

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

TRẦN THỊ QUYÊN

**PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG
LẬP PHÁP CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI
VÀ KINH NGHIỆM ĐỐI VỚI VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - 2019

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

BỘ TƯ PHÁP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

TRẦN THỊ QUYÊN

**PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG
LẬP PHÁP CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI
VÀ KINH NGHIỆM ĐỐI VỚI VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật

Mã số: 9 38 01 04

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

Người hướng dẫn khoa học: GS.TS. Nguyễn Minh Đoan

HÀ NỘI - 2019

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan luận án là công trình nghiên cứu của riêng tôi, các số liệu và trích dẫn trong luận án đảm bảo tính chính xác, trung thực. Tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm về công trình nghiên cứu của mình.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Trần Thị Quyên

LỜI CẢM ƠN

Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn chân thành đối với GS.TS. Nguyễn Minh Đoan đã tận tình truyền đạt kiến thức và giúp đỡ tôi hoàn thành luận án này. Tôi xin được gửi lời cảm ơn sâu sắc tới các thầy cô, đồng nghiệp đã giúp đỡ và tạo điều kiện cho tôi trong quá trình học tập, công tác. Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến những nhà khoa học đã đóng góp ý kiến quý báu, chỉ bảo tận tình, động viên, khuyến khích tôi hoàn thành luận án này. Tôi cũng bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc tới tập thể cán bộ của trung tâm Thư viện trường Đại học Luật Hà Nội đã luôn tận tâm, nhiệt tình, trách nhiệm, giúp đỡ tôi sưu tầm và tổng hợp tài liệu trong quá trình nghiên cứu luận án. Cuối cùng, cho phép tôi được gửi lời cảm ơn chân thành tới gia đình, bạn bè đã luôn động viên, giúp đỡ tôi trong quá trình tôi học tập và nghiên cứu.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

Trần Thị Quyên

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

BHVBPPL	: Ban hành văn bản quy phạm pháp luật
ĐGTD	: Đánh giá tác động
ĐGTDCS	: Đánh giá tác động chính sách
LGVĐBDG	: Lòng ghép vấn đề bình đẳng giới
NXB	: Nhà xuất bản
TTHC	: Thủ tục hành chính
VBPPL	: Văn bản quy phạm pháp luật
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG I TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN	8
1.1. Những công trình khoa học có liên quan đến đề tài	8
1.1.1. <i>Những công trình nghiên cứu lý luận về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp</i>	8
1.1.2. <i>Những công trình nghiên cứu thực tiễn về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp</i>	16
1.1.3. <i>Những công trình nghiên cứu phương hướng, giải pháp hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam.</i>	21
1.2. Nhận xét chung và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu	23
1.2.1. <i>Nhận xét chung về các công trình đã đề cập</i>	23
1.2.2. <i>Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu</i>	26
1.2.3. <i>Giả thuyết và câu hỏi nghiên cứu</i>	27
KẾT LUẬN CHƯƠNG I	30
CHƯƠNG II. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP	31
2.1. Hoạt động lập pháp và chính sách trong hoạt động lập pháp.....	31
2.1.1. <i>Khái quát chung về hoạt động lập pháp</i>	31
2.1.2. <i>Chính sách trong hoạt động lập pháp</i>	37
2.2. Khái niệm, vai trò của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp.....	42
2.2.1. <i>Khái niệm phân tích chính sách</i>	42
2.2.2. <i>Vai trò của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp</i>	49
2.3. Các thành tố của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp	51
2.3.1. <i>Căn cứ phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp</i>	51
2.3.2. <i>Chủ thể thực hiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp</i>	53
2.3.3. <i>Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp</i>	57
2.3.4. <i>Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp</i>	61

2.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp	70
.....	
KẾT LUẬN CHƯƠNG II	74
CHƯƠNG III. PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI	75
3.1. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới.....	75
3.1.1. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Ba Lan... 75	
3.1.2. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Canada.. 76	
3.1.3. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Úc 77	
3.1.4. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Nhật Bản . 80	
3.1.5. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Hoa Kỳ 83	
3.1.6. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Trung Quốc.. 90	
3.2. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở một số nước trên thế giới.....	91
3.2.1. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Ba Lan 91	
3.2.2. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Canada ... 99	
3.2.3. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Hoa Kỳ 113	
3.2.4. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Nhật Bản 119	
3.2.5. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Úc . 119	
3.2.6. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Trung Quốc	121
3.3. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở một số nước trên thế giới.....	122
3.3.1. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Ba Lan.....	122
3.3.2. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Canada	124
3.3.3. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Úc... 125	

3.3.4. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Nhật Bản.....	126
3.3.5. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Hoa Kỳ.....	127
3.3.6. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Trung Quốc.....	129
3.4. Nhận xét chung về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước (Ba lan, Trung Quốc, Mỹ, Canada, Úc, Nhật bản).....	130
3.4.1. Những tương đồng về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên.....	130
3.4.2. Những khác biệt cơ bản về chủ thể, quy trình, công cụ phân tích chính sách của một số nước trên.....	132
3.4.3. Một số kinh nghiệm từ nghiên cứu phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới	135
KẾT LUẬN CHƯƠNG III.....	139
CHƯƠNG IV.	140
PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP	140
Ở VIỆT NAM VÀ PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN ...	140
TỪ KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI	140
4.1. Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam	140
4.1.1. Khái quát về lịch sử phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam.....	140
4.1.2. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt nam ..	145
4.1.3. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt nam...	147
4.1.4. Các phương pháp được sử dụng để phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt nam	157
4.1.5. Một số nội dung khác của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam.....	157
4.1.6. Nguyên nhân của thực trạng nói trên	158

4.2. Phương hướng và giải pháp hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam từ kinh nghiệm của một số nước trên thế giới	162
4.2.1. <i>Phương hướng hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt nam</i>	162
4.2.2. <i>Giải pháp hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam hiện nay</i>	165
4.2.3. <i>Những giải pháp khác</i>	176
KẾT LUẬN CHƯƠNG IV	178
KẾT LUẬN	179
TÀI LIỆU THAM KHẢO	181

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

“Điều ta đang có trước mắt là những cơ hội hấp dẫn được nguy trang như những vấn đề không giải quyết nổi” (John Gardner – nhà cải cách chính trị bên bờ của Hoa Kỳ). Đó là một tư tưởng đúng đắn cho phân tích vấn đề và sáng tạo các phương án chính sách. Các vấn đề công thường được ẩn sau tấm vỏ bọc khiến cho chủ thể có thẩm quyền xây dựng chính sách phải dày công nghiên cứu, tìm hiểu. Đồng thời, nhận định đó truyền đạt một cảm nhận lạc quan về cách thức ta đối phó với một vấn đề công bất kỳ. Thay vì than phiền, các nhà phân tích, các nhà hoạch định chính sách và dân chúng có thể cố gắng tìm hiểu vấn đề là gì và tại sao vấn đề còn tồn tại, tập hợp những thông tin cơ bản về vấn đề và suy nghĩ về những gì có thể làm. Đây cũng là cơ hội để xem xét vai trò của chính quyền, khu vực tư nhân và hình dung các giải pháp can thiệp hữu hiệu giúp cải thiện vấn đề bất cập trong đời sống.

Những đề cập ngắn gọn trên là nội dung cơ bản của phân tích chính sách trong xây dựng pháp luật nói chung và trong hoạt động lập pháp nói riêng. Với mong muốn có được các văn bản luật hoàn mỹ nhất (hàm chứa cả phương diện nội dung và hình thức) thì phân tích chính sách là bước không thể thiếu khi xây dựng chúng. Bởi vì, bản chất của phân tích chính sách là xem xét chính sách, mục đích của phân tích chính sách là hiểu và giải thích các khía cạnh khác nhau của chính sách¹. Phân tích chính sách là đi đến việc khám phá những giải pháp giải quyết các vấn đề trong thực tiễn. Nhưng giải pháp đó phải đủ tính khách quan, độc lập và có cơ sở khoa học để thuyết phục không chỉ các chính trị gia mà còn là toàn xã hội (những đối tượng chịu sự tác động của chính sách). Phân tích chính sách là một quá trình sáng tạo, đánh

¹ PGS.TS. Nguyễn Hữu Hải, Chính sách công – Những vấn đề cơ bản, NXB Chính trị quốc gia. 2014, tr.181

giá, phê phán, và truyền đạt thông tin phù hợp chính sách². Do đó, phân tích chính sách là khởi đầu chứ không phải kết thúc của các nỗ lực cải thiện chính sách. Làm thế nào có thể cải thiện chính sách, đưa ra được các giải pháp giải quyết vấn đề, phân tích giải pháp và lựa chọn được giải pháp tốt nhất. Tất cả quá trình đó thuộc phạm vi của phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở bất kì quốc gia nào trên thế giới. Thấu hiểu mọi giá trị tích cực và quan trọng của phân tích chính sách trong quá trình lập pháp, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã đưa quy trình xây dựng chính sách (phân tích chính sách là một khâu trong quy trình xây dựng chính sách) là giai đoạn bắt buộc khi xây dựng các văn bản luật. Chính cơ sở pháp lý hữu hiệu này là bàn đạp mạnh mẽ giúp các chuyên gia hoạch định, phân tích chính sách có cơ hội đưa ra tư vấn theo định hướng khách hàng liên quan đến quyết định công căn cứ vào các giá trị xã hội. Từ đó, việc ban hành ra các văn bản luật chuẩn mực, khả thi sẽ thuận lợi hơn. Và thực tế cũng chứng minh rằng, những dự án luật được xây dựng theo quy trình có hoạt động phân tích chính sách thường đạt điểm cao hơn (chấm điểm theo các tiêu chí của một văn bản chuẩn) so với các văn bản được xây dựng theo quy trình cũ của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008. Tuy nhiên, trong khi phân tích chính sách ở nhiều quốc gia trên thế giới (Úc, Canada, Trung Quốc, Hoa Kỳ...) đã có lịch sử lâu dài cùng vốn kinh nghiệm sâu sắc và đội ngũ chuyên gia dày dặn. Thì nay, vấn đề này ở Việt Nam đang là phạm trù với nội dung, yêu cầu mới, mới cả trên bình diện kinh nghiệm và lực lượng tiến hành. Trước giai đoạn 2015, phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp tuy có được đề cập nhưng đôi khi còn chung chung, đối phó. Từ năm 2015, phân tích chính sách trở thành “điểm nóng” khi xây dựng các văn bản luật nói riêng và các văn bản quy phạm pháp luật khác nói chung. Nhưng dù được quan tâm,

Lê Việt Ánh và Vũ Thành Tự Anh, Bài đọc môn Khung phân tích chính sách (Chương 2: Phân tích chính sách là gì?), Chương trình giảng dạy Kinh tế Fulbright, niên khoá 2011 – 2013, tr.1

chú trọng và có một “địa vị pháp lý” vững chắc thì phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam vẫn không vượt qua được những khó khăn tất yếu mà một sự vật hiện tượng mới gặp phải. Đứng trước trở ngại, thách thức này, làm thế nào để phân tích chính sách phát huy các giá trị tích cực để cải thiện chất lượng các văn bản luật. Một định hướng thiết yếu trong bối cảnh đó là tinh thần ham hiểu biết, tận dụng thành công của phân tích chính sách ở các quốc gia giàu kinh nghiệm trên thế giới. Đây cũng là hướng đi chung của nhiều quốc gia còn non trẻ trong lĩnh vực này. Tất cả thực tiễn trên đã thuyết phục nghiên cứu sinh lựa chọn chủ đề **“Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam hiện nay”** làm đề tài luận án tiến sĩ luật học của mình.

2. Mục đích nghiên cứu và nhiệm vụ của luận án

Mục đích tiến hành nghiên cứu đề tài luận án là trên cơ sở khung lý thuyết về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp tiến hành khảo cứu, phân tích, đối chiếu, đánh giá về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số quốc gia trên thế giới từ đó rút ra những kinh nghiệm phù hợp có thể vận dụng cho Việt Nam.

Để thực hiện được mục đích nêu trên, nhiệm vụ của luận án được đặt ra nghiên cứu cụ thể các vấn đề:

Thứ nhất, luận án nghiên cứu về quan niệm, vai trò của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp từ đó xác định các đặc trưng cơ bản cho hoạt động này.

Thứ hai, luận án phân tích các yếu tố ảnh hưởng tới phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp và xác định các vấn đề có liên quan như chủ thể, quy trình, phương pháp của phân tích chính sách.

Thứ ba, luận án khảo cứu hoạt động phân tích chính sách của một số quốc gia trên thế giới qua đó tìm ra những kinh nghiệm có thể vận dụng đối với Việt Nam.

Thứ tư, luận án nghiên cứu và đánh giá thực trạng phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam, đối chiếu với kinh nghiệm phân tích chính sách của các quốc gia đã nghiên cứu để đề xuất phương hướng, giải pháp thiết thực, phù hợp cho Việt Nam.

3. Phạm vi nghiên cứu

Phân tích chính sách là vấn đề phức tạp và có tính đa diện, đa chiều; có thể hiểu phân tích chính sách ở góc độ của một ngành khoa học xã hội, một phương tiện tổng hợp thông tin hay là một hoạt động gắn với quá trình cụ thể. Với chuyên ngành lý luận và lịch sử nhà nước và pháp luật, phạm vi nghiên cứu của luận án trong đề tài này tập trung vào các vấn đề lý luận của phân tích chính sách dưới góc độ là một hoạt động trong quy trình lập pháp nhằm cung cấp hệ thống thông tin chính xác, khoa học cho các chủ thể có thẩm quyền ra quyết định chính sách.

Về nội dung, luận án tập trung nghiên cứu về phân tích chính sách trong quy trình lập pháp bao gồm các vấn đề: khái niệm chính sách, quan niệm, đặc điểm, căn cứ, các yếu tố ảnh hưởng, chủ thể, quy trình, phương pháp phân tích chính sách. Luận án phân tích, so sánh, đánh giá hoạt động phân tích chính sách trong quy trình lập pháp của nhiều mô hình khác nhau. Mỗi mô hình có những ưu điểm và hạn chế nhất định, đây là căn cứ quan trọng giúp cho luận án có thể đưa ra định hướng về các giá trị phù hợp đối với Việt Nam.

Về không gian, luận án tập trung nghiên cứu về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở các quốc gia điển hình trên thế giới được lựa chọn dựa vào khu vực địa lý, mô hình lập pháp, hệ thống pháp luật và hình thức chính thể nhà nước, bao gồm: Canada, Úc, Trung Quốc, Hoa Kỳ, Nhật Bản, Ba Lan; đồng thời hoạt động này ở Việt Nam cũng được đề cập nhằm rút ra những kinh nghiệm cần thiết cho Việt Nam. Khi lựa chọn các quốc gia tham chiếu, nghiên cứu sinh đã lựa chọn Canada và Hoa Kỳ có cùng khu vực địa lý để tham chiếu vì hai nước này có sự khác biệt khá nhiều về quy trình và công cụ phân tích chính sách, đồng thời họ cũng là những quốc gia đã hỗ trợ thành

công Việt Nam rất nhiều trong những thập kỷ qua về xây dựng pháp luật. Do vậy, mặc dù là hai quốc gia cùng khu vực địa lý nhưng giá trị tham khảo cho Việt Nam vẫn rất lớn và ý nghĩa.

Về thời gian, luận án tập trung nghiên cứu các vấn đề liên quan đến phân tích chính sách ở giai đoạn hiện nay (từ 2015 đến nay) để đánh giá chính xác thực trạng của hoạt động này. Tuy nhiên, để bảo đảm tính khả thi, phù hợp của các giải pháp, luận án cũng nghiên cứu quá trình vận động và phát triển của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của Việt Nam.

4. Phương pháp nghiên cứu

Cách tiếp cận biện chứng, khách quan, khoa học của chủ nghĩa Mác – Lênin và một số tư tưởng triết học trên thế giới trở thành nền tảng phương pháp luận cho nghiên cứu sinh tiếp cận và giải quyết vấn đề. Tuy nhiên, để thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu của luận án, tác giả luận án đã áp dụng các phương pháp nghiên cứu cụ thể, phù hợp với từng nội dung nghiên cứu, như: phương pháp phân tích, tổng hợp, thống kê, lôgic, lịch sử, so sánh, đối chiếu, phỏng vấn chuyên sâu... nhằm làm sáng tỏ các vấn đề nghiên cứu. Trong đó:

Phương pháp phân tích, tổng hợp, lôgic được sử dụng trong toàn bộ nội dung của luận án nhằm diễn giải, làm rõ các nội dung liên quan. Phương pháp lịch sử, đối chiếu được sử dụng trong nội dung nghiên cứu về lịch sử hình thành và phát triển của phân tích chính sách ở Việt Nam. Phương pháp so sánh được sử dụng đậm đặc ở Chương 3 khi đề cập tới phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của các nước trên thế giới. Phương pháp thống kê và phỏng vấn chuyên sâu được sử dụng trong nội dung đánh giá thực trạng phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

Là công trình khoa học nghiên cứu chuyên sâu về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp, luận án mong muốn có thể đóng góp một số những vấn đề mới cho khoa học pháp lý, cụ thể:

Thứ nhất, luận án chứa đựng những nghiên cứu mang tính học thuật và quan điểm của tác giả luận án về quan niệm, ý nghĩa, đặc điểm, căn cứ, các yếu tố ảnh hưởng, chủ thể, quy trình và phương pháp của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Đây là vấn đề quan trọng để nhận diện phân tích chính sách cũng như vai trò của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp, qua đó nhận thấy nhu cầu tham khảo hoạt động này ở các quốc gia điển hình trên thế giới nhằm tìm ra kinh nghiệm học hỏi đối với Việt Nam.

Thứ hai, luận án xây dựng một số khái niệm: chính sách, phân tích chính sách là cơ sở cho việc nghiên cứu về khoa học chính sách. Hiện nay, các khái niệm chính sách và phân tích chính sách đang tồn tại nhiều quan điểm với nhiều góc nhìn khác nhau, khi xây dựng thành công các khái niệm này cũng sẽ góp phần thống nhất nhận thức về khoa học chính sách.

Thứ ba, luận án đặt phân tích chính sách theo tầm nhìn tương quan với các vấn đề: hoạch định chính sách, nghiên cứu chính sách, đánh giá tác động chính sách, xây dựng chính sách... nhằm hiểu tường minh hơn về phân tích chính sách, tránh nhầm lẫn trong quá trình sử dụng thuật ngữ.

Thứ tư, qua việc tìm hiểu hoạt động phân tích chính sách trong quy trình lập pháp một số nước điển hình trên thế giới, luận án rút ra nhận xét điểm tương đồng, khác biệt và kinh nghiệm của hoạt động này ở mỗi nước. Đây là một trong những điểm mới rất nổi bật của luận án vì chưa một công trình nghiên cứu nào tại Việt Nam về phân tích chính sách đưa ra các luận điểm trên.

Thứ năm, từ kết quả các nhiệm vụ của luận án được giải quyết, luận án đề xuất những kinh nghiệm và giải pháp cụ thể của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp các quốc gia trên thế giới có thể áp dụng ở Việt Nam hiện nay. Các kinh nghiệm và giải pháp tương đối cụ thể, phù hợp và có khả năng vận dụng trong phân tích chính sách ở nước ta.

6. Kết cấu luận án

Ngoài phần Mở đầu và Kết luận, luận án chứa đựng các Chương sau:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài

Chương 2: Những vấn đề lý luận về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Chương 3: Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới

Chương 4: Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam và phương hướng, giải pháp hoàn thiện từ kinh nghiệm của một số nước trên thế giới

CHƯƠNG I

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. Những công trình khoa học có liên quan đến đề tài

Để một chính sách có thể đạt được mục đích mong muốn bằng cách thức đo lường hiệu quả - chi phí thì đòi hỏi quá trình phân tích chính sách phải thực sự tốt. Vì vậy, phân tích chính sách trở thành mối quan tâm chung của bất kỳ chính quyền nào và luôn là vấn đề thời sự của các quốc gia. Nhiều công trình khoa học đã nghiên cứu và tìm hiểu về vai trò, quy trình thực hiện, phương pháp tiến hành, các yếu tố ảnh hưởng của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp cũng như xây dựng pháp luật. Các công trình nghiên cứu khoa học bao gồm: sách tham khảo, đề tài khoa học, kỷ yếu hội thảo, luận văn, bài viết đăng trên các tạp chí khoa học... đề cập tới nhiều khía cạnh khác nhau của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp.

1.1.1. Những công trình nghiên cứu lý luận về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

- Sách *Chính sách công của Hoa Kỳ: Giai đoạn 1935 -2001* của Lê Vinh Danh, NXB thống kê 2001. Trong công trình nghiên cứu này, một định nghĩa ngắn gọn nhưng khúc chiết, sâu sắc về chính sách công đã được đưa ra. Triết lý này được tác giả sử dụng làm cơ sở khoa học để triển khai những vấn đề liên quan đến phân tích chính sách bởi vì muốn làm rõ phân tích chính sách thì vấn đề về chính sách công không thể xem nhẹ hay bỏ qua. Sau khi xác định được nội hàm của chính sách công, các vấn đề khác cũng được bàn luận thoả đáng (mục tiêu của chính sách, các cách xác định mục tiêu và dựa trên nguyên tắc nào). Phải nói rằng, mặc dù công trình không trực tiếp nói đến phân tích chính sách nhưng các vấn đề mà tác giả nêu liên quan tới chính sách công đã giúp ích rất nhiều cho luận án.

- Sách *Chính sách công và phát triển bền vững* của Trường Đại học kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội, NXB Chính trị quốc gia – sự thật năm 2012. Chính sách công nhận được sự quan tâm của mọi quốc gia trên thế giới do chức năng quan trọng của nó mang lại đối với nền kinh tế - xã hội của các quốc gia. Nhận thức rõ về vai trò của chính sách công đặt trong bối cảnh phát triển bền vững, cuốn sách ra đời trở thành tài liệu tham khảo quý báu cho mỗi ai muốn nghiên cứu về lĩnh vực chính sách công và phân tích chính sách. Phần một cuốn sách nhắc tới cán cân thanh toán và sự phát triển kinh tế cũng như các vấn đề về tỷ giá, lạm phát. Phần hai là đầu tư công và nợ công: vai trò của đầu tư công, những yếu tố tác động đến quy mô và chất lượng của đầu tư công, vấn đề chi tiêu công, nợ công và phát triển bền vững. Công trình đã rút ra nhiều kết luận, kiến nghị chính sách có cơ sở khoa học và thực tiễn cao. Đó sẽ là những ý nghĩa to lớn giúp cho tác giả triển khai thành công đề tài luận án của mình.

- Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam - Viện Khoa học xã hội tổ chức Hội thảo “*Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách pháp luật*” – tháng 12/2013. Trước bối cảnh mới về lý luận cũng như thực tiễn của chính sách cũng như phân tích chính sách ở Việt Nam, Hội thảo của Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam tổ chức đã phần nào đáp ứng bối cảnh đó. Hội thảo chỉ ra được sự khác biệt giữa chính sách và chính sách công, nội hàm của chính sách, các cấp chính sách và cũng nhắc tới phân tích chính sách với tính cách là một giai đoạn quan trọng của quy trình tạo ra pháp luật. Thông qua Hội thảo đã trang bị cho tác giả luận án một số khái niệm quan trọng giúp cho tác giả triển khai nội dung của đề tài thuận lợi hơn.

- Sách *Chính sách công* của Phạm Quý Thọ và Nguyễn Xuân Nhật, NXB Thông tin và truyền thông năm 2014. Công trình bàn luận khá toàn diện về chính sách công, mọi khía cạnh của chính sách công đã được hai nhà nghiên cứu đề cập chi tiết (gồm cả các vấn đề lý luận và minh họa thực tiễn). Tám chương trong cuốn sách vẽ ra nhiều mảng khác nhau trong bức vẽ tổng thể về

chính sách công (chính sách công và hệ thống chính sách công, các chủ thể hoạt động chính sách công, công cụ chính sách công, hoạch định chính sách công, thực thi chính sách công, đánh giá chính sách công, kết thúc chính sách công và chu kỳ chính sách công, một số chính sách công tại Việt Nam).

- Sách *Chính sách công – Những vấn đề cơ bản* của tác giả Nguyễn Hữu Hải NXB Chính trị quốc gia – Sự thật, năm 2014. Cuốn sách là công trình khoa học quan trọng giúp hiểu sâu sắc về phân tích chính sách bởi cuốn sách ngoài cung cấp những kiến thức cơ bản về chính sách công thì tác phẩm còn dành một chương đề cập tới các nội dung của phân tích chính sách. Trong công trình này, tác giả đã sử dụng thuật ngữ “phân tích chính sách công”. Tác giả đưa ra khái niệm “phân tích chính sách công là quá trình xem xét toàn diện các yếu tố hợp thành chính sách nhằm cung cấp cơ sở cho việc hoạch định, thực thi và đánh giá một chính sách nhằm hoàn thiện các chính sách hiện hành”, đây là quan điểm cần được bàn luận kỹ lưỡng và chi tiết hơn. Công trình cũng chỉ rõ những chức năng quan trọng của phân tích chính sách như: chức năng cung cấp thông tin, chức năng tạo động lực, chức năng kiểm soát. Một khía cạnh quan trọng của phân tích chính sách được tác giả nêu ra trong cuốn sách là ý nghĩa của phân tích chính sách, trong đó đề cập rằng “phân tích chính sách để đánh giá được tính khả thi của chính sách công” luận điểm này sẽ là cơ sở để tác giả tiếp tục nghiên cứu mở rộng. Các nguyên tắc, các yêu cầu, các yếu tố ảnh hưởng tới phân tích chính sách công cũng là những nội dung được tác giả giải quyết thấu đáo trong tác phẩm này. Hai vấn đề quan trọng của phân tích chính sách được làm rõ là quy trình phân tích chính sách và công cụ phân tích chính sách. Đây là những đóng góp có ý nghĩa khoa học rất lớn cho tác giả luận án, gợi mở cho tác giả luận án nhiều vấn đề cần phải giải quyết triệt để hơn, đặc biệt trong thời điểm hiện nay, khi phân tích chính sách là bước thiết yếu của quy trình ban hành ra các văn bản luật theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

- Sách *A Pre-view of policy sciences* (1971) của Harold D.Lass well. Đây là tác phẩm bàn về khoa học chính sách khá đầy đủ và hoàn chỉnh (Định hướng vấn đề: mục tiêu, nguyên tắc, nhận thức, cơ sở giá trị, hiệu quả, xu hướng...). Cuốn sách là công trình “gối đầu” của bất kỳ nhà khoa học, chuyên gia, công chức khi muốn tìm hiểu sâu về chính sách và chính sách công. Vì vậy, những tri thức về chính sách công mà Harold đề cập đóng vai trò quan trọng đối với nghiên cứu về phân khái niệm chính sách trong luận án.

- Sách *Policy analysis for the real world* của Brian W. Hogwood và Lewis A. Gunn, NXB Oxford University Press năm 1984. Trong phần một của cuốn sách đưa ra một cách tiếp cận về phân tích chính sách (khung cho phân tích – chỉ ra quy trình của phân tích chính sách cùng mối quan hệ giữa các bước của quy trình đó, xu hướng chính sách, phương pháp phân tích chính sách). Phần hai nêu ra nhiều vấn đề trọng tâm (xác định vấn đề chính sách, đưa ra phương án, đánh giá phương án và lựa chọn phương án). Xét về nội dung của cuốn sách không có quá nhiều nét mới so với các công trình đã được nói tới ở trên nhưng khi tiếp cận công trình này chúng ta như được nhìn vào thế giới thực của phân tích chính sách do những ví dụ, tình huống mà cuốn sách nhắc tới. Và vì vậy, “bức vẽ sống động” này sẽ giúp tác giả luận án biết thêm những kinh nghiệm thực về phân tích chính sách ở Anh những năm 80 của thế kỷ trước.

- Sách *Policy making in China: Leaders, Structures and Processes* của Kenneth Lieberthal, Michel Oksenberg, NXB Princeton University Press năm 1988. Cuốn sách này làm sáng tỏ cấu trúc chính trị của nhà nước, các quy trình chính sách và kết quả có liên quan đến nhau ở Trung Quốc đương đại. Quá trình chính sách để đạt được sự đồng thuận của các đối tượng chịu sự tác động là khá rời rạc và kéo dài. Cuốn sách cũng đề cập đến sự ảnh hưởng mạnh mẽ của yếu tố chính trị trong xây dựng chính sách (phân tích chính sách) ở Trung Quốc – một nhược điểm của hoạt động phân tích chính sách ở Trung Quốc ngày nay.

- Sách *Policy analysis: Concept and practice* của David L. Weimer và Aidan R. Vining, (ED2, NXB Prentice Hall 1992) đã khái quát đầy đủ về phân tích chính sách gồm cả mảng khái niệm và thực tiễn. Phần một của cuốn sách giới thiệu khái quát về phân tích chính sách công trong đó đặt phân tích chính sách với các lĩnh vực có liên quan như nghiên cứu chính sách, báo chí, kế hoạch cổ điển... Để sâu hơn về phân tích chính sách, các tác giả còn đề cập tới khía cạnh phân tích chính sách như một nghề, chức năng phân tích chính sách, sự chuẩn bị cơ bản cho phân tích chính sách. Trong phần hai, nền tảng khái niệm để phân tích vấn đề được làm rõ, hai tác giả của cuốn sách đã chỉ ra các lý do cơ bản của chính sách công tức là khi nào một vấn đề của thực tiễn cuộc sống cần sự điều chỉnh bởi chính sách từ nhà nước. Một điểm rất hay của tác phẩm đó là bên cạnh kiến thức lý thuyết thì một tình huống cụ thể được đề cập để minh họa. Phần ba, phần bốn nêu lên nền tảng khái niệm để phân tích giải quyết và thực hành phân tích chính sách (thu thập thông tin về phân tích chính sách, các bước phân tích chính sách, phân tích vấn đề, phân tích giải pháp, phân tích chi phí – lợi ích). Phần cuối cùng đưa ra các kết luận quan trọng và những lời khuyên hữu ích cho phân tích chính sách.

- Cuốn sách *The role of regulatory impact analysis in federal rulemaking* (*Vai trò của phân tích tác động quy định trong xây dựng pháp luật liên bang*) của John F. Morrall, James W. Broughel đã nhận thức rõ ý nghĩa và tầm quan trọng của RIA trong quá trình ban hành ra các quy định. Bởi các mục tiêu của RIA là đơn giản và dễ hiểu, đó là để đánh giá liệu một vấn đề tồn tại có tính hệ thống trong tự nhiên và do đó đòi hỏi sự can thiệp, để xác định kết quả mong muốn tìm kiếm thông qua can thiệp, để mô tả các lựa chọn thay thế nhau mà có thể giải quyết vấn đề và mang lại kết quả mong muốn và để so sánh lợi ích, chi phí của mỗi lựa chọn. Trong nghiên cứu này, hai nhà khoa học đã giải quyết cơ bản “phân tích chi phí – lợi ích” là gì. Hai tác giả nhận định: phân tích lợi ích chi phí là một phần của RIA được thiết kế để tổng hợp thông tin theo một cách mà có thể hỗ trợ việc ra quyết định phức tạp và cho

phép điều chỉnh để cân nhắc những giá trị và hạn chế khác nhau mà hậu quả bất kỳ quyết định nào mang đến; phân tích lợi ích chi phí rất hữu ích, nó như một công cụ đánh giá chính sách và là một công cụ ra quyết định. Nghiên cứu cũng lý giải “vì sao phải thực hiện đánh giá tác động quy định”, lý do hợp lý của điều này là: phân tích tác động quy định để trình bày thông tin về một vấn đề, tạo ra nhiều khả năng thực sự và từ đó giải quyết tốt vấn đề chứ không phải vì tạo ra những cái mới. Điểm rất thú vị của công trình là sự đan xen các minh họa sinh động để nhấn mạnh khi nào RIA được hoàn thành tốt và khi nào RIA bị làm kém. Ở Mỹ, khi thực hiện đánh giá tác động quy định một phương pháp truyền thống được sử dụng là phân tích chi phí lợi ích, và là một công cụ sử dụng thường xuyên như vậy nên nghiên cứu còn nhắc tới những khó khăn “cổ hữu” trong phân tích chi phí lợi ích để mỗi chủ thể khi ứng dụng phương pháp này luôn luôn phải tính toán tới chúng.

- Sổ tay hướng dẫn *Regulatory burden measurement framework (guidance note)*, của Văn phòng Thủ tướng và Nội các Úc tháng 02/2015. Cuốn sách lập luận rằng các gánh nặng chi phí của quy định mới phải được bù đắp hoàn toàn bằng cách cắt giảm gánh nặng quy định hiện hành, tất cả các chi phí pháp lý cho dù phát sinh từ quy định mới hoặc thay đổi quy định hiện hành phải định lượng bằng cách sử dụng khung đo lường gánh nặng quy định. Hướng dẫn này cung cấp lời khuyên về việc làm thế nào để tính toán chi phí quy định sử dụng khuôn khổ này. Các chi phí được tính toán bao gồm: chi phí hành chính, chi phí tuân thủ nội dung, chi phí trì hoãn, một số trường hợp loại trừ của khung, dân số có liên quan để đánh giá chi phí điều chỉnh. Công trình nêu ra tính toán động hàng năm, chi phí bù đắp, đo lường gánh nặng quy định, nói lỏng quy định trong trường hợp đặc biệt, cải cách liên thẩm quyền. Những luận điểm về các vấn đề mà công trình nêu ra sẽ rất quan trọng, nhờ đó tác giả dùng làm căn cứ khoa học lập luận cho đề tài của mình.

- Luận văn thạc sĩ *Phân tích lợi ích và chi phí của dự án sân bay Long Thành* của Vũ Minh Hoàng, TP.Hồ Chí Minh năm 2011. Luận văn là một

công trình nghiên cứu chuyên sâu và có tính thực tiễn cao trên cơ sở của một dự án sân bay, tác giả đã đánh giá được những kết quả cũng như các chi phí phải gánh chịu của dự án nếu có cơ hội thành sự thật. Phân tích lợi ích và chi phí là một phương pháp được ưa chuộng sử dụng trong phân tích chính sách vì rằng qua công cụ này các chủ thể có liên quan sẽ biết được nên hay không đối với một dự án trong thực tế. Trong luận văn, giá trị đáng quý nhất có lẽ nằm ở vấn đề: tác giả đã so sánh giữa hai kịch bản có và không có dự án. Phân tích lợi ích – chi phí là một phương pháp hay nhưng nếu chúng ta không lập luận chắc chắn thì có lẽ người đọc khó chấp nhận những thông tin mà phương pháp đưa ra. Cho nên, khi có sự so sánh giữa hai kịch bản này, chúng ta dễ dàng đối chiếu hơn dựa vào khung đa chiều đó. Nhưng khung phân tích lợi ích – chi phí của tác giả có phần nghiêng về phương diện kinh tế (tác giả chỉ phân tích kinh tế, phân tích tài chính, phân tích phân phối), người đọc ít thấy các tác động về xã hội của chính sách.

- Bài viết *How a Bill becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking* (Làm thế nào một Dự thảo trở thành Luật ở Trung Quốc: Các giai đoạn và quy trình xây dựng luật) của tác giả Murray Scot Tanner. Bài báo này bắt đầu từ sự khẳng định chắc chắn rằng 16 năm kể từ khi bắt đầu cuộc cải cách chính trị và pháp lý thời kỳ hậu – Mao Trạch Đông, các học giả nghiên cứu về luật pháp và chính trị Trung Quốc cần phải tập trung nhiều hơn tới tác động của tiến trình xây dựng luật tới nội dung chứa đựng trong các đạo luật và chính sách của hệ thống này. Luận điểm trung tâm của bài viết là trong 16 năm qua, hệ thống xây dựng luật của Trung Quốc đã phát triển một quy trình phức tạp mang đầy tính chính trị. Quy trình này không còn được coi là một hệ thống xây dựng chính sách thống nhất, từ trên xuống. Thay vào đó, quy trình này được coi như là một quá trình “đa lớp, đa cấp bậc”. Mỗi một đạo luật trải qua khoảng 5 bước khác nhau: agenda – setting (thiết lập chương trình); inter – agency review (rà soát liên cơ quan); top leadership approval (phê duyệt của lãnh đạo); NPC debate and passage (tranh luận và thông qua tại Quốc hội

Trung Quốc); và explication (giải thích); implementation (thực hiện) hoặc adjudication (xét xử) của đạo luật đó. Với các giai đoạn của xây dựng luật ở Trung Quốc như vậy, phân tích chính sách có mặt nhiều nhất ở bước đầu tiên (thiết lập chương trình).

- Bài viết *Quy trình xây dựng chính sách theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015* của Lê Thị Ngọc Mai Tạp chí Luật học (số 3 (đặc biệt)/2016), bài viết tập trung làm rõ các bước trong quy trình xây dựng chính sách được quy định trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, một trong những bước của quy trình xây dựng chính sách là phân tích chính sách. Bài viết tuy không đi sâu nghiên cứu về phân tích chính sách nhưng cách tiếp cận khái quát đó sẽ giúp cho tác giả rất nhiều điều ý nghĩa khi nghiên cứu về đề tài này.

- Bài viết *Quy trình chính sách và phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam* của Nguyễn Anh Phương, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 02 + 03 (2016). Trong bài viết, một phát hiện rất quan trọng mà tác giả đã chỉ ra cho người đọc đó là: nếu phân tích chính sách được xem xét ở góc độ lý thuyết tức là sản phẩm của phân tích chỉ gián tiếp đưa ra các khuyến nghị mà không nêu các hướng hành động cụ thể thì phân tích chính sách có nhiều nét giao thoa với nghiên cứu chính sách; còn nếu phân tích chính sách nghiêng về phương diện thực hành tức là dựa trên mục đích của phân tích chính sách, các chuyên gia phân tích chính sách căn cứ vào kết quả phân tích để đưa ra đề xuất hay lời khuyên thuyết phục cho nhà hoạch định chính sách, theo có sự đòi hỏi cao về kỹ năng phân tích, thiết kế chính sách và khi đó, chính sách vừa là khoa học cũng vừa là nghệ thuật. Đây được xem là một giá trị giàu ý nghĩa giúp cho tác giả “khoanh vùng” nghiên cứu của đề tài luận án, luận án sẽ chú trọng vào mục đích của phân tích chính sách hay đơn thuần chỉ nghiên cứu về chính sách.

- Bài viết *Quy trình lập pháp ở Việt Nam và vai trò của đại biểu Quốc hội* của tác giả Nguyễn Đình Quyền đăng trên Tạp chí Nghiên cứu lập pháp.

Bài viết đã khái quát được các hoạt động cơ bản của quy trình lập pháp ở Việt Nam và các tác động tích cực của đại biểu Quốc hội đối với quy trình này. Đồng thời, tác giả cũng chỉ ra quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong từng giai đoạn của quy trình lập pháp; qua đó xác định rõ ràng thẩm quyền của từng chủ thể.

- Bài viết *Động lực của sáng quyền lập pháp* của tác giả Nguyễn Sĩ Dũng đăng trên báo điện tử Nhân dân, tháng 10/2017 nêu ra mối quan hệ biện chứng của cơ quan lập pháp (Quốc hội) và cơ quan hành pháp (Chính phủ) trong quá trình làm luật (lập pháp). Từ đó, tác giả chỉ ra các động lực để làm luật cho Quốc hội và Chính phủ. Quốc hội với đặc thù của cơ quan dân cử sẽ thực hiện quyền thông qua và quyền cho phép các chủ thể trong nhà nước được đề xuất chính sách. Chính phủ với tính chất của cơ quan thực thi pháp luật sẽ có điều kiện nắm bắt nhu cầu thực tiễn của xã hội sẽ có thẩm quyền đề xuất và phân tích chính sách. Những phát hiện trên đây là cơ sở để tác giả xem xét về các vấn đề liên quan của phân tích chính (chủ thể, quy trình...).

- Viện Khoa học pháp lý – Bộ Tư pháp tổ chức Hội thảo “*Góp ý Dự thảo Sổ tay Xây dựng chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*” – tháng 3 năm 2017. Hội thảo đã bàn luận kỹ về 5 chương của Dự thảo sổ tay, trong số những ý kiến đóng góp có nhiều nội dung được Ban soạn thảo cuốn sổ tay đánh giá là những đóng góp quý báu cho sự hoàn thiện của công trình. Đặc biệt các nội dung liên quan đến phân tích chính sách trong xây dựng luật, Hội thảo nhấn mạnh tới vấn đề coi trọng sự tham gia của chuyên gia, nhà khoa học khi thực hiện phân tích chính sách.

1.1.2. Những công trình nghiên cứu thực tiễn về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

- Đề tài cấp bộ “*Chế định RIA trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật – Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*” do TS. Dương Thị Thanh Mai chủ nhiệm đề tài, tháng 11 năm 2012. Trong số các quy định mới của Luật 2008, chế định về đánh giá tác động của văn bản (Regulatory Impact

Assessment, gọi tắt là RIA) mang tính cải cách quan trọng. Theo quy định của Luật 2008 và Nghị định số 24/2009/NĐ-CP ngày 5/03/2009 của Chính phủ quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 thì việc đánh giá tác động của văn bản được thực hiện ở 3 giai đoạn: (1) Giai đoạn đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh, nghị định, (2) Giai đoạn soạn thảo luật, pháp lệnh, nghị định và (3) Giai đoạn sau 3 năm thi hành văn bản kể từ ngày văn bản có hiệu lực pháp luật. Các quy định này nhằm đột phá vào những khâu yếu nhất trong quy trình lập pháp những năm qua, đó là khâu xác định nhu cầu, luận giải chính sách khi đề xuất xây dựng luật, pháp lệnh và khâu lựa chọn các giải pháp hợp lý, hiệu quả khi soạn thảo văn bản để thực hiện chính sách đã được xác định cũng như đánh giá tác động thực tế của văn bản quy phạm pháp luật để kiểm chứng lại những dự báo tác động của chính sách và văn bản trong quá trình soạn thảo... Các quy định mới này được kỳ vọng là một công cụ, một phương pháp hiệu quả để nâng cao chất lượng xây dựng chính sách, tăng cường tính cần trọng, tính hiệu quả và trách nhiệm giải trình đối với các giải pháp pháp luật được lựa chọn để đưa các chính sách này vào cuộc sống. Sau hơn 3 năm thi hành, các quy định mới về đánh giá tác động văn bản của Luật đã phát huy tác dụng, góp phần đẩy nhanh tiến độ và nâng cao chất lượng soạn thảo, ban hành các văn bản pháp luật của Quốc hội, chính phủ... Tuy nhiên, cũng còn nhiều vấn đề phải bàn, phải tiếp tục hoàn thiện để RIA thực sự trở thành công cụ hữu hiệu khi xây dựng một dự án luật thống nhất về thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở cả trung ương và địa phương theo định hướng của Nghị quyết số 48-NQ/TW về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đến năm 2010, định hướng đến năm 2020. Công trình đã đi sâu nghiên cứu khá toàn diện về các khía cạnh của chế định RIA: khái niệm, ý nghĩa, thực tiễn thực hiện, ưu điểm, hạn chế... Nhìn chung đề tài đã chỉ ra được các khía cạnh quan trọng của RIA làm cơ sở để hoàn thiện chế định này nhưng chưa đặt RIA trong tổng thể của phân tích chính sách, bởi xét về lý thuyết thì RIA là một phương pháp (công cụ) hiệu quả được sử dụng để phân tích chính sách đạt hiệu quả.

- Sách *A good practice handbook for managing Regulatory impact analysis (Sổ tay thực hành quy định tốt cho phân tích tác động quy định)* của Policy Horizons of Canada - Government of Canada năm 2012, cuốn sách cho rằng RIA là một phương pháp tiếp cận đa ngành bao gồm đánh giá tự nhiên và xã hội, luật pháp và chính sách, xem xét, truyền thông, tư vấn công, tác động kinh tế, và các công cụ phân tích quyết định. RIA cho phép các công chức cao cấp và người Canada đánh giá cao những tiềm năng và sự không chắc chắn của đề xuất, do đó đảm bảo thông tin "tốt nhất". Các phương pháp được sử dụng trong RIA, chẳng hạn như đánh giá rủi ro, phân tích lợi ích-chi phí... Từ đó, cuốn sách được thiết kế với các phần chính: giới thiệu về RIA, quy trình làm RIA, thực hiện đánh giá các lựa chọn chính sách, bảo đảm chất lượng và đánh giá sự không chắc chắn, kết quả thông tin và kết luận. Đây là một công trình công phu của Canada được tác giả sử dụng rất nhiều khi tham chiếu.

- Sách *Policy analysis in Australia (Phân tích chính sách ở Úc)* của Brian Head and Kate Crowley, NXB Policy Press, Bristol, UK, tháng 10 năm 2015. Cuốn sách “Phân tích chính sách ở Úc” đưa ra cách giải thích rõ ràng về nghiên cứu chính sách (gồm kiến thức và phương pháp liên quan) ở Úc với 18 chương đã phản ánh mạnh mẽ những đóng góp nổi bật của các học giả Úc trong lĩnh vực chính sách công. Công trình cung cấp một tổng quan chặt chẽ về những thế mạnh và cơ hội để phân tích chính sách ở Úc. Nó thừa nhận rằng các cơ quan chính phủ không còn được coi là nguồn duy nhất của phân tích chính sách và có tầm nhìn rộng về khả năng phân tích chính sách. Cuốn sách cung cấp một đóng góp giá trị cho nghiên cứu của Úc về phân tích chính sách trong bối cảnh học thuật, chuyên nghiệp, giảng dạy và học tập; đồng thời là một nguồn bổ sung quan trọng cho nghiên cứu và giảng dạy trong so sánh khi phân tích chính sách và nghiên cứu chính sách nói chung.

- Sách *Phân tích chính sách ở Nhật Bản* của Yukio, Sukehiro Hosono, Jun Iio, NXB Policy Press, Bristol, UK, tháng 3 năm 2015. Trong khi các nghiên cứu về phân tích chính sách ở các nước khác đã đánh giá nhu cầu của

họ và đưa chúng vào các chương trình đào tạo cho các nhà phân tích chính sách chuyên nghiệp, thì các nghiên cứu tương tự của Nhật Bản rất hạn chế. Cuốn sách cung cấp các phân tích để kiểm tra chặt chẽ bằng cách nào mà chính phủ Nhật Bản đã thành công trong việc cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách chủ chốt với các lựa chọn chính sách có bằng chứng, nâng cao khả năng thực hiện các chính sách tốt hơn. Cuốn sách cũng đánh giá các định hướng chính sách tương lai của Nhật Bản, cho phép các nhà nghiên cứu chính sách và các nhà thực hành rút ra một số bài học từ kinh nghiệm của Nhật Bản. Cuốn sách bao gồm các nghiên cứu tình huống thực nghiệm để hỗ trợ giảng dạy và nghiên cứu sâu hơn, và sẽ là một nguồn tài nguyên có giá trị cho sinh viên và học giả cũng như các nhà hoạch định chính sách.

- Báo cáo *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making* (Các xu hướng hiện tại trong phân tích tác động quy định: Thách thức của RIA trong xây dựng chính sách) của Jacobs and Associates (5/2006). Báo cáo này xem xét các xu hướng hiện nay của quá trình và phương pháp RIA bởi các quốc gia phát triển RIA hàng đầu thế giới. Sự đóng góp đặc biệt của báo cáo này là đánh giá được xu hướng gần đây ở nhiều nước tiên tiến nhất, và xác định những bài học cho chính phủ muốn được đi đầu trong việc tạo ra các quy định tốt. Trong khoảng thời gian ngắn của hai thập kỷ, phân tích tác động quy định (RIA) đã trở thành một công cụ nổi bật mà chính phủ hiểu làm thế nào để giải quyết hiệu quả các vấn đề chính sách công ngày càng phức tạp trong một môi trường thị trường cạnh tranh và cởi mở. Một tập hợp các công cụ và phương pháp đã được phát triển và thử nghiệm đó là rất dễ thích nghi với năng lực và sự thay đổi điều kiện mỗi quốc gia. Quy trình và phương pháp RIA vẫn đang nhanh chóng phát triển như trên khắp thế giới, RIA đang được lồng ghép vào quá trình chính sách. Lồng ghép của RIA là một sự phát triển tích cực, bởi vì RIA có tác động nhiều hơn trong việc cải thiện chính sách công hơn bao giờ hết. Đồng thời RIA trở nên đáp ứng tốt hơn mối quan tâm về chính trị, các yêu

cầu đặt ra với công chức để đối phó với các kỹ thuật phân tích. Trong thực tế, chất lượng của RIA dường như bị suy giảm do ứng dụng của nó mở rộng. Đây là một kết quả tự nhiên của cải cách chính sách đòi hỏi phải có thời gian đầu tư nhiều năm trước khi chúng được ứng dụng một cách hiệu quả vào các cơ quan quản lý.

Để đạt được một mức độ bền vững của chất lượng RIA thì chính phủ cần có một chiến lược rõ ràng nhằm vào các thể chế về năng lực và ưu đãi trong các cơ quan của chính phủ. Muốn có được điều đó cần chiến lược nhắm mục tiêu rõ ràng hơn, quan tâm nhiều hơn để thu thập dữ liệu và các vấn đề chất lượng dữ liệu, đầu tư nhiều hơn nữa trong đào tạo, hiệu quả hơn kiểm soát chất lượng thông qua các đơn vị làm RIA và trách nhiệm của bộ, sử dụng tốt hơn nguồn lực khoa học và hướng dẫn kỹ thuật sử dụng RIA.

- Báo cáo nghiên cứu *Regulatory impact analysis: Bench marking (Phân tích tác động quy định: Chuẩn mực xây dựng)* của Productivity Commission (Research Report) tháng 11 năm 2012. Công trình đưa ra giới thiệu các nội dung liên quan đến phân tích tác động điều chỉnh. Các nội dung đó là: phân tích tác động điều chỉnh là gì, các đánh giá gần đây và những thay đổi với quá trình RIA, hiệu quả của phân tích tác động điều chỉnh và làm thế nào để quá trình RIA hiệu quả, các tổ chức có liên quan đến phân tích tác động điều chỉnh (gồm tổ chức có yêu cầu RIA, cơ quan giám sát quy định, Văn phòng nội các, uỷ ban giám sát của Quốc hội). Báo cáo còn làm rõ phạm vi của phân tích tác động điều chỉnh và những ngoại lệ, đề cập tới các yêu cầu phân tích và đánh giá tác động, xác định vấn đề và mục tiêu xem xét các lựa chọn, đánh giá tác động, kết luận về đề nghị lựa chọn, thực hiện giám sát và thực thi, yêu cầu về sự minh bạch, trách nhiệm và rà soát chất lượng. Cũng cần nhìn ra rằng, do đây là một báo cáo nghiên cứu từ một cơ quan nhà nước của Úc nên nó còn mang đậm dấu ấn của nhà cầm quyền, người đọc rất khó để tìm ra quan điểm mang tính phản biện.

- Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ *Đánh giá tác động chính sách* của Bộ Tư pháp năm 2018, phạm vi của Tài liệu tập trung vào quá trình ĐGTĐCS, bao gồm đánh giá tác động (ĐGTĐ) về kinh tế, ĐGTĐ về xã hội, ĐGTĐ về giới, ĐGTĐ của thủ tục hành chính và ĐGTĐ đối với hệ thống pháp luật. Tài liệu còn cung cấp các hướng dẫn kỹ thuật ĐGTĐCS và việc sử dụng kết quả ĐGTĐCS cho quá trình xây dựng chính sách ở giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) theo quy định của Luật BHVBQPPL 2015 và Nghị định 34/2016. Các hướng dẫn kỹ thuật này cũng có thể áp dụng cho việc ĐGTĐCS trong giai đoạn soạn thảo VBQPPL. Với mục đích chính là hướng dẫn kỹ thuật, tài liệu này tập trung vào quy trình, các bước, kỹ năng, phương pháp, công cụ có thể được sử dụng cho quá trình ĐGTĐCS. Tài liệu được xây dựng theo hướng sát thực tiễn để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện sau này. Các nội dung và phương pháp được nêu là những nguyên tắc cơ bản, công cụ tham khảo nên việc linh hoạt và sáng tạo trong quá trình áp dụng là điều hết sức cần thiết do tính chất đa dạng của vấn đề thực tiễn, nội dung của các chính sách. Tài liệu cũng đưa ra các chỉ dẫn cơ bản để thực hiện việc lấy ý kiến trong quá trình ĐGTĐCS và lấy ý kiến đối với dự thảo báo cáo ĐGTĐCS.

1.1.3. Những công trình nghiên cứu phương hướng, giải pháp hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam.

- Luận văn thạc sĩ luật học của Trần Thị Quyên, *Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam hiện nay*, năm 2014. Đây là công trình nghiên cứu ở bậc cao học của chính tác giả, luận văn đã phân tích về chính sách cũng như phân tích chính sách dưới góc độ cơ bản (khái niệm, chủ thể thực hiện, công cụ thực hiện, các bước tiến hành; đánh giá thực trạng và một số giải pháp hoàn thiện). Trên tinh thần kế thừa các giá trị của luận văn, tác giả tiếp tục làm sâu, phát triển các khía cạnh mới của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Trong luận án này, tác giả cũng dự kiến sẽ làm rõ các yếu tố ảnh hưởng tới phân tích chính sách mà trong

luận văn chưa đề cập. Và ở luận văn, kinh nghiệm quốc tế chỉ được bàn đến ở một nội dung nhỏ thì trong luận án lần này, quy mô nghiên cứu sẽ được mở rộng thành một chương đề vừa có tính phát triển nghiên cứu và đồng thời nhất quán với tên đề tài của luận án.

- Bài viết *Đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay* của Đoàn Thị Tố Uyên, Tạp chí Luật học (số 5/2016), bài viết tập trung các vấn đề thực tiễn của đánh giá tác động pháp luật ở Việt Nam (chủ thể, các bước...). Các nội dung của công trình về phạm vi đánh giá tác động, quy trình đánh giá tác động là những phân tích quan trọng giúp tác giả làm rõ các vấn đề liên quan của luận án.

- Bộ Tư pháp, “*Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp*” - tháng 6/2008, Hội thảo đã bước đầu phân tích nội hàm của khái niệm chính sách pháp luật và quan niệm về chính sách pháp luật ở Việt Nam, đồng thời, phân tích thực trạng tình hình xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp tại Việt Nam hiện nay và đối chiếu thực tiễn đó với một số kinh nghiệm quốc tế để đưa ra các kiến nghị nhằm nâng cao chất lượng của hoạt động xây dựng chính sách nói riêng và xây dựng pháp luật nói chung ở nước ta. Hội thảo đã cố gắng đưa ra các vấn đề liên quan đến khuôn khổ đề tài “*Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp*” nhưng vẫn còn một số vấn đề bỏ ngỏ, một số vấn đề chưa được phân tích kỹ lưỡng và sâu sắc. Hội thảo chưa bàn tới phân tích chính sách với tính cách là một phạm trù độc lập nên nội hàm của khái niệm này chưa thảo luận toàn diện. Hơn nữa, Hội thảo còn dùng chung hai khái niệm chính sách và chính sách công, sự giao thoa, sự khác biệt của hai khái niệm này cũng chưa được thể hiện trong Hội thảo.

- Bộ Tư pháp và Dự án phát triển lập pháp quốc gia tại Việt Nam tổ chức Hội thảo “*Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và định hướng hoàn thiện*” – tháng 11/2013. Hội thảo bàn tới nhiều vấn đề quan trọng của quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật trong đó nhấn mạnh vai trò tầm quan trọng của phân tích chính sách trong quy trình đó. Có diễn giả nhấn

manh phân tích chính sách như khâu làm móng nhà pháp luật và nếu không có khâu này hoặc việc “làm móng” bị xem nhẹ thì chất lượng văn bản quy phạm pháp luật sẽ thấp. Từ gợi mở đó của Hội thảo giúp tác giả luận án có được hướng đi đúng đắn: thông qua tham chiếu về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước thì điều quan trọng là cần phải tìm ra những hạt nhân phù hợp đối với Việt Nam nhằm nâng cao chất lượng của khâu “thiết kế” này.

1.2. Nhận xét chung và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu

1.2.1. Nhận xét chung về các công trình đã đề cập

Luận án tập trung nghiên cứu các vấn đề liên quan đến phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp, đây là vấn đề “cấp bách”, mang tính thời sự với nhiều đề tài nghiên cứu ở các khía cạnh khác nhau. Mặc dù tên các công trình nghiên cứu không trùng với toàn bộ nội dung luận án của tác giả nhưng có một số liên quan đến luận án và có giá trị tham khảo.

Về khái niệm chính sách, một số công trình nghiên cứu đề cập đến như: sách *Chính sách công – Những vấn đề cơ bản* của tác giả Nguyễn Hữu Hải, sách *Chính sách công* của Phạm Quý Thọ và Nguyễn Xuân Nhật, sách *Chính sách công và phát triển bền vững* của Trường Đại học kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội, sách *Chính sách công của Hoa Kỳ: Giai đoạn 1935 -2001* của Lê Vinh Danh... Qua đó cho thấy đây là khái niệm được nhiều học giả quan tâm, nghiên cứu tìm hiểu; mỗi học giả lại đưa ra các tiếp cận khác nhau về “chính sách”. Mặc dù vậy, các nhà nghiên cứu chỉ tiếp cận chính sách ở góc độ chung, chưa đưa ra quan điểm cụ thể cho chính sách gắn với hoạt động lập pháp.

Về quy trình phân tích chính sách, đây là một nội dung quan trọng của hoạt động phân tích chính sách và thường được nhiều công trình nghiên cứu, nhắc đến. Tác giả Nguyễn Anh Phương có khái quát về quy trình phân tích chính sách bao gồm các bước tuần tự cơ bản như: (1) *phát hiện, lựa chọn vấn đề cần giải quyết*; (2) *lựa chọn sử dụng các công cụ phân tích thích hợp*, ví dụ phân tích chi phí – lợi ích, phân tích chi phí – hiệu quả, phân tích rủi ro;

(3) hình thành, đề xuất các giải pháp giải quyết vấn đề; (4) xác định các tiêu chí đánh giá; và (5) trình bày dưới dạng văn bản mẫu, kể lại “câu chuyện” tìm kiếm, hình thành các lời khuyên hợp lý, thuyết phục người làm chính sách. Còn nhà nghiên cứu chính sách nổi tiếng William N. Dunn cho rằng về bản chất, quy trình phân tích chính sách là đi trả lời các câu hỏi: vấn đề chính sách đang cần giải pháp là gì; nên chọn phương hướng hành động nào để giải quyết vấn đề đó; những kết quả của việc chọn phương hướng hành động đó là gì; việc đạt được những kết quả này có giúp giải quyết được vấn đề đó hay không; nếu chọn những phương hướng hành động khác thì kết quả sẽ như thế nào. Như vậy, hầu hết các tác giả nghiên cứu về phân tích chính sách đều có quan điểm riêng về các bước của phân tích chính sách, tuy nhiên chưa một công trình nào nói đầy đủ về quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở một số quốc gia trên thế giới và rút ra kinh nghiệm tham khảo đối với Việt Nam.

Về phương pháp phân tích chính sách, nội dung này được trình bày ở hầu hết các công trình nghiên cứu vì phân tích chính sách là một quy trình phức tạp, muốn đạt được hiệu quả cần phải sử dụng cách thức phù hợp. Có một số phương pháp phổ biến thường được dùng trong phân tích chính sách: Phân tích chi phí – hiệu quả, phân tích lợi ích – chi phí và phân tích rủi ro. Đề tài cũng làm rõ các phương pháp phân tích chính sách, tập trung nghiên cứu cách sử dụng từng phương pháp.

Về thực tiễn phân tích chính sách, mỗi công trình nghiên cứu đều có cách tiếp cận khác nhau về khía cạnh thực tiễn của phân tích chính sách nhưng chưa một công trình nào đề cập tới phân tích chính sách ở góc độ tham chiếu thực tiễn một số quốc gia trên thế giới để từ đó ứng dụng những điểm phù hợp với Việt Nam. Như đề tài “*Chế định RIA trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật – Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*” đã nghiên cứu đầy đủ về RIA tại Việt Nam từ giai đoạn 2009 – 2012, trong đó đưa ra đánh giá chi tiết về ưu điểm hạn chế của từng loại RIA, những thành công đạt được và những thiếu sót. Luận văn thạc sĩ *Phân tích lợi ích và chi phí của dự*

án sân bay Long Thành, tuy công trình chưa bàn chi tiết mọi vấn đề của phân tích chính sách ở góc độ thực tiễn nhưng qua cách đặt vấn đề từ một tình huống của thực tiễn, đánh giá tình huống đó dưới lăng kính phân tích lợi ích và chi phí trong phân tích chính sách cũng rất ý nghĩa. Công trình *Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam hiện nay*, luận văn dành một chương để phân tích thực tiễn của vấn đề về phân tích chính sách ở Việt Nam được vẽ ra với những nét phác thảo: chủ thể, công cụ thực hiện (phương pháp), khái niệm, vai trò của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp... *Quy trình chính sách và phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam*, bài viết cũng cho thấy những cái nhìn mới mẻ về thực tiễn phân tích chính sách ở Việt Nam. Do phạm vi của bài tạp chí nên có vấn đề tác giả chỉ nêu, chưa giải quyết thấu đáo các nội dung đó. Tác giả viết “qua nghiên cứu các điều luật liên quan, có thể hình dung nhà làm luật đã đưa ra một quy trình vừa lồng ghép các bước phân tích chính sách với quy trình hoạch định chính sách, lại vừa muốn tách bạch việc phân tích, xây dựng chính sách thành giai đoạn trước, so với giai đoạn soạn thảo dự luật về sau” nhưng tác giả chưa làm rõ ý này. Nếu tác giả muốn lồng ghép phân tích chính sách vào soạn thảo thì hướng cụ thể là như thế nào và nếu tách ra thì phạm vi của phân tích chính sách đến đâu. Do vậy, đây là khoảng trống lớn để luận án có cơ hội làm rõ vấn đề. Trong *A good practice handbook for managing Regulatory impact analysis, Cabinet Directive on Streamlining Regulation, Regulatory impact analysis: Bench marking, The role of regulatory impact analysis in federal rulemaking...* chỉ nhắc đến các khía cạnh riêng lẻ của từng quốc gia (Úc, Canada, Hoa Kỳ) mà chưa có sự so sánh, đối chiếu để tổng hợp lại thành các kết luận có tính đa chiều. Do đó, sự thiếu vắng này ở các công trình là nội dung quan trọng cho luận án tiếp tục nghiên cứu, hoàn thiện.

Về giải pháp hoàn thiện hoạt động này, các nhà nghiên cứu sau khi xem xét nội dung về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp đều có những định hướng hoàn thiện và khắc phục những hạn chế của phân tích chính

sách. Thứ nhất, giải pháp nâng cao nhận thức về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Trong luận văn “Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam hiện nay”, tác giả nêu ra nhận thức các vấn đề của phân tích chính sách trong quy trình lập pháp là chúng ta cần nhận thức xem: i) Khi nào tiến hành phân tích chính sách; ii) Ai sẽ phân tích chính sách, ai quyết định về chính sách, ai chịu trách nhiệm về chính sách đã ban hành, ai kiểm tra, đánh giá về chính sách; iii) Các công việc phải làm khi phân tích chính sách, công cụ thực hiện phân tích chính sách, sản phẩm của từng giai đoạn khi phân tích chính sách. Thứ hai, giải pháp coi trọng các chủ thể không thuộc nhóm cán bộ của các bộ ngành. Một số công trình chỉ ra rằng công việc phân tích chính sách nên trao cho các chuyên gia đã được chuyên môn hoá trong lĩnh vực này thực hiện. Những giải pháp được nêu trên tuy góp phần thúc đẩy chất lượng phân tích chính sách nhưng chưa đủ. Luận án tiếp tục nghiên cứu các vấn đề mang tính tổng thể về chiến lược hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam hiện nay, bao gồm: quan điểm, phương hướng về phân tích chính sách. Thêm nữa, luận án bổ sung thêm một số giải pháp về hoàn thiện quy trình, căn cứ phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam hiện nay.

1.2.2. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu

Thứ nhất, luận án tập trung nghiên cứu làm rõ hơn khái niệm về phân tích chính sách dưới hai góc độ: góc độ lý thuyết (nghiên cứu chính sách) và góc độ thực hành (kỹ năng). Xây dựng khái niệm và xác định nội hàm của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Luận án cũng dành một thời lượng phù hợp để xác định vai trò, tầm quan trọng của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp, coi phân tích chính sách là một giai đoạn độc lập trong hoạt động lập pháp hay là vấn đề được lồng ghép vào tất cả các giai đoạn của hoạt động lập pháp. Trong phần cơ sở lý luận, nội dung các yếu tố ảnh hưởng tới phân tích chính sách cũng sẽ được nêu ra và lý giải đầy đủ hơn.

Thứ hai, luận án tập trung nghiên cứu pháp luật các nước về chủ thể tiến hành phân tích chính sách. Tác giả luận án cũng đánh giá ưu điểm, hạn chế của từng mô hình chủ thể tiến hành phân tích chính sách (mô hình chuyên nghiệp hay bán chuyên nghiệp). Đây là một trong nội dung trọng tâm của luận án, thông qua tham chiếu, đánh giá tác giả sẽ đưa ra định hướng phù hợp với Việt Nam về vấn đề này.

Thứ ba, luận án chỉ rõ các bước tiến hành phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp, sự tương thích và sai biệt giữa các quốc gia về quy trình này. Đây là vấn đề cốt yếu của phân tích chính sách, vì nếu bỏ qua một bước nào trong quy trình có thể làm giảm chất lượng phân tích chính sách do các bước luôn có mối quan hệ chặt chẽ với nhau.

Thứ tư, các công cụ được sử dụng trong phân tích chính sách của hoạt động lập pháp cũng là điểm mấu chốt của luận án. Thông thường, mức độ thành công của một công việc phụ thuộc phần lớn vào cách thức (công cụ) mà người ta sử dụng. Thực tế có hơn một công cụ được sử dụng trong phân tích chính sách nhưng mỗi quốc gia thường chỉ dung một công cụ cố định, luận án sẽ chỉ ra lý do vì sao họ lựa chọn công cụ đó. Và công cụ nào phù hợp cho Việt Nam.

Thứ năm, trên cơ sở tìm hiểu về các vấn đề của phân tích chính sách (chủ thể, quy trình, công cụ) tác giả sẽ chỉ ra những hạt nhân phù hợp có thể áp dụng ở Việt Nam. Nếu coi tất cả những công việc trên là nguyên nhân thì phần này chính là kết quả. Việt Nam có thể rút ra những giá trị ứng dụng nào từ sự tham chiếu trên có lẽ là nội dung quan trọng bậc nhất và cũng là điểm chính cuối cùng mà tác giả muốn đạt đến khi nghiên cứu.

1.2.3. Giả thuyết và câu hỏi nghiên cứu

Câu hỏi 1: Vai trò, ý nghĩa quan trọng của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp là gì?

Giả thuyết nghiên cứu: Về bản chất, phân tích chính sách là lý giải và đưa ra lời khuyên trên cơ sở các thông tin tin cậy mà nhà phân tích tìm thấy

dựa trên một hoặc một số phương pháp phù hợp. Mục đích của các văn bản luật (hình thức chứa đựng chính sách) là tác động lên hành vi của các chủ thể trong xã hội, nếu văn bản phù hợp với thực tiễn, đáp ứng đòi hỏi của thực tiễn thì sẽ thúc đẩy sự phát triển của xã hội và ngược lại. Để văn bản luật đạt chất lượng, có sự tương thích với thực tiễn và khi tác động lên hành vi của các cá nhân, tổ chức sẽ mang lại giá trị cho xã hội thì vai trò và mục đích quan trọng của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp là cung cấp cách tiếp cận dựa trên bằng chứng giúp các chủ thể có thẩm quyền đưa ra quyết định chính sách một cách đúng đắn nhất. Nếu trong quy trình lập pháp thiếu đi phân tích chính sách hoặc phân tích chính sách không đúng sẽ dẫn tới tình trạng duy ý chí trong xây dựng luật, làm cho chất lượng các văn bản luật không cao.

Câu hỏi 2: Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp gồm những phương diện nào?

Giả thuyết nghiên cứu: Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp là một hoạt động đa diện, được tạo nên bởi: chủ thể, quy trình, phương pháp, căn cứ. Các phương diện này tương tác với nhau có thể thúc đẩy hoặc kìm hãm phân tích chính sách. Nếu phân tích chính sách có sự tham gia đa dạng các chủ thể (công chức nhà nước và chuyên gia, nhà khoa học), thực hiện theo một quy trình chặt chẽ, khoa học và công cụ thực hiện phù hợp thì hoạt động này sẽ đạt hiệu quả cao.

Câu hỏi 3: Năng lực phân tích chính sách của các chủ thể tiến hành có ảnh hưởng gì tới hoạt động phân tích chính sách?

Giả thuyết nghiên cứu: Có nhiều yếu tố ảnh hưởng tới phân tích chính sách (mức độ quan tâm của nhà nước tới phân tích chính sách, điều kiện vật chất bảo đảm cho phân tích chính sách, sự ủng hộ của công chúng tới phân tích chính sách...) nhưng nếu có đủ các yếu tố mà thiếu đi năng lực của chủ thể phân tích chính sách thì chẳng khác nào chúng ta gặp một người khiếm thị nhờ chỉ đường. Do vậy, trong phân tích chính sách, năng lực của chủ thể tiến hành là một trong những yếu tố ảnh hưởng mạnh mẽ tới chất lượng phân tích chính sách.

Câu hỏi 4: Mỗi quốc gia với mỗi đặc thù riêng về phân tích chính sách nên việc tham chiếu để vận dụng vào Việt Nam có gây sự khập khiễng không?

Giả thuyết nghiên cứu: Một hoạt động bất kỳ luôn luôn bị chi phối bởi yếu tố ngoại cảnh, phân tích chính sách cũng không ở ngoại lệ đó. Tuy nhiên, các vấn đề bên cạnh yếu tố mang tính đặc thù cho từng quốc gia thì nó vẫn chứa đựng những điều mang tính phổ quát. Với niềm tin sâu sắc rằng công trình sẽ cố gắng kiếm tìm những giá trị phổ quát kia để có thể ứng dụng cho Việt Nam hiện nay.

KẾT LUẬN CHƯƠNG I

Tổng quan tình hình nghiên cứu các công trình khoa học có liên quan đến đề tài cho thấy, phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp là vấn đề được tất cả các quốc gia trên thế giới tiến hành dưới nhiều hình thức đa dạng khác nhau. Đã có nhiều công trình nghiên cứu về đề tài này trong và ngoài nước ở các nội dung như: quan niệm, chủ thể, công cụ, quy trình... phân tích chính sách. Tuy nhiên, các công trình chủ yếu nghiên cứu ở góc độ đơn lẻ từng quốc gia, chưa công trình nào tập trung nghiên cứu đề cập ở góc độ đối chiếu, so sánh về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới để rút ra những kinh nghiệm cần thiết mà Việt Nam có thể tham khảo (các nội dung nghiên cứu gồm: quan niệm, chủ thể, phương pháp, quy trình, căn cứ...). Ở Việt Nam phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập cần hoàn thiện, do vậy, việc nghiên cứu phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới để rút ra những kinh nghiệm quý báu cho Việt nam là cần thiết trong giai đoạn hiện nay. Các công trình đã nêu trong chương tổng quan có giá trị đáng kể cho quá trình thực hiện luận án của nghiên cứu sinh. Đó là nguồn tư liệu quý giá để nghiên cứu sinh kế thừa, phát triển, hoàn thiện trong giải quyết những mục tiêu, nhiệm vụ đặt ra cho luận án của mình.

CHƯƠNG II.

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP

2.1. Hoạt động lập pháp và chính sách trong hoạt động lập pháp

2.1.1. Khái quát chung về hoạt động lập pháp

Hoạt động xây dựng pháp luật là một trong những hình thức quan trọng nhằm thực hiện chức năng nhà nước ở mỗi quốc gia, nhằm xây dựng một hệ thống pháp luật làm cơ sở pháp lý cho việc quản lý nhà nước, quản lý xã hội, phát triển kinh tế – xã hội, củng cố quốc phòng, an ninh và hội nhập kinh tế quốc tế. Đây là hoạt động phải được diễn ra một cách thường xuyên, liên tục vì theo thời gian pháp luật có thể bị lạc hậu, không còn phù hợp với mục tiêu quản lý nhà nước và xã hội của nhà nước. Xây dựng pháp luật là hoạt động chung bao gồm hoạt động ban hành hiến pháp (luật đặc biệt), hoạt động ban hành văn bản luật (hoạt động lập pháp) và hoạt động ban hành ra các văn bản dưới luật. Như vậy, hoạt động lập pháp là một bộ phận của hoạt động xây dựng pháp luật nhưng là bộ phận vô cùng quan trọng vì nó là hoạt động tạo ra các văn bản luật như luật (bộ luật), nghị quyết chứa các quy phạm pháp luật, đồng thời đây cũng là cơ sở để ban hành các văn bản dưới luật.

Hoạt động lập pháp nhìn dưới góc độ chính trị thì đó là việc nâng ý chí nhà nước (hay ý chí của lực lượng cầm quyền) lên thành các văn bản luật. Bản chất của hoạt động lập pháp nhìn dưới góc độ chính trị là cuộc đấu tranh giữa lực lượng cầm quyền và các lực lượng khác để ban hành ra một văn bản luật³.

Dưới góc độ khoa học, hoạt động lập pháp là một quá trình từ việc đưa ra sáng kiến lập pháp, soạn thảo văn bản đến việc lấy ý kiến, thông qua văn bản và công bố văn bản. Hoạt động lập pháp bao hàm cả việc sửa đổi, bổ sung hay bãi bỏ một văn bản luật.

³Nguyễn Minh Đoan, Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Nhà xuất bản chính trị quốc gia năm 2011, Tr. 9

Theo nghĩa hẹp, hoạt động lập pháp là hoạt động do các cơ quan lập pháp tiến hành, thông thường cơ quan lập pháp của các nước là Quốc hội hay Nghị viện. Xét ở nghĩa rộng thì hoạt động lập pháp là hoạt động của cơ quan lập pháp, các tổ chức xã hội và các cá nhân trong xã hội.

Các quan niệm trên đều nhìn về hoạt động lập pháp ở những góc độ khác nhau. Vì vậy, *hoạt động lập pháp được hiểu đó là một quá trình chặt chẽ, khoa học do luật định từ khi đưa ra sáng kiến lập pháp, soạn thảo văn bản, thông qua và công bố văn bản; do các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan tiến hành nhằm ban hành ra một văn bản luật để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội.*

Với nội dung đó, hoạt động lập pháp mang một số đặc điểm:

Thứ nhất, hoạt động lập pháp do cơ quan có thẩm quyền lập pháp tiến hành. Cơ quan có thẩm quyền lập pháp của các nước thường là Quốc hội/Nghị viện, cơ quan này sẽ phối hợp cùng các cơ quan nhà nước khác để ban hành ra các văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý chỉ đứng sau Hiến pháp. Hiện nay, theo quy định của các nước trên thế giới Quốc hội/Nghị viện các nước thường kết hợp cùng cơ quan hành pháp (Chính phủ) nhằm ban hành ra các văn bản luật. Mặc dù Quốc hội/Nghị viện các nước là cơ quan có thẩm quyền lập pháp và phải chịu trách nhiệm về toàn bộ chính sách cũng như văn bản luật do mình ban hành ra nhưng quá trình để tạo ra những văn bản này không thuần túy do các cơ quan lập pháp tiến hành mà phải có sự “chung tay” của phía Chính phủ; bởi, Chính phủ là cơ quan có thẩm quyền hoạch định và thực thi chính sách nên sự phối kết hợp này sẽ tạo được sức mạnh tập thể, sản phẩm được ban hành sẽ đạt hiệu quả cao. Nói về mối quan hệ này, TS. Nguyễn Sĩ Dũng đã có khẳng định như sau “Thiếu sự tương tác này giữa lập pháp và hành pháp, thì cho dù quy trình lập pháp có được thiết kế tinh vi đến đâu chăng nữa, nó cũng chỉ là một quy trình nhân tạo. Sản phẩm tất yếu của một quy trình nhân tạo là các đạo luật nhân tạo. Các đạo luật nhân tạo không cần cho cuộc sống. Nhà nước vẫn có thể áp đặt chúng cho xã

hội. Tuy nhiên, những cố gắng như vậy không sớm thì muộn sẽ làm cho các cơ quan của nhà nước hụt hơi. Cuộc sống như ao bèo, sẽ phẳng lặng trở lại sau một hồi xao động”.⁴

Ở Việt Nam, theo quy định tại Điều 6 Hiến pháp năm 2013 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 28 tháng 11 năm 2013 (sau đây gọi tắt là Hiến pháp năm 2013) ghi nhận: “Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của Nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao đối với hoạt động của Nhà nước”. Thêm nữa, Khoản 2 Điều 96 Hiến pháp năm 2013 cũng quy định về thẩm quyền của Chính phủ: “Đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn quy định tại Điều này; trình dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội; trình dự án pháp lệnh trước Ủy ban thường vụ Quốc hội”. Bằng việc trao thẩm quyền cho Quốc hội và Chính phủ được ấn định trong một văn bản có giá trị tối cao như vậy, Nhà nước ta đã khẳng định quyền lập pháp thuộc về Quốc hội đồng thời phải có sự kết hợp giữa Quốc hội và Chính phủ trong hoạt động lập pháp.

Thứ hai, hoạt động lập pháp được tiến hành theo trình tự, thủ tục chặt chẽ nhằm tạo ra một văn bản với tên gọi, nội dung, hình thức do pháp luật quy định. Tên gọi của các văn bản do hoạt động lập pháp tạo ra phải có tên như luật, bộ luật, nghị quyết. Nội dung các văn bản này chứa đựng các quy tắc xử sự chung, được áp dụng nhiều lần trong cuộc sống. Về mặt hình thức, các văn bản là kết quả của hoạt động lập pháp phải đáp ứng các điều kiện về mặt hình thức quy định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật. Ở Việt Nam, trình tự, thủ tục nhằm tạo ra các văn bản luật được quy định cụ thể trong Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

⁴Bài viết Bàn về quyền lập pháp và mô hình lập pháp, <http://tks.edu.vn/thong-tin-khoa-hoc/chi-tiet/119/605>

Hoạt động lập pháp là việc tạo dựng các quy tắc xử sự chung được áp dụng cho nhiều chủ thể và nhiều tình huống lặp lại. Để các quy tắc đó vừa mang tính khái quát, vừa mang tính cụ thể, phù hợp với tính đa dạng, phức tạp của đời sống xã hội, phản ánh được nhu cầu của các nhóm lợi ích khác nhau thì một yêu cầu có tính khách quan là phải thực thi một quy trình lập pháp thật sự khoa học, dân chủ, chặt chẽ về mặt thủ tục, hợp lý về thời gian và nguồn lực bảo đảm. Để làm được những điều đó, pháp luật các nước (Canada, Cộng hòa Liên bang Đức...) đều quy định thủ tục bắt buộc trong quy trình lập pháp nói riêng và hoạt động xây dựng pháp luật nói chung phải trải qua công đoạn xây dựng chính sách trong đó phân tích chính sách đóng vai trò cốt lõi⁵. Mục đích của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp là chứng minh sự cần thiết của chính sách trong việc điều chỉnh quan hệ xã hội và bằng một trình tự, thủ tục khoa học, hợp lý nào đó đưa chính sách thành các quy tắc xử sự chung. Đúng như một nhận định “*chính sách là linh hồn của một văn bản quy phạm pháp luật*” cho nên phải đặt phân tích chính sách vào chuỗi các công việc bắt buộc của quy trình lập pháp. Để hoạt động lập pháp đạt hiệu quả thì cần thực hiện theo các nguyên tắc nhất định như: nguyên tắc khách quan, khoa học; nguyên tắc pháp chế, nguyên tắc dân chủ, nguyên tắc minh bạch...

Hoạt động lập pháp là một hiện tượng xã hội, một hoạt động chính trị – xã hội, đồng thời là hoạt động kỹ thuật phức tạp, một quy trình công nghệ bao gồm nhiều hoạt động nghiệp vụ nối tiếp nhau theo những trình tự nhất định để ban hành ra một văn bản luật. Hoạt động lập pháp là một nhánh của hoạt động xây dựng pháp luật nên nó mang đầy đủ các giai đoạn của hoạt động xây dựng pháp luật. Hoạt động lập pháp từ góc độ chủ thể có thể phân chia quy trình lập pháp thành công đoạn của Chính phủ và công đoạn của Quốc Hội (công đoạn Chính phủ là công đoạn nhận biết vấn đề, phân tích chính sách,

⁵Nguyễn Phước Thọ, Một số kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Hội thảo Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và định hướng hoàn thiện. Hà Nội, ngày 19.11.2013

soạn thảo, thẩm định chính sách; công đoạn Quốc hội là công đoạn thẩm tra chính sách, thông qua chính sách). Nhìn từ góc độ công việc của quy trình lập pháp, hoạt động lập pháp được tiến hành theo những giai đoạn sau:

Giai đoạn thứ nhất: nêu sáng kiến lập pháp.

Đây là giai đoạn nhận thức về nhu cầu điều chỉnh pháp luật và ra quyết định chuẩn bị dự án. Cũng trong giai đoạn thứ nhất, phân tích chính sách đi từ cấp độ “trúng nước” do các tổ chức, cá nhân đề xuất đến khi hình thành rõ rệt và được cơ quan có thẩm quyền lập pháp thông qua sẽ biểu hiện nhiều nhất ở giai đoạn đầu tiên này.

Giai đoạn này, những cá nhân, tổ chức trong xã hội nhận thấy cần có một quy định mới hoặc cần sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ một luật, bộ luật nào đó. Các chủ thể có thẩm quyền đề xuất chính sách ở Việt Nam như: Đại biểu quốc hội, Chính phủ, Ủy ban thường vụ Quốc hội... Ở Canada, các ý tưởng chính sách từ nhiều nguồn khác nhau: cương lĩnh tranh cử, báo chí, các sự kiện có tính thời sự, các quyết định của tòa, các viện sĩ và viện nghiên cứu, hiệp hội ngành hoặc các bên liên quan (ví dụ: Đoàn luật sư bang Ontario, Phòng Thương mại)⁶.

Giai đoạn thứ hai: soạn thảo, thẩm định, thẩm tra văn bản quy phạm pháp luật.

Trong giai đoạn soạn thảo này, quá trình “quy phạm hóa chính sách” để chuyển hoá chính sách thành các quy định cụ thể. Giai đoạn này cần phải xác định xem cơ quan nào sẽ chủ trì soạn thảo văn bản, bởi theo một nguyên tắc chung là văn bản liên quan tới lĩnh vực của ngành nào thì ngành đó sẽ xây dựng hoặc nếu có liên quan tới nhiều ngành thì các ngành sẽ phối hợp cùng xây dựng nên dự thảo văn bản. Thực ra, việc giao cho từng ngành soạn thảo nếu vấn đề có liên quan tới ngành vừa là ưu điểm những cũng tiềm ẩn những mặt tiêu cực. Về ưu điểm, vì lĩnh vực đó thuộc ngành quản lý nên họ có hiểu biết sâu hơn nên chất lượng của dự thảo sẽ tốt hơn. Tuy nhiên, mặt tiêu cực là

⁶Andrea Strom, Quy trình làm luật của Canada, Hội thảo Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và định hướng hoàn thiện. Hà Nội, ngày 19.11.2013

các ngành có thể khéo léo gài lợi ích ngành vào văn bản. Kinh nghiệm các nước trên thế giới cho thấy, muốn hạn chế tiêu cực này nên thiết lập một cơ chế kiểm soát độc lập để đảm bảo nguyên tắc khách quan trong hoạt động lập pháp. Khi đã có dự thảo phải có thêm hoạt động tham vấn công chúng – đối tượng chịu sự tác động của văn bản nhằm đảm bảo văn bản được ban hành ra có chất lượng hơn⁷. Đồng thời, các chủ thể có thẩm quyền liên quan phải thực hiện thẩm định, thẩm tra văn bản theo quy định để văn bản thêm hoàn thiện.

Giai đoạn thứ ba: thông qua văn bản

Để có thể thông qua văn bản, khâu không thể thiếu trong giai đoạn này là phải xem xét, cho ý kiến về chính sách của dự luật. Trước khi trình Quốc hội/Nghị viện xem xét thông qua, một cơ quan được trao thẩm quyền sẽ xem xét và cho ý kiến về dự án luật trên cơ sở nghe nội dung cơ bản của dự thảo luật, nghe báo cáo thẩm tra và nghe ý kiến phát biểu từ các cơ quan liên quan. Tính chất của các hoạt động ở giai đoạn này là phản biện về kết quả của phân tích chính sách ở giai đoạn trước. Họ có thể sử dụng các phương pháp của phân tích chính sách để xác nhận tính khoa học, tính chính xác của các thông tin nêu ra trong báo cáo phân tích chính sách. Sau cùng là việc có thông qua hay không dự án luật đó. Và khi đã thông qua thì một dự án luật sẽ trở thành văn bản luật trên thực tế và có hiệu lực thi hành nên trách nhiệm về chính sách cũng như văn bản luật ở giai đoạn này hoàn toàn thuộc về cơ quan có thẩm quyền lập pháp là Quốc hội/Nghị viện mà không thuộc về cơ quan hành pháp như ở giai đoạn thứ hai.

Giai đoạn thứ tư: công bố văn bản.

Đây là giai đoạn cuối cùng của quy trình lập pháp, toàn bộ chính sách pháp luật đã được thông qua nên công việc của giai đoạn này là công bố văn bản quy phạm pháp luật đã được thông qua và chuẩn bị mọi điều kiện để đưa chính sách cùng văn bản đó đi vào thực tiễn. Người có thẩm quyền công bố

⁷Ministry of Economy in Poland, Guidelines for the Regulation Impact Assessment năm 2007

luật, bộ luật thường là những người đứng đầu nhà nước. Văn bản sau khi được công bố sẽ phát sinh hiệu lực trong một thời gian nhất định nhưng vấn đề đặt ra là các cá nhân, tổ chức có liên quan phải tiến hành đưa văn bản vào cuộc sống. Đây là giai đoạn sau cùng của quy trình lập pháp nhưng cũng không kém phần quan trọng vì văn bản được ban hành ra với mục đích gì, chính là để điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng nhà nước định sẵn. Cho nên, ban hành được văn bản nhưng cũng phải làm sao đưa văn bản vào cuộc sống để nó phát huy hiệu lực, hiệu quả thực tế.

2.1.2. Chính sách trong hoạt động lập pháp

Chính sách – một thuật ngữ đa chiều và đa diện, đôi lúc được dùng thay thế bởi thuật ngữ *chính sách công* do cả hai đều đề cập đến những chiến lược, định hướng, giải pháp mang tính nhà nước (chính trị)⁸. Khái niệm chính sách được sử dụng rất rộng rãi trong đời sống xã hội, đặc biệt là được sử dụng rất nhiều trong các vấn đề liên quan đến lĩnh vực chính trị và nhà nước pháp quyền. Theo Từ điển Tiếng Việt *chính sách* được hiểu là sách lược và kế hoạch cụ thể nhằm đạt được một mục đích nhất định, dựa vào đường lối chính trị chung và tình hình thực tế mà đề ra chính sách⁹.

Theo tác giả Vũ Cao Đàm thì *chính sách* là một tập hợp biện pháp được thể chế hóa mà một chủ thể có quyền lực, hoặc chủ thể quản lý đưa ra, trong đó tạo ra sự ưu đãi một hoặc một số nhóm xã hội, kích thích vào động cơ hoạt động của họ nhằm thực hiện một mục tiêu ưu tiên nào đó trong chiến lược phát triển của một hệ thống xã hội (Hệ thống xã hội theo chính tác giả đó có thể là một quốc gia, một khu vực hành chính, một doanh nghiệp, một nhà trường). Một quan điểm khác cho rằng chính sách là một đường lối hành động được

⁸Một số quan niệm về chính sách công: Chính sách công là những gì chính phủ lựa chọn làm hoặc không làm (Dye, 1992); Chính sách công là thoả thuận chính trị về những hành động hoặc không hành động, được thiết kế nhằm giải quyết, hoặc làm giảm nhẹ vấn đề trong nghị trình chính trị (Fischer 1995); Chính sách công liên quan đến những gì chính phủ làm, tại sao, và với kết quả gì (Fenna 2004).

⁹Hoàng Phê, Từ điển Tiếng Việt, Nhà xuất bản Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học ấn hành năm 1997, tr.157

thông qua và theo đuổi bởi chính quyền, đảng, nhà cầm quyền, chính khách¹⁰. Hay theo quan điểm của David Easton “chính sách bao gồm chuỗi các quyết định và hành động mà trong đó phân phối thực hiện các giá trị”¹¹. Học giả Smith lại lập luận “khái niệm chính sách bao hàm sự lựa chọn có chủ định, hành động hoặc không hành động, thay vì những tác động của các lực lượng có quan hệ với nhau”¹². Cũng có ý kiến khác nhận định, chính sách là chuỗi những hoạt động mà chính quyền chọn làm hay không làm với tính toán và chủ đích rõ ràng có tác động đến người dân...¹³ Dù hiểu ở góc độ nào đi nữa thì chính sách vẫn cần được nhìn nhận ở những nội dung: i) chính sách do chủ thể có thẩm quyền đưa ra; ii) chính sách được ban hành căn cứ vào đường lối chung và tình hình thực tế để các chủ thể có thẩm quyền đưa ra; iii) chính sách được ban hành bao giờ cũng hướng đến một mục đích nhất định, để thực hiện một mục tiêu nào đó, chính sách được ban hành ra đều phải được tính toán, cân đối với những chủ đích rõ ràng của chủ thể đưa ra chính sách.

Khi đề cập đến những nội dung trên, *chính sách trong hoạt động lập pháp được hiểu là những giải pháp gắn với mục tiêu rõ ràng để giải quyết vấn đề trong xã hội của chủ thể có thẩm quyền cần hướng tới, cần đạt được dựa trên chương trình xây dựng luật hàng năm và thực tiễn cuộc sống.*

Chính sách có thể do nhiều chủ thể có thẩm quyền đưa ra nhưng khi đề cập tới chính sách trong hoạt động lập pháp thì đó là chính sách của Nhà nước, của lực lượng cầm quyền và thuộc một trong những chính sách công. Loại chính sách này được thể hiện trên các phương diện: i) phương hướng hoạt động được lập luận về mặt khoa học, hợp lý và có hệ thống; ii) chủ thể tạo ra chính sách này là cơ quan tiến hành hoạt động lập pháp; iii) các biện pháp của chính

¹⁰Từ điển Oxford English Dictionary

¹¹ David Easton, *An Approach to the Analysis of Political Systems*, NXB Cambridge University Press, Tr.65-81

¹² Paul Mueller, *Adam Smith on Public Policy: Four maxims of Taxation*, libertarianism.org.

¹³Lê Vinh Danh, *Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935 – 2001*, Tr.228-230

sách; iv) mục đích của chính sách¹⁴. Nếu chính sách là định hướng, tư tưởng của Nhà nước, có tác dụng chi phối, ảnh hưởng đến các hoạt động liên quan thì chiến lược, kế hoạch, pháp luật chẳng qua chỉ là hình thức, phương tiện nhằm chuyển tải, thể hiện chính sách. So với khái niệm pháp luật, chính sách được hiểu ở phạm vi rộng hơn: i) chính sách là sự thể hiện cụ thể của đường lối chính trị chung, dựa vào đường lối chính trị chung, cương lĩnh của đảng cầm quyền để đưa ra chính sách; ii) chính sách là cơ sở nền tảng để pháp luật thể chế hóa, đưa chính sách đi vào cuộc sống. Như vậy, chính sách là linh hồn, là nội dung của pháp luật, còn pháp luật là hình thức, là phương tiện thể hiện của chính sách khi nó được ban hành bởi nhà nước theo một trình tự luật định¹⁵.

Chính sách thường được đề ra trong nhiều lĩnh vực, nhiều hoạt động khác nhau trong đó có chính sách trong hoạt động lập pháp. Chính sách trong hoạt động lập pháp bao gồm một số loại sau đây dựa vào những tiêu chí nhất định: chính sách kinh tế, chính sách khoa học – công nghệ, chính sách giáo dục, chính sách y tế, chính sách văn hoá, chính sách an ninh – quốc phòng... (dựa vào lĩnh vực của chính sách); chính sách dài hạn, chính sách trung hạn và chính sách ngắn hạn (dựa vào thời gian tồn tại của chính sách); chính sách thúc đẩy, chính sách kìm hãm, chính sách điều tiết, chính sách tạo lập (dựa vào tính chất tác động).

Như vậy, chính sách trong hoạt động lập pháp luôn gắn liền với quyền lực chính trị, với đảng cầm quyền và với bộ máy quyền lực công – Nhà nước. Nhà nước xây dựng và ban hành pháp luật là thể chế hóa chính sách của đảng thành pháp luật nhưng cũng là một bước xây dựng và hoàn thiện chính sách. Vì vậy, chính sách và pháp luật là hai khái niệm rất gần gũi nhau, có mối quan hệ chặt chẽ với nhau, tựa như cặp phạm trù *nội dung – hình thức* trong triết học Mác –

¹⁴Võ Khánh Vinh, Chính sách pháp luật: những vấn đề lý luận, Hội thảo khoa học: Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách pháp luật, tháng 11 năm 2013.

¹⁵Đình Dũng Sỹ, Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách và pháp luật trong hoạt động lập pháp, Hội thảo khoa học: Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách pháp luật, tháng 11 năm 2013

Lênin. Trong điều kiện xây dựng nhà nước pháp quyền thì chính sách và pháp luật lại càng khẳng định ý nghĩa là cơ sở tồn tại của nhau. Chính sách trong hoạt động lập pháp có một số đặc điểm như: thứ nhất, chính sách ấy thường là những chính sách lớn, có liên quan tới ngành/lĩnh vực ở tầm khái quát, vĩ mô; thứ hai, chính sách trong hoạt động lập pháp phải do một tập thể cơ quan (hoặc các cơ quan) tiến hành phân tích bởi một cá nhân không thể đủ khả năng làm công việc này, cho nên để tạo ra được các văn bản quy phạm pháp luật, ở bất kỳ quốc gia nào trên thế giới cũng đều trao thẩm quyền cho cơ quan có thẩm quyền tiến hành; thứ ba, bản thân chính sách trong hoạt động lập pháp chỉ mới ở dạng định hướng, tư tưởng chỉ đạo do vậy, phải có hoạt động phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp để cụ thể hóa những tư tưởng, định hướng đó thành những điều cụ thể.

Nói đến nội hàm của khái niệm chính sách không thể không nói đến các cấp chính sách. Về vấn đề này cũng có nhiều quan điểm khác nhau, có quan điểm cho rằng có hai cấp chính sách, có quan điểm cho rằng phải có ba cấp chính sách. Quan điểm thứ nhất cho rằng có hai cấp chính sách, đó là chính sách cơ bản được đề ra trong quan điểm, đường lối của Đảng – Nhà nước và chính sách cụ thể ứng với mỗi văn bản mà thực chất ở đây chính là lợi ích của Nhà nước, lợi ích của đối tượng được điều chỉnh bởi văn bản và lợi ích của người dân. Quan điểm thứ hai, được nhiều nhà khoa học chấp nhận cho rằng có ba cấp chính sách, đó là, chính sách chung của Đảng – Nhà nước, chính sách cụ thể cho từng văn bản được bắt đầu từ lúc lập luận về sự cần thiết của văn bản và lúc bắt đầu soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật, cuối cùng là chính sách cho các vấn đề cụ thể được phát hiện trong quá trình soạn thảo mà cần có quyết định của Nhà nước để giải quyết¹⁶.

Trong đời sống chính trị - pháp lý, các chủ thể công luôn mong muốn xây dựng được nhiều chính sách tốt để quản lý xã hội. Một chính sách là chính sách

¹⁶Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp, Chuyên đề Thông tin khoa học pháp lý năm 2008

tốt nếu chứa đựng các nội dung: i) phải bao hàm mục tiêu cụ thể, rõ ràng, khả thi, đo lường được, phù hợp; ii) chiến lược/định hướng/giải pháp của chính sách phải giải quyết hiệu quả (lợi ích tối đa với một chi phí tối thiểu) một/một số vấn đề cấp thiết trong cuộc sống; iii) chính sách phải giải quyết vấn đề có tính bền vững (tức là giải pháp của chính sách khi giải quyết một vấn đề bất cập không làm phát sinh vấn đề mới, thêm nữa kết quả của chính sách phải duy trì trong khoảng thời gian tương đối dài để tránh tình trạng thay đổi chính sách liên tục, ảnh hưởng đến cộng đồng). Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, các tiêu chí để một chính sách được cơ quan có thẩm quyền cân nhắc thông qua, bao gồm: (i) Luận giải rõ ràng, xác đáng sự cần thiết ban hành VBQPPL, đối tượng, phạm vi điều chỉnh của VBQPPL; (ii) Đảm bảo sự phù hợp của nội dung chính sách (trong đề nghị xây dựng VBQPPL) với đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước; (iii) Đảm bảo tính hợp hiến, tính hợp pháp, tính thống nhất của chính sách với hệ thống pháp luật; (iv) Đảm bảo tính khả thi, tính dự báo của nội dung chính sách, các giải pháp và điều kiện bảo đảm thực hiện chính sách dự kiến trong đề nghị xây dựng VBQPPL; (v) Đảm bảo tính tương thích của nội dung chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL với điều ước quốc tế có liên quan mà nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên; (vi) Luận giải rõ sự cần thiết, tính hợp lý, chi phí tuân thủ TTHC của chính sách trong đề nghị xây dựng VBQPPL, nếu chính sách liên quan đến TTHC; đảm bảo việc LGVĐBĐG trong đề nghị xây dựng VBQPPL, nếu chính sách liên quan đến vấn đề bình đẳng giới; (vii) Tuân thủ đúng trình tự, thủ tục lập đề nghị xây dựng VBQPPL, đảm bảo công khai, minh bạch, dân chủ, thu hút được sự tham gia của các đối tượng liên quan vào quá trình xây dựng chính sách¹⁷.

¹⁷ Luật năm 2015 quy định về nội dung thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh tại Khoản 3 Điều 39, đề nghị xây dựng Nghị định tại Khoản 3 Điều 88 và đề nghị xây dựng nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh tại khoản 3 Điều 115

Giữa chính sách và pháp luật có mối quan hệ khăng khít, ảnh hưởng qua lại với nhau như vậy nên phân tích chính sách trở thành một hoạt động không thể thiếu khi tiến hành xây dựng pháp luật nói chung cũng như hoạt động lập pháp nói riêng.

2.2. Khái niệm, vai trò của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

2.2.1. Khái niệm phân tích chính sách

Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp không chỉ là vấn đề quen thuộc đối với nhiều nước trên thế giới, thậm chí nó còn là khâu chiếm nhiều thời gian nhất trong toàn bộ tiến trình lập pháp (ở Canada, thời gian dành cho phân tích chính sách chiếm ba phần tư tổng số thời gian của hoạt động lập pháp). Hơn nữa, sự có mặt của hoạt động này trong hoạt động lập pháp của một số nước đã có từ hơn nửa thế kỷ. Thuật ngữ phân tích bắt nguồn từ tiếng Hy Lạp có nghĩa là chia nhỏ thành những bộ phận cấu thành. Phân tích là phương pháp hay kỹ thuật được nhiều ngành khoa học sử dụng để tìm hiểu và giải thích về sự vật hay hiện tượng trong tự nhiên và xã hội. Theo Từ điển Collins COBUILD, phân tích là quá trình xem xét sự việc nào đó một cách cẩn trọng hoặc sử dụng các phương pháp có sẵn để hiểu và giải thích nó. Một cách hiểu khác cho rằng, phân tích là một quá trình khoa học xem xét một sự vật để tìm ra cấu trúc bản chất bên trong của nó. Như vậy, bản chất của phân tích là xem xét còn mục đích của phân tích là hiểu và giải thích.¹⁸

Nếu quan niệm về phân tích và chính sách như trên thì “phân tích chính sách là một phương tiện tổng hợp thông tin bao gồm kết quả nghiên cứu để làm ra một mô thức phục vụ cho các quyết định chính sách (trình bày những lựa chọn chính sách thay thế khác) và là phương tiện xác định các nhu cầu tương lai đối với thông tin liên quan đến chính sách¹⁹.”; và “Phân tích chính sách là một ngành khoa học xã hội ứng dụng dùng nhiều phương pháp điều

¹⁸ Nguyễn Hữu Hải, Chính sách công: Những vấn đề cơ bản, NXB Chính trị quốc gia, tr.181

¹⁹Walter Williams, Social Policy Research and Analysis (New York: American Elsevier, 1971), xi

tra và tranh luận để làm ra và chuyển hóa thông tin liên quan đến chính sách mà có thể được sử dụng trong các bối cảnh chính trị để giải quyết những vấn đề chính sách²⁰.” Một số tác giả khác lại đưa ra định nghĩa ở cực đối lập với hai định nghĩa trên và khá đơn giản như sau: phân tích chính sách là hoạt động tư vấn theo định hướng khách hàng liên quan đến các quyết định công²¹ và căn cứ vào các giá trị xã hội. Cũng có ý kiến chỉ ra rằng, phân tích chính sách là một quy trình điều tra có tính đa ngành được thiết kế nhằm tạo ra, đánh giá một cách phân phán và truyền đạt thông tin giúp ích cho việc tìm kiếm và cải thiện chính sách²². Ngoài ra, ở Úc, phân tích chính sách là quá trình phân tích các tác động có thể có của một đề xuất chính sách và các lựa chọn chính sách để hỗ trợ quá trình phát triển chính sách²³. Bản chất của phân tích chính sách là xem xét các khía cạnh khác nhau của định hướng và giải pháp để giải quyết một vấn đề thực tiễn (chủ yếu là xem xét các khía cạnh về chi phí – lợi ích của chính sách để đạt được các mục tiêu dựa trên sự tối đa hoá lợi ích đạt được và tối thiểu hoá chi phí bỏ ra). Mục đích của phân tích chính sách là hiểu về các vấn đề bất cập trong cuộc sống cần có chính sách can thiệp, giải thích và quyết định chính sách.

Trong hoạt động lập pháp, phân tích chính sách là quá trình hữu cơ, gắn kết trong quá trình đó một cách khoa học, dựa trên các nhóm mục tiêu, cách tiếp cận, các tiêu chí đánh giá, nguồn lực và công cụ bảo đảm thực hiện, sự thống nhất tác động phối hợp của các chính sách khác và dựa trên hoàn cảnh thực tế của các đối tượng điều chỉnh của chính sách hướng tới. Do pháp luật là hình thức thể hiện của chính sách công, cho nên việc phân tích chính sách nhằm bảo đảm rằng pháp luật được ban hành sẽ tuân thủ các nguyên tắc căn

²⁰William N. Dunn, *Policy Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981), ix

²¹ Quyết định công là quyết định do chủ thể nhà nước đưa ra nhằm giải quyết một vấn đề từ thực tiễn.

²²Nguyễn Thị Xinh Xinh biên dịch, Vũ Thành Tự Anh hiệu đính, Tài liệu Chương trình giảng dạy kinh tế Full bright Niên khóa 2011 – 2013 (Quy trình phân tích chính sách)

²³Australian Government - Office of Best Practice Regulation, *Best Practice Regulation Handbook*, 8/2007, Bảng chú giải.

bản của việc thiết kế chính sách công là: vì lợi ích công cộng, bắt buộc thi hành, có hệ thống, tập hợp các quyết định, liên đới, kế thừa lịch sử, quyết định theo đa số²⁴. Qua các ý kiến trên về phân tích chính sách thì *phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp là quá trình đánh giá, giải thích về giải pháp của chính sách để giải quyết vấn đề bất cập trong cuộc sống trên cơ sở các yếu tố như quy trình thực hiện, nguồn lực, công cụ thực hiện; nhằm cung cấp những bằng chứng khách quan, khoa học giúp cho các chủ thể có thẩm quyền ra quyết định chính sách trong các dự thảo luật, nghị quyết*. Phân tích chính sách là một hoạt động nằm trong xây dựng chính sách của hoạt động lập pháp nhưng đây lại được coi là hoạt động quan trọng và tốn kém thời gian nhất, các công đoạn khác như đề xuất chính sách và phê duyệt chính sách đóng vai trò là những nhận định còn phân tích chính sách là giai đoạn chứng minh tính đúng đắn của những nhận định đó.

Thuật ngữ phân tích chính sách có nhiều điểm giao thoa với một số thuật ngữ: nghiên cứu chính sách, hoạch định chính sách, đánh giá tác động chính sách. Nghiên cứu chính sách là nghiên cứu mà phương pháp sử dụng trực tiếp các nguyên tắc của khoa học xã hội để khảo sát các vấn đề chính sách, trong đó tập trung vào mối quan hệ giữa các biến số phản ánh vấn đề xã hội và biến số có thể điều chỉnh bởi chính sách công²⁵. Hoạch định chính sách (Policy making), hay còn được gọi là quy trình chính sách, hoặc chu trình chính sách (policy cycle), diễn tả logic quá trình hình thành, phát triển của chính sách công, cùng với vai trò và mối quan hệ của các chủ thể tham gia quá trình này²⁶. Về hai thuật ngữ phân tích chính sách và đánh giá tác động chính sách (thuật ngữ trong Luật BHVBQPPL năm 2015 đang dùng) được thể hiện qua bảng sau:

²⁴Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp, Chuyên đề Thông tin khoa học pháp lý năm 2008, tr.20-22

²⁵<http://chinh sach.vn/thuat-ngu-chinh-sach/nghien-cuu-chinh-sach/>

²⁶<http://chinh sach.vn/quy-trinh-chinh-sach-va-phan-tich-chinh-sach-trong-hoat-dong-lap-phap-o-viet-nam/>

Phân tích chính sách	Đánh giá tác động chính sách
<p>- Là một giai đoạn trong quy trình chính sách thuộc giai đoạn lập đề nghị xây dựng văn bản luật (nêu sáng kiến lập pháp).</p> <p>- Là một quá trình xử lý thông tin bằng các công cụ, phương pháp phân tích, nhằm đề ra các phương án lựa chọn giải quyết vấn đề.</p> <p>- Công việc phải làm: 1) phát hiện, lựa chọn vấn đề cần giải quyết; 2) lựa chọn sử dụng các phương pháp phân tích thích hợp; 3) hình thành, đề xuất các giải pháp giải quyết vấn đề; 4) xác định tiêu chí đánh giá; 5) Đưa ra lời khuyên.</p>	<p>- Là một giai đoạn trong quy trình chính sách (nêu sáng kiến lập pháp).</p> <p>- Là việc phân tích, dự báo tác động của chính sách đang xây dựng đối với các nhóm đối tượng khác nhau nhằm lựa chọn giải pháp tối ưu thực hiện chính sách.</p> <p>- Vấn đề cần giải quyết, mục tiêu, giải pháp, tác động của chính sách, chi phí – lợi ích của các giải pháp, so sánh các giải pháp, đưa ra lời khuyên.</p>

Qua đây cho thấy giữa phân tích chính sách và nghiên cứu chính sách có những nét giống nhau, cũng sử dụng một/một số phương pháp để thu thập thông tin xác thực về chính sách, một trong những mục đích quan trọng của nghiên cứu chính sách và phân tích chính sách là nhằm tác động vào quá trình ra quyết định chính sách. Còn phân tích chính sách là một hoạt động thuộc hoạch định chính sách (quy trình chính sách). Giữa phân tích chính sách và đánh giá tác động chính sách (đánh giá trước) nhìn chung không có nhiều sự khác biệt, hai thuật ngữ này khá giống nhau về nội hàm và phạm vi xem xét.

Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp mang một số đặc điểm sau:

Thứ nhất, phân tích chính sách là hoạt động giải thích sự cần thiết của chính sách đối với đối tượng chịu sự tác động được thể hiện trong dự thảo luật dựa trên hệ thống thông tin thu thập được.

Chính sách là nội dung của pháp luật còn pháp luật chỉ là phương thức truyền tải nội dung của chính sách. Ở góc độ lý luận nhà nước và pháp luật, chúng ta thường chỉ đề cập tới vai trò của pháp luật trong đời sống xã hội nhưng cũng chính từ vai trò của pháp luật mà chúng ta hiểu được vai trò của chính sách. Trong đời sống xã hội, pháp luật có vai trò quan trọng, là công cụ, phương tiện không thể thiếu để duy trì, bảo vệ trật tự xã hội, tạo điều kiện và định hướng cho sự phát triển xã hội. Đóng vai trò là nhân tố điều chỉnh các quan hệ xã hội, pháp luật cũng như chính sách luôn tác động và ảnh hưởng rất lớn tới các quan hệ xã hội nói chung, các yếu tố của thượng tầng kiến trúc cũng như các yếu tố của hạ tầng cơ sở²⁷. Chính sách và pháp luật là những công cụ đóng vai trò to lớn như vậy, cho nên phân tích chính sách là hoạt động lý giải, làm sâu sắc sự có mặt của chính sách đó trong đời sống xã hội, nhằm phát huy hiệu quả, hiệu lực của nó khi tác động lên các quan hệ xã hội. Trong quá trình phân tích các chủ thể có thẩm quyền cũng phải trình bày rõ ràng về vấn đề bất cập cần sự can thiệp của nhà nước (quy mô vấn đề, đối tượng bị tác động, hậu quả của vấn đề mang lại, nguyên nhân gây ra vấn đề), mục tiêu cần đạt được và rằng chính sách đề xuất sẽ hỗ trợ như thế nào các nội dung ưu tiên chung của Chính phủ²⁸. Bởi mỗi chính sách nó không nằm độc lập tuyệt đối mà vẫn đặt trong sự liên hệ, trong một chỉnh thể các chính sách khác của Chính phủ và quốc gia.

Một trong số đặc trưng quan trọng của chính sách là mang tính khách quan, tức chính sách đó có phù hợp với quy luật tự nhiên của cuộc sống hay không; bởi nếu nó vi phạm các quy luật tự nhiên ấy thì một hệ quả tất yếu là chính sách không thể có tuổi thọ cao trong cuộc sống được. Bản thân chính sách phải được hình thành từ thực tiễn sinh động trong hoạt động quản lý, điều

²⁷Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật, Nhà xuất bản Công an nhân dân năm 2016, Tr.167

²⁸Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp, Chuyên đề Thông tin khoa học pháp lý năm 2008

hành của Chính phủ, chứ không thể được áp đặt chủ quan từ trên xuống²⁹. Cho nên, phân tích chính sách sẽ đảm nhận trọng trách lớn lao là làm rõ tính khoa học, khách quan của chính sách để giúp các chủ thể có thẩm quyền nhận ra ý nghĩa, tầm quan trọng của chính sách khi điều chỉnh hành vi con người. Thực tế khi phân tích chính sách, một số chủ thể vẫn tìm cách làm sai lệch các thông tin của chính sách nhằm đẩy chính sách đi theo mong muốn chủ quan của nhóm đối tượng nhất định. Và nếu xảy ra điều này, phân tích chính sách không còn nhiều giá trị đối với việc ra quyết định chính sách. Các chủ thể phản biện chính sách cần ngăn ngừa hạn chế này của quá trình phân tích chính sách.

Ở giai đoạn đầu của hoạt động lập pháp, các chủ thể có thẩm quyền phân tích chính sách phải xác định rõ sự cần thiết của chính sách với đối tượng chịu sự tác động. Trong giai đoạn này, các chủ thể phân tích phải xác định vấn đề cần can thiệp của thực tiễn là gì, xu hướng và phạm vi đến đâu, nguyên nhân của vấn đề ở chỗ nào để có hướng giải quyết phù hợp với vấn đề ở trên. Do vậy, đặc điểm này của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp hoàn toàn logic với công việc đầu tiên của hoạt động lập pháp.

Thứ hai, phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp là hoạt động lý giải về sự cần thiết phải quy phạm hóa chính sách, đưa chính sách vào đời sống thông qua kênh pháp luật. Nhiều ý kiến các nhà khoa học nhận định về ý nghĩa của chính sách, chính sách là nội dung của pháp luật, hay có ý kiến ví von một cách hoa mỹ rằng chính sách là linh hồn của pháp luật. Với nhận định như vậy về vai trò, ý nghĩa của chính sách thì một hoạt động không thể thiếu vắng khi phân tích chính sách là cần làm rõ vấn đề phải quy phạm hóa chính sách đó sau khi đã đánh giá về sự cần thiết của chính sách với các đối tượng chịu tác động. Lẽ đương nhiên, không phải khi nào và bao giờ phân tích chính sách cũng phải đưa ra kết quả cuối cùng là chính sách phải được quy phạm hóa; vì đôi khi phân tích chính sách các chủ thể nhận ra sự chưa cần thiết của chính sách đối

²⁹<http://xaydungphapluat.chinhphu.vn/portal/page/portal/xaydungphapluat/tinchitiet?title=Th%E1%BB%B1c+ti%E1%BB%85n&perspectiveId=622&viewMode=detail&articleId=10001976>, truy cập lúc 10h20' ngày 12 tháng 9 năm 2013.

với các đối tượng có liên quan thì việc quy phạm hóa nó là điều không đặt ra. Đặc điểm thứ hai của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp có sự liên quan mật thiết với giai đoạn soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật của hoạt động lập pháp. Bởi ở giai đoạn soạn thảo, các chủ thể được trao thẩm quyền sẽ phải dịch chính sách từ giai đoạn nêu sáng kiến thành các quy phạm pháp luật.

Thứ ba, phân tích chính sách là hoạt động diễn ra theo quy trình nhiều bước có sự lô gic, chặt chẽ, có sự tham gia của nhiều chủ thể khác nhau và với các công cụ hỗ trợ nhất định. Chính sách vốn chỉ là những định hướng cơ bản, tư tưởng lớn của Nhà nước, người dân không đủ khả năng để tự mình thực hiện những định hướng cơ bản, tư tưởng lớn đó. Muốn cho chính sách gần với người dân hơn và họ dễ thực hiện hơn thì điều quan trọng là các chủ thể có thẩm quyền phải thông qua kênh pháp luật, bao gồm những quy phạm có tính chất khuôn mẫu, chuẩn mực để cụ thể hóa các chính sách đó, đưa các chính sách đi vào thực tiễn cuộc sống. Các chủ thể này tùy theo tính chất, thẩm quyền có thể thực hiện một hoặc một số công việc khác nhau của phân tích chính sách. Khi thực hiện phân tích chính sách, người có trách nhiệm phân tích phải tuân thủ nghiêm ngặt các giai đoạn của phân tích chính sách để bảo đảm mỗi bước sau là kết quả từ bước trước đó. Ngoài ra, các công cụ hỗ trợ cho phân tích chính sách phải được sử dụng triệt để, giúp cho phân tích chính sách thu thập được nhiều thông tin chính xác.

Hoạt động quy phạm hóa chính sách là một hoạt động nằm trong chuỗi quá trình phân tích chính sách và nó đóng vai trò quan trọng bởi nhiều trường hợp chính sách của Nhà nước rất tốt nhưng lại vướng phải vấn đề quy phạm hóa chính sách đó không hiệu quả, làm cho chính sách thành vật trở ngại đối với người dân. Do vậy, lựa chọn chủ thể quy phạm hóa, cách thức quy phạm hóa, loại văn bản sẽ thể hiện sự quy phạm hóa... sẽ có tác động quan trọng tới việc chính sách có khả thi trong thực tế hay không. Đặc điểm này của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp có sự liên quan chặt chẽ với giai đoạn soạn thảo văn bản luật trong quy trình lập pháp. Tóm lại, phân tích chính sách

là một quy trình khoa học hỗ trợ cho quá trình làm luật của các chủ thể có thẩm quyền. Hoạt động này có một số điểm để nhận diện bên cạnh một số hoạt động gần gũi khác (nghiên cứu chính sách, hoạch định chính sách).

2.2.2. Vai trò của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Phân tích chính sách là một bước nhằm làm rõ tư tưởng, định hướng, mong muốn của chính sách trên cơ sở các yếu tố như tiêu chí đánh giá, nguồn lực, công cụ thực hiện... với mục đích cuối cùng là đi đến khẳng định chính sách đó có cần hay không cần được quy phạm hóa và sẽ quy phạm hóa như thế nào nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội mà nhà nước đã đặt ra. Với những nội dung đó, phân tích chính sách sẽ rất cần trong hoạt động lập pháp, điều này có thể được lý giải bởi những khía cạnh sau³⁰:

Thứ nhất, pháp luật áp dụng cho hàng triệu con người, cho nên phân tích chính sách để đảm bảo rằng, pháp luật ban hành ra đều phải hướng đến phục vụ lợi ích công cộng hoặc chí ít là một bộ phận nhất định trong công chúng. Theo quan điểm Mác – Lênin khi xây dựng khái niệm pháp luật trên cơ sở triết học duy vật lịch sử đã khẳng định về sự hiện diện khách quan của pháp luật trong đời sống xã hội. Theo đó, pháp luật là hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung do nhà nước ban hành hoặc thừa nhận nhằm điều chỉnh các mối quan hệ xã hội theo mục tiêu, định hướng cụ thể³¹. Với một hệ thống quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung như vậy, phạm vi tác động của nó lên các chủ thể không chỉ một vài người hay một vài nhóm đối tượng mà là những quan hệ xã hội rộng lớn do sự định hướng trước của chủ thể quản lý. Không phải ngẫu nhiên mà ở các nước luôn có tranh luận gay gắt về những chính sách ẩn sau các điều luật, đặc biệt là về việc đạo luật đó có thực sự phục vụ lợi ích của đa số người đóng thuế hay không.

³⁰Nguyễn Đức Lam. Phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở các nước, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 128 + 129, năm 2008

³¹Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật, Nhà xuất bản Công an nhân dân năm 2013 tr.96

Thứ hai, chính sách công do Nhà nước đặt ra và phải được thực thi, phân tích chính sách giúp nhà làm luật hiểu rõ mức độ tác động của các chính sách và lường trước những phản ứng ngược lại. Người làm luật thận trọng thường phải đặt mình vào vị trí người thi hành mới nhận biết được đâu là mức độ quản lý và cưỡng chế nên làm, mới “quản” một cách có “lý”.

Thứ ba, phân tích chính sách đặt sản phẩm lập pháp trong một chuỗi các hoạt động theo trật tự, từ lúc nhận biết nhu cầu, xác định, thiết kế phương án, cho đến lúc thông qua. Quá trình này bao gồm: i) Thiết lập nội dung chính sách xây dựng pháp luật gồm xác định nội dung, mục tiêu cụ thể của chính sách; ii) Xây dựng các phương án để lựa chọn; iii) Dự đoán kết quả, tác động của chính sách trong tương lai; iv) Quyết định ban hành chính sách; v) Tổ chức thực hiện; vi) Đánh giá và điều chỉnh nếu cần thiết. Chuỗi các hoạt động này lại gắn với những quyết định liên quan chặt chẽ với nhau, tạo ra sản phẩm hiệu quả.

Thứ tư, phân tích chính sách giúp nhận biết mối liên hệ của văn bản chuẩn bị ban hành với những văn bản cùng lĩnh vực, từ đó tăng tính hiệu quả. Nếu không có thể dẫn tới tình trạng phản tác dụng của văn bản luật. Cũng thông qua phân tích chính sách, phát hiện các quy định mâu thuẫn, chòng chẹo ở các văn bản khác nhau, từ đó có các giải pháp khắc phục tình trạng này.

Thứ năm, hầu hết các văn bản hay quy định pháp luật đều có tiền lệ hay kinh nghiệm trước đó, hiếm có văn bản luật nào hoàn toàn mới. Phân tích chính sách, trong đó việc nghiên cứu kỹ lưỡng lịch sử, tiền lệ, kinh nghiệm đã có sẽ làm cho văn bản luật dễ được chấp nhận hơn, tiết kiệm chi phí các loại, hạn chế phiêu lưu và rủi ro.

Thứ sáu, phân tích chính sách hướng tới tính hiệu quả, tức là đối chiếu giữa chi phí và lợi ích, từ đó cân nhắc xem có cần ban hành văn bản luật hay không, hay là nên áp dụng các biện pháp khác, hoặc giữ nguyên trạng. Ở các nước theo hệ thống common law, thậm chí cả các nước có truyền thống luật thành văn như Đức, Pháp, Ý đã theo xu hướng áp dụng các công cụ khác

ngoài pháp luật như cung cấp thông tin, khuyến khích kinh tế, biện pháp hành chính... Bởi lẽ pháp luật là một phương thức khá tốn kém, nếu chưa cần đến pháp luật thì có thể sử dụng các phương thức khác đỡ tốn kém hơn. Khâu phân tích chính sách chính là nhằm tìm ra phương thức thích hợp cho từng tình huống.

Cuối cùng, để pháp luật có được tính thực tiễn, khả thi, cũng như dễ được chấp nhận, nó phải được bàn luận bởi đa số công chúng. Chân lý không phải lúc nào cũng thuộc về đa số, nhưng hầu hết các trường hợp nó nằm ở đa số. Hơn nữa, pháp luật, như trên đã nói, ban hành cho đa số. Trong khi đó, công đoạn phân tích chính sách lại đòi hỏi tham vấn ý kiến của công chúng, cho nên nó đáp ứng nguyên tắc quyết định bởi đa số.

Với những lý do trên, phân tích chính sách thực sự là một công việc đóng vai trò to lớn trong hoạt động lập pháp. Mục đích cuối cùng của hoạt động lập pháp là ban hành được những văn bản luật có giá trị ứng dụng và hơn thế nữa là hiệu quả điều chỉnh của chúng trong thực tế đối với các chủ thể có liên quan, phân tích chính sách sẽ là công đoạn hữu ích giúp cho mục đích đó khả thi. Xác định rõ những vai trò hết sức quan trọng của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp như vậy, chúng ta hoàn toàn có thể tin tưởng rằng nếu phân tích chính sách được quan tâm nhiều hơn nữa trong quy trình lập pháp thì sẽ hạn chế được văn bản kém chất lượng và ngày càng nâng cao hiệu quả hoạt động lập pháp.

2.3. Các thành tố của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Như đã đề cập, phân tích chính sách là một quy trình tư duy khoa học, cung cấp các thông tin hữu ích cho hoạt động lập pháp. Nó mang tính đa diện, đa chiều và được hợp thành từ nhiều bộ phận quan trọng như: căn cứ phân tích chính sách, chủ thể phân tích chính sách, quy trình phân tích chính sách, phương pháp phân tích chính sách...

2.3.1. Căn cứ phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Căn cứ phân tích chính sách là những yếu tố dùng làm chỗ dựa, làm cơ sở chắc chắn cho hoạt động phân tích chính sách. Căn cứ để tiến hành phân tích chính sách có sự thay đổi qua các bối cảnh xã hội khác nhau tùy thuộc vào thể chế

chính trị, quan điểm của lực lượng lãnh đạo xã hội, thực trạng các quan hệ xã hội, tri thức của các ngành khoa học... Thông thường, phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của các nước trên thế giới dựa trên các căn cứ sau đây:

Thứ nhất, xét về mặt nội dung, tiền đề quan trọng để tiến hành phân tích chính sách là nhu cầu, đòi hỏi của thực tiễn. Phân tích chính sách nhằm chỉ ra giải pháp chính sách phù hợp với sự cấp thiết trong cuộc sống, do đó, hoạt động này cần dựa vào các thông tin (chỉ số, chỉ báo) khách quan từ đời sống con người. Những thông tin chính sách đôi lúc có thể gây nhiễu do tính chất tạm thời, thoáng qua nên phải khảo sát chúng trong mối tương quan tổng thể với các yếu tố liên quan để tránh việc “lãng phí” thời gian, chi phí trong phân tích chính sách.

Thứ hai, phân tích chính sách là phương pháp tư duy chính sách hỗ trợ cho quá trình ra quyết định chính trị, vì thế, một căn cứ quan trọng cần dựa vào để phân tích đó là quan điểm của lực lượng lãnh đạo xã hội. Theo kinh nghiệm, những quốc gia theo mô hình lập pháp top-down³² (chỉ đạo từ trên xuống) thì đây là căn cứ bắt buộc trong phân tích chính sách của quy trình lập pháp. Cho dù phân tích chính sách chỉ đóng vai trò trợ giúp cho quyết định chính sách nhưng những người làm phân tích không thể rời xa quan điểm, mong muốn của lực lượng lãnh đạo xã hội, nếu họ không muốn sản phẩm phân tích của nhóm mình bị “chết yểu”. Giới khoa học chính sách vẫn nói rằng: phân tích chính sách vừa là hoạt động có tính khoa học nhưng cũng chứa đựng rất nhiều yếu tố nghệ thuật trong đó. Các chuyên gia phân tích chính sách vừa cung cấp thông tin khoa học cho người có thẩm quyền, vừa phải khéo léo đẩy những đường lối, chiến lược của họ trở thành những vấn đề có tính khoa học (tư vấn chính sách).

Thứ ba, hệ thống các quy tắc, chuẩn mực về quy trình, chủ thể, phương pháp... phân tích chính sách là căn cứ thiết yếu cho hoạt động này. Sự sáng tạo của phân tích chính sách luôn được đặt trong tổng thể các quy định chặt chẽ của pháp luật, đảm bảo người phân tích luôn tuân thủ nguyên tắc pháp quyền khi thực hiện.

³²Diễn hình là Trung Quốc

Thứ tư, phân tích chính sách dựa trên một sự kết hợp giữa hiểu biết và minh triết thông thường với những hình thức điều tra chuyên biệt được thực hiện trong các khoa học xã hội và những nghề nghiệp xã hội, bao gồm quản trị công (public administration) và hoạch định công (public planning).³³ Bởi vì phân tích chính sách liên quan đến sự vận dụng hiểu biết của con người để giải quyết những vấn đề thực tiễn nên nó có tính định hướng theo vấn đề (problem oriented).³⁴ Chính định hướng theo vấn đề này, hơn bất kỳ đặc điểm nào khác, phân biệt phân tích chính sách với những ngành học lấy tri thức làm mục tiêu tự thân. Tri thức từ nhiều ngành và nhiều nghề thường hiệu quả hơn trong việc phản ứng trước những vấn đề của thế giới thực so với tri thức chỉ từ một ngành và một nghề đơn lẻ. Những vấn đề trong thế giới thực thường có tính phức hợp, bao hàm tính chính trị, xã hội, kinh tế, hành chính, pháp lý, đạo đức v.v. Chúng không xảy ra dưới hình thức đơn lập và riêng biệt được dành riêng cho các nhà khoa học chính trị, các nhà kinh tế học, hay các nhà quản trị công - đó mới chỉ nói đến một số ngành và nghề liên quan đến chính sách. Phân tích chính sách mang tính đa ngành có vẻ là thích hợp nhất với thế giới nhiều mặt và phức tạp của việc xây dựng chính sách công.

Khi phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp đòi hỏi phải dựa trên các cơ sở đó. Phân tích chính sách có phần mang tính mô tả vì nó dựa vào các môn khoa học xã hội để đưa ra và biện minh cho những lời khẳng định về những nguyên nhân và kết quả của các chính sách. Nhưng mục tiêu cao nhất của phân tích chính sách vẫn là trang bị cho chủ thể lập pháp các thông tin để ra quyết định chính sách.

2.3.2. Chủ thể thực hiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Chủ thể thực hiện phân tích chính sách bao gồm: nhóm chủ thể bắt buộc phải phân tích chính sách và nhóm chủ thể không bắt buộc mà chỉ có tính chất

³³Charles E. Lindblom và David K. Cohen, Kiến thức có thể Sử dụng: Khoa học Xã hội và Giải quyết Vấn đề Xã hội (New Haven, CT: Nhà Xuất bản Đại học Yale, 1979).

³⁴Abraham Kaplan, Tiến hành việc Điều tra: Phương pháp dành cho Khoa học về Hành vi (San Francisco, CA: Chandler, 1964), tr. 3-11 và 398-405.

hỗ trợ cho các chủ thể bắt buộc ở trên³⁵. Nhóm chủ thể bắt buộc phải phân tích chính sách bao gồm các chủ thể có thẩm quyền đề xuất chính sách, chủ thể thẩm định chính sách, chủ thể cho ý kiến về chính sách. Mỗi chủ thể này sẽ thực hiện phân tích chính sách ở những góc độ khác nhau nhưng tựu chung lại đều hướng đến mục đích cuối cùng là làm rõ cho chính sách cần phân tích. Chủ thể bắt buộc phân tích thường tham gia chủ yếu ở giai đoạn nêu sáng kiến lập pháp. Nhóm chủ thể không bắt buộc bao gồm có chuyên gia, nhà khoa học, các tổ chức, cá nhân được mời tham gia thực hiện các nghiên cứu chuyên sâu cung cấp bằng chứng cho phân tích chính sách, đóng góp ý kiến khi tham vấn công chúng, ý kiến của nhóm chủ thể này sẽ có giá trị tham khảo và trong chừng mực nhất định có thể trở thành những phương án được vận dụng khi tiến hành phân tích chính sách. Những chủ thể này thường tham gia ở giai đoạn nêu sáng kiến lập pháp, soạn thảo (phần tham vấn công chúng).

Trong bối cảnh dân chủ phát triển, quyền công dân được tham gia các vấn đề của nhà nước và xã hội thì đội ngũ chuyên gia thuộc các cơ quan tham mưu cho cơ quan, cá nhân có thẩm quyền quyết định chính sách ngày càng đóng vai trò quan trọng. Rộng hơn, theo cách tiếp cận về nhà nước pháp quyền, trong đó nhà nước không là tác giả duy nhất của chính sách, pháp luật, thì người thực hiện phân tích chính sách còn bao gồm các nhà nghiên cứu của các tổ chức xã hội, khu vực doanh nghiệp. Nhóm sau có mục đích phản biện và tham gia xây dựng và thực thi chính sách theo các mục tiêu đề ra. Để có thể phản biện và đề xuất các giải pháp sửa đổi, hoàn thiện chính sách, nhóm sau cần hiểu cách tiếp cận mục tiêu của nhóm phân tích chính sách chính phủ và tìm cách phân tích các khả năng, lựa chọn để lồng ghép mục tiêu của nhóm lợi ích mà mình đại diện trong hệ thống chính sách của chính phủ và tìm cơ hội để truyền thông các phân tích này tới cơ quan quyết định chính sách của chính phủ.

³⁵Tetsuzo Yamamoto (ed.) Regulatory Impact Analysis - Institutions, Theories, and Cases. NTT Publishing Co., Ltd. Tokyo (2009), chapter 3

Tuy nhiên, thông thường toàn bộ bước phân tích chính sách trong quy trình lập pháp do Bộ chủ trì tiến hành và đóng vai trò chính, trừ những trường hợp thuê tư nhân làm. Sở dĩ như vậy vì các bộ thường xuyên đối mặt với các vấn đề đòi hỏi phải có chính sách và pháp luật giải quyết, do đó có đủ kiến thức và kinh nghiệm về chúng. Trong đó, vai trò của các chuyên gia thuộc biên chế của Bộ là rất lớn. Trong một số trường hợp, chính phủ các nước có thể thành lập nhóm công tác liên Bộ để tiến hành phân tích chính sách, nhưng Bộ chủ trì vẫn đóng vai trò chủ đạo. Ở Việt Nam, trên 80% dự thảo luật do các Bộ quản lý ngành thuộc Chính phủ thực hiện phân tích chính sách³⁶. Hiện nay, họ đã biết sử dụng khá tốt các chuyên gia trong nhiều lĩnh vực để hỗ trợ họ có được hệ thống thông tin chính sách đầy đủ và chính xác nhất; nâng cao chất lượng của các báo cáo phân tích chính sách.

Ở một số nước, việc xây dựng chính sách và chuẩn bị các dự án luật liên quan sẽ được chủ trì bởi Bộ trưởng (là chính trị gia) và Bộ đó (Nhánh Công vụ) chuyên phụ trách các vấn đề có liên quan theo chức năng, nhiệm vụ mà luật quy định hoặc đã từng phụ trách vấn đề đó. Các cán bộ chính sách là các công chức sẽ tiến hành thu thập thông tin, xây dựng ý tưởng và phương án, đề xuất một chương trình hành động phù hợp với các nội dung ưu tiên của Chính phủ. Ý kiến tham mưu thể hiện nội dung tham vấn trong Bộ và với các bộ ngành khác trực thuộc Chính phủ và các cơ quan có liên quan. Các đề xuất chính sách phải đi kèm một kế hoạch truyền thông và dự toán chi phí. Các đề xuất phải có phần thẩm tra luật để có sự phù hợp với các hạn chế trong Hiến pháp và thống nhất với luật hiện hành. Bộ trưởng tức quan chức được bầu phải phê duyệt đề xuất chính sách trước khi trình Nội các xem xét³⁷. Trong nội bộ của Bộ chủ trì, công việc phân tích chính sách được đặt lên vai một

³⁶Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp, Chuyên đề Thông tin khoa học pháp lý năm 2008

³⁷Andrea Strom, Quy trình làm luật của Canada, Hội thảo Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và định hướng hoàn thiện. Hà Nội, ngày 19.11.2013

nhóm công tác gồm các chuyên gia của các bộ phận khác nhau (Vụ, Cục) thuộc Bộ đó, hoặc gồm chuyên gia của một Vụ, Cục liên quan trực tiếp nhất đến vấn đề cần giải quyết. Ở các nước châu Âu, thậm chí cả những nước như Anh, Đức, Tây Ban Nha, không một nước nào có bộ phận chuyên phân tích chính sách đặt trong các Bộ, mà sẽ có một nhóm chuyên gia được triệu tập để xây dựng chính sách cho dự luật đó. Nhiệm vụ của họ khi phân tích chính sách là cung cấp những thông tin chuẩn xác, tin cậy nhất cho Bộ trưởng và Chính phủ ra quyết định.

Thực tiễn ở các nước cho thấy cần thành lập nhóm làm việc bao gồm cả chuyên gia phân tích chính sách và chuyên gia soạn thảo luật để cùng phối hợp ngay từ khâu phân tích chính sách³⁸. Những chuyên gia phụ trách phân tích chính sách dĩ nhiên phải quan tâm trước hết đến việc xây dựng chính sách, còn các chuyên gia soạn thảo quan tâm nhiều đến việc chuyển chính sách thành các quy định rõ ràng, khả thi, thống nhất, mỗi nhóm đòi hỏi kỹ năng, kiến thức riêng. Mặt khác, việc thường xuyên cộng tác giữa hai nhóm này trong mọi công đoạn lập pháp sẽ mang lại những ích lợi lớn, trong đó có cả khâu phân tích chính sách. Những người soạn thảo cần nắm bắt rõ triết lý chính sách đứng đằng sau đạo luật, do đó, họ rất cần được tham gia vào quá trình phân tích chính sách; và ngược lại, trong quá trình soạn thảo, cần tham vấn những người phân tích chính sách. Cơ quan soạn thảo cần được cung cấp thông tin, dữ liệu thu thập được khi phân tích chính sách về vấn đề mà dự luật sẽ giải quyết, về những mục tiêu của chính sách pháp luật đề ra, các cơ chế sẽ được áp dụng để đạt được các mục tiêu đó, hệ quả có thể xảy ra khi thực thi đạo luật tương lai.

Như vậy, từ thực tiễn của Việt Nam cũng như các nước trên thế giới thì có nhiều chủ thể khác nhau đều tham gia vào hoạt động phân tích chính sách. Mỗi chủ thể trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của mình sẽ phân tích chính

³⁸Wacław Brzek, Regulation Impact Assessment (RIA) at Poland and at some EU countries, Published by Elsevier Ltd. Selection and peer review under responsibility of Organizing Committee of BEM 2013.

sách ở các khía cạnh khác nhau. Có những chủ thể phân tích chính sách dường như chỉ lặp lại các công việc của chủ thể trước đó đã làm nhưng điều đó vẫn không là thừa bởi chính sách áp dụng cho hàng triệu con người nên sự cẩn trọng sẽ là cần thiết để chính sách đó được ban hành ra tạo được “hiệu ứng” tốt nhất.

2.3.3. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Để công đoạn phân tích chính sách được thực hiện hiệu quả, nhất là ở những nước còn ít kinh nghiệm, các chuyên gia khuyến cáo cần xuất bản những cuốn cẩm nang về vấn đề này, biên soạn các danh mục những đầu việc cần làm ngay (checklists), tổ chức các khoá tập huấn, hội thảo³⁹. Về dài hạn, cần có những nguồn lực riêng để thu thập và phân tích thông tin cần thiết. Trước mắt, có thể tập huấn cho cán bộ các Bộ biết cách tận dụng kết quả nghiên cứu của chuyên gia bên ngoài.

Có nhiều sự khác biệt giữa các nước trên thế giới về quy trình phân tích chính sách từ cách gọi tên các bước, phân chia các bước khác nhau, công việc phải làm trong các bước nhưng tựu chung lại có thể đưa ra quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp gồm các bước sau đây⁴⁰:

a) Xác định vấn đề chính sách: Vấn đề thực tiễn cần giải quyết là một hiện trạng trong đời sống xã hội đang cần đưa ra định hướng, giải pháp để giải quyết (Ví dụ, tuổi nghỉ hưu ở Việt Nam đang thấp, sử dụng xe công ở Việt Nam bị lãng phí, vấn đề tham nhũng đang gia tăng ở các cơ quan hành pháp và tư pháp của Việt Nam...). Những chủ thể có thẩm quyền thông qua hoạt động quản lý để chỉ ra các vấn đề cần được can thiệp bởi nhà nước. Các vấn đề công thường khó hiểu, thử thách thậm chí còn làm ta nản lòng hơn khi ta bị tấn công hàng ngày bằng những thông điệp có hạn, thiên lệch và đối kháng nhau từ vô số hình thức điện tử và in ấn. Bất kể nguồn thông tin là các phóng viên, các nhóm thế lực, các nhà phân tích, hay các nhà hoạch định chính sách,

³⁹Cambridge, Professional English in Use Law, năm 2010

⁴⁰Carl V. Patton và David S. Sawicki, Basic Methods of Policy Analysis and Planning, ấn bản lần thứ hai, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1993).

một trong những vấn đề nan giải nhất là làm thế nào lý giải những thông tin đến với ta mà không có một bối cảnh có ý nghĩa. Định nghĩa vấn đề giúp những người tìm kiếm giải pháp có thể truyền thông với người khác với một mức độ chính xác mà bằng không sẽ không thể đạt được. Ví dụ, nếu các nhà phân tích đang nghiên cứu việc sử dụng xe công ở Việt Nam bị lãng phí, kém hiệu quả thì lãng phí, kém hiệu quả có nghĩa là gì.

Bên cạnh đó, cần phải nhìn ra khía cạnh chính trị trong khi xác định vấn đề. Bởi mô tả và đo lường vấn đề không chỉ là một bài tập phân tích. Mọi người thường bất đồng về một vấn đề và về những gì ta nên làm đối với vấn đề. Điều đó có nghĩa là việc mô tả một tình huống cho trước sẽ khác nhau tùy thuộc vào góc độ nhìn nhận của chủ thể xem xét chính sách. Quá trình trở nên có tính chiến lược hay chính trị vì “các nhóm, các cá nhân, và các cơ quan chính phủ cố ý và có ý thức uốn nắn việc mô tả để đẩy mạnh chiều hướng hành động ưa thích của họ.” Do vậy, khi phân tích chính sách phải xác định vấn đề dựa trên thông tin khách quan và được xem xét, giải thích một cách kỹ càng, theo trình tự chặt chẽ.

b) Đo lường vấn đề: Tìm cách đo lường vấn đề nhất quán với cách xác định vấn đề. Đo lường vấn đề tức là bằng các công cụ phù hợp xem xét mức độ phát triển của vấn đề, liệu rằng vấn đề đã ở một quy mô tương đối lớn và đủ để cần can thiệp bằng các biện pháp khác nhau (trong đó có biện pháp nhà nước).

Các số đo định lượng khá phong phú đối với hầu hết các vấn đề công đương đại (Miringoff và Minringoff 1991). Cần phải cung cấp bao nhiêu thông tin thống kê là một vấn đề phán đoán, nhưng ở mức tối thiểu, hầu hết các tài liệu chủ đề hay các phân tích vấn đề sẽ bao gồm những số liệu thống kê mô tả nhất định. Một loại số liệu thường được sử dụng để đo lường vấn đề là số đo trung bình (bình quân) của một nhóm hay một chủng loại, ví dụ như điểm bình quân trong một kỳ thi. Việc sử dụng số liệu định lượng cũng có một vài rủi ro. Các nhà phân tích cần cảnh giác trước khả năng số liệu không chính xác trong báo cáo hay một phép đo lường không hợp lệ mà không thật sự nắm bắt được vấn đề (Eberstadt 1995).

Lẽ tự nhiên, không phải mọi mối quan ngại của con người, như hạnh phúc hay ý thức phúc lợi, đều có thể rút gọn thành các số đo định lượng. Tuy nhiên, các nhà phân tích có thể sử dụng các cuộc điều tra khảo sát và hỏi dân chúng xem họ có đang hạnh phúc, tận hưởng cuộc sống trong cộng đồng, tin rằng các trường học đang làm tốt công việc v.v... hay không. Trong những trường hợp mà vấn đề công không thể đo lường một cách trực tiếp, loại số liệu điều tra này có thể là một hình thức thay thế bổ ích. Các nhà kinh tế học cũng nói rằng ta có thể yêu cầu dân chúng ước lượng giá trị bằng tiền của những hoạt động không có giá trị thị trường. Sự phúc đáp của họ có thể giúp ta tính xem liệu những hành động nhất định, như bảo tồn không gian mở hay trồng cây, có phải là cách sử dụng tiền thuế của nhân dân hợp lý hay không.

Trong đo lường vấn đề, cũng phải chú ý tới tính dự báo tương lai. Bất kỳ sự cân nhắc nào về hiện trạng sự việc cũng phải đặt nền tảng trên sự đánh giá sự việc sẽ thay đổi như thế nào theo thời gian. Vấn đề xem ra sẽ như thế nào trong vài năm tới hay vài thập niên sau. Các dự báo thường liên quan đến sự ngoại suy các xu hướng hiện nay, nhưng đó chỉ là một phương pháp nhìn về tương lai.

c) Xác định đối tượng chịu sự tác động của vấn đề: Sử dụng các chỉ báo hiện có, cố gắng xác định xem ai chịu ảnh hưởng bởi vấn đề và chịu ảnh hưởng đến mức độ nào (người dân, doanh nghiệp, nhà nước...). Cố gắng trả lời các loại câu hỏi này: Các thành phần dân số nào đang gánh chịu khó khăn từ vấn đề đang nghiên cứu, họ đã bị ảnh hưởng như vậy bao lâu rồi, và ở mức độ nào.

d) Truy tìm nguyên nhân của vấn đề: Vấn đề đã xảy ra như thế nào, và tại sao vẫn tiếp diễn. Những nguyên nhân hàng đầu của vấn đề là gì, và những nguyên nhân khác nên được xem xét. Am hiểu nguyên nhân của vấn đề là vô cùng thiết yếu để xây dựng giải pháp cho vấn đề.

Bất kỳ đánh giá nào về vấn đề công cũng đòi hỏi phải suy nghĩ về nguyên nhân vấn đề, cách thức vấn đề xảy ra và tại sao vấn đề vẫn tiếp diễn. Câu trả lời làm nên sự khác biệt to lớn về việc liệu chính sách công có thể giải quyết được vấn đề hay không và giải quyết như thế nào. Đôi khi chúng ta thường rơi vào việc tìm kiếm các nguyên nhân tức thời thay vì tìm ra những nguyên nhân cội rễ của vấn đề.

đ) Ấn định các mục đích hay mục tiêu: Vấn đề này nên làm gì và tại sao? Liệu những mục đích và mục tiêu nhất định có tầm quan trọng lớn nhất có được nhất trí rộng rãi và có khả thi về kinh tế và xã hội hay không? Các mục đích và mục tiêu đó nên được theo đuổi trong khoảng thời gian bao lâu?

g) Xác định giải pháp cho vấn đề (đưa ra phương án, đánh giá phương án và lựa chọn phương án giải quyết vấn đề): Những hành động gì có thể có tác dụng giải quyết vấn đề hay đạt được các mục đích và mục tiêu cụ thể (tức là các phương án có thể sử dụng cho việc giải quyết vấn đề). Những nỗ lực chính sách gì có thể được chỉ đạo nhằm vào nguyên nhân vấn đề. Đánh giá tác động các phương án với các đối tượng liên quan có thể chịu ảnh hưởng của những nỗ lực này. Và cuối cùng lựa chọn một phương án tối ưu cuối cùng cho vấn đề thực tiễn. Phương án này phải tối đa hoá được lợi ích và tối thiểu hoá chi phí với các bên liên quan.

Trong phân tích chính sách, để làm tốt quy trình trên rất cần đến sự tham vấn công chúng. OECD đã liệt kê những ích lợi của việc tham vấn đối với phân tích chính sách như sau: thứ nhất, tham vấn có thể mang lại nhiều sự lựa chọn về chính sách hơn; thứ hai, nhờ tham vấn mà có thể thu thập được nhiều thông tin hơn cho phân tích chính sách; thứ ba, nó làm cho việc lựa chọn phương án chính sách được minh bạch hơn; thứ tư, nó có thể giúp kiểm chứng kết quả phân tích chính sách; thứ năm, nó giúp hiểu rõ hơn về các vấn đề cần giải quyết, các hành vi cần điều chỉnh; thứ sáu, nó có thể khuyến khích việc tuân thủ pháp luật; nó giúp hoàn thiện chất lượng của văn bản luật; cuối cùng, nó làm cho chính phủ quan tâm hơn đến nhu cầu, lợi ích của công chúng. Hầu hết những ích lợi này đều liên quan trực tiếp đến công đoạn phân tích chính sách⁴¹.

Ngoài ra, công việc không thể thiếu trong khi phân tích chính sách là tham khảo ý kiến giữa các bộ với nhau. Những lợi ích của nó cũng tương tự như tham vấn ý kiến công chúng. Bộ chủ trì phân tích chính sách cần có kế

⁴¹OECD, Introductory handbook for undertaking regulatory impact analysis (RIA), 2002, tr.70

hoạch, thời gian và thành lập nhóm làm việc để các Bộ liên quan có thể tham gia. Tất nhiên, Bộ chủ trì phải thường xuyên cập nhật thông tin cho các Bộ khác về quá trình phân tích chính sách. Việc tham vấn được tiến hành xuyên suốt quy trình phân tích chính sách trong xây dựng pháp luật.

Một điều rất quan trọng là phải thu hút sự tham gia của cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc thực thi chính sách sau này vào quá trình phân tích chính sách. Cách làm này giúp cho việc phân tích chính sách có tầm nhìn xa hơn, bao quát hơn, việc thực thi sau này được dễ dàng hơn.

2.3.4. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Phương pháp phân tích chính sách là cách thức sử dụng để phân tích chính sách, để thu thập được các dữ liệu định tính và định lượng của chính sách.

Ngoài việc đưa hoạt động phân tích chính sách vào các bước cụ thể của quy trình làm luật như trên đây, quy trình lập pháp của các nước cho thấy còn có thể sử dụng một số phương pháp hỗ trợ hiệu quả cho quá trình phân tích chính sách. Ở một số nước, các phương pháp này có thể là một phần hữu cơ của quy trình lập pháp, được quy định tương đối cụ thể; ở một số nước khác, chúng chỉ thuần túy mang tính kỹ thuật, được phép lựa chọn khi áp dụng. Dưới đây là một số phương pháp, bao gồm: khái niệm, phương thức áp dụng và các mặt mạnh, yếu của từng phương pháp.

**** Phân tích chi phí-lợi ích***

Mọi quy định pháp luật đều sinh ra những chi phí khác nhau cho nhà nước, xã hội và cá nhân công dân. Chẳng hạn, một quy định về môi trường buộc doanh nghiệp phải bỏ ra khoản tiền mua thiết bị để làm sạch nước thải; hoặc quy định về tiêu chuẩn vệ sinh an toàn thực phẩm khiến cho chi phí của người tiêu dùng tăng lên.

Phân tích chi phí – lợi ích là một bước trong quá trình phân tích chính sách nhằm xem xét các chi phí và lợi ích đối với các phương án chính sách khác nhau để xác định xem lợi ích thu được do tác động của chính sách có lớn hơn chi phí bỏ ra hay không⁴². Cùng quan điểm này, nhà kinh tế học người

⁴² PGS.TS.Nguyễn Hữu Hải, Chính sách công: Những vấn đề cơ bản, NXB Chính trị quốc gia, tr.295

Mỹ gốc Do Thái Milton Friedman đã mô tả phân tích chi phí – lợi ích là phương pháp tìm kiếm việc xác định liệu tổng các lợi ích mà đổ dồn về những người được làm cho hưởng lợi có lớn hơn tổng các thiệt hại đối với những người mà bị thiệt hại bởi một sự lựa chọn chính sách. Các lợi ích lẫn thiệt hại đều được tính bằng tiền và được xác định như là tổng của từng sự sẵn sàng chi trả của các cá nhân trong việc nhận được các lợi ích này hay ngăn ngừa những thiệt hại do chính sách đó gây ra. Nếu những lợi ích lớn hơn thiệt hại thì chính sách này nên được chấp thuận theo sự logic của phương pháp phân tích chi phí – lợi ích. Thông thường, việc thực hiện phân tích chi phí – lợi ích do các chủ thể phân tích chính sách tiến hành (công chức nhà nước và chuyên gia độc lập trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống). Khi thực hiện đánh giá chi phí – lợi ích của một chính sách, các chủ thể này luôn luôn đặt chính sách trong tổng thể các công đoạn của phân tích chính sách để hiểu và phân tích chính xác nhất.

Việc thực hiện phân tích chi phí - lợi ích có thể khá đơn giản hay vô cùng phức tạp, tùy thuộc vào vấn đề cần phân tích. Nhìn chung, một nhà phân tích cố gắng xác định tất cả các chi phí và lợi ích quan trọng, đo lường những chi phí và lợi ích này mà có thể được thể hiện bằng giá trị đôla (hoặc đồng tiền khác) và hoặc ước lượng hoặc thừa nhận các chi phí và lợi ích mà không thể được đo lường dễ dàng; điều chỉnh những thước đo này cho các thay đổi trong giá trị theo thời gian, và gộp lại và so sánh tất cả các chi phí và lợi ích đó. Khi phân tích chi phí – lợi ích, các nhà phân tích luôn cố gắng đưa ra bộ tiêu chí đầy đủ và phù hợp nhất với từng chính sách. Thông thường, các tiêu chí về tính hiệu quả, sự hữu hiệu, tính công bằng, sự tự do, tính khả thi về chính trị, khả năng chấp nhận về xã hội, sự phù hợp của hệ thống pháp luật, tính khả thi về hành chính và tính khả thi về kỹ thuật được đưa ra làm những chuẩn mực cho chính sách cần đánh giá. Và bởi đặc thù của mỗi chính sách cần đánh giá nên không phải khi nào tất cả các tiêu chí đó cũng được sử dụng mà có thể lựa chọn các tiêu chí phù hợp để thực hiện đánh giá lợi ích – chi phí của chính sách. Khi thực hiện phân tích lợi ích – chi phí của chính sách tăng

tuổi nghỉ hưu, tác giả thực hiện phân tích trên cơ sở 6 tiêu chí quan trọng: tính hiệu quả, sự hữu hiệu, tính công bằng, sự tự do, khả năng chấp nhận về xã hội và sự phù hợp của hệ thống pháp luật.

Công cụ này cũng gặp phải những hạn chế tất yếu của một sự vật đó là việc xác định các chi phí và lợi ích nào là đủ quan trọng để được đưa vào là một phần của sự yêu cầu đánh giá⁴³. Việc đo lường những chi phí và lợi ích này về mặt tiền tệ là dễ dàng đối với một số chi phí và lợi ích hơn so với các chi phí và lợi ích khác. Nhà phân tích có thể nhấn mạnh đến các chi phí bởi vì chúng dễ xác định và đo lường hơn. Các lợi ích biến thành điều gì là ít chắc chắn hơn và có thể chỉ được hiện thực hóa sau một khoảng thời gian. Các nhà kinh tế thường cố gắng ước tính các chi phí cơ hội, mà ám chỉ giá trị của các cơ hội bị bỏ qua khi thời gian hay nguồn lực được dùng vào một hoạt động đã biết. Một phần dễ bị tổn thương của qui trình này là sự ước tính các chi phí và lợi ích con người vô hình, ví dụ như tình trạng hạnh phúc, các sở thích thẩm mỹ, hay thậm chí giá trị của cuộc sống. Một số nhà phân tích lựa chọn việc không đưa vào bất cứ chi phí hay lợi ích nào trong số này trong phân tích chi phí - lợi ích và thay vào đó làm nổi bật sự bỏ sót đó khi báo cáo về các kết quả. Những người khác ưa thích hơn việc sử dụng các phương pháp kinh tế sẵn có để ước lượng các giá trị vô hình hay phi thị trường và sau đó đưa các giá trị này vào trong phân tích chi phí - lợi ích. Cách làm này chú trọng đến khía cạnh kinh tế của pháp luật: thứ nhất, quá trình làm luật kéo theo những chi phí gì; thứ hai, đầu ra của pháp luật có thể đánh giá trên khía cạnh hiệu quả, hiệu năng.

Mặc dù phân tích chi phí - lợi ích khó thực hiện trong một số lĩnh vực như y tế, an toàn sản phẩm, môi trường, có những trường hợp khó xác định các yếu tố, nhất là yếu tố vô hình, nhưng triết lý của nó góp phần làm cho hoạt động làm luật hiệu quả, hiệu năng hơn; còn các uỷ ban của nghị viện có thể áp dụng

⁴³Michael E. Kraft and Scott R. Furlong, NXB Los Angeles Sage/CQ Press, 4th ed, Chapter 6 Assessing policy alternatives, tr.85

cách thức này để giám sát các văn bản luật. Đánh giá chi phí - lợi ích nâng cao vai trò của cả hai bên: các nhóm lợi ích, giới kinh doanh và cơ quan ban hành văn bản. Đối với giới kinh doanh, họ là nguồn thông tin chủ chốt để cơ quan ban hành đánh giá chi phí. Mặt khác, thông tin thu nhận được khi phân tích chi phí có thể hỗ trợ cơ quan ban hành đối phó với các hoạt động vận động hành lang của các nhóm lợi ích. Theo đánh giá của giới nghiên cứu, cách tiếp cận kinh tế trong phân tích chính sách giúp người đứng đầu chính phủ (Tổng thống, Thủ tướng) dễ dàng hơn trong việc theo dõi, đánh giá hiệu quả của chính sách, pháp luật do bộ ngành đệ trình, từ đó có thêm cơ sở để quyết định phê duyệt hoặc từ chối. Cách tiếp cận này trên phương diện nhất định cũng giúp Quốc hội giám sát chính phủ hiệu quả hơn. Nó cũng giúp cho quy trình kiểm soát của tòa án đối với hành pháp dễ dàng hơn. Cuối cùng, việc phân tích chi phí-lợi ích giúp công chúng - những người đóng thuế theo dõi, đánh giá hoạt động của các cơ quan chính phủ. Sở dĩ như vậy vì phân tích chi phí - lợi ích có tính định lượng, dễ đánh giá hơn.

Đặc biệt, đối với các nước chuyển đổi từ kinh tế tập trung sang kinh tế thị trường, đây là một công cụ đáng giá, bởi lẽ khi phân tích tổng thể những chi phí và tác động kinh tế của chính sách, pháp luật, việc phân tích chi phí - lợi ích nhằm xác định những hoạt động nào của nhà nước mang lại những lợi ích ròng lớn nhất cho đất nước⁴⁴. Do vậy, cần nâng việc phân tích chi phí-lợi ích thành yêu cầu chính thức trong luật; đưa hoạt động này vào quy trình lập pháp và quy trình hoạch định, ban hành chính sách. Tuy nhiên, cần lưu ý, đánh giá chi phí - lợi ích có thể gây mâu thuẫn giữa giá trị kinh tế với những giá trị khác như quyền về tổ tụng của công dân, giá trị chính sách.

** Phân tích rủi ro*

Một công cụ phân tích khác được các cơ quan quản lý ở các nước sử dụng trong quá trình ban hành chính sách, pháp luật là phân tích rủi ro. Yêu cầu về đánh giá rủi ro được quy định trong nhiều đạo luật liên quan đến các

⁴⁴World bank, Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, 2010, tr.57

lĩnh vực môi trường và sức khoẻ. Người ta định nghĩa rủi ro là xác suất của một tác động ngược có thể xảy ra trong một khoảng thời gian nhất định. Việc đánh giá rủi ro dựa trên dữ liệu, giả thuyết khoa học và thuật toán để đánh giá xác suất, tần suất, mức độ gây hại đối với con người hoặc tài nguyên thiên nhiên của một sự việc hay kết quả bất lợi. Mỗi quan tâm chủ yếu của việc nghiên cứu rủi ro là cần phải tiếp nhận, đánh giá, định lượng và có phản ứng thế nào đối với rủi ro. Để giải đáp câu hỏi này, có nhiều cách tiếp cận như: tiếp cận từ góc độ kỹ thuật, phương pháp kinh tế, phương pháp tâm lý, phương pháp văn hoá.

Xác định và đánh giá rủi ro là một việc không hề đơn giản. Đối với các cơ quan ban hành chính sách, pháp luật, có hàng loạt thách thức từ góc độ quản lý rủi ro. Thách thức đầu tiên trong việc quản lý rủi ro là xác định những rủi ro cần giảm thiểu trước tiên và chọn cách làm để được công chúng chấp thuận. Ở đây có thể nảy sinh mâu thuẫn giữa cách hiểu của chuyên gia và của công chúng về rủi ro. Do đó, cần giải thích rõ cho công chúng khi cơ quan quản lý có đủ cơ sở tin chắc vào sự lựa chọn của mình trong việc quản lý rủi ro.

Thách thức thứ hai khi phân tích rủi ro là xác định khi nào, mức độ nào cần sự can thiệp của công quyền vào việc quản lý rủi ro. Có thể là cần phải ban hành những quy định giảm thiểu cơ hội nảy sinh rủi ro; nhưng cũng có thể cần có những quy định giảm các hiệu ứng phụ của rủi ro như cảnh báo, các quy định về an toàn... Ở đây cũng cần xác định khi nào phải coi rủi ro là mối quan tâm chung, khi nào rủi ro có thể để tư nhân tự giải quyết.

Thách thức tiếp theo là việc lựa chọn kỹ thuật thích hợp để quản lý rủi ro trong quy định pháp luật, chẳng hạn như định lượng hay định tính, có nên đánh đổi phân tích rủi ro với việc bảo đảm hiệu quả, năng suất hay không...

Thứ ba, nhà quản lý cần giải đáp câu hỏi, lúc nào cần chú ý đến mối lo ngại của công chúng và thu hút sự tham gia rộng rãi của xã hội vào quản lý rủi ro, lúc nào cần coi trọng ý kiến của giới chuyên gia về rủi ro trong khi ban hành chính sách, pháp luật.

Trên thực tế, nhiều khi nhà làm luật khi quyết định ban hành quy định lại dựa trên cảm nhận chung của công chúng về rủi ro, mà không dựa trên đánh giá rủi ro của chuyên gia một cách khoa học, có kiểm nghiệm thực chứng. Chẳng hạn, quy định cấm lái xe ô tô sử dụng điện thoại di động đã được áp dụng ở nhiều nước xuất phát từ những dữ liệu dẫn đến suy nghĩ rằng, hành động này tăng rủi ro gây tai nạn đối với lái xe. Thế nhưng, một số tác giả đã chứng minh, rủi ro này không khác gì so với những rủi ro khác do việc ăn uống, nghe radio, nghe nhạc, nói chuyện, xem bản đồ trong khi đang lái xe. Trong khi lợi ích của đạo luật không được chứng minh rõ (có giảm được tai nạn giao thông?), chi phí bỏ ra để thực thi rất lớn, chẳng hạn, ba công trình nghiên cứu ở Mỹ đều ước lượng chi phí thực thi luật này ở Mỹ vào khoảng gần 30 tỷ USD/năm. Như vậy, do không phân tích rủi ro một cách kỹ lưỡng, khoa học, một đạo luật rất tốn kém, thiếu hiệu quả đã ra đời⁴⁵.

** Phương pháp so sánh điểm xu hướng (theo cách tiếp cận định lượng)⁴⁶*

Phương pháp so sánh điểm xu hướng (PSM) là việc xây dựng nhóm so sánh nhân tạo bằng các công cụ thống kê, cụ thể thông qua xây dựng nhóm tham gia và nhóm đối chứng⁴⁷, tìm cách ghép một hoặc nhiều hộ gia đình/cá nhân không tham gia (nhóm đối chứng) với mỗi hộ gia đình/cá nhân tham gia. Các cặp ghép được với nhau dựa trên các đặc tính quan sát được có sự giống nhau.⁴⁸ Dựa vào đó, nhà nghiên cứu xây dựng một chỉ số gọi là điểm xu hướng.⁴⁹ Các chủ thể có cùng điểm xu hướng được ghép cặp và làm đối chứng cho nhau, thống kê dựa trên mô hình xác suất tham gia can thiệp bằng các số liệu thống kê được quan sát.

⁴⁵Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp, Chuyên đề Thông tin khoa học pháp lý năm 2008, Tr.45

⁴⁶GIZ - Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội, Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ Đánh giá tác động chính sách, năm 2018, module 7.

⁴⁷Nhóm tham gia (nhóm thực nghiệm) là những người hưởng lợi của chính sách, nhóm đối chứng là những người có sự tương đương về đặc điểm với nhóm tham gia nhưng không chịu sự tác động của chính sách.

⁴⁸[https://www.fsppm.fuv.edu.vn/cache/MPP2019-525-L09V-Propensity-Score-Matching--Edmund-J.-Malesky-\(2\)-2018-07-16-10353900.pdf](https://www.fsppm.fuv.edu.vn/cache/MPP2019-525-L09V-Propensity-Score-Matching--Edmund-J.-Malesky-(2)-2018-07-16-10353900.pdf)

⁴⁹Là một chỉ số tổng hợp tất cả các đặc tính quan sát được có ảnh hưởng đến trạng thái tham gia.

Trong phương pháp PSM, mỗi chủ thể tham gia được so khớp với một chủ thể không tham gia dựa trên điểm xu hướng đơn, biểu thị xác suất tham gia tùy vào các đặc trưng khác nhau được quan sát X (Rosenbaum và Rubin, 1983). Hiệu quả can thiệp bình quân của chương trình sau đó được tính toán bằng sai biệt trung vị trong kết quả giữa hai nhóm.

Phương pháp này được sử dụng khi chúng ta không thể thiết kế một nhóm hưởng lợi từ chính sách và một nhóm đối chứng thông qua việc thực hiện chương trình, thay vào đó chúng ta sẽ tự tạo ra một nhóm đối chứng thông qua đặc trưng quan sát được dựa vào công cụ kinh tế lượng. Chỉ số xu hướng hoàn toàn được xây dựng dựa trên mô hình logit/probit của các đặc tính quan sát được, do đó phương pháp PSM dựa trên giả định việc tham gia chính sách chỉ phụ thuộc vào các đặc tính có thể quan sát được (selection on observables). Các đặc tính không quan sát được không ảnh hưởng đến quá trình tham gia hay không tham gia chính sách. Đây gọi là giả định độc lập có điều kiện (conditional independence hay unconfoundedness). Đây là một giả định khá mạnh và khó có thể đảm bảo trong hầu hết các trường hợp.

Thêm vào đó, sử dụng PSM chỉ khi các biến quan sát được có ảnh hưởng đến trạng thái tham gia chương trình: tùy thuộc vào định hướng chương trình và các nhân tố ảnh hưởng đến việc tự lựa chọn tham gia (self-selection); không thể chứng minh một cách chắc chắn được; yêu cầu phải hiểu bối cảnh của việc thực hiện chương trình, và sử dụng điều tra để đánh giá; chỉ phù hợp khi thông tin cung cấp là phù hợp; càng nhiều dữ liệu càng tốt, đặc biệt là một số biến trọng yếu. Cảnh giác với việc ghép cặp sau khi thực hiện chương trình: ghép cặp phải sử dụng dữ liệu tham chiếu (trước khi thực hiện chương trình); rủi ro với điều tra sau khi thực hiện chương trình.

*Các bước tiến hành phương pháp điểm xu hướng:*⁵⁰

⁵⁰[https://www.fsppm.fuv.edu.vn/cache/MPP2019-525-L09V-Propensity-Score-Matching--Edmund-J.-Malesky-\(2\)-2018-07-16-10353900.pdf](https://www.fsppm.fuv.edu.vn/cache/MPP2019-525-L09V-Propensity-Score-Matching--Edmund-J.-Malesky-(2)-2018-07-16-10353900.pdf)

Bước 1: Sử dụng các điều tra thống nhất của cả nhóm tham gia và nhóm đối chứng, tập hợp thông tin đặc điểm về hai nhóm này.

Bước 2: Gộp các dữ liệu và ước lượng xác suất tham gia chương trình dựa trên các đặc tính quan sát được – gọi là điểm xu hướng hay $P(X)$ – Cụ thể là chúng ta sử dụng một mô hình hồi quy sau: i. Biến phụ thuộc là tình trạng tham gia, =1 nếu tham gia, và =0 nếu không tham gia. ii. Sử dụng hồi quy logit hoặc probit để ước lượng xác suất tham gia, với các biến giải thích là các đặc tính quan sát được.

Bước 3: Hạn chế mẫu phân tích vào khu vực có vùng hỗ trợ chung.

Bước 4: Xếp dữ liệu theo điểm xu hướng – $P(X)$. Đối với nhóm tham gia, tìm các quan sát không tham gia nhưng có điểm xu hướng gần giống.

Bước 5: So sánh kết quả của nhóm tham gia với nhóm không tham gia.

Bước 6: Khác biệt về kết quả trung bình = tác động của chương trình lên nhóm tham gia

Bước 7: Trung bình của các khác biệt = Tác động can thiệp trung bình

** Nhược điểm của các phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp:*

Các phương pháp phân tích chính sách trên đây cũng bộc lộ một số hạn chế. Thứ nhất, nhìn từ góc độ tuân thủ thủ tục, nhiều khi việc phân tích chính sách, nhất là phân tích kinh tế đã bỏ rơi những nhóm người ít có điều kiện tham gia và làm lợi cho những nhóm có thế lực, tạo điều kiện cho những nhóm này tác động lên chính sách quốc gia. Thứ hai, về mặt hiệu quả, nếu không khéo, việc phân tích chính sách như phân tích chi phí - lợi ích chẳng những không mang lại lợi ích ròng cho xã hội, mà lại gây ra gánh nặng và trì hoãn quá trình ban hành quyết sách. Như vậy, nó có thể đi ngược với mục đích ban đầu. Thứ ba, những khó khăn mang tính kỹ thuật cũng cản trở việc phân tích chính sách. Ví dụ, khi phân tích chi phí - lợi ích, rất khó đánh giá những chi phí vô hình, hoặc đoán định những hành vi khi tuân thủ quy định. Chẳng hạn, quy định đội mũ bảo hiểm trên công trường có thể giảm chấn

thương sọ não, nhưng cũng có thể làm công nhân chủ quan hơn, khiến chân thương tay, chân nhiều hơn. Hoặc khó định lượng những chi phí do quy định mới gây ra như giảm năng suất, giảm động lực làm việc...; khó đánh giá những chỉ tiêu như sức khoẻ tốt, cuộc sống tốt... Để đánh giá chúng, đòi hỏi rất nhiều thời gian, nguồn lực, dữ liệu. Cuối cùng, là những khó khăn khi thực hiện phân tích chính sách. Đây là một công việc rất tốn kém, khiến cho việc ban hành chính sách thêm tốn kém, mà như thế có vẻ trái với một trong những mục tiêu của hoạt động này là tăng cường tính hiệu quả. Việc cân nhắc, đối chiếu nhiều phương án khác nhau khi phân tích chính sách cũng khó thực hiện vì thiếu thông tin, vì tốn kém, thiếu thời gian, tầm nhìn. Trên thực tế, các chuyên gia phân tích chính sách nghiêng về những phương án đã được các nhà hoạch định chính sách xác định. Tuy nhiên, rào cản lớn nhất là sự chống đối của bộ máy quan chức quản lý ở các Bộ. Có thể họ nghi ngờ tính hiệu quả của phương pháp phân tích kinh tế chẳng hạn; họ đã có nếp tư duy trong đầu; họ có thể cho rằng, phân tích kinh tế cản trở sự thương lượng, thoả hiệp trong quá trình ban hành chính sách; hơn thế, có thể họ có những lợi ích riêng để phản đối phân tích kinh tế⁵¹.

Như vậy, có các công cụ khác nhau với những ưu thế và rủi ro nhất định khi sử dụng để phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Tuy nhiên, việc chúng ta lựa chọn công cụ nào cho phù hợp là một điều không đơn giản và cần có sự cân nhắc, tính toán rõ ràng. Trong quá trình phân tích chính sách không nhất thiết chỉ sử dụng một công cụ mà có thể kết hợp nhiều loại công cụ khác nhau bởi có những văn bản có thể định lượng được chi phí nhưng cũng có những văn bản thì các chi phí tính toán được chỉ mang tính chất định tính. Do vậy, việc chú trọng và sử dụng phương pháp nào tùy thuộc vào lựa chọn của mỗi nước.

⁵¹Nguyễn Hữu Hải, Chính sách công: Những vấn đề cơ bản, NXB Chính trị quốc gia năm 2014, tr.184

2.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Phân tích chính sách cũng như các hiện tượng khác trong đời sống xã hội nên luôn nằm trong mối liên hệ phổ biến với các yếu tố khác nhau. Do vậy, trong mỗi quan hệ đó, bên cạnh sự tác động của phân tích chính sách lên các yếu tố đó thì hoạt động này chịu ảnh hưởng khá lớn từ các yếu tố ấy. Cụ thể, phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp chịu ảnh hưởng bởi các yếu tố: quy trình lập pháp, năng lực của chủ thể thực hiện phân tích chính sách, nhận thức và sự quan tâm của nhà nước và xã hội, điều kiện chính trị - kinh tế - xã hội của quốc gia...

Thứ nhất, phân tích chính sách là một hoạt động thuộc quy trình lập pháp nên trước hết nó chịu sự tác động rất lớn từ quy trình này. Các quốc gia khác nhau có những nét sai biệt ít nhiều trong quy trình lập pháp, Canada coi phân tích chính sách chiếm tới $\frac{3}{4}$ của quy trình lập pháp, thời gian còn lại họ tập trung soạn thảo và công bố văn bản⁵²; nhưng có quốc gia lại dành thời gian cho phân tích chính sách ở mức vừa phải mà không chiếm thời gian chủ yếu như ở Canada. Sự khác nhau này dẫn tới kết quả lập pháp chắc chắn sẽ không như nhau. Như phân tích ở trên, phân tích chính sách có vai trò và tầm quan trọng đặc biệt trong hoạt động lập pháp bởi phân tích chính sách là giải thích, làm rõ hơn về chính sách để đi tới việc nhấn mạnh rằng phải có chính sách thì vấn đề trong cuộc sống sẽ được giải quyết. Do vậy, nếu hoạt động này có cơ hội được dành nhiều thời gian thì thường sẽ dẫn tới kết quả lập pháp có chất lượng, khả thi và ổn định cao.

Thứ hai, phân tích chính sách là hoạt động được thực hiện bởi yếu tố con người, do vậy, nhận thức và năng lực của chủ thể thực hiện việc phân tích có ảnh hưởng rất lớn tới phân tích chính sách. Các nước trên thế giới thông qua nhiều cách thức khác nhau, luôn cố gắng nâng cao nhận thức và năng lực của

⁵²Andrea Strom, Quy trình làm luật của Canada, Hội thảo Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và định hướng hoàn thiện. Hà Nội, ngày 19.11.2013

các chủ thể thực hiện phân tích chính sách. Nhiều quốc gia chuẩn hoá đội ngũ này khiến họ trở thành nhóm chuyên gia phân tích chính sách (phương thức chuyên nghiệp hoá chủ thể phân tích chính sách). Bởi vì, họ quan niệm rằng khi một người làm đi làm lại một hoạt động có tính thường xuyên thì chất lượng của hoạt động đó luôn luôn được thúc đẩy, nâng cao. Một số nước khác lại nâng cao năng lực chủ thể phân tích chính sách thông qua việc thực hiện mô hình kết hợp (chủ thể thực hiện phân tích chính sách gồm các công chức làm việc trong các bộ ngành quản lý và các chuyên gia độc lập). Lý giải về điều này, họ nhấn mạnh vào ưu điểm và hạn chế của từng nhóm, đối với nhóm cán bộ ngành quản lý họ có ưu điểm trong việc phát hiện các vấn đề bất cập của cuộc sống khi hằng ngày họ có cơ hội tiếp xúc với thực tiễn nhưng lại gặp phải hạn chế về chuyên môn sâu của các lĩnh vực đời sống xã hội. Ngược lại, các chuyên gia độc lập là người vững vàng về chuyên môn ở một lĩnh vực kinh tế - xã hội nào đó. Tuy nhiên, trong nhóm các quốc gia theo mô hình kết hợp này có quốc gia ghi nhận vai trò ngang nhau của hai nhóm chủ thể nhưng có quốc gia lại đánh giá cao hơn vai trò của nhóm cán bộ quản lý ngành còn ý kiến các chuyên gia độc lập, đội ngũ nhà khoa học chỉ có ý nghĩa tham khảo⁵³.

Thứ ba, nhận thức và sự quan tâm của nhà nước và xã hội cũng là một yếu tố ảnh hưởng mạnh mẽ đến phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Về phía nhà nước, lịch sử phân tích chính sách trên thế giới chứng minh rằng ở quốc gia nào nhà nước nhận thức đầy đủ tầm quan trọng của phân tích chính sách với quy trình lập pháp và có sự quan tâm, đầu tư đối với hoạt động này thì ở đó người ta nhìn thấy những kết quả lập pháp rất có giá trị và ngược lại. Suy rộng ra, bất kỳ nhà nước nào cũng mong muốn hoạt động quản lý trên các lĩnh vực đời sống xã hội của mình đạt hiệu quả, hiệu suất trên cơ sở hệ thống công cụ hỗ trợ trong đó đóng vai trò quan trọng phải nói tới các văn bản luật. Cho nên, để thúc đẩy chất lượng của các văn bản này nhà nước đó không

⁵³Điều 11, Nghị định 34/2016 hướng dẫn thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015

thể không quan tâm và đầu tư cho khâu phân tích chính sách. Còn đối với toàn xã hội, họ đóng vai trò là đối tượng chịu sự tác động của các văn bản luật và người dân cũng hiểu rằng phân tích chính sách là giai đoạn làm móng của ngôi nhà luật. Vì vậy, khi phân tích chính sách có được sự quan tâm từ công chúng thì chắc chắn kết quả phân tích sẽ nâng lên đáng kể. Ở Ba Lan, tham vấn công chúng là một phần không thể thiếu trong phân tích tác động của quy định, tham vấn được tổ chức ở giai đoạn sớm nhất của phân tích tác động quy định⁵⁴. Hoạt động này được duy trì tham vấn trong suốt quá trình phân tích vấn đề và xác định các mục tiêu hành động. Quy trình tham vấn cũng sẽ tiếp tục ở các giai đoạn tiếp theo của đánh giá các hậu quả pháp lý. Trước khi bắt đầu tham vấn, các chủ thể liên quan phải lập một danh mục các mục tiêu đạt được để khi tham vấn các bên liên quan có cơ sở cho ý kiến. Vấn đề xử lý tham vấn được chuẩn bị chu đáo bởi đã có lập kế hoạch tham vấn ngay khi bắt đầu đánh giá tác động quy định. Bất cứ khi nào có thể, Ba Lan luôn cố gắng hết sức để tiếp tục tham vấn trong suốt phần còn lại của toàn bộ quá trình RIA và họ thực hiện là một phần của công việc thường lệ, không phải là hoạt động thỉnh thoảng. Rõ ràng, chúng ta thấy ở một số quốc gia họ không chỉ tự nâng cao nhận thức và sự quan tâm cho phân tích chính sách mà còn luôn luôn tìm các giải pháp phù hợp để tổ chức cho công chúng tham gia sâu rộng vào hoạt động này và Ba Lan là một quốc gia như vậy.

Thứ tư, một yếu tố trừu tượng nhưng cũng ảnh hưởng không nhỏ đến phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp đó là điều kiện kinh tế - chính trị - xã hội của một đất nước. Nhìn vào nền lập pháp của các quốc gia trên thế giới cho thấy, những quốc gia phát triển có sự ổn định tương đối trong lĩnh vực kinh tế - chính trị - và xã hội thì họ dành nhiều ưu tiên cho các vấn đề khác trong đó có quy trình lập pháp và phân tích chính sách từ khá lâu (hàng trăm năm nay), một số quốc gia đang phát triển trong đó có Việt Nam thì ưu

⁵⁴Ministry of Economy in Poland, Guidelines for the Regulation Impact Assessment năm 2007

tiên cho quy trình lập pháp và phân tích chính sách mới bắt đầu từ những năm 2010 trở lại đây. Ngoài ra, một số yếu tố khác như hợp tác quốc tế, công cụ phân tích chính sách cũng ảnh hưởng đến chất lượng phân tích chính sách.

Thứ năm, yếu tố dân chủ đặc biệt là nền dân chủ chính trị của một quốc gia tương tác khá nhiều đối với phân tích chính sách. Khi người dân được tham gia rộng rãi vào các hoạt động của nhà nước trong đó có phân tích chính sách sẽ thúc đẩy chất lượng của hoạt động này. Nhưng sự tham gia của người dân nhằm phát huy nền dân chủ của quốc gia cũng phải hướng tới thực chất vì nếu chỉ quy định hình thức thì phân tích chính sách khó được nâng cao, phát triển.

KẾT LUẬN CHƯƠNG II

Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp là một bước nhằm giải thích, làm rõ tư tưởng, định hướng, mong muốn của chính sách trên cơ sở các yếu tố như tiêu chí đánh giá, nguồn lực, công cụ thực hiện...; hoạt động này có vai trò đặc biệt trong việc ban hành chính sách (văn bản luật). Đây là một hoạt động được tiến hành theo quy trình chặt chẽ và có sự hỗ trợ của các công cụ phân tích chính sách. Người thực hiện phân tích chính sách có thể là một nhóm chuyên gia độc lập hoặc có sự kết hợp giữa cán bộ thuộc bộ ngành của chính phủ và các nhà khoa học, nhóm chuyên gia. Đồng thời, đây là quá trình chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố khác nhau: quy trình lập pháp, năng lực của chủ thể phân tích chính sách, nhận thức và sự quan tâm của xã hội...

CHƯƠNG III.

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp có mặt ở tất cả các quốc gia trên thế giới, tùy thuộc vào cách tiến hành, người thực hiện, phương pháp sử dụng mỗi nước sẽ có những nét đặc thù riêng. Dựa trên một số yếu tố về khu vực địa lý, hình thức chính thể nhà nước, mô hình lập pháp... Chương III đề cập tới phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của năm quốc gia (Ba Lan, Hoa Kỳ, Canada, Trung Quốc, Úc) gắn liền với ba thành phần trọng tâm của phân tích chính sách: chủ thể phân tích chính sách, quy trình phân tích chính sách và phương pháp phân tích chính sách.

3.1. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới

3.1.1. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Ba Lan

Đóng vai trò chính trong phân tích chính sách ở Ba Lan là các chủ thể thuộc nhóm quyền lực hành pháp. Đây cũng là nhóm chủ thể phổ biến trong phân tích chính sách ở các quốc gia trên thế giới hiện nay. Các chủ thể này bao gồm: Thủ tướng, Bộ trưởng, thanh tra EME, Trung tâm xây dựng pháp luật của Chính phủ, các thành viên của Hội đồng bộ trưởng, Ủy ban thường trực của hội đồng bộ trưởng.⁵⁵ Mỗi chủ thể, tùy theo thẩm quyền sẽ có trách nhiệm khác nhau trong phân tích chính sách. Bộ trưởng thực hiện phân tích chính sách trước khi soạn thảo dự thảo luật, nếu quá trình phân tích chính sách xác định được sự cần thiết của chính sách trong việc giải quyết vấn đề thực tiễn thì cần quy phạm hoá chính sách trong dự thảo luật. Vai trò của Thủ tướng, các thành viên hội đồng bộ trưởng, Trung tâm xây dựng pháp luật của Chính phủ và cơ quan thanh tra EME là cho ý kiến về báo cáo phân tích chính

⁵⁵<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Poland-Guidelines-Regulation-Impact-Assessment-2007.pdf>

sách trước khi thông qua bởi chủ thể có thẩm quyền. Qua đây cho thấy, các chuyên gia độc lập, nhà khoa học, viện nghiên cứu, hiệp hội chưa được xác định vị trí của họ trong quá trình phân tích chính sách. Quy định hiện tại có thể gây ra áp lực lớn đối với nhóm công chức nhà nước, họ phải kiêm nhiệm vừa làm công việc công vụ nhà nước, vừa phải phân tích chính sách, một công việc đòi hỏi nhiều về thời gian, chuyên môn sâu.

3.1.2. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Canada

Ở Canada, việc xây dựng chính sách và chuẩn bị các dự án luật liên quan sẽ được chủ trì bởi Bộ trưởng (là chính trị gia) và Bộ đó (Nhánh Công vụ) chuyên phụ trách các vấn đề có liên quan theo chức năng, nhiệm vụ mà luật quy định hoặc đã từng phụ trách vấn đề đó. Các cán bộ chính sách là các công chức sẽ tiến hành thu thập thông tin, xây dựng ý tưởng và phương án, đề xuất một chương trình hành động phù hợp với các nội dung ưu tiên của Chính phủ. Ý kiến tham mưu thể hiện nội dung tham vấn trong Bộ và với các bộ ngành khác trực thuộc Chính phủ và các cơ quan có liên quan. Các đề xuất chính sách phải đi kèm một kế hoạch truyền thông và dự toán chi phí. Các đề xuất phải có phần thẩm tra luật để có sự phù hợp với các hạn chế trong Hiến pháp và thống nhất với luật hiện hành. Bộ trưởng tức quan chức được bầu phải phê duyệt đề xuất chính sách trước khi trình Nội các xem xét⁵⁶.

Trong nội bộ của Bộ chủ trì, công việc phân tích chính sách được đặt lên vai một nhóm công tác gồm các chuyên gia của các bộ phận khác nhau (Vụ, Cục) thuộc Bộ đó, hoặc gồm chuyên gia của một Vụ, Cục liên quan trực tiếp nhất đến vấn đề cần giải quyết. Ở các nước châu Âu, thậm chí cả những nước như Anh, Đức, Tây Ban Nha, không một nước nào có bộ phận chuyên phân tích chính sách đặt trong các Bộ, mà sẽ có một nhóm chuyên gia được triệu tập để xây dựng chính sách cho dự luật đó. Nhiệm vụ của họ khi phân tích chính sách là cung cấp những thông tin chuẩn xác, tin cậy nhất cho Bộ trưởng và Chính phủ ra quyết định.

⁵⁶Bộ Tư pháp – Viện Khoa học pháp lý, Hội thảo: Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp, tháng 6/2008

Thực tiễn ở các nước cho thấy cần thành lập nhóm làm việc bao gồm cả chuyên gia xây dựng chính sách và chuyên gia soạn thảo luật để cùng phối hợp ngay từ khâu đề xuất chính sách. Hơn nữa những chuyên gia phụ trách phân tích chính sách dĩ nhiên phải quan tâm trước hết đến việc xây dựng chính sách, còn các chuyên gia soạn thảo quan tâm nhiều đến việc chuyển chính sách thành các quy định rõ ràng, khả thi, thống nhất, mỗi nhóm đòi hỏi kỹ năng, kiến thức riêng. Mặt khác, việc thường xuyên cộng tác giữa hai nhóm này trong mọi công đoạn lập pháp sẽ mang lại những ích lợi lớn. Những người soạn thảo cần nắm bắt rõ triết lý chính sách đứng đằng sau đạo luật, do đó, họ rất cần được tham gia vào quá trình xây dựng chính sách; và ngược lại, trong quá trình soạn thảo, cần tham vấn những người xây dựng chính sách. Cơ quan soạn thảo cần được cung cấp thông tin, dữ liệu thu thập được khi xây dựng chính sách về vấn đề mà dự luật sẽ giải quyết, về những mục tiêu của chính sách pháp luật đề ra, các cơ chế sẽ được áp dụng để đạt được các mục tiêu đó, hệ quả có thể xảy ra khi thực thi đạo luật tương lai.

3.1.3. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Úc

Ở Úc, tham gia vào phân tích chính sách ngoài các cơ quan thuộc chính phủ, hội đồng bộ trưởng và một số cơ quan tiêu chuẩn quốc gia (NSSBs) thì còn có các cơ quan giám sát phân tích chính sách (cơ quan giám sát chính sách, Văn phòng nội các, các uỷ ban giám sát của nghị viện ở năm khu vực pháp lý của Úc).⁵⁷ Văn phòng nội các thực hiện kiểm tra sự phù hợp của phân tích chính sách với thông tin được đính kèm hoặc trong một số trường hợp ngăn ngừa các đề xuất chính sách chưa đáp ứng các yêu cầu của phân tích chính sách. Cơ quan giám sát phân tích chính sách có vai trò bảo đảm rằng phải phân tích chính sách đầy đủ trước khi xem xét các đề xuất của người ra quyết định. Còn uỷ ban giám sát nghị viện thực hiện thẩm quyền kiểm tra chính sách được quốc hội tiên hành. Theo quy định của Úc, các cơ quan có

⁵⁷ Australian Government – Productivity Commission Research Report, Regulatory Impact analysis: Benchmarking, 11/2012, Tr.81

thẩm quyền ban hành, sửa đổi, thay thế quy định pháp luật phải phân tích chính sách. Khi phân tích chính sách, các cơ quan này thực hiện việc liên hệ với các cơ quan giám sát chính sách để tìm kiếm lời khuyên sớm trong quá trình phát triển chính sách hoặc quyết định xem có cần thực hiện RIS (tiền phân tích chính sách) cho một đề xuất chính sách, thực hiện các bước chuẩn bị RIS, đảm bảo các nhân viên nội bộ có liên quan được đào tạo đầy đủ kỹ năng phân tích chính sách, xuất bản RIS.⁵⁸ Để phân tích chính sách đạt hiệu suất cao, trong mỗi cơ quan này lại lập ra một đơn vị thực hiện phân tích chính sách chuyên nghiệp (PC RIA Survey 2012). Một vài khu vực pháp lý cũng thành lập các điều phối viên chính sách trong các cơ quan phân tích chính sách để chia sẻ kinh nghiệm và chuyển giao kiến thức giữa các cơ quan. Hội đồng bộ trưởng bao gồm các bộ trưởng đại diện từ khối thịnh vượng chung, tất cả các tiểu bang và vùng lãnh thổ. Vai trò của hội đồng bộ trưởng là phát triển đề xuất chính sách được COAG (Hội đồng Chính phủ Úc) xem xét và giám sát việc thực hiện cải cách đã được COAG đồng ý. Bên cạnh đó, trong quá trình phân tích chính sách, các bộ trưởng còn đóng vai trò quyết định cách giải quyết vấn đề chính sách có liên quan dựa trên thông tin của các lựa chọn chính sách tiềm năng và tác động của các lựa chọn đó trong đời sống.⁵⁹ Ở một số khu vực pháp lý, các bộ trưởng còn có thẩm quyền quyết định liệu các đề xuất chính sách có phải thực hiện RIS hay được miễn. Vào giai đoạn cuối của phân tích chính sách, các bộ trưởng trong một số khu vực pháp lý phải xác nhận hoàn thành các tài liệu RIS để chứng minh rằng họ đã đáp ứng các yêu cầu của phân tích chính sách. Yêu cầu các bộ trưởng chịu trách nhiệm xác nhận RIS nhằm cung cấp trách nhiệm giải trình và bảo đảm chất lượng cho phân tích chính sách.⁶⁰ Pháp luật Úc cũng tăng thẩm quyền

⁵⁸ Australian Government – Department of the Prime Minister and Cabinet – Office of Best Practice Regulation, Regulatory Burden Measurement Framework (Guidance note), 2/2015, Tr.1, Tr.2, Tr.3

⁵⁹ Australian Government – Productivity Commission Research Report, Regulatory Impact analysis: Benchmarking, 11/2012, Tr. 83

⁶⁰ Australian Government - Office of Best Practice Regulation, Best Practice Regulation Handbook, 8/2007, Tr. 63

cho các bộ trưởng trong trường hợp một bộ trưởng không hài lòng với kết quả của quá trình phân tích chính sách, bộ trưởng có thể tìm kiếm sự đồng ý của Thủ tướng Chính phủ để yêu cầu thẩm định độc lập quá trình này. Đây là những quy định củng cố quyền lực độc lập của các bộ trưởng trong phân tích chính sách, nó cũng tăng cường tính minh bạch của hoạt động này trong quy trình lập pháp ở Úc.

Đề phù hợp với quy định pháp luật, tất cả các khu vực pháp lý của Úc đều có cơ quan kiểm tra, giám sát nhằm quản lý và thúc đẩy phân tích chính sách. Chức năng của cơ quan này thể hiện: quyết định xem các đề xuất có yêu cầu RIS hay không, cung cấp đào tạo và tư vấn về quy trình RIA, kiểm tra và tư vấn về tính đầy đủ của RIS, báo cáo hàng năm về sự tuân thủ của các cơ quan với quy trình RIA. Các chức năng này có thể được thực hiện bởi một văn phòng hoặc một số cơ quan của cơ quan giám sát.⁶¹ Các cơ quan giám sát cũng có thể có các chức năng khác liên quan đến RIA, như xuất bản các tài liệu hướng dẫn RIA và RIS; hoặc một vài thẩm quyền không liên quan trực tiếp đến RIA như đánh giá các quy định hiện hành, cắt giảm thủ tục hành chính và thực hiện các yêu cầu khác theo quy định pháp luật. Các cơ quan giám sát pháp lý của Úc có xu hướng đặt tại trung tâm điều hành Chính phủ, thường ở Bộ Tài chính và Nội các.⁶² Ở bang Victoria và Queensland có sự đặc biệt hơn, cơ quan giám sát là Ủy ban Cạnh tranh và Hiệu quả của Bang Victoria (VCEC) là một cơ quan tư vấn độc lập được thành lập theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước 1992 (Vic); còn cơ quan Quy chế Thực hành Tốt nhất của Queensland (QOBPR) được thành lập vào tháng 7 năm 2012 trong Cơ quan Cạnh tranh Queensland - một cơ quan độc lập theo luật định. Ngoài ra, Văn phòng nội các còn có vai trò ngăn chặn các đề xuất chính sách chưa đáp ứng yêu cầu của RIA.

⁶¹http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/reportingpublications/publications/guidance/docs/001_User_Guide.pdf.

⁶²Australian Government – Productivity Commission Research Report, Regulatory Impact analysis: Benchmarking, 11/2012, Tr. 90

Tất cả các bang và vùng lãnh thổ của Úc đều có sự giám sát của các ủy ban nghị viện nhằm kiểm tra quy trình xây dựng luật. Nhiệm vụ của các ủy ban này khác nhau và có thể bao gồm việc xem xét liệu các quy trình và nguyên tắc thích hợp có được tuân thủ trong các lĩnh vực như quyền con người, uỷ quyền lập pháp của nghị viện cho các cơ quan khác. Trong năm khu vực pháp lý, ủy ban giám sát nghị viện có một nhiệm vụ rõ ràng đối với kiểm tra sự tuân thủ theo thủ tục, yêu cầu của RIA. Các chức năng của các ủy ban giám sát liên quan đến hoạt động kiểm tra xem các tài liệu có liên quan có chứa thông tin thích hợp không và đã được các bộ trưởng ký xác nhận; xem xét liệu việc tham vấn có thực hiện đầy đủ hay không; xác minh rằng RIS là đầy đủ. Nếu ủy ban xem xét rằng quy trình RIA không phù hợp, thì bộ trưởng hoặc viên chức phụ trách có trách nhiệm tìm cách làm rõ hoặc sửa đổi và báo cáo với quốc hội để thông báo về vấn đề này.⁶³

Nhìn chung, chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Úc tương đối đa dạng: cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan thuộc Quốc hội và một số cơ quan khác. Mỗi cơ quan đảm nhận phần việc khác nhau của phân tích chính sách nhưng vẫn giữ được tính thống nhất của hoạt động này. Nhờ sự tham gia tích cực của nhiều cơ quan, tổ chức đã làm cho hiệu quả phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp không ngừng tăng lên. Những đặc trưng của chủ thể phân tích chính sách ở Úc sẽ trở thành những giá trị quan trọng để Việt Nam tham khảo và vận dụng trong thực tiễn. Về điểm này khá tương đồng với Việt Nam, vì tham gia phân tích chính sách ở nước ta gồm cả đại biểu quốc hội, các bộ thuộc Chính phủ và các chủ thể khác.

3.1.4. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Nhật Bản

Quy trình đánh giá tác động chính sách trong hoạt động lập pháp của Nhật Bản được vận hành dựa trên nguyên tắc “tự đánh giá”. Theo đó, các Bộ, Cục tự đánh giá tác động chính sách của mình và có nghĩa vụ phản ánh kết

⁶³Australian Government – Department of the Prime Minister and Cabinet – Office of Best Practice Regulation, Regulatory Burden Measurement Framework (Guidance note), 2/2015, Tr.6

qua đánh giá vào trong chính sách. Dựa trên khung cơ bản, gồm Luật Đánh giá tác động chính sách, Chỉ thị hiệu lực của Luật, Phương châm cơ bản (Quyết định hội nghị nội các), các Bộ quyết định kế hoạch cơ bản (trung kỳ từ 3-5 năm), kế hoạch thực hiện (phương châm hàng năm) và tổ chức đánh giá. Lý do chọn “tự đánh giá” làm nguyên tắc đánh giá chính để trở lại điểm xuất phát ban đầu của cơ chế này là thúc đẩy các Bộ cải thiện chính sách của chính mình, điều chỉnh việc “quá coi trọng kế hoạch”, chuyển sang nền hành chính coi trọng thành quả. Nhờ tự đánh giá, chủ thể có thể dễ dàng nắm bắt được vấn đề liên quan đến quản lý, hành chính vì việc đánh giá bởi người thứ ba có hạn chế là chỉ mang tính bao quát. Để tăng cường chức năng tự đánh giá, Nhật Bản đặt ra yêu cầu chung là phải xóa bỏ quan niệm “Otemori – tính toán mọi thứ phù hợp với bản thân”. Thay vào đó, cần xây dựng hướng dẫn, thúc đẩy đánh giá dựa trên phương pháp khách quan, sử dụng chuyên gia phù hợp với đặc tính của chính sách, minh bạch hóa quá trình đánh giá, đảm bảo khả năng kiểm chứng từ bên ngoài.

Bộ Nội vụ và Truyền thông có nhiệm vụ kiểm tra kết quả đánh giá tác động chính sách của các Bộ, nếu phát hiện có vấn đề sẽ đưa ra chỉ thị. Quan điểm đánh giá tác động chính sách dựa trên nguyên tắc: (i) Tính cần thiết: sự phù hợp của mục tiêu, tính cần thiết của việc thực thi chính sách; (ii) Tính hiệu quả: mối liên quan giữa hiệu quả đặt ra và hiệu quả đang đạt được; và (iii) Tính năng suất: mối liên quan giữa hiệu quả và chi phí.⁶⁴ Về cơ cấu tổ chức, mỗi Bộ hoặc cơ quan chính phủ có Ban phụ trách chính sách riêng. Cục Đánh giá tác động chính sách được thành lập trực thuộc Bộ Nội vụ và Truyền thông và có chức năng: đánh giá tác động chính sách; giám sát, đánh giá hành chính; tham vấn hành chính; đánh giá cơ quan, đơn vị hành chính sự nghiệp. Trong đó bao gồm Ủy ban đánh giá tác động chính sách và cơ quan hành chính độc lập có nhiệm vụ đánh giá tác động chính sách và tổ chức hành chính độc lập của toàn chính phủ. Tiếp đến là Tiểu ban đánh giá tác động

⁶⁴Masafumi Sugano, Japan’s Experience and Perspectives on Good Regulatory Practice.

chính sách và Tiểu ban đánh giá tổ chức hành chính độc lập. Tiểu ban đánh giá tác động chính sách: Điều tra và cân nhắc các vấn đề quan trọng và cơ bản liên quan đến đánh giá tác động chính sách, và đánh giá tác động chính sách được thực hiện bởi Bộ Nội vụ và Truyền thông, trình bày ý kiến lên Bộ trưởng Bộ Nội vụ và Truyền thông. Xây dựng các chính sách cơ bản về đánh giá tác động chính sách của toàn thể chính phủ, trình Bộ trưởng Bộ Nội vụ và Truyền thông. Tiểu ban đánh giá tổ chức hành chính độc lập: Đánh giá tổ chức hành chính độc lập của từng Bộ, cơ quan chính phủ, đưa ra ý kiến về việc đánh giá thành tích. Sau khi kết thúc giai đoạn mục tiêu trung hạn, đưa ra các khuyến nghị liên quan đến bãi bỏ nghiệp vụ, kinh doanh trọng yếu tới Bộ trưởng có thẩm quyền.⁶⁵

Với chức năng Kiểm tra việc đánh giá tác động chính sách của các Bộ, cơ quan chính phủ do các Bộ, cơ quan chính phủ thực hiện: mục tiêu hướng đến là nâng cao chất lượng thẩm định, qua đó xem xét, cải thiện chính sách. Nếu có thắc mắc về tính hợp lý của đánh giá, thì cần kiểm tra dựa trên nội dung đó. Đồng thời, kiểm tra xem mục tiêu có rõ ràng hay không, có đáp ứng được yêu cầu đánh giá hay không. Với chức năng đánh giá cơ quan hành chính độc lập: Cơ quan hành chính độc lập là tổ chức thực hiện những việc mà đứng từ quan điểm của cộng đồng là các nghiệp vụ, công việc cần thiết chắc chắn phải được thực hiện, tuy nhà nước không cần trực tiếp thực hiện nhưng nếu ủy thác cho tư nhân thì có khả năng cao là không được thực hiện. Trong các tổ chức hành chính độc lập, có tổ chức được thành lập bởi một bộ phận tách từ cơ quan nhà nước, hoặc là chuyển thành từ một pháp nhân đặc thù. Với mục tiêu công tác phải đạt được, bộ trưởng có thẩm quyền qui định mục tiêu trung hạn 3 - 5 năm cho mỗi pháp nhân, mỗi pháp nhân dựa trên mục tiêu trung hạn đó để lập ra kế hoạch trung kì và kế hoạch cả năm tài chính, tiến hành thực hiện theo kế hoạch. Đối với kết quả hoạt động của một tổ chức hành chính độc lập, hàng năm hoặc sau khi kết thúc giai đoạn mục

⁶⁵OECD reviews of Regulatory reform Japan, Progress in implement Regulatory Reform.

tiêu trung hạn, “Ủy ban đánh giá tổ chức hành chính độc lập” trong các bộ sẽ tiến hành đánh giá. Ngoài ra, sau khi kết thúc giai đoạn mục tiêu trung hạn, sẽ tổ chức xem xét lại toàn bộ cơ cấu và nghiệp vụ của toàn tổ chức.

Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Nhật Bản diễn ra theo nguyên tắc khá đặc biệt – nguyên tắc “tự đánh giá” nhưng vẫn bảo đảm tính chất khách quan của hoạt động này. Cũng như ở Úc, tham gia vào phân tích chính sách ở Nhật Bản không chỉ có các bộ thuộc Chính phủ mà còn nhiều chủ thể có thẩm quyền khác. Những gợi ý trên về chủ thể phân tích chính sách của Nhật Bản cũng rất ý nghĩa đối với Việt Nam trong việc hoàn thiện chất lượng hoạt động này.

3.1.5. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Hoa Kỳ

Cũng như các quốc gia khác trên thế giới, tham gia vào phân tích chính sách có nhiều nhóm chủ thể khác nhau, khi tham gia họ đóng các vai trò riêng biệt của hoạt động này. Có nhiều nội dung cần xem xét về các nhà phân tích chính sách nhưng trước mắt điều cần chú ý là một số điển hình về môi trường tổ chức mà nhà phân tích chính sách làm việc. Cục Quản lý và Ngân sách (OMB) và ở cấp thấp hơn là Hội đồng Cố vấn Kinh tế (CEA) là một trong những chủ thể đóng vai trò điều phối trong chính quyền liên bang. Những chuyên gia phân tích thuộc OMB chịu trách nhiệm dự báo các chi phí của chính quyền liên bang khi có thay đổi chính sách. Họ cũng tham gia đánh giá các chương trình cụ thể. Vai trò chính của OMB trong khâu chuẩn bị hạch toán ngân sách chính phủ là chỗ dựa lớn cho các nhà phân tích khi có xung đột với các cơ quan liên bang; vai trò này cũng thường làm cho các chuyên gia phân tích nhấn mạnh đến chi phí ngân sách hơn chi phí và lợi ích xã hội.⁶⁶ Những chuyên gia phân tích của CEA không đóng vai trò trực tiếp như vậy trong quy trình ngân sách và do đó giữ lại được quyền tự do áp dụng quan điểm rộng rãi hơn về chi phí và lợi ích xã hội. Tuy nhiên nếu không có chỗ

⁶⁶Hugh Hecl, OMB and Presidency: The Problem of Neutral Competence, trong cuốn Public Interest 38, 1975, 80-98.

dựa trực tiếp đối với các cơ quan liên bang thì ảnh hưởng của họ chủ yếu rút ra từ nhận thức cho rằng tham mưu của họ là dựa trên chuyên môn kỹ thuật của ngành kinh tế học.⁶⁷

Các chuyên gia phân tích chính sách hoạt động ở mọi cơ quan liên bang. Ngoài các nhóm nhân sự nhỏ ra, những người đứng đầu cơ quan thường có văn phòng phân tích báo cáo trực tiếp với họ.⁶⁸ Những văn phòng này mang những cái tên khác nhau thường kết hợp với những từ như “chính sách,” “kế hoạch,” “quản lý,” “đánh giá,” “kinh tế,” và “ngân sách.”⁶⁹ Ví dụ như vào một số thời điểm nào đó văn phòng phân tích trung ương thuộc Bộ Năng lượng đã từng mang tên Văn phòng Trợ lý Bộ trưởng Chính sách và Đánh giá rồi sau đó là Văn phòng Chính sách, Kế hoạch, và Phân tích. Thường thì người đứng đầu các tiểu đơn vị trong cơ quan đều có các nhân viên phân tích để tham mưu và cung cấp kỹ năng chuyên môn phù hợp với trách nhiệm của họ. Cũng có đông đảo chuyên gia phân tích chính sách trong ngành lập pháp. Quốc hội nói chung và các cá nhân nghị sĩ đều đóng vai khách hàng. Các nhà phân tích chính sách phục vụ Quốc hội ở Tổng Văn phòng Kế toán (GAO),⁷⁰ Văn phòng Ngân sách Quốc hội (CBO), Dịch vụ Nghiên cứu Quốc hội (CRS), và

⁶⁷Herbert Stein, *A Successful Accident: Recollections and Speculations about the CEA*, đăng trên tờ *Journal of Economic Perspectives*, 10(3) 1996, 3-21.

⁶⁸Lucian Pugliaresi và Diane T. Berliner, *Policy Analysis at the Department of State: The Policy Planning Staff*, đăng trên tờ *Journal of Policy Analysis and Management* 8(3) 1989. Và Robert H. Nelson, *The Office of Policy analysis in the Department of Interior*, đăng trên cùng số tập san, tr. 395-410.

⁶⁹Arnold J. Meltsner, *Policy Analysis in the Bureaucracy*, Berkeley: University of California Press, 1976.

⁷⁰Tổng Văn phòng Kế toán (GAO) và Văn phòng Ngân sách (CBO), tiền thân của OMB, được thành lập năm 1921 khi hệ thống ngân sách hành pháp được hình thành. Trong phần lớn giai đoạn lịch sử GAO chủ yếu tập trung nguồn lực vào các hoạt động kiểm toán chính phủ. Tuy nhiên vào cuối thập niên 1960, GAO trở thành nhà làm ra sản phẩm phân tích chính sách chủ yếu dưới hình thức đánh giá chương trình kèm theo tham mưu về hành động trong tương lai. Vì GAO phải phục vụ cho cả hai đảng và hai viện lập pháp, và vì báo cáo của họ thường công khai, nên văn phòng này có nhiều động lực để làm ra những phân tích chính sách theo quan điểm chính trị trung lập hơn so với OMB. Xin đọc cuốn *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget* của Frederick C. Mosher (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1984).

mới bị giải tán gần đây là Văn phòng Đánh giá Công nghệ (OTA).⁷¹ Chương trình phân tích của các văn phòng này chủ yếu do lãnh đạo Quốc hội đặt ra nhưng có khi cũng có các cá nhân nghị sĩ tham gia. Dĩ nhiên các nghị sĩ đều có nhân viên riêng kể cả chuyên gia phân tích luật. Tuy nhiên phần lớn những phân tích và dự thảo luật là do các thành viên ủy ban quốc hội thực hiện, báo cáo với chủ tịch ủy ban và thành viên thiểu số cao cấp⁷². Người của ủy ban thường được tuyển dụng từ đội ngũ chiến dịch tranh cử và cá nhân của các nghị sĩ; họ phải nhạy bén chính trị nếu muốn duy trì địa vị và ảnh hưởng. Đội ngũ hoạt động cho Quốc hội – và do đó không nhiều thì ít làm công việc của chuyên gia phân tích chính sách dù ngành đào tạo thường là luật sư – lên đến con số mấy ngàn. Phân tích chính sách có ảnh hưởng thế nào trong tiến trình hình thành và lựa chọn chính sách trong Quốc hội. Dựa trên nghiên cứu chi tiết về lượng truyền thông chung quanh bốn vấn đề chính sách trong lĩnh vực y tế và giao thông vận tải, David Whiteman kết luận như sau: “Những kết quả ... cho thấy rất rõ ràng rằng phân tích chính sách hiển nhiên là có chảy qua các mạng lưới truyền thông của Quốc hội. Ở ba trong số bốn vấn đề được xem xét thì thông tin phân tích đóng vai trò rất quan trọng trong các cân nhắc của Quốc hội”⁷³. Phần lớn truyền thông diễn ra qua những cuộc thảo luận giữa đội ngũ nhân viên và chuyên gia phân tích của Quốc hội trong các văn phòng chính phủ và “think tanks” chứ không phải qua những báo cáo chính thức bằng văn bản.

Chúng ta cũng thấy điều tương tự ở cấp chính quyền tiểu bang. Thống đốc và các nhân vật đứng đầu cơ quan thường có những đội tham mưu chuyên về phân tích chính sách. Phần lớn tiểu bang đều có văn phòng ngân sách đóng

⁷¹Xem bài nói về việc OTA bị xóa sổ và bài so sánh với các tổ chức quốc hội lớn hơn còn tồn tại ở cuốn *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment* của Bruce Bimber (Albany: State University of New York Press, 1996).

⁷²Xem bài “Congressional Committees as Users of Analysis” của Carol H. Weiss trên tờ *Journal of Policy Analysis and Management* 8(3) 1989, 411-31.

⁷³*Communication in Congress: Members, Staff, and the Search for Information* của David Whiteman (Lawrence: University of Kansas Press, 1995), Tr.181.

vai trò tương tự như vai trò của OMB ở cấp liên bang⁷⁴. Đội ngũ của cá nhân và ủy ban cung cấp phân tích trong hội đồng lập pháp tiểu bang; ở một số tiểu bang như California thì hội đồng lập pháp có văn phòng rất giống với Văn phòng Ngân sách Quốc hội để phân tích tác động của dự thảo luật. Ở cấp quận và thành phố, bộ phận lập pháp hiếm khi tuyển dụng người làm công việc phân tích chính sách thuần túy. Các cơ quan hành pháp kể cả văn phòng ngân sách và kế hoạch lại thường có nhân viên mà trách nhiệm chính là phân tích chính sách. Tuy nhiên, ngoại trừ các khu vực hành chính đông đúc nhất, thì phân tích chính sách là công việc của người có nhiệm vụ vạch đường lối hoặc quản lý. Kết quả là họ thường thiếu thời gian, chuyên môn, và tài nguyên để tiến hành phân tích những vấn đề mang tính kỹ thuật phức tạp. Tuy nhiên vì họ thường tiếp cận trực tiếp với người làm ra quyết định và vì họ thường có thể quan sát được những hậu quả các tham mưu của mình trước nên nhà phân tích chính sách ở cấp địa phương cũng thấy hài lòng với công việc phân tích của mình cho dù bị hạn chế về nguồn lực. Cơ quan nhà nước làm gì nếu nhân viên của mình không đưa ra được một bản phân tích đã giao phó đúng như ý muốn. Nếu có sẵn tiền quỹ thì cơ quan có thể mua lại những phân tích của các công ty tư vấn. Cơ quan địa phương và tiểu bang thường nhờ vả các công ty tư vấn về các vấn đề đặc biệt, ví dụ như xây dựng cơ sở mới hay tái tổ chức lớn, hay để đáp ứng các yêu cầu đánh giá mà những chương trình tài trợ liên chính quyền đặt ra. Các cơ quan liên bang không chỉ mướn công ty tư vấn cho những nghiên cứu đặc biệt mà còn dùng họ để bổ sung thường trực cho nguồn nhân viên của mình. Trong một số trường hợp cực đoan, công ty tư vấn có thể đóng vai trò “bán xác” cho văn phòng chính phủ, cung cấp những dịch vụ của chuyên gia phân tích mà họ không trực tiếp thuê được vì quy định hành chính và những hạn chế khác⁷⁵.

⁷⁴Robert D. Lee, Jr. và Raymond J. Staffeld, *Executive and Legislative Use of Policy Analysis in the State Budgetary Survey Results*, trong cuốn *Policy Analysis* 3(3) 1977, 395-405.

⁷⁵James D. Marver, *Consultants Can Help*, Lexington, MA: Lexington Books, 1979.

Đối với công ty tư vấn thì rất dễ nhận thấy tầm quan trọng trong mối quan hệ giữa khách hàng và chuyên gia phân tích. Thường thì công ty tư vấn được trả tiền để làm ra những sản phẩm cụ thể. Còn nếu muốn được thuê làm tiếp trong tương lai thì họ phải đưa ra những phân tích mà khách hàng nhận thấy là có ích. Công ty tư vấn nào chấp thuận các định kiến của khách hàng mà hy sinh sự trung thực thì đôi khi được gọi là “bọn đánh thuê” hoặc “quân cướp đường.” Công ty tư vấn nào chống lại được cám dỗ thỏa hiệp có lẽ là những công ty có lượng khách hàng lớn, cung cấp kỹ năng rất đặc biệt, hoặc có danh tiếng cung cấp được những phân tích khách quan; nếu có mất đi một khách hàng thì họ cũng không bị thiệt hại gì to tát và vẫn có thể tìm được việc làm thay thế ở nơi khác nếu cần thiết. Những nhà nghiên cứu thuộc giới hàn lâm, những “think tanks”, và những viện nghiên cứu chính sách cũng cung cấp dịch vụ tham mưu tư vấn. Mặc dù công việc của họ thường không gắn trực tiếp với các quyết định chính sách cụ thể, nhưng các nhà nghiên cứu ở những tổ chức như Rand Corporation, Brookings Institution, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Cato Institute, Urban Institute, Resources for the Future, Institute for Defense Analyses, và Institute for Research on Public Policy (Canada) thỉnh thoảng cũng có thảo ra những phân tích thuộc đề tài hạn hẹp dành cho những khách hàng cụ thể. Trong thực tế thường rất khó xác định các nhà nghiên cứu này có đúng với chức danh phân tích chính sách hoặc nghiên cứu chính sách hay không. Hiện tại những đề tài muôn thuở đang thu hút những nhà phân tích chính sách từ số lượng ngày càng đông đảo các “think tanks”⁷⁶. Tuy nhiên, nhiều “think tanks” mới với ý thức hệ rõ rệt lại có thiên kiến về những chính sách cụ thể, và vì vậy những thiên kiến này thường ảnh hưởng đến giá trị chuyên nghiệp của những phân tích do họ cung cấp.

⁷⁶The Capital Source (Washington, DC: The National Journal, Thu 1997) có liệt kê 114 “think tanks” ở khu vực Washington (trg. 73-75), từ Viện Alan Guttmacher chuyên về các vấn đề dân số cho đến Viện Worldwatch tập trung vào các vấn đề môi trường.

Cuối cùng có những số đông chuyên gia phân tích không làm việc cũng như không bán sản phẩm cho chính phủ. Họ thường làm việc trong các công ty kinh doanh vì lợi nhuận thuộc các ngành chịu sự điều tiết gắt gao của chính phủ, trong các hiệp hội thương mại, và những liên đoàn lao động quốc gia có quan hệ đến những khu vực pháp lý nào đó, và trong những công ty bất vụ lợi có những sứ mạng công ghi trong hiến chương của mình. Ví dụ hãy xem xét đề nghị cho rằng nên tính trợ cấp bảo hiểm y tế do chủ chi trả là thu nhập chịu thuế của nhân viên. Những công ty tư nhân, những hiệp hội thương mại, và những liên đoàn lao động khi đó sẽ đi tìm các phân tích để giúp xác định tác động của thay đổi theo đề nghị nêu trên đối với mô hình và chi phí của phúc lợi nhân viên. Hiệp hội Y tế Hoa Kỳ sẽ tìm kiếm phân tích về tác động đối với mức cầu đi khám bác sĩ. Những nhà cung cấp y tế, như Hội Chữ thập Xanh và Lá chắn Xanh, hai nhà bảo hiểm thương mại, và những tổ chức duy trì sức khỏe sẽ muốn có dự báo về tác động của thay đổi nói trên đối với mức cầu dành cho kế hoạch của họ và chi phí chăm sóc sức khỏe. Những nhóm lợi ích này cũng có thể yêu cầu chuyên gia phân tích của mình làm cách nào để phát triển những chiến lược để ủng hộ, tranh đấu, hoặc sửa đổi trong khi đề xuất nói trên đang trải qua tiến trình chính trị. Từ khảo sát ngắn gọn cho thấy rõ ràng là các chuyên gia phân tích chính sách làm việc trong vô số bối cảnh khác nhau về những vấn đề đủ mọi quy mô từ việc thu gom rác thải trong đô thị cho đến quốc phòng.

Bốn loại chức năng này minh họa sự đa dạng trong nhiệm vụ mà chuyên gia phân tích thường được yêu cầu thực hiện. Một số nhiệm vụ này thì liên tục, một số khác thì theo từng giai đoạn. Một số có kỳ hạn rất ngắn ngủi, số khác thì trải ra suốt một thời gian dài. Một số có tính chất nội bộ trong tổ chức của chuyên gia phân tích, số khác đòi hỏi phải phối hợp với chuyên gia phân tích và những người làm ra quyết định ở bên ngoài. Một số liên quan đến những đề tài rất quen thuộc, số khác lại đưa ra những đề tài rất mới mẻ. Có những kỹ năng cơ bản giúp chuyên gia phân tích chuẩn bị cho những nhiệm

vụ vô cùng đa dạng này. Thứ nhất, chuyên gia phân tích phải biết cách thu thập, tổ chức, và truyền đạt thông tin trong những hoàn cảnh mà kỳ hạn cuối thì rất gấp rút và không có nhiều cơ hội tiếp xúc với người khác. Họ phải biết phát triển những chiến lược để nhanh chóng nắm bắt bản chất của những vấn đề chính sách và một loạt những giải pháp có thể có. Họ cũng phải biết xác định – ít nhất là về chất – khả năng chi phí và lợi ích của những giải pháp thay thế và truyền đạt những đánh giá này cho khách hàng rõ. Thứ hai, chuyên gia phân tích cần có một tầm nhìn để đưa vấn đề xã hội được cảm nhận vào trong bối cảnh của nó. Chính phủ can thiệp vào công việc riêng tư của cá nhân khi nào thì chính đáng. Ở Hoa Kỳ trên nguyên tắc câu trả lời cho câu hỏi này thường được dựa trên khái niệm thất bại thị trường – một tình huống theo đó cá nhân theo đuổi lợi ích của riêng mình mà không sử dụng hiệu quả tài nguyên của xã hội hoặc không mang lại sự phân phối công bằng hàng hóa của xã hội. Nhưng những thất bại thị trường, hay những tuyên bố mang tính nguyên tắc được số đông chia sẻ về khát vọng đạt được những mục tiêu xã hội chứ không cần tính hiệu quả (ví dụ như công bằng hơn trong lĩnh vực phân phối tài nguyên kinh tế và chính trị chẳng hạn), cũng chỉ nên được xem như là những điều kiện cần để chính phủ can thiệp khi thích hợp. Còn điều kiện đủ đòi hỏi hình thức can thiệp không nên để lại những hậu quả gây ra nhiều chi phí xã hội hơn so với lợi ích xã hội. Để xác định được dễ dàng những chi phí của can thiệp thì cần phải hiểu rõ hành động tập thể có thể bị thất bại theo những cách thức nào. Nói cách khác, chuyên gia phân tích cần có một tầm nhìn bao quát cả thất bại của chính phủ cũng như thất bại thị trường. Thứ ba, chuyên gia phân tích cần những kỹ năng kỹ thuật để có thể dự báo chính xác hơn và để đánh giá một cách tự tin hơn những hậu quả của các chính sách thay thế khác. Các ngành kinh tế và thống kê đóng vai trò làm nguồn chủ yếu cho các kỹ năng này. Thứ tư, chuyên gia phân tích phải hiểu rõ hành vi chính trị và hành vi tổ chức để dự báo (và có lẽ thậm chí tạo ảnh hưởng) mức độ khả thi của tiến trình phê chuẩn và thực hiện thành công các

chính sách. Ngoài ra, chuyên gia phân tích cũng cần hiểu biết thế giới quan của khách hàng cũng như các đối thủ tiềm năng để dễ sắp xếp chứng cứ và lập luận một cách hiệu quả hơn.

3.1.6. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Trung Quốc

Nghiên cứu về lịch sử lập pháp của Trung cho thấy tồn tại một mô hình “chính trị mang tính tổ chức”, theo mô hình chính trị mang tính tổ chức (the organizational politics model – OPM), hoạt động hoạch định chính sách nói chung và phân tích chính sách nói riêng bị chi phối bởi sự tác động giữa các nhà lãnh đạo đứng đầu của Trung Quốc và các đơn vị, các bộ, các cơ quan mang tính cạnh tranh và đầy quyền lực. Những cơ quan này được mô tả là các chủ thể chính trị với quyền lực riêng biệt của mình theo đuổi “nhiệm vụ” hoặc “ý thức hệ” riêng của tổ chức.⁷⁷

Mô hình này giả định rằng khi một dự thảo chính sách xuất hiện trong các chương trình nghị sự, bản chất của dự thảo chính là việc thực hiện “chức năng” hay “ý thức hệ” của một hoặc nhiều cơ quan này. Các nghiên cứu về quy trình xây dựng chính sách dựa trên mô hình OPM tập trung vào sự phân chia quyền lực và thẩm quyền giữa các lãnh đạo cấp cao và các đơn vị cấp dưới. Từ đó, các nghiên cứu này có xu hướng nhấn mạnh sự ưu tiên tất nhiên của Trung ương Đảng trong việc thương lượng, đồng thuận thay vì áp đặt trong xây dựng và thực hiện chính sách. Bởi vì mô hình OPM tập trung vào việc xây dựng sự đồng thuận trong quá trình xây dựng chính sách, hoạt động này chắc chắn là sẽ chậm chạp, phức tạp, khó ra quyết định. Sự khác biệt trong quan điểm về chính sách giữa các cơ quan được giải quyết thông qua các cuộc vận động kéo dài, thỏa hiệp, tham vấn, đàm phán,... để đạt được những giải pháp thay thế chấp nhận được của nhiều cơ quan liên quan. Do đó, rất khó khăn để sử dụng mô hình này trong hoạt động xây dựng chính sách khi cần có sự thay đổi triệt để trong một thời gian ngắn.

⁷⁷Murray Scot Tanner, *How a Bill Becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking*, 1995 China Q. 39 (1995)

Như vậy, chủ thể phân tích chính sách ở Trung Quốc thường là các chính trị gia ở các đơn vị, ngay cả các đảng viên nắm giữ chức vụ quan trọng của Đảng cộng sản Trung Quốc cũng trở thành những người phân tích. Cách tiếp cận về phân tích chính sách của Trung Quốc có phần khác hơn so với các quốc gia trên, do đó, người thực hiện phân tích chính sách ở nước này trở nên đặc thù. Nếu các quốc gia trên, họ phân tích bắt đầu từ việc xác định vấn đề thực tế cần ban hành chính sách nên chủ thể thực hiện là những người có hiểu biết sâu về lĩnh vực đó, bằng những phương pháp khác nhau, họ khảo sát, thu thập thông tin về chính sách và cung cấp cho người ra quyết định chính sách. Đối với Trung Quốc, vì xuất phát từ mô hình lập pháp “từ trên xuống” nên sự phân tích dường như để “trang điểm” cho những cuộc đấu tranh ý thức hệ của tầng lớp đứng đầu. Hoạt động phân tích chính sách ở Trung Quốc trở thành “vật trang trí” cho ý kiến lập pháp đã được định sẵn. Người ta nhận thấy bóng dáng của những nhà khoa học, chuyên gia rất mờ nhạt trong các phân tích chính sách khi ban hành luật ở Trung Quốc.

3.2. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở một số nước trên thế giới

3.2.1. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Ba Lan

Bất kỳ quốc gia nào trên thế giới, phân tích chính sách đều trải qua một quy trình nhiều giai đoạn có sự liên kết chặt chẽ và thống nhất với nhau. Ba Lan là một thông lệ này, nhằm nâng cao chất lượng văn bản luật, phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Ba Lan tuân thủ nghiêm ngặt các bước sau đây:

Bước 1. Xác định vấn đề chính sách

Xác định vấn đề chính sách là hoạt động đầu tiên của quy trình phân tích chính sách ở Ba Lan, trong đó các chủ thể có thẩm quyền phải mô tả đầy đủ biểu hiện bất cập của một hoặc nhiều vấn đề phát sinh trong đời sống cần được điều chỉnh bởi chính sách; cũng như chỉ ra nguyên nhân và hậu quả của vấn đề này. Yêu cầu đặt ra khi thực hiện xác định vấn đề chính sách là có sự

chuẩn bị đầy đủ và tỉ mỉ của bước xác định vấn đề, việc tìm ra hậu quả của quy định cũng được tính toán chi tiết làm điểm khởi đầu cho bất kỳ công việc phân tích nào sau này. Do vậy, phân tích vấn đề chính xác là điều kiện của một đánh giá đúng đắn các tác động chính sách. Nó cũng giúp lựa chọn tốt nhất cách thức can thiệp có thể có của nhà nước liên quan đến một vấn đề hoặc quá trình.

Khi xác định một vấn đề đòi hỏi hành động điều chỉnh không chỉ xác định chính xác tính chất và phạm vi của nó mà còn cần giải thích nguyên nhân (nghĩa là xác định yếu tố ảnh hưởng đến các đối tượng tham gia và kết quả phản ứng với chúng). Thêm nữa, giai đoạn này là trình bày rõ ràng về lý do đằng sau phương án giải pháp đề xuất và nó cho phép giải thích nguyên nhân của các vấn đề được đề cập: chỉ ra những bất cập tiềm ẩn của thị trường, các chính sách của chính phủ, v.v. Trong xác định vấn đề phải kiểm tra các nguồn thông tin về vấn đề dựa trên nghiên cứu, đặc biệt là liệu nó đã được xác định trong chính quyền hay qua theo dõi thông tin bên ngoài, chẳng hạn như, báo cáo nghiên cứu, ý kiến của các cộng đồng và đối tác, hoặc liệu nó có liên quan đến các yếu tố bên ngoài.⁷⁸ Các vấn đề thường có nhiều mặt và chúng ảnh hưởng đến nhiều nhóm khác nhau bằng nhiều cách khác nhau. Trong những trường hợp như vậy, tất cả các khía cạnh của vấn đề phải được khảo sát kỹ lưỡng và đặc biệt chú ý đến khả năng tác động tích cực và tiêu cực của chính sách đến các nhóm khác nhau trong xã hội. Sử dụng phân tích vấn đề được trình bày làm căn cứ, phải mô tả tất cả các yếu tố hỗ trợ việc thông qua một quy định và giải thích cho sự can thiệp của các cơ quan công quyền trong một khu vực nhất định hay xem xét liệu có cần thiết phải thông qua một quy định, chẳng hạn một luật bất kỳ. Hơn nữa, phải mô tả lý do tại sao vấn đề không thể giải quyết nếu không thực hiện can thiệp quy định và phải nói liệu quy định này sẽ giải quyết vấn đề như thế nào cùng các hậu quả xảy ra. Khi

⁷⁸Wojciech Rogowski Włodzimierz Szpringer, Methodological problems of the Polish system of regulation impact assessment, 4/2007

mô tả các hậu quả của việc ban hành hoặc không ban hành quy định, phải thực hiện việc sử dụng rộng rãi nhất phương pháp định lượng. Tất cả các lý do được mô tả, đặc biệt là những lý do liên quan đến hậu quả của tiến hành can thiệp công cộng hoặc từ một sự kiểm chế, sẽ được sử dụng trong các giai đoạn phân tích tác động của quy định, đặc biệt là trong phân tích chi phí và lợi ích của quy định và đánh giá các lựa chọn pháp lý được lựa chọn.

Kết thúc giai đoạn này, các khía cạnh của vấn đề bao gồm: mô tả hiện trạng trong đời sống xã hội cần một biện pháp nhất định can thiệp (trong đó có biện pháp ban hành quy định pháp luật), xác định tính chất và phạm vi (quy mô) của vấn đề, xem xét hậu quả mà hiện trạng trên đang và sắp gây ra cho xã hội, tìm kiếm nguyên nhân của hiện trạng, nêu ngắn gọn các giải pháp sẽ được sử dụng để giải quyết hiện trạng, giải thích lý do của sự can thiệp bằng quy định này (nếu có), kiểm chứng các nội dung của vấn đề bằng những nguồn thông tin khách quan, chính xác từ cả cơ quan công quyền và các cá nhân, tổ chức ngoài chính quyền.

Bước 2. Xác định mục tiêu chính sách

Mục tiêu quy định là những điều khi thực thi quy định có cơ hội đạt được và nó cần phù hợp với năm tiêu chí: cụ thể (dễ hiểu), đo lường được, có thể đạt được, thực tế (khả thi) và thời gian hoàn thành.⁷⁹ Khi đưa ra mục tiêu các chủ thể có thẩm quyền phải dựa trên chuỗi hậu quả đã được trình bày ở giai đoạn xác định vấn đề, bởi vì mục tiêu là những điều mong muốn đạt được nhằm khắc phục hậu quả mà vấn đề gây ra. Điều này chứng minh cho tính chất logic, mối quan hệ chặt chẽ giữa các bước của quy trình phân tích tác động chính sách trong hoạt động lập pháp ở Ba Lan. Các mục tiêu chính sách được chia thành ba nhóm: nhóm mục tiêu chính, nhóm mục tiêu cụ thể và nhóm mục tiêu hoạt động. Mục tiêu chính là kết quả cuối cùng khi thực thi toàn bộ quy định mong muốn đạt được còn mục tiêu cụ thể là kết quả khi thực hiện một quy định có thể đạt được để có được mục tiêu chính, mục tiêu hoạt

⁷⁹European Commission (2005) Impact assessment guidelines, SEC (2005) 791, Brussels .

động là điều kiện để đạt được mục tiêu cụ thể,⁸⁰ chúng cho phép kiểm tra xem liệu và ở mức độ nào, các mục tiêu dự kiến thực sự đã đạt được. Kiểm tra xem mức độ nào các mục tiêu đã đạt được là không thể thiếu cho giai đoạn tiếp theo của phân tích chi phí - lợi ích.

Ở giai đoạn xác định vấn đề, các chủ thể phân tích tác động quy định ngoài mô tả hiện trạng vấn đề, đưa ra các hậu quả, xác định nguyên nhân thì đồng thời họ còn phác họa các giải pháp để giải quyết vấn đề. Giai đoạn xác định mục tiêu là việc phải chỉ ra các mục tiêu đạt được tương ứng với từng giải pháp đã nhắc tới ở trên.

Bước 3. Tham vấn chính sách

Tham vấn là lấy ý kiến, thông tin và dữ liệu từ các bên liên quan đến đời sống kinh tế nhằm cải thiện đáng kể chất lượng của các giải pháp, ngay cả khi không có sự can thiệp.⁸¹ Việc thu thập ý kiến của các đối tác công cộng cung cấp thông tin về giải pháp thay thế nào được cộng đồng yêu thích nhất diễn ra bất cứ khi nào: Có nhiều giải pháp sẵn có, hiện vẫn chưa rõ liệu có bất kỳ biện pháp nào là cần thiết hay không, chính quyền rất tò mò muốn biết ý kiến công chúng về một vấn đề. Tham vấn giúp tăng cường tính hợp pháp, dân chủ và đồng trách nhiệm của chính sách, vì vậy, tham vấn là một phần không thể thiếu trong phân tích chính sách. Nó không chỉ là nguồn thông tin về chi phí và lợi ích dự kiến của một chính sách, mà còn là một nguồn ý kiến về những điều có thể cải tiến các chính sách. Những người tham gia tham vấn không chỉ là các bên truyền thống đối thoại công khai (như công đoàn và người sử dụng lao động) mà còn tất cả các bên liên quan và các đối tượng có quyền lợi bị ảnh hưởng bởi chính sách.

Hoạt động tham vấn hướng đến đảm bảo các yêu cầu cụ thể sau đây:⁸²

- Thu thập các thông tin có giá trị về các đối tượng có khả năng bị ảnh hưởng bởi chính sách (ví dụ: số lượng, quy mô, thị trường),

⁸⁰Wojciech Rogowski Włodzimirz Szpringer, *Methodological Problems of the Polish System of Regulation Impact Assessment*, 4/2007.

⁸¹Ministry of Economy in Poland, sdd

⁸²Ministry of Economy in Poland, sdd

- Công khai các thông tin về kế hoạch của nhà nước,
- Hiểu rõ hơn về nhận thức vấn đề bởi nhiều nhóm các bên liên quan,
- Xác định chính xác các ưu tiên,
- Thông tin nhanh về các vấn đề đang nổi lên trước khi chúng phát triển ở quy mô lớn,
- Tăng mức chấp nhận của các giải pháp được giới thiệu.

Mục đích của việc tham vấn là để tiếp cận đối tượng rộng nhất và làm quen với ý kiến của họ để có thể cải thiện tốt hơn chất lượng của các giải pháp đã được lên kế hoạch, ngay cả khi nó dẫn đến việc giảm can thiệp. Tham vấn không phải là đàm phán và được tổ chức ở giai đoạn sớm nhất của phân tích tác động quy định. Cần duy trì tham vấn trong suốt quá trình phân tích vấn đề và xác định các mục tiêu hành động. Trong quá trình tham vấn cho phép đối thoại với các bên liên quan, đối thoại này phục vụ thông tin cần thiết để hoàn thành các giai đoạn tiếp theo của phân tích chính sách. Trước khi bắt đầu tham vấn phải lập một danh mục các mục tiêu đạt được để khi tham vấn các bên liên quan có cơ sở cho ý kiến.

Để xử lý tham vấn tốt thì cần lập kế hoạch tham vấn ngay khi bắt đầu đánh giá tác động chính sách.⁸³ Bất cứ khi nào có thể, các chủ thể cố gắng để tiếp tục tham vấn trong suốt phần còn lại của toàn bộ quá trình phân tích chính sách. Tham vấn phải được thực hiện là một phần của công việc thường xuyên, tránh bị gián đoạn. Ngoài việc tham khảo ý kiến công chúng theo cách truyền thống nên thu hút sự chú ý của họ đến các cuộc điều tra ý kiến về hậu quả của các chính sách và về nhận thức của họ trong vai trò là "người thực thi chính sách". Bất cứ khi nào cần thiết, tham vấn nên được chia thành các giai đoạn dành riêng để thảo luận về các vấn đề khác nhau. Cách tiếp cận này đảm bảo kiểm soát các vấn đề được thảo luận và tận dụng tối đa lợi ích của tham vấn cho phân tích chính sách. Thêm nữa, trước khi tham vấn đầy đủ có thể tiến hành một tham vấn sơ bộ tập trung vào nhận thức của một vấn đề nhất

⁸³Ministry of Economy in Poland, sdd

định giữa các nhóm khác nhau, giai đoạn tiếp theo có thể bao gồm ý kiến về phạm vi của các lựa chọn có thể và giai đoạn cuối cùng có thể tập trung vào việc thu thập ý kiến về các lựa chọn ưa thích.

Nếu tham vấn được chia thành các giai đoạn và phải xác định rõ ràng mục tiêu của từng giai đoạn. Khi tham vấn tránh lấy ý kiến một vấn đề hai lần hoặc tham khảo ý kiến kết quả của cuộc tham vấn trước và tránh lên kế hoạch tham khảo ý kiến các ngày nghỉ và ngày lễ. Việc lấy được quá nhiều thông tin từ các nguồn bên ngoài có thể làm gia tăng sự sơ suất trong số những người được hỏi, tham vấn nên bao gồm tất cả các đối tác công cộng thực sự bị ảnh hưởng bởi vấn đề. Nếu điều này là không thể, chúng ta không nên hạn chế bản thân với những đối tượng công cộng -những người luôn sẵn sàng.

Tài liệu được tham vấn phải rõ ràng, ngắn gọn và rộng rãi. Việc lựa chọn một phương pháp xử lý tham vấn phụ thuộc vào người tham gia tham vấn, số người, thời gian và nguồn lực có sẵn.⁸⁴ Nếu một trong các nhóm tham vấn là doanh nhân, hầu hết trong số họ thường điều hành các doanh nghiệp nhỏ và vừa (SME) nên không có cơ hội để tham gia tích cực vào việc tham vấn. Do vậy, cũng giống như trong các giai đoạn trước của tham vấn, các nhà phân tích nên sử dụng sự trợ giúp của cán bộ thanh tra SME.

Trong quá trình tham vấn và đặc biệt là trong quá trình phân tích kết quả của nó, phải xác minh và đánh giá các thông tin thu được. Chỉ dựa vào ý kiến của một nhóm đã thống trị tham vấn rộng rãi có thể làm sai lệch kết quả tham vấn. Nếu tham vấn được chia thành các giai đoạn kết hợp các giai đoạn phân tích chính sách thì việc xử lý kết quả và lập báo cáo tại mỗi giai đoạn của

⁸⁴Ủy ban châu Âu đã xây dựng một bộ tiêu chuẩn tham vấn tối thiểu:

- đảm bảo rằng mỗi người tham gia tham vấn được thông báo đầy đủ về quy định đề xuất,
- bao gồm tất cả các nhóm đối tượng tham vấn,
- thực hiện tham vấn bằng phương tiện truyền thông đại chúng phù hợp để tham khảo ý kiến và đáp ứng các yêu cầu của người kỳ vọng tham gia,
- đảm bảo rằng có đủ thời gian để tham gia tham vấn,
- xác nhận việc tiếp nhận phản hồi,
- xuất bản báo cáo trình bày kết quả tham vấn và cách thức mà chúng sẽ được sử dụng trong việc tạo ra ảnh hưởng theo quy địnhthẩm định, lượng định, đánh giá.

phân tích chính sách là rất quan trọng. Điều này bảo đảm rằng, các ý kiến nhận được từ các cuộc tham vấn luôn có sự ghi nhận đầy đủ, tránh bị mất niềm tin nơi công chúng. Sau cùng, cần khuyến khích để xuất bản tóm tắt trên một trang web của cơ quan thực hiện tham vấn. Tài liệu tóm lược tham vấn phải bao gồm thông tin về cách sử dụng các dữ liệu, ý kiến và ý kiến nhận được thông qua tham vấn.⁸⁵

Giai đoạn tham vấn trong phân tích chính sách ở Ba Lan khá chi tiết với các yêu cầu rõ ràng. Đặc biệt, các cơ quan tham vấn rất chú trọng gắn tham vấn với các giai đoạn của phân tích chính sách nhằm tạo ra một chính sách thuyết phục với công chúng nhất. Thái độ của cơ quan tham vấn hướng tới tính chu toàn, tỉ mỉ, cẩn trọng cũng là những ưu thế nổi bật của tham vấn trong phân tích chính sách ở Ba Lan.

Bước 4. Phân tích chi phí và lợi ích của các lựa chọn chính sách

Phân tích chi phí và lợi ích của các lựa chọn chính sách là ước tính chi phí và lợi ích của từng lựa chọn chính sách. Ước tính này dựa trên việc xác định các đối tượng và khu vực bị ảnh hưởng bởi chính sách⁸⁶. Bước tiếp theo là xác định chi phí và lợi ích tạo ra bởi lựa chọn chính sách thông qua thực hiện các phép đo lường cụ thể (định lượng). Tham vấn là một nguồn thông tin rất quan trọng nhưng không phải là nguồn thông tin duy nhất trong việc thực hiện thành công giai đoạn phân tích chính sách này mà cần phân tích chi phí – lợi ích, đây là hoạt động cho phép xác định các nhóm sẽ có lợi (hoặc sẽ bất lợi) từ các lựa chọn chính sách mới và để có được thông tin cần thiết xác định một lựa chọn chính sách tối ưu.

Khi phân tích chi phí – lợi ích của chính sách, các chủ thể thường:

- Sử dụng lời khuyên của các nhà kinh tế/chuyên gia khi ước tính chi phí và lợi ích.

⁸⁵Wojciech Rogowski Włodzimierz Szpringer, Methodological Problems of the Polish System of Regulation Impact Assessment, 4/2007.

⁸⁶Government of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat, *Benefit-Cost Analysis Guide for Regulatory Programs*, August 1995.

- Phạm vi thông tin và phân tích bao gồm chi phí - lợi ích dự toán phải tương ứng với các hiệu ứng chính sách tiềm năng nhưng phân tích phải luôn luôn khách quan và đầy đủ.

- Các hướng dẫn phân tích phải được ghi chép và kiểm tra rõ ràng. Cơ quan phân tích luôn trình bày nguồn, phương pháp phân tích và kiểm tra liệu các nguồn khác và nghiên cứu khác có cung cấp những phát hiện tương tự.

- Nghiên cứu các chi phí và lợi ích của một chính sách trong bối cảnh tình hình cụ thể trước khi chính sách dự kiến được đưa ra.

- Kết quả phân tích chi phí - lợi ích phải được trình bày bằng số liệu. Khi điều này là không thể thì cần cung cấp một đánh giá định tính và khách quan (ý kiến của các chuyên gia, nhà khoa học đã được đánh giá, thẩm định). Kết quả này phải ghi rõ xuất xứ, nguồn của thông tin.

- Nguồn thông tin tạo ra và thu thập được trong các hoạt động theo luật định của các cơ quan khác.

- Tài liệu chuyên ngành, tạp chí định kỳ, cổng thông tin Internet.

- Các nhân viên nghiên cứu và tư vấn làm việc về các vấn đề liên quan đến đề xuất chính sách.

Kết quả cuối cùng của phân tích chi phí – lợi ích các phương án chính sách phải được thể hiện trên bản báo cáo để làm căn cứ xem xét lựa chọn phương án chính sách ở giai đoạn sau. Nhìn chung, trong phân tích chi phí – lợi ích ở Ba Lan rất chú trọng đến cách tiếp cận định lượng (số liệu cụ thể), trường hợp không dùng cách tiếp cận định lượng mới sử dụng đến cách tiếp cận định tính. Điểm này khá tương đồng với quan điểm trong quy định của pháp luật về phân tích chính sách ở Việt Nam hiện nay.

Bước 5. Kế hoạch thực hiện

Đánh giá về thời gian giải pháp đã được đưa ra và những gì nó sẽ mất nguồn lực cũng rất quan trọng cho việc lựa chọn tốt nhất giải pháp có sẵn⁸⁷. Vì mỗi giải pháp sẽ đòi hỏi thời gian thực hiện khác nhau, có giải pháp cần

⁸⁷Ministry of Economy in Poland, sdd

khoảng thời gian tương đối dài, một vài giải pháp khác lại có thể hoàn thành trong thời gian ngắn. Cho nên, vạch ra kế hoạch thực hiện của từng giải pháp sẽ rất hữu ích cho giai đoạn sau của phân tích chính sách.

Bước 6. So sánh các lựa chọn và đề xuất phương án tốt nhất

Sau khi phân tích chi phí - lợi ích cho từng giải pháp phải so sánh kết quả của mỗi giải pháp trong số chúng, điều này sẽ cho phép đề nghị giải pháp tốt nhất. Một mô tả chi tiết của các giai đoạn được đưa ra là căn cứ cho xác định lựa chọn và đề xuất phương án tốt nhất. Bản mô tả thường gồm những nội dung: chỉ dẫn các đối tượng bị ảnh hưởng bởi chính sách; Kết quả của cuộc tham vấn đã được tổ chức; một bài trình bày về đánh giá tác động của chính sách đối với tài chính công, bao gồm ngân sách trung ương và địa phương, thị trường lao động, năng lực cạnh tranh trong và ngoài nước của nền kinh tế; chỉ dẫn nguồn tài chính đặc biệt nếu chính sách liên quan đến một số gánh nặng lên ngân sách trung ương và địa phương. Như vậy, khi có bản mô tả tóm tắt toàn bộ quy trình phân tích trước đó sẽ là tấm bản đồ chỉ đường cho các nhà lập pháp trong việc lựa chọn chính sách phù hợp trong giai đoạn lập pháp.

Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Ba Lan trải qua sáu bước quan trọng, các giai đoạn đầu là tiền đề cho giai đoạn sau và những giai đoạn sau phân tích, làm rõ hơn cho giai đoạn đầu. Chính vì vậy, quy trình phân tích chính sách trở thành hệ thống khép kín, tương tác chặt chẽ giữa các bước với nhau. Trong các giai đoạn này, nhiều giai đoạn chứa đựng giá trị học hỏi đáng quý cho Việt Nam trong bối cảnh Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đưa đánh giá tác động chính sách là một khâu của lập đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật.

3.2.2. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Canada

Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Canada thể hiện sự rõ ràng, khoa học và hiện đại. Các bước phân tích chính sách được xác định cụ thể về nội dung, công việc cũng như yêu cầu của hoạt động này.

Bước 1: Mô tả vấn đề cần can thiệp

Bước đầu tiên trong phân tích chính sách là xác định rõ vấn đề. Một vấn đề chính sách là một giá trị chưa được thực hiện hay một cơ hội cải thiện, có thể đạt được thông qua hành động của nhà nước.⁸⁸ Không có sự hiểu biết rõ ràng về vấn đề, tạo sao nó xuất hiện và con đường tiến triển dự kiến trong tương lai thì sẽ không thể xác định được lựa chọn chính sách để cải thiện vấn đề theo thời gian. Xác định vấn đề không chỉ đơn thuần là một tuyên bố rằng một vấn đề tồn tại. Thay vào đó, nó là cần chứa đựng đầy đủ các yếu tố sau: xác định vấn đề; nguyên nhân của vấn đề hoặc đối tượng ảnh hưởng của vấn đề đó, bao gồm các nhóm khác nhau trong xã hội (ngay cả nhà nước); thảo luận về việc liệu và tại sao vấn đề có thể trở nên tồi tệ hơn, tốt hơn hoặc giữ nguyên mà không có can thiệp chính sách tiếp theo; tác động dự kiến đến kinh tế, xã hội, môi trường, sức khỏe, an toàn, an ninh công cộng của vấn đề (như số người bị ảnh hưởng, phạm vi địa lý ảnh hưởng của vấn đề, mức độ tổn hại hoặc nguy cơ ảnh hưởng đến các cá nhân bị ảnh hưởng).

Việc xác định vấn đề cần có sự chính xác, đầy đủ, tỉ mỉ để tất cả các phương án chính sách và ngay cả các mục tiêu xoay quanh nó có thể dễ dàng dự đoán. Định nghĩa vấn đề cần phải chính xác về xu hướng để hỗ trợ thiết lập dự báo cơ sở. Thông tin về những vấn đề chính sách đóng một vai trò then chốt trong phân tích chính sách, bởi vì cách thức một vấn đề được định nghĩa sẽ định hình việc tìm kiếm những giải pháp khả dĩ. Thông tin không đầy đủ hoặc sai có thể dẫn đến một sai lầm chết người: đi tìm lời giải cho một vấn đề không đúng, trong khi đó yêu cầu đầu tiên phải là xác định đúng vấn đề cần giải quyết.⁸⁹ Khi mô tả về sự tiến triển dự kiến của vấn đề theo thời gian mà không có hành động tiếp theo đã chỉ rõ hướng đi cơ bản trong phân tích chính sách. Không có hành động nào tiếp theo có nghĩa là các thỏa thuận hiện tại và

⁸⁸Charles O. Jones, *Giới thiệu về Nghiên cứu Chính sách Công*, ấn bản lần thứ hai. (North Scituate, MA: Nhà Xuất bản Duxbury, 1977), trang 15; và David Dery, *Định nghĩa Vấn đề trong Phân tích Chính sách* (Lawrence: Nhà Xuất bản Đại học Kansas, 1984).

⁸⁹Ian I. Mitroff và Thomas R. Featheringham, “Về Giải quyết Vấn đề có Hệ thống và Sai lầm Loại thứ ba,” *Tạp chí Khoa học về Hành vi* 19, số 6 (1974); trang 383–393.

các quy định liên quan sẽ tiếp tục được thực hiện và các quy định kiểm soát mới sẽ không được ban hành. Trong nhiều trường hợp, vấn đề không thể thay đổi nếu không có hành động tiếp theo. Tuy nhiên, nó có thể trở nên tồi tệ hơn hoặc nhận được tốt hơn theo thời gian nếu không có hành động mới được thực hiện. Ví dụ, các quy định hiện hành yêu cầu nghiêm ngặt việc kiểm soát ô nhiễm đối với các nhà máy điện mới có thể sẽ làm giảm khí thải nhà kính theo thời gian. Các điều kiện thị trường cũng có thể thay đổi, và tăng trưởng kinh tế và dân số có thể ảnh hưởng đến con đường tương lai của một vấn đề hiện tại. Để có một phân tích tác động định lượng đầy đủ, cần xác định số liệu cơ bản. Tuy nhiên, trong kế hoạch đưa ra thường là đủ cơ sở để xác định liệu vấn đề có được cho là sẽ trở nên tồi tệ hơn hay không, hoặc giữ nguyên nếu không có hành động nào được thực hiện. Tức là, xác định vấn đề bao gồm một tuyên bố của các xu hướng vấn đề trong thời gian thực của phân tích và một lời giải thích về lý do tại sao điều này có thể xảy ra, bao gồm một tuyên bố rõ ràng về các giả định quan trọng được thực hiện.

Trong thực tế, các yêu cầu để giải quyết những vấn đề phức tạp không giống như các yêu cầu để giải quyết những vấn đề đơn giản. Trong khi các vấn đề đơn giản cho phép ta sử dụng các phương pháp thông thường, thì những vấn đề phức tạp đòi hỏi nhà phân tích phải tham gia một cách chủ động và có ý thức vào việc xác định bản chất của chính vấn đề.⁹⁰ Khi xác định bản chất vấn đề, nhà phân tích chẳng những phải đặt một phần chính mình vào tình huống vấn đề mà còn thực hiện sự đánh giá và hiểu biết có tính phản thân⁹¹. Giải quyết vấn đề chỉ là một phần của công việc phân tích chính sách và công tác chính sách bắt đầu bằng những vấn đề đã được nêu rõ và tự thể hiện rõ. Người ta cho rằng chính sách bắt đầu khi người ta thấy xuất hiện những vấn đề được thừa nhận, những vấn đề mà người ta có thể đặt giả thiết

⁹⁰John R. Hayes, *Cognitive Psychology* (Homewood, IL: nhà xuất bản Dorsey, 1978): trang 210

⁹¹Government of Canada, *Cabinet directive on streamlining regulation*, 2007

về các chiều hướng hành động và có thể vạch ra các mục tiêu liên quan đến chúng... Nhưng nếu điều xuất hiện không phải là những vấn đề rõ ràng, mà là sự lo lắng lan truyền. Các nhóm áp lực chính sách trở nên tích cực một cách khác thường, hoặc các hoạt động của họ trở nên ấn tượng hơn; các chỉ báo xã hội chính thức và phi chính thức cho thấy dấu hiệu của những xu hướng không thuận lợi, hay những xu hướng có thể lý giải là không thuận lợi. Khi đó, có những dấu hiệu của một vấn đề, nhưng không ai biết vấn đề là gì... Nói cách khác, tình huống này người ta còn phải bàn xem bản thân vấn đề là gì. Việc phân tích chính sách bao gồm quá trình phát hiện và xây dựng vấn đề; nó liên quan đến việc thiết lập vấn đề (cấu trúc vấn đề) nhằm lý giải các dấu hiệu căng thẳng mới bắt đầu trong cuộc sống.⁹²

Ở cả Ba Lan và Canada đều đưa bước xác định vấn đề can thiệp (chính sách) là bước quan trọng đầu tiên. Không chỉ vậy, hai quốc gia đều coi trọng khâu này của phân tích chính sách vì đã đưa ra các kỹ thuật tỉ mỉ nhằm giúp cho việc xác định vấn đề được thuận lợi, nhanh chóng, chính xác. Trong giai đoạn xác định vấn đề chính sách của Canada, họ đưa ra cảnh báo về sự lạm dụng quyền lực của các cơ quan công quyền nhằm trục lợi từ chính sách. Đây được cho là một điều hữu ích giúp ngăn ngừa các chính sách chủ quan, đi ngược lại các nguyên tắc cơ bản của phân tích chính sách. Tuy có một vài sự khác biệt nhỏ về cách thức xác định vấn đề nhưng tựu chung lại đều mong muốn khâu này phải được chú trọng đặc biệt, vì quy trình chính sách là một hệ thống các giai đoạn có sự liên hệ chặt chẽ với nhau, ảnh hưởng qua lại. Do đó, nếu giai đoạn xác định vấn đề can thiệp thiếu chính xác thì toàn bộ các bước còn lại của phân tích chính sách cũng trở thành sai.

Khi đã mô tả vấn đề (gồm xác định và định dạng) kết thúc, các nhà phân tích phải chuyển sang giai đoạn quan trọng tiếp theo của quy trình phân tích chính sách, giai đoạn xác định mục tiêu của chính sách.

⁹²Martin Rein và Sheldon H. White, "Policy Research: Belief and Doubt," *Policy Analysis* 3, số 2 (1977): 262

Bước 2: Xác định mục tiêu chính sách

Mục tiêu chính sách là kết quả có khả năng xảy ra của một chính sách được thiết kế để giải quyết vấn đề đó. Thông tin về những hoàn cảnh đã làm phát sinh một vấn đề là điều kiện thiết yếu cho việc tạo ra những mục tiêu kỳ vọng của chính sách. Tuy nhiên, thông tin đó thường không đủ, bởi vì quá khứ không tự lặp lại một cách hoàn toàn, và những giá trị định hình hành vi thì thường thay đổi. Vì lý do này, các nhà phân tích phải quan tâm đến những mục tiêu kỳ vọng của chính sách không được “cho trước” bởi tình trạng hiện hữu. Để tạo ra thông tin như thế có thể đòi hỏi tính sáng tạo, sự thấu hiểu, và tri thức có tính bí quyết.⁹³

Liên quan đến định nghĩa vấn đề là việc xác định các mục tiêu của lựa chọn chính sách tiềm năng đồng thời các mục tiêu cụ thể của vấn đề can thiệp cần được chỉ ra đầy đủ. Nghiên cứu ví dụ về xem xét các tác động xấu đến sức khỏe do ô nhiễm không khí. Các nhà quản lý được giao nhiệm vụ giảm gánh nặng y tế này có thể mô tả vấn đề về mức độ ô nhiễm không khí hiện tại, thừa nhận rằng khí thải giảm thiểu sẽ là cần thiết để cải thiện chất lượng không khí xung quanh. Tuy nhiên, sự thiếu chính xác trong việc xác định mục tiêu vấn đề có thể dẫn đến việc tập trung vào các phương án chính sách không làm cải thiện đáng kể vấn đề thực sự. Ví dụ, nếu các mục tiêu đã được xác định là giảm tổng số ô nhiễm khí thải chứ không phải mục tiêu nhằm giảm tác động đến sức khỏe của ô nhiễm không khí, thì lợi ích của chính sách sẽ không đạt được thích đáng vì một số loại chất gây ô nhiễm không khí gây ra nhiều tác động đến sức khỏe hơn tác động những loại khác. Các mục tiêu phải được trình bày rõ ràng vì các hậu quả của tất cả các lựa chọn chính sách được đánh giá cuối cùng liên quan đến các mục tiêu này.

⁹³Yehezkel Dror, *Mạo hiểm trong các Khoa học về Chính sách: Khái niệm và Ứng dụng* (New York: Nhà Xuất bản American Elsevier, 1971); Sir Geoffrey Vickers, *Nghệ thuật Phán đoán: Một Nghiên cứu về Hoạch định Chính sách* (New York: Basic Books, 1965; và C. West Churchman, *Thiết kế các Hệ thống Điều tra; Những Khái niệm Cơ bản về các Hệ thống và Tổ chức* (New York: Basic Books, 1971)

Xem xét tình huống “Asen trong nước uống: Vấn đề là gì?” Hơn 10 triệu người dân Canada đối mặt với những nguy cơ asen trong nước uống của họ ở mức độ cao hơn nồng độ chấp nhận được tối đa (MAC). Asen xuất hiện tự nhiên trong nhiều nguồn cung cấp nước hoặc có thể được tạo ra bởi hoạt động của con người (ví dụ như khai thác mỏ, thuốc trừ sâu, khí thải sản xuất). Vấn đề được xác định là sức khoẻ của con người bị đe dọa khi họ uống nước hàng ngày và nguyên nhân do chất Arsenic có trong nước. Arsenic là một chất gây ung thư đã biết và có một số nguy cơ ung thư liên quan đến mức phơi nhiễm ở mức thấp hơn mức chấp nhận được (MAC). Việc tiếp xúc với asen trong nguồn cung cấp nước công cộng và nguồn cung cấp nước tư nhân làm cho nó có khả năng gây ra nguy cơ sức khoẻ con người đáng kể bằng cách tăng khả năng ung thư. Do đó, sự can thiệp của chính phủ sẽ nhằm tới mục tiêu là giảm tỷ lệ mắc bệnh ung thư. Xác định các mục tiêu cụ thể của một hành động chính sách cũng giúp đáp ứng nhu cầu đánh giá trong tương lai về hiệu quả chính sách. Ví dụ, đối với một chính sách nhằm giảm hen suyễn liên quan đến các triệu chứng bị ô nhiễm ở trẻ em thì tốt hơn nên xác định các mục tiêu cụ thể về giảm số ngày bỏ lỡ ở trường học hoặc giảm ngày có các triệu chứng bệnh thay vì mục tiêu cải thiện về chức năng phổi trong bọn trẻ. Yêu cầu như trên cho thấy việc xác định mục tiêu trong phân tích chính sách ở Canada tương đối phù hợp với tiêu chí SMART (cụ thể, đo lường được, có thể đạt được, thực tế, khung thời gian).

Ở Canada, khi xác định mục tiêu chính sách, các nhà phân tích luôn quan tâm tới cả mục tiêu tổng quát và mục tiêu cụ thể. Những mục tiêu này được vạch ra từ những thông tin trong bước xác định vấn đề trước đó.

Bước 3: Lựa chọn phương án chính sách

Mục đích của phân tích chính sách là xác định các lựa chọn chính sách khác nhau để xem xét khi giải quyết một vấn đề và cung cấp thông tin để giúp các nhà hoạch định chính sách lựa chọn phương án tốt nhất.⁹⁴ Các lựa chọn chính sách tiềm năng thường bao gồm:

⁹⁴Government of Canada – Policy Horizons Canada, A Good Practices Handbook for Managing Regulatory Impact Analyses, page 2-5

- Các yêu cầu quy định nghiêm ngặt đối với thiết bị kiểm soát ô nhiễm, khí thải hoặc giới hạn về nồng độ, hoặc cấm các hóa chất cụ thể được sử dụng trong các sản phẩm hoặc quy trình khác nhau⁹⁵. Giáo dục người tiêu dùng, chẳng hạn như ghi nhãn hoặc giấy chứng nhận chất lượng, hoặc thông tin, như đặc điểm hiệu suất.

- Ưu đãi của thị trường, chẳng hạn như giảm giá hoặc giảm thuế đối với một số giao dịch mua bán⁹⁶. Các chương trình kiểm soát lượng khí thải thương mại cũng được coi là các ưu đãi của thị trường vì chúng hạn chế tổng lượng phát thải nhưng cho phép các nhà sản xuất quyết định có nên mua khí thải hay không cho phép hoặc cài đặt các biện pháp kiểm soát khí thải.

- Cách tiếp cận tự nguyện, chẳng hạn như thông tin và giáo dục công cộng (ví dụ, một điều tra về cá ở vị trí có nồng độ thủy ngân cao, kết quả là đã được tìm thấy ở một số loài cá có nồng độ thủy ngân cao). Người dân được thông báo và khuyên nên tránh hoặc hạn chế tiêu dùng cá ở những địa điểm này trong giảm thiểu nguy cơ gây hại do thủy ngân.

- Hợp đồng khai thác nguồn lực bên ngoài, như hợp đồng giao các dịch vụ nhà nước cho tư nhân cung ứng hay mua sản phẩm cho các cơ quan chính phủ. Các ví dụ cụ thể: các hợp đồng quốc phòng để mua vũ khí, mua máy tính và phương tiện giao thông cho chính quyền liên bang hay tiểu bang hay các trường công lập.

- Tư nhân hóa, như chuyển giao các dịch vụ công từ chính phủ sang khu vực tư nhân. Các ví dụ cụ thể: bàn giao việc quản lý các trường công lập cho các công ty tư nhân, tư nhân hóa một phần hệ thống bảo hiểm xã hội thông qua cho phép cá nhân quản lý một phần tiền tiết kiệm hưu trí của họ.⁹⁷

⁹⁵Environment Canada, *Benefit-Cost Analysis of a Proposed Regulatory Instrument for 2-Butoxyethanol*. Report prepared by HLB Decision Economics Inc., in association with Douglas Environmental Solutions and Michael Holiday & Associates, April 2005.

⁹⁶Industry Canada and the Centre for the Study of International Economic Relations, University of Western Ontario, *The Shadow Price of Foreign Exchange in the Canadian Economy*, 1995.

⁹⁷Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, Bài đọc “Các phương pháp nghiên cứu”, phần Chính sách công: Chính trị, phân tích, và các lựa chọn.

Theo gợi ý của Chỉ thị nội các trong Chính phủ Canada phương án chính sách thường là một sự kết hợp của các lựa chọn chính sách, chẳng hạn như các yêu cầu ghi nhãn kết hợp với người tiêu dùng giáo dục. Người thực hiện phân tích có thể được trình bày với một loạt các lựa chọn chính sách để xem xét⁹⁸. Tuy nhiên, họ nên làm việc với nhóm để xác định những lựa chọn bổ sung nên được xem xét trong giai đoạn lập kế hoạch của phân tích chính sách⁹⁹.

Khi xác định các lựa chọn chính sách thì những hành động gì có thể có tác dụng giải quyết vấn đề hay đạt được các mục đích và mục tiêu cụ thể. Những nỗ lực chính sách gì có thể được chỉ đạo nhằm vào nguyên nhân vấn đề. Các biến số gì có thể chịu ảnh hưởng của những nỗ lực này. Tất cả những khía cạnh này cần được chỉ ra trong giai đoạn đưa ra các lựa chọn chính sách.¹⁰⁰

Bước 4: Xác định phạm vi của lựa chọn chính sách

Mỗi lựa chọn chính sách sẽ có tác động ở mức độ khác nhau đến mặt của đời sống, việc xem xét các tác động chính là phạm vi của lựa chọn chính sách. Phạm vi của những gì cần được đưa vào phân tích chính sách thay đổi tùy thuộc vào dự kiến tác động đến các lựa chọn chính sách đề xuất sẽ có trong xã hội. Bước đầu tiên trong quá trình xác định phạm vi của phân tích chính sách là một đánh giá sơ bộ về lợi ích mong đợi và tác động bất lợi của các lựa chọn chính sách đang được xem xét. Tham vấn với các chuyên gia, các cơ quan nhà nước và các bên liên quan là cần thiết để xác định tất cả các tác động tiềm ẩn và quyết định về phạm vi phân tích chính sách. Có nhiều yếu tố quyết định mức độ nỗ lực cần thiết cho phân tích chính sách. Các yếu tố quan trọng nhất cho nhà phân tích chính sách để xác định phạm vi tác động của chính sách cần thiết bao gồm: chi phí tiềm năng của việc tuân thủ chính sách đối với người Canada, các lợi ích tiềm năng của việc tuân thủ chính sách đối với người Canada và mức độ chấp nhận của công chúng với chính sách đề xuất.

⁹⁸Government of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat, *Benefit-Cost Analysis Guide for Regulatory Programs*, August 1995.

⁹⁹Government of Canada, Privy Council Office, *Framework for the Triage of Regulatory Submissions*, May 2006.

¹⁰⁰Carl V. Patton và David S. Sawicki, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, ấn bản lần thứ hai, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1993).

Với mục đích của việc xác định phạm vi, nhà phân tích chính sách nên tiến hành một buổi thảo luận ban đầu với các thành viên khác trong nhóm để xác định tất cả các tác động có thể, cả lợi ích lẫn bất lợi, liên quan với các lựa chọn chính sách đã được xác định. Phạm vi ban đầu của các tác động tiềm ẩn của một hành động chính sách hoặc quy định được thực hiện với câu hỏi then chốt của phân tích chính sách: Các lợi ích của hành động có đạt được từ việc cắt giảm chi phí, tức là các lợi ích tối đa đạt được từ chính sách có nhiều hơn chi phí phải gánh chịu từ chính sách đó. Đây là câu hỏi chính và nó đòi hỏi một sự kiểm soát tất cả các lợi ích và tất cả các chi phí, cả về tài chính và phi tài chính¹⁰¹. Ví dụ, giảm bệnh tật có nghĩa là giảm chi phí chăm sóc y tế (một lợi ích tài chính) và một cải thiện chất lượng cuộc sống (một lợi ích phi tài chính). Người ra quyết định cũng thường muốn biết ai là người đạt được lợi ích và những người phải gánh chịu chi phí từ một quy định hoặc chính sách. Ngoài ra, những nhà phân tích họ còn tiến hành đồng thời một phân tích tác động đến nền kinh tế, khả năng cạnh tranh và việc làm¹⁰². Phân tích bổ sung này thường được gọi là một "phân tích tác động kinh tế", và nó có thể bao gồm một phân tích định lượng các tác động được bù đắp của hành động chính sách.

Có thể thấy, giai đoạn xác định phạm vi tác động chính sách trong quy trình của phân tích chính sách ở Canada chính là một phần trong giai đoạn phân tích chi phí – lợi ích thuộc quy trình phân tích chính sách ở Ba Lan. Tuy nhiên, phương thức thực hiện, phạm vi vấn đề của giai đoạn này ở Canada có những khác biệt nhất định so với Ba Lan. Cách làm của Canada trong giai đoạn này của phân tích chính sách là tìm kiếm lợi ích và chi phí dự kiến, xác định các bên liên quan và thảo luận về những lợi ích, chi phí cụ thể của phương án chính sách. Trong khi đó, Ba Lan lại đặt vấn đề xác định các bên

¹⁰¹Harberger, Arnold C., *The Social Opportunity Cost of Labor: Problems of Concept and Measurement as Seen from a Canadian Perspective*. Report for the Canadian Immigration and Employment Commission Task Force on Labour Market Development, Ottawa, 1980.

¹⁰²Xem, Harberger, Arnold C., *The Social Opportunity Cost of Labor: Problems of Concept and Measurement as Seen from a Canadian Perspective*.

liên quan đến lựa chọn chính sách trước, sau đó đánh giá tác động của lựa chọn chính sách và sau cùng là thảo luận cùng các nhóm chuyên gia, nhà khoa học. Những sự khác biệt này sẽ trở thành những kinh nghiệm quý đối với hoạt động phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở Việt Nam.

Bước 5: Xác định độ sâu của lựa chọn chính sách

Các nỗ lực lập kế hoạch nhằm xác định phạm vi lựa chọn chính sách và các tác động của lựa chọn đó sẽ được xem xét. Tuy nhiên, cũng cần xác định độ sâu của phân tích chính sách, bao gồm mức độ các tác động của lựa chọn chính sách cần được định lượng và quy thành tiền. Phần này chỉ rõ mức độ tác động của chính sách có thể xảy ra khi chính sách đó được ban hành.¹⁰³

Việc phân bổ chi phí dự kiến cũng có thể được đánh giá trong quá trình xác định độ sâu của phân tích chính sách. Ví dụ, chi phí dự kiến có thể được lan truyền trên nhiều lĩnh vực của kinh tế, hoặc có thể tập trung ở một số lĩnh vực nhất định. Chi phí có thể tác động đến khu vực địa lý rộng hoặc giới hạn ở một số địa điểm nhất định. Thật không may, trong phân tích chính sách, thông thường không dễ xác định ai sẽ chi trả cho một quy định. Điều này là do nền kinh tế đang rất phức tạp và chi phí có thể được lan truyền qua nhiều kênh thượng nguồn và hạ lưu từ hành động hoặc các đối tượng được lựa chọn theo chính sách. Trường hợp chi phí đáng kể rơi vào một nhóm xác định, thông thường thông qua sự thay đổi giá cả, có thể xác định sự phân bổ chi phí và lợi ích. Ví dụ, điều này có thể là trường hợp với quy định asen trong nước uống. Hộ gia đình sẽ phải trả giá cao hơn như là một kết quả trực tiếp của quy định. Và các hộ gia đình nông thôn có thể phải đối mặt với gánh nặng tài chính không cân xứng từ quy định. Khi xem xét phân bổ chi phí, điều quan trọng cần lưu ý là mức độ cao tỷ lệ người sản xuất hoặc người tiêu dùng có thể bị ảnh hưởng bởi một lựa chọn chính sách là kinh tế dễ bị tổn thương, ví dụ như nhóm dân bản địa. Ngoài việc xem xét tổng quy mô chi phí thực hiện,

¹⁰³Government of Canada, Treasury Board of Canada Secretariat, *Benefit-Cost Analysis Guide for Regulatory Programs*, August 1995

điều quan trọng là phải xem xét chi phí đó trong tương quan với các khu vực khác nhau của nền kinh tế khi xác định tầm quan trọng của các tác động.¹⁰⁴ Ví dụ, tổng số chi phí có thể nhỏ so với toàn bộ nền kinh tế, nhưng nó có thể lớn so với một khu vực nhỏ của nền kinh tế. Chi phí mới là kết quả của một lựa chọn chính sách và nó có thể đe dọa sự sống còn về kinh tế của một số nhà sản xuất. Các nhà sản xuất cạnh tranh trên thị trường quốc tế có thể dễ bị tổn thương nếu đối thủ cạnh tranh ở các nước khác không phải đối mặt với cùng một chi phí. Vì vậy, trong xác định độ sâu của phân tích chính sách thì chi phí được kiểm soát nghiêm ngặt.

Trở lại tình huống arsen trong nước uống, các tác động của các giải pháp chính sách đề xuất có ý nghĩa gì. Thay đổi nồng độ arsen trong nước uống sẽ ảnh hưởng đến các nhà cung cấp nước uống và khách hàng của họ với mức độ arsen cao. Phương pháp chính để giảm nồng độ arsenic là loại bỏ arsen thông qua sàng lọc. Các ước tính kỹ thuật hiện có về chi phí để loại bỏ arsen khỏi nước uống cho thấy chi phí lắp đặt và vận hành hàng năm là khoảng 50 đô la Mỹ cho mỗi hộ gia đình cho các hệ thống chung và 600 đô la cho mỗi hộ gia đình cho các hệ thống nhỏ. Sự khác biệt này tồn tại bởi vì chi phí vốn đầu tư cho từng loại hệ thống. Nếu sử dụng hệ thống nhỏ, tổng chi phí cho mỗi hộ gia đình sẽ có khả năng tăng gấp đôi hoặc gấp ba lần chi phí nước sinh hoạt hàng năm. Đối với các hệ thống lớn, việc tăng chi phí sẽ nhỏ hơn nhiều cho mỗi hộ gia đình bởi vì chi phí vốn thấp.

Để xác định độ sâu của phân tích chính sách, điều quan trọng là đánh giá sự chấp nhận của công chúng về một hành động chính sách tiềm năng. Một đánh giá ban đầu về mức độ sự chấp nhận của công chúng không nhất thiết phải là một phân tích chi tiết theo bất kỳ phương pháp nào. Thay vào đó, nó có thể được hoàn thành thông qua phương tiện ít chính thức.¹⁰⁵ Các phương tiện

¹⁰⁴http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Canada-WP-065-Canada_PRI_Handbook-2012.pdf

¹⁰⁵Government of Canada – Policy Horizons Canada, A Good Practices Handbook for Managing Regulatory Impact Analyses, Tr.75

có thể thu thập thông tin này bao gồm: thảo luận với các chuyên gia về chủ đề trong phạm vi cơ quan đó và các nơi khác trong chính phủ; giám sát truyền thông và Internet để tham khảo hoặc thảo luận có liên quan đến vấn đề; phản ứng công khai hoặc phản hồi đối với các hành động tương tự ở các nước khác; bất kỳ phương tiện khác có thể giúp nhà phân tích nhận được quan điểm về các loại và mức độ mối quan tâm có thể được tổ chức bởi các bên liên quan.

Người phân tích chính sách cần xây dựng một danh sách ngắn gọn về tất cả các nhóm liên quan tiềm năng có thể bị ảnh hưởng bởi sáng kiến đề xuất. Đánh giá của các bên liên quan là để cho thấy rằng nội dung, phương pháp, hoặc kết luận của một phân tích chính sách được dựa trên sự giải thích khách quan về khoa học và dữ liệu có sẵn. Tuy nhiên, vì RIA đang được thực hiện để hỗ trợ ra quyết định chính sách, điều quan trọng là hiểu mức độ tác động khi những quyết định được thực hiện. Thông qua nỗ lực này, các thành viên trong nhóm có thể nhận ra rằng các nhóm hoặc cá nhân khác nhau có thể có quan điểm khác nhau về ý nghĩa của vấn đề và liệu các lựa chọn chính sách được đề xuất sẽ mang lại lợi ích như thế nào cho xã hội. Người phân tích chính sách cần có cảm nhận rõ ràng về những quan điểm phổ biến nhất liên quan đến chính sách.

Mục đích của RIA là cung cấp thông tin khách quan, dựa trên bằng chứng cho quá trình ra quyết định. Do đó, hỗ trợ chính trị hoặc chống lại các lựa chọn chính sách không nên ảnh hưởng đến việc phân tích. Tuy nhiên, vì phân tích hỗ trợ quá trình ra quyết định, người phân tích phải biết sự hỗ trợ hoặc phản đối mà các lựa chọn chính sách khác nhau có thể nhận được. Điều này sẽ giúp nhà phân tích quyết định về phạm vi và chi tiết cần thiết cho RIA khi trả lời các câu hỏi có thể xuất hiện trong quá trình ra quyết định.¹⁰⁶

Ví dụ, một số nhóm có thể có những ưu tiên mạnh mẽ để bảo vệ sức khỏe con người cũng như môi trường và có khuynh hướng nghi ngờ rằng hoá chất sẽ gây ô nhiễm và hóa chất có hại. Các định kiến này có thể dựa nhiều

¹⁰⁶Government of Canada – Policy Horizons Canada, sdd

hoặc ít vào các bằng chứng khoa học. Điều quan trọng cần nhớ là nhận thức của công chúng về những rủi ro đối với sức khỏe con người có thể không thực tế hoặc có thể bị ảnh hưởng nặng nề bởi các thông tin giai thoại. Các quan ngại của công chúng cũng có thể tồn tại về sự bình đẳng hoặc sự công bằng của đề xuất chính sách. Những mối quan tâm này có thể được thúc đẩy bởi nhận thức của những người mang chi phí và những người có lợi ích. Những lo ngại này có thể ủng hộ hoặc tạo ra sự phản đối, tùy thuộc vào hoàn cảnh. Trong một số trường hợp, phe đối lập có thể tập trung vào các bằng chứng cơ bản chỉ ra rằng có một vấn đề đáng kể. Ví dụ, một số người phản đối can thiệp vào giảm khí thải nhà kính vì họ hoài nghi liệu những khí thải đó có là nguyên nhân của sự tăng nhiệt độ toàn cầu. Khi có sự bất đồng giữa các chuyên gia về các nguyên nhân cơ bản của một vấn đề, cần thảo luận lại một cách kỹ lưỡng với đầy đủ bằng chứng thuyết phục.

Chính phủ Canada cam kết bảo đảm rằng bất kỳ một lựa chọn chính sách nào cũng mang lại lợi ích ròng tích cực cho người dân Canada. Cam kết này tạo ra một hệ thống phân cấp liên quan đến độ sâu của phân tích chính sách được tiến hành cho một RIA.

Với ưu tiên rõ ràng về định lượng từ các chi phí và lợi ích trong RIA, người phân tích chính sách phải đánh giá sự phức tạp về kỹ thuật và các nguồn lực cần thiết để hoàn thành một đánh giá các lựa chọn chính sách đang được xem xét. Một khía cạnh của đánh giá này nên tập trung về việc liệu có cần thu thập dữ liệu gốc hoặc liệu nguồn dữ liệu có sẵn sẽ đủ để phân tích. Trong phần này đánh giá, người phân tích chính sách cũng cần nhận ra rằng rất hiếm khi tất cả các chi phí và lợi ích có thể được quy thành tiền. Tuy nhiên, lợi ích và chi phí có thể được định lượng và trình bày để người ra quyết định có thể đạt được kết luận đầy đủ về lợi ích và chi phí có được cân bằng hay không (Shapansky và De Civita, 2002). Các quyết định về chính sách và quy định luôn diễn ra trong bối cảnh không đầy đủ và hạn chế thông tin. Vai trò của nhà phân tích là thiết kế, tiến hành và trình bày kết quả phân tích tác

động, đơn giản hóa và tổng hợp một thực tế phức tạp để có thể đưa ra các quyết định quan trọng.¹⁰⁷ Câu hỏi then chốt liên quan đến độ sâu của RIA là làm thế nào để hỗ trợ thời gian và nguồn lực để ra quyết định. Khi có nhiều thời gian và nguồn lực hơn để phân tích, thông tin tốt hơn sẽ đạt được. Tuy nhiên, sẽ là cần thiết để xác định số lượng thông tin cần thiết để hỗ trợ ra quyết định. Nói chung, khi đánh giá độ sâu yêu cầu của phân tích tác động, nhà phân tích phải xác định các nguồn lực cần thiết để trả lời những câu hỏi sau đây để người ra quyết định có thể cảm thấy tự tin với quá trình họ lựa chọn: vấn đề đang được giải quyết là gì, và tại sao nó nổi lên; điều gì sẽ xảy ra nếu chính phủ không hành động; hậu quả từ hành động của chính phủ là gì; tại sao giải pháp được đề xuất là tốt nhất, nghĩa là tại sao giải pháp hiệu quả nhất, giải quyết vấn đề với chi phí thấp nhất cho đất nước; chính phủ có thể thực hiện chính sách một cách hiệu quả không.

Đây là bước đòi hỏi nhiều về chuyên môn sâu để bảo đảm việc đánh giá kỹ lưỡng, chính xác các lựa chọn chính sách. Giai đoạn này cần huy động nguồn lực đồng đảo các chuyên gia, các nhà khoa học trong nhiều lĩnh vực để hỗ trợ cho đánh giá chiều sâu của phân tích tác động. Nhìn vào bước này của phân tích chính sách ở Canada cho thấy nhiều điểm độc đáo có thể trở thành giá trị quý báu để Việt Nam vận dụng.

Bước 6: Cân nhắc khung thời gian của phân tích chính sách

Người phân tích cần xác định khung thời gian cho phân tích gắn với bối cảnh của quá trình ra quyết định. Điều này sẽ bao gồm thời gian cần thiết cho phân tích ban đầu, thời gian nhận xét và tham vấn về dự thảo cũng như kết quả của RIA. Việc thiết lập khung thời gian để phân tích là rất quan trọng vì nó có thể ảnh hưởng đến phạm vi và chiều sâu khả thi phân tích hoặc ảnh hưởng đến các nguồn lực cần thiết để đảm bảo đạt được phạm vi và chiều sâu mong muốn của phân tích.¹⁰⁸

¹⁰⁷http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Canada-WP-065-Canada_PRI_Handbook-2012.pdf

¹⁰⁸<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Canada-Cabinet-Directive-on-Streamlining-Regulation-E-2007.pdf>

Như vậy, quy trình phân tích chính sách ở Canada có nhiều điểm đáng chú ý, đặc biệt là giai đoạn xác định phạm vi và độ sâu của tác động mà lựa chọn chính sách mang lại. Hai giai đoạn này được thực hiện với sự tập trung chuyên môn cao nhằm xác định chính xác các kết quả của lựa chọn chính sách.

3.2.3. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là quốc gia tiêu biểu ở châu Mỹ với quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ngắn gọn những rõ ràng, dễ áp dụng và khả thi. Quy trình này diễn ra theo các bước:

Bước 1: Nhận biết vấn đề

Ở bước này, cơ quan phân tích chính sách sẽ tìm hiểu tình huống và định vị "vấn đề" có thể cần đến sự can thiệp của Chính phủ. Vấn đề xác định cần dựa trên số liệu, chứng cứ thể hiện bản chất và quy mô, mức độ và xu hướng biến đổi của tình hình; so sánh tương tự. Cần xác định mức độ và phạm vi của vấn đề, tác động hay ảnh hưởng của vấn đề đó (đối tượng nào chịu tác động như vùng, ngành, giới, nhóm xã hội, xu hướng tác động... Nếu cảm thấy thông tin chưa đầy đủ, thì không nên xác định vấn đề một cách quá hẹp đến mức có thể bỏ qua những giải pháp hợp lý có thể lựa chọn. Trên thực tế, có vô số hiện trạng diễn ra gây lo ngại trong công chúng, nhưng chỉ có một phần trong số đó trở thành vấn đề cần giải quyết bằng chính sách. Để định vị vấn đề, cơ quan phân tích chính sách phải nghiên cứu sự kiện, đưa ra giả thuyết và tiến hành khảo sát, điều tra.

Điều tối thiểu để hiện trạng được điều chỉnh bằng chính sách là hiện trạng phải tạo ra những lo ngại về mất mát lợi ích, tuyệt vọng hay mất niềm tin của số đông, và số đông này thực sự có nhu cầu, hay bộc lộ đòi hỏi giải pháp, nó mới trở thành vấn đề của chính sách¹⁰⁹, đòi hỏi sự can thiệp của công quyền.

Bước 2: Tìm nguyên nhân của vấn đề

Một vấn đề chính sách thường là do nhiều nguyên nhân và để tìm ra cần có những hoạt động công phu, theo những cách thức chuẩn, với sự tham gia của

⁽¹⁰⁹⁾ Lê Vinh Danh, Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935 – 2001, NXB Thống kê, Hà Nội, tr. 228.

nhiều người, nhiều cơ quan. Công việc thu thập thông tin có thể được tiến hành qua phỏng vấn và ghi âm, ghi hình trực tiếp hàng loạt đối tượng ngẫu nhiên tại thực địa; gửi thư; gửi bảng câu hỏi đến từng cá nhân; qua điện thoại có ghi âm; tập trung người dân tại nơi công cộng để hỏi đáp; phát phiếu điều tra nơi đông người; qua e-mail... Sau khi thu thập, tiếp theo là bước lọc thông tin, vì không phải mọi thông tin đều dùng được. Tính khách quan và trung thực khi lọc thông tin là điều đặc biệt quan trọng. Nếu người xử lý thông tin chịu ảnh hưởng của thế lực nào đó, dấu thông tin hoặc làm sai lệch thông tin thì người quyết định chính sách sẽ cho ra những quyết định sai, lợi ích của người được khảo sát không được đáp ứng. Do đó, kết quả khảo sát, nghiên cứu cần được công khai, những ai có nhu cầu đều có quyền xem phiếu điều tra gốc ⁽¹¹⁰⁾.

Thông thường ở các nước, nhiều chủ thể có thể tiến hành điều tra khảo sát. Ở một số bộ và tiểu bang ở Mỹ, đây là công việc của những viên chức thường xuyên tiếp xúc với người dân. Quá trình làm việc giúp họ nhìn ra nhiều vấn đề cần có chính sách điều chỉnh, từ đó kiến nghị lên các cấp cao hơn cho đến khi vấn đề được đưa vào chương trình. Nhưng với nhiều chính sách, công việc này do phản ảnh của các phương tiện truyền thông đại chúng, cơ sở nghiên cứu tư nhân và nhà nước. Cũng có khi các nguyên nhân của vấn đề được nhận biết từ đơn thư của cử tri, của các nhóm lợi ích; quan sát, chiêm nghiệm của chính khách...

Các nguyên nhân của vấn đề dưới cách nhìn của một chuyên gia phân tích chính sách có thể khác với cách nhìn của một phóng viên, chuyên gia thống kê, điều tra xã hội học, người dân... Chẳng hạn, cùng một vấn đề nhiều người sống dưới mức nghèo, chuyên gia phân tích chính sách có thể nhìn ra những câu chuyện khác như giải quyết công ăn việc làm, phổ cập giáo dục, dạy nghề miễn phí để tăng cường khả năng kiếm việc, tự vươn lên một cách căn bản cho người nghèo.

⁽¹¹⁰⁾ Lê Vinh Danh, tr. 233-234.

Bước 3: Đặt ra mục tiêu và tìm giải pháp

Sau khi đã xác định được nguyên nhân của vấn đề, bước này nhằm tìm ra phương thức thích hợp nhất để khắc phục các nguyên nhân đó, đặt ra các mục tiêu cụ thể, khả thi nhằm giải quyết vấn đề. Từ những nguyên nhân đã được định vị ở bước trước, các mục tiêu hướng đến xử lý những nguyên nhân đó. Điều quan trọng nhất là cơ quan phân tích chính sách phải chỉ cho được đâu là mục tiêu chính, đâu là mục tiêu phụ khi giải quyết vấn đề. Xác định mục tiêu càng rõ thì giải pháp càng chính xác. Do đó, mục tiêu càng được lượng hoá, càng trọng tâm, càng tinh, càng tốt.⁽¹¹¹⁾ Phải đặt ra được những mục tiêu và kết quả cụ thể, chẳng hạn, mục tiêu là tăng cường an toàn trong giao thông, kết quả là giảm 30% số người bị thương do tai nạn giao thông.

Những câu hỏi sau đây giúp làm rõ phạm vi mục tiêu: vấn đề có liên quan đến vấn đề khác hay không, ở mức độ nào; trong phạm vi vấn đề, nhu cầu chính của chủ thể bị ảnh hưởng bởi vấn đề là gì; để giải quyết nhu cầu chính, cần phải thực hiện mục tiêu gì; các mục tiêu bộ phận có gắn với nhau không; mối liên quan giữa mục tiêu bộ phận với mục tiêu tổng thể, giữa mục tiêu bộ phận của vấn đề này với mục tiêu bộ phận của vấn đề khác. Mỗi mục tiêu bộ phận dẫn đến những giải pháp nhỏ, kết nối các mục tiêu này lại, nhu cầu chính của chủ thể sẽ được giải quyết.⁽¹¹²⁾ Người ta phân biệt giữa mục tiêu chỉ định, tức là mục tiêu vật chất, định lượng được mà giải pháp mang lại, với mục tiêu chính trị, ví dụ mục tiêu công bằng xã hội của chương trình giảm đói nghèo.⁽¹¹³⁾

Từ mục tiêu đề ra dẫn đến việc trù liệu và xây dựng các giải pháp có thể phù hợp. Việc chọn lựa giải pháp trong kịch bản của nghị viện hoặc người đứng đầu hành pháp về sau có đúng hay không tùy thuộc vào mức độ hợp lý và chính xác của bước đề xuất chọn lựa giải pháp này. Việc tìm kiếm giải pháp cho mục tiêu đề ra bao giờ cũng bắt đầu bằng so sánh hiện trạng với kinh nghiệm, lý thuyết đã được tổng kết cộng với thông tin đã thu thập được.

⁽¹¹¹⁾ Policy Development Handbook, tr. 17.

⁽¹¹²⁾ Lê Vinh Danh, tr. 257.

⁽¹¹³⁾ Lê Vinh Danh, tr. 259.

Có thể gộp các giải pháp thành năm nhóm:⁽¹¹⁴⁾ thông tin (ví dụ, thông tin quy hoạch đất); nâng cao năng lực của các bên liên quan để họ có thể làm những việc đạt được mục đích của chính sách (ví dụ, nâng cao năng lực của cán bộ địa chính); các công cụ kinh tế như thuế, phí, chi tiêu công; các biện pháp về tổ chức (ví dụ, bảo đảm sự độc lập của toà án; hoặc xã hội hoá dịch vụ công trong lĩnh vực đất đai); các quy phạm xã hội (tục lệ, đạo đức); các biện pháp hành chính (ví dụ, sửa đổi thủ tục thương thuyết đền bù của chính quyền); quy định pháp luật (ví dụ, bổ sung các quy định về thủ tục công khai và thời điểm ấn định mức giải tỏa, đền bù).

Các nhóm giải pháp này không đứng tách biệt, mà có mối quan hệ với nhau và bổ sung cho nhau. Cần cân nhắc để lựa chọn các giải pháp đã nêu ra để đề xuất giải pháp. Giải pháp làm luật chưa chắc đã tốt nhất, mà thường là tổn kém nhất. Cơ quan phân tích chính sách sẽ phải đặt các giải pháp trong mối tương quan với các yếu tố mục tiêu, tác động xã hội, khía cạnh kinh tế của từng giải pháp: có tổn kém không, tới mức nào, có khả năng thực hiện về tài chính không, thiệt hại, lợi ích kinh tế của mỗi giải pháp; về vấn đề pháp lý có mâu thuẫn gì với các luật khác.⁽¹¹⁵⁾ Từ đó, cơ quan phân tích chính sách phải có đánh giá cuối cùng trên các tiêu chí đã đặt ra để đề xuất chọn giải pháp tối ưu. Nếu chọn giải pháp làm luật thì cần đánh giá dự báo tác động của luật (RIA). Có thể tham khảo giải pháp tương tự của nước ngoài, nhưng không nên máy móc sao chép. Khi tìm kiếm giải pháp, cần tính đến những thay đổi trong tương lai của dân số, kinh tế, công nghệ... và những rủi ro kèm theo những thay đổi đó.

Đặc biệt, phương án giữ nguyên trạng thường được nhấn mạnh khi cân nhắc giải pháp¹¹⁶. Câu hỏi cần giải đáp là: điều gì sẽ xảy ra nếu Chính phủ không có biện pháp can thiệp thêm? Câu trả lời có thể dẫn đến kết luận rằng,

⁽¹¹⁴⁾ Government of Canada, Privy Council Office, *Guide to Making Federal Acts and Regulations*, 6/2007.

⁽¹¹⁵⁾ NORMAK Project (Norwegian Assistance to the Republic of Macedonia in the Field of European Integration and Public Administration Reform), *Policy Development Handbook*, 2007, tr. 22-23.

¹¹⁶ Policy Development Handbook, tr. 23.

giải pháp định áp dụng không giải quyết được vấn đề; hoặc việc thực thi giải pháp hiện hành chưa tốt, nếu tốt thì giải quyết được vấn đề. Trong nhiều trường hợp, người ta cho rằng, nếu không làm gì, không ban hành mới hay sửa đổi luật pháp hiện có, thì tình hình hiện tại không thay đổi; vì vậy, thực trạng hiện nay được lấy là “cơ sở”. Tuy nhiên, thực tế có thể vẫn thay đổi ngay cả khi pháp luật, chính sách không ban hành do ba yếu tố: Xu thế biến động tự nhiên của vấn đề có thể tăng thêm hoặc có thể giảm xuống; hoặc do thay đổi các yếu tố bên ngoài có tác động đến biến đổi của vấn đề đang xem xét; hoặc thay đổi ở những chính sách và luật pháp khác có tác động đến vấn đề đang xem xét.

Như đã nói, mỗi mục tiêu có thể có nhiều giải pháp. Để đề xuất cấp có thẩm quyền chọn lựa giải pháp, cơ quan phân tích chính sách cần tiến hành đánh giá các giải pháp, bởi lẽ không phải giải pháp nào cũng tốt như nhau, cho nên việc đánh giá nhằm giúp loại bỏ các giải pháp ít hiệu quả, chọn đúng giải pháp tối ưu. Thông thường, công việc đánh giá do các chủ thể độc lập tiến hành riêng biệt nhằm bảo đảm tính khách quan. Nội dung chính của việc đánh giá xoay quanh định lượng rủi ro, chi phí và lợi ích mà từng giải pháp có thể tạo ra khi nó trở thành quy định pháp luật để làm sao lợi ích phải lớn hơn chi phí. Quá trình so sánh những đánh giá này với kết quả đặt ra ban đầu có thể phân hạng được các giải pháp. Lý luận, kinh nghiệm, tiền lệ, công cụ định lượng, và dĩ nhiên thông tin đều được dùng. Kinh nghiệm cho thấy, các chính khách rất tín nhiệm ý kiến các chuyên gia đánh giá giải pháp, lấy đó làm cơ sở để quyết định chính sách¹¹⁷. Những cách làm sau đây thường được dùng để đánh giá giải pháp: RIA; phân tích chi phí-lợi ích; phân tích rủi ro; phân tích quyết định. Những công cụ này sẽ được đề cập kỹ hơn ở phần sau. Trên thực tế, việc chọn lựa giải pháp nhiều khi còn phụ thuộc vào các yếu tố khác như sức ép chính trị, khiến cho mục tiêu ban đầu không đạt hoặc chỉ đạt một phần.¹¹⁸

¹¹⁷ Lê Vinh Danh, sđd tr.262-263.

¹¹⁸ http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/USA-RIA_Checklist-Nov-2010.pdf

Bước 4: Lập đề án

Bước cuối trong phân tích chính sách là lập đề án khả thi, gồm danh mục các giải pháp và nội dung của từng giải pháp có thể được chọn để thể hiện thành dự luật theo quan điểm của cơ quan phân tích chính sách. Mỗi giải pháp phải mô phỏng đầy đủ thực tế như khi giải pháp đã ra ngoài đời thật. Điều quan trọng nhất đối với kịch bản là cảnh nào, vai nào ra trước, cảnh nào, vai nào xuất hiện sau, vai nào chủ đạo, vai nào làm nền...⁽¹¹⁹⁾. Đây chính là thao tác sắp xếp thứ tự các giải pháp. Nó quan trọng vì nếu sắp xếp sai có thể làm giải pháp mong muốn bị bác bỏ và ngược lại.

Do bước sắp xếp này được tiến hành sau khi đã đánh giá giải pháp, một khi đã được đưa vào kịch bản, các giải pháp phải có lợi ích lớn hơn chi phí. Tuy nhiên, việc ưu tiên giải pháp nào còn phụ thuộc vào ngân sách và quan điểm chính trị ở từng thời điểm. Do đó, có thể xảy ra những phương án sau:⁽¹²⁰⁾ Thứ nhất, chú trọng hơn đến việc tối thiểu hoá chi phí, khi ngân sách nhà nước hạn hẹp. Thứ hai, chú trọng hơn đến việc tối đa hoá lợi ích, khi đối tượng hưởng thụ lợi ích của chính sách, pháp luật càng rộng càng tốt, dù chi phí có thể rất cao, chẳng hạn như xoá đói giảm nghèo, phổ cập giáo dục, bảo hiểm y tế, xây dựng cơ sở hạ tầng... Thứ ba, chú trọng lợi ích ròng, khi lấy lợi ích trừ đi các chi phí, giải pháp nào mang lại lợi ích ròng lớn nhất thì được chọn, chẳng hạn trong đầu tư, tài chính, ngân hàng... Nếu theo tiêu chí này, dù giải pháp A có diện phân phối lợi ích rất rộng nhưng vẫn phải nhường bước trước giải pháp B có hiệu quả ròng lớn hơn. Thứ tư, chú trọng tỷ suất lợi ích, khi mối quan tâm là với cùng một đồng chi phí bỏ ra, giải pháp nào mang lại mức lợi ích cao nhất sẽ được chọn. Tất cả các phương án kịch bản này đều cần được đệ trình để cấp có thẩm quyền quyết định lựa chọn.

Cuối cùng, lập đề án khả thi để truyền thông chính sách, đề xuất thực hiện chính sách kèm theo các biện pháp bảo đảm thực hiện. Đề án khả thi nhằm triển khai thực hiện giải pháp tối ưu. Đề án này phải kèm theo sự phân tích cụ thể các điều kiện bảo đảm khả thi và thực hiện đề án theo thủ tục lập pháp.

⁽¹¹⁹⁾ Lê Vinh Danh, xem chú thích số 2, tr. 270.

⁽¹²⁰⁾ Lê Vinh Danh, xem chú thích số 2, tr. 270-272.

3.2.4. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Nhật Bản

Ở Nhật, chuẩn mực cho quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp với các bước sau đây:¹²¹

- Xác định mục đích, nội dung và sự cần thiết của chính sách.
- Xác định: 1) giai đoạn phân tích; 2) tiêu chuẩn để ước tính chi phí và lợi ích; 3) từng yếu tố chi phí và lợi ích; 4) các hiệu ứng thứ cấp hoặc gián tiếp.
- Phân loại yếu tố chi phí (chi phí tuân thủ, chi phí cho chính phủ và các chi phí xã hội khác).
- Phân tích mối quan hệ chi phí – lợi ích (phân tích lợi ích – chi phí, phân tích chi phí – hiệu quả, phân tích chi phí).
- So sánh các giải pháp thay thế.
- Thu thập quan điểm của các chuyên gia.
- Thời gian ban hành và điều kiện để xem xét.
- Các điểm khác cần cân nhắc (giải quyết sự không chắc chắn; đánh giá, lập kế hoạch pháp lý và các chức năng khác).
- Báo cáo đánh giá (các mục cần đưa vào, thời hạn công bố).

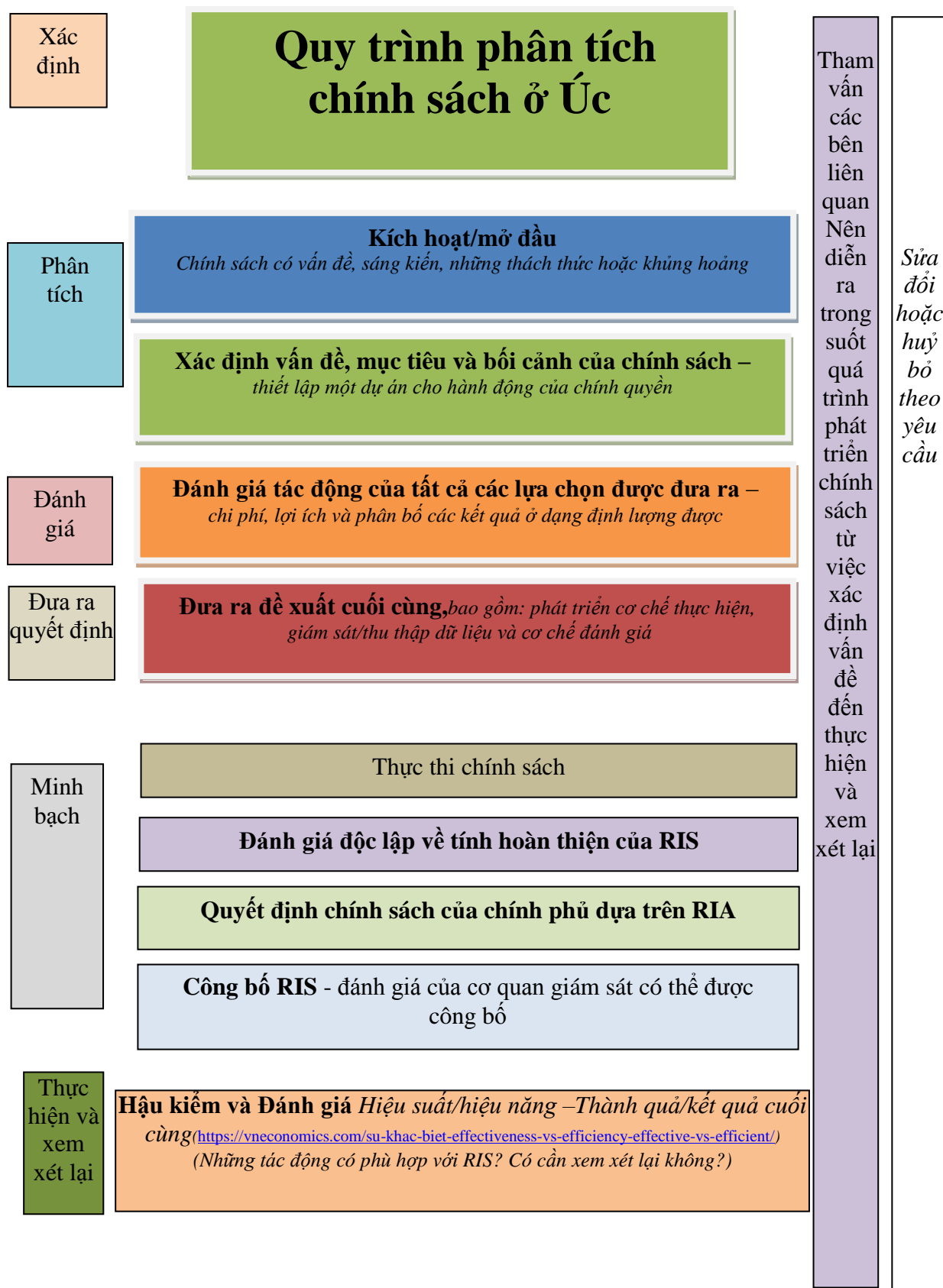
Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Nhật Bản mặc dù chưa đủ chi tiết như các quốc gia khác nhưng nhìn vào các bước của quy trình này cho thấy đầy đủ đầu việc khi phân tích chính sách phải thực hiện. Các bước thực hiện phân tích chính sách tương đối logic, liên kết với nhau.

3.2.5. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Úc

Quy trình này ở Úc có thể được mô tả theo bảng dưới, mặc dù không chi tiết nhưng đủ để hình dung ra quá trình nhiều bước trong phân tích chính sách của hoạt động lập pháp ở Úc. Nhìn chung, qua bảng này cho thấy sự rõ ràng, đầy đủ và logic của các giai đoạn phân tích chính sách. Quy trình phân tích chính sách ở Úc có điểm khá giống với quy trình phân tích chính sách ở Ba Lan, đó là coi tham vấn là một hoạt động quan trọng xuyên suốt các bước của quá trình này. Một điểm khá đặc biệt là phân tích chính sách ở Úc không chỉ dừng ở hoạt động tạo ra chính sách (quy định) mà còn phân tích chính sách sau khi thi hành. Tuy phạm vi nghiên cứu của luận án chỉ tìm hiểu về phân

¹²¹<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Japan-Experience-in-Regulatory-Reform-2007.pdf>

tích chính sách trong hoạt động tạo ra các văn bản luật nhưng đề tôn trọng tính tổng thể, hệ thống của quy trình, tác giả vẫn đề nguyên bản quy trình phân tích chính sách ở Úc như bảng phía dưới.



3.2.6. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Trung Quốc

Quy trình làm luật của Trung Quốc có thể chia thành 5 bước chính, các bước này bao gồm:¹²²

1. Thiết lập chương trình nghị sự (Agenda – setting): đưa một dự thảo luật cụ thể trong chương trình nghị sự của các cơ quan làm luật quốc gia.
2. Rà soát liên cơ quan (Inter-agency review): xây dựng đồng thuận giữa các cơ quan nhà nước liên quan về dự thảo luật.
3. Thông qua dự thảo tại cơ quan lãnh đạo.
4. Rà soát của NPC, tranh luận và thông qua.
5. Thực thi: bao gồm cả việc giải thích các điều khoản trong văn bản luật thành các “quy định thực thi”, đưa các điều khoản luật vào thực tế cuộc sống.

Theo đó, phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Trung Quốc xuất hiện chủ yếu ở 4 giai đoạn đầu tiên, đặc biệt là trong giai đoạn thiết lập chương trình nghị sự. Ở bước thiết lập chương trình nghị sự, phân tích chính sách được thực hiện với các giai đoạn dưới đây:¹²³

Giai đoạn nhận biết vấn đề cần can thiệp chính sách.

Các ý tưởng chính sách mới có thể xuất hiện từ bất kỳ đâu, bất kỳ chủ thể nào – có thể là các nhà lãnh đạo hàng đầu, các quan chức của các đơn vị sự nghiệp; các nhóm chuyên gia hay thậm chí là đến từ các doanh nhân. Như vậy, không có một “kiểu” chủ thể có vai trò độc quyền trong việc đưa ra các sáng kiến lập pháp trong quá trình lập pháp. Tuy nhiên, tất cả các ý tưởng chính sách phải được Cục pháp chế của Hội đồng Nhà nước (the State Council Legislation Bureau) hoặc Ủy ban công tác về vấn đề pháp lý của

¹²²Murray Scot Tanner, tài liệu đã dẫn

¹²³Kenneth Lieberthal, Michel Oksenberg, Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes, NXB Princeton University Press

NPC (NPC Legislative Affairs Work Committee – Quốc hội Trung Quốc) chấp nhận trên cơ sở của việc xác định vấn đề cấp thiết của cuộc sống, mô tả phạm vi, đo lường ảnh hưởng và tìm kiếm nguyên nhân và mục tiêu của vấn đề. Nhìn chung, khi vấn đề chính sách được hai cơ quan trên chú ý và đưa vào trong hoạt động của họ phần nào đã thể hiện được “tương lai” của các chính sách này.

Giai đoạn lựa chọn phương án chính sách.

Trung Quốc rất ít nhắc đến các phương án chính sách khác nhau cho một vấn đề bất cập của cuộc sống. Thay vào đó, các nhân viên chính sách của họ có thể soạn thảo các dự thảo sẵn (thể hiện một phương án cố định) trong nhiều năm, lưu giữ nó cho tới lúc các nhà lãnh đạo cảm thấy rằng tình thế chính trị đã chín muồi để họ đưa ra đề xuất trong các chương trình nghị sự. Vì vậy, yếu tố chính trị ở Trung Quốc ngày càng tăng cường sự ảnh hưởng của mình trong việc thiết lập các chương trình nghị sự.

Phân tích chính sách ở Trung Quốc gần như không theo quan điểm khoa học phổ biến của thế giới, do yếu tố chính trị đã chi phối mạnh mẽ quy trình này. Ngay cả khi có những chính sách được tạo ra từ các chủ thể ngoài nhà nước (doanh nhân) thì họ cũng phải dựa vào người “bảo trợ” đứng đầu bộ máy nhà nước và thời gian để hoàn thành chính sách đó cũng rất lâu dài.

3.3. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở một số nước trên thế giới

3.3.1. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Ba Lan

Phương pháp phân tích chi phí-lợi ích (viết tắt tiếng Ba Lan là AKK) là một trong các phương pháp linh hoạt nhất để phân tích các giải pháp chính sách. Phương pháp này chính là việc phân tích một cách tổng quát, toàn diện các lợi ích và chi phí phát sinh từ một chính sách cụ thể. Bất cứ khi nào những lợi ích thu được mà lại lớn hơn chi phí thì chính sách nên được xem xét lựa chọn. Lợi ích từ lựa chọn chính sách là tất cả các kết quả ước tính của nó

(ví dụ: tiết kiệm, thu nhập tăng thêm) và chi phí — tức là tất cả những hệ quả không mong muốn (các chi phí ngoài dự tính). Tính toàn diện của AKK được thể hiện trong thực tế là nó đòi hỏi một phân tích về tất cả các khía cạnh của một chính sách mà chúng ta hướng tới. Công cụ này sẽ không bao gồm phân tích chọn lọc, ví dụ như chỉ phân tích những lợi ích và chi phí hạn chế. Mặt khác phương pháp này cũng không phải là công cụ duy nhất hỗ trợ để đưa ra quyết định trong mọi trường hợp.

AKK sẽ giúp xác định tất cả các đối tượng phải chịu tác động tiêu cực (costs) như doanh nghiệp, người tiêu dùng, nhân viên... để đảm bảo rằng lợi ích tổng thể sẽ lớn hơn tất cả các chi phí liên quan. Phương pháp này được coi là phương pháp quan trọng trong phân tích chính sách để đo lường các tác động của chính sách. Những ảnh hưởng của việc đưa ra một chính sách mới (chi phí và lợi ích) có thể diễn ra trong một khoảng thời gian dài và có xu hướng càng ngày càng dài hơn. Trong phân tích chi phí – lợi ích, khi những lợi ích (benefits) thu được thì có ngay lập tức nhưng chi phí (costs) thì sẽ phải trả về sau nên phải cố gắng dự liệu được các chi phí có thể xảy ra trong tương lai.

Phương pháp này cũng có những hạn chế, bao gồm: giới hạn trong việc tiếp cận dữ liệu số, hạn chế của ngân sách, tài liệu, nghiên cứu, giới hạn thời gian đưa vào các cuộc điều tra. Nếu những yếu tố này xảy ra cùng nhau, thì chỉ một trong các yếu tố đó cũng sẽ tác động và gây ảnh hưởng lớn đến kết quả phân tích. Lời khuyên ở đây khi sử dụng phương pháp này là ban đầu nên sử dụng ở quy mô nhỏ. Phương pháp phân tích chi phí – lợi ích được khuyến cáo là không sử dụng cho các giải pháp mà sẽ mặc nhiên được chấp nhận hoặc không có một giải pháp thay thế nào khác. Đồng thời, phân tích chính sách phải luôn tuân thủ nguyên tắc chi phí-lợi ích như một quy tắc quan trọng hàng đầu, trong khi hình thức phân tích phải dựa vào chi phí và đánh giá thực tế về tính khả thi của nó.

Một chính sách có thể tác động ở cả hai mặt chi phí và lợi ích tới các lĩnh vực đời sống khác nhau. Trong một trường hợp cụ thể nào đó thì một số đối

tượng có thể chịu hậu quả xấu (costs), và các đối tượng khác có thể được hưởng các quyền lợi (benefits). Trong kinh tế thì chi phí/bất lợi (cost) được đối tượng này có thể được trung hòa bởi lợi ích (benefit) trong một đối tượng khác. Đây là lý do tại sao khi ứng dụng AKK tốt có thể làm cho việc lan tỏa các tác động quan trọng.

Phân tích chi phí – lợi ích gặp hạn chế về dữ liệu chắc chắn sẽ làm giảm độ chính xác của các phân tích. Sự không chắc chắn của các kết quả sẽ gây một khó khăn lớn cho người ra quyết định. Đây là lý do tại sao phân tích chi phí-lợi ích phải triệt tiêu những sự không chắc chắn đó bằng cách sử dụng phân tích “độ nhạy” và đưa các kết quả của việc phân tích đó vào quá trình ra quyết định. Chúng ta phải luôn luôn cân nhắc các phương án khác nhau, không bao giờ tự giới hạn mình với một phương án cố định nào cả. Phương pháp chi phí- lợi ích không chỉ đặt ra nhiều yêu cầu hơn về khối lượng cũng như chất lượng của dữ liệu đầu vào mà còn đặt ra yêu cầu cao đối với các kỹ năng xử lý dữ liệu đầu ra.

3.3.2. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Canada

Ở Canada, phương pháp phân tích lợi ích-chi phí được sử dụng nhằm tính toán đến tính khả thi của tất cả các tác động (cả tích cực và tiêu cực của phương án chính sách) dựa trên những nguyên tắc cơ bản mà kết quả chính là toàn bộ người dân sẽ sẵn sàng chi trả để đạt được điều đó. Nếu sự sẵn sàng chi trả cho tất cả các quyền lợi có được từ giải pháp chính sách vượt quá tổng chi phí thực tế của nó thì giải pháp đó được xác định là có lợi nhuận kinh tế.¹²⁴ Về mặt nguyên tắc, chi phí của một giải pháp chính sách sẽ phản ánh những gì người ta phải từ bỏ để thực hiện, trong khi lợi ích của nó sẽ phản ánh số tiền sẵn sàng đầu tư (hoặc chấp nhận mất). Nếu các phương pháp khác nhau mang lại các lợi ích giống nhau thì không nhất thiết phải đưa giá trị tiền tệ vào những lợi ích đó nhằm sắp xếp lợi nhuận kinh tế của các phương pháp nêu trên.

¹²⁴ Treasury Board of Canada Secretariat, Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals, Tr. 35

Bên cạnh đó, phương pháp phân tích chi phí-hiệu quả (bao gồm việc xếp hạng các phương án chính sách trên cơ sở chi phí) sẽ tìm ra một phương án mà nó có thể đưa đến những kết quả nhất định với chi phí ở mức tối thiểu cũng là phương pháp được ưa chuộng sử dụng ở Canada. Trong một số trường hợp chúng ta sẽ thấy khó khăn để đưa giá trị tiền tệ vào hoặc không muốn đưa giá trị tiền tệ vào các lợi ích, mặc dù lợi ích thu được từ các giải pháp chính sách khác nhau là khác nhau (liên quan đến các giá trị vô hình: sức khỏe người dân, sự an toàn). Trong trường hợp này, phân tích chi phí – hiệu quả sẽ phát huy giá trị rõ rệt. Trong một số trường hợp chúng ta có thể tính toán chi phí của các phương án chính sách theo cách thông thường, trong đó mô tả lợi ích thu được theo cách tốt nhất có thể, nhưng không nhất thiết phải bằng tiền hay trên quy mô thống nhất. Nguyên tắc của phương pháp chi phí-hiệu quả là không được xếp hạng trên cơ sở lợi nhuận kinh tế. Tuy nhiên, nó lại cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách các thông tin có giá trị.

3.3.3. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Úc

Khi phân tích chính sách, phân tích định lượng sẽ hỗ trợ và thiết lập một phương thức hiệu quả nhất cho chính sách này. Ở Úc, phân tích rủi ro là phương pháp được lựa chọn sử dụng phổ biến trong phân tích chính sách. Phân tích rủi ro phải bao gồm: đánh giá mức độ rủi ro hiện tại đối với dân số có nguy cơ bị ảnh hưởng do một nguyên nhân; giảm rủi ro do việc đưa ra các biện pháp đề xuất; xem xét liệu các biện pháp đề xuất có hiệu quả nhất để đối phó với rủi ro đó hay không; và liệu có sử dụng các nguồn lực sẵn có và thay thế được sẽ mang lại lợi ích lớn hơn cho cộng đồng xét ở mức tổng thể hay không. Đánh giá rủi ro nên được sử dụng kết hợp với các kỹ thuật đánh giá định lượng khác như phân tích chi phí – lợi ích và phân tích chi phí – hiệu quả.

Đối với phân tích lợi ích-chi phí, kỹ thuật này yêu cầu tất cả các chi phí và lợi ích chính của đề xuất được định lượng bằng tiền và thường được ưu tiên hơn phân tích hiệu quả-chi phí. Bằng cách này, các kết quả của các lựa chọn được chuyển thể sang dạng có thể so sánh để tạo thuận lợi cho việc đánh

giá và ra quyết định. Phân tích chi phí-lợi ích có hiệu quả nhất trong các trường hợp có thông tin đầy đủ để làm cơ sở cho phân tích. Cũng cần lưu ý rằng phân tích lợi ích-chi phí nên bao gồm cả việc xem xét phân phối lợi ích và chi phí lên các nhóm tác động khác nhau, cũng như tính toán đến các tác động không thể định lượng được.

Đối với phân tích chi phí-hiệu quả, loại phân tích này chính là sự so sánh chi phí của các lựa chọn khác nhau từ ban đầu với cùng một đầu ra (outputs). Do đó, phương pháp này chỉ cho phép người ra quyết định so sánh các lựa chọn (options) có mục tiêu tương tự và có phần hạn chế ở chỗ nó chỉ cho phép so sánh chi phí trong khuôn khổ/loại lợi ích. Tuy nhiên, nó có thể dễ dàng áp dụng cho các dịch vụ xã hội và cộng đồng (ví dụ như đề xuất lập pháp chống phân biệt đối xử) so với phân tích lợi ích chi phí. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng phân tích hiệu quả-chi phí vẫn đòi hỏi việc định giá càng nhiều lợi ích của đề xuất càng tốt.

3.3.4. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Nhật Bản

Ở Nhật Bản, phương pháp phân tích chính sách khá đặc thù, hướng đến các kỹ thuật cụ thể và các mô hình hướng dẫn. Các phương pháp cần thiết để thực hiện phân tích chính sách thường là:¹²⁵

1) Định nghĩa “nhu cầu quản lý”

Một chuẩn mực về nhu cầu quản lý được thiết lập, khi nào trong xã hội phát sinh/xuất hiện các vấn đề mà chủ thể có thẩm quyền xác định phù hợp với nhu cầu quản lý của họ. Như vậy, vấn đề chính sách xuất hiện dựa trên phương pháp này.

2) Thiết lập “kịch bản cơ sở”

Pháp luật đặt ra khung cho vấn đề chính sách bao gồm: phạm vi vấn đề, mục tiêu cần đạt được, giải pháp cơ sở giải quyết vấn đề dựa trên mục tiêu.

3) Khám phá "kịch bản thay thế"

4) Xác định “khoảng thời gian” để phân tích

¹²⁵http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070926_1.html

- 5) Chọn “tỷ lệ chiết khấu” cho các sự kiện trong tương lai
- 6) "Khái niệm hóa và xác định chi phí và lợi ích"
- 7) Phương pháp tính toán “định lượng chi phí và lợi ích”, (ví dụ: phân tích rủi ro, chuyển đổi tiền tệ, ước tính tác động gián tiếp)
- 8) “Thể hiện kết quả”, (ví dụ: biểu đồ hiệu ứng, phân tích lợi ích chi phí, phân tích nhiều tiêu chí)
- 9) Các phương pháp thống kê để đối phó với “sự không chắc chắn”, (ví dụ: phân tích độ nhạy, phân tích hòa vốn, mô phỏng Monte Carlo)
- 10) Phân tích “ảnh hưởng đến cạnh tranh”, (ví dụ: tác động đến cấu trúc thị trường, ảnh hưởng đến người mới tham gia)

3.3.5. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Hoa Kỳ

Một phương pháp phân tích chính sách được các cơ quan quản lý ở Hoa Kỳ sử dụng trong quá trình ban hành chính sách, pháp luật là phương pháp phân tích rủi ro. Yêu cầu về đánh giá rủi ro được quy định trong nhiều đạo luật do Quốc hội Mỹ ban hành liên quan đến các lĩnh vực môi trường và sức khoẻ⁽¹²⁶⁾. Người ta định nghĩa rủi ro là xác suất của một tác động ngược có thể xảy ra trong một khoảng thời gian nhất định⁽¹²⁷⁾. Việc đánh giá rủi ro dựa trên dữ liệu, giả thuyết khoa học và thuật toán để đánh giá xác suất, tần suất, mức độ gây hại đối với con người hoặc tài nguyên thiên nhiên của một sự việc hay kết quả bất lợi⁽¹²⁸⁾. Mối quan tâm chủ yếu của việc nghiên cứu rủi ro là cần phải tiếp nhận, đánh giá, định lượng và có phản ứng thế nào đối với rủi ro. Để giải đáp câu hỏi này, có nhiều cách tiếp cận như: tiếp cận từ góc độ kỹ thuật; phương pháp kinh tế; phương pháp tâm lý; và phương pháp văn hoá.

⁽¹²⁶⁾ Fred Anderson et al, Regulatory Improvement Legislation: Risk Assessment, Cost-Benefit Analysis, and Judicial Review (2001) 11 *Duke Environmental Law and Policy Forum* 89, tr. 96-101.

⁽¹²⁷⁾ Robert Balwin & Martin Cave, Understanding Regulation- Theory, Strategy, and Practice, Oxford, 1999, tr.138.

⁽¹²⁸⁾ Fred Anderson et al, Regulatory Improvement Legislation: Risk Assessment, Cost-Benefit Analysis, and Judicial Review (2001) *Duke Environmental Law and Policy Forum*, tr. 91.

Xác định và đánh giá rủi ro là một việc không hề đơn giản. Đối với các cơ quan ban hành chính sách, pháp luật, có hàng loạt thách thức từ góc độ quản lý rủi ro⁽¹²⁹⁾. Thách thức đầu tiên trong việc quản lý rủi ro là xác định những rủi ro cần giảm thiểu trước tiên và chọn cách làm để được công chúng chấp thuận. Ở đây có thể nảy sinh mâu thuẫn giữa cách hiểu của chuyên gia và của công chúng về rủi ro. Do đó, cần giải thích rõ cho công chúng khi cơ quan quản lý có đủ cơ sở tin chắc vào sự lựa chọn của mình trong việc quản lý rủi ro.

Thách thức thứ hai khi phân tích rủi ro là xác định khi nào, mức độ nào cần sự can thiệp của công quyền vào việc quản lý rủi ro. Có thể là cần phải ban hành những quy định giảm thiểu cơ hội nảy sinh rủi ro; nhưng cũng có thể cần có những quy định giảm các hiệu ứng phụ của rủi ro như cảnh báo, các quy định về an toàn... Ở đây cũng cần xác định khi nào phải coi rủi ro là mối quan tâm chung, khi nào rủi ro có thể để tư nhân tự giải quyết. Thách thức tiếp theo là việc lựa chọn kỹ thuật thích hợp để quản lý rủi ro trong quy định pháp luật, chẳng hạn như định lượng hay định tính, có nên đánh đổi phân tích rủi ro với việc bảo đảm hiệu quả, năng suất hay không... Thứ ba, nhà quản lý cần giải đáp câu hỏi, lúc nào cần chú ý đến mối lo ngại của công chúng và thu hút sự tham gia rộng rãi của xã hội vào quản lý rủi ro, lúc nào cần coi trọng ý kiến của giới chuyên gia về rủi ro trong khi ban hành chính sách, pháp luật.

Trên thực tế, nhiều khi nhà làm luật khi quyết định ban hành quy định lại dựa trên cảm nhận chung của công chúng về rủi ro, mà không dựa trên đánh giá rủi ro của chuyên gia một cách khoa học, có kiểm nghiệm thực chứng⁽¹³⁰⁾. Chẳng hạn, quy định cấm lái xe ô tô sử dụng điện thoại di động đã được áp dụng ở nhiều nước xuất phát từ những dữ liệu dẫn đến suy nghĩ rằng, hành động này tăng rủi ro gây tai nạn đối với lái xe⁽¹³¹⁾. Thế nhưng, một số tác giả đã chứng minh, rủi ro này không khác gì so với những rủi ro khác do việc ăn uống,

⁽¹²⁹⁾ Robert Balwin & Martin Cave, tr. 143-145.

⁽¹³⁰⁾ Robert W. Hahn & Patrick M. Dudley.

⁽¹³¹⁾ Robert W. Hahn & Patrick M. Dudley.

nghe radio, nghe nhạc, nói chuyện, xem bản đồ trong khi đang lái xe⁽¹³²⁾. Trong khi lợi ích của đạo luật không được chứng minh rõ (có giảm được tai nạn giao thông), chi phí bỏ ra để thực thi rất lớn, chẳng hạn, ba công trình nghiên cứu ở Mỹ đều ước lượng chi phí thực thi luật này ở Mỹ vào khoảng gần 30 tỷ USD/năm. Như vậy, do không phân tích rủi ro một cách kỹ lưỡng, khoa học, một đạo luật rất tốn kém, thiếu hiệu quả đã ra đời.

Điều gì làm nên một quốc gia có nền tư pháp trong sạch bậc nhất thế giới như Hoa Kỳ, có lẽ yếu tố quyết định là ở hệ thống pháp luật với hoạt động phân tích chính sách khoa học, tiến bộ, chuyên nghiệp. Dù không phải mọi điều đúng đắn trong phân tích chính sách ở các quốc gia đều phù hợp với Việt Nam nhưng sự vận dụng sáng tạo sẽ giúp ích rất nhiều cho nước ta ở giai đoạn hiện nay.

3.3.6. Phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Trung Quốc

Phân tích chính sách ở Trung Quốc khá đặc biệt do sự “thống lĩnh” của các tập đoàn chính trị ở quốc gia chiếm 1/5 dân số thế giới này. Do vậy, phương pháp sử dụng để phân tích chính sách ở Trung Quốc thường là những chiến lược quan liêu tạo nên sự mơ hồ và các đặc thù của chính sách. Với sự ảnh hưởng mạnh mẽ của lịch sử về việc phân chia chính quyền theo từng ngành riêng biệt ở Trung Quốc, triển vọng xây dựng chính sách thông qua các đạo luật để áp dụng phổ biến và rộng rãi trong đời sống là nỗi sợ hãi đặc biệt của các quan chức thuộc các Bộ. Rất nhiều bộ đã sử dụng phương pháp “mặc cả” để ngăn chặn việc áp dụng bất kỳ một chính sách nào để có thể tạo điều kiện cho các cơ quan khác có thể xâm phạm vào quyền lực, tài nguyên hoặc chính sách trên “sân nhà” của mình. Vì vậy, như nghiên cứu của Pitman Potter đã chỉ ra rằng các chính sách một đạo luật như Luật Tổ tụng Hành chính là nỗi sợ hãi to lớn của rất nhiều cán bộ, bởi vì luật này có khả năng mang lại cho tòa án và những cán bộ “bên ngoài” khác có thẩm quyền can thiệp vào một loạt các hoạt

⁽¹³²⁾ Robert W. Hahn & Patrick M. Dudley.

động của Bộ trưởng đối với lĩnh vực này. Do đó, rất nhiều cơ quan sẽ trao đổi sự ủng hộ của công chúng đối với các dự thảo luật lớn hơn, ngay cả đối với một dự thảo luật khác mà họ phản đối, để đổi lấy sự miễn trừ đặc biệt của mình nhằm thoát khỏi những tác động tồi tệ từ đạo luật mới ban hành. Nghiên cứu về hoạt động lập pháp tại Trung Quốc, với những biểu hiện trên đây của phương pháp phân tích chính sách, có ý kiến cho rằng ở Trung Quốc không tồn tại phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Tuy nhiên, khi xem xét ở phương diện bản chất của phân tích chính sách là tham gia hỗ trợ cho việc ban hành chính sách thì rõ ràng ở quốc gia này vẫn diễn ra quá trình phân tích, chỉ có điều sự phân tích dựa trên lợi ích chính trị là chủ yếu, không được dựa trên nguồn thông tin khoa học, đáng tin cậy.

3.4. Nhận xét chung về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước (Ba lan, Trung Quốc, Mỹ, Canada, Úc, Nhật bản)

3.4.1. Những tương đồng về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên

Về chủ thể, điểm khá giống nhau giữa các quốc gia trên về chủ thể phân tích chính sách đó là hoạt động này không chỉ được thực hiện bởi các công chức nhà nước. Các chuyên gia độc lập, nhà khoa học cũng tham gia tích cực vào phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Nhóm chủ thể thuộc nhà nước tuy rằng có thể phát hiện ra các vấn đề bất cập trong cuộc sống cần sự điều chỉnh của chính nhưng chính họ cũng gặp những khó khăn về chuyên môn sâu và thời gian tiến hành phân tích chính sách. Khi đó các nhà khoa học và chuyên gia độc lập lại là nhóm chủ thể bù đắp được hạn chế này của họ. Phân tích chính sách là quá trình đi tìm kiếm thông tin khách quan phù hợp để chứng minh sự cần thiết phải có chính sách điều chỉnh các nhu cầu thực tế. Vì thế, các quốc gia đều cho rằng cần sự tham gia đông đảo của các bên vào quá trình này.

Về quy trình phân tích chính sách, nghiên cứu hoạt động phân tích chính sách của các quốc gia trên thế giới cho thấy mỗi quốc gia là một công thức

riêng biệt. Xét về tổng thể vẫn có những điểm tương đồng giữa các quốc gia trong quy trình phân tích chính sách (ngoại trừ Trung Quốc). Sự tương đồng trong quy trình này có thể được thể hiện ở 5 nội dung sau:

Một là, xác định vấn đề

- A. Mô tả vấn đề cần giải quyết
- B. Tổng quan tình huống vấn đề
- C. Mô tả các nỗ lực trước đây để giải quyết vấn đề

Bước đầu tiên của quy trình là giám sát về kết quả trước đó. Nếu kết quả trước đó không đạt được mong muốn thì chuyển sang giai đoạn đánh giá.

Hai là, đánh giá tầm quan trọng của vấn đề

- A. Đánh giá thành quả chính sách quá khứ
- B. Đánh giá phạm vi và độ nghiêm trọng của vấn đề
- C. Xác định nhu cầu phân tích

Đây là giai đoạn thực hiện việc đánh giá tiền lệ và hệ lụy của vấn đề.

Ba là, mở rộng vấn đề

- A. Chẩn đoán vấn đề
- B. Mô tả các thành phần liên đới chính
- C. Xác định các mục đích và mục tiêu

Đây là giai đoạn đi tìm cấu trúc của vấn đề (chia nhỏ vấn đề thành nhiều thành phần giúp việc phân tích đạt độ chính xác cao).

Bốn là, phân tích các phương án

- A. Mô tả các phương án
- B. Dự báo hệ quả của các phương án
- C. Mô tả các tác động lây lan hay các yếu tố ngoại tác
- D. Đánh giá các điều kiện ràng buộc và tính khả thi chính trị

Đây là giai đoạn đưa ra các dự báo dựa trên thông tin thu thập được.

Năm là, kết luận và kiến nghị

- A. Chọn các tiêu chí hay qui tắc quyết định
- B. Phát biểu các kết luận và kiến nghị

- C. Mô tả (các) phương án ưa thích
- D. Phác thảo chiến lược thực hiện
- E. Tóm tắt kế hoạch giám sát và đánh giá
- F. Liệt kê các hạn chế và hệ quả không được dự kiến trước

Giai đoạn cuối cùng của phân tích chính sách là kiến nghị với chủ thể có thẩm quyền quyết định chính sách.

Về phương pháp phân tích chính sách, các phương pháp phân tích chính sách được các quốc gia sử dụng đều có chung mục đích là tìm kiếm dữ liệu thể hiện thông tin phương án chính sách, làm căn cứ lựa chọn phương án tối ưu. Để hỗ trợ phân tích chính sách, một số quốc gia thường dùng phương pháp phân tích chi phí – lợi ích (Úc, Canada, Ba Lan), một phương pháp khác cũng có cách tiếp cận tương đối giống với công cụ phân tích chi phí – lợi ích là phương pháp phân tích rủi ro (Hoa Kỳ). Nhìn chung, sự lựa chọn công cụ để sàng lọc thu thập dữ liệu thể hiện thông tin chính sách được các nước ưu tiên hơn.

3.4.2. Những khác biệt cơ bản về chủ thể, quy trình, công cụ phân tích chính sách của một số nước trên

**Về chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp*

Hoa Kỳ là một quốc gia điển hình trên thế giới quan tâm đặc biệt đến phân tích chính sách. Do vậy, ở cấp cao nhất của nhánh hành pháp có riêng một nhóm các chuyên gia được bổ nhiệm bởi Tổng thống với chức năng tham mưu cho Tổng thống về các chính sách kinh tế, chính trị, xã hội đồng thời trợ giúp Tổng thống thực hiện quyền phủ quyết dự luật đã được cơ quan lập pháp của Hoa Kỳ thông qua. Thẩm quyền của nhóm chủ thể này rất lớn, họ còn có quyền phối hợp cùng các chủ thể khác ở nhóm hành pháp như Cục quản lý và ngân sách và Hội đồng cố vấn kinh tế. Ở Hoa Kỳ, các chuyên gia phân tích chính sách hoạt động ở mọi cơ quan liên bang. Ngoài các nhóm nhân sự nhỏ ra, những người đứng đầu cơ quan thường có văn phòng phân tích báo cáo trực tiếp với họ. Bên cạnh các chuyên gia phân tích chính sách nằm trong lĩnh vực hành pháp thì nhánh lập pháp ở Hoa Kỳ cũng thành lập nhóm chuyên gia phân tích chính sách.

Cơ cấu tổ chức của chuyên gia phân tích chính sách ở cấp tiểu bang cũng tương tự cấp liên bang. Ngoài ra, các công ty tư vấn, hiệp hội... hoạt động trong lĩnh vực phân tích chính sách do các khách hàng là nghị sĩ thuộc quốc hội và các cơ quan nhà nước khác đặt hàng cũng rất đông đảo. Điều đó khẳng định phân tích chính sách ở Hoa Kỳ có sự tham gia rất đông các chủ thể khác nhau, đồng thời mật độ phân bố những thành viên này khá dày đặc ở các cơ quan trong bộ máy nhà nước và ngoài nhà nước.

Xem xét về chủ thể phân tích chính sách ở Nhật Bản, Trung Quốc và Ba Lan cho thấy nổi bật là các công chức nhà nước hoặc một bộ phận được thành lập nằm trong nhà nước. Ba quốc gia này cũng cho phép sự tham gia của các chủ thể độc lập bên ngoài nhà nước nhưng nguồn gốc xuất phát vẫn có bóng dáng của nhà nước. Đó là các tổ chức hành chính độc lập, có tổ chức được thành lập bởi một bộ phận tách từ cơ quan nhà nước, hoặc là chuyển thành từ một pháp nhân đặc thù.¹³³ Ở Úc, bóng dáng của nhóm chủ thể ngoài nhà nước cũng không rõ ràng mặc dù chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Úc tương đối đa dạng: cơ quan thuộc Chính phủ, cơ quan thuộc Quốc hội và một số cơ quan khác. Canada cũng là một trong số các quốc gia trên thế giới ưa chuộng sử dụng mô hình kết hợp hai nhóm chủ thể: chủ thể thuộc nhà nước và chủ thể độc lập bên ngoài nhà nước. Nhưng sự rõ ràng về tính chất hoạt động của họ chưa được như Hoa Kỳ.

** Về quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp*

Mỗi quốc gia đều có những nét riêng độc đáo của quy trình phân tích chính sách bên cạnh các nét chung phổ biến. Trong các giai đoạn của phân tích chính sách ở Ba Lan, bước xác định vấn đề và tham vấn chính sách thể hiện những nét riêng có của quốc gia này. Trong xác định vấn đề, việc tìm kiếm các thông tin liên quan đến vấn đề chính sách để làm rõ cho giai đoạn này rất được chú trọng. Việc làm này xuất phát từ phương châm “đầu xuôi đuôi lọt” vì nếu bước khởi đầu xác định thiếu chính xác sẽ làm mất phương hướng của các bước sau.

¹³³ Xem thêm Chủ thể phân tích chính sách ở Nhật Bản.

Đối với giai đoạn tham vấn chính sách, Ba Lan rất coi trọng ý kiến đóng góp của toàn xã hội để một chính sách được tạo ra dành được nhiều sự ủng hộ nhất. Tham vấn được thực hiện bài bản từ đầu của phân tích chính sách đến những bước cuối cùng. Đối với quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Canada, trong bước xác định vấn đề chính sách ngoài việc tìm kiếm bằng chứng củng cố cho vấn đề cần can thiệp còn có “cảnh báo” cho những vấn đề tương tự như vấn đề cần can thiệp. Tức là có những sự kiện xảy ra trong đời sống, nhìn bên ngoài tưởng chừng khá giống với một vấn đề cần được can thiệp nhưng thực chất nó lại chỉ mang tính hiện tượng và không đáng lo ngại; đồng thời có thể được chỉnh sửa bằng những giải pháp giản đơn mà không cần có chính sách. Hơn nữa, khi tìm kiếm lựa chọn chính sách, Canada đưa ra hướng dẫn khá chi tiết cho các giải pháp chính sách, sự đa dạng về lựa chọn chính sách làm cho việc tìm được một chính sách khả thi dễ dàng hơn thay vì chỉ có một đến hai phương án lựa chọn. Việc đánh giá các phương án chính sách ở Canada cũng được tiến hành cụ thể (đánh giá cả phạm vi và chiều sâu của phương án chính sách). Những đặc thù này sẽ có nhiều ý nghĩa cho Việt Nam trong bối cảnh hiện nay. Trong quy trình phân tích chính sách ở Bỉ, giai đoạn lựa chọn phương án chính sách rất đáng chú ý. Một bảng mô tả của tất cả các phương án chính sách được lập ra, ở đó nêu cả những bất trắc của từng phương án để chủ thể có thẩm quyền quyết định chọn phương án nào. Thông thường, các chủ thể hay quan tâm nhiều tới điểm cộng của chính sách hơn và cân đối, lựa chọn dựa trên lợi ích mà chính sách mang lại; nhưng với bảng mô tả này, những bất trắc được nhấn mạnh sẽ giúp các chủ thể cân nhắc kỹ lưỡng hơn với quyết định của mình.

Nghiên cứu quy trình phân tích chính sách của các quốc gia trên thế giới, Trung Quốc là một quốc gia có quy trình khác hơn so với các quốc gia còn lại, có thể do sự khác biệt ở mô hình lập pháp, quan điểm chính trị của Trung Quốc. Nếu các quốc gia khác, người ta thấy sự rõ ràng, minh bạch của khâu phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp thì riêng Trung Quốc, quy trình đó phản ánh tính mập mờ, khó hiểu, thiếu dân chủ. Đây cũng là một kinh nghiệm không tốt mà Việt Nam nên tránh mắc phải.

** Về phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp*

Trong số các quốc gia trên thế giới được đề cập trên, phương pháp phân tích chính sách của hầu hết các quốc gia đều cho thấy tính khoa học, đúng đắn của các phương pháp được sử dụng trong phân tích chính sách. Ví dụ như phương pháp phân tích chi phí – lợi ích ở Ba Lan, Canada; phương pháp phân tích rủi ro dựa trên kỹ thuật định lượng và định tính ở Úc và Hoa Kỳ. Các phương pháp này cho phép tính toán tương đối chính xác các kết quả dự kiến tác động của chính sách, giúp các chủ thể có thẩm quyền nhanh chóng xác định được phương án chính sách phù hợp nhất.

Đối với phương pháp phân tích chính sách ở Nhật Bản cho thấy những hạn chế nhất định. Một số kỹ thuật sử dụng trong phân tích chính sách dễ bị nhầm lẫn với công việc thuộc quy trình phân tích chính sách (1. Định nghĩa “nhu cầu quản lý”, 2. Thiết lập “kịch bản cơ sở”, 3. Khám phá “kịch bản thay thế”, 4. Xác định “khoảng thời gian” để phân tích). Hơn nữa, các phương pháp được sử dụng trong phân tích chính sách ở Nhật Bản thiếu tính lô gic, hệ thống, khó nắm bắt (6. “Khái niệm hóa và xác định chi phí và lợi ích”). Đối với Trung Quốc, phương pháp “mặc cả/thương lượng” trong phân tích chính sách có phần mang tính chủ quan, thiếu sức thuyết phục, làm giảm chất lượng của chính sách trong điều chỉnh các quan hệ xã hội.

3.4.3. Một số kinh nghiệm từ nghiên cứu phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số nước trên thế giới

Từ những phân tích về phân tích chính sách của các quốc gia đã nêu có thể rút ra những kinh nghiệm cơ bản đối với phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp sau đây:

Một là, tất cả các nước nói trên đều rất coi trọng hoạt động phân tích chính sách trong quá trình lập pháp, coi đó là giai đoạn bắt buộc của quá trình lập pháp. Trong số các quốc gia đề cập trên, Hoa Kỳ, Canada, Úc và Ba Lan đều đưa phân tích chính sách là giai đoạn bắt buộc trong quy trình lập pháp, điều đó chứng minh tầm quan trọng của phân tích chính sách. Chính sách là một trong

những sản phẩm của quá trình quản lý, nên khi quyết định chính sách chủ thể quản lý cũng phải phân tích đầy đủ những dữ liệu liên quan đến chính sách. Trước đây các nhà quản lý của nhiều quốc gia chỉ quan tâm đến việc những mục tiêu của họ được thực hiện bằng cách nào, mà không tìm hiểu nguyên nhân tác động đến việc thực hiện mục tiêu đó. Họ chủ trương hành động táo bạo, làm việc tích cực sẽ đạt mục tiêu, nhưng những thất bại, sai phạm trong quản lý là rất lớn cần có sự phân tích và giám sát các chính sách công của cơ quan dân cử để tìm hiểu mỗi quá trình thực hiện mục tiêu nhằm đưa ra những giải pháp, khuyến nghị để điều chỉnh các chính sách công cho phù hợp với thực tế.¹³⁴ Vì vậy, việc giám sát các hoạt động phân tích chính sách, đưa phân tích chính sách là công việc bắt buộc trong hoạt động lập pháp trở nên quan trọng, cấp thiết ở mỗi quốc gia có nền lập pháp tiến bộ trên thế giới.

Hai là, chủ thể tham gia phân tích chính sách trong quá trình lập pháp ở các nước đều rất đa dạng, mỗi nhóm chủ thể tùy theo vị trí, vai trò của mình đều phát huy khá tốt năng lực của họ trong phân tích chính sách. Pháp luật các quốc gia trên thế giới đều thừa nhận vai trò chính của các công chức nhà nước, đại biểu quốc hội/người dân trong phân tích chính sách. Tuy nhiên phân tích chính sách rất cần những chuyên gia phân tích chuyên nghiệp. Phạm vi các vấn đề công cộng bao trùm mọi lĩnh vực đời sống xã hội. Nó đòi hỏi cần có nhiều nhà phân tích chính sách ở nhiều lĩnh vực khoa học tự nhiên, khoa học xã hội, cũng như sử dụng thành thạo các công cụ phân tích chính sách. Phân tích chính sách vừa mang tính khoa học, lại vừa mang tính nghệ thuật. Hơn nữa, đây là cầu nối giữa nghiên cứu khoa học với quyền lực chính trị. Nó đòi hỏi những nhà phân tích vừa chuyên nghiệp, vừa am hiểu thực tế. Các quốc gia thừa nhận sự tham gia của nhóm chủ thể công đồng thời vẫn nhấn mạnh vai trò đóng góp chuyên môn của nhóm chủ thể chuyên gia, nhà khoa học ở khu vực ngoài nhà nước. Đối với nhóm công chức, họ là những người

¹³⁴ <http://tailieu.ttbd.gov.vn:8080/index.php/tin-tuc/tin-tuc-ho-tro-boi-duong/item/692-su-can-thiet-cua-phan-tich-chinh-sach-cong-trong-hoat-dong-cua-dai-bieu-dan-cu>

tiếp cận chính sách dưới góc độ chính trị; và nhóm chuyên gia độc lập, họ lại thấy các khía cạnh khoa học của chính sách. Điều này khiến cho phân tích chính sách được nhìn theo sự đa chiều và toàn diện hơn. Phân tích chính sách bởi vậy càng gia tăng tính hiệu quả, chất lượng, phản ánh tính khách quan của các thông tin.

Ba là, đa số các quốc gia đều xây dựng quy trình phân tích chính sách chặt chẽ, hợp lý trong hoạt động lập pháp. Phân tích chính sách là một quá trình điều tra dẫn đến việc khám phá những giải pháp cho các vấn đề trong thực tiễn. Quy trình này đề cập đến một việc thăm dò, tìm hiểu, hoặc tìm kiếm các giải pháp; nó không nhắm tới những giải pháp đã được “chứng minh” thông qua những phân tích bàng quan về phương diện giá trị. Hơn nữa, phân tích chính sách liên quan đến sự vận dụng hiểu biết của con người để giải quyết vấn đề thực tiễn, những vấn đề trong thế giới thực thường có tính phức hợp, bao hàm tính chính trị, xã hội, kinh tế, hành chính, pháp lý, đạo đức. Phân tích chính sách cũng bao gồm nhiều giai đoạn có mối liên hệ phụ thuộc lẫn nhau (xác định vấn đề thực tiễn cần can thiệp chính sách, đưa ra mục tiêu chính sách, tìm kiếm các giải pháp chính sách giải quyết vấn đề, phân tích giải pháp, lựa chọn giải pháp hiệu quả giải quyết vấn đề). Với những đặc trưng này, các quốc gia trên thế giới đều nhận định rằng quy trình phân tích chính sách chặt chẽ, hợp lý và được tuân thủ nghiêm ngặt sẽ quyết định phần lớn chất lượng phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Sự bỏ qua hay xem nhẹ bất kỳ bước nào trong phân tích chính sách cũng đều dẫn đến sự thất bại ít nhiều của hoạt động lập pháp.

Thứ tư, các quốc gia đều cho rằng cần đa dạng hóa và sử dụng có hiệu quả các phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Như đã đề cập, các vấn đề chính sách trong thực tiễn cuộc sống cần can thiệp bởi nhà nước thường từ nhiều lĩnh vực khác nhau, có lĩnh vực lượng hoá được nhưng cũng có vấn đề chỉ có thể sử dụng các biện pháp của định tính (phỏng vấn sâu, thảo luận nhóm...). Thêm vào đó, mỗi phương pháp phân tích chính

sách có những ưu điểm và phù hợp với một/một số lĩnh vực đặc thù của cuộc sống đồng thời cũng có những hạn chế nhất định. Ngoài ra, các phương pháp phân tích chính sách phụ thuộc lẫn nhau, không thể sử dụng một phương pháp mà không sử dụng các phương pháp khác. Ví dụ, một số thông tin từ kết quả của việc sử dụng phương pháp định lượng cần được kiểm chứng (kiểm tra chéo) qua một số kỹ thuật của định tính nhằm đảm bảo tính chính xác, khách quan của thông tin. Ngoài ra, tùy theo năng lực tài chính và chuyên môn của mỗi quốc gia mà họ sẽ chú trọng (ưu tiên) sử dụng phương pháp cho phù hợp. Có thể phương pháp này là phù hợp ở Úc những chưa hẳn được ưa chuộng tại Mỹ, do vậy, sự đa dạng hoá các phương pháp phân tích chính sách là cần thiết ở các quốc gia.

Thứ năm, các quốc gia thừa nhận sự đầu tư tài chính vào phân tích chính sách nhằm đảm bảo thu thập được các dữ liệu liên quan đến chính sách một cách khách quan, chính xác và đầy đủ nhất. Thông thường, các cuộc điều tra, khảo sát lấy thông tin cho báo cáo phân tích chính sách khá tốn kém về thời gian và chi phí. Tuy nhiên, đây là hoạt động được cho là quan trọng bậc nhất của phân tích chính sách, nếu không những con số minh họa cho giải pháp chính sách sẽ trở thành chủ quan, duy ý chí.

Như vậy, những kinh nghiệm trên được rút ra từ quá trình nghiên cứu về pháp luật và thực tiễn phân tích chính sách của các quốc gia trên thế giới. Đó là những giá trị quan trọng các quốc gia khác trên thế giới trong đó có Việt Nam có thể vận dụng để hoàn thiện quy trình này trong quá trình quyết định chính sách lập pháp.

KẾT LUẬN CHƯƠNG III

Các quốc gia trên đây thể hiện sự đa dạng về chủ thể, quy trình, phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Trong số đó, một số quốc gia chứng minh tính ưu việt về chủ thể (Canada, Hoa Kỳ), về quy trình (Ba Lan, Úc), về phương pháp (Canada), nhưng cũng có một số quốc gia bộc lộ điểm chưa phù hợp về chủ thể (Trung Quốc), về quy trình (Nhật Bản). Sự đa dạng của các quốc gia này là những kinh nghiệm tốt đối với Việt Nam có thể hoàn thiện hơn nữa hoạt động phân tích chính sách hiện nay. Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của các quốc gia trên thế giới mang nhiều màu sắc khác nhau, việc học hỏi không chỉ là sự cóp nhặt cứng nhắc, bê nguyên; mọi kinh nghiệm cần dựa trên tổng thể cơ chế, điều kiện kinh tế-xã hội, quan điểm chính trị, nền tảng nguồn lực (con người, văn hoá, tài chính).

CHƯƠNG IV.

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH TRONG HOẠT ĐỘNG LẬP PHÁP Ở VIỆT NAM VÀ PHƯƠNG HƯỚNG, GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN TỪ KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI

4.1. Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam

4.1.1. Khái quát về lịch sử phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam

Nghiên cứu phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp giai đoạn trước năm 1997 không thể không đề cập bản Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh do Hội đồng Nhà nước thông qua ngày 6 tháng 8 năm 1988. Có thể nói đây là văn bản đánh dấu mốc quan trọng trong hoạt động lập pháp của nước ta tuy mới được thể hiện dưới hình thức quy chế và nội dung còn rất đơn giản.

Bản quy chế có 10 chương, 44 điều, quy định rất khái quát về quy trình xây dựng pháp luật trong đó có hoạt động lập pháp. Có thể nói rằng, việc ban hành và thực hiện Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh năm 1988 đánh dấu một mốc có ý nghĩa lịch sử trong xây dựng pháp luật ở nước ta. Tuy nhiên trước những yêu cầu của công cuộc đổi mới toàn diện đất nước, Nhà nước ta có nhiệm vụ to lớn, nặng nề là thể chế hóa đường lối, chính sách đổi mới của Đảng thành pháp luật nhằm xây dựng và từng bước hoàn thiện hệ thống pháp luật. Trước khi có Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996, do nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó có nguyên nhân chưa có luật quy định đầy đủ về thẩm quyền, thủ tục và trình tự ban hành văn bản quy phạm pháp luật đã làm cho việc soạn thảo và ban hành các văn này gặp nhiều khó khăn, lúng túng và thường kéo dài, chất lượng văn bản chưa cao, thiếu trật tự, kỷ cương trong hoạt động xây dựng pháp luật. Để khắc phục những tồn tại trên, Quốc hội khóa IX đã ban hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật tại kỳ họp thứ 10 ngày 12 tháng 11 năm 1996, Luật có hiệu lực thi hành từ ngày 01-01-1997. Ở nước ta từ ngày thành lập chế độ mới đến nay, đây là văn bản có hiệu lực

pháp lý cao nhất quy định cụ thể, chi tiết về quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước ở trung ương từ Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đến TANDTC, VKSNDTC, các bộ, cơ quan ngang bộ. Hoạt động xây dựng pháp luật có sự chuyển biến mạnh mẽ từ sau khi Quốc hội thông qua Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và nhất là từ sau khi Luật này được sửa đổi, bổ sung một số điều vào tháng 12/2002 (Sau đây gọi chung là Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và viết tắt là Luật BHVBQPPL năm 1996). Cả Quy chế xây dựng Luật, Pháp lệnh năm 1988 và Luật BHVBQPPL năm 1996 đều chưa xác định được phân tích chính sách là một công việc cần phải tiến hành trong hoạt động lập pháp.

Cùng với thời gian, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 cũng bộc lộ những điểm không phù hợp, đặc biệt là vấn đề liên quan tới xây dựng chính sách, phân tích chính sách. Do vậy, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XII, kỳ họp thứ ba thông qua ngày 03 tháng 6 năm 2008 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01 tháng 01 năm 2009 (Luật này thay thế Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 1996 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2002, sau đây gọi tắt là Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008) đã đánh dấu mốc quan trọng về kỹ thuật lập pháp nói chung và phân tích chính sách nói riêng. Tiếp cận phân tích chính sách theo các chuẩn mực cơ bản của quốc tế thì đây được coi là vấn đề còn khá mới ở nước ta, về vấn đề này hoặc là còn ít các diễn đàn dành cho nó hoặc là đã được các nhà khoa học đề cập nhưng nhìn chung còn mang tính gợi mở. Nhiều ý kiến cho rằng, công nghệ xây dựng pháp luật ở nước ta hiện nay vừa lãng phí về thời gian lại kém về chất lượng. Nguyên nhân chủ yếu và cơ bản là do: thiếu một quan điểm rõ ràng và sáng tỏ về văn bản quy phạm pháp luật, thiếu sự tách bạch giữa quy trình phân tích chính sách và quyết định chính sách với quy trình “quy phạm hóa

chính sách”, sự hạn chế về năng lực xây dựng pháp luật của hệ thống cũng là một nguyên nhân góp phần của sự lãng phí và yếu kém đó. Trong thực tiễn xây dựng pháp luật của chúng ta, chính sách ít khi được xây dựng ngay từ đầu mà chỉ được hình thành khi soạn thảo văn bản. Điều này là không khoa học, thậm chí còn mâu thuẫn với chính quy định tại Khoản 1 Điều 23 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008:

“Cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội có quyền trình dự án luật quy định tại Điều 87 của Hiến pháp gửi đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; đại biểu Quốc hội gửi kiến nghị về luật, pháp lệnh đến Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản; đối tượng, phạm vi điều chỉnh của văn bản; những quan điểm, chính sách cơ bản, nội dung chính của văn bản; dự kiến nguồn lực, điều kiện bảo đảm cho việc soạn thảo văn bản; báo cáo đánh giá tác động sơ bộ của văn bản; thời gian dự kiến đề nghị Quốc hội; Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét thông qua.

Kiến nghị về luật, pháp lệnh phải nêu rõ sự cần thiết ban hành văn bản, đối tượng và phạm vi điều chỉnh của văn bản.”

Quy định này đã chỉ ra một định hướng quan trọng khi xây dựng luật, pháp lệnh là phải có sự phân tích về chính sách mà sắp tới sẽ được ban hành ngay từ bước khởi đầu *đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh* chứ không phải chờ tới khi soạn thảo chúng ta mới dò dẫm về chính sách. Nội dung Khoản 1 Điều 23 cũng chứng minh rằng: quy trình làm luật, pháp lệnh ở nước ta có đề cập tới khâu phân tích chính sách chỉ có điều vì một số lý do mà khâu này chưa làm tốt trong thực tế hoặc còn mang tính hình thức.

Trong Khoản 1, 2, 3, 4, 5 Điều 33 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 đã chỉ rõ những công việc phải làm của cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo khi tiến hành phân tích chính sách trong quá trình soạn thảo. Phải khẳng định rằng với cơ sở pháp lý này, phân tích chính sách đã được cụ thể hóa bởi những công việc cần làm khi tiến hành phân tích. Bao gồm: tìm hiểu thực tiễn vấn đề (Khoản 1 Điều 33), sử dụng công cụ RIA để phân tích

chính sách (Khoản 2 Điều 33), tham khảo kinh nghiệm quốc tế trong trường hợp cần thiết (Khoản 3 Điều 33), tham vấn công chúng (Khoản 4 Điều 33) và nghiên cứu các ý kiến thẩm định (Khoản 5 Điều 33). Rõ ràng, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 không chỉ đưa ra định hướng chung về phân tích chính sách, thêm nữa Luật này cũng cụ thể hóa các hoạt động cần có khi phân tích chính sách trong quy trình xây dựng pháp luật ở nước ta.

Không chỉ dừng lại ở các hoạt động phân tích chính sách mang tính “lý luận”, tại Khoản 1 và Khoản 2 Điều 39 Nghị định số 24/2009/NĐ-CP Quy định chi tiết và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật được Chính phủ thông quan ngày 05 tháng 3 năm 2009 và có hiệu lực thi hành kể từ ngày 20 tháng 4 năm 2009 (sau đây gọi tắt là Nghị định 24/2009/NĐ-CP) còn nêu rõ về hoạt động phân tích chính sách cả khi văn bản đã đi vào cuộc sống được ba năm tức văn bản đó phát sinh hiệu lực sau ba năm:

“1. Sau ba năm, kể từ ngày luật, pháp lệnh, nghị định có hiệu lực, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ chủ trì soạn thảo có trách nhiệm đánh giá tác động của văn bản trong thực tiễn, đối chiếu với kết quả đánh giá tác động trong giai đoạn soạn thảo để xác định tính hợp lý, tính khả thi của các quy định. Trên cơ sở đó, kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền các giải pháp nâng cao hiệu quả của văn bản hoặc hoàn thiện văn bản.

2. Nội dung báo cáo đánh giá tác động của văn bản sau khi thi hành gồm: phân tích các chi phí, lợi ích thực tế và các tác động khác; mức độ tuân thủ văn bản của các nhóm đối tượng thi hành văn bản và kiến nghị các giải pháp thực thi văn bản hoặc sửa đổi, bãi bỏ văn bản trong trường hợp cần thiết.”

Với mục đích làm cho hệ thống pháp luật nói chung và các văn bản luật nói riêng được ban hành ngày một hiệu quả trên thực tế thì công việc quan trọng của các cơ quan có thẩm quyền phân tích chính sách là phải xem xét, làm rõ các vấn đề trong văn bản ngay cả khi nó đã được thực thi sau ba năm. Điều này hoàn toàn dễ hiểu và khoa học bởi những phân tích, đánh giá ở trên cũng chỉ là những công việc mang tính dự báo, lý luận còn muốn biết hiệu

lực, hiệu quả của văn bản đó trên thực tế ra sao lại cần tới công việc phân tích sau khi chính sách đã đi vào đời sống được một khoảng thời gian. Quy định này sẽ góp phần làm tăng giá trị của văn bản, giúp các cơ quan, nhà chức trách nhận ra thiếu hụt trong chính sách mà mình đã ban hành và có những điều chỉnh (sửa đổi, bổ sung) cho phù hợp.

Trước năm 2015, dù không có nhiều điều luật quy định về cơ sở pháp lý của phân tích chính sách nhưng với chừng đó quy định, chúng ta hoàn toàn tin tưởng rằng nếu phân tích chính sách được nhìn nhận đúng vấn đề, được thực hiện một cách nghiêm chỉnh trong thực tế thì không có gì phủ nhận được chất lượng của một dự án luật bảo đảm tính hiệu quả trong tương lai.

Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân năm 2004 quy định về quy trình xây dựng văn bản, từ đề xuất sáng kiến, soạn thảo, xem xét cho đến ban hành và công bố văn bản quy phạm pháp luật, nhưng chưa tách bạch giữa quy trình xây dựng chính sách và quy trình soạn thảo văn bản. Do vậy, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 bổ sung quy trình hoạch định, phân tích chính sách trước khi soạn thảo văn bản luật theo hướng tách bạch với quy trình soạn thảo văn bản này.

Khi xây dựng văn bản luật thì quy trình xây dựng chính sách của luật, pháp lệnh là một giai đoạn của quy trình lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh hàng năm, gồm các bước (lập đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; thẩm định đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; trình Chính phủ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; Chính phủ xem xét, thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; Gửi hồ sơ đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh trình Ủy ban thường vụ Quốc hội; Thẩm tra đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh; Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh để lập dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; Quốc hội xem xét, thông qua dự kiến chương trình xây dựng luật, pháp lệnh). Điểm nhấn quan trọng của quy trình xây dựng chính sách là trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách. Công

việc này đã chứng minh cho sự có mặt của phân tích chính sách trong quy trình xây dựng luật, pháp lệnh. Luật mới dành 01 điều (Điều 35) để quy định về trách nhiệm, nội dung đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh. Theo đó, trách nhiệm đánh giá tác động của chính sách thuộc cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình đề nghị, cơ quan có thẩm quyền được đại biểu quốc hội yêu cầu và cơ quan đề xuất chính sách mới trong quá trình soạn thảo, thẩm định, thẩm tra, xem xét, cho ý kiến dự án luật, pháp lệnh. Nội dung đánh giá tác động của từng chính sách trong đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh phải nêu rõ: vấn đề cần giải quyết, mục tiêu của chính sách, giải pháp để thực hiện chính sách; tác động tích cực, tiêu cực của chính sách; chi phí, lợi ích của các giải pháp; lựa chọn giải pháp của cơ quan, tổ chức và lý do của việc lựa chọn; đánh giá tác động thủ tục hành chính, tác động về giới (nếu có).

Dù phân tích chính sách đã trở thành một giai đoạn quan trọng của hoạt động lập pháp nhưng sau gần ba năm thi hành Luật BHVBQPPL năm 2015 phản ánh những khó khăn, vướng mắc khi phân tích chính sách của dự luật. Những khó khăn này đến từ nhiều phương diện, như: các quy định của pháp luật cụ thể hoá vấn đề này còn chưa có nhiều, nguồn lực thực hiện chưa đáp ứng (chủ thể phân tích chính sách và tài chính hỗ trợ), hợp tác quốc tế chưa hướng đến tính bền vững...

4.1.2. Chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt nam

Về ưu điểm, hầu hết các dự thảo luật khi thực hiện phân tích chính sách đều có sự tham gia đồng đảo của cả nhóm chủ thể trong nhà nước và ngoài nhà nước, nhóm chủ thể có thẩm quyền và chủ thể là các chuyên gia. Nhìn chung, các chủ thể này trong phạm vi nhất định đã phát huy vai trò của mình, đóng góp trí tuệ, chuyên môn để nâng cao chất lượng của hoạt động phân tích chính sách. Báo cáo phân tích chính sách của Dự thảo Bộ luật Lao động sửa đổi, Báo cáo phân tích chính sách của Dự thảo Luật Giáo dục đại học và một số Luật khác cho thấy sự nghiên cứu công phu, trách nhiệm của các chủ thể

trong phân tích chính sách. Trong các báo cáo đó cũng chứa đựng các kết quả nghiên cứu bao gồm những thông tin có sự chính xác, khoa học nhằm hỗ trợ cho việc ra quyết định lập pháp của các chủ thể có thẩm quyền. Ưu điểm này rất phù hợp với xu hướng của các quốc gia trên thế giới đã tìm hiểu ở Chương 3 (Hoa Kỳ, Úc, Canada...). Họ đều luật hoá vai trò của cả nhóm chuyên gia là các công chức nhà nước và các nhà khoa học đang làm việc tại viện nghiên cứu, trường đại học. Ở một số nước như Hoa Kỳ việc phân tích chính sách đôi khi được giao hoàn toàn cho các chủ thể ngoài nhà nước và chính họ là những người tham gia báo cáo, thuyết minh về sự cần thiết của chính sách trước các nghị sĩ của Quốc hội.

Về hạn chế, do hạn chế về mặt nguồn lực tài chính nên thời gian tham gia của các chuyên gia độc lập (ngoài nhà nước) không được nhiều. Trong khi đóng góp vào sự thành công của báo cáo phân tích chính sách phần lớn nhờ vào những nghiên cứu có tính chuyên môn sâu của các chủ thể này. Xem xét đến vai trò của các chủ thể trong phân tích chính sách của hoạt động lập pháp, người ta đánh giá cao vai trò chủ chốt của các nghiên cứu viên, chuyên gia độc lập – nhóm chủ thể là những người có kiến thức chuyên sâu, thực hiện các nghiên cứu và tạo ra những thông tin khách quan, đúng đắn làm cơ sở cho việc ra quyết định chính sách của nhóm chủ thể nhà nước. Tuy nhiên, do không có sự tham gia tích cực của các chuyên gia, nhà khoa học dẫn đến tình trạng nhiều báo cáo mang nặng tính chủ quan của người xây dựng (như Báo cáo phân tích chính sách Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt năm 2017, Báo cáo phân tích chính sách Luật về Đầu tư theo hình thức đối tác công tư năm 2018). - Về chủ thể phân tích chính sách:

Hầu hết các báo cáo đánh giá tác động chính sách kể từ sau Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đều được thực hiện bởi một Bộ thuộc Chính phủ, như Báo cáo đánh giá tác động Bộ luật Lao động sửa đổi do Bộ Lao động – Thương binh – xã hội tiến hành, Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật xuất cảnh, nhập cảnh của công dân

Việt Nam do Bộ Công an thực hiện... Sự tham gia của các viện nghiên cứu, trường đại học, chuyên gia độc lập còn hạn chế và nếu tham gia thường với vai trò “đánh thuê”. Mặc dù Khoản 3 Điều 35 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đề cập đến chủ thể đánh giá tác động chính sách là các đại biểu Quốc hội nhưng dường như đây còn là lĩnh vực chưa quen thuộc với họ. Theo tài liệu về đánh giá tác động chính sách của các Bộ thì Việt Nam cũng chưa có một bộ phận thực hiện phân tích chính sách một cách chuyên nghiệp. Ở Trung Quốc, vai trò của các chuyên gia, nhà khoa học bị hạn chế do quan điểm chính trị chi phối đến hoạt động xây dựng luật. Và điều này ảnh hưởng khá nhiều tới tính đúng đắn, khách quan của các quy định pháp luật ở Trung Quốc – điều mà nhiều người dân Trung Quốc đều nhận thấy.

4.1.3. Quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt nam

Xem xét ưu điểm của phân tích chính sách từ khi thực hiện theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 cho thấy, hầu hết các báo cáo đánh giá tác động chính sách của 17 dự luật¹³⁵ được xây dựng với cơ cấu về cơ bản đảm bảo đúng quy định hướng dẫn về cơ cấu và nội dung:

(i) Xác định rõ được các vấn đề cần phải có sự can thiệp của cơ quan nhà nước; nguyên nhân của những bất cập và nêu được tác hại đối với cơ quan nhà nước, doanh nghiệp và người dân nếu vấn đề không được giải quyết. (ii) xác định rõ mục tiêu phải đạt và nhiều báo cáo RIA đã xác định được rõ các mục tiêu cụ thể đối với từng vấn đề được lựa chọn. (iii) chỉ rõ được các phương án (có phương án giữ nguyên hiện trạng) và trong mỗi phương án đều có lập luận, lý giải, có kết luận đề xuất lựa chọn phương án sau khi dự báo sơ bộ tác động của mỗi phương án¹³⁶.

¹³⁵ Dự Luật Giáo dục sửa đổi, Dự Luật Giáo dục đại học sửa đổi, Dự Luật Dân tộc, Dự Luật Dân số, Dự Luật Xuất nhập cảnh, Dự Luật Phòng, chống HIV/AIDS, Dự án Bộ luật Lao động sửa đổi...

¹³⁶ Bộ Tư pháp (2017), *Báo cáo đánh giá tác động của Dự thảo Luật Đầu tư công năm 2017*.

Việc tuân thủ nội dung phân tích chính sách nói chung cũng như phân tích chính sách về KT – XH nói riêng trong báo cáo phân tích chính sách đã phần nào khẳng định tinh thần làm việc có trách nhiệm của cơ quan thực hiện phân tích chính sách. Đồng thời cũng chứng tỏ sự nghiên cứu, xem xét, tìm tòi nhiều giải pháp pháp luật của những người đề xuất dự án văn bản quy phạm pháp luật. Đây sẽ là căn cứ quan trọng cho việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật có chất lượng. Phân tích chính sách có sự cải thiện từng bước qua các năm trong việc tuân thủ nội dung phân tích chính sách cần phải có trong báo cáo RIA. Cụ thể:

Thứ nhất, về việc xác định các vấn đề bất cập.

Nhìn chung một số báo cáo phân tích chính sách được xây dựng tương đối thống nhất, rõ ràng, mạch lạc về cơ cấu, đảm bảo theo các hướng dẫn chung. Trong các báo cáo đó đều xác định được rõ các vấn đề bất cập cần giải quyết, từ đó đề xuất phải có văn bản luật điều chỉnh hoặc bổ sung nhằm hoàn thiện khuôn khổ pháp luật. Các báo cáo RIA đều có mục đích rõ ràng; ở mỗi vấn đề các báo cáo xác định rõ: xác định vấn đề, mục đích của đề xuất¹³⁷. Các báo cáo ngoài nêu vấn đề bất cập nói chung thì mỗi chính sách đều có nội dung bất cập riêng. Có thể chứng minh qua chính sách thứ nhất trong dự thảo Luật Phòng, chống HIV/AIDS, vấn đề bất cập được chỉ rất rõ ràng:

“Theo quy định của Luật phòng, chống HIV/AIDS thì người nhiễm HIV có quyền được giữ bí mật riêng tư liên quan đến HIV/AIDS¹³⁸ và tại khoản 1 Điều 30 của Luật phòng, chống HIV/AIDS quy định kết quả xét nghiệm HIV dương tính chỉ được thông báo cho các đối tượng sau đây:

- *Người được xét nghiệm;*
- *Vợ hoặc chồng của người được xét nghiệm, cha, mẹ hoặc người giám hộ của người được xét nghiệm là người chưa thành niên hoặc mất năng lực hành vi dân sự;*

¹³⁷ Bộ Tư pháp (2017), Báo cáo đánh giá tác động của Dự thảo Luật Giáo dục đại học sửa đổi.

¹³⁸ Điểm d khoản 1 Điều 4 Luật phòng, chống HIV/AIDS

- Nhân viên được giao nhiệm vụ trực tiếp tư vấn, thông báo kết quả xét nghiệm HIV dương tính cho người được xét nghiệm;

- Người có trách nhiệm chăm sóc, điều trị cho người nhiễm HIV tại các cơ sở y tế, bao gồm trưởng khoa, trưởng phòng, điều dưỡng viên trưởng nơi người nhiễm HIV điều trị, nhân viên y tế được giao trách nhiệm trực tiếp điều trị, chăm sóc cho người nhiễm HIV tại cơ sở y tế;

- Người đứng đầu, cán bộ phụ trách y tế, nhân viên y tế được giao nhiệm vụ trực tiếp chăm sóc sức khỏe cho người nhiễm HIV tại cơ sở chữa bệnh, cơ sở giáo dục, trường giáo dưỡng, cơ sở bảo trợ xã hội, trại giam, trại tạm giam;

- Người đứng đầu và cán bộ, công chức được giao trách nhiệm của các cơ quan: Cơ quan điều tra, Viện kiểm sát nhân dân hoặc Tòa án nhân dân.

Các quy định này đã làm hạn chế quyền tiếp cận hồ sơ bệnh án của một số chủ thể như giám định viên bảo hiểm y tế, cán bộ công nghệ thông tin của cơ sở khám bệnh, chữa bệnh... trong khi trên thực tế, các đối tượng này bắt buộc phải được tiếp cận thông tin của người nhiễm HIV trong quá trình thực hiện nghiệp vụ của mình. Bên cạnh đó, quy định này cũng không thống nhất với quy định của Luật khám bệnh, chữa bệnh vì theo quy định của Luật khám bệnh, chữa bệnh thì ngoài việc quy định người bệnh được giữ bí mật thông tin về tình trạng sức khỏe và đời tư được ghi trong hồ sơ bệnh án thì cũng đã có quy định cho phép các thông tin này được phép công bố khi người bệnh đồng ý hoặc để chia sẻ thông tin, kinh nghiệm nhằm nâng cao chất lượng chẩn đoán, chăm sóc, điều trị người bệnh giữa những người hành nghề trong nhóm trực tiếp điều trị cho người bệnh hoặc trong trường hợp khác được pháp luật quy định”.

Thứ hai, về mục tiêu của chính sách.

Các báo cáo phân tích chính sách đều đưa ra các mục tiêu khá rõ ràng, gắn với việc khắc phục những hậu quả cụ thể của vấn đề cần giải quyết. Có thể kể đến ở đây như các mục tiêu được đề ra trong báo cáo phân tích chính sách của Bộ luật Lao động (sửa đổi) năm 2018 là khá chi tiết và gắn liền với các vấn đề bất cập cần đánh giá, các mục tiêu đó là¹³⁹:

¹³⁹Bộ Tư pháp (2018), Báo cáo phân tích chính sách của dự thảo Bộ luật Lao động, tr.4.

Về mục tiêu chung, việc soạn thảo dự án Luật bảo đảm mục tiêu chung: Sửa đổi, bổ sung tất cả các điều khoản mà thực tế thi hành gặp vướng mắc, bất cập cũng như thực tế đã phát sinh các nội dung mới mà luật chưa đề cập; Thể chế hóa Hiến pháp năm 2013 về quyền con người trong lĩnh vực lao động; Bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật; Tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước; nâng cao vai trò, vị thế của tổ chức công đoàn trong quan hệ lao động; Tiếp thu, nội luật hóa các tiêu chuẩn lao động quốc tế phù hợp với mức độ phát triển kinh tế - xã hội và thể chế chính trị, xã hội của Việt Nam.

Về mục tiêu cụ thể, (i) Bảo vệ các quyền, nghĩa vụ cơ bản và lợi ích chính đáng của người lao động; (ii) Bảo đảm các quyền, lợi ích chính đáng của người sử dụng lao động; thiết lập hành lang pháp lý để tạo môi trường, điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp trong tuyển dụng, quản lý và sử dụng lao động; (iii) Hoàn thiện thể chế thị trường lao động; xác lập hành lang pháp lý nhằm thực thi các nguyên tắc về quyền cơ bản của người lao động tại nơi làm việc theo quy định của Tổ chức lao động quốc tế phù hợp với yêu cầu hội nhập thương mại quốc tế và (iv) Đổi mới, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về lao động, quan hệ lao động và thị trường lao động.

Thứ ba, về các phương án để giải quyết vấn đề.

Những báo cáo phân tích chính sách chất lượng tốt nêu ra khá nhiều phương án khác nhau trong việc giải quyết một vấn đề của dự thảo văn bản quy phạm pháp luật. Ngoài phương án đã được lựa chọn và nêu trong dự thảo, nhóm soạn thảo báo cáo còn phân tích chính sách của các phương án khác như: phương án “giữ nguyên hiện trạng”, phương án can thiệp gián tiếp và phương án can thiệp trực tiếp. Điều này làm gia tăng khả năng phân tích và lựa chọn một phương án tối ưu nhất để giải quyết vấn đề với mức chi phí thấp hơn cho xã hội. Bên cạnh đó, các phương án được đưa ra xem xét cũng được mô tả rất chi tiết về chính sách cụ thể nào dự kiến đưa vào văn bản, vì thế, việc phân tích chính sách các phương án này là vô cùng có ý nghĩa. Diễn hình

như Báo cáo phân tích chính sách dự thảo Luật Đầu tư công năm 2017, Báo cáo phân tích chính sách dự thảo Bộ luật Lao động sửa đổi năm 2018, Báo cáo phân tích chính sách dự thảo Luật Xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam năm 2017.

Thứ tư, về phân tích các phương án chính sách.

Một số báo cáo phân tích chính sách có những đánh giá rất chi tiết, đi sâu vào các tác động đối với từng đối tượng liên quan với những số liệu quan trọng phục vụ cho việc phân tích chính sách. Bên cạnh đó, các báo cáo phân tích chính sách này còn sử dụng cả phương pháp phân tích định tính kết hợp phương pháp phân tích định lượng từ đó đưa ra được những bản tổng hợp kết quả phân tích để người đọc dễ dàng so sánh và lựa chọn. Vì vậy, sức thuyết phục của các báo cáo phân tích chính sách là khá cao. Có thể kể đến ở đây như Báo cáo phân tích chính sách dự thảo Bộ luật Lao động sửa đổi năm 2018 liên quan đến chính sách “Đảm bảo quyền tự do tìm kiếm việc làm tốt hơn cho người lao động và phòng ngừa, xóa bỏ lao động cưỡng bức bằng việc mở rộng quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động cho người lao động”. Theo đó, mục tiêu của chính sách là: Đảm bảo quyền tự do tìm kiếm việc làm tốt hơn cho người lao động và phòng ngừa, xóa bỏ lao động cưỡng bức thông qua bằng việc mở rộng quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng lao động cho người lao động. Ba phương án được đưa ra phân tích đánh giá bao gồm¹⁴⁰: phương án 1 giữ nguyên hiện trạng; phương án 2 mở rộng quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng của người lao động, theo đó người lao động có quyền chấm dứt hợp đồng lao động không cần có lý do theo luật định (khoản 1 Điều 37 của Bộ luật Lao động) mà chỉ cần đảm bảo thời hạn báo trước; phương án 3 mở rộng quyền đơn phương chấm dứt hợp đồng của người lao động, theo đó người lao động có quyền chấm dứt hợp đồng lao động không cần có lý do theo luật định (khoản 1 Điều 37 của Bộ luật Lao động) mà không cần phải thực hiện việc báo trước cho người sử dụng lao động.

¹⁴⁰Bộ Tư pháp (2018), *Báo cáo phân tích chính sách của dự thảo Bộ luật Lao động*, tr.8.

Đặc biệt, mỗi phương án (ngay cả phương án giữ nguyên hiện trạng) đều có sự đánh giá rất chi tiết, đầy đủ về năm loại tác động theo yêu cầu Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 (tác động kinh tế, tác động xã hội, tác động giới, tác động thủ tục hành chính, tác động hệ thống pháp luật). Đây là một việc không phổ biến ở các Báo cáo đánh giá tác động khác (Báo cáo đánh giá tác động dự thảo Luật Đầu tư công).

Bên cạnh đó, theo các nguồn báo cáo của bộ ngành, chất lượng của phân tích chính sách tuy có được cải thiện, song chưa đáp ứng được yêu cầu pháp lý đặt ra. Cụ thể về quy trình phân tích chính sách, mặc dù đã có những tiến bộ nhưng nội dung của quy trình phân tích chính sách vẫn còn một số tồn tại như sau:

- Về xác định vấn đề bất cập:

Một số báo cáo xác định vấn đề bất cập chưa thực sự thuyết phục, thiếu thông tin khách quan, khoa học. Báo cáo đánh giá tác động trong đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Quy hoạch đô thị nêu vấn đề bất cập của chính sách chung chung và thiếu bằng chứng cụ thể. Khi xác định vấn đề bất cập của chính sách, hầu hết báo cáo chỉ nêu “qua nghiên cứu, rà soát...” hoặc “qua thực tế”. Thêm nữa, việc viện dẫn hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện hay chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn, nhu cầu quản lý nhà nước là một vấn đề bất cập một cách chung chung và chưa thỏa đáng. Nội dung là xác định vấn đề bất cập nhưng nhiều báo cáo lại trình bày quá nhiều, chi tiết về kết quả tích cực của các quy định hiện hành. Một số báo cáo phân tích chính sách chưa xác định vấn đề bất cập được rõ ràng, chi tiết (Báo cáo phân tích chính sách Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt Vân Đồn, Bắc Vân Phong, Phú Quốc – ngày 09 tháng 10 năm 2017 bản sửa), báo cáo không chỉ rõ được việc thành lập đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt hiện là một giá trị chưa được thực hiện hay một cơ hội cải thiện. Vì hiện nay, tất cả những chính sách chúng ta dự kiến sẽ áp dụng cho các đặc khu kinh tế này trong tương lai đã

được thực hiện nhưng hiệu quả kỳ vọng mang lại không nhiều. Hơn nữa, báo cáo không lý giải được sự cần thiết xuất hiện của các đặc khu này ngoài lý do dẫn ra là chưa có đặc khu kinh tế và có viện dẫn đến các đặc khu nước ngoài nhưng chưa chứng minh được lộ trình thực hiện, phương thức và hiệu quả đầu tư cũng như sự tương ứng về thể chế của quốc gia đó với Việt Nam. Thêm vào đó, báo cáo phân tích chính sách cũng chưa chỉ ra được nguyên nhân của vấn đề bất cập, ai là nhóm chịu tác động của chính sách này trong tương lai, sự tồi tệ hơn của vấn đề nếu không có Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt; Báo cáo đánh giá tác động của Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Quy hoạch đô thị cũng trong tình trạng tương tự, đó là chưa nêu cụ thể nguyên nhân của vấn đề cần can thiệp bởi chính sách. Nhìn vào báo cáo này, người ta thấy một sự hời hợt trong xác định vấn đề bất cập, làm cho có và làm để đối phó trong khi nếu chính sách của Luật này được ban hành thì có nhiều hệ lụy xảy ra có thể liên quan tới nền kinh tế, xã hội, an ninh quốc phòng đất nước. Như đã tham khảo ở hai quốc gia trên, giai đoạn xác định vấn đề bất cập luôn luôn là giai đoạn được quan tâm, được chú ý và được lý giải rất chi tiết. Cũng liên quan đến xác định vấn đề bất cập, báo cáo phân tích chính sách Luật Thư viện – ngày 03 tháng 5 năm 2017 viện dẫn quá dài quan điểm của Đảng mà chưa nêu được các yếu tố xoay quanh vấn đề bất cập như hậu quả của vấn đề, nguyên nhân khách quan (với các bằng chứng cụ thể) và những đối tượng dự kiến chịu tác động của vấn đề.

Một số dự án chưa xác định được đúng vấn đề bất cập cần phải đưa ra phân tích, đánh giá để lựa chọn chính sách phù hợp, không nêu được rành mạch các vấn đề cần giải quyết trên thực tế, hậu quả tiêu cực của thực trạng này và giải thích nguyên nhân.¹⁴¹ Nhiều báo cáo phân tích chính sách viện dẫn rằng “vấn đề này chưa có Luật điều chỉnh” là một vấn đề bất cập, hay mô tả

¹⁴¹Xem Báo cáo đánh giá tác động Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, nguồn Bộ Tư pháp.

vấn đề bất cập một cách chung chung như “chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn, nhu cầu quản lý nhà nước...”; trình bày một cách không cần thiết về kết quả tích cực của quy định hiện hành, thay vì chỉ nên tập trung vào những bất cập cần phải giải quyết.

Một số báo cáo phân tích chính sách chỉ nêu vấn đề bất cập ở phần chung nhưng các chính sách cụ thể lại không đưa ra vấn đề bất cập. Báo cáo phân tích chính sách dự thảo Luật Giáo dục đại học (sửa đổi) chỉ nêu mục tiêu, nội dung, các phương án chính sách, không nêu vấn đề bất cập của chính sách đó. Thiếu vấn đề bất cập của chính sách dẫn tới sự thiếu nhất quán của quá trình phân tích, vì khó nhận biết vì sao nhà phân tích đưa ra được mục tiêu cho chính sách (xem thêm báo cáo đánh giá tác động chính sách Luật Giáo dục đại học sửa đổi).

- Về xác định mục tiêu của chính sách:

Các báo cáo phân tích chính sách nêu mục tiêu còn chung chung, không thực sự gắn với việc khắc phục những hậu quả cụ thể của vấn đề cần giải quyết. Nhiều báo cáo vẫn còn các lỗi thường gặp, như nhầm lẫn giữa phương án chính sách với mục tiêu, hoặc coi việc “thực hiện vai trò quản lý nhà nước”, “tạo cơ sở pháp lý” hoặc “hoàn thiện hệ thống pháp luật” là mục tiêu cần thực hiện... (Báo cáo phân tích chính sách Luật Thư viện năm 2017, Báo cáo phân tích chính sách Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt năm 2017, Báo cáo phân tích chính sách Luật về Đầu tư theo hình thức đối tác công tư năm 2018). Theo kinh nghiệm của các quốc gia trên, nếu mục tiêu không xác định đầy đủ, rõ ràng thì hiệu quả của chính sách đạt được sẽ rất thấp.

- Về phân tích các phương án chính sách:

Về số lượng giải pháp (phương án chính sách), nhiều báo cáo đánh giá tác động chính sách của các luật đều chỉ đưa ra một giải pháp, như báo cáo đánh giá tác động Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Quy hoạch đô thị; báo cáo đánh giá tác động chính sách Luật Đầu tư công. Hầu hết, các báo cáo phân tích

chính sách không phân tích tác động tiêu cực và tích cực theo đúng nghĩa, mà chỉ nêu tác động chung chung mang tính lý thuyết. Ví dụ tác động tiêu cực là sẽ làm tăng chi phí nghiên cứu, soạn thảo văn bản, tuyên truyền nâng cao nhận thức... Vẫn xảy ra trường hợp các báo cáo thiếu số liệu phục vụ việc phân tích, thậm chí không có bảng so sánh tổng hợp kết quả phân tích để người đọc dễ dàng so sánh và lựa chọn (Báo cáo phân tích chính sách Luật Thư viện năm 2017, Báo cáo phân tích chính sách Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt năm 2017, Báo cáo phân tích chính sách Luật về Đầu tư theo hình thức đối tác công tư năm 2018). Các luận điểm phân tích đối với các phương án đề xuất rất chung chung, còn mang nặng tính khẩu hiệu và không có sức thuyết phục. Chẳng hạn như: Báo cáo phân tích chính sách của Luật Giáo dục Đại học sửa đổi liệt kê 9 tác động, nhưng không nêu rõ đối tượng nào phải chịu tác động của phương án chính sách cụ thể nào mà đánh giá chung cho toàn bộ dự thảo Luật. Hay báo cáo phân tích chính sách Luật Đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt năm 2017 khi đánh giá nhiều chính sách thường viện dẫn không có tác động, đây là điều thiếu hợp lý và chủ quan.

Bên cạnh đó, vẫn còn tình trạng các báo cáo phân tích chính sách chưa xác định được nguyên nhân chính gây ra vấn đề bất cập cần được điều chỉnh bằng văn bản QPPL; các lập luận, phân tích phương án giải quyết chưa đúng, chưa đủ, chưa sâu...; chưa nêu được đầy đủ các phương án khác nhau có khả năng giải quyết vấn đề cũng như chưa phân tích đầy đủ các tác động tích cực và tiêu cực của mỗi phương án đến các đối tượng chịu sự ảnh hưởng; kết luận lựa chọn phương án chưa thuyết phục do chưa dựa trên cơ sở so sánh chi phí – lợi ích với những thông tin, số liệu minh bạch.

- Về đánh giá các phương án chính sách:

Việc đánh giá các phương án chính sách của một số báo cáo phân tích chính sách chưa đạt, thiếu chứng cứ khoa học và thực tế¹⁴². Cũng trong báo cáo

¹⁴²Báo cáo đánh giá tác động Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, nguồn Bộ Tư pháp.

phân tích chính sách dự thảo Luật Giáo dục đại học (sửa đổi) đưa ra khá sơ sài về đánh giá phương án chính sách. Các giải pháp chỉ đưa ra tác động chung chung của phương án chính sách, chưa có thông tin cụ thể, đủ thuyết phục.

Nghiên cứu độc lập của một số chuyên gia về việc thực thi chính sách ở Việt Nam cũng cho kết quả tương tự về chất lượng báo cáo phân tích chính sách. Chẳng hạn nghiên cứu của CIEM phối hợp với USAID và VNCI đánh giá rằng *“Nhìn chung, chất lượng phần lớn các báo cáo phân tích chính sách rất kém, thường có bố cục không rõ ràng, nhiều báo cáo sao chép các nội dung giống nhau, không nêu rõ được vấn đề bất cập thực sự cần quan tâm giải quyết, không giải thích rõ ràng, đầy đủ nguyên nhân gây ra các bất cập đó, các mục tiêu chính sách và phân tích chính sách quá chung chung, mang tính khẩu hiệu, không có tính thuyết phục”*¹⁴³. Tác giả Lê Duy Bình, chuyên gia kinh tế của Economica Việt Nam cũng cho rằng, ngoại trừ một số báo cáo phân tích chính sách được thực hiện tương đối tốt, còn lại phần lớn vẫn làm theo kiểu hình thức, chiếu lệ, hoàn toàn không đúng theo yêu cầu luật định. Thậm chí không ít trường hợp báo cáo phân tích chính sách gần như được “bê nguyên xi nội dung của tờ trình”. Chẳng hạn, trong báo cáo phân tích chính sách của dự án Luật Thuế nhà đất, ngoài phần nội dung về những mặt ưu, khuyết chung chung của dự luật, người đọc hầu như không tìm thấy các phương án để giải quyết vấn đề chi phí, lợi ích của từng giải pháp ra sao; phương án nào là tối ưu và vì sao... Các báo cáo phân tích chính sách của dự án Luật Đầu tư công, Luật Khiếu nại... cũng trong tình trạng tương tự. Một số báo cáo phân tích chính sách như của dự án Luật Bru chính; Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Kinh doanh bảo hiểm..., mặc dù có đưa ra các phương án giải quyết nhưng việc phân tích chính sách lại có phần sơ sài, chủ quan và cũng không giải trình được chi phí, lợi ích cụ thể của từng giải pháp.

¹⁴³Tình hình thực hiện RIA tại Việt Nam giai đoạn 2009 – 2010, công bố tháng 8.2011

4.1.4. Các phương pháp được sử dụng để phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt nam

Một số Báo cáo đánh giá tác động chính sách đã thực hiện đúng yêu cầu của Điều 7, Nghị định 34/2016: “Tác động của chính sách được đánh giá theo phương pháp định lượng, phương pháp định tính. Trong trường hợp không thể áp dụng phương pháp định lượng thì trong báo cáo đánh giá tác động của chính sách phải nêu rõ lý do”. Các chính sách dự kiến được nêu trong Báo cáo đánh giá tác động chính sách dự thảo Bộ luật Lao động (sửa đổi) năm 2018 luôn ưu tiên cho đánh giá định lượng (Phụ lục 1 của Báo cáo), chỉ những nội dung chính sách nào không sử dụng được phương pháp định lượng, các chủ thể có thẩm quyền mới sử dụng phương pháp định tính.

Hầu hết các báo cáo đánh giá tác động chính sách không thực hiện đúng yêu cầu về phương pháp đánh giá tác động chính sách được nêu ra trong Nghị định 34/2016. Các báo cáo này chủ yếu sử dụng phương pháp định tính nhưng thiếu bằng chứng thực tế. Trong báo cáo không chỉ ra được lý do vì sao không sử dụng phương pháp định lượng.

4.1.5. Một số nội dung khác của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam

Thứ nhất, về tham vấn trong phân tích chính sách.

Các Báo cáo phân tích chính sách đều được đưa ra tham vấn công chúng nhằm thu thập những thông tin hữu ích. Ngày 30.11.2018 đã diễn ra Hội thảo lấy ý kiến các chuyên gia, công chúng quan tâm về Báo cáo phân tích chính sách dự thảo Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng do Cục Việc làm của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội tổ chức. Với một ngày làm việc hiệu quả, Ban tổ chức đã nhận được nhiều ý kiến góp ý thiết thực để hoàn thiện Báo cáo phân tích chính sách. Các báo cáo phân tích chính sách dự án luật khác cũng được chủ thể trình dự luật tổ chức tham vấn các bên liên quan, đối tượng chịu tác động của chính sách, người dân... Bên cạnh đó, một số báo cáo chưa thực hiện tốt việc tham vấn công chúng

hoặc một số khác tham vấn hình thức tức là không nghiên cứu, tiếp thu, chỉnh sửa báo cáo sau khi tổ chức tham vấn công chúng. Những hạn chế này làm giảm chất lượng báo cáo phân tích chính sách cũng như hoạt động phân tích chính sách.

Thứ hai, về nguồn lực hỗ trợ phân tích chính sách.

Thời gian qua, các chuyên gia trong và ngoài nước, các nhà khoa học và các cán bộ của bộ ngành đã tích cực góp phần vào sự hoàn thiện của các báo cáo phân tích chính sách của dự luật. Nguồn tài chính hỗ trợ cho phân tích chính sách ngày càng gia tăng, bao gồm cả nguồn tài chính trong nước và một số nguồn tài chính do các tổ chức quốc tế ủng hộ. Về hoạt động hợp tác quốc tế, từ năm 2015 đến nay, nhiều tổ chức quốc tế (USAID, GIZ, GIG) đã góp phần rất lớn vào chất lượng hoạt động phân tích chính sách. Các tổ chức này tiến hành nhiều hoạt động hỗ trợ phân tích chính sách cho Việt Nam như: cung cấp chuyên gia trong nước và nước ngoài, tổ chức tập huấn nâng cao trình độ cho cán bộ làm công tác pháp luật ở bộ ngành, địa phương, tổ chức hội thảo, tọa đàm... Những nguồn lực trên đây là các yếu tố quan trọng thúc đẩy hoạt động phân tích chính sách đạt chất lượng tốt hơn.

4.1.6. Nguyên nhân của thực trạng nói trên:

Thứ nhất, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 đã tách quy trình phân tích chính sách ngoài quy trình soạn thảo văn bản luật. Sự rõ ràng của Luật giúp cho phân tích chính sách được nhìn nhận độc lập và thực hiện hiệu quả hơn. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện quy định này có rất nhiều khó khăn, không khả thi. Quy định của Luật yêu cầu ngay khi lập đề nghị xây dựng những văn bản này phải phân tích chính sách chính sách. Tuy nhiên, quy định của pháp luật còn rất chung trong khi đội ngũ công chức thực hiện nhiệm vụ này chưa có nhiều kinh nghiệm nên khá lúng túng. Ngoài ra, quá trình phân tích chính sách còn gặp nhiều khó khăn là do còn thiếu các công cụ để thực hiện phân tích chính sách, cụ thể là chưa chuẩn hóa quy trình, phương pháp, và tiêu chí để thực hiện hoạt động phân tích chính sách trong dự thảo văn bản quy phạm pháp luật một cách hiệu quả.

Hai là, hoạt động hợp tác quốc tế thời gian qua có nhiều bước tiến đã tăng cường trình độ phân tích chính sách cho các cán bộ xây dựng pháp luật của bộ ngành. Nhưng việc thiếu nguồn lực đầu tư cho việc thực hiện nghiên cứu, khảo sát và mua dữ liệu cho quá trình phân tích chính sách đang là một nguyên nhân làm giảm hiệu quả của phân tích chính sách. Theo khảo sát của Chương trình Cải thiện Chất lượng chính sách (PERQ) từ năm 2011, có đến 80% số người được hỏi cho rằng kinh phí cấp cho thực hiện phân tích chính sách là không đủ. Theo Thông tư 338/2016/TTLT – BTC – BTP – VPCP ngày 28/12/2016, ngân sách cho việc thực xây dựng báo cáo phân tích chính sách chỉ 8 triệu đồng¹⁴⁴. Bên cạnh đó, chúng ta cũng chưa có cơ quan thường trực hỗ trợ việc thực hiện phân tích chính sách, thông qua việc hướng dẫn, đào tạo, cung cấp cơ sở dữ liệu dùng chung (ví dụ: các số liệu thống kê, thông số tính toán cơ bản) và công cụ trợ giúp tính toán.

Ba là, thiếu cơ chế kiểm soát hiệu quả chất lượng và quy trình thực hiện phân tích chính sách. Bộ Tư pháp được trao nhiệm vụ thẩm định các dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền ban hành của Thủ tướng trở lên, trong đó có nội dung thẩm định việc tuân thủ pháp luật về nội dung, trình tự thực hiện phân tích chính sách trong các dự án luật. Hội đồng dân tộc và các Ủy ban của Quốc hội có thẩm quyền thẩm tra các dự án Luật, Pháp lệnh trình Quốc hội hoặc Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét thông qua, trong đó cũng có nội dung thẩm tra việc thực hiện báo cáo phân tích chính sách theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, các chủ thể này không có trách nhiệm và thẩm quyền chuyên biệt về kiểm soát chất lượng của báo cáo phân tích chính sách. Điều này dẫn đến thực trạng là một số cơ quan, đơn vị thẩm tra thường bỏ qua chất lượng báo cáo phân tích chính sách. Vì vậy, việc thực hiện báo cáo phân tích chính sách trong không ít trường hợp còn nặng về tính hình thức và mang ý nghĩa thủ tục nhiều hơn là một công cụ để nâng cao chất lượng chính sách được đưa vào dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.

¹⁴⁴ Điểm c Khoản 3 Điều 4 Thông tư 338/2016/TTLT – BTC – BTP – VPCP

Bốn là, nhận thức về tầm quan trọng của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của chủ thể có thẩm quyền còn chưa đầy đủ dẫn tới việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật kém hiệu quả, tạo ra những gánh nặng chi phí cho Nhà nước và người dân mà còn sẽ gây tác động tiêu cực, hậu họa khó lường đối với những nhóm đối tượng chịu tác động, bị điều chỉnh bởi quy định đó.

Các chủ thể chịu trách nhiệm đánh giá chưa thực hiện đúng và đủ các quy định của pháp luật về phân tích chính sách. Có trường hợp, chính sách pháp luật mới cần phải được đánh giá nhưng không thực hiện phân tích chính sách. Có trường hợp đã nhận thức được phân tích chính sách nhưng do còn thiếu kinh nghiệm, cộng với hạn chế về nguồn lực và thời gian để tiến hành đánh giá, nên hầu như các thông tin thu thập được chỉ xuất phát từ quá trình tham vấn, thiếu sự tìm hiểu, nghiên cứu của các chuyên gia, các nhà lập pháp.

Trách nhiệm của chủ thể trong việc soạn thảo báo cáo phân tích chính sách là chưa cao. Có ý kiến cho rằng, báo cáo phân tích chính sách hiện nay còn hình thức, vì cho tới nay, pháp luật chưa có quy định về cơ chế hoặc cơ quan có trách nhiệm kiểm soát chất lượng báo cáo phân tích chính sách trong các hồ sơ xây dựng luật. Chính điều này có thể làm cho cơ quan chủ trì soạn thảo giảm động lực đầu tư nguồn lực xây dựng báo cáo phân tích chính sách đạt chất lượng, và không ít trường hợp báo cáo phân tích chính sách xuất hiện như là một thủ tục mang tính hình thức.

Năm là, nhận thức và trình độ chuyên môn của cán bộ, công chức phân tích chính sách còn chưa đáp ứng yêu cầu.

Những nhận thức hời hợt, sai lầm, chưa đầy đủ của các cán bộ, công chức về phân tích chính sách không chỉ dẫn tới việc ban hành chính sách kém hiệu quả, tạo những gánh nặng chi phí cho nhà nước và người dân (chi phí xây dựng, chi phí thực thi) mà còn gây tác động tiêu cực đối với nhóm đối tượng bị điều chỉnh bởi quy định đó.

+ Trình độ, năng lực của cán bộ làm công tác phân tích chính sách và soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật chưa đáp ứng yêu cầu đặt ra hay nói cách khác là do đội ngũ cán bộ công chức soạn thảo chưa được đào tạo bài bản về kỹ năng phân tích chính sách thông qua công cụ phân tích chính sách.

+ Các chủ thể có thẩm quyền không thực hiện tốt trách nhiệm của mình trong việc phân tích chính sách về kinh tế, xã hội, giới, thủ tục hành chính và hệ thống pháp luật của dự án văn bản quy phạm pháp luật.

Kết quả khảo sát nhóm cán bộ, công chức trực tiếp tham gia vào hoạt động xây dựng dự thảo văn bản luật, cho thấy có đến 33% số người được hỏi cho biết báo cáo phân tích chính sách do cơ quan mình chủ trì xây dựng, được giao cho một cá nhân soạn thảo; chỉ có 8,2% cơ quan có phối hợp với cá nhân, tổ chức có kinh nghiệm tư vấn để xây dựng Báo cáo phân tích chính sách¹⁴⁵. Điều này phản ánh sự quan tâm, đầu tư chưa đúng mức đối với hoạt động này, với việc chỉ giao cho một công chức xây dựng báo cáo thì chất lượng chắc chắn sẽ không cao. Các nguyên nhân chủ quan trên cũng ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động phân tích chính sách đối với dự án văn bản quy phạm pháp luật hiện nay. Bởi vậy, cần có những giải pháp thiết thực, hiệu quả để nâng cao nhận thức, trình độ cho các cán bộ, công chức làm công tác soạn thảo, phân tích chính sách, thông qua đó góp phần cải thiện chất lượng của các quy định được ban hành.

Sáu là, sự phối hợp của Bộ, ngành trong quá trình phân tích chính sách chưa đem lại hiệu quả. Hiện nay, các cơ quan chính có trách nhiệm phân tích chính sách và thẩm định là Bộ chủ trì soạn thảo, Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp, Bộ Ngoại giao, Bộ Nội vụ, Văn phòng Chính phủ. Thậm chí vì chưa có quy định về việc xem xét, phân tích chính sách của văn bản một cách thấu đáo trên cơ sở ý kiến của cơ quan, tổ chức độc lập; từ đó có tâm lý cho rằng, báo cáo phân tích chính sách là không quan trọng và có chuẩn bị kỹ cũng không có sự xem xét thấu đáo.

¹⁴⁵ Bộ Tư pháp (2010), *Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Luật nuôi con nuôi*, Hồ sơ trình kỳ họp thứ 7 Quốc hội khóa XII, Hà Nội.

4.2. Phương hướng và giải pháp hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam từ kinh nghiệm của một số nước trên thế giới

4.2.1. Phương hướng hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt nam

Nghị quyết 48-NQ/TU về Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 đã đặt ra bối cảnh, tình hình phải chú trọng đến xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật:

“Sau gần hai mươi năm tiến hành sự nghiệp đổi mới, dưới sự lãnh đạo của Đảng, công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật đã có những tiến bộ quan trọng. Quy trình ban hành các văn bản quy phạm pháp luật được đổi mới. Nhiều bộ luật, luật, pháp lệnh được ban hành đã tạo khuôn khổ pháp lý ngày càng hoàn chỉnh hơn để Nhà nước quản lý bằng pháp luật trên các lĩnh vực kinh tế, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại... Nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa từng bước được đề cao và phát huy trên thực tế. Công tác phổ biến và giáo dục pháp luật được tăng cường đáng kể. Những tiến bộ đó đã góp phần thể chế hoá đường lối của Đảng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý điều hành của Nhà nước, đẩy mạnh phát triển kinh tế, giữ vững ổn định chính trị - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, nhìn chung hệ thống pháp luật nước ta vẫn chưa đồng bộ, thiếu thống nhất, tính khả thi thấp, chậm đi vào cuộc sống. Cơ chế xây dựng, sửa đổi pháp luật còn nhiều bất hợp lý và chưa được coi trọng đổi mới, hoàn thiện. Tiến độ xây dựng luật và pháp lệnh còn chậm, chất lượng các văn bản pháp luật chưa cao. Việc nghiên cứu và tổ chức thực hiện các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên chưa được quan tâm đầy đủ. Hiệu quả công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật còn hạn chế. Thiết chế bảo đảm thi hành pháp luật còn thiếu và yếu.

Nguyên nhân của những yếu kém nêu trên là do chưa hoạch định được một chương trình xây dựng pháp luật toàn diện, tổng thể, có tầm nhìn chiến lược; việc đào tạo, nâng cao trình độ cán bộ pháp luật và công tác nghiên cứu

lý luận về pháp luật chưa theo kịp đòi hỏi của thực tiễn; việc tổ chức thi hành pháp luật còn thiếu chặt chẽ; ý thức pháp luật của một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức và nhân dân còn nhiều hạn chế. Để khắc phục tình trạng trên, đáp ứng các yêu cầu, nhiệm vụ của thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, việc ban hành Chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật từ nay đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 là một đòi hỏi cấp bách.”

Sau hơn 14 năm thực hiện Nghị quyết, hệ thống pháp luật Việt Nam ngày càng hoàn thiện, có chất lượng, trong đó phân tích chính sách đóng vai trò tích cực thúc đẩy sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật. Giai đoạn này đang là những năm cuối thực hiện chiến lược đề ra trong Nghị quyết, tuy nhiên, quan điểm, mục tiêu, phương hướng của Nghị quyết vẫn là kim chỉ nam định hướng cho hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung cũng như phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp nói riêng. Trên cơ sở quan điểm chỉ đạo của Nghị quyết kết hợp với tổng kết thực tiễn phân tích chính sách trong thời gian qua cho thấy cần xây dựng hệ thống mục tiêu, phương hướng đầy đủ cho hoạt động này ở nước ta hiện nay.

Để tạo ra hệ thống pháp luật đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch đòi hỏi mọi chủ thể phải nhận thức đầy đủ về bản chất, vai trò của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp, đặt phân tích chính sách ở vị trí trung tâm của quy trình lập pháp, yêu cầu các cá nhân, tổ chức liên quan đến xây dựng chính sách phải triệt để thực hiện các nguyên tắc, căn cứ phân tích chính sách khi xây dựng luật. Thường xuyên nghiên cứu các vấn đề lý luận về phân tích chính sách để hoàn thiện vấn đề này ở nước ta. Bên cạnh đó, khi phân tích chính sách không ngừng phát hiện bất cập của quy định pháp luật về chủ thể, quy trình, phương pháp phân tích chính sách để tìm giải pháp khắc phục. Ngoài ra, việc phân tích chính sách luôn phải được tiếp cận dựa trên đồng thời các vấn đề quản lý xã hội, giữ vững ổn định chính trị, phát triển kinh tế, hội nhập quốc tế, xây dựng Nhà nước pháp quyền trong sạch, vững mạnh, thực hiện quyền con người, quyền tự do, dân chủ của công dân.

Theo phương hướng trên, quá trình hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam cần thấm nhuần các quan điểm cơ bản sau:

Một là, không xa rời các chủ trương, đường lối đúng đắn của Đảng, các quy định của Hiến pháp năm 2013, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015 về xây dựng luật và phân tích chính sách trong xây dựng luật.

Hai là, phát huy nội lực tiềm năng (các chuyên gia, nhà khoa học, nghiên cứu viên trẻ tuổi, cộng đồng dân cư) của đất nước về phân tích chính sách, tích cực chủ động trong hợp tác quốc tế về xây dựng luật, tranh thủ kinh nghiệm của các chuyên gia nước ngoài về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp.

Ba là, phát huy dân chủ trong nhân dân (sự tham gia của nhân dân trong phản biện dự thảo báo cáo phân tích chính sách), sử dụng cách tiếp cận dựa trên quyền làm chủ của người dân khi phân tích chính sách. Thực hiện đa dạng các phương pháp phân tích chính sách, mỗi phương pháp có những ưu điểm và hạn chế riêng, phù hợp với từng lĩnh vực, điều kiện khác nhau; không nên tuyệt đối hoá vai trò của một phương pháp nào và hạ thấp vai trò của các phương pháp khác.

Việc hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam cần bảo đảm định hướng:

Một là, phải tiếp tục hoàn thiện quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp, mỗi giai đoạn cần phải cụ thể hoá, chi tiết hoá đầu việc phải làm. Có như vậy, việc thực hiện phân tích chính sách không chỉ ở cấp trung ương mà ngay ở cấp địa phương cũng thuận lợi hơn.

Hai là, phải coi trọng và bồi dưỡng đội ngũ thực hiện phân tích chính sách. Đây là vấn đề “xương sống” của phân tích chính sách. Hình thành mạng lưới quốc gia về phân tích chính sách bao gồm các chuyên gia để chia sẻ kinh nghiệm với nhau một cách thường xuyên. Phát hiện, tìm kiếm các hướng đi bền vững cho mạng lưới chuyên gia phân tích chính sách, biến họ trở thành nguồn lực quan trọng trong phân tích chính sách của các cơ quan nhà nước khi họ có nhu cầu.

Ba là, kịp thời phát hiện vấn đề chính sách, tìm kiếm giải pháp chính sách bền vững để giải quyết vấn đề, kiến nghị các chủ thể có thẩm quyền xem xét, quyết định. Thường xuyên rà soát các căn cứ phân tích chính sách để giúp phân tích chính sách ngày càng chất lượng, hiệu quả hơn.

Dựa trên quan điểm, mục tiêu, phương hướng trên, nếu Việt Nam tuân theo triệt để, đồng bộ các yếu tố sẽ làm gia tăng đáng kể chất lượng của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Đây cũng là nền tảng cho các kinh nghiệm, giải pháp cụ thể đối với nước ta nhằm hoàn thiện hơn nữa vấn đề này.

4.2.2. Giải pháp hoàn thiện phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam hiện nay

4.2.2.1. Cần coi trọng phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Nhiều quốc gia trên thế giới dành thời gian khá nhiều cho hoạt động phân tích chính sách (Canada dành 2/3 thời gian xây dựng luật cho phân tích chính sách). Do quá trình ra quyết định chính sách của cơ quan có thẩm quyền phụ thuộc phần lớn vào phân tích chính sách. Vì vậy, các thông tin là kết quả của phân tích chính sách phải trung thực, chính xác, được thu thập cẩn thận theo quy trình chặt chẽ. Việc coi trọng phân tích chính sách phải đảm bảo coi trọng tất cả các nhân tố của quá trình này. Coi trọng các nhân tố của phân tích chính sách trong quy trình lập pháp là chúng ta cần nhận thức xem: i) Khi nào tiến hành phân tích chính sách; ii) Ai sẽ phân tích chính sách, ai quyết định về chính sách, ai chịu trách nhiệm về chính sách đã ban hành, ai kiểm tra, đánh giá về chính sách... ; iii) Các công việc phải làm khi phân tích chính sách, công cụ thực hiện phân tích chính sách, sản phẩm của từng giai đoạn khi phân tích chính sách.

4.2.2.2. Đa dạng hóa chủ thể phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Qua nghiên cứu thực tiễn phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp tại các quốc gia, xem xét ở góc độ chủ thể của hoạt động này cho thấy, chủ thể tham gia vào phân tích chính sách đều khá đa dạng, vừa bao gồm các chủ thể thuộc nhóm nhà nước, vừa có mặt của các chủ thể tư nhân (các chuyên gia độc

lập, nhà khoa học). Vì vậy, một giá trị quan trọng được rút ra là cần cho phép sự tham gia tích cực hơn nữa đối với nhóm chủ thể tư nhân vì họ có chuyên môn sâu trong nhiều lĩnh vực, họ ít chịu tác động của yếu tố chính trị (lợi ích nhóm) và bản thân họ thường làm việc tương đối khách quan, khoa học.

Bên cạnh đó, sự rõ ràng về trách nhiệm của các chủ thể làm cho phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở các quốc gia ngày càng hiệu quả. Ngoài ra, mỗi quốc gia cần hình thành các nhóm chuyên gia dày dặn kinh nghiệm trong lĩnh vực phân tích chính sách để nâng cao chất lượng của hoạt động này nói riêng và tham vấn chính sách cho các chủ thể có thẩm quyền nói chung.

Những kinh nghiệm trên từ các quốc gia trên thế giới đặt ra giải pháp sau đây cho phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp như sau:

Tại một số quốc gia trên (Úc, Hoa Kỳ, Canada) vai trò của các chuyên gia độc lập và các chủ thể ngoài hệ thống cơ quan nhà nước trong phân tích chính sách thường được quan tâm, chú ý. Họ trở thành bộ phận tham gia mạnh mẽ vào phân tích chính sách của các quốc gia này. Các quốc gia coi trọng nhóm chủ thể này vì phân tích chính sách là khoa học nhưng cũng vừa là nghệ thuật và kỹ xảo.¹⁴⁶ Giống như nhà họa sĩ chân dung muốn thành công thì phải biết ứng dụng kỹ năng hội họa của mình trong một bối cảnh mỹ học nhất định, chuyên gia phân tích chính sách muốn thành công thì phải biết ứng dụng những kỹ năng cơ bản của mình với một tầm nhìn tương đối phù hợp và thực tế đối với vai trò của chính phủ trong xã hội.¹⁴⁷ Để hòa trộn nghệ thuật và kỹ xảo của khoa học phân tích chính sách một cách hiệu quả thì cần phải chuẩn bị năm lĩnh vực. Thứ nhất, chuyên gia phân tích phải biết cách thu thập, tổ chức, và truyền đạt thông tin trong những hoàn cảnh khác nhau. Họ phải biết phát triển những chiến lược để nhanh chóng nắm bắt bản chất của những vấn đề chính sách và một loạt những giải pháp có thể có. Họ cũng phải biết xác định khả năng chi phí và lợi ích của những giải pháp thay thế và truyền đạt những đánh

¹⁴⁶Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy analysis của Aaron Wildavsky (Boston: Little, Brown, 1979), tr.385-406

¹⁴⁷<https://fsppm.fuv.edu.vn/cache/MPP04-522-R0102V-2012-05-17-15103060.pdf>

giá này cho chủ thể có thẩm quyền biết rõ. Thứ hai, chuyên gia phân tích cần có một tầm nhìn để đưa vấn đề xã hội được cảm nhận vào trong bối cảnh của nó. Chính phủ can thiệp vào công việc riêng tư của cá nhân khi nào thì chính đáng. Để xác định được dễ dàng những chi phí của can thiệp thì cần phải hiểu rõ hành động tập thể có thể bị thất bại theo những cách thức nào. Nói cách khác, chuyên gia phân tích cần có một tầm nhìn bao quát cả thất bại của chính phủ cũng như thất bại thị trường. Thứ ba, chuyên gia phân tích cần những kỹ năng kỹ thuật để có thể dự báo chính xác hơn và để đánh giá một cách tự tin hơn những hậu quả của các chính sách thay thế khác. Thứ tư, chuyên gia phân tích phải hiểu rõ hành vi chính trị và hành vi tổ chức để dự báo (và có lẽ thậm chí tạo ảnh hưởng) mức độ khả thi của tiến trình phê chuẩn và thực hiện thành công các chính sách. Ngoài ra, chuyên gia phân tích cũng cần hiểu biết thế giới quan của khách hàng cũng như các đối thủ tiềm năng để dễ sắp xếp chứng cứ và lập luận một cách hiệu quả hơn. Cuối cùng, chuyên gia phân tích nên có một khung đạo đức để công khai xem xét mối quan hệ của họ với khách hàng. Chuyên gia phân tích thường đối mặt với những tình huống nan giải khi ý thích cá nhân và lợi ích của khách hàng tách rời hẳn lợi ích của công chúng. Tất cả những yêu cầu này đặt ra với chuyên gia phân tích chính sách đều khó đạt được ở một nhóm chủ thể thuộc nhà nước. Vì vậy, tăng cường sự tham gia cho các chủ thể độc lập với nhà nước là hết sức cần thiết.

Hơn nữa, nghiên cứu quốc tế cho thấy ở Việt Nam cần hình thành ngay một mạng lưới quốc gia về phân tích chính sách, bao gồm các chuyên gia, nhà khoa học, những người làm phân tích chính sách. Mạng lưới này vừa tham gia phân tích chính sách theo nhu cầu của nhà nước và xã hội, vừa thường xuyên tiếp xúc (qua Hội nghị, có thể Hội nghị trực tuyến hoặc gặp mặt trực tiếp), chia sẻ kinh nghiệm về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Về mặt cơ cấu tổ chức, mạng lưới phân tích chính sách có thể chịu sự điều hành bởi một Bộ thuộc Chính phủ. Xét về tiêu chí lựa chọn thành viên, chỉ cần tự nguyện và có đam mê, hiểu biết về phân tích chính sách. Về kinh phí hoạt động, mạng lưới hoạt động

dựa trên nguồn kinh phí tự đóng góp hoặc nhận tài trợ từ các tổ chức phi chính phủ, các cá nhân, tổ chức trong xã hội. Với mạng lưới như vậy, hoạt động phân tích chính sách của Việt Nam sẽ có nhiều bước tiến vững chắc trong tương lai, chất lượng của chủ thể phân tích chính sách sẽ nhanh chóng cải thiện.

Thêm vào đó, cũng cần nhận ra kinh nghiệm không phù hợp đối với Việt Nam để không bị rơi vào bẫy rủi ro. Một số quốc gia như Ba Lan chưa nhận thức được tầm quan trọng của các chuyên gia độc lập nằm ngoài khối cơ quan nhà nước – những người có chuyên môn sâu về các lĩnh vực và có thể cung cấp những thông tin, kỹ thuật khoa học cho phân tích chính sách. Đặc biệt, tại Trung Quốc hoạt động phân tích chính sách trong lập pháp sử dụng mô hình OPM có một hạn chế lớn khi người thực hiện chính là lãnh đạo đảng, các Bộ, ngành, và địa phương. Tất nhiên rất khó để có thể nhìn ra được vấn đề nói trên trong khi phân tích vai trò của những cơ quan lập pháp lớn với số lượng thành viên lên tới hàng trăm hoặc hàng nghìn thành viên như Đại biểu đại hội nhân dân toàn quốc (Quốc hội) Trung Quốc hoặc Ủy ban Thường trực của cơ quan này. Liệu rằng một cơ quan lập pháp, hoặc thậm chí là một cơ quan mà thành viên lãnh đạo do Đảng chỉ định có thể có bất kỳ một “sứ mệnh” nào vượt lên trên cả những cam kết về thủ tục của chính cơ quan này không.¹⁴⁸

Với Việt Nam hiện nay, pháp luật đã quy định vị trí, vai trò của nhóm chuyên gia độc lập nhưng thực tế chưa phát huy được điều này.¹⁴⁹ Trong tương lai, duy trì sự tham gia vào phân tích chính sách của nhóm chủ thể này ở Việt Nam là cần thiết nhằm bảo đảm quyền cũng như phát huy khả năng, thế mạnh của họ.

4.2.2.3. Xây dựng quy trình phân tích chính sách chặt chẽ, hợp lý trong hoạt động lập pháp

Phân tích chính sách đề cập đến một quy trình thăm dò, tìm hiểu, hoặc tìm kiếm các giải pháp; nó không nhằm tới những giải pháp đã được “chứng

¹⁴⁸Murray Scot Tanner, tài liệu đã dẫn, tr.75

¹⁴⁹Điều 11 Nghị định 34/2016

minh” thông qua những phân tích bàng quan về phương diện giá trị (value-free), không thể sai lầm, và khách quan, có tính độc lập với những giá trị, mối quan tâm, và niềm tin của các nhà phân tích và những người khen thưởng họ.¹⁵⁰ Các quốc gia trên thế giới đều khá coi trọng quy trình phân tích chính sách vì kết quả của phân tích chính sách góp phần quan trọng giải quyết các vấn đề phát sinh trong cuộc sống. Từ quy trình phân tích chính sách trên thế giới của các quốc gia trên, có thể rút ra một số giá trị sau đây:

Thứ nhất, cần chú trọng giai đoạn xác định vấn đề trong quy trình phân tích chính sách do các bước của phân tích chính sách có liên quan chặt chẽ với nhau trong đó mỗi giai đoạn lại là nền tảng của một giai đoạn kế tiếp và giai đoạn kế tiếp này lại là kết quả của giai đoạn trước đó. Bước xác định vấn đề chính sách là một trường hợp đặc biệt, bởi vì nó ảnh hưởng đến, và chịu ảnh hưởng của các bước còn lại. Lý do của sự phụ thuộc lẫn nhau này là giai đoạn xác định vấn đề chính sách đã hàm chứa nội dung về một hay nhiều giai đoạn khác. Nếu không xác định đúng vấn đề cần can thiệp chính sách sẽ làm sai lệch mục tiêu cũng như phương án can thiệp giải quyết vấn đề chính sách.

Thứ hai, các bước của quy trình phân tích chính sách có mối quan hệ chặt chẽ với nhau vì vậy khi thực hiện một giai đoạn bất kỳ của phân tích chính sách luôn luôn phải đặt trong bối cảnh với giai đoạn trước đó. Nếu có thể, khi thực hiện bước sau cần nhắc lại nội dung của bước trước để tránh “lạc đề” trong phân tích chính sách.

Với những kinh nghiệm trên, quy trình phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của Việt Nam nên thực hiện theo các giải pháp sau:

Thứ nhất, giai đoạn xác định vấn đề trong phân tích tác động quy định của hoạt động lập pháp rất được các quốc gia coi trọng, với phương châm “đầu xuôi đuôi lọt”. Nếu vấn đề chính sách được xác định chính xác thì những công việc tiếp theo trong quy trình phân tích chính sách của hoạt động lập

¹⁵⁰Mary Hawkesworth, Những vấn đề lý thuyết trong phân tích chính sách (Albany: Nhà Xuất bản Đại học Bang New York, 1988), tr.62

pháp sẽ thuận lợi hơn. Tuy nhiên, có một thực tế nhiều người tin rằng các vấn đề chính sách là các điều kiện thuận tuý khách quan mà ta có thể biết thông qua việc xác định các “sự kiện” trong một tình huống cho trước. Quan niệm về vấn đề chính sách này đã không thấy được rằng cùng những sự kiện như nhau, chẳng hạn như số liệu thống kê về sự gia tăng tội phạm, đói nghèo và tình trạng trái đất nóng lên, có thể được lý giải theo những cách thức khác nhau bởi các đối tượng chính sách khác nhau. Vì thế, cùng một thông tin liên quan tới chính sách có thể và thường dẫn đến những định nghĩa mâu thuẫn nhau về một “vấn đề.” Điều này không phải do các sự kiện khác nhau mà vì các đối tượng chính sách khác nhau có những cách diễn giải khác nhau về cùng những sự kiện như nhau, những cách diễn giải được định hình bởi các giả định đa dạng về bản chất con người, vai trò của chính phủ, và bản chất của chính trị thức. Các vấn đề chính sách phụ thuộc một phần vào nhãn quan của người xem xét.¹⁵¹ Vì thế, trong quá trình xác định vấn đề chính sách nên có sự tham gia của nhiều chủ thể, tránh sự cảm tính, cá nhân.

Thông tin về xác định vấn đề là một trường hợp đặc biệt, bởi vì nó ảnh hưởng đến, và chịu ảnh hưởng của các thành phần thông tin còn lại (mục tiêu chính sách, phương án chính sách...).¹⁵² Lý do của sự phụ thuộc lẫn nhau này là thông tin về xác định vấn đề đã hàm chứa thông tin về một hay nhiều thành phần khác. Vì vậy, xác định vấn đề có chứa thông tin về một hay một số điều sau đây: xác định mục tiêu, tham vấn, phân tích chi phí – lợi ích... Hơn nữa, các yêu cầu để giải quyết những vấn đề có cấu trúc kém không giống như các yêu cầu để giải quyết những vấn đề có cấu trúc tốt. Trong khi các vấn đề có cấu trúc tốt cho phép ta sử dụng các phương pháp thông thường, thì những vấn đề có cấu trúc kém đòi hỏi nhà phân tích phải tham gia một cách chủ động và có ý thức vào việc xác định bản chất của chính vấn đề¹⁵³. Khi chủ

¹⁵¹ <https://fsppm.fuv.edu.vn/cache/MPP04-522-R07V-2012-05-17-15123495.pdf>

¹⁵² William N. Dunn, Phân tích chính sách: Nhập môn, Ch. 1: Quy trình Phân tích Chính sách, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981, tr.75

¹⁵³ John R. Hayes, Cognitive Psychology (Homewood, IL: nhà xuất bản Dorsey, 1978): tr.210-23).

động xác định bản chất vấn đề, nhà phân tích chẳng những phải áp đặt một phần chính mình vào tình huống vấn đề mà còn thực hiện sự đánh giá và hiểu biết có tính phản thân. Giải quyết vấn đề chỉ là một phần của công việc phân tích chính sách: Cách tiếp cận “giải quyết vấn đề” cho rằng công tác chính sách bắt đầu bằng những vấn đề đã được nêu rõ và tự thể hiện rõ. Người ta cho rằng chính sách bắt đầu khi người ta thấy xuất hiện những vấn đề có thể được thừa nhận, những vấn đề mà người ta có thể đặt giả thiết về các chiều hướng hành động và có thể vạch ra các mục tiêu liên quan đến chúng... Nhưng điều xuất hiện không phải là những vấn đề rõ ràng, mà là sự lo lắng lan truyền. Các nhóm áp lực chính sách trở nên tích cực một cách khác thường, hoặc các hoạt động của họ trở nên ấn tượng hơn; các chỉ báo xã hội chính thức và phi chính thức cho thấy dấu hiệu của những xu hướng không thuận lợi, hay những xu hướng có thể lý giải là không thuận lợi. Khi đó, có những dấu hiệu của một vấn đề, nhưng không ai biết vấn đề là gì... Nói cách khác, tình huống là người ta còn phải bàn xem bản thân vấn đề là gì. Việc phân tích chính sách bao gồm các quá trình phát hiện và xây dựng vấn đề; nó liên quan đến việc thiết lập vấn đề (cấu trúc vấn đề) nhằm lý giải các dấu hiệu căng thẳng mới bắt đầu trong hệ thống¹⁵⁴. Tính sáng tạo trong cấu trúc vấn đề Các tiêu chí để xác định thành công của việc cấu trúc vấn đề cũng khác với các tiêu chí sử dụng để phán đoán thành công của việc giải quyết vấn đề. Muốn giải quyết vấn đề thành công, nhà phân tích phải tìm được các giải pháp kỹ thuật tương đối chính xác cho những vấn đề đã được xác lập rõ ràng. Ngược lại, muốn cấu trúc vấn đề thành công, nhà phân tích phải tạo ra những giải pháp sáng tạo cho những vấn đề được xác định kém và mơ hồ. Các tiêu chí để phán đoán những hành động sáng tạo nói chung cũng có thể áp dụng cho tính sáng tạo trong cấu trúc vấn đề. Việc cấu trúc vấn đề có tính sáng tạo khi¹⁵⁵: (1) sản phẩm phân tích có tính chất mới lạ đủ để hầu hết mọi người đã

¹⁵⁴Martin Rein và Sheldon H. White, “Policy Research: Belief and Doubt,” Policy Analysis 3, số 2 (1977): tr.262

¹⁵⁵Alan Newell, J. C. Shaw, và Herbert A. Simon, “The Process of Creative Thinking,” trong ấn phẩm Contemporary Approaches to Creative Thinking, chủ biên H. F.

không thể đi đến cùng một giải pháp như vậy; (2) quá trình phân tích có tính khác thường đủ để liên quan đến việc điều chỉnh hay bác bỏ những ý tưởng đã được chấp nhận trước đây; (3) quá trình phân tích đòi hỏi động cơ thúc đẩy và sự bền bỉ cao đủ để việc phân tích diễn ra với cường độ cao hay trong những thời gian dài; (4) sản phẩm phân tích được xem là có giá trị vì nó mang lại một giải pháp thích hợp cho vấn đề; và (5) vấn đề thoát đầu được đặt ra có tính chất mơ hồ, nhập nhằng, và được xác định kém đến mức thử thách của nhà phân tích là xác lập chính bản thân vấn đề.

Ngoài ra, khi xác định vấn đề chính sách cần chú ý đến các đặc trưng của vấn đề, bao gồm: tính phụ thuộc của các vấn đề chính sách (vấn đề về năng lượng nhưng có liên quan đến y tế, môi trường), tính chủ quan của vấn đề chính sách, tính động của vấn đề chính sách (vấn đề chính sách luôn nằm trong dòng chảy liên tục cho nên khi đến giai đoạn đề xuất giải pháp phải tìm cho được giải pháp có tính lâu dài, bền vững), tính chính trị của vấn đề chính sách.

Cho nên, bước khởi đầu rất được các quốc gia chú ý. Đây là một trong những kinh nghiệm rất quý báu cho Việt Nam trong bối cảnh Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, tại Điều 35 quy định phải thực hiện đánh giá tác động chính sách đối với luật và pháp lệnh và được cụ thể hoá trong các Điều 5, 6, 7, 8, 9 của Nghị định 34/2016 nhưng còn khá khái quát, chưa nhấn mạnh vào bước xác định vấn đề.

Thứ hai, tham vấn công chúng là một phần không thể thiếu trong phân tích chính sách, tham vấn được tổ chức ở giai đoạn sớm nhất của phân tích chính sách. Ở một số quốc gia (Ba Lan, Úc), hoạt động này được duy trì tham vấn trong suốt quá trình phân tích vấn đề và xác định các mục tiêu hành động. Quy trình tham vấn cũng sẽ tiếp tục ở các giai đoạn tiếp theo của đánh giá các hậu quả pháp lý. Trước khi bắt đầu tham vấn, các chủ thể liên quan phải lập một danh mục các mục tiêu đạt được để khi tham vấn các bên liên quan có cơ

Gruber, G. Terrell, và M. Wertheimer (New York: nhà xuất bản Atherton, 1962), trang 63-119

sở cho ý kiến. Vấn đề xử lý tham vấn được chuẩn bị chu đáo bởi đã có lập kế hoạch tham vấn ngay khi bắt đầu đánh giá tác động quy định.¹⁵⁶ Bất cứ khi nào có thể, Ba Lan hay Úc luôn cố gắng hết sức để tiếp tục tham vấn trong suốt phần còn lại của toàn bộ quá trình RIA và họ thực hiện là một phần của công việc thường lệ, không phải là hoạt động gián đoạn. Ở Việt Nam hiện nay, hoạt động tham vấn có tồn tại nhưng dường như tính hiệu quả còn bỏ ngỏ do chúng ta thiếu đi tính chuyên nghiệp của hoạt động này. Nếu Ba Lan và Úc coi tham vấn là một giai đoạn của phân tích chính sách và đưa ra các yêu cầu chặt chẽ cho nó thì Việt Nam đang lồng ghép vào các giai đoạn khác. Vị trí trung tâm của tham vấn ở Ba Lan và Úc rất đáng học hỏi do họ hiểu được tầm quan trọng lớn lao của lấy ý kiến công chúng để họ chắc chắn rằng pháp luật mà họ tạo ra phản ánh chân thực nhất hiện thực đời sống (từ đời sống và vì đời sống). Bên cạnh đó, kể từ năm 2004 (năm gia nhập EU của Ba Lan) phân tích tác động chính sách được điều chỉnh thêm nội dung đánh giá tác động môi trường nhằm bảo đảm phát triển bền vững. Đánh giá tác động môi trường là một lĩnh vực khó khăn do việc dự liệu các yếu tố cần phải đánh giá không phải khi nào cũng thuận lợi. Theo Điều 6 của Nghị định 34/2016 thì đánh giá tác động môi trường được lồng ghép vào đánh giá tác động xã hội (Khoản 2). Như vậy, ở Việt Nam đánh giá tác động môi trường tuy có nhưng sự lồng ghép này dễ dẫn tới tính chất quan trọng của vấn đề bị lu mờ. Nếu có thể, chúng ta nên tách riêng thành một loại đánh giá tác động chính sách để vấn đề được quan tâm hơn.

Thứ ba, trong giai đoạn đánh giá các phương án chính sách của Canada, có cả đánh giá về chiều rộng và chiều sâu của tác động. Chính điều này cũng là một giá trị quan trọng cho phương pháp định lượng trong đánh giá tác động chính sách theo quy định của Nghị định 34/2016. Có nhiều tiêu chí phù hợp để đánh giá phương án chính sách, nhà phân tích nên vạch sẵn các tiêu chí (đủ cụ thể, rõ ràng) để đánh giá. Khi đánh giá tác động chính sách, trước hết phải

¹⁵⁶Ministry of Economy in Poland, sdd

xác định rõ các chi phí và lợi ích của chính sách, đặc biệt quan tâm đến chi phí của chính sách đó. Sau khi đã xác định phạm vi của tác động, chủ thể có thẩm quyền tiếp tục định lượng những chi phí và lợi ích đó thành tiền để thấy rõ hơn những tác động của chính sách ấy. Liên quan đến phương án chính sách, một kinh nghiệm quan trọng đã chỉ ra, thay vì chỉ suy nghĩ về các ý tưởng trừu tượng, các nhà phân tích có thể khảo sát các quốc gia, vùng lãnh thổ với điều kiện tương tự đã làm những việc gì trong các tình huống đời thực cụ thể và do đó có thể xem xét một phương án chính sách hữu hiệu cho chính sách hiện tại. Nhà phân tích cũng muốn biết những phương án nào đã được thử nghiệm ở những nơi khác và đã được nhận định là đáng mong đợi.¹⁵⁷ Có thể nói, đây là kinh nghiệm đúng đắn, thể hiện tư duy khoa học trong phân tích chính sách ở Canada, từ đó hình thành giá trị tham khảo quý báu cho Việt Nam hiện nay.

Cuối cùng, nghiên cứu phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số quốc gia trên thế giới, một số kinh nghiệm nên tránh để hạn chế những rủi ro trong quá trình thực hiện. Cụ thể, một số giai đoạn của quy trình phân tích chính sách ở Nhật Bản và Úc khá chung chung, chưa thể hiện rõ công việc cần thiết phải giải quyết ở bước đó. Trong bước thời gian ban hành và điều kiện xem xét của quy trình phân tích chính sách ở Nhật Bản chưa phản ánh đúng bản chất của một bước trong phân tích chính sách theo thông lệ các quốc gia trên thế giới, bởi xét về thời gian ban hành, báo cáo phân tích chính sách phải đặt trong tổng thể của quy trình ban hành văn bản luật và nếu có đặt ra về giới hạn thời gian phải hoàn thành thì điều này phải được nêu ra trong một văn bản quy phạm pháp luật khác. Vì vậy không nên đặt ra thời gian ban hành là một giai đoạn của phân tích chính sách. Còn ở Úc, giai đoạn kích hoạt vấn đề có phạm vi khá trùng với giai đoạn ngay sau đó. Sự thiếu rõ ràng này e rằng sẽ gây lúng túng cho các chủ thể thực hiện phân tích chính sách vì họ phải cố gắng phân chia công việc của hai giai đoạn trên. Bên cạnh đó, quy

¹⁵⁷ <https://fsppm.fuv.edu.vn/cache/MPP04-522-R0902V-2012-05-17-15153893.pdf>

trình phân tích chính sách của Trung Quốc bộc lộ sự quan liêu, chính trị; quy trình này bộc lộ sự kém dân chủ, khoa học và tiến bộ. Xuyên suốt hoạt động phân tích chính sách của quy trình lập pháp chỉ là sự phân bổ, đấu tranh lợi ích của tầng lớp lãnh đạo ở Trung Quốc.

4.2.2.4. Đa dạng hóa và sử dụng có hiệu quả các phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp

Thứ nhất, trong số các quốc gia được đề cập ở trên, họ có thể khác nhau về phương pháp phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp nhưng họ luôn coi trọng phương pháp (cách thức) hỗ trợ cho công việc này. Vì thế, dù không trùng nhau về loại phương pháp phân tích chính sách thì quá trình sử dụng chúng, các quốc gia đều rất cẩn trọng, xem xét kỹ càng, tuân thủ đầy đủ các yêu cầu trong khi phân tích chính sách.

Thứ hai, hầu hết các quốc gia đều sử dụng nhiều phương pháp trong quá trình phân tích chính sách¹⁵⁸. Nguyên nhân của điều này vì phương pháp phân tích chính sách nào cũng hàm chứa những rủi ro, nhược điểm nhất định, chỉ phù hợp trong một số điều kiện. Do vậy, việc sử dụng kết hợp nhiều phương pháp phân tích chính sách sẽ có tác dụng bổ trợ cho nhau trong quá trình phân tích đồng thời khắc phục những thiếu sót của mỗi phương pháp. Qua đây cho thấy, việc phân tích chính sách được các quốc gia thực hiện rất khoa học, có sự chuẩn bị chu đáo với các phương án dự phòng hiệu quả.

Qua hai kinh nghiệm này, có thể đưa ra một số giải pháp nhằm hoàn thiện phương pháp phân tích chính sách như sau:

Hiện nay, theo quy định tại Nghị định 34/2016, khi phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp, các chủ thể phải ưu tiên sử dụng phương pháp (cách tiếp cận)¹⁵⁹ định lượng, nếu không thể sử dụng phương pháp định lượng thì sử dụng phương pháp định tính nhưng phải lý giải đi kèm. Cách tiếp cận theo quy định của Nghị định 34/2016 là chưa phù hợp. Bởi vì, xét về mức độ ưu

¹⁵⁸ Xem phần “Công cụ phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của các quốc gia trên thế giới”.

¹⁵⁹ John W. Creswell, Phương pháp nghiên cứu, Chương 1 Khung thiết kế nghiên cứu, tr.23

tiên dành cho một loại dữ liệu phụ thuộc vào sự quan tâm của nhà phân tích, của loại chính sách được phân tích, của nguồn lực mà các nhà phân tích có được và điều mà nhà phân tích muốn nhấn mạnh trong phân tích chính sách.¹⁶⁰ Trên phương diện thực tiễn, nhiều nhà phân tích chính sách đã cho rằng nên sử dụng phương thức kết hợp hai loại phương pháp định tính và định lượng khi tiến hành phân tích chính sách thay vì quy định như hiện nay trong Nghị định 34/2016.

Thêm nữa, nếu với quy định của pháp luật như vậy còn quá chung chung và mơ hồ về phương pháp phân tích chính sách, dẫn đến sự thiếu nhất quán trong việc sử dụng phương pháp nào cho hoạt động này. Nghiên cứu về phương pháp phân tích chính sách của các quốc gia trên có thể thấy họ đã cụ thể hoá các phương pháp thành tên gọi, cách sử dụng và cảnh báo rủi ro trong quá trình sử dụng để chủ thể phân tích chính sách cân nhắc. Do đó, các quy định của Việt Nam cũng cần hướng đến những điều này nhằm chỉ dẫn cho các chủ thể biết và thực hiện thống nhất hơn. Ví dụ, trong cách tiếp cận định tính công cụ “Phòng vấn sâu” được ưa chuộng sử dụng, vì vậy trong quy định pháp luật phải cụ thể hoá về công cụ này.

4.2.3. Những giải pháp khác

Phân tích chính sách dựa trên tổng thể các yếu tố: chủ thể, quy trình, phương pháp, căn cứ, nguồn lực thực hiện... Do đó, ngoài các kinh nghiệm nêu trên, đối với Việt Nam hiện nay cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế về nguồn lực tài chính dành cho phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp. Như đã nêu trong phần hạn chế, theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành, kinh phí dành cho một báo cáo phân tích chính sách tối đa là 8 triệu đồng, với con số khiêm tốn như vậy sẽ rất khó có một báo cáo phân tích chính sách chất lượng. Theo một số chuyên gia thực hiện phân tích chính sách trong Bộ luật Lao động sửa đổi, kinh phí dành cho khảo sát thu thập thông tin để phân tích

¹⁶⁰John W. Creswell, Thiết kế nghiên cứu (Ấn bản số 2), Chương 11, tr.182

chính sách và viết báo cáo phân tích lên tới hàng trăm triệu đồng. Vì vậy, nếu duy trì số tiền ít ỏi cho phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp như hiện hành sẽ không có được báo cáo phân tích chính sách chất lượng, làm giảm hiệu quả của hoạt động xây dựng pháp luật nói chung và hoạt động lập pháp nói riêng.

Cuối cùng, quá trình toàn cầu hoá đã giúp Việt Nam tranh thủ được khá nhiều nguồn lực (chuyên gia, tài chính) của các tổ chức quốc tế. Để bảo đảm tính thực chất của nguồn lực hỗ trợ từ họ, Việt Nam cần xây dựng quy trình tiếp nhận, sử dụng, kiểm soát nguồn lực viện trợ một cách minh bạch, dân chủ tránh tình trạng “đầu voi đuôi chuột” (nguồn lực vào nhiều nhưng kết quả đầu ra chưa tương xứng).

KẾT LUẬN CHƯƠNG IV

Là Chương cuối cùng của luận án, thông qua sự liên kết các vấn đề được nghiên cứu ở các Chương trên, chỉ ra các giá trị của phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của các nước, nêu ra quan điểm, phương hướng hoàn thiện vấn đề đối với Việt Nam; đồng thời có sự đánh giá khái quát về thực trạng phân tích chính sách ở Việt Nam hiện nay nhằm tìm ra các hạn chế, bất cập của hoạt động này. Từ đó, tác giả cung cấp một số kinh nghiệm cho Việt Nam dựa trên các giá trị của sáu quốc gia (Ba Lan, Úc, Hoa Kỳ, Nhật Bản, Canada và Trung Quốc).

KẾT LUẬN

Phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp là một chủ đề chưa được nghiên cứu nhiều và toàn diện tại Việt Nam. Và phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp dưới góc nghiên cứu ở một số nước trên thế giới và kinh nghiệm đối với Việt Nam cũng ở trạng thái tương tự. Vấn đề này đã được nhiều học giả trên thế giới nghiên cứu và khẳng định về ý nghĩa, tầm quan trọng trong việc ra quyết định lập pháp. Sản phẩm của phân tích chính sách có thể chỉ là một lời tư vấn đơn giản, ví dụ như một phát biểu liên kết một hành động được đề xuất với một kết quả có thể xảy ra: thông qua dự luật A sẽ đưa đến hậu quả X. Nhưng nó cũng có thể mang nghĩa rộng hơn và khá phức tạp: thông qua dự thảo luật A, và gần như chắc chắn sẽ đạt được điều đó nhờ chiến lược pháp lý S, sẽ đưa đến tổng chi phí xã hội C và tổng lợi ích xã hội B, nhưng kéo theo đó là chi phí quá cao dành cho nhóm 1 và lợi ích quá đáng dành cho nhóm 2. Dù ở cực nào đi nữa, về bề rộng hay chiều sâu, thì phân tích chính sách cũng nhằm truyền đạt một quyết định nào đó, hoặc ngầm định (A sẽ đưa đến kết quả X) hoặc minh định (hãy ủng hộ A vì nó sẽ đưa đến hậu quả X, và điều này rất tốt cho quý vị, tốt cho cử tri đoàn, hoặc tốt cho đất nước).¹⁶¹ Việc nghiên cứu về hoạt động này, nghiên cứu sinh hướng đến hai mục tiêu quan trọng: thứ nhất, cung cấp những lập luận, giải thích, minh chứng về tầm quan trọng của phân tích chính sách đối với các quyết định lập pháp; thứ hai, cung cấp những thông tin về phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp của một số quốc gia, qua đó chỉ ra kinh nghiệm vận dụng cho Việt Nam hiện nay. Phân tích chính sách là một quá trình giải quyết vấn đề, dựa vào những phương pháp và kết quả nghiên cứu quan trọng của khoa học xã hội, những nghề nghiệp xã hội, và triết lý chính trị. Do vậy, hiểu và nhận

¹⁶¹David L. Weimer and Aidan R. Vining, Phân tích chính sách, Chương 1, tr.21

thức đúng đắn về giá trị, vai trò của hoạt động này là vấn đề cấp thiết; nếu không các quyết định lập pháp được đưa ra thiếu tính khách quan, kém hiệu quả, tác động tiêu cực lên các nhóm trong xã hội. Nhưng vì phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam còn chưa được quan tâm do thiếu khung lý thuyết và kinh nghiệm thực tế cho nên cần phải tham khảo nước ngoài để học hỏi, rút ra những bài học cần thiết.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu tham khảo trong nước

1. Bộ Xây dựng, Báo cáo Đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xây dựng, Luật Nhà ở, Luật Kinh doanh bất động sản, Luật Quy hoạch đô thị, năm 2018.
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Báo cáo Đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật Đầu tư công, năm 2017.
3. Bộ Lao động – Thương Binh và Xã hội, Báo cáo Đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Bộ luật Lao động sửa đổi, năm 2018.
4. Bộ Công an, Báo cáo Đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật xuất cảnh, nhập cảnh của công dân Việt Nam, năm 2018.
5. Bộ Y tế, Báo cáo Đánh giá tác động của chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật Phòng chống HIV/AIDS, năm 2018.
6. Bộ Y tế, Báo cáo Đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật Dân số, năm 2017.
7. Bộ Giáo dục – Đào tạo, Báo cáo Đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật Giáo dục đại học sửa đổi, năm 2017.
8. Bộ Giáo dục – Đào tạo, Báo cáo Đánh giá tác động chính sách trong đề nghị xây dựng dự án Luật Giáo dục sửa đổi, năm 2017.
9. Bộ Lao động – Thương Binh và Xã hội và GIZ, Đánh giá tác động xã hội và giới của chính sách trong xây dựng VBQPPL, năm 2018.
10. Bộ Tư pháp (2012), “*Chế định RIA trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật – Thực trạng và giải pháp hoàn thiện*” do TS. Dương Thị Thanh Mai chủ nhiệm đề tài, tháng 11 năm 2012
11. Bộ Tư pháp, *Tài liệu hướng dẫn nghiệp vụ Đánh giá tác động chính sách*, năm 2018

12. Đảng cộng sản Việt Nam, Nghị quyết số 48 – NQ/TU Về chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam đến năm 2010, định hướng đến năm 2020 ban hành ngày 24/5/2005

13. Lê Vinh Danh, Chính sách công của Hoa Kỳ giai đoạn 1935 – 2001, NXB Thống kê 2001

14. Nguyễn Minh Đoan, Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, Nhà xuất bản chính trị quốc gia năm 2011, Tr9

15. Nguyễn Hữu Hải, Chính sách công: Những vấn đề cơ bản, NXB Chính trị quốc gia, tr.181

16. Vũ Minh Hoàng, *Phân tích lợi ích và chi phí của dự án sân bay Long Thành*, luận văn thạc sĩ kinh tế, TP.Hồ Chí Minh năm 2011

17. Hội đồng Nhà nước, Quy chế xây dựng luật, pháp lệnh ban hành ngày 06 tháng 8 năm 1988

18. Nguyễn Đức Lam. Phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở các nước, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 128 + 129, năm 2008

19. Lê Thị Ngọc Mai, *Quy trình xây dựng chính sách theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015*, Tạp chí Luật học (số 3 (đặc biệt)/2016)

20. Hoàng Phê, Từ điển Tiếng Việt, Nhà xuất bản Đà Nẵng và Trung tâm Từ điển học ấn hành năm 1997, tr.157

21. Nguyễn Anh Phương, *Quy trình chính sách và phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 02 + 03 (2016)

22. Trần Thị Quyên, Đề tài cấp cơ sở Phân tích chính sách trong xây dựng pháp luật ở Việt Nam – Thực trạng và giải pháp, năm 2017

23. Đinh Dũng Sỹ, Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách và pháp luật trong hoạt động lập pháp, Hội thảo khoa học: Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách pháp luật

24. Nguyễn Phước Thọ, Một số kinh nghiệm của Cộng hòa Liên bang Đức về xây dựng, ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Hội thảo Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và định hướng hoàn thiện. Hà Nội, ngày 19.11.2013

25. Phạm Quý Thọ và Nguyễn Xuân Nhật, *Chính sách công*, NXB Thông tin và truyền thông năm 2014

26. Trường Đại học kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội, *Chính sách công và phát triển bền vững*, NXB Chính trị quốc gia – sự thật năm 2012

27. Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Tr.96

28. Đoàn Thị Tố Uyên, *Đánh giá tác động pháp luật trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Luật học (số 5/2016)

29. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, Đánh giá tác động của chế định RIA trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008, Đề án cấp bộ, năm 2012.

30. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp, Xây dựng chính sách trong hoạt động lập pháp, Chuyên đề Thông tin khoa học pháp lý.

31. Viện Khoa học pháp lý – Bộ Tư pháp tổ chức Hội thảo “*Góp ý Dự thảo Sổ tay Xây dựng chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản quy phạm pháp luật*” – tháng 3 năm 2017

32. Võ Khánh Vinh, Chính sách pháp luật: những vấn đề lý luận, Hội thảo khoa học: Một số vấn đề lý luận cơ bản và thực tiễn cấp bách về chính sách pháp luật

33. Nguyễn Thị Xinh Xinh biên dịch, Vũ Thành Tự Anh hiệu đính, Tài liệu Chương trình giảng dạy kinh tế Full bright Niên khóa 2011 – 2013 (Quy trình phân tích chính sách)

34.(<http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=515&distid=3296>)

35.(<http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=515&distid=3296>)

36.<http://xaydungphapluat.chinhphu.vn/portal/page/portal/xaydungphapluat/tinchitiet?title=Th%E1%BB%B1c+ti%E1%BB%85n&perspectiveId=622&viewMode=detail&articleId=10001976>

37.<http://chinhhsach.vn/>

II. Tài liệu tham khảo nước ngoài

1. Andrea Strom, Quy trình làm luật của Canada, Hội thảo Quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật và định hướng hoàn thiện. Hà Nội, ngày 19.11.2013

2. Anne L. Schneider và Helen Ingram, “Policy Design: Elements, Premises, and Strategies,” trong *Policy Theory and Policy Evaluation*, chủ biên Stuart Nagel (Westport, Coon.: Greenwood, 1990).

3. Ann Larason Schneider và Helen Ingram, *Policy Design for Democracy* (Lawrence: nhà xuất bản đại học Kansas, 1997).

4. Brian W. Hogwood và Lewis A. Gunn, *Policy analysis for the real world*, NXB Oxford University Press năm 1984

5. Brian Head and Kate Crowley, *Policy analysis in Australia*, NXB Policy Press, Bristol, UK, tháng 10 năm 2015

6. Cambridge, *Professional English in Use Law*, 2010

7. Carl V. Patton và David S. Sawicki, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, ấn bản lần thứ hai, (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1993).

8. Department of the Prime Minister and Cabinet, *Regulatory burden measurement framework (guidance note)*, tháng 02/2015

9. David L.Weimer và Aidan R.Vining, *Policy analysis: Concept and practice* (ED2, NXB Prentice Hall 1992)

10. Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (Một Hướng dẫn Thực tế cho Phân tích Chính sách: Con đường dài gấp Tám lần cho việc Giải quyết Vấn đề Hiệu quả Hơn).

11. European Commission (2005) Impact assessment guidelines, SEC (2005), Brussels .
12. Fischer, Frank, và John Forester. *Chiều hướng mới về Tranh luận trong Phân tích và Lập Kế hoạch về Chính sách*. Durham, NC: Nhà Xuất bản Đại học Duke, 1993.
13. Frank R. Baumgartner và Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: nhà xuất bản đại học Chicago, 1993).
14. Jacobs and Associates, *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making* (5/2006)
15. John F. Morrall, James W. Broughel, *The role of regulatory impact analysis in federal rulemaking*
16. Harold D. Lasswell, *A Pre-view of policy sciences* (1971)
17. Kenneth N. Bickers và John T. Williams, *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach* (Phân tích Chính sách Công: Một cách Tiếp cận về Kinh tế Chính trị).
18. Kenneth Lieberthal, Michel Oksenberg, *Policy making in China: Leaders, Structures and Processes*, NXB Princeton University Press năm 1988.
19. Martin Rein và Sheldon H. White, “Policy Research: Belief and Doubt,” *Policy Analysis* 3, số 2 (1977): 262
20. Ministry of Economy in Poland, *Guidelines for the Regulation Impact Assessment* năm 2007.
21. Murray Scot Tanner, *How a Bill becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking*.
22. Policy Horizons of Canada - Government of Canada, *A good practice handbook for managing Regulatory impact analysis*, năm 2012
23. Productivity Commission (Research Report), *Regulatory impact analysis: Bench marking*, tháng 11 năm 2012
24. OECD, *Introductory handbook for undertaking regulatory impact analysis (RIA)*, 2002

25. Ramon Mallon, Cẩm nang thực hiện đánh giá tác động điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật (RIA), Khuôn khổ hợp tác giữa GTZ và Ban Nghiên cứu của Thủ tướng Chính phủ, Hà Nội, 2005, Tr. 9-10
26. Stone, Deborah. Nghịch lý về Chính sách: Nghệ thuật Ra Quyết định về Chính sách. New York: W. W. Norton, 1997
27. Tetsuzo Yamamoto (ed.) Regulatory Impact Analysis - Institutions, Theories, and Cases. NTT Publishing Co., Ltd. Tokyo (2009), chapter 3
28. Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, ấn bản lần thứ ba, (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1978)
29. Từ điển Oxford English Dictionary, Oxford University Press.
30. Waław Brzek, Regulation Impact Assessment (RIA) at Poland and at some EU countries, Published by Elsevier Ltd. Selection and peer review under responsibility of Organizing Committee of BEM 2013.
31. Walter Williams, Social Policy Research and Analysis (New York: American Elsevier, 1971), xi
32. William N. Dunn, Policy Analysis (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981), ix
33. William N. Dunn, và Rita Mae Kelly. Những Tiến bộ trong các Nghiên cứu Chính sách kể từ 1950. New Brunswick, NJ: Nhà Xuất bản Transactions Books, 1992.
34. World bank, Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, 2010
35. Yukio, Sukehiro Hosono, Jun Iio, Phân tích chính sách ở Nhật Bản, NXB
36. Yehezkel Dror, Design for Policy Sciences (New York: Elsevier, 1971)

III. Một số Website liên quan

1. <http://apsapolicysection.org/index.html>. Phần về chính sách công của Hiệp hội Khoa học Chính trị Hoa Kỳ, với rất nhiều liên kết đến các trang web của những tổ chức, tạp chí và viện nghiên cứu về chính sách công.

2. www.appam.org/index.html. Hướng dẫn của Hiệp hội Chính sách và Quản lý Công cho việc đào tạo về chính sách công.
3. www.omb.gov.html. Trang web của Văn phòng Quản lý và Ngân sách mà bao gồm các những nguyên tắc chỉ đạo cho việc thực hiện các phân tích chi phí - lợi ích và đánh giá rủi ro.
4. www.opm.gov/qualifications/sec-iv/a/gs-policy.htm. Trang web của Văn phòng Quản lý Nhân sự Hoa Kỳ, đưa ra một sự mô tả về các quan điểm phân tích chính sách trong chính phủ.
5. www.rff.org/methods/cost_benefit.htm. Một số phân tích chi phí - lợi ích tuyển chọn được thực hiện tại tổ chức Resources for the Future (Các Nguồn lực cho Tương lai).
6. www.sra.org. Tổ chức Society for Risk Analysis (Hội Phân tích Rủi ro), với các liên kết đến nhiều trang web có liên quan đến rủi ro.