

Chương 3

Cấu trúc các vấn đề chính sách

Bản chất của các vấn đề chính sách

Cấu trúc vấn đề trong phân tích chính sách

Các mô hình chính sách và cấu trúc vấn đề

Các phương pháp cấu trúc vấn đề

Tóm tắt chương

Các mục tiêu tìm hiểu

Các thuật ngữ và khái niệm then chốt

Câu hỏi ôn tập

Bài tập minh họa

Tài liệu tham khảo

Tình huống 3. Ước lượng ranh giới các vấn đề chính sách: Cấu trúc vấn đề trong sức khoẻ và an toàn môtô, an toàn giao thông và đào tạo việc làm

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

Chương này trình bày tổng quan bản chất các vấn đề chính sách và xác định quá trình cấu trúc vấn đề trong phân tích chính sách. Sau khi so sánh và đối chiếu các loại mô hình chính sách khác nhau, tất cả đều là sản phẩm của việc cấu trúc vấn đề, ta sẽ xem xét các phương pháp cấu trúc vấn đề chính sách. Chương này chỉ ra rằng cấu trúc vấn đề được bao trùm trong một quá trình chính sách, trong đó “định nghĩa các phương án thay thế là công cụ có sức mạnh ưu việt.”¹

BẢN CHẤT CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH

Vấn đề chính sách là các nhu cầu, các giá trị, hay các cơ hội cải thiện chưa được hiện thực hoá.² Như đã thấy trong chương 2, thông tin về bản chất, phạm vi và tính nghiêm trọng của một vấn đề sẽ được tạo ra thông qua việc áp dụng qui trình cấu trúc vấn đề trong phân tích chính sách. Cấu trúc vấn đề là một giai đoạn tìm hiểu chính sách, trong đó nhà phân tích tìm kiếm các cách định dạng vấn đề có tính cạnh tranh nhau của các thành phần chính sách khác nhau. Đây có lẽ là hoạt động quan trọng nhất của các nhà phân tích chính sách. Cấu trúc vấn đề là hệ thống hướng dẫn trung tâm hay là cơ chế chèo lái ảnh hưởng đến thành công của tất cả các giai đoạn khác trong

¹ E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People* (New York: Holt, Rinehart và Winston, 1960), trang 68.

² Tìm đọc nghiên cứu của David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis* (Lawrence: nhà xuất bản đại học Kansas, 1984).

phân tích chính sách. Đáng tiếc thay, các nhà phân tích chính sách xem ra hay bị thất bại vì họ giải quyết một vấn đề sai, chứ không phải vì họ tìm ra giải pháp sai cho một vấn đề đã được chọn đúng.

Vượt lên trên việc giải quyết vấn đề

Phân tích chính sách thường được mô tả như một phương pháp luận giải quyết vấn đề. Cho dù điều này cũng đúng phần nào – và các nhà phân tích thành công trong việc tìm ra giải pháp cho các vấn đề công³ – thế nhưng hình ảnh giải quyết vấn đề của phân tích chính sách có thể gây hiểu lầm. Hình ảnh giải quyết vấn đề cho ta thấy một cách sai lầm rằng các nhà phân tích chính sách có thể nhận diện, đánh giá và kiến nghị giải pháp một cách thành công cho một vấn đề mà không cần mất nhiều thời gian và công sức trước đó để xác lập vấn đề. Một cách đúng đắn nhất, phân tích chính sách nên được nhìn nhận như một quá trình đa cấp năng động trong đó các phương pháp cấu trúc vấn đề được ưu tiên hơn so với các phương pháp giải quyết vấn đề (xem hình 3.1).

Hình 3.1 cho thấy rằng các phương pháp cấu trúc vấn đề đi trước và ưu tiên hơn các phương pháp giải quyết vấn đề. Các phương pháp ở một cấp độ này sẽ không phù hợp và không hiệu quả ở cấp độ tiếp theo, vì các câu hỏi ở hai cấp độ sẽ khác nhau. Ví dụ, các câu hỏi ở cấp độ thấp về lợi ích ròng (lợi ích trừ chi phí) của các giải pháp khác nhau cho vấn đề kiểm soát ô nhiễm công nghiệp giả định rằng công nghiệp là một vấn đề. Ở cấp độ cao hơn tiếp theo, câu hỏi phải được trả lời liên quan đến phạm vi và tính nghiêm trọng của ô nhiễm, những điều kiện gây ra ô nhiễm, và các giải pháp tiềm ẩn để giảm hay loại trừ ô nhiễm. Ở đây nhà phân tích có thể nhận thấy rằng cách xác lập vấn đề phù hợp nhất là liên hệ chặt chẽ với thói quen lái xe của người Mỹ, đối với họ nhiên liệu xăng dầu tương đối rẻ theo các tiêu chuẩn thế giới, và được chính phủ trợ giá hậu hĩ. Đây là câu hỏi về cấu trúc vấn đề; còn câu hỏi trước là câu hỏi giải quyết vấn đề. Sự phân biệt này thể hiện rõ qua biểu đồ phát triển trong hình 3.1.

- *Cảm nhận vấn đề so với cấu trúc vấn đề.* Quá trình phân tích chính sách không bắt đầu bằng những vấn đề đã được vạch ra rõ ràng, mà bắt đầu bằng sự cảm nhận về những nỗi lo lắng lan truyền và những dấu hiệu ban đầu của tình trạng căng thẳng.⁴ Những nỗi lo lắng lan truyền và những dấu hiệu ban đầu của tình trạng căng thẳng này không phải là vấn đề, mà là các *tình huống vấn đề* mà nhà phân tích và các đối tượng chính sách chính sách có thể cảm nhận. Ngược lại, *vấn đề chính sách* “là sản phẩm của sự tư duy hành động về môi trường; đó là các thành tố trong tình huống của vấn đề được chiết xuất từ các tình huống này thông qua phân tích.”⁵
- *Cấu trúc vấn đề so với giải quyết vấn đề.* Phân tích vấn đề là một quá trình đa cấp, bao gồm các phương pháp cấp cao để *cấu trúc vấn đề* và các phương pháp cấp thấp để *giải quyết vấn đề*. Các phương pháp cấp cao và các câu hỏi phù hợp với các phương pháp đó là những gì mà gần đây được thảo luận như việc thiết kế chính sách hay khoa học thiết kế.⁶ Các phương pháp cấp cao để cấu trúc vấn đề được gọi là “siêu phương pháp”

³ Ví dụ tìm đọc nghiên cứu của Bernard Barber, *Effective Social Science: Eight Cases in Economics, Political Science, and Sociology* (New York: Russell Sage Foundation, 1987).

⁴ Martin Rein và Sheldon H. White, “Policy Research: Belief and Doubt,” *Policy Analysis* 3, số 2 (1977): 262.

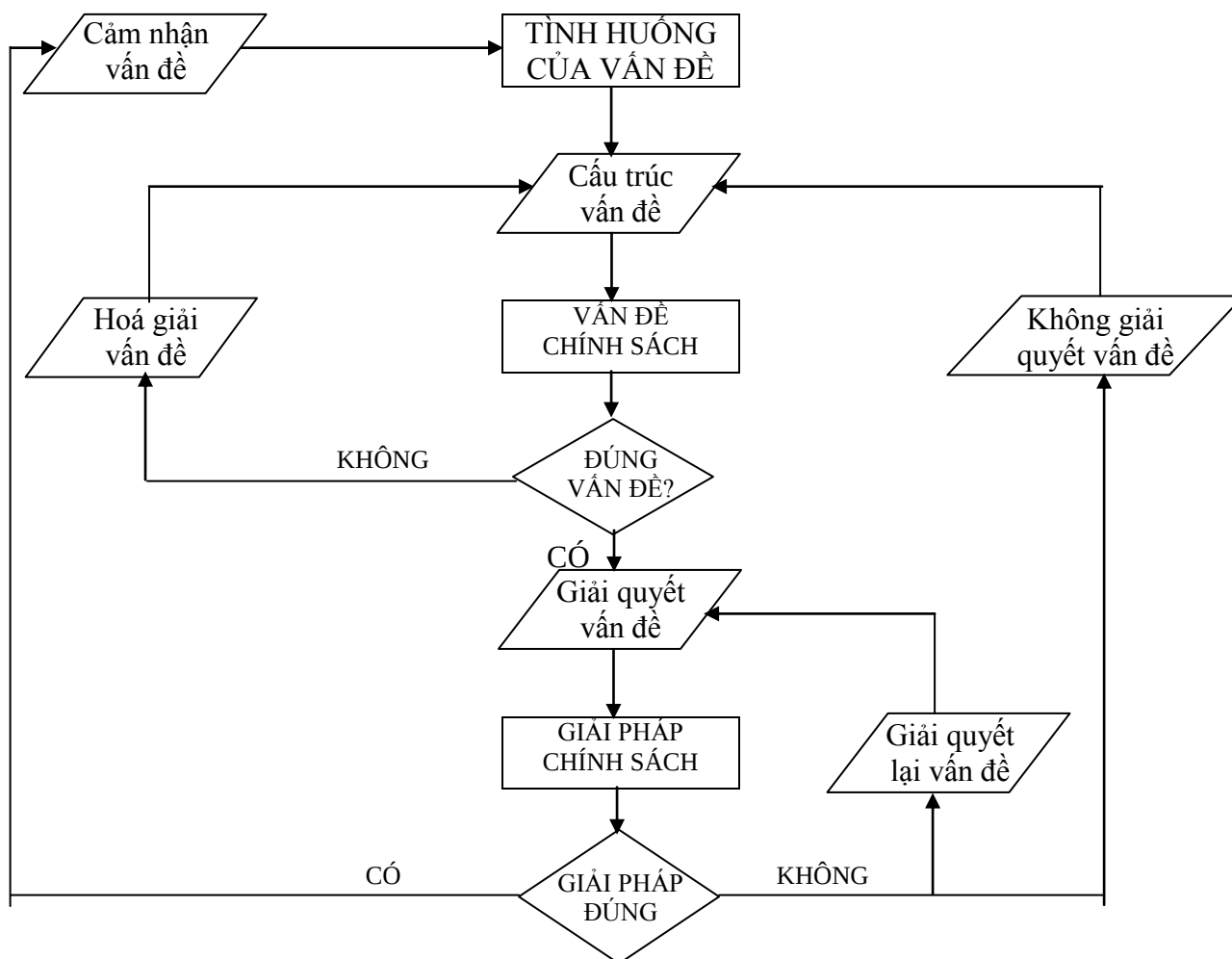
⁵ Russell A. Ackoff, *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems* (New York: Wiley, 1974), trang 21.

⁶ Xem nghiên cứu của Stephen H. Linder và B. Guy Peters, “From Social Theory to Policy Design,” *Journal of Public Policy* 4, số 4 (1985): 237-59.; John Dryzek, “Don’t Toss Coins into Garbage Cans: A Prologue to Policy Design,” *Journal of Public Policy* 3, số 3 (1983): 345-67; và Trudi C. Miller, “Conclusion: A Design Science

(metamethods), nghĩa là những phương pháp “nói về” và “xây ra trước” các phương pháp giải quyết vấn đề. Khi các nhà phân tích sử dụng các phương pháp cấp thấp để giải quyết những vấn đề phức tạp, họ có nguy cơ phạm phải sai số loại ba: giải quyết một vấn đề sai.⁷

Hình 3.1 Sự ưu tiên của cấu trúc vấn đề trong phân tích chính sách

Nguồn: William N. Dunn, “Methods of the Second Type: Coping with the Wilderness of Conventional Policy Analysis,” *Policy Studies Review* 7, số 4(1988): 720-37.



- *Giải quyết lại vấn đề so với không giải quyết vấn đề và hoá giải vấn đề.* Các thuật ngữ *giải quyết lại vấn đề*, *không giải quyết vấn đề*, và *hoá giải vấn đề* ý muốn nói tới ba loại quá trình sửa sai.⁸ Cho dù ba thuật ngữ này có cùng một gốc từ (trong tiếng La-tinh, *solvere* nghĩa là giải quyết hay hoá giải), các quá trình sửa sai mà ba thuật ngữ này nói đến xảy ra ở các cấp độ khác nhau (hình 3.1). *Giải quyết lại vấn đề* liên quan đến việc phân tích lại một vấn đề đã được cấu trúc đúng đắn để giảm sai số; ví dụ như giảm xác suất sai số loại I hay sai số loại II khi kiểm định *giả thiết không*; giả thiết rằng một chính

Perspective,” trong ấn phẩm *Public Sector Performance: A Turning Point*, chủ biên T. C. Miller (Baltimore: nhà xuất bản đại học Johns Hopkins, 1985).

⁷ Howard Raiffa, *Decision Analysis* (Bài đọc, MA: Addison Wesley, 1968) trang 264.

⁸ Xem nghiên cứu của Russell L. Ackoff, “Beyond Problem Solving,” *General Systems* 19 (1974): 237-39; và Herbert A. Simon, “The Structure of Ill Structured Problems,” *Artificial Intelligence* 4 (1973): 181-201.

sách không có ảnh hưởng đối với một kết quả chính sách nào đó. Ngược lại, *không giải quyết vấn đề* liên quan đến việc từ bỏ một giải pháp dựa vào việc xác lập sai vấn đề – ví dụ như chính sách đổi mới đô thị thực hiện tại các thành phố trung tâm vào thập niên 60 – và quay lại công việc cấu trúc vấn đề nhằm cố gắng xác lập đúng vấn đề. Tiếp đến, *hoá giải vấn đề* liên quan đến việc từ bỏ một vấn đề đã bị xác lập sai mà không thực hiện nỗ lực nào để cấu trúc lại hay giải quyết vấn đề đó.

Các đặc điểm của vấn đề chính sách

Có một vài đặc điểm quan trọng của các vấn đề chính sách:

1. *Tính phụ thuộc của các vấn đề chính sách.* Các vấn đề chính sách trong một lĩnh vực (ví dụ như năng lượng) thường ảnh hưởng đến các vấn đề chính sách trong một lĩnh vực khác (ví dụ như y tế và thất nghiệp). Trên thực tế, các vấn đề chính sách không phải là các thực thể độc lập, mà là các thành phần của toàn bộ hệ thống các vấn đề được mô tả hay nhất bằng *tình trạng hỗn độn* (messes), nghĩa là hệ thống các điều kiện bên ngoài dẫn đến tình trạng không hài lòng giữa các thành phần khác nhau trong cộng đồng.⁹ Thật khó, hoặc không thể nào giải quyết các hệ thống vấn đề (tình trạng hỗn độn) thông qua sử dụng một *cách tiếp cận phân tích* chuyên biệt, nghĩa là cách tiếp cận chia nhỏ vấn đề thành các cấu phần, vì hiếm khi các vấn đề có thể được xác định và giải quyết một cách độc lập với nhau. Đôi khi việc “giải quyết 10 vấn đề đan xen với nhau một cách đồng thời mà còn dễ hơn giải quyết chính bản thân một vấn đề.”¹⁰ Hệ thống các vấn đề phụ thuộc lẫn nhau đòi hỏi một *cách tiếp cận nhất thể*, nghĩa là xem các vấn đề là không thể tách rời và không thể đo lường riêng biệt so với hệ thống mà trong đó chúng là những thành phần đan xen với nhau.¹¹
2. *Tính chủ quan của các vấn đề chính sách.* Những điều kiện bên ngoài dẫn đến một vấn đề sẽ được xác định, phân loại, giải thích và đánh giá một cách có chọn lọc. Cho dù có một nhận thức, trong đó đối tượng nhận thức là vấn đề – ví dụ, ô nhiễm không khí có thể được định nghĩa theo hàm lượng khí CO₂ và các hạt trong khí quyển – nhưng cùng những số liệu như vậy về ô nhiễm có thể được lý giải theo những cách thức hết sức khác nhau. Lý do là vì các vấn đề chính sách là các thành phần của các tình huống vấn đề được chiết xuất bởi các nhà phân tích. Khác với nguyên tử hay tế bào, *tình huống vấn đề* là những cấu trúc phần nào có tính chủ quan.¹²
3. *Tính nhân tạo của các vấn đề chính sách.* Ta chỉ có thể có các vấn đề chính sách khi con người phán định về tính đáng mong đợi của việc thay đổi một tình huống vấn đề nào đó. Các vấn đề chính sách là sản phẩm của sự phán đoán chủ quan của con người; các vấn đề chính sách cũng có thể trở nên được chấp thuận như sự định nghĩa chính đáng về các điều kiện xã hội khách quan; các vấn đề chính sách được xây dựng, duy trì, và thay đổi về mặt xã hội.¹³ Các vấn đề không tồn tại tách rời với những cá nhân và những nhóm đã xác định vấn đề; điều này có nghĩa là không có những trạng thái xã hội “tự nhiên” mà tự bản thân chúng tạo ra các vấn đề chính sách.

⁹ Russell A. Ackoff, *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems* (New York: Wiley, 1974), trang 21.

¹⁰ Harrison Brown, “Scenario for an American Renaissance,” *Saturday Review*, 25-12-1971, 18-19.

¹¹ Xem nghiên cứu của Ian Mitroff và L. Vaughan Blankenship, “On the Methodology of the Holistic Experiment: An Approach to the Conceptualization of Large-Scale Social Experiments,” *Technological Forecasting and Social Change* 4 (1973): 229-53.

¹² Ackoff, *Redesigning the Future*, trang 21.

¹³ So sánh với ấn phẩm của Peter L. Berger và Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, ấn bản lần thứ hai (New York: Irvington, 1980).

4. *Tính động học của các vấn đề chính sách.* Có nhiều giải pháp khác nhau cho một vấn đề cho trước vì có nhiều cách định nghĩa vấn đề đó. “Vấn đề và giải pháp nằm trong một dòng chảy liên tục; vì thế vấn đề *không dừng lại để được giải quyết*... Các giải pháp của vấn đề trở nên lỗi thời thậm chí khi các vấn đề mà giải pháp hướng tới không trở nên lỗi thời.”¹⁴

Các vấn đề không phải là những thực thể cơ học rời rạc, mà là *những hệ thống có mục đích (mục đích luận)* trong đó (1) không có phần tử nào đồng nhất trong mọi thuộc tính hay hành vi hay thậm chí trong một thuộc tính hay hành vi bất kỳ; (2) các thuộc tính hay hành vi của từng phần tử có ảnh hưởng đến thuộc tính hay hành vi của toàn hệ thống; (3) các thuộc tính và hành vi của từng phần tử, và cách thức từng phần tử ảnh hưởng đến toàn hệ thống phụ thuộc vào các thuộc tính và hành vi của ít nhất một phần tử khác trong hệ thống; và (4) mọi nhóm nhỏ các phần tử có một ảnh hưởng không độc lập với toàn hệ thống.¹⁵ Điều này có nghĩa là hệ thống các vấn đề – tội phạm, đói nghèo, thất nghiệp, lạm phát, năng lượng, ô nhiễm, y tế, an ninh – không thể tách rời thành những phần độc lập mà không có nguy cơ tạo ra giải pháp đúng cho những vấn đề sai.

Đặc điểm then chốt của hệ thống các vấn đề là: tổng thể thì lớn hơn so với phép cộng đơn giản các bộ phận, nghĩa là khác nhau về mặt định lượng. Một chóp đá có thể được định nghĩa là tổng của tất cả các hòn đá riêng lẻ, nhưng cũng có thể được coi là một kim tự tháp. Tương tự, con người

có thể viết hay chạy, nhưng từng bộ phận của một con người thì không thể làm thế được. Hơn nữa, tư cách thành viên trong hệ thống có thể làm tăng hoặc làm giảm năng lực của từng thành viên; chứ không phải không có ảnh hưởng. Ví dụ, một bộ não mà không phải là một cơ quan trong một cơ thể sống hay một cơ quan thay thế thì không thể nào hoạt động được. Một cá nhân, trên cương vị thành viên của một quốc gia hay một công ty, sẽ không thể làm một số điều mà anh có thể làm nếu không phải là thành viên của hệ thống, đồng thời anh có thể làm những điều khác mà nếu không có tư cách thành viên thì anh không làm được.¹⁶

Cuối cùng, việc thừa nhận tính phụ thuộc, tính chủ quan, tính nhân tạo, và tính động học của các vấn đề cảnh báo ta về *những hệ quả không thể lường trước* có thể theo sau những chính sách dựa vào giải pháp đúng cho một vấn đề sai. Ví dụ, ta hãy xem tình huống vấn đề mà chính phủ các nước Tây Âu phải đương đầu vào cuối thập niên 70. Pháp và Tây Đức, tìm cách mở rộng nguồn cung năng lượng sẵn có thông qua xây dựng các nhà máy năng lượng hạt nhân trên sông Rhine, xác định vấn đề năng lượng thông qua giả định rằng việc sản xuất năng lượng hạt nhân không phụ thuộc vào những vấn đề khác. Vì thế, mối quan hệ của năng lượng với hệ thống các vấn đề rộng lớn hơn đã không được đưa vào việc xác lập vấn đề. Một nhà quan sát đã đi xa đến mức dự đoán rằng:

Bệnh sốt rét sẽ xảy ra như một dịch bệnh lớn ở châu Âu trong mười năm tới, do quyết định của Đức và Pháp xây dựng những nhà máy điện nguyên tử sử dụng nước sông cho hệ thống làm mát và vì thế sẽ làm cho nhiệt độ nước nằm trong khoảng nhiệt độ sinh sản của muỗi anopheles (muỗi mang mầm bệnh sốt rét).¹⁷

Cho dù dự báo này không đúng, nhận thức rằng chính sách năng lượng liên quan đến một hệ thống các vấn đề đã không đạt được.

¹⁴ Ackoff, *Redesigning the Future*, trang 21.

¹⁵ Mitroff và Blankenship, “Methodology of the Holistic Experiment,” trang 341-42.

¹⁶ Ackoff, *Redesigning the Future*, trang 13.

¹⁷ Ivan Illich khi trao đổi với Sam Keen, tường thuật trong tạp chí *Psychology Today* (tháng 5-1976).

Tình trạng nóng lên toàn cầu là một hệ thống các vấn đề.

Các vấn đề chính sách so với các đề tài chính sách

Nếu các vấn đề là các hệ thống, ta suy ra rằng các đề tài chính sách cũng là hệ thống. *Các đề tài chính sách* chẳng những liên quan đến sự bất đồng về chiều hướng hành động thực tế hay tiềm ẩn, mà còn phản ánh các quan niệm cạnh tranh nhau về bản chất của chính vấn đề. Một đề tài chính sách rõ ràng – ví dụ như liệu chính phủ có nên cưỡng chế thi hành các tiêu chuẩn chất lượng không khí trong công nghiệp hay không – thường là hệ quả của các tập hợp giả định xung đột nhau về bản chất của ô nhiễm.¹⁸

1. Ô nhiễm là hệ quả tự nhiên của chủ nghĩa tư bản, một hệ thống kinh tế trong đó chủ sở hữu công nghiệp tìm cách duy trì và gia tăng lợi nhuận từ đầu tư. Thiệt hại nhất định đối với môi trường là cái giá cần thiết phải trả cho một nền kinh tế tư bản lành mạnh.
2. Ô nhiễm là hệ quả của nhu cầu đối với năng lượng và đối với thanh thế giữa các nhà quản lý công nghiệp tìm cách thắng tiến trong các bộ máy quan liêu định hướng sự nghiệp. Ô nhiễm cũng nghiêm trọng hệt như vậy trong hệ thống xã hội chủ nghĩa không có những ông chủ tư nhân mưu cầu lợi nhuận.
3. Ô nhiễm là hệ quả của sở thích người tiêu dùng trong những xã hội tiêu dùng đại trà. Để bảo đảm sự tồn tại của công ty, các chủ sở hữu và các nhà quản lý công ty phải thoả mãn sở thích người tiêu dùng đối với những động cơ hiệu suất cao và việc đi lại bằng ô tô.

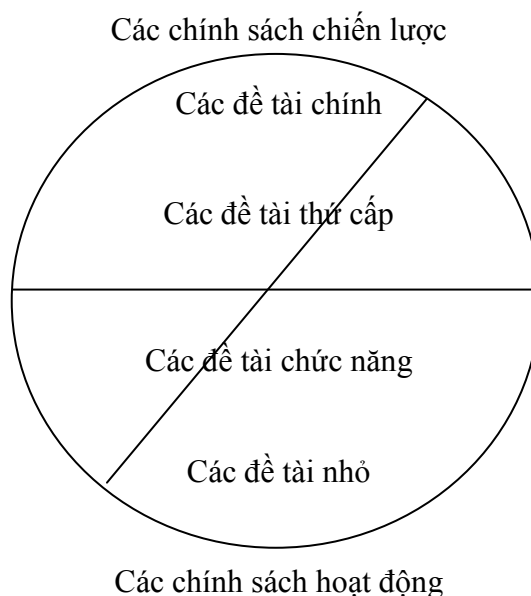
Khả năng nhận ra sự khác biệt giữa tình huống của vấn đề chính sách, vấn đề chính sách, và đề tài chính sách là then chốt để tìm hiểu những cách thức khác nhau qua đó những kinh nghiệm chung biến chuyển thành sự bất đồng. Việc xác lập một vấn đề chịu ảnh hưởng của những giả định mà các thành phần chính sách khác nhau đưa vào một tình huống chính sách. Tiếp đến, những cách xác lập vấn đề khác nhau sẽ định hình cách thức định nghĩa các đề tài chính sách. Trong ví dụ về ô nhiễm môi trường trên đây, các giả định về hoạt động của một nền kinh tế tư bản lành mạnh có thể dẫn đến quan niệm tiêu cực về sự cưỡng chế thi hành tiêu chuẩn chất lượng không khí trong công nghiệp, trong khi các giả định về hành vi quản lý công ty có thể dẫn đến quan niệm tích cực. Ngược lại, các giả định về sở thích người tiêu dùng và sự tồn tại của các công ty có thể ảnh hưởng đến quan niệm cho rằng sự điều tiết của chính phủ không phải là một đề tài, vì chính phủ không thể làm luật về nhu cầu người tiêu dùng.

Tính phức tạp của các đề tài chính sách có thể được hình dung thông qua việc xem xét các cấp tổ chức trong đó các đề tài này được xác lập (hình 3.2). Các đề tài chính sách có thể được phân loại dựa vào hệ thống thứ bậc của các loại đề tài: đề tài chính, đề tài thứ cấp, đề tài chức năng, và đề tài nhỏ. *Đề tài chính* là những đề tài thường phải đương đầu tại các cấp chính quyền cao nhất bên trong và giữa các phạm vi phân xử của liên bang, tiểu bang, và địa phương. Các đề tài chính thường liên quan đến những câu hỏi về sứ mệnh của cơ quan, nghĩa là những câu hỏi về bản chất và mục đích của các tổ chức chính phủ. Một đề tài như liệu Bộ Y tế và dịch vụ nhân lực có nên tìm cách xoá bỏ những điều kiện dẫn đến đói nghèo hay không, là một câu hỏi về sứ mệnh của cơ quan. *Đề tài thứ cấp* là những đề tài nằm ở cấp độ các chương trình cơ quan ở các cấp liên bang, tiểu bang, và địa phương. Các vấn đề thứ cấp có thể liên quan đến việc xác định ưu tiên chương trình và định nghĩa các nhóm và những người hưởng lợi mục tiêu. Ngược lại, *đề tài chức năng* là những đề tài nằm ở cấp độ chương trình và dự án, liên quan đến những câu hỏi như dự

¹⁸ Tìm đọc nghiên cứu của P. Lorry, *Social Problems: A Critical Analysis of Theories and Public Policy* (Lexington, MA: D. C. Heath and Company, 1974), trang 23-25.

toán ngân sách, tài chính, và thu mua. Cuối cùng, *đề tài nhỏ* là những đề tài thường thấy nhất ở cấp độ các dự án cụ thể. Các đề tài nhỏ liên quan đến nhân sự, bố trí cán bộ nhân viên, phúc lợi người lao động, thời gian nghỉ phép, giờ làm việc, và các qui trình và qui tắc hoạt động tiêu chuẩn.

Hình 3.2 Hệ thống thứ bậc của các loại đề tài chính sách



Khi ta tiến dần lên trên trong hệ thống thứ bậc của các loại đề tài chính sách, các vấn đề trở nên phụ thuộc lẫn nhau, chủ quan, nhân tạo, và có tính động nhiều hơn. Cho dù bản thân các thứ bậc này cũng phụ thuộc lẫn nhau, một số đề tài có thể kêu gọi những chính sách chiến lược, trong khi những đề tài khác đòi hỏi những chính sách hoạt động. *Chính sách chiến lược* là chính sách trong đó các hệ quả của quyết định tương đối không thể đảo ngược. Những đề tài như, liệu Hoa Kỳ có nên đưa quân đến vùng vịnh Ba Tư hay không, hay liệu chính phủ có nên tái tổ chức dịch vụ dân sự hay không, là những đề tài kêu gọi các chính sách chiến lược vì hệ quả của hành động không thể đảo ngược trong nhiều năm. Ngược lại, *chính sách hoạt động* là những chính sách mà hệ quả của quyết định tương đối có thể đảo ngược được, không liên quan đến rủi ro và tình trạng bất ổn tồn tại trong các thứ bậc cao hơn. Cho dù tất cả các loại chính sách đều phụ thuộc lẫn nhau – ví dụ, việc thực hiện sứ mệnh của một cơ quan phụ thuộc một phần vào việc có đủ nhân lực hành động – điều quan trọng cần nhận thức là tính phức tạp và không thể đảo ngược của một chính sách tăng lên khi ta di chuyển lên phía trên trong hệ thống thứ bậc của các loại đề tài chính sách.

Ba lớp vấn đề chính sách

Có ba lớp vấn đề chính sách: vấn đề cấu trúc tốt, vấn đề cấu trúc trung bình, và vấn đề cấu trúc kém.¹⁹ Cấu trúc của từng nhóm này được xác định bởi tính phức tạp tương đối của một vấn đề. Sự khác biệt giữa vấn đề cấu trúc tốt, vấn đề cấu trúc trung bình và vấn đề cấu trúc kém được minh họa tốt nhất thông qua xem xét sự khác biệt trong các yếu tố chung của chúng (bảng 3.1).

¹⁹ Tìm đọc nghiên cứu của Ian I. Mitroff và Francisco Sagasti, “Epistemology as General Systems Theory: An Approach to the Design of Complex Decision Making Experiments,” *Philosophy of the Social Sciences* 3 (1973): 117-34.

Bảng 3.1 Sự khác biệt về cấu trúc của ba nhóm vấn đề chính sách

Yếu tố	Cấu trúc của vấn đề		
	Cấu trúc tốt	Cấu trúc trung bình	Cấu trúc kém
Số người ra quyết định	Một hay một vài	Một hay một vài	Nhiều
Các phương án	Có giới hạn	Có giới hạn	Không giới hạn
Độ thoả dụng (các giá trị)	Nhất trí	Nhất trí	Xung đột
Các kết quả	Chắc chắn hoặc rủi ro	Không chắc chắn	Không biết
Các xác suất	Có thể tính được	Không thể tính được	Không thể tính được

Vấn đề có cấu trúc tốt là những vấn đề liên quan đến một hay một vài người ra quyết định và một tập hợp nhỏ các phương án chính sách. Các độ thoả dụng (hay các giá trị) phản ánh sự nhất trí về mục tiêu và được xếp hạng rõ ràng theo thứ tự sở thích của những người ra quyết định. Các kết quả của từng phương án được biết một cách hoàn toàn chắc chắn (tiền định) hay trong những biên độ sai số (rủi ro) có thể chấp nhận được. Nguyên mẫu vấn đề cấu trúc tốt là vấn đề quyết định được vi tính hoá hoàn toàn, trong đó tất cả các hệ quả của tất cả các phương án chính sách đều được lập trình trước. Các vấn đề hoạt động ở thứ bậc tương đối thấp trong các cơ quan nhà nước mang lại sự minh hoạ cho vấn đề cấu trúc tốt. Ví dụ, vấn đề thay thế phương tiện đi lại của cơ quan là những vấn đề tương đối đơn giản liên quan đến việc tìm điểm tối ưu qua đó một phương tiện cũ được đổi lấy một phương tiện mới, có cân nhắc đến chi phí sửa chữa phương tiện cũ, chi phí mua và khấu hao phương tiện mới.

Vấn đề có cấu trúc trung bình là những vấn đề liên quan đến một hay vài người ra quyết định và một số phương án tương đối có hạn. Các độ thoả dụng (hay các giá trị) cũng phản ánh sự nhất trí về các mục tiêu được xếp hạng rõ ràng. Tuy nhiên, các kết quả của các phương án thì không chắc chắn (không tiền định) mà cũng không thể tính toán được trong biên độ sai số (rủi ro) có thể chấp nhận được. Nguyên mẫu của vấn đề cấu trúc trung bình là trò chơi chính sách hay sự mô phỏng chính sách, là ví dụ minh hoạ cho cái được gọi là “thế lưỡng nan của người tù.”²⁰ Trong trò chơi này, hai tù nhân được giam giữ trong hai phòng giam riêng biệt, trong đó mỗi người đều được nhân viên điều tra thẩm vấn; nhân viên điều tra phải thu được lời thú tội của một trong hai tù nhân thì mới khởi tố được. Nhân viên điều tra hiện đã có đủ bằng chứng để buộc tội hai người một tội nhẹ, nói với mỗi người rằng nếu không ai thú nhận, cả hai sẽ bị buộc tội nhẹ với hình phạt nhẹ; nếu cả hai cùng thú nhận một tội nặng hơn, cả hai sẽ cùng nhận mức án khoan hồng; nhưng nếu chỉ một trong hai người thú tội, người thú tội sẽ được hưởng án treo, trong khi người kia sẽ chịu mức án nặng nhất. Đứng trước tình trạng không ai biết kết quả quyết định của người kia, chọn lựa “tối ưu” của mỗi tù nhân là thú tội. Thế nhưng chính phương án này lại dẫn đến án tù năm năm cho cả hai tù nhân, vì cả hai đều cố gắng hạn chế đến mức tối thiểu bản án của mình. Ví dụ này chẳng những minh hoạ sự khó khăn của việc ra quyết định khi các kết quả là không chắc chắn, mà còn cho thấy các phương án cá nhân “duy lý” có thể góp phần dẫn đến tình trạng không hợp lý trong các nhóm nhỏ, các bộ máy quan liêu nhà nước, và tổng thể xã hội.

Vấn đề cấu trúc kém là những vấn đề thường liên quan đến nhiều người ra quyết định khác nhau mà độ thoả dụng (các giá trị) của họ không được biết hay không thể xếp hạng một cách nhất quán. Trong khi các vấn đề cấu trúc tốt và cấu trúc trung bình phản ánh sự nhất trí, đặc điểm chính của các vấn đề cấu trúc kém là xung đột giữa các mục tiêu cạnh tranh nhau. Người ta cũng không biết các phương án chính sách và các kết quả, cho nên không thể ước lượng rủi ro và tình

²⁰ Xem nghiên cứu của Anatol Rapoport và Albert M. Chammah, *Prisoner's Dilemma* (Ann Arbor: nhà xuất bản đại học Michigan, 1965).

trạng không chắc chắn. Vấn đề chọn lựa không phải là khám phá những mối quan hệ tiền định đã biết, hay tính toán rủi ro hay tình trạng không chắc chắn gắn liền với các phương án chính sách, mà đúng hơn là xác định bản chất của vấn đề. Nguyên mẫu của những vấn đề cấu trúc kém là vấn đề quyết định hoàn toàn *không có tính bắc cầu*, nghĩa là không thể chọn một phương án chính sách duy nhất được ưa thích hơn tất cả các phương án chính sách khác. Trong khi các vấn đề cấu trúc tốt và cấu trúc trung bình có sự xếp hạng sở thích mang *tính bắc cầu* – nghĩa là nếu phương án A_1 được ưa thích hơn phương án A_2 , và phương án A_2 được ưa thích hơn phương án A_3 , thì phương án A_1 sẽ được ưa thích hơn phương án A_3 – các vấn đề cấu trúc kém có sự xếp hạng sở thích không có tính bắc cầu.

Nhiều vấn đề chính sách quan trọng nhất là những vấn đề cấu trúc kém. Một trong những bài học của khoa học chính trị, hành chính công, và các ngành khác là: các vấn đề cấu trúc tốt và cấu trúc trung bình hiếm khi hiện diện trong phối cảnh chính phủ phức tạp.²¹ Ví dụ, thật là phi thực tế khi giả định về sự hiện diện của một hay vài người ra quyết định với sở thích (độ thoả dụng) đồng nhất, vì chính sách công là tập hợp các quyết định có quan hệ với nhau được đưa ra và chịu ảnh hưởng bởi nhiều thành phần chính sách liên đới trong những thời gian dài. Hiếm khi có sự nhất trí, vì việc ra quyết định chính sách công thường dính líu đến sự xung đột giữa các đối tượng chính sách cạnh tranh nhau. Cuối cùng, hiếm khi người ta có thể nhận diện đầy đủ các giải pháp khác nhau cho vấn đề, một phần vì những điều kiện ràng buộc đối với việc thu thập thông tin, đồng thời còn vì người ta thường khó mà đi đến sự xác lập vấn đề một cách thoả đáng. Một số nhà khoa học xã hội đã tóm tắt các lý do khiến các vấn đề cấu trúc kém có ý nghĩa quan trọng đến như vậy đối với phân tích chính sách công.²²

CẤU TRÚC VẤN ĐỀ TRONG PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

Các yêu cầu để giải quyết những vấn đề có cấu trúc kém không giống như các yêu cầu để giải quyết những vấn đề có cấu trúc tốt. Trong khi các vấn đề có cấu trúc tốt cho phép ta sử dụng các phương pháp thông thường, thì những vấn đề có cấu trúc kém đòi hỏi *nhà phân tích phải tham gia một cách chủ động và có ý thức vào việc xác định bản chất của chính vấn đề*.²³ Khi chủ động xác định bản chất vấn đề, nhà phân tích chẳng những phải áp đặt một phần chính mình vào tình huống vấn đề mà còn thực hiện sự đánh giá và hiểu biết có tính phản thân. Giải quyết vấn đề chỉ là một phần của công việc phân tích chính sách:

Cách tiếp cận “giải quyết vấn đề” cho rằng công tác chính sách bắt đầu bằng những vấn đề đã được nêu rõ và tự thể hiện rõ. Người ta cho rằng chính sách bắt đầu khi người ta thấy xuất hiện những vấn đề có thể được thừa nhận, những vấn đề mà người ta có thể đặt giả thiết về các chiều hướng hành động và có thể vạch ra các mục tiêu liên quan đến chúng... Nhưng điều xuất hiện không phải là những vấn đề rõ ràng, mà là sự lo lắng lan truyền. Các nhóm áp lực chính sách trở nên tích cực một cách khác thường, hoặc các hoạt động của họ trở nên ấn tượng hơn; các chỉ báo xã hội chính thức và phi chính thức cho thấy dấu hiệu của những xu hướng không thuận lợi, hay những xu hướng có thể lý giải là

²¹ Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của David Braybrooke và Charles E. Linblom, *A Strategy of Decision* (New York: nhà xuất bản Free, 1963); và Herbert A. Simon, “Theories of Decision Making in Economic and Behavioral Science,” *American Economic Review* 1009 (1959), 255-57.

²² Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, ấn bản lần thứ ba, (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1978), trang 30-31; Richard O. Mason và Ian I. Mitroff, *Creating a Dialectical Social Science* (Dordrecht, Hà Lan: D. Riedel, 1981); và James G. March và Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review* 78, số 3 (1984): 739-49.

²³ Tìm đọc nghiên cứu của John R. Hayes, *Cognitive Psychology* (Homewood, IL: nhà xuất bản Dorsey, 1978): trang 210-23).

không thuận lợi. Khi đó, có những dấu hiệu của một vấn đề, nhưng không ai biết vấn đề là gì... Nói cách khác, tình huống là người ta còn phải bàn xem bản thân vấn đề là gì. Việc phân tích chính sách bao gồm các quá trình phát hiện và xây dựng vấn đề; nó liên quan đến việc thiết lập vấn đề (cấu trúc vấn đề) nhằm lý giải các dấu hiệu căng thẳng mới bắt đầu trong hệ thống.²⁴

Tính sáng tạo trong cấu trúc vấn đề

Các tiêu chí để xác định thành công của việc cấu trúc vấn đề cũng khác với các tiêu chí sử dụng để phán đoán thành công của việc giải quyết vấn đề. Muốn giải quyết vấn đề thành công, nhà phân tích phải tìm được các giải pháp kỹ thuật tương đối chính xác cho những vấn đề đã được xác lập rõ ràng. Ngược lại, muốn cấu trúc vấn đề thành công, nhà phân tích phải tạo ra những giải pháp sáng tạo cho những vấn đề được xác định kém và mơ hồ. Các tiêu chí để phán đoán những hành động sáng tạo nói chung cũng có thể áp dụng cho tính sáng tạo trong cấu trúc vấn đề. Việc cấu trúc vấn đề có tính sáng tạo khi:²⁵ (1) sản phẩm phân tích có tính chất *mới lạ* đủ để hầu hết mọi người đã không thể đi đến cùng một giải pháp như vậy; (2) quá trình phân tích có tính *khác thường* đủ để liên quan đến việc điều chỉnh hay bác bỏ những ý tưởng đã được chấp nhận trước đây; (3) quá trình phân tích đòi hỏi *động cơ thúc đẩy và sự bền bỉ cao* đủ để việc phân tích diễn ra với cường độ cao hay trong những thời gian dài; (4) sản phẩm phân tích được xem là *có giá trị* vì nó mang lại một giải pháp thích hợp cho vấn đề; và (5) vấn đề thoát đầu được đặt ra có tính chất *mơ hồ, nhập nhằng, và được xác định kém* đến mức thử thách của nhà phân tích là xác lập chính bản thân vấn đề.

Các giai đoạn cấu trúc vấn đề

Cấu trúc vấn đề là một quá trình có bốn giai đoạn liên quan với nhau: *tìm kiếm vấn đề, định nghĩa vấn đề, trình bày vấn đề, và cảm nhận vấn đề* (hình 3.3). Điều kiện tiên quyết của cấu trúc vấn đề là sự thừa nhận hay “sự tồn tại cảm nhận được” về một *tình huống vấn đề*. Khi đi từ tình huống vấn đề, nhà phân tích tham gia vào việc *tìm kiếm vấn đề*. Ở giai đoạn này, mục tiêu không phải là khám phá ra một vấn đề duy nhất (nghĩa là vấn đề của khách hàng hay của nhà phân tích) mà đúng hơn là khám phá ra nhiều cách trình bày vấn đề của nhiều đối tượng chính sách khác nhau. Các nhà phân tích thực hành thường đứng trước một mạng lưới các cách xác lập vấn đề khác nhau, rộng lớn và rối rắm, có tính động, được xây dựng về mặt xã hội, và được phân phối xuyên suốt quá trình hoạch định chính sách. Thực chất, các nhà phân tích đứng trước một *siêu vấn đề* (metaproblem)²⁶, nghĩa là một vấn đề của những vấn đề, có cấu trúc kém, vì lãnh địa của những cách trình bày vấn đề bởi các đối tượng chính sách đa dạng xem ra rộng lớn đến mức không thể quản lý nổi.²⁷ Nhiệm vụ trọng tâm của nhà phân tích là cấu trúc siêu vấn đề này, nghĩa là một vấn đề cấp hai mà có thể được định nghĩa là tập hợp của các vấn đề cấp một; và các vấn đề cấp một là các phần tử của vấn đề cấp hai. Nếu không phân biệt rõ hai cấp độ này, nhà phân tích sẽ có nguy cơ xác lập sai vấn đề thông qua nhầm lẫn giữa phần tử và tập hợp. Nếu không

²⁴ Martin Rein và Sheldon H. White, “Policy Research: Belief and Doubt,” *Policy Analysis* 3, số 2 (1977): 262

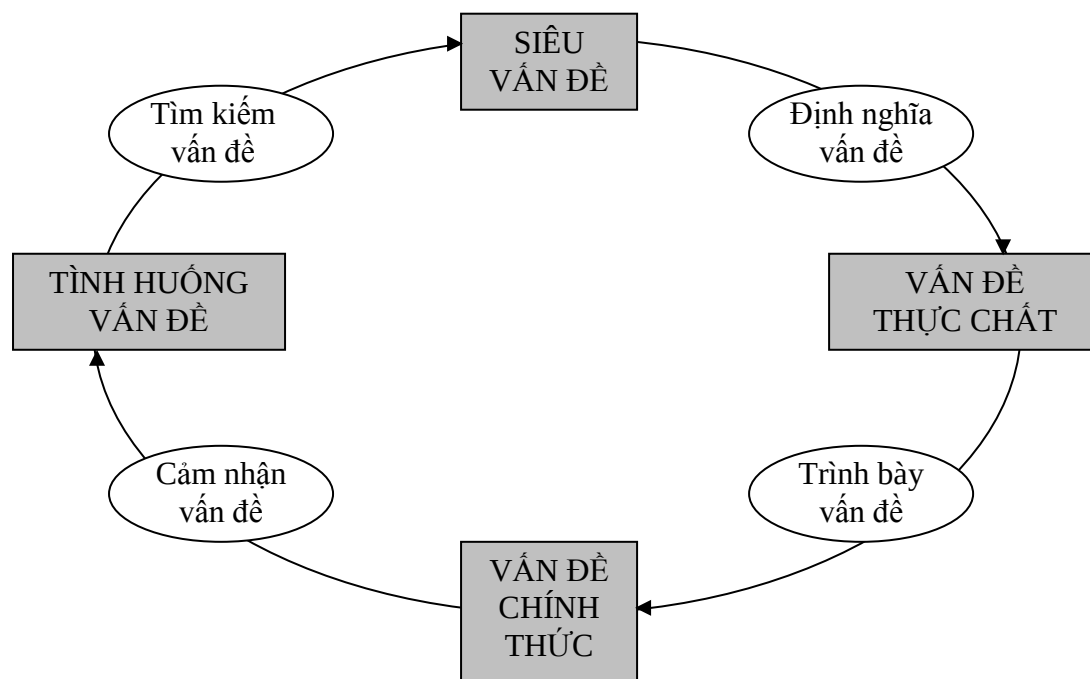
²⁵ Tìm đọc nghiên cứu của Alan Newell, J. C. Shaw, và Herbert A. Simon, “The Process of Creative Thinking,” trong ấn phẩm *Contemporary Approaches to Creative Thinking*, chủ biên H. F. Gruber, G. Terrell, và M. Wertheimer (New York: nhà xuất bản Atherton, 1962), trang 63-119; tìm đọc thêm chuyên khảo xuất sắc của James L. Adams, *Conceptual Blockbusting* (Stanford, CA: Stanford Alumni Association, 1974).

²⁶ Xem nghiên cứu của Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences* (New York: Elsevier, 1971).

²⁷ Một đặc điểm phân biệt khác của vấn đề cấu trúc kém là ranh giới của vấn đề rộng lớn một cách không thể quản lý nổi. Tìm đọc nghiên cứu của P. Harmon và D. King, *Expert Systems: Artificial Intelligence in Business* (New York: Wiley, 1985).

phân biệt được các cấp độ này, nhà phân tích vi phạm qui tắc “bất kể những gì liên quan đến *toàn bộ* tập hợp thì không thể là một phần tử của tập hợp.”²⁸

Hình 3.3 Các giai đoạn cấu trúc vấn đề



Khi di chuyển từ siêu vấn đề đến *vấn đề thực chất*, nhà phân tích cố gắng *định nghĩa* vấn đề bằng những thuật ngữ tổng quát và đơn giản nhất. Ví dụ, nhà phân tích có thể quyết định liệu vấn đề là một vấn đề kinh tế học, xã hội học, khoa học chính trị v.v... Nếu vấn đề thực chất được quan niệm như một vấn đề kinh tế học, nhà phân tích sẽ xử lý vấn đề theo những yếu tố liên quan đến sản xuất và phân phối hàng hoá và dịch vụ - ví dụ như giá thị trường là một yếu tố xác định chi phí và lợi ích của các chương trình công. Như một sự lựa chọn, nếu vấn đề được xem là một vấn đề chính trị hay xã hội học, nhà phân tích sẽ tiếp cận vấn đề theo sự phân phối quyền lực và thể lực giữa các nhóm thế lực cạnh tranh nhau, giới tinh hoa, hay các giai cấp. Việc chọn lựa một khung khái niệm thường tương tự như chọn lựa thể giới quan, hệ tư tưởng, hay một điều bí ẩn phổ biến, và cho thấy sự cam kết vào một quan niệm thực tế cụ thể.²⁹

Để minh hoạ tầm quan trọng của thể giới quan, hệ tư tưởng, và những điều bí ẩn phổ biến trong việc khái niệm hoá các vấn đề thực chất, ta hãy xem nhiều cách định nghĩa đói nghèo. Đói nghèo có thể được định nghĩa là hệ quả của những tai nạn hay trạng thái xã hội không thể tránh khỏi, hệ quả của hành động của những kẻ xấu, hay hệ quả của tình trạng không hoàn hảo trong chính bản

²⁸ Alfred North Whitehead và Bertrand Russell, *Principia Mathematica*, ấn bản lần thứ hai, tập I (Cambridge: nhà xuất bản đại học Cambridge, 1910), trang 101. Tìm đọc thêm nghiên cứu của Paul Watzlawick, John Weakland, và Richard Fisch, *Change: Principles of Problem Formation and Problem Resolution* (New York: W. W. Norton), trang 6.

²⁹ Ian Mitroff và Ralph H. Kilmann, *Mehodological Approaches to Social Science* (San Francisco, CA: Jossey Bass, 1978). Xem thêm nghiên cứu của Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolution*, ấn bản lần thứ hai (Chicago: nhà xuất bản đại học Chicago, 1971); và Ian G. Barbour, *Myths, Models, and Paradigms* (New York: Harper & Row, 1976).

thân người nghèo.³⁰ Các định nghĩa đói nghèo này bao gồm các yếu tố thể giới quan, điều bí ẩn, hay hệ tư tưởng, trong chừng mực mà mỗi định nghĩa liên quan đến một nhận thức chọn lọc về các yếu tố của một tình huống vấn đề. Các thể giới quan, hệ tư tưởng, và điều bí ẩn thường có phần đúng và có phần sai; chúng có thể vừa bổ ích vừa nguy hiểm. Trong ví dụ này, việc qui đói nghèo cho các tai nạn lịch sử hay cho tính tất yếu không thể tránh khỏi tiêu biểu cho một *quan điểm tự nhiên học* về các vấn đề xã hội, làm biến dạng thực tế thông qua cho rằng những câu hỏi về sự phân phối của cải là vô nghĩa, nhưng chính điều bí ẩn này cũng làm cho nhà phân tích nhạy cảm trước bản chất tương đối của các định nghĩa đói nghèo thông qua vạch ra sự kiện là không một xã hội nào mà người ta từng biết đã hoàn toàn giải quyết được vấn đề. Tương tự, việc qui đói nghèo cho các nhà tư bản tha hoá về đạo đức hay xấu xa đã làm biến dạng động cơ thật sự của họ. Tuy nhiên, chính *quan điểm đạo đức học* này, giải thích đói nghèo theo sự yếu kém đạo đức, cũng hướng sự chú ý tới cách thức qua đó sở hữu tư nhân đẩy mạnh sự lãng phí, bóc lột, và vô trách nhiệm xã hội. Cuối cùng, việc qui đói nghèo cho tình trạng không hoàn hảo trong bản thân người nghèo chẳng những dẫn đến đổ lỗi cho nạn nhân thay vì các áp lực xã hội chịu trách nhiệm, mà còn chỉ ra sự kiện là một số người nghèo chọn sống trong tình trạng mà phần còn lại của xã hội định nghĩa là “đói nghèo.” *Quan điểm “môi trường học”* này, qui đói nghèo và các vấn đề xã hội khác cho các đặc điểm của môi trường tức thời của nạn nhân, thường dẫn đến nhận hiệu tự mâu thuẫn của chủ nghĩa nhân đạo, còn gọi là “đổ lỗi cho nạn nhân.” Người theo chủ nghĩa nhân đạo có thể

tập trung mỗi quan tâm nhân đạo của họ đến những khiếm khuyết của nạn nhân, lên án sự căng thẳng môi trường và xã hội mơ hồ đã tạo ra sự khiếm khuyết đó (tồn tại từ trước đây), và bỏ qua tác động của các áp lực xã hội liên tục tạo ra thêm nạn nhân (ngay trong hiện tại). Đó là một hệ tư tưởng sáng chói để biện minh cho một hình thức hành động xã hội ngang bướng, được thiết kế không phải để thay đổi xã hội như người ta có thể dự đoán, mà đúng hơn là thay đổi nạn nhân của xã hội.³¹

Một khi vấn đề thực chất đã được xác định thì có thể được xây dựng *vấn đề chính thức* cụ thể và chi tiết hơn. Quá trình đi từ vấn đề thực chất sang vấn đề chính thức được thực hiện thông qua việc *trình bày vấn đề*, liên quan đến việc triển khai cách trình bày (mô hình) toán học chính thức của vấn đề thực chất. Ở điểm này, những khó khăn có thể phát sinh, vì mối quan hệ giữa một vấn đề thực chất có cấu trúc kém và việc trình bày chính thức vấn đề đó có thể rất mong manh hời hợt.³² Việc trình bày chi tiết các vấn đề có cấu trúc kém dưới dạng toán học chính thức có thể chưa đủ độ chín hay không phù hợp. Công việc chính không phải là tìm giải pháp toán học đúng đắn mà là xác định bản chất của chính vấn đề.

Các sai số loại ba (E_{III})

Một đề tài quan trọng của cấu trúc vấn đề là các vấn đề thực chất và vấn đề chính thức thật ra tương ứng như thế nào với tình huống vấn đề ban đầu. Nếu tình huống vấn đề chứa đựng toàn bộ hệ thống các vấn đề phức tạp, thì yêu cầu trọng tâm của phân tích chính sách là xác lập vấn đề thực chất và vấn đề chính thức sao cho thể hiện đầy đủ tính phức tạp đó. Mức độ tương ứng giữa một tình huống vấn đề cho trước và một vấn đề thực chất được xác định trong giai đoạn định nghĩa vấn đề. Ở đây, nhà phân tích so sánh các đặc điểm của tình huống vấn đề và vấn đề thực chất. Vấn đề thực chất có thể dựa vào những giả định ngầm ẩn hay niềm tin về bản chất con

³⁰ Lowry, *Social Problems*, trang 19-46.

³¹ William Ryan, *Blaming the victim* (New York: Pantheon Books, 1971), trang 7.

³² Tìm đọc nghiên cứu của Ralph E. Strauch, “A Critical Look at Quantitative Methodology,” *Policy Analysis* 2(1976), 121-44.

người, thời gian và khả năng xảy ra thay đổi xã hội thông qua hành động của chính phủ. Tuy nhiên, điều quan trọng không kém là mức độ tương ứng giữa tình huống vấn đề và vấn đề chính thức, thường được nêu lên dưới hình thức một công thức toán học hay một hệ phương trình.

Trong giai đoạn đầu tiên (tìm kiếm vấn đề), những nhà phân tích không tham gia vào việc tìm kiếm hay dừng tìm kiếm quá sớm sẽ có nguy cơ chọn sai ranh giới của siêu vấn đề. Các khía cạnh quan trọng của siêu vấn đề – ví dụ như việc xác lập vấn đề của những người đang chịu trách nhiệm (hoặc sẽ chịu trách nhiệm) thực hiện chính sách – có thể bị bỏ lại bên ngoài ranh giới siêu vấn đề. Trong giai đoạn thứ hai (định nghĩa vấn đề), nhà phân tích có nguy cơ chọn sai thể giới quan, hệ tư tưởng hay điều bí ẩn để quan niệm một tình huống vấn đề trong khi lẽ ra họ phải chọn đúng vấn đề. Trong giai đoạn thứ ba (trình bày vấn đề), rủi ro chính là chọn sai cách trình bày (mô hình) chính thức của vấn đề thực chất trong khi lẽ ra phải chọn đúng mô hình. Trong bất kỳ trường hợp nào, các nhà phân tích có thể phạm phải *sai số loại ba* (E_{III}).³³ Sai số loại III đã được nhà lý thuyết quyết định Howard Raiffa mô tả như sau:

Một trong những hệ biến hoá phổ biến nhất trong toán học mô tả một trường hợp, trong đó nhà nghiên cứu hoặc chấp nhận hoặc bác bỏ cái gọi là giả thiết không. Trong bài học thống kê đầu tiên, sinh viên học được rằng họ phải không ngừng cân đối giữa việc phạm phải sai số loại một (nghĩa là bác bỏ giả thiết không khi nó đúng) và sai số loại hai (nghĩa là chấp nhận giả thiết không khi nó sai)... những người thực hành còn quá thường xuyên mắc phải sai số loại ba: giải quyết một vấn đề sai.³⁴

Quá trình cấu trúc vấn đề làm phát sinh một số đề tài trọng tâm đối với phương pháp luận phân tích chính sách và khoa học chính sách nói chung. Mỗi giai đoạn cấu trúc vấn đề đòi hỏi các loại kỹ năng phương pháp luận khác nhau và các loại lập luận khác nhau. Ví dụ, loại kỹ năng phù hợp nhất để phát hiện siêu vấn đề là kỹ năng quan sát; đối với vấn đề thực chất, kỹ năng cần thiết chủ yếu là kỹ năng khái niệm. Các môn toán học và thống kê (kinh tế lượng hay nghiên cứu tác nghiệp) là kỹ năng phù hợp chính để trình bày vấn đề chính thức. Cấu trúc vấn đề cũng làm phát sinh những câu hỏi về những ý nghĩa khác nhau của tính duy lý (rationality), vì tính duy lý không chỉ đơn thuần là việc tìm ra một cách trình bày chính thức tương đối chính xác về một tình huống vấn đề. Đây là định nghĩa kỹ thuật tiêu chuẩn của tính duy lý bị chỉ trích vì sự đơn giản hoá thái quá của nó đối với những quá trình phức tạp.³⁵ Tính duy lý có thể được định nghĩa theo những cấp độ cơ bản hơn, trong đó việc chọn lựa vô ý thức hay không phê phán về một thể giới quan, hệ tư tưởng hay một điều bí ẩn có thể làm biến dạng việc khái niệm hoá một vấn đề thực chất và các giải pháp tiềm năng của vấn đề đó. Trong trường hợp này, phân tích chính sách có thể là một hệ tư tưởng trá hình.³⁶

³³ Xem nghiên cứu của Mitroff và Frederick Betz, “Dialectical Decision Theory: A Meta-Theory of Decision Making,” *Management Science*, 19, số 1 (1972): Kimball xác định sai số loại III là “sai số mắc phải do đưa ra câu trả lời đúng cho một vấn đề sai.” Tìm đọc nghiên cứu A. W. Kimball, “Errors of the Third Kind in Statistical Consulting,” *Journal of the American Statistical Association* 52 (1957): 133-42.

³⁴ Howard Raiffa, *Decision Analysis* (bài đọc, MA: Addison Wesley, 1968), trang 264.

³⁵ Ví dụ, xem nghiên cứu của Ida R. Hoos, *Systems Analysis in Public Policy: A Critique* (Berkeley: nhà xuất bản đại học California, 1972).

³⁶ Laurence Tribe, “Policy Science: Analysis or Ideology?” *Philosophy and Public Affairs* 2, số 1 (1972): 66-110; và “Ways Not to hink about Plastic Trees,” trong ấn phẩm *When Values Conflict: Essays on Environmental Analysis, Discourse, and Decision*, chủ biên Laurence Tribe, Corinne S. Schelling, và John Voss (Cambridge, MA: nhà xuất bản Ballinger, 1976).

CÁC MÔ HÌNH CHÍNH SÁCH VÀ CẤU TRÚC VẤN ĐỀ

Mô hình chính sách là sự trình bày đơn giản hoá một tình huống vấn đề.³⁷ Theo nghĩa hẹp, việc xây dựng các mô hình chính sách là một hình thức cấu trúc vấn đề. Cũng hệt như vấn đề là một kết cấu trí tuệ dựa vào việc khái niệm hoá và trình bày các yếu tố của một tình huống vấn đề, xác lập mô hình chính sách là việc xây dựng và xây dựng lại thực tế. Các mô hình chính sách có thể được diễn đạt như các khái niệm, biểu đồ, đồ thị, hay các phương trình toán học và có thể được sử dụng chẳng những để mô tả, giải thích và dự đoán các yếu tố của một tình huống vấn đề, mà còn cải thiện nó thông qua kiến nghị chiều hướng hành động. Các mô hình chính sách không bao giờ là sự mô tả bằng lời về một tình huống chính sách. Cũng như vấn đề chính sách, mô hình chính sách là những công cụ nhân tạo để xếp thứ tự và giải thích các tình huống vấn đề.

Các mô hình chính sách là hữu ích và thậm chí cần thiết. Mô hình giúp đơn giản hoá hệ thống các vấn đề thông qua sự giản lược và nhờ đó làm cho tình trạng phức tạp mà các nhà phân tích phải đương đầu trở nên có thể quản lý được. Mô hình chính sách có thể giúp phân biệt những đặc điểm thiết yếu và không thiết yếu của một tình huống vấn đề, làm rõ mối quan hệ giữa các yếu tố hay các biến số quan trọng, và hỗ trợ giải thích và dự đoán hệ quả của các chọn lựa chính sách. Mô hình chính sách cũng có thể đóng vai trò tự phê bình và sáng tạo trong phân tích chính sách thông qua việc buộc nhà phân tích phải đưa ra những giả định riêng công khai để thử thách các ý tưởng và phương pháp phân tích thông thường. Trong bất kỳ trường hợp nào, việc sử dụng mô hình chính sách là tất yếu vì ai cũng phải sử dụng một loại mô hình nào đó. Nói theo ngôn ngữ của nhà lập mô hình chính sách Jay Forrester:

Mỗi người chúng ta đều không ngừng sử dụng các mô hình. Mỗi người trong đời sống riêng tư và trong công việc theo bản năng đều sử dụng các mô hình để ra quyết định. Hình ảnh tinh thần của thế giới quanh bạn mà bạn mang trong đầu là một mô hình. Người ta không có một thành phố, một chính phủ, hay một đất nước trong đầu. Họ chỉ chọn các khái niệm và các mối quan hệ mà họ sử dụng để đại diện cho hệ thống thực tế. Một hình ảnh tinh thần là một mô hình. Tất cả các quyết định của chúng ta được đưa ra trên cơ sở mô hình. Vấn đề không phải là sử dụng hay bỏ qua mô hình. Vấn đề chỉ là chọn lựa giữa các mô hình có khả năng thay thế nhau.³⁸

Thông qua việc đơn giản hoá tình huống vấn đề, các mô hình không tránh khỏi làm biến dạng thực tế một cách có chọn lọc. Các mô hình tự chúng không thể cho ta biết cách thức phân biệt giữa những câu hỏi thiết yếu và không thiết yếu; mà cũng không thể giải thích, dự đoán, đánh giá, hay kiến nghị vì sự phán đoán này nằm bên ngoài mô hình và không phải là một phần của mô hình. Trong khi mô hình có thể giúp chúng ta thực hiện những công việc phân tích này, từ ngữ then chốt là “chúng ta” vì chính chúng ta chứ không phải mô hình đưa ra những giả định cần thiết để lý giải các đặc điểm của thực tế được mô tả qua mô hình. Cuối cùng, các mô hình chính sách – đặc biệt những mô hình được diễn đạt dưới dạng toán học – thường khó truyền đạt cho các nhà hoạch định chính sách và các đối tượng chính sách khác mà đối với họ mô hình được thiết kế như sự trợ giúp để ra quyết định tốt hơn.

³⁷ Xem nghiên cứu của Saul I. Gass và Roger L. Sisson hiệu đính, *A Guide to Models in Governmental Planning and Operations* (Washington D. C.: Văn phòng nghiên cứu phát triển, Cơ quan bảo vệ môi trường, 1974); và Martin Greenberger, Mathew A. Cresnson và Brian L. Crissey, *Models in the Policy Process* (New York: Russell Sage Foundation, 1976).

³⁸ Jay W. Forrester, “Counter-Intuitive Behavior of Social Systems,” *Technological Review* 73 (1971):3.

Các mô hình mô tả

Mục đích của *mô hình mô tả* là giải thích và (hoặc) dự đoán nguyên nhân và hệ quả của các chọn lựa chính sách. Mô hình mô tả được sử dụng để theo dõi kết quả của các hành động chính sách, ví dụ như các kết quả trong danh mục các chỉ báo xã hội thường niên do Văn phòng quản lý và ngân sách hay Eurostat phát hành. Mô hình mô tả cũng được sử dụng để dự báo kết quả hoạt động kinh tế. Ví dụ, Hội đồng cố vấn kinh tế lập dự báo thường niên trong Báo cáo kinh tế của tổng thống.

Các mô hình chuẩn tắc

Ngược lại, mục đích của *mô hình chuẩn tắc* chẳng những để giải thích và (hoặc) dự đoán mà còn đưa ra kiến nghị nhằm tối ưu hoá việc đạt được độ thoả dụng (các giá trị) nhất định. Trong số nhiều loại mô hình chuẩn tắc mà các nhà phân tích chính sách sử dụng là những mô hình giúp xác định mức công suất dịch vụ tối ưu (mô hình xếp hàng), thời điểm tối ưu của dịch vụ và sửa chữa (mô hình thay thế), khối lượng và thời điểm đặt hàng tối ưu (mô hình tồn kho), và sinh lợi tối ưu của đầu tư công (mô hình lợi ích - chi phí). Mô hình quyết định chuẩn tắc thường có dạng: tìm giá trị của các biến số chính sách có thể điều khiển sẽ tạo ra độ thoả dụng lớn nhất, được đo bằng giá trị của biến kết quả mà nhà hoạch định chính sách muốn thay đổi. Thông thường (nhưng không phải luôn luôn), giá trị này được biểu thị bằng một số tiền như USD hay euro.

Một mô hình chuẩn tắc đơn giản và quen thuộc là mô hình lãi kép. Vào một lúc nào đó trong cuộc sống, nhiều người vẫn sử dụng các dạng khác nhau của mô hình này để tìm kiếm giá trị của các biến số “chính sách” (ví dụ như gửi tiền vào ngân hàng so với một liên minh tín dụng) mang lại thu nhập lãi nhiều nhất từ tiền tiết kiệm, được xác định bằng số tiền người ta có thể kỳ vọng sau một vài năm. Đây là giá trị của biến kết quả mà người ta mong muốn thay đổi. Mô hình phân tích để tính lãi kép là:

$$S_n = (1 + r)^n S_0$$

Trong đó S_n là số tiền mà việc tiết kiệm sẽ tích lũy được sau một số năm cho trước (n), S_0 là tiền tiết kiệm ban đầu, và $(1 + r)^n$ là sinh lợi cố định từ đầu tư (1) cộng cho lãi suất (r). Nếu một cá nhân (nhà hoạch định chính sách) biết lãi suất của các tổ chức tiết kiệm khác nhau và muốn tối đa hoá sinh lợi từ tiết kiệm, mô hình chuẩn tắc đơn giản này cho phép thực hiện một chọn lựa đơn giản về tổ chức trả mức lãi suất cao nhất, miễn là không có những cân nhắc quan trọng khác (ví dụ như tính an toàn của tiền gửi hay các đặc quyền đặc biệt cho khách hàng thân thiết) mà có thể được tính đến. Tuy nhiên, lưu ý rằng mô hình chuẩn tắc này cũng dự đoán sự tích lũy tiết kiệm trong các phương án khác nhau, vì thế cho ta thấy đặc điểm của tất cả các mô hình chuẩn tắc: Chúng không chỉ cho phép ta ước lượng các giá trị quá khứ, hiện tại và tương lai của các biến số kết quả mà còn cho phép ta tối ưu hoá việc đạt được giá trị nào đó.

Các mô hình bằng lời

Các mô hình chuẩn tắc và mô tả có thể được diễn đạt bằng ba cách: bằng lời, bằng biểu tượng, và bằng qui trình.³⁹ *Mô hình bằng lời* được diễn đạt bằng ngôn ngữ hàng ngày, thay vì bằng ngôn ngữ logic biểu tượng (nếu $p > q$ và $q > r$, thì $p > r$) hay toán học ($\log_{10} 10.000 = 3$). Khi sử dụng

³⁹ Các mô hình cũng có thể được diễn đạt bằng vật lý, như khi các vật liệu khác nhau được sử dụng để trình bày các cơ quan trong cơ thể con người, các thành phố, hay máy móc. Hạn chế cơ bản của những mô hình này là chúng không thể thể hiện hành động của con người, liên quan đến các quá trình truyền thông, học tập xã hội, và chọn lựa.

các mô hình bằng lời, nhà phân tích có thể thực hiện việc phán đoán có lập luận dưới hình thức dự đoán và đưa ra kiến nghị. Phán đoán có lập luận là một phần của các luận điểm chính sách, chứ không phải các kết quả trình bày dưới hình thức các giá trị bằng số. Mô hình bằng lời tương đối dễ truyền đạt giữa các chuyên gia cũng như những người ngoài ngành, và có chi phí thấp. Một hạn chế tiềm tàng của các mô hình bằng lời là lập luận đưa ra để dự đoán và kiến nghị có thể ngấm ản hay ản dẫu, nên khó xây dựng lại và xem xét nghiêm ngặt các luận điểm trên bình diện tổng thể. Các luận điểm ủng hộ và phản đối việc phong tỏa hải quân Sô-viết trong cuộc khủng hoảng tên lửa Cuba năm 1962 là một ví dụ hay về mô hình chính sách bằng lời. Mô hình bằng lời của tổng thống Kennedy về cuộc khủng hoảng này lập luận rằng việc phong tỏa là phương án thực tế duy nhất của Hoa Kỳ:

Trên hết, trong khi bảo vệ các quyền lợi thiết thực của chúng ta, năng lượng hạt nhân phải ngăn ngừa sự đối đầu đưa đối phương đến việc chọn lựa hoặc rút lui nhục nhã hoặc một cuộc chiến tranh hạt nhân. Đi theo đường lối này trong thời đại hạt nhân sẽ là bằng chứng duy nhất về sự phá sản chính sách của chúng ta – mong muốn một cái chết tập thể của thế giới.⁴⁰

Các mô hình biểu tượng

Mô hình biểu tượng sử dụng các ký hiệu toán học để mô tả mối quan hệ giữa các biến số then chốt mà ta tin có thể mô tả một vấn đề. Ta thu được các dự đoán và giải pháp tối ưu từ mô hình biểu tượng thông qua triển khai các phương pháp toán học, thống kê, và logic. Mô hình biểu tượng khó truyền đạt giữa những người không có chuyên môn, kể cả các nhà hoạch định chính sách, và thậm chí giữa các nhà lập mô hình chuyên gia cũng có sự hiểu lầm về các yếu tố cơ bản của mô hình.⁴¹ Chi phí của mô hình biểu tượng có lẽ không nhiều hơn chi phí của mô hình bằng lời, miễn là người ta tính đến thời gian và công sức tiêu tốn cho các cuộc tranh luận công chúng, vốn là phương tiện chính để diễn đạt các mô hình bằng lời. Một hạn chế thực hành của mô hình biểu tượng là các kết quả của chúng không chắc có thể dễ dàng lý giải, ngay cả giữa các chuyên gia, vì ý nghĩa của các biểu tượng và giả định của các mô hình biểu tượng không chắc được định nghĩa một cách thỏa đáng. Mô hình biểu tượng có thể cải thiện các quyết định chính sách, nhưng chỉ khi

tiền đề mà mô hình được xây dựng trên đó phải được trình bày rõ ràng... Chuyện vẫn thường xảy ra là, những gì được xem là một mô hình dựa vào lý thuyết và bằng chứng lại không gì khác hơn là định kiến và thành kiến của một học giả được khoác một chiếc áo có vẻ khoa học và được thêm thắt bằng các chương trình mô phỏng của máy tính. Không có sự xác minh thực nghiệm, không có gì bảo đảm rằng kết quả của những bài tập này là đáng tin cậy, hay chúng nên được áp dụng cho các mục đích chính sách chuẩn tắc.⁴²

Cho dù chúng ta đã xem xét một mô hình biểu tượng đơn giản được thiết kế vì mục đích chuẩn tắc (mô hình lãi kép), mục đích của các mô hình biểu tượng khác là mô tả. Một mô hình biểu tượng vẫn thường được sử dụng là phương trình tuyến tính đơn giản:

$$Y = a + bX$$

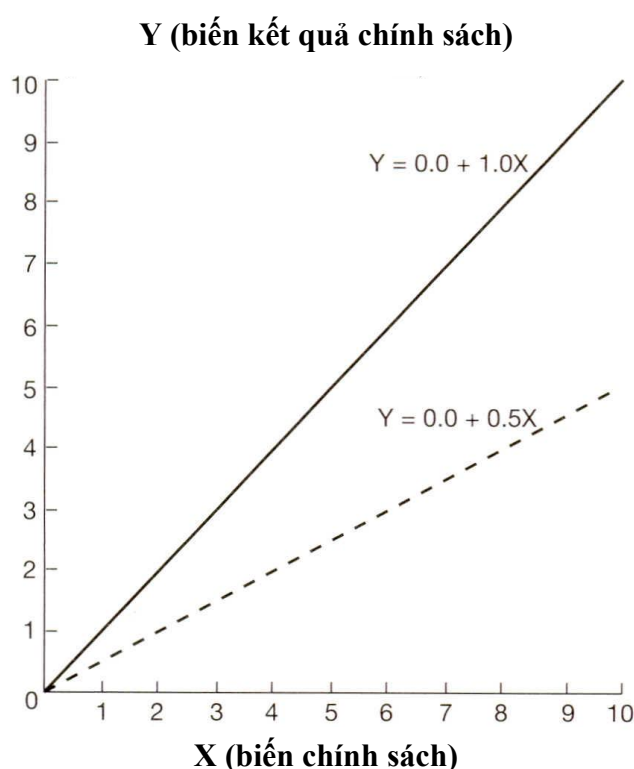
⁴⁰ Trích trong nghiên cứu của Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review* 63, số 3 (1969): 698.

⁴¹ Xem nghiên cứu của Greenberger và những người khác, *Models in the Policy Process*, trang 328-36.

⁴² Gary Fromm, "Policy Decision and Econometric Models," trích dẫn bởi Greenberger và những người khác, *Models in the Policy Process*, trang 72.

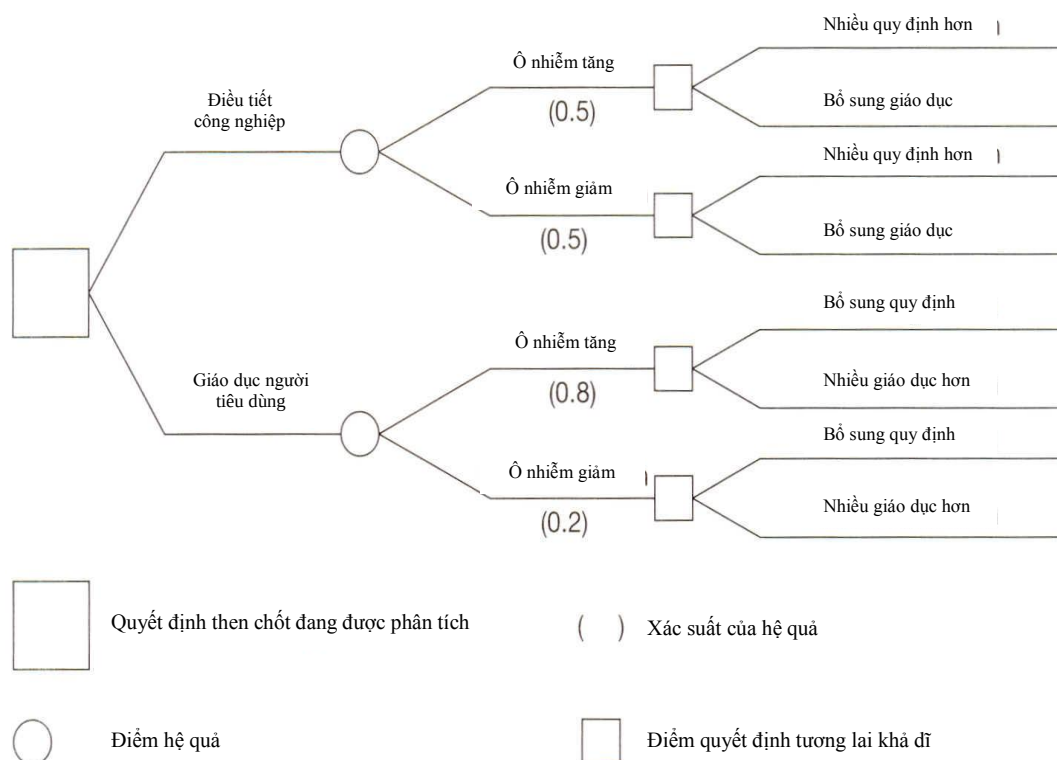
Trong đó Y là giá trị biến số mà nhà phân tích muốn dự đoán và X là giá trị biến số chính sách mà nhà hoạch định chính sách có thể điều khiển. Mỗi quan hệ giữa X và Y được gọi là hàm tuyến tính, nghĩa là mỗi quan hệ giữa X và Y sẽ tạo thành một đường thẳng khi ta biểu thị trên đồ thị (hình 3.4). Trong mô hình này, ký hiệu b tiêu biểu cho giá trị thay đổi của Y do một sự thay đổi của X . Điều này có thể được mô tả bằng độ dốc của đường thẳng khi trình bày trên một mảnh giấy (độ dốc càng dốc đứng, ảnh hưởng của X đối với Y càng lớn). Ký hiệu a (gọi là tung độ gốc, là một hằng số) biểu thị điểm mà ở đó đường thẳng cắt trục tung Y khi X bằng không. Trong hình 3.4, tất cả các giá trị của Y đều bằng một nửa các giá trị của X dọc theo đường không liền nét (nghĩa là $Y = 0 + 0,5X$), trong khi dọc theo đường liền nét, hai chuỗi giá trị này bằng nhau (nghĩa là $Y = 0 + 1,0X$). Mô hình tuyến tính dự đoán biến chính sách (X) cần phải thay đổi bao nhiêu để tạo ra một giá trị cho trước của biến kết quả (Y).

Hình 3.4 Một mô hình biểu tượng



Các mô hình qui trình

Mô hình qui trình tiêu biểu cho mối quan hệ động giữa các biến số mà người ta tin là có thể mô tả vấn đề và giải pháp. Người ta thu được các dự đoán và giải pháp tối ưu bằng cách mô phỏng và tìm kiếm thông qua tập hợp những mối quan hệ khả dĩ – ví dụ, tăng trưởng kinh tế, tiêu thụ năng lượng, và cung ứng lương thực trong những năm tháng tương lai – mà không thể mô tả thỏa đáng vì không có sẵn số liệu đáng tin cậy. Các qui trình mô phỏng và tìm kiếm nói chung được thực hiện với sự trợ giúp của máy tính, được lập trình để mang lại các dự đoán khác nhau trong các tập hợp giả định khác nhau.

Hình 3.5 Mô hình mô phỏng

Mô hình qui trình cũng sử dụng phương thức diễn đạt bằng biểu tượng. Sự khác biệt chính giữa mô hình biểu tượng và mô hình qui trình là: mô hình biểu tượng thường sử dụng số liệu thực tế để ước lượng mối quan hệ giữa các biến chính sách và biến kết quả, trong khi mô hình qui trình chỉ giả định (mô phỏng) các mối quan hệ này. Chi phí của mô hình qui trình tương đối cao so với mô hình bằng lời và mô hình biểu tượng, nhìn chung là do thời gian cần thiết để xây dựng và chạy các chương trình máy tính. Đồng thời, mô hình qui trình có thể được viết bằng ngôn ngữ không mang tính kỹ thuật một cách hợp lý, nhờ vậy tạo điều kiện thuận lợi cho sự truyền thông giữa những người không có chuyên môn. Cho dù ưu điểm của mô hình qui trình là cho phép ta thực hiện việc mô phỏng và tìm kiếm sáng tạo, đôi khi thật khó tìm bằng chứng để thuyết phục về các giả định của mô hình.

Một dạng mô hình qui trình đơn giản là cây quyết định, được tạo ra thông qua dự phóng một vài hệ quả khả dĩ của các chính sách. Hình 3.5 minh họa một cây quyết định đơn giản, ước lượng xác suất mỗi phương án chính sách sẽ làm giảm ô nhiễm như thế nào.⁴³ Cây quyết định hữu ích khi ta so sánh các giá trị ước lượng chủ quan về hệ quả khả dĩ của các chọn lựa chính sách khác nhau trong những tình huống mà ta khó tính toán được rủi ro và tình trạng không chắc chắn trên cơ sở số liệu hiện có.

Mô hình như sự thay thế (surrogates) và phối cảnh (perspectives)

Bình diện quan trọng cuối cùng của các mô hình chính sách liên quan đến các giả định của mô hình. Mô hình chính sách, bất kể mục đích hay phương thức diễn đạt là gì, có thể được xem như

⁴³ Tìm đọc nghiên cứu của Gass và Sisson, *A Guide to Models in Governmental Planning and Operation*, trang 26-27.

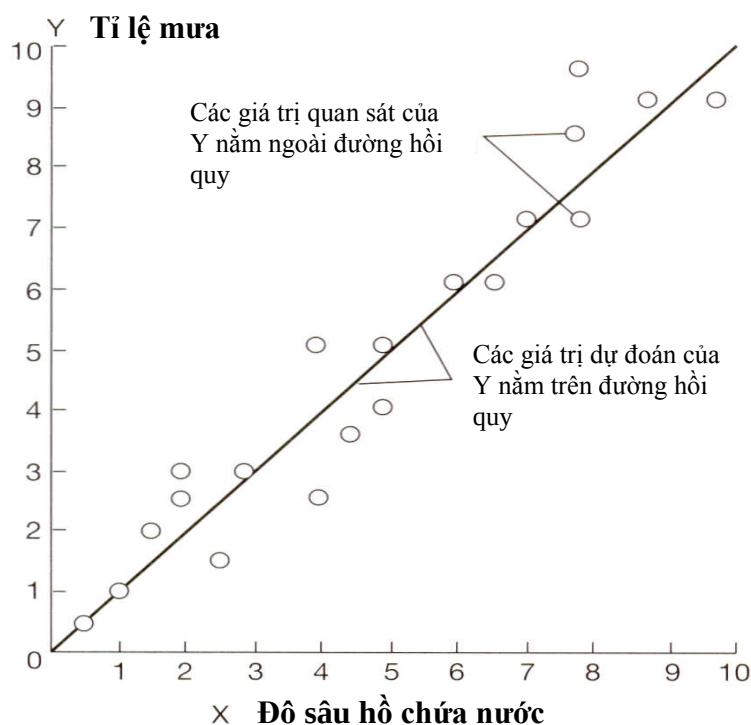
sự thay thế hay phối cảnh.⁴⁴ *Mô hình thay thế* được giả định là sự thay thế một vấn đề thực chất. Một cách có ý thức hoặc vô thức, mô hình thay thế dựa vào giả định rằng vấn đề chính thức là sự trình bày có giá trị về một vấn đề thực chất. Ngược lại, *mô hình phối cảnh* được xem là một trong những cách thức khả dĩ để cấu trúc một vấn đề thực chất. Mô hình phối cảnh giả định rằng vấn đề chính thức không bao giờ có thể là sự trình bày có giá trị hoàn toàn về một vấn đề thực chất.

Sự phân biệt giữa mô hình thay thế và mô hình phối cảnh đặc biệt quan trọng trong phân tích chính sách công, trong đó, như ta thấy, nhiều vấn đề quan trọng nhất là những vấn đề cấu trúc kém. Cấu trúc của đa số các vấn đề chính sách công đủ phức tạp khiến cho việc sử dụng mô hình thay thế làm tăng đáng kể xác suất sai số loại ba (E_{III}), nghĩa là giải quyết một vấn đề đã được xác lập sai, trong khi lẽ ra ta có thể giải quyết vào đúng vấn đề. Điểm này có thể được làm rõ thông qua xem xét hai ví dụ minh họa về việc lập mô hình chính thức trong phân tích chính sách. Ví dụ thứ nhất được xem xét thông qua sử dụng mô hình biểu tượng, trong khi ví dụ thứ hai sử dụng mô hình bằng lời.⁴⁵

Giả sử một nhà phân tích xây dựng một mô hình biểu tượng đơn giản được diễn đạt dưới hình thức một phương trình tuyến tính như vừa mô tả trên đây trong hình 3.5. Sử dụng phương trình $Y = a + bX$ (về sau ta sẽ viết phương trình này là $Y = b_0 + b_x$), nhà phân tích có thể sử dụng các quan sát để biểu thị các giá trị thực tế của X và Y , như thể hiện qua hình 3.6. Ta cũng giả sử thêm rằng nhà phân tích ngầm giả định rằng các giá trị quan sát của X và Y tạo thành một mối quan hệ nhân quả, trong đó biến chính sách (X) được tin là tạo ra sự thay đổi có ý nghĩa của biến kết quả (Y). Ở điểm này, nhà phân tích rất có thể lý giải kết quả của mô hình biểu tượng chính thức như sự xác nhận cấu trúc của vấn đề thực chất. Ví dụ, nhà phân tích sẽ lý giải độ dốc của đường thẳng là số đo ảnh hưởng của X đối với Y , trong khi tương quan giữa các giá trị quan sát của Y (các điểm số liệu) và các giá trị dự đoán bởi phương trình (các điểm nằm trên đường thẳng) sẽ được xem như một giá trị ước lượng tính chính xác của dự đoán. Kết luận khả dĩ là sự thay đổi giá trị biến chính sách sẽ dẫn đến sự thay đổi tương ứng của giá trị biến kết quả.

⁴⁴ Strauch, “A Critical Look at Quantitative Methodology,” trang 136-44.

⁴⁵ Các ví dụ minh họa này được phỏng theo nghiên cứu của Strauch, “A Critical Look at Quantitative Methodology,” trang 131-33; và Watzlawick, Weakland, và Fisch, *Change*.

Hình 3.6 Các ảnh hưởng giả định của X đối với Y

Luận điểm của minh họa này là: bản thân mô hình biểu tượng chính thức không mang lại sự hướng dẫn trong việc trả lời câu hỏi liệu X có gây ra Y hay không. Nếu X là thất nghiệp và Y là đói nghèo chẳng hạn, ta có thể lập luận về mối quan hệ dự đoán, miễn là vấn đề thực chất đã được định nghĩa sao cho mang lại lý do khả dĩ để ta tin rằng thất nghiệp gây ra đói nghèo. Thế nhưng thông tin không chứa đựng trong mô hình biểu tượng; nó xuất phát từ *bên ngoài* mô hình. Mối quan hệ quan sát giữa X và Y cũng có thể dễ dàng được lý giải như bằng chứng của ảnh hưởng của đói nghèo đối với thất nghiệp, miễn là vấn đề thực chất đã được định nghĩa theo giả định rằng đói nghèo không phải là hiện tượng kinh tế mà là hiện tượng văn hoá. Ví dụ, đói nghèo có thể được định nghĩa theo “văn hoá đói nghèo”, ức chế động cơ làm việc và tìm kiếm thu nhập.

Bài học của ví dụ minh họa này là: việc khái niệm hoá vấn đề thực chất sẽ quyết định cách lý giải mô hình biểu tượng. Cách trình bày chính thức của vấn đề thực chất là phối cảnh chứ không phải thay thế. Để làm rõ điểm này, ta hãy quay lại với mô hình biểu tượng chính thức vừa thảo luận trên đây:

Ví dụ, giả sử X là độ sâu trung bình hàng năm của hồ chứa nước và Y là lượng mưa hàng năm trong vùng... Vì chính sách quản lý hồ chứa nước có thể thay đổi, độ sâu hồ chứa nước là một biến chính sách phụ thuộc vào việc vận dụng chính sách. Lượng mưa hàng năm là một biến mà ta có thể quan tâm kiểm soát, và nhận thức phổ thông cho ta thấy rằng mối quan hệ giữa lượng mưa và độ sâu hồ chứa nước không phải là hồi hợ... Tuy nhiên, bất chấp điều này, kết luận đề xuất qua phân tích, rằng chúng ta có thể giảm lượng mưa thông qua tháo nước nhanh hơn từ hồ chứa... xem ra thật buồn cười. Điều này là vì mối quan hệ nhân quả giả định trong phân tích – độ sâu hồ chứa nước gây ra lượng mưa –

xem ra ngược lại với nhận thức phổ thông của chúng ta rằng lượng mưa xác định độ sâu hồ chứa nước.⁴⁶

Bây giờ ta hãy xem ví dụ thứ hai minh họa những khó khăn phát sinh khi ta nhầm lẫn mô hình thay thế và mô hình phối cảnh. Lần này ta sẽ sử dụng một ví dụ minh họa trình bày cùng một luận điểm về các mô hình bằng lời, nghĩa là những mô hình được diễn đạt bằng ngôn ngữ hàng ngày. Giả sử bạn là một nhà phân tích chính sách đứng trước tình huống vấn đề sau đây: Giám đốc sở giao thông tiểu bang yêu cầu phải thực hiện một nghiên cứu nhằm kiến nghị một phương thức ít tốn kém nhất để nối chín nút giao thông then chốt trong khu vực trung tâm tiểu bang. Là một nhà phân tích của cơ quan, bạn được phân công trình bày cách thức kết nối chín nút giao thông này bằng bốn tuyến đường xa lộ. Bạn cũng được yêu cầu là bốn tuyến đường xa lộ này phải thẳng (không được phép có đường cong) và mỗi tuyến đường mới phải bắt đầu ở điểm dừng của tuyến đường trước đó (đội xây dựng không được phép quay lại nơi đã đi qua). Sau đó bạn nhận được một bản đồ khu vực (hình 3.7) và được yêu cầu lập kiến nghị giải quyết vấn đề.

Hình 3.7 Bản đồ các nút giao thông trong khu vực trung tâm



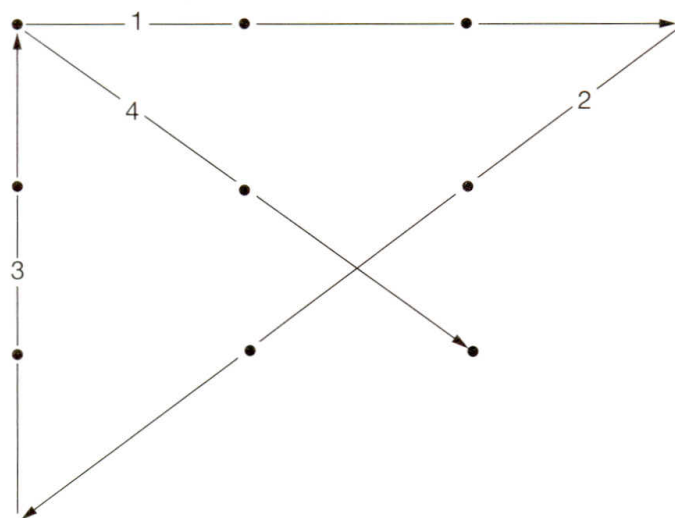
Trừ khi bạn đã quen thuộc với vấn đề khái niệm cổ điển này (gọi đơn giản là vấn đề chín điểm), không chắc bạn có thể giải được vấn đề. Hiếm có ai xoay sở để tự tìm được giải pháp, không phải vì vấn đề phức tạp về mặt kỹ thuật (thật ra nó rất đơn giản) mà vì người ta gần như luôn luôn phạm phải sai số loại ba (E_{III}), giải một vấn đề được xác lập sai trong khi lẽ ra họ có thể giải đúng vào vấn đề. Điều này là vì hầu hết mọi người tiếp cận tình huống vấn đề với những giả định ngầm ẩn làm cho họ không thể giải được vấn đề. Tuy nhiên, điều quan trọng là các giả định này được đưa ra bởi chính nhà phân tích, chứ *không phải* là một phần của tình huống vấn đề. Nói cách khác, bản thân các nhà phân tích tạo ra một vấn đề thực chất mà không thể giải được.

Giải pháp của vấn đề chín điểm được trình bày trong hình 3.8. Giải pháp xem ra đơn giản đến bất ngờ, mới lạ, và khác thường; nghĩa là nó có một vài đặc điểm then chốt của tính sáng tạo đã thảo luận trên đây. Trong quá trình phân tích, ta chợt nhận ra rõ ràng là ta đã giải không đúng vào vấn đề. Chừng nào mà ta còn giả định rằng giải pháp phải được tìm thấy trong biên giới xác định bởi mô hình bằng lời, nghĩa là hình chữ nhật bao gồm chín điểm, thì ta sẽ không thể tìm được giải pháp. Thế nhưng điều kiện này không được qui định bởi mô hình bằng lời chính thức, mà bởi giả định ngầm ẩn về ‘tính vuông vức’ đã xác lập một cách vô thức định nghĩa của ta về vấn đề thực chất. Thử tưởng tượng điều gì sẽ xảy ra nếu ta chuyển đổi mô hình bằng lời thành một mô hình biểu tượng chẳng hạn, thông qua sử dụng hình học phẳng để suy ra các giá trị ước lượng định lượng khoảng cách giữa các điểm. Điều này chẳng những càng đưa ta ra xa giải pháp hơn, mà

⁴⁶ Strauch, “A Critical Look at Quantitative Methodology,” trang 132.

còn đúc kết thành tính chính xác và nghiêm ngặt khoa học làm tăng thêm sức mạnh cho kết luận rằng vấn đề này “không thể giải được.” Cuối cùng, ví dụ này giúp truyền đạt một luận điểm đơn giản nhưng quan trọng về việc sử dụng mô hình bằng lời, mô hình biểu tượng và qui mô hình trình trong phân tích chính sách. Bản thân các mô hình chính thức không thể nói với ta, có phải ta đang giải một vấn đề đã được xác lập sai trong khi lẽ ra ta phải giải đúng vào vấn đề. Bản đồ *không phải* là ranh giới.

Hình 3.8 Giải pháp của vấn đề chín điểm



CÁC PHƯƠNG PHÁP CẤU TRÚC VẤN ĐỀ

Cấu trúc vấn đề là quá trình tạo ra và kiểm định các cách khái niệm hoá khác nhau về một tình huống vấn đề. Như ta đã thấy trong hình 3.3, cấu trúc vấn đề liên quan đến bốn giai đoạn liên quan với nhau: cảm nhận vấn đề, tìm kiếm vấn đề, định nghĩa vấn đề, và trình bày vấn đề. Một số phương pháp và kỹ thuật liên quan có vai trò hữu ích trong việc thực hiện hoạt động cấu trúc vấn đề trong từng giai đoạn. Các phương pháp này cùng với các mục đích, qui trình, nguồn tri thức và tiêu chí kết quả riêng của chúng, được trình bày trong bảng 3.2.

Phân tích ranh giới

Một nhiệm vụ quan trọng trong cấu trúc vấn đề là ước lượng xem thử hệ thống các cách xác lập vấn đề riêng mà ta gọi là *siêu vấn đề* có tương đối phức tạp hay không. Nhiệm vụ này tương tự như tình huống những người khai hoang mà Kline mô tả trong bài tham luận về điều bí ẩn của tình trạng chắc chắn trong toán học.⁴⁷ Những người này, khi phát quang mảnh đất họ sinh sống, ý thức rằng kẻ thù ẩn nấp trong hoang dã bên ngoài ranh giới khai phá của họ. Để tăng sự an toàn, họ phát quang khu đất ngày càng rộng hơn nhưng không bao giờ cảm thấy hoàn toàn an toàn. Thông thường, họ phải quyết định liệu có nên phát quang nhiều đất hơn hay cố gắng chăm lo mùa màng và thuần hoá thú hoang trong ranh giới khai phá. Họ cố gắng hết sức để đẩy lùi hoang dã nhưng biết rõ rằng thú hoang ẩn nấp trong thiên nhiên có thể xuất hiện bất ngờ và phá

⁴⁷ Morris Kline, *Mathematics: The Loss of Certainty* (New York: nhà xuất bản đại học Oxford, 1980). Xem thêm các bài tham luận quan trọng về tình trạng không chắc chắn và tính sáng tạo trong toán học hiện đại của Michael Guillen, *Bridges to Infinity* (Ithaca, NY: nhà xuất bản đại học Cornell, 1988).

hồng cuộc sống của họ. Họ hy vọng họ sẽ không chọn chăm sóc mùa màng và gia súc trong khi thay vì thế, lẽ ra họ nên chọn khai phá mở rộng vùng đất hơn.

Sự tương đồng với những người sống trên đất khai hoang làm nổi bật vấn đề then chốt của việc cấu trúc vấn đề trong phân tích chính sách. Các nhà phân tích chính sách hiếm khi đứng trước một vấn đề duy nhất đã được xác định rõ ràng; đúng hơn, họ phải đương đầu với nhiều vấn đề phân phối xuyên suốt quá trình hoạch định chính sách, được định nghĩa theo những cách thức khác nhau rõ rệt bởi các đối tượng chính sách mà góc độ nhìn nhận và hành động của họ phụ thuộc lẫn nhau. Trong những tình huống này, nhà phân tích xem ra cũng hết như những người sống trên đất khai hoang, làm việc trong những ranh giới không thể quản lý, hay có lẽ như những con người hiện đại của Diogenes, tham gia vào “một bài diễn thuyết không bao giờ chấm dứt với thực tế, để khám phá ra nhiều khía cạnh hơn, nhiều bình diện hành động hơn, nhiều cơ hội cải thiện hơn.”⁴⁸

Để sử dụng hữu hiệu các phương pháp và kỹ thuật cấu trúc vấn đề mô tả trong chương này, điều quan trọng là thực hiện một *phân tích ranh giới*. Các phương pháp cấu trúc vấn đề vừa thảo luận, cùng với các phương pháp liên quan, cho rằng vấn đề đã được cấu trúc,⁴⁹ tự chúng không có cách nào để cho ta biết liệu tập hợp các cách xác lập vấn đề có tương đối phức tạp hay không. Tính phức tạp tương đối của một tập hợp các cách xác lập vấn đề có thể được ước lượng bằng một quá trình ba bước.⁵⁰

1. *Chọn mẫu bão hoà*: Ta có thể thu được một mẫu bão hoà (hay quả bóng tuyết) của các đối tượng chính sách thông qua một quá trình nhiều giai đoạn, bắt đầu bằng một tập hợp các cá nhân và các nhóm khác nhau về một chính sách. Ta có thể tiếp xúc các đối tượng chính sách trong tập hợp ban đầu này một cách trực tiếp hay qua điện thoại, và yêu cầu họ nêu lên hai đối tượng chính sách khác đồng ý nhiều nhất và ít nhất với các lập luận và nhận định đã thảo luận. Quá trình được tiếp tục cho đến khi không còn một đối tượng chính sách *mới* nào được nêu lên nữa. Miễn là tập hợp các đối tượng chính sách không phải là một mẫu phụ từ một dân số đồng hơn, ta không còn một dạng mẫu nào khác nữa, vì tất cả các thành viên trong vũ trụ hoạt động của các đối tượng chính sách phù hợp với chính sách trong một vùng cụ thể (ví dụ như một cuộc cải cách y tế nhắm tới một dự luật hay một quyết định của toà án bảo vệ môi trường) đều đã được liên hệ.⁵¹
2. *Khơi gợi các cách trình bày vấn đề*: Bước thứ hai này được thiết kế nhằm khơi gợi các cách trình bày vấn đề khác nhau mà Hecllo mô tả là “các ý tưởng, hệ biến hoá cơ bản, các phép ẩn dụ chi phối, các qui trình hoạt động tiêu chuẩn, hay bất luận điều gì ta chọn để kêu gọi các hệ thống lý giải qua đó ta gán ý nghĩa vào các sự kiện.”⁵² Những bằng chứng cần thiết để mô tả các cách trình bày vấn đề này có thể thu được từ phỏng vấn trực tiếp, hay sát thực tế hơn

⁴⁸ Dery, *Problem Definition in Policy Analysis*, trang 6-7.

⁴⁹ Có những phương pháp khác bao gồm quá trình thứ bậc phân tích, lập mô hình cấu trúc lý giải, nắm bắt chính sách, và phương pháp luận Q. Xem thêm về các phương pháp này lần lượt trong nghiên cứu của Thomas L. Saaty, *The Analytic Hierarchy Process* (New York: McGraw Hill, 1980); John N. Warfield, *Societal Systems: Planning, Policy, and Complexity* (New York: Wiley, 1976); Kenneth R. Hammond, *Judgement and Decision in Public Policy Formation* (Boulder, CO: nhà xuất bản Westview, 1977); và Stephen R. Brown, *Political Subjectivity: Applications of Q-Methodology in Political Science* (New Haven, CT: nhà xuất bản đại học Yale, 1980). Có sẵn phần mềm máy tính để áp dụng các phương pháp này.

⁵⁰ Xem nghiên cứu của William N. Dunn, “Methods of the Second Type: Coping with the Wilderness of Conventional Policy Analysis,” *Policy Studies Review* 7, số 4 (1988): 720-37.

⁵¹ Xem việc ứng dụng các điểm này trong chọn mẫu bão hoà và đo lường quan hệ xã hội nói chung trong nghiên cứu của Seymout Sudman, *Applied Sampling* (New York: nhà xuất bản Academic, 1976).

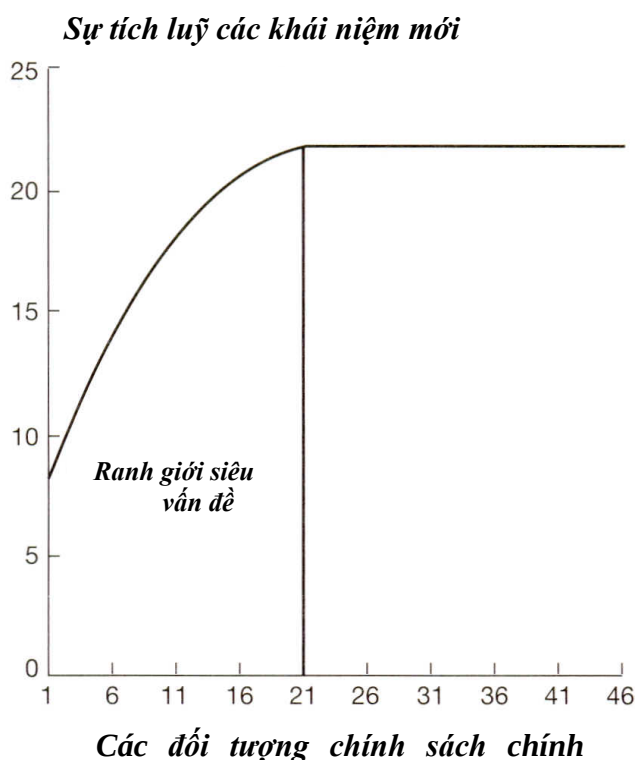
⁵² Hugh Hecllo, “Policy Dynamics,” trong ấn phẩm *The Dynamics of Public Policy*, chủ biên Richard Rose (Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1976), trang 253-54.

trong điều kiện ràng buộc về thời gian của hầu hết các nhà phân tích, ta có thể thu được từ các cuộc trao đổi qua điện thoại và văn bản yêu cầu từ các đối tượng chính sách trong giai đoạn chọn mẫu bảo hoà.

3. *Ước lượng ranh giới.* Bước thứ ba là ước lượng ranh giới siêu vấn đề. Ở đây, nhà phân tích xây dựng sự phân phối tần suất tích lũy, trong đó các đối tượng chính sách được biểu thị trên trục hoành và số yếu tố vấn đề *mới* (các ý tưởng, khái niệm, biến số, giả định, mục tiêu, chính sách) được biểu thị trên trục tung (hình 3.9). Khi các yếu tố vấn đề mới và không trùng lặp của từng đối tượng chính sách được biểu thị, độ dốc của đường cong thể hiện các tỉ lệ thay đổi khác nhau. Tỉ lệ thay đổi ban đầu nhanh, tiếp theo thay đổi chậm dần và cuối cùng dừng lại, đó là điểm mà tại đó đường cong trở nên nằm ngang. Sau điểm này, việc thu thập thêm thông tin về bản chất vấn đề không chắc cải thiện được tính chính xác của việc trình bày vấn đề tập thể, vì ranh giới siêu vấn đề đã được ước lượng.

Bảng 3.2 Các phương pháp cấu trúc vấn đề

<i>Phương pháp</i>	<i>Mục đích</i>	<i>Các qui trình</i>	<i>Nguồn tri thức</i>	<i>Tiêu chí kết quả</i>
Phân tích ranh giới	Ước lượng ranh giới siêu vấn đề	Chọn mẫu bảo hoà, khơi gợi vấn đề, và ước lượng ranh giới	Hệ thống tri thức	Tích lũy tính đúng đắn có hạn
Phân tích phân loại	Làm rõ các khái niệm	Phân chia logic và phân loại các khái niệm	Cá nhân nhà phân tích	Nhất quán logic
Phân tích thứ bậc	Trình bày các nguyên nhân khả dĩ, hợp lý, và có thể hành động	Phân chia logic và phân loại các nguyên nhân	Cá nhân nhà phân tích	Nhất quán logic
Phân tích tương đồng	Nhận ra những điểm tương đồng giữa các vấn đề	Xây dựng các điểm tương đồng cá nhân, trực tiếp, biểu tượng, và tương tượng	Cá nhân nhà phân tích hay nhóm	Tính hợp lý của sự so sánh
Động não	Tạo ra các ý tưởng, mục tiêu và chiến lược	Tạo ra ý tưởng và đánh giá	Nhóm	Nhất trí
Phân tích từ nhiều góc độ	Tạo ra sự am hiểu thấu đáo	Sử dụng kết hợp các góc độ kỹ thuật, tổ chức và cá nhân	Nhóm	Sự am hiểu cải thiện
Phân tích giả định	Tổng hợp sáng tạo các giả định xung đột nhau	Nhận diện các đối tượng chính sách; phơi bày, thử thách, tập hợp và tổng hợp các giả định	Nhóm	Xung đột
Lập biểu đồ lập luận	Đánh giá giả định	Đánh giá tính hợp lý và tầm quan trọng, và lập biểu đồ	Nhóm	Tính hợp lý và tầm quan trọng tối ưu

Hình 3.9 Ranh giới của siêu vấn đề

Các qui trình ước lượng mô tả những yêu cầu thoả đáng để có các giá trị ước lượng qui nạp vững chắc nói chung: đặc điểm, phối hợp, hiệu quả về chi phí, và đúng đắn trong giới hạn.⁵³ Việc ứng dụng các qui trình tương tự trong những lĩnh vực phức tạp khác – ví dụ như ước lượng ranh giới tư liệu khoa học, tài liệu thư viện, ngôn ngữ, công trình văn học, sở thích người tiêu dùng – cho thấy sự phù hợp qui luật trong diễn tiến và giới hạn của tăng trưởng trong hệ thống tri thức.⁵⁴ Phân tích ranh giới, cũng như các qui trình phân tích chính sách khác, mang lại những kết quả có vẻ hợp lý và không chắc chắn. Gắn liền với các phương pháp và kỹ thuật cấu trúc vấn đề khác, các qui trình ước lượng ranh giới giúp làm giảm khả năng sai số loại III trong phân tích chính sách.

Phân tích phân loại

Phân tích phân loại là một kỹ thuật nhằm phân loại những khái niệm dùng để định nghĩa và phân loại các tình huống vấn đề.⁵⁵ Khi cảm nhận một tình huống vấn đề, nhà phân tích phải bành cách nào đó phân loại những trải nghiệm của họ. Ngay cả sự mô tả đơn giản nhất về tình huống vấn đề cũng dựa vào sự phân loại kinh nghiệm thông qua lập luận qui nạp, một quá trình trong đó các khái niệm tổng quát (trừu tượng) như đói nghèo, tội phạm, và ô nhiễm, được hình thành thông qua trải nghiệm các đối tượng hay tình huống riêng biệt (cụ thể). Khi ta phân loại một tình huống

⁵³ Xem nghiên cứu của Nicholas Rescher, *Induction* (Pittsburgh, PA: nhà xuất bản đại học Pittsburgh, 1980), trang 24-26. Xem lập luận chi tiết liên hệ các yêu cầu với cấu trúc cấu trúc vấn đề trong phân tích chính sách trong nghiên cứu của Dunn, “Methods of the Second Type.”

⁵⁴ Tìm đọc tham luận vắn tắt nhưng kích thích về sự phù hợp qui luật này trong nghiên cứu của Herbert A. Simon, “The Sizes of Things” trong ấn phẩm *Statistics: A Guide to the Unknown*, chủ biên Judith M. Tanur và những người khác (San Francisco, CA: Holden Day, 1972), trang 195-202.

⁵⁵ Xem nghiên cứu của John O’Shaughnessy, *Inquiry and Decision* (New York: harper & Row, 1973), trang 22-30.

vấn đề theo một cách này, ta thường đánh mất những cơ hội để phân loại nó theo một cách khác, như vấn đề chín điểm minh hoạ rất rõ ràng.

Phân tích phân loại dựa vào hai qui trình chính: phân chia logic và phân loại logic. Khi ta chọn một nhóm và chia nó thành các phần tử, quá trình được gọi là *phân chia logic*; quá trình ngược lại, liên quan đến việc kết hợp các tình huống, các đối tượng hay các cá nhân vào thành những nhóm lớn hơn được gọi là *phân loại logic*. Nền tảng của việc phân loại phụ thuộc vào mục đích của nhà phân tích; điều này tiếp đến lại phụ thuộc vào tri thức thực chất về tình huống vấn đề.

Ví dụ, ta hãy xem việc phân tích đói nghèo ở Hoa Kỳ. Tất cả các gia đình trên nước Mỹ có thể được chia thành hai nhóm: những người có thu nhập trên và dưới mức đói nghèo do Tổng cục an sinh xã hội Hoa Kỳ vạch ra. Nếu nhà phân tích dừng tại điểm này trong quá trình phân chia logic, họ sẽ đi đến kết luận là đói nghèo ở Hoa Kỳ đang giảm dần và có thể cho rằng sự giảm mạnh đói nghèo là hệ quả của sự vận hành một nền kinh tế lành mạnh. Thế nhưng khi quá trình phân chia logic được thực hiện sâu xa hơn, và các hộ gia đình đói nghèo được chia thành hai nhóm nhỏ trên cơ sở thu nhập trước và sau chuyển giao của chính phủ, nhà phân tích sẽ đi đến sự khái niệm hoá khác biệt hoàn toàn về vấn đề. Ở đây rõ ràng nhà phân tích sẽ kết luận rằng việc giảm nghèo là hệ quả của phúc lợi nhà nước và các chương trình an sinh xã hội và có thể cho rằng vấn đề đói nghèo không thể giải quyết bằng hệ thống kinh doanh tư nhân, vì số hộ gia đình dưới mức nghèo tăng lên một cách tuyệt đối và tương đối so với tổng dân số từ năm 1968 đến năm 1972 (bảng 3.3).

Cho dù không có cách nào biết chắc chắn rằng liệu nền tảng của hệ thống phân loại có đúng đắn hay không, nhưng vẫn có một vài qui tắc giúp ta bảo đảm một hệ thống phân loại là phù hợp với một tình huống vấn đề và nhất quán về mặt logic:

1. *Sự phù hợp thực chất.* Cơ sở của việc phân loại sẽ được triển khai căn cứ theo mục đích của nhà phân tích và bản chất tình huống vấn đề. Qui tắc này, xem ra có vẻ đơn giản trên lý thuyết, có nghĩa là các nhóm và các nhóm phụ phải phù hợp càng sát sao với “thực tế” tình huống vấn đề càng tốt. Thế nhưng vì những gì ta biết về một tình huống phần nào là một hàm số phụ thuộc vào những khái niệm mà ta sử dụng để trải nghiệm tình huống đó, cho nên không có sự hướng dẫn tuyệt đối nào cho ta biết khi nào ta nhìn nhận vấn đề một cách đúng đắn. Ví dụ, đói nghèo có thể được phân loại là một vấn đề thu nhập không đầy đủ, sự thiếu thốn văn hoá, hay động cơ thúc đẩy tâm lý; đói nghèo có thể là tất cả những vấn đề này và hơn thế nữa.
2. *Sự bao trùm toàn bộ.* Các chủng loại trong một hệ thống phân loại phải bao trùm toàn bộ. Điều này có nghĩa là mọi đối tượng hay tình huống quan tâm đối với nhà phân tích phải được “sử dụng hết.” Trong ví dụ trên, mọi hộ gia đình ở Hoa Kỳ phải thuộc về một chủng loại này hay một chủng loại khác. Nếu ta phát hiện ra một số hộ gia đình nào đó không có thu nhập, hoặc từ nỗ lực riêng của họ, hoặc từ chuyển giao của chính phủ, ta phải tạo ra một chủng loại mới.

Bảng 3.3 Số hộ gia đình sống dưới mức đói nghèo, 1965-1972¹

Chủng loại	1965		1968		1972	
	Số hộ (triệu)	Tỉ lệ phần trăm trong tổng số	Số hộ (triệu)	Tỉ lệ phần trăm trong tổng số	Số hộ (triệu)	Tỉ lệ phần trăm trong tổng số
Hộ trước chuyển giao ²	15,6	25,7	14,9	23,2	17,6	24,8
Hộ sau chuyển giao ³	10,5	17,3	10,1	15,7	10,0	14,1

Chú thích:

¹ Tổng cục an sinh xã hội Hoa Kỳ định nghĩa đói nghèo là rơi xuống dưới mức thu nhập sau đây: 2.223 USD (1965), 3.553 USD (1968), 4.275 USD (1972). Các mức đói nghèo này được xây dựng cho thu nhập tiền mặt hàng năm của một gia đình không có trang trại gồm 4 người.

² Không kể chuyển giao của chính phủ dưới hình thức thanh toán tiền mặt (an sinh xã hội, viện trợ công), dinh dưỡng (tem phiếu lương thực), nhà ở, y tế (Medicaid, Medicare), các dịch vụ xã hội (OEO), việc làm và nhân lực, và giáo dục.

³ Bao gồm các khoản chuyển giao của chính phủ dưới mọi hình thức.

Nguồn: R. D. Plotnick và F. Skidmore, *Progress against Poverty: Review of the 1964-1974 Decade*, Viện nghiên cứu đói nghèo, loạt bài phân tích chính sách đói nghèo số 1 (New York: nhà xuất bản Academic, 1975).

3. *Không trùng lặp.* Các chủng loại phải loại trừ lẫn nhau. Mỗi đối tượng hay tình huống phải được gán vào một và chỉ một chủng loại hay chủng loại phụ mà thôi. Ví dụ, khi phân loại các hộ gia đình, họ phải rơi vào một trong hai chủng loại chính (thu nhập trên và dưới mức đói nghèo), nghĩa là không có hộ gia đình nào được “tính hai lần.”
4. *Nhất quán.* Mỗi chủng loại và chủng loại phụ phải dựa vào một nguyên tắc phân loại duy nhất. Sự vi phạm nguyên tắc này dẫn đến các nhóm phụ trùng lặp nhau và được gọi là sai lầm của phép chia chéo. Ví dụ, ta phạm phải sai lầm của phép chia chéo nếu ta phân loại các hộ gia đình căn cứ vào việc liệu họ nằm trên mức đói nghèo hay nhận được thanh toán phúc lợi, vì nhiều hộ có thể rơi vào cả hai chủng loại. Qui tắc này thật ra là sự mở rộng qui tắc về sự bao trùm toàn bộ và không trùng lặp.
5. *Phân biệt thứ bậc.* Ý nghĩa của các thứ bậc trong hệ thống phân loại (chủng loại, chủng loại phụ, chủng loại phụ của chủng loại phụ) phải được phân biệt cẩn thận. Qui tắc này, thật ra là sự hướng dẫn lý giải các hệ thống phân loại, được suy ra từ một qui tắc đơn giản nhưng quan trọng đã thảo luận trên đây: Bất kể những gì liên quan đến *toàn bộ* tập hợp thì không thể là một phần tử của tập hợp. Nhân loại là tập hợp tất cả các cá nhân; nhưng bản thân nhân loại không thể là một cá nhân. Tương tự, đói nghèo như một đặc điểm của 14 triệu hộ gia đình không thể được hiểu theo hành vi của một hộ nhân cho 14 triệu. Một dân số 14 triệu hộ gia đình nghèo chẳng những khác biệt về mặt định lượng so với một hộ riêng lẻ, mà còn khác biệt về mặt định tính bởi vì nó liên quan đến hệ thống tổng thể các đặc điểm kinh tế, xã hội và chính trị.

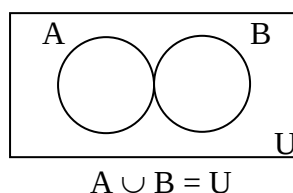
Qui tắc phân biệt thứ bậc đáng được lý giải sâu xa hơn vì nó có ý nghĩa quan trọng đối với việc cấu trúc vấn đề. Khi cấu trúc vấn đề chính sách, chuyện thường xảy ra là nhà phân tích bỏ qua sự phân biệt giữa thành viên và nhóm, và một nhóm không thể là một thành viên của chính nó. Luận điểm này được minh họa rõ ràng nhất thông qua xem lại vấn đề chín điểm (hình 3.7). Khi một người lần đầu tiên cố gắng giải vấn đề này, họ:

giả định rằng các điểm tạo thành một hình vuông và rằng giải pháp phải được tìm kiếm *trong phạm vi* hình vuông đó, một điều kiện họ tự đặt ra mà không có trong hướng dẫn ban đầu. Do đó, thất bại của họ không nằm ở tính chất bất khả thi của nhiệm vụ, mà nằm

ở giải pháp nỗ lực của họ. Bây giờ đã tạo ra được vấn đề, điều quan trọng hoàn toàn không phải là cách kết hợp bốn đường thẳng nào mà họ cố gắng làm thử, và kết hợp theo thứ tự nào; họ luôn luôn hoàn tất với ít nhất một điểm không thể kết nối được. Điều này có thể nghĩa là họ đang xem xét tổng thể các khả năng thay đổi bậc một [nghĩa là những sự thay đổi bị giới hạn trong cấp độ các thành viên của một nhóm được xác định bởi hình vuông]... nhưng sẽ không bao giờ giải được vấn đề. Giải pháp là một thay đổi bậc hai [nghĩa là những thay đổi liên quan đến *toàn bộ* nhóm] mà bao gồm việc vượt ra ngoài khuôn khổ hình vuông và không bị bó buộc trong phạm vi chính nó, vì giải pháp liên quan đến toàn bộ tập hợp và không thể là một phần của tập hợp.⁵⁶

Một cách tiếp cận bổ ích để phân tích phân loại là *tư duy tập hợp*.⁵⁷ Tư duy tập hợp liên quan đến việc nghiên cứu mối quan hệ của các tập hợp với nhau và với các tập hợp con, trong đó *tập hợp* được định nghĩa là một tập hợp có phân định ranh giới rõ ràng, bao gồm các phần tử hay các đối tượng. Tập hợp và tập hợp con cũng tương đương như các nhóm và các nhóm phụ trong hệ thống phân loại và được trình bày khả kiến với sự trợ giúp của biểu đồ Venn.⁵⁸ Trong biểu đồ Venn trong hình 3.10, hình chữ nhật có thể được sử dụng để biểu thị tất cả các hộ gia đình ở Hoa Kỳ. Theo ngôn ngữ tập hợp, hình chữ nhật này được gọi là một *tập hợp mẹ* (U). Hai tập hợp con của tập hợp mẹ này, được biểu thị bằng hai vòng tròn A và B nằm trong hình chữ nhật, có thể dùng để biểu thị các hộ gia đình trên và dưới mức đói nghèo. Nếu ta áp dụng các qui tắc về sự bao trùm toàn bộ, không trùng lặp, và nhất quán, mọi hộ gia đình sẽ được phân chia vào một trong hai tập hợp con A và B, sao cho hai tập hợp này phản ánh các mức thu nhập phân biệt mà không trùng lặp. Theo ngôn ngữ tập hợp, *hợp* của hai tập hợp con A và B bằng *tập hợp mẹ* U của mọi hộ gia đình. Ký hiệu hợp của hai tập hợp là $\cup$, đọc là hợp của hai tập hợp.

Hình 3.10 Hợp của hai tập hợp

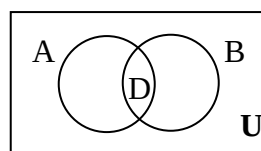


Hai tập hợp giao nhau để tạo thành một tập hợp con, sao cho các thuộc tính của hai tập hợp ban đầu trùng lặp trong tập hợp con, như trình bày trong hình 3.11. Ví dụ, giao (D) của các hộ gia đình không đói nghèo (A) và các hộ gia đình đói nghèo (B) có thể dùng để minh họa cho một số hộ gia đình trong mỗi nhóm có nhận thanh toán chuyển giao của chính phủ. Nói theo ngôn ngữ tập hợp, giao của A và B là tập hợp D, được diễn đạt bằng biểu tượng: $A \cap B = D$ và đọc là “A giao với B bằng D.” Hợp và giao là hai toán tử tập hợp quan trọng nhất và có thể được sử dụng để xây dựng các hệ thống phân loại (hình 3.12) và cắt chéo (hình 3.13). Cắt chéo là hình thức phân chia logic dùng để sắp xếp số liệu vào các bảng.

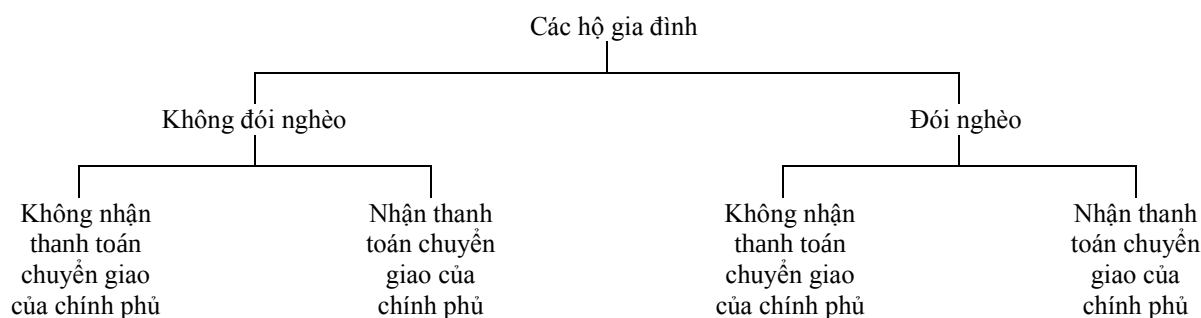
⁵⁶ Watzlawick và những người khác, *Change*, trang 25. Xem thêm nghiên cứu của Gregory Bateson, *Steps to an Ecology of Mind* (New York: Ballantine Books, 1972).

⁵⁷ Lý thuyết tập hợp được xây dựng bởi nhà logic học và toán học người Đức Georg Cantor (1874-97) là một lý thuyết toán học về tập hợp tổng các phần tử.

⁵⁸ Biểu đồ Venn, được sử dụng phổ biến để minh họa các bài toán tập hợp, được đặt tên theo nhà logic học người Anh John Venn (1834-1923).

Hình 3.11 Giao của hai tập hợp

$$A \cap B = D$$

Hình 3.12 Hệ thống phân loại**Hình 3.13 Cắt chéo**

	A_1	A_2
B_1	B_1A_1	B_1A_2
B_2	B_2A_1	B_2A_1

A_1 = Các hộ gia đình không đói nghèo
 A_2 = Các hộ gia đình đói nghèo
 B_1 = Không nhận thanh toán chuyển giao
 B_2 = Nhận thanh toán chuyển giao

Biểu đồ Venn, hệ thống phân loại, và cắt chéo là các kỹ thuật quan trọng để cấu trúc vấn đề chính sách. Tuy nhiên, các qui trình phân tích phân loại nhấn mạnh vào nhà phân tích chính sách riêng lẻ chứ không phải các nhóm và sử dụng sự nhất quán logic như tiêu chí cơ bản về kết quả để đánh giá xem nhà phân tích khái niệm hoá vấn đề tốt như thế nào. Trong khi tính nhất quán của hệ thống phân loại là một khía cạnh quan trọng của sự thoả đáng đầy đủ, người ta không có cách gì biết một cách chắc chắn rằng nền tảng thực chất của một chủng loại hay chủng loại phụ là một nền tảng đúng. Vì các nhà phân tích riêng lẻ thường bất đồng với nhau về nền tảng thực chất của các chủng loại, trọng tâm riêng lẻ của phân tích phân loại có thể làm mất đi cơ hội tạo ra các hệ thống phân loại khác. Tóm lại, phân tích phân loại là một kỹ thuật giúp làm rõ hơn những khái niệm cho trước và các mối quan hệ của chúng. Nhưng phân tích phân loại không bảo đảm rằng các khái niệm sẽ có sự phù hợp thực chất.

Phân tích thứ bậc

Phân tích thứ bậc là một kỹ thuật nhận diện các nguyên nhân của một tình huống vấn đề.⁵⁹ Logic chính thức và nhiều lý thuyết khoa học xã hội không hướng dẫn ta nhận diện các nguyên nhân khả dĩ. Không có một cách thức chắc chắn nào để suy luận nguyên nhân từ hệ quả, hay suy luận

⁵⁹ Tìm đọc nghiên cứu của O'Shaughnessy, *Inquiry and Decision*, trang 69-80.

hệ quả từ nguyên nhân, và lý thuyết khoa học xã hội thường khái quát hay trừu tượng đến mức không giúp được gì trong các tình huống cụ thể. Nhằm nhận diện các nguyên nhân khả dĩ đóng góp cho một tình huống vấn đề, ta cần có các khung khái niệm giúp phác thảo nhiều nguyên nhân có thể vận hành trong một tình huống cho trước.

Phân tích thứ bậc giúp nhà phân tích nhận diện ba loại nguyên nhân: các nguyên nhân khả dĩ, các nguyên nhân hợp lý, và các nguyên nhân có thể hành động. *Nguyên nhân khả dĩ* là những sự kiện hay hành động tuy xa xôi nhưng có thể góp phần làm xảy ra một tình huống vấn đề cho trước. Ví dụ, chống đối làm việc, thất nghiệp, và sự phân phối quyền lực và của cải trong các nhóm thế lực có thể được xem như các nguyên nhân khả dĩ của đói nghèo. Ngược lại, *nguyên nhân hợp lý* là những nguyên nhân mà trên cơ sở nghiên cứu khoa học hay kinh nghiệm trực tiếp, được tin là phát huy một ảnh hưởng quan trọng làm xảy ra một tình huống được đánh giá là có vấn đề. Trong ví dụ trên đây, chống đối làm việc không chắc được xem là một nguyên nhân hợp lý của đói nghèo, chỉ ít giữa những nhà quan sát có kinh nghiệm, trong khi thất nghiệp và các nhóm thế lực có thể được xem là những nguyên nhân hợp lý. Cuối cùng, sự phân phối quyền lực và của cải giữa các nhóm thế lực không chắc được xem là một *nguyên nhân có thể hành động*, nghĩa là một nguyên nhân phụ thuộc vào sự kiểm soát hay điều khiển của nhà hoạch định chính sách, vì không một chính sách riêng lẻ hay một tập hợp chính sách nào dự định giải quyết vấn đề đói nghèo mà có thể thay đổi được cấu trúc xã hội của toàn bộ xã hội. Trong ví dụ này, thất nghiệp vừa là nguyên nhân hợp lý, vừa là nguyên nhân có thể hành động của đói nghèo.

Các nhà khoa học chính trị Stuart và Marian Neef đưa ra một ví dụ rất hay về tiềm năng sử dụng phân tích thứ bậc để cấu trúc vấn đề chính sách. Nhiều nhà quan sát sẵn sàng chấp nhận cách giải thích rằng nguyên nhân chính của tình trạng các nhà tù thường xuyên bị quá tải là do số lượng đông đảo những người bị bắt và tạm giam trong khi chờ xử án. Vì lý do này, chính sách tại ngoại hầu tra – nghĩa là chính sách cho phép thả một số người bị bắt (thường là những vụ vi phạm kém nghiêm trọng) trước khi chờ xử án chính thức – đã được nhiều nhà cải cách ủng hộ.

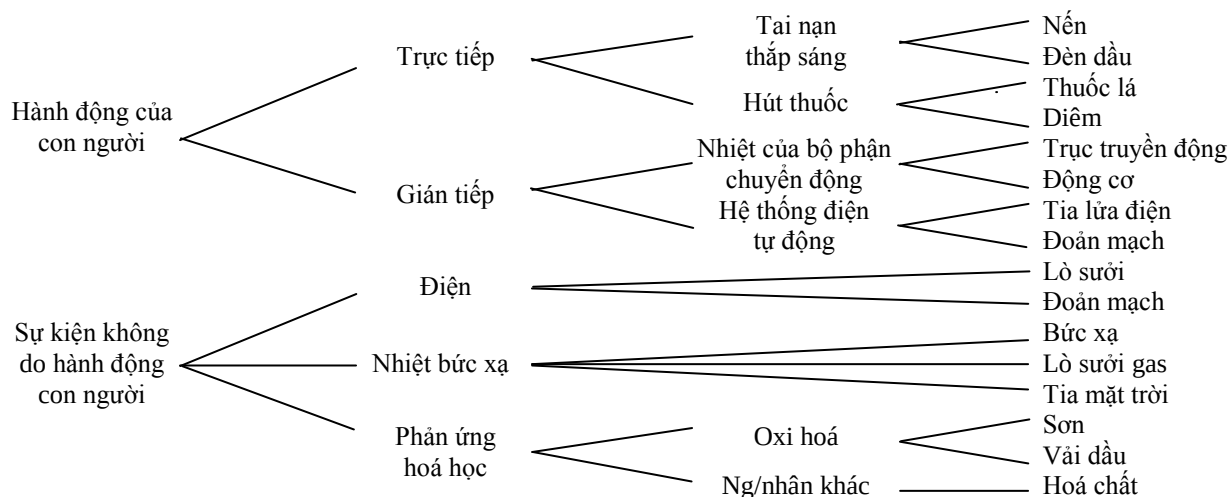
Khó khăn với chính sách này, cũng như cách giải thích nguyên nhân của chính sách, là nó không tính đến việc thương lượng nhận tội của bị cáo như một trong những nguyên nhân hợp lý của tình trạng quá tải của nhà tù. Trong việc thương lượng nhận tội của bị cáo hiện đang được thực hành phổ biến trong hệ thống tư pháp Hoa Kỳ, bị cáo đồng ý nhận tội để đổi lấy sự khoan hồng giảm án của công tố viên. Khi việc thương lượng nhận tội của bị cáo được xem xét cùng với việc tại ngoại hầu tra, hệ quả sau đây có thể xảy ra:

Nếu tỉ lệ phần trăm bị cáo được tại ngoại trước khi xét xử tăng lên, thì tỉ lệ phần trăm các vụ thương lượng nhận tội thành công có lẽ sẽ giảm xuống... Bây giờ, nếu các vụ thương lượng nhận tội giảm xuống như một hệ quả của việc tại ngoại chờ xét xử tăng lên, thì số vụ xét xử có lẽ sẽ tăng lên... Và nếu số vụ xét xử tăng lên, thì sự chậm trễ khi đưa vụ án ra xét xử cũng sẽ tăng, trừ khi hệ thống gia tăng số lượng công tố viên, quan toà, và luật sư bào chữa công... Nếu sự chậm trễ khi đưa vụ án ra xét xử này tăng lên đối với số vụ kiện nói chung, kể cả những bị cáo đang ngồi tù, thì dân số của nhà tù có thể tăng, vì qui mô dân số này phụ thuộc vào thời gian bị cáo bị giam giữ cũng như số lượng bị cáo được đưa vào nhà tù. Việc giảm dân số nhà tù như một hệ quả của việc tại ngoại hầu tra không chắc đủ để bù đắp cho tình trạng chậm xét xử tăng lên và thời gian tạm giam trước khi xét xử gây ra do tăng tại ngoại hầu tra và dẫn đến giảm thương lượng nhận tội và tăng số vụ xét xử.⁶⁰

⁶⁰ Stuart S. Nagel và Marian G. Neef, “Two Examples from the Legal Process,” *Policy Analysis* 2, số 2 (1976): 356-57.

Ví dụ này chẳng những minh họa vai trò sáng tạo tiềm ẩn của phân tích thứ bậc trong cấu trúc vấn đề chính sách mà còn cho thấy phân tích thứ bậc có thể góp phần như thế nào cho việc phát hiện các hệ quả khả dĩ không lường trước của chính sách công mà ảnh hưởng của chúng có thể tự bộc lộ. Còn gì hiển nhiên hơn việc tại ngoại hầu tra sẽ dẫn đến giảm dân số nhà tù? Câu trả lời phụ thuộc vào việc am hiểu thoả đáng về các nguyên nhân hợp lý góp phần cho tình trạng vấn đề ban đầu. Hình 3.14 trình bày ví dụ minh họa đơn giản về phân tích thứ bậc áp dụng cho các nguyên nhân khả dĩ, hợp lý và có thể hành động của hỏa hoạn.

Hình 3.14 Phân tích thứ bậc cho các nguyên nhân gây hỏa hoạn



Các qui tắc thực hiện phân tích thứ bậc cũng hệt như các qui tắc sử dụng để phân tích phân loại: sự phù hợp thực chất, sự bao trùm toàn bộ, không trùng lặp, nhất quán, và phân biệt thứ bậc. Tương tự, các qui trình phân chia logic và phân loại logic cũng áp dụng cho cả hai loại phân tích. Khác biệt chính giữa phân tích phân loại và phân tích thứ bậc là phân tích phân loại liên quan đến việc phân chia và phân loại các khái niệm một cách tổng quát, trong khi phân tích thứ bậc xây dựng các khái niệm cụ thể về nguyên nhân khả dĩ, hợp lý, và có thể hành động. Tuy nhiên, cả hai hình thức đều tập trung vào nhà phân tích cá nhân và sử dụng tính nhất quán logic làm tiêu chí cơ bản để đánh giá xem vấn đề được khái niệm hoá tốt như thế nào, và không có gì bảo đảm rằng nền tảng thực chất đúng đắn cho các khái niệm sẽ được tìm thấy. Như vậy, phân tích thứ bậc cũng có thể làm mất đi các cơ hội tạo ra các cách giải thích nhân quả khác nhau thông qua dựa vào một nhà phân tích riêng lẻ, chứ không phải dựa vào các nhóm như một nguồn tri thức.

Phân tích tương đồng (synectics)

Phân tích tương đồng là một phương pháp được thiết kế để thúc đẩy việc nhận ra những vấn đề tương đồng.⁶¹ Phân tích tương đồng, liên hệ tổng quát đến việc khảo sát những điểm tương đồng, giúp nhà phân tích sử dụng sáng tạo các điểm tương đồng trong cấu trúc vấn đề chính sách. Nhiều nghiên cứu cho thấy rằng người ta thường không nhận thấy rằng những gì có vẻ như một vấn đề mới thật ra là một vấn đề cũ trá hình và các vấn đề cũ có thể chứa đựng giải pháp cho những vấn đề có vẻ như mới. Phân tích tương đồng dựa vào giả thiết rằng ý thức về các mối quan hệ hệ nhau hay tương tự như nhau giữa các vấn đề sẽ làm tăng mạnh năng lực giải quyết vấn đề của nhà phân tích.

⁶¹ Xem nghiên cứu của W. J. Gordon, *Synectics* (New York: Harper & Row, 1961); và Hayes, *Cognitive Psychology*, trang 72, 241.

Khi cấu trúc vấn đề chính sách, nhà phân tích có thể tạo ra bốn loại tương đồng:

1. *Tương đồng cá nhân*. Trong việc xây dựng tương đồng cá nhân, nhà phân tích cố gắng tương tượng chính mình đang trải nghiệm một tình huống vấn đề theo cùng một cách thức hết như những đối tượng chính sách chính sách đang trải qua, ví dụ như một nhà hoạch định chính sách hay một nhóm khách hàng. Tương đồng cá nhân đặc biệt quan trọng khi tìm hiểu các bình diện chính trị của một tình huống vấn đề vì “trừ khi ta sẵn lòng và có thể tư duy ‘một cách chính trị’ – chỉ như vấn đề đóng vai trò của một người khác – ta sẽ không thể bước vào thế giới hiện tượng học của nhà hoạch định chính sách và hiểu được quá trình chính sách.”⁶²
2. *Tương đồng trực tiếp*. Trong việc thực hiện tương đồng trực tiếp, nhà phân tích tìm kiếm các mối quan hệ tương tự giữa hai hay nhiều tình huống vấn đề. Ví dụ, khi cấu trúc vấn đề nghiện ma túy, nhà phân tích có thể xây dựng tương đồng trực tiếp từ những kinh nghiệm với việc kiểm soát các bệnh truyền nhiễm.⁶³
3. *Tương đồng biểu tượng*. Trong việc thực hiện tương đồng biểu tượng, nhà phân tích cố gắng khám phá các mối quan hệ tương tự giữa một tình huống vấn đề cho trước và một số quá trình biểu tượng. Ví dụ, tương đồng biểu tượng thường được rút ra giữa các loại cơ chế phụ (bộ điều nhiệt, điều khiển tự động) và các quá trình chính sách. Trong mỗi trường hợp, các quá trình điều chỉnh tương tự như nhau được xem là hệ quả của sự phản hồi liên tục từ môi trường.⁶⁴
4. *Tương đồng tưởng tượng*. Trong việc thực hiện tương đồng tưởng tượng, nhà phân tích hoàn toàn tự do khám phá những điểm tương đồng giữa một tình huống vấn đề và một trạng thái sự việc tưởng tượng nào đó. Ví dụ, nhà phân tích chính sách quốc phòng đôi khi sử dụng tương đồng tưởng tượng để cấu trúc vấn đề quốc phòng chống lại tấn công hạt nhân.⁶⁵

Phân tích tương đồng dựa vào các nhà phân tích cá nhân và các nhóm để xây dựng sự tương đồng phù hợp. Tiêu chí chủ yếu để đánh giá xem một vấn đề được khái niệm hoá tốt như thế nào là tính hợp lý của các so sánh, nghĩa là mức độ thật sự tương tự của tình huống vấn đề cho trước với những sự việc khác được xem là tương đồng.

Động não

Động não là một phương pháp để sáng tạo các ý tưởng, các mục tiêu và chiến lược giúp nhận diện và khái niệm hoá tình huống vấn đề. Thoạt đầu được thiết kế bởi Alex Osborn như một phương tiện để tăng tính sáng tạo, động não có thể được sử dụng để tạo ra một số lượng lớn các đề xuất về giải pháp tiềm năng cho vấn đề.⁶⁶ Động não liên quan đến một số qui trình đơn giản:

1. Tổ chức các nhóm động não phù hợp với bản chất của tình huống vấn đề đang được tìm hiểu. Điều này thường có nghĩa là chọn những người có tri thức riêng về tình huống đã cho, nghĩa là các chuyên gia.

⁶² Raymond A. Bauer, “The Study of Policy Formation: An Introduction,” trong ấn phẩm *The Study of Policy Formation*, chủ biên R. A. Bauer và K. J. Gergen (New York: nhà xuất bản Free, 1968), trang 4.

⁶³ Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của Mark H. Moore, “Anatomy of the Heroin Problem: An Exercise in Problem Definition,” *Policy Analysis* 2, số 4 (1976): 639-62

⁶⁴ Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của David Easton, *A Framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965).

⁶⁵ Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của Herman Kan, *On Thermonuclear Deterrence* (Columbus: nhà xuất bản đại học bang Ohio, 1966).

⁶⁶ Alex Osborn, *Your Creative Power* (New York: Charles Scribner, 1948).

2. Các quá trình tạo ra ý tưởng và đánh giá ý tưởng nên được tách biệt nghiêm ngặt, vì việc thảo luận nhóm sâu rộng có thể bị cản trở bởi sự chỉ trích và tranh luận nóng vội.
3. Môi trường của hoạt động động não nên được duy trì một cách càng cởi mở và thoải mái càng tốt trong giai đoạn tạo ra ý tưởng.
4. Giai đoạn đánh giá ý tưởng chỉ nên bắt đầu sau khi mọi ý tưởng tạo ra trong giai đoạn đầu đã được rút ra hết.
5. Vào cuối giai đoạn đánh giá ý tưởng, nhóm nên xếp thứ tự ưu tiên các ý tưởng và đưa chúng vào một đề xuất bao gồm việc khái niệm hoá vấn đề và các giải pháp tiềm năng.

Động não là một qui trình hết sức linh hoạt có thể liên quan đến các hoạt động có cấu trúc hay không có cấu trúc tương đối, phụ thuộc vào mục tiêu của nhà phân tích và các điều kiện ràng buộc thực tế của tình huống. Các hoạt động động não không có cấu trúc tương đối thường xảy ra trong các cơ quan chính phủ và các “bể tư duy” nhà nước và tư nhân. Ở đây, việc thảo luận các vấn đề chính sách có tính chất phi chính thức và nhìn chung mang tính tự phát, liên quan đến sự trao đổi giữa các chuyên gia và những người khái quát hoá vấn đề nhiều ngành hay nhiều lĩnh vực khoa học.⁶⁷ Các hoạt động động não cũng có thể tương đối có cấu trúc, với nhiều công cụ được sử dụng để phối hợp hay tập trung thảo luận nhóm. Các công cụ này bao gồm việc tổ chức các *hội thảo quyết định liên tục* nhằm tìm cách tránh bầu không khí hạn chế của các hội đồng thông thường, liên quan đến một nhóm chuyên gia tích cực tận tụy vì có động cơ rõ rệt, thường xuyên gặp nhau trong một vài năm.⁶⁸

Một công cụ khác để phối hợp và tập trung hoạt động động não là việc xây dựng các *tình huống*, là việc phác thảo các sự kiện tương lai giả định mà có thể làm thay đổi một tình huống vấn đề nào đó. Viết tình huống, từng được sử dụng để tìm hiểu các cuộc khủng hoảng chính trị và quân sự tiềm ẩn, liên quan đến việc vận dụng trí tưởng tượng để mô tả một khía cạnh nhất định của một tình huống tương lai. Có hai loại tình huống chính: phân tích hoạt động và dạng tự do. Trong việc xây dựng một tình huống dạng tự do, nhà phân tích là một “người đả phá những tín ngưỡng lâu đời, người đập vỡ các kiểu mẫu, người đặt nghi vấn về các giả định, và trong những trường hợp hiếm hoi, còn là người theo đuổi những tiêu chí mới.”⁶⁹ Ngược lại, tình huống phân tích hoạt động có những mục đích giới hạn:

Thay vì xây dựng một bức tranh hư cấu vô hạn hay thậm chí xây dựng một phát minh không tưởng mà tác giả cho là vô cùng đáng mơ ước, tình huống phân tích hoạt động bắt đầu bằng hiện trạng của thế giới và từng bước một cho thấy một trạng thái tương lai có thể tiến hoá như thế nào một cách hợp lý từ trạng thái hiện tại.⁷⁰

Một ví dụ hay về nỗ lực động não có cấu trúc tương đối là Chương trình qui hoạch năm 2000, một dự án hai năm rưỡi được thực hiện ở Tổng cục điều tra dân số Hoa Kỳ (vào năm 1977).⁷¹ Trong dự án này, 120 người tham gia tự chọn từ tất cả các cấp và các chi nhánh của Văn phòng,

⁶⁷ Tìm đọc nghiên cứu của Edgar F. Quade, *Analysis for Public Decisions* (New York: nhà xuất bản American Elsevier, 1975), trang 186-88; và Olaf Helmer và Nicholas Rescher, *On the Epistemology of the Inexact Sciences* (Santa Monica, CA: Rand Corporation, tháng 2-1960).

⁶⁸ Harold D. Lasswell, *The Future of Political Science* (New York: nhà xuất bản Atherton, 1963).

⁶⁹ Seyon H. Brown, “Scenarios in Systems Analysis,” trong ấn phẩm *Systems Analysis and Policy Planning: Applications in Defense*, chủ biên E. S. Quade và W. I. Boucher (New York: nhà xuất bản American Elsevier, 1968), trang 305.

⁷⁰ Olaf Helmer, *Social Technology* (New York: Basic Books, 1966), trang 10. Trích trong Quade, *Analysis for Public Decision*, trang 188.

⁷¹ Tìm đọc nghiên cứu của Ian I. Mitroff, Vincent P. Barabba, và Ralph H. Kilmann, “The Application of Behavioral and Philosophical Technologies to Strategic Planning: A Case Study of a Large Federal Agency,” *Management Science* 24, số 1 (1977): 44-58.

từ tổng cục trưởng cho đến lãnh đạo các phòng ban và giám đốc được yêu cầu tư duy càng tự do càng tốt về tương lai và xây dựng các tình huống dạng tự do, cho thấy tổng cục sẽ như thế nào vào năm 2000. Những người tham gia được yêu cầu viết các báo cáo nhóm mà về sau được hoà nhập thành một báo cáo tổng kết bởi một nhóm điều hành bao gồm đại diện của các nhóm riêng. Báo cáo tổng kết sau đó được trình trước cán bộ điều hành của Tổng cục điều tra dân số cũng như trước các hội đồng cố vấn của Hiệp hội thống kê Mỹ, Hiệp hội tiếp thị Mỹ và Hiệp hội kinh tế Mỹ.

Chương trình qui hoạch năm 2000 thành công trên nhiều phương diện. Báo cáo được đón nhận với sự tán thành ôn hoà của tất cả các nhóm, và hầu hết các thành viên đều nghĩ chương trình nên được tiếp tục dưới một hình thức nào đó, có lẽ là thường xuyên. Hai sản phẩm sáng tạo của dự án là đề xuất thành lập một ban thanh tra để bảo vệ quyền lợi của những người sử dụng số liệu điều tra dân số và thành lập trường đại học điều tra dân số để phát triển và thực hiện các chương trình giáo dục liên tục của tổng cục. Những người tích cực nhất về báo cáo hướng tới những mối quan ngại chiến lược liên quan đến các vấn đề có cấu trúc kém; các phản ứng kém tích cực xuất phát từ những người có định hướng chiến thuật hay hoạt động hướng tới các vấn đề có cấu trúc tốt. Bản thân chương trình đã được tiến hành bởi sự công nhận của các cán bộ cao cấp của tổng cục, bao gồm giám đốc, rằng tổng cục đang đứng trước những vấn đề tầm xa quan trọng mà cấu trúc của chúng cực kỳ phức tạp và rối rắm. Cuối cùng, cho dù chương trình liên quan đến sự phân bổ nguồn lực đáng kể, xem ra không có những rủi ro lớn trong việc thực hiện chương trình.

Sự khác biệt chính giữa động não và các kỹ thuật khác để cấu trúc vấn đề là: trọng tâm của động não là về các nhóm có tri thức hơn là các chuyên gia riêng lẻ. Hơn nữa, hoạt động động não được đánh giá không phải theo sự nhất quán logic hay tính hợp lý của sự so sánh, mà được đánh giá căn cứ vào sự nhất trí giữa các thành viên của nhóm động não. Hạn chế chính của sự nhất trí như một tiêu chí đánh giá kết quả trong cấu trúc vấn đề là: những xung đột về bản chất vấn đề có thể bị ức chế, qua đó làm mất đi cơ hội tạo ra và đánh giá các ý tưởng, mục tiêu và chiến lược phù hợp tiềm ẩn. Tuy Chương trình qui hoạch năm 2000 tìm cách tạo ra một môi trường cởi mở và thông thoáng, đánh giá sau cùng về thành công của chương trình dựa vào sự nhất trí giữa những người ra quyết định có thẩm quyền (cán bộ điều hành cơ quan) và các chuyên gia (hội đồng cố vấn của các hiệp hội chuyên môn). Tóm lại, chương trình này và các hoạt động động não có cấu trúc tương đối khác không mang lại những qui trình chính thức để đẩy mạnh việc vận dụng sáng tạo sự xung đột trong cấu trúc vấn đề chính sách.

Phân tích từ nhiều góc độ

Phân tích từ nhiều góc độ là một phương pháp để đạt được sự am hiểu vấn đề và giải pháp tiềm năng thông qua áp dụng một cách hệ thống các góc độ phân tích cá nhân, tổ chức, và kỹ thuật cho tình huống vấn đề.⁷² Được xem như một phương pháp thay thế cho sự nhấn mạnh gần như hoàn toàn vào cái gọi là những cách tiếp cận kỹ thuật duy lý trong qui hoạch, phân tích chính sách, đánh giá công nghệ, đánh giá tác động xã hội, và các lĩnh vực khác, phân tích từ nhiều góc độ được thiết kế nhằm giải quyết các vấn đề chính sách có cấu trúc kém. Cho dù có nhiều đặc điểm của từng góc độ trong ba góc độ phân tích, các tính năng chính là như sau:

⁷² Tìm đọc nghiên cứu của Harold A. Linstone, *Multiple Perspectives for Decision Making: Bridging the Gap between Analysis and Action* (New York: nhà xuất bản North Holland, 1984); và Linstone và những người khác, "The Multiple Perspective Concept: With Applications to Technology Assessment and Other Decision Areas," *Technological Forecasting and Social Change* 20 (1981): 275-325.

1. *Góc độ kỹ thuật.* Góc độ kỹ thuật (T, technical) xem xét vấn đề và giải pháp theo các mô hình tối ưu hoá và triển khai các kỹ thuật dựa vào lý thuyết xác suất, phân tích lợi ích - chi phí và phân tích quyết định, kinh tế lượng, và phân tích hệ thống. Góc độ kỹ thuật, được cho là dựa vào một thế giới quan khoa học kỹ thuật, nhấn mạnh vào tư duy nhân quả, phân tích khách quan, dự đoán, tối ưu hoá, và tình trạng không chắc chắn định tính. Một ví dụ điển hình về góc độ T thể hiện qua quyết định ném bom nguyên tử xuống Nhật Bản. Vấn đề được xem là bao gồm năm phương án: ném bom và phong toả, thâm nhập, tấn công nguyên tử không báo trước, tấn công nguyên tử sau khi cảnh báo, và ném bom trên một hòn đảo không có người ở. Ứng với mục tiêu đầu hàng vô điều kiện với tổn thất thương vong ít nhất cho quân Đồng minh và phá huỷ Nhật Bản, phương án thứ ba (tấn công nguyên tử không báo trước) là phương án được ưa chuộng.
2. *Góc độ tổ chức.* Góc độ tổ chức (O, organizational) xem xét vấn đề và giải pháp như một phần của sự tiến triển có trật tự (với những khủng hoảng nhỏ nhưng tạm thời) từ một trạng thái tổ chức này sang một trạng thái tổ chức khác. Các qui trình hoạt động tiêu chuẩn, các qui tắc và thông lệ hoạt động của tổ chức là những đặc điểm chính của góc độ O, thường kháng cự trước góc độ T và chỉ liên quan tối thiểu đến việc đạt được mục tiêu và cải thiện kết quả hoạt động. Quyết định ném bom nguyên tử mang lại một ví dụ điển hình về góc độ O và sự khác biệt của nó với góc độ T. Nhìn từ góc độ O, một quyết định không sử dụng bom nguyên tử làm tăng nỗi lo sợ tổ chức sâu sắc, vì 2 triệu USD tài trợ đã được dùng hết mà không có sự chấp thuận của quốc hội. Việc thả quả bom chứng minh với quốc hội rằng tiền tài trợ đã không bị lãng phí, đồng thời mở ra cuộc Chiến tranh lạnh thông qua thách thức sự đe dọa của Soviet.
3. *Góc độ cá nhân.* Góc độ cá nhân (P, personal) xem xét vấn đề và giải pháp theo các nhận thức, nhu cầu và giá trị của cá nhân. Đặc điểm chính của góc độ cá nhân là sự chú trọng vào trực giác, uy tín, sự lãnh đạo, và quyền lợi cá nhân như những yếu tố chi phối chính sách và các tác động của chính sách. Ví dụ về bom nguyên tử cũng cho thấy góc độ P mang lại sự am hiểu mà ta không có được khi nhìn từ góc độ T hay góc độ O. Năm 1945, tổng thống mới Harry Truman là một người bên ngoài của nội các nguyên tổng thống Franklin Roosevelt, vốn đã phát triển và củng cố vững chắc suốt ba nhiệm kỳ của Roosevelt. Truman thiếu tính hợp pháp và ảnh hưởng cần thiết để thử thách nội các, bao gồm các chính sách và nhóm thế lực quan liêu thâm căn cố đế ngay từ đầu nhiệm kỳ tổng thống của ông. Một quyết định không ném bom nguyên tử sẽ được nhìn nhận như một dấu hiệu yếu đuối trước những người đương thời và trước các sử gia tương lai. Truman, người có một nhận thức mạnh về lịch sử, muốn thể hiện như một nhà lãnh đạo quyết đoán và quả cảm.

Phân tích từ nhiều góc độ phù hợp với bất kỳ vấn đề kỹ thuật xã hội nào trong lĩnh vực hoạch định chính sách công, qui hoạch chiến lược công ty, phát triển vùng, và các lĩnh vực khác. Để triển khai phân tích từ nhiều góc độ, Linstone và các đồng nghiệp đã xây dựng một số hướng dẫn sau đây:

- *Tổ hợp đa hệ.* Thành lập các nhóm trên cơ sở đa hệ thay vì một tổ hợp liên ngành. Ví dụ, một nhóm gồm một nhà kinh doanh, một luật sư và một nhà văn được ưa thích hơn so với một nhóm gồm một nhà kinh tế học, một nhà khoa học chính trị và một nhà tâm lý học. Tổ hợp đa hệ được ưa thích hơn vì nó tối đa hoá các cơ hội nhận thức rõ các góc độ T, O, và P trong nhóm.
- *Cân đối giữa các góc độ.* Trước khi qui hoạch và phân tích chính sách, ta không thể quyết định xem ta sẽ nhấn mạnh như thế nào vào góc độ T, O, hay P. Khi nhóm tiến hành công việc của họ, việc khám phá ra sự cân đối phù hợp giữa ba góc độ sẽ cho phép thực hiện sự phân bổ giữa các nhiệm vụ T, O, và P. Đồng thời, sự phân bổ đồng đều là đáng ưa chuộng.

- *Khả năng tái tạo không đồng đều.* Góc độ T thường triển khai các phương pháp có thể tái tạo được (ví dụ như thiết kế thực nghiệm). Góc độ O và P không thể tái tạo. Cũng giống như một phiên toà xét xử, quá trình không thể tái tạo; mà quyết định thi hành án cũng không có tính chất thông lệ.
- *Truyền thông phù hợp.* Chọn lựa phương tiện truyền thông phù hợp với thông điệp. Các bản tóm tắt, hướng dẫn bằng lời, các tình huống và các hoạt tiết minh hoạ là phù hợp để truyền thông với những người nhìn nhận sự việc từ góc độ O và P. Các mô hình, số liệu, danh mục các biến số, và thông lệ phân tích là phù hợp với những người thuộc góc độ T.
- *Trì hoãn sự hoà nhập.* Để lại công việc hoà nhập các góc độ cho khách hàng hay nhà hoạch định chính sách, nhưng vạch ra các mối liên kết giữa các góc độ T, O, và P cũng như những kết luận khác mà các góc độ này mang lại.

Phân tích từ nhiều góc độ đã được triển khai rộng rãi trong lĩnh vực đánh giá công nghệ và các lĩnh vực khác của chính sách công. Các phương pháp phân tích từ nhiều góc độ, được phát triển trên cơ sở các công trình trước đây trong chính sách đối ngoại và thiết kế hệ thống tri thức,⁷³ là phương cách xử lý tính phức tạp của những vấn đề có cấu trúc kém bắt nguồn từ các hệ thống kỹ thuật xã hội có nội dung khoa học và kỹ thuật cao.

Phân tích giả định

Phân tích giả định là một kỹ thuật nhằm mục đích tổng hợp sáng tạo các giả định xung đột nhau về các vấn đề chính sách.⁷⁴ Trong nhiều khía cạnh, phân tích giả định là phương pháp toàn diện nhất trong tất cả các phương pháp cấu trúc vấn đề, vì nó bao gồm những qui trình được sử dụng kết nối với các kỹ thuật khác và có thể tập trung vào các nhóm, các cá nhân hay cả hai. Đặc điểm quan trọng nhất của phân tích giả định là nó được thiết kế chính thức để xử lý những vấn đề có cấu trúc kém, nghĩa là những vấn đề mà trong đó, các nhà phân tích chính sách, hoạch định chính sách, và các đối tượng chính sách khác không thể nhất trí về cách thức xác lập một vấn đề. Các tiêu chí chính để đánh giá tính đầy đủ thoả đáng của một cách xác lập vấn đề là liệu các giả định xung đột nhau về tình huống vấn đề có được phơi bày, thử thách, và tổng hợp một cách sáng tạo hay không.

Phân tích giả định được thiết kế để khắc phục bốn hạn chế của phân tích chính sách: (1) phân tích chính sách thường dựa vào giả định của một người ra quyết định riêng lẻ với những giá trị được xếp thứ tự rõ ràng, mà có thể hiện thực hoá vào một thời điểm riêng lẻ mà thôi, (2) phân tích chính sách thường không xem xét một cách hệ thống và công khai những quan điểm hết sức khác nhau về bản chất vấn đề và các giải pháp tiềm năng, (3) hầu hết phân tích chính sách được thực hiện trong những tổ chức mà đặc điểm “tự hàn gắn” của tổ chức làm ta khó hoặc không thể thử thách cách xác lập vấn đề đang thịnh hành, và (4) tiêu chí sử dụng để đánh giá tính đầy đủ thoả đáng của vấn đề và các giải pháp thường xem xét các đặc điểm bề mặt (ví dụ như tính nhất quán logic) chứ không phải các giả định cơ bản làm nền tảng cho việc khái niệm hóa vấn đề.

⁷³ Các công trình trước đây trong chính sách đối ngoại và thiết kế hệ thống tri thức lần lượt là của Graham Allison, *Essence of Decision: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* (Boston, MA: Little, Brown and Company, 1962); và C. West Churchman, *The Design of Inquiring Systems* (New York: Basic Books, 1971).

⁷⁴ Xem nghiên cứu của Ian I. Mitroff và James R. Emshoff, “On Strategic Assumption Making: A Dialectical Approach to Policy and Planning,” *Academy of Management Review* 4, số 1 (1979): 1-12; Richard O. Mason và Ian I. Mitroff, *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases, and Techniques* (New York: Wiley, 1981); và Ian I. Mitroff, Richard O. Mason và Vincent P. Barabba, *The 1980 Census: Policymaking amid Turbulence* (Lexington, MA: D. C. Heath, 1983).

Phân tích giả định chính thức thừa nhận những đặc điểm tích cực cũng như tiêu cực của sự xung đột và cam kết. “Xung đột là cần thiết để cho phép sự hiện diện của các chính sách vô cùng đối kháng nhau, nhằm truy tìm và thử thách các giả định nền tảng mà từng chính sách đưa ra. Mặt khác, sự cam kết cũng cần thiết nếu người đề xuất mỗi chính sách muốn đưa ra những lập luận khả dĩ vững chắc nhất (không nhất thiết là tốt nhất) cho các quan điểm riêng của họ.”⁷⁵ Phân tích giả định liên quan đến việc sử dụng năm qui trình dùng trong các giai đoạn nối tiếp nhau:

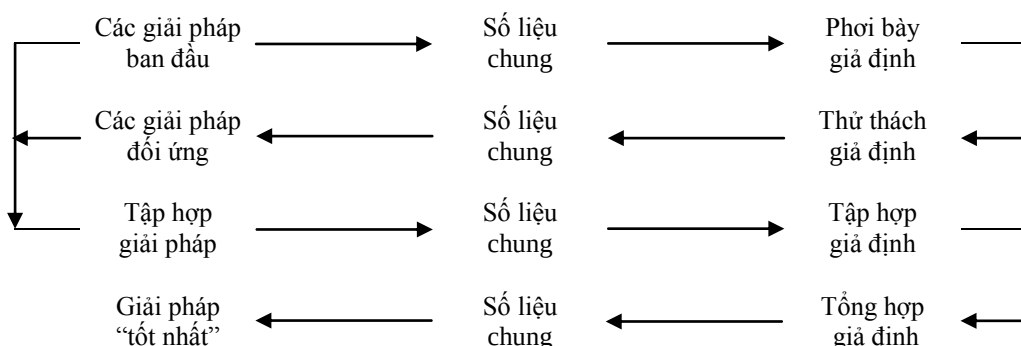
1. *Nhận diện các đối tượng chính sách.* Trong giai đoạn đầu tiên, các đối tượng chính sách được nhận diện, xếp hạng, và xếp thứ tự ưu tiên. Việc nhận diện, xếp hạng và xếp thứ tự ưu tiên các đối tượng chính sách dựa vào việc đánh giá mức độ mà họ ảnh hưởng đến quá trình chính sách và chịu ảnh hưởng bởi quá trình đó. Qui trình này dẫn đến việc nhận diện những đối tượng chính sách thường bị để lại bên ngoài phân tích vấn đề chính sách như các nhóm chống đối nhà quản lý hay khách hàng.
2. *Phơi bày giả định.* Trong giai đoạn thứ hai, nhà phân tích đi ngược từ giải pháp kiến nghị cho vấn đề quay trở lại tập hợp số liệu chọn lọc hỗ trợ cho kiến nghị đó và các giả định nền tảng mà khi kết hợp với số liệu, sẽ cho phép ta suy ra kiến nghị như một hệ quả của số liệu. Mỗi một giải pháp kiến nghị được đưa ra bởi các đối tượng chính sách chính sách sẽ bao gồm một danh mục các giả định làm nền tảng cho kiến nghị một cách công khai hay ngầm ẩn. Thông qua liệt kê tất cả các giả định – ví dụ, đói nghèo là một hệ quả của những tai nạn lịch sử, sự thống trị của các nhóm thế lực, tình trạng thất nghiệp, sự thiếu thốn văn hoá, v.v... – vấn đề mà từng kiến nghị hướng tới sẽ được trình bày một cách rõ rệt.
3. *Thử thách giả định.* Trong giai đoạn thứ ba, các nhà phân tích so sánh và đánh giá các tập hợp kiến nghị và các giả định nền tảng của chúng. Điều này được thực hiện thông qua so sánh một cách có hệ thống các giả định và các giả định đối ứng, nghĩa là những giả định khác biệt hoàn toàn. Trong quá trình này, từng giả định được nhận diện trước đó sẽ được thử thách bằng một giả định đối ứng. Nếu một giả định đối ứng không hợp lý, nó sẽ được loại ra và không được xem xét nữa; nếu nó hợp lý, nó sẽ được xem xét để xác định xem thử nó có đóng vai trò nền tảng cho một cách khái niệm hoá hoàn toàn mới về vấn đề và giải pháp của vấn đề hay không.
4. *Tập hợp giả định.* Khi giai đoạn thử thách giả định đã hoàn tất, các giải pháp đề xuất đa dạng tạo ra trong các giai đoạn trước đó sẽ được tập hợp lại. Ở đây, các giả định (chứ không phải các kiến nghị) sẽ được sắp xếp thông qua thiết lập ưu tiên cho các giả định theo tình trạng chắc chắn và tầm quan trọng tương đối của chúng đối với các đối tượng chính sách khác nhau. Chỉ những giả định quan trọng nhất và không chắc chắn mới được tập hợp lại. Mục đích cuối cùng là tạo ra một danh mục giả định có thể chấp nhận, mà càng có nhiều đối tượng chính sách đồng ý càng tốt.
5. *Tổng hợp giả định.* Giai đoạn cuối cùng là tạo ra một giải pháp đúc kết hay tổng hợp cho vấn đề. Tập hợp các giả định đúc kết có thể chấp nhận này đóng vai trò nền tảng để tạo thành một cách khái niệm hóa mới cho vấn đề. Khi những đề tài xung quanh cách khái niệm hoá vấn đề và các giải pháp tiềm năng đạt được đến điểm này, hoạt động của các đối tượng chính sách có thể trở nên hợp tác và có năng suất tích lũy.

Bốn giai đoạn cuối của phân tích giả định được minh họa trong hình 3.15, giúp ta hình dung những đặc điểm quan trọng của kỹ thuật. Trước tiên, phương pháp bắt đầu bằng các giải pháp kiến nghị cho vấn đề, chứ không phải bản thân các vấn đề. Điều này là vì hầu hết các đối tượng chính sách chính sách có ý thức về giải pháp đề xuất cho vấn đề nhưng hiếm khi nhận thức các giả định cơ bản. Thông qua bắt đầu bằng các giải pháp kiến nghị, phương pháp được xây dựng trên những gì quen thuộc nhất đối với các đối tượng chính sách, nhưng sau đó tiếp tục sử dụng

⁷⁵ Mitroff và Emshoff, “On Strategic Assumption Making,” trang 5.

các giải pháp quen thuộc làm điểm tham chiếu để buộc phải chính thức xem xét các giả định nền tảng. Đặc điểm quan trọng thứ hai của kỹ thuật này là sự cố gắng, càng nhiều càng tốt, tập trung vào *cùng* một hệ thống số liệu hay thông tin phù hợp của chính sách. Lý do là vì những xung đột xung quanh việc khái niệm hoá vấn đề chính sách không phải liên quan đến “sự kiện” mà liên quan đến những cách lý giải đối kháng nhau về cùng những số liệu như nhau. Cho dù, số liệu, các giả định và các giải pháp kiến nghị có liên quan với nhau, nhưng hầu như tình huống vấn đề (số liệu) không chỉ phối việc khái niệm hoá vấn đề mà chính các giả định mà các nhà phân tích và các đối tượng chính sách đưa vào tình huống vấn đề mới đóng vai trò chi phối việc khái niệm hoá vấn đề. Cuối cùng, phân tích giả định nhắm đến vấn đề chính của phân tích chính sách một cách hệ thống, đó là vấn đề áp dụng một hệ qui trình để xử lý xung đột một cách sáng tạo.

Hình 3.15 Quá trình phân tích giả định



Nguồn: Phòng theo nghiên cứu của Ian I. Mitroff và James R. Emshoff, “On Strategic Assumption Making: A Dialectical Approach to Policy and Planning.” *Academy of Management Review* (1979).

Mục đích và qui trình của phân tích giả định có liên quan mật thiết với các phương thức lập luận chính sách sẽ được trình bày trong chương 8.⁷⁶ Mỗi phương thức lập luận chính sách đều bao gồm các loại giả định khác nhau một cách đặc trưng mà có thể được sử dụng để tạo các cách khái niệm hoá vấn đề khác nhau. Do đó, phân tích giả định là phương tiện chính để thực hiện các cuộc tranh luận có lý lẽ về bản chất vấn đề chính sách. Phân tích giả định có thể được sử dụng với các nhóm đối tượng chính sách chính sách, những người thực sự tham gia vào việc cấu trúc vấn đề chính sách, hay được sử dụng bởi một nhà phân tích cá nhân muốn tái tạo giả định của các đối tượng chính sách nhằm thực hiện một cuộc tranh luận có lý lẽ với chính mình. Phân tích giả định có thể giúp giảm sai số loại ba (E_{III}).

Lập biểu đồ lập luận

Các phương pháp phân tích giả định có quan hệ mật thiết với việc *lập biểu đồ lập luận* dựa vào các phương thức lập luận chính sách sẽ trình bày sau trong chương 8. Các phương thức lập luận chính sách – lập luận có căn cứ, thống kê, phân loại, phân tích trung tâm, nhân quả, trực giác, thực dụng và phê phán giá trị – dựa vào các giả định khác nhau rõ rệt. Các giả định này, khi kết hợp với cùng những thông tin phù hợp chính sách như nhau, mang lại những nhận định tri thức xung đột nhau.

Một kỹ thuật phân tích giả định quan trọng là sử dụng việc trình bày bằng đồ thị để mô tả tính hợp lý và tầm quan trọng của các yếu tố trong lập luận chính sách. Bước thứ nhất trong quá trình

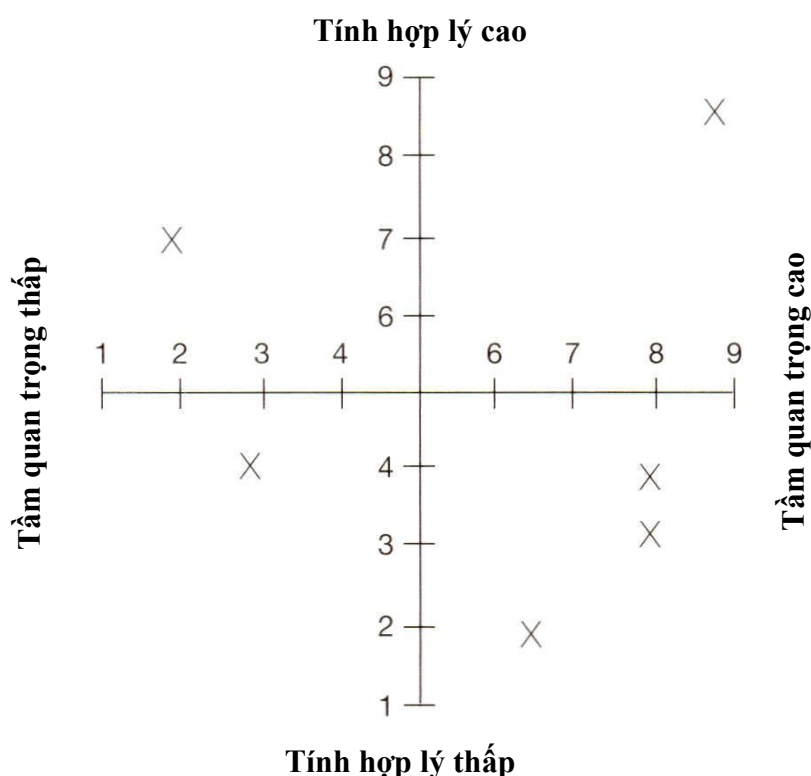
⁷⁶ Xem giải thích chi tiết về phân tích giả định bằng mô hình lập luận cấu trúc trình bày trong chương 8 trong nghiên cứu của Mitroff, Mason, và Barabba, *The 1980 Census, passim*.

này là xếp hạng các yếu tố này – nghĩa là bảo đảm, ủng hộ, và bác bỏ – trên hai thước đo thứ tự. Ví dụ, các kiến nghị bãi bỏ qui định hạn chế tốc độ giao thông 55 mph (Luật tốc độ tối đa toàn quốc năm 1973) dựa vào việc bảo đảm rằng chi phí cơ hội của thời gian mất đi khi lái với tốc độ chậm làm tăng hiện tượng lái xe rủi ro của những người lái xe có thu nhập cao. Ngược lại, người ta có thể lập luận rằng tần suất tai nạn thì ít hơn giữa những người lái xe trẻ hơn, một nhận định dựa vào sự bảo đảm rằng các tay lái trẻ có thu nhập thấp hơn, có chi phí cơ hội thấp hơn, chấp nhận rủi ro ít hơn, và do đó ít có tai nạn hơn. Sự bảo đảm này có thể được đánh giá bởi các đối tượng chính sách khác nhau dựa vào hai thước đo về tính hợp lý và tầm quan trọng từ 1 đến 9 (1 điểm = thấp, 9 điểm = cao) và được biểu thị trên một đồ thị như trong hình 3.16.⁷⁷

Hình 3.16 trình bày các thứ hạng về tính hợp lý và tầm quan trọng của sáu đối tượng chính sách. Đồ thị cho thấy các đối tượng chính sách được phân phối trên cả bốn góc tọa độ, thể hiện sự bất đồng đáng kể về tính hợp lý và tầm quan trọng của điều bảo đảm. Nếu các đối tượng chính sách là những người tham gia trong nhóm cấu trúc vấn đề, những sự bất đồng thể hiện trong nửa bên phải của đồ thị (nghĩa là tầm quan trọng cao) có thể được thảo luận và có thể được giải quyết thiên về một nhận định tri thức hợp lý tối ưu. Tuy nhiên, tình huống thông thường là tình huống trong đó nhà phân tích phải nhận diện một số đối tượng chính sách và trên cơ sở phỏng vấn qua điện thoại và văn bản đề cập đến lập luận và các giả định của đối tượng chính sách, đưa ra phán đoán về tính hợp lý và tầm quan trọng mà đối tượng chính sách sẽ gán cho một điều bảo đảm, hỗ trợ hay bác bỏ. Ví dụ, việc xem xét tư liệu về qui định hạn chế tốc độ 55 mph cho thấy rằng đối tượng chính sách mà xếp hạng điều bảo đảm là hợp lý cao ($P = 9$) là một nhà kinh tế học, trong khi đối tượng chính sách xếp hạng điều bảo đảm này là hợp lý thấp ($P = 2$) là một nhà dân tộc học, chuyên về văn hoá của tay lái trẻ và phân tích dựa vào phỏng vấn các tay lái trẻ, cha mẹ, thầy cô giáo, các cán bộ cưỡng chế thi hành luật, và các đối tượng chính sách khác.⁷⁸

⁷⁷ Phần mềm máy tính gọi là *Claim Game* giúp mang lại các khả năng nhập vào, tiết kiệm, lưu trữ và đánh giá một hệ thống các lập luận chính sách phức tạp. Chương trình giúp nhà phân tích xếp hạng từng yếu tố của một lập luận trên các thước đo chín điểm về tính hợp lý và tầm quan trọng, rồi biểu thị các đối tượng chính sách và các giả định của họ trên các trục tọa độ hình thành bằng giao điểm của hai số đo đó.

⁷⁸ Tìm đọc nghiên cứu của Thomas H. Forrester, Robert F. McNown, và Larry D. Singell, “A Cost-Benefit Analysis of the 55 mph Speed Limit,” *Southern Economic Journal* 50 (1984), tổng quan bởi George M. Guess và Paul G. Farham, *Cases in Public Policy Analysis* (New York: Longman, 1989), trang 199. Tìm đọc phân tích dân tộc học về những tay lái trẻ và những ý nghĩa họ gán cho tai nạn và thương vong – khác với những ý nghĩa được dự đoán bởi lý thuyết kinh tế – trong nghiên cứu của J. Peter Rothe, *Challenging the Old Order* (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1990).

Hình 3.16 Phân phối sự bảo đảm theo tính hợp lý và tầm quan trọng

Điều bảo đảm: Chi phí cơ hội của thời gian lái xe thấp hơn đối với những tay lái trẻ, những người có thu nhập thấp. Do đó các tay lái trẻ có thể lái chậm hơn và chấp nhận ít rủi ro hơn.

Trên cơ sở các lập luận có lý lẽ và bằng chứng cung cấp từ hai nguồn này – cùng với thông tin về các giả định của các đối tượng chính sách khác nhau và số liệu thống kê sẵn có về tai nạn và tỉ lệ thương vong theo nhóm tuổi – nhà phân tích rõ ràng sẽ kết luận rằng điều bảo đảm này có tính hợp lý thấp. Điều bảo đảm cũng có tầm quan trọng cao; bất kể hợp lý hay không hợp lý, nó hết sức phù hợp với kết luận của lập luận.

TÓM TẮT CHƯƠNG

Chương này trình bày tổng quan về bản chất các vấn đề chính sách, mô tả quá trình cấu trúc các vấn đề này, xem xét mối quan hệ giữa các mô hình chính sách và mô tả các phương pháp cấu trúc vấn đề cụ thể. Một trong những thử thách quan trọng nhất đối với các nhà phân tích chính sách là giảm khả năng mắc phải sai số loại III: xác lập sai vấn đề.

CÁC MỤC TIÊU TÌM HIỂU

- Phân biệt giữa cấu trúc vấn đề và giải quyết vấn đề
- Hiểu được bản chất chủ quan, hệ thống, và phụ thuộc lẫn nhau của các vấn đề chính sách
- Đối chiếu giữa tình huống vấn đề và vấn đề
- So sánh và đối chiếu các vấn đề cấu trúc tốt, cấu trúc trung bình và cấu trúc kém.
- Phân biệt các loại mô hình chính sách khác nhau

- Thảo luận ưu điểm và hạn chế của các phương pháp cấu trúc vấn đề khác nhau
- Phân tích ba trường hợp cấu trúc vấn đề trong phân tích chính sách

CÁC THUẬT NGỮ VÀ KHÁI NIỆM THEN CHỐT

Argumentation mapping	Lập biểu đồ lập luận
Assumptiional analysis	Phân tích giả định
Blaming the victim	Đổ lỗi cho nạn nhân
Boundary analysis	Phân tích ranh giới
Brainstorming	Động não
Classificational analysis	Phân tích phân loại
Descriptive model	Mô hình mô tả
Hierarchy analysis	Phân tích thứ bậc
Ill-structured problem	Vấn đề cấu trúc kém
Moderately structured problem	Vấn đề cấu trúc trung bình
Multiple perspective analysis	Phân tích từ nhiều góc độ
Normative model	Mô hình chuẩn tắc
Perspective model	Mô hình phối cảnh
Problem	Vấn đề
Problem situation	Tình huống vấn đề
Procedural model	Mô hình qui trình
Symbolic model	Mô hình biểu tượng
Synectics	Phân tích tương đồng
Surrogate model	Mô hình thay thế
Teleological system	Hệ thống có mục đích (mục đích luận)
Type III error	Sai số loại III
Verbal model	Mô hình bằng lời
Well-structured problem	Vấn đề cấu trúc tốt

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Lyndon Johnson trong những năm tháng cầm quyền ở Nhà Trắng từng nói: “Vấn đề của chúng ta không phải là làm điều gì đúng. Vấn đề của chúng ta là biết điều gì đúng.” Xem xét các đặc điểm chính và các loại vấn đề chính sách thảo luận trong chương này, liệu trong chừng mực nào ta có thể biết trước chính sách nào là chính sách “đúng”?
2. Một quan điểm được chấp nhận phổ biến trong nhiều nhà phân tích chính sách trong chính phủ và các trường đại học là phân tích chính sách có thể khách quan, trung tính và vô tư. Ứng với các đặc điểm của các vấn đề cấu trúc yếu, hãy xem xét mức độ hợp lý của quan điểm này.
3. Nêu hai hay ba ví dụ từ kinh nghiệm riêng của bạn về cách thức mà thể giới quan, hệ tư tưởng và những điều bí ẩn chung có ảnh hưởng đến sự xác lập vấn đề chính sách.
4. Có một vài loại cấu trúc tổ chức tổng quát, trong đó việc xác lập chính sách xảy ra. Một loại là cấu trúc “quan liêu”, mà các đặc điểm của nó bao gồm tập trung hoá, chuỗi mệnh lệnh theo thứ bậc, chuyên môn hoá nhiệm vụ, và thông tin hoàn chỉnh. Hình thức tổ chức quan liêu đòi hỏi sự nhất trí về các kết quả chính sách ưa thích, cũng như sự chắc chắn rằng các chiều hướng hành động khác nhau sẽ dẫn đến các kết quả ưa thích nào đó (J. D. Thompson, *Organizations in Action* [New York: McGraw Hill, 1967], trang 134-35]. Nếu phần lớn những vấn đề chính sách quan trọng nhất là những vấn đề cấu trúc yếu, điều này nói gì về tính phù hợp của hình thức tổ chức quan liêu đối với việc xác lập và giải quyết những vấn đề như vậy?

5. Nếu phần lớn những vấn đề quan trọng nhất của chúng ta là những vấn đề cấu trúc yếu, trong chừng mực nào ta có thể duy trì trách nhiệm đạo lý và trách nhiệm chính trị của các nhà hoạch định chính sách riêng lẻ, các nhà phân tích chính sách, và các nhà qui hoạch về các hành động của họ? (Tìm đọc bài thảo luận kích thích về điểm này của M. M. Webber và H. W. J. Rittel, “Dilemmas in a General Theory of Planning,” *Policy Sciences* 4, số 2 [1973]: 155-69.)
6. Các vấn đề cấu trúc yếu mô tả dưới đây được lấy từ các ví dụ minh họa đăng trong tạp chí *Policy Analysis* (bây giờ là *Journal of Policy Analysis and Management*) với tiêu đề “Bộ Hệ quả bất ngờ”.

Trong mấy nghìn năm, nông nghiệp Ai Cập phụ thuộc vào phù sa màu mỡ được bồi đắp bởi những trận lụt của dòng sông Nile. Nhưng giờ không còn nữa. Do công nghệ hiện đại tốn kém dự trù cải thiện nhiều lớp nông dân già nua, các cánh đồng của Ai Cập được bón phân nhân tạo. John Gall viết trong *New York Times Magazine* (26-12-1976) rằng phù sa sông Nile hiện bồi đắp cho hồ Nasser của đập Aswan. Phần lớn sản lượng điện của đập này được dùng để cung ứng lượng điện khổng lồ cho các nhà máy phân bón mới đã trở nên cần thiết bởi việc xây dựng đập.

Các nhà sinh thái trường đại học Illinois có thể giải thích loài chuột đồng có hại đã lan tràn như thế nào từ nơi sinh sống của chúng sang những vùng khác mà trước đây người ta chưa bao giờ nhìn thấy chúng. Chúng sử dụng các tuyến đường xa lộ mới, dễ dàng tiếp cận, nối liền các vùng nông thôn, mà hoá ra là những lộ trình dễ dàng trốn thoát không gì ngăn cản. Các tuyến đường lộ, đường làng, cũng như đường sắt cũ kỹ chỉ chạy ít dậm vào các thị trấn và làng xã trước đây thực chất đã ngăn chặn sự di dân của loài chuột. Nhóm nghiên cứu ở Illinois nhận thấy rằng trước khi đường xa lộ xuyên tiểu bang chạy đến trung tâm Illinois, mỗi loại chuột bị giới hạn chỉ trong một địa hạt. Nhưng sau sáu năm có đường xa lộ, loại chuột dài hơn mười phân đã lan tràn khắp sáu mươi dặm miền nam đến trung tâm tiểu bang. Các nhà sinh thái học lo ngại vì sợ rằng loài chuột ưa gặm nhấm cây cối sẽ trở thành một mối đe dọa ở các hạt trung tâm và miền nam nơi có nhiều vườn táo (*Wall Street Journal*, 1-12-1977).

Edward J. Moody lập luận một cách thuyết phục rằng việc tôn thờ quỷ Satan có tác dụng làm bình thường hoá những người lập dị. Vì vậy, để “giữ bí mật” với người thường về sức mạnh và sự tồn tại của Satan, họ buộc phải hành động càng giản dị càng tốt. Lẽ dĩ nhiên, tác dụng là những mối quan hệ xã hội hữu hiệu hơn – mục tiêu mà vì nó tên của Satan đã được cầu khẩn ngay từ đầu! (P. E. Hammond, “Review of Religious Movements in Contemporary America,” *Science*, 2-5-1975, trang 442).

Dân cư các vùng biển bắc San Francisco hiện phải trả 10 USD để được quyền đỗ xe ở nơi họ sinh sống. Một kế hoạch đỗ xe dân cư mới đây được thực hiện để ngăn khách vãng lai không được sử dụng khu vực như một bãi đỗ xe ban ngày. Nhưng căn cứ theo một câu chuyện trong *San Francisco Bay Guardian* (14-3-1978), kế hoạch không có cách nào cải thiện tình hình đỗ xe của dân cư. Nhiều người đi lại từ các quận bên ngoài thành phố chỉ cần thay đổi việc đăng ký xe sang địa chỉ vùng biển bắc. Dân cư biển bắc - hiện phải đóng 10 USD - vẫn phải mất nhiều thời gian lái xe vòng quanh các khu nhà.

Chọn một trong những vấn đề này và viết một bài tham luận ngắn về cách thức phân tích phân loại, phân tích thứ bậc, và phân tích tương đồng có thể được sử dụng để cấu trúc vấn đề này.

7. Xây dựng một tình huống về trạng thái của một trong những tình huống vấn đề sau đây vào năm 2050:
 Tính sẵn có của một phương tiện giao thông công cộng đại trà
 Kiểm soát vũ khí và an ninh quốc phòng
 Ngăn ngừa tội phạm và an ninh công cộng
 Chất lượng hệ thống trường công
 Tình trạng hệ thống sinh thái thế giới
8. Chọn hai bài xã luận về một đề tài chính sách công hiện tại từ hai tờ báo (ví dụ như *The New York Times*, *The Washington Post*, *The Economist*, *Le Monde*) hay tạp chí (ví dụ như *Newsweek*, *The New Republic*, *National Review*). Sau khi đọc bài xã luận:
 - a. Sử dụng các qui trình phân tích lập luận (chương 8) để trình bày các quan điểm xác nhận và các giả định nền tảng.
 - b. Xếp hạng các giả định và biểu thị trên đồ thị dựa vào tính hợp lý và tầm quan trọng (hình 3.16).
 - c. Lập luận nào hợp lý nhất?

BÀI TẬP MINH HOẠ

1. Chọn một lĩnh vực đề tài chính sách như kiểm soát tội phạm, an ninh quốc phòng, bảo vệ môi trường, hay phát triển kinh tế. Sử dụng các qui trình phân tích đối tượng chính sách trình bày trong Hướng dẫn qui trình 3 sau đây để lập danh sách các đối tượng chính sách ảnh hưởng đến hay chịu ảnh hưởng của các vấn đề trong lĩnh vực đề tài mà bạn đã chọn phân tích.

Sau khi lập danh sách, hãy xây dựng phân phối tần suất tích lũy. Biểu thị các đối tượng chính sách trên trục hoành, đánh số họ từ 1 đến n. Trên trục tung, biểu thị số ý tưởng mới (không trùng lặp) tạo ra bởi từng đối tượng chính sách (các ý tưởng có thể là các mục tiêu, phương án, kết quả, nguyên nhân v.v...) Nối toàn bộ các ý tưởng mới của từng đối tượng chính sách thành một đường biểu thị trên đồ thị.

- Đường biểu thị này dần dần có trở nên nằm ngang hay không?
 - Nếu có, sau bao nhiêu đối tượng chính sách thì đường biểu thị trở nên nằm ngang?
 - Bạn rút ra những kết luận gì về vấn đề chính sách trong lĩnh vực đề tài này?
- So sánh bài làm của bạn với Nghiên cứu tình huống 3 vào cuối chương này.

2. Sau khi đọc Nghiên cứu tình huống 3, hãy viết một bài tham luận trong đó bạn so sánh và đối chiếu quá trình phân tích và ước lượng ranh giới trong ba trường hợp. Khi so sánh, hãy trả lời ba câu hỏi này:
 - Những khác biệt then chốt về việc thu thập số liệu, thể hiện qua quá trình phỏng vấn nhóm và phân tích nội dung là gì?
 - Tại sao đồ thị tần suất tích lũy dần dần trở nên nằm ngang?
 - Đánh giá nhận định sau: “Phân tích ranh giới là một cách thức đáng tin cậy để ước lượng ‘tập hợp các ý nghĩa’ trong một lĩnh vực đề tài chính sách cho trước.”

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Xem bảng tiếng Anh

Hướng dẫn quy trình 3 – Phân tích đối tượng chính sách**Định nghĩa**

Đối tượng chính sách là một đại diện hay người phát ngôn của một cá nhân hay một nhóm chịu ảnh hưởng của chính sách hay có ảnh hưởng đến chính sách đó. Các đối tượng chính sách bao gồm chủ tịch quốc hội hay cơ quan lập pháp, các hội đồng lập pháp, các nhóm thế lực có tổ chức và nhóm đề xuất như Hiệp hội các nhà sản xuất quốc gia, Câu lạc bộ Sierra, hay tổ chức nhân quyền Human Right Watches, và chính bản thân các nhà phân tích chính sách. Khách hàng mà uỷ thác công việc phân tích chính sách cũng là một đối tượng chính sách.

Các giả định

- Các đối tượng chính sách được nhận diện tốt nhất theo lĩnh vực đề tài chính sách. Lĩnh vực đề tài chính sách là một lĩnh vực trong đó các đối tượng chính sách bất đồng hay tranh cãi về các chính sách.
- Các đối tượng chính sách có tên và chức danh cụ thể - ví dụ, thượng sĩ X, ông Y, chủ tịch Ủy ban tài chính hạ viện, hay ông Z, người phát ngôn của Tổ chức phụ nữ quốc gia (NOW).
- Mẫu “quả cầu tuyết” hay xã hội lượng như mô tả dưới đây là phương thức hữu hiệu nhất để ước lượng “dân số” của đối tượng chính sách.

Bước 1 Sử dụng Google hay một quyển sách tham khảo như *The Encyclopedia of Associations (Từ điển bách khoa về các hiệp hội)* để tìm và lên danh sách khoảng mười đối tượng chính sách có quan điểm công về một chính sách. Lập danh sách ban đầu càng dị biệt càng tốt, nghĩa là chọn các nhóm chống đối cũng như các nhóm ủng hộ chính sách đó.

Bước 2 Đối với từng đối tượng chính sách, tìm một tài liệu chính sách (ví dụ như báo cáo, bài báo, hay thư điện tử, hay phỏng vấn qua điện thoại) mô tả quan điểm của từng đối tượng chính sách.

Bước 3 Bắt đầu bằng phát biểu quan điểm đầu tiên của đối tượng chính sách đầu tiên, lên danh sách các đối tượng chính sách được đề cập đến như những người chống đối hay ủng hộ chính sách.

Bước 4 Đối với từng phát biểu còn lại, lên danh sách các đối tượng chính sách mới được đề cập đến. Đừng trùng lặp.

Bước 5 Vẽ một đồ thị trình bày các phát biểu 1, 2,..., n trên trục hoành. Trên trục tung, biểu thị tần suất tích lũy của các đối tượng chính sách mới được đề cập trong các phát biểu. Đồ thị sẽ dần dần trở nên nằm ngang, khi không có thêm đối tượng chính sách mới được đề cập đến. Nếu điều này không xảy ra trước khi đi đến đối tượng chính sách cuối cùng trên danh sách ban đầu, lặp lại các bước từ 2-4. Bổ sung vào đồ thị các phát biểu mới và các đối tượng chính sách mới.

Bước 6 Bổ sung thêm vào các đối tượng chính sách ước lượng, là những người sẽ được bao hàm do quan điểm chính thức của họ (các sơ đồ tổ chức cho thấy các quan điểm này) hay vì họ tham gia vào một hay nhiều hoạt động hoạch định chính sách: xây dựng chương trình, xác lập chính sách, ban hành chính sách, thực hiện chính sách, đánh giá chính sách, và tiếp tục duy trì hay bãi bỏ chính sách.

Giữ lại danh sách đầy đủ để tiếp tục phân tích sâu xa hơn. Bây giờ bạn có một bản ước lượng “dân số” các đối tượng chính sách chính chịu ảnh hưởng bởi chính sách hay có ảnh hưởng đến chính sách, cùng với bản mô tả các quan điểm của họ về đề tài. Đây là một nền tảng tốt để cấu trúc vấn đề.

Nghiên cứu tình huống 3. Cấu trúc vấn đề trong sức khỏe và an toàn mỗ, an toàn giao thông và đào tạo việc làm⁷⁹

Các vấn đề phức tạp phải được cấu trúc trước khi có thể giải quyết được. Quá trình “cấu trúc” một vấn đề chính sách là quá trình tìm kiếm và trình bày các yếu tố của vấn đề và cấu trúc của vấn đề. “Cấu trúc” của vấn đề là cách thức bố trí các yếu tố của vấn đề. Các yếu tố này là:

Các đối tượng chính sách chính sách. Những đối tượng chính sách nào ảnh hưởng đến vấn đề hay chịu ảnh hưởng bởi vấn đề, như được nhận thấy bởi chính các đối tượng chính sách này?

Các phương án chính sách. Phương án nào trong những phương án này sẽ được hành động để giải quyết vấn đề?

Các hành động chính sách. Các kết quả khả dĩ của hành động là gì và chúng có phải là một phần của giải pháp cho vấn đề hay không?

Các giá trị chính sách (hay độ thỏa dụng). Một số kết quả có thể có giá trị hơn những kết quả khác trong việc giải quyết vấn đề hay không?

Phần lớn các vấn đề chính sách có tính chất “rối rắm” hay “có cấu trúc kém.” Vì lý do này, một hay nhiều yếu tố của vấn đề có thể dễ dàng bị bỏ sót khi ta định nghĩa vấn đề. Ngay cả khi các yếu tố của vấn đề được nêu lên một cách đúng đắn, không chắc ta biết được các mối quan hệ giữa các yếu tố vấn đề. Điều này làm ta thấy khó khăn hoặc không thể xác định được sức mạnh và ý nghĩa thống kê cũng như thực hành của các mối quan hệ nhân quả. Ví dụ, người ta tin rằng có nhiều quá trình nhân quả chi phối mối quan hệ giữa ô nhiễm không khí, tình trạng nóng lên toàn cầu, và thay đổi khí hậu vẫn chưa được biết đến. Tính chất mờ mịt không rõ ràng của các quá trình này xem ra chẳng những bắt nguồn từ tính phức tạp của “tự nhiên” mà còn từ những niềm tin đối kháng nhau của các đối tượng chính sách vốn thường hết sức bất đồng ý kiến với nhau về định nghĩa vấn đề và các giải pháp tiềm năng. Vì lý do này, sự kết hợp và hoán vị khả dĩ của các yếu tố vấn đề - nghĩa là các đối tượng chính sách, phương án, hành động, kết quả, giá trị - xem ra thật to lớn đến mức không thể quản lý nổi.

Trong những điều kiện này, các phương pháp tiêu chuẩn của lý thuyết quyết định (ví dụ như phân tích rủi ro - chi phí), của kinh tế học ứng dụng (ví dụ như phân tích chi phí - lợi ích) chỉ có giá trị hạn hẹp cho đến khi nào “vấn đề” được định nghĩa một cách thỏa đáng. Điều này là vì một định nghĩa đầy đủ thỏa đáng về vấn đề phải được xây dựng trước khi người ta có thể giải quyết vấn đề bằng các phương pháp này hoặc những phương pháp khác. Các phương pháp tiêu chuẩn có vai trò hữu ích khi giải quyết những vấn đề cấu trúc tốt (tiền định) liên quan đến tình trạng chắc chắn, ví dụ như những vấn đề được trình bày như những giá trị định lượng cố định trong một bảng tính. Các phương pháp tiêu chuẩn cũng hữu ích khi giải quyết những vấn đề có cấu trúc trung bình (xác suất) liên quan đến tình trạng không chắc chắn, ví dụ như những vấn đề được trình bày như các kết quả chính sách với các xác suất khác nhau. Tuy nhiên, những vấn đề

⁷⁹ Phòng theo nghiên cứu của William N. Dunn, “Using the Method of Context Validation to Mitigate Type III Errors in Environmental Policy Analysis,” trong ấn phẩm *Knowledge, Power, and Participation in Environmental Policy Analysis*, chủ biên Matthijs Hisschemoller, Rob Hoppe, William N. Dunn, và Jerry R. Ravetz (New Brunswick, NJ: Transaction Books, 2002), trang 417-36.

cấu trúc kém thì thuộc về một thứ bậc khác. Các giá trị ước lượng tình trạng không chắc chắn, hay rủi ro, không thể được thực hiện vì ta thậm chí còn không biết những kết quả để ta có thể gán các xác suất cho chúng. Ở đây, nhà phân tích cũng giống như một kiến trúc sư được uỷ thác thiết kế một toà nhà *đặt làm theo ý muốn* mà không có một đề án *tiêu chuẩn*.⁸⁰ Việc phác thảo một đề án tiêu chuẩn, nếu có tồn tại đi chăng nữa, cũng gần như chắc chắn sẽ dẫn đến sai số loại III: giải một vấn đề “sai”.

Chính sách công là những nỗ lực có chủ định nhằm thay đổi các hệ thống phức tạp. Quá trình hoạch định chính sách và thực hiện chính sách xảy ra trong các hệ thống xã hội, trong đó nhiều tình huống phát sinh vượt ra ngoài sự kiểm soát của các nhà hoạch định chính sách. Chính những tình huống phát sinh không thể quản lý này thường chịu trách nhiệm cho thành công và thất bại của các chính sách trong việc đạt được mục tiêu. Các tình huống phát sinh là những giả thiết kinh địch mà có thể thử thách nhận định rằng một chính sách (được cho là nguyên nhân) tạo ra một hay nhiều kết quả chính sách (được cho là những ảnh hưởng của chính sách). Trong những trường hợp như vậy, điều đáng mong đợi là kiểm định, và nếu có thể, loại trừ các giả thiết kinh địch này thông qua quá trình qui nạp *loại trừ*. Qui nạp loại trừ có dạng tổng quát là: “Các quan sát lặp đi lặp lại của chính sách x và kết quả y xác nhận rằng x là nguyên nhân phù hợp dẫn đến xảy ra y. Tuy nhiên, những quan sát bổ sung của x, z, và y xác nhận rằng tình huống phát sinh không thể quản lý z chứ không phải chính sách x chịu trách nhiệm cho việc xảy ra y.” Ngược lại, qui nạp *liệt kê* có dạng tổng quát là: “Các quan sát lặp đi lặp lại xác nhận rằng chính sách x là nguyên nhân phù hợp dẫn đến xảy ra kết quả chính sách y.”

Qui nạp loại trừ cho phép ta thực hiện việc xem xét quan trọng về các tình huống phát sinh vượt ra ngoài sự kiểm soát của nhà hoạch định chính sách. Vì số lượng tình huống phát sinh này có tiềm năng vô hạn, nên quá trình nhận diện và kiểm định các giả thiết kinh địch không bao giờ hoàn tất. Tuy nhiên, chính xác vì lý do này, xem ra phải chăng ta không thể nhận diện và kiểm định một số lượng giả thiết kinh địch khổng lồ không thể quản lý nổi? Vậy thì làm thế nào đây?

Câu trả lời là óc sáng tạo và trí tưởng tượng. Nhưng óc sáng tạo và trí tưởng tượng thì không thể dạy được, vì không có những qui tắc chi phối việc lặp lại những giải pháp đầy sáng tạo và giàu tưởng tượng. Một cách trả lời khác là kêu gọi các lý thuyết kỳ cựu. Tuy nhiên, phần lớn các lý thuyết trong khoa học xã hội thì đầy tranh cãi và lý sự. Các lý thuyết “kỳ cựu” thường là những lý thuyết được bảo vệ vững chắc, và các giả thiết kinh địch hiếm khi được xem xét một cách nghiêm túc, chứ đừng nói gì đến kiểm định.

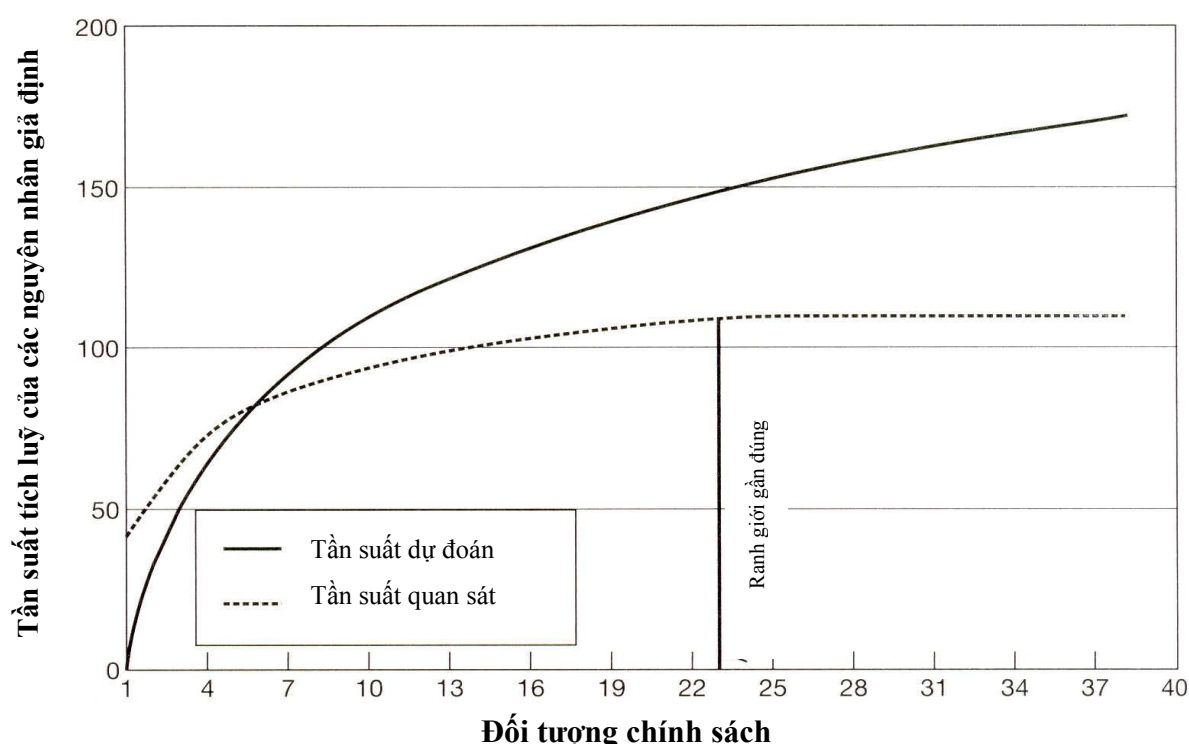
Một phương án thích hợp hơn là sử dụng phép ước lượng và phân tích ranh giới để cấu trúc những vấn đề liên quan đến một số lượng lớn các giả thiết kinh địch. Trong phép ước lượng và phân tích ranh giới, người ta tìm kiếm các giả thiết kinh địch trong các cuộc tranh luận chính sách xảy ra tự nhiên giữa các đối tượng chính sách. Ngoài nhà phân tích chính sách, các đối tượng chính sách này còn bao gồm các nhà khoa học, các nhà hoạch định chính sách, và các nhóm công dân có tổ chức. Mục đích của việc ước lượng ranh giới là thu được một tập hợp tương đối hoàn chỉnh các giả thiết kinh địch trong một phối cảnh chính sách cho trước. Cho dù công việc ước lượng ranh giới cố gắng để đạt được sự bao trùm toàn diện, người ta không ra sức thực hiện một nhiệm vụ vô vọng là nhận diện và kiểm định *toàn bộ* các giả thiết kinh địch hợp lý. Cho dù khoảng xác định các giả thiết kinh địch không bao giờ hoàn chỉnh, ta có thể *ước lượng* giới hạn của khoảng xác định này.

⁸⁰ Phép tương đồng với kiến trúc là của Herbert Simon.

Đánh giá tác động của qui định hạn chế tốc độ tối đa toàn quốc

Một phân tích ranh giới được thực hiện với các tài liệu được chuẩn bị bởi ba mươi tám viên chức tiểu bang chịu trách nhiệm báo cáo ảnh hưởng của qui định ban đầu hạn chế tốc độ ở mức 55 mph và về sau là 65 mph trên các tiểu bang. Như dự kiến, có sự bất đồng ý kiến sâu sắc giữa đa số 38 đối tượng chính sách. Ví dụ, một số tiểu bang kiên quyết bám lấy giả thiết rằng các qui định hạn chế tốc độ có quan hệ nhân quả với tình trạng thương vong (ví dụ như bang Pennsylvania và New Jersey). Những bang khác cực lực phản đối (ví dụ như Illinois, Washington, Idaho). Có tầm quan trọng trực tiếp đối với ước lượng ranh giới là 718 giả thiết kinh dịch hợp lý được sử dụng bởi 38 đối tượng chính sách để khẳng định hay tranh cãi về hiệu quả của qui định hạn chế tốc độ 55 mph trong việc giảm thương vong. Trong tổng số này, có 109 giả thiết là độc đáo, ở chỗ chúng không trùng lặp với các giả thiết đưa ra bởi bất kỳ một đối tượng chính sách nào khác.

Hình C3.1 Tần suất tích lũy của các nguyên nhân gây thương vong giao thông giả định



Ở đây điều quan trọng cần lưu ý là, trên quan điểm ngôn ngữ và lý thuyết truyền thông, hàm lượng thông tin của một giả thiết có xu hướng quan hệ nghịch biến với tần suất tương đối hay xác suất xảy ra giả thiết đó. Nghĩa là, những giả thiết được đề cập thường xuyên hơn – có sự nhất trí về những giả thiết đó – sẽ có ít giá trị để chứng minh hơn so với những giả thiết ít được đề cập đến hơn, vì những giả thiết có thể dự đoán hay có xác suất cao không thử thách những nhận định tri thức đã được chấp nhận.

Các giả thiết kinh dịch được phân tích căn cứ theo tần suất tích lũy của các giả thiết nhân quả độc đáo (không trùng lặp). Như hình C3.1 cho thấy, đường cong biểu thị tần suất tích lũy của các giả thiết kinh dịch độc đáo dần dần trở nên nằm ngang sau đối tượng chính sách thứ 22. Cho dù tổng số giả thiết kinh dịch tiếp tục tăng mà không có giới hạn rõ rệt, ranh giới các giả thiết kinh dịch độc đáo đã đạt được trong phạm vi một số quan sát nhỏ và phải chăng. Điều này cho thấy

có lẽ ta đã đạt được một định nghĩa vấn đề thoả đáng. Thật vậy, trong số 109 giả thiết kinh địch độc đáo, một số biến số liên quan đến tình trạng nền kinh tế – thất nghiệp, giá dầu trên thế giới, sản lượng công nghiệp – giải thích sự tăng hay giảm thương vong giao thông tốt hơn tốc độ đường bộ bình quân và qui định hạn chế tốc độ 55 mph.

Xây dựng một bản tóm tắt các mối quan tâm nghề nghiệp: đào tạo việc làm

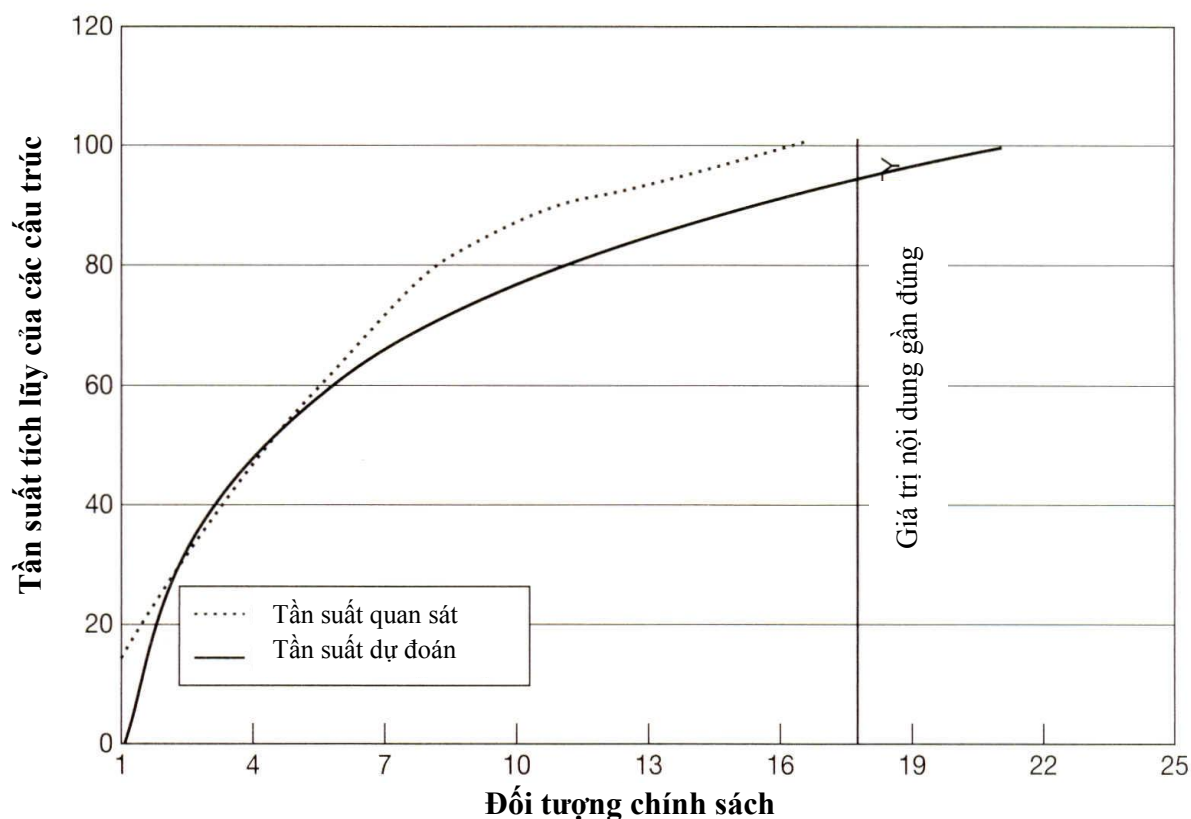
Một dạng phân tích ranh giới đã được sử dụng trong một dự án năm 1985 để khơi gợi, lập đồ thị, và phân tích sở thích nghề nghiệp của 202 ứng viên tham gia các chương trình của Luật hợp tác và đào tạo việc làm ở thành phố Pittsburgh. Cho dù thuật ngữ “phân tích ranh giới” không được sử dụng mãi cho đến sau này, nhưng phương pháp luận thì y hệt. Mục tiêu là khám phá và nêu rõ các ý nghĩa được gán bởi những người được đào tạo đối với nhiều loại nghề nghiệp mà công việc của nghề đó hiện đang sẵn có ở Pittsburgh. Qui trình sử dụng để khơi gợi các ý nghĩa này là kỹ thuật phỏng vấn bán xạ ảnh,⁸¹ giúp tạo ra các cấu trúc có ý nghĩa chủ quan được triển khai nhằm lý giải tập hợp các đối tượng bên ngoài, ví dụ như các phương án chính sách hay mục tiêu chính sách. Trong trường hợp này, các đối tượng bên ngoài là các bản vẽ nghề nghiệp trong một bản tóm tắt các mối quan tâm nghề nghiệp được xây dựng cho những người có khả năng đọc hạn chế, phần lớn đang sống ở mức đói nghèo.

Việc phỏng vấn với một mẫu bảo hoà gồm 202 ứng viên đã tạo ra *tổng số* 1.411 cấu trúc nghề nghiệp, phần lớn được chia xẻ bởi hai hay nhiều người. Trong tổng số này, có 105 là các cấu trúc *độc đáo* (không trùng lặp). Các cấu trúc này được phân tích một lần nữa thông qua trình bày trên đồ thị tần suất tích lũy của 105 cấu trúc độc đáo (không trùng lặp), lần này bắt đầu bằng đối tượng chính sách tạo ra nhiều cấu trúc nhất.

Trường hợp cấu trúc vấn đề thành công này đã có một ảnh hưởng lợi ích to lớn. Cho đến lúc này, các cố vấn đào tạo việc làm đang sử dụng một bản tóm tắt nghề nghiệp chuẩn hoá với 10 bình diện chọn lựa nghề nghiệp. Các nhà cố vấn biết rằng bản tóm tắt nghề nghiệp chuẩn hoá này quá đơn giản và muốn có cách nào nắm bắt được phạm vi và tính phức tạp của các yếu tố ảnh hưởng đến chọn lựa nghề nghiệp. Phân tích ranh giới, thông qua đạt được mục đích này, đã làm giảm khả năng xảy ra sai số loại III. Cho dù đường tần suất tích lũy của các giả thiết kinh địch độc đáo dần dần trở nên nằm ngang sau đối tượng chính sách thứ 21, *tổng số* giả thiết kinh địch tiếp tục tăng mà không có giới hạn *rõ rệt*. Ranh giới của các giả thiết kinh địch độc đáo đạt được trong phạm vi một số quan sát ít và phải chăng (hình C3.2).⁸²

⁸¹ Kỹ thuật phỏng vấn bán xạ ảnh (semiprojective interviewing technique) đôi khi còn gọi là mạng phân vai kịch (role repertory grid) hay kiểm định kịch mục (rep test), dựa vào nghiên cứu của nhà tâm lý học G. George Kelly. Công trình nghiên cứu chính của ông là *The Psychology of Personal Constructs* (Chicago, IL: W. W. Norton, 1955).

⁸² Phân phối tần suất quan sát xấp xỉ gần đúng với diễn tiến dự đoán bởi một số qui luật hội tụ mà dự đoán sự phân phối thông tin hay tri thức: Qui luật bình phương nghịch đảo của Lotka về năng suất khoa học, qui luật nỗ lực tối thiểu của Zipf, và qui luật rải rác của Bradford. Ví dụ, tìm đọc nghiên cứu của Herbert A. Simon, “The Sizes of Things,” trong ấn phẩm của Judith Tanur và những người khác, *Statistics: A Guide to the Unknown* (New York: Holden Day, 1972); và William N. Dunn, “Probing the Boundaries of Ignorance in Policy Analysis,” *American Behavioral Scientist* 40, số 3 (1998): 277-98.

Hình C3.2 Tần suất tích lũy của các cấu trúc chọn lựa nghề nghiệp**Đánh giá nghiên cứu về rủi ro: Một tình huống về sức khỏe và an toàn mỗ**

Năm 1977, một chi nhánh của trung tâm nghiên cứu sức khỏe và an toàn mỗ bắt đầu một quá trình qui hoạch chiến lược. Mục đích của quá trình là đạt được sự nhất trí, nếu có thể, về việc xếp thứ tự ưu tiên những dự án nghiên cứu giải quyết các khía cạnh khác nhau của rủi ro gắn liền với sức khỏe và an toàn của những người thợ mỗ.

Việc thiết lập ưu tiên trong tổ chức nghiên cứu này và các tổ chức nghiên cứu khác thường tìm cách xây dựng sự nhất trí trong những điều kiện mà trong đó các nhà nghiên cứu, các nhà quản lý nghiên cứu, và các đối tượng chính sách bên ngoài sử dụng các tiêu chí đối kháng nhau để đánh giá công trạng tương đối của các dự án nghiên cứu của họ và của người khác. Thậm chí khi đã có sẵn số liệu có giá trị và đáng tin cậy, ví dụ như số liệu định lượng từ các nghiên cứu mẫu lớn về tần suất tương đối của những người tử nạn và thương tật, thường người ta cũng không rõ liệu bản thân các số đo rủi ro “khách quan” có mang lại một cơ sở đầy đủ để xếp thứ tự ưu tiên cho các nghiên cứu hay không. Điều này là vì có những yếu tố khoa học cũng như ngoài khoa học ảnh hưởng đến sự phán đoán về công trạng tương đối của các nghiên cứu về rủi ro.

Ví dụ, xác suất bệnh nám phổi và các điều kiện rủi ro cao khác đã được điều tra thấu đáo. Bất chấp tính nghiêm trọng và tầm quan trọng của vấn đề, việc nghiên cứu tăng thêm không được ưu tiên. Do đó, số liệu về tính nghiêm trọng kỳ vọng (xác suất x tính nghiêm trọng) không thôi thì không mang lại một cơ sở thỏa đáng để ưu tiên cho các vấn đề nghiên cứu. Tuy nhiên, cũng chính những tai nạn rủi ro cao này lại có thể là một ưu tiên nghiên cứu nếu mục đích là chuyển hoá các phát hiện nghiên cứu phong phú này thành nghiên cứu về những công nghệ để cải thiện sức khỏe và an toàn cho thợ mỗ. Vì việc phán đoán về các thứ tự ưu tiên nghiên cứu được dựa

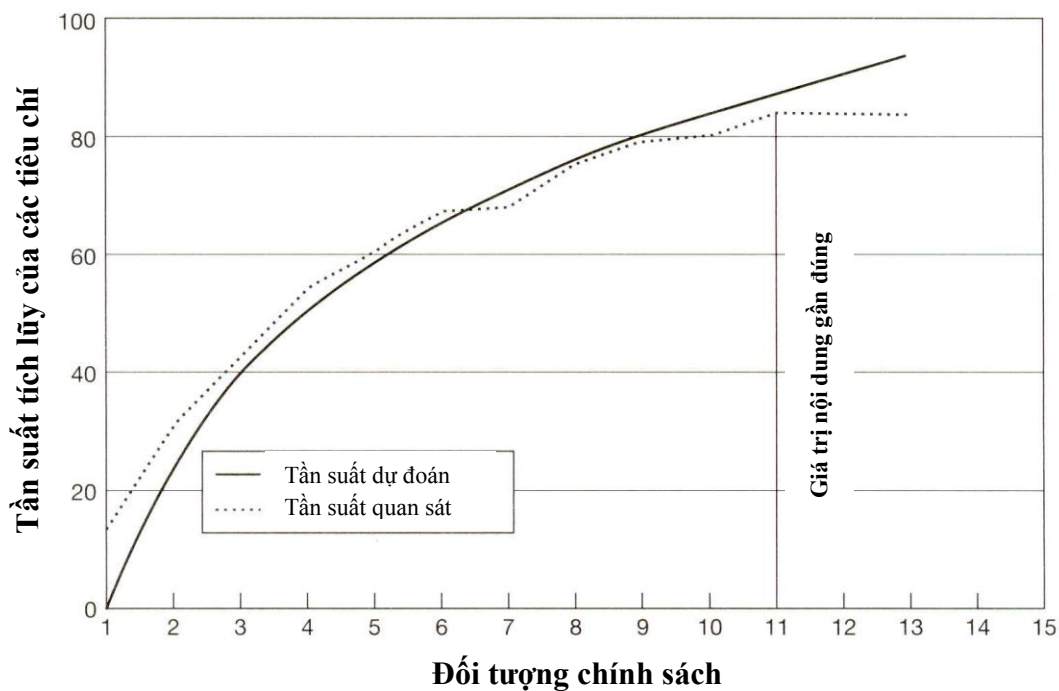
vào nhiều tiêu chí xung đột nhau, nên điều quan trọng là tìm hiểu và đánh giá các tiêu chí này như một phần của một quá trình tương tác trong việc thiết lập thứ tự ưu tiên nhóm.

Quá trình thiết lập ưu tiên có ba mục tiêu chính. Thứ nhất là khám phá các nguồn gốc ẩn dấu dẫn đến sự nhất trí và bất đồng, thừa nhận rằng *bất đồng* là một cơ hội để nhận ra các cách tiếp cận khác nhau cho việc thiết lập ưu tiên. Thứ hai, quá trình được thiết kế để tạo ra từ các đối tượng chính sách các tiêu chí họ sử dụng để đánh giá nghiên cứu về những rủi ro ảnh hưởng đến y tế và an toàn mỗ. Thứ ba, quá trình đã triển khai các quá trình thiết lập ưu tiên công khai cởi mở và các sản phẩm, bao gồm các đồ thị, ma trận, và các cách trình bày khả kiến khác nhằm “ngoại tác hoá” các tiêu chí làm nền tảng cho sự phán đoán cá nhân. Quá trình thiết lập ưu tiên giúp mỗi thành viên nhóm tìm hiểu và tranh luận về các nguyên nhân khác nhau làm nền tảng cho các ưu tiên được sử dụng để đánh giá nghiên cứu rủi ro.

Các đối tượng chính sách được yêu cầu phát biểu các tiêu chí mà họ sử dụng để phân biệt giữa hai mươi lăm vấn đề sức khoẻ và tai nạn. Mỗi đối tượng chính sách được nhận một biểu mẫu liệt kê các tập hợp ba vấn đề được chọn trước một cách ngẫu nhiên. Một đối tượng chính sách được chọn ngẫu nhiên để bắt đầu quá trình trình bày các tiêu chí trước nhóm. Người thứ nhất đã trình bày 14 tiêu chí khác nhau để đánh giá nghiên cứu về rủi ro, bao gồm hai tiêu chí – tính nghiêm trọng và tiềm năng thảm khốc của tai nạn và bệnh tật – mà hoàn toàn dựa vào số liệu tần suất tương đối của mẫu lớn. Thành viên thứ hai được chọn ngẫu nhiên trình bày 17 tiêu chí bổ sung (mới). Thành viên thứ ba trình bày thêm 11 tiêu chí, thành viên thứ tư trình bày thêm 12 tiêu chí, thành viên thứ 5 trình bày thêm 6 tiêu chí, v.v... cho đến khi không còn tiêu chí bổ sung nào được đưa ra mà đã không được đề cập đến trước đó. Tổng cộng, 84 tiêu chí đã được tạo ra, không có tiêu chí nào mới sau người trình bày thứ 11. Ranh giới gần đúng của vấn đề được minh hoạ bằng đồ thị tần suất tích lũy (hình C3.3).

Quá trình thiết lập ưu tiên nhóm tương tác chẳng những nhắm đến khía cạnh “khách quan” của nghiên cứu rủi ro mà còn nắm bắt được các bình diện “chủ quan” được gọi bằng những cái tên như “rủi ro nhận thấy,” “rủi ro có thể chấp nhận,” “rủi ro có thể nghiên cứu” và “rủi ro có thể hành động.” Vấn đề đã được cấu trúc thành công bằng một quá trình mở để tạo ra và thảo luận các tiêu chí mà bằng không, hẳn đã không được can thiệp với sự xây dựng nhất trí vì chúng bị che dấu hay có tính chất ngầm ẩn.

Hình C3.2 Tần suất tích lũy của các tiêu chí



Tóm tắt

Tính phức tạp của các hệ thống xã hội và vật chất trong đó các chính sách được hoạch định tạo ra nhiều tình huống phát sinh không thể quản lý, vượt ra ngoài sự kiểm soát của các nhà hoạch định chính sách, các nhà phân tích chính sách, và người dân. Phương pháp ước lượng và phân tích ranh giới cho phép ta cấu trúc vấn đề theo cách thức sao cho hạ thấp xác suất sai số loại III.