

Chính sách công và tư duy phản biện

1.

Người ta đã nghiên cứu chính sách công từ thời xa xưa. Trong tư tưởng của người Việt Nam, nghiên cứu hoạch định chính sách có thể truy nguyên từ hai triết gia Trung Quốc là Khổng Tử và Mạnh Tử. Khổng Tử phát triển một hệ thống phức tạp các mối quan hệ đạo đức và chính trị, và đánh giá hiệu quả của các nhà cầm quyền dựa trên chuẩn mực đạo đức này. Mạnh tử nổi tiếng với niềm tin rằng nhà cầm quyền phải cai trị vì lợi ích của nhân dân, và nhà cầm quyền nào không vì sự thịnh vượng và công lý thì không phải là chính đạo. Theo quan điểm phương Tây, người Hy Lạp cổ đại từ Socrates, Plato và Aristotle, cũng quan tâm đến công lý và việc duy trì sự hài hòa trong các xã hội con người.

Nền kinh tế và xã hội đã trở nên phức tạp hơn trong thời hiện đại, kết quả là khoa học xã hội cũng thay đổi. Khổng Tử không thể hình dung việc nghiên cứu kinh tế được tách rời khỏi chính trị, chưa nói đến sự hình thành toàn bộ chuyên ngành mới nghiên cứu về xã hội (xã hội học). Với ông, luật là một thứ mà nhà nước thực thi nên đó là một nhánh của chính trị. Chúng ta không còn nhìn vấn đề theo cách này. Mặc dù hoàn toàn thấy được sự tương tác giữa nền kinh tế với xã hội, chính trị và luật, chúng ta đã phát triển những chuyên ngành hàn lâm để nghiên cứu mỗi hệ thống khác nhau này. Sự chuyên môn hóa đã nâng cao hiểu biết trong lĩnh vực khoa học xã hội, nhưng cũng tạo ra “những điểm mù” (blind spot) là nơi giao thoa giữa các lĩnh vực khoa học xã hội với nhau.

Những điểm mù này ngày càng lộ rõ khi các hệ thống kinh tế, xã hội, chính trị và luật pháp trở nên phức tạp hơn. Ngày càng nhiều vấn đề được xác định là “vấn đề chính sách” hơn là những vấn đề tự nhiên ngoài phạm vi của chính phủ. Ngoài những chức năng truyền thống như thực thi pháp luật, xây dựng đường xá, bảo vệ lãnh địa và thu thuế để trang trải cho những hoạt động này, nhà nước còn đảm nhận thêm những nhiệm vụ mới: cung cấp giáo dục, tài trợ nghiên cứu, giám sát ổn thu nhập, thúc đẩy nông nghiệp, bảo vệ người lao động, cung cấp nhà ở thu nhập thấp và hàng loạt những chức năng khác. Khi qui mô chính phủ tăng lên, thì xuất hiện nhu cầu có những hình thức đào tạo mới để cung cấp cho giới công chức những kỹ năng cần thiết để thực hiện các chính sách và chương trình này.

Ở Mỹ, phản ứng trước những thay đổi trên là sự hình thành chuyên ngành mới Hành chính công (Public Administration). Woodrow Wilson, nhà khoa học chính trị lỗi lạc của Princeton và sau này là tổng thống Mỹ, đã sớm là người đề xuất chuyên ngành này (ngày nay trường chính sách công của đại học Princeton được đặt theo tên ông). Những chương trình “hành chính công” ban đầu tập trung vào những kỹ năng quản lý, nhưng theo thời gian các học giả Mỹ bắt đầu nhận thấy rằng viên chức nhà nước không chỉ *thực thi* chính sách, mà họ còn phải *làm ra* chính sách. Giới công chức phải áp dụng luật và qui định vào những tình huống cụ thể, và khi

làm điều đó họ cần phải diễn dịch hay đôi khi phải thay đổi luật. Vì vậy quản lý chỉ là một trong những kỹ năng mà các công chức cần đến.

Nhận định này sau cùng đưa đến những nỗ lực chuyên nghiệp hóa hoạt động đào tạo các nhà hoạch định chính sách. Trong thập niên 50 và đặc biệt là 60, có sự lạc quan rất lớn cho rằng ảnh hưởng của các *nhà kỹ trị* (technocrats) được đào tạo về kinh tế, xã hội học, kinh doanh và luật sẽ gia tăng và kết quả sẽ là những chính sách lô gích, hiệu quả và công bằng hơn. Quan điểm này được thể hiện rõ nhất ở một trong những cuốn sách chuẩn mực của kỷ nguyên này, đó là cuốn *The Policy Sciences* (1951) của Harold Lasswell.

Sự lạc quan và nhiệt huyết trẻ trung của chính quyền Kennedy đã thúc giục nhiều người trẻ gia nhập ngành công chức, và nhiều chương trình đào tạo hàn lâm đã mọc lên khắp nước Mỹ, đáp ứng nhu cầu đang gia tăng này. Harvard sau này đã đặt tên của vị Tổng thống trẻ tuổi cho trường chính sách công của mình sau khi ông bị ám sát năm 1963, chỉ vài năm sau khi nhậm chức. Những trường chính sách này muốn làm nhiều hơn là đào tạo cán bộ hành chính, do đó họ chú trọng vào những môn khoa học xã hội chuyên ngành như kinh tế học, chính trị học, và xã hội học, kèm thêm nhưng môn học mới về quản lý, lãnh đạo, đàm phán và giao tiếp chính trị trong khu vực công. Thay vì cố gắng loại bỏ các giá trị và yếu tố chính trị khỏi chính sách công, thể hệ hàn lâm mới này nhắm đến tìm hiểu sự tương tác của những quyền lợi, giá trị, và sự lãnh đạo trong quá trình hình thành và triển khai chính sách.

Sự lạc quan xoay quanh các nhà kỹ trị đạt đỉnh điểm dưới thời Tổng thống John F. Kennedy, khi ông bổ nhiệm một số nhân vật hàn lâm và kinh doanh hàng đầu vào nội các của mình. Nổi tiếng nhất trong số này là Robert McNamara, người đã đưa các chiến lược quản lý thông tin từng sử dụng để điều hành Công ty Ford Motor vào áp dụng cho Bộ Quốc phòng Mỹ. Đến thời Tổng thống Lyndon Johnson, McNamara là người đi đầu ủng hộ chiến tranh ở Việt Nam. Sau này ông lại đổi thái độ chống cuộc chiến và rút lui khỏi chính quyền (sau đó được chỉ định làm Chủ tịch Ngân hàng Thế giới, và giữ vị trí này hơn 10 năm).

Sự thất bại của McNamara trong việc nắm bắt bối cảnh lịch sử và chính trị của cuộc xung đột tại Việt Nam đã chỉ ra yếu điểm to lớn của cách tiếp cận kỹ trị đối với chính sách: Chính sách suy cho cùng là *chính trị*, và được đặt trong bối cảnh văn hóa, lịch sử cụ thể. Chính sách tốt đòi hỏi nhiều hơn là sự quản lý thông tin phức tạp và các qui trình ra quyết định hợp lý. Nó đòi hỏi những điều mà người xưa đã hiểu rất rõ: ý tưởng về một xã hội công bằng hay đạo đức. Nó cũng đòi hỏi phải có óc phán xét tốt, và một năng lực tư duy phản biện.

2.

Tư duy phản biện là gì?

Một cách đơn giản nhất, tư duy phản biện nghĩa là khả năng xem xét một tình huống hay một vấn đề từ nhiều quan điểm. Tất cả chúng ta đều có những niềm tin, giá trị, và ý kiến mà chúng ta đúc kết được dựa vào kiến thức nền tảng của mình, những trải nghiệm trong cuộc sống và

trình độ chuyên môn. Tư duy phản biện có nghĩa là khả năng chất vấn chính niềm tin và ý tưởng không chỉ của người khác mà là của mình.

Alec Fisher, tác giả cuốn *Critical Thinking, An Introduction* (2001), cung cấp một cái nhìn tổng hợp các cách tiếp cận khác nhau về tư duy phản biện. Tư duy phản biện không phải là một khái niệm mới. Từ hơn 2000 năm, Socrates đã sử dụng phương pháp này, nhưng đến năm 1909, John Dewey, nhà giáo dục, tâm lý học, triết gia người Mỹ, người được cho là cha đẻ của khái niệm mà ông gọi là *reflective thinking* đã định nghĩa,

“[Tư duy phản biện là] sự suy xét chủ động, kiên trì, cẩn trọng về một niềm tin hay một giả định khoa học, dưới ánh sáng của những lý lẽ bảo vệ nó và những kết luận xa hơn mà nó hướng tới.” (John Dewey, 1909)

Theo cách này, nếu các suy nghĩ thông thường chỉ dừng ở mức độ bị động, tiếp nhận thông tin, mà không chất vấn, nghi ngờ, hay đối chiếu, thì tư duy phản biện là quá trình chủ động tự đối chiếu, tự suy xét, tự nghi vấn, tự tìm ra những thông tin cần thiết để xác lập niềm tin của mình. Tư duy phản biện phải “kiên trì và cẩn trọng”, đối lập với sự nhảy bổ vào kết luận dựa trên những thông tin tiếp nhận từ bề mặt. Nhưng ý tưởng quan trọng nhất trong định nghĩa của Dewey là ở “những lý lẽ bảo vệ” và “những kết luận xa hơn được hướng tới”, hay tổ hợp những lý do (reasons) và hàm ý (implications) của niềm tin mà chúng ta đang cân nhắc.

Dewey cũng gọi tên loại suy nghĩ này là “reflective” (dội lại, đối chiếu lại) thay vì “critical” (phê bình, phê phán, chỉ trích). Việc sử dụng ngôn từ (“critical” trong tiếng Anh và “phản biện” trong tiếng Việt) có thể tạo một chút cảm giác tiêu cực, vì có vẻ mục tiêu của người phản biện là phê phán, chỉ trích, hay bật lại những ý kiến trước đó bằng một quan điểm trái chiều. Hoàn toàn không hẳn như vậy, bởi việc suy nghĩ bằng cách tự đối chiếu, *reflective thinking*, đòi hỏi một trí tưởng tượng và óc sáng tạo, để mở tầm nhìn của mình rộng lớn hơn những suy nghĩ thông thường, hoặc xa hơn những niềm tin sẵn có. Sau này, “critical thinking” đôi khi còn được gọi là “critico-creative thinking” (phản biện và sáng tạo) là vì vậy.

Trong các nghiên cứu chính sách công, tư duy phản biện đòi hỏi chúng ta phải xem xét kỹ những giả định của chính mình. Khi phân tích chính sách chúng ta đưa ra nhiều giả định khác nhau, ở đây chúng ta tập trung vào bốn loại giả định:

- Giả định về bằng chứng: ta cần loại bằng chứng nào? Bằng chứng của chúng ta là một phần hay đầy đủ? Có chính xác không?
- Giả định về nguyên nhân: Nguyên nhân vấn đề kinh tế hay xã hội là gì? Làm thế nào chúng ta rơi vào tình huống hiện tại?
- Giả định về giải pháp: chúng ta giải quyết vấn đề hiện hữu như thế nào? Giải pháp nào thực hiện được và giải pháp nào không?

- Giả định về giá trị: những thể loại và lý thuyết mà chúng ta dùng để hiểu thế giới có phù hợp không? Điều gì tạo nên một kiến thức hợp lý? Chúng ta xác định những phát biểu sai như thế nào? Ai quyết định cái gì đúng cái gì sai, trên cơ sở nào?

Trong số này, giả định về giá trị là khó đánh giá nhất vì nó đòi hỏi chúng ta phải thách thức chính thế giới quan và những niềm tin cơ bản nhất của mình. Nghiên cứu về quy định giá sữa ở Việt Nam sẽ minh họa cho việc sử dụng các phân tích phản biện để xem xét một số giả định đã được sử dụng để làm chính sách tại Việt Nam.