở hạ tầng, kế hoạch hóa các dự án vốn, vận vận.

Nếu sự chuyển đổi từ “đường phố” sang bàn đàm phán đã khó, thì chuyển từ bàn đàm phán sang phòng họp cũng khó khăn không kém. Trong phòng họp, người ta bàn về ngân sách thành phố, cấu trúc nhân sự và dịch vụ. Những ngày mà tham gia đồng nghĩa với chống đối “hệ thống” chính thống đang trôi qua rất nhanh. Thay vào đó, giờ đây tham gia còn có nghĩa là có chung trách nhiệm với việc cung cấp dịch vụ. Sự chuyển dịch từ đàm phán sang hoạch định chung còn ảnh hưởng đến bản chất của sự tham gia của xã hội dân sự, và thời kì này đã cấu hình lại một số các mối quan hệ sau:

- Nhiều lãnh đạo cộng đồng và nhà hoạt động (trước đây) ngày nay đã tham gia vào chính quyền, và nắm vị trí có thể gây áp lực lên các cử tri trên nhiều vấn đề mà họ góp phần tạo ra, như xâm lấn đất đai, phục hồi văn hóa trả tiền cho dịch vụ, vân vân.
- Nhiều nhà hoạt động da trắng có chuyên môn giờ đây không thực hiện chức năng với vai trò là thành viên của các tổ chức dựa vào cộng đồng và phong trào dân sự nữa. Họ chuyển sang cách tiếp cận “tham vấn” chuyên nghiệp hơn. Sự chuyển đổi vốn tư bản và kinh nghiệm trí tuệ này diễn ra cùng lúc với sự xuất hiện của hàng loạt các nhà tư vấn và nhà cung cấp dịch vụ, những người làm việc tái cấu trúc chính quyền địa phương.
- Các nghị viên địa phương chưa có kinh nghiệm giới thiệu các nguồn lực vào trong cộng đồng vì họ cố đạt được kỳ vọng cao. Nếu không làm được điều này, kỳ bầu cử tiếp theo diễn ra sẽ dẫn đến xung đột lớn giữa nhiều nhóm lợi ích khác nhau, và làm suy giảm lòng tin giữa cử tri với nghị viên.
- Sự khác biệt giữa cấu trúc đảng chính trị và các hiệp hội dân sự và hiệp hội cộng đồng trước đây mờ nhạt vì đứng chung dưới ngọn cờ quốc gia liên minh và phe không theo luật định cùng chống chủ nghĩa apartheid. Giờ đây sự khác biệt đó hiện lên rõ nét. Các nhà hoạt động đã chọn lựa theo quan điểm cá nhân về việc có nên tham gia vào các đảng chính trị, tham gia vào chính quyền hay không, hay tiếp tục hoạt động trong các tổ chức dựa vào cộng đồng. Những người khác tránh né sự lựa chọn đó hoặc được khuyên không nên lựa chọn, vì họ có địa vị cao hoặc kỹ năng chuyên môn. Điều này có nghĩa là có không ít trường hợp một cá nhân vừa đồng thời là nghị viên, vừa giữ chức vụ cao trong đảng chính trị, trong hiệp hội dân sự, và trong phong trào thanh niên hoặc phong trào phụ nữ. Các cuộc gặp gỡ của các diễn đàn phát triển thường bắt đầu bằng việc vui vẻ yêu cầu người tham gia xác định xem họ đang giữ chức vụ nào trong cuộc mít tinh đó. Sự tráo đổi nhanh chóng giữa các vai trò và mối quan hệ thậm chí còn dẫn đến tình huống một nghị viên chịu trách nhiệm tham vấn cho xã hội dân sự về một vấn đề cụ thể, mặt khác chính ông này lại đứng đầu một tổ chức cộng đồng hoặc vận động hành lang đang làm việc với chính vấn đề đó.
- Trong khi liên minh chính quyền chính là Liên minh Công nhân Thành phố Nam Phi (*the South African Municipal Workers Union*, viết tắt SAMWU)

từng dàn xếp với Liên minh ANC trong giai đoạn đàm phán, thì giờ đây căng thẳng giữa hai bên lại nổi lên vì các nghị viên từ phía Liên minh ANC có vai trò là cấp trên. Trong đa số trường hợp, các hội đồng mới phải thừa hưởng lại các tổ chức yếu kém với những khác biệt lớn về điều kiện dịch vụ giữa nhân viên. Trong bối cảnh nguồn kinh phí thành phố có giới hạn, các nghị viên phải đối mặt với những yêu cầu về nâng cao chất lượng dịch vụ ở các khu vực da đen trước đây, và áp lực từ phía công đoàn đòi hỏi phải quy chuẩn hóa các điều kiện dịch vụ, đồng thời tăng lương cho viên chức ở các chính quyền địa phương nơi người da đen sinh sống (*Black Local Authorities*) tới mức ngang với lương của viên chức da trắng. Khi các nghị viên ưu tiên nguồn lực cho một trong hai vấn đề: cung ứng dịch vụ hoặc nhân sự, thì căng thẳng giữa nghị viên mới và các liên đoàn liên minh với họ bắt đầu bùng phát.

- Tư tưởng “cộng đồng” cũng càng ngày càng rắc rối. Trong giai đoạn đàm phán, lợi ích của đa số cư dân địa phương tập trung đến một mức độ đủ để cho phép sử dụng thuật ngữ và khái niệm “cộng đồng” mà tương đối không bị chỉ trích. Ví dụ như mong muốn thay thế các cấu trúc chính trị bất hợp pháp bằng chính quyền địa phương không phân biệt chủng tộc, và mong muốn có biên giới địa phương không phân biệt chủng tộc để đảm bảo mọi người dân có thể tiếp cận nguồn thuế. Đây là những mong muốn mà đa số dân chúng thị trấn thường có. Một khi đã hoàn thành được những mục tiêu chung này thì lợi ích riêng khác nhau của người dân trong cùng khu vực sẽ nổi lên. Các Diễn đàn Phát triển Địa phương thường chia thành nhiều nhóm ngành khác nhau (như nhà ở, điện, nước) nhằm cho phép các hội đồng mới tham vấn “cộng đồng” trên cơ sở từng lĩnh vực chuyên biệt. Các hội đồng mới này không chỉ buộc phải phân biệt các phần của “cộng đồng” để hình thành chính sách về các vấn đề trên từng lĩnh vực, mà họ còn có trách nhiệm làm trung gian giữa các phần khác nhau đó (ví dụ như trung gian giữa các chủ cửa hàng và thương lái, hoặc giữa chủ đất với người lấn chiếm đất).

Giai đoạn Bốn (1995-2000): Chính quyền Địa phương Dân chủ

Chính quyền địa phương dân chủ mới được bầu ra hành động theo định hướng quản lý hợp tác, và khuyến khích sự tham gia của xã hội dân sự. Họ lựa chọn cách tiếp cận hợp tác do họ có cam kết mang tính nguyên tắc với ý tưởng tham vấn cấp cơ sở, cũng như vì các nghị viên đã từng có kinh nghiệm làm công tác vận động. Tuy nhiên, sự phức tạp của quá trình chuyển đổi tổ chức cùng với áp lực phải cung cấp cơ sở hạ tầng và dịch vụ đã làm cho việc tham gia trên thực tế khó khăn hơn trên lý thuyết rất nhiều. Ngoài ra, sự tham gia đã lan tỏa rộng và sâu, nhưng phải trải qua thời gian dài và đã dẫn đến hậu quả không bền vững, hoặc tạo ra cái cớ để các quan chức tránh không đưa ra những quyết định cá biệt khó khăn. Những khó khăn này cộng với những cách biệt ngày càng sâu giữa xã hội dân sự (và trong nội bộ tổ chức dựa vào cộng đồng) với chính quyền và sự tự tin của ANC trong

vai trò là đảng chính trị chính trong hệ thống dân chủ đại diện đã khiến cho mô hình và phương cách tham gia vẫn còn là vấn đề gây tranh cãi, và vấn đề này còn tiếp tục diễn tiến.

Thời kỳ hoạch định chung ở địa phương rất ngắn ngủi đã kết thúc với kỳ bầu cử tạo nên cấu trúc chính quyền dân chủ ở cấp địa phương vào cuối năm 1995, đầu 1996. Trên nền tảng cuộc đấu tranh giành cho người da đen quyền được thừa nhận là công dân có tiếng nói trong việc quản lý khu vực địa phương họ, thì người ta thừa nhận rộng rãi tiền đề: phát triển phải kết hợp được các nhu cầu của cộng đồng – cộng đồng ở đây được xác định là đích của phát triển - và các nhu cầu đó là do chính cộng đồng đề xuất. Với tập quán của phong trào dân chủ quần chúng và rằng tiến trình chuyển dịch địa phương có động lực là sự tham gia của xã hội dân sự, thì sự tham gia nhiệt tình của các cộng đồng mới là không có gì đáng ngạc nhiên, vì tham gia là một phần của quản lý dân chủ ở cấp địa phương.

Mặc dù cam kết này lan tỏa rộng, nhưng các hội đồng thành phố mới nhận thấy rằng việc triển khai cách tiếp cận tham gia là một vấn đề phức tạp. Các khó khăn ở đây bao gồm:

- Nhu cầu dành cho cả nghị viên lẫn tổ chức xã hội dân sự về việc phải điều chỉnh nhằm cùng làm việc với nhau trong cơ cấu nền dân chủ đại diện. Trọng tâm của căng thẳng là do họ không thể tách bạch giữa cam kết của hội đồng địa phương trong việc chia sẻ thông tin và tham vấn với xã hội dân sự, và quá trình hoạch định chung trong đó các nhóm lợi ích có tổ chức có quyền phủ quyết đối với một quyết định phát triển. Đây là vấn đề hai mặt. Một mặt liên quan đến tính hợp pháp và địa vị của các diễn đàn phi chính phủ. Trước kỳ bầu cử chính quyền dân chủ ở cấp địa phương, người ta cho rằng các diễn đàn và Ủy ban phát triển quy mô rộng có quyền hợp pháp để thay mặt cộng đồng đưa ra các quyết định – tương tự với quyền của cấu trúc chính quyền địa phương trước đây. Từ sau kỳ bầu cử, các hội đồng mới đã nỗ lực thể hiện mình là tiếng nói hợp pháp và có địa vị hoạch định của cộng đồng địa phương, họ không muốn bị phớt lờ địa vị đối tác và mất đi thẩm quyền đưa ra quyết định độc lập trên cơ sở thẩm quyền đại diện về quản lý. Mặt thứ hai của vấn đề xuất phát từ sự nhầm lẫn về sự khác nhau giữa tham vấn và đàm phán với “tiến trình dựa vào đồng thuận”, và “đồng thuận” là kết quả mong đợi. Các diễn đàn phát triển địa phương trước đây không phải lúc nào cũng sẵn sàng để cho nghị viên tham vấn – mặc dù trước đây họ từng đứng chung chiến tuyến. Giờ đây các nghị viên nắm quyền ra quyết định, bất kể tham vấn có đạt được đồng thuận hay không. Tương tự như thế, các nghị viên vừa được bầu cũng không sẵn sàng trao quyền phủ quyết cho hàng loạt các nhóm lợi ích hoặc ủng hộ hoặc phản đối một vấn đề địa phương nào đó.
- Nhu cầu cải cách hành chính thành phố (trước đây dưới chế độ apartheid không cho phép tham gia) nhằm cho phép sự tham gia của xã hội dân sự.

Văn hóa và thực tiễn hoạt động của cấp quản lý địa phương đã kìm hãm tiếng nói người dân, từ chối các quyền công dân và mặc kệ những đòi hỏi về chất lượng cung ứng dịch vụ. Mặc dù nhiều hội đồng mới đã thể hiện cam kết chân thành và mạnh mẽ để cùng tham gia vào việc phát triển địa phương, nhưng trên thực tế, người ta không thể một sớm một chiều thay đổi được các cấu trúc, thực tiễn và văn hóa tổ chức.

- Sự phức tạp của việc hòa nhập chương trình chính trị quốc gia của đa số đảng trong một hội đồng địa phương cụ thể, với các nhu cầu và đòi hỏi riêng. Thêm vào đó, chính phủ thay đổi cơ chế ngân sách và đặt ra quy định về tài chính đã càng làm giảm bớt đi nguồn quỹ và phương tiện để tiếp cận quỹ. Muốn tham gia vào môi trường quy định phức tạp và luôn thay đổi này, cần phải có sự tinh tế nhất định. Điều đó khiến cho các lãnh đạo cấp cơ sở càng gặp khó khăn, và nhu cầu tham gia càng nặng nề đối với các nghị viên vốn đã quá tải với công việc hiện tại. Họ càng cần sự hỗ trợ của các chuyên gia kỹ thuật.
- Văn hóa “phủ quyết” trong các tổ chức xã hội dân sự đã phát triển từ mầm mống, trải qua nhiều năm ứng xử tiêu cực. Phần lớn quyền lực xã hội dân sự được xây dựng trên cơ sở là chiến thuật “từ chối”, như tẩy chay, thay vì dựa vào cách tổ chức tích cực. Điều này khiến các nghị viên mới nhậm chức rất khó thuyết phục cộng đồng trả tiền cho dịch vụ, và càng khó cho các lãnh đạo cộng đồng dân sự giữ tính hợp pháp của mình ở bàn đàm phán (qua việc hỗ trợ nghị viên trong việc kêu gọi trả tiền), và với các cử tri, những người mong đợi dịch vụ chất lượng mà không muốn trả tiền.
- Thực tế rằng cấu trúc tổ chức xã hội dân sự đã tan rã trong những năm gần đây. Đây chủ yếu là hiện tượng tạm thời, do nhiều lãnh đạo xã hội dân sự đã tham gia vào chính quyền và các ban ngành chính trị (*parastatal*), và cũng do nhu cầu phải cấu trúc lại các tổ chức xã hội dân sự để tham gia với nhà nước theo một phương thức mới (như là chuyển từ tập hợp lực lượng phản đối nhà nước apartheid sang tham gia vào nhà nước dân chủ). Mặc dù các hình thức tổ chức xã hội dân sự mới phù hợp hơn trong thời đại dân chủ có thể sẽ xuất hiện, nhưng các tổ chức đại diện cho quyền lợi của các khu vực nghèo vẫn còn tương đối yếu. Nghịch cảnh là đa số vận động hành lang do các xã hội dân sự tổ chức thường được lãnh đạo bởi những người bảo thủ và các tổ chức kinh doanh, những người có phong cách và kỹ thuật cũ của phong trào dân chủ quần chúng nhằm phản kháng nhà nước dân chủ mới.
- Sự thiếu kinh nghiệm của các nghị viên mới được bầu trong việc đưa ra và quyết tâm theo đuổi các quyết sách cá biệt. Sự thiếu kinh nghiệm này thường đi kèm hoặc bị ý chí chính trị không rõ ràng làm cho yếu kém hơn nữa. Kết quả là nhiều hội đồng cố che đậy rằng mình đang hoang mang, và/hoặc không muốn đối chấp với cử tri bằng cách đặt ra các quy trình nhằm đạt được đồng thuận bằng mọi giá. Do vậy, họ thường không đi đến một kết

quả nào.

- Sự chuyển dịch từ tổ chức dựa vào vấn đề sang tổ chức dựa vào lợi ích. Trong thời kỳ tập trung lực lượng ban đầu, nhiều nhóm lợi ích được thống nhất vì có chung nhu cầu phản đối chủ nghĩa apartheid. Khi hình thành được chính quyền dân chủ ở cấp địa phương rồi, các lợi ích này bắt đầu trở nên đối đầu, dẫn đến xung đột giữa các tổ chức xã hội dân sự với nhau. Các xung đột đó thường đi cùng với đấu tranh lãnh đạo, và dẫn đến sự hình thành các nhóm lẻ tẻ về những vấn đề nào đó. Điều này đưa đến một tình huống tiến thoái lưỡng nan mới mà các nghị viên phải giải quyết, khi họ cố phân biệt các loại hình tham gia khác nhau cho các khu vực khác nhau, và các cử tri nào có thể ủng hộ mình, hoặc khẳng định nhu cầu hoạt động bằng đồng thuận.

Khi nhìn lại, ta thấy rõ ràng rằng sự xác nhận đồng thời “quyền quản lý” và cam kết phát triển tham gia từ các hội đồng thành phố mới sẽ buộc phải dẫn đến căng thẳng giữa các diễn đàn phát triển và tham vấn với cấu trúc chính quyền hoạch định. Ta cũng thấy rằng những khó khăn mà chính quyền địa phương Nam Phi phải đối mặt là việc phát triển kỹ năng, phương pháp và hệ thống nhằm mở rộng cam kết tham gia từ phía hội đồng tới toàn tổ chức thành phố. Thế nhưng, một số hội đồng địa phương đang xem lại các diễn đàn và thực tiễn tham gia và tham vấn diễn ra trong giai đoạn tiền bầu cử trước đây, và nhiều nơi đang thử nghiệm những hình thức tham gia về ngân sách, kế hoạch hóa và cung ứng dịch vụ. Các hội đồng thành phố đang thử nghiệm hàng loạt cách tiếp cận. Ở một số nơi, các diễn đàn phát triển vẫn còn hoạt động, nhưng chỉ có chức năng chính là diễn đàn tham vấn. Ở các nơi khác, cách tiếp cận “diễn đàn” đã được thay thế bằng những hình thức tham vấn khác từ mức tinh trong khu vực cụ thể hoặc về vấn đề cụ thể, hoặc cách tiếp cận truyền thống qua khảo sát và nhóm tập trung.

Hướng về “giai đoạn cuối”

Kể từ kỳ bầu cử chính quyền địa phương năm 1995-1996, chính phủ đã ban hành quy trình chính sách có tính tham vấn cao nhằm xác định một hệ thống chính quyền địa phương “cuối” cho Nam Phi. Vào tháng 3/1998, Sách trắng về Chính quyền địa phương (*the Local Government White Paper*) được phát hành, tiếp theo là Luật Phân định tỉnh thành (*the Municipal Demarcation Act*) được thông qua cùng năm, Luật Cấu trúc tỉnh thành (*Municipal Structures Act, 1999*), và Sắc lệnh Hệ thống tỉnh thành (*Municipal Systems Bill*) được ban hành ngay trước kỳ họp Quốc hội hiện tại. Những đạo luật này giải quyết một số vấn đề bất bình đẳng có nguyên nhân từ cách tiếp cận đàm phán địa phương tới cấu trúc tỉnh, thành lâm thời, và cho phép tái phân định biên giới tỉnh thành. Vào tháng 11/2000, bầu cử chính quyền địa phương được tổ chức trên cơ sở biên giới tỉnh thành, đặt ra các cấu trúc đúng như trong luật. Kỳ bầu cử này đánh dấu sự bắt đầu của “giai đoạn cuối” theo LGTA.

Sự chuyển đổi cấu trúc của chính quyền địa phương vẫn còn tiếp diễn và khó khăn,

cũng như vai trò của xã hội dân sự tiếp tục phát triển và phân tách. Mặc dù sự phát triển của nó thường bị hiểu sai, và vẫn chỉ được ghi nhận sơ sài, nhưng sáng kiến mới đã được đưa ra nhằm đảm bảo phân tích hiệu quả phương thức của hội đồng xử lý những cách tham gia cùng với xã hội dân sự và phát triển cách tiếp cận tham gia phát triển hợp lý. Ba khu vực quản lý (đại diện bởi chính quyền địa phương có tổ chức, các ban ngành tỉnh thành chịu trách nhiệm quản lý địa phương, và các bộ ngành quốc gia chịu trách nhiệm quản lý và tài chính địa phương) đã đưa ra một “Chương trình Chuyển đổi Chính quyền Địa phương”, với đặc trưng chính là nỗ lực chia sẻ cách học tập ở tỉnh, thành và chia sẻ kinh nghiệm trong giai đoạn chuyển tiếp, thông qua việc thành lập một “Mạng lưới học hỏi”.

Sáng kiến “Mạng lưới học hỏi” này đã cung cấp cơ hội cho các tỉnh, thành được dịp xem lại cách tiếp cận của mình với vấn đề tham gia, và cho họ hi vọng rằng trong thời gian năm năm tới, khi chúng ta nhìn lại quá trình nuôi dưỡng và khích lệ sự tham gia vào phát triển địa phương, sẽ có hàng loạt nghiên cứu tình huống và kinh nghiệm được ghi nhận lại, tạo cơ sở cho phân tích chi tiết và đầy đủ. Chỉ khi những thiết chế quản lý địa phương có trong tay một bản phân tích như vậy, thì mới có thể biến thực tiễn “phát triển loại trừ” thành “phát triển tham gia” trong nền dân chủ non trẻ của Nam Phi.

Vào tháng 11/2000, bầu cử địa phương đã trở thành cột mốc quan trọng, đánh dấu sự tiến triển của nền dân chủ Nam Phi và hệ thống quản lý địa phương của nước này. Lần đầu tiên trong lịch sử, chính quyền địa phương sẽ làm việc theo một bộ các quy chuẩn. Các quy chuẩn này sẽ trao quyền và trách nhiệm cho họ. Chính quyền địa phương được bầu ra giờ đây có một ý nghĩa chính đáng mà trước đây họ chưa từng có. Câu hỏi cần đặt ra sẽ là khi làm việc với xã hội dân sự, liệu những quan chức này có thể cung ứng dịch vụ mà người dân đô thị ở Nam Phi đang rất cần hay không.

Đọc thêm

Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Beresford, Peter and Suzy Croft. 1993. *Citizen Involvement*. London: Macmillan.

Berry, Jeffry, Kent Portney and Ken Thomson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Bhatnagar, Bhuvan and Aubrey C. Williams. 1992. *Participatory Development and the World Bank*. Washington, DC: The World Bank.

Boyte, Harry C. 1989. *Commonwealth: A Return to Citizen Politics*. New York: The Free Press.

Burbridge, John, ed. 1997. *Beyond Prince and Merchant: Citizen Participation and the Rise of Civil Society*. West Hartford: Kumarian Press.

Burton, John W. 1997. *Violence Explained: The Sources of Conflict, Violence and Crime and their Prevention*. Manchester and New York: Manchester University Press.

Carpenter, Susan. 1990. *Solving Community Problems by Consensus*. Washington, DC: Center for Community Problem Solving.

Clarke, Michael and John Stewart. 1997. *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*.

Birmingham: Institute of Local Government Studies, University of Birmingham.

Connor, Desmond M. 1985. *Constructive Citizen Participation: A Resource Book*. Victoria, BC: Development Press.

Crowfoot, James E. and Julia Wondoleck. 1990. *Environmental Disputes: Community Involvement in Conflict Resolution*. Washington, DC: Island Press.

Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Dukes, Franklin. 1998. *Public Dispute Resolution*. Manchester: Manchester University Press.

Epstein, Paul D. 1998. *Using Performance Measurement in Local Government*. New York: National Civic League Press.

Etzioni, Amitai. 1993. *The Spirit of Community*. New York: Crown Books.

Fishkin, James. 1991. *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.

Gombay, Christie. 1999. "Eating and Meeting in Owimo: Market Vendors, City Government, and the World Bank in Kampala, Uganda," in Jonathan Barker, *Street-Level Democracy: Political Settings at the Margins of Global Power*. West Hartford: Kumarian Press.

Gray, Barbara. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass Inc. Publishers.

Hamel, Pierre. 1998. "Urban Politics in the 1990s: The Difficult Renewal of Local Democracy".

International Political Science Review 19 (2): 173-186.

Hermann, Margaret S., ed. 1994. *Resolving Conflict: Strategies for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association.

Keys to Consensus, special edition of the National Civic Review, Volume 77, July-August 1988.

Mansbridge, Jane. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Mathews, David. 1994. *Politics for People; Finding a Responsible Public Voice*. Champagne-Urbana: University of Illinois Press.

Myers, Sondra, ed. 1997. *Democracy is a Discussion: Civic Engagement in Old and New Democracies*.

New London: The Toor Cummings Center for International Studies and the Liberal Arts, Connecticut College.

Norris, Pippa. 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. New York: Oxford University Press.

Ottaway, Marina and Thomas Carothers, eds. 2000. *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Peterson, George E. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning Through Experience* (World Bank Latin American and Caribbean Studies. Viewpoints). Washington, DC: The World Bank.

Potapchuk, William R. and Caroline G. Polk. 1994. *Building the Collaborative Community*. Washington, DC: Program for Community Problem Solving.

Prior, David, John Stewart and Keiron Walsh. 1995. *Citizenship: Rights, Community and Participation*.

London: Pitman Publishing.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Renn, Ortwin, Thomas Webler and Peter Weidemann. 1995. *Fairness and Competence in Citizen Participation*. The Hague: Kluwer Academic Publishers.

Rietbergen-McCracken, Jennifer. 1996. *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and Other Stakeholders*. (World Bank Discussion Paper No. 333). Washington, DC: The World Bank.

Rueschemeyer, Dietrich, Marilyn Rueschmeyer and Bjorn Wittrock, eds. 1998. *Participation and Democracy in East and West*. New York, M.E. Sharpe.

Stewart, John.

1996. *Further Innovation in Democratic Practice*. Occasional Paper No. 3. Birmingham: University of Birmingham

1997. *More Innovation in Democratic Practice*. Occasional Paper No. 9. Birmingham: University of Birmingham.

Susskind, Lawrence and Jeffrey Cruikshank. 1987. *Breaking the Impasse*. New York: Basic Books.

Symonds, Matthew. Survey: *Government and the Internet. The Next Revolution*. June 24, 2000. The Economist.

Tsagarousianou, Rosa, Damian Tambini and Cathy Brian. 1998. *Cyberdemocracy*. London: Routledge.

United Nations Development Programme. 1997. *Participatory Local Governance*. Technical Advisory Paper 1 (Local Initiative Facility for Urban Environment).

United Nations Development Programme. 1997. *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*. Management Development and Governance Division Lessons-Learned Series No. 1.

Walsh, Mary. 1997. *Building Citizen Involvement: Strategies for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association.

World Bank. 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, DC: The World Bank.

Yankelovich, Daniel. 1991. *Coming to Public Judgment*. Syracuse: Syracuse University Press.

6.

**THÚC ĐẨY DÂN CHỦ
Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG
TRONG THẾ KỶ XXI**

*6. Thúc đẩy
Dân chủ ở cấp
Địa phương
Trong thế kỷ XXI*

THÚC ĐẨY DÂN CHỦ Ở CẤP ĐỊA PHƯƠNG TRONG THẾ KỶ XXI

Trong 20 năm qua, đặc biệt là trong thập kỷ qua, một mạng lưới chính sách công toàn cầu đã phát triển nhanh chóng để thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương trên toàn thế giới. Giữa những năm 1974 đến 1999, hơn 40 quốc gia đã trải qua quá trình chuyển đổi từ một số hình thức cai trị độc tài sang hệ thống dân chủ. Các mạng lưới thúc đẩy chính sách dân chủ đáp ứng và giúp định hình làn sóng thay đổi chưa từng thấy này.

Một trong những bài học rút ra từ lĩnh vực thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương là các đối tượng tham gia địa phương cần phải được quan tâm nhiều hơn và có hệ thống hơn trong mạng lưới chính sách công toàn cầu nếu muốn hỗ trợ bên ngoài cho việc thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương thành công. Một mối quan hệ hợp tác công bằng và đóng giữa các đối tượng địa phương và quốc tế trong mạng lưới này là cần thiết. Chương này cung cấp tổng quan về những nỗ lực đẩy mạnh dân chủ ở cấp địa phương, tập trung vào mạng lưới, phương pháp và bài học kinh nghiệm.

6.1. Tổng quan về mạng lưới thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương

▪ *Một thách thức quan trọng đối với những người thúc đẩy dân chủ là sự cần thiết phải phối hợp với một lượng lớn các tổ chức đang làm việc trong lĩnh vực này.*

Mạng lưới các đối tượng tham gia huy động hỗ trợ thúc đẩy dân chủ bao gồm các chính phủ của các quốc gia lớn và cơ quan viện trợ của họ, các tổ chức quốc tế, các tổ chức tài chính quốc tế, các nhà tài trợ địa phương, các tổ chức phi chính phủ với các chương trình toàn cầu, tổ chức phi chính phủ khu vực và quốc gia cụ thể, và tổ chức từ thiện.

Là một mạng lưới chính sách công toàn thế giới, các tổ chức thúc đẩy dân chủ trong khu vực quốc tế có lẽ là đối tượng can thiệp nhiều nhất nếu nói đến yếu tố chủ quyền lãnh thổ nội bộ. Việc xây dựng một trật tự chính trị trong nước, tính hợp pháp của một chế độ, các phương thức chọn nhà lãnh đạo và sự cân bằng tương đối quyền lực giữa các lực lượng xã hội trong nước có lẽ là khía cạnh bất khả xâm phạm nhất về mặt chủ quyền. Tuy nhiên, áp lực dân chủ hóa cũng phát sinh từ bên trong do các nhóm tạo áp lực các chế độ đương nhiệm nhằm tự do hóa chính trị. Liên minh đã được hình thành giữa các tổ chức chính trị quốc tế, khu vực và trong nước nhằm hợp tác vì lợi ích chung. Thường thì những mối quan hệ này được tài trợ từ bên ngoài bởi các nguồn từ công chúng (ví dụ, các quốc gia tài trợ – donor state) và khu vực tư nhân (tổ chức từ thiện) nhằm vận

động dân chủ trong nước và hỗ trợ cho một xã hội mở (*open society*).

Mạng lưới thúc đẩy dân chủ bao gồm cả chiều dọc lẫn chiều ngang. Chiều ngang bao gồm sự hợp tác và học tập giữa các tổ chức khác nhau ở cùng một cấp độ - hợp tác ví dụ như giữa OSCE và EU trong trường hợp ở Bosnia. Chiều dọc cũng rất rõ ràng, bao gồm các tổ chức cấp quốc tế như Ủy ban hỗ trợ bầu cử (UNED) của Liên hợp quốc, hỗ trợ một Ủy ban bầu cử độc lập tổ chức và thực hiện các cuộc bầu cử. Quá trình quản trị bao gồm các mối liên hệ giữa các bên ở cùng một cấp và sự hợp tác giữa các cấp. Các tổ chức này thường hợp tác trên cơ sở lợi thế so sánh như tài nguyên đa dạng (như vốn hiểu biết và vốn tài trợ) và cách giải quyết vấn đề mà tổ chức khác không thể tự giải quyết (như tiến hành giám sát bầu cử). Và họ tạo cho nhau tính chính đáng thông qua củng cố cho mục đích và hiệu quả các hoạt động.

6.1.1. Mục đích

Kết thúc Chiến tranh lạnh, những thách thức về ý thức hệ với nền dân chủ đa đảng phai nhạt dần. Quá trình chuyển đổi sang dân chủ trong khối Xô Viết cũ (đặc biệt ở Đông Âu và Nga), ở châu Phi và Đông Nam Á đã có những thay đổi đáng kể về bối cảnh và tạo ra không gian chính trị toàn cầu cho sự xuất hiện của một loạt các tổ chức tham gia vào thúc đẩy quản trị dân chủ. Ngày nay, tất cả 117 quốc gia có thể được coi là đã có dân chủ (quốc gia có bầu cử thường xuyên và nhân quyền được ghi nhận) theo tổ chức Nhà tự do (*Freedom House*) có trụ sở ở New York tuyên bố, với tổng dân số là 2,35 tỷ người.

Đồng thời, sự khác biệt giữa các nền dân chủ chính thức và thực tế về những hoạt động phi dân chủ chỉ ra rằng có những khác biệt giữa sự chuyển đổi (giữa các loại chế độ) và việc làm sâu sắc và nâng cao chất lượng của dân chủ về mặt lựa chọn và tham gia có ý nghĩa của công chúng. Hơn nữa, ở nhiều quốc gia có những khó khăn nghiêm trọng trong giai đoạn chuyển tiếp – như thiếu tin tưởng giữa các tổ chức trong nước về bản chất tự do và công bằng của bầu cử - đã thúc đẩy sự gia tăng nhanh chóng các cuộc bầu cử bên ngoài nhằm giám sát “ngành” (*industry*). Mạng lưới chính sách công toàn cầu có nguồn gốc từ cả “cung” và “cầu” xuất hiện từ áp lực dân chủ. Sự cung cấp hỗ trợ xuất phát từ việc theo đuổi của cộng đồng quốc tế về dân chủ hóa như một con đường dài hạn để phát triển và ổn định toàn cầu. Nhu cầu trợ giúp từ bên ngoài của các nhóm xã hội dân sự trong các quốc gia đang trải qua quá trình chuyển đổi hỗn loạn sang quy tắc đa đảng. Trợ giúp từ bên ngoài có thể giúp họ có thêm nguồn lực và giảm thiểu rủi ro trong việc phản đối chế độ đương nhiệm.

6.1.2 Nhiệm vụ

Các nhiệm vụ khác nhau được thực hiện bởi mạng lưới có thể được tóm tắt lại, bao gồm vận động, tài trợ hoặc cung cấp nguồn lực từ bên ngoài, giáo dục và đào tạo, tư vấn và chia sẻ thông tin và giám sát.

Vận động

- *Thúc đẩy tiêu chuẩn toàn cầu mới (promotion of new global norms).* Mạng lưới đôi khi tham gia vào việc tạo ra các chuẩn mực mới trên trường quốc tế, cụ thể như trong các tổ chức khu vực như OAS, OSCE và OAU, cũng như định mức “luật mềm” (soft law) như trong bản tuyên bố chính của cựu Tổng thư ký Liên hợp quốc Boutros-Ghali trong Chương trình nghị sự cho dân chủ hóa năm 1996. Tài trợ đã được cung cấp trực tiếp cho các tổ chức phi chính phủ quốc tế nhằm tạo ra và duy trì mạng lưới và cũng cung cấp trực tiếp cho các tổ chức xã hội dân sự trong nước, bao gồm bồi dưỡng năng lực, đào tạo, truyền thông, công đoàn lao động và trong một số trường hợp có cả các tổ chức chính trị.
- *Hỗ trợ các trường hợp cụ thể. Mạng lưới đã tham gia vào những nỗ lực thúc đẩy dân chủ hóa ở một số trường hợp.* Có lẽ ví dụ tốt nhất là về nỗ lực phối hợp của mạng lưới nhằm vận động dân chủ ở Miến Điện; một khía cạnh thú vị khác của trường hợp này việc sử dụng Internet rộng rãi và duy trì mạng lưới. Có vô số các trường hợp mà mạng lưới đã thúc đẩy hoặc hỗ trợ vận động dân chủ trong nước, chẳng hạn như người đoạt giải Nobel hòa bình – bà Aung San Suu Kyi.

Tài trợ

- *Hỗ trợ tài chính cho các tổ chức phi chính phủ (providing financial support for NGOs).* Một trong những nhiệm vụ quan trọng nhất của mạng lưới là sự hỗ trợ nguồn tài chính cho các tổ chức địa phương như tổ chức phi chính phủ thúc đẩy dân chủ ở các quốc gia trong giai đoạn chuyển tiếp. Các tổ chức mang nhiệm vụ này bao gồm các quốc gia tài trợ, các cơ quan viện trợ đa phương, các tổ chức quốc tế và các tổ chức ừ thiện. Các tài trợ trực tiếp từ bên ngoài của các tổ chức phi chính phủ đối lập sẽ quan tâm tới vấn đề công bằng (*equity*), sự xâm nhập vào vấn đề nội bộ, tính bền vững theo thời gian, tính minh bạch và hợp pháp của các tổ chức địa phương khi họ nhận được hỗ trợ tài chính từ bên ngoài.

Giáo dục và đào tạo

- *Nâng cao năng lực (capacity building).* Các yếu tố của mạng lưới như các tổ chức liên kết các bên ở Mỹ, Viện Dân chủ Quốc gia về các Vấn đề Quốc tế (*National Democratic Institute for International Affairs – NDI*) và Viện Cộng hòa Quốc tế về các Vấn đề Quốc tế (*International Republican Institute for International Affairs – IRI*) nhiều lần được tham gia trực tiếp vào đào tạo cán bộ chính trị và các ứng cử viên ở các quốc gia trong giai đoạn chuyển tiếp. Tương tự, đào tạo đã được đưa ra cho các chức năng như quản trị bầu cử và giải quyết tranh chấp liên quan tới bầu cử.

- *Giáo dục công chúng (civic education)*. Các tổ chức phi chính phủ quốc tế đã được tham gia rộng rãi trong việc gắn kết các chiến dịch ở các xã hội chuyển tiếp, từ cuộc vận động “ra khỏi cuộc bầu cử” tới chiến dịch “luật đường phố” (ứng dụng thực tế về quyền con người), để nhận thức về về khái niệm hiến định và ý nghĩa, mục đích của dân chủ.
- *Đào tạo cải cách chính phủ hoặc hoạt động cải thiện (training for government reform or improved practices)*. Mạng lưới đã thúc đẩy dân chủ thông qua chương trình đào tạo nhằm vào việc cải thiện tính minh bạch và trách nhiệm giải trình, và thông qua các khía cạnh hiệu quả hơn về quản trị như nguyên tắc và hướng dẫn nghị viện (*parliamentary rules and guidelines*). Ví dụ như tổ chức phi chính phủ quốc tế Các Nghị sỹ về Hành động Toàn cầu (*Parliamentarians for Global Action*), đã tạo cơ hội cho việc đào tạo các nhà lập pháp trong tiến trình soạn thảo luật.

Tư vấn và chia sẻ thông tin

- *Thực hành tốt nhất (best practices), thông tin so sánh (comparative information) và tư vấn cụ thể (specific consulting)*. Do tính chất kỹ thuật cao của dân chủ như thiết kế Hiến pháp và lựa chọn hệ thống bầu cử và quản lý hành chính, chức năng quan trọng của mạng lưới xây dựng dân chủ là cung cấp thông tin và tư vấn cụ thể các vấn đề rắc rối. Ví dụ như năm 1995, Cơ quan Hỗ trợ Bầu cử của Liên hợp quốc (*Electoral Assistance Division*) đã tài trợ cho Ủy ban Kiểm tra Hiến pháp của Fiji (*Fiji Constitutional Review Commission*) để tổ chức các cuộc họp khắp thế giới với các học giả, tổ chức phi chính phủ và quan chức nhà nước về thực tiễn tốt nhất cho thiết kế Hiến pháp trong xã hội đa sắc tộc.

Quản lý và giám sát bầu cử (Election Administration and Monitoring)

- *Giám sát bầu cử (election monitoring)*. Chức năng quan trọng nhất của mạng lưới chính là giám sát các cuộc bầu cử chuyển tiếp. Giám sát liên quan tới mọi thứ, từ lựa chọn người giám sát quốc tế ở gian bỏ phiếu tới đánh giá tầm phủ sóng của truyền thông, đánh giá kết quả bỏ phiếu, theo dõi ý kiến công chúng và thực hiện bỏ phiếu song song độc lập của các cơ quan. Giám sát các cuộc bầu cử là một phương thức chung đã có từ thời sau chiến tranh, được phát tán rộng rãi lần đầu tiên tại Namibia năm 1989 và được chú ý từ đó.
- *Quản lý bầu cử (election administration)*. Ở một số thời điểm, dù hiếm khi, các mạng lưới quốc tế được triệu tập để quản lý một cuộc bầu cử dưới ranh giới chủ quyền của một quốc gia. Ví dụ gần đây nhất là cuộc trưng cầu dân ý của Liên hợp quốc ở Đông Timor; các ví dụ trước đó bao gồm các cuộc bầu cử do OSCE quản lý ở Bosnia và sự quản lý của UNTAC trong cuộc bầu cử năm 1993 ở Campuchia.

Các kết quả ban đầu về hoạt động của mạng lưới thúc đẩy dân chủ rất khó đo lường. Thành công trong việc tạo ra và củng cố nền dân chủ có thể được xác định theo nhiều hướng; các tổ chức khác nhau có thể sử dụng những tiêu chí khác nhau để đánh giá xem liệu một nền dân chủ có được nâng cao hay không; và đánh giá một chương trình giáo dục đào tạo liên quan tới giám sát lâu dài các cá nhân và thái độ kèm với hành vi của họ. Thành công có thể được nhìn nhận như một cuộc bầu cử tự do và công bằng, không có bạo lực, hoặc cũng có thể là thực tế về một chương trình đào tạo được thực hiện, nhưng tác động thực tế lên nền chính trị lại khó có thể biết được. Tóm lại, có những biện pháp nỗ lực và chương trình ngắn hạn thành công, nhưng đánh giá nền dân chủ có thực sự bắt rễ vào trong xã hội về mặt lâu dài hay không sẽ đòi hỏi các phương tiện đánh giá khác.

Ít nhất một trong những bài học kinh nghiệm rút ra được là bầu cử cấp quốc gia là tốt, nhưng một hoặc thậm chí hai cuộc bầu cử vẫn chưa thể làm nên nền dân chủ. Mạng lưới thúc đẩy dân chủ từ lâu được coi là thiếu cần trong việc theo đuổi các cuộc bầu cử trong những trường hợp điều kiện dân chủ được tin là không tồn tại. Sự nhấn mạnh vào quá trình quản lý bầu cử quốc gia kém không giúp hình thành được dân chủ thường bị nêu ra bởi các nhà phê bình, bị coi như một sai lầm trong thúc đẩy dân chủ. Tất nhiên tổ chức một cuộc bầu cử quốc gia để thiết lập tính hợp pháp của chính phủ dân chủ là quan trọng và cần thiết. Nhưng dân chủ liên quan tới nhiều vấn đề hơn chỉ các cuộc bầu cử, nó đòi hỏi sự tiếp cận từ dưới lên thường bị các quốc gia đang chuyển đổi bỏ qua.

Cách tiếp cận dân chủ từ trên xuống là không đủ và thực sự không hiệu quả cho việc thúc đẩy dân chủ; phương pháp tiếp cận từ dưới lên không chỉ là sự bổ sung, nhưng trong thời gian dài lại quan trọng đối với sự thành công của việc thúc đẩy dân chủ. Nhiều người đưa trường hợp ở Bosnia ra làm ví dụ về một cộng đồng quốc tế đã dành nguồn lực đáng kể để tổ chức hai cuộc bầu cử sau chiến tranh, với kết quả bầu cử được mô tả như không có gì khác hơn là một cuộc điều tra dân số (*ethnic census*). Đồng thời, nỗ lực thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương ít nhất cũng thành công trong khuyến khích sự điều tiết đa sắc tộc trong một tình huống khó khăn sau chiến tranh như ở Bosnia.

6.2. Những trọng tâm mới về dân chủ ở cấp địa phương (*New emphases on local democracy*)

■ Các tổ chức thúc đẩy dân chủ đang nhấn mạnh vào việc hỗ trợ dân chủ ở cấp địa phương để đưa ra trợ giúp dài hạn cho những nền dân chủ còn non trẻ.

Càng ngày mạng lưới thúc đẩy dân chủ quốc tế ngày càng tăng, do vậy các mối quan tâm được chuyển sang phân cấp và dân chủ hóa chính quyền địa phương như một sự bổ sung thêm vào công việc thúc đẩy dân chủ cấp quốc gia đang diễn ra. Các tổ chức quốc tế, cơ quan viện trợ song phương, các thể chế tài chính quốc tế và các tổ chức phi chính phủ xây dựng dân chủ đang đặt trọng tâm lớn vào thúc đẩy quản trị địa phương

dân chủ. Sự nhấn mạnh mới là kết quả trực tiếp của sự bất cập do tập trung quá nhiều vào quản trị cấp quốc gia và sự đánh giá cao vai trò tiềm năng của dân chủ ở cấp địa phương trong việc cải thiện các ảnh hưởng từ toàn cầu hóa. Nhấn mạnh quản trị địa phương, những tổ chức này cũng xây dựng mạng lưới chính sách công toàn cầu có thể dựa vào các hoạt động của tổ chức địa phương làm việc gắn gũi với lợi ích trước mắt và nhu cầu của người dân.

Một khía cạnh thú vị của mạng lưới dân chủ ở cấp địa phương đang nổi lên là sự phát triển các mối liên kết và hợp tác giữa các quan chức chính quyền địa phương và các nhà quản lý hành chính quốc tế. Các hiệp hội thành phố là những đối tượng tham gia quan trọng trong việc vận động địa phương tự trị và liên kết quốc tế cũng rất quan trọng trong việc tranh luận về chuyển giao quyền lực. Ở cấp quốc tế, IULA, thành lập vào năm 1913 với một ban thư ký ở Hague, là một cơ quan phối hợp có sức ảnh hưởng. Nhiệm vụ của cơ quan này là đại diện cho sự quan tâm về chính quyền địa phương của các tổ chức quốc tế như Liên hợp quốc, thúc đẩy các tiêu chuẩn toàn cầu về dân chủ cấp địa phương, nâng cao sự tham gia của nữ giới và trao đổi thông tin, bài học vì mục đích giáo dục đào tạo.

Mạng lưới để thúc đẩy tự trị địa phương là một tiểu mạng lưới nhỏ của một tập hợp nỗ lực thúc đẩy dân chủ trên toàn thế giới. Các tổ chức quốc tế, cụ thể như Chương trình Quản lý và Quản trị của UNDP (*UNDP Management and Governance Programme*) đã có những nỗ lực đáng kể trên thế giới về thúc đẩy phân quyền và dân chủ ở cấp địa phương như một chìa khóa dẫn tới quản trị tốt, phát triển kinh tế và cải thiện chất lượng cuộc sống thông qua những đề mục “phát triển con người bền vững”. Đặc biệt, chương trình Sáng kiến Hỗ trợ Địa phương cho Môi trường Đô thị (*Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE) Programme*) đã nhấn mạnh cụ thể vào hoạch định chính sách trong phát triển; cơ sở nguồn “MagNet” (www.magnet.undp.org) cung cấp thông tin về thực tiễn dân chủ ở cấp địa phương thông qua Internet. Tương tự, Ủy ban Định cư con người (*Commission on Human Settlements*) được tài trợ bởi Liên hợp quốc từ lâu đã đóng vai trò quan trọng trong thiết lập chương trình nghị sự về những ưu tiên của chính quyền địa phương.

Những nỗ lực của các tổ chức khu vực trong thúc đẩy quản trị địa phương cũng rất đáng kể. Cả văn phòng của OSCE về Cơ chế Dân chủ và Quyền Con người (*Democratic Institutions and Human Rights*) và Đơn vị Xúc tiến Dân chủ (*Unit for the Promotion of Democracy*) của OAS đều có những chương trình đặc biệt về thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương. Các cơ quan viện trợ song phương cũng đóng vai trò quan trọng; ví dụ như Bộ Ngoại giao Na Uy đã hỗ trợ tài chính hơn 3,5 tỷ USD vào kế hoạch cải cách quản trị địa phương và thành phố ở Nam Phi. USAID đã làm việc tích cực trong thúc đẩy quản trị địa phương ở những quốc gia mới độc lập của Liên Xô cũ.

Các tổ chức phi chính phủ về thúc đẩy dân chủ với phạm vi toàn cầu như Quỹ Quốc tế về Hệ thống Bầu cử (*International Foundation for Election Systems – IFES*), các

tổ chức thuộc các đảng chính trị ở Mỹ như NDI và IRI, Stifungen của Đức, đã cống hiến các nguồn lực đáng kể và hỗ trợ phát triển tổ chức chính trị địa phương, đào tạo các cơ quan quản lý bầu cử địa phương, và chương trình về quản lý hành chính công nhân mạnh vào các chương trình hoạch định chính sách dân chủ. Các trường đại học cũng tham gia vào các khóa đào tạo như vậy; nổi tiếng có Viện Nghiên cứu Chính quyền Địa phương (*Institute of Local Government Studies*) của Đại học Birmingham (Anh) chuyên nghiên cứu và đánh giá về quản trị địa phương ở Nga và vùng Baltic. Ví dụ khác về các tổ chức thuộc các trường đại học là Dự án Siêu thành phố (*the Mega-cities Project of the City*) của Đại học Thành phố New York, Dự án bao gồm nhiều chương trình hầu như ở mỗi một thành phố của 22 thành phố trên thế giới có dân cư sinh sống trên 10 triệu người. Tương tự, các trung tâm thuộc trường đại học cũng chuyển sự quan tâm sang sự quan trọng của phân quyền và cải thiện quản trị địa phương trong tăng trưởng, phát triển và quản lý xung đột ở các xã hội bị chia cắt.

6.2.1. Phương pháp

Các tổ chức bên ngoài sử dụng nhiều phương pháp để thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương. UNDP đã được tham gia vào việc thiết lập các mạng lưới giữa quan chức công, chính quyền địa phương và quản lý hành chính, và các doanh nghiệp tư nhân để triển khai các dự án phát triển sự tham gia ở cấp địa phương. Ngoại giao hội nghị (*conference diplomacy*) cũng là một tính năng của mạng lưới này trong việc thiết lập chương trình nghị sự thúc đẩy quản trị địa phương tự quản để đáp ứng được những thách thức của đô thị hóa và toàn cầu hóa, cụ thể như hội nghị Habitat I và II tài trợ bởi Liên Hợp quốc về vấn đề ổn định cho dân cư và Chương trình nghị sự 2000.

Các tổ chức phi chính phủ đóng vai trò quan trọng trong mạng lưới, và một lần nữa khu vực trong giai đoạn phục hồi sau chiến tranh trở thành các ví dụ về tầm quan trọng của các tổ chức này kết hợp với các tổ chức quốc tế và khu vực. Các chuyên gia quản lý xung đột ngày càng quan tâm tới nâng cao năng lực xây dựng sự đồng thuận của địa phương bao gồm các kỹ năng như đàm phán, hòa giải, và năng lực xây dựng liên minh giải quyết vấn đề. Điều này đặc biệt đúng trong xã hội trong giai đoạn hậu xung đột.

6.2.2. Bài học kinh nghiệm

Có một số bài học kinh nghiệm rút ra từ những nỗ lực thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương thông qua thực hiện dân chủ sáng tạo:

- Không nên mong đợi quá nhiều từ việc hợp tác cùng giải quyết vấn đề. Quy trình hợp tác giải quyết vấn đề không giúp xóa bỏ được vấn đề. Điều này rất đúng trong những xã hội trong thời kỳ hậu chiến tranh, nhưng thực hiện sự tham gia cũng có những giới hạn riêng ở khu đô thị trong các nước đã phát triển, các thành phố ngày càng bị tách biệt bởi sự khác biệt dân tộc. Ở hầu hết các trường hợp, mọi người sẽ không từ bỏ lợi ích từ lâu của họ về

nguyên tắc, tín ngưỡng, lãnh thổ, tài sản, quyền được họp và phát biểu, hoặc nhu cầu vật chất như nhà cửa, nước sạch, hay vệ sinh, chỉ để tìm kiếm cách giải quyết vấn đề về sinh hoạt. Phương pháp tiếp cận theo hướng đồng thuận có nhiều lợi thế riêng biệt; một cách tiếp cận theo từng lớp cho phép các tổ chức phi chính phủ địa phương phát triển bền vững hơn; và sự tương tác khi hợp tác giữa các đối tượng cấp quốc tế và địa phương có thể được củng cố bằng cách trao cho nhau thẩm quyền công việc của mình. Có nghĩa là, các tổ chức phi chính phủ thúc đẩy dân chủ ở cấp thế giới sẽ thấy sự xâm nhập là hợp pháp nếu họ có thể cho thấy có một nhu cầu của địa phương về cải cách dân chủ. Tương tự như thế, những đối tượng địa phương có thể làm tốt hơn các phong trào trên toàn thế giới bằng cách hợp pháp hóa nhiệm vụ và hoạt động của họ.

- Nhiều bài học đã được rút ra và những nghiên cứu từ đó cần phải áp dụng vào thực tiễn.

Trong một thời gian ngắn, việc thúc đẩy dân chủ trở thành một hoạt động chủ yếu của quốc tế thì sẽ luôn có những bài học đáng lưu ý về cách tăng cường bầu cử tham gia và bầu cử trực tiếp. Ví dụ như hệ thống bầu cử cần được xem xét kỹ lưỡng; cạnh tranh đa đảng có thể gây chia rẽ các nhóm trong xã hội.

- Phối hợp trong mạng lưới rất quan trọng. Khi không có tổ chức nào có thể bắt đầu một nhiệm vụ lớn như hoạt động giám sát bầu cử hay khi cơ sở sự tham gia đòi hỏi phải đánh giá sâu sắc tình hình ở địa phương thì sự phối hợp giữa các tổ chức trong mạng lưới là thiết yếu. Các tổ chức quốc tế đã chứng minh vai trò của mình trong việc phối hợp này. Họ có “khả năng tập hợp” (*convening power*) (khả năng thu hút các tổ chức có liên quan ngồi vào đối thoại) và họ thường được coi là đối tượng trung lập, không thiên vị.
- Tính bền vững của các tổ chức địa phương là một lưu ý quan trọng, và càng nhiều sự quan tâm thì các tổ chức phi chính phủ càng có thể tự duy trì tốt hơn.

Ở một số trường hợp như Mozambique, một nhiệm vụ hỗ trợ bầu cử quan trọng đã giúp đỡ cho cuộc bầu cử đầu tiên năm 1994. Hơn 80 triệu USD đã được chi để hỗ trợ, phần lớn dành cho mục đích củng cố năng lực địa phương trong việc thúc đẩy nền dân chủ ở đất nước còn đang giai đoạn suy yếu sau chiến tranh. Tuy nhiên ở các cuộc bầu cử địa phương năm 1998, hỗ trợ tài chính của cộng đồng quốc tế đã bị giới hạn nhiều hơn, và sự vắng mặt của việc tham gia đầy đủ từ bên ngoài đã trở thành một lý do cho việc thất bại của các cuộc bầu cử trong thành phố (xem mục 4.3). Ở các cuộc bầu cử quốc gia năm 1999, các nhà tài trợ cắt giảm hỗ trợ và bắt đầu xuất hiện những câu hỏi về sự bền vững trong thúc đẩy dân chủ ở Mozambique của các tổ chức phi chính phủ. Thúc đẩy dân chủ là một dự án dài hạn, và sự cam kết của các nhà tài trợ để duy trì các tổ chức địa phương là thách thức trong những năm tới.

6.2.3. Viễn cảnh

Một bước quan trọng để phát triển mạng lưới hơn nữa là thúc đẩy các tiêu chuẩn quốc tế về dân chủ ở cấp địa phương. Nên lưu ý rằng ngay cả những quốc gia có sự cạnh tranh dân chủ ở cấp quốc gia còn bị hạn chế như Trung Quốc hay Iran gần đây cũng có những trường hợp về nền dân chủ ở cấp địa phương mạnh mẽ. Bởi vì có ít rào cản ý thức hệ về việc công nhận tầm quan trọng của tự quản địa phương và các nguyên lý cơ bản của dân chủ ở cấp địa phương. Hơn nữa, cũng đã có sự gia tăng mạnh các lý do cho việc tăng cường dân chủ ở cấp địa phương được công nhận bởi cộng đồng quốc tế. Sự thông qua dự thảo Hiến chương Thế giới về Tự quản địa phương (*World Charter on Local Self-Government*) bởi Đại Hội đồng Liên Hợp quốc có thể kích thích phát triển mạng lưới xa hơn. Tiêu chí mới có thể làm rõ quyền dân chủ và kích thích thay đổi thể chế ở các quốc gia trên thế giới.

Các con đường khác giúp phát triển hiệu quả mạng lưới này bao gồm việc chia sẻ thêm thông tin và kinh nghiệm về các lựa chọn cách để tăng cường sự tham gia ở cấp địa phương và được công nhận hơn về cách xử lý khó khăn khi áp dụng sự tham gia. Nếu hợp tác hoạch định chính sách là một dấu hiệu của sự thúc đẩy dân chủ trong tương lai và xuất hiện trong trường trình nghị sự của các thành viên trong mạng lưới, sẽ có nhiều yêu cầu về hiểu biết các trường hợp dân chủ tham gia có khả năng diễn ra, được mong muốn và thích hợp. Tầm quan trọng của kỹ năng truyền đạt và học tập qua kinh nghiệm – ví dụ như về các vấn đề quản trị khó khăn trong thành phố có lượng cộng đồng người di trú đáng kể - là một thách thức quan trọng cho mạng lưới này ở những năm tới.

Thúc đẩy dân chủ sẽ đòi hỏi chú trọng hơn nữa về quản trị địa phương như một lực lượng của sự thay đổi cho hàng tỷ người dân thành thị đang bị ảnh hưởng bởi các yếu tố bên ngoài quốc gia hoặc khu vực. Trong thế kỷ XXI, tốc độ đô thị hóa sẽ tiếp tục tăng cao ở các quốc gia đang phát triển, với sự ra đời của hàng chục thành phố lớn ở châu Á và châu Phi. Quản trị hiệu quả các thành phố mới và cũ trong thế giới đô thị hóa là rất quan trọng cho dự án thúc đẩy quyền con người, an ninh quốc tế và phát triển bền vững. Đổi mới trong nền dân chủ đô thị là thách thức của toàn cầu. Nó đòi hỏi sự phát triển xa hơn của mạng lưới chính sách công quốc tế về thúc đẩy dân chủ ở cấp địa phương, trên hết sẽ đòi hỏi sự dung hợp có tính hệ thống hơn đối với các tổ chức phi chính phủ địa phương và quan chức dân cử địa phương trong hệ thống quản trị đa lớp.

Đọc thêm

Bhatnagar, Bhuvan and Aubrey C. Williams. 1992. *Participatory Development and the World Bank*. Washington, DC: The World Bank.

Boutros-Ghali, Boutros. 1996. *An Agenda for Democratization*. New York: United Nations.

Carnegie Commission on Preventing Deadly Violence. 1997. *Preventing Deadly Violence: Final Report*. Washington, DC: The Carnegie Commission.

Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Demichelis, Julia. 1998. *NGOs and Peacebuilding in Bosnia's Ethnically Divided Cities. Special Report*. Washington, DC: United States Institute of Peace.

Diamond, Larry. 1996. *Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*. Washington, DC: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.

Freedom House. 1999. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*.

New York: Freedom House.

International City/County Management Association. *Local Government in Transition Countries: A Perspective for the Year 2000*. Washington, DC: International City/County Management Association.

Kumar, Krishna, ed. 1997. *Rebuilding Societies After Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.

Kumar, Krishna, ed. 1998. *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*. Boulder: Lynne Rienner.

Kumar, Krishna and Marina Ottaway. 1997. *From Bullets to Ballots: Electoral Assistance to Post-conflict Societies*. Washington, DC: US Agency for International Development, Center for Development Information and Evaluation.

Lederach, John Paul. 1997. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: United States Institute of Peace.

McCoy, Jennifer, Larry Garber and Robert A. Pastor. 1991. "Making Peace by Observing and Mediating Elections". *Journal of Democracy*, 2 (4). Pp. 102-114.

Quigley, Kevin F. 1997. *For Democracy's Sake: Foundations and Democracy Assistance in Central Europe*.

Washington, DC: The Woodrow Wilson Center Press.

Rietbergen-McCracken, Jennifer. 1996. *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and Other Stakeholders*. (World Bank Discussion Paper No. 333). Washington, DC: The World Bank.

World Bank. 1994. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, DC: The World Bank.

World Bank. 1992. *Governance and Development*. Washington, DC: The World Bank.

Thuật ngữ

Accountability (*Trách nhiệm giải trình*). Cách mà người dân đánh giá các quan chức hay người có trách nhiệm được bầu cử hay được đề bạt. Trách nhiệm giải trình liên quan đến việc các quan chức thực hiện theo lời nói của mình, quản lý và sử dụng thích hợp các khoản vốn và niềm tin của công chúng và không được hành động mà không có sự giám sát của người dân.

Apathy (*Sự thờ ơ*). Khi mà người dân không/ ít quan tâm đến các vấn đề chính trị. Sự thờ ơ thường xảy ra khi mà người dân cho rằng những nguyện vọng của họ không được để ý đến hay quan điểm của họ không được xem xét. Hoặc do họ tin rằng những vấn đề này sẽ không ảnh hưởng trực tiếp đến họ.

Quyền tự trị (*Autonomy*). Không gian chính trị giành cho thành phần thiểu số. Quyền tự trị là nguyên tắc mà con người có quyền đưa ra những quyết định có liên quan trực tiếp đến họ. Thường được sử dụng như một cách chu cấp cho bản sắc văn hóa, giáo dục và ngôn ngữ.

Capacity (*Năng lực*). Khả năng thực hiện được công việc. Những quan chức được bầu cử có thể tự do đưa ra những quyết định có lợi cho công chúng, nhưng những quyết định này cũng sẽ trở thành vô giá trị nếu như không được đưa vào thực thi. Năng lực có thể để chỉ nguồn tài nguyên, nhưng cũng có thể chỉ quan hệ giữa chính phủ và xã hội. Nếu như xã hội bác bỏ những biện pháp khắc phục mà chính phủ đưa ra thì có nghĩa là chính phủ không có đủ năng lực để giải quyết vấn đề.

Citizen Juries (*Bồi thẩm đoàn công dân*). Quá trình của việc đưa ra một quyết định hay một loạt phiên điều trần mà trong đó người dân sẽ lắng nghe ý kiến và đưa ra quyết định hoặc góp ý về những vấn đề cụ thể.

Citizenship (*Vị thế công dân*). Vị thế công dân vừa mang ý nghĩa pháp lý vừa có thể áp dụng cho sự tham gia. Khi là một vấn đề pháp lý thì từ này dùng để chỉ những người được hưởng quyền thành viên trong cộng đồng chính trị và được hưởng những lợi ích (cũng như những luật lệ) đi cùng (quyền công dân trên phương diện pháp lý). Nghĩa khác của từ là để chỉ sự tham gia tích cực và sự tận tâm đối với trách nhiệm công dân hay là những đóng góp cho cuộc sống của cộng đồng.

Civic Engagement (*Sự tham gia của công dân*). Khi người dân thành lập các tổ chức và can thiệp vào những vấn đề mà ảnh hưởng trực tiếp đến họ. Sự tham gia của công dân gợi ý rằng các nhóm quyền lợi ở địa phương đều có tổ chức, đã hình thành các chương trình nghị sự và tìm cách để ủng hộ những điều mà họ quan tâm. Khi người

dân tham gia vào các nhóm xã hội, niềm tin xã hội sẽ được hình thành, tạo ra nền móng cho sự dung nạp dân chủ.

Civil Society (*Xã hội dân sự*). Phương pháp mà một tổ chức hình thành khi người dân tập trung lại để tạo nên các nhóm trong xã hội và định hình các giá trị, mục đích, các giải pháp cho những vấn đề xã hội. Xã hội dân sự thường là các tổ chức mang tính phi lợi nhuận, vận động hay từ thiện, bao gồm cả các nhóm tôn giáo và hay sự quan tâm của các khu vực tư nhân.

Citizen Initiatives (*Các sáng kiến công dân*). Những nỗ lực của công dân để thay đổi một điều luật bằng cách thu thập chữ ký hay những hành động ủng hộ khác để có thể đưa được quyết định cho người dân trong một cuộc bầu cử hay một cuộc trưng cầu dân ý.

Collaborative Policy-making (Sự hợp tác trong hoạch định chính sách). Tập trung lại và cùng đưa ra quyết định cho các vấn đề khó khăn với tư cách là một nhóm, đi tìm các giải pháp chung. Các quá trình này lý tưởng nhất là có thể bao quát được những lợi ích lớn và một nỗ lực đúng đắn để có thể tìm ra một giải pháp mà các bên liên quan đều thấy vừa lòng.

Community (*Cộng đồng*). Cộng đồng là cảm giác về vị trí và địa điểm, và về các mối quan hệ trói buộc mọi người lại với nhau, nó đóng góp vào cảm giác về cá nhân và sự thuộc về. Từ này cũng có thể được dùng để chỉ nhóm người mà họ tự cho mình là một cộng đồng.

Community-based Organizations (CBOs) (*Các tổ chức dựa trên cộng đồng*). Các hiệp hội ở tầm cỡ khu vực, trong các khu lân cận, qua đó giúp mọi người tập trung lại và cung cấp dịch vụ cho cộng đồng. Các tổ chức tự lực cũng có thể xét vào diện này.

Community Budgeting (*Ngân sách cộng đồng*). Một quá trình mà qua đó ngân sách sẽ được phân bổ để đạt được các giá trị xã hội. Quá trình này là quyết định chung của những người tham gia vào các cuộc họp cộng đồng về các vấn đề thuế và việc chi tiêu trong cộng đồng.

Community Visioning (*Tầm nhìn cộng đồng*). Một quá trình mà trong đó một nhóm người dân và quan chức được bầu cử, cùng với các chuyên gia sẽ cùng cố gắng hình dung và xác định những mong muốn về cộng đồng của họ trong tương lai. Kỹ thuật này cũng giúp định hình các giá trị cộng đồng.

Consensus (*Sự đồng thuận*). Quá trình hình thành quyết định và cố gắng làm thế nào để đạt được một thỏa thuận làm hài lòng tất cả mọi người.

Co-operative Governance (*Sự hợp tác quản trị*). Các mô hình về sự tương tác và phối hợp giữa các cấp trong chính phủ, ví dụ như giữa cấp tỉnh và khu vực hay thậm chí vượt qua biên giới chính trị.

Decentralization (*Sự phân quyền*). Dịch chuyển quyền của các cấp ra quyết định lại gần hơn với những người chịu ảnh hưởng nhiều nhất từ những quyết định đó. Có những quyết định có thể được đưa ra ở cấp địa phương nhưng có những quyết định cần sự phối hợp với chính quyền nhà nước.

Decision Rules (*Các quy tắc về việc ra quyết định*). Là các quy tắc mà qua đó sẽ xác định cấp độ của sự đồng thuận cần để đưa ra quyết định và các luật này trói buộc toàn bộ cộng đồng chính trị.

Deliberative Democracy (*Dân chủ tranh luận*). Một phương pháp mà qua đó có thể xác định được ý chí phổ biến của người dân thông qua các cuộc thảo luận, đối thoại và sự thỏa hiệp cho-nhận. Điều này có thể xem là sự bổ sung hay thay thế cho sự bầu cử dân chủ.

Democracy (*Dân chủ*). Một hệ thống xã hội mà trong đó mong muốn phổ biến của người dân sẽ vạch hướng cho các quan chức đại diện và các hành động (người dân làm chủ). Trên thực tế, dân chủ có liên quan đến các cuộc bầu cử, quyền chính trị và các cơ hội để có thể tham gia trực tiếp vào quá trình đưa ra quyết định.

Devolution (*Chuyển giao quyền*). Chuyển dịch quyền hạn đến mức thấp nhất có thể. Những quyền hạn đã được chuyển giao cho thì ít khi bị rút lại so với quyền hạn được ủy nhiệm.

Direct Democracy (*Dân chủ trực tiếp*). Là việc người dân tham gia trực tiếp vào quá trình đưa ra quyết định, bằng cách đánh giá ý kiến chung của người dân thông qua các cuộc bầu cử hay thảo luận. Quan điểm của số đông cũng có chiều hướng sẽ trói buộc những người chống đối vào quá trình đưa ra quyết định.

Electoral Systems (*Hệ thống bầu cử*). Những luật lệ mà các cuộc bầu cử được tổ chức dựa trên chúng. Các luật lệ này sẽ ảnh hưởng lên trò chơi bầu cử sẽ diễn ra như thế nào và mục đích của cuộc tranh đua này.

Fiscal Decentralization (*Phân quyền quản lý tài chính*). Ủy quyền về thuế quan và chi tiêu cho cấp địa phương nhất của chính phủ có thể có.

Local (*Địa phương*). Khu vực đưa ra quyết định mà gần với người dân nhất.

Mega-cities (*Siêu đô thị*). Các thành phố với hơn 10 triệu dân sinh sống ở đây.

Participation, traditional (*Sự tham gia truyền thống*). Xảy ra thông qua việc đứng ra tranh cử, bầu cho các ứng cử viên và tham gia vào các cuộc tranh luận liên quan đến các vấn đề sẽ được quyết định ở thùng bỏ phiếu.

Participation, enhanced (*Sự tham gia tăng cường*). Xảy ra trong các cuộc thảo

luận, đối thoại và giải quyết vấn đề trong quá trình chính thức hoặc không chính thức của các chính sách và các hệ thống tổ chức xã hội.

Peace Commissions (*Ủy ban hòa bình*). Các cơ quan địa phương, như là Ủy ban hay đại diện khu dân cư. Những người này tìm cách cải thiện tình hình mâu thuẫn giữa các nhóm xã hội đang tranh cãi với nhau. Thường được sử dụng như kỹ thuật trong thời hậu chiến hay trong trường hợp các cuộc xung đột sắc tộc diễn ra lâu dài.

Performance Evaluation (*Sự đánh giá hoạt động*). Là các phương pháp để đánh giá liệu mục đích của một cộng đồng, của một tổ chức hay của một cá nhân đã đạt được hay chưa?

Plurality (*Đa số*). Ứng cử viên nhận được lượng phiếu bầu nhiều nhất sẽ giành được vị trí.

Proportional Representation (*Đại diện tỷ lệ*). Hệ thống bầu cử mà cố gắng diễn tả trực tiếp tỷ lệ số phiếu thắng trong các hội đồng hay các ghế trong Quốc hội.

Referendum (*Trưng cầu dân ý*). Một cuộc bầu cử mà qua đó người đi bầu sẽ được hỏi là họ sẽ chấp nhận hay từ chối một lời đề nghị cụ thể. Luật sẽ quy định tỷ lệ bao nhiêu phần trăm cử tri bỏ phiếu tán thành thì cuộc trưng cầu dân ý mới được thông qua, thường là hơn 50%.

Representative Democracy (*Dân chủ đại diện*). Nền dân chủ mà trong đó cử tri sẽ bầu ra người đại diện để ủng hộ quyền lợi của họ trong các cơ quan đưa ra quyết định.

Stakeholders (*Các bên liên quan*). Là những người mà lợi ích của họ bị ảnh hưởng trực tiếp bởi vấn đề trước mắt. Không dễ dàng chút nào để có thể đảm bảo rằng những bên liên quan hợp pháp đều có mặt ở bàn đàm phán hay những người có mặt ở bàn đàm phán có phải là những bên liên quan hợp pháp hay không?

Subsidiarity (*Nguyên tắc phân quyền cho cấp thấp nhất*). Là nguyên tắc cho rằng quyết định cần được xem xét ở mức độ gần với người dân nhất, miễn là nó có thể thực hiện được và không cần sự phối hợp rộng hơn của nhà nước hay khu vực. Trên thực tế, điều này có nghĩa là các cộng đồng địa phương có quyền đưa ra quyết định cho những vấn đề như là giáo dục, ngôn ngữ, phát triển công nghiệp và quản lý môi trường sát với khuôn khổ của nhà nước và khu vực.

Transparency (*Sự minh bạch*). Là việc người dân có thể giám sát tình hình bên trong chính phủ và có thể biết được quá trình đưa ra quyết định và những quyết định được đưa ra là công bằng, đúng luật pháp và không bị ảnh hưởng bởi tham nhũng.

Turnout (*Lượng cử tri đi bầu*). Số lượng người đi bầu so với những người đáp ứng đủ điều kiện đi bầu, con số này thường là thấp nhất ở các cuộc bầu cử địa phương.

Urbanization (*Đô thị hóa*). Là sự di trú của người dân từ vùng sâu vùng xa về các thành phố, thay đổi cách họ kiếm sống, tiêu thụ và tham gia vào nền kinh tế và đóng góp vào bức tranh xã hội của thành phố.

Virtual Democracy (*Dân chủ ảo*). Là nền dân chủ trên Internet, qua đó người dân có thể gửi ý kiến của mình đến với giới cầm quyền địa phương thông qua email hay theo dõi những báo cáo trực tuyến của chính quyền địa phương, hay tham gia bầu cử trực tuyến, hoặc theo dõi trực tiếp một cuộc họp, hội nghị đang diễn ra. Nhiều người coi dân chủ ảo là một cách để khuyến khích sự tham gia trực tiếp của người dân trong thời đại của những thành phố lớn.

Ward-based Systems (*Các hệ thống dựa trên phường*). Là hệ thống chính quyền ở thành phố hay khu vực cử tri mà chia thành phố thành các vùng nhỏ. Thường thì những khu vực này sẽ hình thành các cộng đồng riêng biệt, có bản sắc và đặc điểm riêng của mình. Những hệ thống này thường phản ánh sự phân quyền trong một thành phố lớn.

P H Ụ L Ụ C I I

Thuật ngữ

Những người đóng góp vào quyển sách này:

Caroline Andrew là Giáo sư bộ môn Khoa học Chính trị tại Đại học Ottawa, Canada. Lĩnh vực nghiên cứu của bà là bộ máy chính quyền cấp tỉnh thành, vai trò của phụ nữ trong nền chính trị tại địa phương và phát triển đô thị. Bà hiện đang tham gia một dự án tập hợp các nhóm cộng đồng và đại diện chính quyền từ các vùng miền khác nhau nhằm kiểm tra khả năng tiếp cận của phụ nữ đối với các dịch vụ tại địa phương ở Ottawa.

Julie Ballington gia nhập tổ chức quốc tế IDEA vào năm 2000 với tư cách là Cán bộ chương trình hỗ trợ, phụ trách những chương trình về giới tính và thanh thiếu niên. Bà từng là nhà nghiên cứu tại Viện Bầu cử Nam Phi đặt trụ sở tại Johannesburg, Nam Phi. Lĩnh vực bà quan tâm là các vấn đề chính trị về giới tính và thanh thiếu niên; bà cũng viết sách về đề tài này trong bối cảnh ở Nam Phi. Bà đã có bằng Thạc sĩ nghiên cứu chính trị tại Đại học Witwatersrand, nơi bà hiện theo học Tiến sĩ.

Scott A. Bollens là Giáo sư Quy hoạch vùng miền và đô thị tại Đại học California, Irvine (Mỹ). Ông là tác giả của nhiều cuốn sách, trong đó có cuốn *Kiến tạo hòa bình đô thị tại các cộng đồng bị chia cắt: Belfast và Johannesburg* (Nhà xuất bản Westview, Boulder, năm 1998), *Bàn cụ thể: Chính sách đô thị và mâu thuẫn tại Jerusalem và Belfast* (Nhà xuất bản Đại học New York, Ithaca, năm 2000).

Pran Chopra là Giáo sư thỉnh giảng tại Trung tâm Nghiên cứu chính sách ở New Delhi, Ấn Độ. Ông đặc biệt quan tâm tới các quá trình chính trị tại Ấn Độ và đã viết nhiều cuốn sách cũng như chương sách về đề tài này. Chopra từng là Tổng biên tập của tờ *The Statesman* tại Calcutta và New Delhi, Giám đốc biên tập của tờ *Press Foundation* của Asia, Tổng biên tập tin tức của đài All India Radio và phóng viên chiến trường tại Nam Á và Đông Á.

Julia Demichelis là một nhà quy hoạch đô thị tập trung vào các vấn đề phát triển chiến lược ở những cộng đồng mà bạo loạn xã hội ảnh hưởng lớn tới truyền thông và bộ máy hoạch định chính sách trên thế giới. Làm việc với những nhà cầm quyền ở cấp cơ sở và những viên chức của chính phủ mới tại nhiều nơi như Albania, Bosnia, Côte d'Ivoire, Serbia và Sierra Leone, bà đã đóng góp vào các chương trình kiến tạo hòa bình trong cộng đồng và cấp quốc gia thông qua các chiến dịch cứu trợ người tị nạn, giải giáp vũ khí và phục hồi đô thị hậu xung đột. Demichelis nhận giải thưởng Sergeant Shriver năm 1999 cho những cống hiến nhân đạo xuất sắc, đạt bằng Thạc sĩ Quy hoạch đô thị tại Đại học Oregon và Cử nhân Quản trị kinh doanh tại Đại học Georgetown.

Carlos E. Juaréz là Phó Giáo sư Khoa học Chính trị và Điều phối viên học thuật phụ trách bộ môn Nghiên cứu quốc tế tại Đại học Hawaii Pacific, nơi ông giảng dạy các khóa học về chính trị quốc tế và chính trị học so sánh, quan hệ tiền tệ quốc tế và nghiên cứu về hòa bình. Là một chuyên gia về kinh tế - chính trị học so sánh tại các nước đang phát triển, ông nhận bằng Tiến sĩ tại Đại học California, Los Angeles. Giáo sư Juaréz đang là nhà nghiên cứu khách mời tại Trung tâm nghiên cứu quan hệ Mỹ-Mexico của Đại học California, San Diego và một học giả của chương trình trao đổi Fulbright tại Mexico.

Arno Loessner là Trưởng phòng Nghiên cứu và Đào tạo IULA tại Viện Hành chính công, trường Các vấn đề đô thị và Chính sách công thuộc Đại học Delaware. Ông là cố vấn của chính quyền bang và địa phương trong lĩnh vực quản lý công.

Michael Lund là một nhà phân tích độc lập về quan hệ quốc tế tại Washington. Ông là chuyên gia về giải quyết xung đột quốc tế, đặc biệt là các hệ thống giải quyết tranh chấp, trung gian và ngoại giao phòng ngừa. Lund từng là thành viên cấp cao của Viện Hòa bình Hoa Kỳ. Ông nhận bằng Tiến sĩ về Khoa học Chính trị tại Đại học Chicago và là tác giả cuốn *Phòng ngừa xung đột bạo lực: Những chiến lược ngoại giao phòng ngừa* do Viện Hòa bình Hoa Kỳ xuất bản năm 1996.

Demetrios G. Papademetriou là đồng Giám đốc Chương trình Chính sách Nhập cư quốc tế của quỹ Hòa bình thế giới Carnegie tại Washington. Ông chuyên về các vấn đề nhập cư và người tị nạn, chính sách nhập cư tại các nước châu Âu và các tổ đa phương liên quan đến vấn đề nhập cư. Ông là người sáng lập Metropolis – một diễn đàn quốc tế về nghiên cứu mối quan hệ giữa nhập cư và đô thị. Papademetriou từng làm việc tại OSCE và Bộ Lao động Mỹ. Ông từng giảng dạy tại nhiều trường đại học lớn. Cuốn sách mới nhất do ông viết có tên *Tái tạo Nhật Bản: Vai trò của nhập cư đối với việc hình thành tương lai của Nhật* (đồng tác giả với Kelly Hamilton, do Quỹ Hòa bình thế giới Carnegie xuất bản vào năm 2000).

Minxin Pei là thành viên cấp cao của Quỹ Hòa bình thế giới Carnegie tại Washington. Những nghiên cứu của ông phủ rộng trên nhiều lĩnh vực: nền chính trị tại Trung Quốc, cải cách kinh tế, nền chính trị tại Đông Á, mối quan hệ giữa Mỹ và các quốc gia Đông Á và quá trình dân chủ hóa tại các nước đang phát triển. Giáo sư Pei từng giảng dạy môn Chính trị tại Đại học Princeton và được trao bằng Tiến sĩ Khoa học Chính trị tại Đại học Harvard. Ông đã cho xuất bản nhiều ấn phẩm báo và tạp chí xuất sắc.

John Stewart là Giáo sư về Chính quyền địa phương tại Viện Nghiên cứu Bộ máy chính quyền địa phương của trường Chính sách công thuộc Đại học Birmingham (Anh). Ông được chỉ định làm việc tại Viện vào năm 1966 để mở những khóa học quản lý cho các quan chức chính quyền tại địa phương và trở thành Giám đốc Viện từ năm 1976 đến 1983. Từ năm 1990 đến 1992, ông giữ cương vị là Hiệu trưởng trường Chính sách công, bao gồm cả Viện nghiên cứu và các phòng ban khác có liên quan đến lĩnh vực công trong nước và

quốc tế. Ông đã viết nhiều sách về lĩnh vực bộ máy quản trị tại địa phương và quản lý công.

Gerry Stoker là Chủ tịch của Mạng lưới chính quyền địa phương mới tại Anh. Ông từng là Giáo sư môn Chính trị học tại Đại học Strathclyde từ năm 1991 đến 2000 và vừa được bổ nhiệm làm Giáo sư môn Chính trị tại Đại học Manchester. Stoker từng cố vấn cho nhiều bộ máy chính quyền địa phương, các cơ quan tổ chức của bộ máy chính quyền cấp địa phương và quốc gia về các vấn đề liên quan đến hệ thống này, đồng thời đã viết nhiều sách và bài báo. Lĩnh vực chuyên sâu cụ thể của ông là đổi mới nền dân chủ, sự tham gia của cộng đồng, chính trị học so sánh cấp địa phương và quyền tự trị tại địa phương.

Timothy D. Sick là một giảng viên tại trường Cao học Quan hệ quốc tế và Giám đốc chương trình Giải quyết xung đột tại Đại học Denver. Những nghiên cứu của ông xoay quanh mối liên kết giữa nền dân chủ và nền hòa bình tại các cộng đồng bị chia cắt. Từng là cán bộ chương trình và học giả nghiên cứu tại Viện Hòa bình Hoa Kỳ ở Washington, Sick đã làm việc tại Washington với tư cách là học giả và nhà phân tích quan hệ quốc tế cũng như chính sách ngoại giao của Mỹ suốt 15 năm. Ông là tác giả của bốn quyển sách và nhiều bài báo, trong đó có cuốn *Dân chủ hóa tại Nam Phi* (xuất bản tại Princeton năm 1995) và *Sự phân quyền và hòa giải quốc tế trong các xung đột tôn giáo* (do Ủy ban Phòng ngừa xung đột Carnegie xuất bản năm 1995).

David Storey là một chuyên gia quản lý xung đột người Nam Phi với bề dày kinh nghiệm trong việc lập ra cơ chế xử lý và hòa giải các tranh chấp liên quan đến bạo lực chính trị, cung ứng dịch vụ tại địa phương, giao thông vận tải, đất đai, cải tổ ngành cảnh sát và những vấn đề về lao động. Ông hiện đang là Giám đốc điều hành của Resolve Group, một công ty tư vấn có trụ sở tại Johannesburg về lĩnh vực tái thiết tại một số đô thị.

Proserpina Domingo Tapales là Giáo sư Hành chính công tại Đại học Philippines và Giám đốc Trung tâm Quản trị địa phương, thuộc Cao đẳng quốc gia về Hành chính và Quản trị công. Bà nhận bằng Cử nhân và Thạc sĩ Hành chính công tại Đại học Philippines và bằng Tiến sĩ ngành Khoa học Chính trị tại Đại học Bắc Illinois. Tiến sĩ Tapales đã viết nhiều sách về lĩnh vực chính quyền tại địa phương và cũng xuất bản nhiều tài liệu trong lĩnh vực hành chính công và nghiên cứu về phụ nữ.

John Thompson là Chủ tịch của Công ty John Thompson và các đồng sự, một công ty tập hợp nhiều nhà quy hoạch cộng đồng, thiết kế đô thị và kiến trúc sư. Ông là người đi tiên phong cho nhiều phương pháp quy hoạch tập thể, đa ngành và hướng tới nhu cầu của cộng đồng. Là một trong những người đầu tiên được ủy thác tại Viện Kiến trúc do Hoàng tử xứ Wales sáng lập và một thành viên của Diễn đàn Làng đô thị, Thompson đã tham gia vào nhiều dự án tại hơn 50 thị trấn và thành phố ở Anh nói riêng và châu Âu nói chung, trong đó có Belfast, Turin, Moscow, Prague và Beirut.

Dominique Woolridge là Nghiên cứu viên tại Viện Isandla và là Giảng viên bán thời gian tại Cao học Quản lý công và Phát triển thuộc Đại học Witwatersand, Nam Phi.