

Chương 2

Phân tích Chính sách là gì?

Sản phẩm của phân tích chính sách có thể chỉ là một lời tư vấn đơn giản, ví dụ như một phát biểu liên kết một hành động được đề xuất với một kết quả có thể xảy ra: thông qua dự luật A sẽ đưa đến hậu quả X. Nhưng nó cũng có thể mang nghĩa rộng hơn và khá phức tạp: thông qua dự thảo luật A, và gần như chắc chắn sẽ đạt được điều đó nhờ chiến lược pháp lý S, sẽ đưa đến tổng chi phí xã hội C và tổng lợi ích xã hội B, nhưng kéo theo đó là chi phí quá cao dành cho nhóm 1 và lợi ích quá đáng dành cho nhóm 2. Dù ở cực nào đi nữa, về bề rộng hay chiều sâu, thì phân tích chính sách cũng nhằm truyền đạt một quyết định nào đó, hoặc ngầm định (A sẽ đưa đến kết quả X) hoặc minh định (hãy ủng hộ A vì nó sẽ đưa đến hậu quả X, và điều này rất tốt cho quý vị, tốt cho cử tri đoàn, hoặc tốt cho đất nước).

Dĩ nhiên không phải loại tham mưu nào cũng đều là phân tích chính sách. Do đó khi đưa ra định nghĩa ta cần phải cụ thể hơn. Yêu cầu đầu tiên là tham mưu phải có quan hệ với các quyết định công và phải căn cứ vào các giá trị xã hội. Nói như vậy không có nghĩa là các nhà phân tích chính sách không hoạt động trong các tổ chức tư nhân. Các doanh nghiệp và hiệp hội thương mại thường tìm kiếm tham mưu về dự luật và quy định sẽ có thể ảnh hưởng đến lợi ích riêng tư của họ -- khi nhân viên hay chuyên gia tư vấn nghiên cứu toàn bộ hệ quả xã hội trong lúc tham mưu thì đó chính là họ đang phân tích chính sách. Dĩ nhiên phần lớn các chuyên gia phân tích chính sách thường làm việc trong các cơ quan chính phủ cùng các tổ chức phi lợi nhuận và hoạt động hàng ngày của họ vốn liên quan đến những quyết định công, cũng như trong những cơ quan tư vấn phục vụ các tổ chức công và tư này. Vì trọng tâm của chúng ta là phân tích chính sách theo mô hình hoạt động chuyên nghiệp nên định nghĩa của chúng ta đòi hỏi các nhà phân tích chính sách dù hoạt động ở khu vực công hay tư đều phải có khách hàng để tham mưu và những khách hàng này có thể tham gia làm ra quyết định công. Với suy nghĩ như vậy, chúng tôi thử đưa ra định nghĩa đơn giản sau: *phân tích chính sách* là hoạt động tư vấn theo định hướng khách hàng liên quan đến các quyết định công và căn cứ vào các giá trị xã hội.

Tuy nhiên cũng đã có một số định nghĩa phân tích chính sách khác ở cực đối lập¹. Vậy tại sao phải nêu lên thêm một định nghĩa khác nữa? Lý do là nhờ đó ta mới tập trung được vào mục đích của cuốn sách này: triển khai những cách tiếp cận thực tiễn và cơ sở khái niệm để giúp người đọc trở thành người làm ra đồng thời là người tiêu thụ sản phẩm phân tích chính sách thể nào cho có hiệu năng. Chúng tôi chủ trương phát triển một tư duy chuyên nghiệp chứ không phải

¹ Một số ví dụ: “Phân tích chính sách là một phương tiện tổng hợp thông tin bao gồm kết quả nghiên cứu để làm ra một mô thức phục vụ cho các quyết định chính sách (trình bày những lựa chọn chính sách thay thế khác) và là phương tiện xác định các nhu cầu tương lai đối với thông tin liên quan đến chính sách.” Walter Williams, *Social Policy Research and Analysis* (New York: American Elsevier, 1971), xi; và “Phân tích chính sách là một ngành khoa học xã hội ứng dụng dùng nhiều phương pháp điều tra và tranh luận để làm ra và chuyển hóa thông tin liên quan đến chính sách mà có thể được sử dụng trong các bối cảnh chính trị để giải quyết những vấn đề chính sách.” William N. Dunn, *Policy Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981), ix. Các định nghĩa trên cũng như phần lớn các định nghĩa khác thiếu cái định hướng khách hàng để nêu bật lên rằng phân tích chính sách là một hoạt động chuyên nghiệp. Mô tả ngành phân tích chính sách gần sát với định nghĩa của chúng tôi nhất là của Arnold J. Meltsner, *Policy Analysis in the Bureaucracy* (Berkeley University of California Press, 1976); và bài “Policy Analysis in Government Alternatives to ‘Muddling Through’,” của Norman Beckman đăng trên tờ *Public Administration Review* 37(3) 1977, 221-22. Xin xem cuốn *The Foundations of Policy Analysis* của Garry D. Brewer và Peter deLeon (Homewood, IL: Dorsey Press, 1983), 6-17 để đọc thảo luận mở rộng về khoa học chính sách, một khái niệm rộng hơn về phân tích chính sách.

chỉ nắm vững các kỹ năng kỹ thuật. Nếu chúng ta lấy ý tưởng cung cấp tư vấn có lợi cho khách hàng làm trọng tâm, thì việc nhận ra tầm quan trọng của các kỹ thuật phân tích chính sách và của việc hiểu rõ các quy trình chính trị sẽ đến một cách tự nhiên.

Một lý do khác là định nghĩa này cũng nhấn mạnh đến tầm quan trọng của các giá trị xã hội trong hoạt động phân tích chính sách. Giá trị xã hội có thể có vai trò của nó thậm chí khi tư vấn chỉ mang tính dự báo. Bằng cách nhìn vào những hậu quả của chính sách nằm ngoài những hậu quả có ảnh hưởng đến khách hàng, chuyên gia phân tích đang mặc nhiên gán cho lợi ích của người khác một giá trị. Phân tích chính sách tốt cần có một tầm nhìn bao quát về những hậu quả và các giá trị xã hội. Như những chương sách sau này cho thấy, chúng tôi tin rằng tính hiệu quả kinh tế đáng được xem xét như một giá trị xã hội không chỉ vì nó đo lường khá chính xác tổng phúc lợi mà còn vì hiện đang tồn tại xu hướng coi nhẹ hiệu quả kinh tế trong các hệ thống chính trị.

Khởi điểm phù hợp dành cho nghiên cứu của chúng tôi là một tầm nhìn tổng quát về nghề phân tích chính sách mới trở nên phổ biến này. Phân tích chính sách khác với những ngành nghề có liên quan nhưng lâu đời hơn ở những mặt nào? Tìm ở đâu ra các chuyên gia phân tích chính sách, và họ làm công việc gì? Những kỹ năng nào là cần thiết để thành công?

Phân tích chính sách và những ngành nghề có liên quan

Nếu là học viên của một chương trình phân tích chính sách công, tức độc giả có lẽ đã hiểu rõ phân tích chính sách là gì rồi – thông qua cách lựa chọn ngành học, quý vị đã chủ động chọn cái nghề này. Tuy nhiên dù quý vị có thể hướng đến một ngành nghề khác ví dụ như quản lý công, quản lý doanh nghiệp, quy hoạch đô thị và quy hoạch vùng, luật, hay y tế công chẳng hạn, nhưng khi hành nghề có thể đôi khi quý vị cũng được yêu cầu phải đóng vai trò của một chuyên gia phân tích chính sách. Có thể quý vị đọc cuốn sách này trong khi đang theo học một chương trình chính trị, kinh tế, hoặc kinh tế chính trị. Chúng tôi hy vọng trình bày môn phân tích chính sách một cách dễ hiểu bằng cách so sánh nó với một số ngành nghề và hoạt động có liên quan mà có thể rất thiết thân với quý vị.

Bảng 2.1 trình bày một so sánh phân tích chính sách với năm ngành nghề có tương quan khác – nghiên cứu khoa học xã hội, nghiên cứu chính sách, kế hoạch cổ điển, quản lý công theo “kiểu cũ”, và báo chí. Chúng tôi tập trung chú ý vào những điểm giống nhau và khác nhau ở những đặc điểm như mục tiêu chính, định hướng khách hàng, phong cách chung, hạn chế thời gian, và các nhược điểm chung. So sánh ngành nghề nêu bật ra được những điểm khác nhau. Tuy nhiên theo như thảo luận của chúng ta thì trong những năm vừa qua nghề quy hoạch và quản lý công đã xích lại khá gần với nghề phân tích chính sách.

Nghiên cứu hàn lâm

Kinh nghiệm chung của nền giáo dục cấp cao đã giúp chúng ta làm quen với lĩnh vực *nghiên cứu hàn lâm* ở các ngành khoa học xã hội. Mục tiêu chính ở đây là triển khai những lý thuyết góp phần hiểu rõ hơn về xã hội. Vì đối tượng khách hàng của nghiên cứu ở đây là “chân lý”, ít ra cũng như nhìn nhận của một số học giả khác, nên những ngành khoa học xã hội đã có triển khai những phương pháp triệt để nhằm xác định cụ thể một

Nhược điểm chung	Thường không liên quan đến nhu cầu thông tin của người làm ra quyết định	Khó biến những phát hiện thành hành động của chính phủ	Suy nghĩ mơ mộng trong kế hoạch mà quên đi quy trình chính trị	Không tính đến những lựa chọn thay thế ngoài chương trình	Phân tích thiếu bề sâu và thiếu quan bình	Bệnh thiên cận bởi định hướng khách hàng và áp lực thời gian
------------------	--	--	--	---	---	--

Ngành nghề tương quan	Mục tiêu chính	“Khách hàng”	Phong cách chung	Khống chế thời gian
Nghiên cứu khoa học xã hội có tính hàn lâm	Xây dựng lý thuyết để hiểu xã hội	“Chân lý” là nguyên tắc và như các học giả và ngành khó học đã định nghĩa	Phương pháp xây dựng và kiểm chứng lý thuyết chặt chẽ, thường hướng về quá khứ	Ít bị khống chế thời gian từ bên ngoài
Nghiên cứu chính sách	Dự báo tác động của sự thay đổi của các biến số có thể bị chính sách công ảnh hưởng	Những coquan nhà nước, những ngành có liên quan	Ứng dụng phương pháp luận chính thức đối với các câu hỏi liên quan đến chính sách; có dự báo hậu quả	Thỉnh thoảng bị áp lực thời hạn, nhưng có lẽ giảm thiểu được nhờ sự lặp lại của vấn đề cần nghiên cứu
Kế hoạch cổ điển	Xác định và đạt được tình trạng xã hội tương lai như mong muốn	“Lợi ích công chúng” theo định nghĩa chuyên nghiệp	Quy tắc và chuẩn mực nghề nghiệp đã được xác lập, cụ thể hóa mục đích và mục tiêu	Ít chịu áp lực thời gian vì xử lý với tương lai dài hạn
Quản lý công	Thi hành một cách hiệu quả chương trình đã được xác lập bởi các quy trình chính trị	“Lợi ích công chúng” như được thể hiện trong chương trình được giao	Có tính quản lý và pháp lý	Áp lực thời gian gắn liền với quy trình làm ra quyết định ví dụ như chu kỳ ngân sách
Báo chí	Tập trung chú ý của công chúng vào các vấn đề xã hội	Công chúng nói chung	Mô tả	Áp lực thời hạn rất lớn – hành động ngay khi vấn đề còn nóng
Phân tích chính sách	So sánh và đánh giá một cách có hệ thống những lựa chọn thay thế hiện có dành cho các cơ quan nhà nước để giải quyết các vấn đề xã hội	Người hoặc tổ chức cụ thể có chức năng ra quyết định	Tổng hợp những nghiên cứu và lý thuyết hiện có để dự báo hậu quả của các chính sách thay thế khác nhau	Áp lực thời hạn rất lớn – việc hoàn thành phân tích thường gắn với quy trình làm ra quyết định

Bảng 2.1 *Phân tích chính sách theo tầm nhìn tương quan*

cách lô-gic các lý thuyết, rồi sau đó bằng thực tiễn kiểm chứng những giả thuyết rút ra từ đó. Những tiên bộ trong các ngành khoa học xã hội vừa xuất phát từ hành vi có tính cá biệt của nhà nghiên cứu vừa có nguồn gốc từ các nhu cầu của toàn xã hội. Lý thuyết mới hoặc cách kiểm chứng thực tiễn khéo léo luôn giành được lòng kính trọng của các nhà khoa học xã hội dù nó có phù hợp với chính sách công ngay lập tức hay không. Tuy nhiên việc tích lũy bằng chứng thực tiễn, và những thăng trầm của các lý thuyết có tính cạnh tranh cuối cùng cũng có ảnh hưởng đến những “thế giới quan” của những nhà hoạch định chính sách không thuộc giới hàn lâm². Mặc dù

² Trong nội bộ các ngành chỉ xảy ra tình trạng chấp nhận những lý thuyết mới giải thích rõ hơn những bất thường trong thực tiễn sau khi những lý thuyết lâu đời hơn đã thất bại liên tục trong một thời gian dài. Xem cuốn *The Structure of Scientific Revolutions* của Thomas S. Kuhn (Chicago: University of Chicago Press, 1970). Xem thảo luận về tình trạng chuyển dịch ngành nghề theo nội dung chính trị của Peter A. Hall trong bài “Policy Paradigms,

nghiên cứu hàn lâm chỉ vô tình đóng góp phần nào vào cuộc tranh luận về bất kỳ vấn đề chính sách cụ thể nào đó, nhưng việc phát triển tri thức về khoa học xã hội tạo nên cơ sở cho các nghiên cứu cụ thể ở phạm vi hẹp hơn và có tiềm năng phù hợp hơn.

Nghiên cứu chính sách

*Nghiên cứu chính sách*³ thường áp dụng trực tiếp phương pháp của các ngành khoa học xã hội. Trong khi nghiên cứu hàn lâm tìm kiếm những mối quan hệ giữa nhiều biến số khác nhau mô tả hành vi, thì nghiên cứu chính sách tập trung vào những mối quan hệ giữa các biến số phản ánh những vấn đề phức tạp của xã hội và các biến số bị chi phối bởi chính sách công. Sản phẩm mong muốn của nghiên cứu chính sách là một giả thuyết đã được xác minh không ít thì nhiều của mô hình sau: nếu chính phủ thi hành điều X, thì sẽ mang lại kết quả Y. Ví dụ, nghiên cứu hàn lâm nhằm tìm hiểu nguyên nhân của tội phạm có thể xác định rằng giáo dục đạo đức trong gia đình là một nhân tố quan trọng. Tuy nhiên vì hệ thống chính trị của chúng ta thường gạt sinh hoạt gia đình ra ngoài phạm vi can thiệp công chính thức, nên chính phủ không làm được gì nhiều để tăng cường giáo dục đạo đức trong gia đình. Do đó các nhà nghiên cứu chính sách có thể cứ chấp nhận hiện trạng giáo dục đạo đức và thay vào đó tập trung vào các yếu tố mà chính phủ phần nào kiểm soát được như trừng phạt dứt khoát, kịp thời và nghiêm khắc những kẻ phạm tội. Khi đó nhà nghiên cứu chính sách có thể chỉ muốn đưa ra một dự báo (một giả thuyết sẽ được kiểm chứng trong tương lai), ví dụ như nói rằng nếu xác suất ngăn chặn một tội ác nào đó tăng lên 10% thì tần suất của tội ác ấy sẽ giảm bớt được 5%.

Có một lần ranh mong manh giữa nghiên cứu chính sách và phân tích chính sách. Hai ngành này được phân biệt rất rõ ràng bằng ưu điểm định hướng khách hàng trong kế hoạch của chúng ta. Nhà nghiên cứu chính sách ít quan hệ chặt chẽ với những người làm ra quyết định chính sách công. Dù một hoặc nhiều người làm ra quyết định chính sách có thể rất quan tâm đến công việc của các nhà nghiên cứu chính sách, nhưng họ (các nhà nghiên cứu chính sách) thường tự xem mình chủ yếu như là các thành viên của một ngành học thuật nào đó. Đôi khi động cơ chủ yếu làm nghiên cứu chính sách của họ là lợi lộc cho riêng bản thân hay sự phấn khởi khi thấy việc làm của mình đã có ảnh hưởng đến chính sách. Nhưng thường thì họ làm để thu thập nguồn lực hoặc thu hút sự quan tâm cho các chương trình nghiên cứu hàn lâm của họ. Vì họ coi chuyện giành được sự kính trọng của người khác đối với trường phái học thuật của mình là điều quan trọng chủ yếu, nên các nhà nghiên cứu chính sách thường cũng thích xuất bản công trình của họ trên các tạp san chuyên ngành không kém gì muốn nhìn thấy những người quyết định chính sách áp dụng công trình ấy.

Định hướng ngành thường góp phần làm suy yếu nghiên cứu chính sách vì tiến trình biến những phát hiện nghiên cứu thành chính sách thì hành được thường đòi hỏi phải chú tâm đến cả những vấn đề thực tế mà phía hàn lâm ít quan tâm. Quay trở lại với ví dụ của chúng ta, dự báo của nhà nghiên cứu chính sách “hễ tăng xác suất bắt giữ thì sẽ làm giảm tỷ lệ tội phạm” chỉ là bước đầu tiên trong tiến trình triển khai và đánh giá một lựa chọn chính sách mà thôi. Làm thế nào để có thể tăng tỷ lệ bắt giữ? Chi phí của công việc này là bao nhiêu? Điều này sẽ dẫn đến những tác động nào khác? Làm thế nào để xác định được sự sụt giảm tỷ lệ tội phạm có thật sự đã xảy ra hay không? Câu trả lời cho các câu hỏi như trên đòi hỏi thông tin thật cụ thể, mà thường chẳng có liên quan gì đến việc nghiên cứu cả. Kết quả là các nhà nghiên cứu chính sách thường trút các câu hỏi loại này sang cho các chuyên gia phân tích chính sách, và những người này sẽ bắt tay vào nặn những lựa chọn chính sách cho những người làm ra quyết định chính sách.

Experts, and the States: The Case of Macroeconomic Policy-Making in Britain” trong cuốn *Social Scientists, Policy, and the State* do Stephen Brooks và Alain-C Gagnon biên tập (New York: Praeger, 1990), 53-78.

³ Xem thảo luận về nghiên cứu chính sách ở cuốn *Policy Research in the Social Sciences* của James S. Coleman (New York: General Learning Press, 1972). Ngành nghiên cứu chính sách, mở rộng để gồm luôn việc nghiên cứu quy trình của chính sách, thường được gọi với cái tên là khoa học chính sách. Xem bài “The Emerging Conception of the Policy Sciences,” trong *Policy Sciences* 1(1) 1970, 3-30.

Kế hoạch cổ điển

Một ngành tuy tương đương mà lại rất khác là *kế hoạch cổ điển*. Đây là một phản ứng nhằm chống lại tình trạng vô trật tự và thiếu cân phát sinh từ hành vi của thị trường tư nhân và hình thức chính phủ đa nguyên. Các tiếp cận chung của ngành kế hoạch trước hết là xác định mục đích và mục tiêu sẽ đưa đến một xã hội tốt đẹp hơn, và thứ hai là xác định những cách thức để đạt được các mục tiêu này. Điều kiện cần cho kế hoạch có hiệu quả là tập trung quyền lực để xây dựng và thực hiện kế hoạch.

Nếu cần nêu ra các trường hợp cực đoan, thì hoạt động yếu kém của các nền kinh tế trung ương tập quyền của khu vực Đông Âu trong thời kỳ Xô-viết chỉ rõ những nhược điểm tiềm tàng của ngành kế hoạch. Nhược điểm thứ nhất là rất khó xác định cụ thể được mục đích và mục tiêu phù hợp. Kế hoạch 5 năm có thể nêu rõ cần sản xuất mặt hàng nào, nhưng sản phẩm làm ra ít khi đáp ứng sát sao được nhu cầu của người tiêu dùng. Một nhược điểm khác là vấn đề to lớn về nhận thức phát sinh do nhu cầu thu thập và xử lý thông tin dùng để định ra phương hướng toàn diện và để theo dõi vô số những tác nhân kinh tế⁴. Mặc dù kế hoạch kinh tế tập trung trước nay chưa tạo được ảnh hưởng gì trong toàn cảnh kinh tế của Hoa Kỳ, nhưng ngành kế hoạch cũng có tầm quan trọng nhất định ở một số ứng dụng hạn hẹp.

Quy hoạch đô thị ở Anh Quốc và Hoa Kỳ phát triển từ niềm tin cho rằng việc kiểm soát sử dụng đất có thể là một công cụ hữu hiệu để cải thiện mặt thẩm mỹ và tính hiệu quả của đô thị. Kế hoạch chủ đạo chung (thể hiện những chuẩn mực chuyên nghiệp về các mô hình sử dụng đất phù hợp) chính là tuyên ngôn về mục đích và mục tiêu. Phân khu vực và đặt quy định về sử dụng đất được dùng làm cơ chế để thi hành các kế hoạch chủ đạo.

Tuy nhiên tác động của quy hoạch đô thị đã bị hạn chế bởi quyền tự trị của cấp chính quyền địa phương: họ không hoàn toàn chấp thuận những mục đích và mục tiêu do các nhà chuyên môn đề ra. Tác động này cũng còn bị hạn chế bởi động lực tăng trưởng kinh tế ở địa phương mà thường có những biến thái không lường trước. Một hạn chế khác nữa là quy hoạch đô thị thường chỉ tập trung một cách hạn hẹp vào cơ sở vật chất chứ không tập trung vào các vấn đề rộng lớn hơn liên quan đến hành vi xã hội. Nhận ra được mâu thuẫn giữa ngành kế hoạch cổ điển và thực tại chính trị dân chủ nên nhiều chuyên gia kế hoạch đã gây sức ép để ngành này áp dụng một vai trò can thiệp tích cực hơn vào quyết định chính sách công⁵. Kết quả là nhiều trường phái quy hoạch đô thị và quy hoạch vùng ngày nay cũng đòi hỏi công trình nghiên cứu trong lĩnh vực phân tích chính sách.

Một biểu hiện gần đây của ngành kế hoạch là *phân tích hệ thống*. Mô hình này thử nghiệm việc mở rộng các kỹ thuật *nghiên cứu hoạt động* vào những ứng dụng có quy mô lớn hơn. Các tiếp cận cơ bản của ngành phân tích hệ thống bao gồm việc xây dựng các mô hình định lượng xác lập các mối liên kết giữa vô vàn các biến số đáng chú ý trong các hệ thống kinh tế hoặc xã hội. Mục tiêu phân tích này nhằm tối đa hóa, hoặc ít nhất cũng đạt được các giới hạn thấp hơn, các biến số nhất định tiêu biểu cho các mục tiêu bằng cách thay đổi các biến số khác mà chính phủ có thể điều khiển được. Bằng cách xác định nhiều kiểu tương tác khả dĩ, các chuyên gia phân tích hệ thống hy vọng tránh được bệnh thiếu cân trong khi đưa ra các quyết định chính trị một cách tiệm tiến.

Nhưng ngành phân tích hệ thống vừa qua cho thấy nó vừa có xu hướng vừa quá tham vọng vừa mang tính quy giản (reductionist)⁶. Hiếm khi có được đầy đủ lý thuyết hay dữ liệu để

⁴ Xin đọc bài “If Planning Is Everything, Maybe It’s Nothing,” của Aaron Wildavsky trong cuốn *Policy Sciences* 4(2) 1973, 127-53, để xem thảo luận về những nghịch lý tiềm ẩn trong chế độ kế hoạch.

⁵ Ví dụ như xem bài của Jerome L. Kaufman tựa đề “The Planner as Interventionist in Public Policy Issues,” trong cuốn *Planning Theory in the 1980s: A Search for Future Directions* (New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research, 1978) 179-200, do Robert W. Burchell và George Sternlieb biên tập.

⁶ Xin đọc cuốn sách của Ida R. Hoos *Systems Analysis in Public Policy: A Critique* (Berkeley: University of California Press, 1972) để xem bài phê bình phân tích hệ thống; và bài của Aaron Wildavsky “The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting,” trên tờ *Public*

xây dựng các mô hình toàn diện đáng tin cậy. Hơn nữa, không phải mọi yếu tố quan trọng đều dễ dàng định lượng. Đặc biệt, rất khó xác định trọng số thích hợp để gán cho vô số mục tiêu thể hiện đặc điểm của các vấn đề công. Lựa chọn của nhà phân tích có thể che khuất đi những tính toán giá trị bên dưới cái vẻ khách quan bề ngoài. Thêm vào đó, sự kỳ bí của các mô hình định lượng có thể làm cho sự chú ý bị hướng một cách quá đáng vào những mô hình giản đơn. Ví dụ hãy quan sát kỹ mối quan tâm của công chúng đối với báo cáo của Câu lạc bộ Rome về giới hạn của tầng trưởng thế giới⁷ -- một báo cáo dựa trên một mô hình chẳng hề có liên kết thực nghiệm nào với thế giới thật⁸. Một mô hình rõ ràng là rất chặt chẽ chỉ ra rằng một nền kinh tế tầng trưởng liên tục sẽ nhanh chóng đánh mất chính chỗ dựa của mình, dẫn tới mức sinh hoạt của thế giới tuột dốc mạnh. Bất chấp vô số giả định tùy tiện và đáng ngờ, báo cáo của Câu lạc bộ Rome vẫn được nhiều người ủng hộ, những người có quan điểm chung là gắn tăng trưởng kinh tế liên tục với tình trạng suy thoái môi trường tất yếu. Tính hình thức của mô hình này có xu hướng làm ta quên chú ý đến những giả định ngầm bên trong của nó.

Một ứng dụng tập trung hơn của ngành phân tích hệ thống là *hệ thống kế hoạch, lập trình, dự toán ngân sách* (PPBS – Planning, Programming, Budgeting System). Hệ thống này có một số đặc điểm chung với ngành phân tích chính sách. Cách tiếp cận cơ bản của PPBS là xác định tất cả những chương trình có cùng mục tiêu để có thể so sánh hiệu quả của những khoản ngân sách phân bổ về cho các chương trình ấy trong việc đạt được các mục tiêu. PPBS giống ngành phân tích chính sách ở chỗ nó nhằm tạo ảnh hưởng với các quyết định cụ thể trong chu kỳ chính sách. Còn điểm khác nhau là nó cố gắng áp đặt những so sánh phổ quát và định lượng cho một loạt các chương trình khác nhau. Sau khi thấy được một ít thành công ở Bộ Quốc phòng thì Tổng thống Lyndon Johnson đã ra lệnh áp dụng trong khắp chính quyền liên bang vào năm 1965. Tuy nhiên vào năm 1971 thì Văn phòng Quản lý và Ngân sách của Tổng thống Richard Nixon đã chính thức bãi bỏ hệ thống này. Thậm chí hình thức kế hoạch rất hạn chế này cũng đã kìm hãm rất nhiều đến kiến thức và tài nguyên phân tích⁹.

Quản lý công

Mục đích của *quản lý công theo trường phái “cũ”* thì khiêm tốn hơn so với mục đích của ngành kế hoạch: đó là quản lý hiệu quả các chương trình do quy trình chính trị đặt ra. Những người chủ trương tìm cách tách chức năng quản lý khỏi tình trạng mà họ cho là sự tha hóa của chính trị. Phát biểu khó tranh cãi của Woodrow Wilson nêu lên tiền đề cơ bản của quản lý công theo trường phái xưa: “... quản lý nằm ngoài phạm vi ảnh hưởng của chính trị. Những vấn đề về quản lý không phải là những vấn đề chính trị. Mặc dù chính trị đặt ra nhiệm vụ cho quản lý, nhưng chính trị không có quyền điều khiển những cơ quan thuộc quyền nó¹⁰.” Lý tưởng là một loại dịch vụ hành chính công khéo léo, tuy trung thành nhưng không chịu sự can thiệp của chính trị, và tập

Administration Review 26(4) 1966, 292-310. Để so sánh phân tích hệ thống với phân tích chính sách, xin đọc bài của Yehezkel Dror có tựa “Policy Analysis: A New Profession Role in Government Service,” trên tờ *Public Administration Review* 27(3) 1967, 197-203.

⁷ Cuốn *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind* (New York: Univer Books, 1974) của Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers, và William W. Behrens III.

⁸ Để xem những chỉ trích đối với đường lối của Rome xin đọc bài của William D. Nordhaus có tựa “World Dynamics: Measurement without Data” trên tờ *Economic Journal* 83 (332) 1973, 1156-83; bài của Chi-Yuen Wu, “Growth Models and Limits-to-Growth Models as a Base for Public Policymaking in Economic Development” trên tờ *Policy Sciences* 5(2) 1974, 191-211; và cuốn *The Resourceful Earth: A Response to Global 2000* (New York: Basil Blackwell, 1984).

⁹ Xin nghiên cứu đánh giá sau đây: “Mặc dù có thể thất bại vì nhiều lý do khác như thiếu ủng hộ chính trị hoặc thiếu nhân sự, nhưng ngay cả khi và nếu cho phép đạt được những điều trên thì ngành này cũng luôn luôn thất bại vì thiếu kiến thức,” trích trong cuốn *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes* (Boston: Little Brown, 1975), 354 của Aaron Wildavsky. Cũng nên xem bài “A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB,” trên tờ *Public Administration Review* 33(2) 1973, 146-56.

¹⁰ “The Study of Administration” trích từ tờ *Political Science Quarterly* 2(1) 1887, 197-222 của Woodrow Wilson.

trung thi hành cùng quản lý hiệu quả các chương trình do hệ thống chính trị đặt ra theo những nguyên tắc quản lý lành mạnh. Nói cách khác, khoa học quản lý cần phải được tách rời khỏi nghệ thuật chính trị.

Cả hai trường phái quản lý công kiểu xưa và phân tích chính sách đều nhằm mang lại tính chuyên môn cao cho các nỗ lực công. Khi đã tạo ra được cơ cấu tổ chức dành cho các chương trình thì những nhà quản lý công quay sang chú ý đến các quyết định thông thường liên quan đến nhân sự, ngân sách, và quy trình hoạt động, giúp xác định rõ các chương trình trên sẽ đáp ứng được những mục đích đặt ra hay không. Mặc dù các chuyên gia phân tích chính sách phải đặt ra cho mình những câu hỏi về mô hình thiết kế tổ chức và mức khả thi bên phía quản trị, nhưng họ cũng tìm cách dùng quy trình chính trị gây ảnh hưởng đến việc lựa chọn chương trình. Một bên chỉ tập trung riêng vào chuyện cố làm thật tốt những điều đã được chọn ra, còn bên kia thì cũng xem xét cả việc lựa chọn điều cần phải làm.

Quản lý công đã dần dần gộp luôn cả phân tích chính sách vào các hoạt động chuyên nghiệp của nó. Lý do là những phòng ban có quy mô và những văn bản luật mơ hồ gắn liền với một vai trò của khu vực công mở rộng trong xã hội đòi hỏi những nhà quản lý phải có lựa chọn giữa những chính sách thay thế – như vậy họ đã trở thành người tiêu dùng và người làm ra những phân tích chính sách phù hợp với cơ quan của họ. Một lý do khác là thiếu vắng một sự phân biệt rạch ròi giữa chính trị và quản lý, bất chấp những gì mà Woodrow Wilson đã hình dung. Nhà quản lý phải có khả năng huy động tài nguyên và bảo vệ những quyết định bên trong tiến trình chính trị. Phân tích chính sách có thể giúp đạt được những nhiệm vụ này.

Quản lý công “kiểu mới” công khai loại bỏ ý tưởng cho rằng quản lý nên tách rời khỏi chính trị¹¹. Những người theo trường phái này tìm cách tác động đến tiến trình phê chuẩn cũng như thực thi chính sách. Vì vậy việc đào tạo chuyên ngành phải bao gồm những phương pháp vừa đề dự báo những hậu quả của các chính sách thay thế để có được những lựa chọn và vừa đề tham gia một cách có hiệu quả vào tiến trình chính trị để hiện thực hóa các lựa chọn ấy. Như vậy đào tạo quản lý công thường gồm luôn học tập phân tích chính sách, mặc dù trọng tâm chủ yếu của ngành này vẫn là quản lý và làm ra quyết định có tính tác nghiệp.

Hình thức quản lý công mới nhất được gán cho cái tên là *quản lý công*¹². Hình thức mới này gồm có nhiều loại khác nhau, trong đó có việc tập trung tìm ra loại hình hoạt động tốt nhất rút ra từ những quan sát của nhà quản lý đương nhiệm. Tuy nhiên gần đây hơn thì hình thức mới này đã được đóng khung bên trong công tác nghiên cứu quản trị (governance), “các thể chế luật pháp, các nguyên tắc, các quyết định tư pháp, và các hoạt động quản lý có nhiệm vụ hạn chế, đề xuất, và giúp cung cấp hàng hóa và dịch vụ công.”¹³ Mặc dù quan điểm rộng rãi này gồm toàn bộ những hoạt động quản lý, nhưng rõ ràng nó cũng liên quan đến lựa chọn các loại hình tổ chức, là một quyết định dựa một cách hợp lý vào hoạt động phân tích chính sách.

Báo chí

So sánh phân tích chính sách với *ngành báo chí* mới thoạt nhìn thì hơi lạ. Các nhà báo thường chỉ quan tâm đến những sự kiện hiện tại; họ ít khi được mời đưa ra dự báo về tương lai. Khi viết về chính sách công, vì cần thu hút độc giả nên họ thường tập trung vào những vấn đề khác thường và giật gân chứ không phải là những vấn đề đời thường. Những bài viết về nạn nhân, anh hùng, và bọn xấu thu hút mối quan tâm của độc giả nhiều hơn những bài tranh luận tế nhị về các

¹¹ Xin nghiên cứu phát biểu sau đây của H. George Frederickson: “Quản lý công kiểu mới không những tìm cách thi hành luật cho thật hiệu quả và kinh tế mà còn vừa gây ảnh hưởng vừa thực thi chính sách để cải thiện rộng khắp hơn cuộc sống cho mọi người,” trích từ bài “Toward a New Public Administration” trong cuốn *Toward a New Public Administration* (Scranton, PA: Chandler, 1971), 314 do Frank Marini biên tập.

¹² Xem cuốn *The State of Public Management* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996) do Donald F. Kettl và H. Brinton Milwood biên tập.

¹³ Trích từ cuốn *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research* (Washington DC: Georgetown University Press, 2001) 7, của Laurence E. Lynn, Jr., Carolyn J. Heinrich, và Carolyn J. Hill.

giá trị xã hội đang tranh giành chỗ đứng với nhau. Vì vậy đóng góp của nhà báo cho tiến trình chính trị thì thường chỉ là nêu ra cho độc giả thấy những sai lầm của chính sách chứ không hề đưa ra những so sánh có hệ thống những giải pháp khác. Dù vậy, các chuyên gia phân tích chính sách và nhà báo cũng có những mục tiêu chung và những hạn chế chung.

Kỳ hạn nộp bài gấp rút là yếu tố thúc đẩy công việc của nhà báo. Vì tin tức thường mau nguội, nên họ thường đôi mắt với viễn ảnh không được xuất bản trừ trường hợp để dành lại cho số báo sau. Tương tự như vậy, lời tư vấn của chuyên gia phân tích chính sách cho dù có tinh tế và thuyết phục đến mấy đi nữa cũng sẽ vô dụng nếu như đưa cho khách hàng sau khi họ đã bầu bán, đã ban hành các quy định, hoặc đã quyết định xong. Hiếm khi xảy ra trường hợp ‘chậm còn hơn không’.

Kỳ hạn gấp rút làm cho nhà báo và chuyên gia phân tích chính sách phải triển khai những chiến lược thu thập thông tin tương tự như nhau. Hồ sơ về thông tin hậu trường cũng như các mạng lưới của giới thạo tin thường là những nguồn vô cùng giá trị. Nhờ đó các nhà báo mới có thể chuyển sự kiện thành nội dung. Các nguồn tin này cũng đóng vai trò tương tự đối với các chuyên gia phân tích chính sách, đồng thời cũng có thể cung cấp thông tin hữu ích để đánh giá tính khả thi về mặt kỹ thuật, chính trị và quản lý của các lựa chọn chính sách khi không có đủ thời gian cho phép nghiên cứu có hệ thống¹⁴. Các chuyên gia phân tích chính sách cũng như các nhà báo đều biết vun vén các nguồn thông tin của mình một cách khôn ngoan.

Cuối cùng truyền thông cũng là một yếu tố quan tâm đặc biệt. Nhà báo phải biết biến câu chuyện thành chữ nghĩa để thu hút và gìn giữ mối quan tâm của độc giả. Các chuyên gia phân tích chính sách cũng phải làm như vậy cho khách hàng của mình. Truyền thông hiệu quả đòi hỏi viết lách phải rõ ràng, khúc chiết – các nhà phân tích phải biết giải thích công việc kỹ thuật của mình bằng ngôn ngữ mà khách hàng có thể hiểu được. Ngoài ra vì sự chú ý và thời gian của khách hàng có hạn nên bài viết phải cô đọng và thuyết phục mới có hiệu quả.

Tóm lại, chúng ta đã có một cái nhìn về phân tích chính sách bằng cách so sánh nó với các ngành liên quan. Giống như nghiên cứu chính sách, phân tích chính sách sử dụng lý thuyết khoa học xã hội và phương pháp thực tiễn để dự báo những hậu quả của các chính sách thay thế. Giống như ngành báo chí, phân tích chính sách đòi hỏi kỹ năng thu thập thông tin và truyền thông. Phân tích chính sách không có quy mô hẹp như loại hình quản lý công theo trường phái cũ cũng không có quy mô lớn như kế hoạch cổ điển. Tuy nhiên những nhà kế hoạch và quản lý công – người mà công khai công nhận việc tham gia vào tiến trình chính trị là chuyên chính đáng của nghề nghiệp -- đôi khi có thể trở thành người tư vấn cho nhiều tác nhân chính trị khác nhau, và như vậy họ đang đóng vai trò của nhà phân tích chính sách.

Nghề phân tích chính sách

Trước thập niên 1980, rất ít người dù thật sự đang làm công việc phân tích chính sách lại dám tự nhận mình là thành viên của nghề này; thậm chí còn ít người hơn nữa chấp nhận làm công việc của một nghề gọi là “chuyên gia phân tích chính sách.” Nhiều người làm công việc phân tích chính sách đã nắm giữ vị trí (và tiếp tục nắm giữ vị trí) của nhà kinh tế, nhà hoạch định, chuyên gia đánh giá chương trình, chuyên gia phân tích ngân sách, nhà nghiên cứu hoạt động, hoặc chuyên gia thống kê. Tuy nhiên trong những năm gần đây, nghề phân tích chính sách đã trở thành một nghề với vị trí được xác lập vững chắc¹⁵. Ngày càng có nhiều vị trí trong các cơ quan nhà nước mở ra cho những chuyên gia phân tích chính sách, và thường thì những vai trò này do những người đã qua đào tạo trong các chương trình phân tích chính sách sau đại học đảm nhận. Nhiều chuyên gia phân tích đang hoạt động được đào tạo từ nhiều trường phái khác nhau đã kết

¹⁴ Xin xem cuốn *Order by Design* của Martha Feldman (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1989), bàn về giá trị của các nghiên cứu tích lũy được.

¹⁵ Xin xem cuốn *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age* của Beryl A. Radin (Washington, DC: Georgetown University Press, 2000) để có được một tầm nhìn sâu sát hơn.

hợp với các giảng viên và nhà nghiên cứu hàn lâm để hình thành nên một tổ chức chuyên nghiệp mang tên Hiệp hội Phân tích và Quản lý Chính sách Công¹⁶. Tuy vậy, đây vẫn là một nghề còn non trẻ, và những người tự nhận mình là thành viên chỉ đại diện cho một bộ phận nhỏ của những người đang thật sự hành nghề phân tích chính sách.

Các chuyên gia phân tích chính sách đang hành nghề thường làm việc trong những môi trường tổ chức khác nhau, bao gồm các cơ quan liên bang, tiểu bang, và địa phương cùng các nhà làm luật. Ở đây chúng ta chủ yếu tập trung vào Hoa Kỳ, nhưng vẫn có nhiều chuyên gia phân tích chính sách trong những môi trường tương tự tại tất cả các quốc gia công nghiệp hóa lớn¹⁷. Phương thức mà các chuyên gia phân tích dùng để hành nghề thường chịu tác động bởi bản chất của mối quan hệ với khách hàng và bởi vai trò của khách hàng trong tiến trình chính trị. Vì những mối quan hệ và vai trò này biến đổi rất lớn giữa các tổ chức với nhau nên chúng ta nên dự kiến có nhiều phương thức phân tích khác nhau. Chúng ta xem xét chi tiết hơn các phương thức phân tích khác nhau này cùng ý nghĩa đạo đức của chúng ở Chương 3. Còn bây giờ chúng ta hãy nhìn vào một số điển hình về môi trường tổ chức mà nhà phân tích chính sách làm việc.

Trước hết hãy xem xét chính quyền liên bang Hoa Kỳ. Chúng ta tìm thấy các chuyên gia phân tích chính sách ở đâu? Bắt đầu ở khu vực hành pháp, chúng ta có thể tìm kiếm ngay trong Nhà Trắng, ở đó chúng ta phát hiện những nhóm nhỏ các chuyên gia phân tích nhưng rất có thể lực trong Hội đồng An ninh Quốc gia và đội ngũ Chính sách Quốc nội. Là những người do tổng thống bổ nhiệm vào những vị trí chính trị nhạy cảm, họ thường có chung triết lý cùng mục tiêu với chính phủ của họ. Những tham mưu của họ liên quan đến những hậu quả của các lựa chọn chính trị cũng như kinh tế và xã hội. Họ thường phối hợp với công việc của các chuyên gia phân tích chính sách ở các lĩnh vực khác của bộ phận hành pháp.

Cục Quản lý và Ngân sách (OMB) và ở mức độ kém hơn một chút là Hội đồng Cố vấn Kinh tế (CEA) cũng đóng vai trò điều phối trong chính quyền liên bang. Những chuyên gia phân tích thuộc OMB chịu trách nhiệm dự báo các chi phí của chính quyền liên bang khi có thay đổi chính sách. Họ cũng tham gia đánh giá các chương trình cụ thể. Vai trò chính của OMB trong khâu chuẩn bị hạch toán ngân sách chính phủ là chỗ dựa lớn cho các nhà phân tích khi có xung đột với các cơ quan liên bang; vai trò này cũng thường làm cho các chuyên gia phân tích nhấn mạnh đến chi phí ngân sách hơn chi phí và lợi ích xã hội¹⁸. Những chuyên gia phân tích của CEA không đóng vai trò trực tiếp như vậy trong quy trình ngân sách và do đó giữ lại được quyền tự do áp dụng quan điểm rộng rãi hơn về chi phí và lợi ích xã hội. Tuy nhiên nếu không có chỗ dựa trực tiếp đối với các cơ quan liên bang thì ảnh hưởng của họ chủ yếu rút ra từ nhận thức cho rằng tham mưu của họ là dựa trên chuyên môn kỹ thuật của ngành kinh tế học¹⁹.

Các chuyên gia phân tích chính sách hoạt động ở mọi cơ quan liên bang. Ngoài các nhóm nhân sự nhỏ ra, những người đứng đầu cơ quan thường có văn phòng phân tích báo cáo trực tiếp với họ²⁰. Những văn phòng này mang những cái tên khác nhau thường kết hợp với những từ như

¹⁶ Hiệp hội Phân tích và Quản lý Chính sách Công, Box 18766, Washington, DC 20036-8766. Lấy thông tin về hội viên và hội nghị thường niên tại địa chỉ www.appam.org.

¹⁷ Xin xem cuốn *Advising the Rulers* (New York: Basil Blackwell, 1987) do William Platen biên tập để lấy các thông số so sánh quốc tế.

¹⁸ Xem thảo luận về vai trò tổ chức của OMB trong bài “OMB and Presidency: The Problem of Neutral Competence” của Hugh Heclo trong cuốn *Public Interest* 38, 1975, 80-98. Để xem lịch sử của OMB, xin đọc cuốn *The Office of Management and Budget and the Presidency 1972-1979* của Larry Berman (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979).

¹⁹ “A Successful Accident: Recollections and Speculations about the CEA” của Herbert Stein đăng trên tờ *Journal of Economic Perspectives*, 10(3) 1996, 3-21.

²⁰ Ví dụ bàn về vai trò của phân tích tại Bộ Ngoại Giao thì xin xem bài “Policy Analysis at the Department of State: The Policy Planning Staff” của Lucian Pugliese và Diane T. Berliner trên tờ *Journal of Policy Analysis and Management* 8(3) 1989, 379-94. Cũng nên xem bài “The Office of Policy analysis in the Department of Interior” của Robert H. Nelson đăng trên cùng số tập san, trg. 395-410. .

“chính sách,” “kế hoạch,” “quản lý,” “đánh giá,” “kinh tế,” và “ngân sách.”²¹ Ví dụ như vào một số thời điểm nào đó văn phòng phân tích trung ương thuộc Bộ Năng lượng đã từng mang tên Văn phòng Trợ lý Bộ trưởng Chính sách và Đánh giá rồi sau đó là Văn phòng Chính sách, Kế hoạch, và Phân tích. Thường thì người đứng đầu các tiểu đơn vị trong cơ quan đều có các nhân viên phân tích để tham mưu và cung cấp kỹ năng chuyên môn phù hợp với trách nhiệm của họ. Chốc lát nữa trong chương này chúng ta sẽ xét qua tình hình phân tích chính sách ở Bộ Y tế và Dịch vụ Con người để minh họa những loại chức năng mà các chuyên gia phân tích thể hiện ở các cơ quan liên bang.

Cũng có đông đảo chuyên gia phân tích chính sách trong ngành lập pháp. Quốc hội nói chung và các cá nhân nghị sĩ đều đóng vai khách hàng. Các nhà phân tích chính sách phục vụ Quốc hội ở Tổng Văn phòng Kế toán (GAO)²², Văn phòng Ngân sách Quốc hội (CBO), Dịch vụ Nghiên cứu Quốc hội (CRS), và mới bị giải tán gần đây là Văn phòng Đánh giá Công nghệ (OTA)²³. Chương trình phân tích của các văn phòng này chủ yếu do lãnh đạo Quốc hội đặt ra nhưng có khi cũng có các cá nhân nghị sĩ tham gia. Dĩ nhiên các nghị sĩ đều có nhân viên riêng kể cả chuyên gia phân tích luật. Tuy nhiên phần lớn những phân tích và dự thảo luật là do các thành viên ủy ban quốc hội thực hiện, báo cáo với chủ tịch ủy ban và thành viên thiểu số cao cấp²⁴. Người của ủy ban thường được tuyển dụng từ đội ngũ chiến dịch tranh cử và cá nhân của các nghị sĩ; họ phải nhạy bén chính trị nếu muốn duy trì địa vị và ảnh hưởng. Đội ngũ hoạt động cho Quốc hội – và do đó không nhiều thì ít làm công việc của chuyên gia phân tích chính sách dù ngành đào tạo thường là luật sư – lên đến con số mấy ngàn²⁵.

Phân tích chính sách có ảnh hưởng thế nào trong tiến trình hình thành và lựa chọn chính sách trong Quốc hội? Dựa trên nghiên cứu chi tiết về lượng truyền thông chung quanh bốn vấn đề chính sách trong lĩnh vực y tế và giao thông vận tải, David Whiteman kết luận như sau: “Những kết quả ... cho thấy rất rõ rằng phân tích chính sách hiển nhiên là có chảy qua các mạng lưới truyền thông của Quốc hội. Ở ba trong số bốn vấn đề được xem xét thì thông tin phân tích đóng vai trò rất quan trọng trong các cân nhắc của Quốc hội”²⁶. Phần lớn truyền thông diễn ra qua những cuộc thảo luận giữa đội ngũ nhân viên và chuyên gia phân tích của Quốc hội trong các văn phòng chính phủ và “think tanks” chứ không phải qua những báo cáo chính thức bằng văn bản.

²¹ Vào giữa thập niên 1970 chỉ có một bộ phận nhỏ các văn phòng mà chịu trách nhiệm làm công việc phân tích chính sách thật sự mới có từ “chính sách” hoặc “phân tích chính sách” đi kèm theo tên. Xem *Policy Analysis in the Bureaucracy* của Arnold J. Meltsner (Berkeley: University of California Press, 1976), 173-77.

²² Tổng Văn phòng Kế toán (GAO) và Văn phòng Ngân sách (CBO), tiền thân của OMB, được thành lập năm 1921 khi hệ thống ngân sách hành pháp được hình thành. Trong phần lớn giai đoạn lịch sử GAO chủ yếu tập trung nguồn lực vào các hoạt động kiểm toán chính phủ. Tuy nhiên vào cuối thập niên 1960, GAO trở thành nhà làm ra sản phẩm phân tích chính sách chủ yếu dưới hình thức đánh giá chương trình kèm theo tham mưu về hành động trong tương lai. Vì GAO phải phục vụ cho cả hai đảng và hai viện lập pháp, và vì báo cáo của họ thường công khai, nên văn phòng này có nhiều động lực để làm ra những phân tích chính sách theo quan điểm chính trị trung lập hơn so với OMB. Xin đọc cuốn *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget* của Frederick C. Mosher (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1984).

²³ Xem bài nói về việc OTA bị xóa sổ và bài so sánh với các tổ chức quốc hội lớn hơn còn tồn tại ở cuốn *The Politics of Expertise in Congress: The Rise and Fall of the Office of Technology Assessment* của Bruce Bimber (Albany: State University of New York Press, 1996).

²⁴ Xem bài “Congressional Committees as Users of Analysis” của Carol H. Weiss trên tờ *Journal of Policy Analysis and Management* 8(3) 1989, 411-31. Cũng xem thêm bài “The Paradox of Policy Analysis: If It Is Not Used, Why Do We Produce So Much of It?” của Nancy Shulock trên tờ *Journal of Policy Analysis and Management* 18(2) 1999, 226-44.

²⁵ *Unselected Representatives* của Michael J. Malbin (New York: Basic Books, 1980) 252-56.

²⁶ *Communication in Congress: Members, Staff, and the Search for Information* của David Whiteman (Lawrence: University of Kansas Press, 1995), 181.

Chúng ta cũng thấy điều tương tự ở cấp chính quyền tiểu bang. Thống đốc và các nhân vật đứng đầu cơ quan thường có những đội tham mưu chuyên về phân tích chính sách. Phần lớn tiểu bang đều có văn phòng ngân sách đóng vai trò tương tự như vai trò của OMB ở cấp liên bang²⁷. Đội ngũ của cá nhân và ủy ban cung cấp phân tích trong hội đồng lập pháp tiểu bang; ở một số tiểu bang như California thì hội đồng lập pháp có văn phòng rất giống với Văn phòng Ngân sách Quốc hội để phân tích tác động của dự thảo luật.

Ở cấp quận và thành phố, bộ phận lập pháp hiếm khi tuyển dụng người làm công việc phân tích chính sách thuần túy. Các cơ quan hành pháp kể cả văn phòng ngân sách và kế hoạch lại thường có nhân viên mà trách nhiệm chính là phân tích chính sách. Tuy nhiên, ngoại trừ các khu vực hành chính đông đúc nhất, thì phân tích chính sách là công việc của người có nhiệm vụ vạch đường lối hoặc quản lý. Kết quả là họ thường thiếu thời gian, chuyên môn, và tài nguyên để tiến hành phân tích những vấn đề mang tính kỹ thuật phức tạp. Tuy nhiên vì họ thường tiếp cận trực tiếp với người làm ra quyết định và vì họ thường có thể quan sát được những hậu quả các tham mưu của mình trước nên nhà phân tích chính sách ở cấp địa phương cũng thấy hài lòng với công việc phân tích của mình cho dù bị hạn chế về tài nguyên.

Cơ quan công làm gì nếu nhân viên của mình không đưa ra được một bản phân tích đã giao phó đúng như ý muốn? Nếu có sẵn tiền quỹ thì cơ quan có thể mua lại những phân tích của các công ty tư vấn. Cơ quan địa phương và tiểu bang thường nhờ vả các công ty tư vấn về các vấn đề đặc biệt ví dụ như xây dựng cơ sở mới hay tái tổ chức lớn, hay để đáp ứng các yêu cầu đánh giá mà những chương trình tài trợ liên chính quyền đặt ra. Các cơ quan liên bang không chỉ muốn công ty tư vấn cho những nghiên cứu đặc biệt mà còn dùng họ để bổ sung thường trực cho nguồn nhân viên của mình. Trong một số trường hợp cực đoan, công ty tư vấn có thể đóng vai trò “bán xác” cho văn phòng chính phủ, cung cấp những dịch vụ của chuyên gia phân tích mà họ không trực tiếp thuê được vì quy định hành chính và những hạn chế khác²⁸.

Đối với công ty tư vấn thì rất dễ nhận thấy tầm quan trọng trong mối quan hệ giữa khách hàng và chuyên gia phân tích. Thường thì công ty tư vấn được trả tiền để làm ra những sản phẩm cụ thể. Còn nếu muốn được thuê làm tiếp trong tương lai thì họ phải đưa ra những phân tích mà khách hàng nhận thấy là có ích. Công ty tư vấn nào chấp thuận các định kiến của khách hàng mà hy sinh sự trung thực thì đôi khi được gọi là “bọn đánh thuê” hoặc “quân cướp đường.” Công ty tư vấn nào chống lại được cám dỗ thỏa hiệp có lẽ là những công ty có lượng khách hàng lớn, cung cấp kỹ năng rất đặc biệt, hoặc có danh tiếng cung cấp được những phân tích khách quan; nếu có mất đi một khách hàng thì họ cũng không bị thiệt hại gì to tát và vẫn có thể tìm được việc làm thay thế ở nơi khác nếu cần thiết.

Những nhà nghiên cứu thuộc giới hàn lâm, những “think tanks”, và những viện nghiên cứu chính sách cũng cung cấp dịch vụ tham mưu tư vấn. Mặc dù công việc của họ thường không gắn trực tiếp với các quyết định chính sách cụ thể, nhưng các nhà nghiên cứu ở những tổ chức như Rand Corporation, Brookings Institution, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Cato Institute, Urban Institute, Resources for the Future, Institute for Defense Analyses, và Institute for Research on Public Policy (Canada) thỉnh thoảng cũng có thảo ra những phân tích thuộc đề tài hạn hẹp dành cho những khách hàng cụ thể. Trong thực tế thường rất khó xác định các nhà nghiên cứu này có đúng với chức danh phân tích chính sách hoặc nghiên cứu chính sách hay không. Hiện tại những đề tài muôn thuở đang thu hút những phân tích chính sách từ số lượng ngày càng đông đảo các “think tanks”²⁹. Tuy nhiên, nhiều “think tanks” mới với ý

²⁷ Để khảo sát, xin xem bài “Executive and Legislative Use of Policy Analysis in the State Budgetary Survey Results” của Robert D. Lee, Jr. và Raymond J. Staffeldt trong cuốn *Policy Analysis* 3(3) 1977, 395-405.

²⁸ Xin đọc cuốn *Consultants Can Help* của James D. Marver (Lexington, MA: Lexington Books, 1979) để tìm hiểu thêm về việc sử dụng của các nhà tư vấn trong chính quyền liên bang.

²⁹ Ví dụ như trong cuốn *The Capital Source* (Washington, DC: The National Journal, Thu 1997) có liệt kê 114 “think tanks” ở khu vực Washington (trg. 73-75), từ Viện Alan Guttmacher chuyên về các vấn đề dân số cho đến Viện Worldwatch tập trung vào các vấn đề môi trường.

thức hệ rõ rệt lại có thiên kiến về những chính sách cụ thể, và vì vậy những thiên kiến này thường ảnh hưởng đến giá trị chuyên nghiệp của những phân tích do họ cung cấp.

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

Từ khảo sát ngắn gọn của chúng tôi, rõ ràng là các chuyên gia phân tích chính sách làm việc trong vô số bối cảnh khác nhau về những vấn đề dù mọi quy mô từ việc thu gom rác thải trong đô thị cho đến quốc phòng. Thế nhưng các chuyên gia phân tích chính sách thật sự thi hành những loại chức năng nào trong tổ chức của họ?

Một cái nhìn sâu sát hơn vào những chức năng phân tích

Ở đầu chương này chúng tôi đã chỉ ra rằng bản chất của phân tích chính sách có thể biến thiên rất lớn. Trong các chương sau chúng tôi trình bày một bộ khung để thực hiện việc phân tích chính sách toàn diện – làm thế nào cá nhân một nhà phân tích bắt tay vào làm một bản phân tích khúc chiết đánh giá được những vấn đề do khách hàng đưa ra và so sánh có hệ thống những lựa chọn thay thế để giải quyết các vấn đề ấy. Đây là cách thức sư phạm thích hợp nhất vì nó bao trùm một loạt các chức năng mà chuyên gia phân tích thường thực hiện. Bằng cách nắm vững cách thức này, các chuyên gia phân tích không những tự chuẩn bị để thực hiện hết những chức năng trong ngành mà còn tìm ra được một bộ khung có ích để đưa những điều đang làm vào đúng bối cảnh.

Chúng tôi không muốn mô tả những chức năng gộp này bằng ngôn từ trừu tượng mà chỉ trình bày một cái nhìn tổng thể ngắn gọn về một số chức năng phân tích chính sách được xác định bởi Bộ Y tế và Dịch vụ Con người (DHHS). Chúng tôi chọn DHHS vì hai lý do. Trước hết, đó là một cơ quan liên bang rất bề thế có những trách nhiệm đòi hỏi phải có đầy đủ tất cả các loại chức năng phân tích. Thứ hai, DHHS đã viết ra điều mà họ cho là các chức năng quan trọng của chuyên gia phân tích chính sách thuộc cơ quan của họ.

DHHS xét từ góc độ nào cũng rất lớn. Họ giám sát nhiều ban ngành chuyên môn, như Cục Thực phẩm và Dược phẩm, Viện Y tế Quốc gia, Cục Tài trợ Chăm sóc Sức khỏe, và Trung tâm Kiểm soát và Phòng Bệnh, đó chỉ mới kể tên một số mà thôi. Trong tài khóa 2002, Bộ chủ trì chi ra trên 460 tỷ đô-la, cấp nhiều khoản trợ cấp hơn bất cứ cơ quan liên bang nào, và tuyển dụng hơn 65.000 người trên khắp nước để làm việc cho các đơn vị thuộc quyền. Như vậy, bộ này là một trong những cơ quan phức tạp nhất và lớn nhất thế giới. DHHS có quy mô và tầm cỡ lớn đến nỗi chỉ Văn phòng Thư ký (OS) là phòng điều phối trung tâm của DHHS cũng đã thuê xấp xỉ 2.400 người. Mục đích của OS là tham mưu độc lập và cung cấp phân tích liên quan đến các vấn đề chương trình, phân tích các trao đổi giữa các chương trình với nhau, và phát triển các chính sách chung giữa các ban ngành. Mặc dù phần lớn công việc của OS là quản lý và theo dõi, nhưng không có sự tách biệt rõ ràng giữa các nhiệm vụ này với khâu phân tích chính sách.

Mặc dù các chuyên gia phân tích chính sách hiện diện khắp nơi trong DHHS, nhưng chúng ta chỉ tập trung vào Văn phòng Trợ lý Thư ký, Kế hoạch, và Đánh giá (ASPE) vì ở đây có chỉ thị rõ ràng nhất và trực tiếp nhất để làm khâu phân tích chính sách³⁰. (Văn phòng Trợ lý Thư ký, Quản lý, và Ngân sách cũng có trách nhiệm phân tích chính sách có liên quan hệ mật thiết nhưng phòng này tập trung nhiều hơn vào các vấn đề ngân sách và chi tiêu; hai văn phòng này thường phối hợp về các dự án phân tích chính sách.)

Các chuyên gia phân tích chính sách của ASPE làm nhiều chức năng khác nhau. Một văn bản hướng dẫn của ASPE nhắc nhở rất cụ thể những chuyên gia phân tích mới của họ về bốn chức năng chính mà họ có khả năng sẽ phải làm³¹.

Thứ nhất, chuyên gia phân tích đóng chức năng “nhân viên bàn giấy” làm công việc điều phối chính sách liên quan đến các lĩnh vực chương trình cụ thể và đóng vai trò liên lạc với các cơ quan có trách nhiệm về các lĩnh vực này bên trong bộ. Ví dụ một nhân viên bàn giấy có thể phụ trách các vấn đề nghiên cứu y sinh và làm việc sâu sát với chuyên gia phân tích cùng các nhân sự khác ở Viện Y tế Quốc gia. Nhân viên bàn giấy đóng vai trò tai mắt của Bộ, “ra ngoài tiếp xúc với cơ quan, nói chuyện với nhân viên về các vấn đề và các lựa chọn trước khi đạt đến các điểm quyết định, và biết vấn đề nào đang vận hành trôi chảy và vấn đề nào thì không.”³² Nhân viên bàn giấy cũng có nhiệm vụ vươn ra bên ngoài phạm vi DHHS để xác định những mối quan ngại cùng ý tưởng của các viện sĩ và những người có nghiên cứu các chương trình trong lĩnh vực ấy. Bằng cách đứng bao quát mọi vấn đề, nhân viên bàn giấy có thể đưa ra những đánh giá cấp thời về các thay đổi chính sách được đề xuất trong lĩnh vực của họ.

Thứ hai, chuyên gia phân tích có chức năng phát triển chính sách. Đây là điều quan trọng đối với DHHS vì tài nguyên của ASPE “cấu thành một phần trong số ít tài nguyên phân tích linh động trong Bộ”³³. Phát triển chính sách thường là những sáng kiến đặc biệt bên trong DHHS nhưng đồng thời phát triển chính sách cũng có thể được thực hiện thông qua một số đội công tác gồm luôn nhân sự ở các bộ khác. Các sáng kiến này thường cho ra những văn bản về lựa chọn chính sách hoặc những dự thảo luật cụ thể.

Thứ ba, chuyên gia phân tích có chức năng nghiên cứu và giám sát chính sách. “ASPE mỗi năm chi ra gần 20 triệu đô-la làm quỹ nghiên cứu và đánh giá chính sách” để thực hiện chức năng cốt lõi này³⁴. Cũng cần nhấn mạnh ở đây rằng cũng như nhiều cơ quan chính phủ khác, DHHS ký rất nhiều hợp đồng nghiên cứu liên quan đến chính sách với đối tác bên ngoài. Vì vậy, chuyên gia phân tích ở ASPE vừa là người tiêu dùng vừa là người làm ra sản phẩm phân tích và nghiên cứu chính sách. Chuyên gia phân tích ASPE cũng tham gia rà soát lại những kế hoạch nghiên cứu của các cơ quan khác, giúp hình thành và giải trình kế hoạch để cấp ngân sách cho quỹ đánh giá, và phục vụ cho những ban xét duyệt hợp đồng nghiên cứu hoặc cấp ngân sách nghiên cứu.

Thứ tư, chuyên gia phân tích có chức năng “chữa cháy.” Cháy có thể là “bất cứ sự cố nào từ một yêu cầu của Nhà Trắng để duyệt lại một bảng tường trình về những thành tựu của chính phủ trong lĩnh vực cải cách phúc lợi ... cho đến chuẩn bị một cuộc họp chỉ đạo nhanh dành cho các nghị sĩ quốc hội vì một ủy ban then chốt đang chuẩn bị tăng ngân sách cho một dự thảo luật, cho đến hỗ trợ ... Văn phòng Thư ký chuẩn bị một cuộc họp với một nhóm chủ chốt bên ngoài bộ vào ngày mai.”³⁵ Từ *chữa cháy* hàm ý rõ tính cấp bách của nhiệm vụ -- chuyên gia phân tích vãi xuống bất cứ thứ gì họ đang làm cho đến khi dập tắt được lửa!

³⁰ Để có cái nhìn dài hạn về phân tích tại ASPE xin đọc bài “Policy Analysis at the Department Of Health and Human Services” của George D. Greenberg đăng trên *Journal of Policy Analysis and Management* 22(2) 2003, 304-07.

³¹ “Nói hết về ASPE: Hướng dẫn cho Nhân viên ASPE” (không ghi ngày tháng).

³² Sdd, E-1.

³³ Sdd, E-2.

³⁴ Sdd.

³⁵ Sdd.

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

Chuẩn bị cơ bản cho chuyên gia phân tích chính sách

Phân tích chính sách là khoa học nhưng cũng vừa là nghệ thuật và kỹ xảo³⁶. Giống như nhà họa sĩ chân dung muốn thành công thì phải biết ứng dụng kỹ năng hội họa của mình trong một bối cảnh mỹ học nhất định, chuyên gia phân tích chính sách muốn thành công thì phải biết ứng dụng những kỹ năng cơ bản của mình với một tầm nhìn tương đối phù hợp và thực tế đối với vai trò của chính phủ trong xã hội. Để hòa trộn nghệ thuật và kỹ xảo của khoa học phân tích chính sách một cách hiệu quả thì cần phải chuẩn bị năm lĩnh vực.

Thứ nhất, chuyên gia phân tích phải biết cách thu thập, tổ chức, và truyền đạt thông tin trong những hoàn cảnh mà kỳ hạn cuối thì rất gấp rút và không có nhiều cơ hội tiếp xúc với người khác. Họ phải biết phát triển những chiến lược để nhanh chóng nắm bắt bản chất của những vấn đề chính sách và một loạt những giải pháp có thể có. Họ cũng phải biết xác định – ít nhất là về chất – khả năng chi phí và lợi ích của những giải pháp thay thế và truyền đạt những đánh giá này cho khách hàng rõ. Chương 13 và 14 tập trung phát triển các kỹ năng thông tin cơ bản này.

Thứ hai, chuyên gia phân tích cần có một tầm nhìn để đưa vấn đề xã hội được cảm nhận vào trong bối cảnh của nó. Chính phủ can thiệp vào công việc riêng tư của cá nhân khi nào thì chính đáng? Ở Hoa Kỳ trên nguyên tắc câu trả lời cho câu hỏi này thường được dựa trên khái niệm *thất bại thị trường* – một tình huống theo đó cá nhân theo đuổi lợi ích của riêng mình mà không sử dụng hiệu quả tài nguyên của xã hội hoặc không mang lại sự phân phối công bằng hàng hóa của xã hội. Nhưng những thất bại thị trường, hay những tuyên bố mang tính nguyên tắc được số đông chia sẻ về khát vọng đạt được những mục tiêu xã hội chứ không cần tính hiệu quả (ví dụ như công bằng hơn trong lĩnh vực phân phối tài nguyên kinh tế và chính trị chẳng hạn), cũng chỉ nên được xem như là những điều kiện cần để chính phủ can thiệp khi thích hợp. Còn điều kiện đủ đòi hỏi hình thức can thiệp không nên để lại những hậu quả gây ra nhiều chi phí xã hội hơn so với lợi ích xã hội. Để xác định được dễ dàng những chi phí của can thiệp thì cần phải hiểu rõ hành động tập thể có thể bị thất bại theo những cách thức nào. Nói cách khác, chuyên gia phân tích cần có một tầm nhìn bao quát cả *thất bại của chính phủ* cũng như thất bại thị trường. Các chương ở phần II và III cho ta một tầm nhìn như vậy. Chương 4, 5, 6, và 7 phân tích nhiều cách thất bại thị trường khác nhau và những lý giải khác mà đã xác định được; Chương 8 thảo luận những đường lối hệ thống mà những can thiệp của chính phủ có xu hướng dẫn đến những hậu quả xã hội không như mong muốn; Chương 9 xét đến tác động qua lại giữa các thất bại thị trường và thất bại chính phủ; còn các Chương 10, 11, và 12 trình bày những cơ sở khái niệm để phát triển những chính sách nhằm sửa chữa những thất bại thị trường và thất bại chính phủ. Các chương này cung cấp một “nguồn vốn” ý tưởng để phân loại và nắm bắt những vấn đề xã hội rồi đề ra những chính sách thay thế khác để xử lý.

Thứ ba, chuyên gia phân tích cần những kỹ năng kỹ thuật để có thể dự báo chính xác hơn và để đánh giá một cách tự tin hơn những hậu quả của các chính sách thay thế khác. Các ngành kinh tế và thống kê đóng vai trò làm nguồn chủ yếu cho các kỹ năng này. Mặc dù chúng tôi có nêu ra một số khái niệm quan trọng rút ra từ các ngành kinh tế vi mô, tài chính công, và thống kê

³⁶ Xin xem cuốn *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy analysis* của Aaron Wildavsky (Boston: Little, Brown, 1979), 385-406 để thấy sức mạnh của quan điểm này.

trong những chương sau, nhưng độc giả muốn theo đuổi nghề phân tích chính sách cũng nên theo học một số khóa chuyên đề³⁷. Tuy nhiên, ngay cả bài mở đầu về phân tích chính sách cũng nên giới thiệu một số điểm cơ bản về phân tích lợi ích/chi phí, đó là chủ đề của Chương 16. Còn hai chương 17 và 18 minh họa ứng dụng của phân tích lợi ích/chi phí cùng với những kỹ thuật liên quan.

Thứ tư, chuyên gia phân tích phải hiểu rõ hành vi chính trị và hành vi tổ chức để dự báo (và có lẽ thậm chí tạo ảnh hưởng) mức độ khả thi của tiến trình phê chuẩn và thực hiện thành công các chính sách. Ngoài ra, chuyên gia phân tích cũng cần hiểu biết thể giới quan của khách hàng cũng như các đối thủ tiềm năng để dễ sắp xếp chứng cứ và lập luận một cách hiệu quả hơn. Chúng tôi tin rằng độc giả đã cơ bản làm quen với những hệ thống chính trị dân chủ. Vì vậy, xuyên suốt tài liệu chúng tôi đã tích hợp những ứng dụng thực tiễn của các lý thuyết về hành vi chính trị và hành vi tổ chức vào đề tài nhưng đặc biệt là trong nội dung suy nghĩ về tiến trình phê chuẩn và thực hiện chính sách (Chương 11), thất bại chính phủ (Chương 8), và trong các bài nghiên cứu tình huống (đặc biệt là Chương 17).

Cuối cùng, chuyên gia phân tích nên có một khung đạo đức để công khai xem xét mối quan hệ của họ với khách hàng. Chuyên gia phân tích thường đối mặt với những tình huống nan giải khi ý thích cá nhân và lợi ích của khách hàng tách rời hẳn lợi ích của công chúng. Phát triển đạo đức nghề nghiệp của chuyên gia phân tích chính sách là chủ đề của Chương 3.

Đề tài thảo luận

1. Văn phòng Chuyên gia Phân tích Luật có chức năng là “tai mắt” của hội đồng lập pháp California được thành lập vào năm 1941. Văn phòng này đóng vai trò là mô hình mẫu cho Văn phòng Ngân sách Quốc hội liên bang. Ghé thăm website của văn phòng (tại www.lao.ca.gov) để xem qua lịch sử và các mẫu sản phẩm của họ. Anh chị có nghĩ rằng những phân tích của Văn phòng Chuyên gia Phân tích Luật trung lập về mặt chính trị hơn so với các văn phòng phân tích thuộc ngành hành pháp của California không?
2. Những “think tanks” thường khác nhau ở nhiều điểm, kể cả phạm vi chuyên môn và mức độ họ ủng hộ những chính sách cụ thể nào đó. Anh chị hãy nêu đặc điểm các “think tanks” dưới đây sau khi ghé thăm website của họ: Cato Institute (www.cato.org), Fraser Institute (www.fraserinstitute.ca), Progressive Policy Institute (www.ppion.org), RAND Corporation (www.rand.org), và Resources for the Future (www.rff.org).

³⁷ Có ba lý do vì sao một căn bản vững vàng về kinh tế và thống kê là rất quan trọng đối với nhà phân tích chính sách chuyên nghiệp: (1) những kỹ thuật của hai ngành này thường có khả năng ứng dụng trực tiếp vào các vấn đề chính sách; (2) những nhà nghiên cứu dùng mô hình kinh tế và kỹ thuật thống kê làm nguồn nghiên cứu chính sách rất quan trọng – do đó khả năng diễn giải công việc của họ rất có giá trị; và (3) những đối thủ phân tích có thể dùng hoặc lạm dụng các kỹ thuật này – việc tự bảo vệ đòi hỏi một nhận thức cơ bản về ưu khuyết điểm của các kỹ thuật này.