

Nhà nước và cộng đồng: sự tham gia quản lý địa phương*

MICHAEL LEAF¹

Việc quy hoạch có sự tham gia của cộng đồng không chỉ thuần túy là một giải pháp kỹ thuật mà có thể được áp dụng thông qua việc tiếp thu các kỹ thuật và công cụ mới. Bên cạnh đó, cần phải cân nhắc tới tất cả các công việc của toàn bộ hệ thống phát triển và thực hiện kế hoạch. Trong hầu hết các trường hợp, cách tiếp cận quy hoạch tổng thể là phản đề đối với phương pháp quy hoạch có sự tham gia của cộng đồng. Bởi vì quy hoạch tổng thể nói chung không cho phép các nhân tố đầu vào là những người không có chuyên môn ở cấp cơ sở. Và họ cũng không đủ tính linh hoạt để thực hiện những điều chỉnh quy hoạch tổng thể ở cấp thấp hơn.

Bài viết này đề cập tới những hạn chế mang tính hệ thống của việc quy hoạch có sự tham gia của cộng đồng nhằm xem xét vai trò của chính quyền địa phương trong việc thúc đẩy sự tham gia của cộng đồng. Nó cũng xem lại khái niệm về sự phân chia chức năng giữa Nhà nước và những bộ phận của "xã hội công dân" (bao gồm các cộng đồng địa phương). Đồng thời so sánh quan điểm lý thuyết phương Tây với cấu trúc quản lý Châu Á ngày nay. Quan điểm mang tính lý thuyết này được dùng làm cơ sở để xem xét việc các tổ chức phi Chính phủ có thể đóng vai trò tích cực như thế nào khi giữ vị trí trung gian giữa nhà nước và cộng đồng.

1. Những chủ đề của nhóm nghiên cứu

Dựa trên những báo cáo nhấn mạnh đến những trở ngại và sự thích ứng với cách tiếp cận có sự tham gia của cộng đồng, dự án điểm tại phường Phú Thượng có thể tóm tắt trong 3 điểm sau:

- Những trở ngại trong cộng đồng
- Những trở ngại trong cơ quan
- Dự án điểm và quy hoạch tổng thể

a. Những trở ngại trong cộng đồng.

Mặc dù đây chắc chắn là một vấn đề gây nhiều tranh luận, có ý kiến cho rằng khái niệm "cộng đồng quyền lợi" chiếm vai trò nổi trội hơn các khái niệm "cộng đồng dựa

* Báo cáo cho dự án VIE/95/050-VNDP tài trợ: *Nâng cao năng lực lập kế hoạch và quản lý đô thị tại thành phố Hà Nội - 1998*

¹ PGS. TS. Trung tâm Định cư Con người, Đại học British Columbia, Canada.

trên lãnh thổ" trước đây. Các nhà xã hội học đã nhấn mạnh tới sự khác nhau giữa cơ sở tạo nên cộng đồng quyền lợi, nơi mà các thành viên của cộng đồng có quyền lợi của chính họ và các mối quan hệ "ảnh hưởng" đã cố kết các cộng đồng trong quá khứ với nhau.

Trong khi thảo luận, các đại biểu đã đưa ra một số ví dụ về sự phân chia xã hội đã làm suy yếu khả năng hợp tác của các cộng đồng. Trong nhiều trường hợp, hạn chế này đã thúc đẩy sự đối kháng của địa phương đối với các chương trình của Chính phủ đang được thực hiện với việc thừa nhận có sự chia sẻ về quyền lợi cộng đồng (lãnh thổ). Kết quả là hệ thống quản lý địa phương dựa trên sự đồng thuận hiện nay đang trở nên ít phù hợp với lợi ích của cư dân đô thị, và vì vậy cần phải làm cho phù hợp hơn với những thay đổi xã hội hiện nay.

b. Những trở ngại trong các cơ quan

"Nhu cầu về tốc độ" đã trở thành một yếu tố chính trong hoạt động của các cơ quan chính quyền địa phương. Những thay đổi nhanh chóng của thành phố cùng với sự hạn hẹp về tài chính và nhân lực đã làm cho các nhân viên ngày càng trở nên vội vã và dốc hết sức lực vào công việc của mình. Các phương pháp đánh giá áp dụng cho các công nhân viên chức đang làm việc tại thành phố càng làm tăng sự thay đổi này. Do những hạn chế đó mà các nhân viên có chuyên môn cảm thấy mình không có thời gian để thử nghiệm các công nghệ mới. Đặc biệt điều này có liên quan tới việc áp dụng các phương pháp tham gia, vì phần lớn mọi người nhận thấy rằng những phương pháp như vậy nói chung là đòi hỏi chi phí ban đầu cao hơn (chi phí được tính bằng nhân lực, chứ không phải bằng tiền). Do vậy, buộc phải tính đến việc lựa chọn các phương pháp tham gia của cộng đồng có định hướng vào công việc của mình.

Những cảm nhận đó được dàn xếp bằng việc kiên trì cách tiếp cận quy hoạch tổng thể Hà Nội. Nhiều đại biểu cho rằng nền kinh tế thị trường đã gây ra sự tách rời ngày càng lớn giữa hệ thống quy hoạch hiện tại và tốc độ thay đổi. Vì thế, họ càng cảm thấy không thể tự lực được với khả năng của họ để bắt đầu có sự thay đổi tích cực trong công việc của mình.

c. Dự án điểm và quy hoạch tổng thể

Những nhận xét này đem lại kết quả trực tiếp hỗ trợ cho việc phát triển quá trình tham gia cho dự án điểm dựa vào cộng đồng ở phường Phú Thượng. Cho đến bây giờ chưa có các cuộc thảo luận nào của dự án điểm bàn đến vai trò của các cơ quan Chính phủ cụ thể. Mặc dù các đại biểu nói chung là ủng hộ mục tiêu của dự án điểm, nhưng không ai có ý kiến rõ ràng về sự tham gia hoặc của cơ quan họ hay của chính cá nhân họ.

Một cuộc thảo luận về vai trò của các cơ quan trong sự phát triển dự án điểm đã thừa nhận rằng: dự án điểm sẽ không có cơ sở thể chế đầy đủ nếu như không có sự giúp đỡ của các cơ quan này. Những hoạt động dựa vào cộng đồng trong phạm vi phường muốn thành công cần phải có sự ủng hộ tiếp tục của các ban ngành có liên quan. Vấn đề mà chúng ta cần quan tâm là các mục tiêu của dự án điểm có thể sẽ không phù hợp với các mục tiêu quy hoạch trong khu vực nếu như dự án điểm không được sự ủng hộ và phối hợp này. Nói cách khác, dự án điểm cần phải có sự phối hợp chặt chẽ, vì không có một cơ chế nào thay thế được điều đó. Vấn đề này cần được xem

như một phần của việc huy động nguồn lực.

2. Cơ cấu quản lý địa phương, một số ví dụ của châu Á

Việc xem xét cơ cấu quản lý địa phương của các thành phố ở Trung Quốc và Indonesia sẽ cho chúng ta những hiểu biết sâu sắc và bổ ích về những tác động qua lại giữa Nhà nước và cộng đồng đã được nhận thức như thế nào ở hai nước này. Những điểm giống nhau của hai hệ thống được giải thích một cách sơ lược ở nguồn gốc chung của chúng là từ hệ thống quản lý của đế quốc Nhật, đã được chấp nhận và thực hiện ở cả hai nước trong suốt thời kỳ cai trị vào đầu thế kỷ này. Điều đáng chú ý là làm thế nào để chúng ta có thể nhìn nhận được bản chất của khái niệm "quá trình dân chủ địa phương" ở từng bối cảnh khác nhau (Trung Quốc và Indonesia).

a. Trường hợp Indonesia.

Hệ thống quản lý địa phương của Indonesia (tóm tắt trong bảng) củng cố những gì có thể được xem là một cấu trúc thuộc về không gian đô thị Indonesia cổ điển. Trong mô hình hiện tại, hệ thống hình tháp đó dựa vào mô hình mà người Nhật đã áp đặt trong suốt thời gian cai trị ở những năm 40, mặc dù nó cũng đã thích ứng với cấu trúc hệ thống tồn tại trước đây (từ thời Hà Lan) và có nguồn gốc từ các hình thái Chính phủ tiền thực dân. Với trường hợp Jakarta, ở đỉnh của tháp là cơ quan điều hành Chính phủ (thủ đô Jakarta được coi là cơ quan cấp tỉnh). Cơ quan này theo dõi hoạt động của 5 thị trưởng, trong đó mỗi người chịu trách nhiệm quản lý một khu vực riêng của thành phố (gọi là *Wilayah kota*). Mỗi *Wilayah kota* được chia thành các quận (*kecamatan*), hiện nay có 42 quận trong thành phố và những quận này được chia ra thành các phường (*kelurahan*). Những đặc điểm về địa lý và nhân khẩu cũng quyết định sự phân chia các *kelurahan*. Trong thực tế người ta thấy có nhiều loại quy mô các phường (từ 40 ha đến 1000 ha) với dân số (từ 3000 đến 50000 dân) trong số gần 300 phường ở thành phố Jakarta. Những người đứng đầu các đơn vị hành chính này (camat và lurah) được bổ nhiệm từ các cơ quan dân sự và do đó họ không nhất thiết phải là công dân thuộc các quận mà họ quản lý.

Dưới cấp *kelurahan*, hệ thống quản lý tiếp tục được phân chia (xem bảng). Mặc dù những nhà lãnh đạo đã được chọn bổ nhiệm trong số những người dân của địa phương nhưng phải được sự nhất trí của những nhà lãnh đạo cấp *kelurahan*. Về cơ bản, mỗi *kelurahan* được phân chia thành 15-20 *rukun warga* (nhóm công dân). Các nhóm này lần lượt được phân chia thành *Rukun tentanga* (nhóm láng giềng). Một nhóm công dân sẽ bao gồm 1.000-2.000 công dân, trong khi nhóm láng giềng chỉ bao gồm 15 - 20 hộ gia đình, tổng cộng mỗi nhóm láng giềng có khoảng 100 công dân. Những đơn vị chính thức được bổ nhiệm này củng cố những cấu trúc *Kampung* không chính thức hiện tại và cổ hơn, vì thông thường 2 hay 3 nhóm công dân chỉ bao gồm một *Kampung* dù bản thân *Kampung* không tồn tại như một đơn vị quản lý.

Nhóm công dân và nhóm láng giềng đóng vai trò quan trọng trong nhiều lĩnh vực hoạt động hàng ngày của thành phố, vì chúng cung cấp cơ chế quản lý cho sự phối hợp các dịch vụ đô thị. Ngoài ra chúng còn là một công cụ quan trọng cho quá trình xã hội hóa và khắc sâu tinh thần dân tộc. Sự phân chia hình thức nhóm công dân và

nhóm láng giềng (dưới nữa là các hộ gia đình) biểu hiện hệ tư tưởng của Nhà nước và được dân cư đô thị chấp nhận như một truyền thống, thậm chí như một bộ phận tự nhiên trong cuộc sống của người dân Indonesia. Quan điểm này của hệ thống bao hàm chức năng của nhóm láng giềng là một bộ phận cốt lõi trong hệ thống chính trị chính thức của quốc gia, bởi vì đối với người dân đô thị hệ thống này được xem như là một đơn vị cơ bản trong quá trình dân chủ dựa trên sự nhất trí của người dân Indonesia.

Ngoài việc kiểm tra sự biến động về dân số và các hoạt động xã hội mà xét cho cùng, có thể được thừa nhận là biểu hiện của một xã hội bảo thủ thì hệ thống hành chính này (và một hệ thống song song tồn tại ở các vùng nông thôn) cũng được dùng như một phương tiện điều tiết xã hội có tổ chức. Ví dụ như chứng minh thư nhân dân do Chính phủ Indonesia cấp thông qua cơ quan *kelurahan* là cơ quan quy định nơi cư trú đã được đăng ký chính thức cho các công dân theo nhóm công dân và nhóm láng giềng.

Do có một hình thức tổ chức xã hội dựa vào vị trí lãnh thổ, hệ thống nhóm công dân, nhóm láng giềng sẽ thúc đẩy mô hình không gian xã hội căn bản của thành phố ở Indonesia. Xem xét việc hòa đồng về không gian của các nhóm kinh tế xã hội đặc trưng cho thành phố Indonesia truyền thống, chúng ta có thể thấy rằng đây là một hệ thống quản lý đô thị vượt quá cấu trúc giai cấp, vì nó đem lại cả về chất và lượng cho một tổ chức tập thể chủ yếu dựa vào nơi ở. Tuy nhiên, trên thực tế, người ta nhận thấy thường không có sự khác biệt ở tầng lớp cao khi tham gia trực tiếp vào các hoạt động duy trì cộng đồng của nhóm công dân và nhóm láng giềng, chẳng hạn như tổ chức về phân phối các dịch vụ xã hội, trong khi đó chúng lại có xu hướng nổi trội trong các hoạt động đề ra quyết định quan trọng hơn.

So sánh về cấu trúc quản lý đô thị của Trung Quốc và Indonesia

Indonesia			Trung Quốc		
Phân khu	Tổng số hộ gia đình	Người lãnh đạo	Phân khu	Tổng số hộ gia đình	Người lãnh đạo
wilayah kota		mayor	city		mayor
kecamatan		camat	district		quzhang
kelurahan	3.000 20.000	lurah	jiedao	2.000 10.000	zhuren
rukun warga (Nhóm công dân)	200 - 400	ketua (Nhóm công dân)	jumin weiyuanhui (juweihui)	100 - 800 (*)	zhuzhang
rukun tetanga (Nhóm láng giềng)	15 - 20	ketua (Nhóm láng giềng)	jumin xiaozhu	15 - 40	
Hộ gia đình			Hộ gia đình		

* Với 500 hộ gia đình xác định tiêu chuẩn cho việc phát triển một khu dân cư mới.

b. Trường hợp Trung Quốc.

Về thực chất đối với một hệ thống quản lý như Indonesia thường được chấp nhận như những nền tảng tư tưởng mang tính dân tộc, sự tương đồng trong cấu trúc

nhóm công dân/nhóm láng giềng đối với các hệ thống của các nước khác nhau trong khu vực lại rất rõ rệt. Ví dụ như Chính phủ Trung Quốc có nhiều điểm khác với Chính phủ Indonesia, nhưng họ cũng duy trì một hệ thống quản lý có thứ bậc cùng vô số chức năng khác nhau, tức là vừa có một cơ chế quản lý xã hội từ trên xuống để kiểm soát xã hội, và phân phối các dịch vụ, vừa như một phương tiện thể hiện ý kiến quần chúng trong cấu trúc của một Nhà nước một Đảng. Tuy nhiên, từ quan điểm về xã hội đô thị Trung Quốc, hệ thống này đã tạo ra một ngành dọc ở khắp mọi nơi.

Dưới hệ thống phân cấp quản lý trong thời kỳ tiền cải cách trước đây của Trung Quốc, việc sản xuất và phân phối hầu hết các hàng hóa kinh tế đều do Nhà nước tổ chức. Ở thành thị, cơ cấu mang tính cấu trúc để thực hiện công việc này là một hệ thống hành chính hai tầng đã được chính thức hóa và chính trị hóa cao. Cơ cấu này bao gồm một hệ thống quản lý dân cư có trách nhiệm phân bổ các dịch vụ cơ bản và các mặt tiêu dùng xã hội khác, và một hệ thống các đơn vị sản xuất. Các đơn vị sản xuất này bao gồm các đơn vị thực hiện (*danwei*), các tổ chức tập thể, mà về mặt kinh tế thuần túy chúng được xem là tương đương với các hãng hay công ty trong nền kinh tế thị trường tư bản. Tổ chức kinh tế xã hội hai tầng phối hợp chặt chẽ với nhau bằng nhiều cách dựa trên phạm vi quan hệ của *danwei*; *danwei* lớn nhất bao gồm các đơn vị hệ thống quản lý dân cư nhỏ hơn, tạo nên một "tổ hợp đô thị". Các hộ gia đình nằm trong các *danwei* nhỏ hơn được gộp lại với các hộ gia đình thành viên của các *danwei* khác thành quận dân cư.

Nằm giữa hai thành phần của hệ thống này, gần như tất cả các mặt của đời sống dân cư đô thị đã được tổ chức trong quá khứ, từ việc thuê lao động và các hình thức sản xuất khác đến việc phân phối các mặt hàng tiêu dùng cơ bản như nhà ở, thực phẩm, quần áo và thậm chí cả các hình thức giải trí. Thiếu một nền kinh tế thị trường cho các loại hàng hóa hay lao động, có nghĩa là các cư dân không có sự lựa chọn nào khác là phải sống trong hệ thống, vì nếu không thì họ sẽ phải sống mà không có thực phẩm, nhà ở và việc làm. Sức ép về dân số và kinh tế từ bên ngoài hệ thống đô thị này được giảm tới mức tối thiểu do có hệ thống kiểm soát dân số dựa trên việc đăng ký hộ khẩu (*hukou*). Hệ thống này đã chia tách rõ ràng những hộ gia đình thành thị và hộ gia đình nông thôn, cùng với sự phân phối các hàng hóa cơ bản và là hệ thống rất có hiệu quả trong việc duy trì một ranh giới rõ ràng giữa khu vực đô thị và nông thôn.

Thành phần dân cư của hệ thống quản lý này rất giống với Indonesia. Một lần nữa chúng ta lại thấy một cấu trúc hình tháp rõ rệt dựa trên lãnh thổ, liên kết một loạt các tổ chức theo trật tự từ các hộ gia đình đến cấp cao nhất về quản lý đô thị là cơ quan của chủ tịch thành phố và mở rộng tới chính quyền trung ương (xem bảng). Hệ thống này kết hợp mô hình bổ nhiệm lãnh đạo từ trên xuống, với tầm quan trọng của đại diện trực tiếp từ dưới lên cho những người dân thường trong hệ thống chính trị một đảng. Điều đáng chú ý là ranh giới giữa bộ phận phục vụ dân sự của hệ thống hiểu theo nghĩa "từ trên xuống", và bộ phận dựa vào cộng đồng, hiểu theo nghĩa "từ dưới lên" gặp nhau tại một điểm trong hệ thống tổ chức như giữa *kelurahan* và nhóm công dân ở Indonesia, giữa *jiedao* (Ủy ban hành chính) và *juweihui* (Ủy ban dân cư) ở Trung Quốc.

Những điểm tương đồng này có thể giải thích sơ lược bằng lịch sử chiếm đóng của Nhật Bản, bởi vì cả hai hệ thống quản lý hành chính của Indonesia và Trung Quốc đều bắt nguồn từ cơ cấu quản lý đã tồn tại trong suốt thời kỳ bị chiếm đóng. Tuy nhiên, cũng như ở Indonesia, hệ thống quản lý dân cư của Trung Quốc vẫn được xem xét gắn với thời kỳ trước đó, những mô hình bản xứ về cơ cấu và quản lý xã hội được nhìn nhận như một yếu tố cơ bản trong lịch sử phát triển của đất nước Trung Quốc. Quan trọng hơn, giống như trường hợp Indonesia, hệ thống quản lý cư dân được sử dụng như một phương tiện để truyền bá hệ tư tưởng dân tộc. *Juweihui* của Trung Quốc được công nhận chính thức như một cơ quan phi Chính phủ (cũng như nhóm công dân không được coi là một bộ phận của hệ thống Chính phủ "chính thức" ở Indonesia). Tuy nhiên, nó lại là một bộ phận cốt lõi trong các hoạt động của Nhà nước. Các đơn vị tự trị dân chủ rất quan trọng khi Nhà nước tập trung bị suy yếu; nói cách khác, ở đô thị các đơn vị này tương đương với xã ở nông thôn.

Mặc dù bắt nguồn trực tiếp từ cộng đồng dân cư và có nền tảng tư tưởng là phương tiện cho sự dân chủ trực tiếp, nhưng *juweihui* đã trở nên lệ thuộc vào lợi ích của Nhà nước tập trung trong thời kỳ bất ổn của thập kỷ 60,70. Hơn nữa, việc coi trọng hoạt động của *juweihui* đã dẫn tới sự sa đà vào các vấn đề về quy tắc xã hội, vai trò quản lý của cảnh sát và cuộc đấu tranh tư tưởng hơn là các nhiệm vụ cơ bản như phân phối dịch vụ hay việc quản lý các lĩnh vực có liên quan. Vì vậy mà hiện nay, chúng được coi là các tổ chức chính quyền đô thị quan liêu hóa sâu sắc với cơ cấu ban đầu "lấy dân làm gốc" giờ đây đã chuyển thành một bộ máy được điều hành từ trên xuống. Trên thực tế, *juweihui* bây giờ là một chi nhánh trực tiếp có hiệu quả của *jiedao* hơn là một đơn vị con độc lập.

Chúng ta có thể thấy được ở cả Trung Quốc và Indonesia tính liên tục về tổ chức giữa Nhà nước và hộ gia đình được duy trì bởi hệ thống quản lý hình tháp. Sức mạnh của bất kỳ một hệ thống quản lý nào theo kiểu này sẽ có một mối quan hệ trực tiếp với khả năng biểu hiện của các thiết chế xã hội công dân (và thực sự là "nền cộng hòa của nhân dân" trường hợp Trung Quốc chúng ta có sự thống nhất giữa lý thuyết và thực tiễn về Nhà nước và xã hội). Sự phân tích này đã chấm dứt việc đưa ra giải thích cho cái gọi là "Nhà nước cai trị của châu Á" - đó là một hệ thống quản lý thể hiện một tư tưởng rất châu Á về vai trò của Nhà nước trong xã hội. Tuy vậy, nó cũng chỉ đưa ra những xu hướng riêng biệt khác xa với những lý tưởng được thể hiện trong thuyết tự do chính trị phương Tây.

3. Một quan điểm Phương Tây

Đối lập với những hệ thống chúng ta thấy ở Indonesia và Trung quốc, thuyết tự do chính trị của Phương Tây mô tả sự loại trừ lẫn nhau của mối quan hệ giữa Nhà nước và cộng đồng địa phương. Sự phân tích này bắt nguồn từ sự phân cách giữa Nhà nước và cái gọi là "xã hội công dân". Khởi điểm của sự giải thích là việc nhận thức được rằng những gì Nhà nước có thể làm thay cho công dân là có giới hạn. Những câu hỏi về mức độ của các giới hạn này đã được các triết gia và chính trị gia bàn luận trong một thời gian dài, vượt quá cả giới hạn lý thuyết (có người còn cho rằng đây là vấn đề cốt lõi trong các cuộc diễn thuyết chính trị Phương Tây), nhưng

điều quan trọng là phải nhận ra rằng những giới hạn về vai trò của Nhà nước cũng nảy sinh từ mối quan tâm thực dụng của các nhà lãnh đạo địa phương.

Khái niệm cơ bản về "xã hội công dân" cũng là một vấn đề tranh luận lớn để thống nhất một định nghĩa chung. Tuy nhiên, hầu như không có các yếu tố cơ bản hình thành nên những hiểu biết nền tảng của khái niệm này. Xã hội công dân luôn được định nghĩa bởi sự cách biệt hay tự trị với Nhà nước. Điều này cũng không thể nói rằng, xã hội công dân tồn tại đối lập với Nhà nước, mà đúng hơn tham gia của Nhà nước là gián tiếp thông qua khung pháp luật của nó. Khái niệm về xã hội công dân đã gắn bó chặt chẽ với "sự thống trị của luật pháp" đang lan tỏa trong tư tưởng chính trị Phương Tây.

Xã hội công dân bao gồm nhiều tổ chức, thiết chế độc lập và cộng đồng cũng như các cá nhân lập nên chúng. Sự thống trị của luật pháp là trung tâm đối với các hoạt động thường xuyên của những tổ chức cấu thành xã hội công dân, bởi vì một hệ thống pháp luật phải đảm bảo rằng xã hội công dân không phải là mối đe dọa đối với Nhà nước và Nhà nước không thể hành động độc đoán đối với xã hội công dân. Vì thế, hệ thống pháp luật này bao gồm các nguyên tắc cơ bản cho sự tương tác giữa Nhà nước và xã hội.

Sự phân biệt giữa "khu vực công cộng" và "khu vực tư nhân" là một phần trung tâm của sự phân tích này, mặc dù những khái niệm đó được sử dụng chủ yếu trong phân tích kinh tế. Đây là một điểm rất quan trọng vì nó nhấn mạnh đến học thuyết chính trị của Phương Tây đã phát triển vượt ra khỏi bối cảnh kinh tế thị trường mở như thế nào. Lý thuyết kinh tế, nhìn chung, coi trọng tính độc lập của khu vực tư nhân (vừa là một bộ phận và là một biến số của xã hội công dân) đối với hoạt động của nền kinh tế thị trường.

Cùng với sự nhấn mạnh của các nhà kinh tế về tính độc lập của khu vực tư nhân trong việc thực hiện chức năng của một nền kinh tế thị trường, lý thuyết chính trị cũng nhấn mạnh đến quyền tự trị của cộng đồng như một phương tiện khuyến khích sự tham gia. Tương tự vai trò của Chính phủ là điều chỉnh khu vực tư nhân để đảm bảo rằng các chức năng của nó là có lợi cho xã hội. Nhà nước cũng đóng vai trò điều chỉnh đối với quyền tự trị của cộng đồng. Thuật ngữ hiện nay thường dùng để chỉ vai trò này là "tạo điều kiện" (enablement), nghĩa là những nhiệm vụ mà Nhà nước thực hiện nhằm ủng hộ tích cực nền tự trị của cộng đồng. Điều này không chỉ có nghĩa là thiết lập một khung pháp luật hỗ trợ, mà còn tạo nên một khung thể chế để tăng cường tính tự trị của cộng đồng.

Việc phân biệt giữa "cộng đồng tự trị" và "cộng đồng bị bỏ rơi" là rất quan trọng. Ở những nước đang phát triển trên thế giới, có rất nhiều ví dụ về các khu nhà ổ chuột và xóm liều đô thị đã phát triển tự trị nhưng còn thiếu sự hỗ trợ hay can thiệp tích cực của Nhà nước. Những kết quả thường thấy không chỉ là dịch vụ và cơ sở hạ tầng thấp kém đặc trưng cho các dân cư này, mà thậm chí những khu dân cư này có thể nằm dưới sự kiểm soát của các băng đảng tội phạm do thiếu sự quan tâm của Chính phủ.

Vì vậy, mục tiêu của việc tạo điều kiện là thúc đẩy sự hợp tác giữa Nhà nước và xã hội công dân. Khác với các mô hình hệ thống quản lý của Indonesia và Trung Quốc nhấn mạnh vào tính liên tục giữa Nhà nước và xã hội ở mọi cấp độ, mô hình này đòi hỏi phải có

nhận thức ban đầu về sự tồn tại riêng biệt giữa hai thành phần trên. Những người viết về xã hội công dân thường nhấn mạnh đến sự cần thiết phải "lấp cái hố ngăn cách" giữa Nhà nước và xã hội nhằm thúc đẩy mối quan hệ hợp tác giữa Nhà nước và xã hội.

Chức năng "lấp cái hố ngăn cách" này có thể được tiến hành bởi các tổ chức chính thức, mặc dù hầu như các Chính phủ không có đủ nguồn lực để thực hiện. Trong trường hợp không có các tổ chức chính thức thì với sự bảo trợ không chính thức của các quan chức địa phương, hố ngăn cách đó sẽ được lấp đi. Điều này có thể rất nguy hiểm khi quá phụ thuộc vào các nhà lãnh đạo địa phương và các mối quan hệ cá nhân của họ với các cơ quan địa phương. Bởi vì các mối quan hệ không chính thức đó tồn tại không có sự bảo trợ của luật pháp, chúng có thể tạo cơ hội cho việc lạm dụng tham nhũng. Chính vì những hạn chế đó, vai trò trung gian giữa Nhà nước và cộng đồng của các tổ chức phi Chính phủ ngày càng được quan tâm trong thực tiễn phát triển hiện nay.

4. Vai trò của các tổ chức phi Chính phủ

Trên thực tế, khái niệm về tổ chức phi Chính phủ (NGOs) là một cái gì đó rất mơ hồ vì nguồn gốc của nó. Nhưng "cái gì đó" lại không phải là một bộ phận của Nhà nước. Vì vậy NGOs là một phần của xã hội công dân. Hầu hết các nhà quan sát đều nhấn mạnh rằng, NGOs được tách biệt khỏi khu vực tư nhân "vì lợi nhuận", và người ta thích dùng cụm từ "khu vực tự nguyện" để nhấn mạnh điểm này.

Có rất nhiều loại tổ chức khác nhau về cấu trúc, kích cỡ và chức năng đã tạo nên NGOs. Việc phân biệt bốn loại tổ chức phi Chính phủ là rất cần thiết.

a. Tổ chức phi Chính phủ nước ngoài hay quốc tế.

Cần phải phân biệt giữa các cơ quan của Liên hiệp quốc và tổ chức phi Chính phủ nước ngoài. Mặc dù cả hai tổ chức đều có những mục đích tương tự và thậm chí còn hợp tác thông qua các dự án. Các cơ quan Liên hiệp quốc không phải "phi Chính phủ" mà là các tổ chức "ngoài Chính phủ" (Supra - governmental), và vì thế các tổ chức này liên quan đến hoạt động của Chính phủ theo cách hoàn toàn khác với hoạt động của tổ chức phi Chính phủ. Rất nhiều các tổ chức phi Chính phủ nước ngoài ban đầu là các tổ chức nhân đạo hoặc các tổ chức cứu trợ, mà từ trước đến nay đảm nhiệm chức năng xây dựng năng lực cộng đồng và đóng vai trò như những người trung gian để "lấp cái hố ngăn cách" ở cấp độ cộng đồng.

b. Các tổ chức phi Chính phủ địa phương hay quốc gia

Những tổ chức này xuất phát là chi nhánh địa phương hay quốc gia của các tổ chức phi Chính phủ nước ngoài, chúng cũng có thể được hình thành ở ngay các địa phương, thông qua hoạt động của các tổ chức địa phương khác. Thường thì các tổ chức phi Chính phủ địa phương duy trì mối quan hệ chặt chẽ với các tổ chức phi Chính phủ nước ngoài. Bởi vì việc cung cấp tiền dự án cho các tổ chức phi Chính phủ địa phương thường được thông qua một tổ chức quốc tế.

"QUANGOs" và "GONGOs": Do định nghĩa rất rộng của NGO, người ta dùng hai thuật ngữ: QUANGOs - tổ chức bán phi Chính phủ hay GONGOs - tổ chức phi Chính phủ có sự định hướng của Chính phủ, để chỉ các tổ chức gần giống với NGOs.

Việc mở rộng sự tham gia của QUANGOs hoặc của GONGOs vào một quốc gia sẽ được quyết định bởi các đặc điểm riêng của mỗi quốc gia, chẳng hạn như những hạn chế các hoạt động của tổ chức phi Chính phủ nảy sinh từ khung pháp lý về quốc gia, hay một đặc điểm cụ thể của bộ máy quan liêu của chính quyền địa phương. Cũng có một số trường hợp các quan chức cao cấp của Chính phủ thành lập ra các tổ chức phi Chính phủ nhằm thực hiện các công việc phát triển ở địa phương, vì họ nhận thức được rằng bộ máy quan liêu của họ còn quá chậm chạp, thiếu tính linh hoạt nên không thể hoạt động hiệu quả như mong muốn. Sự phối hợp của QUANGOs với một gia đình Hoàng gia Thái Lan là một ví dụ.

c. Các tổ chức dựa vào cộng đồng (CBOs) hoạt động như tổ chức phi Chính phủ ở cấp cộng đồng hay cơ sở.

Đó là các tổ chức được thành lập ở trong các cộng đồng để thực hiện các công việc phát triển hay xây dựng năng lực của cộng đồng. Đôi khi mọi người thường nhắc đến thứ bậc của các NGOs, trong đó NGOs quốc tế đứng đầu tiên, tiếp đó là NGOs quốc gia và địa phương, sau cùng là CBOs. Một hệ thống theo trật tự như vậy thường được áp dụng rất nhiều trong việc phân phối vốn tài trợ cho các dự án. Vốn này có thể do các nguồn quốc tế hay nước ngoài cung cấp chứ không phải do các hoạt động chương trình của NGOs. Vốn hoạt động của các tổ chức phi Chính phủ thường được sử dụng cho các cấp thấp hơn.

Về phương diện quốc tế, các tổ chức phi Chính phủ ngày càng có xu hướng tham gia vào các dự án phát triển địa phương. Phần lớn viện trợ phát triển chính thức từ các nước tài trợ được cung cấp thông qua các tổ chức phi Chính phủ. Nhiều dự án của các tổ chức quốc tế như ngân hàng thế giới hay Liên Hiệp quốc, cũng đang được thực hiện cùng với sự kết hợp của các tổ chức phi Chính phủ. Điều này là hợp lý vì các tổ chức phi Chính phủ hiểu biết rõ hơn về sự phát triển ở cấp cộng đồng, do đó họ sẽ thực hiện các dự án phát triển một cách hiệu quả hơn.

Các tổ chức phi Chính phủ có thể thực hiện hàng loạt các nhiệm vụ, như tăng cường tính tự trị địa phương trong sự phát triển bằng cách hỗ trợ về tổ chức, nâng cao năng lực và đào tạo chuyên môn. Thông qua mạng lưới rộng lớn của NGOs, các tổ chức có thể trao đổi kinh nghiệm và chuyên môn với nhau. Sự trao đổi thông tin qua mạng lưới có một giá trị to lớn trong việc thúc đẩy sự phát triển và truyền bá các ý tưởng mới. Cùng với cách tư duy hiện nay về "tăng cường khả năng", phần lớn các tổ chức phi Chính phủ ít khi đóng vai trò như các nhà phân phối cho các dự án, mà là những người tạo điều kiện thuận lợi cho việc huy động các nguồn lực ở địa phương. Cần nhận thấy rằng các hoạt động của phần lớn NGOs vẫn còn ở quy mô khá nhỏ, trong những năm gần đây người ta thường nhấn mạnh đến sự cần thiết phải tăng quy mô hoạt động của chúng, tức là phải tìm cách mở rộng sự ảnh hưởng của các hoạt động của NGOs, trong khi các nguồn viện trợ cần hạn hẹp.

Người dịch: PHÙNG TỔ HẠNH