

# Nghiên cứu đánh giá chính sách

Đặng Ngọc Dinh\*

*Trung tâm Nghiên cứu Phát triển hỗ trợ cộng đồng*

Nhận ngày 21 tháng 01 năm 2015

Chỉnh sửa ngày 16 tháng 02 năm 2015; Chấp nhận đăng ngày 18 tháng 3 năm 2015

**Tóm tắt:** Sau khi nêu các định nghĩa về chính sách, chính sách công và phân tích các nội dung chủ yếu của nghiên cứu chính sách, bài báo tập trung vào hai nội dung chính, đó là (i) Phân tích một số tiếp cận cần quan tâm khi nghiên cứu chính sách; và (ii) Đề xuất một số khuyến nghị về quá trình xây dựng chính sách ở Việt Nam.

Liên hệ với thực tiễn Việt Nam, tác giả bài báo nhận thấy cần có một mô hình đổi mới trong xây dựng chính sách ở Việt Nam, thu hút sự tham gia thực chất của các thành phần xã hội, đặc biệt là doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và người dân, trong đó nhóm “kỹ trị” bao gồm những nhân vật ưu tú, cần có vai trò xứng đáng.

*Từ khóa:* Nghiên cứu chính sách; Chính sách KH&CN.

## 1. Nội dung chủ yếu của nghiên cứu chính sách

### 1.1. Tổng quát

Nghiên cứu chính sách là một quá trình mang tính hệ thống thường gồm các hoạt động sau: (i) Phân tích và đánh giá các điểm bất hợp lý, hiệu quả và tính khả thi của các chính sách nhằm đạt được các mục tiêu đề ra; (ii) Đánh giá và phân tích ảnh hưởng (tác động) của chính sách về tất cả mọi phương diện; (iii) Đưa ra các khuyến nghị và đề xuất các lựa chọn nhằm đạt được mục tiêu đã đề ra.

Mục tiêu của nghiên cứu chính sách là: (i) Giảm mức độ thiếu xác thực cũng như những tác động không mong muốn của chính sách; (ii)

Cung cấp thông tin cho người có quyền quyết định nhằm lựa chọn các quyết sách tốt nhất; (iii) Cung cấp những đánh giá có tính hệ thống về mức độ khả thi và các tác động (tích cực và tiêu cực) về mặt kinh tế, xã hội, chính trị khi thực thi chính sách.

### 1.2. Phân tích và đánh giá tác động của chính sách

Quá trình nghiên cứu chính sách được phân thành hai hoạt động chính: Phân tích chính sách và đánh giá tác động của chính sách.

- Phân tích chính sách gồm: (i) Dự đoán các tác động của chính sách về phương diện kinh tế, chính trị, xã hội; (ii) Ước đoán về kết quả và tác động của các lựa chọn chính sách; (iii) Đưa ra các khuyến nghị.

- Đánh giá tác động của chính sách gồm: (i) Đánh giá kết quả (tích cực và tiêu cực) của việc

\* ĐT: 84-903431751

Email: [dang.dinh@gmail.com](mailto:dang.dinh@gmail.com)

thực thi chính sách; (ii) Tìm hiểu mức độ mà chính sách đạt được mục tiêu; nguyên nhân thành công và thất bại khi thực hiện chính sách.

Đánh giá tác động của chính sách là một hoạt động quan trọng trong quá trình nghiên cứu chính sách, nhằm làm rõ ảnh hưởng của chính sách đối với các đối tượng khác nhau trong xã hội và đối với sự phát triển của xã hội nói chung. Việc đánh giá này gồm cả nội dung phân tích trước khi thực hiện chính sách (dự báo) và phân tích hiệu quả đạt được sau khi thực hiện chính sách. Các đối tượng chịu tác động của chính sách được phân ra: chịu tác động trực tiếp và chịu tác động gián tiếp.

## **2. Một số vấn đề cần quan tâm khi nghiên cứu chính sách**

### *2.1. Nghịch lý về quyền xây dựng và chịu tác động của chính sách [2]*

#### *1. Người dân thường ít có vai trò nhất trong xây dựng chính sách*

Quá trình xây dựng chính sách và quá trình thực thi chính sách luôn tồn tại một nghịch lý, đó là: Khi xây dựng chính sách, người dân thường ít có vai trò quyết định, nhưng khi thực thi chính sách thì người dân lại chịu tác động nhiều nhất.

Trong quá trình lập/xây dựng chính sách, lãnh đạo cấp cao (Nhà nước Trung ương) có vai trò quan trọng nhất, tiếp đến là các cơ quan bộ, ngành và địa phương, cuối cùng là người dân, có vai trò ít nhất. Chính sách thường được chuẩn bị bởi các bộ/ngành sau đó được lấy ý kiến và cuối cùng được thông qua bởi các cấp lãnh đạo cao nhất (Chính phủ, Quốc hội, hoặc lãnh đạo Bộ). Người dân thường chỉ được đóng góp ý kiến theo phương thức gián tiếp qua các buổi họp hoặc tiếp xúc các đại biểu Quốc hội.

Như vậy, đến nay vai trò của người dân còn rất ít được quan tâm trong quá trình xây dựng chính sách.

#### *2. Người dân chịu tác động nhiều nhất bởi chính sách*

Người dân nói chung là đối tượng cuối cùng tiếp nhận chính sách, nên sẽ chịu tác động nhiều nhất, đặc biệt là các tác động tiêu cực.

Thí dụ trong chính sách môi trường, người dân ít có vai trò trong khi xây dựng chính sách bảo vệ môi trường, nhưng họ lại chịu tác động nhiều nhất, trực tiếp nhất về ô nhiễm môi trường; hoặc trong chính sách thu hồi đất phục vụ công nghiệp hóa - đô thị hóa, người dân cũng có ít vai trò trong xây dựng luật đất đai, nhưng lại trực tiếp chịu những tác động (tích cực hoặc tiêu cực) nhất khi thi hành luật đất đai;...

Từ cách tiếp cận trên đây thấy rằng, để quá trình xây dựng và thực hiện chính sách một cách hiệu quả, vừa đảm bảo tầm quan trọng của các cấp lãnh đạo trong quá trình lập chính sách, vừa “hợp lòng dân”, thì cần cân bằng vai trò các đối tượng trong xã hội. Điều đó có nghĩa là cần tăng cường sự tham gia của người dân và các đối tượng trực tiếp chịu tác động của chính sách vào quá trình xây dựng chính sách. Sự tham gia này thường được thực hiện thông qua các tổ chức xã hội, các hiệp hội nghề nghiệp, các nhà khoa học, các tổ chức tư vấn độc lập,...

#### *2.2. Tiếp cận tính đúng chuẩn của chính sách*

Một chính sách được thiết kế, xây dựng đúng đắn, chuẩn, thì trong quá trình thực hiện có xuất hiện những “sai phạm”, cũng chỉ là những “sai số”, “nhiều”. Trong lý thuyết hệ thống, loại sai số này gọi là “nhiều trắng (white noise)”, nghĩa là giá trị trung bình (kỳ vọng) của những nhiễu này bằng 0 (không). Trong trường hợp này, những sai phạm mang tính cá biệt, cục bộ và không làm sai lệch cả hệ thống

chính sách. Trường hợp này, khi xuất hiện sai phạm, có thể kết luận “*chính sách đúng, nhưng trong thực hiện có sai phạm*”, nghĩa là thuộc về “*lỗi thực hiện*”. Giải pháp khắc phục sai phạm trong trường hợp này là thực hiện nghiêm túc những yêu cầu đặt ra bởi chính sách.

Ngược lại, một chính sách được thiết kế “*lạc chuẩn*”. Khi thực hiện chính sách loại này các đối tượng chịu tác động của chính sách luôn luôn có xu hướng dao động lệch khỏi chuẩn, “*chống lại*” chính sách để có lợi ích cục bộ. Như vậy, hiện tượng sai phạm khi thực thi chính sách loại này sẽ xảy ra hầu hết ở khắp nơi và thường xuyên, kéo dài trong thời gian dài. Trong trường hợp này có thể kết luận “*chính sách có vấn đề*”, tồn tại “*lỗi hệ thống*”. Giải pháp khắc phục sai phạm trong trường hợp này không thể là thực hiện nghiêm túc chính sách, mà phải có một giải pháp mang tính chiến lược, đó là “*thiết kế lại*” (tái cơ cấu) chính sách, nhằm đưa chính sách về “*chuẩn*”.

Trong thực tiễn hiện nay, còn tồn tại những thí dụ về chính sách mang “*lỗi hệ thống*”, chẳng hạn chính sách “*thu hồi đất*” phục vụ đô thị hóa - công nghiệp hóa. Nếu chính sách này được xây dựng đúng chuẩn, thì việc khiếu kiện của người dân bị thu hồi đất vẫn có thể xảy ra, nhưng sẽ là hiện tượng cục bộ, đơn lẻ. Một khi hiện tượng khiếu kiện về đất đai đã trở thành rộng khắp các địa phương (chiếm hơn 70% số vụ khiếu kiện chung trong cả nước) và diễn ra trong nhiều năm, thì cần thiết phải xem xét chính sách một cách nghiêm túc, một cách hệ thống, và có thể phải “*thiết kế lại*” chính sách (sửa đổi Luật Đất đai).

### 2.3. Phân tích những hệ lụy của chính sách

#### 1. Hệ lụy của chính sách đô thị hóa [5]

Sự phát triển mạnh mẽ của các đô thị trên phạm vi cả nước đã dẫn đến sự tập trung với

quy mô và tốc độ ngày càng cao của cư dân đô thị, đặc biệt là dòng di cư của lao động nông thôn vào các thành phố tìm việc làm. Chính dòng di cư lao động này đã tạo ra sự thịnh vượng cho các đô thị, song bản thân nó cũng để ra vô số *hệ lụy* mà đô thị phải gánh chịu đó là nạn thất nghiệp, ách tắc giao thông, thiếu nhà ở, vệ sinh môi trường kém, thiếu trường học, thiếu dịch vụ y tế, chăm sóc sức khỏe... Quy hoạch không mang tính chiến lược bài bản sẽ tạo ra hệ lụy cho một đô thị. Cùng với công tác quy hoạch là công tác quản lý quy hoạch cần phải được kết hợp chặt chẽ với nhau mới tạo được một đô thị phát triển bền vững.

#### 2. Hệ lụy của chính sách công nghiệp hóa và bảo tồn di sản thiên nhiên

Ủy ban Di sản thế giới của UNESCO, nhiều lần đã có khuyến nghị về các vấn đề liên quan đến tình trạng bảo tồn của một số khu di sản thiên nhiên thế giới tại Việt Nam, như: việc xây dựng các công trình giao thông, nhà hiện đại, hệ thống thủy lợi, tình trạng đô thị hóa đang tác động tiêu cực đến quần thể di tích Cố đô Huế (2004); các công trình tác động của làng chài và nuôi trồng thủy sản tại khu vực vịnh Hạ Long tác động việc xây dựng nhánh tây đường Hồ Chí Minh và công tác quản lý tại di sản Phong Nha Kẻ Bàng (2005)... Có thể thấy rằng, hiện nay đang tồn tại những mâu thuẫn giữa việc bảo tồn và công cuộc phát triển.

#### 3. Thủy điện phát triển quá nóng: Nhiều hệ lụy

Theo Báo cáo của Ủy ban UNESCO Việt Nam, 2012, trên thực tế, sau một khoảng thời gian phát triển, nhiều dự án thủy điện đã làm nảy sinh những vấn đề bất cập liên quan đến môi trường, đất rừng, đất sản xuất, thay đổi thủy văn các sông ngòi, gây rung chấn kích thích, ảnh hưởng sâu sắc đến đời sống xã hội.

Trong [12], tác giả đã phân tích: Phát triển thủy điện đã làm mất rừng, ảnh hưởng đến bảo tồn đa dạng sinh học. Mất đất sản xuất, xói mòn, bồi lắng lòng hồ. Trong đó, mạng lưới sông ngòi bị thay đổi thủy văn, mất nước vùng hạ lưu, chia nước lưu vực, biến dạng địa mạo ven bờ vùng cửa sông, gây địa chấn - động đất. Tác động xấu đến hệ sinh thái thủy vực. Ô nhiễm nguồn nước. Đặc biệt gây mất rừng nghiêm trọng.

### 3. Một số suy nghĩ về xây dựng chính sách ở Việt Nam

#### 1. Quy trình xây dựng chính sách ở Việt Nam

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật [1] (gọi chung là chính sách) của Việt Nam đến nay được xây dựng theo quy trình dựa trên Luật số 17/2008/QH12 về Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Trong đó, cơ quan chủ trì soạn thảo đóng vai trò rất quan trọng. Điều 31 của Luật số 17/2008/QH12 quy định “Ban soạn thảo gồm Trưởng ban là người đứng đầu cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo và các thành viên khác là đại diện lãnh đạo cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo, cơ quan, tổ chức hữu quan, các chuyên gia, nhà khoa học...”. Các đối tượng chịu tác động của hệ thống chính sách, đặc biệt là các nhà phản biện, các tổ chức xã hội và người dân, không tham gia trực tiếp vào quá trình xây dựng chính sách, mà chỉ được quy định trong mục “lấy ý kiến” như trong Điều 35 của Luật số 17 nêu trên, đó là “Trong quá trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến...”

Đến nay, tình trạng phổ biến là Ban soạn thảo các chính sách chủ động lấy ý kiến các đối tượng thấy cần thiết, chủ yếu coi trọng việc lấy ý kiến các bộ, ngành liên quan, mà chưa chú trọng lấy ý kiến đại diện các nhóm đối tượng có lợi ích liên quan trong xã hội. Các quy định hiện hành về việc lấy ý kiến chưa tạo ra môi trường cho các đối tượng có khả năng và mong muốn phản biện xã hội tham gia thường xuyên vào quy trình xây dựng pháp luật, như các luật sư, các chuyên gia pháp luật và các nhà khoa học,... [4]. Nhiều chuyên gia về xây dựng chính sách cũng đã thấy những hạn chế trong quy trình xây dựng văn bản pháp luật hiện nay ở Việt Nam [3], đó là “việc thực hiện dân chủ hoá, tính công khai, minh bạch trong quy trình xây dựng, ban hành văn bản còn nhiều hạn chế; quy trình xây dựng còn bị khép kín; việc lấy ý kiến tham gia của các đối tượng chịu sự điều chỉnh trực tiếp của văn bản còn ít, nếu có thì còn hình thức; việc tiếp thu ý kiến của các bộ, ngành còn bị động (Bộ trưởng nào có tiếng nói trong Chính phủ thì tiếp thu...); việc phân tích chính sách, tổng kết thực tiễn thi hành pháp luật, phân tích, đánh giá thực trạng quan hệ xã hội liên quan đến nội dung dự thảo còn chiếu lệ” [3].

#### 2. Khuyến nghị

Nghiên cứu chính sách, bao gồm các nhiệm vụ phân tích, đánh giá tác động của chính sách luôn có tầm quan trọng nhằm đóng góp không những vào việc thực thi chính sách một cách hiệu quả, mà quan trọng hơn, đóng góp vào quá trình phản biện, hoàn thiện chính sách theo hướng phù hợp mục tiêu phát triển bền vững, hài hòa giữa ý chí của lãnh đạo và nguyện vọng của các đối tượng thụ hưởng chính sách, mà trong đó nổi lên là khu vực doanh nghiệp và người dân.

Để sự đóng góp hoàn thiện chính sách nêu trên đây luôn có hiệu quả, đội ngũ nghiên cứu chính sách cần sử dụng các tiếp cận mới, như: nhận biết tính nghịch lý về vai trò lập chính sách và chịu tác động của chính sách giữa các thành phần trong xã hội; tìm hiểu tính đúng chuẩn của chính sách, đề xuất các giải pháp chiến lược nhằm đưa chính sách trở về quỹ đạo đúng đắn, khắc phục “lỗi hệ thống”; suy nghĩ, phân tích những hệ lụy của chính sách nhằm đề xuất giải pháp khắc phục tối đa những tác động tiêu cực của chính sách.

Có thể nhận định rằng, hệ thống chính sách của Việt Nam đến nay chưa thực sự đóng vai trò quan trọng vào thành tựu phát triển của đất nước. Một nguyên nhân quan trọng của sự bất cập này là các quy định về việc lấy ý kiến chưa tạo ra môi trường cho các đối tượng có khả năng và mong muốn phản biện xã hội tham gia thường xuyên vào quy trình xây dựng chính sách; quá trình xây dựng chính sách còn mang nặng tính “công lập”, tính “nhà nước”, mà thiếu sự tham gia thực chất của các thành phần xã hội, đặc biệt là doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và người dân, trong đó nhóm “kỹ trị” bao gồm những nhân vật ưu tú, cần có vai trò xứng đáng. Mô hình đổi mới trong xây dựng chính sách phải khắc phục được bất cập này.

### Tài liệu tham khảo

- [1] Quốc hội, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật số 17/2008/QH12 được thông qua ngày 03/06/2008.
- [2] Đặng Ngọc Dinh, Cân nhắc môi trường trong Quy hoạch phát triển, Báo cáo kết quả nghiên cứu trong khuôn khổ dự án của Bộ Kế hoạch và Đầu tư do UNDP tài trợ, 1997.
- [3] Phạm Tuấn Khải, Những vấn đề lý luận và thực tiễn về quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, 2007.
- [4] <http://xaydungphapluat.chinhphu.vn>
- [5] Phạm Thuý Hạnh, Một số khuyến nghị đổi mới quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật, 2008.
- [6] <http://xaydungphapluat.chinhphu.vn>
- [7] Đặng Ngọc Dinh, Giải quyết xung đột và vai trò của các tổ chức xã hội, Nhà xuất bản Tri thức, 2011.
- [8] Vũ Cao Đàm, Giáo trình khoa học chính sách, Nhà xuất bản Đại học quốc gia Hà Nội, 2011.
- [9] Kenichi Ohno, Đổi mới quy trình làm chính sách của Việt Nam. Diễn đàn kinh tế phát triển, 2012.
- [10] [www.caicachanhchinh.gov.vn](http://www.caicachanhchinh.gov.vn)
- [11] [www.nld.com.vn](http://www.nld.com.vn) 13/5/2013, Đào Trọng Hưng, Không nên xây thủy điện Đồng Nai 6 và 6A.
- [12] Charles O. Jones, Clean Air - The Policies and Politics of Pollution Control, University of Pittsburgh, 1975.
- [13] Nancy Shuloc, The paradox of policy analysis: If it is not used, why do we produce so much of it? Journal of Policy Analysis and Management, Volume 18, Issue 2, 1999.
- [14] Jenkins. (2006) Study of Public Policy Processes. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies (IPS), 2011.
- [15] Thomas R. Dye, Understanding Public Policy. (12<sup>th</sup> Edition). Prentice Hall, 2007.
- [16] Bacchi and Carol Lee, Analysing policy: what's the problem represented to be? Pearson Education, 2009.
- [17] <http://www.voced.edu.au>
- [18] James Anderson, Public Policy Analysis-An Introduce, Prentice Hall, 2003.

## Policy Assessment Research

Đặng Ngọc Dinh

*Centre for Community Support- Development Studies (CECODES)*

**Abstract:** After defining policy and public policy, and analyzing the main contents of policy studies, this paper focuses on two main topics, these are (i) Analyzing some approaches that need to be paid attention in policy studying; and (ii) Proposing some recommendations on policy making process in Vietnam.

Related to reality in Vietnam, the author recognized the need of having an innovation model in policy making in Vietnam, attracting the real involvement of different social components, especially enterprises, social organizations and people, in which the group "technocratic" including the elite, must have a worthy role.

*Keywords:* Policy studying; Science and Technology policy.