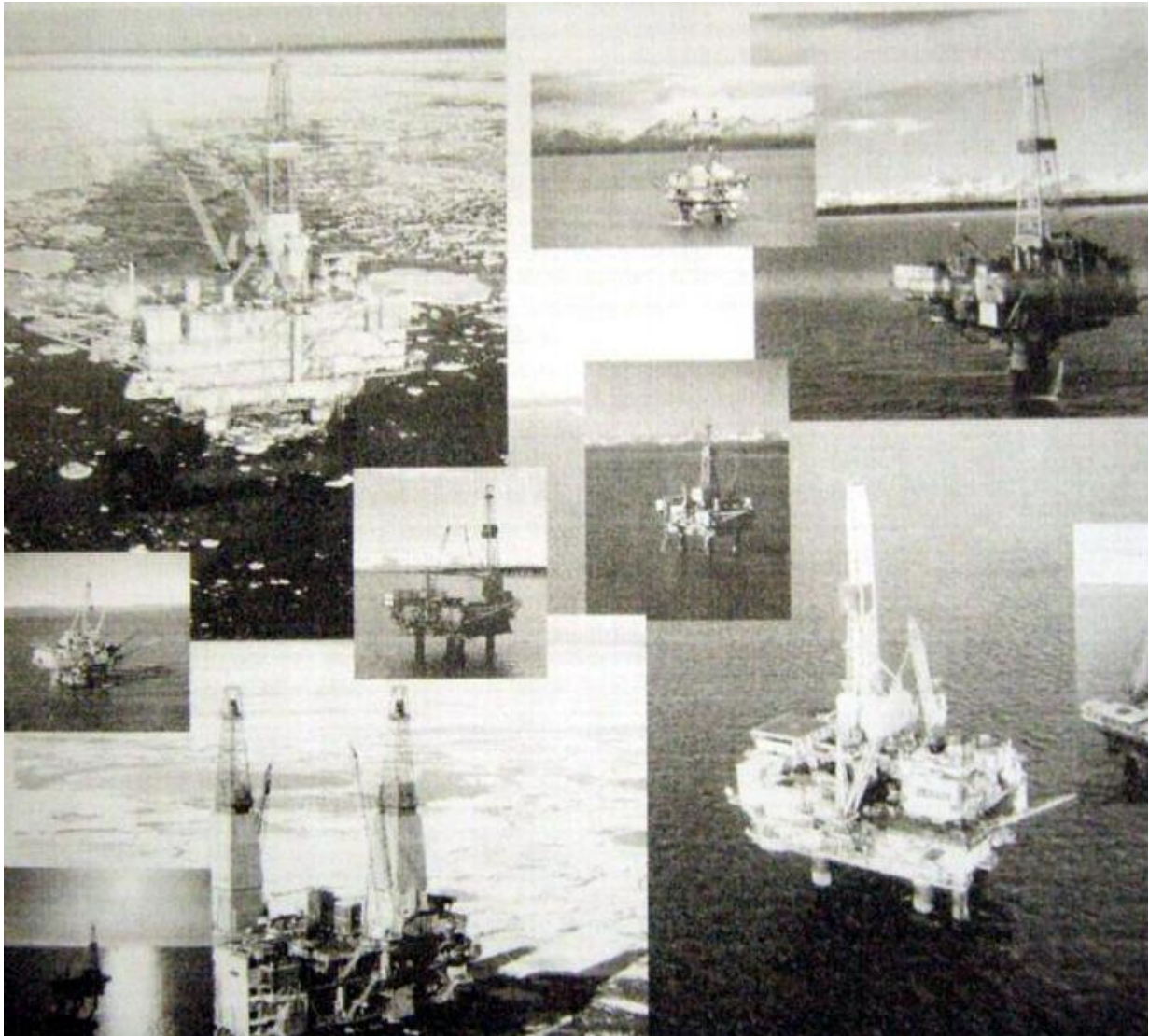


## Chương 6

# ĐÁNH GIÁ CÁC LỰA CHỌN CHÍNH SÁCH



Tất cả mười dàn khoan dầu mỏ trong hình trên này đều do công ty Unocal Alaska sở hữu và khai thác tại Vịnh Cook gần Anchorage. Vấn đề khoan dầu mỏ và khí đốt tại khu vực Trú ẩn Động vật Hoang dã Quốc gia Bắc Cực của Alaska (ANWR) đã làm phân hóa Quốc hội Hoa Kỳ trong những năm gần đây khi cuộc tranh luận về chính sách năng lượng quốc gia nổ ra ác liệt. Những người ủng hộ và chống đối việc khoan này đã bất đồng trong gần như tất cả các khía cạnh của đề xuất này - từ lượng dầu mỏ có khả năng được hút lên cho đến sự tổn hại mà việc khoan này có thể gây ra cho môi trường và đời sống của động vật hoang dã tại địa phương. Cuộc tranh luận này về chính sách năng lượng và ANWR minh họa cho nhu cầu của các sinh viên học về chính sách công cần được cảnh báo về cách thức mà qua đó những sự đề xuất như vậy có thể được đánh giá, ví dụ như tính khả thi về kỹ thuật, các lợi ích và chi phí kinh tế, những tác động môi trường, khả năng chấp nhận về mặt đạo đức, và thậm chí là an ninh quốc gia.

MỘT trong những câu hỏi có khả năng gây tranh cãi nhất trước Quốc hội Hoa Kỳ vào năm 2002 là liệu chính phủ liên bang có nên cho phép việc khoan dầu mỏ và khí đốt thiên nhiên tại Khu vực Trú ẩn Động vật Hoang dã Quốc gia Bắc cực (ANWR) hay không. Những người đề xướng việc khoan, mà bao gồm các công ty năng lượng, những nghiệp đoàn lao động, chính quyền Bush, và phần lớn những người thuộc Đảng Cộng hòa trong Quốc hội, đã viện dẫn tính khả thi của việc này và tác động môi trường tối thiểu nếu như được thiết kế và vận hành một cách thích hợp. Họ cũng luận cứ rằng việc phát triển các nguồn dầu mỏ nội địa mới là vô cùng quan trọng nhằm giảm bớt sự phụ thuộc vào dầu mỏ nhập khẩu. Những người chống đối, bao gồm những nhà hoạt động bảo vệ môi trường và phần lớn những người thuộc Đảng Dân chủ trong Quốc hội, đã nghi ngờ sự khôn ngoan của việc cho phép sự tàn phá môi trường nặng nề khả dĩ đối với một khu vực hoang dã còn nguyên sơ, đặc biệt khi các chọn lựa khác, ví dụ như sự bảo tồn năng lượng và hiệu quả tiêu thụ nhiên liệu xe hơi được cải thiện, có thể làm giảm bớt sự phụ thuộc vào dầu mỏ nhập khẩu.

Mỗi bên đã chỉ ra các nghiên cứu chính sách nhằm bênh vực cho quan điểm của mình, và mỗi bên thách thức các giả định và sự mô tả về tình huống của bên kia. Đây là một cuộc tranh luận chính sách khá điển hình, nếu như được mở rộng lớn hơn và được đưa ra công khai hơn so với hầu hết các cuộc tranh luận khác. Sau khi tu chính án về việc khoan tại khu vực ANWR bị hủy bỏ tại phiên họp của Thượng nghị viện vào tháng Tư năm 2002, thì người khởi xướng hàng đầu của việc khoan, Thượng Nghị sĩ Frank Murkowski, đại diện của tiểu bang Alaska, đã than phiền rằng các nhóm môi trường đã tiến hành một cuộc chiến về thông tin sai lệch. Các nhà hoạt động môi trường và những người chống đối khác về việc khoan khai thác đã nói nhiều cùng một điều về Murkowski và các liên minh của ông (Rosebaum 2002b).

Xuyên suốt cuộc tranh luận này, gần như tất cả các tiêu chí quan trọng cho việc đánh giá những đề nghị về chính sách công đã được xác định, mặc dù như Murkowski than phiền, không phải lúc nào cũng có được sự chính xác và công bằng. Các tiêu chí này bao gồm sự hiệu quả (việc khoan có khả năng ra sao trong việc sản xuất ra những lượng lớn dầu mỏ mà những người khởi xướng mong đợi), tính khả thi về mặt kỹ thuật (khả năng của việc chạm đến tầng dầu với một “đầu chân” nhỏ nhất từ máy móc và hoạt động cần thiết), và tính hiệu quả về kinh tế (các lợi ích kinh tế của việc sản xuất dầu mỏ so với phí tổn). Cũng được đề cập đến là những ý nghĩa về an ninh quốc gia xét trên phương diện giảm bớt sự phụ thuộc vào dầu mỏ nhập khẩu từ khu vực Trung Đông đầy biến động, các tác động môi trường, và khả năng có thể chấp nhận của xã hội về việc khoan dầu mỏ và khí đốt qui mô lớn trong một khu vực hoang dã được đánh giá cao. Những người làm chính sách cũng lưu ý đến tính khả thi về mặt chính trị, khi biết rằng tất cả các bên có liên quan đều tham gia vào sự vận động hành lang cao độ, và đề xuất này có những ý nghĩa cho các cuộc bầu cử vào tháng Mười Một năm 2002, mà sẽ quyết định thành phần của một Quốc hội bị chia rẽ sâu sắc.

Bất chấp hậu quả ra sao, thì cuộc tranh luận ANWR cho thấy cách thức mà những nghiên cứu chính sách được sử dụng - hay sử dụng sai - trong quá trình hoạch định chính sách. Các nhà chính trị và đội ngũ nhân viên của mình đã hăm hở tìm kiếm thông tin và những minh chứng khác cho các quan điểm mà họ nắm giữ. Họ viện dẫn các nghiên cứu chính sách, nhưng không phải lúc nào cũng thay đổi ý kiến; đúng hơn là, họ có khả năng nhiều hơn trong việc sử dụng các nghiên cứu chính sách nhằm củng cố và ủng hộ cho các quan điểm hiện hữu và như là lý lẽ để chống lại những người chống đối chính sách (Sabatier và Jenkins-Smith 1993; Weiss, 1978; Whiteman, 1995). Các nhà phân tích chính sách nhấn mạnh đến tính khách quan và sự cặn kẽ trong công việc của mình, nhưng những người ủng hộ chính sách có xu hướng sử dụng bất kỳ dữ liệu nào mà họ có trong tay để ủng hộ cho các luận điểm của mình, bất kể điểm mạnh hay điểm yếu về phương pháp luận của nghiên cứu mà tạo ra dữ liệu đó. Liệu các nhà hoạch định chính sách có sử dụng các dữ liệu này một cách công bằng hay không, thì những phân tích chính sách là không thể thiếu đối với quá trình hoạch định chính sách hiện đại một cách chính xác bởi vì, như ví dụ ANWR cho thấy, các vấn đề này là phức tạp và thường có liên quan đến những câu hỏi

về kỹ thuật mà vượt quá xa tầm hiểu biết của các viên chức được bầu chọn. Nằm ở vị trí trung tâm trong những phân tích như thế này là một sự phác họa rõ ràng về những tiêu chí được phát triển cho việc đánh giá các chọn lựa thay thế chính sách và sự áp dụng của những công cụ và phương pháp sẵn có nhằm cung cấp thông tin thiết yếu cho việc ra quyết định.

Chương này khám phá các tiêu chí đánh giá và cung cấp một cái nhìn tổng quan về những công cụ phân tích chính sách. Những phương pháp này đi từ sự phân tích chi phí - lợi ích mà xác định các tiêu chí kinh tế cho đến những sự đánh giá về chính trị và định chế mà ước lượng tính khả thi về chính trị hay hành chính. Sự kết hợp của các tiêu chí đánh giá rõ ràng và sự phân tích cẩn trọng phải làm cho việc xác định liệu một chọn lựa thay thế chính sách có tốt hơn chọn lựa thay thế khác không trở nên dễ dàng hơn. Liệu chọn lựa thay thế có khả năng hiệu quả hơn không? Liệu chọn lựa thay thế này sẽ rẻ hơn không? Liệu chọn lựa thay thế này sẽ công bằng hơn trong việc phân phối các chi phí và lợi ích không? Liệu có phải là mục đích của sự phân tích chính sách nhằm cung cấp loại thông tin này không; điều này tùy thuộc vào các nhà hoạch định chính sách và công chúng trong việc quyết định phải làm gì với chọn lựa thay thế này.

## **CÁC TIÊU CHÍ ĐÁNH GIÁ CHO VIỆC THẨM ĐỊNH NHỮNG ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH**

Các tiêu chí đánh giá là những thước đo cụ thể của các mục tiêu chính sách (các đề xuất chính sách tìm kiếm đạt được điều gì) mà có thể được sử dụng nhằm đo lường các chọn lựa chính sách và đánh giá những phẩm chất của các chính sách hay chương trình hiện hữu. Các tiêu chí đánh giá cũng có thể được xem là những sự minh chứng hay lý do hợp lý cho một chính sách hay hành động của chính phủ. Việc sử dụng các tiêu chí đánh giá công khai đã thiết lập các tiêu chuẩn tương đối rõ ràng mà có thể giữ cho việc phân tích chính sách được khách quan và tập trung vào những vấn đề có sự quan tâm lớn nhất đối với nhà phân tích, cử tọa dự định hướng đến, hay khách hàng. Các tiêu chuẩn như vậy cũng cho phép những người sử dụng xếp hạng các chọn lựa thay thế theo thứ tự ưu tiên của chúng. Việc chọn lựa các tiêu chí mà phù hợp với một lĩnh vực chính sách và một tập hợp các tình huống đã biết là điều hợp lý. Rõ ràng là một số tiêu chí tỏ ra hợp lý hơn trong việc đánh giá khả năng tiếp cận đến các dịch vụ chăm sóc sức khỏe so với mức độ hợp lý mà các tiêu chí này ắt có trong việc quyết định liệu Quốc hội có nên cắt giảm các khoản trợ cấp nông nghiệp hay không. Hơn nữa, như Brian Hogwood và Lewis Gunn (1984) đã phát biểu, sự phân tích chính sách cho thế giới thực luôn luôn phụ thuộc vào bối cảnh chính trị và định chế của cuộc tranh luận chính sách, và bị ảnh hưởng bởi nguồn lực và thời gian sẵn có.

Các thước đo của những mục tiêu chính sách mà hầu như luôn là mục đích của sự điều tra và luận cứ chính trị bao gồm tính hiệu quả, chi phí, lợi ích, rủi ro, sự bất ổn, tính khả thi về chính trị, tính khả thi về hành chính, sự hợp tình hợp lý hay tính công bằng, sự tự do, tính hợp pháp, và (đôi khi) là tính hợp hiến. Đây là một danh sách dài, và các nhà phân tích ít khi xác định tất cả các yếu tố này trong bất kỳ dự án riêng lẻ nào. Chương 1 gợi ý về sự hữu ích của việc tập trung vào ba thước đo: tính hiệu quả, sự hữu hiệu và tính công bằng. Sự quan tâm đến tính hiệu quả, hay mức độ tốt mà một chính sách đang vận hành, là gần như phổ quát. Bởi vì phần lớn các chính sách công, từ quốc phòng cho đến giáo dục, chi tiêu tiền công, nên các nhà phân tích xem sự hữu hiệu - điều mà các khách hàng có được khi bỏ tiền ra - là quan trọng. Cũng được chú ý như thế là sự hợp tình hợp lý, mà quan tâm đến tính công bằng của các chương trình của chính phủ trong việc xem xét những yêu cầu của các nhóm khác nhau trong dân số. Trong số tất cả các tiêu chí được thảo luận trong cuốn sách này, thì ba tiêu chí này nắm giữ những tiêu chuẩn quan trọng nhất về mặt chính trị được sử dụng để đánh giá các đề xuất chính sách ngày nay.

Bảng 6-1 liệt kê ba tiêu chí này với năm tiêu chí khác thường được sử dụng trong phân tích chính sách và tranh luận chính sách. Bảng này cung cấp ý nghĩa của từng tiêu chí và những hạn chế trong việc sử dụng tiêu chí đó như là một tiêu chuẩn đánh giá. Bảng này cũng chỉ cho thấy

loại hình của các chính sách công mà có sự phù hợp nhất. Những nhà phê bình như Deborah Stone (2002) nhấn mạnh đến những sự mập mờ cố hữu và các vấn đề của việc giải thích đi kèm với những tiêu chí như vậy. Những đặc điểm đó không nhất thiết ngăn ngừa việc sử dụng các tiêu chí này trong phân tích chính sách thực tiễn, nhưng gợi ý về nhu cầu phải cảnh báo về những hạn chế của các tiêu chí này.

Một cách điển hình, khi những tiêu chí này được sử dụng thì chúng phải được thể hiện bằng các thước đo hoạt động hay các chỉ báo, ví dụ như những chỉ báo được thảo luận trong Chương 5. Ví dụ, các nhà phân tích thường nói về sự hữu hiệu tính bằng chi phí đôla Mỹ có liên quan đến giá trị của các khoản lợi ích kỳ vọng được thực hiện từ một hành động của chính phủ, ví dụ như sự an toàn tại nơi làm việc được cải thiện mà có lẽ đi theo sự áp dụng các tiêu chuẩn nghiên cứu về lao động ở cấp liên bang. Tính hiệu quả có thể được đo lường theo khả năng của việc đạt được một mục tiêu chính sách cụ thể, ví dụ như giảm bớt tỷ lệ tai nạn ô tô xuống 20% trong một thời kỳ năm năm. Đối với hầu hết các tiêu chí này, thì nhiều chỉ báo là sẵn có, và các nhà phân tích thông thường sử dụng nhiều chỉ báo để bù đắp cho các giới hạn của bất kỳ chỉ báo nào trong số những chỉ báo này. Tuy nhiên, một số tiêu chí có liên quan đến việc thực hiện các đánh giá định tính hơn là sử dụng những chỉ báo đó, ví dụ, khi các vấn đề về tính công bằng phát sinh hoặc khi cuộc tranh luận phụ thuộc vào sự mất mát quyền tự do cá nhân trong sự đẩy mạnh phúc lợi công cộng lớn hơn. Các vấn đề về quyền tự do cá nhân đi từ những sự tranh cãi về sự kiểm soát súng và sự tự do tín ngưỡng cho đến các cuộc đấu tranh về quyền sở hữu tài sản cá nhân có liên quan đến những quy định về sử dụng đất đai của chính phủ.

Hầu hết các cuộc tranh luận chính sách gợi nhớ đến cuộc chiến xung quanh ANWR; các cuộc tranh luận này có liên quan đến nhiều tiêu chí khác nhau và đang cạnh tranh nhau. Các nhà hoạch định chính sách và những người phân tích mong muốn hành động chính sách phải hiệu quả, nhưng họ cũng muốn giảm thiểu phí tổn, hay khuyến khích các giải pháp mang tính công bằng nhất, hoặc duy trì các quyền cá nhân. Một hành động chính sách mà có thể tối đa hóa đồng thời mỗi trong số những tiêu chí này là vô cùng hiếm hoi. Vì thế, nhà phân tích phải xác định tiêu chí nào là quan trọng nhất đối với công chúng hay một khách hàng của sự phân tích và sử dụng những sự ưu tiên này để xếp hạng các chọn lựa thay thế chính sách từ tốt nhất đến tồi nhất. Một kỹ thuật khác là áp đặt một trọng số khác nhau cho mỗi trong số các tiêu chí khác nhau này nhằm phản ánh tầm quan trọng tương đối của tiêu chí đó. Sau đó, nhiều tiêu chí có thể được sử dụng đồng thời để đánh giá sự hấp dẫn của các chọn lựa chính sách khác nhau. Một thảo luận vắn tắt về các tiêu chí được sử dụng thường xuyên nhất phải làm rõ các ý nghĩa của chúng, và kiến nghị cách thức mà các tiêu chí này có thể được sử dụng trong phân tích chính sách.

## Tính Hiệu quả

Nhu cầu về tiêu chí tính hiệu quả là rõ ràng trong tất cả những lời than phiền quá thường xuyên về sự thất bại của các chương trình chính phủ. Các nhà phân tích và những người hoạch định chính sách nói về điều vận hành được và điều không vận hành được, về sự thành công chính sách và việc thiếu vắng sự thành công đó. Theo một nghĩa hẹp, thì tính hiệu quả ám chỉ việc đạt được các mục đích và mục tiêu đã được xác định. Đối với một chương trình đã hiện hữu, thì sự đánh giá về tính hiệu quả thường phụ thuộc vào việc liệu chương trình này đã đạt được các kết quả hay tác động chính sách được kỳ vọng chưa. Ví dụ, liệu Đạo luật về Không khí Sạch có làm cải thiện chất lượng không khí không? Liệu việc sử dụng các hóa đơn tại trường học của một thành phố có làm gia tăng chất lượng giáo dục (xem Chương 10) không? Những sự đánh giá như thế này đòi hỏi các nhà phân tích phải phát triển những chỉ báo hay thước đo phù hợp cho các kết quả cụ thể. Đối với một chính sách được đề xuất, các nhà phân tích cố gắng ước lượng khả năng mà những mục tiêu và mục đích như thế ắt sẽ đạt được nếu như đề xuất đó được thông qua.

**BẢNG 6.1** Một số Tiêu chí cho việc Đánh giá những Đề xuất về Chính sách Công

| <b>Tiêu chí</b>              | <b>Định nghĩa</b>                                                                                                                                                                              | <b>Những giới hạn khi sử dụng</b>                                                                                                                                                       | <b>Nơi có khả năng được sử dụng nhiều nhất</b>                                                                                                                                                                            |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tính hiệu quả                | Khả năng đạt được các mục tiêu và mục đích chính sách hoặc thành tựu được chứng minh về những điều này.                                                                                        | Những sự ước tính liên quan đến sự dự báo không chắc chắn về những sự kiện trong tương lai.                                                                                             | Hầu như tất cả những đề xuất chính sách, nơi mà sự quan ngại hiện hữu về mức độ tốt mà các chương trình của chính phủ thực hiện được.                                                                                     |
| Sự hữu hiệu                  | Sự đạt được các mục tiêu của chương trình hay những lợi ích trong mối quan hệ với các chi phí. Chi phí thấp nhất đối với một lợi ích đã biết hay lợi ích lớn nhất cho một chi phí tổn đã biết. | Việc đo lường tất cả các chi phí và lợi ích không phải lúc nào cũng có thể thực hiện được. Việc ra quyết định chính sách phản ánh các chọn lựa chính trị cũng nhiều như là sự hữu hiệu. | Các chính sách điều tiết, ví dụ như sự an toàn tại nơi làm việc và sự bảo vệ môi trường; sự xem xét về các cách tiếp cận dựa vào thị trường.                                                                              |
| Tính công bằng               | Tính công bằng hay sự hợp tình hợp lý trong sự phân phối các chi phí, lợi ích và rủi ro của chính sách qua những nhóm nhỏ dân số.                                                              | Sự khó khăn trong việc tìm ra những kỹ thuật để đo lường tính công bằng; sự bất đồng về liệu sự công bằng có nghĩa là một qui trình hợp lý hay các kết quả công bằng.                   | Quyền dân sự, quyền không đủ tư cách pháp lý, sự công bằng về thuế, sự tiếp cận đến các dịch vụ sức khỏe và giáo dục cao hơn.                                                                                             |
| Sự tự do                     | Mức độ mà qua đó chính sách công mở rộng hay hạn chế sự riêng tư và các quyền và sự chọn lựa cá nhân                                                                                           | Sự đánh giá về những tác động đối với sự tự do thường bị che mờ bởi niềm tin ý thức hệ về vai trò của chính phủ.                                                                        | Thẻ nhận dạng trên toàn quốc được đề xuất, những sự hạn chế về việc sử dụng internet, quyền sở hữu tài sản, quyền phá thai, các hành động điều tiết mà gây cản trở cho những sự chọn lựa của các doanh nghiệp và cá nhân. |
| Tính khả thi về chính trị    | Mức độ mà qua đó những viên chức được bầu chấp nhận và ủng hộ một đề xuất chính sách.                                                                                                          | Khó xác định. Phụ thuộc vào sự nhận thức về các vấn đề và những điều kiện về kinh tế và chính trị đang thay đổi.                                                                        | Bất cứ chính sách gây tranh cãi nào, ví dụ như kiểm soát súng hay những sự thay đổi trong các qui định về môi trường.                                                                                                     |
| Khả năng chấp nhận về xã hội | Mức độ mà qua đó công chúng sẽ chấp nhận và ủng hộ một đề xuất chính sách.                                                                                                                     | Khó xác định ngay cả khi sự ủng hộ của công chúng có thể được đo lường. Phụ thuộc vào độ nổi bật của các vấn đề và mức độ quan tâm của công chúng.                                      | Bất cứ chính sách gây tranh cãi nào, ví dụ như kiểm soát tội phạm hay quyền phá thai.                                                                                                                                     |
| Tính khả thi về hành chánh   | Khả năng mà một ủy ban hay cơ quan có thể thực hiện tốt chính sách.                                                                                                                            | Liên quan đến việc dự báo về nguồn lực sẵn có và cách hành xử của cơ quan hành chánh mà khó có thể ước lượng.                                                                           | Sự mở rộng các nhiệm vụ của cơ quan, việc sử dụng các cách tiếp cận chính sách mới hay công nghệ mới, các chính sách với những cơ cấu định chế phức tạp.                                                                  |
| Tính khả thi về kỹ thuật     | Sự sẵn có và mức độ tin cậy của công nghệ cần thiết cho việc thực hiện chính sách.                                                                                                             | Thường khó dự đoán trước sự thay đổi công nghệ mà ắt làm thay đổi tính khả thi.                                                                                                         | Chính sách khoa học và công nghệ, các chính sách về môi trường và năng lượng, các chính sách về viễn thông và quốc phòng.                                                                                                 |

Tuy nhiên, quan điểm này về tính hiệu quả là khá hạn hẹp, bởi vì các chương trình thường có nhiều mục đích và mục tiêu khác nhau, và có thể thành công tại một số mục tiêu và thất bại trong một số mục đích khác. Hơn nữa, một số mục tiêu chỉ có thể đạt được trong một khoảng thời gian dài, qua đó khiến cho những sự đánh giá về các kết quả ngắn hạn trở nên có vấn đề. Một sự hạn chế là rằng việc ước lượng khả năng xảy ra để cho một đề xuất sẽ hiệu quả, hay hiệu quả hơn chính sách hiện tại, đòi hỏi một sự dự báo về các điều kiện và sự kiện trong tương lai, một hoạt động mang tính bất ổn trong điều kiện tốt nhất. Ngoài ra, các nhà phân tích phải học hỏi việc xử lý môi trường chính trị mà trong đó những chính trị gia thường phóng đại những sự yếu kém của các chương trình hiện tại, và nâng cao những điểm mạnh của các chương trình thay thế dựa nhiều vào niềm tin ý thức hệ hơn là bất cứ sự đánh giá nào về bằng chứng thực nghiệm của tính hiệu quả của chương trình.

Ở mặt tích cực, Đạo luật về Hiệu quả Hoạt động và Kết quả của Chính phủ năm 1993 đòi hỏi những sự đánh giá định kỳ về tất cả các chương trình hiện hữu và những sự thể hiện về hiệu quả hoạt động hay thành tựu của những chương trình này. Đạo luật này khuyến khích các cơ quan nhà nước tập trung vào các kết quả, chất lượng dịch vụ, và sự thỏa mãn của công chúng, và đạo luật này bắt buộc thực hiện các kế hoạch và báo cáo về hiệu quả hoạt động hàng năm. Tâm thế chính trị tại Washington, D.C., và trên khắp đất nước tạo ra một sự kỳ vọng mạnh mẽ rằng những sự đề xuất chính sách mới có khả năng đáp ứng được cùng những tiêu chuẩn về tính hiệu quả như là các chính sách đã có, hay cải thiện các tiêu chuẩn này thêm nữa. Do vậy, những nhà phân tích mà đánh giá những sự đề xuất chính sách này xét về tính hiệu quả có khả năng xảy ra hay cố gắng đo lường các thành tựu của những chương trình hiện hữu tìm thấy một cử tọa sẵn sàng cho các đánh giá của mình.

## Chi phí, Lợi ích, và sự Hữu hiệu

Nếu tính hiệu quả của chính sách là được kỳ vọng gần như phổ quát trong việc hoạch định chính sách đương đại, thì sự quan tâm này trong việc giữ cho chi phí của những chương trình của chính phủ nằm trong tầm hợp lý được mong ước mọi lúc mọi nơi. Liệu sự hữu hiệu có phải là một thước đo cụ thể cho chi phí có liên quan đến các lợi ích hay việc đạt được những lợi ích lớn nhất với một chi phí cố định không, thì tiêu chí này sau cùng cũng đều như nhau cả. Tiêu chí này khuyến khích mạnh mẽ các nhà phân tích phải suy nghĩ về những chi phí và lợi ích chung của các chương trình hiện hữu, và những sự đề xuất khác nhau nhằm thay đổi các chi phí và lợi ích này hay thay thế một điều gì đó khác.

Về cơ bản, sự hữu hiệu là một cách thức để minh chứng cho hành động của chính phủ trên cơ sở các khái niệm kinh tế. Đôi khi sự hữu hiệu được thể hiện theo các giá trị tương đối của sự can thiệp của chính phủ và sự hoạt động của một thị trường tự do trong việc thúc đẩy phúc lợi xã hội. Ví dụ, hành động của chính phủ có thể được khẩn cầu khi nền kinh tế thị trường không thể bảo vệ một cách thích hợp cho sự thịnh vượng của dân chúng tránh được sự ô nhiễm không khí hay tội phạm. Sự hữu hiệu được đánh giá cao tại Hoa Kỳ. Như Deborah Stone (2002, trang 61) nói rằng, đây là “một ý tưởng mà chiếm thế áp đảo trong bài diễn thuyết đương đại về chính sách công của nước Mỹ.” Vai trò của sự hữu hiệu phản ánh giá trị cao mà người Mỹ đặt vào nền kinh tế thị trường vận hành trơn tru và việc thúc đẩy sự thịnh vượng kinh tế.

Tính logic của sự hữu hiệu trong việc phân bổ các nguồn lực khan hiếm của chính phủ là rất thuyết phục. Từ quan điểm của một nhà kinh tế, các nguồn lực ngân sách phải được sử dụng cho việc đáp ứng tốt nhất các nhu cầu của con người - nói cách khác, để gia tăng sự thịnh vượng của các thành viên trong xã hội. Nếu chính phủ chi tiêu nhiều cho một hoạt động, ví dụ như một chương trình môi trường lớn hơn mức cần thiết để tạo được các lợi ích của hành động - không khí hay nước sạch - thì chính phủ sẽ có ít nguồn lực hơn cho những dịch vụ khác, ví dụ như giáo dục và chăm sóc sức khỏe. Do vậy, các nhà kinh tế có xu hướng ủng hộ sự can thiệp chính sách chỉ khi những lợi ích của hành động vượt quá các chi phí. Khi chi phí là lớn hơn so với lợi ích,

thì những sự sử dụng thay thế khả dĩ khác về lao động, vốn, và các nguyên vật liệu đã được dự tính trước, qua đó tước đi giá trị của xã hội (Patton và Sawicki, 1993; Weimer và Vining, 1999).

Việc áp dụng những nguyên tắc này có thể gặp khó khăn. Các Trung tâm Kiểm soát và Ngăn ngừa Bệnh tật cấp liên bang đã cho xuất bản một nghiên cứu vào năm 2002 mà tìm thấy rằng sự tổn thất năng suất việc làm do những cái chết sớm từ việc hút thuốc đã lên đến 3.73 USD cho mỗi bao thuốc lá bán ra. Chi phí y tế của quốc gia liên quan đến việc hút thuốc được ước tính ở mức 3.45 USD mỗi bao thuốc. Tổng chi phí hút thuốc của toàn nước Mỹ được cho là ở mức 158 tỷ USD, hay 3,391 USD hàng năm tính trên mỗi người hút thuốc (Associated Press 2002a). Liệu chính phủ có nên hành động nhiều hơn nhằm hạn chế việc hút thuốc để giảm những phí tổn này, đặc biệt là giảm bớt tỷ lệ hút thuốc trong số những người trẻ tuổi không? Hay liệu những người hút thuốc có nên được phép thực hiện các lựa chọn của riêng mình không? Trong năm 2002, nhiều tiểu bang đã tăng thuế thuốc lá, nhưng họ thực hiện việc này nhằm tăng nguồn thu để bù đắp cho các khoản thâm hụt ngân sách nhiều hơn là nhằm làm nản lòng việc hút thuốc. Chi phí bình quân toàn quốc cho một bao thuốc lá đã tăng từ khoảng 5 USD, nhưng tại thành phố New York thì những sắc thuế mới đã khiến cho mức giá này cao hơn 7 USD một bao thuốc.<sup>1</sup>

Việc tính toán những lợi ích và phí tổn xã hội không phải lúc nào cũng dễ dàng, đặc biệt khi những khoản phí tổn và lợi ích này phải được thể hiện bằng USD. Ví dụ, bằng cách nào mà các nhà phân tích tính toán các lợi ích của một cuộc chiến chống khủng bố so với những phí tổn quân sự hay so với những cái chết hay bị thương không thể tránh khỏi của những công dân vô tội? Liệu một quốc gia có nên đơn giản là chi tiêu bất cứ khoản nào cần thiết nhằm lao vào một cuộc chiến như vậy hay nhằm cung cấp sự an ninh và được chuẩn bị cho điều mà giới quân sự gọi là thiệt hại thêm không? Khi quyết định áp đặt các bản án nghiêm khắc hơn đối với những người sử dụng ma túy, liệu các nhà phân tích và những người hoạch định chính sách có xem xét các chi phí xét về việc xây dựng và duy trì các nhà tù để giam giữ những người này không? Các chi phí và lợi ích của việc nỗ lực làm cho việc chuyển thư từ của đất nước an toàn hơn với sự khủng bố sinh học là như thế nào? Rốt cuộc, sự sợ hãi bệnh than vào cuối năm 2001 chỉ khiến hai mươi hai người mắc bệnh và gây ra cái chết cho năm người (Florig, 2002). Liệu sự an toàn được cải thiện chút ít của bưu điện có xứng đáng với phí tổn ngắt ngưỡng về thiết bị sàng lọc, bưu phí gia tăng, sự bất tiện, và những sự chậm trễ thêm nữa trong việc chuyển thư không?

Một cản ngại thêm nữa là rằng những người bảo vệ tiêu chí hữu hiệu giả định rằng những lợi ích và chi phí không ít thì nhiều được phân phối công bằng trong dân chúng. Tuy nhiên, thường thì những lợi ích của các chính sách, ví dụ các khoản trợ cấp nông nghiệp hay học phí được trợ cấp cho các sinh viên đại học đi đến những nhóm cụ thể trong dân chúng, nhưng tất cả những người trả thuế phải gánh chịu các phí tổn này. Đối với những chính sách điều tiết, ví dụ những sự kiểm soát đối với các nhà máy điện gây ô nhiễm, thì xã hội lớn hơn nhận được các lợi ích, nhưng những người chủ sở hữu của nhà máy và các cổ đông của công ty đó phải gánh chịu chi phí. Vì thế, các nhà phân tích cần điều tra tìm hiểu về sự phân bố các khoản lợi ích và chi phí như là một phần của bất kỳ nỗ lực nào nhằm khảo cứu sự hữu hiệu về kinh tế và khả năng có thể chấp nhận của sự hữu hiệu này.

Quả thực, bất luận là những sự dè dặt nào được thể hiện về việc sử dụng tiêu chí hữu hiệu trong phân tích chính sách và ra quyết định, thì thực tiễn chính trị tuyên bố rằng tiêu chí này cần được xác định dưới một hình thức nào đó. Một nhà phân tích thông minh có thể tìm ra những cách thức để thực hiện việc này một cách hợp lý và công bằng. Hơn nữa, sức nặng to lớn đặt trên các khoản phí tổn chính sách ngày nay mở ra cánh cửa cho những phương cách sáng tạo khiến cho những nhà hoạch định chính sách và công chúng suy nghĩ về các hậu quả của những sự đề xuất đang được xem xét. Các hành động mà tỏ ra có thể minh chứng được trong một số phương diện nào đó có thể tỏ ra ít được mong muốn hơn nhiều một khi các chi phí của hành động này được tính đến.

## Sự Công bằng

Thuật ngữ *công bằng* có ít nhất hai ý nghĩa khác nhau trong những cuộc tranh luận chính sách đương đại: sự công bằng về qui trình và sự công bằng về những kết quả (kết quả cuối cùng). Sự công bằng về qui trình ám chỉ quá trình ra quyết định được sử dụng. Liệu sự công bằng này có mang tính tự nguyện, cởi mở, và không thiên vị cho tất cả những người tham gia không? Nếu có, thì những nhà phân tích và các công dân có lẽ đánh giá những kết quả này là công bằng thậm chí nếu như một số người tốt cuộc có được cuộc sống tốt hơn những người khác bằng cách đạt được những lợi ích, ví dụ học vấn cao hơn, công việc tốt hơn, thu nhập lớn hơn, nhà cửa đẹp hơn, và vân vân. Quan điểm này thường được đi cùng với nhà triết học chính trị Robert Nozick và cuốn sách của ông có tựa đề *Tình trạng vô chính phủ, Nhà nước, và Xã hội Không tương* (1974). Những người giữ các quan điểm này có xu hướng tin tưởng một cách mạnh mẽ vào các quyền lợi và sự tự do cá nhân trong việc sử dụng và bố trí nguồn lực của mình mà họ cho là phù hợp. Họ chống lại những nỗ lực của chính phủ nhằm thúc đẩy sự công bằng vượt quá việc đảm bảo cơ hội ngang nhau trong việc tham gia vào những quyết định của xã hội. Như sự mô tả này gợi ý, thì những người bảo thủ về chính trị đồng cảm mạnh mẽ với khái niệm về sự công bằng về qui trình.

John Rawls đã trình bày một khái niệm rất khác về sự công bằng, đặc biệt là trong cuốn sách của mình có tựa đề *Một Lý thuyết về sự Công bằng* (1971). Rawls luận cứ rằng sự công bằng hay tính hợp tình hợp lý chỉ ám chỉ những kết quả hay sự phân phối công bằng những điều tốt đẹp của xã hội như tài sản, thu nhập, hay quyền lực chính trị. Lý do của ông ta là rằng các định chế chính trị và cơ cấu xã hội, ví dụ như chủ nghĩa phân biệt chủng tộc hay các hình thức phân biệt khác, tác động đến việc đạt được những điều tốt đẹp này. Nói cách khác, việc đạt được những điều tốt đẹp về xã hội không chỉ đơn thuần là một chức năng của các đặc điểm cá nhân về sự tham vọng, tài năng, và đạo đức làm việc vững mạnh. Những người mà giữ quan điểm này có nhiều khả năng hơn các người khác trong việc ủng hộ sự can thiệp của chính phủ nhằm thúc đẩy sự phân phối công bằng của những nguồn lực của xã hội. Những người có tư tưởng tự do về chính trị có khả năng đồng cảm với khái niệm về sự công bằng về kết quả.

Tiêu chí công bằng có khả năng nằm ở vị trí trung tâm đối với bất cứ sự xem xét nào về những chính sách tái phân phối, ví dụ như cải cách thuế, cải cách phúc lợi, những nỗ lực nhằm tăng cường khả năng tiếp cận đến các dịch vụ sức khỏe, và sự trợ giúp cho người nghèo. Các tiêu chí này cũng có thể nổi lên trong những lĩnh vực chính sách khác, nơi mà sự tranh luận và các quyết định phụ thuộc vào ai là người hưởng lợi và ai là người chịu thiệt như là kết quả của một hành động chính sách. Nhà phân tích chính sách có lẽ muốn hỏi rằng ai là người nhận được những lợi ích của hành động chính sách đó, và ai không, và ai là người chi trả cho các phí tổn của chương trình đó. Ai trong bối cảnh này không có nghĩa là những cá nhân, mà là các nhóm hay loại dân chúng khác nhau. Họ có thể thuộc tầng lớp giàu có, trung lưu, hay nghèo; là cư dân thành thị hay người sống ở ngoại thành; người bình thường hay các công ty khổng lồ. Các vấn đề công bằng có mặt khắp nơi trong những cuộc tranh cãi về chính sách, từ những sự đề xuất cải cách thuế cho đến các hành động mà có lẽ hạn chế khả năng tiếp cận đến sự giáo dục cao hơn - ví dụ như việc gia tăng các mức học phí.

Ví dụ, vào năm 2002 Hạ viện Hoa Kỳ thuộc quyền kiểm soát của Đảng Cộng hòa đã bỏ phiếu phê chuẩn cho một quyết định vào năm 2001 trở nên có giá trị vĩnh cửu về việc hủy bỏ tạm thời thuế di sản, một loại thuế liên bang đối với tài sản mà được đặt ra khi người chủ sở hữu di sản chết đi và được chi trả bởi những người thừa kế di sản đó. Thuế di sản này, hay điều mà những người thuộc Đảng Bảo thủ xem là “thuế người chết”, bị hủy bỏ như là một phần của các khoản cắt giảm thuế được thương lượng được thực hiện sớm dưới thời chính quyền Bush vào năm 2001, nhưng sự hủy bỏ này được dự kiến sẽ hết hiệu lực trong năm 2010. Việc làm cho sự hủy bỏ khoản thuế này trở nên vĩnh cửu sẽ rất tốn kém cho chính phủ liên bang, và theo một số tiêu chuẩn thì ảnh hưởng của việc này có thể được xem là không công bằng.

Ví dụ, các nhà phân tích dân chủ nói rằng sự hủy bỏ này ắt sẽ khiến cho Ngân khố Hoa Kỳ phải thiệt hại khoảng 740 tỷ USD trong giai đoạn 2010-2020, với phần lớn lợi ích sẽ tập trung vào những người rất giàu có vào một thời điểm khi mà chính phủ sẽ cần nguồn lực bổ sung để cung cấp cho những lợi ích về chăm sóc sức khỏe và nghỉ hưu cho thế hệ bùng nổ trẻ em. Họ phê phán sự hủy bỏ thuế di sản như là một sự vô trách nhiệm và không công bằng về mặt ngân sách đối với những người trả thuế trung bình mà sẽ phải tạo nên sự khác biệt về số thu bị tổn thất. Một số trong những công dân giàu có nhất quốc gia, ví dụ như nhà sáng lập hãng Microsoft là Bill Gates và các thành viên khác của một nhóm được gọi là Sự Thịnh vượng có Trách nhiệm, ủng hộ cho quan điểm này. Họ lập luận rằng thuế di sản nên được giữ lại nhằm tránh sự hình thành “sự giàu có mang tính di truyền”, mà họ tin rằng sẽ làm tổn hại đến sự dân chủ. Ngược lại, những người thuộc Đảng Cộng hòa và nhiều nhà phân tích bảo thủ khác luận cứ rằng ít có ý nghĩa trong việc áp đặt lại thuế di sản vào năm 2010 sau một giai đoạn hủy bỏ. Tại sao lại loại bỏ thuế này chỉ trong một giai đoạn ngắn, mà có thể làm lung túng việc hoạch định di sản và dẫn đến những tác động không công bằng đối với những nhóm khác nhau tại thời điểm đó? Những người ủng hộ việc hủy bỏ cũng bảo vệ điều này xét theo các lợi ích cho những người thừa kế đối với các nông trang và doanh nghiệp nhỏ của gia đình, những người mà tự nhận ra rằng mình giàu có về vốn nhưng nghèo về tiền mặt.

Những hành động ủng hộ đối với thuế di sản này thiếu sót sự hủy bỏ toàn bộ của nó, ví dụ như nâng mức miễn thuế lên, có thể tìm thấy một sự an ủi nào đó trong các nghiên cứu của Sở Thuế Nội địa (IRS). Dữ liệu của IRS chỉ ra rằng chỉ có khoảng hai phần trăm các di sản là chịu thuế này trong năm 1999 khi mức miễn thuế chỉ là 650,000 USD. Hơn nữa, một nửa số thuế di sản thu được trong năm 1999 chỉ đến từ 3,300 di sản, hay 0.16 phần trăm tổng số các di sản. Một nhà kinh tế mà đã khảo cứu tác động của thuế di sản trong những năm gần đây kết luận rằng những câu chuyện được lưu truyền rộng rãi về “các nông trang và doanh nghiệp gia đình đã bị phá sản khi chi trả thuế di sản cơ bản chỉ là những truyền thuyết ở vùng nông thôn; rất hiếm khi ta tìm thấy được những ví dụ thực sự, cho dù có sự tìm kiếm toàn diện” (Krugman 2002, trang 77). Với mức di sản phải chịu thuế được dự tính tăng lên 1 triệu USD vào năm 2003, thì thậm chí còn ít các tiểu bang hơn sẽ hoàn toàn không phải đối mặt với thuế này.<sup>2</sup> Nhiều thành viên của Quốc hội luận cứ rằng giới hạn 1 triệu USD có thể được nâng lên để xử lý gánh nặng của thuế di sản áp đặt lên những gia đình có nông trang và các doanh nghiệp qui mô nhỏ. Tuy vậy, những người mà ủng hộ sự hủy bỏ hoàn toàn thuế di sản thể hiện cho thấy rất ít sự quan tâm đến một sự thỏa hiệp như vậy. Điều gì là công bằng và hợp tình hợp lý trong trường hợp này? Liệu có công bằng hơn khi hủy bỏ thuế di sản hay vẫn giữ lại loại thuế này không? Liệu việc nâng mức giới hạn về di sản chịu thuế có đại diện cho một sự thỏa hiệp hợp lý giữa những luận cứ đang cạnh tranh nhau không?

## Đạo đức và các Tiêu chí Khác

Trong một bài tiểu luận kinh điển về vai trò của những nguyên tắc trong phân tích chính sách, lý thuyết gia chính trị Charles Anderson (1979, trang 173) đã lập luận rằng có “một số sự xem xét mang tính nền tảng mà phải được tính đến trong bất kỳ sự đánh giá chính sách nào”. “Kho chứa các khái niệm cơ bản” này bao gồm “quyền hạn, sự quan tâm của công chúng, quyền lợi, công lý, sự công bằng và hữu hiệu.” Anderson nói rằng, những điều này không phải đơn giản là các ưu tiên của nhà phân tích mà là “những tiêu chí *bắt buộc* cho sự đánh giá về chính trị.”

Trong thế giới thực tế của sự phân tích chính sách, một số các tiêu chí cần thiết của Anderson hay những tiêu chuẩn cho sự đánh giá chính sách nhiều khả năng bị bỏ qua. Quả thực, một số nhà khoa học chính trị lập luận rằng việc các nhà phân tích chính sách đưa vào **các thước đo về tính đạo đức**, hay **tính chuẩn tắc**, trong công trình nghiên cứu của mình là không cần thiết hay thậm chí là không phù hợp. Họ nói điều này một phần bởi vì họ nghĩ rằng đạo đức và các giá trị chuẩn tắc, ví dụ như sự tự do hay công bằng, là vượt quá những giới hạn của sự phân

tích hợp lý. Hoặc có thể những người này tin rằng các nhà phân tích không có khả năng phân tích khách quan bởi vì họ chắc chắn sẽ đưa những thành kiến cá nhân của mình vào trong một sự đánh giá như thế. Một số người cũng lập luận rằng sự phân tích các giá trị chuẩn tắc là không cần thiết bởi vì qui trình chính trị hiện hữu là nhằm xác định và giải quyết những sự tranh cãi về đạo đức và giá trị (Amy 1984). Một sự đáp lại dễ dàng đối với luận cứ sau cùng này là rằng sự phân tích công khai về đạo đức và các giá trị có thể làm gia tăng rất lớn chất lượng của luận cứ và sự tranh luận trong các cơ quan ra quyết định. Không nghi ngờ gì về việc sẽ dễ dàng hơn cho các nhà phân tích khi nhấn mạnh đến các tiêu chí, ví dụ như tính hiệu quả và sự hữu hiệu ở nơi mà một sự đánh giá có thể được căn cứ vào những dữ liệu rõ ràng ví dụ như các chi phí và lợi ích có thể đo lường được. Tuy nhiên, các vấn đề chuẩn tắc xứng đáng nhận được sự suy xét nghiêm túc. Như Anderson (1979) lập luận, sự phân tích mà bỏ qua các vấn đề cơ bản ví dụ như vai trò của quyền lực chính phủ, các quyền cá nhân, hay sự quan tâm của công chúng là không đầy đủ và không phù hợp.



Những người mua sắm tại Cửa hàng Disney trên Đường 42 phía Tây tại New York lướt qua hàng hóa trưng bày. Công ty Disney đã đấu tranh để giữ lại tác quyền về các nhân vật hoạt hình của mình, bao gồm Chuột Mickey, Voi Dumbo, và Vịt Donald, và những công việc kinh doanh sinh lợi mà họ ủng hộ. Vào năm 1998, sau một chiến dịch vận động hành lang sau hậu trường kéo dài đối với Điện Capitol, Disney đã tranh thủ được sự thông qua dự luật về gia hạn thời hạn tác quyền mà duy trì thực tế các quyền lợi của họ đối với những nhân vật này trong một khoảng thời gian thêm hai mươi năm nữa. Trước đó, các công ty được phép giữ tác quyền trong bảy mươi lăm năm. Trong

khi Disney hoan nghênh sự thông qua của luật mới này, thì điều này bị phê phán mạnh mẽ bởi các nhóm đại diện cho những người tiêu dùng và các thư viện mà quan ngại về giá cả cao của các cuốn băng video, các đĩa DVD, và những sản phẩm khác.

Những cuộc tranh cãi chính sách về sự riêng tư, quyền sở hữu tài sản, luật tác quyền, sự nghiên cứu về con người bắt nguồn từ việc nghiên cứu tế bào gốc từ phôi, và nhiều vấn đề đương đại khác rõ ràng đòi hỏi một sự đánh giá xét theo các tiêu chí chuẩn tắc và pháp lý, chứ không chỉ là kinh tế học. Thậm chí đối với một chủ đề có vẻ thuộc về phương diện kỹ thuật, ví dụ việc xử lý chất thải hạt nhân, thì vừa khả dĩ vừa cần thiết khi phân tích các vấn đề đạo đức về sự ảnh hưởng đối với các thế hệ tương lai, ý chí luận trong sự lựa chọn các địa điểm cho việc chôn cất chất thải, sự tham gia của công chúng trong việc ra quyết định, và sự công bằng đối với các cộng đồng “chủ nhà” xét về những lợi ích mà có thể được cung cấp (Kraft, 2000; Shrader-Frechette, 1993; Weiss, 1990).

Như sự rà soát về các tiêu chí đánh giá này chỉ ra, có nhiều cơ sở khác nhau mà qua đó ta có thể phân tích chính sách. Những sinh viên học về chính sách công cần phải quan tâm đến dãy các tiêu chuẩn mà được áp dụng và được cảnh báo về những điểm mạnh và các hạn chế và sự đánh đổi giữa những tiêu chuẩn này. Ví dụ, đôi khi việc thúc đẩy phúc lợi của dân chúng thông qua các chính sách về an toàn thực phẩm hay bảo vệ môi trường lại áp đặt một phí tổn lên các cá nhân và công ty. Những sự hạn chế về quyền tự do hay sự thoải mái có thể được minh chứng bởi những lợi ích của công chúng. Ngược lại, đôi lúc sự bảo vệ các quyền và sự tự do cá nhân là quá quan trọng đến nỗi xã hội sẵn sàng chấp nhận hành động mà nhiều người cho là đáng ghê tởm.

Vì thế, sách báo khiêu dâm trên Internet được bảo vệ do những đảm bảo về quyền tự do ngôn luận của Tu Chính án thứ Nhất, và Hiến pháp mở rộng những sự bảo vệ tỉ mỉ đối với những người bị buộc tội về hành vi phạm pháp, thậm chí những tội ác kinh khủng như giết người hàng loạt hay khủng bố.

Việc sử dụng các tiêu chí đánh giá đa dạng có thể giúp ích theo một cách khác. Thường thì những nhà hoạch định chính sách, nhà phân tích và nhà bình luận đưa ra những phát biểu mà phản ánh mạnh mẽ sự tin tưởng về ý thức hệ khi họ thảo luận các chọn lựa chính sách đang chờ. Những người thuộc Đảng Tự do biết điều mình muốn và không muốn và áp dụng những tiêu chuẩn triết lý này vào một dãy đầy đủ các chính sách đương đại, và những người thuộc Đảng Bảo thủ cũng làm giống vậy, mặc dù cả hai bên ắt sẽ hưởng lợi từ những sự đánh giá không thiên vị về những chương trình hiện tại của chính phủ và các chính sách được đề xuất. Một sự phân tích khách quan theo kiểu này có thể được căn cứ vào một hay nhiều hơn các tiêu chí đánh giá được mô tả trong chương này. Thực hiện việc này không có nghĩa là các công dân và những nhà hoạch định chính sách cần phải từ bỏ những sự tin tưởng của họ về điều mà chính phủ nên và không nên thực hiện; thay vào đó, điều này có nghĩa là họ cần phải chắc chắn rằng họ có những sự kiện về một vấn đề đã biết, có thể là trường học, sự kiểm soát súng ống, hay các chọn lựa thay thế về chăm sóc sức khỏe, và rằng họ suy nghĩ về một dãy những sự xem xét thêm vào với các giá trị cá nhân và niềm tin về chính sách của mình. Họ sẽ có một thời gian dễ dàng hơn để bảo vệ việc cho các luận điểm của mình, và các luận điểm chính sách mà họ tán thành sẽ có cơ may thành công lớn hơn.

## SỬ DỤNG CÁC PHƯƠNG PHÁP PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

Phần này điều tra các phương pháp phân tích chính sách được sử dụng thường xuyên nhất và làm nổi bật những điểm mạnh cũng như các điểm yếu quan trọng nhất của những phương pháp này. Danh sách các bài đọc được đề nghị ở cuối chương này cung cấp một sự bao trùm đáng kể về các phương pháp phân tích. Những người mà mong muốn đọc thêm nữa sẽ thấy rằng danh sách này là một nơi tốt để bắt đầu. Các phương pháp hàng đầu về phân tích chính sách chủ yếu được lấy từ kinh tế học và tập trung vào tiêu chí đánh giá về sự hữu hiệu, đặc biệt là về phân tích chi phí-lợi ích và **những sự phân tích hiệu quả chi phí tối thiểu** (Weimer và Vining, 1999; Dunn, 1994). Các ý tưởng được tìm thấy trong những phương pháp này và các phương pháp có liên quan là hữu ích thậm chí cho cả sự phân tích phi kỹ thuật. Các phương pháp này là những công cụ cho tư duy phê phán về chính sách công.

Tuy nhiên, cho đến nay thì điều phải rõ ràng là rằng sự đánh giá chính sách công là về phương diện kinh tế học nhiều hơn; sự đánh giá này cũng xét đến các phương diện sự hữu hiệu, tính công bằng, sự tự do, và về cơ bản là chính trị học. Như đã được phát biểu trước đó, các phương pháp phân tích có thể được sử dụng nhằm làm rõ các vấn đề và những sự lựa chọn chính sách, nhưng các quyết định về chính sách nào để áp dụng và duy trì là tùy thuộc vào các nhà hoạch định chính sách, và cuối cùng phụ thuộc vào công chúng - những người đã chọn lựa những nhà hoạch định chính sách.

### Phân tích Chi phí - Lợi ích

Hầu hết các độc giả đã quen thuộc với phân tích chi phí - lợi ích, còn được gọi là phân tích lợi ích - chi phí, và họ sử dụng các kỹ thuật này, thậm chí khi họ không sử dụng thuật ngữ này. Khi một học sinh cuối cấp trung học quyết định trường đại học nào mà mình muốn học, thì anh/chị ta chắc hẳn đã lập ra một danh sách những ưu điểm và khuyết điểm của từng chọn lựa quan trọng. Một trường đại học đưa ra một chương trình tốt hơn trong lĩnh vực quan tâm của người sinh viên đó, nhưng học phí cho chương trình này đắt hơn. Một trường đại học khác có

học phí phù hợp hơn nhưng có ít hơn các khóa học về chuyên ngành dự tính trước của người sinh viên này. Ngoài ra, người sinh viên này còn phải xem xét những sự khác biệt trong dãy các hoạt động của học đường, nhà ở, các cơ sở vật chất thể thao, và những đặc điểm khác của cuộc sống đại học. Bằng cách nào để thực hiện quyết định này? Người sinh viên này, chắc hẳn với sự giúp đỡ của một người cố vấn và cha mẹ của mình, cân nhắc cẩn thận những ưu điểm và khuyết điểm của từng chọn lựa, có lẽ viết những điểm này ra thành nhiều cột để so sánh các chọn lựa. Sự phân tích chi phí - lợi ích đơn giản là một phương pháp có tính hệ thống hơn để làm một công việc giống như thế này.

Một nhà kinh tế đã mô tả sự phân tích chi phí - lợi ích như sau:

Phương pháp này tìm kiếm việc xác định liệu tổng các lợi ích mà đổ dồn về những người được làm cho hưởng lợi có lớn hơn tổng các thiệt hại đối với những người mà bị thiệt hại bởi một sự chọn lựa chính sách. Các lợi ích lẫn thiệt hại đều được tính bằng đôla, và được xác định như là tổng của từng sự sẵn sàng chi trả của các cá nhân trong việc nhận được các lợi ích này hay ngăn ngừa những thiệt hại do chính sách đó gây ra. Nếu những lợi ích lớn hơn các thiệt hại, thì chính sách này nên được chấp thuận theo sự logic của sự phân tích chi phí - lợi ích (Freeman, 2000, trang 192).

Ông nói thêm rằng, về một số phương diện thì sự phân tích chi phí - lợi ích là “không gì khác hơn là các lễ thường được tổ chức”, thậm chí khi thuật ngữ này thường ám chỉ cho một sự tính toán được xác định hạn hẹp hơn và về mặt kỹ thuật.

Sự hữu dụng của việc tư duy xét về phí tổn mà các chính sách và chương trình công tạo ra và những lợi ích mà xã hội có được từ các chương trình và chính sách này phải đủ rõ ràng. Máy bay ném bom tàng hình B-2 là một điều kỳ diệu của công nghệ cao có khả năng ném bom chính xác đến các mục tiêu cách xa, nhưng đã gặp nhiều vấn đề ngay từ lúc bắt đầu của mình. Ngoài việc tốn kém đến 2.2 tỷ USD cho mỗi chiếc, thì đây cũng thuộc số những chiếc máy bay tốn kém nhất khi bảo trì. Không lực Hoa Kỳ đã và đang chi tiêu khoảng 150 triệu USD mỗi năm cho chi phí bảo trì đối với *mỗi* chiếc máy bay ném bom. Không lực Hoa Kỳ phải thuê một ngàn công nhân để giữ cho phi đội hai mươi một chiếc máy bay ném bom này sẵn sàng phục vụ. Cho dù có sự đầu tư khổng lồ này, thì trung bình một chiếc máy bay ném bom B-2 này chỉ có thể sẵn sàng cho nhiệm vụ chiến đấu trong khoảng ba mươi phần trăm thời gian, thấp hơn nhiều so với mục tiêu đề ra là sáu mươi phần trăm thời gian sẵn sàng của Không lực (Dao 2002).<sup>3</sup> Liệu máy bay ném bom B-2 có phải là một sự sử dụng tốt những đồng đôla chi phí cho quốc phòng không? Liệu số tiền này có thể được chi tiêu hữu ích hơn cho loại máy bay khác hay cho các chương trình quốc phòng khác không? Nhiều người ủng hộ cho quân đội lập luận một cách mạnh mẽ việc ủng hộ cho B-2 cho những khả năng độc nhất vô nhị và thiết yếu của nó, và họ không chú tâm đến chi phí của chiếc máy bay này hay các vấn đề về độ tin cậy. Những người chỉ trích B-2 tập trung vào các phí tổn và độ tin cậy thấp của loại máy bay này và có xu hướng bỏ qua những ưu thế quân sự riêng biệt của nó. Nhóm nào trong hai nhóm này có luận cứ vững chắc hơn?

Việc thực hiện một sự phân tích chi phí - lợi ích là tương đối rõ ràng trong lý thuyết. Nhà phân tích xác định tất cả những chi phí và lợi ích quan trọng dài hạn và ngắn hạn; đo lường các chi phí và lợi ích hữu hình theo thước đo tiền tệ; sử dụng một tỷ suất chiết khấu, mà điều chỉnh cho những sự thay đổi trong giá trị theo thời gian, để đảm bảo rằng tất cả chi phí và lợi ích đều được thể hiện bằng những số hạng có thể so sánh được; ước lượng những sự xem xét vô hình hay định tính; và cộng lại, hay gộp lại các chi phí và lợi ích này. Số tổng này được thể hiện theo một trong hai cách, như là lợi ích ròng (lợi ích trừ đi chi phí) hay tỷ lệ giữa lợi ích so với chi phí (lợi ích chia cho chi phí). Hộp “Các Bước để Phân tích: Thực hiện một Phân tích Chi phí - Lợi ích” cho thấy cách thức thực hiện việc này. Các sinh viên học về chính sách công có thể thử áp dụng những phương pháp này đối với một vấn đề cụ thể, có thể là một vấn đề học đường đang nhận

được sự chú ý, ví dụ như là mở rộng bãi đậu xe trong trường hay xây dựng một trung tâm thể thao mới.

## **HỘP 1: CÁC BƯỚC ĐỂ PHÂN TÍCH THỰC HIỆN MỘT PHÂN TÍCH CHI PHÍ - LỢI ÍCH**

Việc thực hiện một sự phân tích chi phí - lợi ích có thể khá đơn giản hay vô cùng phức tạp, tùy thuộc vào vấn đề cần phân tích. Nhìn chung, một nhà phân tích cố gắng xác định tất cả các chi phí và lợi ích quan trọng, đo lường những chi phí và lợi ích này mà có thể được thể hiện bằng giá trị đôla và hoặc ước lượng hoặc thừa nhận các chi phí và lợi ích mà không thể được đo lường dễ dàng; điều chỉnh những thước đo này cho các thay đổi trong giá trị theo thời gian, và gộp lại và so sánh tất cả các chi phí và lợi ích đó.

Ví dụ, hãy xem xét thuế xăng dầu liên bang tại Hoa Kỳ, mà thuộc loại thấp nhất trong số các quốc gia công nghiệp hóa trên thế giới. Những người mà ủng hộ việc tăng thuế này cho rằng làm như vậy ắt sẽ tạo ra nhiều lợi ích hữu hình, trong số đó là làm giảm bớt mức độ phụ thuộc của đất nước vào dầu mỏ nhập khẩu. Việc tăng thuế ắt sẽ làm giảm sự ô nhiễm không khí tại thành thị và cải thiện sức khỏe của dân chúng; làm giảm sự thải khí cacbonit và rủi ro của sự thay đổi khí hậu; cắt giảm sự tắc nghẽn giao thông và thời gian lái xe; và giảm bớt các tai nạn giao thông, qua đó cứu sống được nhiều mạng người và ngăn chặn những thương tật. Một thuế xăng dầu cao hơn có thể tạo ra tất cả những lợi ích này và làm gia tăng đáng kể số thu thuế của chính phủ bằng cách nội bộ hóa các phí tổn xã hội của việc lái xe và tạo ra một sự khuyến khích cho dân chúng lái xe các quãng đường ngắn hơn và tìm kiếm các hình thức vận chuyển thay thế khác. Tuy vậy, việc nâng thuế xăng dầu tạo ra các phí tổn trực tiếp lên những người lái xe và một loạt các dịch vụ mà phụ thuộc vào việc vận chuyển, và việc này có thể có một tác động bất lợi đến những công dân có thu nhập thấp và khiêm tốn mà có rất ít chọn lựa thay thế trong việc sử dụng xe hơi, và đến những người mà sống tại những khu vực có dân cư thưa thớt, nơi mà họ bắt buộc phải lái xe.

Bởi vì một sự phân tích chi phí - lợi ích đầy đủ về việc nâng thuế xăng dầu có thể trở nên vô cùng phức tạp, chúng ta hãy xem xét một nghiên cứu gần đây mà chỉ đảm nhận một phần của thách thức này. Trong một bài nghiên cứu được chuẩn bị cho tổ chức Nguồn lực cho Tương lai (RFF), Ian Parry và Kenneth Small đã khảo cứu nhiều trong số những chi phí này trong một nỗ lực nhằm xác định mức “tối ưu” của thuế xăng dầu tại Hoa Kỳ. Mặc dù các nhà kinh tế không thể đo lường dễ dàng tất cả các lợi ích đã được lưu ý, thì họ đã ước lượng rằng sự tổn hại cho dân chúng lên đến khoảng 40 xu một galông, sự thải khí cacbonit là khoảng 6 xu một galông (ở đây sự ước lượng có sự biến thiên rất lớn), sự tắc nghẽn giao thông tính trung bình gây ra thiệt hại hoảng 70 xu một galông; tổng số thiệt hại là 1.76 USD một galông. Khi tính đến rằng các loại thuế xăng dầu thật ra đánh thuế lên lượng nhiên liệu được mua so với khoảng đường đã đi và một số các ảnh hưởng kinh tế tiêu cực của việc gia tăng các loại thuế này, các nhà phân tích đã hạ con số này xuống còn khoảng 1.00 USD một galông (Parry 2002).

Nghiên cứu này đi đến các kết luận về mức tối ưu của việc đánh thuế mà không xét đến các phí tổn kinh tế của sự phụ thuộc vào dầu mỏ nhập khẩu, mà một nghiên cứu đã ước tính vào khoảng 12 xu một galông, các chi phí quân sự cho việc bảo vệ sự tiếp cận đến các giếng dầu tại vùng Trung Đông, hay sự tổn thất bị gây ra bởi sự sản xuất, vận chuyển, và sử dụng xăng dầu - ví dụ như tràn dầu hay những kho chứa dầu bị rò rỉ. Một số nhóm hoạt động môi trường đã cố gắng ước tính tất cả các ảnh hưởng này, và không ngạc nhiên khi họ đi đến một con số tổng cao hơn nhiều. Tuy nhiên, theo phân tích của RFF, thì mức thuế tối ưu 1.00 USD mỗi galông này mà ắt nội bộ hóa các phí tổn xã hội chủ yếu đã nhiều hơn hơn hai lần các mức thuế trung bình cấp tiểu bang và liên bang kết hợp lại tại Hoa Kỳ, mà vào năm 2002 chỉ tổng cộng khoảng 40 xu mỗi galông.

Liệu bạn có thay đổi bất cứ các phí tổn xã hội chủ yếu nào được xem xét trong phân tích này không? Liệu có những phí tổn và lợi ích khác mà nên được xem xét nếu như thuế xăng dầu phải được nâng lên không? Liệu bạn có nghĩ rằng các nhà kinh tế có thể ước lượng khá chính xác giá trị tính bằng đôla của những sự việc như là sức khỏe dân chúng được cải thiện do sự ô nhiễm không khí được giảm đi, hay giá trị của thời gian bị mất đi của những người bị kẹt xe không? Liệu kết luận về nghiên cứu này có đại diện cho một luận cứ có sức thuyết phục cho việc gia tăng thuế xăng dầu không?

Một số những hạn chế của sự phân tích chi phí - lợi ích là rất rõ ràng, thậm chí trong bài tóm tắt ngắn gọn được cung cấp ở đây và trong ví dụ về thuế nhiên liệu được sử dụng trong hộp này. Việc xác định các chi phí và lợi ích nào là đủ quan trọng để được đưa vào là một phần của sự yêu cầu đánh giá. Việc đo lường những chi phí và lợi ích này về mặt tiền tệ là dễ dàng đối với một số chi phí và lợi ích hơn so với các chi phí và lợi ích khác. Nhà phân tích có thể nhấn mạnh đến các chi phí bởi vì chúng dễ xác định và đo lường hơn. Các lợi ích biến thành điều gì là ít chắc chắn hơn và có thể chỉ được hiện thực hóa sau một khoảng thời gian. Các nhà kinh tế thường cố gắng ước tính **các chi phí cơ hội**, mà ám chỉ giá trị của các cơ hội bị bỏ qua khi thời gian hay nguồn lực được dùng vào một hoạt động đã biết. Ví dụ, bị kẹt xe gây ra một chi phí cơ hội cho những người lái xe bởi vì họ có thể làm một việc nào đó hiệu quả hơn với thời gian của mình. Những qui định liên bang mà đòi hỏi các công ty phải chi tiêu nhiều hơn cần thiết cho những qui định về an toàn hay môi trường tạo ra một chi phí cơ hội bởi vì số tiền này có lẽ đã được đầu tư vào việc nghiên cứu thêm, hiện đại hóa nhà máy, nâng cao lợi ích cho người lao động, và vân vân.

Việc sử dụng một **tỷ suất chiết khấu** cho phép người phân tích xác định giá trị của các lợi ích trong tương lai ở thời điểm hiện tại, nhưng một sự lựa chọn về tỷ suất này, về bản chất là một sự ước tính về lạm phát theo thời gian, rõ ràng là có một tác động sâu sắc đến các kết quả. Ví dụ, hãy xem xét giá trị hiện tại của 100 USD kiếm được sau một trăm năm nữa với những giả định thay đổi về một tỷ suất chiết khấu. Ở suất chiết khấu 1 phần trăm, thì 100 USD sẽ đáng giá 36.97 USD; ở mức 2 phần trăm, 13.80 USD; ở mức 3 phần trăm là 5.20 USD; và ở mức 5 phần trăm, thì chỉ đáng giá 0.76 USD. Như những sự tính toán này minh họa, thì những lợi ích trong tương lai xa có thể có giá trị vô cùng nhỏ tính theo đôla hiện hành, và vì vậy một sự phân tích chi phí - lợi ích có thể tạo ra những kết quả khác nhau một cách điên rồ tùy thuộc vào tỷ suất chiết khấu được chọn lựa.

Bởi vì sự lựa chọn về một tỷ suất chiết khấu có một ảnh hưởng to lớn về cách thức mà một người đánh giá các chọn lựa chính sách, nên sự lựa chọn đó là nền tảng cho những mâu thuẫn không đếm xuể về những quyết định chính sách của chính phủ. Vấn đề về sự thay đổi khí hậu cung cấp rất nhiều thông tin. Các lợi ích của việc làm chậm lại hay tạm dừng sự thay đổi khí hậu toàn cầu là rõ ràng, nhưng những lợi ích này sẽ xảy ra quá xa trong tương lai mà việc chiết khấu các lợi ích về các giá trị hiện tại có xu hướng tối thiểu hóa những lợi ích này trong một tính toán về chi phí - lợi ích. Trái lại, chi phí của việc hành động về sự thay đổi khí hậu là rất lớn bởi vì những người ủng hộ việc bảo vệ môi trường đang kêu gọi phải thực hiện nhanh chóng các biện pháp, qua đó có nghĩa là những biện pháp này sẽ được chi trả bằng những đồng đôla của hiện tại. Các tính toán này dẫn những nhà phân tích kinh tế đến việc đề xuất các biện pháp khác cho việc tính chiết khấu theo một cách thức có trách nhiệm mà có tính đến các chi phí và lợi ích dài hạn.<sup>4</sup>

Một phần dễ bị tổn thương của qui trình này là sự ước tính các chi phí và lợi ích con người vô hình, ví dụ như tình trạng hạnh phúc, các sở thích thẩm mỹ, hay thậm chí giá trị của cuộc sống. Một số nhà phân tích lựa chọn việc không đưa vào bất cứ chi phí hay lợi ích nào trong số này trong phân tích chi phí - lợi ích và thay vào đó làm nổi bật sự bỏ sót đó khi báo cáo về các kết quả. Những người khác ưa thích hơn việc sử dụng các phương pháp kinh tế sẵn có để ước lượng các giá trị vô hình hay phi thị trường và sau đó đưa các giá trị này vào trong phân tích chi phí - lợi ích. Ví dụ, các nhà kinh tế sử dụng các kỹ thuật được biết đến như là **các phương pháp đánh giá ngẫu nhiên**, mà về bản chất là những cuộc phỏng vấn với các cá nhân hay những bảng câu hỏi, được thiết kế để cho phép một sự ước lượng về giá trị đôla của thời gian bị vướng vào kẹt xe hay sự bảo tồn các hồ hay những cánh rừng. Nếu được thực hiện tốt, thì những phương pháp này có thể cung cấp một sự ước lượng hữu ích về giá trị mà người ta gán cho một số điều vô hình nhất định. Việc sử dụng **phân tích độ nhạy** có thể giảm thiểu ở một mức độ nào đó sự yếu kém cố hữu trong phân tích chi phí - lợi ích. Khi những sự tính toán là “nhạy cảm” đối với một giả định cơ bản ví dụ như tỷ suất chiết khấu lựa chọn, thì nhà phân tích có thể báo cáo nhiều tỷ suất chiết khấu khác nhau, và độc giả có thể chọn lựa những giả định nào mà tỏ ra là hợp lý nhất.

Ngay cả khi có những hạn chế rõ ràng, thì phân tích chi phí - lợi ích là một công cụ đầy sức mạnh mà được sử dụng rộng rãi trong quá trình ra quyết định của chính phủ. Phương pháp này buộc các nhà phân tích và những người hoạch định chính sách phải xác định điều mà họ kỳ vọng sự hành động của chính phủ làm được (và tạo ra các lợi ích) và xem xét những chi phí đi kèm với hành động đó. Nếu được thực hiện một cách đúng đắn, thì phân tích chi phí - lợi ích có thể giúp cho việc minh chứng cho chính sách công, mà nếu không đã bị bỏ qua hay thách thức. Hãy xem xét ví dụ này. Trong suốt thập niên 1980 thì Hiệp hội Bảo vệ Môi trường (EPA) đã yêu cầu một sự giảm bớt trong khối lượng chì được phép có trong xăng từ 1.1 gam mỗi galông xuống còn 0.1 gam. Những lợi ích của việc kiểm soát chì trong môi trường bao gồm một sự giảm đi trong các vấn đề về sức khỏe bất lợi và về nhận thức ở trẻ em, một mức độ thấp hơn của tình trạng cao huyết áp và bệnh tim mạch ở người lớn, và chi phí bảo trì xe hơi được giảm xuống. Không phải tất cả những lợi ích này đều có thể được đo lường, nhưng việc tính toán các lợi ích đó mà có thể được tạo ra một hệ số chi phí - lợi ích là 10 trên 1 (Freeman, 2000, trang 194). Sự tính toán đó đã giúp đạt được sự phê chuẩn cho việc loại trừ chì có trong xăng, cho dù có sự chống đối từ những công ty sản xuất xe hơi và các nhà máy lọc dầu và những sự quan ngại của chính quyền Reagan về hành động này.

Những người phê phán sự phân tích chi phí - lợi ích cho rằng phương pháp này có thể bị lạm dụng chỉ nếu khi một số chi phí và lợi ích được xem xét và những phương pháp không phù hợp được sử dụng trong việc ước tính giá trị của chúng (Stone, 2002; Tong, 1986). Những quan ngại này của họ là có thật, mặc dù trong thế giới thực của sự tranh luận chính sách, thì có khả năng rằng các nhà phân tích ở cả hai phía của vấn đề chính sách sẽ nghiên cứu kỹ lưỡng bất cứ sự phân tích chi phí - lợi ích nào. Hơn nữa, Văn phòng Quản lý và Ngân sách (OMB) đã thiết lập những nguyên tắc chỉ đạo tỉ mỉ mà các cơ quan chính phủ liên bang được kỳ vọng sẽ tuân theo cho việc thực hiện những chính sách như vậy.

Văn phòng Thông tin và Điều tiết (OIRA) của OMB nhận trách nhiệm về qui trình này kể từ khi mệnh lệnh hành pháp năm 1981 thời Tổng thống Ronald Reagan mà bắt buộc rằng sự phân tích kinh tế phải được sử dụng để minh chứng cho những qui định được đề xuất. Mỗi vị tổng thống kế nhiệm đã thiết lập một qui trình rà soát đánh giá tương tự, mặc dù với những nguyên tắc chỉ đạo và kỳ vọng khác nhau, và các cơ quan đã cải thiện khả năng của mình trong việc thực thi những qui trình này. Theo pháp chế được phê chuẩn vào năm 2000, OIRA cũng được giao trách nhiệm thiết lập những nguyên tắc chỉ đạo về cách thức các cơ quan đảm bảo tính chính xác của dữ liệu, qua đó làm căn cứ cho những qui định.<sup>5</sup> Bất chấp những kỳ vọng và thủ tục này, người sinh viên học về chính sách công nên luôn luôn yêu cầu thông tin về những giả định cơ bản trong một phân tích chi phí - lợi ích và cách thức mà những chi phí và lợi ích này được ước tính. Như được lưu ý trong nhiều ví dụ khác, ví dụ như qui luật nghiên cứu về lao động, những sự ước lượng về các phí tổn trong tương lai của qui định mới của chính phủ thường bỏ qua rất nhiều, qua đó chỉ ra rằng các nhà phân tích đã sử dụng những giả định và tính toán rất khác nhau.

Sự phân tích chi phí - lợi ích được sử dụng ít hơn trong các lĩnh vực tài chính công, nơi mà những sự đo lường là không sẵn có. Tuy vậy, ngay cả trong những lĩnh vực này thì người ta có thể tiến hành một kiểu phân tích chi phí - lợi ích định tính, trong đó những lợi ích và chi phí quan trọng được liệt kê ra và xem xét, nhưng không có nỗ lực áp đặt một giá trị đôla cho các chi phí và lợi ích này. Một sự sử dụng như vậy có lẽ cho phép những công dân, nhà phân tích, và các nhà hoạch định chính sách suy nghĩ một cách toàn diện về những lý lẽ tán thành và phản đối đối với các chính sách của chính phủ, trong đó họ hoặc không có những ước lượng đôla về chi phí hoặc chỉ có thông tin một phần.

## Sự Phân tích Hiệu quả Chi phí Nhỏ nhất

Đôi khi những quan ngại về khả năng đo lường những lợi ích của một hành động chính sách là quá quan trọng đến nỗi sự phân tích chi phí - lợi ích là không hữu dụng. Đối với nhiều người, thì nhiều chính sách ví dụ như các qui định về sức khỏe, sự an toàn trên đường cao tốc, hay sự nghiên cứu y khoa, có thể ngăn ngừa những bệnh tật hay sự thương tật khủng khiếp hoặc cứu được nhiều mạng sống. Nhưng bằng cách nào mà các nhà phân tích áp đặt một giá trị đôla lên mạng sống và sức khỏe của con người? Những viên chức và nhà phân tích của các cơ quan chính phủ, cùng với những công ty bảo hiểm, có các phương pháp cho việc ước tính một cuộc sống đáng giá bao nhiêu, dù cho nhiều người sự chỉ trích phản đối về nguyên tắc trong việc thực hiện những sự tính toán này (Tong, 1986). Ưu điểm của sự phân tích hiệu quả chi phí nhỏ nhất là rằng việc phân tích này không đòi hỏi bất kỳ thước đo nào về giá trị của những lợi ích vô hình, ví dụ như mạng sống con người; phân tích này chỉ đơn giản so sánh các chọn lựa thay thế chính sách khác nhau, mà có thể tạo ra những lợi ích này xét về phí tổn tương đối của chúng. Nghĩa là, các nhà phân tích đang tự hỏi rằng hành động nào có thể cứu được nhiều mạng sống cho con người nhất với một phí tổn đôla cố định, hay các khoản đầu tư bằng đôla nào tạo ra những lợi ích to lớn nhất.

Ví dụ, vào đầu thập niên 1990, tiểu bang Oregon đã lập ra một danh sách ưu tiên như là một phần trong Kế hoạch Sức khỏe Oregon, mà chủ yếu phục vụ cho những người thụ hưởng Medicaid của tiểu bang này. Kế hoạch này xếp hạng 709 thủ tục y tế “theo lợi ích mang lại cho toàn thể dân chúng đang được phục vụ”. Tin tức được cung cấp cho tất cả các điều kiện mà rơi vào trên một mức ngưỡng trong danh sách này, và cơ quan lập pháp của tiểu bang phải quyết định về các điểm ngưỡng mỗi năm trên cơ sở các ước tính về dịch vụ chăm sóc sức khỏe và các giới hạn về ngân sách. Tiểu bang này đã sử dụng phương pháp luận chi phí - lợi ích để thiết lập nên danh sách này, qua việc tham vấn năm mươi nhóm bác sĩ và điều tra dân chúng tại bang Oregon. Các chọn lựa được căn cứ vào những nhân tố như khả năng mà sự điều trị ắt làm giảm sự đau đớn hay ngăn chặn cái chết, phí tổn điều trị, và quãng thời gian tồn tại của các lợi ích. Trên thực tế, tiểu bang này đang cố gắng xác định cách thức để tạo được những lợi ích lớn nhất cho xã hội từ các nguồn lực sẵn có hạn chế cho chăm sóc sức khỏe. Như có lẽ được kỳ vọng, cách tiếp cận đối mới của tiểu bang này gây ra sự tranh cãi cao độ, và chính phủ liên bang ban đầu đã từ chối cách tiếp cận này, nhưng sau đó đã phê chuẩn cho một hình thức điều chỉnh (Conviser, 1996). Liệu một cách tiếp cận hiệu quả chi phí nhỏ nhất như vậy đối với các lợi ích về chăm sóc sức khỏe của tiểu bang này là một ý tưởng hay? Điểm mạnh và điểm yếu của các tiếp cận này là gì?

Những sự so sánh tương tự cũng phổ biến trong qui định về an toàn và môi trường, nơi mà phí tổn của các qui định xét về những mạng sống mà ắt sẽ được cứu thường là mười, một trăm, hay thậm chí một ngàn lần lớn hơn các hành động khác mà có thể được thực thi. Trong những tình huống này, những người chỉ trích qui định này viện dẫn các khác biệt quá lớn trong những phí tổn để luận cứ chống lại việc áp dụng các biện pháp, ví dụ nhằm mục đích cải thiện sự an toàn tại nơi làm việc hay loại trừ các hóa chất độc hại ra khỏi môi trường. Hoặc họ kiến nghị rằng những lợi ích giống vậy có thể đạt được bằng cách thực hiện hành động khác, đôi khi rẻ hơn nhiều (Huber, 1999).

Liệu chính phủ có nên luôn luôn chọn lựa cách rẻ tiền nhất để có được lợi ích? Hãy xem xét chi phí của việc sản xuất điện. Nếu mục đích của chính phủ là tối thiểu hóa chi phí điện, thì những nhà hoạch định chính sách có thể ủng hộ tất cả các hành động mà làm cho chi phí giảm xuống, bao gồm việc sử dụng rất nhiều năng lượng nguyên tử và từ than đá. Tuy nhiên, các công dân có lẽ nhận thấy những kết quả là ít mong muốn hơn so với điện rẻ tiền. Ví dụ, trong năm 2002, chính quyền Bush đã ủng hộ một sự thay đổi trong các qui định về môi trường mà ắt cho phép các công ty khai thác than đá tại tiểu bang Tây Virginia lấp đầy các thung lũng và dòng suối bằng đất đá và bụi bặm từ việc khai mỏ trên đỉnh núi, bởi vì đó là phương pháp rẻ tiền nhất

để loại bỏ xỉ than. Một phương pháp thay thế khác là chuyển các mảnh than vụn đi nơi khác rồi sau đó đưa chúng trở lại để phục hồi lại ngọn núi khi việc khai mỏ kết thúc. Các công ty này đã bảo vệ đề xuất của mình như là một cách thức giảm chi phí của việc sản xuất điện trong vùng. Nhiều cư dân địa phương đã phản đối kịch liệt, mặc dù đề xuất này ắt giúp cho việc tạo ra công ăn việc làm trong một tiểu bang mà đã từ lâu thuộc vào loại nghèo nhất nước Mỹ. Các công việc mới ắt tạo ra từ việc giảm bớt phí tổn khai thác than đá, qua đó làm cho Tây Virginia có khả năng cạnh tranh hơn so với các tiểu bang khai khoáng khác.

## Đánh giá Rủi ro

Đánh giá rủi ro có sự quan hệ gần gũi với phân tích chi phí - lợi ích. Mục đích của việc đánh giá này là xác định, ước lượng, và đánh giá độ lớn của rủi ro đối với các công dân từ việc phải phơi bày ra trước các tình huống khác nhau. Việc giảm bớt rủi ro chuyên chở một lợi ích đến cho dân chúng, và lợi ích này có thể là một phần của sự tính toán trong một phân tích chi phí - rủi ro. Các rủi ro thay đổi rất lớn. Chúng đi cùng với việc lái một chiếc xe hơi, đi trên một chiếc máy bay, tiêu thụ một đồ ăn nào đó, hút thuốc, uống rượu, trượt tuyết xuống từ một đỉnh núi, hay sự đau khổ từ một hành động khủng bố, trong số nhiều rủi ro khác. Cuộc sống hàng ngày chứa đựng nhiều rủi ro, nhưng hầu hết là nhỏ và không đặc biệt đáng báo động, mặc dù người ta lo lắng về các rủi ro công nghệ, ví dụ như chất thải hạt nhân, chất thải nguy hiểm, hóa chất độc hại, và sự phóng xạ.

Hãy xem xét ví dụ này. Vào cuối năm 2002, Cơ quan Quản trị Hàng không Liên bang (FAA) đã đề xuất một qui định mới mà ắt sẽ đòi hỏi các hãng hàng không phải tạo ra những chiếc ghế an toàn hơn nhằm giảm bớt rủi ro của sự thương tổn nghiêm trọng hay cái chết khi xảy ra một tai nạn. Theo đề xuất này, các hãng hàng không sẽ có mười bốn năm cho việc phát triển và lắp đặt các chiếc ghế mới, với một phí tổn được ước tính ở mức 519 triệu USD. Các chiếc ghế này sẽ có các đai an toàn tốt hơn, phần tựa đầu được cải tiến, và các đế gắn chắc hơn để giữ cho chúng cố định trên sàn máy bay khi một tai nạn xảy ra. Đánh giá rủi ro của FAA cho thấy rằng các chiếc ghế mới này sẽ ngăn ngừa được một con số ước tính là 114 cái chết và 133 vụ bị thương nghiêm trọng trong hai mươi năm sau khi qui định này có hiệu lực.<sup>6</sup> Liệu sự đánh giá rủi ro của FAA có hợp lý không? Liệu có khả dĩ trong việc dự đoán về tỷ lệ tai nạn, số bị thương, số người chết qua hai mươi năm khi công nghệ thiết kế máy bay và các yếu tố khác về an toàn hàng không, chứ không chỉ là thiết kế ghế ngồi, có nhiều khả năng cũng thay đổi?

Những sự đánh giá rủi ro theo kiểu này được sử dụng rộng rãi ngày nay một phần bởi vì những sự sợ hãi của dân chúng về các rủi ro công nghệ và sự áp dụng các chính sách công mới nhằm kiểm soát hay giảm bớt những rủi ro này. Sự an toàn tại nơi làm việc và an toàn thực phẩm là hai ví dụ. Những sự đánh giá rủi ro cũng được chuẩn bị để ước lượng và phản ứng lại với các rủi ro về an ninh quốc gia, ví dụ như các vụ tấn công khủng bố hay những sự đe dọa khác đối với Hoa Kỳ. Căn cứ vào những sự đánh giá này, giám đốc Cục Tình báo Trung ương (CIA) đã trả lời chất vấn trước Quốc hội và cuối năm 2002 rằng bất chấp sự chi tiêu các khoản tiền khổng lồ và một nỗ lực to lớn của chính phủ nhằm chiến đấu chống lại chủ nghĩa khủng bố, thì rủi ro về một cuộc tấn công nội địa khác cũng nghiêm trọng như là trước khi xảy ra các vụ cướp máy bay vào ngày 11 tháng Chín.<sup>7</sup> Xuyên suốt thời kỳ chiến tranh lạnh, từ cuối thập niên 1940 cho đến khoảng năm 1990, thì các nhà phân tích về quốc phòng và an ninh thường xuyên thực hiện những sự đánh giá về rủi ro của cuộc chiến tranh hạt nhân và những sự đe dọa an ninh khác. Ngày nay họ tiếp tục thực hiện những nghiên cứu tương tự.

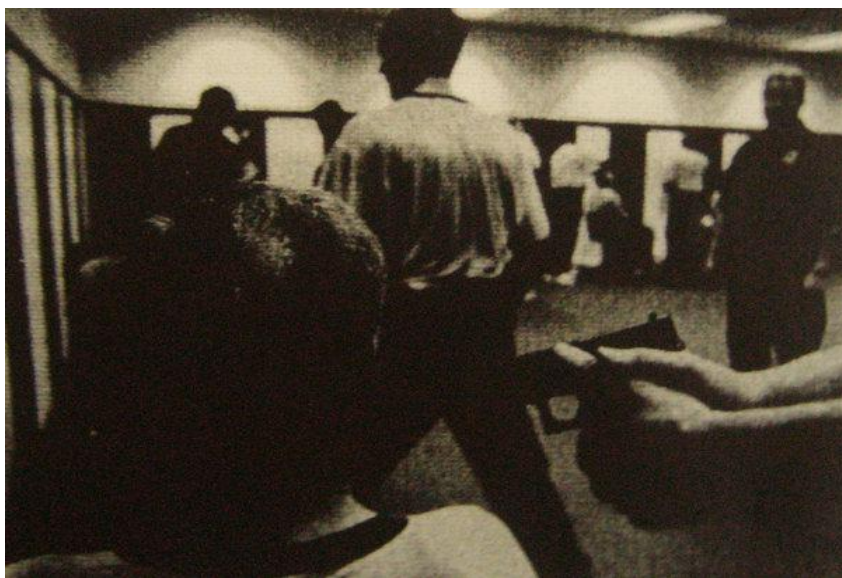
Rủi ro thường được định nghĩa như là độ lớn của các kết quả bất lợi của một sự kiện hay một sự phơi bày. Sự kiện này có thể là một trận động đất, một tai nạn xe cộ, một sự cố của nhà máy điện hạt nhân, hay một cuộc tấn công khủng bố, và một sự phơi bày có thể đến thông qua thực phẩm, nước, hay không khí bị nhiễm độc, hay việc ở trong hay gần một tòa nhà hay một cấu trúc khác bị tấn công (Andrews, 2003; Lowrance, 1976). Quan ngại của dân chúng về rủi ro

đã thêm phần sâu sắc trong những năm gần đây khi phương tiện truyền thông đã gia tăng mức độ cung cấp thông tin của mình về những tình huống này. Các cuốn sách về chủ đề này tỏ ra bán rất chạy, một chỉ báo khác về sự quan tâm của công chúng.<sup>8</sup>

Rủi ro là một sản phẩm của xác suất để cho sự kiện hay sự phơi bày sẽ xảy ra và các kết quả đi sau nếu điều đó xảy ra. Rủi ro có thể được biểu diễn bằng phương trình  $R = P \times C$ . Xác suất của sự kiện hay sự phơi bày càng cao ( $P$ ), hay các hậu quả càng lớn ( $C$ ), thì rủi ro càng nhiều. Một số rủi ro, ví dụ như rơi máy bay, có một xác suất xảy ra thấp nhưng hậu quả cao nếu xảy ra. Các rủi ro khác, ví dụ như gãy chân từ một tai nạn khi trượt tuyết, có xác suất cao hơn, nhưng hậu quả ít hơn. Người ta có xu hướng sợ hãi những sự kiện gây hậu quả lớn, thậm chí ngay cả khi xác suất xảy ra của chúng là rất thấp. Một phần vì lý do này, mà thường có một sự khác biệt đáng kể giữa những chuyên gia và công chúng trong sự nhận thức về rủi ro. Sự sợ hãi của công chúng về điện nguyên tử và chất thải hạt nhân là một ví dụ tốt (Slovic, 1987).

Khuynh hướng của dân chúng đánh giá sai lầm về xác suất là rõ ràng trong việc mua vé số. Khi giải thưởng xổ số Powerball lên đến mức khoảng 175 triệu USD vào một thời điểm trong năm 1998, thì dân chúng đổ xô xếp hàng tranh mua vé số, mặc dù những người hy vọng trúng thưởng Powerball biết rằng khả năng xảy ra của việc bị chết vì rơi từ trên giường xuống là lớn hơn bốn mươi lần so với xác suất trúng thưởng, dù chỉ một phần nhỏ trong giải thưởng xổ số này. Tỷ lệ trúng thưởng toàn bộ số tiền này là 80 triệu trên 1, trong khi rủi ro của việc bị chết do rơi từ trên giường xuống là 2 triệu trên 1. Rủi ro của việc bị chết trong một tai nạn xe cộ là hết sức lớn khi so sánh, 5,000 trên 1.<sup>9</sup>

Nếu sự đánh giá rủi ro là việc sử dụng các phương pháp khác nhau nhằm xác định các rủi ro và ước tính xác suất xảy ra của chúng và mức độ nghiêm trọng của thương tổn, thì sự ước lượng rủi ro là một sự xác định khả năng chấp nhận của các rủi ro hay một quyết định về mức độ an toàn được mong muốn. Một cách điển hình thì các mức an toàn cao hơn, hay rủi ro thấp hơn, có phí tổn cao hơn trong việc đạt được. **Sự quản lý rủi ro** mô tả điều mà các chính phủ hay những tổ chức khác thực hiện nhằm đối phó với rủi ro, ví dụ như thông qua các chính sách công nhằm điều tiết những rủi ro này (Hội đồng Tổng thống/Quốc hội về Đánh giá Rủi ro và Quản trị Rủi ro, 1997).



Vào tháng Bảy năm 2002, Quốc hội Hoa Kỳ đã phê chuẩn pháp chế cho phép các phi công của hãng hàng không thương mại Hoa Kỳ được mang theo súng trên cơ sở tự nguyện trong một nỗ lực nhằm đảm bảo an toàn cho buồng lái và tạo ra thêm một rào chắn đối với các vụ không tặc. Các phi công trong hình bên đang tham gia vào khóa huấn luyện toàn liên bang về súng cầm tay tại Trung tâm Huấn luyện Thi hành Luật Liên bang ở Glynco, Georgia vào tháng Tư năm 2003. Những phi công hoàn tất thành công một khóa học như thế này có thể phải tuyên thệ như là những nhân viên thi hành luật liên bang và có thể bắt đầu mang theo súng trên các chuyến bay. Những nhà phân tích đã nghi ngờ liệu những hành

động này và các hành động khác nhằm chiến đấu chống lại chủ nghĩa khủng bố có hiệu quả hay các hành động này chỉ tạo ra thêm các vấn đề hay không. Những rủi ro mới được nhận thức ví dụ như hành động khủng bố được mở rộng hay sự đe dọa của virút SARS (hội chứng suy hô hấp cấp tính) năm 2003 có thể gây ra sự hoảng loạn to lớn cho dân chúng, nhưng việc đánh giá độ lớn thật sự của sự đe dọa mà các rủi ro này gây ra là vô cùng khó khăn do thiếu thông tin và các biến số khác.

Các nhà phân tích sử dụng nhiều phương pháp khác nhau để tiến hành việc đánh giá rủi ro, và các phương pháp này trải từ việc ước tính khả năng của những tai nạn công nghiệp cho đến việc tính toán bao nhiêu năng lực phóng xạ có khả năng rò rỉ từ nơi chôn cất hạt nhân trong hàng ngàn năm tới. Đối với một số sự đánh giá, ví dụ như rủi ro của các tai nạn xe hơi hay sự tổn thương có khả năng xảy ra cho trẻ em trong một vụ tai nạn từ việc phát triển các túi khí, thì nhiệm vụ là tương đối dễ dàng bởi có rất nhiều dữ liệu hiện hữu về kinh nghiệm thực tế của những người lái xe, xe cộ, và sự phát triển túi khí. Kết quả là, các công ty bảo hiểm có thể xác định được mức phí bao nhiêu áp dụng cho sự bảo hiểm xe cộ một khi họ biết về tuổi tác của người lái xe, loại xe định bảo hiểm, và nơi chôn và khoảng cách lái xe mỗi ngày. Đối với những ước tính khác, việc thiếu vắng sự trải nghiệm có nghĩa rằng các nhà phân tích phải dựa vào, ví dụ, việc mô hình hóa toán học và những dự đoán của máy tính để dự báo về rủi ro của sự thay đổi khí hậu và các hậu quả gây ra cho xã hội nếu như khí hậu trung bình tăng lên, cơ cấu lượng mưa thay đổi, hay những cơn bão nghiêm trọng xảy ra thường xuyên hơn.

Cũng như với sự phân tích chi phí - lợi ích, thì những người theo trường phái bảo thủ và các nhóm doanh nghiệp ủng hộ mạnh mẽ việc sử dụng các phương pháp đánh giá rủi ro cho những mâu thuẫn về chính sách trong nước. Họ có xu hướng tin rằng nhiều rủi ro mà chính phủ điều tiết bị phóng đại lên và rằng sự nghiên cứu thêm nữa sẽ chứng tỏ cho thấy rằng những rủi ro này không xứng đáng với mức phí tổn thường là đáng kể cho xã hội (Wildavsky, 1998; Huber, 1999). Tuy nhiên, cũng có khả năng xảy ra giống vậy là rằng những sự đánh giá rủi ro sẽ xác định những rủi ro xác thực và nghiêm trọng đối với sức khỏe và phúc lợi của dân chúng, mà xứng đáng nhận được sự hành động của chính sách công.

Nhiều rủi ro cũng liên quan đến một hành động cân bằng đầy khó khăn khi liên quan đến sự can thiệp của chính phủ hay thậm chí sự lựa chọn của cá nhân. Một vấn đề nổi bật hẳn lên sau các vụ tấn công khủng bố ngày 11 tháng Chín là rủi ro của sự khủng bố sinh học, đặc biệt khi biết về nỗi sợ hãi bệnh than vào cuối năm 2001. Các chuyên gia biết rằng mặc dù bệnh đậu mùa đã được tiệt trừ khỏi thế giới như là một bệnh truyền nhiễm, thì những lượng dự trữ nhỏ của virút bệnh đậu mùa vẫn hiện hữu và có thể rơi vào tay những kẻ khủng bố. Theo kịch bản này, liệu có phải là một ý tưởng tốt khi chủng ngừa cho dân chúng Mỹ phòng chống bệnh đậu mùa, mà không có bằng chứng rằng một sự tấn công như vậy có khả năng xảy ra không? Liệu rủi ro nhỏ bé của sự phơi bày biện hộ cho sự tiêm chủng hàng loạt không, hay liệu nước Mỹ nên đợi cho đến khi có ít nhất một trường hợp được xác minh là bị bệnh đậu mùa trước khi tiến hành một chiến dịch y tế khổng lồ không? Phí tổn của việc chủng ngừa không phải là vấn đề duy nhất ở đây; một vấn đề khác là quan ngại về sự báo động không cần thiết đến công chúng Mỹ và bắt dân chúng phải chịu rủi ro của những tác dụng phụ nghiêm trọng từ loại vắc xin đó. Khi việc chủng ngừa bệnh đậu mùa vẫn còn là điều bắt buộc tại Hoa Kỳ (trước năm 1972), thì vắc xin này đã giết chết nhiều trẻ em hàng năm và khiến cho nhiều trẻ khác bị tổn thương não (Kolata, 2002). Các ước lượng gần đây gợi ý rằng nếu toàn bộ nước Mỹ được tiêm chủng bệnh đậu mùa, thì có từ hai trăm đến năm trăm người sẽ bị chết do vắc xin này gây ra, và hàng ngàn người nữa ắt sẽ trở nên đau yếu một cách trầm trọng.<sup>10</sup>

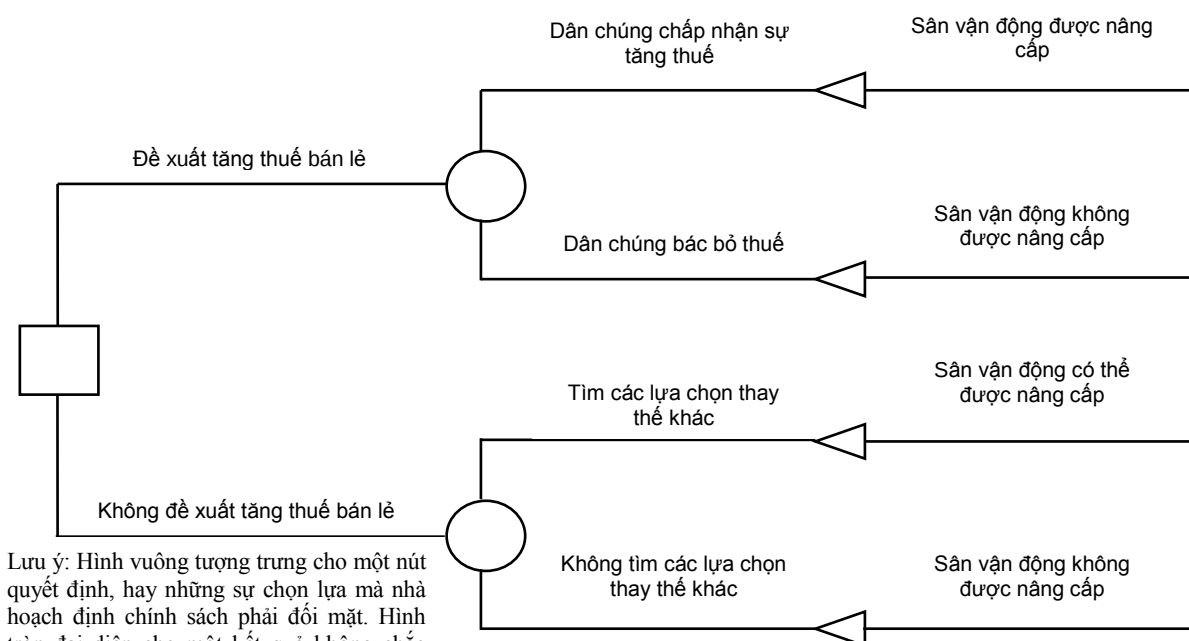
Các nhà hoạch định chính sách và những công dân nên làm gì về rủi ro bệnh đậu mùa và vấn đề tiêm chủng này? Vào năm 2002, các nhà khoa học về sức khỏe dân chúng đã kiến nghị rằng những người làm công việc chăm sóc sức khỏe và cấp cứu có rủi ro cao nhất của việc phơi bày ra trước virút này - điều mà được gọi là những người phản ứng sớm trong trường hợp nghi ngờ có một ca bệnh đậu mùa - phải được chủng ngừa. Dân chúng nói chung ắt sẽ được chủng ngừa chỉ nếu khi một sự bùng phát nổ ra. Ý tưởng này là nhằm giảm thiểu rủi ro của dân chúng về một sự phản ứng bất lợi đối với vắc xin này, nhưng dân chúng ắt sẽ vẫn không được bảo vệ, ít ra là lúc ban đầu. Liệu đề xuất này là một ý tưởng tốt? Các giới hạn và lợi ích của đề xuất này là gì?<sup>11</sup>

## Phân tích sự Quyết định

**Phân tích sự quyết định** là một cách thức chính thống để cấu trúc những quyết định khả dĩ trong những điều kiện bất ổn. Hai hay nhiều hơn các chọn lựa thay thế có thể được phác thảo ra trong điều được gọi là “cây quyết định”. Mỗi nhánh của cây này mô tả các kết quả của việc lựa chọn một trong các chọn lựa thay thế này, và mỗi quyết định được đi kèm với một mức độ bất ổn và rủi ro nào đó. Các nhà hoạch định chính sách cần tự hỏi rằng liệu mình nên lựa chọn sự chọn lựa nào với rủi ro thấp nhất, ngay cả nếu như các kết quả có thể kém hấp dẫn hơn, hay một chọn lựa mà chứa đựng rủi ro thất bại lớn hơn, nhưng có những kết quả thuận lợi hơn.

Phân tích quyết định kết hợp một số các đặc trưng này của những phương pháp đã được thảo luận, đặc biệt là một sự đánh giá về các chi phí và lợi ích, nhưng việc phân tích này sử dụng một sự mô tả về đồ thị về các chọn lựa sẵn có nhằm cho phép các nhà phân tích theo dõi những kết quả của từng chọn lựa. Cơ bản thì đây là một cách khác để kết hợp và trình bày thông tin. Cách tiếp cận này là hữu ích bởi vì nó cung cấp một phương pháp để cấu trúc tư duy của các nhà phân tích về những vấn đề mà họ đang phải đối mặt và các chọn lựa thay thế sẵn có khác. Hình 6-1 trình bày một cây quyết định cho một số các chọn lựa nhằm gia tăng số thu của chính quyền địa phương để chi trả cho một dự án đặc biệt, sự nâng cấp một sân vận động thể thao chuyên nghiệp. Nếu như chính quyền địa phương từ chối việc tài trợ cho sự nâng cấp này, thì thành phố này có thể mất đi sự nhượng quyền kinh doanh các môn thể thao và thu nhập mà cơ sở vật chất này tạo ra. Sự nâng cấp này sẽ rất tốn kém, nhưng nó duy trì được dòng chảy thu nhập đó. Hơn nữa, sân vận động được nâng cấp này có thể làm gia tăng uy tín của thành phố và tiếng tăm của đội thể thao địa phương, qua đó cải thiện ngành du lịch. Các chọn lựa nào mà thành phố này có? Thành phố này có thể nâng thuế tài sản, tăng thuế bán lẻ, tính phí cao hơn đối với người sử dụng cơ sở vật chất này, hay phát hành một loại trái phiếu đặc biệt để vay mượn một phần trong khoản tiền dự kiến cho việc nâng cấp. Mỗi trong số các chọn lựa này chứa đựng một phí tổn nào đó. Một phí tổn quan trọng là sự oán giận của những công dân mà ắt phải trả các mức thuế cao hơn nhưng không có quyền lợi nào trong việc nâng cấp sân vận động thể thao đó. Sự lựa chọn nào là tốt nhất?

**HÌNH 6-1.** Các Chọn lựa Quyết định cho việc Nâng cấp một sân Vận động Thể thao



Lưu ý: Hình vuông tượng trưng cho một nút quyết định, hay những sự chọn lựa mà nhà hoạch định chính sách phải đối mặt. Hình tròn đại diện cho một kết quả không chắc chắn. Hình tam giác đại diện cho một nút kết thúc, hay một kết quả và một hậu quả.

Trong cuốn sách của mình về sự phân tích nhanh, mà tượng trưng cho một danh sách những sự minh họa phân tích chính sách, Robert Behn và James Vaupel (1982) lập luận một cách thuyết phục rằng phần lớn các nhà hoạch định chính sách quá bận rộn để có thể tiêu hóa hết khối lượng khổng lồ về chi tiết phân tích được tìm thấy trong nhiều nghiên cứu chính sách. Họ cần có các phương pháp nhanh chóng, đơn giản, nhưng vẫn khách quan để hiểu biết về các chọn lựa chính sách mà họ đối mặt. Việc phân tích sự quyết định được căn cứ trên giả định rằng hầu hết con người không giỏi trong việc thực hiện các quyết định phức tạp mà không có sự trợ giúp nào. Ví dụ về vận động thể thao gợi ý cách thức mà việc phân tích sự quyết định đã có thể cho phép các viên chức của thành phố phân tách sự nghịch lý này thành những bộ phận cấu thành của nó, để họ có thể hiểu biết tốt hơn về các chi phí và lợi ích của từng quyết định và các kết quả khả dĩ.

Phân tích sự quyết định cũng có thể giúp ích cho các nhà hoạch định chính sách suy nghĩ về những hậu quả không dự tính trước của các chọn lựa mà họ thực hiện. Ví dụ, vào năm 1990 thì Hoa Kỳ đã ngăn cấm việc bán clo, trong số nhiều sản phẩm khác, cho Irắc, phần lớn bởi vì sự sử dụng khả dĩ của nó trong việc chế tạo ra khí clo, một thành phần trong các vũ khí hóa học. Một năm sau đó thì Ngũ giác Đài đã cảnh báo Quốc hội rằng lệnh cấm này ắt sẽ gây ra các dịch bệnh lan truyền qua nước uống tại Irắc bởi vì clo được sử dụng trong việc khử trùng các nguồn cung cấp nước uống. Nếu nước không được khử trùng, thì nó chứa đựng một rủi ro lớn hơn nhiều về sự đau ốm và cái chết. Cho đến năm 2002, các báo cáo cho thấy rằng một trăm ngàn người Irắc có thể đã chết do những bệnh tật như vậy sau khi lệnh cấm này được phê chuẩn.<sup>12</sup> Liệu quyết định cấm clo ắt đã khác đi nếu như các ảnh hưởng đã được biết trước không? Liệu các nhà hoạch định chính sách của Hoa Kỳ ắt đã nên cảnh báo nhiều hơn về khả năng xảy ra của những hậu quả này, khi đã biết sự sử dụng rộng rãi của clo trong việc khử trùng nước uống không?

Mười năm sau đó thì dễ dàng hơn trong việc xem lại quá khứ và cho rằng quyết định này được thực thi trên những lý lẽ hạn hẹp mà bỏ qua các hậu quả. Thậm chí nếu như các nhà hoạch định chính sách đã cảnh báo đầy đủ về sự thiệt hại mà các hàng hóa bị cấm vận ắt tác động đến các công dân Irắc, thì họ có lẽ ắt đã tin rằng hành động này dù sao cũng được minh chứng như là một phần của sự nỗ lực của Hoa Kỳ nhằm chấm dứt Cuộc chiến vùng Vịnh và cố gắng phế truất nhà lãnh đạo của Irắc là Saddam Hussein khỏi quyền lực. Những quyết định được thực hiện trong suốt thời gian chiến tranh đôi lúc tạo ra những sự nghịch lý về đạo đức lớn nhất theo kiểu này.

## Dự báo

Chương 5 đã thảo luận về tính logic của việc dự báo xét về sự hiểu biết cách thức mà những vấn đề hiện tại có lẽ thay đổi theo thời gian. Việc dự báo có thể được định nghĩa như là “một thủ tục cho việc tạo ra thông tin thực sự về các tình trạng trong tương lai của xã hội trên cơ sở thông tin trước đó về các vấn đề chính sách” (Dunn, 1994, trang 190). Nghĩa là, các phương pháp dự báo cho phép những nhà phân tích nhìn thấy trước tương lai có khả năng giữ vững như thế nào căn cứ trên sự hiểu biết của họ về những điều kiện hiện tại, và cách thức mà họ có thể kỳ vọng các điều kiện này thay đổi theo thời gian. Thông tin này có thể vô cùng đáng giá bởi vì các vấn đề công mang tính động, chứ không tĩnh. Nói cách khác, khi các nhà hoạch định chính sách nhắm đến những vấn đề công, thì họ phải đối mặt với một mục tiêu di động.

Ví dụ, dân số của Hoa Kỳ là 290 triệu người vào năm 2003, nhưng trong vòng hai mươi năm hay năm mươi năm tới thì dân số này sẽ là bao nhiêu? Cục Điều tra Dân số Hoa Kỳ ([www.census.gov](http://www.census.gov)) có một đồng hồ dân số mà liên tục báo cáo về sự thay đổi của dân số Hoa Kỳ và toàn cầu. Cục này cũng đưa ra nhiều dự báo khác nhau về dân số tương lai của quốc gia. Tất cả những sự dự báo đó tùy thuộc vào một chuỗi các giả định về số lượng trẻ em trung bình mà mỗi phụ nữ có thể có, tốc độ nhập cư, và nhiều nhân tố khác nữa. Cục đưa ra ba kịch bản khác nhau, với những giả định luân phiên. Dự báo trung bình thường được trích dẫn rộng rãi nhất, và sự dự báo này chỉ ra rằng dân số Hoa Kỳ đang tăng trưởng ở mức khoảng 1 phần trăm mỗi năm. Với tốc độ này, thì Cục ước tính dân số Hoa Kỳ sẽ là 346 triệu người vào năm 2025 và 420 triệu

vào năm 2050 (Kent và Mather, 2002). Các thành phố và tiểu bang (Arizona, California, Florida và Nevada) mà đang tăng trưởng nhanh hơn mức bình quân của quốc gia tìm thấy những dự báo cụ thể này giúp ích cho việc xác định cách thức đường đầu với nhu cầu được nhìn thấy trước về các dịch vụ công.

Những sự dự báo về điều thường được gọi là sự tăng trưởng cấp số nhân hay lũy thừa, ví dụ như sự tăng trưởng dân số, là khá dễ dàng một khi người ta biết về tốc độ tăng trưởng. Đó cũng là cùng phương trình được sử dụng cho việc xác định lãi suất kép:  $A_n = P(1 + i)^n$ , trong đó  $A$  là lượng được dự báo,  $n$  là số năm,  $P$  là lượng ban đầu, và  $i$  là tốc độ tăng trưởng. Công thức này rất dễ sử dụng cho việc xác định một lượng biết trước sẽ tăng trưởng bao nhiêu trong một, năm, hay mười năm. Một khoản tiền gửi tương đương mục tiết kiệm trị giá 100 USD ( $P$ ) tăng trưởng ở mức 3 phần trăm một năm sẽ có giá trị là 103 USD sau một năm, 116 USD sau năm năm, và 134 USD sau mười năm. Để xem xét một ví dụ khác, nhằm xác định một ngôi nhà mà hiện được định giá ở mức 200,000 USD sẽ có giá bao nhiêu trong mười năm tới, thì ta chỉ cần quyết định về tốc độ gia tăng hàng năm có khả năng là bao nhiêu (3 phần trăm? 5 phần trăm? 8 phần trăm?) và công thức này sẽ cung cấp câu trả lời. Ở tốc độ gia tăng hàng năm là 5 phần trăm, thì ngôi nhà đó sẽ có giá trị 326,000 USD sau mười năm. Như các ví dụ này minh họa, thì thậm chí một tốc độ gia tăng hàng năm nhỏ bé cũng có thể tạo ra những sự thay đổi lớn theo thời gian.<sup>13</sup>

Phần lớn việc dự báo là có sự liên quan nhiều hơn các ví dụ này, nhưng các nguyên lý là không thay đổi. Dự báo có thể bao gồm nhiều phương pháp định tính khác nhau, ví dụ như các mô hình kinh tế lượng cho việc ước lượng sự tăng trưởng kinh tế và tạo việc làm trong tương lai. **Các phương pháp định lượng**, hay **trực giác** cũng được sử dụng rộng rãi. Những phương pháp này bao gồm sự động não, điều được gọi là phương pháp Delphi về việc yêu cầu các chuyên gia ước lượng những điều kiện tương lai, sự phát triển theo kịch bản, và thậm chí đơn giản là việc giám sát các xu hướng mà tìm kiếm các dấu hiệu của sự thay đổi (Patton và Sawicki, 1993; Starling, 1988).

Như người ta có lẽ đoán được, bất kể là định lượng hay định tính, thì các phương pháp dự báo nhất thiết bị hạn chế bởi dữ liệu sẵn có, giá trị của các giả định cơ bản được thực hiện trong việc dự báo tương lai từ những điều kiện hiện tại, và sự dự báo này đi xe đến đâu. Một cái nhìn lại phía sau về những dự báo trước đó là một việc nghiêm túc (Solomon, 1999). Rất thường xuyên xảy ra việc những người theo thuyết vị lai đã sai lầm chết người trong những dự báo của mình, mà đôi khi cũng vô cùng ngoạn mục. Nhà sinh học dân số Paul Ehrlich trong cuốn sách xuất bản năm 1968 của mình có tựa đề *Quá bom Dân số* dự báo về nạn đói toàn cầu và sự cạn kiệt các nguồn tài nguyên thiên nhiên, nếu như sự tăng trưởng dân số không được kiểm soát vẫn tiếp diễn. Các ví dụ khác thì đầy đủ. Trong suốt thập niên 1970, các công ty điện lực tin rằng nhu cầu năng lượng ắt sẽ tăng trưởng không biết đến bao giờ ở mức 6 hay 7 phần trăm một năm. Họ hoạch định và xây dựng các nhà máy điện mà sau đó đã trở nên không có nhu cầu, trong một số trường hợp đã đẩy các công ty điện lực phải lâm vào cảnh phá sản. Trong một phát biểu sai lầm nổi bật nhưng gây được ấn tượng mạnh về tương lai, vào năm 1899 người đứng đầu của Văn phòng Sáng chế Hoa Kỳ đã cho rằng mọi điều quan trọng đã được phát minh ra.

Nếu e ngại chúng ta nghĩ rằng các dự báo về sự thay đổi công nghệ chắc chắn tốt hơn trong ngày nay, thì cũng đáng để chúng ta lưu ý rằng thậm chí cho đến tận năm 1990, thì hầu như có rất ít nhà phân tích nhìn thấy trước được nhu cầu bùng nổ cho các máy tính cá nhân ở nhà. Sự phát triển của internet xuyên suốt thập niên 1990 là một lý do chủ yếu cho sự tăng trưởng nhanh chóng đó, cũng giống như giá cả máy tính đang giảm xuống và sự phát triển các trình duyệt web dễ sử dụng. Thậm chí trong cộng đồng doanh nghiệp, nơi mà khả năng thực hiện những sự dự báo như thế là vô cùng quan trọng cho sự thành công của một công ty, thì có hàng trăm công ty lớn và hàng ngàn các doanh nghiệp mới khởi sự đã ước tính quá mức về nhu cầu cho các dịch vụ kinh doanh internet, và nhiều công ty trong số này đã không tồn tại sau sự thu hẹp của các công ty dot-com vào cuối thập niên 1990. Nhằm bù đắp cho những loại hình sai số dự báo quá xá này,

phần lớn các nhà phân tích kiến nghị việc sử dụng nhiều phương pháp dự báo khác nhau, với hy vọng rằng một ít trong số các phương pháp này sẽ kết thúc bằng việc tạo ra những sự kết luận có thể so sánh và gia tăng độ tin cậy trong các kết quả. Thậm chí với những phẩm chất mà nên luôn luôn đi cùng với các nghiên cứu dự báo, có khả năng lường trước những sự thay đổi về xã hội và chuẩn bị cho các thay đổi này là một chiến lược tốt hơn nhiều so với việc bị ngạc nhiên khi các vấn đề này tiến triển.

## Đánh giá Tác động

Trong suốt cuộc tranh luận gây ra bất đồng cao độ trong năm 2002 về việc khoan khí đốt và dầu mỏ tại Khu vực Trú ẩn Động vật Hoang dã Quốc gia Bắc cực (ANWR), thì những người đề xướng việc khoan này đã trích dẫn lập đi lập lại một nghiên cứu kinh tế vào năm 1990 mà kiến nghị rằng sự mở cửa khu trú ẩn này cho việc sản xuất dầu mỏ thương mại ắt sẽ tạo ra khoảng 735,000 việc làm. Các nhà kinh tế độc lập nói rằng con số đó rất đáng nghi ngờ bởi vì những giả định mà qua đó con số này được căn cứ vào chắc hẳn không còn giá trị nữa. Quả thực, một nghiên cứu riêng biệt được chuẩn bị cho Bộ Năng lượng vào năm 1992 chỉ ra cho thấy rằng chỉ có khoảng xấp xỉ 220,000 việc làm ắt sẽ được tạo ra, và con số khá lớn này chỉ có được khi ANWR đạt mức đỉnh cao về sản xuất; các việc làm này ắt sẽ chủ yếu trong lĩnh vực xây dựng và chế tạo. Những nhà hoạt động môi trường lập luận rằng con số chính xác còn thấp hơn nữa, có lẽ chỉ vào khoảng 50,000 việc làm. Sự biến thiên rất lớn trong các ước lượng về tạo việc làm này có lẽ dường như chỉ ra rằng các nhà phân tích không có khả năng dự báo tốt về những tác động kinh tế, nhưng bài học thực sự chắc chắn là rằng các nghiên cứu theo kiểu này có lẽ không hoàn hảo một cách nghiêm trọng, bởi vì những giả thiết kỳ cục mà các nhà phân tích đưa ra. Việc sử dụng các nghiên cứu mười năm sau sự hoàn tất của chúng có lẽ cũng là điều sai lầm giống vậy, bởi vì những người ủng hộ chính sách có lẽ ít quan tâm chú ý đến việc liệu các giả định ban đầu có còn giá trị hay không. Thay vào đó, họ chắc hẳn quan tâm đến việc ghi điểm chính trị trong một cuộc tranh luận gây bất đồng sâu sắc hơn là sự quan tâm đến việc đi đến một ước lượng tốt về những việc làm này.

Nghiên cứu về tác động của việc làm là một loại hình **đánh giá tác động**. Các loại hình khác bao gồm phân tích tác động công nghệ, phân tích tác động môi trường, và phân tích tác động xã hội. Các phân tích này là tương tự nhau ở chỗ các nhà phân tích chia xẻ một mối quan tâm đến việc cố gắng dự báo hay tiên đoán về những hậu quả của việc thông qua một đề xuất chính sách hay thực hiện một loại hình hành động khác nào đó. Robert Bartlett (1989, trang 1) mô tả cách tiếp cận này như sau: “Sự đánh giá tác động cấu thành một chiến lược chung cho việc hoạch định và quản trị chính sách - một chiến lược về việc gây ảnh hưởng đến các quyết định và hành động bởi một sự phân tích tiên nghiệm về các tác động có thể dự đoán được. Một khái niệm đơn giản, thậm chí đơn giản thái quá khi được phát biểu vắn tắt, qua đó làm cho chính sách thông qua sự đánh giá tác động trên thực tế là một cách tiếp cận về quyền năng to lớn, sự phức tạp, và sự tính tế.

Giống nhiều với việc dự báo, mục đích của một đánh giá tác động là để xem liệu các nhà phân tích có thể khảo cứu một cách có hệ thống những ảnh hưởng, mà có thể xảy ra từ việc thực thi một số hành động nhất định. Hành động đó có thể là khoan lấy dầu tại khu vực ANWR, việc áp dụng và mở rộng sự sử dụng của các công nghệ internet mới, việc tạo ra các cộng đồng dân cư có công nhà cho những người mua nhà quan tâm đến sự an ninh, hay việc áp dụng một hệ thống quốc phòng vệ tên lửa tầm quốc gia. Bất luận chủ đề là gì, thì nhà phân tích phải cố gắng xác định các tác động khả dĩ và khả năng mà những tác động này có thể xảy ra.

Những sự đánh giá tác động không phải là điều gì mới mẻ. Luật liên bang đã yêu cầu những sự phân tích tác động môi trường từ khi Đạo luật Chính sách Môi trường Quốc gia (NEPA) được thông qua vào năm 1969. Sự logic ở đây là đơn giản và mạnh mẽ. Trước khi các chính phủ đảm trách những dự án quan trọng, mà có khả năng xảy ra những tác động đáng kể đến môi trường, thì các nhà hoạch định chính sách phải xác định và đo lường những tác động này, và họ cũng

phải xem xét các chọn lựa thay thế khác mà có lẽ tránh được những ảnh hưởng không mong muốn này. Sức mạnh của đạo luật này nằm trong yêu cầu của nó rằng những sự đánh giá tác động phải được thực hiện công khai, mà tạo ra một cơ hội cho các nhóm hoạt động môi trường và những nhóm khác ảnh hưởng đến việc ra quyết định của cơ quan đó. Đến lượt mình, cơ quan này bị buộc phải đương đầu với công chúng và đáp lại thông tin được tạo ra từ sự đánh giá tác động. Niềm hy vọng là rằng sự kết hợp của thông tin và các lực chính trị ắt sẽ “khiến cho những quan chức quan liêu phải động não” và can ngăn họ không đưa ra những quyết định tồi mà làm tổn hại đến môi trường. Những sự đánh giá về NEPA chỉ cho ta thấy rằng tổ chức này nhìn chung đã rất thành công (Caldwell, 1998).

## Phân tích tính Khả thi về Chính trị

Tính khả thi về chính trị là một tiêu chí để đánh giá những sự thay đổi chính sách được kiến nghị, là mức độ mà qua đó các viên chức được bầu và những người làm chính sách khác ủng hộ sự thay đổi này. Không có công thức sẵn có cho việc ước lượng tính khả thi về chính trị. Thậm chí những người quan sát nhiều kinh nghiệm và sâu sắc về chính trị học cũng thừa nhận mức độ khó khăn như thế nào trong việc xác định mức ủng hộ, mà có lẽ sắp xảy ra cho một đề xuất ở chính quyền địa phương hay tiểu bang, hoặc ở cấp độ quốc gia. Có lẽ dễ dàng hơn khi nhận thức về những hành động không có khả năng tiến nhanh về mặt chính trị. Ví dụ, một sự gia tăng mạnh trong thuế xăng dầu liên bang ắt sẽ tỏ ra thiếu tính khả thi khi đã biết về sự oán giận của dân chúng về những sự gia tăng thuế và sự nhạy cảm với giá cả xăng dầu. Việc áp đặt những sự hạn chế mạnh mẽ lên quyền sở hữu súng ắt mang lại một thách thức dữ dội từ phía Hiệp hội Súng trường Quốc gia. Việc cắt giảm đáng kể các lợi ích về An sinh Xã hội, hay gia tăng đáng kể độ tuổi mà dân chúng đủ khả năng nhận được các lợi ích này, nhiều khả năng ắt sẽ thiếu tính khả thi bởi vì các công dân lớn tuổi được tổ chức tuyệt vời và ắt sẽ phản đối những sự thay đổi như vậy. Tuy nhiên, ở các mức rất nhỏ của sự tranh luận chính sách, thì có thể khả dĩ trong việc lường trước cách thức mà những sự thay đổi nhẹ trong pháp chế hay các qui định được đề xuất, hay một sự thay đổi trong môi trường chính trị hay kinh tế, có thể tạo ra một đa số ủng hộ cho hành động đó. Đôi khi một sự dịch chuyển về phía thiếu số những nhà làm luật tạo ra sự khác biệt trong sự thành công hay thất bại của một đề xuất chính sách.

Tuy nhiên, một số sự xác định đơn giản có thể cung cấp một ý tưởng tốt về tính khả thi chính trị. Các nhà phân tích có thể bắt đầu bằng việc xác định những người làm chính sách mà sẽ có khả năng đóng một vai trò quan trọng trong quyết định này. Những người làm chính sách này có thể là các thành viên của một hội đồng thành phố, hay một cơ quan lập pháp cấp tiểu bang, hoặc những thành viên của Quốc hội. Đối với những nhà hoạch định chính sách chính thức, thì các nhà phân tích ắt sẽ thêm vào những đối tượng khác, ví dụ như những người đại diện cho các nhóm lợi ích quan trọng và các viên chức hành chánh, ví dụ thị trưởng, thống đốc, và các viên chức hàng đầu trong một bộ máy hành chánh thích hợp. Đối với mỗi trong số những người làm chính sách chính yếu này, các nhà phân tích cố gắng xác định các luận điểm của họ về những vấn đề đang quan tâm, có lẽ bằng cách điều tra những lập trường trước đó của họ. Đôi khi, có thể thực hiện được việc ước lượng các luận điểm của họ căn cứ vào sự ủng hộ về đảng phái, các thái độ chính trị nói chung, và lập trường của họ trong các vấn đề có thể so sánh. Cuối cùng, một sự ước lượng có thể được thực hiện về mức độ quan tâm của họ trong một quyết định cụ thể (mức độ nổi bật của quyết định đó đối với họ), và cường độ của các quan điểm của họ về động cơ tham gia vào quyết định đó. Những nhân tố này có khả năng được định hình bởi mức độ quan tâm và các ưu tiên cho những khu vực cử tri mà họ đại diện, mà đến lượt mình bị ảnh hưởng bởi mức độ cung cấp thông tin của phương tiện truyền thông về sự tranh cãi này và cách thức mà những vấn đề này được trình bày. Tất cả thông tin này có thể được tập hợp lại với nhau để ước tính sự khả thi về chính trị.

Các nhà phân tích cần phải luôn ghi nhớ rằng không phải tất cả những người làm chính sách đều giống nhau trong sự ảnh hưởng đến tính khả thi. Các nhóm tương đối nhỏ với những quan điểm được bảo vệ mãnh liệt về một chủ đề thường có khả năng hạ gục những đề xuất mà có sự ủng hộ rộng lớn của dân chúng Hoa Kỳ. Sự kiểm soát súng là một lĩnh vực chính sách, mà ở đó điều này đã xảy ra từ lâu. Đối với một số lượng rất nhiều các cuộc tranh luận về chính sách công, đặc biệt là những tranh luận mà không làm gia tăng đến các mức cao nhất của sự rõ ràng, thì tính khả thi về chính trị có khả năng phụ thuộc vào những quan điểm của một số lượng nhỏ những con người và tổ chức.

## Phân tích về Đạo đức

Như đã được lưu ý trong chương này, nhiều nhà phân tích chính sách xem sự phân tích về đạo đức là có vấn đề. Bởi vì những người này không hoàn toàn chắc chắn về cách thức thực hiện điều này và đôi khi lo ngại rằng việc sa lầy vào đạo đức sẽ dẫn đến việc thỏa hiệp tính khách quan trong các phân tích của mình, nên họ bỏ mặc các vấn đề đạo đức cho cộng đồng ủng hộ chính sách. Các vấn đề đạo đức mà rạch ròi nhất được đưa ra như là một phần của sự tranh luận về chính sách, nhưng những vấn đề này có lẽ không nhận được loại hình phân tích cẩn trọng mà chúng ta đã tiến đến nhằm kỳ vọng về những vấn đề kinh tế (Tong, 1996).

Hai ví dụ minh họa cho nhu cầu cần có sự phân tích về đạo đức. Ví dụ đầu tiên liên quan đến các chương trình kế hoạch hóa gia đình. Chính quyền Bush, giống nhiều với các chính quyền Đảng Cộng hòa kể từ giữa thập niên 1980, đã chịu sức ép từ các nhóm chống phá thai trong việc cắt giảm sự đóng góp của Hoa Kỳ cho Quỹ Dân số Liên hiệp Quốc. Quỹ này ủng hộ các chương trình kế hoạch hóa gia đình trên toàn thế giới, nhưng một số người buộc tội quỹ này về việc bỏ qua những vụ phá thai. Quỹ này đã liên tục từ chối những lời buộc tội này và đã đảm bảo với chính phủ Hoa Kỳ rằng không có nguồn ngân quỹ nào của quốc gia này ắt sẽ được sử dụng để hỗ trợ cho việc phá thai, mà dầu thế nào đi nữa đã bị luật pháp Hoa Kỳ cấm đoán. Đáp lại áp lực chính trị từ sự vận động hành lang chống phá thai, vào năm 2002 Bush đã rút 34 triệu USD ra khỏi chương trình này của Liên hiệp Quốc, mà chiếm đến 13 phần trăm tổng ngân sách của tổ chức này. Theo một phát ngôn viên của tổ chức này, ảnh hưởng của một sự cắt giảm 34 triệu USD “có thể có nghĩa là 2 triệu ca mang thai không mong muốn, 800,000 ca phá thai bằng thuốc giục sanh, 4,700 cái chết của bà mẹ, và 77,000 cái chết của trẻ sơ sinh và trẻ em” (Crossette, 2002).<sup>14</sup> Hãy lưu ý đến năng lực của cụm từ “có thể có nghĩa là” trong phát biểu này. Thật khó dự báo được những hậu quả của sự cắt giảm ngân sách, bởi vì các nhóm khác có lẽ tạo ra một phần nào đó trong sự khác biệt này về nguồn quỹ được rút ra. Ví dụ, Quỹ Dân số và các tổ chức khác quan ngại về các dịch vụ kế hoạch hóa gia đình có thể yêu cầu các thành viên của mình gia tăng mức đóng góp cho mục đích này. Ngay cả khi làm vậy, thì người ta có thể hỏi về khả năng có thể xảy ra cho hành động của chính quyền Bush trong việc đạt được mục tiêu của mình là giảm bớt số ca phá thai là như thế nào? Nếu những hậu quả này thậm chí còn gần sát với mức mà viên chức của Liên hiệp Quốc cho biết, thì liệu hành động của chính quyền này đa phần mang tính biểu tượng và chính trị không, hay là một hành động với những hậu quả bất lợi cho sức khỏe của dân chúng? Liệu quyết định này có được minh chứng xét về các tiêu chí phẩm hạnh hoặc đạo đức không?

Michael J. Fox (bên trái) và Mary Tyler Moore (bên phải) thuộc trong số những người phát biểu trước tiểu ban về Dịch vụ Lao động, Sức khỏe và Con người, và Giáo dục thuộc Ủy ban Phân bổ Ngân sách của Thượng viện Hoa Kỳ vào tháng Chín năm 2000. Fox, người được chẩn đoán mắc bệnh Parkinson vào năm 1991, và Moore, người đang sống chung với bệnh tiểu đường loại 1 kể từ thập niên 1960, đã đề cập đến vấn đề gây tranh cãi về sự tài trợ của liên bang cho nghiên cứu tế bào gốc. Cả hai khẩn cầu Quốc hội gia tăng chi tiêu cho việc nghiên cứu này, mà nhiều khoa học gia y khoa tin tưởng rằng chứa đựng sự hứa hẹn to lớn cho việc xử lý những điều kiện đe dọa mạng sống con người. Tuy nhiên, các tế bào gốc thường có được từ các mô phôi hay thai và những người chống đối viện dẫn những ý nghĩa về đạo đức của việc phá hủy mạng sống của một người để cứu sống một người khác. Như đồ thêm dầu vào lửa cho cuộc tranh luận chính trị này, thống đốc bang California là Gray Davis đã phê chuẩn một dự luật mà



cho phép các mô như vậy được sử dụng trong nghiên cứu được tiến hành bên trong tiểu bang này - qua đó trực tiếp từ chối tuân theo các nỗ lực của chính quyền Bush trong việc áp đặt những hạn chế cấp liên bang cho lĩnh vực này.

Ví dụ thứ hai có liên quan đến các tình huống bị thay đổi một cách đáng kể của việc di chuyển bằng máy bay sau khi xảy ra vụ tấn công khủng bố vào ngày 11 tháng Chín. Luật liên bang hiện nay yêu cầu những sự kiểm tra ngẫu nhiên đối với các

cá nhân và hành lý xách tay ở cả điểm kiểm tra an ninh ban đầu lẫn lúc lên từng chuyến bay trong suốt một hành trình. Các viên chức liên bang đã quan ngại rằng nếu họ áp dụng một hệ thống phân loại hành khách dựa trên các đặc điểm nhân khẩu - nghĩa là, các nhóm người mà có lẽ đòi hỏi sự sàng lọc đặc biệt, ví dụ như những người đàn ông Ả rập - thì họ ắt sẽ vi phạm các nguyên tắc về quyền tự do dân sự. Những người theo chủ nghĩa tự do dân sự luận cứ rằng việc phân loại về chủng tộc hay nhóm người không nên được chấp nhận trong một xã hội tự do mà coi trọng sự đa dạng, và nhiều người thấy rằng quan điểm này là thuyết phục. Chính phủ liên bang đã chọn lựa một hệ thống kiểm tra ngẫu nhiên mà không phân loại, nhưng nhiều chuyên gia cho rằng trong khi một hệ thống như vậy có ít cơ may ngăn chặn được vụ không tặc, thì hệ thống này đặt ra phí tổn cao và sự bất tiện lên những người di chuyển. Đây là cách thức có khả năng chấp nhận cao nhất nhằm thúc đẩy sự an ninh hàng không? Liệu việc phân loại những người di chuyển có vi phạm các quyền tự do dân sự của họ không? Ngay cả nếu như có vi phạm, thì liệu thông lệ này có phải là một sự sử dụng có thể minh chứng được của quyền hạn chính phủ trong việc bảo vệ đất nước không?

Các vấn đề chính sách đương đại khác, ví dụ như nhân bản con người và nghiên cứu tế bào gốc từ phôi, đã làm dấy lên những quan ngại về đạo đức và giá trị. Cho đến giữa năm 2001, thì có hai tá tiểu bang đã thông qua các đạo luật nhằm quản lý việc nghiên cứu phôi và bào thai, và chín trong số này đã lựa chọn việc cấm đoán bất kỳ thí nghiệm nào liên quan đến phôi thai con người. Liệu luận điểm này có hợp lý không? Những người chống đối các đạo luật này lập luận rằng những đạo luật này có thể ngăn cản nghiêm trọng đối với sự nghiên cứu y khoa quan trọng (Stolberg, 2001). Quả thực, vào năm 2002 California đã ban hành pháp chế cho phép công khai sự nghiên cứu về tế bào gốc mà có được từ các mô phôi và thai, một sự từ chối tuân theo trực tiếp các hạn chế của liên bang đối với những nghiên cứu như vậy do chính quyền Bush đặt ra vào năm 2001. Khi ký đạo luật này, thống đốc tiểu bang California là Gray Davis nhận được sự tham gia của diễn viên Christopher Reeve, người mà đã trở thành nhà ủng hộ cho sự nghiên cứu tế bào gốc sau khi một tai nạn trong lúc lái xe đã khiến ông bị liệt toàn thân vào năm 1995. Các nhóm chống phá thai và Giáo hội Thiên Chúa giáo La mã đã phản đối hành động của tiểu bang California (Associated Press, 2002b). Nếu các nhà phân tích chính sách danh tiếng không thể cung cấp sự hướng dẫn cho công chúng và những người hoạch định chính sách, thì cuộc tranh luận về những vấn đề như là sự nghiên cứu tế bào gốc từ phôi có thể trở nên xấu đi trở thành sự réo tên ra mà chửi rủa đầy xúc cảm. Cũng có tầm quan trọng như vậy, khi Reeve và những người ủng hộ khác cho sáng kiến của California lập luận rằng, sự cấm đoán này khiến cho những nhà nghiên cứu sức khỏe của Hoa Kỳ không tạo ra được những phát minh mà có thể mang lại những lợi ích đáng kể trong việc điều trị bệnh tật được cải thiện.

Sự thảo luận về **phân tích sự thực hiện** và sự đánh giá chương trình có liên quan là ngắn gọn bởi vì những phương pháp này được đề cập đến thấu đáo hơn trong các chương tiếp sau. Các phương pháp này phần nhiều được rút ra từ các chuyên ngành về kinh tế chính trị và quản trị hành chính hơn là sự thật cho hầu hết những sự phân tích khác được rà soát ở đây. Sự thực hiện xảy ra sau sự thông qua chính sách, và việc này quan tâm đến cách thức mà một cơ quan hành chính diễn giải một chính sách và đưa nó vào thực tiễn. Các chính sách là hầu như chưa bao giờ có tính tự thực hiện, và nhiều hoàn cảnh tác động đến sự thành công: sự khó khăn của vấn đề đang được xử lý, các mục tiêu và quyền hạn pháp lý của các đạo luật, và nhiều nhân tố chính trị và định chế khác. Những nhân tố này bao gồm các nguồn lực của một cơ quan, sự cam kết và kỹ năng của ban lãnh đạo cơ quan đó, và mức độ ủng hộ của dân chúng và về mặt chính trị, và sự ảnh hưởng từ các khu vực cử tri bên ngoài (Goggin và cộng sự, 1990; Mazmanian và Sabatier, 1983).

Sự phân tích việc thực hiện được căn cứ vào giả định rằng có khả năng xác định được những hoàn cảnh cụ thể hoặc trước khi thông qua một chính sách hoặc sau khi chính sách đó được thi hành. Trong trường hợp thứ nhất, sự phân tích này có thể giúp ích cho việc thiết kế chính sách nhằm đảm bảo rằng chính sách này có thể được thực thi tốt. Ở trường hợp thứ hai, sự phân tích này có thể chứng minh bằng tư liệu mức độ tốt như thế nào của sự thi hành và các khía cạnh của chính sách này hay những bộ phận của cơ quan thực hiện mà có trách nhiệm đối với bất cứ sự thành công hay thất bại nào. Sau đó các chính sách có thể được điều chỉnh nếu thấy cần thiết.

Sự đánh giá chương trình tập trung nhiều vào các kết quả chính sách hơn là vào qui trình của việc thực hiện. Nhà phân tích sử dụng nhiều phương pháp để xác định các mục tiêu và mục đích của một chương trình, đo lường, thu thập dữ liệu về điều mà chương trình đang tiến hành, và đi đến một số kết luận về mức độ thành công của chương trình đó. Cũng giống như với các phân tích chính sách khác, thì ý đồ ở đây là nhằm hoàn tất những nhiệm vụ này theo một cách thức có hệ thống mà làm gia tăng độ tin cậy trong sự chính xác của các kết quả (Rossi, Freeman, và Lipsky, 1999). Các nghiên cứu này đôi lúc tạo ra một sự khác biệt thực sự. Ví dụ, một phân tích làm bộc lộ rằng sau nhiều năm nhận được sự tài trợ gia tăng, thì chương trình phổ biến nhất tại Hoa Kỳ nhằm làm nản lòng việc sử dụng ma túy trong số trẻ em đang đi học là không hiệu quả. Kết quả là, Bộ Giáo dục Hoa Kỳ đã tuyên bố rằng ngân quỹ của họ không thể được sử dụng nữa cho chương trình Giáo dục Chống lại sự Lạm dụng Ma túy (DRAE), mà đã chi trả cho các nhân viên cảnh sát để họ viếng thăm các trường học để truyền đạt một thông điệp chống ma túy (Zernike, 2001).

## KẾT LUẬN

Chương này giới thiệu và mô tả các tiêu chí đánh giá hàng đầu trong nghiên cứu về chính sách công, với sự nhấn mạnh đặc biệt đến những sự quan tâm về tính hiệu quả, sự hữu hiệu, và tính công bằng. Chương này cũng rà soát vắn tắt các loại hình chính của sự phân tích chính sách và các điểm mạnh, điểm yếu, và sự đóng góp tiềm tàng của chúng cho qui trình hoạch định chính sách. Các sinh viên học về chính sách công nên hiểu rõ rằng các nhà phân tích chọn lựa từ những tiêu chí và các phương pháp này, với những ý nghĩa quan trọng cho sự rộng rãi và tính hữu dụng của những kết luận của họ. Các sinh viên cũng nên được cảnh báo về những giả định và chọn lựa được thực hiện trong các nghiên cứu như thế và nên biết về cách thức mà những giả định và chọn lựa này ảnh hưởng như thế nào đến giá trị của kết luận đạt được.

Chương này làm rõ rằng sự phân tích chính sách vừa là một nghệ vừa là một nghệ thuật. Nghệ đến từ việc hiểu biết về các phương pháp phân tích chính sách và cách thức áp dụng chúng trong những tình huống cụ thể. Nghệ thuật nằm ở việc lựa chọn các tiêu chí phù hợp cho những sự đánh giá chính sách, trong việc nhận thức được những giới hạn của các phương pháp sẵn có, và trong việc rút tía và báo cáo các kết luận thích hợp. Một nhà phân tích chính sách có nghệ

thuật phải nhận thức được và có sự nhạy cảm với tâm trạng của dân chúng và bối cảnh chính trị và định chế mà trong đó sự phân tích được thực hiện và báo cáo. Anh hay chị ta cũng có thể tìm ra những cách thức để sử dụng sự phân tích chính sách nhằm trao quyền hành động cho các công dân và thúc đẩy họ tham gia vào qui trình dân chủ (deLeon, 1997; Ingram và Smith, 1993).

Một số nhà phê bình về phân tích chính sách than phiền rằng những nhà phân tích có xu hướng xem chính trị học - nghĩa là, ý kiến công chúng, hoạt động của nhóm lợi ích, và các hành động của những nhà hoạch định chính sách - là một trở ngại trong việc tiếp nhận thành quả của công sức mà họ bỏ ra, mà họ tin rằng đại diện cho một sự đánh giá hợp lý, và vì vậy tốt hơn, về tình huống (Stone, 2002). Tuy nhiên, có thể khả dĩ để xem mối quan hệ giữa sự phân tích chính sách và chính trị học trong một phương diện khác. Sự phân tích và chính trị học là không tương thích với nhau hề chừng nào người ta vẫn còn hiểu rằng sự phân tích tự thân nó không và không nên quyết định chính sách công. Thay vào đó, mục đích của sự phân tích là nhằm cung cấp thông tin cho dân chúng và các nhà hoạch định chính sách để cho họ có thể thực hiện được các quyết định tốt hơn. Một qui trình chính trị dân chủ tạo ra cách thức tốt nhất để đảm bảo rằng sự phân tích chính sách thúc đẩy sự quan tâm của dân chúng (Lindblom và Woodhouse, 1993).

## CÁC CÂU HỎI THẢO LUẬN

Các tiêu chí nào trong số nhiều tiêu chí đánh giá là quan trọng nhất, và tại sao? Liệu một số tiêu chí có quan trọng đối với một số loại hình về vấn đề chính sách hơn các tiêu chí khác không?

Bạn ắt sẽ cố gắng áp dụng phân tích chi phí - lợi ích như thế nào cho một trong các vấn đề chính sách sau: (1) xây dựng một chương trình học đường về tái chế giấy, lon nhôm, và các vật phẩm tương tự; (2) thuyết phục một thành phố xây dựng các làn đường dành cho xe đạp trên một số con đường nhằm thúc đẩy sự an toàn cho những người đi xe đạp; (3) gia tăng số lượng người canh gác việc băng qua đường tại các giao lộ gần với trường tiểu học? Các bước mà bạn ắt phải đi qua và loại dữ liệu nào mà bạn ắt cần để tiến hành một sự phân tích như thế?

Hãy chọn một trong các ví dụ sau có liên quan đến việc sử dụng sự phân tích về đạo đức: ngân sách cho những chương trình kế hoạch hóa gia đình, những hạn chế trong việc sử dụng tế bào gốc từ phôi cho nghiên cứu y khoa, hay việc phân loại để phục vụ cho việc sàng lọc an ninh tại sân bay. Bạn ắt sẽ áp dụng sự phân tích về đạo đức như thế nào nhằm làm rõ các chọn lựa chính sách có liên quan trong trường hợp đó?

Nếu như bạn phải dự báo nhu cầu đang thay đổi của sinh viên về các chương trình học tại một trường cao đẳng hay đại học cho mười hay hai mươi năm tới, thì bạn ắt sẽ thực hiện việc này bằng cách nào?

Những nhân tố quan trọng nhất để xem xét khi thực thi một sự nghiên cứu về tính khả thi chính trị là gì? Hãy thực hiện một ví dụ cụ thể, ví dụ như nâng các loại thuế xăng dầu nhằm giảm bớt sự phụ thuộc vào dầu mỏ nhập khẩu, cắt giảm các bản án bắt buộc thi hành dành cho phạm nhân nhằm hạ thấp phí tổn của việc giam giữ những người phạm tội phi bạo lực trong tù, hay đặt ra các mức trần về học phí của sinh viên nhằm cho phép sự tiếp cận lớn hơn đến giáo dục cao hơn.

## CÁC BÀI ĐỌC ĐỀ NGHỊ

Eugene Bardach, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (*Một Hướng dẫn Thực tế cho Phân tích Chính sách: Con đường dài gấp Tám lần cho việc Giải quyết Vấn đề Hiệu quả Hơn*). Một số tay hướng dẫn súc tích và hữu ích về những yếu tố cơ bản cho việc tiến hành và trình bày phân tích chính sách trong thế giới thực.

Kenneth N. Bickers và John T. Williams, *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach* (*Phân tích Chính sách Công: Một cách Tiếp cận về Kinh tế Chính trị*). Một cuốn sách súc tích về sự phân tích chính sách sử dụng quan điểm kinh tế chính trị, hay cách thức mà những sở thích và giá trị cá nhân được chuyển thành các chọn lựa chính sách tổng hợp.

Brian W. Hogwood và Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (*Phân tích Chính sách cho Thế giới Thực*). Một cuốn sách cũ hơn với sự tư vấn tốt về cách thức tiến hành và sử dụng các nghiên cứu chính sách thực tiễn.

David L. Weimer và Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice* (*Phân tích Chính sách: các Khái niệm và Thực tiễn*), xuất bản lần thứ ba (Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1999). Một trong những cuốn sách về phân tích chính sách hàng đầu, chủ yếu được rút tĩa từ kinh tế học.

## CÁC TRANG WEB ĐỀ NGHỊ

**<http://apsapolicysection.org/index.html>**. Phần về chính sách công của Hiệp hội Khoa học Chính trị Hoa Kỳ, với rất nhiều liên kết đến các trang web của những tổ chức, tạp chí và viện nghiên cứu về chính sách công.

**[www.appam.org/index.html](http://www.appam.org/index.html)**. Hướng dẫn của Hiệp hội Chính sách và Quản lý Công cho việc đào tạo về chính sách công.

**[www.omb.gov.html](http://www.omb.gov.html)**. Trang web của Văn phòng Quản lý và Ngân sách mà bao gồm các những nguyên tắc chỉ đạo cho việc thực hiện các phân tích chi phí - lợi ích và đánh giá rủi ro.

**[www.opm.gov/qualifications/sec-iv/a/gs-policy.htm](http://www.opm.gov/qualifications/sec-iv/a/gs-policy.htm)**. Trang web của Văn phòng Quản lý Nhân sự Hoa Kỳ, đưa ra một sự mô tả về các quan điểm phân tích chính sách trong chính phủ.

**[www.rff.org/methods/cost\\_benefit.htm](http://www.rff.org/methods/cost_benefit.htm)**. Một số phân tích chi phí - lợi ích tuyển chọn được thực hiện tại tổ chức Resources for the Future (Các Nguồn lực cho Tương lai).

**[www.sra.org](http://www.sra.org)**. Tổ chức Society for Risk Analysis (Hội Phân tích Rủi ro), với các liên kết đến nhiều trang web có liên quan đến rủi ro.

**[www.wfs.org](http://www.wfs.org)**. Tổ chức World Future Society (Hội Tương lai Thế giới), với các liên kết đến những xuất bản về các nghiên cứu tương lai, ví dụ như tạp chí *Futurist* (*Người theo thuyết vị lai*).

---

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14