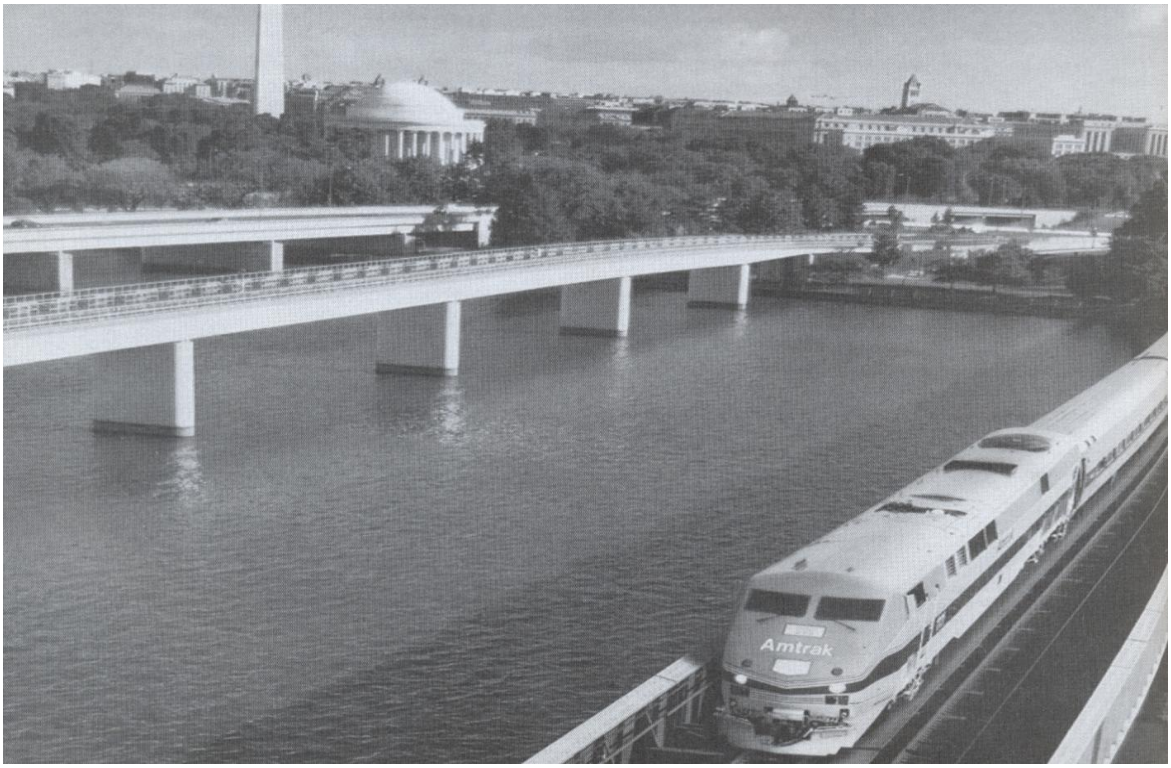
Chương 5

Các vấn đề công cộng và lựa chọn chính sách

Việc chứng thực trước Quốc hội vào năm 1997 và 1998 viện lẽ rằng các nhân viên Cục thuế nội địa (IRS) đã có hành vi lạm dụng. Các nhân chứng thết đãi các thành viên của ủy ban giám sát Quốc hội bằng những câu chuyện kinh khủng về những hành động thô bạo và phi lý của Cục thuế chống lại những người nộp thuế bình thường. Đứng trước những tin tức tràn ngập các buổi điều trần, ứng với tâm trạng thận trọng của Quốc hội lúc bấy giờ và tâm lý không ưa thích chung đối với Cục thuế, người ta chẳng lạ gì các đại biểu Quốc hội đánh gục cơ quan này. Suy cho cùng làm như thế cũng được ưa chuộng về mặt chính trị. Cùng với những hành động khác, Quốc hội cương quyết cho rằng Cục thuế phải sa thải bất kỳ nhân viên nào được chứng minh là có tội xâm phạm công dân về việc thu thuế.

Trong hai năm sau, người nộp thuế nộp hơn 800 đơn cáo buộc Cục thuế đã xâm phạm họ. Tuy nhiên, khi điều tra, cả Cục thuế và cơ quan giám sát Quốc hội mới đều không chứng minh được bất kỳ vụ nào trong những vụ kiện này. Vậy thật ra chuyện xâm phạm người nộp thuế của Cục thuế là có hay không? Nếu có, phải chăng Quốc hội đã chẩn đoán chính xác vấn đề và tìm được một giải pháp thích hợp? Bằng chứng cho thấy rõ ràng là không. Như một lập luận trên báo chí nêu lên, phần lớn vụ chứng thực ban đầu về sau được xác nhận là sai hay gây hiểu lầm, hay cuối cùng đã bị bác bỏ tại tòa.

Sự việc trở nên tồi tệ hơn. Do các lý lẽ cáo buộc và tình trạng không được ưa chuộng của hệ thống thuế, trong thập niên 90, Quốc hội cắt giảm ngân sách cơ quan mạnh đến mức cơ quan thiếu nhân viên để cưỡng chế thi hành luật thuế. Từ năm 1995 đến 2002, nhân viên kiểm toán giảm 29 phần trăm, trong khi số hồ sơ kê khai thuế tăng khoảng 13 phần trăm. Số liệu cưỡng chế thi hành luật thuế của cơ quan cho thấy rằng cơ quan đã không còn cố gắng thu các khoản thanh toán trễ hạn từ những công dân chểnh mảng nộp thuế. Thêm vào đó, tỷ lệ kiểm toán hồ sơ khai thuế giảm mạnh hơn hai phần ba từ năm 1992 đến 2002. Một vài người có thể nghĩ đây là tin tốt, nhưng khi dân chúng không nộp thuế, những người nộp thuế trung thực phải bù cho chỗ chênh lệch. Người được lợi duy nhất ở đây là những kẻ gian lận thuế. Thậm chí nhìn từ góc độ kinh tế hạn hẹp, hành động của Quốc hội không có ý nghĩa vì chính phủ liên bang thất thu ngân sách nhiều hơn so với mức tiết kiệm được thông qua cắt giảm ngân sách cơ quan. Thật ra, một số ước lượng còn cho thấy chính phủ thất thu hàng chục tỷ USD một năm trong những khoản thuế không nộp, mà có thể được khắc phục thông qua những thay đổi tương đối vừa phải trong ngân sách Cục thuế nội địa và hành động cưỡng chế thi hành.



Đôi khi các nhà hoạch định và các nhà phân tích chính sách chọn cái gọi là phương án "không hành động." Các chính sách và chương trình hiện tại được duy trì trong khi ứng với những tình huống khác, chúng có thể đã bị bãi bỏ. Hệ thống đường sắt quốc gia Amtrak là một ví dụ về giá trị của cách tiếp cận này. Hệ thống phục vụ như một phương án thay thế cho đường bộ và đường hàng không, nhất là ở các hành lang đô thị như giữa Washington D. C. và Boston, nơi đang sử dụng những đoàn tàu hỏa tốc độ cao kiểu dáng đẹp. Tuy nhiên, bất chấp thành công trong một vài lĩnh vực phục vụ, Amtrak không thể thu hút đủ hành khách trên cả nước, và trợ cấp liên bang vào khoảng 500 triệu USD một năm chỉ bằng một nửa những gì mà hệ thống thật sự cần để hoạt động. Chính phủ không muốn đóng cửa hệ thống đường sắt dù đứng trước tình trạng sinh lợi tài chính yếu kém một phần xuất phát từ nỗi lo sợ rằng nếu Amtrak bị gián đoạn hoạt động như một hệ thống đường sắt được nhà nước tài trợ, thì sẽ khó khăn hơn nhiều để tái lập hệ thống trong tương lai khi các yếu tố môi trường và kinh tế có thể làm cho hệ thống trở nên cần thiết.

Đòn đánh của Quốc hội đối với Cục thuế nội địa minh họa cho phần nào rủi ro của việc hoạch định chính sách với thông tin yếu kém. Đáng tiếc thay, loại tác động này không phải là hiếm trong nền chính trị nước Mỹ hay trong hoạch định chính sách. Khi các quyết định dại dột được đưa ra trong bất kỳ lĩnh vực chính sách nào, những quyết định ấy nhắc ta nhớ thật khó biết chừng nào khi ban hành những chính sách nhạy cảm thật sự giải quyết được vấn đề công. Như thể hiện rõ ràng trong các chương trước, phân tích chính sách không phải là liều thuốc bách bệnh cho một hệ thống chính trị dễ bị tổn thương trước việc ra quyết định thiển cận, nhưng vào đúng hoàn cảnh, phân tích chính sách có thể giúp trung hòa những xu hướng đó và đẩy quá trình chính sách tiến tới những hành động chín chắn và có hiệu lực hơn. Chương này tập trung vào hai yếu tố chính trong phân tích chính sách: làm thế nào định nghĩa và phân tích vấn đề chính sách, và làm thế nào suy nghĩ về các giải pháp khả dĩ. Chương này cũng đề xuất một vài chiến lược nghiên cứu các vấn đề công và nơi tìm các thông tin bổ ích.

PHÂN TÍCH VẤN ĐỀ

Công việc đầu tiên của nghiên cứu chính sách liên quan đến mô tả vấn đề. Đôi khi vấn đề và có thể nguyên nhân của vấn đề đều bộc lộ hiển nhiên. Ví dụ, nếu vấn đề là hiện tượng hút thuốc của thanh thiếu niên và làm thế nào giảm thiểu vấn đề này, ta có thể tìm ra vô số thông tin về số lượng thanh thiếu niên hút thuốc, tại sao các em quyết định hút thuốc, và ý nghĩa đối với thói quen hút thuốc suốt đời và các vấn đề sức khỏe đi kèm. Một số tiểu bang, rõ rệt nhất là California, đã sử dụng thông tin đó để tiến hành các chương trình giáo dục nhằm ngăn ngừa và ban hành các chính sách khác giúp giảm tỷ lệ thanh thiếu niên hút thuốc một cách thành công.

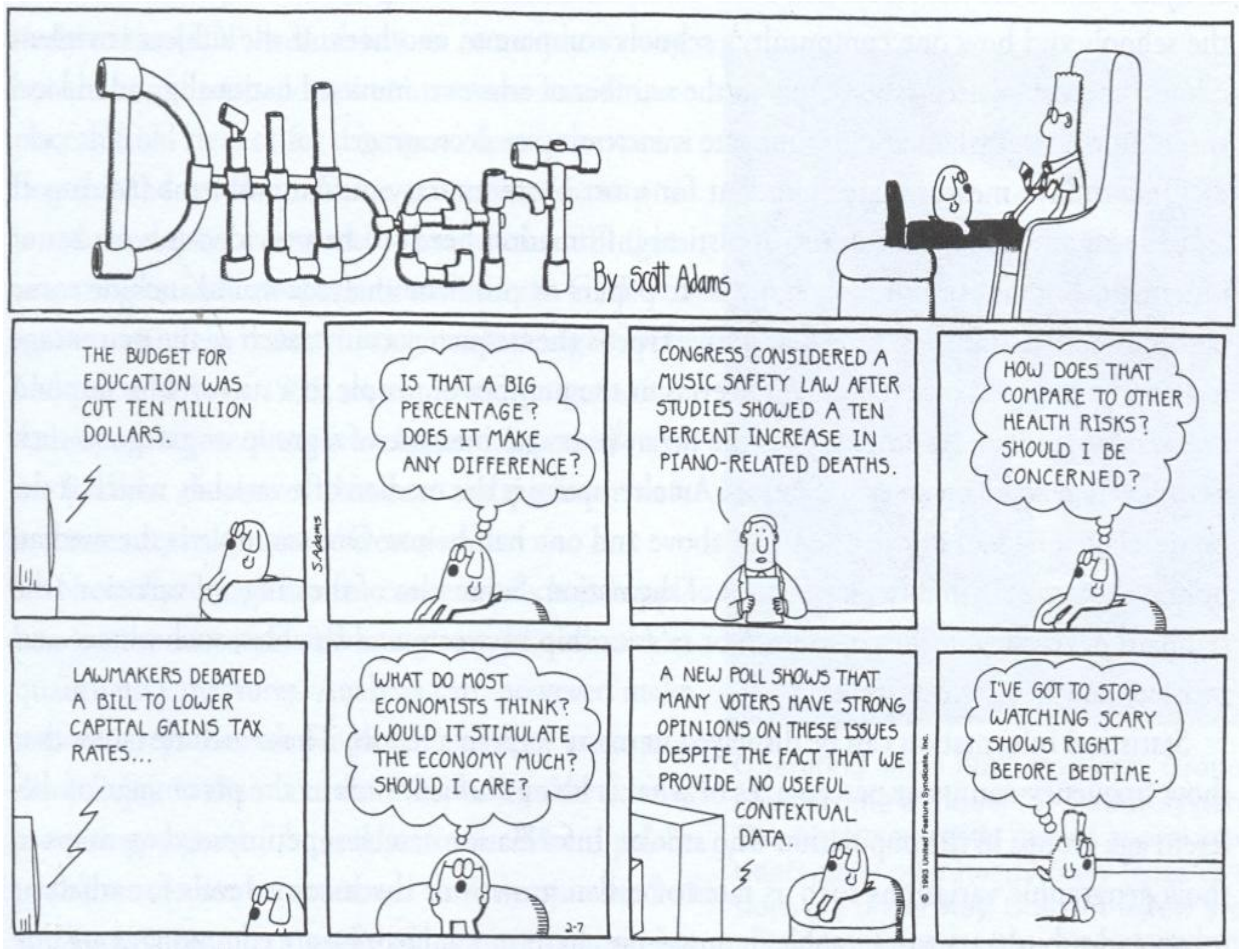
Ta xem một ví dụ khác, từ lúc nào đó, các chuyên gia an toàn xa lộ đã biết rằng sử dụng dây an toàn làm giảm mạnh tử vong và thương tật từ tai nạn giao thông. Họ cũng biết rằng mức độ tuân thủ phụ thuộc vào mức độ cưỡng chế thi hành luật thắt dây an toàn nghiêm ngặt như thế nào. Năm 2001, bình quân mức sử dụng dây an toàn cả nước là 71 phần trăm, nhưng tỷ lệ này khác nhau đáng kể giữa các tiểu bang. California, vốn cưỡng chế thi hành nghiêm ngặt luật thắt dây an toàn, có tỷ lệ sử dụng cao nhất, 90 phần trăm. Tỷ lệ thấp nhất là ở Tây Virginia, không đến một nửa số người lái xe thắt dây an toàn. Sự tuân thủ luật cũng thay đổi theo độ tuổi. Cao nhất là đối với trẻ em, có thể cho rằng vì mọi tiểu bang đều bắt buộc trẻ em phải sử dụng dây an toàn. Tỷ lệ tuân thủ thấp nhất là đối với những tay lái trẻ. Dựa vào thông tin này, các cơ quan cưỡng chế thi hành luật và các hội đồng an toàn đường bộ kết luận rằng một trong những cách tốt nhất để giảm tỷ lệ tai nạn hơn nữa là thực hiện luật thắt dây an toàn nghiêm ngặt hơn. Nói cụ thể ra, các hội đồng an toàn tin rằng các chiến dịch quảng cáo hay thuyết phục là những chiến lược chính sách không hiệu nghiệm (Wald 2001). Tuy nhiên, phản ứng trước tỷ lệ sử dụng dây an toàn thấp của các tay lái trẻ, việc thuyết phục vẫn đang được cố gắng, với các chương trình quảng cáo được thiết kế để thu hút họ, bao gồm việc sử dụng một chương trình hội thoại trên American Online và MTV.com.

Những ví dụ này cho thấy một vài loại **phân tích vấn đề** có thể đơn giản như thế nào. Các vấn đề này tương đối đơn giản, và thông tin cần để thực hiện chọn lựa chính sách có sẵn trong tầm tay nhờ vào các cuộc điều tra toàn quốc để thu thập thông tin. Việc đánh giá hành động chính sách trước đó, như tình trạng không hiệu nghiệm của hành vi thuyết phục, cũng có thể mang lại thông tin để ra quyết định. Cho dù một vấn đề chính sách hoàn toàn không gây tranh cãi là chuyện hiếm, thế nhưng trên thực tế vẫn có nhiều, chẳng hạn như hai ví dụ ở đây, qua đó, những người duy lý có thể nhất trí với nhau về những hành động gì phải làm và hệ tư tưởng chính trị sẽ không can thiệp. Sự nhất trí đó đạt được dễ dàng hơn khi các sự kiện về vấn đề hiện đang tồn tại và dễ hiểu.

Bản chất vấn đề

Hầu hết các vấn đề công không đơn giản mà con đường đi đến hành động chính sách cũng không rõ ràng như trong trường hợp giảm hút thuốc hay tăng sử dụng dây an toàn. Tuy nhiên, bước đầu tiên trong hoạch định chính sách là như nhau, bất kể vấn đề đơn giản hay phức tạp: định nghĩa và phân tích vấn đề. Phân tích vấn đề liên quan đến việc cố gắng trả lời những câu hỏi cơ bản về bản chất vấn đề, mức độ hay độ lớn của vấn đề, vấn đề xảy ra như thế nào, những nguyên nhân chính là gì, và tại sao việc xử lý vấn đề như một chính sách công là quan trọng. Về cơ bản, việc giải quyết các loại câu hỏi này đòi hỏi sinh viên chính sách công phải suy nghĩ một cách phê phán và sáng tạo về vấn đề. Vấn đề gây ra những gì? Ta đã biết những gì về vấn đề? Các giải pháp khả dĩ là gì? Các sinh viên cũng phải bắt đầu thu thập các thông tin cần thiết. Logic của việc tìm kiếm thông tin và các chiến lược bổ ích sẽ được thảo luận trong chương này.

Tranh biếm họa Dilbert



Hình 1: Ngân sách giáo dục đã được cắt giảm 10 triệu USD.
Hình 2: Đó có phải là một tỷ lệ phần trăm lớn không nhỉ? Liệu nó có làm nên điều gì khác biệt chăng?
Hình 3: Quốc hội đã xem xét một bộ luật an toàn âm nhạc sau khi các nghiên cứu cho thấy mức tăng 10 phần trăm trong các vụ tử vong liên quan đến đàn dương cầm.
Hình 4: Con số này là như thế nào so với các rủi ro sức khỏe khác? Liệu ta có nên bận tâm không nhỉ?
Hình 5: Các nhà làm luật tranh luận về một dự luật nhằm giảm thuế suất lợi tức vốn…
Hình 6: Đa số các nhà kinh tế học nghĩ gì? Điều đó có kích thích nền kinh tế nhiều không? Ta có nên quan tâm không nhỉ?
Hình 7: Một cuộc trưng cầu dân ý mới cho thấy rằng nhiều cử tri có ý kiến mãnh liệt về những vấn đề này bất chấp sự kiện là chúng tôi không đưa ra các số liệu bối cảnh.
Hình 8: Ta phải ngừng xem các màn biểu diễn đáng sợ này ngay trước khi đến giờ đi ngủ.
Dilbert được in lại với sự cho phép của United Feature Syndicate, Inc.

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, 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. "Số liệu bối cảnh" hay thông tin nền tảng, mà tranh biếm họa trên đây đề cập tới là thông tin thiết yếu để làm cho vấn đề có ý

nghĩa, để ta biết vấn đề là như thế nào khi so sánh với các mối quan ngại khác trong cuộc sống cá nhân hay trong xã hội, và để ta ước lượng những ảnh hưởng mà một kiến nghị hay hành động có thể gây ra. Một trong những mục đích của quyển sách này là hỗ trợ độc giả xây dựng các kỹ năng phân tích để có thể tìm hiểu các thông tin chính sách tốt hơn và biết cách đặt những câu hỏi thích đáng.

Định nghĩa và đo lường: Một bước thiết yếu trong quá trình chính sách là định nghĩa vấn đề. Định nghĩa 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 hoàn cảnh khó khăn của người nghèo ở nước Mỹ, họ cần phải định nghĩa đói nghèo có nghĩa là gì. Phải chăng nghèo chỉ là vấn đề không có đủ tiền hay không đủ thu nhập, hay nghèo còn bao gồm bất kỳ những đặc điểm nào khác, chẳng hạn như thiếu các kỹ năng hay năng lực nhất định? Nên chăng đói nghèo được định nghĩa theo giá trị tương đối (giàu hơn hay nghèo hơn người khác) hay theo giá trị tuyệt đối (không thể đáp ứng các nhu cầu cơ bản của con người)? Năm 2002, chính quyền liên bang đặt ra mức nghèo cho một gia đình bốn người là mức thu nhập 18.100 USD một năm, và con số này là quan trọng. Nó xác định ai có đủ tư cách nhận chương trình viện trợ liên bang, bao gồm các chương trình như Head Start, tem phiếu thực phẩm, và bảo hiểm y tế trẻ em, cùng những chương trình khác. Hệ quả thực tế đối với dân chúng thực tế đạt được là từ định nghĩa cụ thể này. Các nhà phân tích thường liên hệ đến hoạt động này như việc làm rõ khái niệm hay hay xem xét nhu cầu con người một cách rõ ràng. Đôi khi việc tìm kiếm nhanh trong tư liệu, như sẽ thảo luận sau trong chương này, sẽ cho thấy định nghĩa thông thường về khái niệm và cả cuộc tranh luận xung quanh khái niệm đó.

Các lập luận chính sách cũng chuyển sang các **số đo hoạt động** hay các **chỉ báo hoạt động** của vấn đề. Thay vì nói tới đói nghèo một cách mơ hồ, các nhà phân tích muốn biết có bao nhiêu người đang sống trong đói nghèo và tình trạng nhân khẩu học của họ. Nếu thảo luận về chất lượng giáo dục trong các trường công lập, các nhà phân tích muốn thấy các điểm thi và các đánh giá học sinh khác để xác định xem thử có một vấn đề tồn tại trong các nhà trường hay không và xem các trường học trong một cộng đồng này so sánh với các trường học thuộc một cộng đồng khác như thế nào. Nếu đề tài là tội phạm bạo lực, các nhà phân tích cần số liệu thống kê về số vụ tội phạm trên toàn quốc và trong các cộng đồng địa phương, và liệu tỷ lệ tội phạm đang tăng hay đang giảm.

Các số đo định lượng thật là 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 mô tả là số đếm tần suất, ví dụ như tỷ lệ phần trăm dân số ở các mức thu nhập khác nhau hay số người trong một cuộc điều tra phúc đáp theo cách này hay theo cách khác. Một loại số liệu khác là số đo trung bình (bình quân) của một nhóm hay một chủng loại, ví dụ như điểm bình quân trong một kỳ thi. Một loại số liệu nữa là trung vị của một biến, là điểm mà ở đó một nửa nhóm nằm bên trên và một nửa nhóm nằm bên dưới. Một ví dụ là giá nhà trung vị bán ra tại các vùng khác nhau trên đất nước. Một ý tưởng nào đó về khoảng biến thiên (độ lệch chuẩn) hay mối tương quan hay mối quan hệ giữa hai biến, ví dụ như chủng tộc và thu nhập, có thể cũng bổ ích.

Các thông tin thống kê có thể được trình bày theo nhiều cách trong một báo cáo. Các hình thức trình bày này bao gồm các bảng biểu thị số đếm tần suất hay tỷ lệ phần trăm của yếu tố đang nghiên cứu, ví dụ như tỷ lệ phần trăm các nhóm tuổi khác nhau trong số người hút thuốc. Thông tin có thể được đặt lên các biểu đồ để biểu thị sự biến thiên địa lý như tỷ lệ tăng trưởng đô thị

hay mức thu nhập cho các vùng cận đô thị hay ngoại ô. Các hình ảnh đồ họa – các biểu đồ dạng ổ bánh hay dạng thanh hình chữ nhật – là phổ biến, cũng như các biểu đồ dạng đường thẳng biểu thị độ lớn của sự thay đổi vấn đề theo thời gian, như số người không có bảo hiểm y tế từ năm 1970 đến 2000 (Ammons 2002; Berman 2002).

Có một nghệ thuật để ta chọn cách trình bày thông tin định lượng tốt nhất. Ở mức tối thiểu, mục đích của các báo cáo là hướng tới sự rõ ràng. Nhưng một số cách trình bày khả kiến nào đó có thể thu hút sự chú ý của độc giả hơn so với những cách trình bày khác. Việc sử dụng đồ họa nhiều màu sắc do máy tính tạo ra cho phép ta có được nhiều cách trình bày khác nhau, dưới dạng văn bản và dưới dạng PowerPoint hay một cách trình bày nào đó tương tự. Nói chung, lời khuyên tốt nhất là nhớ đến khán giả và mục đích một cách rõ ràng khi chọn cách trình bày của một báo cáo hay bài thuyết trình. 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). Ví dụ, liệu các điểm thi SAT và ACT của các học sinh tốt nghiệp phổ thông trung học có phải là thước đo thích hợp về chất lượng nhà trường? Liệu đó có phải là một chỉ báo chính xác về khả năng của học sinh sẽ học tập tốt ở bậc cao đẳng? Những người chỉ trích từ lâu đã cáo buộc rằng cái gọi là kỳ thi năng khiếu này có sự thiên lệch nội tại ảnh hưởng đáng kể đến kết quả. Họ nói rằng những học sinh lớn lên trong những gia đình giàu có với các bậc phụ huynh có trình độ có thể sẽ đạt điểm thi cao hơn những học sinh khác nhờ vào kinh nghiệm cá nhân hơn là sự thông minh bẩm sinh hay khả năng học thuật. Có lẽ quan trọng hơn điểm thi SAT là nhiều yếu tố khác, như hoài bão cá nhân và sự làm việc cần cù, ảnh hưởng đến kết quả học tập và thành công ở trường cao đẳng, một sự kiện mà các cán bộ tuyển sinh cao đẳng biết rõ. Phản ứng trước những lời chỉ trích kỳ thi SAT, kỳ thi này đã được điều chỉnh vào năm 2002.

Ví dụ về một chỉ báo qui ước khác bị chỉ trích là tổng sản lượng nội địa (GDP), đo lường tổng sản lượng hàng hóa và dịch vụ sản xuất ra trong nền kinh tế. Các nhà chính trị sử dụng GDP như một chỉ báo về phúc lợi công chúng hay thiếu phúc lợi công chúng. Họ thường tán dương một GDP gia tăng và ngược lại, nhưng nhiều người chỉ trích rằng GDP là một số đo có khiếm khuyết nghiêm trọng. Ví dụ, các nhà môi trường học nói GDP không tính đến việc sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Việc đốn cụt các khu rừng tăng trưởng lâu đời làm tăng GDP vì đó là một hoạt động kinh tế, nhưng các nhà kinh tế học trừ đi sự tổn thất các cây cổ thụ không thể thay thế được hay những thiệt hại cho hệ thống sinh thái rừng phụ thuộc vào đó. Một số nhà kinh tế học đề xuất xây dựng một phương pháp mới gọi là GPI (genuin progess indicator: chỉ báo tiến bộ thật sự) để thay thế cho GDP và phản ánh chính xác hơn phúc lợi con người (Cobb, Halsted, và Rowe 1995; xem thêm trang web www.rprogress.org). Chí ít chính phủ một vài nước đã bắt đầu suy nghĩ nghiêm túc về việc sử dụng phương thức mới mẻ và có thể chính xác hơn này để đánh giá nền kinh tế.

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.



Hoạt động từ năm 1986, hệ thống đường sắt nhẹ Portland của bang Oregon đã trở thành gương điển hình cho các hệ thống tương tự trên khắp thế giới. Hệ thống này hiện chuyên chở khoảng tám mươi nghìn hành khách hàng ngày trong trên gần 40 dặm đường ray; người ta đang thực hiện việc mở rộng hệ thống hơn nữa. Một trong những vùng ít ỏi trên đất nước mà việc sử dụng phương tiện giao thông công cộng tăng nhanh hơn phương tiện cá nhân, nhiều người dân Portland có ô tô nhưng vẫn chọn sử dụng đường sắt nhẹ hay xe buýt. Đường ray tiêu biểu cho một giải pháp sáng tạo mà các cộng đồng đang sử dụng để giải quyết những vấn đề nghiêm trọng như ùn tắc giao thông và ô nhiễm không khí đồng thời nâng cao chất lượng sống chung của dân cư. Như ảnh chụp cho thấy, một hệ thống như vậy có thể đưa vào khu dân cư một cách hữu cơ hơn so với đường bộ nhiều làn xe. Cũng như Portland, nhiều thành phố Hoa Kỳ đang chuyển sang các chương trình phát động cộng đồng bền vững trong một nỗ lực nhằm giảm căng thẳng tăng trưởng dân số lên các nền kinh tế địa phương và lối sống.

Một ví dụ minh họa cách thức xây dựng các chỉ báo định lượng là trong nỗ lực của các cộng đồng để phát triển bền vững. Những người chỉ trích cười nhạo khái niệm phát triển bền vững là một khái niệm mờ nhạt, nếu không muốn nói là vô nghĩa. Dù vậy, các cộng đồng trên khắp đất nước đã áp dụng khái niệm này như một mục tiêu, và nhiều nơi đã chọn các chỉ báo định lượng về tính bền vững để xem thử họ có đạt được tiến bộ hướng tới mục tiêu này theo thời gian hay không (www.sustainablemeasures.com). Dân chúng và các nhà hoạch định chính sách am hiểu tính bền vững là gì – sự hòa nhập các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường – đủ để họ tham gia vào hoạt động công chúng và cùng hợp tác làm việc với nhau trong sự suy nghĩ về tương lai của cộng đồng (Mazmanian và Kraft 1999; Portney 2003). Hộp "Làm việc với nguồn thông tin: Các chỉ báo phát triển bền vững" trình bày thêm thông tin về các cộng đồng bền vững và nguồn thông tin về các chỉ báo khác nhau của tính bền vững.

Làm việc với nguồn thông tin: Các chỉ báo phát triển bền vững

Các nhà phân tích và các nhà hoạt động đã xây dựng một tập hợp các chỉ báo cho phép một cộng đồng, một khu vực hay một quốc gia đo lường tiến bộ hướng tới tính bền vững. Các chỉ báo này thường liên quan đến một số thước đo phổ biến, như số người và số ô tô trong vùng địa lý xem xét, mức tiêu thụ năng lượng và nước, chất thải nhà kính, v.v… Một số chỉ báo kinh tế và xã hội

không hiển nhiên nhưng bổ ích là tỷ lệ phần trăm hộ gia đình có thể mua được một căn nhà giá bình quân, tỷ lệ tốt nghiệp phổ thông trung học và mức độ tham gia cộng đồng của người dân (Mazmanian và Kraft 1999). Tình trạng sẵn có các số liệu thống kê này giúp các cộng đồng trên khắp đất nước có thể chuyển khái niệm trừu tượng về phát triển bền vững thành điều gì đó mà người dân và các nhà hoạch định chính sách có thể dễ dàng nhận thức. Thông qua xây dựng các số đo định lượng, các cộng đồng có thể thu thập một loại báo cáo trạng thái bền vững để theo dõi sự tiến bộ theo thời gian hướng tới các mục tiêu của cộng đồng. Một số trang web thu thập các số liệu thống kê tính bền vững, như danh mục sau đây:

www.sustainablemeasures.com. Các số đo bền vững. Một cơ sở dữ liệu và có lẽ là nguồn bổ ích nhất mô tả các chỉ báo về tính bền vững.
www.sustainable.doe.gov. Trung tâm ưu tú về phát triển bền vững. Một trang web bổ ích của chính phủ với nhiều nguồn và đường dẫn.
www.moea.state.mn.us/sc/index.cfm. Chương trình cộng đồng bền vững bang Minesota. Bao gồm các định nghĩa và số đo tính bền vững và các chính sách tiểu bang thông qua Văn phòng hỗ trợ môi trường để khuyến khích các cộng đồng bền vững.
www.rprogress.org. Định nghĩa lại tiến bộ. Một tổ chức cống hiến cho việc sử dụng các số đo mới về tiến bộ và tính bền vững môi trường, xã hội và kinh tế.

Cách tốt nhất để tìm hiểu loại thông tin thu thập trên các trang web này là truy cập một trang và tìm các chỉ báo cụ thể. Ví dụ, lên trang Sustainable Measures (Các số đo bền vững) và chọn đường dẫn đến Indicators of Sustainability để xem mô tả chất lượng các chỉ báo mà các nhà phân tích của trang web này cho là quan trọng. Đọc phần mô tả "sustainable community indicator check list (danh mục kiểm tra các chỉ báo cộng đồng bền vững) để xem xét từng điểm một về những yếu tố quan trọng trong việc chọn chỉ báo để sử dụng cho mục đích này. Xem ví dụ về cách tiếp cận đổi mới của một tiểu bang để phát triển các chỉ báo này trong trang web qui hoạch của bang Minesota. Bạn có thể truy cập trang này từ trang Sustainable Measures ở phần danh sách trang web của các cộng đồng đang theo đuổi các chỉ báo này hay trực tiếp tại www.mnplan.state.mn.us/mm/index.html.

Khía cạnh chính trị của định nghĩa vấn đề: Định nghĩa 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. Như Deborah Stone (2002, 133) nói, không có những "mục tiêu cố định" trong quá trình chính sách; thay vì thế, các tác nhân chính sách đấu tranh cho "các nhận thức cạnh tranh nhau về các mục tiêu trừu tượng." Hơn nữa, bà nói: "Định nghĩa vấn đề không bao giờ đơn thuần là việc định nghĩa các mục tiêu và đo lường khoảng cách đi đến mục tiêu đó. Đúng hơn, đó là sự trình bày chiến lược về các tình huống." Điều đó có nghĩa là việc mô tả một tình huống cho trước sẽ khác nhau tùy thuộc vào góc độ nhìn nhận của tác nhân hính 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."

Một ví dụ đơn giản về điều Stone nói liên quan đến việc chiếu bức xạ thịt dành cho tiêu dùng của dân chúng, một quá trình đã được chính quyền liên bang phê duyệt vào năm 2000. Tổ chức chiếu bức xạ thịt bò lớn nhất nước Mỹ vận động các đại biểu Quốc hội để định nghĩa thịt đã chiếu bức xạ là thịt "đã khử trùng." Một thượng sĩ tiểu bang nông nghiệp đưa điều khoản này vào dự luật nông nghiệp lớn vào phút cuối. Hiển nhiên, các nhà chế biến thịt tin rằng từ "đã khử trùng" sẽ dễ chấp nhận đối với công chúng hơn so với "đã chiếu bức xạ". Vào thời điểm đề xuất ngôn ngữ lập pháp, Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ và Cơ quan quản lý thực phẩm và dược phẩm Hoa Kỳ còn phải đồng ý rằng thịt được chiếu bức xạ sẽ có phẩm chất như đã khử trùng (Becker 2002).

Các hành động chính trị hay chiến lược tương tự, xảy ra trong gần như mọi lĩnh vực chính sách chủ yếu. Nội các tổng thống Bush thúc ép Quốc hội thực hiện đề xuất chính sách năng lượng của họ, nặng về sản xuất năng lượng và nhẹ về bảo tồn, bằng cách nói rằng điều đó là thiết yếu đối với an ninh quốc gia, cho dù lập luận đó không được sử dụng trước cuộc tấn công khủng bố ngày 11-9-2001. Trong cuộc đấu tranh về chính sách năng lượng vào năm 2002, ba hãng ô tô lớn (DaimlerChrysler, Ford, và General Motors) tích cực vận động để đánh bại đề xuất tăng tiêu chuẩn hiệu quả nhiên liệu ô tô. Họ làm điều đó thông qua định nghĩa vấn đề theo quyền của công chúng được chọn bất kỳ phương tiện nào công chúng muốn, bao gồm các loại xe SUV, xe tải, tải nhỏ, mà doanh số có thể thể bị tổn thương bởi đề xuất, thay vì tập trung vào lợi ích tiết kiệm nhiên liệu đạt được có thể làm giảm sự phụ thuộc của đất nước vào dầu nhập khẩu (Rosenbaum 2002a).

Những người ủng hộ kho chứa chất thải hạt nhân ở núi Yucca, bang Nevada, lập luận rằng sự phê duyệt kho chứa đã trở nên khẩn thiết hơn bao giờ hết, ứng với tình trạng dễ bị tổn thương của chất thải hạt nhân trước tấn công khủng bố. Chất thải hiện được lưu giữ ở các nhà máy năng lượng hạt nhân trên khắp đất nước, và có thể tiếp tục được giữ ở đó trong nhiều thập niên sắp tới. Những người chống đối kế hoạch Yucca vạch ra rủi ro thậm chí còn to lớn hơn tấn công khủng bố khi chất thải được đưa bằng xe tải và tàu hỏa xuyên đất nước đến Nevada. Mỗi bên trong cuộc tranh luận đều định nghĩa vấn đề theo cách riêng, và mỗi bên đều trích dẫn các nghiên cứu để nâng đỡ cho lập luận của họ (Kriz 2001; Pianin 2002).

Một số nhà phân tích có thể thử thách quan điểm của Stone về bản chất chính trị cố hữu của phân tích vấn đề, nhưng các nhà khoa học chính trị có lẽ sẽ đồng ý với bà. Bằng chứng hỗ trợ cho quan sát rằng các nhà hoạch định chính sách và các nhóm thế lực sẽ làm bất kể điều gì họ có thể làm để ấn định chương trình chính sách có lợi cho họ thông qua định nghĩa vấn đề theo cách riêng của họ. Các nhà khoa học chính trị đã thực hiện các nghiên cứu thấu đáo về những hoạt động này (Baumgartner và Jones 1993; Kingdon 1995; Rochefort và Cobb 1994). Tuy nhiên, hầu hết các nhà phân tích có thể sẽ lập luận rằng giải pháp cho một vấn đề công – những kẻ không nhà, tội phạm, chất lượng trường học yếu kém, tình trạng đô thị mở rộng lộn xộn, các nhu cầu năng lượng, xả chất thải hạt nhân – phụ thuộc chí ít một phần vào khả năng làm rõ bản chất vấn đề, thu thập những số liệu phù hợp nhất, và nuôi dưỡng sự tranh luận công về những gì có thể làm cho vấn đề đó.

Dự đoán tương lai: Còn có một khía cạnh khác của việc định nghĩa và đo lường vấn đề đáng được đề cập. 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.

Các ví dụ về dự báo bao gồm dự báo kinh tế (đất nước sẽ thặng dư hay thâm hụt trong năm năm tới?), dự báo dân số (dân số nước Mỹ sẽ là bao nhiêu đến năm 2025 hay 2050?, và các nhu cầu năng lượng (loại nào, bao nhiêu, và ở đâu?). Những dự báo đó đặc biệt bổ ích nếu cho ta thấy cách thức sự thay đổi đó sẽ mở ra như thế nào khi có hay không có sự can thiệp chính sách. Ví dụ, nếu đất nước thực hiện các biện pháp bảo tồn năng lượng, hành động đó sẽ giúp giảm sự dựa dẫm ngày càng tăng vào dầu nhập khẩu đến mức độ nào?

Việc dự báo đã trở thành một phần không thể tách rời của cuộc tranh luận công về năng lượng và các vấn đề môi trường, sự gia tăng dự kiến của phúc lợi y tế Medicare và bảo hiểm xã hội khi thế hệ bùng nổ sinh đẻ sau thế chiến II già đi, và chính sách kinh tế, các giả định đưa ra về chi tiêu và thuế khóa của chính phủ. Cũng như với các hình thức phân tích chính sách khác, luôn luôn

cần phải xem xét các giả định tiềm ẩn trong dự báo để phán đoán giá trị của dự báo. Các tình huống cũng thay đổi, và dự báo đưa ra trong một năm có thể không còn bổ ích trong những năm sau.

Suy nghĩ về các nguyên nhân và giải pháp

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. Ví dụ, nếu câu hỏi là tại sao dân số nhà tù tăng mạnh từ năm 1970 đến 2000, một phần câu trả lời là các tiểu bang đã thông qua những bộ luật kết án nghiêm ngặt hơn và nhà nước sẵn lòng tiếp tục xây dựng nhà tù, thường là bằng tổn thất của việc tài trợ cho giáo dục đại học. Ở nhiều bang, sự tăng trưởng dân số nhà tù có thể truy tìm nguồn gốc ở các bộ luật mới, thậm chí bỏ tù những người vi phạm ma túy không gây bạo lực và việc ban hành luật "ba lần thì bạn tiêu đời". Luật này qui định án tù nặng, thậm chí chung thân khi bị cáo buộc phạm các trọng tội đến lần thứ ba, ngay cả với một tội tương đối không độc hại (Cannon 1998). Trong một vụ xét xử, một kẻ cắp ở các khu mua sắm California bị cáo buộc ăn cắp đầu máy video trị giá 153 USD, bị kết án tù 50 năm do các vụ vi phạm trước đó. Nhiều người đặt nghi vấn về sự khôn ngoan của việc kết án tù các vụ vi phạm ma tuý, trên phương diện lý giải về các bản án khắc nghiệt và chi phí của việc giam giữ họ. Ví dụ, thống đốc Mike Huckabee của bang Akansas đã thể hiện tình trạng tiến thoái lưỡng nan khi nhận xét rằng các bản án nặng là "chính trị tốt nhưng chính sách công yếu kém." Ông bổ sung thêm rằng hệ thống đang giam hãm "những người mà ta phát điên vì họ nhưng ta không sợ hãi họ." Gần nửa triệu người vi phạm ma túy bị bỏ tù vào năm 2001, nhiều người bị buộc tội lần đầu vì sở hữu ma túy; con số này tiêu biểu cho sự gia tăng gấp 10 lần từ năm 1980.

Xu hướng này có thể được đảo ngược như thế nào? Một cách là thay đổi những luật lệ đã dẫn đến tăng trưởng dân số nhà tù. Năm 2000, ở California, khi một phần ba tù nhân trong tiểu bang bị tống giam vì một vụ tội phạm liên quan đến ma túy, cử tri đã làm điều đó. Thông qua một cuộc trưng cầu ý kiến, dân chúng yêu cầu các vụ vi phạm ma túy không có bạo lực lần thứ nhất và lần thứ hai phải được đưa vào các trung tâm xử lý chứ không phải nhà tù, một hành động dự kiến làm giảm dân số nhà tù khoảng 35 nghìn người một năm (Nieves 2000).

Như chương 4 đã thảo luận, hầu hết các nghiên cứu chính sách tập trung vào điều mà ta có thể gọi là những nguyên nhân tức thời gần đúng của các vấn đề công, như lý do khiến dân số nhà tù gia tăng. Thử thách to lớn hơn là xử lý với nguyên nhân cội rễ của vấn đề. Việc thực hiện hành động chính sách có thể khó khăn hơn so với trường hợp ở California do những thái độ và thói quen đã tồn tại lâu đời của công chúng chống lại sự thay đổi. Hãy suy nghĩ về tình trạng ùn tắc giao thông. Tại sao tình trạng này tồn tại? Câu trả lời hiển nhiên là có quá nhiều người lái xe trên một số lượng đường sá có hạn vào một thời điểm cho trước. Ngoài ra, xem ra người Mỹ mỗi năm mỗi lái xe nhiều hơn – đến nơi làm việc, đến trường, đi mua sắm, và vì các mục đích khác. Giải pháp là xây dựng nhiều đường bộ hơn chăng? Hay giải pháp là nghĩ ra những cách nào đó làm giảm việc sử dụng ô tô trong những vùng đô thị mà tình trạng tắc nghẽn là nhiều nhất? Một số nhà thiết kế đô thị và các nhà môi trường đưa ra một giải pháp triệt để hơn, chí ít đối với các cộng đồng mới. Họ đề xuất xây dựng những thành phố với đủ phương tiện giao thông công cộng và dân chúng có thể sống gần nơi làm việc hơn. Nhiều tiểu bang và cộng đồng đang thực hiện các chính sách "tăng trưởng thông minh" với những hoài bão tương tự để quản lý sự tăng trưởng dự kiến trong vài thập niên sắp tới.

Hầu hết các vấn đề công thường có nhiều nguyên nhân, và do đó, người ta thường bất đồng về nguyên nhân nào quan trọng hơn và nguyên nhân nào phải là đối tượng của chính sách công. Các

phái tự do và bảo thủ có thể bất đồng về nguyên nhân của kết quả hoạt động yếu kém của các trường phổ thông, tội phạm, suy thoái môi trường, hay tăng trưởng kinh tế yếu kém, và bất đồng về những gì phải làm để giải quyết vấn đề. Những sinh viên chính sách công khôn ngoan phải học cách đối phó với đời sống chính trị và thuật hùng biện quá nhiệt tình mà đôi khi cản trở sự xem xét bằng chứng khách quan.

Phân tích vấn đề có thể bắt đầu bằng việc lập một danh mục công khai về các mục đích và mục tiêu của các tác nhân chính sách khác nhau và xác định những gì có thể làm để đạt được các mục đích và mục tiêu đó (Patton và Sawicki 1993). Các mục tiêu có thể bao gồm một số đo cụ thể về những gì sẽ đạt được, như sự tiếp cận cải thiện hơn đối với các dịch vụ y tế hay giảm tỷ lệ thanh thiếu niên hút thuốc. Khi các nhà phân tích suy nghĩ về các giải pháp tiềm năng cho vấn đề công, họ cố gắng nhận diện các cơ hội can thiệp chính sách. Họ cố gắng tưởng tượng một thay đổi trong chính sách công có thể ảnh hưởng như thế nào đến vấn đề; ví dụ như việc tăng giá thuốc lá có làm giảm tỷ lệ thanh thiếu niên hút thuốc hay không?

Cuối cùng, đôi khi các nhà phân tích muốn mô tả lợi ích và chi phí của việc cố gắng giải quyết vấn đề. Họ xem xét cách thức các hệ quả của hành động chính sách, tích cực hay tiêu cực, sẽ được phân phối như thế nào giữa các thành phần dân số khác nhau, như những người trong các vùng khác nhau, các nghề nghiệp khác nhau, hay các nhóm xã hội khác nhau; nói cách khác, ai được và ai mất nếu vấn đề được giải quyết. Các nhà chính trị và các tác nhân chính sách chủ yếu khác đôi khi rất khôn ngoan về việc nhắm đến các mối quan ngại về phân phối thuộc loại này. Họ gần như luôn luôn quan tâm đến việc tìm hiểu những vấn đề này. Họ có thể nói về việc giải quyết vấn đề công như thể cả nước sẽ hưởng lợi một cách công bằng, nhưng thực tế là một số thành phần dân số có nhiều khả năng tận hưởng lợi ích của hành động chính sách hơn so với những thành phần dân số khác, và một số thành phần này có thể phải gánh chịu chi phí hơn so với những thành phần kia. Vì thế các sinh viên chính sách công nên khôn ngoan khi suy nghĩ về cách thức trình bày những thông tin như thế trong các nghiên cứu họ hoàn tất. Hộp "Các bước phân tích: Các cấu phần chính của phân tích chính sách" sẽ tóm tắt những yếu tố cơ bản trong phân tích chính sách. Danh mục này có thể hướng dẫn ta về những câu hỏi có thể nêu lên khi chẩn bị nghiên cứu chính sách hay tài liệu nghiên cứu theo chủ đề.

Các bước phân tích: Các cấu phần chính của phân tích chính sách

Định nghĩa vấn đề: Nếu vấn đề là chất lượng giáo dục, điều đó có nghĩa là gì? Nói cách khác, bản chất chính xác của vấn đề giáo dục được nghiên cứu là gì? Chất lượng giảm sút? Chất lượng thấp hơn so với mức mà nhiều người tin là phải đạt được? Chất lượng ở Hoa Kỳ thấp hơn các nước phát triển khác?

Đo lường vấn đề: Tìm cách đo lường vấn đề nhất quán với cách định nghĩa vấn đề. Bước này đôi khi được gọi là xây dựng một định nghĩa hoạt động. Hiện có những loại chỉ báo định lượng gì từ các nguồn đáng tin cậy? Đại lượng đo lường tốt nhất dùng cho chất lượng giáo dục là gì? Điểm số của học sinh trong các kỳ thi tiêu chuẩn? Các số đo khác về tri thức học sinh? Các chỉ báo chất lượng của một khoa trong nhà trường?

Xác định mức độ hay độ lớn 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. 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? Ví dụ, chất lượng giáo dục thay đổi từ khu vực trường học sang khu vực trường học khác, hay từ tiểu bang này sang tiểu bang khác như thế nào?

Từ khu vực đô thị đến khu vực nông thôn? Từ các trường trong các khu dân cư kém khá giả hơn đến những khu dân cư giàu có hơn?

Suy nghĩ về các 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 là gì? Am hiểu nguyên nhân của vấn đề là vô cùng thiết yếu để xây dựng giải pháp cho vấn đề. Chất lượng giáo dục đã thay đổi như thế nào trong mấy thập niên vừa qua, và tại sao?

Ấn định các mục đích hay mục tiêu: Ta nên làm gì về vấn đề 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? Đối với chất lượng giáo dục, các mục đích và mục tiêu gì là phù hợp nhất? Nếu chất lượng sẽ được cải thiện, ta sẽ dự kiến sự tiến bộ bao nhiêu trong một khoảng thời gian cho trước?

Xác định những gì có thể làm: 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 nhắm vào nguyên nhân vấn đề? Các biến số gì có thể chịu ảnh hưởng của những nỗ lực này? Nếu mục đích là cải thiện chất lượng giáo dục đến một mức độ nhất định, ta cần làm những gì? Cải thiện chất lượng giáo viên? Giảm qui mô lớp học? Thay đổi chương trình giảng dạy?

Nguồn: 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). Patton và Sawicki dành trọn một chương để trình bày các bước định nghĩa vấn đề. Các cách xử lý khác để chẩn đoán có thể tìm trong ấn phẩm của Grover Starling *Strategies for Policy Making* (Chicago: nhà xuất bản Dorsey 1988).

LÀM THẾ NÀO TÌM THÔNG TIN

Để tiến hành việc phân tích vấn đề và các hoạt động khác liên quan đến phân tích vấn đề, nhà phân tích cần thu thập thông tin đáng tin cậy. Quả thật, thông tin tốt là tối cần thiết để phân tích thành công, nhưng tìm thông tin ở đâu? Chương này trình bày một vài hướng dẫn. Các trang web vào cuối mỗi chương và những trang được đề cập tới trong các chương là nguồn số liệu mở rộng về các vấn đề cụ thể, cũng như các bài báo trong các tạp chí học thuật, các quyển sách về đề tài, và các nhật báo và tuần báo chuyên môn. Vì các chương chính sách thực chất trong sách trình bày nhiều ví dụ cụ thể về việc sử dụng số liệu trong các nghiên cứu và lập luận chính sách, nên thông tin ở đây có tính chất khá tổng quát.

Hầu hết các thư viện trường đại học có nhiều công cụ tìm kiếm Internet hiện có, giúp cho việc tìm kiếm thông tin trở nên đơn giản. Một trong những công cụ tốt nhất là Google (www.google.com), có thể mang lại nhiều đường dẫn bổ ích khi tìm kiếm các chính sách công cụ thể. Các cơ sở dữ liệu trực tuyến thường bao hàm toàn bộ nội dung các bài báo và có thể được tìm kiếm theo chủ đề, tiêu đề, hay tác giả. Các danh mục liệt kê trực tuyến ngày nay có thể được tìm kiếm bằng cách này. Hãy xem chính sách y tế và vai trò của các tổ chức y tế công như sẽ được trình bày trong chương 8. Để tìm các bài báo hay báo cáo về sự hài lòng hay không hài lòng của công chúng với các tổ chức giữ gìn sức khỏe (HMOs), hãy sử dụng Google hay một công cụ dò tìm tương tự bằng cách đánh vào từ khóa *HMOs, public, satisfaction,* và *complaints,* để tìm một danh mục phù hợp các nghiên cứu và điều tra ý kiến công chúng. Để chuyển sang tìm kiếm tư liệu về việc liệu các bệnh nhân có cho là khó mà được chuyển đến các chuyên gia y tế, ta có thể nhập thêm hay thay thế bằng các từ khóa như *cost, patients, referrals,* và *specialists.*

Có một cách hay để bắt đầu chuẩn bị các bài viết theo chủ đề và các phân tích chính sách là tổng quan về đề tài từ các nguồn như báo *New York Times, Washington Post, Wall Street Journal, CQ*

Weekly, hay *National Journal*. Các báo này và các nhật báo cũng như tuần báo tương tự mang lại những thông tin có giá trị về các cuộc tranh luận chính sách hiện tại, nhất là ở cấp quốc gia, và những nền tảng nhất định về bản chất vấn đề. Về bối cảnh lịch sử bao quát đối với các hành động chính sách công để giải quyết vấn đề, *Almanac* hàng năm của CQ và tập sách xuất bản bốn năm một lần *Congress and the Nation* là vô giá. Các nguồn tương tự có thể được tham khảo để tìm thông tin ở cấp độ tiểu bang và địa phương.

Mối quan ngại chính vào thời điểm tìm kiếm này là tìm đủ thông tin để có nhận thức cơ bản về một vấn đề chính sách cho trước. Bao nhiêu thông tin thì đủ? Nếu việc nghiên cứu ban đầu mang lại ba hay bốn bài báo chất lượng cao giúp ta có được một ý tưởng về lịch sử vấn đề và các nỗ lực chính sách cũng như các cuộc tranh luận gần đây, và nếu những bài báo đó bao trùm các quan điểm khác nhau về các hành động chính sách đáng mong đợi, thế thì có thể đủ để tiến hành. Ở điểm này, nhà nghiên cứu nên có khả năng xác định xem cần biết thêm những gì để hoàn tất việc đánh giá và tìm kiếm thêm các nguồn thông tin chi tiết. Việc tìm kiếm tư liệu sâu rộng có thể có lợi ở bước này vì nhà nghiên cứu biết phải tìm những gì và có thể tập trung vào những nguồn tốt nhất.

Hầu hết các thư viện trường cao đẳng và đại học đều tiếp cận với các nguồn trực tuyến như LexisNexis, bao gồm các dịch vụ chú dẫn và tóm tắt. Bổ ích nhất trong số này đối với hoạt động nghiên cứu chính sách công là cơ sở dữ liệu quốc hội và thống kê, hay các nguồn công bố riêng biệt như Dịch vụ thông tin quốc hội (CIS) và Chỉ số thống kê Mỹ (ASI). Hai nguồn này đặc biệt bổ ích đối với các nghiên cứu chính sách công. CIS bao gồm một chỉ mục và tóm tắt của gần như mọi tài liệu quốc hội, từ việc chứng thực tại các buổi điều trần ủy ban cho đến báo cáo của ủy ban về các chính sách đề xuất. Các tài liệu này là nguồn xuất sắc cho hầu hết các phân tích hiện tại về các vấn đề công và hành động chính sách. Ví dụ, hồ sơ chứng thực bởi các chuyên gia chính sách tại các buổi điều trần của ủy ban quốc hội cũng có thể cung cấp các trích đoạn từ các phát hiện nghiên cứu mới nhất trước khi xuất hiện ở các nguồn khác. ASI cung cấp các dịch vụ tài liệu tương tự bao gồm số liệu thống kê, nhưng cơ sở dữ liệu này không chỉ hạn chế trong việc phân tích thống kê. Mà đúng hơn, nó bao trùm việc mô tả một vấn đề bao gồm những số liệu như xu hướng dân số, tỷ lệ tội phạm hay sự thành công của cải cách phúc lợi. Nhiều thư viện trường đại học và cao đẳng lớn cũng là các thư viện ký gửi tài liệu của chính phủ và có các tài liệu văn bản nếu không có dưới dạng trực tuyến.

Một cách khác để tìm thông tin phù hợp là truy cập trang web của cơ quan nhà nước liên quan trực tiếp nhất với vấn đề. Ví dụ, Bộ Năng lượng là nơi đầu tiên để ta tìm các cuộc tranh luận về chất thải hạt nhân. Về các đề tài môi trường, xem trang Cơ quan bảo vệ môi trường (Environmental Protection Agency) hay Bộ Nội vụ (Department of Interior); về các đề tài y tế và phúc lợi, truy cập trang web Bộ Y tế và các dịch vụ nhân lực. Ở cấp độ tiểu bang và địa phương, ta cũng áp dụng logic này. Truy cập trang web của những cơ quan chính quyền tiểu bang hay địa phương trực tiếp lo liệu vấn đề đang xem xét. Ngoài ra, các trang web của các nhóm thế lực chính hoạt động tích cực trong lĩnh vực chính sách thường có các báo cáo và bình luận sâu rộng, cũng như trang web của các viện chính sách. Phần nhiều các trang web này cũng có các công cụ dò tìm giúp bạn nhanh chóng tìm được các tài liệu quan trọng. Các trang web toàn diện như www.publicagenda.org và các trang khác liệt kê ở cuối chương 4 mở ra một cánh cổng đến nhiều trang web chính sách công bổ ích nhất.

Các dịch vụ chỉ mục và tóm tắt khác ngoài LexisNexis cũng sẵn có để giúp bạn tìm các bài báo, các báo cáo của chính phủ, và các tài liệu chủ yếu khác. Tài liệu nào bổ ích nhất phụ thuộc vào đề tài đang nghiên cứu. Đối với hầu hết các trang này, người sử dụng cần truy cập thông qua một thư viện có đăng ký dịch vụ. Nằm trong số những dịch vụ bổ ích nhất đối với chính sách công

nói chung có thể kể đến Public Affairs Information Service (PAIS, Dịch vụ thông tin sự vụ công), Academic Search Elite (Tinh hoa tìm kiếm học thuật), Worldwide Political Science Abstracts (Tóm lược khoa học chính trị), Social Sciences Full Text (Toàn văn khoa học xã hội), hệ thống trực tuyến Academic Universe (bao trùm hoạt động lập pháp tiểu bang), hệ thống trực tuyến ProQuest Newspapers (bao trùm các báo địa phương), Index to Legal Periodicals (Chỉ mục các ấn phẩm định kỳ về pháp luật), Government Documents Catalog (Danh mục tài liệu chính phủ) hay GPO Access về các dịch vụ trực tuyến (www.access.gpo.gov), và trang web Thomas của Thư viện quốc hội để tìm các nghiên cứu lập pháp (http://thomas.loc.gov). Hầu hết các thư viện đều có các hướng dẫn nghiên cứu, phác thảo các dịch vụ này và thảo luận cách sử dụng tốt nhất.

Nếu có thể, sinh viên nên thu xếp đến tham quan các cơ quan chính phủ và các cơ quan khác để thu thập thông tin và phỏng vấn các tác nhân chính sách. Đặc biệt ở cấp độ địa phương, các nhà hoạch định chính sách và các tác nhân khác thường chào đón những người quan tâm đến công việc họ đang làm. Việc chuẩn bị trước là hết sức quan trọng cho chiến lược này. Các sinh viên nên biết mình đang tìm kiếm những thông tin gì và ai là người có nhiều khả năng cung cấp những thông tin đó nhất. Đọc tin tức của báo chí địa phương về đề tài sẽ là điểm khởi đầu tốt.

Ngoài việc tìm kiếm tài liệu, một trong những khía cạnh thử thách nhất của việc tổng quan tư liệu là việc lý giải các thông tin thu thập được. Như đã nhấn mạnh trong cả quyển sách này, các phân tích chính sách có chất lượng hết sức biến thiên và thường được soạn thảo để sử dụng như việc cung cấp đạn dược cho các cuộc tranh luận chính sách, với những bản tóm tắt và bình luận chọn lọc và đôi khi sai lạc. Chỉ với một phát biểu trên giấy hay trên trang web không bảo đảm rằng điều đó là sự thật. Ta luôn luôn phải tìm đến nguồn gốc của thông tin, tính đáng tin cậy của tác giả hay tổ chức, những giả định quan trọng đưa ra trong một nghiên cứu hay báo cáo (như những gì được bao hàm và những gì bị bỏ sót), và những cách lý giải không thể chứng minh được. Ở mức tối thiểu, sinh viên nghiên cứu phải xác định xem liệu các sự kiện có phải đang tồn tại và chính xác hay không.

Việc mô tả cách tìm kiếm thông tin chính sách phù hợp này nhằm giới thiệu tổng quát về nghiên cứu chính sách. Sự kích thích thực tế trong nghiên cứu chính sách sẽ hình thành từ sự quan tâm mãnh liệt vào một lĩnh vực chính sách cụ thể và tìm hiểu những nơi có thể truy lùng thông tin. Ví dụ, sinh viên quan tâm đến tiền lương không công bằng dành cho phụ nữ ở nơi làm việc sẽ thấy việc tìm kiếm số liệu phù hợp và nghiên cứu thật phấn khởi. Đối với nhà nghiên cứu quan tâm đến các cơ hội giảm dần để tải âm nhạc và video từ Internet, việc truy tìm thông tin về luật bản quyền và các qui định hạn chế sử dụng các tập tin tải xuống từ Internet sẽ dễ dàng và là một kinh nghiệm học tập thật sự.

XÂY DỰNG CÁC PHƯƠNG ÁN

Sau khi việc phân tích vấn đề đã đạt được nhận thức rõ ràng về vấn đề là gì, vấn đề sâu rộng đến mức nào, tại sao vấn đề xảy ra, và để giải quyết vấn đề thì phải đạt được những mục tiêu gì, bước kế tiếp là suy nghĩ về chiều hướng hành động. Chương 6 trình bày nhiều tiêu chí phù hợp để đánh giá các phương án chính sách và một số công cụ phân tích giúp mang lại những thông tin tiên quyết nhằm đánh giá các phương án chính sách. Phần này tập trung vào cách thức xây dựng một danh mục phương án để xem xét sâu xa hơn. Phần này chú trọng vào việc tìm hiểu cách thức tư duy sáng tạo về chính sách, đặc biệt là khi cần phải thay thế những chính sách và chương trình không có tác dụng.

Những gì chính phủ có thể làm

Vậy làm sao các nhà phân tích biết phải xem xét những phương án nào? Như chương 3 đã thảo luận, điểm khởi đầu là xem thử chính phủ đang làm gì hay có thể làm gì. Trong số các phương án, chính phủ có thể điều tiết, trợ cấp, đánh thuế và chi tiêu, hợp đồng khai thác nguồn lực bên ngoài, sử dụng các động cơ khuyến khích thị trường, tư nhân hóa, thu phí sử dụng dịch vụ, giáo dục, xây dựng các quỹ tín thác công, và nghiên cứu ủy thác (Patton và Sawicki 1993); Anderson 2003). Bảng 5-1 tóm tắt các hoạt động này và minh họa bằng các ví dụ.

Bảng 5-1 Những gì chính phủ có thể làm

Hành động	Minh họa
Điều tiết	Cấp phép, thanh tra, cưỡng chế thi hành các tiêu chuẩn, áp dụng các biện pháp chế tài. Các ví dụ cụ thể: qui định về môi trường, y tế, an toàn lao động, qui định về tài chính công ty.
Trợ cấp	Cho vay, thanh toán trực tiếp hay phúc lợi, khấu trừ thuế, trợ giá. Các ví dụ cụ thể: Cho vay sinh viên, trợ cấp cho nhà nông, trợ giá sản phẩm sữa, các khoản vay lãi suất thấp để khắc phục tai họa.
Định mức	Tiếp cận hạn chế các nguồn lực khan hiếm. Các ví dụ cụ thể: Giấy phép du lịch ba lô trong các công viên quốc gia; các qui định giới hạn thanh toán dịch vụ y tế theo Kế hoạch Y tế bang Oregon.
Thuế và chi tiêu	Đánh thuế một hoạt động nào đó sao cho khuyến khích hay không khuyến khích hoạt động đó. Các ví dụ cụ thể: cho phép khấu trừ thuế thu nhập đối với các khoản vay mua nhà trả góp để khuyến khích dân chúng sở hữu nhà, ban hành thuế thuốc lá để hạn chế hút thuốc. Chi tiêu ngân sách cho các chương trình được ưa chuộng. Các ví dụ cụ thể: vũ khí quốc phòng, nhà tù, AmeriCorps, giáo dục đại học công lập
Hợp đồng khai thác nguồn lực bên ngoài	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.
Sử dụng các động cơ khuyến khích thị trường	Một loại thuế đặc biệt hay ban hành một khoản phí nhằm tạo ra động cơ khuyến khích thay đổi hành vi và đạt các mục đích và mục tiêu. Các ví dụ cụ thể: tăng thuế xăng dầu để khuyến khích bảo tồn nhiên liệu và giảm khí thải carbon dioxide, hoàn thuế khi mua các phương tiện giao thông lai ghép để tiết kiệm nhiên liệu.
Tư nhân hóa	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.
Thu phí	Thu phí đối với những dịch vụ chọn lọc. Các ví dụ cụ thể: giấy phép săn bắn và đánh cá, yêu cầu học sinh phải trả tiền xe buýt đến trường.
Giáo dục	Cung cấp thông tin cho công chúng thông qua các chương trình chính thức hay các hành động khác. Các ví dụ cụ thể: Các cuộc họp công chúng chính thức, các dịch vụ giáo dục

	công, ghi nhãn hiệu an toàn thực phẩm, thông tin về việc phóng thích hóa chất độc hại, ghi nhãn về hiệu quả sử dụng nhiên liệu của ô tô.
Xây dựng các quỹ tín thác công	Duy trì tài sản công trong các quỹ tín thác cho công dân một cách vô hạn. Các ví dụ cụ thể: các quỹ tín thác bảo tồn đất đai địa phương, các công viên tiểu bang và quốc gia và các khu giải trí.
Thực hiện nghiên cứu	Thực hiện hay hỗ trợ nghiên cứu và phát triển. Các ví dụ cụ thể: Quỹ Khoa học quốc gia hỗ trợ các nghiên cứu học thuật, nghiên cứu quốc phòng và môi trường, nghiên cứu y khoa thông qua Viện Y tế quốc gia.

Nếu các chính sách hiện tại không có tác dụng đủ tốt và cần thay đổi, các nhà phân tích có thể đề xuất thay đổi các chính sách hiện tại hay thử tiến hành một chiến lược hay cách tiếp cận chính sách khác. Các chính sách hiện tại có thể được củng cố; ví dụ, chính quyền liên bang có thể nâng cao tiêu chuẩn và các biện pháp trừng phạt trong các chính sách không khí và nước sạch. Hay các nhà hoạch định chính sách có thể tài trợ cho các chương trình ở mức độ cao hơn, giúp cải thiện nghiên cứu, cưỡng chế thi hành tốt hơn, và các chiến dịch thông tin công chúng tốt hơn. Các nhà phân tích và các nhà hoạch định chính sách cũng xem xét các phương án thay thế cho sự điều tiết giám sát thông thường, như đối với các chính sách môi trường trong thập niên 80 và 90 (Mazmanian và Kraft 1999; Vig và Kraft 2003). Các phương án này có thể bao gồm sự kết hợp các động cơ khuyến khích thị trường, các chiến dịch thông tin công chúng, và các hình thức khác nhau về cái mà chính quyền Clinton gọi là "cách tân qui định" (regulatory reinvention), vốn là những cuộc cải cách chính sách linh hoạt hơn và hiệu quả hơn.

Đối với một số chính sách và cơ quan, các nhà hoạch định chính sách có thể thử các cách tiếp cận thể chế khác nhau, như một phương cách mới để tổ chức bộ máy quan liêu phụ trách. Việc tái tổ chức đã được đề xuất vào năm 2002 đối với cơ quan Dịch vụ di dân và nhập tịch nhiều tai tiếng, được xem là một trong những cơ quan liên bang hoạt động kém hiệu quả nhất. Nội các tổng thống Bush xác nhận một kế hoạch giải tán cơ quan này và thành lập hai cơ quan mới: một để thực hiện dịch vụ di dân và một để cưỡng chế thi hành. Đến tháng 3-2003, cả hai cơ quan mới đều là một phần Bộ An ninh nội địa. Cơ quan thứ nhất bây giờ được gọi là cơ quan Dịch vụ công dân và di dân, và cơ quan thứ hai là cơ quan An ninh biên giới và giao thông. Cùng với việc tái tổ chức cơ quan, mối quan hệ liên bang - tiểu bang hiện tại, một hình thức thâm nhập hầu hết các lĩnh vực chính sách, cũng có thể được thay đổi. Ví dụ, nhiều chính sách trong thập niên 80 và 90 đã phân quyền hơn nữa, trao cho các tiểu bang sự tự chủ nhiều hơn để ra quyết định và phân bổ ngân sách.

Nhiều chính quyền tiểu bang và địa phương đang thử nghiệm một phương án cải cách thể chế thú vị khác. Họ tổ chức cung ứng trực tuyến các dịch vụ nhà nước, mọi thứ từ cung ứng thông tin du lịch cho đến cung cấp các biểu mẫu mà dân chúng có thể điền vào trên máy vi tính. Chính quyền báo cáo hiệu quả cải thiện, và người sử dụng thấy hài lòng hơn với kết quả và đánh giá các cơ quan cao hơn trước đây (Raney 2002). Chính quyền liên bang cũng thay đổi theo chiều hướng này và tổ chức các cổng Internet cho mọi thông tin liên bang ở trang web FirstGov (www.firstgov.gov).

Đối với nhiều lĩnh vực chính sách, các hành động bắt nguồn từ một trong hai góc độ xem xét vấn đề đang phải đối phó, có thể gọi là **góc độ cung** và **góc độ cầu**. Nếu nhà phân tích tin một vấn đề như sự khan hiếm năng lượng xuất phát từ cung năng lượng thiếu hụt, họ có thể kiến nghị phương án chính sách gia tăng cung. Họ sẽ xem xét hành động để đẩy mạnh cung năng lượng, bất kể từ nhiên liệu trầm tích (dầu, khí thiên nhiên, than), năng lượng hạt nhân, hay năng lượng thay thế khác như gió hay năng lượng mặt trời. Các hành động có thể bao gồm sự thay đổi luật lệ

nhằm kiểm soát sự khai thác đất công, khấu trừ thuế và các động cơ khuyến khích, và hỗ trợ nghiên cứu giúp đẩy nhanh việc du nhập các nguồn năng lượng mới. Chính quyền Bush đã đón nhận quan điểm này trong đề xuất chính sách năng lượng quốc gia năm 2001. Nhưng nếu vấn đề là quá nhiều cầu năng lượng chứ không phải quá ít cung thì sao? Các nhà hoạch định chính sách có thể xem xét các biện pháp bảo tồn năng lượng và hiệu quả sử dụng, như nâng cao các tiêu chuẩn tiết kiệm nhiên liệu đối với ô tô hay khấu trừ thuế cho các phương tiện giao thông lai ghép có thể đi được số km đường nhiều hơn trên một đơn vị nhiên liệu, sử dụng kết hợp giữa pin điện và động cơ chạy bằng xăng.

Ngoài việc xem xét những phương án chính sách nào sẽ có tác dụng tốt nhất hay hiệu quả hơn hay công bằng hơn, các nhà hoạch định chính sách cũng phải suy nghĩ về các khía cạnh triết lý và hệ tư tưởng. Những người bảo thủ và tự do, và các đảng viên Dân chủ và Cộng hòa, khác nhau đáng kể về các loại giải pháp chính sách mà họ ưa chuộng. Ví dụ, đối với dự luật năng lượng của tổng thống Bush, phe Cộng hòa trong Quốc hội nhiệt liệt ủng hộ cách tiếp cận theo khía cạnh cung, trong khi hầu hết các đảng viên Dân chủ ủng hộ các biện pháp bảo tồn để giảm cầu. Về chính sách y tế, phe Dân chủ muốn các chương trình chính quyền liên bang giúp thanh toán chi phí các loại thuốc theo đơn, và phe Cộng hòa phản bác cách tiếp cận đó để thiên về các hợp đồng bảo hiểm thuốc mà các công ty tư nhân cung ứng và được trợ cấp một phần bởi chính quyền liên bang.

Các loại khác biệt triết học tương tự cũng tràn ngập trong các lĩnh vực chính sách nội địa khác. Vào đầu nhiệm kỳ tổng thống Bush năm 2001, một cuộc tranh luận đã diễn ra về cái gọi là các qui định nghiên cứu lao động cho nơi làm việc. Chính quyền Clinton đã đề xuất các qui tắc bắt buộc chung mà những người lao động có tổ chức ưa chuộng, nhằm giảm các bệnh nghề nghiệp, như hội chứng căng cổ và mỏi cổ tay gây ra do những công việc lặp đi lặp lại như nhấc vật lên, khom lưng, và đánh máy. Một báo cáo của Viện Hàn lâm khoa học quốc gia thực hiện theo yêu cầu của Quốc hội đã ước lượng khoảng 1 triệu vụ tổn thương này xảy ra mỗi năm ở nơi làm việc, dẫn đến 70 triệu đợt thăm khám bệnh hàng năm và gây tốn kém cho nền kinh tế quốc gia khoảng 50 tỷ USD (Greenhouse 2001). Chính quyền Bush và phe Cộng hòa trong Quốc hội phản đối các qui tắc của Clinton là phiền phức quá mức và tốn kém, quan điểm của giới thế lực doanh nghiệp cũng vậy. Giới kinh doanh nói các qui tắc này sẽ tốn 120 tỷ USD để có hiệu lực thi hành, cho dù chính quyền Clinton lập luận rằng chi phí chỉ vào khoảng 4,5 tỷ USD. Năm 2001, Quốc hội bác bỏ các qui tắc của Clinton và một năm sau, chính quyền Bush đề xuất một chính sách thay thế, gần như hoàn toàn dựa vào hành động tự nguyện của các công ty để giảm tổn thương do động tác lặp đi lặp lại trong công việc (Adams 2001a; Greenhouse 2002).

Các loại hình chính sách như các công cụ phân tích

Chương 1 đã giới thiệu một số loại hình mà nhà phân tích có thể sử dụng để xem thử liệu một loại chính sách khác có thể phù hợp nếu chính sách ban hành trước đó hay chính sách đang được chú ý nhất xem ra không thích hợp. Ví dụ, nếu một chính sách điều tiết không có tác dụng hay không còn khả thi về mặt chính trị nữa, nhà hoạch định chính sách có thể xem xét việc tự điều tiết hay hành động chính sách phân phối như trợ cấp hay động cơ khuyến khích. Anne Schneider và Helen Ingram (1997) xây dựng một loại hình học hấp dẫn như một phần công trình nghiên cứu của họ về thiết kế chính sách.

Thiết kế chính sách liên hệ đến việc xem xét cẩn thận vai trò của các "đại diện" chính phủ và "dân số mục tiêu" – những người hưởng lợi hay các đối tượng của việc điều tiết của nhà nước – trong giai đoạn xác lập chính sách. Schneider và Ingram lập luận rằng, để các chính sách công có cơ hội hoạt động, các chính sách đó phải được xây dựng trên sự am hiểu về thái độ và động cơ

của các tác nhân chính sách, những người quyết định cách thức thực hiện chính sách và liệu chính sách có những ảnh hưởng mong đợi hay không. Nền tảng của quan điểm hoạch định chính sách này là một dạng của lý thuyết lựa chọn duy lý: Nếu các tác nhân chính sách là những người duy lý, phản ứng trước các động cơ khuyến khích và không khuyến khích được đưa vào một chính sách đã cho, thì nhà hoạch định chính sách có thể thiết kế chính sách sao cho khuyến khích dân chúng hành động theo cách thức cần thiết.

Căn cứ theo Schneider và Ingram, nhìn nhận từ góc độ này, các công cụ chính sách là "các cấu phần trong thiết kế chính sách khiến cho các đại diện chính phủ hay dân số mục tiêu làm những điều mà bằng không họ sẽ không làm, với dự định điều chỉnh hành vi để giải quyết vấn đề công hay đạt được các mục đích chính sách" (1997, 93). Họ nói, việc chọn lựa các công cụ đó phản ánh các quan điểm khác nhau về hành vi của dân chúng và những gì có thể khiến họ thay đổi hành vi. Họ phân biệt năm công cụ chính sách như được tóm tắt trong hộp "Các bước phân tích: Các công cụ thiết kế chính sách." Chính phủ có thể viện dẫn quyền hạn của chính phủ và yêu cầu sự tuân thủ; cung ứng các động cơ khuyến khích hay thuyết phục để kêu gọi sự tuân thủ, áp dụng các biện pháp chế tài hay trừng phạt nếu không tuân thủ; cố gắng thông tin khai sáng công chúng và nâng cao nhận thức; và tuyên truyền cổ vũ dân chúng thay đổi hành vi. Việc chọn lựa công cụ nào để sử dụng và cách thức sử dụng như thế nào phụ thuộc vào việc phân tích trường hợp đã cho và quá trình bàn cãi và tranh luận chính trị thường xảy ra vào giai đoạn xác lập và ban hành chính sách.

Các bước phân tích: Các công cụ thiết kế chính sách

Thiết kế chính sách là xem xét nhiều cách tiếp cận khả dĩ, những công cụ có thể phù hợp với một vấn đề chính sách đã cho. Các công cụ mô tả ở đây phát sinh từ việc dự đoán các tác nhân chính sách khác nhau có thể phản ứng như thế nào trước những gì chính phủ nỗ lực thực hiện.

Các công cụ quyền hạn: Người ta giả định rằng hành vi của dân chúng là do ai đó có thẩm quyền yêu cầu họ làm như thế. Việc sử dụng những công cụ này không luôn luôn hiệu nghiệm và dân chủ, phụ thuộc vào tính hợp pháp của chính phủ. Các công cụ này có thể đặc biệt phù hợp trong những thời kỳ khủng hoảng, khi phản ứng thuận lợi của công chúng có nhiều khả năng đạt được hơn.

Các biện pháp khuyến khích và chế tài: Giả định ở đây là: dân chúng là những tác nhân duy lý, tìm cách tối đa hóa quyền lợi riêng của họ. Các biện pháp khuyến khích sẽ kích thích dân chúng hành động theo một cách thức nào đó vì họ sẽ được lợi khi làm thế. Các biện pháp chế tài là các động cơ ngược lại, hay sự trừng phạt được xem là làm dân chúng không có những hành vi không nhất quán với mục tiêu chính sách.

Các công cụ xây dựng năng lực: Chính phủ tổ chức đào tạo, giáo dục, thông tin và hỗ trợ kỹ thuật, nhằm mục đích thông tin hay khai sáng và trao quyền cho dân chúng, là những người thuộc thành phần dân số mục tiêu hay các tác nhân chính sách.

Các công cụ tuyên truyền cổ vũ: Chính phủ xây dựng các hình ảnh và giá trị thông qua các bài nói, tuyên truyền, và các phương tiện truyền thông khác để cổ vũ dân chúng hành động theo một cách thức nào đó.

Các công cụ nhận thức: Các tác nhân chính sách và dân số mục tiêu được khuyến khích tham gia và học hỏi, chẳng hạn như thông qua các nhóm tư vấn công dân và các quá trình cộng tác.

Nguồn: Phỏng theo nghiên cứu của Anne Larason Schneider và Helen Ingram, *Policy Design for Democracy* (Lawrence: nhà xuất bản đại học Kansas, 1997).

Cho dù có thể là một bài tập trừu tượng trong lý thuyết chọn lựa duy lý, cách tiếp cận thiết kế chính sách này khá hữu hiệu và mang lại sự thấu hiểu hành vi con người giúp nhà phân tích và nhà hoạch định chính sách tìm hiểu loại hành động chính sách nào có thể sẽ thành công. Ta hãy xem một tình huống đáng tiếc đối với bang California năm 2001. Giá điện tăng mạnh vào năm 2000 và 2001 như một hậu quả của chính sách bãi bỏ qui định điều tiết năng lượng bị xem là yếu kém của tiểu bang và do tình trạng thiếu hụt nguồn năng lượng ngắn hạn, một phần xảy ra do việc thao túng nguồn cung năng lượng của các công ty điện lực. Như một giải pháp, các nhà hoạch định chính sách tiểu bang ban hành chương trình bảo tồn năng lượng lớn nhất đất nước, tập trung mạnh vào các động cơ khuyến khích cá nhân bảo tồn năng lượng. Ví dụ, những người cắt giảm 20 phần trăm mức sử dụng điện trước đây hay nhiều hơn sẽ được hoàn trả 20 phần trăm giá trị hóa đơn năng lượng năm 2001 ngoài mức tiết kiệm trực tiếp họ được hưởng từ việc sử dụng ít điện hơn. Tiểu bang gọi đây là chương trình "chi để bảo tồn."

Các nhà hoạch định chính sách tiểu bang trông đợi vào các động cơ khuyến khích cá nhân để thay đổi những hành vi tiêu dùng dường như khó lòng thay đổi. Chính sách của bang California là một ví dụ điển hình về những gì mà Schneider và Ingram muốn nói tới thông qua các biện pháp khuyến khích nhằm thuyết phục cá nhân thay đổi hành vi vì họ nhận thấy họ sẽ khấm khá hơn khi làm thế. Trong ví dụ cụ thể này, các công cụ tuyên truyền – thống đốc và các phương tiện truyền thông kêu gọi dân chúng bảo tồn năng lượng – có lẽ cũng làm nên sự khác biệt, khi California được xác định là đã vượt qua cuộc khủng hoảng năng lượng. Các nhà hoạch định chính sách tính toán rằng sẽ có 10 phần trăm dân chúng tranh thủ lợi ích của chương trình chi để bảo tồn, nhưng đến tháng 11-2001, hơn một phần ba dân chúng đã làm điều này. Các biện pháp khuyến khích tài chính đã có tác dụng một phần vì giá năng lượng tăng mang lại sự khích lệ tài chính hiệu nghiệm cho cá nhân tiết kiệm năng lượng.

Nhiều chính sách công khác cũng phụ thuộc tương tự như vậy vào các giả định về cách thức những người chịu tác động của chính sách sẽ hành xử như thế nào. Ví dụ, luật giao thông phụ thuộc vào sự sẵn lòng dừng lại khi gặp đèn đỏ của người lái xe và tuân thủ giới hạn tốc độ qui định. Khi dân chúng không phản ứng như dự kiến, các biện pháp chế tài bổ sung có thể cần thiết. Các địa phận hành chính ban hành các khoản phạt đáng kể và các biện pháp trừng phạt khác đối với hành vi lái xe khi đang chịu ảnh hưởng của bia rượu như một biện pháp ngăn chặn hành vi này. Một số tiểu bang duy trì án tử hình cho những tội phạm nghiêm trọng với hy vọng rằng điều đó sẽ ngăn chặn tội phạm. Ở đây, giả định cũng là, người có mưu đồ phạm tội sẽ điều chỉnh hành vi với sự am hiểu về các biện pháp trừng phạt có thể xảy ra.

Loại tư duy này đã được minh họa vào đầu chương, nhưng công cụ chính sách hướng tới các đại diện nhà nước chứ không phải thành phần dân số mục tiêu trong công chúng. Các đại biểu Quốc hội đã nghiêm khắc khi xử lý Cục thuế nội địa bị cáo buộc lạm dụng. Họ ban hành các biện pháp trừng phạt đối với cơ quan thông qua cắt giảm ngân sách và nhân sự, đồng thời thông qua sử dụng các công cụ tuyên truyền cổ vũ và quyền hạn, cố gắng làm cho Cục thuế bớt hung hãn hơn trong việc cưỡng chế thi hành luật thuế. Cơ quan đáp ứng lại thông qua cắt giảm mạnh việc kiểm toán thuế và truy tố các vụ gian lận thuế. Việc tịch biên tài sản để truy thu thuế của Cục giảm mạnh vào cuối thập niên 90, cũng như tỷ lệ kiểm toán tờ khai thuế của người nộp thuế. Quốc hội thành công trong việc làm thay đổi hành vi của các cán bộ Cục thuế, cho dù hành động lập pháp đã có tác động éo le là làm giảm thu ngân sách và đặt ra gánh nặng thuế nhiều hơn đối với những người nộp thuế trung thực.

Những ví dụ này cho thấy rằng các loại hình chính sách, như đề xuất của Schneider và Ingram, có thể bổ ích khi suy nghĩ về chiều hướng hành động khả dĩ của chính phủ. Kết hợp với các kỹ thuật phân tích khác, các loại hình chính sách này có thể giúp nhà phân tích tập trung vào trạng thái họ muốn đạt được và những thay đổi gì trong hành vi con người có thể cần thiết. Khi đó, họ có thể xem xét các hành động chính sách khác nhau mang lại các động cơ cần thiết.

TƯ DUY SÁNG TẠO VỀ HÀNH ĐỘNG CHÍNH SÁCH

Ngoài việc xem xét loại hình chính sách hay việc thay đổi chính sách hiện tại, sinh viên chính sách công còn có thể thử nghiệm các kỹ thuật khác để mở rộng danh mục phương án. Quyển sách *Các phương pháp cơ bản trong phân tích và qui hoạch chính sách* (Basic Methods in Policy Analysis and Planning) của Carl Patton và David Sawicki (1993) thảo luận một cách xuất sắc về cách thức áp dụng **tư duy sáng tạo** cho hành động chính sách. Cùng với các chiến lược khác, Patton và Sawicki còn đề xuất những chiến lược như sau: **phân tích trường hợp không hành động, điều tra khảo sát nhanh, tổng quan tư liệu,** so sánh với **tình huống thế giới thực tế, chọn lọc thụ động** và phân loại, sử dụng các trường hợp **tương đồng** và ẩn dụ, động não, và so sánh với trường hợp lý tưởng.

Phân tích trường hợp không hành động bắt đầu bằng nguyên trạng, hay chính sách hiện tại như một vạch xuất phát. Điều đó không phải đề xuất rằng chính phủ không làm gì cả với vấn đề đã cho, mà là việc duy trì chính sách hay chương trình hiện tại, hay bảo vệ những chính sách và chương trình đó có thể là một phương án đứng vững được. Nhiều người sẽ chọn chiến lược này trong những thời kỳ ngân sách hạn chế khi các chương trình dễ bị tổn thương trước sự cắt giảm hay bãi bỏ. Một ví dụ rõ rệt là ý tưởng duy trì hệ thống Amtrak thông qua tiếp tục trợ cấp vì hệ thống xe lửa hành khách quốc gia là một phương tiện đi lại khác ngoài đường bộ hay hàng không. Gần như mọi quốc gia phát triển khác đều trợ cấp ngành đường sắt, nhưng ở Hoa Kỳ, sự hỗ trợ chính trị và công luận dành cho xe lửa hành khách khá hạn chế. Mức ủng hộ thấp đến nỗi việc mở rộng Amtrak xem ra không khả thi, nhưng việc duy trì hoạt động của hệ thống có thể chứng minh là một quyết định quan trọng vì sự phá hủy nó rõ ràng sẽ làm cho việc phát triển hệ thống đường sắt hành khách trong tương lai vô cùng khó khăn. Phương án không hành động còn có thể là một điểm bắt đầu bổ ích để xem xét các phương án khác. Một ưu điểm của phương án này là nó *không phải* là nguyên trạng, mà xem ra không thể chấp nhận với những người chỉ trích chương trình hiện tại. Sự không hài lòng với nguyên trạng càng lớn, các nhà hoạch định chính sách và công chúng càng có thể thiên về việc tìm kiếm các phương án và xem xét một cách nghiêm ngặt.

Điều tra khảo sát nhanh liên quan đến việc trao đổi với dân chúng trong một mạng lưới chính sách cụ thể hay tìm kiếm các bản ghi các cuộc điều trần, biên bản các cuộc họp, thông tin báo chí, v.v… để tìm những thông tin phù hợp về vấn đề và các phương án chính sách. Ý tưởng ở đây là những người quen thuộc với vấn đề có thể đưa ra nhiều phương án, và việc phỏng vấn họ, phân phát các bảng câu hỏi cho họ, hay xem lại những gì họ viết hay nói về đề tài sẽ tạo ra một danh mục ngắn các phương án chính sách khả dĩ. Kỹ thuật này có thể đặc biệt bổ ích ở cấp độ địa phương, khi việc tiếp cận các tác nhân chính sách chủ yếu là một khả năng thực tế.

Tổng quan tư liệu là xem xét sách vở, các bài báo tạp chí, các trang trên Internet, và các nguồn khác. Mục đích ở đây là tìm những phương án chính sách từng được đề xuất hay xem xét trước đây. Loại tìm kiếm này có thể mở rộng thành việc điều tra các phương án mà các nhà hoạch định chính sách đã xem xét hay ban hành trong những lĩnh vực chính sách khác. Ví dụ, Luật chính sách môi trường quốc gia yêu cầu các cơ quan chính phủ phải thực hiện phân tích tác động môi

trường và công bố phân tích đó trước khi ra một quyết định lớn như xây dựng đường xa lộ. Liệu có thể áp dụng phân tích tác động trong những lĩnh vực khác hay không? Nói cách khác, tại sao không qui định rằng người ta phải thực hiện các nghiên cứu hay báo cáo cụ thể và công bố trước khi đi đến quyết định cuối cùng trong nhiều lĩnh vực chính sách công khác?

Thay vì chỉ suy nghĩ về các ý tưởng trừu tượng, các nhà phân tích có thể tự hỏi người ta 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. Loại thông tin này có thể có sẵn vì một trong những ưu điểm to lớn của hệ thống liên bang Hoa Kỳ là 50 tiểu bang và xấp xỉ 80 nghìn chính quyền địa phương của họ thường minh họa cho tinh thần sáng tạo to lớn trong việc giải quyết các vấn đề công. Như thẩm phán tòa án tối cao Louis D. Brandei quan sát trước đây đã lâu: "Một tiểu bang dũng cảm có thể đóng vai trò như một phòng thí nghiệm nếu người dân tiểu bang quyết định như thế và tiến hành các thử nghiệm kinh tế và xã hội mới lạ mà không có rủi ro cho phần còn lại của nền kinh tế." Ngày nay, các tiểu bang thường tham gia vào các hành động chính sách công đổi mới. Nếu một vài tiểu bang thử nghiệm cải cách phúc lợi, thì các tiểu bang khác hay chính quyền liên bang có thể tìm thấy ở đó các ý tưởng về những gì họ đang xem xét. Quả thật, biện pháp cải cách phúc lợi liên bang năm 1996 chủ yếu là dựa vào những gì Wisconsin và một vài tiểu bang khác đã làm. Nhiều tiểu bang và cộng đồng đang hành động trước sự thay đổi khí hậu toàn cầu dù chính quyền liên quan vẫn còn án binh bất động. Có nhiều nguồn để tham khảo thông tin về sự đổi mới chính sách tiểu bang và địa phương, trong đó có các hiệp hội quản lý tiểu bang và các cơ quan lập pháp tiểu bang thường theo dõi và đánh giá các thử nghiệm chính sách địa phương và tiểu bang. Các nhà phân tích cũng có thể tìm xem các nước khác đã cố gắng làm những gì về một vấn đề cụ thể và đánh giá thành công của họ.

Cũng tương tự như cách tiếp cận điều tra khảo sát nhanh, chọn lọc thụ động có nghĩa là tìm kiếm những gì người khác đã đề xuất trong một lĩnh vực chính sách cho trước. Các nhà phân tích có thể trao đổi với khách hàng hay nhà quản lý của một chương trình, những người đề xướng các chủ trương, và những tổ chức có quan điểm về đề tài. Họ có mang lại những cách thức sáng tạo để xử lý vấn đề, khác với thông lệ thực hành hiện tại hay không? Có phải những người gắn bó mật thiết với một lĩnh vực chính sách cho trước tin rằng một số phương án chính sách là không khả thi về mặt chính trị vì họ đã từng nêu lên và bị phản bác trước đây? Tìm những câu trả lời này có thể giúp tiết kiệm được thời gian và công sức của nhà phân tích sau này.

Một cách tiếp cận khác là xem xét các tình huống song song trong những lĩnh vực chính sách khác để tìm ý tưởng về những gì có thể làm. Điều tưởng như là một vấn đề mới có thể tiêu biểu cho những đề tài gần như tương tự với một vấn đề trước đây. Các nhà phân tích cần ý thức trước những phép tương đồng khả dĩ. Thông qua liệt kê và suy nghĩ về các đặc điểm của vấn đề hiện tại, họ có thể nhìn thấy mối quan hệ với các vấn đề khác, Ví dụ, các biện pháp xử lý với quyền của người tàn tật đã vay mượn khái niệm và ngôn ngữ từ luật dân quyền tương tự từ thập niên 60. Một cách tiếp cận khác sử dụng phép tương đồng là tưởng tượng mình trong vai trò khách hàng được phục vụ bởi một chương trình cho trước. Trên cương vị khách hàng, bạn sẽ phản ứng như thế nào trước chính sách hiện tại? Bạn thích thay đổi những gì?

Một ví dụ khác xem xét một vấn đề đặc thù của các làng đại học. Thành phố có thể làm gì với các băng ghế dài đặt trên các hành lang ngoài trời mà các sinh viên say xỉn cố tình đốt trong những hoạt động kỷ niệm? Boulder, bang Colorado, nơi tọa lạc trường đại học Colorado, đã vay mượn từ thông lệ thực hành trong một lĩnh vực tương tự về chính sách điều tiết. Họ quyết định cấm thay thế đồ gỗ bên ngoài nơi cư trú, trong sự hoảng hốt của giới sinh viên vốn ưa thích đồ gỗ tiện nghi trên các hành lang. Biện pháp này chỉ áp dụng cho trường đại học khu Hill của vùng

Boulder, một khu dân cư gần khuôn viên trường từng là nơi xảy ra các vụ đốt băng ghế trước đây. Các làng đại học khác – bao gồm Fort Colins, bang Colorado; Normal, bang Illinois; và Blacksburg, bang Virginia – đã ban hành những qui tắc tương tự. Luật Boulder phạt tù 90 ngày và tiền phạt lên đến 1000 USD.

Một kỹ thuật phổ biến để khuyến khích tư duy sáng tạo trong chính sách công hay trong thay đổi tổ chức là **động não**, thường xảy ra trong các cuộc họp phi chính thức của những người có chung sự quan tâm tìm kiếm giải pháp cho một vấn đề cho trước. Trong các buổi động não, người tham dự dồn ép các ý tưởng với mục đích tạo ra một danh mục các khả năng có thể xảy ra. Các ý tưởng được đưa ra và ghi chép lại khi hình thành, mà không cố gắng chỉ trích hay đánh giá gì cả. Việc thảo luận tự do không định hướng về các đề tài sẽ tạo ra những tư duy sáng tạo và vô số đề xuất. Trong giai đoạn thứ hai của cuộc họp, người tham gia cắt giảm các đề xuất và đi đến một danh mục phương án ngắn hơn đáng được xem xét sâu xa hơn. Động não cũng có thể được thực hiện dưới hình thức văn bản thay vì các cuộc họp cởi mở với các ý kiến bằng lời. Một số thay đổi trong chủ đề động não cho thấy rằng tính sáng tạo được đẩy mạnh khi có một cơ cấu nào đó được đưa vào các buổi thảo luận (Goldenberg, Mazursky, và Solomon 1999).

Đôi khi các nhà phân tích so sánh các phương án chính sách với một **tình huống lý tưởng.** Ví dụ, như một phần của qui hoạch tăng trưởng thông minh hay các nỗ lực phát triển bền vững, nhiều cộng đồng tổ chức các cuộc họp "tầm nhìn" trong đó dân chúng được khuyến khích su nghĩ về một cộng đồng mà họ mong muốn trong tương lai. Loại khu dân cư nào, loại khu trung tâm nào, loại cơ hội giải trí nào? Mục đích là hình dung một tương lai lý tưởng và sử dụng tầm nhìn đó để tạo ra các ý tưởng tiến lên theo chiều hướng mong muốn. Thông thường trong các cuộc tranh luận chính sách công, người tham gia giả định rằng một tình huống lý tưởng là không thể đạt được và do đó không đáng để xem xét nghiêm túc, nhưng không bao gồm sự bảo đảm lý tưởng là nó sẽ không bao giờ xảy ra. Thông qua khuyến khích việc trình bày ý tưởng, các nhà phân tích có thể bảo đảm rằng chí ít những ý tưởng thực dụng hơn sẽ được xem xét và đánh giá về mức độ nó gần với tình huống lý tưởng đến mức nào.

Bất kỳ một chiến lược nào tạo ra một danh mục các phương án chính sách đều giúp ích nhà phân tích suy nghĩ rõ ràng hơn về cách giải quyết vấn đề. Ở điểm này trong quá trình, chi phí hay tính khả thi chính trị của một phương án cụ thể đều không phải là mối quan ngại chính; mà đúng hơn, việc tư duy phê phán về vấn đề và cố gắng tưởng tượng các cách khác nhau để giải quyết vấn đề mới quan trọng. Chương 6 sẽ đề xuất các phương pháp đánh giá các phương án chính sách khác nhau. Tuy nhiên, trong chương này, chúng ta nhấn mạnh vào việc thúc đẩy sự tư duy sáng tạo nhiều nhất có thể đạt được, nhất là nếu hành động chính sách qui ước được xem là không có tác dụng và cần có các phương án khác.

Ta hãy xem ví dụ sau. Các nghiên cứu cho thấy rằng tỷ lệ béo phì ở trẻ em và thanh thiếu niên đang tăng nhanh, cũng như tỷ lệ mắc bệnh tim sớm và bệnh tiểu đường loại hai. Chương 8 thảo luận các hậu quả nghiêm trọng về sức khỏe đối với cá nhân và chi phí đáng kể cho xã hội nếu tình trạng này kéo dài. Vậy ta có thể làm gì ngoài việc khuyến khích dân chúng có chế độ ăn uống lành mạnh hơn? Một số tiểu bang đã nghĩ đến những điều các trường công lập có thể làm để giảm tình trạng sẵn có thực phẩm góp phần gây ra vấn đề. Họ ban hành các biện pháp hạn chế nhượng quyền kinh doanh thức ăn nhanh ở các trường công lập và đánh thuế vài cent trên một lon nước ngọt, vốn chứa đầy đường và calorie. Như ta có thể dự đoán, các nhà sản xuất nước ngọt phản đối các chương trình này và thay vì thế, họ vạch ra phong cách sống ngồi nhiều ít vận động mới là thủ phạm. Năm 2001, California ban hành luật cấm bán quà vặt tại các trường học cho đến năm 2004, một hành động được ủng hộ bởi các cán bộ y tế công. Liệu đây có phải là

một phản ứng đúng đắn? Bạn có ủng hộ hành động đó hay không? Nếu không phải là loại hành động này, theo bạn điều gì khác có thể làm giảm mức độ béo phì cao của thanh thiếu niên?



Wesley Highland, học sinh lớp một trường tiểu học Pactolus ở Pactolus, Bắc Carolina, đang tận hưởng mấy chiếc bánh khoai tây như một phần của chương trình của hạt Pitt nhằm cải thiện thói quen ẩm thực của trẻ em. Chương trình Tast Explorers cung ứng thực phẩm lành mạnh cho học sinh tiểu học thay cho việc chọn lựa thức ăn giàu chất béo, có hàm lượng calorie cao và minh họa cho tư duy sáng tạo cần thiết để đối phó trước những vấn đề xã hội phức tạp như tình trạng béo phì ở trẻ em. Khi tỷ lệ béo phì của trẻ em và thanh thiếu niên tiếp tục gia tăng, ngày càng có nhiều phụ huynh và các khu vực trường học xem xét cách cải thiện chế độ ăn của các em và khuyến khích các thói quen ẩm thực lành mạnh.

KẾT LUẬN

John Gardner, nhà sáng lập tổ chức phi lợi nhuận Common Cause (Sự nghiệp chung) và là một nhà cải cách chính trị bền bỉ, từng nói: "Điều ta đang có trước mắt là những cơ hội hấp dẫn được ngụy trang như những vấn đề không thể giải quyết nổi." Đó là một tư tưởng đúng đắn cho chương này về phân tích vấn đề và sáng tạo các phương án chính sách. Nhận định đó truyền đạt một cảm nhận lạc quan về cách thức ta đối phó trước một vấn đề công bất kỳ, từ kết quả hoạt động bất cập của các trường phổ thông công lập cho đến tình trạng thiếu khả năng của chính quyền địa phương để xử lý trước tình trạng phát triển đô thị ngỗn ngang tự phát. 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 tồn tại, tập hợp những thông tin cơ bản về vấn đề, và suy nghĩ về những gì có thể làm. Cũng có tính chất thử thách như nhiều vấn đề công, đây cũng là các cơ hội để xem xét vai trò của chính quyền và khu vực tư nhân theo những cách thức mới mẻ và hình dung các khả năng thay đổi những hoàn cảnh không hài lòng.

Chương này trình bày tổng quan về phân tích vấn đề, thảo luận một số góc độ và phương pháp có thể giúp ích cho nhà phân tích, bất kể chuyên nghiệp hay nghiệp dư, để nhận diện, định nghĩa, và đo lường vấn đề. Chương này cũng trình bày một vài chiến lược tìm kiếm thông tin về các vấn đề công. Cuối cùng, chúng ta cũng trình bày một số phương thức tạo ra các phương án chính sách khác nhau sẽ được đánh giá về sau dựa vào bất kể các tiêu chuẩn hay tiêu chí nào đó. Phân tích vấn đề xảy ra trong một bối cảnh chính trị mà thường dẫn đến sự sinh sôi nảy nở các cách

chẩn đoán và kiến nghị cạnh tranh nhau và đôi khi còn dẫn đến những mô tả không chính xác và sai lạc hoàn toàn về vấn đề đang phải đối phó. Nhà phân tích khéo léo phải biết đối phó với tình huống. Họ biết cách thực hiện công việc tổng quan phê bình và thẩm định bất kể các nghiên cứu và báo cáo nào họ tìm được về đề tài. Tuy nhiên, xây dựng một nhận thức hoài nghi lành mạnh không nhất thiết có nghĩa là sự tổn thất chủ nghĩa lý tưởng hay sự sẵn lòng tư duy sáng tạo về thay đổi chính sách công.

CÁC CÂU HỎI THẢO LUẬN

Ngay từ đầu chương, chúng ta đã trình bày một ví dụ về việc sử dụng dây an toàn để giảm thương tật và tử vong từ tai nạn ô tô. Loại bằng chứng nào sẽ thuyết phục bạn rằng các luật thắt dây an toàn nghiêm ngặt hơn sẽ hữu hiệu hơn so với chiến dịch giáo dục dân chúng?

Liệu ta có thể mô tả vấn đề công một cách thỏa đáng thông qua sử dụng các số đo định lượng hay không? Hạn chế và và ưu điểm của các số đo định lượng là gì? Hãy xem xét hai ví dụ trong chương này: việc sử dụng điểm thi SAT để đo lường chất lượng học tập và sử dụng GDP để đo lường phúc lợi kinh tế của xã hội. Các số đo này có giá trị như thế nào?

Làm thế nào ta có thể xác định các nguyên nhân của vấn đề công? Việc xác định những nguyên nhân gốc rễ hay những nguyên nhân tức thời vốn thường là trọng tâm của chính sách công có hữu ích hay không? Hãy xem xét một vài ví dụ khác trong chương này, như tình trạng nhà tù quá đông đúc và tốn kém, hay ùn tắc giao thông đô thị. Các nguyên nhân gốc rễ là gì và chính phủ có thể làm gì về vấn đề này?

Cách tốt nhất để nâng cao tinh thần sáng tạo khi xem xét các phương án chính sách công là gì? Những yếu tố gì kiềm chế tư duy sáng tạo trong một tổ chức? Trong một cơ quan hoạch định chính sách như Quốc hội hay cơ quan lập pháp tiểu bang? Những yếu tố này có thể được khắc phục như thế nào để cho phép các phương án chính sách không theo thông lệ đạt nhận được sự xem xét nghiêm túc?

BÀI ĐỌC ĐỀ NGHỊ

Frank R. Baumgartner và Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: nhà xuất bản đại học Chicago, 1993). Một nghiên cứu về bối cảnh chương trình hành động, với nhiều nhận thức thấu đáo về quá trình hoạch định chính sách và thay đổi chính sách.

Evan Berman, *Essential Statistics for Public Managers and Policy Analysis* (Washington D. C.: nhà xuất bản CQ, 2003). Tổng quan bổ ích về thống kê cơ bản có thể áp dụng trong phân tích chính sách.

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). Dạng rút gọn của lập luận của Schneider và Ingram trong *Policy Design for Democracy*. Không dễ đọc, nhưng đáng đọc.

Ann Larason Schneider và Helen Ingram, *Policy Design for Democracy* (Lawrence: nhà xuất bản đại học Kansas, 1997). Một trong những cách xử lý tốt nhất về thông tin chính sách, với sự chú ý đặc biệt đến các động cơ khuyến khích mà chính sách mang lại cho các quan chức chính phủ và thành phần dân số mục tiêu để đạt được thành công chính sách.

CÁC TRANG WEB ĐỀ NGHỊ

http://thomas.loc.gov. Công cụ dò tìm Thomas của thư viện Quốc hội để tìm kiếm tư liệu Quốc hội, Thomas là một trong những trang web công toàn diện nhất để tìm kiếm về lập pháp.

www.access.gpo.gov. Truy cập trang web văn phòng xuất bản chính phủ liên bang để tìm các tư liệu của chính phủ.

www.fedstats.gov. Một trang giúp dễ dàng truy cập vô số số liệu liên bang về các vấn đề chính sách, được sắp xếp theo cơ quan cũng như theo lĩnh vực chính sách thực chất.

www.firstgov.gov. Cổng truy cập các trang web của chính quyền liên bang.

www.gao.gov. Tổng cục kế toán, tìm các báo cáo về các cơ quan và chương trình của chính phủ, đặc biệt là các nghiên cứu đánh giá.

www.lib.umich.edu/libhome/Documents.center/stats.html. Trang web của đại học Michigan cung cấp các đường dẫn toàn diện tới các nguồn thống kê trên trang web sắp xếp theo lĩnh vực chủ đề - y tế, môi trường, giáo dục, năng lượng, khoa học, giao thông, quân sự, nhà ở kinh tế học, nông nghiệp, kinh doanh, và những lĩnh vực khác. Các đường dẫn trong mỗi lĩnh vực dẫn người sử dụng đến một danh mục bao quát các cơ quan và chương trình. Trang này được cập nhật thường xuyên.

www.publicagenda.org. Hướng dẫn không phe phái về chính sách và bỏ phiếu; phân loại các tin tức, việc làm luật và các nghiên cứu và các nguồn nghiên cứu.

CÁC TỪ THEN CHỐT

Analogies	Tương đồng
Brainstorming	Động não
Causes	Các nguyên nhân
Creative thinking	Tư duy sáng tạo
Ideal situation	Tình huống lý tưởng
Literature review	Tổng quan tư liệu
No-action analysis	Phân tích trường hợp không hành động
Operational indicators	Các chỉ báo hoạt động
Operational measures	Các biện pháp hoạt động
Passive collection	Chọn lọc thụ động
Policy design	Thiết kế chính sách
Problem analysis	Phân tích chính sách
Quick survey	Điều tra khảo sát nhanh
Real world situations	Các tình huống trong thế giới thực tế
Supply and demand perspectives	Các góc độ cung và cầu