

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**TRẦN MAI HÙNG**

**TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ ĐẾN QUÁ TRÌNH  
HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ  
CHUYÊN NGÀNH: CHÍNH TRỊ HỌC**

**HÀ NỘI - 2017**

**HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH**

**TRẦN MAI HÙNG**

**TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ ĐẾN QUÁ TRÌNH  
HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ  
CHUYÊN NGÀNH: CHÍNH TRỊ HỌC**

**Mã số: 62 31 20 01**

*Người hướng dẫn khoa học:* **1. PGS. TS. NGUYỄN HỮU ĐỒNG  
2. PGS. TS. LƯU VĂN QUẢNG**

**HÀ NỘI - 2017**

## LỜI CAM ĐOAN

*Tôi cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.*

**Tác giả**

**Trần Mai Hùng**

## MỤC LỤC

	Trang
<b>MỞ ĐẦU</b> .....	01
<b>Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU</b> .....	08
1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài.....	08
1.2. Tình hình nghiên cứu ở trong nước.....	26
1.3. Nhận xét, đánh giá về những công trình nghiên cứu liên quan đến luận án	32
<b>Chương 2: LÝ LUẬN VỀ SỰ TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ ĐẾN QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG</b> .....	35
2.1. Quan niệm nhóm lợi ích kinh tế.....	35
2.2. Quá trình hoạch định chính sách công và những tác động của nhóm lợi ích kinh tế.....	50
<b>Chương 3: THỰC TRẠNG TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ ĐẾN QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY</b> .....	73
3.1. Nhóm lợi ích kinh tế và sự tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam hiện nay.....	73
3.2. Đánh giá tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam hiện nay.....	83
3.3. Nguyên nhân.....	101
<b>Chương 4: QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP VÀ HOÀN THIỆN CƠ CHẾ TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ ĐẾN QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY</b> .....	109
4.1. Quan điểm.....	109
4.2. Giải pháp.....	113
<b>KẾT LUẬN</b> .....	149
<b>DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN</b> .....	151
<b>DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	152
<b>PHỤ LỤC</b> .....	168

## DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

ADB	:	Ngân hàng Phát triển châu Á
CNXH	:	Chủ nghĩa xã hội
EVN	:	Tập đoàn điện lực Việt Nam
GS&PBXH	:	Giám sát và phản biện xã hội
HĐND	:	Hội đồng nhân dân
NNPQ	:	Nhà nước pháp quyền
MTTQ	:	Mặt trận tổ quốc
UBND	:	Ủy ban nhân dân
UBTVQH	:	Ủy ban Thường vụ Quốc hội
UNDP	:	Chương trình phát triển Liên hiệp quốc
XHCN	:	Xã hội chủ nghĩa
XHDS	:	Xã hội dân sự
VFA	:	Hiệp hội lương thực Việt Nam
VAFI	:	Hiệp hội các nhà đầu tư tài chính Việt nam
VAMA	:	Hiệp hội các nhà sản xuất ô-tô Việt Nam
VSA	:	Hiệp hội Thép Việt Nam
VASEP	:	Hiệp hội Chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam
VICOFA	:	Hiệp hội Cà phê, ca cao Việt Nam
VRA	:	Hiệp hội Cao su Việt Nam
WB	:	Ngân hàng Thế giới

## DANH MỤC CÁC HÌNH, BẢNG, HỘP VÀ PHỤ LỤC

	Trang
Hình 3.1: Mô hình hoạch định chính sách công ở Việt Nam.....	79
Hộp 2.1: Lobby USA: Con ông cháu cha và chủ nghĩa bè phái.....	59
Hộp 3.1: Kiến nghị chính sách của các hiệp hội.....	86
Phụ lục 1: Hoạt động chủ yếu của các nhóm vận động hành lang ở Mỹ.....	167
Phụ lục 2: Phân bố của các think tank trên thế giới (2015).....	169
Phụ lục 3: Xếp hạng các think tank trên thế giới.....	170
Phụ lục 4: Báo cáo thực trạng tổ chức, hoạt động của các hội.....	172

## MỞ ĐẦU

### 1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Ngày nay, nhóm lợi ích (interest group) tham gia vào quá trình chính sách công (chính sách của nhà nước - gọi chung là chính sách) ngày càng sâu, rộng và có ảnh hưởng trực tiếp đến hiệu quả, tính khả thi của chính sách. Nhóm lợi ích kinh tế là một tập thể của các thành viên với những lợi ích chung của nhóm; là tổ chức tập hợp những người có cùng mối quan tâm, cùng quan điểm đối với những vấn đề kinh tế. Các nhóm lợi ích kinh tế thường cố gắng gây ảnh hưởng, tác động đến quá trình hoạch định chính sách qua đó chuyển tải những nhu cầu của họ thành các chính sách nhằm phục vụ lợi ích nhóm mà họ đại diện. Cụ thể, nhóm lợi ích kinh tế thường sử dụng các cách thức khác nhau để tác động tới chính sách thông qua vận động hành lang, bằng hoạt động chủ yếu như: gửi các kiến nghị, chất vấn; gửi kết quả nghiên cứu, thông tin tới các quan chức có liên quan; tìm cách quảng bá một chủ đề; soạn thảo những dự luật có thể được đệ trình lên cơ quan lập pháp; tổ chức chiến dịch viết thư gửi các nhà lập pháp; tài trợ tài chính cho các ứng cử viên tranh cử vào các cơ quan lập pháp, các cơ quan tham mưu chính sách...

Các nhóm lợi ích kinh tế tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công ngày càng lớn, có ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình hoạch định chính sách công. Sự tham gia này thể hiện bằng nhiều hình thức đa dạng và trên nhiều lĩnh vực của đời sống chính trị - xã hội nhằm tìm kiếm sự ủng hộ lợi ích trong hoạch định chính sách công. Trong môi trường có sự đa dạng về lợi ích thì sự tham gia (hoặc gây ảnh hưởng) của nhóm lợi ích kinh tế đối với Nhà nước thông qua sự tác động lên quá trình hoạch định chính sách công là tất yếu. Bởi vì, hoạch định chính sách là công việc của Nhà nước nhưng lại có quan hệ trực tiếp đến lợi ích của cộng đồng và những lợi ích của nhóm, của cá nhân. Bên cạnh những mặt tích cực (nếu như nó phản ánh đúng lợi ích, không làm tổn hại đến lợi ích quốc gia) thì sự tham gia này không phải lúc nào cũng thể hiện tính "vô vị lợi" của nhóm lợi ích, mà trong nhiều trường hợp nó thể hiện tính cục bộ về lợi ích gây ảnh hưởng đến lợi ích của nhóm, cá nhân khác; hoặc lợi ích của quốc gia, điều này sẽ làm giảm tính hiệu quả của chính sách công.

Ở nhiều nước, các nhóm lợi ích kinh tế có tầm ảnh hưởng hết sức mạnh mẽ đến các quyết định chính sách công. Sức mạnh của các nhóm lợi ích kinh tế nằm ở khả năng tài chính, sự hiểu biết vấn đề chính sách và các mối liên kết với nhau và với giới cầm quyền. Với sức mạnh của mình, các nhóm lợi ích kinh tế có khả năng tác động lên chính sách để hưởng lợi, bằng việc cung cấp tài chính cho các chiến dịch tranh cử vào các cơ quan dân cử, thậm chí trong quá trình bầu cử vào các chức danh đứng đầu hệ thống nhà nước. Điều này luôn đảm bảo cho các nhóm lợi ích kinh tế có được một ảnh hưởng nhất định đối với quan điểm của các ứng cử viên trúng cử. Thông qua các công cụ chủ yếu như: tiền, sự hậu thuẫn của truyền thông và chuyên môn, kiến thức, các nhóm lợi ích kinh tế có khả năng tác động một cách tích cực, hoặc tiêu cực lên quá trình chính sách để hiện thực hóa các lợi ích của mình.

Ở Việt Nam, nhóm lợi ích kinh tế là khái niệm mới, hiện nay chưa được sử dụng phổ biến và gây nhiều tranh luận. Tuy nhiên, trên thực tế không thể phủ nhận sự tồn tại, cũng như việc tác động đến chính sách của các nhóm này. Các nhóm lợi ích kinh tế đã xuất hiện và phát triển một cách tự nhiên song song với quá trình đổi mới kinh tế - chính trị trong những năm vừa qua. Có thể kể đến một loạt các nhóm lợi ích kinh tế tiêu biểu như Hiệp hội Chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam (VASEP), Hiệp hội Thép Việt Nam (VSA), Hiệp hội Cao su Việt Nam (VRA), Hiệp hội Cà phê, ca cao Việt Nam (VICOFCA), Hiệp hội các nhà sản xuất ô-tô Việt Nam (VAMA), Hiệp hội các nhà đầu tư tài chính Việt nam (VAFI), Hiệp hội Lương thực Việt Nam (VFA)... Bên cạnh các nhóm lợi ích kinh tế có tổ chức và đăng ký hoạt động chính thức như trên thì hiện nay còn tồn tại rất nhiều các nhóm lợi ích kinh tế nhỏ lẻ; các nhóm lợi ích kinh tế ngầm tập hợp, liên minh với nhau để giành lợi ích cho mình thông qua việc tác động đến chính sách công.

Nhìn chung, thời gian qua các nhóm lợi ích kinh tế đã tích cực hoạt động nhằm bảo vệ lợi ích cho các thành viên, hội viên của mình. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp, lợi ích của các nhóm lợi ích kinh tế mâu thuẫn với lợi ích cộng đồng, thậm chí là lợi ích quốc gia. Ví dụ, chính sách bảo hộ thuế xe ô tô mang lợi ích cho các nhà sản xuất hơn là cho cộng đồng; chính sách xuất khẩu gạo ảnh hưởng đến đời sống nông dân... Thậm chí, trong một số trường hợp còn có thể tồn tại một liên minh



không chính thức giữa các nhóm lợi ích kinh tế của Việt Nam với các nhóm lợi ích kinh tế ở nước ngoài. Ở Việt Nam hiện nay, hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế vẫn chưa hoàn thiện, mặc dù khung pháp luật để quản lý xã hội đã được xác lập nhưng vẫn còn thiếu cơ chế kiểm tra, giám sát hoạt động của các nhóm này. Trong nhận thức của nhiều người, việc tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến chính sách vẫn thường bị coi là đồng nghĩa với việc chạy chọt, hối lộ, đút lót, mua chuộc các quan chức có ảnh hưởng tới các quyết định chính sách.

Ở Việt Nam, quá trình hoàn thiện nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHHCN) thì sự hình thành và phát triển của các nhóm lợi ích kinh tế là không thể tránh khỏi. Cùng với quá trình mở rộng dân chủ mọi mặt đời sống xã hội thì sự tham gia của các nhóm lợi ích vào quá trình chính sách công là xu hướng tất yếu. Tuy nhiên, hiện nay, trong quản lý và điều hành của cơ quan công quyền vẫn tồn tại nhiều vấn đề, trong đó điểm nổi bật là thiếu tính công khai, minh bạch - đây là kẻ hở để các nhóm lợi ích kinh tế có thể gây tác động, ảnh hưởng tiêu cực đến chính sách công. Do đó, việc phân tích, tìm hiểu mục đích, cơ chế vận hành, khuôn khổ, phạm vi hoạt động của nhóm lợi ích kinh tế trong mối quan hệ với Nhà nước, mà biểu hiện rõ nét trong lĩnh vực chính sách công là vấn đề đang đặt ra bức thiết trong bối cảnh hiện nay. Đã đến lúc chúng ta cần phải chính thức thừa nhận vai trò của các nhóm lợi ích kinh tế, đồng thời hoàn thiện thể chế liên quan đến các nhóm lợi ích kinh tế cũng như hoạt động tác động đến chính sách của các nhóm này với mục tiêu cơ bản là minh bạch hóa và đảm bảo sự tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công. Vì vậy, việc nghiên cứu cơ chế tác động của nhóm lợi ích kinh tế đối với quá trình hoạch định chính sách công đặt ra hết sức cần thiết; đây cũng là yêu cầu nâng cao tính minh bạch và hiện thực hóa quyền được tham gia đời sống chính trị của người dân.

Làm thế nào để giải quyết mối quan hệ giữa lợi ích nhóm với lợi ích toàn thể; kiểm soát tác động tiêu cực nhưng không làm mất đi tích tích cực, chủ động của nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam hiện nay đang là vấn đề mới mẻ, đòi hỏi cần phải tiếp tục nghiên cứu. Xuất phát từ những lý do trên, việc nghiên cứu ***Tác động của nhóm lợi ích kinh tế đối với quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam hiện nay*** đang đặt ra rất cần thiết dưới cả góc độ lý luận và thực tiễn.

## **2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu**

### ***2.1. Mục đích nghiên cứu***

Trên cơ sở phân tích làm rõ một số vấn đề lý luận về tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công, luận án đánh giá thực trạng và đề xuất quan điểm, giải pháp hoàn thiện cơ chế nhằm phát huy tính tích cực, kiểm soát tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế đối với quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam.

### ***2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu***

Nghiên cứu cơ sở kinh tế, chính trị - xã hội, pháp lý; đặc điểm, nội dung, hình thức, cơ chế tác động của nhóm lợi ích kinh tế đối với quá trình hoạch định chính sách công;

Khảo sát, đánh giá thực trạng, qua đó làm rõ những tác động tích cực, tiêu cực; chỉ ra nguyên nhân của những ưu điểm và hạn chế khi nhóm lợi ích kinh tế tác động đến quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam;

Đề xuất quan điểm, giải pháp hoàn thiện cơ chế hoạt động nhằm phát huy tính tích cực và hạn chế tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đối với quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam.

## **3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu**

### ***3.1. Đối tượng nghiên cứu***

Đối tượng nghiên cứu của luận án là những tác động (bao gồm tác động tích cực và tiêu cực) của nhóm lợi ích kinh tế đối với quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam.

### ***3.2. Phạm vi nghiên cứu***

Luận án nghiên cứu các nhóm lợi ích kinh tế chính thức (đó là các nhóm lợi ích kinh tế được tổ chức dưới hình thức các doanh nghiệp, hội, hiệp hội, liên hiệp hội kinh doanh, nghề nghiệp, các nhóm này được thừa nhận và hoạt động theo khuôn khổ luật pháp) ở Việt Nam.

Luận án tập trung nghiên cứu các nhóm lợi ích kinh tế trong thời kỳ đổi mới, nhất là từ năm 2000 trở lại đây.

## **4. Cơ sở lý luận cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu**

### **4.1. Cơ sở lý luận**

Để đạt được các mục tiêu nghiên cứu và nhiệm vụ đặt ra, luận án sử dụng phương pháp duy vật biện chứng, duy vật lịch sử làm cơ sở lý luận và phương pháp luận nghiên cứu. Ngoài ra, luận án cũng tiếp cận những lý thuyết hiện đại trên thế giới, kinh nghiệm của một số nước; kế thừa, tham khảo các công trình nghiên cứu, số liệu điều tra, tổng kết thực tiễn của các cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước để nghiên cứu vấn đề.

### **4.2. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu**

*Cách tiếp cận nghiên cứu:* Nhóm lợi ích kinh tế là một bộ phận quan trọng có ảnh hưởng lớn đến quá trình ra các quyết định chính sách. Nghiên cứu về sự tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến chính sách công là đối tượng của nhiều ngành khoa học như: chính trị học, luật học, chính sách công, kinh tế học... Là khâu quan trọng trong việc hiện thực hóa ý chí chính trị của đảng cầm quyền, quá trình ra quyết định chính sách là hoạt động mang tính chính trị. Do đó, luận án tiếp cận nghiên cứu chủ đạo dưới góc độ khoa học chính trị, ngoài ra còn sử dụng cách tiếp cận liên ngành khoa học để giải quyết vấn đề. Lát cắt chủ đạo trong nghiên cứu của luận án là khoa học chính trị nhưng sự tách bạch các góc độ tiếp cận nghiên cứu chỉ mang tính tương đối. Vì vậy, việc lựa chọn phương pháp tiếp cận tổng thể, liên ngành, đa lĩnh vực trên cơ sở lấy phương diện chính trị học làm chủ đạo là sự lựa chọn của luận án.

*Phương pháp nghiên cứu:* Để đạt được mục tiêu, nhiệm vụ đặt ra, luận án sử dụng các phương pháp nghiên cứu chủ yếu sau:

Phương pháp phân tích và tổng hợp, được sử dụng để thu thập, phân tích và khai thác thông tin từ các nguồn tư liệu liên quan đến đề tài luận án, gồm các công trình nghiên cứu; báo cáo, số liệu thống kê của chính quyền, ban ngành, đoàn thể, tổ chức, cá nhân liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến vấn đề nghiên cứu. Phương pháp này được sử dụng trong toàn bộ luận án để làm rõ các vấn đề lý luận và thực tiễn về nhóm lợi ích kinh tế trong quá trình tác động đến chính sách công.

Phương pháp thống kê văn bản: Được sử dụng để sắp xếp, phân loại, so sánh và đối chiếu các văn bản ban hành bởi hệ thống các cơ quan nhà nước từ trung ương

tới địa phương, nhằm: i) tìm hiểu quá trình đổi mới hệ thống thể chế; ii) tìm hiểu mối quan hệ giữa các cơ quan / tổ chức trong thực thi chính sách; iii) tìm hiểu quy trình ra quyết định chính sách và sự tham gia của nhóm lợi ích; iv) phát hiện những sự chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu đồng bộ của hệ thống mà qua đó nhóm lợi ích kinh tế có thể tác động, gây ảnh hưởng tiêu cực đến chính sách công. Việc thu thập và phân tích các văn bản không chỉ tập trung vào các văn bản đang có hiệu lực mà còn quan tâm đến các văn bản được ban hành từ những năm 2000 đến nay để xem xét tính hệ thống, quá trình phát triển, đổi mới, phù hợp của các văn bản này.

Phương pháp so sánh, đối chiếu: Phương pháp này được dùng liên tục trong quá trình phân tích tư liệu cũng như hoàn thành luận án. Việc so sánh thể chế thành văn và thực tiễn vận hành; thể chế hiện hành với các chuẩn mực hay yêu cầu của việc hoàn thiện tính minh bạch, dân chủ và trách nhiệm giải trình trong ban hành chính sách công, nhằm ngăn chặn những tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế. So sánh một số đặc điểm đặc trưng của các nhóm lợi ích kinh tế trên các lĩnh vực và nhóm lợi ích kinh tế, thể chế quy trình ban hành chính sách ở một số nước. Việc so sánh này sẽ được thực hiện thông qua phân tích số liệu điều tra và số liệu thống kê nhằm chỉ rõ những đặc trưng của các nhóm lợi ích kinh tế khác nhau cũng như cơ chế tác động, gây ảnh hưởng lên chính sách công của các nhóm này.

Phương pháp quan sát: i) theo mức độ chuẩn bị (có chuẩn bị trước hay quan sát không chuẩn bị - bất gặp bất ngờ); ii) theo quan hệ giữa người quan sát và đối tượng quan sát (quan sát không tham dự theo cách của người ngoài cuộc; quan sát tham dự là trở thành người trong cuộc); iii) theo mục đích nắm bắt bản chất đối tượng (quan sát hình thái, quan sát công năng, kết hợp hình thái - công năng); iv) theo mục đích, cách thức xử lý thông tin (quan sát mô tả, quan sát phân tích); v) theo mức độ liên tục của quan sát (quan sát liên tục, quan sát định kỳ, quan sát chu kỳ, quan sát tự động theo chương trình).

Phương pháp liên ngành: Luận án sử dụng phương pháp liên ngành và đa ngành, kết hợp các phương pháp nghiên cứu kinh tế học, luật học, chính sách công ....

Các phương pháp này được vận dụng linh hoạt trong quá trình nghiên cứu cũng như quá trình hoàn thành luận án.

### **5. Những điểm mới của luận án**

Nghiên cứu hệ thống những vấn đề lý luận và thực tiễn về tác động (tích cực và tiêu cực) của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công.

Làm rõ cơ sở kinh tế, chính trị - xã hội, pháp lý; đặc điểm, nội dung, hình thức, cơ chế và hậu quả những tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam.

Chỉ ra thực trạng; làm rõ nguyên nhân và những vấn đề đặt ra khi nhóm lợi ích kinh tế tác động đến quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam;

Đề xuất quan điểm và giải pháp nhằm xây dựng, hoàn thiện cơ chế tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến hoạch định chính sách công ở Việt Nam.

### **6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án**

Luận án cung cấp luận cứ khoa học nhằm thiết lập cơ chế khuyến khích sự tham gia và kiểm soát tác động tiêu cực của nhóm lợi ích đối với quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam hiện nay. Kết quả nghiên cứu của luận án có thể là tài liệu tham khảo trong hoạt động lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước.

Kết quả nghiên cứu của luận án là tài liệu tham khảo có thể được sử dụng vào nghiên cứu, giảng dạy và học tập trong các cơ sở nghiên cứu, đào tạo về khoa học chính trị và các khoa học khác có liên quan.

### **7. Kết cấu của luận án.**

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, luận án kết cấu gồm 4 chương, 9 tiết

## Chương 1

### TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU

#### 1.1. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở NƯỚC NGOÀI

Ở nước ngoài, những công trình nghiên cứu về vai trò, cơ chế tác động của nhóm lợi ích kinh tế đối với chính sách công được tiếp cận dưới những khía cạnh khác nhau. Trong nghiên cứu này, tác giả khảo sát sự tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến chính sách công dưới góc độ: (i) những công trình nghiên cứu dưới góc độ chung, xem nhóm lợi ích kinh tế như một bộ phận quan trọng của hệ thống chính trị trong mối tương tác với chính sách công; (ii) những công trình nghiên cứu về tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến hệ thống chính sách công (ảnh hưởng tích cực / tiêu cực) và (iii) nghiên cứu dưới góc độ các công cụ, phương tiện và những cơ chế mà nhóm lợi ích kinh tế sử dụng để tác động đến quá trình hoạch định chính sách. Những khảo sát dưới đây chưa thể mô tả hết sự đa dạng, phong phú của vấn đề, đây chỉ là những "điểm nút" quan trọng, đánh dấu các bước phát triển của nhận thức về nhóm lợi ích kinh tế trong mối tương quan với hệ thống chủ thể hoạch định chính sách công, qua đó để tiếp cận nghiên cứu một cách có hệ thống và toàn diện hơn.

- *Ở hướng khảo sát thứ nhất.* Các nghiên cứu dưới góc độ lý luận chung về nhóm lợi ích kinh tế. Nhóm lợi ích kinh tế không còn là vấn đề mới mẻ với giới nghiên cứu khoa học chính trị, khoa học chính sách trên thế giới; các nghiên cứu thường tập trung vào hai mảng lớn: lý luận về nhóm lợi ích và các mô hình tổ chức, những ảnh hưởng của nhóm lợi ích đến hệ thống chính trị, mà cụ thể là quá trình hoạch định, thực thi chính sách. Tuy nhiên, khoa học chính sách công chỉ mới thực sự ra đời vào thế kỷ XX nên chưa có nhiều nghiên cứu về sự tác động của nhóm lợi ích kinh tế đối với chính sách công cũng như chưa chỉ ra được các ảnh hưởng / hậu quả (thông qua xây dựng các chỉ số đo lường) khi tác động đến chính sách công của các nhóm lợi ích kinh tế. Những nghiên cứu về nhóm lợi ích kinh tế trước đó thường đề cập tới mối quan hệ, sự tương tác, cách thức và những công cụ, cơ chế tác động đối với Nhà nước trong quá trình hoạch định chính sách dưới góc độ "bộ máy" nhiều hơn là chính sách. Liên quan đến vấn đề nghiên cứu, có thể liệt kê một số công trình nghiên cứu, lý thuyết tiêu biểu sau.

Với khung phân tích dựa trên giả định các thiên vị sẽ được hạn chế và khắc phục thông qua việc tổ chức thành các nhóm để phản đối các tập đoàn đặc quyền, những người theo chủ nghĩa đa nguyên cho rằng quyền lực được phân tán cho các tầng lớp đại diện. Theo các nhà chính trị Mỹ (J. Madison, R. Dahl) thì sự hình thành các nhóm lợi ích là khách quan, những quan hệ này dựa trên những liên kết lợi ích được cấu trúc theo chiều ngang mà không theo chiều dọc, trên cơ sở tuân thủ chặt chẽ tính thứ bậc. Tại bài luận thứ 10 trong *The Federalist Papers* (Người liên bang) [153], J. Madison đã phân tích cơ sở lý luận chính trị về nhóm lợi ích của nước Mỹ. Mặc dù khi viết bài này, nước Mỹ chưa hình thành các chính đảng và những người vận động hành lang như hiện nay, nhưng J. Madison đã dự đoán và cảm nhận được rằng, người ta sẽ thông qua các hình thức tổ chức nhóm để hiện thực hóa lợi ích chung của họ. Ông cũng đã chỉ ra, những nhóm này (J. Madison đã gọi là “các đảng cạnh tranh”) và chủ nghĩa “bè phái” sẽ là một sự đe dọa tiềm tàng đối với quyền lực của chính phủ. Các lợi ích nhóm có nguy cơ trở thành lợi ích cục bộ, chi phối tiêu cực là nguy cơ làm chia rẽ, ảnh hưởng đến đời sống chính trị mà việc giải quyết những mâu thuẫn này hết sức nan giải (thường gọi là nan giải Madison).

Phát triển ý tưởng của Madison vào xã hội hiện đại, theo R. Dahl [140], vì cấu trúc theo chiều ngang nên quyền lực là quá trình thương lượng, thỏa thuận giữa các nhóm trên cơ sở những mối quan tâm về lợi ích. Việc đưa chủ nghĩa đa nguyên vào trong đời sống chính trị hiện thực được coi là cách khắc phục “nan giải Madison”, bởi vì các nhóm lợi ích giữ một vị trí đảm bảo tính cân bằng trong cơ cấu quyền lực của xã hội. Theo R. Dahl thì, kết quả tốt nhất mà chính phủ dân chủ mang lại chỉ có thể đạt được thông qua sự cạnh tranh hoạt động giữa các nhóm. Ông nhấn mạnh đến tính tự quản của các hiệp hội, ủng hộ quyền tự do của công dân trong việc thành lập các đảng chính trị, các hiệp hội và liên kết với nhau dưới dạng các nhóm lợi ích.

Vào thập niên 1960 - 1970, cách tiếp cận đa nguyên dựa trên nền tảng của lý thuyết dân chủ tự do, nhấn mạnh và đề cao tính tích cực của các nhóm lợi ích. Những người theo chủ nghĩa đa nguyên cho rằng hiệu quả của nền dân chủ, tính ổn định của hệ thống chính trị phụ thuộc rất nhiều vào tính tích cực và trách nhiệm của các nhóm lợi ích. Theo họ, nhiều lợi ích (chính là “đa nguyên”) trong xã hội chủ yếu đạt được

thông qua tổ chức vận động hành lang, điều này được thể hiện rõ nhất trong quá trình quyết định chính sách. Giữa những nhóm này với chính phủ xuất hiện sự mặc cả, thông qua thỏa hiệp và thương lượng để hình thành chính sách. So với cạnh tranh đảng phái trong tiếp cận của Madison, thì nhóm lợi ích được cho là có lợi đối với người cầm quyền, người ta cường điệu sự cống hiến của nhóm lợi ích trong vấn đề đưa ra các sáng kiến, những góp ý chính sách cho chính phủ. Trường phái đa nguyên thường đề cao tính tự do, tự chủ trong hoạt động và tổ chức; chú trọng đến mức độ ảnh hưởng của các nhóm lợi ích đến quá trình chính sách. Họ nghiên cứu vấn đề thực sự quyền lực nằm ở đâu trong hệ thống chính trị; những ai có thể ảnh hưởng và gây ảnh hưởng bằng cách nào, lúc nào, phương tiện gì đến hệ thống chính trị. Mặc dù còn có những tranh luận khác nhau, nhưng những người theo trường phái đa nguyên đều thống nhất rằng do quyền lực phân tán, các nhóm lợi ích cạnh tranh và hoạt động đa dạng nên xu hướng độc quyền có khả năng được ngăn chặn, nó được lan tỏa, phân chia cho các nhóm lợi ích khác nhau [160].

Phê phán R. Dahl, những nhà xã hội học sử dụng hệ thống cấu trúc của chủ nghĩa đa nguyên để tiến hành lựa chọn và nghiên cứu một số chủ đề tranh luận liên quan đến các bộ phận của chính phủ, vì họ muốn biết rõ trên thực tế ai là người đưa ra quyết sách. Những người theo chủ nghĩa đa nguyên xem tính đa nguyên là một trong những bản chất của nhóm lợi ích. Theo họ, chính các nhóm lợi ích là mối liên kết quan trọng giữa người dân và chính phủ nên việc đa nguyên hóa các đối tượng tham dự phản ánh sự đa dạng hóa của chính sách; đa nguyên hóa nhằm thực hiện sự bình đẳng của người dân khi tham gia vào đời sống chính trị và đa nguyên hóa đảm bảo sự công bằng đối với mọi người trong quá trình tham gia vào chính sách. Tuy nhiên, những người phê phán lại cho rằng, như vậy không có nghĩa là quá trình chính sách của chính phủ đảm bảo được dân chủ. Không phải là các công dân mà theo họ, chỉ bộ phận tinh hoa (có đủ thông tin, tri thức, uy tín xã hội...) mới có thể đưa quan điểm của mình vào nghị trình chính sách và chịu ảnh hưởng của nhóm lợi ích. Những người tinh hoa thường gạt bỏ những vấn đề như phân phối lợi ích một cách tương đối giữa các bộ phận giàu nghèo khác nhau trong xã hội ra khỏi nghị trình chính sách. Mặc dù cách tiếp cận của chủ nghĩa đa nguyên không đưa ra một cách nhìn mang tính



tổng thể trên phạm vi lớn, nhưng những năm 60 của thế kỷ XX nhiều người cho rằng, đó là một quy định hợp lý cần có trong thực tiễn đời sống chính trị.

Cùng với cách tiếp cận của trường phái đa nguyên, trong thập niên 1960 - 1970, tại Mỹ, dưới góc độ chính trị học so sánh, được sự bảo trợ của Hội đồng nghiên cứu khoa học xã hội (Social Science Research Council) tác giả Almond trong công trình nghiên cứu *Comparative Study of Interest Groups and the Political Process* (Nghiên cứu so sánh các nhóm lợi ích và quá trình chính trị) [122]; *The Civic Culture* (Văn hóa công dân) [123]; *The Politics of the Developing Area* (Chính trị của các khu vực đang phát triển) [124] và Eckstein trong nghiên cứu *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association* (Nhóm áp lực chính trị: Trường hợp Hiệp hội Y tế Anh) [144, tr. 168] đã tiến hành nghiên cứu vai trò, mối quan hệ giữa các nhóm lợi ích với Nhà nước ở các quốc gia khác nhau. Qua khảo sát ở các quốc gia cho thấy, mặc dù có sự khác biệt về văn hóa và trình độ phát triển nhưng theo các tác giả thì công dân vẫn có thể tham gia vào nhiều tổ chức, nhóm lợi ích ở mức độ khác nhau. Tiếp tục nghiên cứu theo hướng này, Robert Putnam trong công trình nghiên cứu “*Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America,*” (Đồng điệu, lạc điệu: Sự biến mất lạ kỳ của vốn xã hội ở Mỹ) [173, tr. 664] đã khẳng định, các nhóm lợi ích là sức mạnh của nền dân chủ (đặc biệt ở Mỹ và Italia); ở các nước này, nhóm lợi ích giữ vị trí đặc biệt trong hệ thống chính trị, nó có mối quan hệ chặt chẽ với các đảng phái, các chính trị gia và các công chức, đây là nhân tố quan trọng có khả năng làm “ngưng tụ” nguồn vốn xã hội (bonding social capital).

Nghiên cứu về kết cấu của nhóm lợi ích kinh tế và cơ chế hoạt động, trong cuốn *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group* (Lô - gic của hành động tập thể: Lợi ích công và lý thuyết của các nhóm) [168], tác giả Mancur Olson đã dựa trên nghiên cứu về hàng hóa công cộng và lý thuyết nhóm, trên cơ sở đó đưa ra các phân tích mang tính kinh điển về những người ngồi không hưởng lợi (ông gọi là kẻ ăn theo - Free Rider) và ảnh hưởng [tác hại] của họ trong việc theo đuổi các lợi ích chung, tổ chức các hành động tập thể và các giải pháp khắc phục tình trạng này. Tình trạng ngồi không hưởng lợi là nan giải trong cung ứng hàng hóa công cộng. Dưới góc độ kinh tế học, theo mô hình suy lý, Olson cho rằng, các cá nhân chỉ

tham gia nhóm lợi ích nếu như lợi ích mà họ thu được lớn hơn chi phí bỏ ra; lợi ích vật chất, sự đoàn kết và tính mục đích là ba nhân tố quan trọng tạo nên sự vững chắc và tính hiệu quả của nhóm lợi ích.

Cũng trong một nghiên cứu khác về các nhóm lợi ích kinh tế dưới góc độ lý thuyết lựa chọn công cộng, trong cuốn *The Rise and Decline of Nations* (Sự hưng thịnh và suy vong của các quốc gia) [169], tác giả Mancur Olson cho rằng, hầu hết các nhóm lợi ích thường áp đặt các chi phí kinh tế mà chúng có thể làm giảm năng lực thông qua những công nghệ mới của xã hội và tái phân phối các nguồn lực để đáp lại sự thay đổi của hoàn cảnh. Những nhóm lợi ích được tổ chức tốt sẽ đánh bại các nhóm yếu hơn. Những lợi ích đặc thù sẽ thu hút được nhiều sự quan tâm hơn là các lợi ích công cộng; sự suy giảm kinh tế có thể được khắc phục nếu hệ thống chính trị phục vụ nhu cầu của các nhóm lợi ích đặc biệt. Mancur Olson đã chỉ ra sự tăng trưởng kinh tế tương đối chậm của Anh hoặc Mỹ, so với Đức hay Nhật Bản xuất phát từ sự tồn tại dai dẳng và tính cô hữu của các nhóm lợi ích ở các nước này.

Phê phán các lập luận của Mancur Olson, trong nghiên cứu *The Organization of Interest: Incentives and the Internal Dynamics of Interest Groups* (Tổ chức các lợi ích: Động lực và động cơ bên trong của nhóm lợi ích) [170], tác giả Terry Moe phê phán lập luận của Mancur Olson khi ông khẳng định rằng các nhà đầu cơ chính trị và những động cơ phi vật chất thường có thể giải quyết vấn đề ngòai không hưởng lợi. Cũng phê phán Mancur Olson, trường phái Tân đa nguyên (Neo - Pluralist), mà điển hình là Rothenberg [177] với các nghiên cứu về các nhóm lợi ích và chính quyền. Ông đã chỉ ra hiệu quả hoạt động của nhóm lợi ích kinh tế phụ thuộc nhiều vào bối cảnh chính trị và từng chính sách cụ thể; sự thích ứng, hợp tác của các hiệp hội với thể chế chính trị là khoảng trống trong nhận thức nhóm lợi ích. Hai nhà nghiên cứu Gray, V. và Lowery, D [146] đã phê phán Mancur Olson khi họ cho rằng, sự giàu có không liên quan đến tính đa dạng, quy mô của nhóm lợi ích kinh tế mà nó phụ thuộc vào quy mô nền kinh tế và tính chủ động của nhà nước; liên minh của các nhóm lợi ích kinh tế sẽ thay đổi khi không tìm kiếm được tiếng nói và lợi ích chung.

Đề cập đến nguồn gốc ra đời, ảnh hưởng của các nhóm lợi ích kinh tế trong đời sống chính trị (thông qua mối quan hệ với cử tri, các chính trị gia, vận động hành

lang...), trong nghiên cứu *Group Theories of Politics* (Các lý thuyết chính trị về nhóm) [147], tác giả G. David Garson cho rằng các nhóm lợi ích kinh tế tồn tại mang tính khách quan và phổ biến ở các nước phát triển, đặc biệt là ở Mỹ và Châu Âu. Tác giả đã chỉ ra nguồn gốc, quá trình ra đời và phát triển của nhóm lợi ích thông qua sự phân tích kết cấu của lý thuyết nhóm trong giai đoạn từ năm 1950 đến 1970. Theo tác giả, lý thuyết về nhóm lợi ích nảy sinh trong quá trình tập trung có tổ chức của các nhu cầu chính trị. Nhóm lợi ích và hoạt động của chúng là sự phản ánh hệ thống chính trị, nó được coi là trung tâm hoạt động của hệ thống chính trị Mỹ.

Khi bàn về nguyên nhân sự ra đời của các nhóm lợi ích kinh tế, trong nghiên cứu *Interest groups* (Các nhóm lợi ích), tác giả Graham Wilson [186] cho rằng, hoạt động của con người nhằm thỏa mãn nhu cầu để chiếm lĩnh lợi ích thì việc các chủ thể có cùng mối quan tâm lợi ích tự nguyện tập hợp với nhau nhằm củng cố, gia tăng lợi ích của họ là một tất yếu lịch sử. Chính xuất phát từ nhu cầu lợi ích và khát vọng đạt được lợi ích đòi hỏi các chủ thể lợi ích phải liên kết với nhau hình thành nhóm lợi ích và hệ thống nhóm lợi ích kinh tế. Nghiên cứu cũng đã trình bày tóm tắt những tranh cãi quan trọng trong việc nghiên cứu các nhóm lợi ích kinh tế và những khảo sát hệ thống nhóm lợi ích kinh tế ở một số các quốc gia phát triển, có sự đồng bộ về thể chế như: Mỹ, Anh, Nhật Bản và Pháp.

Nghiên cứu về kết cấu, đặc điểm của nhóm lợi ích kinh tế và mối tương quan với các hoạt động chính trị, trong cuốn *The Interest Group Society* (Xã hội nhóm lợi ích) [132], tác giả Jeffrey Berry cho rằng, nhóm lợi ích kinh tế là tổ chức của những cá nhân có chung mục tiêu lợi ích và cố gắng tác động, gây ảnh hưởng đến chính sách công. Chỉ ra nguồn gốc hình thành của nhóm lợi ích, tác giả đã chỉ ra tiến thoái lưỡng nan của Madison, biện pháp khắc phục cái xấu của cạnh tranh đảng phái; khảo sát về nhóm lợi ích và công năng của nó; chỉ ra mối quan hệ giữa chủ nghĩa đa nguyên với sự hình thành của nhóm lợi ích và mối quan hệ giữa nhóm lợi ích và xã hội dân sự. Trong nghiên cứu của mình, tác giả đã chỉ ra các nhóm lợi ích ở Mỹ bao gồm công đoàn, hiệp hội doanh nghiệp, các nhóm lợi ích công cộng... Theo tác giả, tiền và thông tin là những công cụ quan trọng mà các nhóm lợi ích sử dụng để gây ảnh hưởng đến chính sách công. Nói về sự tham gia của nhóm lợi ích trong hoạch định

chính sách, Jeffrey Berry đã chỉ ra nan giải: "Nếu như chính phủ không cho phép nhân dân theo đuổi lợi ích của mình, thì sẽ làm mất tự do chính trị của nhân dân... và nhóm lợi ích gây áp lực lên chính phủ để thi hành chính sách gây một số tổn hại đối với nhân dân, cộng đồng nhưng lại có lợi đối với một bộ phận nhỏ nào đó" [132].

Cũng như Jeffrey Berry, trong nghiên cứu *Interest Groups in American Politics* (Nhóm lợi ích trong nền chính trị Mỹ) [151], Darren R. Halpin và Anthony J. Nownes đưa ra quan niệm về nhóm lợi ích, đó là bao gồm bất kỳ tổ chức nào muốn gây ảnh hưởng đến các quyết định chính sách của chính phủ. Theo tác giả, nó bao gồm các công ty, tổ chức từ thiện, tổ chức tôn giáo, các liên đoàn lao động, nghề nghiệp, các ủy ban hành động chính trị (PAC). Tác giả đã chỉ ra nguồn gốc sự hình thành các nhóm lợi ích và quá trình tham gia vào chính sách (vận động hành lang, ủng hộ / phản đối các cuộc tranh cử, phát động các phong trào mang tính xã hội dân sự...) cho thấy tính lành mạnh và ưu việt của những nguyên tắc đa nguyên và quản trị dân chủ. Nhóm lợi ích liên quan đến hệ thống chính trị Mỹ ở các cấp chính quyền, trong nghiên cứu này, các tác giả dành nhiều chú ý cho các nhóm lợi ích địa phương.

Với tiên đề cho rằng người Mỹ rất ghét các nhóm lợi ích, họ cho rằng chính các nhóm lợi ích là nhân tố làm méo mó chính sách của chính phủ và thao túng nền chính trị Mỹ. Tác giả Browne và William P. trong cuốn *Groups, Interests, and US Public Policy* (Nhóm, lợi ích và chính sách công Mỹ) [137] đã lý giải sự xuất hiện mang tính khách quan của các nhóm lợi ích, phân tích những điểm mạnh, điểm yếu của nhóm lợi ích; mối quan hệ với các đảng chính trị, chính quyền và các cách thức mà nhóm lợi ích gây ảnh hưởng đến chính sách. Các tác giả khẳng định, mặc dù có những hạn chế nhất định nhưng không thể phủ nhận vai trò của nhóm lợi ích và nó "phù hợp" với nền chính trị hiện đại của Mỹ.

Sự tham gia của nhóm lợi ích kinh tế vào chính sách được xem là một bước tiến về dân chủ trong các nền chính trị ở phương Tây. Trong nghiên cứu *Interest Group and Democracy Theory* (Nhóm lợi ích và lý thuyết dân chủ) [182], Clive S. Thomas đã lược khảo tương đối có hệ thống các cách tiếp cận nghiên cứu về nhóm lợi ích và sự tham gia vào quá trình hoạch định chính sách với tư cách là yếu tố quan trọng để thúc đẩy quá trình dân chủ. Nghiên cứu đã trình bày các quan niệm về nhóm

lợi ích; phân loại nhóm lợi ích; mối quan hệ giữa nhóm lợi ích với Nhà nước; cơ chế tham gia vào quá trình chính sách, trong đó tác giả nhấn mạnh đến cơ chế đảm bảo dân chủ khi có sự tham gia của các nhóm lợi ích. Nghiên cứu đã chỉ ra các hình thức tham gia của nhóm lợi ích vào chính sách như: đưa các sáng kiến chính sách, giám sát quá trình hoạch định và thực thi chính sách, ủng hộ chính sách thông qua bầu cử, trưng cầu dân ý...). Theo tác giả, sự tham gia của các nhóm lợi ích vào quá trình chính sách phản ánh trình độ phát triển của nền dân chủ; sự tham gia này sẽ góp phần thúc đẩy dân chủ nhưng cũng cần có cơ chế kiểm soát các tác động tiêu cực khi nhóm lợi ích tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công.

Được tổ chức dưới dạng các hiệp hội, các tổ chức xã hội dân sự, nhóm lợi ích kinh tế có tác động lớn, trở thành một đối tác quan trọng đối với Nhà nước trong hoạch định chính sách. Trong nghiên cứu *Civil Society and Political Theory* (Xã hội dân sự và lý thuyết chính trị) [139] của Cohen, Jean L., và Andrew Arato, các tác giả đã lược khảo sự phát triển của nhóm lợi ích; cách thức gây ảnh hưởng của nhóm lợi ích kinh tế đối với Nhà nước thông qua các cơ chế như bầu cử, vận động hành lang, gây áp lực, phát động các phong trào xã hội dân sự... Thông qua khảo sát điều tra, cuốn sách đã nghiên cứu về các nhóm lợi ích dưới kinh tế góc độ là một bộ phận quan trọng được tổ chức và hoạt động dưới hình thức các hội, đoàn nghề nghiệp và cách thức mà các tổ chức này tham gia vào quá trình gây ảnh hưởng lên chính sách.

Mỹ là một trong những hình mẫu tương đối điển hình mà ở đó hoạt động của nhóm lợi ích kinh tế trong quá trình hoạch định chính sách diễn ra hết sức mạnh mẽ dưới nhiều hình thức khác nhau. Trong nghiên cứu *Interest Groups in American Society* (Các nhóm lợi ích trong xã hội Mỹ) [154], tác giả Harmon Zeigler đã chỉ ra quá trình hình thành, phân loại các nhóm lợi ích; kết cấu của các nhóm lợi ích và các mối liên hệ giữa nhóm lợi ích và chính quyền; luật pháp và cơ chế hoạt động của nhóm lợi ích kinh tế. Nghiên cứu đã chỉ ra trong xã hội có sự đa dạng về lợi ích thì sự hình thành các nhóm lợi ích kinh tế là tất yếu; các nhóm lợi ích kinh tế có thể mang lại những tác động tích cực, hoặc tiêu cực trong quá trình tác động lên chính sách. Cơ chế mà các nhóm lợi ích sử dụng chủ yếu để tác động đến chính sách là lobby. Để kiềm chế những tác động tiêu cực, có ảnh hưởng đến lợi ích cộng đồng, lợi ích quốc

gia thì cần thiết phải có hệ thống pháp luật, đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm của chính quyền khi ban hành và thực thi các vấn đề chính sách.

Nhóm lợi ích kinh tế luôn tìm cách gây ảnh hưởng đến chính sách thông qua hoạt động lập pháp của Quốc hội. Trong cuốn *Interest Groups and Congress, Lobbying, Contributions, and Influence* (Nhóm lợi ích và Quốc hội, vận động hành lang, đóng góp, và ảnh hưởng) [190], tác giả John R. Wright đã đề cập đến lịch sử hình thành và tổ chức của các nhóm lợi ích ở Mỹ, các mối quan hệ giữa nhóm lợi ích với chính quyền (Quốc hội, Chính phủ và tư pháp); ảnh hưởng của các nhóm lợi ích và khuôn khổ luật pháp cho sự hoạt động của các nhóm lợi ích ở Mỹ. Bằng các kết quả phân tích, khảo sát và điều tra, tác giả cũng đã chỉ ra các hình thức, phương pháp chủ yếu mà các nhóm lợi ích tác động đến chính sách thông qua hoạt động tư vấn, cung cấp thông tin, đưa ra các sáng kiến chính sách, vận động hành lang, áp lực của truyền thông, thành lập các Ủy ban hành động chính trị... đối với quá trình thông qua chính sách của Quốc hội Mỹ.

Đề cập đến sự tham gia của nhóm lợi ích kinh tế vào hoạt động của hệ thống chính trị, tác giả Samuel Kernell và Gary C. Jacobson trong cuốn *The Logic of American Politics* (Lôgic chính trị Mỹ) [84] đã đề cập đến lịch sử hình thành, đặc điểm của các nhóm lợi ích kinh tế trong nền chính trị Mỹ và các hoạt động chủ yếu của nó trong việc tác động đến quá trình hoạch định chính sách. Trong nghiên cứu của mình, thông qua kết quả khảo sát, điều tra về các nhóm lợi ích kinh tế của Mỹ (nhóm sản xuất vũ khí, kinh doanh dầu lửa, dầu cơ tài chính, thuốc lá, các nhóm tài phiệt...), các tác giả đã chỉ ra những phương thức chủ yếu mà nhóm lợi ích tác động đến chính sách; những mặt tích cực và hạn chế khi nhóm lợi ích kinh tế tác động đến chính sách.

Liên quan đến góc độ tiếp cận nghiên cứu còn có thể kể đến các công trình nghiên cứu của: Alexander. G. Jordan và Jeremy Jonh Richardson, (1987), *Government and Pressure Groups in Britain*, Oxford University Press [120], (nghiên cứu về các nhóm áp lực, các nhóm lợi ích ở Anh trong mối quan hệ với quá trình hoạch định chính sách của chính phủ); Baumgartner, F.R. and Leech, B.L. (1998) *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton: Princeton University Press [129] (nghiên cứu về lý thuyết nhóm trong

chính trị và ảnh hưởng của các nhóm lợi ích đối với các quyết định chính sách); Gerber, E.R. (1999), *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton: Princeton University Press (nghiên cứu về cách thức mà các nhóm lợi ích tác động đến chính sách, đặc biệt ảnh hưởng của nhóm lợi ích đến hệ thống luật pháp) [150]; Grande, E. (1996) *The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision Making: The Case of the European Union*, Journal of European Public Policy (nghiên cứu về mối quan hệ giữa Nhà nước và các nhóm lợi ích ở Liên minh Châu Âu trong quá trình rà các quyết định chính sách) [149]; Richardson, J. (2000) *Government, Interest Groups and Policy Change*, Political Studies (nghiên cứu ảnh hưởng, tác động của các nhóm lợi ích với chính quyền trong quá trình hình thành, thay đổi chính sách) [176]; ...

- **Ở hướng khảo sát thứ hai.** Các công trình nghiên cứu về cơ chế tác động và các ảnh hưởng của nhóm lợi ích kinh tế. Các nhóm lợi ích kinh tế giữ vai trò hết sức quan trọng trong việc tác động đến chính sách. Những ảnh hưởng mà nhóm lợi ích kinh tế tác động có thể tích cực (cung cấp thông tin, nhu cầu, nêu sáng kiến chính sách, mở rộng sự tham gia của người dân...), hoặc tiêu cực (hình thành lợi ích nhóm lũng đoạn chính trị, tham nhũng, hối lộ...). Công cụ mà các nhóm lợi ích sử dụng phổ biến đó là vận động hành lang; phân tích, nghiên cứu vấn đề chính sách; thiết lập mối quan hệ “đặc biệt” với tổ chức / cá nhân có thẩm quyền hoạch định chính sách để hiện thực hóa lợi ích. Nghiên cứu về cơ chế tác động và những ảnh hưởng là góc độ hết sức quan trọng trong các nghiên cứu về nhóm lợi ích kinh tế. Dưới góc độ nghiên cứu này, có thể kể đến một số công trình sau:

Vận động hành lang là công cụ quan trọng được sử dụng phổ biến và lâu đời nhất của các nhóm lợi ích kinh tế nhằm tác động đến chính sách. Trong nghiên cứu *The Lobbyists: How Influence Peddlers Get Their Way in Washington* (Những nhà vận động hành lang: Những kẻ ngồi lê gây ảnh hưởng như thế nào để đạt được mục tiêu tại Washington) [134], Jeffrey Birnbaum tác giả cuốn sách đã chỉ ra những cách thức (chiến lược) gây ảnh hưởng đến chính sách của những nhà vận động hành lang; những ảnh hưởng tích cực, tiêu cực, hệ thống luật pháp điều chỉnh hoạt động vận động hành lang của các nhóm lợi ích kinh tế.

Trong nghiên cứu *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (Tiến trình chính phủ: Lợi ích chính trị và công luận) [184], qua nghiên cứu, khảo sát, David B. Truman đã chỉ ra những mối liên hệ giữa chính phủ với các nhóm lợi ích kinh tế; sự tác động của các nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình xây dựng chính sách của chính phủ; những phương thức vận động hành lang mà các nhóm lợi ích kinh tế sử dụng để tác động đến chính phủ. Nghiên cứu cũng đã chỉ ra vận động hành lang là con đường phổ biến nhất để làm biến dạng chính sách theo hướng có lợi cho nhóm lợi ích kinh tế.

Washington là một trong những nơi mà hoạt động vận động hành lang diễn ra hết sức sôi động của nước Mỹ, khảo sát, tìm hiểu các mẫu hình vận động hành lang, trong nghiên cứu *The Washington Lobbyists* (Những nhà vận động hành lang ở Washington) [165], tác giả Lester W. Milbrath đã chỉ ra các cách thức mà các nhóm lợi ích kinh tế ở Mỹ tác động đến chính sách, trong đó vận động hành lang là hình thức căn bản nhất. Cuốn sách cũng đã phác họa hệ thống vận động hành lang trong nền chính trị Mỹ, chân dung các tổ chức, cá nhân chuyên vận động hành lang và mối liên hệ với chính quyền; cơ chế và những công cụ chủ yếu mà các nhóm lợi ích kinh tế sử dụng để gây ảnh hưởng đến quá trình lập pháp; những tác động tích cực, tiêu cực mà các nhóm lợi ích mang lại khi tham gia vào quá trình hoạch định chính sách.

Trong công trình nghiên cứu *Lobbying and Pressure: Theory and Experiment* (Vận động hành lang và áp lực: Lý thuyết và thực nghiệm) [178], tác giả Riley, Stephen đã mô tả quá trình hình thành của các nhóm lợi ích kinh tế; mối liên hệ giữa môi trường dân chủ, tính minh bạch với hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế. Tác giả đã đi đến kết luận sự dân chủ, minh bạch và hệ thống luật pháp là những nhân tố quan trọng nhất để kiểm soát tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đến chính sách và đây cũng là yêu cầu để đảm bảo sự bình đẳng giữa các nhóm lợi ích kinh tế trong quá trình chính sách. Nghiên cứu đã mô tả quá trình hình thành của nghề vận động hành lang, những nét đặc thù, cách thức tổ chức và phương thức vận động hành lang của các nhóm lợi ích kinh tế.

Cùng với vận động hành lang, các think tank giữ một vị trí hết sức quan trọng trong việc giúp các nhóm lợi ích kinh tế tác động đến quá trình hoạch định chính sách



thông qua việc thực hiện các nghiên cứu, đưa ra các ý kiến tư vấn chính sách. Trong nghiên cứu *Think tank, public policy and the politics of expertise* (Tổ chức tư vấn chính sách, chính sách công và nền chính trị mang tính chuyên môn) [175], tác giả Andrew Rich đã chỉ ra vai trò, mối quan hệ của các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách với các nhóm lợi ích kinh tế. Theo tác giả, các tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách có mối quan hệ hết sức chặt chẽ với các nhóm lợi ích. Đây là nơi cung cấp kiến thức, thông tin về chính sách cho các nhóm lợi ích và cơ quan hoạch định chính sách. Các nhóm lợi ích sử dụng uy tín các tổ chức này để đưa chính sách đến chính phủ.

Cũng bàn về các ảnh hưởng của think tank trong hoạch định chính sách, trong nghiên cứu *The role and the influence of think tanks on the policy-making process in Europe* (Vai trò và ảnh hưởng của các tổ chức tư vấn chính sách trong quá trình hoạch định chính sách ở Châu Âu) [166], tác giả Anna Longhini đã phân tích về vai trò các think tank trong hoạch định chính sách ở Pháp và Italia, đưa ra sự so sánh giữa các think tank Mỹ và Châu Âu. Theo tác giả, các think tank và các nhóm lợi ích có mối quan hệ với nhau hết sức chặt chẽ, tồn tại vì lợi ích của nhau. Think tank là nơi đề xuất các ý tưởng, nghiên cứu và phản biện các vấn đề chính sách, có thể được xem như là “bộ não” của các nhóm lợi ích khi phân tích, tư vấn các vấn đề chính sách.

Trong nghiên cứu *How Think Tanks Shape Social Development Policies* (Vai trò của think tank trong việc hình thành các chính sách phát triển xã hội) [158], nhóm tác giả James G. McGann, Anna Viden, Jillian Rafferty đã chỉ ra vai trò của think tank trong quá trình chính sách. Các think tank là chủ thể đóng vai trò quan trọng trong tư vấn, nghiên cứu, cung cấp thông tin, định hướng, hoạch định chính sách, tư vấn và phản biện chính sách. Các nhà hoạch định chính sách và các nhóm lợi ích kinh tế xem think tank là một đối tác quan trọng trong quá trình chính sách, think tank là chủ thể có uy tín trong các nghiên cứu chuyên sâu về chính sách mà các nhóm lợi ích kinh tế sử dụng có hiệu quả và thực tế nhất để tác động đến chính sách.

Dưới góc độ nghiên cứu về những ảnh hưởng tích cực của nhóm lợi ích kinh tế, phần lớn các nghiên cứu đều khẳng định nhóm lợi ích kinh tế giữ một vị trí hết sức quan trọng trong đời sống chính trị. Không thể phủ nhận vai trò và những ảnh hưởng tích cực của nhóm lợi ích kinh tế trong quá trình chính sách. Trong nghiên cứu

*Democracy and Interest Groups Enhancing Participation?* (Nền dân chủ và các nhóm lợi ích: Tăng cường sự tham gia), tác giả Grant Jordan và William A. Maloney [148] đã nghiên cứu quá trình hình thành và phát triển của nhóm lợi ích kinh tế, mối quan hệ giữa các nhóm lợi ích kinh tế và đảng phái chính trị, ảnh hưởng của nhóm lợi ích trong quá trình hoạch định chính sách. Theo các tác giả, thông qua hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế thì các nguyện vọng, nhu cầu lợi ích của cử tri đến được với cơ quan hoạch định chính sách, một cách nhanh chóng, rõ ràng, hiệu quả nhất góp phần làm cho quá trình quyết định thêm minh bạch, qua đó góp phần thực hiện dân chủ bằng việc tham gia vào quá trình chính sách của người dân.

Dưới góc độ nghiên cứu về các tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế khi tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công. Các nghiên cứu chỉ ra rằng thông qua các cách thức gây ảnh hưởng của mình (vận động hành lang; mua chuộc cử tri, chính trị gia; sử dụng áp lực từ truyền thông...) các nhóm lợi ích kinh tế có khả năng làm biến dạng chính sách theo hướng có lợi cho mình, làm cho chính sách mất đi tính công và dẫn tới nguy cơ lũng đoạn nền chính trị.

Trong nghiên cứu *The Classics Of Interest Group Behavior* (Những bài viết kinh điển về hành vi của nhóm lợi ích) [121], tác giả Robert M. Alexander đã phân tích các nguyên nhân hình thành nhóm lợi ích, làm rõ quá trình và những cách thức gây ảnh hưởng của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách; chỉ ra những mối liên hệ giữa chính phủ và các nhóm lợi ích, những phương thức mà các nhóm lợi ích kinh tế sử dụng để tác động tới chính sách theo hướng có lợi nhất cho mình. Theo tác giả, chính vì những lợi ích cục bộ nên các nhóm lợi ích sử dụng những biện pháp nhiều khi bất hợp pháp nhằm lái chính sách chỉ phục vụ lợi ích của nhóm, trong nhiều trường hợp ảnh hưởng đến lợi ích của nhóm khác và của xã hội.

Cùng với việc làm cho chính sách bị biến dạng chỉ phục vụ lợi ích nhóm thì tình trạng tham nhũng khi nhóm lợi ích tác động đến chính sách là nguy cơ lớn dẫn tới sự tha hóa về chính trị. Trong nghiên cứu *Kiểm chế tham nhũng- Hướng tới một mô hình trong sạch quốc gia* của Ngân hàng Thế giới, do tác giả Rick Stapenhurst và Sahr J. Kpundeh [93] biên soạn, nhóm tác giả đã đi vào tìm hiểu những vấn đề mang tính thể chế (quy trình ra quyết định chính sách, mô hình tổ chức thực thi chính sách, giám sát

chính sách để phòng chống tham nhũng...). Đặc biệt, cuốn sách đã tìm hiểu về kinh nghiệm đấu tranh chống tham nhũng trong hoạch định chính sách ở một số quốc gia. Chỉ ra những hạn chế, sơ hở trong cơ chế kiểm soát tham nhũng ở các nước; từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm khắc phục và kiểm soát nạn tham nhũng hiện nay. Theo các tác giả thì chính hoạt động gây ảnh hưởng đến chính sách của nhóm lợi ích kinh tế là môi trường cho tham nhũng, hồi lộ dẫn tới nguy cơ lũng đoạn nền chính trị.

Là cơ quan hoạch định chính sách, nghị viện thường xuyên chịu những tác động của nhóm lợi ích kinh tế, tham nhũng chính sách lớn thường có sự can dự của nghị viện. Trong cuốn *Vai trò của nghị viện trong hạn chế tham nhũng* nhóm tác giả Rick Stapendhurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo [94] thuộc Viện Ngân hàng Thế giới đã chỉ ra nghị viện có chức năng hoạch định chính sách, đây cũng là nơi dễ xảy ra tham nhũng trong hoạch định chính sách nhất, đặc biệt khi có sự tham gia, gây ảnh hưởng của các nhóm lợi ích kinh tế. Nghiên cứu này đã phác họa bức tranh tổng quan về vai trò của nghị viện, các nghị sỹ trong việc chống tham nhũng.

Dưới ảnh hưởng của các nhóm lợi ích kinh tế thì tham nhũng chính sách đã trở thành rào cản lớn đối với những cải cách kinh tế, chính trị ở các nước phát triển. Trong nghiên cứu *Corruption and Resform (Tham nhũng và cải cách)* [159], tác giả M. Jonhston đã chỉ ra những khó khăn, thách thức đối với những nỗ lực cải cách khi nhóm lợi ích kinh tế can thiệp sâu vào hệ thống chính trị, vào quá trình ban hành và thực thi chính sách, khi tiến hành cải cách sẽ gặp phải sự chống đối quyết liệt của nhóm lợi ích kinh tế do đụng chạm đến lợi ích. Đặc biệt khi có sự kết cấu chặt chẽ với quan chức tha hóa, nếu không có hệ thống luật pháp, quyết tâm chính trị, sự giám sát của truyền thông thì cũng sẽ không mang lại kết quả trong các cuộc cải cách do nhóm lợi ích kinh tế kết cấu chặt chẽ với chính trị gia ngăn cản cải cách.

Chủ nghĩa tư bản thân hữu (Crony Capitalism) thường được nhắc đến như là điển hình của sự tham nhũng chính sách, là nguyên nhân đổ vỡ của nhiều quốc gia. Trong công trình nghiên cứu *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philipines* (Chủ nghĩa tư bản thân hữu: Tham nhũng và phát triển ở Hàn Quốc và Philipines) [162], David C. Kang - giáo sư đại học Dartmouth đã đưa ra lý thuyết về chủ nghĩa tư bản thân hữu để giải đáp cho bí ẩn bản chất mối quan

hệ giữa các nhóm lợi ích và Nhà nước - là mối quan hệ tìm kiếm lợi ích đặc biệt từ chính sách. Kang chỉ ra, nhóm lợi ích và các quan chức cũng không dễ tạo ra các chính sách bóp méo để thu đặc lợi (rent) nếu như nền kinh tế phát triển với hệ thống luật pháp minh bạch và nền chính trị dân chủ đã phát triển, trong trường hợp này, tham nhũng ở mức thấp, và sự cấu kết giữa nhóm lợi ích và quan chức, nếu có, chỉ ở mức lẻ tẻ và phân tán. Trường hợp nhóm lợi ích có quyền lực chi phối, và hệ thống nhà nước cũng mạnh, thì đất nước rơi vào tình trạng cả hai phe phái cùng là “con tin” của nhau, các nhóm lợi ích mạnh trực tiếp đàm phán với nhà nước về cách thức và cơ chế chia sẻ lợi ích khi hợp tác với nhau. Trường hợp nhà nước mạnh nhưng nhóm lợi ích lại phân tán, không hình thành được các quyền lực đối trọng với nhà nước thì nhà nước biến thành dạng “nhà nước thợ săn” - theo đó các quan chức nhà nước nắm trong tay quyền lực lớn, tự tung tự tác, và không gặp phải sự kháng cự đáng kể từ nhóm lợi ích nên thoả sức thu đặc lợi dưới mọi hình thức. Trường hợp nhà nước không tập trung quyền lực, nhưng nhóm lợi ích mạnh, quyền lực của tiền bạc lấn át quyền lực chính trị. Nhóm lợi ích có thể can thiệp để nâng người này, hạ người kia trong hệ thống chính trị. Các nhóm lợi ích đầy quyền lực sẽ thoả sức thao túng, vô hiệu hoá chính sách của nhà nước, vận động hành lang để tạo ra các chính sách bóp méo để thu đặc lợi, tham nhũng dạng này rất lớn và tinh vi. Kiểm chứng lý thuyết của mình Kang đã lấy mẫu hình Hàn Quốc và Philipines.

Những năm gần đây, cũng đã có một số công trình nghiên cứu tham nhũng chính sách ở Việt Nam do các học giả nước ngoài thực hiện. Không trực tiếp đề cập đến thuật ngữ tham nhũng chính sách, họ gọi ở Việt Nam đã bắt đầu xuất hiện chủ nghĩa tư bản thân hữu, một dạng của tham nhũng chính sách đang là rào cản đối với những cải cách chính trị và kinh tế của Việt Nam. Tháng 9/2007, *Economist Intelligence Unit* (EIU) đã dự báo tốc độ tăng trưởng của Việt Nam sẽ suy giảm mạnh từ năm 2010 do những nhóm lợi ích không muốn cải cách. Tháng 1/2008, trong báo cáo *Lựa chọn thành công* do Harvard phát hành, cụm từ “chủ nghĩa tư bản thân hữu” ở Việt Nam xuất hiện, họ chỉ ra nhóm lợi ích kết hợp với những nhà hoạch định chính sách đang là rào cản cải cách ở Việt Nam [143]. Các bài viết này cũng đã đưa ra nhiều cảnh báo về nguy cơ đổ vỡ của nền kinh tế Việt Nam khi các nhóm lợi ích trong lĩnh

vực tài chính, ngân hàng, xây dựng cầu kết với quan chức trực lợi từ chính sách.

Liên quan đến vấn đề nghiên cứu, dưới góc độ này có thể kể đến một số công trình khác như: Jeffrey Birnbaum (1992), *The Lobbyists: How Influence Peddars Get Their Way in Washington*, New York: Time Books [134]; Lester W. Milbrath (1963), *The Washington Lobbyists* Chicago: Rand McNally [171]; R Kenneth Godwin , Scott Ainsworth , Erik K Godwin (2012), *Lobbying and Policymaking Paperback*, SAGE Publications Inc [163] (nghiên cứu vận động hành lang với tính cách là công cụ can thiệp vào chính sách theo hướng tích cực và tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế). Kay Lehman Schlozman and Jonh T. Tierney, (1986), *Organized Interests and American Democracy*, New York: Harper and Row [179], Harmon Zeigler (1964), *Interest Groups in American Society*, Englewood Cliffs: Prentice – Hall [154] (nghiên cứu và tác động tích cực của nhóm lợi ích kinh tế đến chính sách)...

- **Ở hướng khảo sát thứ ba.** Khi quyền lực chính trị của giai cấp cầm quyền được tổ chức thành quyền lực Nhà nước, thì thông qua việc thực hiện chính sách của Nhà nước, giai cấp cầm quyền tiến hành các biện pháp nhằm đạt được các mục tiêu của mình trong các lĩnh vực kinh tế, chính trị, xã hội... Những chính sách này là một trong những nội dung quan trọng nhất của việc thực thi quyền lực Nhà nước. Trong khoa học chính trị, khái niệm chính sách được dùng với nghĩa là chính sách công- tức chính sách nhà nước. Những nghiên cứu đầu tiên về chính sách đã xuất hiện từ lâu nhưng khoa học về chính sách mới chỉ bắt đầu xuất hiện từ giữa thế kỷ XIX, khi mà khoa học chính trị đã có sự chuyển trọng tâm nghiên cứu từ triết học chính trị sang nghiên cứu thể chế, chuẩn mực hành vi ứng xử của chính phủ trong việc lựa chọn nội dung hoạt động để thỏa mãn nhu cầu đời sống của cộng đồng. Tuy ra đời muộn nhưng khoa học chính sách là một lĩnh vực nghiên cứu giữ vị trí quan trọng đối với sự phát triển của quốc gia. Đây là lĩnh vực nghiên cứu tương đối mới đối với các nước khu vực và trên thế giới; còn ở Việt Nam thì mới chỉ có các công trình nghiên cứu chính sách công (đúng nghĩa) từ những năm 1990 trở lại đây.

Những năm cuối thế kỷ XIX, đầu thế kỷ XX, với những thay đổi trên các lĩnh vực đời sống chính trị - xã hội (chiến tranh, các thể chế chính trị mới xuất hiện) đòi hỏi phải có những cách thức tiếp cận mới để giải quyết các vấn đề như dân chủ, tăng

trường kinh tế... Trong bối cảnh đó, các nhà nghiên cứu đã đưa ra nhiều cách tiếp cận về khoa học chính sách như: tiếp cận dưới khía cạnh ứng xử ở cấp vi mô, tâm lý quần chúng, của cử tri và nhà lãnh đạo... Nhà kinh tế học người Anh J. M. Keynes cho rằng, Nhà nước cần phải can thiệp vào thị trường để điều tiết các qui luật kinh tế - xã hội nhằm tránh sự sụp đổ của nền kinh tế tự do. Và về sau, P. Samuelson đã đề xuất nguyên lý "hai bàn tay", nhấn mạnh đến sự kết hợp giữa Nhà nước và thị trường trong việc giải quyết các vấn đề xã hội. Để giải quyết vấn đề này cần phải có hệ thống công cụ phân tích, đánh giá, lựa chọn, đây là tiền đề quan trọng cho sự phát triển của khoa học chính sách công hiện đại.

Với những đặc thù của mình, khoa học chính sách công được xây dựng trên hai nền tảng chủ yếu là kinh tế học và hành chính công; kinh tế học với tư cách là công cụ định lượng, lựa chọn tính tối ưu của chính sách, còn hành chính công gắn liền với quá trình ra quyết định và thực thi chính sách. Dựa trên hai nền tảng chủ yếu đó, đã có nhiều công trình nghiên cứu, trình bày những học thuyết, quan điểm, cách tiếp cận khác nhau về chính sách công và nhóm lợi ích kinh tế, có thể liệt kê ở đây là:

Lý thuyết hành chính là quá trình ra quyết định của H. A. Simon. Trong cuốn *A Study of Decision - Making Process in Administration Organization* (1945) (Nghiên cứu quá trình ra quyết định trong tổ chức hành chính) [180], Simon đã phân chia các giai đoạn của quá trình quyết định chính sách; phân biệt các quyết định chính trị với các quyết định hành chính. Về sau (năm 1958) trong cuốn sách viết chung với J. G. March, Simon cho rằng cần phải có sự phân quyền, sự giám sát trong các quyết định chính sách để ngăn ngừa sự lạm dụng và lợi dụng quyền lực của các nhóm, cá nhân.

Lý thuyết chính sách là sự cụ thể hóa các quyết định hành chính. Đặc điểm chung của những tư tưởng hành chính công kinh điển và kinh điển kiểu mới trong thời cận đại cho tới nay là sự tách hành chính công khỏi việc đề ra chính sách thông qua lập pháp. Theo quan điểm có thể kể đến J. Dewey với tác phẩm *Logic, Theory of Inquiry* (1938) (Logic, Lý luận của cuộc thẩm vấn) [141], H. D. Laswell với *The Policy Sciences* (1951) (Khoa học chính sách) [164], hay F. Morstein Marx với *The Social Function of Public Administration* (1946) (Chức năng xã hội của hành chính công); R. A. Dahl với *Who governs* (1961) (Ai thống trị) [140]... Đây là những quan

điểm được hình thành ở những năm giữa thế kỷ XX, điểm chung mà các nhà nghiên cứu thống nhất với nhau là chính sách không chỉ là việc riêng của ngành lập pháp, mà nó còn có sự tham dự của hành pháp; là sự cụ thể hóa các quyết định chính trị và hành chính. Các tác giả cũng chỉ ra rằng chính sách bị chi phối bởi nhiều yếu tố, trong đó có sự tác động của các nhóm lợi ích nói chung, trong đó có nhóm lợi ích kinh tế.

Trường phái *Lựa chọn công cộng* (Public Choice Theory). Trường phái này xuất hiện vào những năm 60 và có ảnh hưởng lớn ở những năm 80 của thế kỷ XX, gắn liền với tên tuổi nhà kinh tế học người Mỹ đạt giải Nobel về kinh tế học năm 1986 J. Buchanan. Wicksell, Gordon Tullock, Anthony Downs... Chịu ảnh hưởng bởi “mô hình trao đổi tự nguyện của” Wicksell, J. Buchanan, coi diễn biến chính trị như một phương tiện hợp tác để đạt được những lợi ích có đi có lại. Kết quả của quá trình này sẽ phụ thuộc vào luật chơi, do đó, ông đã nhấn mạnh tầm quan trọng của sự lựa chọn những quy tắc tổ chức này: Kết quả cụ thể của các chính sách đều có thể đoán được và được định trước bởi chính các quy tắc trên. Trong Phần IV, mục 19 cuốn *The calculus of consent* (Bài toán của sự đồng thuận) viết năm 1962 cùng Gordon Tullock, J. Buchanan [183] đã chỉ ra có thể có sự mặc cả giữa các quyền lợi công (theo tác giả thực chất là tập hợp các quyền lợi tư), sự mặc cả này mang tính chất kinh tế, để các bên đạt được “tối ưu Pareto”, tuy nhiên sự mặc cả này nếu áp dụng trong tranh cử chính trị sẽ nảy sinh các ảnh hưởng tiêu cực, xuất hiện mua bán phiếu (log - rolling) và hình thành “thị trường phiếu bầu cử”.

Lý thuyết lựa chọn công cộng đã chỉ ra bản chất của việc hoạch định chính sách, đó là chính sách của chính phủ được hoạch định bởi mỗi cá nhân tư lợi, những người sẽ làm việc vì lợi ích của bản thân thay vì "lợi ích công cộng". Lý thuyết này cũng đã chỉ ra vai trò và lợi thế của các nhóm lợi ích trong cung ứng các hàng hóa câu lạc bộ (vấn đề đại diện và lòng tin; vấn đề phí sử dụng; lợi nhuận và thuế...). Những người ủng hộ lý thuyết lựa chọn công cộng cho rằng những nhóm lợi ích đặc biệt sẽ tham gia vào quá trình vận động hoạch định chính sách của chính phủ thông qua các hình thức như: cung cấp thông tin cho các nhà lập pháp; giúp đỡ trong các chiến dịch tranh cử; đe dọa vận động các thành viên nhóm bỏ phiếu theo khối thống nhất; thảo các dự luật, tác động đến các thành viên của cơ quan hành pháp.... Họ chỉ

ra rằng: tương lai kinh tế và chính trị của các nhà chính trị phụ thuộc vào khả năng làm hài lòng một khối đoàn kết các cử tri độc lập, các nhóm áp lực và các đảng chính trị và những công chức này thường nghĩ nhiều về lợi ích riêng của họ hơn là về thực hiện chính sách tốt nhất theo khuyến nghị của các nhà kinh tế [28, tr. 14].

## 1.2. TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU Ở TRONG NƯỚC

Ở Việt Nam vấn đề nhóm lợi ích kinh tế từ trước tới nay thường ít được bàn đến, cho đến những năm gần đây với sự phát triển của nền kinh tế thị trường thì vấn đề này mới được đề cập tới, mặc dù vẫn có sự dè dặt nhất định kể cả trong nhận thức và thực tiễn. Các nghiên cứu về nhóm lợi ích (chủ yếu là nhóm lợi ích kinh tế) được thực hiện bởi các nhà nghiên cứu ở trong nước, thể hiện dưới dạng các khảo sát về hệ thống chính trị các nước tư bản; về các tổ chức xã hội nghề nghiệp trong nước và gần đây là hoạt động vận động hành lang.

*- Nghiên cứu dưới dạng khảo cứu các nhóm lợi ích kinh tế trong hệ thống chính trị các nước tư bản có thể kể đến các công trình tiêu biểu sau:*

Mỹ là một trong những điển hình mà ở đó nhóm lợi ích hoạt động hết sức mạnh mẽ và có ảnh hưởng lớn đến hệ thống chính trị. Trong nghiên cứu *Hệ thống chính trị Mỹ* [34] tác giả Vũ Đăng Hình đã chỉ ra đặc điểm, những yếu tố cấu thành, phân loại, tổ chức và các phương thức hoạt động của nhóm lợi ích kinh tế trong nền chính trị Mỹ cũng như các tranh luận về vai trò của các nhóm lợi ích kinh tế trong nền chính trị Mỹ. Cuốn sách cũng đã phân tích mô hình tổ chức và hoạt động của một số "nhóm doanh nghiệp" ở Mỹ. Cũng dưới góc độ tiếp cận này, trong nghiên cứu *Hệ thống chính trị Mỹ - Cơ cấu và tác động đối với quá trình hoạch định chính sách đối ngoại* [39] tác giả Vũ Dương Huân đã mô tả hệ thống chính trị Mỹ trên các phương diện như tổ chức bộ máy nhà nước, đảng cầm quyền, xã hội dân sự, chế độ bầu cử và các nhóm lợi ích. Nghiên cứu đã chỉ ra bản chất, vai trò và những ảnh hưởng của các nhóm lợi ích (tư tưởng, nhân quyền, tôn giáo, kinh tế) trong việc tác động đến chính sách đối ngoại của chính phủ Mỹ.

Dưới góc độ nghiên cứu so sánh thể chế chính trị, nhóm tác giả Dương Xuân Ngọc, Lưu Văn An trong công trình nghiên cứu *Thể chế chính trị thế giới đương đại* đã làm rõ những vấn đề cơ bản của thể chế chính trị Mỹ và cũng đã bước đầu đề cập



đến hoạt động của các nhóm lợi ích trong nền chính trị Mỹ [65, tr. 184-188]. Các tác giả đã chỉ ra đặc điểm, các loại hình, hoạt động và các nhóm lợi ích tiêu biểu cũng như các phương thức mà nhóm lợi ích tác động đến nền chính trị Mỹ.

Quá trình hoạch định chính sách chịu sự chi phối hết sức mạnh mẽ của các nhóm lợi ích, dưới góc độ nghiên cứu về ảnh hưởng của nhóm lợi ích đối với hệ thống chính trị trong quá trình hình thành các chính sách, tác giả Lê Vinh Danh trong công trình nghiên cứu khảo sát *Chính sách công Hoa Kỳ - Giai đoạn 1935 – 2001* [13] đã chỉ ra các nhóm lợi ích trong và ngoài chính quyền; lịch sử hình thành; đỉnh nghĩa, phân loại nhóm lợi ích trong nền chính trị Mỹ. Chỉ ra cách thức mà các nhóm lợi ích tác động đến quá trình chính sách (tác động công khai và truyền thông, tác động trực tiếp đến bộ phận chính sách, vận động hành lang, các ủy ban hành động chính trị) và những ảnh hưởng mà các nhóm lợi ích can thiệp đến chính sách.

- *Dưới góc độ vận động hành lang*. Vận động hành lang là một hoạt động tương đối mới mẻ và còn nhiều tranh luận ở Việt Nam, trên phương diện lí luận và thực tiễn vẫn còn nhiều quan điểm khác nhau. Vận động hành lang là công cụ quan trọng nhất để các nhóm lợi ích tác động đến chính sách. Trong cuốn *Vận động hành lang trong đời sống chính trị các nước phương Tây* [2] tác giả Lưu Văn An đã làm rõ một số vấn đề lí luận về vận động hành lang (khái niệm, nguyên tắc, quy trình, phương thức vận động hành lang), quá trình hình thành và phát triển hoạt động vận động hành lang ở các nước phương Tây. Vận động hành lang trong hoạt động của các nhóm lợi ích; chỉ ra những giá trị phổ biến, mặt tích cực và những hạn chế, tiêu cực của vận động hành lang trong đời sống chính trị các nước phương Tây và đề xuất một số kiến nghị về hoạt động này ở Việt Nam.

Năm 2007, Ban Công tác Lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Ủy ban Đối ngoại, Quốc hội khoá XI cùng với SPERI đồng tổ chức Thanh Hóa hội thảo khoa học *Vận động hành lang - Thực tiễn và Pháp luật* [114]. Những tham luận tại hội thảo đã bước đầu làm rõ được một số vấn đề về vận động hành lang trên thế giới như khái niệm, lịch sử hình thành và phát triển, các phương thức vận động, tính tích cực và hạn chế của nó... Chỉ ra một số vấn đề về lí luận và thực tiễn về vận động hành lang ở Việt Nam, đặc biệt các tham luận đã chỉ ra sự tham gia của các nhóm lợi ích

vào quá trình hoạch định chính sách là tất yếu và do đó phải có cơ chế để kiểm soát các tác động tiêu cực để phòng chống tham nhũng chính sách.

Để làm rõ vai trò và tăng cường vai trò của hiệp hội trong chính sách, năm 2007, Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Tổ chức hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ) đã thực hiện nghiên cứu *Hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam với vai trò vận động chính sách - Vẫn có thể làm tốt hơn rất nhiều* [73]. Nghiên cứu này đã chỉ ra vai trò của hiệp hội doanh nghiệp trong vận động chính sách, khuôn khổ pháp lý vận động chính sách, các hình thức vận động chính sách của hiệp hội doanh nghiệp, chỉ ra những quan ngại khi hiệp hội doanh nghiệp vận động chính sách (sự bành trướng, lũng đoạn chính sách, sự níu kéo của các nhóm lợi ích đang hưởng lợi chính sách, các hình thức vận động chính sách ngầm...). Tiếp đó, dưới sự tài trợ của Chính phủ Úc (qua AID Program), của Ukaid (Vương quốc Anh) năm 2013, báo cáo *Năng lực hoạt động của các hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam* [75] cũng đã được xây dựng. Báo cáo này đã mô tả thực trạng hoạt động của các hiệp hội doanh nghiệp thông qua việc điều tra, khảo sát về năng lực vận động chính sách, tham gia xây dựng hệ thống pháp luật, nghiên cứu, tư vấn...

- *Dưới góc độ ảnh hưởng của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình chính sách.*

Tham nhũng, đặc biệt là tham nhũng lớn thường gắn với các nhóm lợi ích kinh tế, đây cũng là mặt trái (ảnh hưởng tiêu cực) khi nhóm lợi ích kinh tế tác động đến chính sách. Phòng, chống tham nhũng là một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu ở Việt Nam hiện nay, trong phạm vi vấn đề, chúng tôi chỉ khảo sát những nghiên cứu về nhóm lợi ích kinh tế tác động đến chính sách thông với mục đích thu lợi. Với sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới (WB), Thanh tra Chính phủ đã thực hiện dự án khảo sát, điều tra *Tham nhũng - Từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức - Kết quả khảo sát xã hội học* [62] năm 2012. Khảo sát, điều tra này được tiến hành ở 10 tỉnh, thành phố, 05 bộ; tổng cộng có 2.601 người dân, 1.058 doanh nghiệp và 1.801 cán bộ công chức được lựa chọn phỏng vấn, thảo luận nhóm, điều tra bằng phiếu. Nghiên cứu cũng đã chỉ ra ở Việt Nam nhóm lợi ích là “thách thức mới nổi lên”; chỉ ra mối quan hệ giữa nhóm lợi ích với các hành vi tham nhũng, đặc biệt là sự tác động tiêu cực của nhóm lợi ích đến quá trình hoạch định chính sách, hay còn

gọi là “tham nhũng chính sách”. Từ hoạt động khảo sát, điều tra dự án cũng đã đưa ra các khuyến nghị trên các lĩnh vực hoạch định chính sách, thực hiện chính sách, giám sát tham nhũng, nâng cao nhận thức của công chúng...

Cùng với quá trình phát triển kinh tế - xã hội, mối quan hệ giữa doanh nghiệp và đội ngũ cán bộ, công chức ngày càng trở nên phức tạp. Trước thực trạng này, Ủy ban Kiểm tra Trung ương Đảng đã xây dựng đề tài khoa học *Nghiên cứu mối quan hệ không bình thường giữa một bộ phận cán bộ, đảng viên có chức, quyền với doanh nghiệp để trục lợi: Thực trạng và giải pháp phòng, chống thông qua công tác kiểm tra, giám sát của Đảng* [105]. Qua hội thảo, khảo sát, điều tra, đề tài đã chỉ ra: Nhóm nguy hiểm số một là chung lợi ích. Những quan chức này sẵn sàng lấy lợi ích nhân dân, Nhà nước ra để làm lợi cho lợi ích nhóm và cá nhân. Thậm chí họ sẵn sàng bán đổi cả lợi ích của nhân dân, Nhà nước miễn là có lợi cho họ. Nhóm này không còn đại diện cho nhân dân, cho Nhà nước nữa (Nhóm thứ hai là những nhiều doanh nghiệp để được bôi trơn, ăn phần trăm. Có một số đối tượng còn đòi trắng trợn, thậm chí đòi ăn chia 50% tiền trốn thuế của doanh nghiệp. Nhóm thứ ba là đe dọa trắng trợn có tính chất cưỡng đoạt doanh nghiệp. Những đối tượng này tiếp xúc trực tiếp với doanh nghiệp để làm tiền). Nghiên cứu đã chỉ ra những hậu quả khi nhóm lợi ích tác động đến chính sách; các hành vi tác động tiêu cực của nhóm lợi ích; sự lỏng lẻo của cơ chế; đề xuất kiến nghị hoàn thiện thể chế nhằm giám sát tốt hơn mối quan hệ nhạy cảm giữa cán bộ, công chức với doanh nghiệp.

Nhóm lợi ích có mối quan hệ hết sức chặt chẽ với tham nhũng chính sách, ngày 11/01/2013, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh đã tổ chức Hội thảo với chủ đề “*Nhận diện lợi ích nhóm*” [37]. Các tham luận tại Hội thảo đã chỉ ra lợi ích nhóm là sản phẩm tất yếu của kinh tế thị trường; có lợi ích nhóm đa số, lợi ích nhóm thiểu số, lợi ích nhóm tiêu cực, lợi ích nhóm tích cực; các dạng thức biểu hiện của lợi ích nhóm và tác hại của chúng trong sự phát triển kinh tế - xã hội tại Việt Nam; xu hướng phát triển của các dạng lợi ích nhóm ở Việt Nam; nguyên nhân tồn tại các loại lợi ích nhóm ở Việt Nam hiện nay; lợi ích nhóm và vấn đề suy thoái đạo đức, lối sống của một bộ phận cán bộ đảng viên; nguy cơ của lợi ích nhóm với tham

những chính sách (tập kỷ yếu này về sau được xuất bản thành cuốn *Lợi ích nhóm – Thực trạng và giải pháp*, do PGS, TS Lê Quốc Lý chủ biên, NXB. Chính trị quốc gia - Sự thật, năm 2014). Cũng trong một nghiên cứu dưới góc độ này, trong đề tài “*Lợi ích nhóm và tham nhũng trong hoạch định chính sách ở Việt Nam hiện nay*” [38], nhóm các nhà nghiên cứu của Viện Chính trị học (thuộc Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh) đã làm rõ cơ chế ảnh hưởng, mối quan hệ giữa nhóm lợi ích với tham nhũng trong hoạch định chính sách, những hậu quả do tham nhũng chính sách dưới sự can thiệp của nhóm lợi ích mang lại. Nghiên cứu đã khảo sát thực trạng tham nhũng trong hoạch định chính sách ở Việt Nam và đề xuất các giải pháp ngăn chặn tác động tiêu cực của nhóm lợi ích và tham nhũng chính sách.

Trong những năm gần đây những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế đã có ảnh hưởng lớn đến tính minh bạch, sự liêm chính của bộ máy cơ quan Đảng và Nhà nước. Nhằm xây dựng cơ sở khoa học trong đấu tranh với những ảnh hưởng tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam, Hội đồng Khoa học cơ quan Ủy ban Kiểm tra Trung ương Đảng đã tiến hành nghiên cứu đề tài *Thực trạng, xu hướng và giải pháp phòng, chống “lợi ích nhóm” ở nước ta hiện nay* (Mã số: KHBD 2013-17, chủ nhiệm Tô Quang Thu, năm 2013) [104] (nghiên cứu này sau được xuất bản thành cuốn *Thực trạng, xu hướng và giải pháp phòng, chống “lợi ích nhóm” ở nước ta hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, năm 2015). Đề tài đã nghiên cứu các vấn đề về lợi ích nhóm, nhóm lợi ích, những tác hại đối với kinh tế - xã hội; đánh giá thực trạng lợi ích nhóm trên một số lĩnh vực quản lý nhà nước, dự báo xu hướng phát triển và đề xuất các giải pháp (về chính trị, tư tưởng; hoàn thiện thể chế; tổ chức cán bộ; phát huy quyền làm chủ của nhân dân) trong đấu tranh chống lại những ảnh hưởng tiêu cực của lợi ích nhóm.

Chỉ ra mối quan hệ và những hệ quả của lợi ích nhóm và chủ nghĩa tư bản thân hữu trong bài viết *Lợi ích nhóm và chủ nghĩa tư bản thân hữu - Cảnh báo nguy cơ* [36] đăng trên Tạp chí *Cộng sản* tác giả Vũ Ngọc Hoàng cho rằng: “Lợi ích nhóm” (theo nghĩa tiêu cực) thì mâu thuẫn với lợi ích chung của quốc gia, dân tộc; gây hại cho lợi ích chung, cho cộng đồng, làm suy yếu và gây tổn thất nghiêm trọng đối với lợi ích chung. “Lợi ích nhóm” là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến việc hình thành các

“nhóm lợi ích”. Tác giả cũng đã chỉ ra đặc điểm của các “nhóm lợi ích” là có sự kết hợp cùng mục tiêu lợi ích, cùng hành động, cùng phân chia lợi ích, giữa những người có nhiều tiền với những người có quyền lực trong nhà nước và trong đảng cầm quyền. Theo tác giả, điều này sẽ hình thành cơ chế: tiền chuyển hóa thành có quyền lực và quyền lực chuyển hóa thành có tiền.

Khảo sát tình hình Việt Nam, theo tác giả: Hiện nay, “lợi ích nhóm” và hoạt động của “nhóm lợi ích” ở nước ta đã và đang diễn ra ở hầu hết các lĩnh vực quan trọng. Lợi ích nhóm làm cho đất nước bị tổn thất các nguồn lực và giảm hiệu quả đầu tư, bị kìm hãm không thể phát triển nhanh, thậm chí không thể phát triển bình thường, với sự chi phối của các nhóm lợi ích, nguồn lực quốc gia bị phân bổ và sử dụng không vì lợi ích chung của quốc gia, mà nhằm hướng phục vụ cho “lợi ích nhóm”. Hậu quả do nhóm lợi ích gây ra làm cho chệch hướng khỏi mục tiêu XHCN chân chính, đưa đất nước đi theo con đường “chủ nghĩa tư bản thân hữu”. Tác giả chỉ ra, “chủ nghĩa tư bản thân hữu” thực chất là sự bành trướng, biến dạng, biến tướng, sự thoái hóa cao độ của “nhóm lợi ích” gây ra. Đây là loại hình “phát triển” mà trong đó các doanh nghiệp dựa vào ưu thế về mối quan hệ với những người có quyền lực để tạo ra nguồn thu lợi ích cho cá nhân và đơn vị mình. Đặc trưng của “chủ nghĩa tư bản thân hữu” là có sự cấu kết, xâm nhập lẫn nhau giữa nhóm đặc quyền kinh tế và nhóm đặc quyền chính trị, người kinh doanh cũng đầu tư vào quyền lực và người có quyền lực cũng tham gia kinh doanh để từ đó họ cùng nhau bóc lột “mềm” toàn xã hội, thâm tóm các nguồn lực kinh tế và quyền lực chính trị, biến bộ máy nhà nước thành công cụ của một nhóm người (nhân danh nhà nước và đảng cầm quyền) thực hiện độc quyền kinh tế kết hợp với độc quyền chính trị. Theo tác giả thì, nguy cơ này bao trùm, đáng lo hơn bất kỳ sự đe dọa nào, tác động chi phối chính, làm trầm trọng các nguy cơ khác, tạo điều kiện cho các nguy cơ khác phát triển và gây tác hại, nếu Đảng và Nhà nước không ngăn chặn được hoạt động của “nhóm lợi ích”, để nó tiếp tục phát triển, dẫn đến lũng đoạn ngày càng lớn hơn thì sự phát triển của đất nước bị nguy khốn và chế độ chính trị cũng biến chất, cũng thay đổi theo hướng xấu, chắc chắn không còn là con đường XHCN chân chính nữa, mà sẽ là nơi phát triển “chủ nghĩa tư bản thân hữu” [36].

### 1.3. NHẬN XÉT, ĐÁNH GIÁ VỀ NHỮNG CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

Qua khảo sát các công trình liên quan đến vấn đề nghiên cứu, tác giả có một số nhận xét, đánh giá sau:

*Thứ nhất*, những nghiên cứu về nhóm lợi ích kinh tế và quá trình tác động đến chính sách ở nước ngoài đã được tiến hành từ lâu, song ở Việt Nam vẫn còn ít công trình đề cập đến vấn đề này một cách có hệ thống. Xuất phát từ những đặc điểm về kinh tế, chính trị, xã hội, vấn đề nhóm lợi ích kinh tế là vấn đề tương đối mới mẻ và nhạy cảm ở Việt Nam trong một thời gian dài; đặc biệt là những tác động của các nhóm này đến quá trình hoạch định chính sách. Trong thực tế, các nhóm lợi ích kinh tế tác động đến chính sách ở Việt Nam hết sức mạnh mẽ và cùng với sự phát triển của nền kinh tế thị trường thì xu hướng này càng gia tăng và diễn biến ngày càng phức tạp. Hiện nay, việc xác định nhóm lợi ích kinh tế vẫn còn nhiều tranh cãi, chúng ta mới chỉ thừa nhận những nhóm lợi ích kinh tế công khai và tác động tích cực của các nhóm này, còn những tác động tiêu cực thì vẫn chưa được nhận diện đầy đủ và có cơ chế kiểm soát hiệu quả, đặc biệt đối với các nhóm lợi ích kinh tế ngầm. Đây là vấn đề nhạy cảm, do đó việc thiếu vắng những nghiên cứu về vấn đề này là tất yếu.

Mặt khác, hiện nay vấn đề nhóm lợi ích kinh tế, lợi ích nhóm hiện đang là vấn đề gây nên nhiều tranh luận trong các nghiên cứu khoa học chính trị. Có tác giả đồng nhất lợi ích nhóm với nhóm lợi ích, do đó thường chỉ nhấn mạnh đến yếu tố tiêu cực của nhóm lợi ích mà chưa thấy được tính tích cực cũng như xu hướng tham gia một cách ngày càng rộng rãi và thực chất hơn vào đời sống chính trị.

*Thứ hai*, vẫn chưa có những công trình nghiên cứu mang tính lí luận và thực tiễn phù hợp với những nét đặc thù về thể chế chính trị Việt Nam. Phần lớn các công trình nghiên cứu đều lấy Hoa Kỳ và các nước phương Tây làm mẫu hình, đây là những nước có thể chế kinh tế, chính trị và luật pháp tương đối hoàn thiện và ở khía cạnh nào đó có những khác biệt căn bản so với Việt Nam. Ở Việt Nam, cơ cấu xã hội và tổ chức của các nhóm lợi ích kinh tế mang nhiều tính đặc thù. Có các nhóm lợi ích kinh tế ngầm rất khó nhận diện trong thực tế, hoạt động không công khai nhưng lại có ảnh hưởng hết sức mạnh mẽ đến chính sách. Có những nhóm lợi ích kinh tế lớn, được

pháp luật thừa nhận, hoạt động công khai, có đông hội viên nhưng khả năng gây ảnh hưởng đến chính sách rất hạn chế. Mặt khác, việc nhận diện về các nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam là tương đối khó khăn, vì trong thực tế không phải các tổ chức kinh tế, đặc biệt là các hội, hiệp hội,... dám đứng ra thừa nhận mình là nhóm lợi ích kinh tế. Mặc dù có các quy định pháp luật, nhưng thực tiễn hoạt động họ thường tìm cách tác động đến chính sách để thu lợi cho nhóm mình.

Thực tế này cho thấy, hiện vẫn còn nhiều tranh cãi về lý luận và khoảng trống cho những nghiên cứu về tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách ở Việt Nam. Trước xu hướng mở rộng dân chủ, đề cao tính minh bạch, khoa học, trách nhiệm giải trình trong hoạch định và thực thi chính sách thì việc tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình chính sách là tất yếu, do đó việc hoàn thiện thể chế để phát huy tính tích cực và hạn chế tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách phù hợp với thực tiễn kinh tế - chính trị của Việt Nam là hết sức cần thiết.

*Thứ ba*, vẫn chưa có những công trình nghiên cứu về cơ chế tác động tiêu cực của nhóm lợi ích đến chính sách. Các công trình phần lớn mới chỉ đề cập đến hoạt động vận động hành lang với tư cách là cách thức mà các nhóm lợi ích sử dụng để tác động đến chính sách. Thực tế cho thấy sự can thiệp của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách công hết sức đa dạng, nó phụ thuộc nhiều vào thể chế chính trị, hệ thống pháp luật, quy mô và ảnh hưởng của các nhóm lợi ích kinh tế. Không chỉ dừng lại ở vận động hành lang, các nhóm lợi ích còn sử dụng báo chí, truyền thông, thông qua tài trợ cho các chiến dịch tranh cử, các cơ quan nghiên cứu, tư vấn chính sách (thinktank) có uy tín và ảnh hưởng và thông qua những người có ảnh hưởng lớn trong xã hội (cựu chính trị gia, nhà văn, các ngôi sao thể thao, nghệ sỹ...) để tác động đến chính sách. Qua khảo sát cho thấy, ở Việt Nam hiện nay vẫn còn thiếu những công trình nghiên cứu có hệ thống về cơ chế tác động, các ảnh hưởng (tích cực và tiêu cực) và những biện pháp ngăn chặn tác động tiêu cực của nhóm lợi ích đến quá trình hoạch định chính sách công.

Qua khảo sát cho thấy, hiện vẫn còn một số vấn đề nghiên cứu chưa được giải quyết như: (1) nhận diện về nhóm lợi ích kinh tế; cơ chế gây ảnh hưởng đến chính sách

công của nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam; (2) khuôn khổ pháp lý cho sự tồn tại và hoạt động của nhóm lợi ích kinh tế; (3) những đặc điểm chính trị, xã hội, kinh tế của các nhóm lợi ích kinh tế Việt Nam; (4) quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam và sự tác động, gây ảnh hưởng của nhóm lợi ích kinh tế; (5) nghiên cứu cơ chế gây ảnh hưởng tích cực, tiêu cực đến quá trình hoạch định chính sách công của các nhóm lợi ích kinh tế Việt Nam; (6) nghiên cứu cơ chế phát huy nhân tố tích cực, hạn chế tiêu cực của các nhóm lợi ích đối với quá trình hoạch định chính sách công. Đây là những vấn đề mà luận án sẽ tiếp tục nghiên cứu làm rõ các vấn đề lý luận và thực tiễn dưới góc độ khoa học chính trị.



## **Chương 2:**

### **LÝ LUẬN VỀ SỰ TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ ĐẾN QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG**

#### **2.1. QUAN NIỆM VỀ NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ**

##### **2.1.1. Lược khảo quan niệm về nhóm lợi ích và nhóm lợi ích kinh tế**

Con người để tồn tại và phát triển trong đời sống hiện thực đòi hỏi hoạt động phải dựa trên những nhu cầu, khát vọng, lợi ích và sự liên kết như Marx đã chỉ ra, hành vi lịch sử đầu tiên là sản xuất ra của cải vật chất để thỏa mãn nhu cầu của mình và sau đó mới “làm ra lịch sử”. Cách tiếp cận lợi ích đã xuất hiện từ lâu, xuyên suốt trong quá trình lịch sử phát triển đời sống chính trị - xã hội mà trước hết thể hiện qua việc tìm ra những động cơ mang tính tư lợi của cá nhân, nhóm và các giai tầng. Nhu cầu luôn gắn với lợi ích, bởi xét đến cùng nó là động lực thúc đẩy các chủ thể tham gia tích cực, chủ động và có mục đích vào đời sống chính trị - xã hội. Để thỏa mãn nhu cầu và lợi ích của mình đòi hỏi các chủ thể phải liên kết, mà trước hết nhằm mục đích trao đổi thành quả lao động với nhau. Sự phát triển của lực lượng sản xuất làm cho phân công lao động ngày càng sâu rộng, điều này đã tạo ra sự khác biệt giữa các chủ thể về lợi ích trong cộng đồng. Quá trình phân công lao động cho thấy, con người không chỉ sản xuất ra các sản phẩm để thỏa mãn nhu cầu của mình mà đòi hỏi anh ta phải trao đổi thành quả với người khác, thông qua quan hệ này, lợi ích xuất hiện. Dưới góc độ duy vật biện chứng, theo Marx, chính phân công lao động và sau đó quan hệ giai cấp là yếu tố quyết định sự hình thành lợi ích và những mối quan hệ lợi ích của xã hội. Lợi ích kinh tế phụ thuộc chặt chẽ vào phương thức sản xuất mà nền tảng là sự phát triển của quan hệ sản xuất và tư liệu sản xuất, nó là nhân tố quan trọng liên kết các thành viên của xã hội thị dân với nhau.

Lợi ích là phạm trù phản ánh tính cá nhân, nhóm là động lực thúc đẩy sự phát triển của xã hội, nhưng ảnh hưởng của lợi ích đến xã hội như thế nào, giải quyết mối quan hệ giữa lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm và cộng đồng là vấn đề phức tạp và gây nhiều tranh cãi trong nhiều thể chế chính trị. Nghiên cứu về bản chất của lợi ích cá nhân, các xu hướng phát triển, duy trì và gây ảnh hưởng thông qua nhiều hình thức, thủ đoạn khác nhau, K. Marx đã chỉ ra:

Lợi ích không có trí nhớ, bởi vì nó chỉ nghĩ về bản thân, nó chỉ không quên một cái gần gũi nhất với trái tim nó, tức là bản thân nó. Những mâu thuẫn không làm cho nó bối rối một chút nào, bởi vì nó không mâu thuẫn với chính bản thân nó. Nó là người thường xuyên tức hứng, bởi vì nó không có một hệ thống, mà chỉ có những mảnh khoe... Những mảnh khoe lại là những nhân tố hoạt động nhất trong bộ máy lý thuyết dài dòng của lợi ích [59, tr. 208-209].

Quyền lực nhà nước là vấn đề trung tâm và là hiện tượng hết sức phức tạp trong đời sống chính trị. Quá trình thực thi quyền lực nhà nước không chỉ thuần túy là hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước mà nó còn bao gồm các thiết chế bên ngoài thuộc về xã hội dân sự, trong số đó có các nhóm lợi ích. Thực tế cho thấy, trong quá trình quản lý, nhà nước sẽ không bao quát được hết nhu cầu của đời sống xã hội, chính các nhóm lợi ích là chủ thể quan trọng đóng vai trò cầu nối, hỗ trợ nhà nước trong việc nắm bắt các nhu cầu chính sách. Để đảm bảo sự hài hòa về lợi ích cá nhân, lợi ích của nhóm với lợi ích công thì nhà nước đóng một vai trò hết sức quan trọng. Khi nói về vai trò của nhà nước trong việc đảm bảo cân bằng giữa lợi ích chung và lợi ích riêng, K. Marx đã chỉ ra: “Lợi ích chung, và việc bảo tồn những lợi ích đặc thù trong đó, là mục đích của Nhà nước” [59, tr. 329].

Sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách là điều kiện hết sức cần thiết đảm bảo việc thực thi dân chủ. Từ thập niên 1950 đến nay, nhóm lợi ích kinh tế được tiếp cận dưới nhiều góc độ và là đối tượng nghiên cứu của nhiều ngành khoa học như kinh tế học (nghiên cứu về hiệu quả, động lực tập hợp của các nhóm lợi ích), xã hội học (nghiên cứu về cấu trúc xã hội của các nhóm lợi ích), chính trị học (nghiên cứu sự tham gia của các nhóm lợi ích trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách)... Ở thập niên 1960 - 1970, với cách tiếp cận đa nguyên dựa trên nền tảng của lý thuyết dân chủ tự do, nhấn mạnh và đề cao tính tích cực của các nhóm lợi ích, Key, V.O., Jr. (1964) cho rằng nhóm lợi ích là tập hợp những nhóm người mà tìm cách thúc đẩy vào quá trình chính sách để đạt được các lợi ích. Đặc điểm của nhóm lợi ích là: (a) được tổ chức tốt, (b) có lợi ích chung nhất định, (c) có sự liên kết chặt chẽ giữa các thành viên. Khác với các đảng phái chính trị và các nhóm áp lực. Nếu như nhóm áp lực gây ảnh hưởng đến chính sách bằng cách gây sức

ép lên chính phủ để ra các quyết định có lợi cho họ (trước mắt và thiết thực), nhóm lợi ích tham gia một cách chủ động thông qua hoạt động vận động hành lang, tư vấn, phản biện chính sách... nhằm đạt được các lợi ích của mình [160].

Tiếp cận dưới góc độ xã hội học, những nhà xã hội học đi vào nghiên cứu cấu trúc xã hội của hệ thống nhóm lợi ích, vì họ muốn biết rõ trên thực tế ai là người đưa ra quyết sách. Qua phân tích, người ta cho rằng những người có ảnh hưởng lớn nhất trong việc đưa ra các quyết sách lại thuộc về nhóm các thành phần ưu tú, tinh hoa có ảnh hưởng lớn trong xã hội. Theo họ, nhóm lợi ích kinh tế là nơi tập hợp các lợi ích của những thành phần tinh hoa, các nhóm này có hệ thống tổ chức hết sức chặt chẽ, có uy tín chính trị, có nguồn lực kinh tế và các mối quan hệ có khả năng tác động vào quá trình hoạch định chính sách để thu lợi cho nhóm mình.

Phân tích về nguồn gốc ra đời, ảnh hưởng của các nhóm lợi ích kinh tế trong đời sống chính trị (thông qua mối quan hệ với cử tri, các chính trị gia, vận động hành lang...), trong nghiên cứu *Group Theories of Politics* (Các lý thuyết chính trị nhóm) [147], tác giả G. David Garson cho rằng các nhóm lợi ích kinh tế là hệ thống tổ chức, liên kết những doanh nghiệp, hiệp hội, liên hiệp hội có cùng mối quan tâm lợi ích kinh tế để tác động lên chính sách của chính phủ nhằm thu được lợi ích cho nhóm và bảo vệ lợi ích của nhóm trước sự cạnh tranh của các nhóm khác. Theo tác giả, các nhóm lợi ích kinh tế có ảnh hưởng lớn đến đời sống chính trị (thông qua vận động hành lang), đây là bộ phận cốt lõi dẫn dắt hệ thống chính trị vận hành.

Nhóm lợi ích kinh tế hình thành và phát triển mang tính khách quan, nó là sự liên kết của các thành viên trong cộng đồng xã hội có cùng mối quan tâm lợi ích. Theo Frank R Baumgartner và Beth L. Leech thì "nhóm lợi ích là tập thể gồm những cá nhân, tổ chức cùng chia sẻ những mối quan tâm chung và cùng nhau thúc đẩy các mục tiêu đó bằng cách tác động đến các chính sách của chính phủ thông qua vận động hành lang để tạo ra hay làm thay đổi những luật lệ hoặc cách thức thực thi có lợi cho nhóm của mình" [129].

Tiếp cận nghiên cứu dưới góc độ so sánh về các nhóm lợi ích, theo G. Almond thì các nhóm lợi ích kinh tế là những tổ chức tập hợp một cách tự nguyện những người dân, doanh nghiệp có chung mục đích lợi ích, họ gây ảnh hưởng đến chính

sách để đạt được các lợi ích cho nhóm mình [122]. Nghiên cứu dưới góc độ tìm hiểu về động lực của các nhóm lợi ích, thông qua phân tích cấu trúc của các nhóm lợi ích, Terry Moe đã cho thấy nhóm lợi ích là những người có cùng mối quan tâm vì lợi ích, và họ sử dụng sức mạnh, các mối quan hệ để gây ảnh hưởng đến chính sách [170].

Trên cơ sở nghiên cứu nhóm các lý thuyết chính trị, trong đó có lý thuyết về nhóm lợi ích, G. David Garson cho rằng, các nhóm lợi ích kinh tế tồn tại mang tính khách quan và phổ biến ở các nước phát triển, đặc biệt là ở Mỹ và Châu Âu. Theo ông, nhóm lợi ích kinh tế nảy sinh trong quá trình liên kết sản xuất, đấu tranh bảo vệ các giá trị xã hội như môi trường, nhân quyền... Nhóm lợi ích là sự liên kết, tập hợp các mối quan tâm về lợi ích của công dân, doanh nghiệp dưới dạng các tổ chức, phong trào nhằm gây ảnh hưởng đến quá trình chính sách của chính phủ theo hướng có lợi cho mình. Công cụ mà các nhóm lợi ích sử dụng để tác động đến chính sách là vận động hành lang [147].

Qua phân tích, khảo sát về các nhóm lợi ích kinh tế ở một số các quốc gia như: Mỹ, Anh, Nhật Bản và Pháp, Graham Wilson cho rằng, để thỏa mãn và làm gia tăng các nhu cầu của mình đòi hỏi các cá nhân phải liên kết lại với nhau một cách tự nguyện trên cơ sở các lợi ích, mà trước hết là các lợi ích kinh tế. Theo Graham Wilson, nhóm lợi ích kinh tế là tập hợp những cá nhân có cùng nhu cầu về lợi ích, họ liên kết với nhau dưới dạng các hiệp hội, liên hiệp hội và gây ảnh hưởng đến chính sách để hưởng lợi; nhóm lợi ích là nhân tố quan trọng trong quá trình hình thành nên chính sách ở các nước được khảo sát [186].

Từ những nghiên cứu về kết cấu, đặc điểm của nhóm lợi ích kinh tế và mối tương quan với các hoạt động chính trị, Jeffrey Berry cho rằng, nhóm lợi ích kinh tế là tổ chức của những cá nhân có chung mục tiêu lợi ích và cố gắng tác động, gây ảnh hưởng đến chính sách công [132]. Cũng như Jeffrey Berry, Darren R. Halpin và Anthony J. Nownes đưa ra quan niệm về nhóm lợi ích, đó là bao gồm bất kỳ tổ chức nào muốn gây ảnh hưởng đến các quyết định chính sách của chính phủ. Nghiên cứu về nhóm lợi ích ở Mỹ, theo tác giả nó bao gồm các công ty, tổ chức từ thiện, tổ chức tôn giáo, các liên đoàn lao động, nghề nghiệp, các ủy ban hành động chính trị (PAC) [151].

Trên cơ sở tổng hợp lý thuyết, nghiên cứu cá nhân, và các nghiên cứu về các nhóm lợi ích và vận động hành lang khác, từ thực tiễn vận hành của nền chính trị Mỹ, William P. Browne - giáo sư chính trị học tại trường Đại học Michigan cho rằng, các nhóm lợi ích là tập hợp các chủ thể có cùng mối quan tâm lợi ích và cùng có mục tiêu gây ảnh hưởng đến chính sách để đạt được các lợi ích của nhóm. Tác giả cũng đã nghiên cứu về cơ chế mà các nhóm lợi ích gây ảnh hưởng đến chính sách trong nền chính trị Mỹ, theo ông sự tham gia của nhóm lợi ích vào chính sách là tất yếu và hợp lý trong nền chính trị Mỹ [137].

Tiếp cận dưới góc độ lựa chọn công cộng, J. Patrick Gunning cho rằng, một nhóm lợi ích là một tập thể của các thành viên với những lợi ích chung. Các nhóm lợi ích được xác định theo mục đích, theo cơ cấu, hoặc theo các hoạt động chính trị. Theo nghĩa rộng, các nhóm lợi ích có hai kiểu chính yếu được công nhận: thứ nhất, các nhóm lợi ích đúng cách, chẳng hạn như các công đoàn, các hội nông dân, và hiệp hội những người thuê công nhân, mục đích trước tiên là nhằm củng cố lợi thế của các thành viên; và loại thứ hai, các nhóm xúc tiến, chẳng hạn như các hội chống sự thô bạo đối với trẻ em hay các hội tín ngưỡng tự nguyện khác nhau mà tồn tại trước hết hoặc hoàn toàn là nhằm tăng cường thể mạnh không phải của những thành viên của riêng chúng mà là quần chúng [28, tr.403].

Nghiên cứu về các nhóm lợi ích ở Mỹ, theo Joseph Losco và Ralph Baker thì nhóm lợi ích được hiểu là một tổ chức của các hiệp hội nghề nghiệp, được xác lập trên cơ sở tuân thủ nguyên tắc tự nguyện, hướng đến những ảnh hưởng chính sách nhằm tạo những điều kiện thuận lợi nhằm phục vụ cho lợi ích của nhóm mình. Các nhóm này thường được tổ chức dưới dạng các tập đoàn, tổ chức từ thiện, các nhóm nhân quyền, các hội nghề nghiệp và thương mại [167].

Qua khảo sát các quan niệm của các nhà nghiên cứu ở nước ngoài có thể thấy điểm thống nhất khi bàn về nhóm lợi ích kinh tế đó là những sự liên kết tự nguyện của các cá nhân, nhóm...; được tổ chức dưới hình thức nhất định (các hiệp hội, liên hiệp hội, các phong trào...); có chung mục tiêu tác động vào chính sách của chính phủ (đề xuất chính sách, hoặc thực thi chính sách có lợi) để hiện thực hóa, bảo vệ các lợi ích của nhóm mình.

Trong đời sống hàng ngày, các cá nhân, tập thể ở trong những hoàn cảnh và thời điểm cụ thể đều có những mục tiêu lợi ích nhất định, các lợi ích ở đây có thể bao gồm lợi ích kinh tế hoặc các lợi ích khác. Chính lợi ích là động lực thúc đẩy mỗi cá nhân, tập thể hành động và liên kết với nhau một cách chặt chẽ. Sự liên kết có tổ chức của những cá nhân có cùng lợi ích kinh tế tạo thành nhóm lợi ích kinh tế và lợi ích của họ được gọi là lợi ích nhóm. Lịch sử cho thấy, đến một giai đoạn phát triển nhất định thì quá trình hình thành, phát triển và tồn tại những nhóm lợi ích kinh tế trong xã hội là tất yếu. Xuất phát từ động lực và mục tiêu hiện thực hóa lợi ích kinh tế của nhóm mình, các nhóm lợi ích kinh tế có thể hợp tác hoặc xung đột với nhau. Trong quá trình tồn tại và hoạt động, tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến xã hội cũng mang tính hai mặt, tích cực hoặc tiêu cực. Ở Việt Nam cùng với quá trình đổi mới, nhóm lợi ích kinh tế xuất hiện và ảnh hưởng ngày càng lớn đến quá trình chính sách công. Trong những năm gần đây thuật ngữ nhóm lợi ích cũng đã được đề cập đến, có thể lược khảo một số quan niệm chủ yếu sau đây:

Có quan điểm cho rằng, trong một quốc gia dân chủ, khi quyền tự do hội họp và lập hội được tôn trọng, những người có cùng chung lợi ích - do hoàn cảnh kinh tế hay do nghề nghiệp, thường tập hợp lại thành các nhóm lợi ích (interest groups). Các nhóm này tự tổ chức để bảo vệ lợi ích của các thành viên và tìm cách gây ảnh hưởng đến các chính sách của nhà nước. Vì dựa trên hoàn cảnh kinh tế hay nghề nghiệp, nên còn gọi tên các nhóm này là nhóm bộ phận (sectional groups) hay nhóm chức năng (functional groups), và vì có mục tiêu bảo vệ quyền lợi cho các thành viên, các nhóm này có khi còn được gọi là nhóm bảo hộ (protective groups) [52].

Dưới góc độ nghiên cứu về những tác động và ảnh hưởng thì nhóm lợi ích là thuật ngữ thường được dùng để chỉ “một nhóm người có những hành vi khác nhau nhằm thu vén lợi ích cho mình” và những hành vi này có thể gây tổn hại đến lợi ích của những nhóm khác và lợi ích chung của cả cộng đồng. Nghiên cứu những ảnh hưởng dưới góc độ tiêu cực thì những nhóm lợi ích này tồn tại trong hầu hết các lĩnh vực kinh tế, những lĩnh vực có tiềm năng lợi ích lớn thì nhóm lợi ích kinh tế hoạt động mạnh với những thủ đoạn tinh vi, thậm chí trắng trợn cùng với việc hình thành liên minh giữa một số doanh nghiệp với một số quan chức nhà nước và sự hình thành

và phát triển những nhóm lợi ích này là yếu tố nguy hại đối với sự phát triển kinh tế - xã hội và nguyên nhân làm tha hóa hệ thống chính trị [102, tr. 31-35].

Dưới góc độ kinh tế học, dựa trên tiêu chí thống nhất về mức lợi ích của nhóm, thì “nhóm lợi ích là một nhóm người có chung lợi ích từ một hoặc nhiều sự vật, sự kiện, trong cùng một khoảng thời gian”. Nhóm lợi ích là danh từ kinh tế học, dùng để chỉ một tập hợp người trong xã hội có chung tình trạng lợi ích trong so sánh với xã hội, hoặc với các bộ phận khác trong xã hội mà không hẳn là một tổ chức với những hoạt động hoặc cơ cấu cụ thể [15, tr. 57-58]. Nhóm lợi ích phải là những nhóm có ưu thế trong xã hội, có mối liên kết hoạt động chặt chẽ mới có khả năng tác động đến quá trình hoạch định chính sách. Đặc điểm chính để nhận diện nhóm lợi ích chính là mức lợi ích nhóm. Mức lợi ích ấy có thể cao hơn hoặc thấp hơn với mặt bằng xã hội trong từng giai đoạn hoặc trong thời điểm nhất định; có thể xác định nhóm lợi ích là nhóm người có chung mức lợi ích khác biệt so với xã hội trong một giai đoạn do các điều kiện tự nhiên, chính trị, xã hội đem lại. Nhóm lợi ích vừa có thể có ảnh hưởng tích cực vừa có thể ảnh hưởng tiêu cực xét trong dài hạn. Tiêu cực diễn ra khi các nhóm lợi ích có thể tác động tới hoạt động hoạch định chính sách dẫn đến việc phân bổ bất công giữa các nhóm [14].

Tiếp cận dưới góc độ lợi ích và xung đột lợi ích trong phát triển, từ sự khảo sát các khuôn khổ lý thuyết thì nhóm lợi ích “hiểu một cách chung nhất, là tập hợp các cá nhân có chung một hay nhiều lợi ích hoạt động theo một cơ chế nhất định nhằm đạt được hoặc gia tăng lợi ích chung của họ tại một thời điểm cụ thể” [17, tr. 53]. Các nhóm lợi ích đóng một vai trò hết sức quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách, là nhân tố đảm bảo cho quá trình hoạch định chính sách diễn ra một cách công khai và dân chủ. Nhóm lợi ích là công cụ, cơ chế và hình thức mà qua đó các cá nhân tập hợp, tham gia vào chu trình chính sách ở những mức độ khác nhau, đây cũng là kênh ghi nhận ý kiến, nguyện vọng của các tầng lớp dân cư trong xã hội về các vấn đề chính sách công.

Tiếp cận dưới góc độ kết cấu của lợi ích khi nghiên cứu về nhóm lợi ích (trong mối tương quan với quyền lực nhà nước) cho thấy lợi ích là động lực thúc đẩy sự phát triển của xã hội. Lợi ích, thường được chia theo ba tầng nấc: Lợi ích cá nhân, lợi ích

nhóm, lợi ích tổng thể. Lợi ích nhóm là cơ sở hình thành nên những nhóm lợi ích. Kết cấu của xã hội là một hệ thống lợi ích đan xen hết sức phức tạp cùng với sự tương tác lợi ích trong từng nhóm, hoặc giữa các nhóm khác nhau trong trạng thái cạnh tranh, đấu tranh để nắm giữ bằng được quyền sở hữu, phân phối nguồn lực công và quyền được tham gia vào quá trình chính sách với mục đích mang lại lợi ích nhóm cao nhất. Nhóm lợi ích kinh tế là một loại hình tập hợp hình thành, tồn tại trên cơ sở một, một vài, hoặc nhiều lợi ích kinh tế chung, là nhóm - tập hợp người tìm mọi phương thức, con đường tác động tới chính sách công, nhằm đảm bảo và mang lại lợi ích cho nhóm một cách cao nhất có thể [35].

Khi nghiên cứu về nhóm lợi ích kinh tế và sự hình thành chính sách của nhà nước, đồng nhất nhóm lợi ích kinh tế và nhóm lợi ích có tổ chức cho thấy chỉ có các nhóm lợi ích đã có tổ chức mới có tác động có hiệu quả đến sự hình thành chính sách, pháp luật của Nhà nước. Các nhóm lợi ích có tổ chức là các cộng đồng xã hội (các liên minh xã hội) làm thoả mãn một cách tích cực các lợi ích riêng của mình với sự hỗ trợ của việc tác động có định hướng mục đích đến các cơ quan nhà nước hoặc đến những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan đó. Mục đích cơ bản của các nhóm như vậy là bảo vệ một cách có tổ chức các lợi ích tập thể (nhóm) của mình trong quan hệ lẫn nhau với Nhà nước hoặc với các nhóm xã hội khác [117].

Nhóm lợi ích có thể được hiểu theo hai nghĩa. Theo nghĩa rộng, là tập hợp các cá nhân có chung quan điểm, mục tiêu hành động đối với từng vấn đề xã hội và cùng nhau thúc đẩy những mục tiêu đó bằng cách tác động đến việc xây dựng chính sách của chính phủ. Theo nghĩa hẹp thì đó là những nhóm vận động hành lang, tác động đến chính phủ để tạo ra, hay thay đổi những luật lệ và cách thức thực thi nhằm tạo dựng một vài đặc quyền, đặc lợi có lợi cho phe nhóm mình. Nhóm lợi ích kinh tế là những nhóm rất mạnh, được tài trợ bởi các thành viên giàu có, nhằm gây ảnh hưởng đến chính trị nhằm mang lại lợi nhuận cho các thành viên nhóm. Có bốn loại nhóm lợi ích kinh tế gồm: các nhóm lợi ích kinh doanh; nhóm lợi ích lao động; nhóm lợi ích nông nghiệp; các hiệp hội chuyên nghiệp [31].

Nghiên cứu về mối quan hệ giữa nhóm lợi ích với quyền lực chính trị, có quan điểm cho rằng, các “nhóm lợi ích” là “có sự kết hợp cùng mục tiêu lợi ích, cùng hành



động, cùng phân chia lợi ích, giữa những người có nhiều tiền với những người có quyền lực trong nhà nước và trong đảng cầm quyền” [36]. Với cách hiểu này, “nhóm lợi ích” giống với khái niệm “tư bản - thân hữu” (crony) như quan niệm của các nhà chính trị học phương Tây. Tuy nhiên, ở phương Tây không có khái niệm “nhóm tư bản thân hữu” mà chỉ có “các nhà tư bản thân hữu” (cronies). Khi mối quan hệ này phát triển gây ảnh hưởng [tiêu cực] đến một vài ngành hay toàn bộ nền kinh tế của một quốc gia, người ta gọi đó là chủ nghĩa tư bản thân hữu (crony capitalism) [52].

Mặc dù có những góc độ tiếp cận khác nhau, nhưng qua khảo sát nhìn chung các tác giả đều thống nhất, nhóm lợi ích kinh tế là những tổ chức của các cá nhân có cùng mối quan tâm lợi ích, có mục tiêu tác động đến chính sách một cách có lợi cho nhóm mình. Các nhóm lợi ích kinh tế giữ một vị trí quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách, đây là công cụ quan trọng đảm bảo cho sự tham gia của người dân vào quá trình chính sách. Các nhóm lợi ích kinh tế tác động đến chính sách thông qua vận động hành lang, cung cấp thông tin, tri thức về các vấn đề chính sách, liên kết với cử tri, các chính trị gia, những người có ảnh hưởng trong xã hội...

### **2.1.2. Quan niệm về nhóm lợi ích kinh tế trong nghiên cứu**

Trong lịch sử phát triển của xã hội loài người, lợi ích được xem là động lực thúc đẩy sự phát triển. Trong các xã hội hiện đại, việc đảm bảo sự phát triển đa dạng (các lợi ích) và công bằng lợi ích là một trong những nguyên tắc và là thước đo của công bằng xã hội. Hiện nay, khi tiếp cận và phân loại lợi ích, người ta thường chia theo ba tầng nấc: Lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm, lợi ích tổng thể. Lợi ích cá nhân bao gồm lợi ích vật chất và lợi ích tinh thần của mỗi cá nhân, còn lợi ích nhóm là lợi ích của một nhóm người, có mối liên kết hoạt động, có mục tiêu tương đối chung, có ý thức liên kết để đạt được mục tiêu ấy [138].

Nằm ở tầng nấc thứ hai, những lợi ích nhóm có ảnh hưởng lớn và trực tiếp tới lợi ích cá nhân, lợi ích tổng thể. Từ những lợi ích nhóm, hình thành nên các nhóm lợi ích (interest group). Cấu trúc của xã hội xét đến cùng là cấu trúc của một hệ thống lợi ích đan xen hết sức phức tạp, ở đây có sự tương tác về lợi ích trong từng nhóm, hoặc giữa các nhóm với nhau nhằm cạnh tranh, gây ảnh hưởng qua đó hướng tới việc thực thi quyền lực thông qua sự tham gia vào quá trình hoạch định chính sách của nhà

nước với mục đích mang lại lợi ích cho nhóm mình cao nhất. Nhóm lợi ích còn được coi là một loại hình tập hợp người đặc biệt, hình thành, tồn tại trên cơ sở một, hoặc nhiều lợi ích chung. Theo đó, các nhóm (hoặc tập hợp người) bằng nhiều cách tìm phương thức, con đường để tác động đến chính sách công, nhằm đảm bảo và mang lại lợi ích cho nhóm một cách cao nhất thông qua những phương thức khác nhau như: truyền thông, vận động hành lang, tài trợ...

Trong nghiên cứu này, *nhóm lợi ích kinh tế được hiểu là những tổ chức tập hợp tự nguyện của những chủ thể có cùng quan điểm, mục tiêu lợi ích kinh tế nhằm tác động đến quá trình chính sách để thu lợi cho nhóm mình*. Theo cách tiếp cận đó, nhóm lợi ích kinh tế bao gồm các tập đoàn kinh tế, các hiệp hội kinh doanh, hiệp hội nghề nghiệp, câu lạc bộ... được luật pháp thừa nhận và sử dụng các mối quan hệ, tiềm lực, khả năng của mình nhằm tác động đến quá trình hoạch định chính sách để tạo những chính sách có lợi cho nhóm mình. Nhóm lợi ích kinh tế là tập hợp các chủ thể có mục đích kinh tế rõ ràng là nhằm đạt được các lợi ích kinh tế của nhóm khi tác động đến chính sách. Nó khác với các nhóm lợi ích công cộng, thường được gọi là nhóm công dân, lập ra để bảo vệ các giá trị cộng đồng, hoạt động không vì mục tiêu kinh tế mà ủng hộ các giá trị của toàn xã hội như: các nhóm đấu tranh bảo vệ quyền phụ nữ, phòng chống bạo lực gia đình, bảo vệ quyền của người đồng tính... Các nhóm lợi ích mà nghiên cứu đề cập trước hết là những nhóm lợi ích có tổ chức, hoạt động trong khuôn khổ luật pháp mà không phải là các nhóm lợi ích ngầm, không được sự thừa nhận của pháp luật.

Các nhóm lợi ích kinh tế sử dụng vận động hành lang để tác động, gây áp lực đến các nhà hoạch định chính sách để hiện thực hóa các mục tiêu lợi ích của mình. Để thực hiện mục tiêu của mình, các nhóm lợi ích liên kết với nhau một cách tự nguyện, tự thỏa thuận dựa trên nền tảng lợi ích nhằm tạo ra sức mạnh tập thể, tham gia chủ động vào quá trình chính trị để đạt được các lợi ích.

Đặc điểm chính để nhận diện nhóm lợi ích là mức độ của lợi ích và khả năng tác động đến chính sách của nhóm. Mức độ lợi ích và khả năng tác động đến chính sách của nhóm là những yếu tố cơ bản phản ánh vị thế và khả năng gây ảnh hưởng đến chính sách của nhà nước. Tuy nhiên, mức độ lợi ích và khả năng gây ảnh hưởng

đến chính sách còn tùy thuộc vào sự minh bạch của hệ thống chính trị và vấn đề chính sách mà nhóm lợi ích hưởng tới.

Quá trình tồn tại và phát triển của các nhóm lợi ích cho thấy sự liên kết và cạnh tranh lợi ích giữa các nhóm nhằm ảnh hưởng đến chính sách công là một hiện tượng khách quan. Các nhóm lợi ích vừa hợp tác, vừa đấu tranh với nhau trong quá trình gây ảnh hưởng đến chính sách công một cách có lợi nhất cho mình. Dưới góc độ dân chủ và công bằng xã hội thì sự liên kết, cạnh tranh lành mạnh giữa này sẽ tạo ra những hiệu ứng tích cực trong việc đảm bảo dân chủ, công bằng xã hội, qua đó hình thành động lực góp phần thúc đẩy xã hội phát triển. Nhưng trong trường hợp xuất hiện sự cạnh tranh, liên kết không lành mạnh, minh bạch giữa các nhóm lợi ích, cùng với những hạn chế của thể chế chính trị và chu trình chính sách thì sẽ xuất hiện nguy cơ hủy hoại nền dân chủ, làm cho chính sách bị méo mó, mất đi tính công mà chỉ đi vào phục vụ lợi ích của nhóm. Từ bản chất và thực tiễn hoạt động của nhóm lợi ích cho thấy tiếp cận nghiên cứu về nhóm lợi ích không thể tách rời cách tiếp cận chính trị mà trọng tâm là quyền lực chính trị. Tiếp cận chính trị không chỉ giới hạn ở các mô hình thể chế mà cần tiếp cận từ vấn đề gốc rễ nhất đó là lợi ích. Vấn đề quan trọng nhất, khó khăn, phức tạp nhất trong vận hành các thể chế quản trị xã hội là thực hiện sự kết hợp hài hòa lợi ích của các nhóm với lợi ích của xã hội trong một thể chế. Để thực hiện điều này đòi hỏi toàn bộ hệ thống chính trị phải hoạt động một cách dân chủ, minh bạch, trách nhiệm và hiệu quả.

### **2.1.3. Phân loại nhóm lợi ích kinh tế**

Nhóm lợi ích kinh tế có quá trình hình thành và phát triển hết sức đa dạng, nó phụ thuộc nhiều vào các yếu tố thể chế văn hóa, chính trị, xã hội và kinh tế của mỗi quốc gia. Ở các nước phát triển như Mỹ, Anh, Pháp, Đức... thông thường mỗi người dân là thành viên của từ một đến vài nhóm lợi ích kinh tế. Đó là các nhóm lợi ích liên quan trực tiếp đến cuộc sống hàng ngày như các nghiệp đoàn lao động, các nhóm lợi ích ở địa phương... Các nhóm lợi ích kinh tế hết sức đa dạng, tuy nhiên, có thể phân loại chúng dựa trên một số đặc điểm, tiêu chí sau:

Dựa trên chủ thể và mục đích của lợi ích, có thể chia thành các nhóm lợi ích kinh tế công và lợi ích kinh tế tư.

*Các nhóm lợi ích kinh tế công:* Là các nhóm hoạt động không vì các lợi ích kinh tế đặc biệt mà vì các lợi ích công như: các nhóm chống tự do hóa thương mại, bảo vệ môi trường kinh doanh, các công đoàn, hiệp hội nông dân... Các nhóm này thường có thành viên đông đảo và ảnh hưởng trong xã hội thông qua các hoạt động như: biểu tình, gửi thỉnh nguyện thư cho quốc hội và người đứng đầu cơ quan hành pháp, tham gia các phiên điều trần trước quốc hội...

*Các nhóm lợi ích kinh tế tư:* Đây là các nhóm có thành viên và tổ chức đa dạng, hoạt động vì các mục đích kinh tế tư, bao gồm các nhóm như: kinh doanh, nghề nghiệp, hiệp hội, công đoàn ngành... hoạt động ở quy mô địa phương và toàn quốc. Các nhóm này mặc dù có sự khác nhau về cơ cấu, tổ chức, số lượng thành viên, tôn chỉ mục đích, quy mô hoạt động nhưng về cơ bản nó đại diện cho một lợi ích kinh tế cụ thể nào đó của nhóm. Mục đích của nhóm là bảo vệ các lợi ích kinh tế của mình thông qua việc tác động thúc đẩy, tác động đến quá trình chính sách nhằm hình thành những chính sách kinh tế có lợi cho nhóm mình; hoặc kìm hãm, ngăn chặn sự ra đời những chính sách kinh tế gây bất lợi cho nhóm.

Dựa trên đặc điểm về mục đích hoạt động của nhóm, có thể chia các nhóm lợi ích thành nhóm lợi ích kinh tế và nhóm lợi ích phi kinh tế. Các nhóm lợi ích kinh tế là những nhóm hoạt động có mục tiêu rõ ràng là hiện thực hóa, bảo vệ các lợi ích kinh tế của nhóm thông qua việc tác động, gây ảnh hưởng đến chính sách. Đây là các nhóm quy tập được các thành viên là những doanh nghiệp, những người có ảnh hưởng và thế lực kinh tế hùng mạnh. Các nhóm lợi ích kinh tế dạng này thường được tổ chức dưới dạng các nhóm lợi ích kinh doanh, nhóm lợi ích lao động, nhóm lợi ích nông nghiệp, các hiệp hội chuyên nghiệp [31, tr. 50].

*Nhóm lợi ích kinh doanh* (business interest groups). Đây là loại hình phổ biến nhất trong các hình thức tồn tại của nhóm lợi ích kinh tế. Nhóm lợi ích kinh doanh là nơi tập hợp những doanh nghiệp có cùng mối quan tâm lợi ích, phối hợp cùng nhau gây ảnh hưởng lên chính sách. Đặc điểm của các nhóm lợi ích kinh doanh là họ luôn đặt vấn đề lợi ích vật chất trực tiếp cho các thành viên trong nhóm. Các nhóm này có ảnh hưởng rất lớn vì nhờ vào vai trò, uy tín, ảnh hưởng và sự đóng góp của các thành viên cả về công sức và tiền bạc. Họ kết hợp với nhau một cách chặt chẽ để bảo vệ

quyền lợi, vì quyền lợi của họ giống nhau, họ có ảnh hưởng lớn trong đời sống chính trị, có những mối quan hệ chặt chẽ với các nhà hoạch định chính sách.

Nếu như ở thế kỷ XVII - XIX, chính trị và kinh tế là những lĩnh vực riêng biệt, sự tương tác giữa chính phủ và doanh nghiệp chủ yếu nằm trong mối quan hệ thuế má (tăng thuế, hoặc giảm thuế để phục vụ chiến tranh và bảo vệ quyền lợi của các nhóm lợi ích) thì ở thế kỷ XX, các nhóm lợi ích kinh doanh có những ảnh hưởng hết sức mạnh mẽ đến chính phủ. Ví dụ ở Mỹ, trong những năm đầu lập quốc, hầu hết các nhà lãnh đạo chính trị đều ngần ngại khi để chính phủ liên bang can thiệp quá sâu vào khu vực kinh tế tư nhân, trừ lĩnh vực vận tải. Nhìn chung, họ chấp nhận khái niệm về chính sách để mặc tư nhân tự do kinh doanh (*laissez-faire*), một học thuyết chống lại sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế trừ hoạt động duy trì luật pháp và trật tự. Quan điểm này bắt đầu thay đổi vào đầu thế kỷ XX, khi các phong trào của người lao động, chủ trang trại và chủ doanh nghiệp nhỏ bắt đầu yêu cầu chính phủ thay mặt họ can thiệp [7].

Các nhóm này can thiệp mạnh mẽ, tác động đến công việc của chính phủ, gây ảnh hưởng đến các chính trị gia nhằm tạo ra và duy trì các lợi ích như: bảo hộ cạnh tranh, dựng các hàng rào thương mại quốc tế, thậm chí ngăn chặn những cải cách nếu như đụng chạm đến lợi ích của nhóm. Các doanh nghiệp cùng ngành nghề kinh doanh sẽ tạo ra các mối quan hệ liên kết, hợp tác với nhau thông qua nhóm để thúc đẩy và hiện thực lợi ích của mình. Thông qua các hoạt động của mình, các nhóm lợi ích kinh doanh tác động lên chính phủ để thúc đẩy (hoặc cản trở) hình thành những chính sách phù hợp với lợi ích kinh tế của họ. Các nhóm này luôn tìm kiếm các phương án tối ưu để hiện thực hóa lợi ích, nhưng những tác động này trong nhiều trường hợp gây ảnh hưởng rất mạnh mẽ đến lợi ích của xã hội, của nhóm khác.

*Nhóm lợi ích nông nghiệp* (Agricultural interest groups). Là các nhóm lợi ích kinh tế trong lĩnh vực nông nghiệp, họ đại diện cho lợi ích của nông dân, các chủ nông trại, họ gây ảnh hưởng đến chính sách nhằm chống lại các biến động về giá cả; sử dụng tài nguyên thiên nhiên (đất đai, nước); duy trì (hoặc dỡ bỏ) các hàng rào thuế quan, thương mại ưu đãi nông nghiệp của quốc gia mình (và yêu cầu chính phủ gây ảnh hưởng đến các quốc gia khác trong việc bảo hộ nông nghiệp)... Các nhóm dạng

này tương đối điển hình ở châu Âu, Mỹ, tiếng nói của họ rất quan trọng khi chính phủ thiết lập các hàng rào thuế quan, điều kiện thương mại, chuẩn mực kỹ thuật và lao động đối với các quốc gia khác để bảo hộ nền nông nghiệp trong nước.

*Nhóm lợi ích người lao động* (Labor interest groups). Đây là các nhóm đại diện cho các ngành nghề của người lao động nên còn gọi là nhóm lợi ích công đoàn, nhóm lợi ích người lao động. Những người lao động trong các ngành nghề lập lên các nhóm để bảo vệ lợi ích của mình, hình thành nên các tổ chức công đoàn ngành, liên công đoàn... Thường các nhóm lợi ích này do các nhóm nhỏ tập hợp lại, liên kết với nhau thành những tổ chức lớn, còn gọi là tổ chức bảo trợ. Các nhóm này gây ảnh hưởng đến chính sách nhằm bảo vệ điều kiện, môi trường làm việc, đảm bảo việc làm, chống thất nghiệp và các điều kiện thương mại có tác động đến lợi ích của họ. Ví dụ, ở Mỹ có nhóm lợi ích người lao động lớn nhất là AFL - CIO (American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations) được thành lập năm 1955 trên cơ sở sáp nhập AFL thành lập năm 1886 và CIO thành lập năm 1935. Tính đến năm 2014, AFL - CIO có 56 tổ chức công đoàn thành viên, với 12,5 triệu người lao động tham gia. Ngoài ra ở Mỹ còn có một tổ chức liên đoàn lao động khác được thành lập năm 2005 tên là Change to Win Federation (CtW) có khoảng 4 triệu lao động. Ở Anh, tổ chức công đoàn lớn nhất là TUC (Trades Union Congress) bao gồm 54 công đoàn thành viên, tập hợp khoảng 6 triệu lao động [52].

*Nhóm lợi ích của các hiệp hội chuyên nghiệp.* Để tạo ra các lợi thế, có được các thông tin về nghề nghiệp, các cá nhân, tổ chức hoạt động trong một lĩnh vực chuyên môn nhất định lập ra các hiệp hội chuyên nghiệp, đây là một dạng quan trọng của các nhóm lợi ích kinh tế. Các nhóm lợi ích này tập hợp các chuyên gia trong một lĩnh vực nhất định hình thành nên các hiệp hội nghề nghiệp để bảo vệ các giá trị đạo đức nghề nghiệp, tác động, gây ảnh hưởng đến chính sách để tạo ra các lợi thế về nghề nghiệp của mình. Ví dụ, ở Mỹ có các nhóm lợi ích dạng này như: Hiệp hội Y sĩ Mỹ, Hiệp hội Luật sư Mỹ, Hiệp hội toàn quốc các viên chức về gia cư và tái thiết (National Association of Housing and Redevelopment Officials),...

*Nhóm lợi ích phi kinh tế.* Ngoài các nhóm lợi ích kinh tế, còn có các nhóm ủng hộ cho một mục tiêu, một niềm tin, một ý tưởng hay tập trung giải quyết một vấn đề

nóng bỏng nào đó thường không gắn trực tiếp với các lợi ích kinh tế. Họ không đại diện cho lợi ích nghề nghiệp, gắn trực tiếp với các hoạt động sản xuất kinh doanh, đây là các nhóm lợi ích phi kinh tế, còn được gọi là nhóm công dân, nhóm mục đích (cause groups), hay còn có tên là nhóm cổ xúy, nhóm xúc tiến (promotional groups) hoặc nhóm thái độ (attitude groups). Những nhóm này thường hướng tới việc giúp cộng đồng tăng cường các lợi ích chung như đoàn kết cộng đồng; bảo vệ môi trường, người nghèo, người yếu thế; thực hiện các giá trị xã hội...

Thông thường, các nhóm lợi ích phi kinh tế thường không có nhiều nguồn tài trợ như các nhóm lợi ích kinh doanh, họ thường chú ý đến các mục tiêu phát triển xã hội, vì cộng đồng mà không vì yếu tố lợi nhuận. Các nhóm lợi ích này thường có ít hội viên tham gia, bởi vì xuất phát từ tính chất của nhóm, có một số người sẽ không tham gia nhưng vẫn được hưởng lợi mang lại từ cộng đồng và nhóm. Mặc dù mục tiêu hoạt động của nhóm được đa số người dân ủng hộ, nhưng chỉ một số rất ít các nhóm này có nhiều hội viên trong cộng đồng xã hội. Trong thực tế, do các mục tiêu của họ không cụ thể nên người dân thấy không cần phải chính thức gia nhập, hay ít ra là không cần phải tích cực tham gia, mà vẫn được hưởng lợi (ví dụ: các nhóm bảo vệ môi trường, quyền con người, bảo vệ động vật...). Tuy nhiên những nhóm này đã dùng kỹ năng và các nỗ lực thu thập thông tin để nêu ra các vấn đề chính sách mà các nhóm khác không nêu ra. Lúc đầu đa số các nhóm lợi ích dạng này thường có khuynh hướng thiên tả nhưng những năm gần đây các nhóm bảo thủ cũng đã lập những nhóm riêng của mình để đối phó với các chuyển biến mà họ cho là quá cấp tiến trong chính sách công vào những năm 1960 và 1970 [125].

Ngoài việc phân loại các nhóm lợi ích kinh tế nêu trên, dựa trên khả năng ảnh hưởng của các nhóm, có thể chia các nhóm lợi ích kinh tế thành nhóm quyền lợi, nhóm áp lực và nhóm đặc quyền. Nhóm quyền lợi là những nhóm lợi ích kinh tế hoạt động và phát triển ở mức tự giác nhằm bảo vệ và gây ảnh hưởng đến chính sách để thu lợi cho nhóm. Nhóm quyền lợi có khả năng gây ảnh hưởng đáng kể đến quy trình xây dựng chính sách còn gọi là nhóm áp lực. Những nhóm vừa có khả năng gây áp lực, vừa có khả năng can thiệp trực tiếp vào quá trình ban hành chính sách theo ý chí của mình gọi là nhóm đặc quyền [14].

Ngoài cách phân loại trên, tiếp cận theo góc độ vị trí của của nhóm lợi ích đối với xã hội, theo Arthur F. Bentley [127] có thể chia các nhóm lợi ích thành các nhóm cơ bản và các nhóm chính trị. Nếu xét trên quy mô phạm vi của nhóm, ông chia thành các nhóm lợi ích có phạm vi rộng, các nhóm lợi ích có phạm vi hẹp và các nhóm lợi ích trung gian. Theo nghĩa rộng, thì chính phủ đã điều chỉnh một tập hợp các nhóm lợi ích mà không có sự can thiệp của thành viên các nhóm. Còn theo nghĩa hẹp, nó là một sự khác biệt, là nhóm đại diện hoặc thiết lập các nhóm thực hiện chức năng do chính phủ quy định, các nhóm này hoạt động tập trung vào chính phủ và chính phủ có thể tham khảo ý kiến từ các nhóm này. Các nhóm lợi ích cũng có thể được chia theo cách tiếp cận thể chế và thành viên. Nhóm lợi ích thể chế điển hình là các lợi ích kinh doanh, chính phủ, các quỹ và các trường đại học, còn nhóm thành viên được hợp thành bởi hoạt động và đóng góp của các cá nhân công dân [31, tr.48-49].

## **2.2. QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG VÀ NHỮNG TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ**

### **2.2.1. Quá trình hoạch định chính sách công và các hình thức tham gia của nhóm lợi ích kinh tế**

Chính sách là thuật ngữ được sử dụng rộng rãi trong đời sống chính trị - xã hội, theo *Từ điển tiếng Việt* thì “chính sách” được hiểu là “sách lược và kế hoạch cụ thể nhằm đạt một mục đích nhất định, dựa vào đường lối chính trị chung và tình hình thực tế mà đề ra chính sách...” [70, tr. 154]. Chính sách được hiểu là những tư tưởng, những định hướng, những mong muốn cần hướng tới, cần đạt được; là sự thể hiện cụ thể của đường lối chính trị chung. Dựa vào đường lối chính trị chung, cương lĩnh chính trị của đảng cầm quyền từ đó hình thành nên chính sách công. Chính sách là cơ sở nền tảng để chế định nên pháp luật; pháp luật là kết quả của sự thể chế hóa chính sách. Chính sách chính là linh hồn, là nội dung của pháp luật, còn pháp luật là hình thức, là phương tiện thể hiện của chính sách khi nó được thừa nhận, tức là được ban hành bởi nhà nước theo một trình tự luật định [92].

Chính sách luôn gắn liền với quyền lực chính trị, với hoạt động của đảng cầm quyền và với bộ máy quyền nhà nước. Chính sách chỉ có tính “công” khi nó được thể chế hóa thành những qui định mang tính chất bắt buộc chung, được đảm bảo thực



hiện bằng quyền lực và các nguồn lực công. Theo nghĩa chung nhất, chính sách được hiểu là đường lối cụ thể của một chủ thể quyền lực về một lĩnh vực nhất định trong một giai đoạn xác định cùng các biện pháp, kế hoạch thực hiện đường lối ấy. Theo cách hiểu này, một chính sách thường được cấu thành bởi ba bộ phận: (1) đường lối cụ thể về một lĩnh vực nhất định trong một thời gian xác định, (2) hệ thống biện pháp thực hiện, và (3) kế hoạch thực hiện. Từ cách tiếp cận thuật ngữ dưới góc độ khoa học chính sách, có thể hiểu chính sách công là thuật ngữ dùng để chỉ hệ thống các hành động của nhà nước nhằm giải quyết những vấn đề chung đang đặt ra trong đời sống kinh tế - xã hội theo những định hướng mục tiêu xác định. Chính sách công hình thành khi xuất hiện vấn đề đòi hỏi nhà nước can thiệp quyền lực công và nguồn lực công để giải quyết. Chính sách công là công cụ của nhà nước để quản lý và định hướng phát triển của xã hội thông qua chuỗi các hoạt động xây dựng kế hoạch, đề ra giải pháp (công cụ) và tổ chức thực hiện. Mỗi chính sách được triển khai trên thực tế phải trải qua một chu trình với nhiều công đoạn khác nhau, bắt đầu từ bước khởi sự chính sách đến khi xác định được hiệu quả của chính sách trong thực tế.

Tại nhiều quốc gia, sự tham gia của các nhóm lợi ích nói chung và các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định sách công là một yêu cầu quan trọng, được xem như là sự tham gia chính trị một cách tự nhiên và thực chất của người dân. Để đảm bảo các lợi ích kinh tế của mình trở thành hiện thực đòi hỏi các nhóm lợi ích kinh tế phải tác động đến quá trình chính sách, và đây cũng được coi là một trong những hình thức thực hiện dân chủ. Các nhóm lợi ích kinh tế thường gắn với lợi ích của một nhóm cộng đồng dân cư trong xã hội, là tiếng nói đại diện bắt nguồn từ nhu cầu thực tế của đời sống xã hội.

Ở các nước phát triển, sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế hết sức đa dạng và được thể hiện bằng nhiều hình thức khác nhau, có thể là tham gia một cách trực tiếp thông qua các hoạt động lập pháp, hoặc cũng có thể tham gia một cách gián tiếp bằng các hình thức như giám sát, vận động hành lang... Các nhà lập pháp có thể là những đại diện của các nhóm lợi ích kinh tế, hoặc là những người ủng hộ các quan điểm chính sách do nhóm lợi ích mà mình là thành viên đưa ra hoặc được tham vấn. Thông qua sự tham gia vào quá trình lập pháp, hoặc sự tham gia ở một khâu nào đó

trong quá trình hoạch định chính sách, các nhóm lợi ích kinh tế sẽ có tiếng nói, qua đó bảo vệ lợi ích của tổ chức mình. Nhóm lợi ích kinh tế thông qua nhiều cách thức khác nhau tác động đến chính sách để thu được lợi ích cho nhóm mình. Sự tác động này diễn ra trong toàn bộ quá trình hoạch định và thực thi chính sách.

Trong giai đoạn hoạch định chính sách, nhóm lợi ích kinh tế gây ảnh hưởng đến quá trình chính sách thông qua các hành động cụ thể sau:

*Ở giai đoạn xác định vấn đề chính sách* (hay còn gọi là xác lập nghị trình hoặc khởi sự chính sách). Ở bước này chu trình chính sách công đòi hỏi cần phải xác định vấn đề được mong muốn, quan tâm để xây dựng chính sách. Vấn đề của chính sách nằm ngay trong các nhu cầu chính sách (hay còn gọi là nhu cầu chính trị), các nhu cầu này xuất phát từ lợi ích cá nhân, các nhóm xã hội, của các đảng chính trị, thậm chí là của các quốc gia. Việc xác định vấn đề chính sách được căn cứ dựa trên những thông tin đến từ các nguồn khác nhau như: dư luận xã hội, kiến nghị của chính quyền, thông qua các nhóm lợi ích, qua truyền thông đại chúng, từ các kết quả nghiên cứu khoa học, từ hoạt động vận động hành lang, và từ nguồn thu thập thông tin chính thức của hệ thống các cơ quan hoạch định chính sách [110].

Ở giai đoạn này các nhóm lợi ích kinh tế thường tham gia vào quá trình chính sách bằng việc đề xuất các sáng kiến chính sách; cung cấp thông tin nhu cầu chính sách; đưa ra các bằng chứng chứng minh về sự cần thiết phải ban hành chính sách (thông qua việc cung cấp các kết quả nghiên cứu, khảo sát điều tra, thăm dò dư luận, công bố các nghiên cứu về vấn đề chính sách...); vận động, tranh thủ sự ủng hộ của các chính trị gia, các nghị sỹ, cơ quan lập pháp để ủng hộ cho sự ra đời (hoặc ngăn chặn sự ra đời) của chính sách. Mặt khác, các nhóm lợi ích kinh tế còn liên kết chặt chẽ với các nhà hoạch định (vốn đã nhận được sự ủng hộ, tài trợ tranh cử của các nhóm lợi ích kinh tế trong quá trình chạy đua vào cơ quan lập pháp), các nhà hoạch định sẽ cung cấp thông tin về chính sách cho các nhóm lợi ích về các vấn đề chính sách, từ đó các nhóm lợi ích kinh tế sẽ có đối sách hành động phù hợp. Mặt khác, thông qua việc cung cấp những thông tin, nhu cầu, sáng kiến chính sách... các nhóm lợi ích kinh tế chính là cầu nối quan trọng giữa những nhà lập pháp với công chúng trong quá trình hoạch định. Các hoạt động này sẽ giúp cho nhà nước bớt được một

phần kinh phí vào việc nắm bắt các nhu cầu, thông tin về chính sách và qua đó gắn kết hơn các mối quan hệ với công chúng thông qua các nhóm lợi ích kinh tế.

*Ở giai đoạn hoạch định chính sách.* Hoạch định chính sách là việc xây dựng một chính sách mới xuất phát từ yêu cầu quản lý. Hoạch định chính sách là bước mở đầu cho cả tiến trình chính sách. Bằng các thông tin có được, quá trình hoạch định chính sách phải xác định được những vấn đề nào cần đặt vào chương trình nghị sự; trên cơ sở đó, cơ quan hoạch định chính sách tiến hành các bước: Nêu lý do hình thành chính sách; thu thập, phân tích thông tin; xây dựng các phương án giải quyết vấn đề; thẩm định phương án lựa chọn; quyết định phương án chính sách; công bố, ban hành chính sách. Ở giai đoạn này các nhóm lợi ích kinh tế tác động, gây ảnh hưởng đến chính sách công thông qua việc:

***2.2.1.1. Cung cấp các thông tin về chính sách, đặc biệt là những thông tin mang tính định hướng có lợi cho nhóm lợi ích mà mình đại diện***

Trong quá trình hoạch định chính sách, các nhà lập pháp rất cần đến các thông tin chính xác, đầy đủ về vấn đề chính sách để tạo cơ sở cho việc ban hành các dự thảo luật. Các thông tin về chính sách hết sức phức tạp, đa dạng vì vậy mặc dù có một đội ngũ giúp việc đông đảo song các nghị sỹ cũng không thể nắm bắt được một cách đầy đủ và chính xác các nguồn thông tin. Trong lúc đó, xuất phát từ yêu cầu đảm bảo và hiện thực hóa lợi ích, các nhóm lợi ích kinh tế đầu tư rất nhiều thời gian, tiền bạc, nhân sự để thu thập các thông tin về chính sách để cung cấp cho các nhà hoạch định. Chính nhờ những thông tin mà các nhóm lợi ích kinh tế cung cấp, các nhà hoạch định chính sách có được những nguồn tin phong phú, đa dạng, đa chiều về các lĩnh vực kinh tế - xã hội.

Bằng những thông tin này, các nhà hoạch định chính sách có cơ sở, căn cứ trong việc thảo luận thông qua các phương án chính sách. Những thông tin mà các nhóm lợi ích kinh tế mang lại đã góp phần làm giảm đáng kể chi phí về tiền bạc và thời gian cho các nghị sỹ trong quá trình hoạch định chính sách. “Chính phủ Mỹ hiện đại sẽ không thể vận hành nếu thiếu các thông tin do những nhóm lợi ích có tổ chức cung cấp” [84, tr. 578], đó là nhận xét khá chính xác về vai trò cung cấp thông tin của các nhóm lợi ích kinh tế trong quá trình hoạch định chính sách công ở Mỹ.

Thực tế cho thấy, thông qua những thông tin từ các nhóm lợi ích kinh tế, chính phủ hiểu rõ hơn về lĩnh vực hoạt động kinh doanh cũng như những thách thức và cơ hội của doanh nghiệp. Từ những thông tin có được này, các bên sẽ thiết lập cách hợp tác với nhau, qua đó góp phần làm hài hòa lợi ích giữa các nhóm lợi ích kinh tế, lợi ích của nhà nước và lợi ích chung của cộng đồng. Nhóm lợi ích kinh tế đóng vai trò cầu nối về thông tin giữa những nhà hoạch định chính sách và xã hội, đây là một cơ chế tổng hợp và biểu đạt ý kiến về những vấn đề xã hội đặt ra làm cơ sở cho việc đưa ra những quyết sách đúng đắn đáp ứng yêu cầu phát triển xã hội.

Tuy nhiên, do xuất phát từ động cơ lợi ích nên trong nhiều trường hợp các thông tin mà nhóm lợi ích kinh tế đưa ra thường chú trọng tới việc minh họa, diễn đạt và định hướng các ý đồ lợi ích của nhóm mình. Do vậy, việc tạo dựng niềm tin giữa các nhóm lợi ích kinh tế với các nhà lập pháp là hết sức cần thiết, nếu nguồn tin cung cấp bị sai lệch, gây nên các tác động xấu đến xã hội thì các thông điệp của nhóm lợi ích kinh tế lần sau sẽ bị thẩm định chặt chẽ và rất ít có cơ hội đến với các nhà lập pháp. Để tăng cường độ tin cậy của thông tin, các nhóm lợi ích kinh tế thường kết hợp với nhau, với cử tri, các cơ quan phân tích chính sách, các nhà nghiên cứu, các tổ chức thống kê và những người có ảnh hưởng trong xã hội để đưa các thông điệp đến cơ quan hoạch định chính sách thông qua các hình thức như tham gia các phiên điều trần của quốc hội; thông qua các cơ quan báo chí, truyền thông; gọi điện thoại, gửi thư điện tử, fax, tin nhắn; gửi các báo cáo nghiên cứu, thống kê...

#### ***2.2.1.2. Các nhóm lợi ích kinh tế sử dụng truyền thông, phát động các phong trào ủng hộ / phản đối chính sách và hỗ trợ các chiến dịch bầu cử***

Để đạt được các mục tiêu lợi ích trong chính sách công các nhóm lợi ích kinh tế thường tác động đến các nghị sỹ, chính trị gia có uy tín, sử dụng truyền thông đại chúng, phát động các phong trào ủng hộ / phản đối dự thảo chính sách của cơ quan hoạch định; sử dụng các Ủy ban hành động chính trị (PAC) gây áp lực lên cơ quan hoạch định chính sách; tài trợ, hỗ trợ kinh phí cho các hoạt động hoạch định chính sách và bầu cử.

Để cho chính sách đi vào cuộc sống các nhà hoạch định khi ban hành chính sách thường mong muốn có sự đồng thuận, ủng hộ của người dân. Các nhóm lợi ích

kinh tế đóng vai trò quan trọng trong việc phối hợp với truyền thông tạo ra các phong trào ủng hộ / phản đối chính sách qua đó gây nên các áp lực chính trị đối với các nhà hoạch định chính sách. Thông qua phản ứng của các nhóm lợi ích kinh tế, các nhà hoạch định chính sách có thể biết được thái độ của công chúng đối với các vấn đề chính sách để qua đó có những điều chỉnh hợp lý. Các nhóm lợi ích kinh tế ở các nước phương Tây hiểu rất rõ vai trò của công chúng và truyền thông, họ thường sử dụng truyền thông và công chúng để gây ảnh hưởng tới các nhà hoạch định chính sách. Ví dụ, những nhóm lợi ích ở Mỹ đã sử dụng truyền thông và công chúng gây áp lực lên Quốc hội Mỹ nhằm phản đối Dự luật cải cách y tế năm 1994 của Tổng thống Bill Clinton; khi Hiệp hội súng quốc gia Mỹ muốn ngăn chặn các quy định hạn chế với những điều kiện sử dụng súng họ đã đồng loạt phát động phong trào truyền thông ủng hộ quan điểm của Hiệp hội...

Các nhóm lợi ích kinh tế cũng có thể gây ảnh hưởng đến hành vi của các nhà lập pháp thông qua việc hỗ trợ, tài trợ các chiến dịch tranh cử. Thông thường, một nhà lập pháp thường được sự bảo trợ của một hoặc nhiều nhóm lợi ích cùng loại. Có một sự liên kết hết sức chặt chẽ giữa các nhóm lợi ích kinh tế với các nhà lập pháp. Các nhóm lợi ích kinh tế có thể quyên góp các khoản tài trợ về tài chính, cung cấp lao động tình nguyện giúp đỡ với một chiến dịch tranh cử, hoặc đề cử các ứng cử viên. Các nhà lập pháp có thể là thành viên chính thức hoặc không chính thức của các nhóm lợi ích kinh tế. Khi bỏ phiếu cho các chính sách, họ bảo vệ lợi ích của các nhóm mà họ là thành viên hoặc chịu ảnh hưởng. Ở các nước phương Tây, các nhóm lợi ích kinh tế thường đưa người của mình vào bộ máy nhà nước thông qua việc tài trợ cho các hoạt động tranh cử, huy động cử tri bỏ phiếu cho người ứng cử đại diện cho lợi ích của nhóm. Sau khi trúng cử, họ là những người ủng hộ tích cực nhất các chính sách có lợi cho nhóm lợi ích kinh tế đã tài trợ cho họ.

Các nhóm lợi ích kinh tế thường lựa chọn việc ủng hộ các đảng chính trị và ứng cử viên thông qua các PAC bằng việc cung cấp thông tin cho các ứng cử viên, hỗ trợ các đảng và ứng cử viên trong tranh cử. Qua thực tế bầu cử vào các chức danh trong bộ máy ở nhiều quốc gia cho thấy, nếu như không có sự ủng hộ của các nhóm lợi ích thì các ứng cử viên gặp rất nhiều khó khăn trong tranh cử, thậm chí nếu không

có sự ủng hộ này thì sẽ bị thất cử. Những ủng hộ của các PAC trong hoạt động bầu cử sẽ mang lại lợi ích cho các nhóm lợi ích kinh tế mà PAC đại diện, cho các ứng viên và đảng chính trị. Các nhóm lợi ích kinh tế chẳng bao giờ chịu mất không các khoản đóng góp cho các ứng viên mà không được gì, và vì vậy, trong một số trường hợp các ứng viên cũng buộc phải thất hứa với các cử tri đã ủng hộ mình để đáp ứng các yêu cầu các nhóm lợi ích kinh tế. Ví dụ, các chương trình an sinh xã hội luôn được chính phủ các nước Mỹ, Anh, Đức quan tâm và kêu gọi ủng hộ do nó mang lại lợi ích cho những người nghèo, nhưng khi trình các dự án cải cách nó thường gặp phải sự phản ứng tiêu cực của một số nghị sỹ, do họ không muốn làm ảnh hưởng tới các nhóm lợi ích kinh tế trong các lĩnh vực sản xuất, thương mại có liên quan.

Ở Mỹ, với sự đa dạng về lợi ích của các tầng lớp trong xã hội, các nhóm lợi ích kinh tế ra đời rất sớm và ngày càng phát triển nhanh về số lượng, tổ chức, quy mô và có ảnh hưởng lớn đến quá trình hoạch định chính sách. Xét về thực chất, những nhóm này là các phe phái chính trị tập hợp lại với nhau vì một lợi ích chung nào đó. Vì vậy, các nhóm lợi ích ở Mỹ hết sức đa dạng, có nhiều nhóm có lợi ích đối lập nhau, cùng hợp tác, đấu tranh với nhau để gây ảnh hưởng đến chính sách. Có thể kể đến các nhóm lợi ích về kinh doanh như: Các tập đoàn kinh tế, các công ty đa quốc gia; các nhóm hiệp hội nghề nghiệp; các nhóm liên chính phủ; nhóm lợi ích công; nhóm công đoàn... Hiện nay các nhóm lợi ích như: Tổ chức nông nghiệp Liên bang Mỹ, Tổ chức công đoàn AFL - CIO, Liên đoàn người tiêu dùng Mỹ (Consumer Federation of America Conservative Union); Liên đoàn toàn quốc của những người đóng thuế (Natinonal Taxpayers Union)... là những tổ chức có ảnh hưởng lớn đến quá trình hoạch định chính sách của Quốc hội Mỹ. Các nhóm lợi ích này gây ảnh hưởng tới các nghị sỹ của cả hai đảng (Đảng Cộng hoà và Đảng Dân chủ). Các nhóm lợi ích tài trợ, ủng hộ các nghị sỹ hết sức mạnh mẽ trong các cuộc tranh cử, vì vậy, trong nhiều trường hợp, những lá phiếu của các nghị sỹ thể hiện sự tác động và ảnh hưởng của các nhóm lợi ích hơn là của đảng phái.

Để gây ảnh hưởng đến chính sách công các nhóm lợi ích kinh tế còn tài trợ, hỗ trợ hết sức tích cực về tài chính, nhân lực cho các hoạt động chính sách và bầu cử. Trong thực tế, khi nguồn ngân sách và nhân lực eo hẹp thì sự ủng hộ từ những nhóm

lợi ích kinh tế được các chính trị gia rất ủng hộ, mặc dù họ biết rằng sự ủng hộ này không phải bao giờ cũng vô tư. Thông qua sự ủng hộ này, các nhóm lợi ích kinh tế gây được cảm tình và tác động, gây ảnh hưởng một cách hết sức khéo léo đến chính sách. Tuy nhiên, để được chấp nhận tài trợ, ủng hộ cho quá trình hoạch định chính sách thì đòi hỏi các nhóm lợi ích kinh tế cũng phải cạnh tranh với nhau hết sức khốc liệt. Họ phải thuyết phục những người lập pháp về năng lực tài chính, nhân sự của mình, là nhóm phù hợp nhất để tài trợ cho hoạt động hoạch định chính sách. Chính thông qua sự cạnh tranh, gây ảnh hưởng giữa các nhóm lợi ích kinh tế trong việc tài trợ, hỗ trợ này mà cơ quan hoạch định chính sách có nhiều sự lựa chọn tối ưu và nguồn lực to lớn vào quá trình chính sách. Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm thì sự tài trợ này trong nhiều trường hợp cũng đã góp phần lái chính sách theo yêu cầu của các nhóm lợi ích kinh tế làm tổn hại đến các nhóm lợi ích kinh tế khác và thậm chí lợi ích của toàn xã hội, đặc biệt là các những người nghèo.

### ***2.2.1.3. Các nhóm lợi ích kinh tế tiến hành vận động hành lang để tác động đến chính sách công***

Vận động hành lang là quá trình, nỗ lực đưa ra chính kiến, tác động của một nhóm lợi ích hoặc tổ chức, cá nhân đối với cơ quan, cá nhân có thẩm quyền để gây ảnh hưởng đối với chính sách của nhà nước nhằm biến đổi chính sách đó theo định hướng nhất định thông qua việc ủng hộ hoặc phản đối các chính sách liên quan đến nhóm. Vận động hành lang thường được dùng để chỉ “kẻ hoạt động chính trị ở hành lang, kẻ hoạt động chính trị ở hậu trường” có khả năng tác động đến những thành viên của cơ quan lập pháp nhằm thuyết phục họ thực hiện hoặc không thực hiện hành vi lập pháp mới để đạt được kết quả như những người vận động hành lang mong muốn. Đây là hoạt động rất phổ biến trong đời sống chính trị phương Tây, gắn liền với các nhóm lợi ích. Nguyên nghĩa của vận động hành lang là “thấu cáy các bộ phận giúp việc, soạn thảo dự luật, trợ lý của các nghị sỹ, tổng thống, bộ trưởng, quan tòa về ý đồ chính sách” [13]. Theo các quy định pháp luật của Mỹ thì vận động hành lang được hiểu là “cố gắng gây ảnh hưởng đến việc thông qua hoặc bãi bỏ bất kỳ dự thảo luật nào của cơ quan lập pháp của bang Washington hay sự chấp nhận hoặc chối bỏ bất kỳ luật lệ, tiêu chuẩn, thuế địa phương hay văn bản của bất kỳ cơ quan chính

quyền nào theo Đạo luật thủ tục hành chính nhà nước Chương 34.05 RCW” [9]. Những người vận động hành lang (lobbyist) thường tìm cách tác động đến các hoạt động hoạch định chính sách của cơ quan lập pháp thông qua các hoạt động cụ thể như: giới thiệu về chính sách, dự án luật; vận động thông qua/ không thông qua, bãi bỏ chính sách, dự án luật... Họ sẽ chuyển tải nguyện vọng, lợi ích; phản hồi những vấn đề nóng bỏng đang đặt ra trong cuộc sống đến những người, cơ quan có thẩm quyền hoạch định chính sách. Vì vậy, ở một khía cạnh nào đó, có thể coi vận động hành lang là "cầu nối" giữa Nhà nước và công dân - những người thụ hưởng và chịu sự tác động trực tiếp của chính sách.

Hoạt động vận động hành lang thường gắn liền với các nhóm lợi ích. Trong đời sống chính trị phương Tây, người dân hết sức quan tâm đến việc các nhà chính trị đại diện cho lợi ích hoạt động như thế nào nên họ thường lập nên các “nhóm áp lực”, vận động hành lang chính trị, ủy ban hành động công chúng (PACS) hay các nhóm lợi ích đặc biệt, các nhóm này thường tìm cách gây ảnh hưởng đến các nghị sỹ, quan chức chính quyền về các vấn đề chính sách có liên quan đến lợi ích của mình [91, tr. 89]. Ở các nước tư bản, về thực chất các nhóm lợi ích kinh tế là sự tập hợp của các lực lượng, phe phái chính trị có cùng mối quan tâm về lợi ích kinh tế, họ thông qua những người vận động hành lang chuyên nghiệp để tác động đến chính sách. Trong xã hội có sự đa dạng về lợi ích, để lợi ích của mình được đảm bảo, tránh được các tổn thất do việc nhà nước ban hành các chính sách bất lợi đòi hỏi các nhóm lợi ích phải truyền tải quan điểm, thông điệp của mình đến các nhà hoạch định chính sách. Để đạt được hiệu quả tác động đến chính sách, các nhóm lợi ích còn liên kết với nhau nhằm tạo ra sự cộng hưởng tác động. Nhằm đạt được các mục tiêu chính sách, họ thuê các nhà vận động hành lang tiếp cận các nghị sỹ, cung cấp thông tin và các kiến nghị chính sách có lợi cho nhóm mình.

Do vận động hành lang thường gắn với những mối quan hệ “dịch zắc” thông qua những cuộc tiếp xúc cá nhân của những nhà vận động hành lang với những nhà hoạch định chính sách nên không tránh khỏi những biến tướng tiêu cực. Trong nhiều trường hợp, hoạt động này được miêu tả như một con “quái vật”, tìm mọi cách luồn lách vào các phòng, ban, hành lang nghị viện để làm lũng đoạn Quốc hội. Nhằm minh



bạch hóa và khắc phục mặt trái của vận động hành lang, nhiều nước đã ban hành các đạo luật để đưa hoạt động vận động hành lang vào khuôn khổ (ở Mỹ là Luật đăng ký đại diện nước ngoài năm 1938, Luật liên bang về hoạt động vận động hành lang năm 1946, Luật về công khai hoạt động vận động hành lang năm 1995; Đạo luật hành vi 10 điểm về vận động hành lang theo Phụ lục 9 *Các quy tắc về thủ tục của Nghị viện châu Âu* của EU). Thông qua việc thiết lập các khuôn khổ pháp lý quản lý hoạt động, vận động hành lang ở những nước này đã đi vào khuôn khổ hơn, trở nên phổ biến và được chấp nhận như một phần không thể thiếu trong đời sống chính trị.

#### ***Hộp 2.1: Lobby USA: Con ông cháu cha và chủ nghĩa bè phái***

Tại Mỹ, tình trạng người thân của các nghị sỹ nhận tiền của doanh nhân để giúp họ đạt được mục đích - bằng cách lobby để cha, mẹ mình, thành viên Quốc hội, thông qua một đạo luật có lợi - là chuyện hàng ngày.

Khi muốn Quốc hội tạo điều kiện cạnh tranh trong thị trường Internet tốc độ cao, các công ty điện thoại đã gõ cửa nhiều nơi, trong đó có John Breaux Jr. và Chester T. “Chet” Lott Jr. John Breaux Jr. là con của nguyên thượng nghị sỹ John B. Breaux và Chester T. “Chet” Lott Jr. là con của nguyên thủ lĩnh phe đa số Thượng viện Trent Lott. Hai nghị sỹ này đều thuộc Ủy ban thương mại và có tiếng nói trong tiểu ban truyền thông. Trong vụ này, Breaux Jr. bỏ túi hơn 280.000USD và “Lott-con” thu vào 160.000USD.

Trong lĩnh vực dược phẩm, một trong những người nổi tiếng làng lobby là Scott Hatch - con của Orrin G. Hatch (đương kim thượng nghị sỹ bang Utah), người đóng vai trò quan trọng trong việc soạn một dự luật 1994 cho phép vài loại thuốc bỏ được tung ra thị trường không cần kiểm nghiệm khoa học về độ an toàn cũng như tính hiệu quả. Một thập niên qua, công nghiệp thuốc bỏ đã chi gần 2 triệu USD cho công ty lobby của Scott Hatch.

*Nguồn: [100]*

#### ***2.2.1.4. Các nhóm lợi ích kinh tế gây ảnh hưởng bằng sự tư vấn của các chính trị gia, chuyên gia chính sách và những người có ảnh hưởng trong xã hội***

Cá nhân có uy tín, các chính trị gia, nghệ sỹ và chuyên gia chính sách là các đối tượng mà các nhóm lợi ích kinh tế có thể tác động đến để họ gây ảnh hưởng của mình lên quá trình hoạch định và thực thi chính sách công theo mong muốn. Họ có thể là các nghệ sỹ; các chính trị gia có uy tín đang lên trên chính trường hoặc đã rút lui; các nhà nghiên cứu, phân tích chính sách... Tiếng nói ủng hộ của các đối tượng

này rất quan trọng, nó có tác động trực tiếp đến việc ra quyết định chính sách của cơ quan lập pháp; hoặc tạo nên sự ủng hộ hay phản đối của người dân về chính sách.

Để tác động vào quá trình chính sách thu được hiệu quả, các nhóm lợi ích thường tìm hiểu rất kỹ về các nguyên tắc tổ chức và vận hành của hệ thống chính trị. Bên cạnh đó, họ còn phải thiết lập các quan hệ tốt với các cơ quan / nhà hoạch định chính sách, các nhóm nghiên cứu, tư vấn chính sách và giới truyền thông. Ở các nước phương Tây, ngoài các nghệ sỹ và những người có ảnh hưởng lớn trong xã hội thì các nhóm lợi ích kinh tế thường tiếp cận và thiết lập các mối quan hệ thân thiết với các cựu quan chức chính quyền, bởi họ là người có nhiều ảnh hưởng, kinh nghiệm và các mối quan hệ sau nhiều năm ở trong chính trường. Những người này có thể trở thành các chuyên gia tư vấn, quản lý trong doanh nghiệp, lãnh đạo các hội nghề nghiệp các nghiệp đoàn. Chính họ là cầu nối giữa các nhóm lợi ích và các nhà hoạch định chính sách. Thông qua họ, các nhà hoạch định chính sách có thể hiểu được các mối quan tâm, quan điểm của các nhóm lợi ích, đây là một kênh quan trọng hỗ trợ các nghị sỹ rất nhiều trong việc thông qua các dự luật và các quyết định quan trọng.

#### ***2.2.1.5. Các nhóm lợi ích kinh tế sử dụng các think tank nhằm phản biện và đưa các kết quả nghiên cứu, sáng kiến chính sách***

Mô hình hành chính công truyền thống thường lấy nhà nước làm trung tâm của quá trình hoạch định chính sách công, các chủ thể khác như nhóm lợi ích ít có cơ hội tham gia một cách trực tiếp và đầy đủ. Mối quan hệ giữa nhà nước và các chủ thể khác trong xã hội tương đối độc lập, nó mang tính quan liêu hành chính mà ít có sự tương tác. Trong xã hội hiện đại, nhà nước và các nhóm lợi ích có mối quan hệ hết sức chặt chẽ. Các nhóm lợi ích kinh tế có nhiều cơ hội hơn để thể hiện chính kiến và lợi ích của mình vào quá trình chính sách, làm cho chính sách ngày càng gần hơn, phản ánh chính xác hơn nhu cầu của đời sống xã hội. Hoạt động phản biện và giám sát chính sách là nhân tố quan trọng để các nhóm lợi ích có cơ hội tham gia nhiều hơn, thực chất hơn vào chu trình chính sách.

Các nhóm lợi ích sẽ đưa ra các lập luận, lý lẽ phản biện nhằm thuyết phục cơ quan hoạch định về tính hợp lý của chính sách do nhóm đưa ra sáng kiến trên cơ sở đảm bảo các lợi ích của mình; thực hiện giám sát quy trình hoạch định trong trường

hợp cơ quan hoạch định làm phương hại đến lợi ích của mình, hoặc chống lại sự ảnh hưởng, can thiệp của các nhóm lợi ích khác khi các nhóm này dùng ảnh hưởng tác động đến chính sách làm tổn hại đến lợi ích của nhóm mình. Ở các nước tư bản phát triển, mô hình bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc “tam quyền phân lập”, ảnh hưởng và vai trò của các tổ chức xã hội dân sự hết sức lớn. Các quyết định chính sách được ban hành phải chịu sự giám sát và phản biện hết sức chặt chẽ của các nhóm lợi ích. Đảm bảo công khai, minh bạch là nguyên tắc và môi trường hết sức quan trọng để các nhóm lợi ích kinh tế đưa ra các lý lẽ, lập luận nhằm thuyết phục các nhà hoạch định chính sách về các vấn đề chính sách của nhóm.

Các cơ quan nghiên cứu, phân tích chính sách giữ một vai trò hết sức quan trọng trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách công. Hoạch định chính sách là một khoa học, các quyết định chính sách đưa ra có ảnh hưởng đến đông đảo cộng đồng xã hội và sự phát triển của quốc gia nên nó được thực hiện trên cơ sở tuân thủ một quy trình chặt chẽ, khoa học. Những cơ quan này thường được lập bởi Nhà nước hoặc các tổ chức xã hội dân sự, hoặc được sự tài trợ bởi các nhóm lợi ích; thậm chí nó cũng là tổ chức xã hội dân sự... Thông thường, các nghiên cứu, phân tích thường được tiến hành nhằm minh họa cho việc cần thiết ra đời (hoặc ngăn chặn sự ra đời), hủy bỏ, bổ sung chính sách. Bằng việc phân tích CBA, RIA... các nhóm lợi ích kinh tế đưa đến các báo cáo, thông tin về những lợi ích, tác động kinh tế - xã hội, chính trị (cả tốt và xấu), chi phí thực hiện... để các nhà hoạch định tham khảo lựa chọn được giải pháp tốt nhất, với chi phí thấp mà hiệu quả cao, giảm được những thất bại của chính sách và cũng chính thông qua hoạt động này các nhóm lợi ích kinh tế thu lợi được các lợi ích thông qua việc thuyết phục các nhà lập pháp trước khi ra các quyết định chính sách có ảnh hưởng đến lợi ích của nhóm.

Các tổ chức tư vấn, nghiên cứu chính sách thường được gọi là think tank. Từ think tank được đề cập đến khoảng từ những năm 1950. Hiểu một cách chung nhất thì think tank là một tổ chức nghiên cứu chính sách được tập hợp bởi các nhà chuyên môn, có chức năng nghiên cứu, tư vấn, phản biện và đề xuất các chính sách. Các think tank ban đầu chỉ hình thành và hoạt động trong lĩnh vực quân sự, sau này đã mở rộng sang các lĩnh vực khác, chính trị, khoa học, kỹ thuật, giáo dục, kinh tế... Ngày

nay, ở nhiều nước phát triển, các think tank đóng vai trò hết sức quan trọng thông qua sự tham gia một cách sâu rộng vào quá trình hoạch định chính sách trên mọi lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội. Các think tank được coi là một góc cấu thành nên tam giác "chỉ huy - tư duy - hành động" trong chu trình chính sách.

Các think tank là nơi tập hợp những chuyên gia hàng đầu về tư duy chiến lược, họ là những nhà khoa học, những chính trị gia, quan chức nghỉ hưu có tên tuổi, kinh nghiệm và ảnh hưởng đối với xã hội. Các think tank này chịu ảnh hưởng rất lớn từ các nhóm lợi ích kinh tế. Ngày nay, những chính sách của chính quyền ban hành mang nhiều dấu ấn của các think tank, đó là kết quả của quá trình nghiên cứu nghiêm túc, phản ánh sự đa dạng về lợi ích trong xã hội. Thực tế cho thấy, chính quyền không thể nắm bắt được nhu cầu chính sách, nguyện vọng của các tầng lớp dân cư trong xã hội nếu như không có các think tank với tính cách là những cơ sở nghiên cứu, cầu nối giữa những nhà hoạch định và xã hội.

Mặt khác, các think tank còn giúp tham vấn và trao đổi với các nhóm lợi ích kinh tế khác nhau liên quan đến chính sách, pháp luật; nhờ đó, tạo ra sự liên kết, hiểu biết lẫn nhau giữa các nhóm có lợi ích mâu thuẫn, nâng cao tính minh bạch của chính sách; xây dựng và củng cố được niềm tin vào chính sách; giảm được các rủi ro cho khu vực tư nhân; giảm độc quyền thông tin, tăng trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước; thúc đẩy xây dựng một chính phủ năng động, minh bạch. Những tổ chức này tiến hành việc nghiên cứu ban đầu, xuất bản sách, các bài báo và chuẩn bị các tài liệu về các chuyên đề liên quan đến chính sách. Các chuyên gia của họ thường được mời để làm chứng trước Quốc hội, và các công trình được xuất bản của họ thường được những người khác trích dẫn để hỗ trợ các quan điểm riêng của mình. Ngoài ra, các nhóm lợi ích còn có một số lượng chuyên gia đông đảo ở các tổ chức thống kê, các viện nghiên cứu, phòng thí nghiệm, các cơ quan truyền thông, báo chí... đây là lực lượng giữ vị trí và ảnh hưởng quan trọng đến quá trình chính sách, hoạt động của họ được bảo trợ bởi các nhóm lợi ích.

Trên thế giới sự tồn tại của các "think tank" hết sức đa dạng, có những think tank nghiên cứu chính sách, hỗ trợ cho quá trình làm luật và ban hành chính sách (như Rand Corporation của Mỹ, Overseas Development Institute (ODI) của Anh...);

có các think tank chuyên nghiên cứu chiến lược cho các đảng phái chính trị (như Heritage Foundation của Mỹ, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Trung Quốc, Hiệp hội "Chihou Thinkutanku Kyougikai" của Nhật Bản...); có những think tank chuyên nghiên cứu về những chương trình hành động, chương trình nghị sự xuyên quốc gia có ảnh hưởng lớn trên phạm vi toàn cầu (như: Council Foreign Relations, Brookings Institute của Mỹ, Royal Institute of International Affairs của Anh...).

Ở mỗi giai đoạn, tùy theo đặc điểm của nhóm lợi ích kinh tế, theo từng vấn đề chính sách, theo quy trình hoạch định chính sách và thể chế chính trị mỗi nước mà các nhóm lợi ích kinh tế lựa chọn sử dụng các cách thức tham gia vào quá trình hoạch định chính sách một cách phù hợp.

### **2.2.2. Những tác động tích cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công**

*Thứ nhất*, sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách góp phần phát triển dân chủ trong chính trị.

Mặc dù còn nhiều quan điểm khác nhau về vai trò của nhóm lợi ích kinh tế đối với tiến trình dân chủ hóa đời sống xã hội nhưng thực tế cho thấy, trong các nền dân chủ hiện đại, người dân cần phải được tham gia một cách tích cực và chủ động vào đời sống chính trị thông qua các tổ chức đại diện của họ. Mức độ tham gia vào đời sống chính trị của người dân phản ánh trình độ phát triển của nền dân chủ. Bên cạnh các thiết chế như giám sát, phản biện xã hội, kiểm soát giữa các nhánh quyền lực nhà nước thì các nhóm lợi ích kinh tế đóng vai trò là đầu mối tổng hợp thông tin, nhu cầu, các điều kiện kỹ thuật như là các dữ liệu đầu vào quan trọng cho hệ thống chính sách. Do đó, việc đảm bảo lợi ích và ý chí của người dân thông qua tổ chức của mình trong các quyết định chính sách là hết sức cần thiết.

Trong xã hội có sự đa dạng và thậm chí mâu thuẫn về lợi ích, cùng với sự gia tăng phân công lao động thì xu hướng hình thành, phát triển và gây ảnh hưởng đến chính sách công của các nhóm lợi ích ngày càng phức tạp. Các nhóm lợi ích kinh tế là công cụ quan trọng để các cá nhân ở một mức độ cụ thể tham gia vào đời sống chính trị. Để đảm bảo lợi ích của mình, người dân ngày càng tham gia một cách rộng rãi vào các nhóm lợi ích trên nhiều lĩnh vực nhằm hợp thức và hợp pháp hóa lợi ích của

mình. Thông qua hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế, người dân có cơ hội nói lên tiếng nói của mình trong các vấn đề chính sách; họ gián tiếp cùng với các cơ quan nhà nước tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, qua đó góp phần thúc đẩy phát triển dân chủ. Chính sự tham gia vào quá trình giành, giữ và thực thi quyền lực chính trị làm cho đời sống chính trị ở các quốc gia diễn ra hết sức sôi động.

Ở phương Tây, cơ cấu xã hội hết sức phức tạp cả về giai cấp, dân tộc, tôn giáo, văn hóa..., các giá trị tự do cá nhân vẫn được gìn giữ và phát triển mạnh mẽ. Trong đó nền tảng cốt lõi là mọi người được quyền tự do tham gia các hội, nghiệp đoàn, các tổ chức mang tính tự nguyện, khi gia nhập các tổ chức này, họ có quyền phát biểu chính kiến, tôn trọng tư tưởng, quan điểm và sở thích cá nhân. Ở các quốc gia này, để thực thi những quyền tự do căn bản (tự do tư tưởng và tôn giáo, tự do ngôn luận và báo chí, tự do hội họp và lập hội...) các nhóm lợi ích kinh tế đều có thể tham gia vào đời sống chính trị một cách chủ động thông qua việc gây ảnh hưởng đến chính quyền trong vấn đề hoạch định chính sách. Sự thành lập tổ chức và tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách là điều cực kỳ quan trọng, vì hành động chính trị có tổ chức là một trong những phương thức chủ yếu để các công dân tham gia một cách chủ động và có hiệu quả vào đời sống chính trị, qua đó buộc chính quyền phải chịu trách nhiệm và đáp ứng các đòi hỏi của người dân.

Các nhà chính trị học phương Tây (đặc biệt là Mỹ) hết sức coi trọng sự tham gia của các nhóm lợi ích vào quá trình chính sách, theo họ đây là bằng chứng thuyết phục về sự phát triển của nền dân chủ. Quan điểm này thể hiện rõ ràng và mạnh mẽ trong các cuộc tranh luận của các nhà nghiên cứu theo thuyết đa nguyên vào những năm 1950 và 1960. Trong tác phẩm *The Governmental Process* (Quá trình điều hành) xuất bản năm 1951 [184], Truman đã chỉ ra rằng, mặc dù lợi ích của doanh nghiệp chiếm ưu thế trong quá trình hoạch định chính sách, nhưng sự thống trị của chúng là tạm thời và không gây hại, các nhóm lợi ích kinh tế có thể bằng sức mạnh của mình thao túng quá trình chính sách nhưng nền dân chủ vẫn phát triển ngoài ý muốn. Để duy trì và giữ vững sự thống trị, giai cấp cầm quyền phải thích nghi với sự phát triển này, phải chứng minh được quyền lực đang được sử dụng vì sự phát triển của cộng đồng và đảm bảo tính công khai, minh bạch, hiệu quả trong quá trình chính sách.

Quan điểm này được chia sẻ bởi các nhà nghiên cứu khác như Milbrath (1963) [165] và Key (1964) [160] - những người cho rằng sự đa dạng của các nhóm lợi ích là cần thiết của quá trình dân chủ, ủng hộ các giá trị dân chủ với tư cách là tiền đề cho sự phát triển của một xã hội tiến bộ.

Nếu như bầu cử là phương thức quan trọng để người dân thực hiện quyền làm chủ của mình thì thông qua hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế tiếng nói của họ trở nên thực chất và có ý nghĩa hơn. Ưu điểm của các kỳ bầu cử là người dân có thể dùng lá phiếu của mình lựa chọn những người đứng đầu và đại diện cho mình trong các cơ quan dân cử. Tuy nhiên, giữa các cuộc bầu cử định kỳ, hoặc sau khi bầu cử, các hoạt động chính trị có thể bị các đảng chính trị (đặc biệt là đảng cầm quyền) thao túng, lời hứa không được thực hiện, người dân có thể bị gạt ra khỏi quy trình chính sách. Chính việc tham gia các nhóm lợi ích kinh tế là điều kiện cần thiết để người dân có thể tham dự vào sinh hoạt chính trị trong giai đoạn giữa các cuộc bầu cử định kỳ và gây áp lực lên đảng cầm quyền trong các vấn đề chính sách. Thông thường, các đảng chính trị đóng vai trò đại diện cho người dân thông qua các cuộc bầu cử định kỳ thì các nhóm lợi ích kinh tế cũng đóng vai trò đại diện thông qua khả năng tổ chức và thể hiện quan điểm chính sách của họ bằng hoạt động của cử tri đoàn đến chính quyền các cấp. Mặt khác, các đảng chính trị là thường phải đáp ứng yêu cầu của đa số cử tri đã bỏ phiếu cho mình, nên không quan tâm đầy đủ đến nguyện vọng đa dạng của tất cả các bộ phận cử tri, nhất là của các nhóm thiểu số. Các nhóm lợi ích kinh tế có khả năng bù đắp sự thiếu sót này, và do đó có thể đại diện cho các nhóm thiểu số, khắc phục và ngăn ngừa tình trạng mà các nhà chính trị học thường gọi là “sự chuyên chế của đa số” (the tyranny of the majority) [52].

Tuy nhiên, những lập luận về vai trò của các nhóm lợi ích kinh tế trong việc góp phần thúc đẩy dân chủ cũng không phải được dễ dàng chấp nhận khi các nhà khoa học chính trị chỉ ra những rào cản và những thiên vị của các đại diện. Họ đã chỉ ra sự gia tăng ảnh hưởng và những tác động của hệ thống nhóm lợi ích kinh tế vào các quá trình chính sách công. Trong các công trình nghiên cứu như *Impasse of Democracy* (Sự bế tắc của dân chủ) của Griffith (1939), *The End of Liberalism* (Kết thúc của chủ nghĩa tự do) của Lowi (1969), *Logic of Collective Action* (Logic hành

động tập thể) của Olson (1965) [168] và *The Rise and Decline of Nations* (Sự trỗi dậy và suy giảm của các quốc gia) của Olson (1982) [169]... các tác giả đã phê phán quan điểm đa nguyên khi cho rằng các nhóm lợi ích có khả năng đại diện cho lợi ích của xã hội. Họ chỉ ra rằng, nhờ khả năng, ưu thế về tài chính, những mối quan hệ mà các nhóm lợi ích đặc biệt có khả năng gây ảnh hưởng, tác động đến chính sách của nhà nước theo hướng có lợi cho mình. Các nhóm lợi ích này đã lôi kéo, gây áp lực đến các quan chức chính phủ để họ ban hành (hoặc không ban hành) các chính sách có lợi cho nhóm, gây ảnh hưởng đến nhóm khác và cộng đồng xã hội.

Mặc dù có những phản đối nhất định nhưng không thể phủ nhận vai trò của các nhóm lợi ích kinh tế trong việc góp phần thúc đẩy phát triển dân chủ. Khi nghiên cứu về xã hội Mỹ, Robert Putnam (1995) [173] đã chỉ ra cách thức mà cơ cấu xã hội được tăng cường thông qua việc nâng cao các cơ hội để công dân làm việc cùng nhau khi tham gia vào các nhóm. Hơn nữa, khi tập trung vào việc đại diện cho lợi ích của họ, các nhóm cá nhân phải phát triển những kỹ năng truyền thông và hợp tác. Người dân có nhiều cơ hội hơn tham gia vào quá trình chính trị do các nhóm lợi ích kinh tế tổ chức. Thông qua việc tham gia vào các nhóm lợi ích kinh tế ở nhiều cấp độ, công dân trải nghiệm ý nghĩa hiệu quả chính trị mà họ hỗ trợ cho việc xây dựng tiến trình dân chủ. Còn Jane Mansbridge (1992) cho rằng, các nhóm có vai trò quan trọng trong chế độ dân chủ thông qua việc kích lệ những thảo luận kỹ lưỡng giữa các thành viên của chúng. Hơn nữa, thông qua giải thích, thảo luận và suy xét, các nhóm lợi ích cung cấp thông tin về các vấn đề hiện tại cho cả chính phủ và công chúng [17, tr. 90].

*Thứ hai*, các nhóm lợi ích kinh tế góp phần làm cho những thông tin về chính sách đến với cơ quan hoạch định nhanh, chính xác, phù hợp với yêu cầu thực tiễn.

Để xây dựng chính sách tốt, đáp ứng yêu cầu và kỳ vọng của xã hội đòi hỏi những cơ quan hoạch định chính sách phải tiến hành thu thập, xử lý và phân tích thông tin. Quá trình này đòi hỏi phải chi phí một khoảng kinh phí, nguồn nhân lực khổng lồ và tiến hành trong một khoảng thời gian nhất định. Thông qua hoạt động cung cấp thông tin về chính sách, các nhóm lợi ích kinh tế góp phần quan trọng đưa các thông tin từ nhu cầu thực tiễn đời sống, từ lợi ích của xã hội đến với các nhà hoạch định, giúp họ xác lập chương trình nghị sự một cách nhanh chóng. Chính thông



qua thông tin về nhu cầu chính sách từ các nhóm lợi ích kinh tế, cơ quan hoạch định bớt được thời gian, kinh phí thu thập các thông tin về chính sách, qua đó góp phần làm cho các thông tin này đến một cách nhanh chóng.

Các nhóm lợi ích kinh tế với các ưu thế sẵn có về mặt chuyên môn, cơ sở vật chất, nhân lực, cùng với sự đồng hành về mặt lợi ích, họ luôn sẵn sàng phối hợp, hỗ trợ nhà nước về thông tin đầu vào của chính sách. Những thông tin cung cấp từ các nhóm lợi ích kinh tế phản ánh trực tiếp nhu cầu về chính sách của xã hội, nó đến với các nhà hoạch định nhanh hơn, làm cho chính sách trở nên sát với thực tiễn, gắn với nhu cầu của xã hội. Những thông tin mà nhóm lợi ích kinh tế đưa ra tạo nên cơ chế chia sẻ thông tin đôi bên cùng có lợi. Chính những thông tin về chính trị và kỹ thuật mà các nhóm lợi ích kinh tế đưa ra góp phần làm cho chính sách sát thực tiễn, là tiền đề quan trọng để đảm bảo tính khả thi trong thực tế, giảm bớt được những thất bại, hoặc những phản ứng tiêu cực từ xã hội do tình trạng thông tin không đầy đủ hoặc thiếu thông tin về chính sách.

Với mục đích tác động đến chính sách nhằm củng cố và làm gia tăng lợi ích, các nhóm lợi ích kinh tế không những cung cấp các thông tin về chính sách mà họ còn phản biện chính sách của nhà nước. Những phản biện chính sách trên các lĩnh vực là những thông tin mang tính chuyên gia rất bổ ích đối với các nhà hoạch định. Thông qua việc chuyển tải những thông tin phân tích chính sách của mình, các nhóm lợi ích kinh tế chỉ rõ những bất hợp lý của từ những chính sách của nhà nước; chỉ ra những thông tin và sáng kiến chính sách của các nhóm lợi ích kinh tế xung đột, có khả năng gây ảnh hưởng đến lợi ích quốc gia, cộng đồng. Thực tiễn xây dựng chính sách cho thấy, những phản biện, góp ý của các nhóm lợi ích kinh tế đối với chính sách là hết sức có ý nghĩa, đây là kênh thông tin quan trọng để cho chính sách được lập ra một cách khoa học, sát với thực tiễn. Dưới góc độ này, hoạt động của nhóm lợi ích kinh tế sẽ góp phần hoàn thiện, nâng cao chất lượng chính sách công.

### **2.2.3. Những tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công**

*Thứ nhất*, các nhóm lợi ích kinh tế tạo lập liên minh các nhóm thân hữu để trục lợi từ chính sách, làm méo mó, lũng đoạn, biến tướng chính sách.

Các nhóm lợi ích kinh tế có thể liên kết với nhau trên quy mô lớn để hình thành nên các nhóm tư bản thân hữu nhằm lũng đoạn và trục lợi từ chính sách công. Các nhóm này dùng tiền bạc liên kết, chi phối, gây ảnh hưởng đến quyền lực, làm cho quyền lực không còn là của nhân dân mà trở thành quyền lực của nhóm để lũng đoạn. Các quan chức khi bị chi phối bởi các nhóm lợi ích kinh tế thì bị “giật dây”, chỉ phục vụ lợi ích của nhóm. Sự cấu kết giữa quyền lực chính trị với các nhóm lợi ích kinh tế sẽ hình thành các nhóm thân hữu - đây là tiền đề cho sự ra đời của “chủ nghĩa tư bản thân hữu” - một biến tướng nguy hiểm cản trở sự phát triển của quốc gia. “Chủ nghĩa tư bản thân hữu” thực chất là sự bành trướng, biến dạng, biến tướng, sự thoái hóa của hệ thống chính trị do các nhóm lợi ích kinh tế gây ra. Đây là một hiện tượng khuyết tật, tha hóa thường dễ nhận thấy trong các xã hội mà ở đó tính dân chủ, minh bạch, trách nhiệm giải trình thấp.

Chủ nghĩa tư bản thân hữu là loại hình phát triển biến tướng mà trong đó các nhóm lợi ích kinh tế dựa vào những ưu thế về các mối quan hệ với những người có quyền lực để tạo ra các lợi ích kinh tế và chính trị cho mình. Các nhóm lợi ích kinh tế tập trung “đầu tư” vào các mối quan hệ với các quan chức để từ đó thao túng, dùng quyền lực tạo ra các lợi ích cho nhóm. Đặc trưng của nó là có sự cấu kết, xâm nhập lẫn nhau giữa nhóm đặc quyền kinh tế và nhóm đặc quyền chính trị, họ cấu kết cùng nhau chiếm đoạt các nguồn lực của xã hội, thu tóm quyền lực chính trị, biến bộ máy nhà nước thành công cụ của một nhóm người thực hiện độc quyền kinh tế kết hợp với độc quyền chính trị. Sự cấu kết, bóc lột này được thực hiện thông qua các dự án, các chương trình đầu tư; thông qua các cơ chế, chính sách (không phục vụ cho toàn xã hội mà phục vụ cho một nhóm người) và thông qua cách điều hành, cách quản lý mập mờ, không minh bạch, gây tiêu cực, tham nhũng... Các nhóm lợi ích kinh tế và các quan chức thu lợi bất chính thông qua các doanh nghiệp “sân sau”, các doanh nghiệp có mối quan hệ thân hữu [36].

Chủ nghĩa tư bản thân hữu ra đời trong môi trường đạo đức và quyền lực của giai cấp cầm quyền bị tha hóa, người dân không có cơ chế tốt để phát huy quyền làm chủ thực sự, luật pháp tồn tại nhiều kẽ hở, năng lực quản trị quốc gia kém. Từ những mối quan hệ chặt chẽ về lợi ích và chính trị với những người hoạch định chính sách,

các nhóm lợi ích kinh tế tạo lập lợi ích cục bộ, liên kết chặt chẽ với nhau nhằm trục lợi chính sách. Đây là cách thức mà các lợi ích nhóm sử dụng một cách tương đối phổ biến để tác động đến chính sách. Các nhóm lợi ích kinh tế liên kết với nhau hình thành nên vị thế độc quyền từ đó gây ảnh hưởng buộc nhà nước ban hành các chính sách có lợi cho nhóm mình, làm cho chính sách bị biến dạng chỉ phục vụ lợi ích của nhóm. Mặt khác, họ có thể tạo ra các nhóm cục bộ từ các doanh nghiệp để gây ảnh hưởng đến chính sách. Những ảnh hưởng tiêu cực này là nguyên nhân trực tiếp cản trở sự phát triển của mỗi quốc gia và dẫn tới nguy cơ đổ vỡ của chế độ.

*Thứ hai*, các nhóm lợi ích kinh tế mua chuộc, hối lộ quan chức nhằm bảo kê cho các hoạt động phi pháp.

Những biểu hiện cụ thể ở đây bao gồm các nhóm, cá nhân có thẩm quyền trong chính sách bị thoái hóa, sử dụng quyền lực được giao để ăn chia với các nhóm lợi ích kinh tế - mà điển hình là các doanh nghiệp. Nhóm lợi ích kinh tế này câu kết với quan chức để tham nhũng, và các quan chức dùng tiền đó để hối lộ cấp trên nhằm thăng tiến, giữ vững vị trí để trục lợi lâu dài. Khi đã bị mua chuộc, các quan chức buộc phải phục vụ cho các nhóm lợi ích kinh tế thông qua hành động “bảo kê”. Lúc này, quyền lực bị tha hóa, nó không được sử dụng vì lợi ích chung của xã hội mà nó đi vào bảo vệ các nhóm lợi ích kinh tế. Hoạt động “bảo kê” của những người có chức quyền cho các nhóm lợi ích kinh tế biểu hiện như: thao túng, bao che cho buôn lậu, duy trì các lợi thế thương mại bất bình đẳng; cho các nhóm người sử dụng đất công để trục lợi; khai thác khoáng sản lậu; mua bán cổ phiếu ưu đãi... Ngoài ra, còn có các hiện tượng quan chức hưởng hoa hồng vượt quá mức quy định công khai trong hợp đồng, hưởng các loại cổ phiếu ưu đãi, hay lợi dụng thông tin công vụ để vụ lợi. Các thông tin sớm thường là: quy hoạch đất, xây dựng và cải tạo đường giao thông, đô thị, dự án khu đô thị mới; dự án đầu tư công; cổ phần hóa doanh nghiệp; đầu tư, định hướng phát triển các lĩnh vực, ngành...

Ngoài ra, các quan chức còn lợi dụng các kẽ hở của pháp luật, câu kết, làm sâu sau cho một số doanh nghiệp để trục lợi, hình thành các nhóm lợi ích kinh tế không chỉ về kinh tế mà cả về chính trị, thậm chí có doanh nghiệp còn bỏ tiền mua phiếu, thao túng nghị trình bầu cử để cho quan chức lên vị trí cao hơn... Đây là một dạng

quan hệ đặc biệt, dẫn đến việc các nhóm lợi ích kinh tế có thể chi phối cả nền kinh tế, thậm chí là thao túng về mặt chính trị - các quan chức chỉ là con rối trong tay các nhóm lợi ích kinh tế. Mỗi quan hệ bất bình thường này tạo ra môi trường kinh doanh thiếu lành mạnh, bóp méo các chính sách của nhà nước, thay vì ban hành để phục vụ lợi ích của đại bộ phận nhân dân, nó lại quay sang chỉ để phục vụ một số ít các nhóm lợi ích có các mối quan hệ mật thiết với chính quyền, điều này làm mất lòng tin của người dân vào chế độ chính trị, phá hoại môi trường đầu tư - kinh doanh.

*Thứ ba*, sự tác động, ảnh hưởng của các nhóm lợi ích kinh tế dẫn đến nguy cơ hình thành tham nhũng trong hoạch định chính sách.

Trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, những tác động mặt trái của nền kinh tế thị trường hình thành tham nhũng trong hoạch định chính sách thông qua các nhóm lợi ích kinh tế là một thách thức thực tế mà các quốc gia đang phải đối mặt, đặc biệt ở các nước đang phát triển. Các nhóm lợi ích kinh tế có tổ chức hết sức chặt chẽ, ảnh hưởng ngày càng lớn, nên hành vi tham nhũng trong hoạch định chính sách ngày càng tinh vi, phức tạp, xảy ra trên phạm vi rộng thuộc các lĩnh vực đời sống xã hội. Tham nhũng trong hoạch định chính sách và các nhóm lợi ích kinh tế có quan hệ hết sức chặt chẽ. Các nhóm lợi ích kinh tế hình thành trên cơ sở liên kết nhóm, những liên kết này tạo sức mạnh nhằm hiện thực hóa lợi ích của nhóm. Bên cạnh đó, các nhóm lợi ích kinh tế còn tìm cách tạo ra các mối quan hệ liên kết với các quan chức thoái hóa ban hành các chính sách để trục lợi cho nhóm mình, đây là nền tảng cốt lõi hình thành tham nhũng trong hoạch định chính sách.

Trong quá trình phát triển, việc tự tìm kiếm đối tác, đồng minh để hình thành các nhóm có cùng lợi ích là một khuynh hướng tất yếu và chính đáng, nhất là với các doanh nhân. Trong xã hội tư bản, các nhóm lợi ích kinh tế đã gây ảnh hưởng đến đời sống chính trị với mục đích tạo được những lợi thế chính trị (ưu đãi trong chính sách kinh tế, chế độ thuế, bảo hộ thương mại...) cho mình. Tuy nhiên, những liên kết này dẫn đến hậu quả nhóm này được lợi thì nhóm khác sẽ chịu thiệt hại, thậm chí gây thiệt hại cho toàn xã hội. Các nhóm lợi ích kinh tế xuất hiện hoặc là xuất phát từ nhu cầu lợi ích của nhóm, và cũng có trường hợp từ chính nhu cầu của các quan chức trong bộ máy nhà nước (tạo lập “sân sau”). . Bằng mối quan hệ và sự trao đổi, các

nhóm lợi ích kinh tế hiện thực hóa lợi ích của mình một cách “chính danh” qua hệ thống chính sách công. Thông qua sự trung gian là quyền lực và tiền bạc, các chính sách ra đời nhằm hiện thực hóa lợi ích của các bên trao đổi, đây là hình thức tham nhũng hết sức tinh vi. Khi nhóm lợi ích kinh tế đã thâm nhập vào đời sống chính trị thì nó tạo ra sự kết hợp đôi bên cùng có lợi (quyền lực kinh tế và quyền lực chính trị). Nhóm lợi ích kinh tế và tham nhũng chính sách có mối quan hệ hết sức chặt chẽ, khi các quan hệ của nhóm được đề cao, bén rễ sâu vào hệ thống chính trị thì nguy cơ dẫn đến tham nhũng chính sách ngày càng lớn. Nó tạo ra những “liên minh ma quỷ” giữa các nhóm lợi ích kinh tế và quan chức, họ liên kết, che chắn cho nhau để trục lợi từ chính sách của nhà nước.

Những liên kết lợi ích bất minh như trên hình thành xuất phát từ nguyên nhân môi trường chính sách thiếu minh bạch, dân chủ, và nó trở thành vòng xoáy quyền lực và tiền bạc trong mối quan hệ giữa các nhóm lợi ích kinh tế với các quan chức. Điều này làm cho sự kết hợp giữa các nhóm lợi ích kinh tế và tham nhũng ngày càng chặt chẽ, tham nhũng có nguy cơ phát triển mạnh mẽ, ăn sâu, bám rễ vào thể chế ngày càng tinh vi, và nguy hiểm. Sự cấu kết giữa các nhóm lợi ích kinh tế với những người có thẩm quyền hoạch định chính sách nhằm định hướng chính sách theo hướng có lợi cho nhóm xét về bản chất đó là một chuỗi của hành vi tham nhũng phức tạp. Đây là hình thức tham nhũng hết sức kín đáo, nó khác với kiểu tham nhũng thông thường - hay còn gọi là tham nhũng vặt dễ quan sát và nhận biết.

Những ảnh hưởng tiêu cực từ tham nhũng chính sách của nhóm lợi ích kinh tế hết sức nguy hiểm trên các phương diện chính trị, xã hội và đạo đức. Công ước Liên hợp quốc về chống tham nhũng đã chỉ ra rằng tính nghiêm trọng của các vấn đề do tham nhũng gây ra có thể đe dọa sự ổn định, an ninh xã hội, xâm hại các thể chế và giá trị dân chủ, các giá trị đạo đức, công lý, cản trở sự phát triển bền vững và nguyên tắc nhà nước pháp quyền. Tham nhũng còn liên kết với các tội phạm khác, đặc biệt là tội phạm có tổ chức, tội phạm kinh tế, tẩy rửa tiền; làm thất thoát và sử dụng sai trái một phần quan trọng nguồn lực các quốc gia, gây thiệt hại nghiêm trọng cho ổn định chính trị và phát triển bền vững các nước đó [88, tr. 39]. Tham nhũng chính sách là nguy cơ lớn nhất làm sụp đổ thể chế mà không có biện pháp nào hữu hiệu để khắc

phục nếu như một khi nó đã bám rễ sâu vào thể chế. Đây là hình thức nguy hiểm nhất dẫn tới sự tha hóa, làm mất đi tính chính đáng của thể chế chính trị. Tham nhũng chính sách và sự liên kết của các nhóm lợi ích kinh tế là rào cản lớn đối với các nỗ lực cải cách thể chế để phát triển của mọi quốc gia.

Trên lĩnh vực kinh tế, ảnh hưởng tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế và tham nhũng chính sách sẽ làm méo mó môi trường đầu tư, giảm khả năng cạnh tranh, tạo ra sự bất bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh. Dưới góc độ xã hội, tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế, tham nhũng chính sách gây nên những bức xúc dư luận, xâm phạm, thậm chí làm thay đổi, đảo lộn những chuẩn mực đạo đức xã hội, tha hoá đội ngũ công chức. Mặt khác, từ những tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế, tham nhũng chính sách phát triển, đây là nhân tố trực tiếp tạo ra một tầng lớp xã hội giàu có, là nguyên nhân gây nên những khoảng cách và bất công trong xã hội. Xu hướng gia tăng giàu - nghèo giữa các tầng lớp dân cư sẽ làm cho nỗ lực phát triển và cải cách ngày càng khó khăn, điều này ẩn chứa những nguy cơ hết sức nguy hiểm đe dọa sự phát triển bình thường và ổn định của xã hội.

### **Kết luận Chương 2:**

Nhóm lợi ích kinh tế giữ một vị trí hết sức quan trọng trong đời sống chính trị, đặc biệt đối với quá trình chính sách. Chương 2 đã trình bày những cơ sở lý luận của luận án. Trong chương này, luận án đã trình bày các vấn đề lý luận về vai trò của nhóm lợi ích kinh tế trong hoạch định chính sách công. Trong đó tập trung làm rõ các nội dung như: quan niệm về nhóm lợi ích (quan niệm của các học giả trong và ngoài nước, góc độ tiếp cận của luận án về nhóm lợi ích kinh tế); phân loại các nhóm lợi ích kinh tế; sự tham gia của nhóm lợi ích vào quá trình chính sách; cơ chế, phương tiện tác động và những ảnh hưởng (tích cực và tiêu cực) của nhóm lợi ích trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách công. Trên cơ sở những vấn đề lý luận đã trình bày, luận án sẽ đi vào khảo sát tác động của các nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam trong hoạch định chính sách công (Chương 3).

### Chương 3:

## THỰC TRẠNG TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ ĐẾN QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

### 3.1. NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ VÀ SỰ THAM GIA VÀO QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

#### 3.1.1. Nhận diện các nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam

Ở nước ta những năm gần đây vấn đề lợi ích nhóm, nhóm lợi ích đã được đề cập đến dưới nhiều góc độ khác nhau. Tuy nhiên, những vấn đề này hiện nay còn gây nhiều tranh cãi cả dưới góc độ lý luận và thực tiễn. Nhiều ý kiến đã đồng nhất khái niệm nhóm lợi ích với lợi ích nhóm, hoặc nhầm lẫn khi sử dụng khái niệm này. Ở nước ngoài, mặc dù có những cách tiếp cận khác nhau, nhưng khi đề cập đến nhóm lợi ích, người ta đều thống nhất những điểm cơ bản: Nhóm lợi ích là tập hợp những người cùng mục đích, có chung lợi ích và họ luôn tìm cách tác động đến chính sách thông qua các cơ quan nhà nước (nghị viện, chính phủ, chính quyền địa phương) nhằm đạt được những lợi ích cho nhóm mình; các phương thức tác động của nhóm hết sức đa dạng nhưng chủ yếu là vận động hành lang (lobby).

Nhìn chung, nhóm lợi ích ở Việt Nam hiện nay thường được hiểu là một số ít người có khả năng chi phối, hoặc thao túng, điều khiển cán bộ quản lý, từ đó có những quyết định, chủ trương tạo ra “siêu lợi nhuận” cho các thành viên trong nhóm, bất chấp thiệt hại của Nhà nước và của nhân dân. Có ý kiến khác cho rằng, khái niệm nhóm lợi ích hiện đang đề cập được hiểu là sự chi phối tiêu cực của một nhóm người, nhóm doanh nghiệp, ngành có lợi ích tương đối thống nhất, gần gũi nhau, liên kết nhau và được thực hiện một cách bất minh thông qua những tác động chính sách mà công luận không thể giám sát, pháp luật không thể điều chỉnh [24].

Thực tế cho thấy, khi xã hội có sự đa dạng về thành phần, lĩnh vực kinh doanh thì về mặt lợi ích kinh tế sẽ có lúc thống nhất, lúc mâu thuẫn, các nhóm được thành lập ra để tối đa hóa lợi nhuận nên xu hướng hợp tác và đấu tranh là hết sức bình thường. Đây là hiện tượng mang tính khách quan mà chúng ta phải thừa nhận và tôn trọng. Vấn đề đặt ra là hiện nay ở nước ta chỉ tồn tại các lợi ích nhóm (một nhóm người lấy lợi ích của nhóm mình làm trung tâm, làm mục tiêu duy nhất để hành động,

xa rời lợi ích chung của cộng đồng, mang tính vị kỷ) mà không có các nhóm lợi ích như ở các nước (được thừa nhận cả về lý luận và thực tiễn)? Ở Việt Nam, khi nói về các nhóm lợi ích kinh tế là muốn nói tới những tập hợp có tổ chức chặt chẽ của những người có cùng lợi ích, họ tìm cách tác động, gây ảnh hưởng đến cơ quan, những người hoạch định chính sách theo hướng có lợi cho mình.

Qua các quy định pháp lý và quan sát các hiện tượng trong thực tiễn đời sống chính trị cho thấy, ở Việt Nam hiện nay đang tồn tại khá nhiều các tổ chức kinh doanh, các hiệp hội, câu lạc bộ, và đang được tổ chức, hoạt động theo đúng nội hàm của khái niệm nhóm lợi ích như thế giới vẫn thừa nhận. Dễ nhận thấy nhất đó là các nhóm lợi ích kinh tế có tổ chức, hoạt động công khai dưới dạng các hiệp hội nghề nghiệp trên lĩnh vực kinh doanh ở quy mô toàn quốc và địa phương như: Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam (VASEP), Hiệp hội thép Việt Nam (VSA), Hiệp hội cao su Việt Nam (VRA), Hiệp hội chè Việt Nam, Hiệp hội các nhà thầu Việt Nam, Hiệp hội cà phê cao Việt Nam (VICOFA), Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam (VAMA), Hiệp hội các nhà đầu tư tài chính Việt Nam (VAFI), Hiệp hội Rượu - bia và nước giải khát, Hiệp hội thiết bị y tế Việt Nam, Hiệp hội quảng cáo Việt Nam, Hiệp hội đại lý và môi giới hàng hải Việt Nam (VSABA), Hiệp hội doanh nghiệp thành phố Hồ Chí Minh, Hiệp hội bất động sản thành phố Hồ Chí Minh (HOREA), Hiệp hội Dừa tỉnh Bến Tre, Hiệp hội du lịch tỉnh Thừa Thiên - Huế,...

Cùng với các hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội nghề nghiệp, câu lạc bộ thì các tổ chức đoàn thể, như Tổng liên đoàn lao động Việt Nam, Hội nông dân, Hội làm vườn... cũng được xem là các nhóm lợi ích kinh tế có tổ chức, các nhóm này gây ảnh hưởng, tác động đến chính sách nhằm đảm bảo và hiện thực hóa quyền lợi của nhóm mình. Các nhóm lợi ích này hoạt động theo một khuôn khổ pháp lý vững chắc, đó là điều lệ được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thông qua và các đạo luật như: Bộ luật dân sự, Luật Công đoàn... Các tổ chức này có ảnh hưởng lớn trong đời sống chính trị và tham gia một cách tích cực vào quá trình hoạch định chính sách.

Bên cạnh các nhóm lợi ích kinh tế có tổ chức và hoạt động chính thức thì hiện nay ở Việt Nam còn tồn tại nhiều các nhóm lợi ích kinh tế nhỏ lẻ khác, sự liên kết của một số doanh nghiệp nhằm gây ảnh hưởng đến chính sách cho nhóm, hoặc bảo vệ lợi



ích của nhóm, đặc biệt là các lợi ích đặc quyền. Sự liên kết ngầm của các doanh nghiệp độc quyền với các hiệp hội (có tổ chức, không có tổ chức và thậm chí liên kết với cơ quan công quyền) sẽ gây nên những biến tướng của chính sách. Hoạt động của các nhóm lợi ích không chính thức này thường là bất hợp pháp, mâu thuẫn với lợi ích cộng đồng, thậm chí với lợi ích quốc gia. Ngoài ra, trong một số trường hợp còn có thể tồn tại một liên minh không chính thức giữa các nhóm lợi ích kinh tế của Việt Nam với các nhóm lợi ích kinh tế của nước ngoài. Ví dụ, trước đây, trong dự án xây dựng đường sắt cao tốc Bắc - Nam được đề xuất, có thể thấy các nhà thầu Việt Nam, những người trong tương lai có thể được hưởng lợi từ việc triển khai dự án này, đã nhận được sự hậu thuẫn lớn từ các đồng nghiệp Nhật Bản [24]. Hay vụ Zuellig Pharma Vietnam (ZPV) lại cho thấy sức mạnh của các nhóm lợi ích nước ngoài và khả năng khuynh đảo thị trường thuốc của Việt Nam. ZPV là đại diện độc quyền của 27 hãng dược phẩm hàng đầu thế giới, từng phân phối 157 dòng thuốc ở Việt Nam. Trong nhiều năm, ZPV liên tục nâng giá thuốc, có loại tăng tới 60% một năm. Việc Bộ Y tế không “phát hiện” sự lũng đoạn thị trường của ZPV cho đến khi báo chí phanh phui cho thấy thế lực ngầm rất mạnh và mối quan hệ hết sức phức tạp [67].

Với quan niệm nhóm lợi ích kinh tế được hiểu là những tổ chức tập hợp những chủ thể có cùng mục đích kinh tế nhằm tác động đến quá trình chính sách để thu lợi cho nhóm mình. Hiện nay, ở Việt Nam có hai dạng nhóm lợi ích kinh tế: Nhóm lợi ích kinh tế chính thức và phi chính thức. Nghiên cứu này sẽ tập trung khảo sát về các nhóm lợi ích kinh tế chính thức, tức là những nhóm lợi ích có tổ chức, có điều lệ, hoạt động trong khuôn khổ luật pháp. Đối với các nhóm lợi ích kinh tế phi chính thức, việc nghiên cứu là hết sức cần thiết, nhưng trong bối cảnh thể chế hiện nay thì đây là một vấn đề hết sức khó khăn, đặc biệt trong việc đưa ra các số liệu và bằng chứng để có được những kết luận đáng tin cậy và mang tính khoa học. Nghiên cứu cũng không đề cập đến các nhóm lợi ích phi kinh tế (các nhóm bảo vệ nhân quyền, văn hóa, các giá trị đạo đức xã hội, bảo vệ thiên nhiên...).

Theo cách tiếp cận đó, ở Việt Nam, nhóm lợi ích kinh tế được tổ chức dưới hình thức các hiệp hội doanh nghiệp (trong đó đặc biệt chú ý là những doanh nghiệp lớn, có khả năng tác động đến chính sách), các hiệp hội nghề nghiệp (gọi chung là

hội, hiệp hội), các câu lạc bộ được Nhà nước thừa nhận, hoạt động trong khuôn khổ luật pháp và sử dụng các mối quan hệ, tiềm lực, khả năng của mình nhằm tác động đến quá trình hoạch định chính sách để tạo những chính sách có lợi cho nhóm mình. Đây là tập hợp các chủ thể kinh doanh, có mục đích kinh tế rõ ràng là nhằm thu được các lợi ích kinh tế khi tác động đến chính sách.

Tại Việt Nam, hiệp hội doanh nghiệp, các hội nghề nghiệp là cách gọi chung cho các tổ chức tập hợp và đại diện cho doanh nghiệp, các nhà doanh nhân, được nhà nước cho phép thành lập. Tên gọi tổ chức có thể hiệp hội nghề nghiệp hay hội doanh nghiệp. Hiện có nhiều cách hiểu khác nhau về hiệp hội doanh nghiệp. Có cách hiểu hiệp hội nghề nghiệp, hội doanh nghiệp là tổ chức của các doanh nghiệp, doanh nhân với tính chất và vai trò là một tổ chức xã hội - nghề nghiệp như một liên minh của các doanh nghiệp cùng ngành (liên kết dọc) hoặc cùng một địa bàn (liên kết ngang), bảo đảm quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp. Một cách hiểu khác, các hội nghề nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp là tổ chức tự nguyện của công dân có cùng ngành nghề, có chung mục đích tập hợp, đoàn kết hội viên, hoạt động thường xuyên, nhằm bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của hội viên, hỗ trợ nhau hoạt động có hiệu quả, góp phần vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước [75].

Còn theo một nghiên cứu do Quỹ Châu Á tại Việt Nam tài trợ thì, hiệp hội doanh nghiệp được định nghĩa là một loại hình tổ chức xã hội - nghề nghiệp, được Nhà nước cho phép thành lập, có hội viên là các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội khác và các cá nhân tự nguyện đóng góp tài sản hoặc hội phí nhằm phục vụ lợi ích của hội viên và đạt mục đích của cả hiệp hội [98, tr. 10].

Phần lớn các hội và hiệp hội ở Việt Nam hình thành trong quá trình đổi mới. Hiện vẫn chưa có con số thống kê chính thức và chính xác về số lượng các hiệp hội doanh nghiệp từ các cơ quan quản lý nhà nước. Tuy nhiên, con số thường được đề cập đến trong các báo cáo của Bộ Nội vụ - cơ quan có thẩm quyền quản lý về hội và các hiệp hội thì hiện có khoảng hơn 300 hội có phạm vi hoạt động trên toàn quốc, trong đó có 70 hiệp hội của các tổ chức kinh tế, bên cạnh các lĩnh vực khác là văn học, nghệ thuật, hữu nghị, thể dục - thể thao, xã hội, từ thiện, nhân đạo và hơn 2.150 hội hoạt động trong phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương [8]. Theo ước

tính của VCCI, tính đến cuối năm 2004 trên cả nước có khoảng 280 hiệp hội doanh nghiệp, tập trung chủ yếu ở các trung tâm kinh tế lớn như: Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, trong đó chỉ tính riêng Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh chiếm đến 42% tổng số hiệp hội doanh nghiệp của cả nước [73].

Năm 2013, trong Báo cáo nghiên cứu *Năng lực hoạt động của các hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam* do VCCI thực hiện dưới sự tài trợ của Chính phủ Úc (Aid Program), tổ chức UKaid (Vương quốc Anh) thì ở Việt Nam có khoảng gần 400 hiệp hội doanh nghiệp hoạt động chính thức trên cả nước. Trong số 78 hiệp hội doanh nghiệp tham gia khảo sát này VCCI (50 hiệp hội đa ngành cấp tỉnh, chiếm tỷ lệ hơn 64% và 28 hiệp hội ngành hàng cấp quốc gia, chiếm tỷ lệ gần 36%) thì có gần 53% được thành lập bởi sáng kiến của nhóm doanh nghiệp; khoảng 1/3 được thành lập do sáng kiến của cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành và gần 10% được thành lập theo sáng kiến của một vài cá nhân và có 14% được thành lập trong khoảng thập niên 1990, còn phần lớn được thành lập từ năm 2000 trở lại đây (82%) [75].

Hiệp hội kinh doanh ở Việt Nam được chia theo ngành nghề kinh doanh đa ngành (như: VCCI, Liên minh hợp tác xã Việt Nam, Hiệp hội Công thương, Hiệp hội doanh nghiệp trẻ Việt Nam...); các hiệp hội doanh nghiệp cùng một ngành hàng (như: Hiệp hội ô tô Việt Nam, Hiệp hội lương thực Việt Nam, Hiệp hội các nhà đầu tư tài chính, Hiệp hội mía - đường Việt Nam,...). Các hiệp hội này cũng có thể phân chia theo địa bàn hoạt động, bao gồm các hiệp hội doanh nghiệp cấp quốc gia (như Hiệp hội dệt - may Việt Nam, Hiệp hội lương thực Việt Nam, Hiệp hội mía - đường Việt Nam...) và các hiệp hội cấp địa phương (như: Hiệp hội vận tải đường bộ thành phố Hải Phòng, Hiệp hội nhựa thành phố Hồ Chí Minh...). Các hiệp hội cũng có thể được phân chia theo quy mô, phạm vi hoạt động và ảnh hưởng (như Hiệp hội doanh nghiệp nhỏ và vừa), các đặc điểm về giới tính (như Hội doanh nghiệp nữ), về nghề nghiệp (như Hiệp hội vận tải ô tô). Theo điều tra của VCCI có khoảng 30% doanh nghiệp Việt Nam là thành viên của một hiệp hội doanh nghiệp nào đó, một doanh nghiệp có thể là thành viên của nhiều hiệp hội [73].

Tóm lại, mặc dù có nhiều quan niệm khác nhau về nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam nhưng trong khuôn khổ nghiên cứu này, nhóm lợi ích kinh tế được tiếp cận

dưới hình thức các hiệp hội doanh nghiệp, các hiệp hội nghề nghiệp (gọi chung là hội, hiệp hội), các câu lạc bộ được Nhà nước thừa nhận, hoạt động trong khuôn khổ luật pháp và sử dụng các mối quan hệ, tiềm lực, khả năng của mình nhằm tác động đến quá trình hoạch định chính sách để tạo những chính sách có lợi cho nhóm mình.

### **3.1.2. Hoạch định chính sách công ở Việt Nam và sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế**

#### ***3.1.2.1. Khái quát một số đặc điểm về hệ thống chính trị và chu trình chính sách công ở Việt Nam***

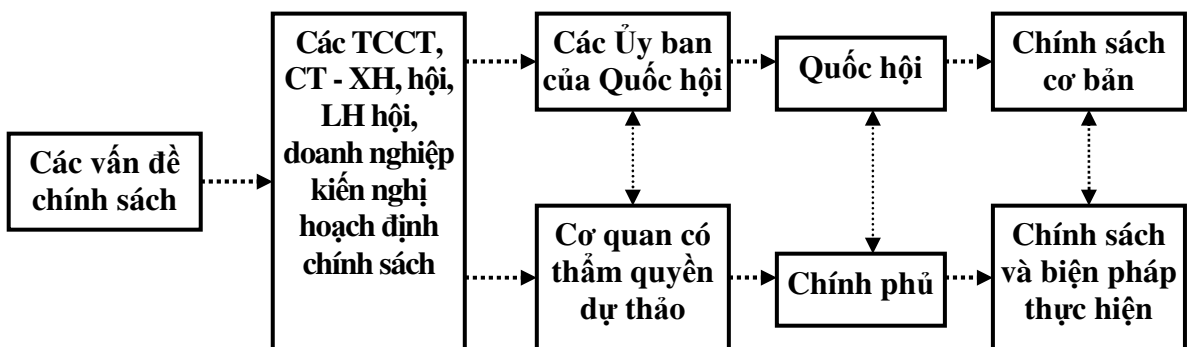
Hệ thống chính trị Việt Nam là tập hợp có tính chỉnh thể các thể chế chính trị (các cơ quan quyền lực nhà nước, các đảng chính trị, các tổ chức và các phong trào xã hội)... được xây dựng trên các quyền và các chuẩn mực xã hội, phân bố theo một kết cấu chức năng nhất định, vận hành theo những nguyên tắc, cơ chế và quan hệ cụ thể, nhằm thực thi quyền lực chính trị [110]. Hệ thống chính trị và chu trình chính sách của Việt Nam có những nét đặc thù riêng. Trước hết, đó là hệ thống chính trị đặt dưới sự lãnh đạo duy nhất của Đảng Cộng sản Việt Nam. Hệ thống chính sách của Nhà nước xét về bản chất đó là sự cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng Cộng sản Việt Nam, hệ thống các cơ quan hoạch định và thực thi chính sách đặt dưới sự lãnh đạo “toàn diện”, “tuyệt đối” của Đảng, và điều này đã được ghi nhận cụ thể trong Hiến pháp năm 2013. Mặt khác, điểm đặc biệt của thể chế chính trị Việt Nam khác so với nhiều quốc gia đó là sự tập trung quyền lực nhà nước mà không có sự phân quyền và đối trọng giữa các nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp. Mặt trận tổ quốc (MTTQ) Việt Nam và các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp là những thiết chế quan trọng tham gia vào quá trình hoạch định chính sách với tư cách là cánh tay nối dài của Đảng, Nhà nước trong xây dựng và hoạch định chính sách.

Cũng như các nước, ở Việt Nam, chính sách công là đầu ra của hệ thống chính trị, một trong những công cụ chủ yếu để thực thi quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước; là nội dung quan trọng của quyền lực công, là yếu tố quyết định tính chính đáng của quyền lực chính trị. Chính sách công thể hiện đường lối, chủ trương và các ưu tiên của Đảng Cộng sản Việt Nam thông qua các hoạt động của Nhà nước Cộng

hòa XHCN Việt Nam. Thông qua chính sách công, các giai cấp, các lực lượng xã hội, các nhóm xã hội, thậm chí là các cá nhân với tư cách là các chủ thể của quyền lực công hiện thực hóa các lợi ích của mình. Vì vậy chính sách công được coi là sản phẩm đầu ra của hệ thống chính trị, trong đó Nhà nước là thể chế trung tâm. Cũng vì vậy, chất lượng của chính sách công là một trong những tiêu chí rõ ràng nhất phản ánh chất lượng vận hành của hệ thống chính trị, của nhà nước.

Quy trình ra quyết định chính sách ở Việt Nam bao gồm các bước sau: phân tích sự cần thiết của chính sách; phê duyệt chính sách; soạn thảo dự án chính sách; thẩm định hoặc thẩm tra dự án chính sách; phê duyệt dự án chính sách và xem xét, thông qua. Thông thường, các dự án chính sách ở Việt Nam do nhiều cơ quan có thẩm quyền khác nhau soạn thảo theo nhiều cách thể hiện và quan niệm về chuẩn mực kỹ thuật khác nhau. Theo Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 thì quy trình đó có thể được khái quát bằng mô hình sau:

**Hình 1: Mô hình hoạch định chính sách công ở Việt Nam**



Mô hình tổ chức bộ máy ra quyết định chính sách ở Việt Nam hiện nay được tổ chức theo hai cấp Trung ương và địa phương. Theo quy định của Hiến pháp 2013, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức hội đồng nhân dân (HĐND) và ủy ban nhân dân (UBND) (nay là Luật tổ chức chính quyền địa phương), Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND và UBND, ở cấp trung ương, Quốc hội, Chính phủ... là các cơ quan chủ yếu được giao nhiệm vụ xây dựng và ban hành chính sách. Theo thẩm quyền, Quốc hội ban hành Hiến pháp, luật, đưa ra các quyết định chính sách lớn, cơ bản thuộc các lĩnh vực về: kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, tài chính, tiền tệ, ngân

sách, thuế, dân tộc, tôn giáo, văn hoá, giáo dục, y tế, khoa học, công nghệ, môi trường, đối ngoại, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, chế độ công vụ, cán bộ, công chức, quyền và nghĩa vụ của công dân. Chính phủ là cơ quan hành pháp, có thẩm quyền quyết định các biện pháp cụ thể để thực hiện chính sách kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh... trên phạm vi quốc gia. HĐND và UBND là các cơ quan hoạch định chính sách ở địa phương...

Điểm đáng chú ý là hiện nay quy trình xây dựng chính sách (đặc biệt là những chính sách lớn) ở Việt Nam thường do các cơ quan hành pháp đệ trình. Là cơ quan có thẩm quyền và trách nhiệm xây dựng các dự án luật nhưng trong thực tế Quốc hội ít khi tự mình ban hành các đạo luật và chính sách lớn mà chủ yếu là từ các cơ quan hành pháp. Đặc điểm này dẫn tới hệ quả tiêu cực là có không ít chính sách đã được các bộ ngành, địa phương sử dụng nhằm duy trì các lợi ích của mình, đây là nguy cơ hình thành các nhóm lợi ích tiêu cực và là kẻ hở bị lợi dụng. Đây cũng là nguyên nhân dẫn đến rủi ro xung đột lợi ích và tạo môi trường tham nhũng khi các cơ quan này đưa vào chính sách các quy định làm tăng quyền lực của cơ quan mình, hoặc có lợi cho các doanh nghiệp mà họ là cơ quan chủ quản, đẩy người dân vào thế xin cho, gây bất bình đẳng trong tiếp cận thể chế và các nguồn lực.

### ***3.1.2.2. Sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách công ở Việt Nam***

Ở các nước phát triển, sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách là tất yếu và rất dễ nhận dạng. Nhóm lợi ích kinh tế thường sử dụng các cách thức khác nhau để tác động tới chính sách của nhà nước, trong đó vận động hành lang là biện pháp chủ yếu. Các hoạt động vận động hành lang phổ biến bao gồm điều trần trước phiên họp của các nhà lập pháp để kiến nghị những chất vấn; gửi kết quả nghiên cứu, thông tin tới các quan chức có liên quan; tìm cách quảng bá một chủ đề; soạn thảo những dự luật có thể được đệ trình lên cơ quan lập pháp; tổ chức chiến dịch viết thư gửi các nhà lập pháp; tài trợ tài chính cho các ứng cử viên tranh cử vào các cơ quan lập pháp, các cơ quan tham mưu chính sách...

Ở Việt Nam, sự tham gia của các nhóm lợi ích vào quá trình hoạch định chính sách trong thực tế rất khó nhận diện. Trong những năm vừa qua, các nhóm lợi ích

kinh tế đã xuất hiện và phát triển một cách tự nhiên, song song với quá trình đổi mới kinh tế - chính trị. Có thể kể đến một loạt các nhóm lợi ích kinh tế tiêu biểu như Hiệp hội Chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam (VASEP), Hiệp hội Thép Việt Nam (VSA), Hiệp hội Cao su Việt Nam (VRA), Hiệp hội Cà phê, ca cao Việt Nam (VICOFA), Hiệp hội các nhà sản xuất ô-tô Việt Nam (VAMA), Hiệp hội các nhà đầu tư tài chính Việt nam (VAFI)... Bên cạnh các nhóm lợi ích kinh tế có tổ chức và đăng ký hoạt động chính thức như trên thì hiện nay còn tồn tại rất nhiều các nhóm lợi ích kinh tế nhỏ lẻ; các nhóm lợi ích kinh tế ngầm tập hợp, liên minh với nhau để giành lợi ích cho mình thông qua việc tác động đến chính sách.

Hiện nay, sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách nói chung và hoạch định chính sách nói riêng được thể hiện thông qua các hoạt động chủ yếu như:

+ Tham gia vào quá trình soạn thảo các Nghị quyết của Đảng, luật, pháp lệnh của Quốc hội, các văn bản pháp luật của Chính phủ. Trong quá trình soạn thảo, các nhóm lợi ích được tham vấn ý kiến, tham gia vào quá trình soạn thảo các Nghị quyết của Đảng (ví dụ: tham gia ban chỉ đạo, tham gia khảo sát, điều tra về kinh tế tư nhân để xây dựng Nghị quyết Trung ương 5 khóa IX về phát triển kinh tế tư nhân); quá trình soạn thảo luật, pháp lệnh (ví dụ: tham gia soạn thảo các luật quan trọng như Luật đầu tư, Luật cạnh tranh, Luật thương mại...).

+ Tham gia vào quá trình giám sát, phản biện chính sách, góp ý các văn bản quy phạm pháp luật; thực hiện việc đại diện cho hiệp hội, hội tại các cơ quan dân cử. Theo khảo sát của VCCI đối với 64 hiệp hội thì có tới 39% hiệp hội thường xuyên tham gia góp ý các dự thảo luật, 53% thỉnh thoảng tham gia và chỉ có 5% chưa bao giờ tham gia [73, tr. 10]. Khi cơ quan Nhà nước ban hành chính sách, dưới sự tổ chức của VCCI, các hiệp hội doanh nghiệp, chuyên gia thường tổ chức các diễn đàn góp ý kiến, phản biện và giám sát việc xây dựng chính sách.

+ Thực hiện các cuộc đối thoại định kỳ giữa chính quyền và doanh nghiệp. Hằng năm, các hiệp hội và cộng đồng doanh nghiệp thường có các cuộc đối thoại chính sách. Các cuộc đối thoại chính sách này được tổ chức ở quy mô toàn quốc, địa phương và ngành. Thông qua các cuộc đối thoại này, những vướng mắc chính sách

được tháo gỡ, đây cũng là kênh quan trọng để chính quyền ghi nhận các phản ánh, nhu cầu chính sách của doanh nghiệp. Theo khảo sát của VCCI thì, việc tiến hành đối thoại với chính quyền các cấp của các hội, hiệp hội diễn ra tương đối thường xuyên. Đối với 40 hiệp hội doanh nghiệp cấp tỉnh có cung cấp thông tin, trong 5 năm trở lại đây, mỗi hiệp hội doanh nghiệp cấp tỉnh tiến hành khoảng 2 đến 3 cuộc đối thoại với chính quyền cấp tỉnh hàng năm, 3-4 cuộc đối thoại với các sở/ngành của tỉnh, và khoảng 4-5 cuộc đối thoại với chính quyền cấp huyện. Đối với 14 hiệp hội ngành hàng quốc gia có cung cấp thông tin, trung bình 1 năm trong 5 năm trở lại đây 1 hiệp hội tiến hành khoảng 10 cuộc đối thoại với các bộ ngành và cơ quan chính phủ. Một số hiệp hội ngành hàng đã tiến hành đối thoại với chính quyền địa phương, như Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam, Hiệp hội Làng nghề Việt Nam và Hiệp hội Nhựa Việt Nam. Sáng kiến tiến hành đối thoại chính quyền và doanh nghiệp chủ yếu tới từ ba nhóm chính. Đó là lãnh đạo hiệp hội (32%), hội viên (29%) và cơ quan quản lý nhà nước (28%). Sáng kiến của các nhà tài trợ chiếm khoảng 7% và còn lại 3% tới từ đối tượng khác như cơ quan báo chí truyền thông [75, tr. 77].

+ Gửi các kiến nghị, phản hồi chính sách đến các cơ quan hoạch định. Trong quá trình hoạt động để đảm bảo lợi ích của mình, các hiệp hội thường gửi các kiến nghị chính sách, các phản hồi chính sách đến các cơ quan có thẩm quyền để cùng phối hợp giải quyết.

+ Khảo sát, điều tra ý kiến của doanh nghiệp về các vấn đề chính sách. Để đưa các sáng kiến chính sách thuyết phục trình các cơ quan có thẩm quyền, hoặc khi được các cơ quan hoạch định chính sách tham vấn, các hiệp hội sẽ tiến hành khảo sát, điều tra nhu cầu chính sách, nguyện vọng của các thành viên về các vấn đề chính sách, nhất là những chính sách có ảnh hưởng trực tiếp đến lợi ích của các hội viên.

+ Thực hiện các nghiên cứu, tài trợ các nghiên cứu về chính sách. Để đảm bảo các lợi ích của mình, nâng cao chất lượng các kiến nghị chính sách, các hiệp hội thường tổ chức các nghiên cứu, hoặc tài trợ, đặt hàng các trường đại học, các viện nghiên cứu về chính sách. Đây là một hoạt động mà nhiều hiệp hội doanh nghiệp thường thực hiện. Khi VCCI khảo sát “hiệp hội đã từng tiến hành tổ chức nghiên cứu phục vụ cho vận động chính sách, pháp luật chưa?”, chỉ có 44% các hiệp hội (34/78)



cho biết đã từng thực hiện hoạt động này. Cụ thể, có 16/50 hiệp hội doanh nghiệp cấp tỉnh cho biết có tiến hành hoạt động nghiên cứu phục vụ chính sách, chiếm tỉ lệ 32%. Trong khi đó, 64% hiệp hội ngành hàng quốc gia (18/28 hiệp hội) từng tiến hành hoạt động này [75 tr. 71].

### **3.2. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ ĐẾN QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM**

#### **3.2.1. Những tác động tích cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công**

Những tác động tích cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam được hiểu là những tác động vì những lợi ích chính đáng, hợp pháp của nhóm, không làm phương hại đến xã hội và góp phần vào sự phát triển của đất nước. Trong xã hội tồn tại sự đa dạng về kết cấu xã hội và lợi ích, việc các nhóm tác động vào chính sách để hưởng lợi là nhu cầu khách quan, chính đáng, tự nhiên. Nhưng những tác động này mang tính tích cực khi nó phản ánh được tính chính đáng, hợp pháp, phù hợp, không mâu thuẫn với lợi ích của dân tộc quốc gia, hướng tới và hài hòa với lợi ích của cộng đồng xã hội, lợi ích dân tộc và quốc gia. Ngược lại, những tác động đến chính sách nhằm thu lợi cho nhóm, gây thiệt hại đến lợi ích của nhóm khác, của cộng đồng, quốc gia, dân tộc, làm tha hóa hệ thống công chức và cơ quan ban hành chính sách, là những tác động mang tính tiêu cực đối với quá trình hoạch định chính sách.

Những tác động mang tính tích cực khi các nhóm lợi ích kinh tế tham gia vào quá trình hoạch định chính sách thể hiện trên một số phương diện chủ yếu sau:

**Thứ nhất**, nhóm lợi ích kinh tế đã góp phần vào việc hình thành các chính sách thúc đẩy sự phát triển kinh tế, xã hội thông qua việc kiến nghị nhiều chính sách quan trọng. Ở Việt Nam, luật pháp cũng đã có những qui định tạo khung cho sự tham gia của các nhóm lợi ích chính thức vào quá trình hoạch định chính sách cả ở cấp độ quốc gia và địa phương. Theo đó, các hiệp hội có tiếng nói quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách. Phần lớn các chính sách và pháp luật của Nhà nước ban hành đều phải có ý kiến tham gia dưới các hình thức khác nhau của các tổ chức này. Mặt khác, chính các tổ chức này cũng được phép trình sáng kiến luật cho Quốc hội thông

qua. Các nhóm lợi ích kinh tế cũng đã phối hợp một cách hết sức chặt chẽ với các cơ quan hoạch định chính sách thông qua việc tham gia một cách tích cực và chủ động đến quá trình soạn thảo chính sách, pháp luật. Cụ thể, các hiệp hội doanh nghiệp đã tham gia và có tiếng nói trọng lượng trong việc soạn thảo các dự án luật như: Luật đầu tư, Luật kinh doanh bất động sản, Luật đấu thầu, Luật doanh nghiệp..., và góp ý xây dựng một số nghị định quan trọng.

*Thứ hai*, các nhóm lợi ích đã cung cấp nhiều thông tin quan trọng về chính sách phản ánh được đời sống thực tiễn và nhu cầu chính sách. Trong quá trình soạn thảo, ban hành chính sách, các cơ quan nhà nước cũng đã nhận được rất nhiều thông tin quan trọng từ phía các hiệp hội. Đó là các thông tin về nhu cầu chính sách (thông qua khảo sát về các hiệp hội); các thông tin về các vấn đề tiêu chuẩn kỹ thuật thuộc về lĩnh vực chuyên môn, nghề nghiệp...

Thông qua đối thoại, các hiệp hội với tư cách là tổ chức đại diện cho cộng đồng doanh nghiệp địa phương hoặc ngành có thể trao đổi, kiến nghị với chính quyền các cấp về các vấn đề liên quan đến chính sách, pháp luật của môi trường đầu tư kinh doanh. Việc thực hiện đối thoại chính quyền - doanh nghiệp đã góp phần cải thiện chất lượng, tính phù hợp của chính sách, quy định cũng như đảm bảo các chính sách, quy định được thực thi có hiệu quả trên thực tế. Đối thoại chính quyền - doanh nghiệp ngày càng được các hiệp hội và cả cơ quan chính quyền các cấp chú trọng nhiều hơn bởi lợi ích mang lại không chỉ cho doanh nghiệp mà cả các cơ quan quản lý.

Nhìn chung, qua kết quả điều tra các hiệp hội doanh nghiệp, so với trước đây hoạt động đối thoại chính quyền - doanh nghiệp đã có chuyển biến theo chiều hướng tích cực. Khảo sát cho thấy trong số 71 hiệp hội có cung cấp thông tin về hoạt động đối thoại chính quyền - doanh nghiệp, đã có 85% hiệp hội doanh nghiệp (67/78) tiến hành hoạt động đối thoại với chính quyền. Trong đó, 90% các hiệp hội doanh nghiệp cấp tỉnh và 79% hiệp hội ngành hàng quốc gia được khảo sát cho biết có tiến hành hoạt động này [75, tr. 23-25]. Tại các cuộc đối thoại chính sách giữa chính quyền và doanh nghiệp hàng năm, các hiệp hội đã có những phản ánh quan trọng về những bất cập chính sách để Nhà nước kịp thời có những thay đổi, điều chỉnh. Ví dụ, sửa đổi các chuẩn mực kỹ thuật để Hiệp hội cơ khí có thể tham gia các dự án trước sự cạnh

tranh của các nhà thầu Trung Quốc, xóa bỏ tình trạng độc quyền trong khai thác các cảng hàng không (kiến nghị của Hiệp hội Giao nhận kho vận Việt Nam)...

Theo khảo sát của Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) cho thấy, phần lớn các hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam đã tiến hành hoạt động tham vấn ý kiến hội viên về cải thiện môi trường kinh doanh. Lĩnh vực đối thoại của hiệp hội doanh nghiệp với chính quyền các cấp tập trung chính vào những khó khăn, vướng mắc mà các doanh nghiệp đang gặp phải. Trong đó, thuế, đất đai, tài nguyên, hải quan là những chủ đề thường xuyên được lựa chọn nhất. Đối với các hiệp hội doanh nghiệp cấp tỉnh, những lĩnh vực đối thoại khác bao gồm các vấn đề tiếp cận vốn, thanh quyết toán và giải ngân tín dụng, môi trường, quy hoạch và các thủ tục hành chính công có liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Những lĩnh vực đối thoại khác của hiệp hội ngành hàng quốc gia thường liên quan đến chính sách phát triển ngành, thực thi cam kết hội nhập của Nhà nước, chính sách tiền tệ, tài chính, đấu thầu... Đã có 57/78 các hiệp hội doanh nghiệp đã thực hiện hoạt động này, chiếm tỉ lệ 73% ; trong đó có 37/50 hiệp hội đa ngành cấp tỉnh (74%) và 20/28 hiệp hội ngành hàng quốc gia (71%). Trong 57 hiệp hội có thực hiện hoạt động này, trong khoảng 5 năm trở lại nay, 50% hiệp hội thực hiện tham vấn 1 hoặc 2 lần trong 1 năm; 23% hiệp hội thực hiện 3 hoặc 4 lần/năm và 27% tiến hành từ 5 lần trở lên [75, tr. 69]. Các hiệp hội quốc gia có tần suất tiến hành các hoạt động này cao hơn các hiệp hội cấp tỉnh. Một số hiệp hội quốc gia tiến hành hoạt động này trên 10 lần/năm bao gồm Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam, Hiệp hội ngân hàng Việt Nam, Hiệp hội bảo hiểm Việt Nam, Hiệp hội các nhà đầu tư tài chính Việt Nam, Hội làng nghề Việt Nam, Hiệp hội da giày Việt Nam, Hiệp hội phần mềm và dịch vụ công nghệ thông tin Việt Nam, Hiệp hội nhựa Việt Nam. Một số hiệp hội cấp tỉnh cũng thường xuyên tiến hành hoạt động này như Hội doanh nhân trẻ Đà Nẵng, Hội doanh nghiệp Hưng Yên, Hiệp hội doanh nghiệp nhỏ và vừa Nghệ An và Hội doanh nghiệp trẻ Hà Nam [75, tr. 23].

Các hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam hiện nay khá tích cực và có nhiều nỗ lực trong hoạt động vận động chính sách. Từ những đóng góp này đã có nhiều chính sách được sửa đổi, bổ sung. Tuy nhiên, bản thân các hiệp hội cũng chưa thỏa mãn về hiệu

quả của việc đóng góp ý kiến cho cơ quan nhà nước để nâng cao chất lượng của chính sách và văn bản pháp luật. Ở mức độ chung, chỉ có 38% các hiệp hội cho rằng việc đóng góp ý kiến của hiệp hội và cộng đồng doanh nghiệp địa phương / ngành đối với chất lượng của chính sách, văn bản pháp luật là hiệu quả [75].

**Hộp 3.1: Kiến nghị thay đổi chính sách của các hiệp hội**

Ngày 29/4/2014, Chính phủ ban hành Nghị định số 36/2014/NĐ-CP "Về nuôi, chế biến và xuất khẩu sản phẩm cá tra", có hiệu lực thi hành từ ngày 20/6/2014. Tuy nhiên, một số quy định không hợp quy luật kinh tế thị trường trong Nghị định, đã bị đông đảo người nuôi và cộng đồng các doanh nghiệp sản xuất, chế biến và xuất khẩu cá tra liên tục có ý kiến suốt từ ngày ban hành đến nay.

Người nuôi và cộng đồng doanh nghiệp phản đối những quy định cứng nhắc, bất hợp lý đối với trại nuôi, hay về hàm ẩm và tỷ lệ mỡ băng phile cá tra, việc bắt buộc đăng ký và thẩm định hợp đồng xuất khẩu cá tra,... đã được nêu công khai, thẳng thắn trong các cuộc họp liên quan đến Nghị định 36 do Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn hay Tổng cục Thủy sản tổ chức.

VASEP, UBND các tỉnh An Giang, Đồng Tháp, Tiền Giang và một số địa phương khác đã có nhiều văn bản kiến nghị bãi bỏ hoặc sửa đổi những quy định này. Chấp nhận xem xét những ý kiến đó, Chính phủ đã chính thức hoãn thời hạn thi hành một số điều khoản đến ngày 31/12/2015. Thủ tướng Chính phủ cũng đã có văn bản yêu cầu Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn xem xét đề xuất sửa đổi các quy định bất hợp lý trong Nghị định 36 theo kiến nghị của VASEP

*Nguồn:* [15]

**Thứ ba**, các nhóm lợi ích góp phần làm cho chính sách đi vào thực tiễn cuộc sống thực chất và có hiệu quả hơn thông qua hoạt động giám sát và phản biện xã hội (GS&PBXH) đối với quá trình hoạch định chính sách. GS&PBXH của các nhóm lợi ích kinh tế đối với quá trình hoạch định và thực thi chính sách công là một hành vi xác định tính khoa học, tính hợp pháp trong hành động của viên chức và cơ quan nhà nước. Đây là biểu hiện đặc trưng và chuyên nghiệp của một xã hội dân chủ.

GS&PBXH là giai đoạn thảo luận và thỏa thuận, nó làm cho các hành vi chính trị, kinh tế và xã hội trở nên ít chủ quan hơn, tức là sự xung đột của các nhóm lợi ích đã được điều chỉnh thông qua thảo luận và thỏa thuận. GS&PBXH là một đòi hỏi khách quan của đời sống chính trị - xã hội, nó là một trong những biện pháp quan

trọng để nhóm lợi ích kinh tế phát huy vai trò của mình đối với quá trình hoạch định và thực thi chính sách công. Ở Việt Nam, tại Đại hội toàn quốc lần thứ X, Đảng Cộng sản Việt Nam đã chỉ ra yêu cầu: "Mọi chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước đều vì lợi ích của nhân dân, có sự tham gia ý kiến của nhân dân"; cần "Xây dựng quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân đối với việc hoạch định đường lối, chủ trương, chính sách, quyết định lớn của Đảng và việc tổ chức thực hiện, kể cả đối với công tác tổ chức và cán bộ"; và "Nhà nước cần ban hành cơ chế để Mặt trận và các đoàn thể thực hiện tốt vai trò giám sát và phản biện xã hội" [20, tr. 43, 124, 125]. Có thể nói rằng, GS&PBXH hiện đang là một chức năng quan trọng để các nhóm lợi ích kinh tế thể hiện vai trò của mình trong quá trình hoạch định chính sách công.

Trong những năm vừa qua, các nhóm lợi ích kinh tế đã có những ý kiến phản biện và giám sát xã hội hết sức quan trọng đối với quá trình hoạch định chính sách công. Đặc biệt kể từ khi Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 22/2002/QĐ-TTg ngày 30/01/2002 quy định về hoạt động tư vấn, phản biện, giám sát xã hội của Liên hiệp các hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam. Theo đó, các chính sách, các chương trình dự án, đề án phát triển kinh tế - xã hội có tính chất phức tạp, ưu tiên, trọng điểm, đa ngành do cơ quan cá nhân xây dựng thực hiện thì cần phải qua quy trình GS&PBXH. Các nhóm lợi ích kinh tế (thông qua liên hiệp hội, các hội nghề nghiệp, các cơ quan nghiên cứu khoa học, cá nhân có uy tín) đã có những hoạt động GS&PBXH hết sức quan trọng đối với việc lựa chọn và sắp xếp lộ trình giải quyết các vấn đề phát triển kinh tế - xã hội lớn của đất nước như: dự án Bauxite ở Tây Nguyên, Nhà máy điện hạt nhân Ninh Thuận, Thủy điện Sơn La, đường sắt cao tốc, chiến lược phát triển giáo dục Việt Nam...

Bên cạnh đó, theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật MTTQ Việt Nam thì trong quá trình soạn thảo dự án luật, pháp lệnh, dự thảo nghị quyết, cơ quan, tổ chức chủ trì soạn thảo phải lấy ý kiến cơ quan, tổ chức hữu quan và đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của văn bản; nêu những vấn đề cần xin ý kiến phù hợp với từng đối tượng lấy ý kiến và xác định cụ thể địa chỉ tiếp nhận ý kiến để các cơ quan có thẩm quyền góp ý. Thông qua các quy định này, các tổ chức bị tác

động trực tiếp bởi quy phạm pháp luật (các doanh nghiệp, hiệp hội) có nhiều cơ hội để trình bày ý kiến của mình về các vấn đề chính sách. Các tổ chức thành viên của MTTQ Việt Nam, các hội nghề nghiệp, hiệp hội nghề nghiệp, doanh nghiệp đã được cơ quan soạn thảo gửi các dự thảo chính sách để lấy ý kiến đóng góp. Các tổ chức này đã có những góp ý quan trọng cho các dự thảo luật quan trọng như: Bộ luật dân sự, Luật doanh nghiệp, Luật đầu tư nước ngoài... Thông qua hoạt động tư vấn và phản biện chính sách của các nhóm lợi ích, các dự thảo chính sách trở nên sát với thực tiễn cuộc sống hơn, góp phần giúp cơ quan hoạch định xác định đúng vấn đề chính sách, phát hiện kịp thời những sai sót, chưa hợp lý, chưa khoa học trong các dự thảo, qua đó có thể đề xuất được những chính sách phản ánh nguyện vọng và lợi ích khác nhau của các cá nhân, nhóm trong xã hội.

### **3.2.2. Những tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công**

Khi nói về những tác động mang tính tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế là muốn nói tới những ảnh hưởng tiêu cực của nó trong quá trình hoạch định chính sách biểu hiện qua việc đã làm phương hại đến sự phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước. Đó là các nhóm lợi ích kinh tế cấu kết với những người có quyền ra quyết định hoặc có thể tác động đến chính sách vì lợi ích riêng của họ mà làm tổn thương đến lợi ích của nhóm khác, lợi ích của cộng đồng, đặc biệt là lợi ích quốc gia. Vì thế, những tác động mang tính tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam hiện nay thể hiện qua việc một tập hợp có tổ chức của những người cùng chung mục đích, cùng chung lợi ích kinh tế, và họ tìm mọi cách tác động đến cơ quan, người có thẩm quyền trong hoạch định chính sách theo hướng có lợi cho mình. Khi họ đạt được mục đích riêng thì lại xâm hại đến lợi ích chung của toàn xã hội.

Như vậy, tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế chính là vì lợi ích riêng, mang tính vị kỷ làm tổn hại đến lợi ích chung của toàn xã hội. Đó là những “sân sau” của các doanh nghiệp nhà nước, những tập đoàn độc quyền có khả năng ảnh hưởng đến chính sách của nhà nước, như thao túng thị trường (sữa, thuốc chữa bệnh, xăng dầu, điện lực, ô tô...); những lĩnh vực phát triển sử dụng nhiều tài nguyên và tài sản quốc gia. Đặc biệt, ở Việt Nam, việc có tiền vẫn chưa đủ mà còn cả quan hệ thân

quen mới đạt ưu thế trong các mối quan hệ. Đây cũng là điều kiện làm tăng khả năng tham nhũng trong hệ thống chính trị. Nhìn chung, ở đâu cũng vậy, các nhóm lợi ích đều muốn hai thứ từ nhà nước: Các đặc quyền từ chính sách (thuế, trợ cấp, quyền độc quyền...), và sự ưu ái của các quan chức thực thi chính sách (các hợp đồng với nhà nước, sự bảo kê...) để đem lại những lợi ích lớn cho nhóm. Sự cấu kết, thao túng bằng quyền lực kinh tế của các nhóm lợi ích cấu kết với quyền lực chính trị sẽ là nhân tố tạo ra sự tha hóa của hệ thống chính trị.

Những tác động mang tính tiêu cực và hậu quả khi nhóm lợi ích kinh tế tác động đến chính sách công được xem xét dưới các góc độ sau đây.

*+ Những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế đến chính sách sẽ tạo ra các đặc quyền, đặc lợi kìm hãm sự phát triển kinh tế.*

Những hạn chế của thể chế, cộng với sự tha hóa của đội ngũ cán bộ công chức là môi trường mà các nhóm lợi ích kinh tế có thể gây ảnh hưởng đến chính sách nhằm tạo nên đặc quyền, đặc lợi cho nhóm, gây tác động xấu đến quyền lợi của toàn xã hội, điều này đã và đang cản trở sự phát triển của nền kinh tế. Thực tế ở Việt Nam cho thấy, các nhóm lợi ích kinh tế, đặc biệt là doanh nghiệp và các hiệp hội luôn muốn giữ cho mình các đặc quyền nhân danh lợi ích của Nhà nước, của cộng đồng. Ví dụ, Hiệp hội mía đường luôn đưa ra các kiến nghị về cấm nhập khẩu đường từ nước ngoài để bảo vệ người nông dân, bảo vệ sản xuất trong nước nhưng thực chất là bảo vệ lợi ích cho các nhà máy đường lạc hậu về công nghệ, yếu kém về quản lý của họ, trong lúc đó lợi ích của người nông dân trồng mía thì vẫn chưa có cơ chế đảm bảo. Hay các nhóm lợi ích trong xuất khẩu gạo (Hiệp hội Lương thực Việt Nam - VFA) là những người luôn kiến nghị thiết lập các rào cản (duy trì hạn ngạch) để giữ độc quyền xuất khẩu gạo, ép người nông dân để hưởng lợi. Hiện nay Nhà nước đang giao quá nhiều quyền hạn cho Hiệp hội Lương thực Việt Nam và các doanh nghiệp kinh doanh lương thực như Tổng công ty Lương thực miền Bắc (Vinafood 1), Tổng công ty Lương thực miền Nam (Vinafood 2). Mặc dù chỉ là tổ chức hiệp hội, nhưng Hiệp hội Lương thực Việt Nam được tham gia sâu vào việc hình thành các chính sách quan trọng về lúa gạo của nhà nước. Hiệp hội Lương thực Việt Nam vừa là đối tượng xây dựng chính sách vừa thụ hưởng, nên họ luôn luôn có xu hướng tạo ra và duy trì sự

độc quyền xuất khẩu lúa gạo để hưởng lợi, đẩy người nông dân vào thế bị chịu nhiều thiệt thòi. Theo tính toán, phần lớn lợi nhuận thu được từ xuất khẩu lúa gạo rơi vào tay hiệp hội này, nông dân - người trực tiếp sản xuất bị “thiệt đơn, thiệt kép”. Mặt khác, khi để các nhóm lợi ích kinh tế này có quá nhiều quyền như hiện nay sẽ triệt tiêu những sáng kiến, sáng tạo của các doanh nghiệp khác, biến kinh doanh lúa gạo thành lĩnh vực độc quyền bất khả xâm phạm.

**Hộp 3.2: Vai trò của Hiệp hội lương thực Việt Nam trong kinh doanh lúa gạo.**

Chức năng, nhiệm vụ của Hiệp hội lương thực Việt Nam (VFA) đã được quy định tại Nghị định 109/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 4/1/2010 về kinh doanh xuất khẩu gạo (Điều 17, 19, 20 và 24). Ít có hiệp hội doanh nghiệp nào ở Việt Nam có được vai trò và ảnh hưởng đối với các doanh nghiệp trong ngành như VFA. Đây có thể là hiệp hội khác biệt nhất khi hạn chế số doanh nghiệp hội viên tham gia. VFA có nhiều lợi thế, trong đó đặc biệt quan trọng: VFA được Nhà nước trao quyền rất lớn và thực chất thông qua việc giao một số chức năng, nhiệm vụ của cơ quan quản lý Nhà nước như: 1) Đăng ký hợp đồng xuất nhập khẩu gạo của các doanh nghiệp xuất khẩu gạo. 2) Được quyền công bố giá tối thiểu xuất khẩu gạo, hay còn gọi là giá sàn xuất khẩu gạo theo từng thời kỳ.

VFA được Nhà nước giao chủ trì tổ chức các hoạt động xuất khẩu gạo tập trung của Chính phủ, dạng hợp đồng Chính phủ. Những hợp đồng này chiếm đến 50% doanh số xuất khẩu nên tác động rất lớn đến thị trường. VFA có đủ thông tin và có chức năng cung cấp thông tin về ngành gạo, về tình hình xuất khẩu gạo (số lượng, trị giá, chủng loại thóc, gạo, thị trường, khách hàng, thương nhân xuất khẩu, số lượng hợp đồng đăng ký...). Không chỉ cung cấp cho các hội viên của mình, hiệp hội còn báo cáo định kỳ hàng tuần, tháng và quý hoặc đột xuất theo yêu cầu cho các cơ quan Đảng và Chính phủ (Bộ, ngành, UBND các tỉnh...) một cách kịp thời. VFA còn có thẩm quyền phối hợp với các cơ quan Nhà nước kiểm tra, phát hiện vi phạm trong lĩnh vực kinh doanh gạo, kiến nghị các cơ quan có thẩm quyền xử lý.

Với những chức năng quan trọng như vậy, VFA đã góp phần thúc đẩy hoạt động xuất khẩu gạo thời gian qua, có vai trò quan trọng trong bình ổn thị trường lúa gạo. Nhưng đây cũng là hiệp hội mà một số doanh nghiệp và nhiều báo chí phản ánh là chỉ đại diện cho quyền lợi các Tổng Công ty lương thực lớn, chưa phục vụ lợi ích của đông đảo cộng đồng doanh nghiệp và người nông dân, chưa khách quan, minh bạch trong điều hành xuất khẩu...

Nguồn: [75, tr. 50]

Cơ chế xin cho cũng đang là “bà đỡ” để các nhóm lợi ích kinh tế thao túng quá trình hoạch định chính sách. Cơ chế này tạo ra các đặc quyền cho những người lãnh



đạo, quản lý. Họ có quyền ban phát trong phân bổ ngân sách, quyết định các dự án, phê duyệt các định hướng phát triển kinh tế - xã hội. Các nhóm lợi ích kinh tế luôn tìm mọi cách tác động đến những người này thông qua sự móc ngoặc, mặc cả về lợi ích. Cơ chế này tạo nên những hình thức tham nhũng hết sức trắng trợn ăn chia theo tỷ lệ phần trăm của “thế giới ngầm”. Cơ chế xin cho diễn ra như một “thông lệ” và tạo thành vòng xoáy vì nó hài hoà được lợi ích của các bên. Cơ chế này tạo ra một nhóm lợi ích chuyên đi xin, đi “chạy” để thoả mãn lợi ích của cả bên xin và bên cho. Nhóm trung gian này là nơi mặc cả giữa bên cho - bên xin; nơi thiết lập các cuộc hẹn gặp “kín đáo”; nơi chuyển tải thông điệp giữa các bên, nhận và chuyển tiền “lại quả”. Thực tế hiện nay, các nhóm lợi ích như vậy hoạt động khá “nhộn nhịp”, nơi nào có quy hoạch, có dự án đầu tư là nơi đó họ tìm cách tiếp cận. Các nhóm lợi ích kinh tế tiếp cận bằng mọi cách, trong đó hình thức phổ biến nhất là đưa hối lộ, lại quả bằng tiền mặt, cổ phần, hoặc các lợi ích trong dự án (ví dụ, để được phê duyệt dự án nhà ở, chủ đầu tư thường phải “lại quả” cho cơ quan có thẩm quyền phê duyệt dự án một số căn hộ theo diện “ngoại giao”; hay phải cho các doanh nghiệp sân sau của người có thẩm quyền phê duyệt dự án thi công, cung cấp vật tư, nhân công... để được phê duyệt, quyết toán dự án). Có thể nói, cơ chế xin - cho, thiếu minh bạch là một trong những nguyên nhân sinh ra tham nhũng, tạo ra sự đặc quyền, gây bất bình đẳng giữa các chủ thể kinh tế, đây là nhân tố làm xấu đi môi trường đầu tư và kinh doanh. Thực tế cho thấy, việc duy trì đặc quyền, đặc lợi của các nhóm lợi ích kinh tế đang là rào cản lớn trong cải cách thể chế kinh tế ở Việt Nam hiện nay.

Nhóm lợi ích kinh tế biến các lợi thế độc quyền nhà nước thành độc quyền của nhóm, gây thất thoát cho Nhà nước, ảnh hưởng đến lợi ích của cộng đồng. Trong những năm vừa qua, các doanh nghiệp trong ngành điện lực, xăng dầu, kinh doanh vàng đang lợi dụng các chính sách quản lý của nhà nước để trục lợi. Trong ngành điện, do EVN được sử dụng vốn, đất đai, hạ tầng... của Nhà nước và độc quyền kinh doanh với nhiều ưu đãi nên đã mang lại lợi nhuận trong nhiều năm. Năm 2012, EVN công bố lãi 4.404,63 tỉ đồng, tuy nhiên, phần lớn khoản lợi nhuận khổng lồ này có được chủ yếu do tăng bán điện từ độc quyền, mà không phải từ nỗ lực kinh doanh của doanh nghiệp. Trong kinh doanh, việc tăng giá hàng hóa vì sẽ làm giảm sức cạnh

tranh, nhưng EVN với các lợi thế độc quyền của mình luôn sử dụng công cụ này. Ngành điện lấy lý do chi phí sản xuất điện (than, khí...) tăng cao, theo tính toán của họ, năm 2014, chi phí sản xuất điện sẽ đội lên từ khoảng 6.500-7.000 tỉ đồng, trong khi EVN đã được cho phép tăng giá đến năm 2015 lên tới 21,6% so với giá hiện hành, trung bình năm 2014-2015, mỗi năm, EVN có thể được tăng giá hơn 10%.

Thực tế cho thấy, giá thành sản xuất điện tại Việt Nam là bao nhiêu thì không ai kiểm soát được, không chỉ đối với người dân, mà còn đối với cả các chuyên gia và thậm chí là cơ quan quản lý nhà nước. Tính minh bạch về giá sản xuất điện chưa bao giờ được công bố rõ ràng, người tiêu dùng và cơ quan quản lý nhà nước chỉ được biết được những con số tổng về lời, lỗ, nợ nần của EVN. Việc xác định và đưa ra bằng chứng có sự tác động của các nhóm lợi ích để trục lợi từ chính sách trong trường hợp này là rất khó. Nhưng với mô hình quản lý như hiện nay, thì EVN lỗ cũng tăng giá, mà lãi cũng tăng giá, bởi do duy trì độc quyền và mô hình quản lý giá thiếu minh bạch. EVN chính là những người hưởng lợi từ cơ chế hình thành giá điện hiện nay, ngay cả khi doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ.

Trong lĩnh vực kinh doanh vàng, SJC là thương hiệu vàng do Nhà nước quản lý (tức mang tính độc quyền Nhà nước), nhưng có sự không tách bạch giữa thương hiệu SJC và Công ty Vàng bạc SJC Sài Gòn nên rất dễ bị biến độc quyền Nhà nước thành độc quyền doanh nghiệp. Kể từ khi trở thành thương hiệu độc quyền quốc gia, giá vàng SJC trong nước luôn chênh lệch với giá thế giới và với các thương hiệu vàng khác, mức chênh lệch luôn giao động từ 1 đến 6 triệu đồng mỗi lượng. Sự chênh lệch này gây nên bức xúc trong dư luận, gây thiệt hại cho xã hội, nhưng nguồn thu đó ai được hưởng lợi thì không rõ. Hiện nay, thương hiệu vàng SJC chiếm 90% thị phần và chịu sự chi phối của một vài doanh nghiệp đầu mối nên yếu tố độc quyền và đầu cơ để trục lợi của doanh nghiệp là khó tránh khỏi. Giá vàng trong nước không liên thông với thị trường thế giới, mặc dù giá vàng thế giới giảm, nhưng trong nước không giảm theo, điều này đã mang lại lợi nhuận không nhỏ cho các doanh nghiệp kinh doanh vàng từ chính sách hạn chế lưu thông vàng miếng của Nhà nước.

Trong lĩnh vực kinh doanh xăng dầu, hiện nay, ba doanh nghiệp Petrolimex, PVOil, SaigonPetro chiếm trên 70% thị phần (trong đó Petrolimex chiếm 47,8% thị

phần). Thị trường xăng dầu hiện chưa có cạnh tranh thực sự mà vẫn do những doanh nghiệp lớn thống lĩnh thị trường. Mặc dù độc quyền và được hưởng các ưu đãi của Nhà nước, nhưng cũng như EVN, từ năm 2006 đến nay, Petrolimex luôn báo lỗ mỗi năm hàng trăm tỷ đồng, trong đó năm 2008 lỗ 10.700 tỷ đồng, năm 2011 lỗ 2.100 tỷ đồng. Tuy nhiên, trong bản cáo bạch để tiến hành cổ phần hóa của Petrolimex thì cho thấy, trong năm 2008 doanh nghiệp này lãi hơn 913 tỷ đồng, năm 2009 lãi 2.880 tỷ đồng, năm 2010 lãi 81 tỷ đồng, và năm 2011 là 598 tỷ đồng [78]. Việc lời, lỗ trong sản xuất kinh doanh dựa trên độc quyền, đặc quyền của doanh nghiệp này hết sức tùy tiện, bất chấp các quy định trong quản lý nhà nước về kinh tế.

Mặt khác, hiện tại giá xăng dầu tại Việt Nam đang được tính theo nguyên tắc “giá bán thực hiện theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước” như quy định tại Nghị định 84/2009/CP ngày 15/12/2009 của Chính phủ về kinh doanh xăng dầu. Cơ chế xác định giá này đã bộc lộ nhiều bất cập nhưng doanh nghiệp vẫn thích duy trì, xem đây như một “lá chắn” cho sự độc quyền về giá. Từ sự không minh bạch trong xác định giá bán lẻ xăng dầu, doanh nghiệp được hưởng lợi nhiều do những bất cập của chính sách đối với mặt hàng thiết yếu này. Cụ thể, tỉ giá USD thời điểm năm 2008 dao động trong khoảng 16.517 đồng/USD, giá xăng thế giới 94,629 USD/thùng thì giá bán lẻ trong nước là 9.500 đồng/lít. Đến thời điểm cuối năm 2012, tỉ giá USD trong khoảng 20.828 đồng/USD (gấp 1,26 lần so với năm 2008), giá xăng thế giới là 91,82 USD/thùng (thấp hơn giá thành năm 2008 khoảng 3 USD) thì giá bán lẻ trong nước là 23.150 đồng, đã gấp tới 2,4 lần so với năm 2008. Nếu trừ đi thuế nhập khẩu xăng dầu chênh lệch ở 2 thời điểm tính toán là khoảng 12% (thuế nhập khẩu xăng dầu trong 10 tháng đầu năm 2008 là 0%, trong khi năm 2012 là 12%) thì giá xăng dầu vẫn tăng lên gấp đôi [68].

*+ Những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế đến chính sách sẽ tạo ra hậu quả nặng nề cho nền kinh tế.*

Hiện nay, Việt Nam đang chịu nhiều tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế hoạt động ngầm, lợi ích của họ đạt được thì lợi ích chung của cộng đồng, của xã hội bị mất đi. Các nhóm lợi ích kinh tế này cấu kết với các quan chức tha hóa, biến chất để chạy dự án, thực hiện các dự án đầu tư thiếu minh bạch, không mang lại hiệu

quả thực tế, vượt quá khả năng chịu đựng của ngân sách nhưng lại mang lại lợi ích cho nhóm thông qua việc được trích phần trăm “lại quả”, bán thầu, đưa những người thân quen, doanh nghiệp sâu vào thực hiện dự án.... Điều này đã tạo nên sức ép khủng khiếp đối với ngân sách, hiệu quả đầu tư công thấp, hậu quả là nợ công tăng cao, làm lãng phí nguồn lực của xã hội. Trong một số trường hợp, các dự án nhân danh cộng đồng nhưng thực chất chỉ phục vụ và mang lại hiệu quả cho nhóm lợi ích kinh tế mà người dân không được hưởng lợi.

Các nhóm lợi ích kinh tế đang thu lợi nhiều từ việc sử dụng nguồn vốn trong các doanh nghiệp nhà nước. Trong đó, điển hình nhất là nhóm lợi ích kinh tế nhân danh đại diện cho các doanh nghiệp nhà nước đang duy trì những đặc quyền và thu hút nhiều nguồn lực từ ngân sách nhà nước, đây là nhóm ủng hộ mạnh mẽ nhất để giữ “vai trò chủ đạo của kinh tế của Nhà nước” để hưởng lợi. Việc đầu tư nguồn lực nhà nước và duy trì các ưu đãi, lợi thế độc quyền cho hàng loạt tập đoàn kinh tế nhà nước trong những ngành then chốt và nắm giữ những lĩnh vực trọng yếu của đất nước cho thấy vị trí chắc chắn và “hợp pháp” của nhóm lợi ích này.

Dưới ảnh hưởng của các nhóm lợi ích kinh tế, đã hình thành một hệ thống thân hữu ăn bám vào các doanh nghiệp nhà nước. Sự chi phối của các nhóm lợi ích kinh tế đã làm cho doanh nghiệp nhà nước bị “đục khoét”, “rỗng ruột”, doanh nghiệp nhà nước đi vào tình trạng “lời ăn, lỗ cũng ăn và dân chịu”. Khi hết nguồn vốn lại đòi hỏi Nhà nước tái đầu tư, tái cấp vốn, và nguồn vốn này lại đầu tư vào các dự án không hiệu quả. Dưới tác động của nhóm lợi ích kinh tế nguồn ngân sách bị chi tiêu thiếu hiệu quả dẫn đến lạm phát làm cho ngân sách kiệt quệ, đời sống người lao động trong doanh nghiệp nhà nước trở nên khó khăn. Không ít lãnh đạo các doanh nghiệp nhà nước, mặc dù làm ăn thua lỗ nhưng lương của ban giám đốc luôn ở mức cao kèm theo các ưu đãi đặc quyền. Quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước cũng là cơ hội để các nhóm lợi ích kinh tế thao túng. Nhiều doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ nhưng có địa thế đẹp đã bị các nhóm lợi ích kinh tế mua dưới hình thức cổ phần hóa với “ưu đãi”. Tài sản của nhà nước bị bán với giá hết sức rẻ mạt, gây nên những thất thoát lớn cho ngân sách. Những khoản vay đầu tư cho các doanh nghiệp này không mang lại hiệu quả đã làm cho tỷ lệ nợ công trong những năm vừa qua không

ngừng tăng, theo Báo cáo của Chính phủ vào tháng 3 năm 2016, nợ công (bao gồm nợ của doanh nghiệp nhà nước, nợ của chính quyền địa phương) của Việt Nam đã chiếm 65% GDP, riêng nợ nước ngoài của Chính phủ đã vượt ngưỡng 50% cho phép, chiếm 50,3% GDP, tỷ lệ nợ công vượt trần (65% GDP) đang dần hiện hữu [101]. Những số liệu thống kê cho thấy Việt Nam trở thành một trong 20 nước có khả năng vỡ nợ lớn nhất trên thế giới, còn Việt Nam trở thành quốc gia mà người dân có gánh nặng thuế và chi phí cao bậc nhất khu vực [61].

**Hộp 3.3: Có hay không tác động của nhóm lợi ích trong xây dựng chính sách?**

Theo Thông tư 124/2013 của Bộ Tài chính thì kể từ ngày 1-9-2013, các mặt hàng than đá, than bánh, than quả bồng và nhiên liệu rắn sản xuất từ than đá sẽ chịu thuế xuất khẩu là 10%, thay vì mức 13% như trước đó. Mức thuế 13% này mới chỉ được áp dụng trong hai tháng 7 và 8. Theo lý giải của Tập đoàn Than - Khoáng sản Việt Nam (Vinacomin), chỉ sau hai tháng áp dụng thuế xuất khẩu mới (từ 10% lên 13%), sản lượng than xuất khẩu giảm 2 triệu tấn, tức mỗi tháng giảm 1 triệu tấn so với mức bình quân sáu tháng, nếu tiếp tục duy trì mức thuế này dự kiến sản lượng tiêu thụ cả năm sẽ giảm đến 20 triệu tấn so với năm 2012, tức là chỉ còn khoảng 36-37 triệu tấn.

Và tập đoàn này cho rằng nếu không được giảm thuế thì tồn kho đến cuối năm có thể lên đến 10 triệu tấn, đồng thời nếu không được tăng giá bán than cho ngành điện thì ngành than sẽ phải bù khoảng 6.000 tỉ đồng cho ngành điện. Liệu rằng các vị giám đốc của các doanh nghiệp nhỏ có dám “lớn tiếng” như vậy không nếu họ cũng gặp khó khăn, không chỉ bằng mà còn nặng nề hơn cả Vinacomin? Câu trả lời là không, vì Vinacomin là tập đoàn kinh tế nhà nước lớn nắm trong tay vị thế độc quyền nguồn cung cấp than.

Rõ ràng là Vinacomin đang thực sự gặp khó do thị trường, giá cả xuất khẩu không còn thuận lợi như những năm trước. Đồng thời, phần than lộ thiên đã đem bán hết, nay điều kiện khai thác khó khăn hơn, chi phí khai thác tăng... đó là những nguyên nhân khách quan khiến tập đoàn này phải liên tục xin giảm thuế (và đã được giảm từ 20% xuống còn 10%) và tăng giá bán (đã tăng giá bán than cho ngành điện kể từ ngày 20-4-2013 vừa qua). Việc Vinacomin viện dẫn lý do vì đời sống của hàng ngàn lao động trong ngành than và gia đình họ để xin giảm thuế nhằm giảm bớt khó khăn chẳng khác nào họ xem người lao động là cái phao để bám vào khi sắp bị chết đuối.

Với kiểu làm chính sách như trên khiến người ta không thể không đặt câu hỏi là có hay không sự tác động của nhóm lợi ích trong việc xây dựng chính sách.

*Nguồn: [69]*

Nhóm lợi ích kinh tế còn thao túng quy hoạch các dự án đầu tư sử dụng đất đai như sân golf, khu công nghiệp, trung tâm thương mại, khu du lịch... Những khu đất nông nghiệp, đất được giải toả với danh nghĩa xây dựng công trình công cộng, phục vụ lợi ích dân sinh nhưng đã bị chuyển đổi mục đích sử dụng đất thành những khu biệt thự, chia lô, phân nền để bán. Các nhóm lợi ích kinh tế nhân danh nhà nước, lợi ích công cộng để thu hồi đất, đền bù đất của người nông dân với giá rẻ mạt, sau đó bán lại với giá cao hơn hàng chục, thậm chí hàng trăm lần, đẩy người nông dân vào tình thế mất đất sản xuất, phải đi làm thuê trong các dự án, hoặc phải ly hương để tìm kiếm việc làm mới. Điều này làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến an ninh lương thực của quốc gia, gây nên nhiều hệ lụy về kinh tế - xã hội khi người dân không có đất sản xuất, phải bỏ ra đô thị làm thuê, tình trạng khiếu kiện, khiếu nại liên quan đến đất đai kéo dài không giải quyết dứt điểm được.

Trong một thời gian dài, sự tồn tại của nhóm lợi ích kinh tế trong lĩnh vực ngân hàng đã gây nên những hậu quả hết sức nặng nề đối với hệ thống tài chính quốc gia. Bằng các thủ đoạn nghiệp vụ, lợi dụng các sơ hở, yếu kém trong quản lý kinh tế các nhóm lợi ích kinh tế này đã rút ruột từ hệ thống ngân hàng hàng ngàn tỷ đồng. Những ảnh hưởng này hết sức tiêu cực, tạo ra những rủi ro đe dọa sự ổn định của hệ thống ngân hàng, đó là nợ xấu. Trong những năm qua, tỉ lệ nợ xấu trong hệ thống ngân hàng Việt Nam đã tăng lên đáng kể. Theo tiêu chuẩn kế toán Việt Nam, tỉ lệ nợ xấu của toàn hệ thống ngân hàng thương mại tính đến tháng 6/2011 khoảng 3%, tuy nhiên, theo Fitch Ratings, tỉ lệ này theo chuẩn mực quốc tế con số này lên tới 13%. Hơn nữa, để khắc phục tình trạng này thì việc thực thi chính sách tiền tệ và tài khóa thắt chặt khiến nhiều doanh nghiệp hạn chế sản xuất và thậm chí phá sản cũng gây tác động tiêu cực lên nợ xấu của hệ thống [106, tr. 83]. Hiện nay, trong hệ thống ngân hàng, nợ xấu đang ở mức cao: theo báo cáo thì đến cuối năm 2014 là 5,43% dư nợ, đã giảm so với mức 17% vào năm 2012 và cuối năm 2015 sẽ còn 3%, nhưng nếu tính toán theo thông lệ quốc tế thì số này có thể lên đến 15 - 16% [103].

Do có sự cấu kết với các cơ quan hoạch định chính sách đất đai, xây dựng và với hệ thống ngân hàng, các nhóm lợi ích đã tác động tiêu cực đến thị trường bất động sản và nợ xấu trong lĩnh vực bất động sản. Trong những năm trước đây, dòng

vốn đầu tư ồ ạt đổ vào thị trường bất động sản, cùng với chính sách nới lỏng tín dụng và những bất ổn kinh tế vĩ mô, đặc biệt là lạm phát, khiến cho người dân đẩy mạnh đầu cơ vào thị trường này. Các nhóm lợi ích, đặc biệt là các doanh nghiệp kinh doanh bất động sản đã tác động hết sức mạnh mẽ trong việc xây dựng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Họ tác động nhằm lái chính sách theo ý đồ lợi ích của nhóm, hoặc “móc ngoặc” để được biết trước thông tin về quy hoạch và chuyển nhượng đất với giá rẻ. Những khu đất này sẽ có giá trị sau khi quy hoạch, khi công bố quy hoạch, giá tăng lên thì họ bán thu lợi nhuận. Người dân không biết thông tin nên bán rẻ, hoặc bị đền bù giải tỏa với giá thấp nên bị thiệt rất nhiều. Đặc biệt, đất nông nghiệp của nông dân bị chuyển đổi thành đất ở đô thị với giá rẻ mạt, sau khi đầu tư hạ tầng, các doanh nghiệp thu được lợi lớn, người dân mất đất, mất việc làm gây nên những hệ quả tiêu cực về kinh tế - xã hội. Giá trị to lớn của bất động sản đã khiến các nhóm lợi ích kinh tế không thể làm ngơ, đất nông nghiệp ở các địa phương như: Văn Giang, Dương Nội, Bắc Giang, Mỹ Trì, Mỹ Đức,... đã bị biến thành đất ở đô thị để thu lợi nhuận cao. Thậm chí, các nhóm lợi ích kinh tế còn tác động vào quy hoạch Hà Nội mở rộng (sáp nhập với Hà Tây) để trục lợi từ chính sách. Qua thực tiễn diễn biến thị trường bất động sản khu vực Hà Tây trước và sau khi sáp nhập cho thấy các nhóm lợi ích kinh tế đã thu được nguồn lợi khổng lồ từ chính sách này.

Mặt khác, các nhóm lợi ích còn đẩy giá bất động sản gia tăng không ngừng tạo nên bong bóng tài sản, khiến một lượng vốn lớn của nền kinh tế găm giữ trong thị trường, không đi vào khu vực sản xuất, trong khi các tài sản thế chấp (phần lớn cũng là bất động sản) giảm mạnh giá trị, khiến các khoản nợ ngân hàng đang dần trở thành các khoản nợ xấu gây ảnh hưởng tiêu cực đến sự an toàn của hệ thống tài chính quốc gia. Mặt khác, hiện làn sóng “tái cấu trúc” hệ thống ngân hàng (Agribank, Eximbank, ACB, Techcombank, Xây dựng, Phương Nam, Vietinbank, BIDV, Bắc Á, ...) đang diễn ra hết sức phức tạp dưới tác động của các nhóm lợi ích nhằm để thôn tính, hoặc để trốn nợ xấu, điều này đã gây nên nhiều mối đe dọa cho hệ thống an ninh tiền tệ.

*- Tác động tiêu cực đối với chính trị*

Thực tế hiện nay cho thấy, không ít nhóm lợi ích kinh tế nhân danh chính trị, nhân danh bảo vệ chế độ để bảo vệ những lợi ích của mình, và đây là lực cản lớn

trong cải cách thể chế, thúc đẩy sự phát triển đất nước. Sự cố kết nhóm lợi ích với các nhà hoạch định chính sách dẫn đến tham nhũng hoặc trục lợi cá nhân. Đây là biểu hiện tha hoá trong sử dụng quyền lực nhà nước, quyền lực chính trị, vượt ra ngoài khuôn khổ pháp luật, là lực cản quá trình phát triển và tái cơ cấu kinh tế, phá vỡ trật tự kỷ cương, làm băng hoại các giá trị truyền thống trong cộng đồng và quan hệ xã hội, điều này làm ảnh hưởng lớn tới uy tín chính trị của Đảng và Nhà nước.

Những tác mang tính động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế dẫn tới sự lũng đoạn về kinh tế, từ đó lũng đoạn về chính trị. Các chủ trương, đường lối chính sách của Đảng và Nhà nước sẽ được lái theo ý đồ của từng nhóm lợi ích kinh tế. Sự lũng đoạn, thao túng đó có thể dẫn đến đại diện của các nhóm lợi ích tìm cách luồn sâu, cắm rễ vào các cơ quan quyền lực. Từ các lợi ích kinh tế thu được thông qua tham nhũng với sự tiếp tay của các nhóm lợi ích kinh tế, chúng lại được tiếp tục “tái đầu tư” vào các quan hệ chính trị trong một hệ thống tha hóa. Điều này có thể tạo ra những mối quan hệ mang tính mafia có tổ chức chặt chẽ mà việc gỡ bỏ sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến sự tồn vong của đảng cầm quyền và của bộ máy nhà nước.

Nguy hiểm hơn, nhóm lợi ích kinh tế còn là nhân tố gây mất đoàn kết và ổn định trong các cơ quan công quyền. Trong hệ thống chính trị chưa có thể chế dân chủ sẽ hình thành nên những nhóm lợi ích, sinh ra những cán bộ, công chức bị nhóm lợi ích thao túng, giật dây. Các nhóm này đấu tranh với nhau bằng mọi thủ đoạn để triệt tiêu nhau; hoặc cấu kết với nhau để trục lợi, từ đó dẫn tới sự tha hóa của hệ thống. Một khi nhóm lợi ích tập trung đủ mạnh, cấu kết với nhau chặt chẽ thì sẽ xuất hiện tình trạng nhân danh tập thể, biểu quyết theo đa số quyết định của tập thể để thu lợi cho nhóm mình, điều này đẩy những người công tâm, có trách nhiệm vào thế bị cô lập, thậm chí bị hãm hại.

Những tác động mang tính tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách sẽ góp phần làm tha hóa đội ngũ cán bộ, đảng viên, thúc đẩy nhanh sự suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, đây là nhân tố tạo nên môi trường cho tham nhũng phát triển. Khi quyền lực tha hóa, các nhóm lợi ích kinh tế sẽ “tranh thủ” trục lợi, với mục đích thu được lợi ích càng nhiều càng tốt, đây là nguyên nhân trực tiếp làm cho hệ thống chính trị tan rã nhanh nhất. Bên cạnh đó, thông qua



vận động của nhóm, với phương thức chủ yếu là “chạy chức, chạy quyền”, các nhóm lợi ích kinh tế “đặc quyền, đặc lợi” sẽ đưa người của mình vào ứng cử, bầu cử và nắm giữ những chức danh lãnh đạo, quản lý quan trọng trong bộ máy quyền lực nhà nước và các doanh nghiệp nhà nước. Không thiếu tình trạng những người đứng đầu không phải là người có đức, có tài mà chỉ là những cá nhân của phe nhóm. Đã xuất hiện tình trạng các nhóm lợi ích kinh tế xuyên góp tiền của các thành viên, thiết lập các quan hệ thân quen để “chạy” cho người của nhóm vào các chức vụ lãnh đạo và sau đó sẽ tìm cách gây ảnh hưởng, áp lực, lái những người này hành động theo lợi ích của nhóm. Theo một báo cáo của UNDP, chỉ số nội dung “kiểm soát tham nhũng trong khu vực công” của Việt Nam năm 2015 đã giảm 3% điểm so với năm 2014, điều này cho thấy sự phát triển của tham nhũng ngày càng tinh vi và trầm trọng [11, tr. 22].

Những tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đến chính sách đã làm giảm sút, xói mòn lòng tin của nhân dân đối với Đảng, Nhà nước, gây nên tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị đối với cán bộ, đảng viên, gây bất bình trong dư luận xã hội, là nhân tố tiềm ẩn các điểm nóng chính trị - xã hội, thậm chí đe dọa đến sự tồn vong của chế độ. Nhiều vụ phức tạp về trật tự xã hội không được giải quyết thấu đáo dẫn đến hậu quả nghiêm trọng xảy ra ở một số địa phương... Đã xuất hiện tâm lý bạo lực trong một bộ phận quần chúng khi xảy ra các tình huống có tranh chấp với cán bộ thi hành công vụ hoặc giải quyết mâu thuẫn lợi ích giữa các nhóm. Những vụ việc trên nếu giải quyết không tốt sẽ bị lợi dụng, kích động lôi kéo đông người gây mất ổn định chính trị - xã hội.

*- Tác động tiêu cực đối với văn hoá - xã hội*

Những tác động mang tính tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình chính sách đã góp phần làm đảo lộn những chuẩn mực, giá trị đạo đức xã hội. Hiện nay, tình trạng người có chức, có quyền lợi dụng chức vụ, quyền hạn được giao để trục lợi nếu không ngăn chặn, xử lý nghiêm minh sẽ dễ phát triển lây lan thành căn bệnh của cả hệ thống chính trị, trở thành điều hiển nhiên được nhiều người thừa nhận. Một khảo sát của UNDP năm 2015 đã chỉ ra rằng: “tình trạng vị thân và tham nhũng trong chính quyền địa phương hiện rất phổ biến. Tuy nhiên, kết quả phân tích cho thấy động lực và quyết tâm đấu tranh chống tham nhũng trong giới chức và người

dân có xu hướng giảm dần” [11, tr. 22]. Những người liêm khiết, trung thực sẽ trở nên lạc lõng, bị cô lập, thậm chí bị trừng phạt bằng những thủ đoạn tinh vi, xảo quyệt, điều này sẽ làm thui chột sự sáng tạo; những giá trị đạo đức của xã hội sẽ bị đảo lộn và hủy hoại. Những tác động, ảnh hưởng tiêu cực của nhóm lợi ích đến chính sách sẽ mang lại lợi ích một bộ phận và gây thiệt hại cho cộng đồng xã hội. Điều này sẽ tạo ra những mâu thuẫn về lợi ích trong xã hội, tạo nên mầm mống của sự phản kháng xã hội, những nhân tố gây mất ổn định chính trị - xã hội.

Những tác động, ảnh hưởng tiêu cực của nhóm lợi ích đến quá trình chính sách đã góp phần tạo ra sự phân hóa giàu - nghèo, bất bình đẳng trong xã hội. Thực tế cho thấy, khi lợi ích rơi vào một nhóm nhỏ có ưu thế thì xã hội bị thiệt thòi, người nghèo ngày càng nghèo thêm, người giàu lại càng giàu hơn, điều này tạo ra sự ngăn cách về xã hội, chứa đựng nhiều nhân tố bất ổn. Một trong những mục tiêu quan trọng nhất trong quá trình phát triển là phân phối công bằng các lợi ích kinh tế cho các tầng lớp dân cư trong xã hội, đặc biệt là người nghèo. Bảo đảm việc phân phối công bằng các lợi ích của sự phát triển mới tạo ra một xã hội công bằng, văn minh và phát triển bền vững. Những ảnh hưởng tiêu cực mà các nhóm lợi ích mang lại sẽ hình thành một tầng lớp người đặc quyền, đặc lợi, tạo ra một tầng lớp giàu có sống xa xỉ trên lưng người khác bằng các thu nhập không chính đáng. Điều này làm méo mó quan hệ xã hội lành mạnh, làm tăng khoảng cách giàu nghèo, từ đó gây bất ổn xã hội và làm cho mục tiêu thu hẹp khoảng cách phát triển giữa các tầng lớp dân cư trong xã hội càng khó trở thành hiện thực.

Những tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đối với chính sách đã gây nên những hậu quả về xã hội hết sức nặng nề. Từ các ảnh hưởng do lấy đất xây các khu đô thị, khu công nghiệp, người dân mất đất, không có việc làm, họ chỉ còn con đường hoặc làm thuê ngay trên mảnh đất của mình, hoặc tha phương. Hiện nay, mỗi năm Việt Nam có gần 200.000 ha đất nông nghiệp bị chuyển đổi mục đích sử dụng sang đất ở đô thị, đất công nghiệp, trong đó có tình trạng các nhóm lợi ích kinh tế thao túng thông qua hình thức chuyển đổi mục đích sử dụng đất để hưởng chênh lệch. Theo thống kê, trong những năm gần đây ở nước ta, mỗi năm có hơn 3 vạn người lao động từ nông thôn đổ ra Hà Nội, và ở thành phố Hồ Chí Minh là hơn 6 vạn. Theo số

liệu Bộ Lao động Thương binh và Xã hội công bố tháng 8 năm 2013 thì người di cư tự do từ nông thôn ra thành thị là vào khoảng 8 triệu người, tập trung ở các thành phố lớn và các tỉnh như: Hà Nội, Hải Phòng, Quảng Ninh, Đà Nẵng, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương, Đồng Nai... Điều này gây nên những khó khăn về mặt kinh tế - xã hội mà các địa phương này đang phải đối mặt trong thời gian dài.

### **3.3. NGUYỄN NHÂN**

#### **3.3.1. Nguyên nhân tạo nên những ảnh hưởng tích cực khi nhóm lợi ích kinh tế tác động đến quá trình chính sách công ở Việt Nam**

*Thứ nhất*, quá trình mở rộng dân chủ và phát triển kinh tế - xã hội đã tạo ra những tiền đề quan trọng để tạo nên tính tích cực khi các nhóm lợi ích kinh tế chủ động tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công. Sự phát triển của nền kinh tế đã tạo ra tính đa dạng về nhu cầu lợi ích qua đó thúc đẩy sự hình thành và phát triển của các nhóm lợi ích kinh tế, đặc biệt là các hiệp hội và doanh nghiệp. Nếu như trước đây, trong mô hình quản lý tập trung, quan liêu, kế hoạch hóa, việc hoạch định chính sách dựa trên nhu cầu, ý chí của Nhà nước thể hiện trong các kế hoạch hàng năm thì quá trình đổi mới đã dẫn đến những thay đổi quan trọng. Hệ thống hoạch định chính sách công đã bớt duy ý chí, gắn với yêu cầu, nhu cầu phát triển, các đối tượng bị chịu tác động bởi chính sách (đặc biệt là các hội, hiệp hội ngành nghề, hiệp hội doanh nghiệp) đã được tham vấn. Đây là môi trường hết sức cần thiết để các nhóm lợi ích kinh tế tham gia chủ động vào quá trình chính sách, phát huy được tính tích cực của mình với vai trò là cầu nối thông tin, phản biện chính sách, làm cho chính sách sát thực tiễn và dễ đi vào cuộc sống.

*Thứ hai*, sự mở rộng dân chủ mọi mặt đời sống kinh tế - xã hội trong 30 năm đổi mới đã tạo ra nhiều cơ hội cho các nhóm lợi ích kinh tế tham gia vào quá trình chính sách và có những ảnh hưởng tích cực đến việc hoạch định chính sách. Quá trình đổi mới theo hướng phát triển nền kinh tế thị trường hiện đại, xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân, vì dân đã đưa lại cơ hội cho các nhóm lợi ích, đặc biệt là hiệp hội và doanh nghiệp có được tiếng nói của mình trong các vấn đề chính sách. Người dân, doanh nghiệp không còn đứng ngoài chu trình chính sách, họ đã được tạo cơ hội và môi trường để trình bày các nhu cầu lợi ích của mình đối với cơ

quan hoạch định chính sách. Tiếng nói của họ trong các vấn đề chính sách trở nên có trọng lượng hơn, Nhà nước có cơ hội tiếp cận nhiều thông tin chính sách, các ý kiến phản biện chính sách nhiều hơn. Thực tế cho thấy, các ý kiến đóng góp của các hiệp hội, các doanh nghiệp đối với chính sách đã được cơ quan hoạch định ghi nhận, và nó đã trở thành thông lệ hằng năm khi Chính phủ tổ chức đối thoại với doanh nghiệp.

### **3.3.2. Nguyên nhân tạo nên những ảnh hưởng tiêu cực khi nhóm lợi ích kinh tế tác động đến quá trình chính hoạch định sách công ở Việt Nam**

*Thứ nhất*, do tính minh bạch, mức độ dân chủ của thể chế chính trị Việt Nam còn nhiều hạn chế. Sở dĩ các nhóm lợi ích kinh tế dễ dàng thao túng chính sách bởi vì quyền lực nhà nước bị tha hóa, dẫn đến dân chủ hình thức, biên quyền lực được nhân dân và Nhà nước giao phó thành quyền lực cá nhân, trực lợi cho các nhóm lợi ích kinh tế. Trong những năm vừa qua, cùng với quá trình đổi mới kinh tế, hội nhập quốc tế, xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền, Nhà nước ta đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật, trong đó có các quy định về thực hiện và bảo đảm thực hiện quyền được thông tin và sự tham gia của công dân trong một số lĩnh vực đời sống kinh tế - xã hội, như: Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (luật sửa đổi và có hiệu lực từ tháng 7 năm 2016) và Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật của HĐND, UBND năm 2004; Luật Phòng, chống tham nhũng (sửa đổi) năm 2012; Pháp lệnh Thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn; Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Báo chí, Luật Xuất bản; Luật Kiểm toán Nhà nước, Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí... Tuy nhiên, trong thực tế quyền được thông tin và sự tham gia của người dân vào quá trình chính sách vẫn còn bị hạn chế. Cụ thể, theo một khảo sát thì hơn 50% người dân được hỏi cho rằng khó và không thể tiếp cận được với các thông tin công khai trong lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, gần 70% cho rằng khó, hoặc không thể tiếp cận được với quản lý ngân sách, đầu tư công [11].

Việc thực hiện các quy định về công khai thông tin và cung cấp thông tin theo yêu cầu của người dân (đây là nhóm thông tin công khai nhưng người dân phải yêu cầu mới được cung cấp) còn hạn chế, dễ dẫn đến sự tùy tiện, gây phiền hà cho người dân. Vẫn còn tình trạng khi người dân yêu cầu cung cấp thông tin thì không được cung cấp do quy định quá phức tạp của cơ quan nhà nước và sự phiền nhiễu của

những người có thẩm quyền. Cũng trong lĩnh vực đất đai, theo một khảo sát năm 2010 của Ngân hàng Thế giới tại 24 huyện và 117 xã thì rất nhiều số liệu đáng suy nghĩ. Quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất mới chỉ được công khai ở 10/24 huyện và 60/117 xã. Công khai thông tin về thủ tục cấp giấy chứng nhận được thực hiện ở 93/117 xã; danh sách người được cấp giấy chứng nhận ở 35/117 xã; và phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư ở 24/117 xã. Mặc dù, pháp luật đã có quy định cụ thể nhưng địa phương không thực hiện là khá phổ biến [109]. Còn theo một nghiên cứu của UNDP năm 2015 thì: “Kết quả khảo sát năm 2015 và qua các năm cho thấy, cơ hội tham gia của người dân vào đời sống chính trị tiếp tục giảm”; “chỉ có 13% số người được hỏi cho biết họ đã tham gia quá trình lấy ý kiến về các dự thảo văn bản pháp luật cấp quốc gia và địa phương” [11].

Hiện nay còn thiếu các quy định để thực hiện quyền được tiếp cận về thông tin chính sách. Chưa có cơ chế phân loại thông tin phải được công bố công khai rộng rãi và thông tin được cung cấp theo yêu cầu riêng của cá nhân, tổ chức; trong nhiều lĩnh vực, thiếu các quy định về trình tự, thủ tục, thời hạn thực hiện việc công bố công khai hoặc cung cấp thông tin theo yêu cầu. Chưa tạo điều kiện cho người dân tiếp cận thông tin một cách nhanh chóng và thuận tiện, nhất là việc tiếp cận các thông tin liên quan trực tiếp đến việc thực hiện, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân (chẳng hạn như thông tin trong lĩnh vực quy hoạch đất đai, giao thông, xây dựng, đền bù giải phóng mặt bằng, phát triển ngành, lĩnh vực...).

Thông tin không được cung cấp một cách chính thức, kịp thời dẫn đến việc người dân dễ tiếp nhận những thông tin sai lệch, ảnh hưởng đến quyền lợi của họ. Do thiếu thông tin nên sự tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý nhà nước cũng như GS&PBXH của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội đối với hoạt động của cơ quan nhà nước đều bị hạn chế. Việc thiếu thông tin cũng ảnh hưởng trực tiếp đến chất lượng, hiệu quả công việc của các cơ quan nhà nước, đến năng lực thực thi công vụ của cán bộ, công chức, là một trong các nguyên nhân dẫn đến tình trạng áp dụng pháp luật không thống nhất, thiếu bình đẳng, làm gia tăng sự tùy tiện, tham nhũng, tiêu cực của một bộ phận cán bộ, công chức. Để trục lợi từ chính sách, các nhóm lợi ích kinh tế thường cố tình đưa ra các thông tin sai lệch, nhằm bóp méo quan

điểm của cộng đồng doanh nghiệp mà họ được giao đại diện. Bên cạnh đó, họ còn thông đồng, móc ngoặc với các quan chức thiếu công tâm, lợi dụng chức vụ, quyền hạn, bảo vệ những quy định không hợp lý, nhằm tạo ra những sơ hở, hoặc được nhận các ưu đãi để trục lợi, gây thiệt hại cho doanh nghiệp và xã hội.

Thực tế cho thấy việc nhóm lợi ích tìm cách để tác động lên quá trình hoạch định chính sách cũng là chuyện khó tránh trong mọi thể chế nhà nước, vấn đề là sự tác động đó đại diện cho lợi ích của Nhà nước, của xã hội và nhân dân hay đi ngược lại lợi ích của số đông dân chúng. Ở các nước phát triển, người dân thường tham gia vào rất nhiều nhóm lợi ích, đây là kênh quan trọng để họ có thể có được tiếng nói của mình trong các vấn đề chính sách. Ở các nước tiên tiến, các nhóm lợi ích có quyền thông qua các hiệp hội ngành nghề, tập đoàn, doanh nghiệp để tác động đến chính sách theo khuôn khổ của luật pháp, trên tinh thần đảm bảo tính công khai, minh bạch. Các thành viên chính phủ, đặc biệt là các nghị sỹ luôn biết cách tiếp cận, lắng nghe các kênh thông tin đa chiều, phân tích đánh giá quyền lợi và tiếng nói của người dân trong quá trình xây dựng cũng như khi ban hành chính sách để đạt được sự đồng thuận cao trong xã hội. Các nhóm lợi ích chịu sự giám sát hết sức chặt chẽ của xã hội dân sự và của các nhóm lợi ích khác.

Nguyên tắc tối cao trong hoạch định chính sách là có thể thỏa mãn tối đa lợi ích của cá nhân, lợi ích nhóm này nhưng không được làm hại đến cá nhân và lợi ích của nhóm khác. Minh bạch trong quá trình xây dựng chính sách, tạo điều kiện để các tổ chức, cá nhân có thể nói lên tiếng nói đại diện cho lợi ích của mình là những yếu tố quan trọng để “hóa giải” các nhóm lợi ích mang tính cục bộ, không đại diện cho lợi ích của đất nước. Đặc biệt, trong điều kiện tất cả các nhóm lợi ích đều có lợi ích chính đáng, cơ quan hoạch định chính sách có thể cho họ thực hiện tranh luận công khai, trực tiếp. Điều này cho phép chủ thể hoạch định chính sách có thông tin đầy đủ nhất, từ đó xây dựng giải pháp cân bằng giữa các lợi ích xung đột. Tuy nhiên, trong thực tế chúng ta chưa thực hiện tốt điều này nên cũng đã ảnh hưởng không nhỏ đến quyền lợi của các nhóm lợi ích khi đưa ra các chính sách liên quan.

*Thứ hai*, do mô hình hoạch định chính sách và sự tham gia của nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam hiện vẫn còn nhiều bất cập. Thực tế cho thấy sự tham gia của các

nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách là hết sức cần thiết, góp phần không nhỏ tạo ra sự dân chủ trong quá trình chính sách. Theo quy định, thì Quốc hội thực hiện quyền lập pháp nhưng trong thực tế chức năng này đúng nghĩa hiện đang do nhiều cơ quan thực hiện. Hiện nay, phần lớn các dự thảo luật là do Chính phủ và các Bộ, ngành đệ trình. Khi luật có hiệu lực, để đi vào thực tế lại cần phải có những văn bản hướng dẫn từ những cơ quan này. Điều này làm cho trật tự, nguyên tắc và giá trị của hệ thống pháp luật có nguy cơ bị đảo lộn, tạo ra sự tùy tiện trong giải thích và thực thi luật pháp của các cơ quan hành pháp. Ví dụ, trong nhiệm kỳ 13, Quốc hội ban hành hơn 100 bộ luật, nhưng để luật đi vào cuộc sống thì cần tới 5.000 văn bản hướng dẫn trong đó có gần 4.000 thông tư và thông tư liên tịch. Mỗi đạo luật do có quá nhiều văn bản hướng dẫn thi hành, nên không tránh khỏi tình trạng nội dung và tinh thần của luật bị biến dạng, biến tướng theo ý đồ của cơ quan trình dự thảo, thuận lợi cho việc quản lý, nhưng lại khó cho người dân khi thực hiện. Chính điều này tạo ra sự rối rắm của hệ thống pháp luật, tạo ra sự tùy tiện trong áp dụng, là nhân tố mà các nhóm lợi ích kinh tế có thể lợi dụng để tác động tiêu cực đến chính sách.

Mặt khác, hiện nay cơ chế, chính sách ở nước ta còn quá lỏng lẻo, đang còn tồn tại rất nhiều kẽ hở mà các nhóm lợi ích kinh tế có khả năng can thiệp để tác động vào chính sách nhằm trục lợi. Thể chế chính sách hiện hành chưa thể hiện đầy đủ các quy luật của kinh tế thị trường hiện đại. Nguyên nhân gốc rễ của thực trạng trên là do thể chế của chúng ta chậm được cải cách, hoặc cải cách nhưng thiếu triệt để, chưa tìm ra điểm đột phá do ngại sự va chạm lợi ích. Do đó, cải cách thể chế kinh tế, chính trị và chu trình chính sách công để thu hút sự tham gia của các nhóm lợi ích vào quy trình chính sách, hạn chế những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích đến chính sách đang là thách thức lớn đặt ra hiện nay.

Hiện nay, thể chế kinh tế, chính trị đang tạo ra các đặc quyền thì các nhóm lợi ích kinh tế có môi trường để tác động một cách tiêu cực đến hoạch định chính sách. Việc giữ vững “định hướng XHCN” gắn với các độc quyền của Nhà nước, doanh nghiệp nhà nước dường như đang có những mâu thuẫn rất khó giải quyết. Các doanh nghiệp nhà nước hiện đang được hưởng nhiều đặc quyền nhưng nhìn chung hiệu quả thấp. Đây cũng chính là kẽ hở cho các nhóm lợi ích kinh tế lợi dụng để trục lợi. Việc

đẩy mạnh cải cách thể chế kinh tế và chính trị theo hướng tôn trọng các quy luật kinh tế thị trường, các giá trị minh bạch, dân chủ là yêu cầu hết sức bức thiết, nhưng thực tế cũng đang gặp không ít cản trở ngay từ các nhóm lợi ích kinh tế.

Lỗ hổng trong hệ thống cơ chế chính sách ở nước ta đang còn nhiều, đây đang là mảnh đất màu mỡ để các nhóm lợi ích kinh tế trục lợi. Sự đổ vỡ của một số tập đoàn kinh tế thời gian qua đã cho thấy thể chế chính sách hiện đang có nhiều bất cập. Thể chế đó đã tạo ra khả năng sai phạm và tạo ra các nhóm lợi ích ngầm để thao túng chính sách. Vẫn tồn tại tình trạng các tập đoàn còn được giao nhiệm vụ của quản lý nhà nước, như trực tiếp đề xuất soạn thảo quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành... Điều này dễ dẫn đến tình trạng chông chéo, thiếu minh bạch, tạo sự thiếu công bằng trong hoạch định chính sách giữa các loại hình doanh nghiệp, lĩnh vực, nhất là các lĩnh vực có vị thế độc quyền, có lợi thế trong khai thác tài nguyên. Đây chính là lỗ hổng pháp lý tạo khả năng dẫn đến sự chi phối chính sách của các nhóm lợi ích.

*Thứ ba*, do hệ thống pháp luật hiện hành còn nhiều hạn chế, cản trở hoạt động của các nhóm lợi ích. Hệ thống pháp luật Việt Nam hết sức rườm rà, công kênh, với số lượng văn bản khổng lồ, phạm vi điều chỉnh, tác động trong nhiều văn bản thiếu rõ ràng, tính ổn định không cao, thiếu tính tiên liệu; quá trình xây dựng chưa gắn với thi hành, điều này gây nên không ít khó khăn trong thực thi. Chính vì hệ thống pháp luật chưa hoàn thiện nên các nhóm lợi ích kinh tế không hoạt động dựa trên những nền tảng cơ sở pháp lý vững chắc để tham gia một cách tích cực, chủ động vào đời sống kinh tế - xã hội. Mặt khác, đây cũng chính là kẻ hở mà các nhóm lợi ích kinh tế gây ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình hoạch định chính sách. Việt Nam đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế theo hướng dân chủ và pháp quyền. Quá trình này đòi hỏi cần phải xây dựng hệ thống luật pháp đồng bộ nhằm tạo khuôn khổ thúc đẩy sự phát triển. Hiện nay, vẫn đang diễn ra tình trạng thiếu hụt nghiêm trọng khung khổ pháp lý cho hoạt động của các nhóm lợi ích. Thực tế cho thấy, các quy định của Nghị định 45/NĐ-CP ngày 21/4/2010 của Chính phủ về quản lý hội, hiệp hội đã không còn phù hợp, tỏ ra lạc hậu và bộc lộ không ít bất cập. Các quy định pháp luật chưa quy định rõ mục đích lập hội, nguyên tắc hoạt động của hội, các hình thức hội tham gia vào quá trình chính sách....



Đặc biệt, hiện nay ở nước ta vẫn đang thiếu khuôn khổ pháp lý cho hoạt động vận động hành lang - cách thức chủ yếu mà các nhóm lợi ích tham gia vào quy trình chính sách. Theo khảo sát của VCCI thì chỉ có 34/78 hiệp hội, chiếm tỉ lệ 44%, cho biết họ đã từng tổ chức vận động chính sách, pháp luật. Trong số đó, có 40% hiệp hội cấp tỉnh (20/50) và 50% hiệp hội ngành hàng quốc gia (14/28) cho biết đã từng thực hiện hoạt động này. Có 21/33 các hiệp hội cung cấp thông tin, chiếm tỉ lệ 64%, cho biết chỉ tiến hành hoạt động này trung bình 1 hoặc 2 lần/1 năm trong 5 năm trở lại đây. Khoảng 80% (16/20) hiệp hội đa ngành cấp tỉnh và 38% (5/13) hiệp hội ngành hàng quốc gia tiến hành hoạt động vận động chính sách 1 hoặc 2 lần/năm. Tỉ lệ hiệp hội có tiến hành hoạt động tổ chức vận động chính sách 3 hoặc 4 lần/năm là 21% (7/33 hiệp hội), của hiệp hội cấp tỉnh chỉ là 10% (2/20 hiệp hội) và hiệp hội ngành hàng quốc gia là 38% (5/13 hiệp hội) [73].

Những thiếu sót, lạc hậu của khuôn khổ pháp lý đang là những rào cản lớn, gây nên những lỗ hổng mà các nhóm lợi ích kinh tế lợi dụng để trục lợi từ chính sách. Mặt khác, những thiếu sót này cũng đang bó buộc hoạt động một cách minh bạch, công khai, đúng pháp luật của các nhóm lợi ích khi tác động vào quá trình chính sách. Đây là thách thức lớn đòi hỏi phải nỗ lực vượt qua trong quá trình nâng cao chất lượng hoạch định chính sách công ở Việt Nam.

*Thứ tư*, do một số cấp uỷ Đảng, chính quyền và những người có trọng trách còn thiếu kiểm tra, giám sát, thậm chí buông lỏng sự lãnh đạo, quản lý, việc phát hiện, xử lý không kịp thời, thiếu kiên quyết những biểu hiện tha hóa của cán bộ, đảng viên dưới tác động của các nhóm lợi ích kinh tế. Đội ngũ cán bộ, công chức còn yếu về chuyên môn, trong nhiều trường hợp còn tha hóa, bị chi phối bởi các nhóm lợi ích kinh tế. Tinh thần, thái độ phục vụ của một bộ phận cán bộ, công chức chưa đáp ứng yêu cầu, thậm chí còn gây phiền hà, sách nhiễu; có biểu hiện vụ lợi trong giải quyết công việc. Trong nhiều trường hợp, tổ chức, cá nhân người đứng đầu được quyền quyết định nhiều vấn đề chính sách hệ trọng nhưng lại không phải chịu trách nhiệm về những quyết định ấy. Mỗi khi quyền lực không gắn với trách nhiệm, thiếu cơ chế kiểm tra, giám sát làm cho quyền lực tha hóa, dẫn đến cửa quyền, lạm quyền, đây là môi trường thuận lợi để các nhóm lợi ích kinh tế tác động tiêu cực đến chính sách.

*Thứ năm*, do cơ chế phối hợp giữa nhà nước và các nhóm lợi ích kinh tế còn nhiều bất cập. Hiện nay, vẫn chưa có cơ chế phối hợp hiệu quả trong giải quyết các vấn đề chính sách, điều này thể hiện sự thiếu vắng cơ chế đối thoại chính sách với các nhóm lợi ích kinh tế. Vẫn còn tình trạng chính sách của Nhà nước xây dựng nhưng thiếu sự tham vấn của các nhóm lợi ích kinh tế. Điều này làm cho chính sách thiếu thực tế, trong nhiều trường hợp còn xâm phạm đến lợi ích chính đáng của các nhóm lợi ích kinh tế. Mặt khác, hiện nay một số chính sách của Nhà nước được xây dựng lên bị chi phối bởi các nhóm lợi ích kinh tế gây ảnh hưởng đến lợi ích của toàn xã hội. Do vậy, việc xây dựng cơ chế đối thoại, hợp tác, tham vấn giữa Nhà nước với các nhóm lợi ích kinh tế trên tinh thần dân chủ, bình đẳng, thực chất, đảm bảo lợi ích giữa các bên là yêu cầu cần thiết hiện nay.

### **Kết luận Chương 3:**

Trong chương này luận án đã tiến hành phân tích thực trạng tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam; chỉ ra những hình thức tổ chức, hoạt động chủ yếu của nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách công và những tác động (tích cực, tiêu cực) của chúng đối với quá trình hoạch định chính sách công. Cụ thể, luận án đã phân tích các đặc điểm về tổ chức, môi trường chính trị, luật pháp và hệ thống thể chế ra quyết định chính sách và sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế. Trên cơ sở những phân tích đó, luận án đã làm rõ những tác động tích cực và tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách công trên các vấn đề như: tham gia trực tiếp vào quá trình hoạch định chính sách công; tư vấn, phản hồi chính sách; lobby; GS&PBXH đối với quá trình hoạch định chính sách công. Luận án cũng đã chỉ ra những nguyên nhân của những tác động tích cực và tiêu cực, những thách thức mà các nhóm lợi ích kinh tế cần vượt qua để tham gia một cách có hiệu quả vào quá trình hoạch định chính sách công. Đó là những thách thức về hệ thống thể chế, quy trình ra quyết định, tính minh bạch, năng lực đội ngũ cán bộ trong hoạch định chính sách... Những thách thức này đặt ra những yêu cầu xác định rõ các quan điểm, đưa ra các giải pháp khả thi nhằm phát huy những tác động tích cực, hạn chế những tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam hiện nay.

#### Chương 4:

### QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN CƠ CHẾ TÁC ĐỘNG CỦA NHÓM LỢI ÍCH KINH TẾ ĐẾN QUÁ TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

#### 4.1. QUAN ĐIỂM

**4.1.1. Phát huy các tác động tích cực, hạn chế tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế trong hoạch định chính sách công cần phải gắn liền với đổi mới, kiện toàn hệ thống chính trị.**

Ở Việt Nam, các nhóm lợi ích kinh tế có mối quan hệ mật thiết với hệ thống chính trị. Do đó, việc phát huy những tác động tích cực, hạn chế những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách cần phải được gắn liền với quá trình đổi mới và kiện toàn hệ thống chính trị. Xây dựng hệ thống chính trị dân chủ là yêu cầu cần thiết và cấp bách để ngăn chặn các tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế. Cùng với đó, việc đổi mới quy trình hoạch định chính sách theo hướng minh bạch, đảm bảo trách nhiệm giải trình và thu hút được sự tham gia của người dân là yếu tố quan trọng nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả của chính sách, qua đó phát huy tính tích cực, góp phần hạn chế được các tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế.

Xây dựng, phát triển các nhóm lợi ích cần hướng tới việc khắc phục tình trạng can thiệp quá sâu, quá mạnh của Nhà nước vào công việc của các hiệp hội; từng bước xác lập vai trò, chức năng, nhiệm vụ của hiệp hội và các đoàn thể trong thời kỳ mới; cần đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng, Nhà nước đối với hệ thống tổ chức cơ quan này. Cần phải tách bạch chức năng lãnh đạo chính trị, chức năng quản lý hành chính nhà nước trong mối quan hệ với các tổ chức hội, hiệp hội, tránh tình trạng các nhóm lợi ích trở thành “sân sau” của các cơ quan, cá nhân trong bộ máy Đảng và Nhà nước. Quá trình này đòi hỏi cần phải gắn với việc đổi mới một cách mạnh mẽ phương thức lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước đối với các tổ chức xã hội nghề nghiệp; khắc phục tình trạng “nhà nước hoá”, “hành chính hoá” tổ chức và hoạt động của các tổ chức xã hội nghề nghiệp. Sự lãnh đạo của Đảng và quản lý của Nhà nước theo luật pháp là cần thiết, song cũng cần phải nhận thức rõ hơn và thiết lập cơ chế,

phương thức lãnh đạo, quản lý phù hợp nhằm đảm bảo và phát huy được tính tích cực, chủ động; giữ vững được tính độc lập, tự chủ và tự quản vốn có của các tổ chức xã hội nghề nghiệp; tách bạch, minh bạch được hoạt động lãnh đạo, quản lý với các mối quan hệ của các nhóm lợi ích kinh tế.

Phát huy các tác động tích cực, hạn chế các tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế trong hoạch định sách cần phải đảm bảo giữ vững định hướng chính trị, đảm bảo vai trò lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị. Đây là nguyên tắc cơ bản trong xây dựng và kiện toàn hệ thống chính trị, và là nhân tố không thể thiếu để phát huy vai trò tích cực của các nhóm lợi ích kinh tế trong hoạch định chính sách. Thoát ly nguyên tắc này chúng ta sẽ không bảo đảm cho các nhóm lợi ích tác động đến chính sách theo hướng tích cực, thậm chí các nhóm lợi ích sẽ trở thành công cụ của các thế lực “ngầm” chống phá Đảng, Nhà nước, lũng đoạn hệ thống chính trị. Đây là nhân tố tiềm tàng gây mất ổn định chính trị - xã hội; là công cụ để các nhóm thực hiện lợi ích vị kỷ của mình, xâm phạm đến lợi ích công đồng; làm tha hóa hệ thống chính trị thông qua “tham nhũng chính sách”.

#### **4.1.2. Phát huy các tác động tích cực, hạn chế các tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế trong hoạch định chính sách cần phải gắn liền với việc mở rộng dân chủ; giữ vững ổn định chính trị - xã hội.**

Dân chủ và hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế có mối liên hệ với nhau hết sức chặt chẽ, có dân chủ thì các nhóm lợi ích kinh tế mới có môi trường tồn tại và không gian hoạt động lành mạnh và ngược lại, chính hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế sẽ góp phần làm cho người dân có nhiều cơ hội biểu đạt ý kiến của mình về các vấn đề chính sách, tham gia vào quá trình chính sách một cách thực chất và có ý nghĩa. Chính sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách là biểu hiện và đồng thời là những cơ chế chủ yếu để thực thi dân chủ. Vì vậy, phát huy tác động tích cực, hạn chế tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế trong hoạch định sách phải gắn liền với việc mở rộng và đa dạng hoá các hình thức dân chủ thực chất bằng cách tạo điều kiện cho người dân thực hiện các quyền như quyền tự do lập hội, hội họp, quyền tự do ngôn luận, quyền biểu tình; xây dựng cơ chế và các hình thức đa dạng để tăng cường sự GS&PBXH.

Hiện nay, vấn đề dân chủ ở nước ta vẫn đang tồn tại nhiều vấn đề bất cập, đây là môi trường để các nhóm lợi ích kinh tế có những tác động tiêu cực, gây ảnh hưởng đến chính sách công để hưởng lợi. Thực hành dân chủ trong đời sống chính trị - xã hội, trước hết cần phát huy và tôn trọng các quyền tự do của công dân, đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giải trình của Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội trong hoạch định chính sách công. Đây là quá trình thực hiện văn hóa dân chủ, điều chỉnh quản lý các hành vi xã hội bằng pháp luật. Bên cạnh đó, việc phát huy tính tích cực, hạn chế ảnh hưởng tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế trong hoạch định sách phải gắn liền với đảm bảo ổn định chính trị - xã hội. Các nhóm lợi ích kinh tế phải là đối tác của Nhà nước trong các vấn đề chính trị - xã hội, góp phần phối hợp với Nhà nước giải quyết các vấn đề xã hội thông qua việc thực hiện các lợi ích của mình, không vì lợi ích của nhóm mình mà làm tổn hại đến lợi ích của toàn xã hội.

**4.1.3. Phát huy tác động tích cực, hạn chế tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế trong hoạch định chính sách cần phải gắn liền với tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật và thể chế kinh tế thị trường.**

Kinh tế thị trường và NNQP là một trong những thể chế trụ cột quan trọng tạo nên nền tảng cho sự ổn định và phát triển của đất nước ta trong giai đoạn hiện nay. Trong đó, kinh tế thị trường là điều kiện trực tiếp cho sự phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao đời sống vật chất của nhân dân. Mỗi quốc gia phát triển nền kinh tế thị trường đều phải xây dựng, hoàn thiện NNQP và phát huy tích cực của các thiết chế cộng đồng mà trước hết là vai trò của các hội, hiệp hội doanh nghiệp, nghề nghiệp. Sự khiếm khuyết, hạn chế của thể chế kinh tế thị trường là nhân tố hạn chế sự phát triển của các nhóm lợi ích kinh tế, đồng thời, nó cũng là môi trường thuận lợi để các nhóm này tác động tiêu cực đến chính sách. Chính vì vậy, để phát huy vai trò của các nhóm lợi ích, với tính cách là bộ phận quan trọng của xã hội dân sự trong hoạch định chính sách thì phải gắn liền với việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường hiện đại, hướng tới mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”. Thể chế kinh tế thị trường là những nguyên tắc nền tảng đảm bảo quyền tự do kinh doanh trên cơ sở quy định của pháp luật. Nền kinh tế thị trường ở đây mang đầy đủ các yếu tố đặc trưng, phổ biến, các chủ thể kinh tế được tự do kinh doanh và cạnh

tranh; thực hiện nền kinh tế mở cửa và hướng tới tự do hóa; đa dạng hóa các hình thức sở hữu; lấy quy luật giá trị và quan hệ cung cầu làm nền tảng; lấy cạnh tranh làm động lực phát triển; phân bổ và xử lý những vấn đề kinh tế theo dựa trên các nguyên tắc của thị trường... Thực tiễn cho thấy, nếu không đổi mới triệt để, hướng tới việc vận hành đầy đủ và đồng bộ các quy luật của kinh tế thị trường thì không thể tạo ra động lực thúc đẩy nền kinh tế phát triển.

Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường hiện đại trước hết phải đảm bảo cho nền kinh tế có cơ cấu hợp lý, đảm bảo các quyền tự do kinh doanh và bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, tuân thủ đúng các quy luật khách quan của thị trường. Ở Việt Nam, để hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường hiện đại đòi hỏi cần phải đáp ứng các yêu cầu như: mạnh dạn bỏ một số lĩnh vực độc quyền kinh doanh của Nhà nước, là lãnh địa chứa đựng các yếu tố đặc quyền của các nhóm lợi ích kinh tế; thực hiện đổi mới một cách toàn diện nhằm nâng cao hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước; xác định kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo; phát huy vai trò của kinh tế tập thể với nhiều hình thức đa dạng; hoàn thiện thể chế chính sách thúc đẩy sự phát triển của kinh tế tư nhân, coi kinh tế tư nhân là động lực phát triển của nền kinh tế, tạo điều kiện hình thành các tập đoàn kinh tế tư nhân lớn; thực hiện tự do hóa trong các lĩnh vực thương mại, đầu tư, tài chính, dịch vụ... Nhà nước phải chuyển từ vai trò can thiệp trực tiếp sang quản lý, kiến tạo phát triển, chú trọng bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô; thiết lập khuôn khổ pháp luật, chính sách và thực thi, nhằm đảm bảo hoàn thiện các loại thị trường, hoạt động minh bạch, hiệu quả và cạnh tranh công bằng; thực hiện dân chủ hóa đời sống kinh tế; phát huy vai trò làm chủ của nhân dân trong các quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Ngoài ra, Nhà nước cần tạo ra môi trường và cơ chế nhằm đảm bảo tự do thương mại, đầu tư, lao động; giải phóng nguồn lực; ngăn chặn kịp thời những mặt trái, biểu hiện tiêu cực của kinh tế thị trường...

#### **4.1.4. Phát huy sự tham gia của nhóm lợi ích vào quá trình hoạch định chính sách phải tuân thủ các chuẩn mực của quốc tế; tôn trọng những giá trị minh bạch, công khai**

Hội nhập kinh tế quốc tế là xu hướng khách quan, nó tác động mạnh mẽ đến nhiều quốc gia mà Việt Nam không là ngoại lệ. Việt Nam đang trong quá trình hội

nhập, để hội nhập thành công, đưa đất nước phát triển đòi hỏi các nhà quản trị quốc gia phải tuân thủ các chuẩn mực quốc tế trong hoạch định chính sách. Hiện nay, quản trị quốc gia đang ngày càng gắn với quản trị toàn cầu, nhằm ứng phó với nhiều vấn đề phát sinh của nhân loại như khủng bố, biến đổi khí hậu... Mỗi quốc gia, trong xu hướng toàn cầu hóa không thể tránh khỏi việc cần thiết tuân thủ các nguyên tắc, chuẩn mực quốc tế mà các quốc gia đã ký kết, tham gia, đặc biệt là các cam kết về tự do hóa thương mại và đầu tư. Hơn nữa, xu thế hội nhập hiện nay cho thấy các tác động kinh tế, chính trị quốc tế sẽ có ảnh hưởng rất lớn đến chính sách của mỗi quốc gia. Do đó, trong hoạch định chính sách chúng ta phải chú trọng đến việc tuân thủ các nguyên tắc, chuẩn mực quốc tế, đảm bảo cho hệ thống chính sách quốc gia không mâu thuẫn với thông lệ quốc tế.

Mặt khác, quá trình hoạch định chính sách cần phải hướng tới việc đảm bảo tính dân chủ, công khai, minh bạch. Công khai, minh bạch là những nguyên tắc quan trọng trong tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị cũng như quá trình hoạch định chính sách. Thực hiện nguyên tắc: “Mọi đường lối, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước phải xuất phát từ nguyện vọng, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân, được nhân dân tham gia ý kiến”; “Bảo đảm để nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định liên quan đến lợi ích, cuộc sống của nhân dân, từ nêu sáng kiến, tham gia thảo luận, tranh luận đến giám sát quá trình thực hiện” [23] như Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã chỉ ra. Đây được coi là các chuẩn mực của NNPQ mà nhiều quốc gia phát triển đã thực hiện. Thực hiện nguyên tắc này, chính sách sẽ hướng tới việc đảm bảo tốt hơn lợi ích của người dân, kiểm soát được tình trạng tham nhũng và sự tác động tiêu cực của nhóm lợi ích đối với quá trình hoạch định chính sách.

## **4.2. GIẢI PHÁP**

### **4.2.1. Xây dựng cơ chế công khai, minh bạch, dân chủ đảm bảo sự tác động tích cực của các nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách**

Dân chủ có mối quan hệ hết sức chặt chẽ với hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế, nó là môi trường tồn tại và phát triển của các nhóm lợi ích. Nói đến dân chủ là nói đến mối quan hệ của công dân với hệ thống chính trị, mà ở đây trực tiếp là nhà

nước. NN PQ đang được xây dựng ở nước ta là NN PQ của dân, do dân và vì dân. Có thể nói rằng hạt nhân của NN PQ là vấn đề dân chủ. Nếu không có dân chủ thực sự, đặc biệt là các hình thức tham gia một cách có hiệu quả của người dân vào quá trình hoạch định chính sách thì sẽ không tạo ra cơ chế để các nhóm lợi ích kinh tế phát huy hết các nguồn lực, lợi thế của mình, mà ngược lại, nó tạo ra môi trường thuận lợi để các nhóm này tác động một cách tiêu cực, thao túng chính sách. Và vì vậy, nói mở rộng quyền tự do dân chủ cho người dân, tức là nói đến mở rộng sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình chính sách một cách tích cực, chủ động. Đây không chỉ dừng lại ở các tuyên ngôn mang tính chính trị, mà phải được thực hiện trong thực tế thông qua các qui định pháp lý và các hình thức thực hiện. Do đó, mở rộng quyền tự do dân chủ phải được bắt đầu bằng việc hoàn thiện các qui định pháp luật đảm bảo dân chủ, minh bạch, công khai và cơ chế để thực hiện.

Trước hết, cần phải thực hiện cơ chế dân chủ, công khai và minh bạch từ khi dự thảo chính sách. Một trong những nguyên tắc quan trọng trong hoạch định chính sách là có thể thỏa mãn tối đa lợi ích của cá nhân, nhóm lợi ích này nhưng không được làm hại đến cá nhân và nhóm lợi ích khác. Trong quá trình xây dựng chính sách, những vấn đề có ý kiến khác nhau cần được thảo luận kỹ, công khai trên các phương tiện truyền thông để lựa chọn những phương án có tính khả thi, đồng thuận cao. Dân chủ, công khai, minh bạch sẽ góp phần hạn chế những yếu tố có thể phát sinh tiêu cực trong quá trình hoạch định chính sách. Các cơ quan thông tin đại chúng, các tổ chức chính trị xã hội, nhất là những người dân có lợi ích thiết thân từ chính sách phải được quyền biết và đóng góp ý kiến đối với các dự thảo chính sách. Cơ chế này có thể được thực hiện thông qua các tổ chức, nhóm mà họ là thành viên. Dân chủ, công khai, minh bạch còn thể hiện ở việc cơ quan nhà nước cần thiết lập cơ chế lấy ý kiến đóng góp của người dân, doanh nghiệp một cách rộng rãi về các vấn đề chính sách, nhất là những chính sách có tầm ảnh hưởng lớn. Người dân, doanh nghiệp biết về chính sách là điều kiện cần thiết để giám sát tiêu cực, tham nhũng và tham gia, đóng góp vào việc bổ sung sửa đổi, hoàn thiện chính sách.

Ở các nước, các nhóm lợi ích kinh tế thông qua các hiệp hội nghề nghiệp, tập đoàn, doanh nghiệp để tác động tới quá trình hoạch định chính sách nhưng phải trong



khuôn khổ của luật pháp, thể chế, đảm bảo tính minh bạch, không bị lạm dụng. Các nhà lập pháp và thành viên chính phủ luôn lắng nghe các kênh thông tin đa chiều, phân tích đánh giá quyền lợi của các nhóm và tiếng nói của người dân trong quá trình xây dựng cũng như khi ban hành chính sách để đạt được sự đồng thuận cao trong xã hội. Ở Việt Nam, để thực hiện dân chủ, công khai, minh bạch trước hết cần tiến hành công khai hoá chính sách ngay từ khâu chuẩn bị, soạn thảo, điều này sẽ ngăn chặn được những phi lý, thiếu tính khoa học trong từng quyết định, thậm chí là mờ ám, động cơ không đúng đắn vì vụ lợi. Thực hiện công khai các quyết định và cung cấp nhiều thông tin đầy đủ về chính sách thì người dân và các nhóm lợi ích sẽ có sự phản biện, sớm có ý kiến và chắc chắn sẽ hạn chế rất nhiều các quyết định “mập mờ” mà thực chất là có vấn đề lợi ích của chủ thể có thẩm quyền hoạch định chính sách. Các quyết định chính sách phải được công bố trước theo một lộ trình nhất định để người dân có thể biết các tác động ảnh hưởng, từ đó có cơ sở đánh giá lợi ích mà chính sách mang lại. Đây cũng là biện pháp hạn chế các nhóm lợi ích kinh tế cấu kết với cán bộ tha hóa, biến chất nhằm tác động một cách tiêu cực vào quá trình hoạch định chính sách để hưởng lợi, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, của cộng đồng.

Một trong những điều kiện hết sức quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách đó là tính minh bạch, công khai của thông tin về chính sách, tức phải đảm bảo quyền tiếp cận thông tin. Quyền tiếp cận thông tin là quyền con người và là quyền cơ bản của công dân, thuộc nhóm quyền dân sự - chính trị đã được ghi nhận trong “Tuyên ngôn thế giới về quyền con người” năm 1948, “Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị” năm 1966 mà Việt Nam là thành viên. Quyền này cũng đã được ghi nhận tại Điều 25, Hiến pháp năm 2013 và cụ thể hóa trong Luật tiếp cận thông tin. Tuy nhiên, thực tiễn thực hiện đảm bảo công khai, minh bạch thông tin về chính sách ở nước ta hiện nay còn nhiều vướng mắc, bất cập, chưa đáp ứng yêu cầu mà thực tiễn đang đặt ra. Việc thiết lập cơ chế tiếp cận thông tin là cần thiết nhằm khắc phục các bất cập hiện nay, tạo điều kiện cho các cơ quan đại diện nhân dân (Quốc hội, HĐND các cấp), MTTQ, các tổ chức chính trị - xã hội và người dân có đầy đủ thông tin để thực hiện tốt chức năng giám sát các cơ quan nhà nước nói chung, GS&PBXH trong quá trình hoạch định chính sách nói riêng.

Thông tin ở đây được nói đến bao gồm thông tin từ phía các cơ quan nhà nước, thông tin từ công chúng và cả từ các nhóm lợi ích. Thực tế cho thấy, các nhóm lợi ích kinh tế thường cấu kết với những người có thẩm quyền hoạch định chính sách để bung bít các thông tin, đặc biệt là những thông tin có lợi cho họ để trục lợi từ chính sách. Có thể nói rằng, chính việc thiếu công khai, minh bạch về thông tin là một trong những yếu tố chủ yếu dẫn tới tình trạng vi phạm dân chủ và là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến sự lũng đoạn chính sách của các nhóm lợi ích kinh tế. Nếu không có sự dân chủ, công khai, minh bạch thật sự thì sẽ xuất hiện nhiều chính sách được ban hành đem lại lợi ích lớn cho các nhóm lợi ích nhân danh lợi ích cộng đồng, là nguyên nhân xuất hiện sự “chia chác” lợi ích giữa các nhóm lợi ích kinh tế và những người có thẩm quyền hoạch định chính sách. Sự cấu kết này là loại hình tham nhũng hết sức tinh vi và để lại hậu quả lớn, làm cho chính sách bị méo mó, chỉ phục vụ lợi ích cục bộ của các nhóm lợi ích kinh tế. Do đó, công bố những thông tin về chính sách một cách minh bạch, công khai, huy động được sự tham gia góp ý của người dân ngay từ khi khởi thảo vấn đề và xây dựng chính sách là một trong những biện pháp quan trọng hàng đầu để ngăn chặn sự cấu kết giữa các nhóm lợi ích kinh tế với các chủ thể có thẩm quyền trong hoạch định chính sách để trục lợi.

Để xây dựng cơ chế cung cấp thông tin đảm bảo công khai, minh bạch, nhằm huy động sự tham gia của người dân vào quá trình hoạch định chính sách, ngăn chặn sự cấu kết để trục lợi, lũng đoạn giữa các nhóm lợi ích kinh tế đối với những người có thẩm quyền hoạch định chính sách thì Nhà nước cần thực hiện tốt một số giải pháp cụ thể như:

Qui định việc bắt buộc công khai nội dung thông tin. Cụ thể, Nhà nước cần luật hóa quá trình xây dựng cơ chế và hình thức cung cấp thông tin. Cần có các qui định việc cung cấp nội dung thông tin ở cấp trung ương (gồm chiến lược phát triển kinh tế - xã hội vùng, miền; chính sách thuế; chính sách giá cả và điều tiết đối với các mặt hàng chiến lược; chính sách cán bộ; chính sách cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; chính sách phát triển ngành...); ở cấp địa phương (gồm chính sách phát triển kinh tế - xã hội địa phương; qui hoạch, sử dụng đất; thông tin về các dự án; đầu tư công...), và cấp cơ sở (thông tin về thu - chi ngân sách; sử dụng đất, qui hoạch, đền

bù giải phóng mặt bằng...) một cách cụ thể theo từng giai đoạn, đối với từng cơ quan.

Qui định về hình thức cung cấp thông tin. Cần qui định rõ các hình thức cung cấp thông tin về chính sách mà các cơ quan có thẩm quyền hoạch định chính sách cần công bố công khai trên các kênh thông tin như: internet, báo chí, quyền được biết thông tin của người dân đối với cơ quan nhà nước... Bên cạnh đó, Nhà nước cũng cần qui định các hình thức, cơ quan ghi nhận những thông tin phản hồi của công dân đối với Nhà nước. Quyền được phản hồi thông tin của công dân đã được pháp luật ghi nhận, song cơ chế tiếp nhận và xử lý thông tin hiện nay vẫn còn nhiều hạn chế và bất cập, mà một trong những biểu hiện rõ nhất là tình trạng che giấu, cung cấp sai, hoặc không đầy đủ các thông tin về chính sách để hưởng lợi. Vì vậy, cần đặc biệt quan tâm tới việc củng cố vai trò của cấp uỷ đảng, chính quyền, MTTQ và các đoàn thể trong việc tiếp nhận và xử lý thông tin chính sách; tăng cường hơn nữa sự phối hợp giữa các cơ quan này với các chủ thể có thẩm quyền hoạch định chính sách, nhằm đảm bảo trách nhiệm trong cung cấp thông tin về chính sách.

Thực hiện công khai, minh bạch trong việc huy động và sử dụng các nguồn lực, đặc biệt các nguồn lực có nguồn gốc từ ngân sách trong quy trình hoạch định chính sách. Cần hướng tới việc thiết lập cơ chế minh bạch hoá quản lý đầu tư công, gắn kết trách nhiệm người quản lý và người sử dụng vốn đầu tư. Tất cả các dự án đầu tư phải có phân tích chi phí lợi ích và phải được công bố công khai. Các dự án, chính sách sử dụng nguồn lực công cần công khai đối tượng thụ hưởng, đối tượng thực hiện, tránh tình trạng móc ngoặc, hình thành các “sân sau” để trục lợi chính sách.

Thực hiện công khai quá trình cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước. Thời gian qua, trong quá trình cổ phần hoá đã xuất hiện sự móc nối để vụ lợi và hậu quả là một lượng lớn tài sản nhà nước bị chuyển đổi thành của cá nhân. Để hạn chế tình trạng này đòi hỏi phải công khai, minh bạch thông qua việc công bố lộ trình, các phương án cổ phần, không được cổ phần hoá trong nội bộ doanh nghiệp, việc bán cổ phần lần đầu phải bằng hình thức đấu giá công khai tại trung tâm giao dịch chứng khoán.

Thực hiện công khai, minh bạch hóa các dự thảo, định hướng chiến lược phát triển địa phương, vùng, ngành. Đảm bảo cho người dân có khả năng dự báo xu hướng phát triển của chính sách, tránh tình trạng chính sách thường xuyên bị thay đổi nhằm

phục vụ lợi ích của các nhóm lợi ích kinh tế. Đồng thời, cần tạo ra sự bình đẳng giữa các nhóm lợi ích kinh tế khi tiếp cận chính sách.

Xây dựng cơ chế điều trần (hearings) trong xây dựng, ban hành chính sách. Điều trần là một cơ chế chính thức để các ủy ban của quốc hội có thể thu thập thông tin (ý kiến, quan điểm, chứng cứ, dữ liệu...) về những vấn đề chính sách từ các cơ quan thuộc chính phủ, các chuyên gia từ bên ngoài, các tổ chức dân sự, hiệp hội, doanh nghiệp, cá nhân công dân nhằm mục đích tăng cường chất lượng của quá trình ra quyết định [108]. Ở các nước phát triển, điều trần trở thành một phần không thể thiếu trong hoạt động lập pháp, giám sát của nghị viện các nước. Cơ chế này thường sử dụng trong việc các nhà hoạch định chính sách nghe các nhóm trình bày về nguyện vọng, lợi ích của mình, qua đó để xây dựng các chính sách hướng tới việc điều hoà lợi ích giữa các nhóm, các tổ chức trong xã hội. Khi có hai hay nhiều nhóm lợi ích cùng chịu ảnh hưởng bởi chính sách sắp ban hành mà không nhóm nào chịu nhượng bộ, thoả hiệp được với nhau thì các nhà hoạch định chính sách tổ chức các hội nghị để thực sự lắng nghe ý kiến, trình bày quan điểm các bên. Trên cơ sở ý kiến này, các nhà hoạch định chính sách sẽ tham khảo kỹ lưỡng trước khi quyết định. Khi đối mặt với những mâu thuẫn, các vụ kiện của các nhóm lợi ích này đối với các nhóm lợi ích khác thì các nhà hoạch định chính sách có thể tổ chức các phiên điều trần để đại diện các nhóm lợi ích kinh tế trình bày quan điểm, giải trình các vấn đề của mình.

Ở Việt Nam, để đảm bảo hài hòa lợi ích giữa các nhóm lợi ích kinh tế, lợi ích của nhà nước và lợi ích của cộng đồng xã hội thì đòi hỏi cần phải xây dựng cơ chế điều trần về chính sách. Thông qua các phiên điều trần, các thông tin về chính sách được cung cấp cho đại biểu Quốc hội và đội ngũ giúp việc; góp phần tăng cường vai trò cầu nối của Quốc hội giữa Chính phủ và người dân để tạo nên sự đồng thuận; nâng cao tính minh bạch, công khai trong các vấn đề chính sách. Hoạt động điều trần sẽ tạo nên diễn đàn trao đổi để đạt sự đồng thuận giữa các bên liên quan, giúp Chính phủ kiểm chứng, đảm bảo rằng những đề xuất pháp luật hoặc chính sách đáp ứng được những đòi hỏi khách quan; là cơ hội để Chính phủ giải thích, giúp công chúng hiểu hơn về các chính sách của mình. Điều trần tạo điều kiện để công chúng có thể đóng góp ý kiến đối với các hoạt động của cơ quan nhà nước, do đó giúp các nhà

hoạch định chính sách tránh những lỗi mắc phải trong quá trình soạn thảo. Ở Việt Nam, để tiến hành điều trần theo đúng tính chất của nó, cần sửa đổi một số quy định pháp luật, đồng thời chính các Ủy ban của Quốc hội cũng cần định ra những thủ tục cụ thể hơn; cần khắc phục những rào cản về nhận thức, quan niệm, về năng lực điều trần trong xây dựng, ban hành chính sách. Thực hiện nghiêm chỉnh và thực chất Điều 38, Luật tổ chức Quốc hội (về phiên giải trình tạo cơ sở pháp lý để tiến hành những hoạt động có một số yếu tố điều trần); Điều 27, Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội (về quyền yêu cầu đại diện các Bộ, ngành đến báo cáo và mời cả đại diện các tổ chức, cá nhân khác đến trình bày vấn đề chính sách); Điều 4, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 (quy định về lấy ý kiến công chúng trong quá trình xây dựng pháp luật); Điều 41 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008; Điều 21, Quy chế hoạt động của Hội đồng Dân tộc và các ủy ban của Quốc hội (quy định về hoạt động thẩm tra)... [108]

Tiếp tục đổi mới và hoàn thiện cơ chế thực hành dân chủ. Thực hành dân chủ là muốn nói đến “hành động” (thực hiện) dân chủ, chứ không phải “nói suông” về dân chủ, tức “làm” chứ không chỉ “nói” về dân chủ. Cơ chế thực hành dân chủ là điều quan trọng để cho dân chủ trở thành dân chủ nhân dân, mang tính thực chất, tránh tình trạng dân chủ “quá trốn” hay dân chủ hình thức bị các nhóm lợi ích kinh tế thao túng, lợi dụng. Theo đó, hoàn thiện cơ chế thực hành dân chủ cần tập trung vào một số vấn đề chủ yếu sau đây:

*Thứ nhất*, đổi mới cơ chế thảo luận và ra quyết định. Nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân; vì vậy, mọi chủ trương chính sách liên quan đến lợi ích đều phải có sự bàn bạc và thống nhất với người dân. Các quyết định chính sách liên quan đến cuộc sống người dân, đến lợi ích của các nhóm thì cần lấy ý kiến của họ. Trong nhiều năm vừa qua, cơ chế thảo luận và ra quyết định chính sách đang còn nhiều vấn đề tồn tại, điều dễ nhận thấy nhất là các cơ quan nhà nước thường “giành phần dễ về mình, đẩy việc khó cho dân” trong quản lý kinh tế - xã hội; các quyết định chính sách đưa ra còn mang tính chủ quan, điều này đã dẫn tới việc xâm phạm một cách nghiêm trọng các quyền tự do, dân chủ của người dân, dẫn tới tình trạng chính sách bị các nhóm lợi ích kinh tế thao túng theo hướng có lợi cho mình.

Nhà nước thực hiện chức năng quản lý công việc chung của xã hội, tức là phải phục vụ lợi ích đông đảo của nhân dân. Trong bối cảnh hiện nay, đổi mới cơ chế thảo luận và ra quyết định là hết sức cần thiết; một mặt, nó thể hiện được tính dân chủ; mặt khác, nó tạo ra sự đồng thuận trong nhận thức và hành động của nhân dân đối với các quyết định chính sách. Khi thảo luận và ra quyết định, các cơ quan nhà nước cần tìm hiểu nguyện vọng; tham vấn ý kiến của người dân, các hiệp hội và doanh nghiệp bằng nhiều hình thức. Các thông tin về chính sách cần được cung cấp đầy đủ để các nhà hoạch định chính sách có cơ sở đánh giá, xem xét các vấn đề được đưa ra thảo luận, cung cấp những chứng cứ có sức thuyết phục, phục vụ cho việc đưa ra các quyết định chính sách. Thực hiện thảo luận, trao đổi một cách dân chủ, công khai nhằm tìm ra những giải pháp có tính thống nhất cao, những phương án tốt nhất, đảm bảo hài hòa lợi ích để thông qua, sẽ góp phần hạn chế những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích đến quá trình hoạch định chính sách.

*Thứ hai*, tăng cường quyền được tham gia của người dân vào các quá trình kinh tế - xã hội. Quyền tham gia của người dân được thực hiện bằng nhiều hình thức, có thể là quyền được thảo luận, góp ý, hay quyền kiểm tra, giám sát... Thực tiễn cho thấy sự tham gia của người dân vào các quá trình kinh tế - xã hội theo phương châm “dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra” là nguyên tắc quan trọng hạn chế các ảnh hưởng tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế.

Tăng cường sự tham gia của người dân vào “công việc” của Nhà nước sẽ thể hiện dân chủ về thực chất, tức thực hành dân chủ. Sự tham gia này làm cho người dân có điều kiện để kiểm tra, giám sát các hoạt động của chính quyền trong việc ban hành và thực thi chính sách, góp phần phát hiện và ngăn chặn sự cấu kết, gây tác động tiêu cực đến chính quyền để trục lợi trong các chính sách của các nhóm lợi ích kinh tế. Mặt khác, thông qua sự tham gia này, chúng ta có thể huy động được sự sáng tạo, các nguồn lực xã hội trong dân cư vào việc giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội. Để làm tốt vấn đề này, Đảng, Nhà nước, MTTQ và các tổ chức đoàn thể cần phải có cơ chế phát huy tính tích cực, chủ động, sáng tạo của người dân bằng việc tạo ra môi trường thuận lợi, cơ chế minh bạch, tránh hiện tượng tham gia để trục lợi, vì động cơ cá nhân. Thực tế cho thấy, việc tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình

hoạch định chính sách sẽ làm cho cơ quan nhà nước gần hơn với người dân, hay nói cách khác, góp phần đưa chính sách vào cuộc sống bằng cách đưa cuộc sống vào quá trình làm chính sách.

*Thứ ba*, hoàn thiện cơ chế GS&PBXH. Trong những năm gần đây, Đảng và Nhà nước đã ban hành một số văn bản về thực hiện cơ chế GS&PBXH, như Quyết định số 217- QĐ/TW, ngày 12-12-2013, của Ban Chấp hành Trung ương Đảng về việc ban hành “Quy chế giám sát và phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị - xã hội”; Quyết định số 14/2014/QĐ-TTg, ngày 14-02-2014, của Thủ tướng Chính phủ “Về hoạt động tư vấn, phản biện và giám định xã hội của Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam”... Tuy nhiên, trong thực tế hiện nay, việc GS&PBXH của người dân đối với quá trình hoạch định chính sách vẫn chưa thực sự đi vào thực chất. Các cơ quan nhà nước chưa thực sự trọng dân, gần dân, hiểu dân, học dân; vẫn còn tình trạng trù dập, ức hiếp dân, coi thường kỷ cương, phép nước, điều này đã làm phương hại đến quyền làm chủ của nhân dân. Hiện nay, để tăng cường sự giám sát của người dân đối với quá trình hoạch định chính sách, trước hết cần phải phải nghiêm túc thực hiện quy chế dân chủ cơ sở, đảm bảo quyền giám sát của người dân thông qua các cơ quan quyền lực chính trị (giám sát của Đảng, giám sát của Quốc hội, HĐND).

Hiện nay, giám sát của Quốc hội, HĐND các cấp mới chỉ theo bề rộng, thiếu chiều sâu. Quốc hội và HĐND chưa giám sát và quy trách nhiệm rõ ràng đối với một số Bộ trưởng, thành viên Chính phủ, thành viên UBND trong việc thực hiện chức trách nhiệm vụ được giao. Một số vụ việc nổi cộm trong quản lý và sử dụng đất đai, đầu tư công, trong lĩnh vực ngân hàng; hoặc một số nơi tình trạng khiếu nại tố cáo tồn đọng kéo dài... chưa được giải quyết dứt điểm có nguyên nhân do thiếu sự chủ động giám sát của Quốc hội và HĐND các cấp. Thực tế cho thấy, các cơ quan này chỉ vào cuộc khi báo chí phát hiện sự việc, hoặc khi đã bùng phát thành những điểm nóng chính trị - xã hội phức tạp. Do đó, giám sát của Quốc hội, HĐND cần chủ động hơn, tập trung những vấn đề trọng tâm, trọng điểm nổi lên, bức xúc trong đời sống kinh tế xã hội mà nhân dân đang quan tâm. Để cơ chế này hoạt động có hiệu quả và đi vào thực chất đòi hỏi cần xây dựng cơ chế theo dõi, đôn đốc và có chế tài xử lý cụ thể các

kiến nghị sau giám sát, trong đó có trách nhiệm trả lời việc xử lý khiếu nại, tố cáo của công dân và thực hiện lời hứa sau chất vấn.

Để nâng cao chất lượng GS&PBXH cần đổi mới cơ chế tiếp xúc cử tri, giám sát theo kiểu hành chính, định kỳ, theo “cơ cấu”, mang tính hình thức như hiện nay. Đại biểu Quốc hội và HĐND phải thực sự hiểu dân, nắm bắt được tâm tư, nguyện vọng và cả sáng kiến của nhân dân, tạo ra mối liên hệ gắn bó mật thiết với cử tri. Các cơ quan dân cử thấy nếu cần thiết thì thành lập đoàn giám sát theo chuyên đề mà không cần phải theo chương trình giám sát của toàn khóa. Quá trình tiếp xúc cử tri không nên chỉ dừng lại ở tuyên truyền, phổ biến, giải thích kết quả kỳ họp mà cần chú trọng vào việc tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri thông qua tọa đàm, đối thoại, giải đáp ý kiến, tiếp thu yêu cầu, kiến nghị của cử tri về những vấn đề bức xúc mà thực tiễn cuộc sống đang đặt ra. Các chủ thể thực hiện chức năng GS&PBXH cần chủ động tiếp xúc với các tổ chức xã hội nghề nghiệp, doanh nghiệp để kịp thời nắm bắt những khó khăn, vướng mắc phát sinh từ thực tiễn hoạt động sản xuất - kinh doanh. Theo đó, cần tăng cường tiếp xúc theo lĩnh vực nghề nghiệp, theo từng tổ chức, hiệp hội nghề nghiệp để nắm bắt nguyện vọng của người dân và nhóm lợi ích kinh tế qua đó xây dựng các chính sách hợp lý, gắn với thực tiễn đời sống, đáp ứng được nguyện vọng của đông đảo các tầng lớp dân cư.

Đổi mới hoạt động giám sát thông qua đổi mới chức năng giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội. Hiện nay, chức năng giám sát của MTTQ và các tổ chức chính trị - xã hội chưa mang lại nhiều kết quả thiết thực, hoạt động giám sát cũng mới chỉ dừng lại ở kiến nghị xử lý, yêu cầu sửa chữa khắc phục những sai sót, những vi phạm quyền làm chủ của nhân dân mà chưa chỉ ra được những vấn đề cốt tử mà các nhóm lợi ích đang thao túng có nguy cơ gây tác động xấu đến xã hội. MTTQ chưa có đủ cơ chế và năng lực thực sự để thực hiện GS&PBXH đối với các vấn đề chính sách mang tầm vĩ mô, hoặc những vấn đề chính sách phức tạp, đòi hỏi tính chuyên sâu. Bởi vậy, có những vấn đề chính sách nhạy cảm làm cho MTTQ “bất lực” trước các hoạt động lobby rầm rộ của các nhóm lợi ích kinh tế.

Việt Nam đang xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN của dân, do dân và vì dân, do đó, việc lắng nghe ý kiến (thậm chí khác biệt) và chấp nhận sự giám sát của



người dân đối với bộ máy nhà nước là điều tất yếu. Hiện nay, việc thiết lập các kênh thông tin đa dạng để lắng nghe những ý kiến trái chiều, xem xét chính sách, chủ trương dưới nhiều góc độ khác nhau là hết sức cần thiết. Trong một thời gian dài, chúng ta e dè với giám sát xã hội; sự nhận thức chân lý theo một chiều đã đi sâu vào tư duy và hành động của nhiều cán bộ lãnh đạo, quản lý. Để hoạt động giám sát của MTTQ có hiệu quả phải tạo sự kết hợp nhuần nhuyễn giữa giám sát của Quốc hội, HĐND với giám sát của MTTQ và các đoàn thể chính trị - xã hội nhằm tạo ra tiếng nói chung trong việc đề xuất, kiến nghị và tranh luận. Xây dựng sự phối hợp giữa MTTQ và các cơ quan Đảng và Nhà nước (như Ban Kinh tế Trung ương, Ban Nội chính Trung ương; Thanh tra, Kiểm toán). Phát huy tối đa sự tham gia của các tổ chức xã hội như hội Cựu chiến binh, Hội Người cao tuổi, Hội Nông dân và Hội Luật gia vào các hoạt động giám sát nhằm đấu tranh với các hiện tượng tiêu cực.

Đặc biệt, cần tăng cường sự GS&PBXH của người dân thông qua các tổ chức tự quản của mình bằng việc thúc đẩy sự phát triển của các tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức xã hội nghề nghiệp... Việc người dân tham gia GS&PBXH trong quá trình hoạch định chính sách là một trong những biện pháp nhằm phát huy dân chủ trực tiếp, bảo đảm quyền chính trị cơ bản của công dân tham gia vào quản lý nhà nước. Thực tế cho thấy, sự giám sát của người dân và giám sát lẫn nhau của các nhóm lợi ích kinh tế trong quá trình hoạch định chính sách là nhân tố quan trọng đảm bảo cho chính sách đi vào thực tế, ngăn chặn tình trạng liên kết giữa các nhà hoạch định chính sách với các nhóm lợi ích kinh tế để hưởng lợi.

Để GS&PBXH có hiệu quả và thực chất cần thực hiện các biện pháp sau:

*Một là*, tạo ra sự nhận thức đúng đắn và thực chất về GS&PBXH. Có thể nói rằng, hiện nay sự nhận thức chưa đúng đắn đã gây nên không ít khó khăn đối với vấn đề GS&PBXH. Sự nhận thức chưa đúng đắn vấn đề này xuất hiện cả ở đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý trong các cơ quan nhà nước và ở các tầng lớp nhân dân. Nhiều cán bộ lãnh đạo, quản lý trong cơ quan nhà nước hiện nay vẫn cho rằng GS&PBXH là việc làm không cần thiết, là “thọc gậy bánh xe”, dân chủ “quá trớn”, nó gây cản trở, và tạo dư luận không tốt trong xã hội về cách điều hành của cơ quan công quyền; thậm chí còn cho rằng đây là hành vi chống đối, nổi loạn, không chấp hành chủ

trương, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước. Đối với nhân dân, nhiều người vẫn suy nghĩ rằng tất cả chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước đưa ra là luôn luôn đúng, người dân chỉ việc chấp hành; và chấp hành nghiêm chỉnh thì mới là những “đảng viên trung thành”, “công dân gương mẫu”. Tâm lý ngại va chạm, ngại phát biểu chính kiến của mình, mặc dù biết rằng quan điểm của mình là đúng; thấy sai không dám phê bình, thấy đúng không dám bảo vệ, ủng hộ vẫn đang tồn tại trong nhiều đảng viên và quần chúng nhân dân. Chính điều này đã làm cho hoạt động GS&PBXH trở nên hình thức, chưa phát huy được hiệu quả trong thực tế. Thực tế cho thấy, GS&PBXH là hoạt động hết sức cần thiết để chính sách đưa ra được thảo luận kỹ càng, từ đó đi đến đồng thuận xã hội, góp phần kiểm soát được những tác động tiêu cực của lợi ích của các nhóm lợi ích kinh tế đối với quá trình hoạch định chính sách. Do đó, cần coi đây mạnh GS&PBXH là một cơ chế hành động thúc đẩy dân chủ xã hội trong điều kiện hiện nay.

Để tạo ra sự nhận thức đúng đắn về GS&PBXH, Đảng và Nhà nước cũng cần phải khuyến khích người dân tích cực tham gia GS&PBXH; cần phải cho người dân thấy được rằng, GS&PBXH là thực hiện quyền làm chủ của mình; Đảng và Nhà nước sẵn sàng lắng nghe, ghi nhận ý kiến phản biện và chịu sự giám sát của người dân, không phân biệt họ thuộc về bất kỳ thành phần xã hội nào, miễn là họ có ý thức xây dựng đất nước. Về phía người dân, cần phải nhận thức đúng đắn rằng, GS&PBXH là quyền và trách nhiệm công dân của mình; sự phản biện và giám sát này là để nhà nước phục vụ tốt hơn lợi ích của cộng đồng, để cho nhà nước gần dân hơn, và vì vậy không có lý do gì phải e dè, quan ngại.

*Hai là*, xây dựng cơ chế pháp lý bắt buộc phải thực hiện GS&PBXH đối với những vấn đề lớn, liên quan đến đời sống của đông đảo nhân dân. Nhà nước cần xây dựng cơ chế qui định rõ ràng những vấn đề gì cần phải lấy ý kiến của người dân, cả ở cấp trung ương, địa phương và cơ sở. Xem việc đóng góp ý kiến của nhân dân, nghiên cứu tác động đến kinh tế - xã hội là vấn đề bắt buộc khi xây dựng và thông qua các chính sách.

Thực tế hiện nay, Nhà nước cần bắt buộc thực hiện GS&PBXH đối với những vấn đề cơ bản sau đây:

(1). Những vấn đề về chính sách quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của Bộ, ngành, địa phương;

(2). Vấn đề qui hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai; xây dựng cơ sở hạ tầng, các công trình dân sinh; cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước...

(3). Vay và sử dụng vốn đầu tư, vốn viện trợ của nước ngoài;

(4). Công tác qui hoạch, sử dụng và đào tạo cán bộ...

*Ba là*, nghiên cứu xây dựng các hình thức GS&PBXH phù hợp cho các nhóm lợi ích kinh tế. Một trong những vấn đề quan trọng để GS&PBXH có hiệu quả và đi vào thực chất trong thực tiễn cuộc sống đó là phải xây dựng các hình thức phù hợp. Trước hết, cần khẳng định, quyền GS&PBXH là quyền công dân, mọi công dân đều có quyền này, không phân biệt thành phần xã hội, sự khác nhau về ý thức hệ, dân tộc, vùng miền. Để xây dựng các hình thức giám sát và phản biện xã hội phù hợp, cần tăng cường sự đối thoại giữa Đảng, Nhà nước với các nhóm lợi ích, mà cụ thể là các hiệp hội; đa dạng hoá các hình thức đối thoại với các nhóm lợi ích. Sự đối thoại này có thể thực hiện bằng nhiều hình thức như đối thoại trên nghị trường, qua truyền hình, internet, báo chí, tiếp xúc cử tri...

*Bốn là*, tăng cường sự giám sát của dư luận và báo chí, truyền thông. Một trong những kênh quan trọng để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình là giám sát cán bộ, đảng viên và chu trình chính sách thông qua các phương tiện báo chí, truyền thông (báo chí, phát thanh, truyền hình, internet...). Đây là lực lượng quan trọng trong việc cung cấp thông tin khách quan, độc lập cho xã hội để đấu tranh phòng, chống lại các tác động mang tính tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách. Để phát huy vai trò này, cần cho phép báo chí tự do tiếp cận thông tin để thực hiện vai trò GS&PBXH đối với hoạt động của bộ máy nhà nước và những người có chức trách. Thông qua kênh thông tin này, người dân có thể bày tỏ ý kiến của mình về các hành vi của các cơ quan công quyền và công chức về những vấn đề có liên quan.

Để phát huy vai trò giám sát của dư luận và báo chí cần quy định một cách thực tế quyền yêu cầu cung cấp thông tin của cơ quan hoạch định chính sách cho báo chí, truyền thông và các chủ thể có liên quan đến chính sách. Theo đó, cơ quan báo

chí và những người chịu ảnh hưởng tác động từ chính sách có quyền yêu cầu cơ quan hoạch định chính sách có trách nhiệm cung cấp thông tin về chính sách theo quy định của pháp luật. Trong thời hạn nhất định, kể từ khi nhận được yêu cầu, cơ quan được yêu cầu phải cung cấp thông tin cho người yêu cầu (trừ những nội dung thông tin đã được công khai, hoặc thuộc danh mục không công bố). Để đảm bảo quyền bình đẳng tiếp cận, các thông tin chính sách này cần được công bố rộng rãi trên các phương tiện báo chí, truyền thông, hoặc được niêm yết công khai. Trong trường hợp không cung cấp, hoặc chưa cung cấp được thì cũng cần phải trả lời bằng văn bản cho người yêu cầu biết và nêu rõ lý do.

*Năm là*, xây dựng cơ chế giám sát đối với người đứng đầu, người có thẩm quyền ban hành chính sách. Người đứng đầu, đặc biệt là ở cấp cao giữ vai trò hết sức quan trọng trong việc ngăn chặn các nhóm lợi ích kinh tế gây tác động tiêu cực đến chính sách ở tầm vĩ mô. Nhận thức về vấn đề này, Hội nghị trung ương 4, khóa XI xác định: Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, các cấp ủy đảng, cán bộ chủ chốt, nhất là cấp trung ương, người đứng đầu làm trước và phải thật sự gương mẫu để cho các cấp noi theo. Làm tốt nhiệm vụ xây dựng Đảng cũng chính là để thúc đẩy thực hiện nhiệm vụ chính trị. Xây dựng cơ chế kiểm soát người đứng đầu, ngăn chặn sự tác động, gây ảnh hưởng tiêu cực của các nhóm lợi ích là hết sức cần thiết, vì họ là đối tượng mà các nhóm luôn tìm cách lôi kéo, mua chuộc. Thực tế cho thấy, các nhóm lợi ích kinh tế thường tìm mọi cách để tác động, gây ảnh hưởng đối với người đứng đầu để thu được các lợi ích từ chính sách cho nhóm. Cùng với hoàn thiện cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước từ các thiết chế bên trong bộ máy nhà nước (giám sát của cơ quan dân cử, thanh tra nhà nước...) thì việc thiết kế cơ chế giám sát, kiểm soát từ báo chí, truyền thông và cộng đồng xã hội đối với người đứng đầu là hết sức cần thiết. Theo đó, cần xây dựng cơ chế để người đứng đầu trả lời các cơ quan dân cử và truyền thông về những vấn đề chính sách như nội dung chính sách, những tác động và lợi ích của chính sách.

Để hoạt động giám sát đạt kết quả cao thì việc giám sát lẫn nhau giữa các cơ quan ban hành chính sách, của cơ quan cấp trên đối với cấp dưới, của cấp ủy đối với người đứng đầu là vấn đề cần thiết. Sự giám sát lẫn nhau giữa các cơ quan ban hành

chính sách làm cho chính sách trở nên khách quan hơn, giảm thiểu sự can thiệp, tác động mang tính tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế. Cơ quan nhà nước cấp trên cần phải thực hiện sự giám sát chặt chẽ đối với cấp dưới trong hoạch định chính sách. Ví dụ, trong điều hành giá xăng dầu, ngoài Bộ Công thương còn có Bộ Tài chính, trên cơ sở các quy định chung sự phối hợp của hai bộ này làm cho việc thao túng giá xăng dầu của các doanh nghiệp sẽ trở nên khó khăn hơn.

Tăng cường giám sát của cơ quan ban hành chính sách cấp trên đối với cấp dưới là biện pháp quan trọng để kiểm soát tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách. Cần xây dựng và kiện toàn cơ chế quản lý và giám sát người đứng đầu cấp dưới, tránh tình trạng trên bảo, dưới không nghe, cấp dưới “vượt mặt” cấp trên khi có sự chi phối, ảnh hưởng của các nhóm lợi ích kinh tế. Theo định kỳ, cơ quan hoạch định chính sách cấp trên kiểm tra công việc của cấp dưới, đặc biệt là người đứng đầu để kịp thời uốn nắn những vấn đề còn tồn tại. Để công tác đấu tranh phòng, chống tham nhũng có hiệu quả thì cần phải nhấn mạnh trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức đơn vị trong thực thi công vụ và thực hiện các quy định của pháp luật về phòng, chống tham nhũng. Người đứng đầu phải coi phòng, chống tham nhũng là nhiệm vụ thường xuyên; phải thực hiện nghiêm chỉnh các quy định của pháp luật về công khai, minh bạch trong công vụ; kiểm tra việc thực hiện chức trách, nhiệm vụ của đơn vị và cá nhân cấp dưới; kịp thời phát hiện những lỗ hổng trong quản lý, qua đó đề xuất sửa đổi, bổ sung nhằm ngăn ngừa hành vi tham nhũng.

Để giám sát có hiệu quả, cần thiết lập cơ chế trách nhiệm giám sát đối với cơ quan hoạch định chính sách và người đứng đầu, hình thành nên hệ thống giám sát mang tính liên tục và xuyên suốt. Xây dựng quy chế quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, đơn vị theo hướng đề cao hơn trách nhiệm và quyền hạn của người đứng đầu. Theo đó, nếu cơ quan và người đứng đầu ở cấp dưới có sai phạm thì người phụ trách ở cấp trên trực tiếp phải hoàn toàn chịu trách nhiệm do mình không hoàn thành trách nhiệm giám sát. Phối hợp với các cơ quan báo chí, truyền thông xây dựng cơ chế giám sát của xã hội đối với người đứng đầu. Tôn trọng nguyên tắc tập thể, nhưng đồng thời phải phát huy vai trò người đứng đầu; khuyến

khích, bảo vệ người dám nghĩ, dám làm, dám chịu trách nhiệm, biết đặt lợi ích chung lên trên lợi ích riêng.

#### **4.2.2. Hoàn thiện hệ thống pháp luật**

Trong quá trình đổi mới, hệ thống pháp luật Việt Nam đã không ngừng được từng bước đổi mới và hoàn thiện. Sự ra đời của Hiến pháp 2013 đã tạo cơ sở pháp lý cho việc tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng dân chủ và pháp quyền, bảo đảm các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, tạo hành lang pháp lý cho sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách công. Tiếp đó, nhiều đạo luật quan trọng được ban hành như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đất đai, Bộ luật dân sự, Luật báo chí... đã tạo ra công cụ cho việc quản lý xã hội bằng pháp luật và tạo ra động lực cho sự phát triển của nền kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đó, hệ thống pháp luật hiện nay vẫn đang bộc lộ không ít khiếm khuyết; đó là tình trạng thiếu tính hệ thống và đồng bộ; nhiều qui định mâu thuẫn và chồng chéo, vẫn còn nhiều khoảng trống trong cuộc sống chưa được điều chỉnh bằng pháp luật.

Mặt khác, hiện vẫn còn tình trạng các văn bản pháp luật hướng dẫn chậm được ban hành nên luật khó đi vào thực tế. Theo thống kê, năm 2014 có 111 văn bản hướng dẫn chi tiết các quy định của Luật nhưng chỉ có 18,5% số văn bản này có thời điểm hiệu lực cùng với luật và pháp lệnh. Còn lại, trên 26% văn bản hướng dẫn có thời gian hiệu lực chậm trên 6 tháng so với hiệu lực của Luật và pháp lệnh. Thậm chí, 70% các văn bản hướng dẫn là ban hành chậm trên 2 tháng so với hiệu lực của Luật, trong đó, 50% là chậm trên 24 tháng. Những khiếm khuyết này đã dẫn tới tính hiệu quả, hiệu lực của pháp luật chưa cao; hoạt động của các cơ quan nhà nước kém hiệu quả, tình trạng tham nhũng tràn lan, lãng phí, lợi dụng kẽ hở pháp luật để trục lợi... Đây là môi trường hết sức thuận lợi để các nhóm lợi ích kinh tế gây ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình hoạch định chính sách.

Thực tiễn cho thấy, đối với các nhóm lợi ích kinh tế, việc thiếu hành lang pháp lý vững chắc trong những năm vừa qua đã gây nên không ít khó khăn trong hoạt động và sự quản lý nhà nước đối với các tổ chức này. Vấn đề hoàn thiện qui chế pháp lý cho sự tồn tại và hoạt động của nhóm lợi ích kinh tế trong giai đoạn hiện nay là hết

sức cần thiết, góp phần thúc đẩy vai trò tích cực, tạo ra công cụ quản lý của Nhà nước đối với các nhóm lợi ích kinh tế, góp phần phát huy dân chủ, huy động các nguồn lực xã hội trong dân cư. Để hoàn thiện qui chế pháp lý đối với các nhóm lợi ích kinh tế, hiện nay cần tập trung vào một số vấn đề sau đây:

*Thứ nhất*, hoàn thiện các qui định pháp luật về hội. Hiện nay các nhóm lợi ích kinh tế chính thức ở Việt Nam đang hoạt động dưới hình thức các hội, liên hiệp hội. Các qui định pháp luật về hội như quyền tự do lập hội, quyền tự do hội họp, qui chế pháp lý về tổ chức của các hội, mối quan hệ của hội với các cơ quan nhà nước hiện nay còn tồn tại không ít bất cập, trong đó điều dễ nhận dạng nhất là tình trạng “nhà nước hoá”, “hành chính hoá” các hội. Việc hoàn thiện hành lang pháp lý về hội, tạo khung cho sự phát triển của các nhóm lợi ích là hết sức cần thiết, hiện nay, cần tập trung vào những nội dung cụ thể sau:

Nhanh chóng thông qua Luật về hội. Luật về Hội đã được dự thảo và xây dựng qua nhiều giai đoạn. Từ những năm 2004-2007, Bộ Nội vụ đã xây dựng dự thảo Luật này nhưng vì nhiều lý do khách quan, đã không được đưa ra thảo luận tại Quốc hội. Luật về hội là một trong những đạo luật quan trọng tạo cơ sở pháp lý thúc đẩy sự phát triển và tạo ra công cụ cho việc quản lý hoạt động của các nhóm lợi ích. Xây dựng Luật về hội để bảo đảm quyền được thành lập các hiệp hội của các doanh nghiệp và người dân. Đây là hành lang pháp lý quan trọng cho các nhóm lợi ích kinh tế hoạt động. Sự ra đời của Luật về hội sẽ tạo khuôn khổ pháp lý hướng các nhóm lợi ích kinh tế “ngầm” trở thành các nhóm lợi ích kinh tế chính thức, hoạt động có tổ chức theo quy định pháp luật. Có thể nói, các quy định pháp lý về hội hiện còn chưa theo kịp sự phát triển và đòi hỏi của thực tiễn. Thủ tục thành lập hội hiện nay là khá phức tạp, chưa có một thể chế rõ ràng, minh bạch cho việc thành lập hiệp hội; quy trình ban hành chính sách còn tương đối khép kín; sự hợp tác giữa các cơ quan nhà nước với các hiệp hội còn mang tính chất một chiều; các hoạt động tham vấn, lấy ý kiến các hiệp hội của các cơ quan nhà nước vẫn còn mang tính hình thức.

Hiện nay chúng ta vẫn đang quản lý các nhóm lợi ích kinh tế, mà cụ thể là các hội, liên hiệp hội bằng những văn bản dưới luật, trong đó đang tồn tại nhiều qui định không phù hợp, đã lỗi thời so với sự phát triển của thực tiễn cuộc sống, đang kìm hãm

sự phát triển của các nhóm lợi ích kinh tế. Luật về hội đã được tiến hành nghiên cứu và soạn thảo từ lâu, với nhiều lần trình dự thảo, song vẫn chưa được Quốc hội thông qua. Sự chậm trễ trong việc thông qua này có nhiều nguyên nhân, song một trong những nguyên nhân quan trọng, đó là hiện nay vẫn chưa xác định được một cách cụ thể phạm vi, đối tượng điều chỉnh của luật; tư duy về quản lý hội vẫn chậm được đổi mới; chưa thu hút được sự tham gia của nhiều thành phần xã hội vào quá trình soạn thảo..., để đẩy nhanh quá trình thông qua Luật về Hội cần phải nhanh chóng khắc phục những hạn chế này.

Trong thực tế hiện nay, có nhiều loại hình các tổ chức xã hội hết sức đa dạng và phong phú, việc hoàn thiện pháp luật về hội sẽ góp phần tạo ra sự tích cực và chủ động tham gia vào việc xây dựng chính sách, phát huy được tính tự nguyện, tự quản trong tổ chức đời sống cộng đồng. Việc ban hành Luật về hội, một mặt sẽ góp phần bảo đảm quyền lập hội của công dân; hình thành khung khổ pháp lý cho tổ chức và hoạt động của hội; mặt khác, nó tạo cơ sở pháp lý để Nhà nước quản lý hoạt động của các hội. Đây là điều kiện tiên quyết để hình thành các nhóm lợi ích kinh tế hợp pháp, qua đó góp phần kiểm soát được những tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách.

Việc hoàn thiện pháp luật về hoạt động của hội cần phải quy định trách nhiệm giải trình của các tổ chức này trước cơ quan nhà nước cũng như quyền khiếu nại và khởi kiện của các tổ chức đó với cơ quan, tổ chức, cá nhân vi phạm quyền và lợi ích của hội. Cần phân loại các hội thành các hội hoạt động “vì lợi ích của hội viên” và các hội hoạt động “vì lợi ích cộng đồng” để có những chính sách phù hợp. Thê chế hoá quyền tư vấn, giám sát chính sách của các hội; quyền được tham gia một số hoạt động quản lý nhà nước cung ứng dịch vụ công cho các tổ chức và cá nhân, không nên chỉ giới hạn ở các hội đặc thù.

Các quy định pháp luật về hội phải quy định rõ việc thực hiện đúng tôn chỉ, mục đích thành lập và phải đa dạng hoá các hình thức hoạt động của hội. Cần có các quy định pháp luật kiểm soát việc các “cựu quan chức” đứng ra lập hội, đại diện cho lợi ích của doanh nghiệp để dùng ảnh hưởng của mình tác động lên cơ quan hoạch định chính sách (mà trước đây mình là người lãnh đạo) để thu lợi cho nhóm lợi ích



kinh tế (hội, hiệp hội) mà mình đại diện (nên quy định thời gian sau khi nghỉ hưu thì được phép lập doanh nghiệp, tham gia các hội nghề nghiệp).

Các quy định pháp luật về hội cần đảm bảo tính độc lập của các hội. Các hội không nên lệ thuộc về nhân sự, tài chính vào các cơ quan quản lý nhà nước, các doanh nghiệp nhà nước theo ngành, lĩnh vực mà hội hoạt động. Để làm được điều này các hội phải độc lập về tài chính do các thành viên đóng góp một cách nghiêm túc và có trách nhiệm dưới dạng hội phí. Khi đó các hội sẽ là diễn đàn có tổ chức, thể hiện các ý tưởng, sáng kiến chính sách của các lực lượng xã hội. Hiện nay đang có nhiều hiệp hội, hội tài trợ cho các cơ quan, cá nhân có thẩm quyền hoạch định chính sách thông qua các hành vi như: tài trợ tham quan, du lịch, hội thảo, học tập kinh nghiệm ở trong và ngoài nước; tài trợ cho các hoạt động thể thao, văn hóa, các hoạt động từ thiện xã hội... Thực tế cho thấy, không nên có những hiệp hội nhận tài trợ từ phía các cơ quan nhà nước, và ngược lại các hội cũng không nên tài trợ cho các hoạt động của cơ quan nhà nước. Bởi như vậy rất dễ xảy ra sự móc ngoặc giữa hội và chính quyền để trục lợi bằng việc lái các chính sách theo hướng có lợi cho các nhóm lợi ích, làm biến dạng tính “công” của chính sách; hoặc làm cho các hội trở nên hình thức, xơ cứng, hoạt động không đi vào thực chất.

*Thứ hai*, hoàn thiện các quy định pháp luật về vận động hành lang. Vận động hành lang là hết sức cần thiết trong sinh hoạt nghị trường, nhưng hoạt động này phải công khai, minh bạch trong khuôn khổ của pháp luật. Có một thực tế khách quan rằng, dù thừa nhận hay không thì hoạt động vận động hành lang ở Việt Nam vẫn tồn tại dưới nhiều hình thức và những biểu hiện khác nhau, nó là một phần của hiện thực đời sống chính trị sinh động. Tại Việt Nam, hiện vẫn còn có những quan điểm khác nhau xung quanh vấn đề vận động hành lang, tập hợp lại có thể chia thành hai nhóm thừa nhận và không thừa nhận có vận động hành lang, đi liền với đó là việc ủng hộ, hoặc không ủng hộ hoạt động vận động hành lang. Những người ủng hộ vận động hành lang thì cho rằng ở Việt Nam đã tồn tại hoạt động vận động hành lang, và đây là hoạt động cần thiết trong bối cảnh xây dựng nền kinh tế thị trường và hội nhập.

Bên cạnh đó, những người không ủng hộ lại đặt vấn đề ai cần đến vận động hành lang? Theo họ, những người cần đến vận động hành lang là những người có địa

vị chính trị và lợi ích kinh tế đặc biệt, họ cần đến vận động hành lang để củng cố vị thế của mình, còn những người dân bình thường thì không cần đến vận động hành lang. Mục đích của vận động hành lang nhằm củng cố, bảo vệ lợi ích của những "người có của" chứ không phải vì lợi ích của xã hội. Từ những lập luận đó họ cho rằng, hoạt động vận động hành lang làm giảm tính minh bạch, tạo ra những tầng nấc trung gian không cần thiết giữa Nhà nước và người dân, thậm chí xem vận động hành lang là "hành vi hối lộ và nhận hối lộ được pháp luật công nhận" và đây là môi trường thuận lợi cho tham nhũng và thao túng chính sách.

Hiện nay ở Việt Nam vẫn chưa có các qui định mang tính chất pháp lý tạo hành lang cho hoạt động vận động hành lang. Dĩ nhiên trong bối cảnh và thời điểm hiện nay chúng ta không thể đòi hỏi phải có hệ thống pháp luật hoàn thiện để điều chỉnh vấn đề này được; bởi vì, một trong những nước mà hoạt động vận động hành lang diễn ra một cách sôi động nhất là Hoa Kỳ thì cũng mãi đến năm 1995 mới thông qua được đạo luật về vận động hành lang (Vận động hành lang ở Mỹ được điều chỉnh bởi Đạo luật Công khai vận động hành lang (Lobbying Disclosure Act 1995 - LDA), Bộ luật về ngân sách Liên Bang (Internal Revenue Code - IRC), và Đạo luật Đăng ký đại diện cho nước ngoài (Foreign Agents Registration Act - FARA)).

Trong nhận thức cũng như thực tiễn, vận động hành lang ở Việt Nam đang tồn tại nhiều vấn đề cần giải quyết. Hiện nay, chưa thể ban hành những qui định pháp luật đồng bộ về vận động hành lang, song trước hết về nhận thức lẫn thực tiễn pháp lý thì cần phải phân định ranh giới giữa hoạt động vận động hành lang với việc đưa hối lộ; hay nói cách khác, cần phải có khung pháp luật qui định về tính hợp pháp của vận động hành lang. Vận động hành lang thường gắn liền với một chủ thể đặc biệt, không thể thiếu trong mối quan hệ này, đó là những người có chức vụ, quyền hạn. Theo qui định của pháp luật hình sự, người có chức vụ được hiểu là người do bổ nhiệm, do bầu cử, do hợp đồng hoặc do một hình thức khác, có hưởng lương hoặc không hưởng lương, được giao thực hiện một công vụ nhất định và có quyền hạn nhất định khi thực hiện công vụ (điều 227 BLHS). Điều 283 Bộ Luật Hình sự Việt Nam có qui định tội lợi dụng chức vụ, quyền hạn gây ảnh hưởng đối với người khác để trục lợi; tội đưa hối lộ (điều 289); tội làm môi giới hối lộ (điều 290); tội lợi dụng ảnh hưởng đối với

người có chức vụ, quyền hạn để trực lợi (điều 291); những qui định pháp luật này làm cho hoạt động vận động hành lang trở nên "mong manh" với việc vi phạm pháp luật; và trong nhiều trường hợp rất khó phân biệt hoạt động vận động hành lang liệu có vi phạm các điều luật trên không.

Việc thiếu khuôn khổ pháp lý cho vận động hành lang đã làm cho hoạt động này thiếu đi sự sinh động, tính công khai, điều này đã hạn chế tính tích cực của vận động hành lang, hoàn thiện pháp luật về vận động hành lang đang là một nhu cầu ở Việt Nam hiện nay. Việc hoàn thiện pháp luật về vận động hành lang trước hết cần tập trung vào hoàn thiện qui định pháp lý về hoạt động của các hội, hiệp hội. Phải đảm bảo được quyền tự do thành lập hội, các qui định về trình tự, thủ tục thành lập, vai trò của các hội trong vận động chính sách.

Cần có các qui định pháp lý về tính hợp pháp của các hoạt động vận động hành lang và nghề vận động hành lang. Theo đó, Nhà nước cần qui định rõ những lĩnh vực được phép vận động hành lang, cơ chế và các hình thức vận động hành lang; điều kiện hành nghề của những người vận động hành lang... Cụ thể, cần xây dựng các qui định về việc cho phép các chủ thể được phép thực hiện vận động hành lang; cách thức vận động hành lang; những hoạt động vận động hành lang bị cấm...; về cá nhân người hành nghề vận động hành lang; đảm bảo công khai về cá nhân người vận động hành lang, người thuê vận động hành lang, nội dung và hình thức vận động hành lang sẽ thực hiện; đăng ký vận động hành lang... cần thừa nhận vận động hành lang là một nghề với các quy tắc đạo đức nghề nghiệp của những người hành nghề.

Cần nghiên cứu bổ sung cơ chế tham gia thực chất của người dân và các nhóm lợi ích kinh tế vào quy trình lập pháp ngay từ giai đoạn đưa ra sáng kiến lập pháp và giai đoạn soạn thảo. Cần sửa đổi quy định về lấy ý kiến nhân dân vào các dự án luật theo "cơ chế mở" nhằm đảm bảo cử tri và các tổ chức có thể bày tỏ quan điểm và cung cấp thông tin tới các nhà lập pháp thông qua đối thoại công khai, có phản hồi từ cơ quan nhà nước. Cần chú trọng thực hiện dân chủ trong đối thoại xã hội về các khía cạnh chính trị của các giải pháp lập pháp.

Cần minh bạch hóa hoạt động vận động hành lang và hoạt động của bộ máy nhà nước. Để vận động hành lang đối với chính sách có hiệu quả đòi hỏi hoạt động

này cần phải được minh bạch hóa. Với tư cách là "cầu nối" về nguyện vọng, lợi ích giữa các nhóm áp lực, nhóm lợi ích, cá nhân, công dân với các cơ quan có thẩm quyền hoạch định chính sách, thì hoạt động này cần phải được công khai hóa. Việc công khai hóa là yêu cầu và cũng là giải pháp quan trọng để ngăn chặn vận động chính sách trái phép, tiêu cực, gây ảnh hưởng đến lợi ích của các chủ thể khác và của xã hội. Mặt khác, đây còn là cơ sở để người dân giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, người thuê vận động chính sách kiểm soát hoạt động của người được thuê vận động hàng lang đối với chính sách.

#### **4.2.3. Hoàn thiện quy trình chính sách nhằm ngăn chặn tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế**

*Thứ nhất*, cần mạnh dạn xóa bỏ sự độc quyền trên một số lĩnh vực kinh tế. Độc quyền luôn chứa đựng nguy cơ hình thành các nhóm lợi ích kinh tế ngầm, là những lãnh địa mà các nhóm lợi ích kinh tế luôn giành sự chú ý đặc biệt. Thực tiễn cho thấy, chính sự độc quyền, ưu ái của Nhà nước trong một số lĩnh vực cho những tập đoàn kinh tế lớn đã mang lại những hậu quả tiêu cực cho nền kinh tế mà cho đến nay chúng ta vẫn đang tìm cách khắc phục. Sự độc quyền luôn tạo nên lợi ích độc quyền và các nhà độc quyền lại dùng chính những lợi ích độc quyền đó để duy trì sự độc quyền. Độc quyền tạo nên đặc quyền, đặc quyền đặc lợi của nhóm lợi ích chóp bu trên mọi lĩnh vực; độc quyền phản ánh sự bất bình đẳng trong một nền kinh tế. Chống độc quyền nhằm duy trì động lực của nền kinh tế thị trường, đảm bảo cho thị trường có thể dịch chuyển tự do theo các quy luật vốn có. Nếu chúng ta vẫn duy trì độc quyền thì sẽ rất khó khăn khi được thế giới công nhận là một nền kinh tế thị trường đúng nghĩa, điều này sẽ cản trở quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Hiện nay, việc phá vỡ sự độc quyền là một vấn đề hết sức khó khăn đòi hỏi phải có những cải cách đồng bộ về thể chế kinh tế và chính trị. Để khắc phục tình trạng này đòi hỏi phải quyết tâm xóa bỏ độc quyền doanh nghiệp và những cơ chế chính sách tạo ra sự bất bình đẳng trong kinh doanh và tiếp cận nguồn lực nhằm tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng, nâng cao hiệu quả của nền kinh tế.

*Thứ hai*, đổi mới quy trình ban hành chính sách theo hướng công khai, minh bạch, dân chủ. Công khai, minh bạch, dân chủ trong hoạch định chính sách là biện

pháp quan trọng hàng đầu nhằm chống lại các ảnh hưởng tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế. Kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy tính cần thiết của biện pháp công khai, minh bạch trong hoạt động công quyền; cần phải cơ chế thể chế hoá việc công khai, minh bạch, từ việc quy định trách nhiệm và phương thức công khai đến các biện pháp bảo đảm quyền yêu cầu cung cấp thông tin của người dân để đảm bảo quy trình chính sách khoa học, đáp ứng lợi ích của xã hội.

Hiện nay, quy trình chính sách còn những hạn chế nên sự tác động của các nhóm lợi ích kinh tế đến hoạch định chính sách chủ yếu dựa trên sự thân quen, chạy chọt và những nhóm nào mạnh về tiền mới tác động đến chính sách, còn những nhóm yếu thế trong xã hội thì không thể tiếp cận được. Yêu cầu mới trong hoạch định chính sách công hiện nay đó là phải đổi mới quy trình hoạch định chính sách theo hướng công khai, minh bạch, tinh gọn, hiệu quả. Thực hiện tốt cơ chế công khai, minh bạch, đảm bảo quyền tiếp cận của công dân đối với thông tin chính sách là giải pháp quan trọng để nâng cao chất lượng chu trình chính sách, ngăn chặn ảnh hưởng tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế. Để công khai, minh bạch cần cụ thể hoá trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức; quy định các hình thức công khai bắt buộc hoặc lựa chọn; quy định rõ quyền của người dân được tiếp cận, sao chụp, khảo cứu các tài liệu thông tin của cơ quan, tổ chức (không nằm trong danh mục bí mật); trách nhiệm của cơ quan, tổ chức trong việc cung cấp hoặc trả lời yêu cầu của công dân về thông tin liên quan đến chính sách, đặc biệt những chính sách có tác động đến họ.

Để đổi mới quy trình hoạch định chính sách công theo hướng công khai, minh bạch, dân chủ cần thực hiện một số giải pháp sau:

- Công bố danh mục các lĩnh vực cần công khai, minh bạch, bao gồm: Công khai, minh bạch trong mua sắm công và xây dựng cơ bản; các định hướng phát triển kinh tế - xã hội ngành, địa phương; các dự án đầu tư xây dựng; tài chính và ngân sách nhà nước; chính sách thuế, thương mại; các đàm phán kinh tế - thương mại có yếu tố nước ngoài; huy động và sử dụng các khoản đóng góp của nhân dân; quản lý, sử dụng các khoản hỗ trợ của Nhà nước, viện trợ; quản lý doanh nghiệp của Nhà nước; cổ phần hoá doanh nghiệp của Nhà nước; việc sử dụng ngân sách, tài sản của Nhà nước; quản lý và sử dụng đất; quản lý, sử dụng nhà ở; công tác cán bộ...

- Hoàn thiện cơ chế ra quyết định trong việc ban hành chính sách của Nhà nước. Hiện nay trong việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, nhiều văn bản vừa ra đời lại “đắp chiếu” không chỉ gây lãng phí, nhưng đáng lo ngại hơn nếu những văn bản đó có nhiều kẽ hở, thiếu thực tế và tính khả thi sẽ bị người dân coi nhẹ và nghi ngờ năng lực quản lý của Nhà nước và tạo điều kiện cho các nhóm lợi ích kinh tế hưởng lợi. Cơ quan soạn thảo chính sách cần khảo sát các đối tượng trực tiếp chịu sự tác động của văn bản quy phạm pháp luật chuẩn bị ban hành xem sự phản ứng của các nhóm lợi ích, người dân và tính khả thi của nó. Có như vậy mới đưa được luật vào cuộc sống, tránh tình trạng “ngồi trên mây” làm luật. Phải có cơ chế để các nhóm lợi ích kinh tế nói lên tiếng nói của mình trước khi nhà nước ban hành chính sách. Nếu không có cơ hội bày tỏ tiếng nói, bảo vệ lợi ích, những nhóm lợi ích yếu thế sẽ bị tổn thương bởi chính sách. Do đó phải có quy trình ban hành chính sách một cách minh bạch và quy trình đó phải được “soi kỹ” bởi báo chí và các tổ chức xã hội.

- Đổi mới việc trình, thảo luận dự thảo các chính sách. Hiện nay các cơ quan bộ hoặc ngành được giao dự thảo dự án luật, pháp lệnh, nghị định, quá trình soạn thảo như vậy sẽ không tránh khỏi tình trạng các cơ quan này “lòng” các lợi ích của mình, của các nhóm lợi ích ngành mình vào chính sách. Do đó, cần tăng cường năng lực thẩm định, xây dựng chính sách, pháp luật cho các cơ quan có thẩm quyền, trước hết là các cơ quan dân cử; khuyến khích các cá nhân, tổ chức đưa ra các sáng kiến chính sách, cùng với đó là tăng cường sự kiểm tra, giám sát đối với quá trình này. Các thảo luận phải tiến hành công khai, đảm bảo sự tham gia rộng rãi của người dân.

- Các cơ quan bộ, ngành phải quan tâm đến bộ phận tham gia soạn thảo. Do thiếu các chuyên gia pháp lý nên khi soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật đưa ra thường bất khả thi, bởi nó đụng chạm đến những luật khác chứa những quy phạm pháp luật bảo vệ quyền con người, quyền công dân mà khi soạn thảo họ không biết đến do thiếu năng lực. Do đó, các bộ, ngành cần tăng cường cán bộ có trình độ pháp lý cao, có am hiểu các vấn đề kỹ thuật nội dung chính sách cho ban soạn thảo dự án, dự thảo luật, nghị định, tránh cơ cấu hình thức cho đủ thành phần để rồi đưa ra văn bản kém chất lượng, vô tình tạo kẽ hở cho các nhóm lợi ích kinh tế trục lợi. Hệ thống nhân sự tham gia hoạch định cần được tổ chức khoa học, phù hợp với yêu cầu hoạch

định chính sách, cần nhấn mạnh đến sự am hiểu chuyên sâu về lĩnh vực quản lý và các kiến thức chuyên ngành (pháp luật), về kỹ thuật soạn thảo văn bản pháp luật của đội ngũ cán bộ (chuyên gia). Cơ quan chủ trì và ban soạn thảo phải phối hợp chặt chẽ với các cơ quan liên quan ngay từ giai đoạn phân tích chính sách để xử lý các vấn đề còn có quan điểm, ý kiến khác nhau trong hoạt động xây dựng chính sách.

*Thứ ba, đổi mới mô hình tổ chức bộ máy hoạch định chính sách.* Mô hình bộ máy hoạch định chính sách phải tinh gọn, hoạt động hiệu quả và mang tính chuyên nghiệp. Để đảm bảo mục tiêu này trước hết cần phải khắc phục tình trạng chòng chẹo về chức năng, thẩm quyền của các cơ quan hoạch định chính sách, đây chính là một trong những kẻ hở mà các nhóm lợi ích kinh tế lợi dụng để tác động lên chính sách nhằm thu lợi bất chính.

Ở cấp Trung ương. Cần phải làm rõ vị trí, vai trò, thẩm quyền của Quốc hội, Chính phủ trong hoạch định chính sách. Cụ thể, cần có quy định cụ thể những chính sách nào thì phải đưa ra Quốc hội bàn bạc, thảo luận và quyết định; những chính sách nào thì Chính phủ được phép quyết định. Khắc phục tình trạng chính sách thường do Chính phủ trình ra Quốc hội, Quốc hội chỉ xem xét và thông qua; hoạt động lập pháp của Quốc hội thiếu tính chuyên môn và chuyên nghiệp. Cần nâng cao năng lực lập pháp của Quốc hội, khẳng định Quốc hội là cơ quan có thẩm quyền cao nhất trong hoạch định chính sách công; Chính phủ là cơ quan hành pháp, là cơ quan chấp hành, thực thi các quyết định chính sách do Quốc hội ban hành. Việc hoạch định chính sách của Chính phủ xét đến cùng đó chỉ là các biện pháp để thực hiện chính sách do cơ quan lập pháp ban hành. Tách bạch cơ quan lập pháp với hành pháp là yêu cầu quan trọng đảm bảo tính khách quan của chính sách.

Để nâng cao chất lượng lập pháp trước hết cần chú trọng vào việc xây dựng đội ngũ đại biểu quốc hội. Đại biểu quốc hội phải là những người am hiểu vấn đề chính sách, có năng lực xây dựng và đệ trình các chính sách; dám chịu trách nhiệm đối với các quyết định chính sách do mình thông qua. Khắc phục tình trạng có quá nhiều đại biểu quốc hội kiêm nhiệm là thành viên thuộc cơ quan hành pháp.

Ở cấp địa phương. Theo quy định hiện hành, HĐND là cơ quan có thẩm quyền đưa ra các quyết định chính sách trên phạm vi địa phương. Cũng như Quốc hội, trong

thành phần của HĐND hiện nay có quá nhiều các đại biểu kiêm nhiệm; chất lượng của đại biểu HĐND chưa được cao, do đó việc đưa ra các quyết định chính sách có chất lượng là hết sức khó khăn. Để nâng cao chất lượng chính sách, trước hết chúng ta cần nâng cao chất lượng của đại biểu HĐND bằng việc từng bước giảm dần các đại biểu kiêm nhiệm, tăng đại biểu chuyên trách. Xác lập các mối quan hệ giữa HĐND và UBND, HĐND là cơ quan ban hành và giám sát việc thực hiện chính sách.

Đối với UBND và HĐND tỉnh. Các vấn đề về kế hoạch, chiến lược của tỉnh cần được xác định tầm nhìn 5 hoặc 10 năm trên cơ sở được tham vấn bởi các nhà khoa học và các cơ quan chuyên môn. Trên cơ sở đó, tỉnh có ban hành văn bản hướng dẫn lập kế hoạch (5 năm và hàng năm) cho các sở, huyện và xã. Kế hoạch hàng năm được gắn kết thực sự với kế hoạch 5 năm trong một chỉnh thể trên cơ sở xác định các ưu tiên đối với kế hoạch hàng năm được quyết định; lồng ghép các chương trình mục tiêu quốc gia vào kế hoạch của tỉnh. Khi xây dựng chính sách, cấp tỉnh, huyện cần có phối hợp với các tỉnh, huyện khác. Mở rộng sự tham gia của các đoàn thể, hiệp hội trong tỉnh. Công khai các kế hoạch có công khai cho cấp dưới (huyện, xã) và công chúng thông qua phương tiện thông tin đại chúng. Hàng năm cấp sở cần ban hành văn bản hướng dẫn lập kế hoạch trên cơ sở có sự phối hợp liên ngành của tỉnh (từ các sở, ban, ngành (theo chiều ngang) và từ các huyện (theo chiều dọc).

Để bộ máy cơ quan hoạch định chính sách hoạt động thông suốt và hiệu quả đòi hỏi phải đẩy mạnh cải cách hành chính; thực hiện phân cấp, phân quyền trong hoạch định chính sách giữa trung ương và địa phương... Cải cách nền hành chính quốc gia là nội dung quan trọng trong quá trình xây dựng, hoàn thiện bộ máy nhà nước, qua đó nâng cao chất lượng hoạch định chính sách. Cải cách hành chính cần hướng tới việc tạo ra sự thuận lợi khi tiếp cận các thủ tục hành chính, cần minh bạch qui trình giải quyết công việc: trình tự, thủ tục, thời hạn, người có thẩm quyền giải quyết...; cung cấp đầy đủ các thông tin khi người dân có yêu cầu. Nâng cao trách nhiệm của viên chức, công chức, cơ quan hành chính nhà nước trước người dân; đảm bảo sự tôn trọng dành cho người dân khi tiếp xúc với cơ quan nhà nước; quan tâm hơn nữa các ý kiến phản hồi của người dân, phát hiện, xử lý kịp thời các trường hợp vi phạm pháp luật và đạo đức công vụ. Để đạt được các mục tiêu trên, trước mắt cần



tập trung đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, xem đây là khâu đột phá để tạo môi trường thuận lợi, minh bạch. Tiến hành rà soát các thủ tục hành chính trên tất cả các lĩnh vực, chỉ rõ những thủ tục, những quy định sai pháp luật, không phù hợp để kiên quyết sửa đổi. Đây là khâu cản trở sự phát triển và gây nhiều bức xúc, cần tập trung chỉ đạo tạo sự chuyển biến mạnh mẽ trong lĩnh vực này.

Trong cải cách hành chính cần tiếp tục phân cấp mạnh và giao quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền địa phương, nhất là trong việc quyết định về ngân sách, tài chính, đầu tư, nguồn nhân lực, thực hiện nghĩa vụ tài chính đối với trung ương. Tập trung chỉ đạo rà soát và cải cách mạnh mẽ các thủ tục hành chính, tạo môi trường thuận lợi nhất cho sản xuất, kinh doanh. Cải cách nền hành chính quốc gia là nội dung quan trọng trong quá trình xây dựng nhà nước, hoàn thiện bộ máy nhà nước và nâng cao chất lượng hoạch định chính sách. Cải cách hành chính cần hướng tới việc tạo ra sự thuận lợi khi tiếp cận các thủ tục và thông tin hành chính. Theo đó, cần minh bạch qui trình giải quyết công việc: trình tự, thủ tục, thời hạn, người có thẩm quyền giải quyết...; cung cấp đầy đủ các thông tin khi người dân có yêu cầu. Các cấp chính quyền và từng cơ quan hành chính nhà nước khẩn trương rà soát các loại thủ tục hành chính, bãi bỏ hoặc sửa đổi, bổ sung theo thẩm quyền hoặc trình cấp trên xem xét sửa đổi theo hướng tạo thuận tiện cho nhân dân và doanh nghiệp; bỏ các tầng nấc trung gian, quan liêu không cần thiết có khả năng gây những nhiễu để trục lợi. Xử lý nghiêm khắc những cá nhân và tổ chức tùy tiện đặt ra các quy định trái pháp luật, trái thẩm quyền, gây khó khăn, phiền hà cho người dân.

Trong quy trình hoạch định chính sách công, việc thiết lập cơ chế đánh giá, phản hồi tác động của chính sách là một yêu cầu quan trọng trong hoạch định chính sách công hiện nay. Việc đánh giá một cách có hệ thống tác động của từng giải pháp chính sách được nêu ra để xem xét lựa chọn luôn được xem là cần thiết khi chuẩn bị dự thảo chính sách. Để có những kênh thông tin đưa các quyết định chính sách hiệu quả đòi hỏi phải có những thay đổi trong đánh giá tác động của chính sách. Theo quy định hiện hành, hiện nay mới thực hiện việc đánh giá tác động ban đầu khi đưa ra một phương án chính sách mà chưa có các đánh giá, phân tích các ảnh hưởng một cách khoa học trong quá trình thực hiện để có những điều chỉnh kịp thời về chính

sách. Trong giai đoạn soạn thảo chính sách, việc đánh giá tác động giúp cho cơ quan soạn thảo, ban soạn thảo tránh được tình trạng ão cày giữa đường, giúp cho việc soạn thảo chất lượng hơn, bảo đảm chính sách hợp lòng dân và có sự cân nhắc, lựa chọn các giải pháp hiệu quả với chi phí hợp lý.

Trong quy trình chính sách, cần phải có quy định thực hiện đánh giá tác động của chính sách khi dự kiến ban hành chính sách. Theo đó, các đánh giá này cần chỉ ra được những tác động lớn và xấu đến năng lực cạnh tranh quốc gia; những tác động lớn và xấu đến các nhóm đối tượng không được hưởng các lợi ích xã hội hoặc dễ bị tổn thương; những tác động lớn đến việc hủy hoại về môi trường; những thay đổi đáng kể về các chính sách liên quan đến kinh tế thị trường, cạnh tranh hoặc người tiêu dùng; có ảnh hưởng đến quyền của công dân; tạo ra chi phí tuân thủ lớn; tạo ra chi phí lớn cho Chính phủ hoặc bên thứ ba, hoặc cho một nhóm đối tượng hoặc một ngành, lĩnh vực.

#### **4.2.4. Đẩy mạnh công tác xây dựng Đảng nhằm đảm bảo sự tác động tích cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách**

Để đảm bảo sự tác động tích cực của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công, giải pháp quan trọng hiện nay là cần phải đẩy mạnh công tác xây dựng, chỉnh đốn Đảng, đảm bảo sự trong sạch, tính trí tuệ của Đảng trong cầm quyền. Thông thường, các nhóm lợi ích kinh tế luôn tìm kiếm sự bảo trợ về chính trị để thao túng chính sách; khi đã có sự len lỏi sâu vào chính trị thì tùy mức độ khác nhau các nhóm lợi ích kinh tế sẽ chi phối nền chính trị và hệ thống chính sách để trục lợi. Do đó, nếu chúng ta không coi trọng công tác xây dựng Đảng đúng mức thì việc các nhóm lợi ích kinh tế gây ảnh hưởng chính trị để đi đến thao túng chính sách và vấn đề hết sức nguy hiểm.

Để ngăn chặn những ảnh hưởng tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế trước hết cần phải tăng cường công tác xây dựng Đảng. Hiện nay, xây dựng Đảng trên tất cả các mặt vừa là giải pháp có tính cấp bách hiện nay vừa giải pháp mang tính cơ bản, lâu dài. Thực tiễn đời sống chính trị cho thấy, sự tha hóa của hệ thống chính trị, ảnh hưởng tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế đều gắn liền với đảng cầm quyền và đội ngũ cán bộ, công chức. Trong quá trình lãnh đạo của mình bên cạnh những thành tựu

không thể phủ nhận thì một số tổ chức cơ sở Đảng, cán bộ, đảng viên đã bộc lộ không ít những hạn chế về năng lực chuyên môn và bản lĩnh chính trị. Trong một thời gian dài, công tác xây dựng Đảng còn nhiều bất cập, chưa đáp ứng yêu cầu trước sự phát triển nhanh chóng của kinh tế - xã hội, đây là môi trường để các nhóm lợi ích kinh tế trục lợi và tham nhũng trong hoạch định chính sách có cơ hội phát triển.

Để xây dựng Đảng trong sạch, vững mạnh trước hết cần phải xác định tính chính đáng trong cầm quyền của Đảng. Trước hết, cần phải xác định mối quan hệ bền chặt giữa đảng cầm quyền với nhân dân, thể hiện qua việc mọi chủ trương, đường lối, chiến lược phát triển đất nước của Đảng phải được hoạch định và thực hiện có hiệu quả để nhân dân tin tưởng, đi theo Đảng. Tính chính đáng trong cầm quyền của Đảng tăng lên khi người dân đồng thuận và ủng hộ, uy tín của Đảng được tăng lên khi chủ trương, đường lối của Đảng được hoạch định một cách đúng đắn, phù hợp với nguyện vọng và lợi ích của xã hội; đội ngũ đảng viên của Đảng trong sạch, sẵn sàng phục vụ nhân dân, phục vụ tổ quốc.

Hiện nay, ở Việt Nam các chính sách được hoạch định thường là sự cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng. Để chính sách đúng đắn, đi vào thực tế và phát huy hiệu quả đòi hỏi Đảng phải có năng lực cầm quyền và chủ trương, đường lối của Đảng phải đáp ứng được nguyện vọng của nhân dân, yêu cầu mà thực tiễn cuộc sống đang đặt ra. Do đó, cùng với các giải pháp nâng cao chất lượng chính sách thì cũng cần hết sức chú trọng đến việc nâng cao năng lực hoạch định chủ trương, đường lối, chiến lược của Đảng. Đảng phải thực hiện cơ chế công khai, dân chủ, minh bạch thu hút rộng rãi các thành phần trong xã hội tham gia góp ý kiến trong quá trình hoạch định chủ trương, đường lối, chiến lược phát triển đất nước.

Để công tác xây dựng Đảng đi vào thực chất thì cần tăng cường công tác giám sát cán bộ, đảng viên (đặc biệt là những người đứng đầu), cần nắm bắt kịp thời diễn biến chính trị, tư tưởng và những thay đổi về tài sản. Để ngăn chặn các tác động tiêu cực của nhóm lợi ích kinh tế thì cần thực hiện nghiêm chỉnh nguyên tắc tập trung dân chủ khi quyết định những vấn đề chính sách. Tôn trọng ý kiến của các thành viên khi có quan điểm khác biệt, thực hiện việc ra quyết định tập thể một cách dân chủ nhằm tránh tình trạng người đứng đầu bị chi phối bởi các nhóm lợi ích kinh tế quyết định

chính sách, hoặc ra các quyết định có lợi cho mình.

Bên cạnh công tác nâng cao năng lực chuyên môn cho đội ngũ những người hoạch định chính sách thì công tác giáo dục tư tưởng, phẩm chất đạo đức đối với đội ngũ này cũng phải được hết sức chú trọng. Trong một thời gian dài chúng ta chưa thực sự quan tâm đúng mức công tác giáo dục đạo đức chính trị tư tưởng, ở nhiều nơi, nhiều lúc công tác này còn mang tính hình thức, chiếu lệ nên hiệu quả còn thấp, chính vì vậy, giữa nói và làm vẫn còn một khoảng cách khá xa. Thực tế này đòi hỏi cần công tác xây dựng Đảng cần phải đổi mới cả tuy duy và cách thức giáo dục chính trị tư tưởng, phẩm chất đạo đức cho cán bộ, đảng viên và nhân dân để nâng cao nhận thức và ý thức trách nhiệm trong công tác xây dựng Đảng, đấu tranh phòng chống tham nhũng trong hoạch định chính sách. Mặt khác, thực tế cho thấy hiện nay có rất nhiều đảng viên tham gia các nhóm lợi ích kinh tế, thể hiện qua việc họ hội viên, thậm chí là lực lượng nòng cốt trong các hiệp hội, nghiệp đoàn, các tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Vì vậy, họ vừa là người đại diện cho các nhóm lợi ích kinh tế, vừa là đảng viên của Đảng trong các tổ chức này nên việc phát huy tính tiên phong, gương mẫu của các đảng viên này là hết sức cần thiết.

Cùng với tăng cường công tác xây dựng Đảng thì việc đấu tranh phòng, chống tham nhũng cũng cần đặc tăng cường trên cơ sở nâng cao năng lực của cơ quan chuyên trách thực thi công tác này. Các cơ quan thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán, điều tra... cần làm hết trách nhiệm của mình và đẩy mạnh sự phối hợp một cách đồng bộ, có hiệu quả trong đấu tranh chống tham nhũng. Các cơ quan như: Ủy ban kiểm tra Trung ương, Ban Nội chính Trung ương, Thanh tra Chính phủ, Kiểm toán Nhà nước, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao, Tòa án nhân dân tối cao cần phải tăng cường trong đấu tranh chống tham nhũng như: trao đổi thường xuyên thông tin, tài liệu, kinh nghiệm về phòng, chống tham nhũng; chuyển hồ sơ vụ việc tham nhũng cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý; tổng hợp, đánh giá, dự báo tình hình tham nhũng và kiến nghị chính sách, giải pháp phòng, chống tham nhũng. Cần xây dựng các hình thức phối hợp trong công tác giữa các cơ quan này, tạo cơ chế ràng buộc, giám sát lẫn nhau trong hoạt động để tránh tình trạng có thể bỏ lọt tội phạm tham nhũng.

Để đấu tranh phòng, chống tham nhũng hiệu quả, ngăn chặn những tác động mang tính tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế thì cần phải xây dựng những quy tắc ứng xử của cán bộ, đảng viên, công chức. Những quy tắc ứng xử này là các chuẩn mực xử sự, biểu hiện mối quan hệ giữa công chức nhà nước với xã hội trong thực thi công vụ. Bộ quy tắc ứng xử này cần quy định những việc phải làm hoặc không được làm, phù hợp với đặc thù công việc của từng nhóm cán bộ, công chức và từng lĩnh vực hoạt động công vụ; bảo đảm sự liêm chính và trách nhiệm của cán bộ, công chức, viên chức. Những quy tắc này cần được công khai để người dân, báo chí, truyền thông giám sát việc chấp hành.

Nhằm ngăn chặn những ảnh hưởng tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế thì cần quy định rõ những điều cán bộ, đảng viên không được làm. Hiện nay, cần quy định những việc cụ thể như:

- Thái độ của cán bộ, đảng viên, công chức trong thực thi công vụ (ngăn chặn tình trạng cửa quyền, hách dịch, gây khó khăn, phiền hà... để tham nhũng khi thực thi công vụ).

- Cán bộ, đảng viên, công chức (kể cả người thân trong gia đình) tham gia quản lý, điều hành, thành lập góp vốn vào các doanh nghiệp, tổ chức nghiên cứu khoa học tư nhân (nhằm ngăn chặn tình trạng thành hình thành các doanh nghiệp “sân sau”, các nhóm lợi ích thân hữu để trục lợi từ chính sách).

- Cán bộ, đảng viên, công chức làm tư vấn cho doanh nghiệp, các hội, hiệp hội trong nước và nước ngoài có liên quan đến công vụ (ngăn chặn việc tiết lộ thông tin về chính sách, đảm bảo tính khách quan trong thực thi công vụ).

- Cán bộ, công chức kinh doanh, tham gia các hội, hiệp hội trong lĩnh vực mà trước đây mình có trách nhiệm quản lý (ngăn chặn việc tiết lộ thông tin; hình thành doanh nghiệp “sân sau” để đón trước chính sách; dùng kiến thức, quan hệ của mình để gây ảnh hưởng, móc ngoặc, “lách luật”).

- Cán bộ, công chức không được tham gia hoạch định chính sách (hoặc tham gia có điều kiện) nếu có doanh nghiệp của vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột liên quan đến lĩnh vực do mình phụ trách.

- Quy định việc lợi dụng việc tặng quà, nhận quà tặng để hối lộ hoặc thực hiện

các hành vi vì vụ lợi có liên quan đến công vụ (quà tặng là tiền, cổ phiếu; tham quan, du lịch; y tế; giáo dục; mua nhà đất ưu đãi...).

Ngoài ra, để khắc phục những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công thì cần phải thực hiện chế độ chuyển đổi vị trí công tác cán bộ, công chức. Thực tế cho thấy, việc duy trì sự ổn định vị trí việc làm là cần thiết, nó tạo ra sự chuyên nghiệp của công chức, nhưng bên cạnh đó, việc công chức đảm nhận một vị trí công tác quá lâu cũng nảy sinh nhiều hệ lụy tiêu cực như bị thao túng bởi nhóm lợi ích kinh tế, phát hiện được nhiều kẽ hở chính sách để trục lợi và hình thành nhiều mối quan hệ đặc lợi. Các nhóm lợi ích kinh tế thường tìm cách móc ngoặc với những người có thẩm quyền hoạch định chính sách để trục lợi, do đó việc chuyển đổi cán bộ, công chức là cần thiết để góp phần hạn chế các ảnh hưởng tiêu cực. Tuy nhiên, để đảm bảo sự ổn định của quản lý và tính chất chuyên môn thì việc chuyển đổi ở đây chỉ là chuyển đổi về vị trí, chứ không phải chuyển đổi về nội dung, tính chất công việc; đồng thời việc chuyển đổi chỉ thực hiện đối với một số vị trí có khả năng bị chi phối bởi các nhóm lợi ích kinh tế.

Minh bạch thu nhập và tài sản của những người có thẩm quyền hoạch định chính sách cũng là biện pháp cần thiết để ngăn cản các ảnh hưởng tiêu cực của nhóm lợi ích và phòng, chống tham nhũng trong hoạch định chính sách. Mặc dù hiện nay đã có những cơ chế kiểm soát tài sản nhưng cho đến nay cũng mới chỉ dừng lại ở kê khai tài sản đơn thuần mà chưa có cơ chế để kiểm soát chặt chẽ tài sản, thu nhập của cán bộ, đảng viên, công chức. Để kiểm soát thu nhập và minh bạch hóa tài sản thì cán bộ, công chức phải kê khai tài sản hàng năm; ngoài việc kê khai tài sản của bản thân, cán bộ, công chức còn phải kê khai tài sản của vợ hoặc chồng và con chưa thành niên; thực hiện thẩm định nghiêm túc khi xem xét đề bạt, bổ nhiệm, bầu cử và sẽ bị áp dụng các chế tài kỷ luật nếu kê khai không trung thực.

Cần đẩy nhanh quá trình hạn chế thanh toán bằng tiền mặt. Hiện nay, trong nền kinh tế vẫn thực hiện các giao dịch chủ yếu bằng tiền mặt, rất khó kiểm soát, kể cả các khoản thu nhập của cán bộ, đảng viên, công chức từ ngân sách nhà nước. Vì vậy, cần phải hạn chế phương thức thanh toán bằng tiền mặt để kiểm soát chặt chẽ các giao dịch. Theo đó, Nhà nước cần áp dụng các biện pháp quản lý để thực hiện

việc thanh toán thông qua tài khoản tại ngân hàng, kho bạc nhà nước; cơ quan, tổ chức, đơn vị có trách nhiệm thực hiện các quy định về thanh toán bằng chuyển khoản; đẩy mạnh áp dụng các giải pháp tài chính, công nghệ, tiến tới thực hiện mọi khoản chi đối với người có chức vụ, quyền hạn... và các giao dịch khác có sử dụng ngân sách nhà nước phải thông qua tài khoản.

Đảm bảo đời sống cho cán bộ, công chức là biện pháp quan trọng để ngăn chặn tham nhũng và sự thao túng của các nhóm lợi ích kinh tế đối với quá trình hoạch định chính sách. Để thực hiện mục tiêu này đòi hỏi Nhà nước phải từng bước cải cách cơ bản chế độ tiền lương, các loại phụ cấp bảo đảm để cán bộ, công chức có mức thu nhập tương đương mức thu nhập khá trong xã hội. Thực hiện chính sách tiền lương và phụ cấp hợp lý trong một số lĩnh vực và đối tượng đặc thù; nghiên cứu bổ sung chính sách đãi ngộ đối với cán bộ, công chức...

Trong giai đoạn hiện nay, để đấu tranh phòng, chống tham nhũng có hiệu quả thì cần phải thực hiện ngay từ gốc rễ, căn nguyên sinh ra tham nhũng. Điều đó có nghĩa là, cần phải tiếp tục đổi mới một cách căn bản, toàn diện thể chế kinh tế, chính trị và văn hóa. Về kinh tế, cần tiếp tục đổi mới triệt để từ thể chế kinh tế “tập trung, quan liêu, bao cấp” sang thể chế kinh tế thị trường hiện đại, gắn với công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện phát triển kinh tế tri thức; về chính trị, cần đổi mới thể chế nhà nước chuyên chính vô sản sang NN PQ; về văn hóa, cần đa dạng hóa các thể chế văn hóa trong bối cảnh hội nhập. Kinh tế thị trường hiện đại, NN PQ của dân, do dân, vì dân và xã hội dân sự được coi các thể chế cơ bản, cần phải được xây dựng và hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu đấu tranh phòng, chống tham nhũng từ gốc rễ. Từ đó, khắc phục các tác động mang tính tiêu cực của các nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công ở Việt Nam.

#### **4.2.5. Xây dựng cơ chế hợp tác giữa Nhà nước và các nhóm lợi ích kinh tế trong quá trình hoạch định chính sách**

Để phát huy tính tích cực, hạn chế tiêu cực của các nhóm lợi ích vào quá trình hoạch định chính sách, đòi hỏi phải có cơ chế hợp tác hiệu quả giữa Nhà nước và các nhóm lợi ích kinh tế. Giữa Nhà nước và các nhóm lợi ích kinh tế có mối liên hệ với nhau hết sức chặt chẽ trong quá trình hoạch định chính sách công, Nhà nước ta cũng

không nằm ngoài qui luật đó. Trong tiến trình phát triển của lịch sử, nhà nước là sản phẩm nảy sinh từ trong lòng xã hội, do đó nó có mối quan hệ mật thiết với xã hội, Nhà nước không đứng trên xã hội, mà phải là lực lượng hợp tác cùng với xã hội để giải quyết những vấn đề liên quan đến lợi ích của người dân. Các doanh nghiệp, hội, hiệp hội là nòng cốt của xã hội, nó có mối liên hệ hết sức chặt chẽ với Nhà nước.

Ở khía cạnh thứ nhất, với tư cách là lực lượng thực hiện việc quản lý xã hội, nhà nước phải đứng ra giải quyết những công việc mà các nhóm lợi ích kinh tế không thể đảm nhận được (cung ứng các dịch vụ công), hoặc khó có thể giải quyết tốt. Bên cạnh đó, trong khả năng của mình, có những việc vượt ra khỏi tầm kiểm soát của Nhà nước, đòi hỏi phải có sự phối hợp một cách chặt chẽ với các nhóm lợi ích kinh tế để giải quyết. Xây dựng cơ chế hợp tác giữa Nhà nước và các nhóm lợi ích kinh tế là cần thiết, trên cơ sở thực hiện nguyên tắc những việc nào mà các nhóm lợi ích kinh tế tự giải quyết được thì Nhà nước không nên can thiệp, và những việc nào các nhóm lợi ích kinh tế không thể gánh vác được thì Nhà nước nên đứng ra đảm nhận.

Ở khía cạnh thứ hai, Nhà nước cần phải hợp tác với các nhóm lợi ích, xem các nhóm lợi ích là đối tác thân thiện, phối hợp chặt chẽ với Nhà nước trong việc cung cấp thông tin về chính sách; các luận cứ khoa học về chính sách; giám sát, phản biện xã hội đối với quá trình hoạch định chính sách và động viên các tổ chức hội nghiêm chỉnh thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Theo đó, việc xây dựng cơ chế phối hợp giữa Nhà nước và các nhóm lợi ích kinh tế hiện nay cần tập trung vào một số nội dung sau:

- Nhà nước tạo điều kiện, hỗ trợ và phối hợp với các nhóm lợi ích kinh tế trong việc huy động, sử dụng hiệu quả các nguồn lực xã hội. Một trong những lợi thế lớn nhất của các nhóm lợi ích kinh tế là khơi gợi được các nguồn lực mạnh mẽ từ cộng đồng. Chính vì vậy, nhà nước nên tạo điều kiện, hỗ trợ và phối hợp với các nhóm lợi ích kinh tế khai thác và sử dụng một cách có hiệu quả các nguồn lực này. Để thực hiện tốt yêu cầu này, Nhà nước cần phải tạo ra hành lang pháp lý, cơ chế, chính sách cho sự phát triển của các nhóm lợi ích kinh tế; đồng thời thực hiện việc minh bạch hoá các hoạt động của Nhà nước, kiên quyết phòng, chống tham nhũng có hiệu quả trong bộ máy nhà nước.



Các nhóm lợi ích kinh tế phát triển vững mạnh là điều kiện quan trọng để duy trì sự ổn định xã hội và sự vững mạnh của Nhà nước, là cơ sở để tạo dựng sự hợp tác lâu dài và bền vững với Nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội. Muốn phát huy vai trò của các nhóm lợi ích kinh tế, trước hết Nhà nước cần phải tháo gỡ những vướng mắc trong các qui định quản lý về hội, tích cực xây dựng cơ chế giám sát và phản biện xã hội, mở rộng dân chủ, tôn trọng các quyền tự do của công dân nhằm thúc đẩy sự tham gia chủ động và tích cực của các nhóm lợi ích vào quá trình hoạch định chính sách.

- Nhà nước cần phải nâng cao năng lực điều hành nền kinh tế, biết khơi dậy mọi nguồn lực, tiềm năng sáng tạo trong dân cư vào công cuộc xây dựng đất nước. Khi đồng thời có một nền kinh tế vững mạnh, thì các nhóm lợi ích mới có điều kiện phát triển và phát triển bền vững; do đó, sự phối hợp, hỗ trợ của Nhà nước đối với các nhóm lợi ích trước hết phải được thực hiện trên lĩnh vực kinh tế. Nhà nước cần phải xây dựng cơ chế, chính sách, tạo lập hành lang pháp lý khuyến khích người dân làm giàu, thiết lập cơ chế quản lý mới theo nguyên tắc “người dân được phép làm những gì mà pháp luật không cấm”, tôn trọng các qui luật của thị trường, tôn trọng pháp luật... Các nhóm lợi ích có tiềm lực kinh tế vững mạnh là điều kiện quan trọng để phối hợp với Nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội nảy sinh một cách hiệu quả. Sự liên kết một cách chặt chẽ giữa các nhóm lợi ích kinh tế với Nhà nước còn góp phần bảo vệ lợi ích quốc gia trước sự xâm nhập, cản trở của các tập đoàn, các nhóm lợi ích xuyên quốc gia; trước sự xâm phạm lợi ích của quốc gia khác.

- Xây dựng lòng tin giữa các nhóm lợi ích và Nhà nước là một trong những cơ sở quan trọng để thúc đẩy những mối quan hệ và hợp tác. Theo đó, Nhà nước cần phải đặt lòng tin vào các nhóm lợi ích, sự tin tưởng này thể hiện qua việc tôn trọng tính chủ động, sáng tạo trong hoạt động của các nhóm lợi ích kinh tế; tôn trọng các quyền tự do của công dân, sự tham gia vào chính sách trên cơ sở đảm bảo lợi ích nhóm và cộng đồng, khơi gợi được các nguồn lực phục vụ phát triển. Kiên quyết chống lại các biểu hiện quan liêu, tẻ tham nhũng, lãng phí và sức ì trong điều hành của bộ máy nhà nước. Một bộ máy hành chính trong sạch, hiệu lực và hiệu quả sẽ là cơ sở cho sự hợp tác và tin cậy giữa các nhóm lợi ích và Nhà nước. Ngược lại, sự yếu

kém trì trệ, quan liêu trong điều hành việc hoạch định và thực hiện chính sách sẽ làm mất niềm tin, mất cơ hội đối với các nhóm lợi ích kinh tế. Hơn thế nữa nó còn là mảnh đất màu mỡ phát sinh các hiện tượng tiêu cực. Về phía mình, các nhóm lợi ích kinh tế cũng cần phải tin tưởng ở sự lãnh đạo của các nhà cầm quyền, tin tưởng vào sự điều hành và quản lý đất nước của họ. Điều này được thể hiện bằng việc chấp hành một cách nghiêm chỉnh chính sách, pháp luật của Nhà nước; phối hợp một cách chặt chẽ với Nhà nước trong việc giải quyết các vấn đề xã hội.

- Thu hẹp dần chức năng của Nhà nước, mở rộng vai trò và sự tham gia của các nhóm lợi ích vào quá trình hoạch định chính sách nhằm đảm bảo khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực. Một chính phủ tốt là chính phủ ít cai quản, đó là điều mà T. Jefferson vị tổng thống thứ ba của nước Mỹ đã khẳng định. Thu hẹp dần chức năng quản lý của Nhà nước, phát triển Nhà nước theo hướng nhà nước cai trị thành nhà nước phục vụ, mở rộng vai trò của các nhóm lợi ích để khơi gợi động lực phát triển đất nước là hết sức cần thiết. Xác định phạm vi, ảnh hưởng của Nhà nước và các nhóm lợi ích kinh tế là điều rất khó khăn. Không nên để quyền lực của Nhà nước quá lớn, trong lúc đó quyền lực của xã hội lại bị thu hẹp; nhưng cũng không nên để quyền lực nhà nước quá yếu, vì nó có thể dẫn tới tình trạng rối loạn xã hội. Xu hướng phát triển hiện nay tại nhiều quốc gia cho thấy rằng, Nhà nước dần thu hẹp chức năng của mình là tất yếu; Nhà nước chỉ nên đóng vai trò là chủ thể kiến tạo phát triển mà không trực tiếp tham gia vào các quá trình kinh tế - xã hội; Nhà nước nên mở rộng sự tham gia nhằm phát huy hết các nguồn lực, tiềm năng từ các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình phát triển.

## KẾT LUẬN

Các nhóm lợi ích kinh tế ngày càng đóng vai trò quan trọng và có ảnh hưởng trực tiếp đến quá trình hoạch định chính sách công. Sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế được thể hiện đa dạng và trên nhiều lĩnh vực của đời sống chính trị - xã hội. Trong môi trường có sự đa dạng về lợi ích thì sự tham gia và gây tác động của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách công là tất yếu. Sự tham gia này có thể đưa lại các tác động tiêu cực (nếu phản ánh được nhu cầu chính đáng của nhóm và phù hợp với lợi ích của xã hội), hoặc tiêu cực (chỉ đi vào phục vụ lợi ích của nhóm, xâm hại lợi ích công đồng, lợi ích quốc gia). Việc phát huy các yếu tố ảnh hưởng mang tính tích cực, hạn chế các tác động tiêu cực là hết sức cần thiết.

Nghiên cứu về vai trò và những tác động của các nhóm lợi ích kinh tế trong quá trình hoạch định chính sách công là vấn đề vẫn còn rất mới mẻ ở Việt Nam. Trong khuôn khổ luận án này, với điều kiện thông tin còn hạn chế, và vấn đề nghiên cứu hiện đang có nhiều quan điểm trái ngược nhau, tác giả rất cố gắng làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về nhóm lợi ích, sự tham gia và tác động của nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách công, phác họa nên bức tranh về nhóm lợi ích kinh tế và sự tham gia vào chính sách ở Việt Nam và chỉ ra những vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu cả dưới góc độ lý luận và thực tiễn.

Luận án đã tìm hiểu những vấn đề lý luận chung về nhóm lợi ích kinh tế, bao gồm: Tổng quan các nghiên cứu trong nước và nước ngoài về nhóm lợi ích kinh tế và sự tác động đến quá trình hoạch định chính sách (Chương 1); các quan niệm về nhóm lợi ích; phân loại; hình thức, cơ chế tham gia của nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình hoạch định chính sách công, đặc biệt đã làm rõ những tác động tích cực và tiêu cực khi nhóm lợi ích tác động vào chính sách (Chương 2). Trên cơ sở nền tảng lý luận đó, luận án đã nghiên cứu về việc tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công của các nhóm lợi ích kinh tế ở Việt Nam thông qua việc mô tả quy trình chính sách và sự tham gia của các nhóm lợi ích kinh tế; nhận diện các nhóm lợi ích kinh tế. Đặc biệt, luận án đã làm rõ những tác động tiêu cực và tích cực khi nhóm lợi ích tham gia vào quá trình chính sách (nhận diện những ảnh hưởng, tác động tiêu cực dưới góc độ kinh tế, chính trị, văn hóa - xã hội); chỉ ra nguyên nhân và những vấn đề đang đặt ra đối

với sự tác động này nhằm tăng cường hơn nữa vai trò của các nhóm lợi ích kinh tế vào quá trình này (Chương 3).

Xuất phát từ cơ sở lý luận và thực tiễn tham gia vào quá trình hoạch định chính sách công của các nhóm lợi ích kinh tế trong thời gian vừa qua, luận án đã đề xuất một số quan điểm và giải pháp cơ bản nhằm phát huy hơn nữa vai trò tích cực; hạn chế những tác động tiêu cực của các nhóm lợi ích vào quá trình hoạch định chính sách công của các nhóm lợi ích kinh tế ở nước ta hiện nay (Chương 4).

Đây là vấn đề nghiên cứu hết sức phức tạp, và còn rất mới mẻ, gây nhiều tranh luận; vì vậy, luận án rất mong muốn nhận được sự đóng góp của các nhà khoa học, thầy cô, đồng nghiệp để tiếp tục hoàn thiện công trình nghiên cứu của mình./.

**DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH TÁC GIẢ ĐÃ CÔNG BỐ  
LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN**

1. Trần Mai Hùng (2012), “Quyền của nhóm thiểu số trong tư tưởng chính trị Phương Tây”, trong cuốn *Chính trị học - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
2. Trần Mai Hùng (2014), “Về thực hiện quy chế giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị xã hội hiện nay”, <http://tapchicongsan.org.vn>, truy cập 24/9/2014.
3. Trần Mai Hùng (2015), “Sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội trong hoạch định và thực thi chính sách công”, tạp chí *Quản lý nhà nước*, (228), tr. 27-31.
4. Trần Mai Hùng (2015), “Vai trò của các think tank trong hoạch định chính sách - Kinh nghiệm cho Việt Nam”, tạp chí *Quản lý nhà nước*, (229), tr. 96-99.
5. Trần Mai Hùng (2015), “Vận động hành lang trong hoạch định chính sách”, tạp chí *Lý luận chính trị*, (5), tr. 92-95.
6. Trần Mai Hùng (2016), “Nhóm lợi ích kinh tế và cơ chế tác động đến chính sách công ở Việt Nam hiện nay”, tạp chí *Quản lý nhà nước*, (247), tr. 46-50.
7. Trần Mai Hùng (2016), “Kiểm soát tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công hiện nay”, tạp chí *Quản lý nhà nước*, (249), tr.56-60.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

### A. Tài liệu tham khảo tiếng Việt

1. Lưu Văn An (2010), *Truyền thông đại chúng trong hệ thống tổ chức quyền lực ở các nước phát triển*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội.
2. Lưu Văn An (2010), *Vận động hành lang trong đời sống chính trị các nước phương Tây*, Nxb. Chính trị - Hành chính, Hà Nội.
3. Vũ Hồng Anh (1997), *Tổ chức và hoạt động của Chính phủ một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Vũ Hồng Anh (2001), *Tổ chức và hoạt động của Nghị viện một số nước trên thế giới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
5. Hoàng Chí Bảo (2014), “Nhận diện tham nhũng ở Việt Nam hiện nay, nguyên nhân và giải pháp phòng, chống”, <http://noichinh.vn>, truy cập 03/01/2014.
6. Hoàng Chí Bảo (2016), “Vượt qua chủ nghĩa cá nhân và lợi ích nhóm để xây dựng Đảng trong sạch, vững mạnh”, <http://tapchiquatd.vn>, truy cập 05/02/2016.
7. Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ (2008), *Khái quát về lịch sử nước Mỹ*, <https://downloadsach.com/sach-lich-su/khai-quat-ve-lich-su-nuoc-my.html>, truy cập 20/4/2016
8. Bộ Nội vụ (2005), *Báo cáo tổng kết công tác hội năm 2004, sơ kết thực hiện Nghị định 88/2003/ NĐ-CP ngày 30/7/2003 của Chính phủ*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
9. Đặng Văn Chiến (2006), “Tổng quan về vận động hành lang”, <http://speri.org>, truy cập 6/8/2014.
10. Chính phủ (2010), “Nghị định số 45/2010/NĐ-CP quy định về tổ chức, hoạt động và quản lý hội”, [www.chinhphu.vn](http://www.chinhphu.vn), truy cập 10/02/2016.
11. Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (2015), *Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh: Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân (PAPI) năm 2015*, [www.papi.org.vn](http://www.papi.org.vn), truy cập 11/12/2015.
12. Dandson Roger H. và Walterb J.Oleszek (2002): *Quốc hội và các thành viên*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

13. Lê Vinh Danh (2001), *Chính sách công Hoa Kỳ - Giai đoạn 1935 - 2001*, Nxb. Thống kê, Hà Nội.
14. Bùi Đại Dũng (2014), “Lý thuyết nhóm lợi ích và định hướng phát triển ở Việt Nam hiện nay”, <http://dl.ueb.edu.vn/>, truy cập 12/10/2015
15. Nguyễn Hữu Dũng (2015), “Hiệp hội và nhóm lợi ích cá nhân”, <http://vietnamnet.vn>, truy cập 20/12/2015.
16. Nguyễn Chí Dũng (2006), “Vận động hành lang trong hoạt động lập pháp các nước và xu hướng ở Việt Nam”, tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, (83), tr.51-57, 60.
17. Đại học Quốc gia Hà Nội - Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn (2014), *Lợi ích và xung đột lợi ích trong phát triển: Các khía cạnh lý thuyết và những vấn đề đặt ra đối với Việt Nam hiện nay*, đề tài khoa học trọng điểm, mã số QGTĐ.12.12, Hà Nội.
18. Đại sứ quán Hoa Kỳ (2006), “Các cơ quan và tổ chức phi chính phủ có ảnh hưởng đến chính sách công”, <http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov>, truy cập 10/10/2010.
19. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
20. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
21. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
22. Đảng Cộng sản Việt Nam (2012), *Nghị quyết Hội nghị trung ương 4 - Khóa XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
23. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
24. Nguyễn Hữu Đễ (2012), “Khái niệm lợi ích nhóm, nhóm lợi ích và các lợi ích nhóm ở Việt Nam hiện nay”, tạp chí *Triết học*, (10 (281)), tr. 53-60.
25. Minh Đức (2012), “Vận động hành lang trong các nền dân chủ Nghị viện”, <http://www.nguoidaibieu.com.vn/default.aspx?tabid=65&CatID=38> - 91k, truy cập 10/11/2013.

26. Everit Brown và Albert Strauss (2003), *Từ điển chính quyền và chính trị Mỹ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
27. Mark J.Green, James M.Fallows, David R.Zwick (2001), *Ai chỉ huy Quốc hội?*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội.
28. Patrick Gunning (2006), *Lựa chọn công cộng - Một cách tiếp cận nghiên cứu chính sách công*, bản dịch của Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
29. Nguyễn Ngọc Hà (2014), “Nhà nước dân chủ với lợi ích của nhóm thiểu số”, tạp chí *Khoa học xã hội Việt Nam*, (11 (84)), tr. 43-48.
30. Lương Đình Hải (2015), “Tác động của nhóm lợi ích ở Việt Nam hiện nay”, tạp chí *Khoa học xã hội Việt Nam* (điện tử), <http://vssr.vass.gov.vn>, truy cập 27/01/2015.
31. Vũ Thị Thu Hằng (2013), “Khái lược một số vấn đề về nhóm lợi ích”, tham luận Hội thảo khoa học *Lợi ích nhóm và nhóm lợi ích: Một số vấn đề lý luận và kinh nghiệm quốc tế*, thuộc đề tài KX.02.15/11-15, Hà Nội.
32. Heslop D. Alan và cộng sự (2001), *Hệ thống chính trị- Lý thuyết tổ chức và các mô hình*, Nxb. Stand Noth Inc; bản dịch tiếng Việt của Nguyễn Đăng Quang, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
33. Trần Bách Hiếu (2009), “Vận động hành lang trong nền chính trị Mỹ và một số liên hệ với Việt Nam”, <http://www.nclp.org.vn>, truy cập 20/12/2009
34. Vũ Đăng Hình (2001), *Hệ thống chính trị Mỹ*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
35. Nguyễn Thị Mai Hoa (2013), “Kiểm soát lợi ích nhóm - tiếp cận từ góc độ giám sát quyền lực nhà nước”, <http://lyluanchinhtri.vn>, truy cập 25/12/2013
36. Vũ Ngọc Hoàng (2015), “Lợi ích nhóm” và “Chủ nghĩa tư bản thân hữu” - cảnh báo nguy cơ”, <http://www.tapchiconsan.org.vn>, truy cập ngày 2/6/2015.
37. Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh (2013), Kỷ yếu Hội thảo khoa học *Nhận diện lợi ích nhóm*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
38. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2015), “Lợi ích nhóm và tham nhũng trong hoạch định chính sách ở Việt Nam hiện nay”, *Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài khoa học cấp bộ*, Hà Nội.



39. Vũ Dương Huân (2002), *Hệ thống chính trị Mỹ - Cơ cấu và tác động đối với quá trình hoạch định chính sách đối ngoại*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
40. Trần Mai Hùng (2012), “Quyền của nhóm thiểu số trong tư tưởng chính trị Phương Tây”, trong cuốn *Chính trị học - Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, NXB. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
41. Trần Mai Hùng (2014), “Về thực hiện quy chế giám sát, phản biện xã hội của Mặt trận tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể chính trị xã hội hiện nay”, <http://tapchicongsan.org.vn>, truy cập 24/9/2014.
42. Trần Mai Hùng (2015), “Sự tham gia của các tổ chức chính trị - xã hội trong hoạch định và thực thi chính sách công”, tạp chí *Quản lý nhà nước*, (228), tr. 27-31.
43. Trần Mai Hùng (2015), “Vai trò của các think tank trong hoạch định chính sách - Kinh nghiệm cho Việt Nam”, tạp chí *Quản lý nhà nước*, (229), tr. 96-99
44. Trần Mai Hùng (2015), “Vận động hành lang trong hoạch định chính sách”, tạp chí *Lý luận chính trị*, (5), tr. 92-95.
45. Trần Mai Hùng (2016), “Nhóm lợi ích kinh tế và cơ chế tác động đến chính sách công ở Việt Nam hiện nay”, tạp chí *Quản lý nhà nước*, (247), tr. 46-50.
46. Trần Mai Hùng (2016), “Kiểm soát tác động của nhóm lợi ích kinh tế đến quá trình hoạch định chính sách công hiện nay”, tạp chí *Quản lý nhà nước*, (249), tr.56-60.
47. Nguyễn Văn Huyền (2007), *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội.
48. Phạm Huyền (2014), “Nhiều sức ép tăng giá điện”, <http://vietnamnet.vn/vn/kinh-doanh/181694/nhieu-suc-ep-don-nen-tang-gia-dien.html>, truy cập 19/6/2014.
49. Trần Hữu Huỳnh, Đâu Anh Tuấn (2006), *Báo cáo nghiên cứu: Vận động chính sách của các hiệp hội, doanh nghiệp Việt Nam: Đánh giá thực trạng, một số quan sát ban đầu và các kiến nghị*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
50. Nguyễn Vi Khải (2005), *Chính sách phát huy vai trò các NGO Việt Nam đóng góp vào quá trình phát triển kinh tế - xã hội*, tài liệu chuyên đề phục vụ Dự án CIVICUS SCI - SAT, Hà Nội.

51. Nguyễn Đức Lam (2008), “Phân tích chính sách trong quy trình lập pháp ở các nước”, tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, (128, 129).
52. Mai Thái Lĩnh (2016), “Nhóm lợi ích là gì”, [http://www. boxitvn.blogspot.com](http://www.boxitvn.blogspot.com), truy cập 7/01/2016.
53. Mai Thái Lĩnh (2016), “Nhóm áp lực và chế độ dân chủ”, <http://boxitvn.blogspot.com>, truy cập 23/01/2016.
54. Hoàng Văn Luân (2011), *Lợi ích - Động lực phát triển xã hội bền vững*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
55. Hoàng Văn Luân (2014), “Lợi ích nhóm và vấn đề nhóm lợi ích ở Việt Nam hiện nay”, tạp chí *Khoa học* (Đại học Quốc gia Hà Nội - Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn), tập 30, (1), tr. 1-10.
56. Hoàng Văn Luân (2015), *Nhóm lợi ích và xung đột lợi ích trong phát triển*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
57. Hoàng Văn Luân (2014), “Quản trị xung đột lợi ích - Các lý thuyết và vấn đề đặt ra ở Việt Nam hiện nay”, <http://lyluanchinhtri.vn>, truy cập 15/7/2015.
58. Lê Quốc Lý (2014), *Lợi ích nhóm - Thực trạng và giải pháp*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
59. C. Mác và Ph. Ăngghen, *Toàn tập*, tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
60. Đoàn Thế Mạnh (2014), *Nhóm lợi ích trong nền chính trị Mỹ hiện nay*, luận văn thạc sỹ chính trị học, bảo vệ tại Trường Đại học Khoa học xã hội và nhân văn (Đại học Quốc gia Hà Nội), Hà Nội.
61. Hạ Mai (2014), “Nhóm lợi ích ở Việt Nam hiện nay”, [http://www.viet-studies.info/kinhte/HaMai\\_NhomLoiIchVNHienNay.htm](http://www.viet-studies.info/kinhte/HaMai_NhomLoiIchVNHienNay.htm), truy cập 12/11/2014.
62. Ngân hàng Thế giới (WB), Thanh tra Chính phủ (2012), Dự án điều tra *Tham nhũng - Từ góc nhìn của người dân, doanh nghiệp và cán bộ, công chức - Kết quả khảo sát xã hội học*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
63. Ngân hàng thế giới (2004), *Chống tham nhũng ở Đông Á: Giải pháp từ khu vực kinh tế tư nhân*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 23-25.
64. Lê Hữu Nghĩa, Hoàng Chí Bảo, Bùi Đình Bôn (2008), *Đổi mới quan hệ giữa*

- Đảng, Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị ở Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
65. Dương Xuân Ngọc - Lưu Văn An (2003), *Thế chế chính trị thế giới đương đại*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  66. Dương Xuân Ngọc (2009), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về xây dựng xã hội dân sự ở nước ta*, Nxb. Lý luận chính trị, Hà Nội.
  67. Nguyễn An Nguyên (2008), “Các nhóm lợi ích ở Việt Nam”, <http://www.tuoitre.com.vn/tianyong/Index.aspx?ArticleID=124768&ChannelID=11>, truy cập 29/9/2008.
  68. Phương Nhung (2013), “Lợi ích nhóm chi phối giá xăng dầu?”, <http://nld.com.vn>, truy cập 19/4/2013.
  69. Quỳnh Như (2013), “Tác động của nhóm lợi ích trong xây dựng chính sách?”, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/141154/tac-dong-cua-nhom-loi-ich-trong-xay-dung-chinh-sach.html>, truy cập 22/9/2013
  70. Hoàng Khê (1997), *Từ điển Tiếng Việt*, Trung tâm Từ điển học và Nxb. Đà Nẵng, Đà Nẵng, tr. 154.
  71. Vũ Duy Phú (2008), *Xã hội dân sự - Một số vấn đề chọn lọc*, Nxb. Tri Thức, Hà Nội.
  72. Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương (2010), *Vai trò của các tổ chức xã hội đối với phát triển và quản lý xã hội*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
  73. Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Tổ chức hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ) (2007), *Hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam với vai trò vận động chính sách - Vẫn có thể làm tốt hơn rất nhiều*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
  74. Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Friedrich Nauman Stiftung (2012), *Báo cáo thực hiện tốt trong đối thoại công – tư (Đối thoại chính quyền - doanh nghiệp) tại cấp tỉnh*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
  75. Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) và Đại sứ quán Vương quốc Anh, Ukaid, USAID (2013), *Năng lực hoạt động của các hiệp hội doanh nghiệp Việt Nam*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
  76. Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (VCCI) và The Asia Foundation

- (2011), *Thực tiễn tốt trong tăng cường tính minh bạch của môi trường kinh doanh cấp tỉnh Việt Nam*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
77. Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam (2012), *Cẩm nang vận động chính sách thương mại quốc tế*, Dự án hỗ trợ thương mại đa biên (Liên minh Châu Âu tài trợ), tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
  78. Lê Viết Quân (2011), “Khoản lỗ 1.800 tỷ đồng và vỡ kịch tại Petrolimex”, <http://vietstock.vn>, truy cập 29/11/2011.
  79. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2003), *Vận động hành lang - Thực tiễn và Pháp luật*, tài liệu Hội thảo của Ban Công tác Lập pháp, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Ủy ban Đối ngoại, Thanh Hóa.
  80. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2013), *Hiến pháp năm 2013*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  81. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2012), *Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  82. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2010), *Luật Mặt trận tổ quốc Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  83. Thang Văn Phúc, Nguyễn Minh Phương (2010), *Vai trò của các tổ chức xã hội đối với phát triển và quản lý xã hội*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  84. Samuel Kernell và Gary C. Jacobson (2007), *Lôgic chính trị Mỹ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  85. Đặng Kim Sơn (2004), *Ba cơ chế thị trường, nhà nước và cộng đồng - Ứng dụng cho Việt Nam*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  86. Phan Xuân Sơn (2005), *Các tổ chức chính trị xã hội - một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Đề tài khoa học, Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
  87. Phan Xuân Sơn (2002), *Các đoàn thể nhân dân với việc đảm bảo dân chủ ở cơ sở hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
  88. Phan Xuân Sơn, Phạm Thế Lực (2008), *Nhận diện tham nhũng và các giải pháp phòng, chống tham nhũng ở Việt Nam hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.

89. Phan Xuân Sơn (2011), *Những yêu cầu mới trong hoạch định chính sách công ở Việt Nam hiện nay*, Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài khoa học cấp cơ sở năm 2011, chủ trì Viện Chính trị học, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
90. Phan Xuân Sơn, Nguyễn Văn Dũng (2015), “Mấy vấn đề báo chí phản biện xã hội”, tạp chí *Lý luận chính trị*, (12), tr. 85-89.
91. Stevenson Douglas K. (2000), *Cuộc sống và các thể chế ở Mỹ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
92. Đinh Dũng Sỹ (2008), “Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp”, tạp chí *Nghiên cứu lập pháp*, (11), tr. 8-15.
93. Rick Stapenhurst, Sahr J. Kpundeh (2002), *Kiểm chế tham nhũng- Hướng tới một mô hình trong sạch quốc gia*, tài liệu của Ngân hàng Thế giới, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
94. Rick Stapendhurst, Niall Johnston, Riccardo Pelizzo (2006), *Vai trò của Nghị viện trong hạn chế tham nhũng*, Viện Ngân hàng Thế giới, Hoa Kỳ.
95. Thanh tra Chính phủ (2006), *Giới thiệu các Công ước quốc tế về phòng, chống tham nhũng*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội.
96. Nguyễn Đăng Thành (2012), “Đánh giá chính sách công ở Việt Nam - Vấn đề và giải pháp”, <http://www.tapchiconsan.org>, truy cập 17/12/2012.
97. Huyền Trang (2006), “Lobby trong nền chính trị Mỹ: Chìa khoá để thành công”, <http://www.vietnamnet.vn>, truy cập 05/05/2006.
98. Nguyễn Phương Quỳnh Trang, & Stromseth, J. R (2002), *Hiệp hội Doanh nghiệp Việt Nam: Thực trạng, vai trò và hoạt động*, nghiên cứu tài trợ bởi Quỹ Châu Á, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội, tr. 10.
99. Ngọc Trân (2006) “Vận động hành lang Quốc hội tại Hoa Kỳ”, <http://www.voanews.com>, truy cập 21/2/2006.
100. Lưu Trung (2011), “Lobby USA: Con ông cháu cha và chủ nghĩa bè phái” <http://vandonghanhlang.com>, truy cập 17/12/2011.
101. Cẩm Tú (2016), “Cảnh báo nguy cơ nợ công của Việt Nam có thể vượt trần”, <http://cafef.vn/canh-bao-no-cong-cua-viet-nam-co-nguy-co-vuot-tran-20160914072144692.chn>, truy cập 14/9/2016.

102. Nguyễn Kế Tuấn (2013), “Nhóm lợi ích - Yếu tố cản trở quá trình tái cơ cấu kinh tế”, tạp chí *Kinh tế phát triển*, (190), tr. 31-35.
103. Vũ Quốc Tuấn (2015), “Cải cách thể chế: Không thể chậm nữa”, <http://vietnamnet.vn/vn/tuanvietnam/225309/cai-cach-the-che-khong-the-cham-nua.html>, truy cập 14/3/2015.
104. Ủy ban Kiểm tra Trung ương Đảng (2013), *Thực trạng, xu hướng và giải pháp phòng, chống “lợi ích nhóm” ở nước ta hiện nay*, Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài Mã số: KHBĐ 2013-17, Hà Nội.
105. Ủy ban Kiểm tra Trung ương Đảng (2012), Báo cáo tổng hợp kết quả nghiên cứu đề tài khoa học *Nghiên cứu mối quan hệ không bình thường giữa một bộ phận cán bộ, đảng viên có chức, quyền với doanh nghiệp để trục lợi: Thực trạng và giải pháp phòng, chống thông qua công tác kiểm tra, giám sát của Đảng*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
106. Ủy ban Kinh tế Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (2012), *Từ bất ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu* (Báo cáo kinh tế vĩ mô năm 2012), tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
107. Nguyễn Quốc Văn (2011), “Các nhóm lợi ích và vận động hành lang trong nền chính trị Mỹ”, <http://www.thanhtra.gov.vn/webplus/viewer.print.asp?>, truy cập 20/11/2011.
108. Văn phòng Quốc hội - Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc (2011), “Tăng cường năng lực của các cơ quan đại diện ở Việt Nam”-Giai đoạn III, *Báo cáo nghiên cứu điều trần tại các Ủy ban của nghị viện và khả năng áp dụng tại Việt Nam*, Dự án 00049114, <http://www.undp.org>, truy cập 30/5/2016.
109. Đặng Hùng Võ (2013), “Chính sách đất đai hiện hành và giải pháp từ người dân và cộng đồng”, <http://www.nature.org.vn>, truy cập 2/9/2013.
110. Viện Chính trị học (2005), *Tập bài giảng Chính trị học*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội,
111. Viện Tư vấn phát triển (CODE) (2008): *Vận động chính sách- thực tiễn và pháp luật* (Kỷ yếu hội thảo), Nxb. Lao động- Xã hội, Hà Nội.
112. Viện Triết học - Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam (2013), *Lợi ích nhóm*

và nhóm lợi ích: Một số vấn đề lý luận và kinh nghiệm quốc tế, Kỷ yếu hội thảo Đề tài KX.02.15/11-15, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.

113. Viện Triết học - Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam (2015), *Lợi ích nhóm và tác động của nó đến chính sách phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam hiện nay*, đề tài cấp Bộ số 18/HĐKH - KHXH, Hà Nội.
114. Viện Nghiên cứu sinh thái chính sách xã hội (SPERI) (2007), *Vận động hành lang - Thực tiễn và Pháp luật* (Kỷ yếu hội thảo), Nxb. Lao động, Hà Nội.
115. Viện Những vấn đề Phát triển Việt Nam (2005), dự án CIVICUS CSI-SAT: *Đánh giá ban đầu về xã hội dân sự tại Việt Nam*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.
116. Viện Tư vấn và phát triển - CODE (2008), *Vận động chính sách - Thực tiễn và pháp luật (Lobbying: Practice and Legal Framework)*, Nxb. Lao động, Hà Nội.
117. Võ Khánh Vinh (2006), “Các nhóm lợi ích có tổ chức, vận động hành lang và sự hình thành chính sách của Nhà nước”, Kỷ yếu Hội thảo: *Vận động Hành lang: Thực tiễn và Pháp luật*, tài liệu lưu hành nội bộ, Hải Phòng.
118. Wassrman G. (2002), *Những cơ sở của nền chính trị Mỹ*, Nxb. Longman, NewYork (bản dịch của Khoa Chính trị học, Học viện Báo chí và tuyên truyền), tài liệu lưu hành nội bộ, Hà Nội.

#### **B. Tài liệu tham khảo tiếng nước ngoài**

119. Abelson, Donald E. (2002), *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institute*, Montreal: McGill-Queen's University Press, Canada.
120. Alexander. G. Jordan và Jeremy Jonh Richardson (1987), *Government and Pressure Groups in Britain*, Oxford University Press, UK.
121. Alexander, R. M. (2005), *The Classics Of Interest Group Behavior*, Publisher: Cengage Learning, USA.
122. Almond, G. (1958), “Comparative Study of Interest Groups and the Political Process”, *American Political Science Review*, 52(1): 270–82
123. Almond G. and S. Verba (1958), *The Civil Culture: Political Attitudes and Democracy in five nations*, Boston: Little Brown, USA.
124. Almond G. and James S. Coleman (1960), *The Politics of the Developing Area*, Princeton: Princeton University Press, USA.

125. Allen Hays, R. (2006), “Democracy Papers: The Role of Interest Groups”, <http://usinfo.state.gov/products/pubs/democracy/dmpaper9.htm>, truy cập 20/7/2015.
126. Alison Gilbert, Olsong (1992), *Making the Empire Work: London and American Interest Groups, 1960 - 1790*, Cambridge: Harvard University Press, USA.
127. Bentley, Arthur F. (1908), *The Process of Government*, Chicago: University of Chicago Press, USA.
128. Baumgartner, F.R., Berry, J.M., Hojnacki, M., Kimball, D.C. and Leech, B.L. (2009), *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press, USA.
129. Baumgartner, F.R. and Leech, B.L. (1998) *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton: Princeton University Press
130. Barry, B. M. (1964), “The Public Interest”, *The Aristotelian Society*, Supplementary Volume XXXVIII, tr. 1-18.
131. Berry, J. M. (1977), *Lobbying for the people: The political behavior of public interest group*, Princeton: Princeton University Press, USA.
132. Berry, J.M (2009), *The Interest Group Society*, Clyde Wincox Press, USA.
133. Berry, J.M. (1999), *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*, Washington DC: Brookings Institution Press, USA.
134. Birnbaum, Jeffrey (1992), *The Lobbyists: How Influence Peddlers Get Their Way in Washington*, New York: Times Books, USA.
135. Burstein, P. and Linton, A. (2002), “The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: Some recent evidence and theoretical concerns”, *Social Forces*, 81 (2), tr. 380–408.
136. Boucher, Stephen (2004), “Europe and its think tank; a promise to be fulfilled. An analysis of think tanks specialised in European policy issues in the enlarged European Union”, *Studies and Research*, 35
137. Browne, William P. (1998), *Groups, Interests, and US Public Policy*, Washington, DC: Georgetown University Press, USA.
138. Cigler, Allan J and Burdett A. Loomis 6th ed. (2002), *Interest Group Politics*,



- Washington, DC: CQ Press, USA.
139. Cohen, Jean L., Andrew Arato (1994), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA: MIT Press, USA.
  140. Dahl, R. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, USA
  141. Dewey, J. (1938), *Logic, Theory of Inquiry*, Longman, USA.
  142. Economist Intelligence Unit Foresight (2011a), *Vietnam Country Report*, May 2011 (24 pp.)
  143. Economist Intelligence Unit Foresight (2011b), *Vietnam Country Risk Report*, May 2011 (17 pp.)
  144. Eckstein, H. (1960), *Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association*, Stanford: Stanford University Press, USA.
  145. Latham, Earl (1952), *The Group Basic of Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press., USA
  146. Gray, V. and Lowery, D (1993), “The diversity of state interest group systems”, *Political Reserach Quarterly*, (46), tr. 81-97.
  147. Garson, G. David (1978), *Group Theories of Politics*, Beverly Hills [Calif.]: Sage Publications, <http://trove.nla.gov.au/version/13614049>, truy cập 23/11/2001.
  148. Grant Jordan and William A. Maloney (2007), *Democracy and Interest Groups Enhancing Participation?*, Palgrave Macmillan, USA.
  149. Grande, E. (1996) “The State and Interest Groups in a Framework of Multi-Level Decision Making: The Case of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, (3), tr. 318-338.
  150. Gerber, E.R. (1999), *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton University Press, USA.
  151. Halpin, Darren R. and Anthony J. Nownes (2013), “Interest Groups in American Politics”, <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0098.xml>, truy cập 16/12/2014.
  152. Hann, C.M. and Elizabeth Dunn (1996), *Civil Society challenging Western models*, Publisher Routledge, UK.

153. Hamilton, Jonh and Jay, Madison, *The Federalist Papers*, No10, Macmillan, USA.
154. Zeigler, Harmon (1964), *The Interest Group In American Society*, Englewood Cliffs: Prentice – Hall, USA .
155. Hellebust, Lynn and Kristen Hellebust 2nd ed. (2006), *Think Tank Directory: A Guide to Independent Nonprofit Public Policy Research Organizations*, Topeka, Kansas: Government Research Service, USA.
156. Heywood, Andrew (2000), *Key concepts in politics*, St. Martin’s Press LLC, USA.
157. Hillman, M. Bishop and Samuel Hendel 4th ed. (1989), *Basic issues of American democracy*, New York, USA.
158. James, G. McGann, Anna Viden and Jillian Rafferty (2014), *How Think Tanks Shape Social Development Policies*, University of Pennsylvania Press, USA.
159. Jonhston M. (2012), “Corruption and Reform: One Size Does Not Fit All”, Publisher and Layout: International Anti-Corruption Academy (IACA), USA.
160. Key, V.O. Jr. 5th ed. (1964), *Politics, parties, and pressure groups*, New York: Crowell, USA.
161. Goldstein, Kenneth, M. (1999), *Interest Group, Lobbying and Participation in American*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
162. Kang, David C. (2002), *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philipines*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
163. R. Kenneth Godwin, Scott Ainswoth, Erik Ainsworth, Erik K. Godwin, (2012), *Lobbying and Policymaking Paperback*, SAGE Publications Inc, USA.
164. Laswell, H. D. (1951), *The Policy Sicences*, Macmillan, USA.
165. Lester, W. Milbrath (1963), *The Washington Lobbyists*, Chicago: Rand McNally, USA.
166. Longhini, Anna (2013), *The role and the influence of think tanks on the policy-making process in Europe*, LSE - The European Graduate Network, <http://www.academia.edu>, truy cập 24/12/2013.
167. Joseph Losco and Ralph Baker (2008), *Am gov* - New York - McGraw-Hill

Higher Education, USA.

168. Olson, Mancur (1965), *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, USA.
169. Olson, Mancur (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press, USA.
170. Moe, Terry (1988), *The Organization of Interest: Incentives and the Internal Dynamics of Interest Group*, University of Chicago Press, USA.
171. Milbrath, L. W. (1963), *The Washington lobbyist*, Chicago: Rand McNally, USA..
172. Pal, L. A. (1993), *Interest of state: The politics of language multiculturalism, and feminism in Canada*, Montreal, McGill Queen's University Press, Canada.
173. Putnam, R. (1995), "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", *Political Science and Politics*, (27), 664-683.
174. Potters, Jan (1999), *Lobbying and Pressure: Theory and Experiment*, Tinbergen Institute Research Series, No. 36, Amsterdam: Thesis Publishers.
175. Rich, Andrew (2004), *Think tank, public policy and the politics of expertise*, Cambridge University Press, UK.
176. Richardson, J. (2000), "Government, Interest Groups and Policy Change", *Political Studies*, (13), tr. 231-255.
177. Rothenberg, Lawrence S. (1992), *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause*, New York: Cambridge, USA.
178. Riley, Stephen (1992), "Lobbying and Pressure: Theory and Experiment", *Institute Research Series*, 36.
179. Schlozman, Kay Lehman and Jonh T. Tierney (1986), *Organized Interests and American Democracy*, New York: Harper and Row, USA.
180. Simon, H. A. (1957), *Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*, Macmillan, USA.
181. Stone, Diane (1996), *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*, London: Frank Cass, UK.
182. Thomas, Clive S. (1988), *Interest Group and Democracy Theory*, Princeton

University Press, USA.

183. Tullock, Gordon and J. Buchanan (1962), *The calculus of consent*, University of Michigan Press, USA.
184. Truman, David B. (1951), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Knopf, USA.
185. Walker, Jack L. (1991), *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, professions and Social movements*, Ann Arbor: University of Michigan Press, USA.
186. Wilson, Graham K. (1990), *Interest groups*, Oxford: Blackwell, UK.
187. Wilson, F. L. (1987), *Interest Group Politics in France*, New York: Cambridge University Press, USA.
188. Wilson, J.Q. (1973), *Political Organization*, New York: Basic Books, USA.
189. Wilson, J.Q. (1989), *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, New York: Basic Books, USA.
190. Wright, John R. (1996), *Interest Groups and Congress, Lobbying, Contributions, and Influence*, Longman, USA.

## PHỤ LỤC

### Phụ lục 1: Hoạt động chủ yếu của các nhóm vận động hành lang ở Mỹ

<i>Hoạt động</i>	<i>Tỷ lệ % tham gia</i>
1. Chứng thực tại các phiên điều trần	99
2. Tiếp xúc trực tiếp với các quan chức chính phủ để trình bày quan điểm của nhóm	98
3. Tham gia các hoạt động tiếp xúc không chính thức với quan chức chính phủ - tại các buổi họp, ăn trưa...	95
4. Trình bày những kết quả nghiên cứu hoặc thông tin kỹ thuật	92
5. Gửi thư từ đến các thành viên của nhóm để thông báo với họ kết quả hoạt động của nhóm	92
6. Tham gia các liên minh với những nhóm khác	92
7. Cố gắng tác động đến việc thực hiện chính sách	90
8. Trò chuyện với giới truyền thông	89
9. Tư vấn cho các quan chức chính phủ để xây dựng chiến lược lập pháp	86
10. Giúp soạn thảo luật	85
11. Nghĩ ra ý tưởng cho các chiến dịch viết thư hoặc gửi điện	84
12. Tác động đến chương trình nghị sự của chính phủ bằng cách nêu ra những vấn đề mới và kêu gọi chú ý đến những vấn đề đã bỏ qua	84
13. Tăng cường nỗ lực VDHL ở cấp cơ sở	80
14. Điều khiển giới cử tri có ảnh hưởng tiếp xúc với các nghị sĩ Quốc hội của mình	80
15. Giúp soạn thảo các đạo luật, quy tắc hoặc chỉ thị	78
16. Phục vụ trong các ủy ban và hội đồng tư vấn	76
17. Cảnh báo cho thành viên Quốc hội về tác động của một dự luật đối với khu vực bầu cử của họ	75

18. Khởi kiện hoặc tham gia vào các vụ kiện tụng	72
19. Đóng góp tài chính cho các chiến dịch vận động bầu cử	58
20. Hỗ trợ cho các quan chức chính phủ cần sự giúp đỡ	56
21. Cố gắng tác động đến quá trình bổ nhiệm các quan chức chính quyền	53
22. Công khai thành tích phiếu bầu của các ứng cử viên	44
23. Tham gia gây quỹ cho nhóm bằng cách gửi thư trực tiếp	44
24. Thu xếp việc quảng cáo trên các phương tiện truyền thông về quan điểm của nhóm đối với các vấn đề	31
25. Đóng góp về hành động hoặc nhân sự cho các chiến dịch vận động bầu cử	24
26. Dành sự ủng hộ công khai cho các ứng cử viên chạy đua vào vị trí công quyền	22
27. Tham gia vào các cuộc biểu tình phản đối	20

Nguồn: [84]

**Phụ lục 2: Phân bố của các think tank trên thế giới (năm 2015)**

<b>Khu vực</b>	<b>Số think tank</b>	<b>% trong tổng số</b>
Châu Phi và hạ Sahara	467	7,06
Châu Á	1106	16,71
Châu Âu	1822	27,53
Trung và Nam Mỹ	674	10,18
Trung Đông và Bắc Phi	521	7,87
Bắc Mỹ	1989	30,05
Châu Đại Dương	39	0,59
	<b>6618</b>	<b>100</b>

*Nguồn:* [158]

### **Phụ lục 3: Xếp hạng các think tank trên thế giới (năm 2014)**

#### **I. Xếp hạng Top 10 think tank của Mỹ:**

1. Brookings Institution
2. Carnegie Endowment for International Peace
3. Rand Corporation
5. Heritage Foundation
6. Woodrow Wilson International Center for Scholars
7. Center for Strategic & International Studies
8. American Enterprise Institute
9. Cato Institute
10. Hoover Institution

#### **II. Xếp hạng Top 10 Think Tank của các nước ngoài Mỹ:**

1. Chatham House (tức Royal Institute of International Affairs (Anh))
2. International Institute for Strategic Studies (Anh)
3. Stockholm International Peace Research Institute (Thụy Điển)
4. Overseas Development Institute (Anh)
5. Centre for European Policy Studies (Bỉ)
6. Transparency International (Đức)
7. German Council on Foreign Relations (Đức)
8. German Institute for International and Security Affairs (Đức)
9. French Institute of International Relations (Pháp)
10. Adam Smith Institute (Anh)

#### **III. Xếp hạng Top 5 Think Tank của châu Á**

1. Chinese Academy of Social Sciences (Viện Khoa học xã hội Trung Quốc)
2. Japan Institute of International Affairs (Nhật)
3. Institute for Defence Studies and Analyses (Ấn Độ)
4. Centre for Strategic and International Studies (Indonesia)
5. Institute for International Policy Studies (Nhật)

#### **IV. Xếp hạng Top 5 Think Tank thuộc lĩnh vực an ninh và quan hệ quốc tế**



1. Brookings Institution (Mỹ)
2. Chatham House (Anh)
3. Carnegie Endowment for International Peace (Mỹ)
4. Council on Foreign Relations (Mỹ)
5. International Institute for Strategic Studies (Anh)

#### **V. Xếp hạng Top 5 Think Tank thuộc lĩnh vực phát triển quốc tế**

1. Brookings Institution (Mỹ)
2. Overseas Development Institute (Anh)
3. Council on Foreign Relations (Mỹ)
4. Rand Corporation (Mỹ)
5. Woodrow Wilson International Center for Scholars (Mỹ)

#### **VI. Xếp hạng Top 5 Think Tank thuộc lĩnh vực chính sách kinh tế quốc tế**

1. Brookings Institution (Mỹ)
2. Peterson Institute for International Economics (Mỹ)
3. Fraser Institute (Canada)
4. National Bureau of Economic Research (Mỹ)
5. Adam Smith Institute (Anh)

Nguồn: *Báo cáo về Chương trình think tank* (Tổ chức Nghiên cứu và Tư vấn chính sách) của Trường Đại học Pennsylvania (Mỹ), năm 2014.

**Phụ lục 4:****BÁO CÁO****Thực trạng tổ chức, hoạt động của các hội****I. CÁC HỘI CÓ PHẠM VI HOẠT ĐỘNG TOÀN QUỐC****1. Các hội được xác định là tổ chức chính trị - xã hội, chính trị - xã hội – nghề nghiệp**

Các hội chính trị - xã hội, chính trị - xã hội – nghề nghiệp là các hội có tính chất đặc thù như: Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam, Liên hiệp các Hội Văn học, Nghệ thuật Việt Nam, Liên hiệp các Tổ chức hữu nghị Việt Nam, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, Liên minh Hợp tác xã Việt Nam, Hội Nhà báo Việt Nam, Hội Luật gia Việt Nam, ...

- Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật tập hợp khoảng 1,8 triệu hội viên, với khoảng 80 vạn trí thức khoa học, công nghệ của cả nước hoạt động trong 125 tổ chức thành viên, gồm 70 hội ngành Trung ương, trong đó có 4 tổng hội với hơn 80 hội thành viên và 55 liên hiệp hội địa phương.

- Liên hiệp các Hội Văn học, Nghệ thuật gồm 10 hội chuyên ngành Trung ương và 63 hội cấp tỉnh, tập hợp trên 35.000 hội viên của cả nước.

- Liên hiệp các Tổ chức hữu nghị gồm 110 tổ chức thành viên, gồm 65 hội thành viên hoạt động trong phạm vi cả nước, 45 hội thành viên hoạt động trong phạm vi địa phương.

- Phòng Thương mại và Công nghiệp là tổ chức quốc gia đại diện cho cộng đồng doanh nghiệp, doanh nhân, người sử dụng lao động và các hiệp hội doanh nghiệp ở Việt Nam; tập hợp 65.000 doanh nghiệp hội viên, trong đó có 9.000 hội viên trực tiếp; - Liên minh Hợp tác xã được tổ chức ở Trung ương và 63 tỉnh thành phố trực thuộc Trung ương, tập hợp gần 20.000 hợp tác xã và 54 liên hiệp hợp tác xã.

- Hội Nhà Báo Việt Nam có 63 hội hoạt động trong phạm vi tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, 19 liên chi hội và 205 chi hội trực thuộc, tập hợp 20.176 hội viên là nhà báo.

- Hội Sinh viên tập hợp hơn 700.000 hội viên sinh hoạt tại 13 Hội Sinh viên tỉnh, thành phố, 3 Hội Sinh viên Đại học khu vực, 1 Hội Sinh viên Đại học Quốc gia;

3 Hội Sinh viên Việt Nam ở nước ngoài (Pháp, Hàn Quốc, Hà Lan) và 211 Hội Sinh viên các trường đại học, cao đẳng, khoa trực thuộc.

- Hội Luật gia được tổ chức ở cấp Trung ương và 62 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (tỉnh Sơn La chưa thành lập), 366 quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, 1.954 chi hội cơ sở xã, phường, thị trấn, 53 chi hội trực thuộc Trung ương với tổng số 40.500 hội viên là thẩm phán, kiểm sát viên, điều tra viên, luật sư, tư vấn viên, công chứng viên và các hội viên làm việc trong các cơ quan, tổ chức khác.

## **2. Các hội xã hội, xã hội - nhân đạo- từ thiện**

Các hội xã hội, xã hội - nhân đạo, từ thiện như Hội Người cao tuổi Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ Việt Nam, Hội Khuyến học Việt Nam, Hội Bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi Việt Nam, Hội Người mù Việt Nam, Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật Việt Nam, Hội Bảo vệ quyền trẻ em Việt Nam, Hội Giáo dục chăm sóc sức khỏe cộng đồng Việt Nam, Hội Tiêu chuẩn và Bảo vệ người tiêu dùng Việt Nam, Hiệp hội Chống hàng giả và Bảo vệ thương hiệu Việt Nam, Hội Nạn nhân chất độc da cam/dioxin Việt Nam, Hội Liên lạc với người Việt Nam ở nước ngoài... Trong đó có nhiều hội được quyết định công nhận là hội có tính chất đặc thù. (Theo thống kê chưa đầy đủ từ Báo cáo của các hội ở Trung ương và địa phương, tính đến tháng 5/2015.)

- Hội Người cao tuổi tập hợp được 7.123.347 hội viên trong cả nước, sinh hoạt ở 207.731 chi hội, tổ hội người cao tuổi.

- Hội Chữ thập đỏ có hệ thống tổ chức từ Trung ương đến địa phương, theo địa bàn hành chính (tỉnh, huyện, xã) với trên 13.000 cán bộ chuyên trách, thu hút trên 5 triệu hội viên và 5 triệu thanh, thiếu niên, tình nguyện viên chữ thập đỏ.

- Hội Khuyến học là một tổ chức xã hội rộng lớn, có mặt ở tất cả các địa phương với số hội viên khoảng hơn 7,5 triệu hội viên, sinh hoạt tại gần 300.000 chi hội và hàng vạn các ban khuyến học trong các cơ quan, trường học, doanh nghiệp, hợp tác xã.

- Hội Người mù có hơn 60.000 hội viên, sinh hoạt tại 400 quận, huyện hội và 44 tỉnh, thành hội với đội ngũ cán bộ hội các cấp gần 2.000 người.

- Hội Bảo trợ người tàn tật và trẻ mồ côi có hệ thống tổ chức ở 39 tỉnh, thành, 184 quận, huyện, 1.535 xã, phường, thị trấn; 772 cụm dân cư với 4.118 hội viên tập thể và 524.611 hội viên cá nhân....

- Hội Cứu trợ trẻ em tàn tật với trên 6.000 hội viên chính thức, hàng trăm hội viên danh dự và hội viên tài trợ.

- Hội Bảo vệ quyền trẻ em vừa được thành lập đã có 525 hội viên, 12 chi hội và 3 trung tâm trực thuộc.

- Hội Giáo dục chăm sóc sức khỏe cộng đồng với hàng trăm hội viên đã góp phần cùng Bộ Y tế giảm bớt khó khăn, đáp ứng phần nào nhu cầu chăm sóc sức khỏe hiện nay của người dân.

- Hội Tiêu chuẩn và Bảo vệ người tiêu dùng có 37 hội thành viên cấp tỉnh và một số chi hội, hội cơ sở ở các cấp với tổng số hội viên khoảng 25.000 người.

- Hiệp hội chống hàng giả và bảo vệ thương hiệu đại diện cho hội viên, bảo vệ quyền lợi hợp pháp trước pháp luật, hỗ trợ lẫn nhau, trao đổi kinh nghiệm, nâng cao hiệu quả trong công tác chống hàng giả, xây dựng và bảo vệ thương hiệu; giúp các doanh nghiệp tránh được vi phạm trong quá trình sản xuất, kinh doanh, xác lập quyền và nghĩa vụ của mình.

### **3. Các hội xã hội – nghề nghiệp**

Các hội xã hội – nghề nghiệp như: Liên đoàn Thể dục Thể thao Việt Nam, Tổng hội Y học Việt Nam, Tổng Hội Xây dựng Việt Nam, Tổng hội Địa chất Việt Nam, Tổng hội cơ khí Việt Nam, Hội Khoa học Lịch sử Việt Nam, Hội Khoa học Kinh tế Việt Nam, Hội Đông y Việt Nam, Hội Khoa học tâm lý và giáo dục Việt Nam, Hội Kế hoạch hóa gia đình Việt Nam, Hội Điều dưỡng Việt Nam, Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam, Hội An toàn và Vệ sinh lao động Việt Nam, Hội Làm vườn Việt Nam, Hội Sinh vật cảnh Việt Nam, Hội Thủy lợi Việt Nam, Hiệp hội các Đô thị Việt Nam, Hiệp hội Làng nghề Việt Nam,...

- Liên đoàn Thể dục Thể thao gồm 22 liên đoàn, hiệp hội thể thao quốc gia và hàng trăm liên đoàn, hội thể thao địa phương, tập hợp đông đảo các tầng lớp nhân dân tham gia hoạt động thể dục, thể thao dưới nhiều hình thức phong phú.

- Tổng hội Y học gồm 43 Hội chuyên khoa Trung ương, tập hợp, đoàn kết y giới, phát triển khoa học y học, y tế theo phương châm kết hợp phòng và chữa bệnh, lấy dự phòng là chính, kết hợp Đông - Tây y, cập nhật và hiện đại hóa y học Việt Nam; phát huy trí tuệ của trí thức ngành y đóng góp hiệu quả cho công tác bảo vệ sức

khỏe nhân dân, nâng cao chất lượng dân số.

- Tổng Hội Xây dựng tập hợp trên 10.000 hội viên sinh hoạt trực tiếp với Tổng hội và 12 Hội chuyên ngành về xây dựng, 42 Hội xây dựng địa phương, 42 hội viên tập thể là các tổng công ty, công ty hoạt động trong lĩnh vực xây dựng, 12 hội viên là các trường đại học, các viện, trung tâm thuộc lĩnh vực xây dựng và các hội viên cá nhân là các chuyên gia đầu ngành về xây dựng.

- Tổng hội Địa chất có 14 hội chuyên ngành địa chất, tập hợp hơn 5.000 hội viên nhằm liên kết, hợp tác, hỗ trợ nhau giữa các hội thành viên, hội viên về khoa học, kỹ thuật, kinh tế trong nghiên cứu, sản xuất, kinh doanh, dịch vụ, nâng cao giá trị chất lượng công trình, sản phẩm; đại diện và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của hội viên nhằm phát triển công tác địa chất, khoáng sản, bảo vệ môi trường bền vững.

- Tổng hội cơ khí vừa được thành lập trên cơ sở kế thừa và phát triển Hội Khoa học Kỹ thuật Cơ khí đã xây dựng chương trình hành động 2007-2012 để củng cố tổ chức, thực hiện nhiệm vụ phối hợp hoạt động của các hội thành viên trong việc tập hợp, động viên và giúp đỡ các cán bộ chuyên ngành về cơ khí.

- Hội Khoa học lịch sử tập hợp trên 3.500 hội viên sinh hoạt tại 51 hội, chi hội thành viên; trong đó có 28 hội cấp tỉnh, thành phố, 4 hội chuyên ngành, 19 hội ở các cơ quan, bộ, ngành và các trường Đại học.

- Hội Khoa học kinh tế tập hợp khoảng 2.000 hội viên sinh hoạt tại 12 phân hội, 26 chi hội và 17 đơn vị khoa học trực thuộc Trung ương Hội đang hoạt động.

- Hội Đông y được tổ chức theo 4 cấp từ Trung ương đến cấp xã với tổng số hội viên là 60.700 người, trong đó 90% hội viên trực tiếp làm công tác chuyên môn, khám, chữa bệnh cho người dân.

- Hội Khoa học tâm lý và Giáo dục với hàng trăm hội viên tích cực tuyên truyền, phổ biến và đẩy mạnh việc ứng dụng tri thức tâm lý học và giáo dục học trong mọi hoạt động thực tiễn và đời sống.

- Hội Kế hoạch hóa gia đình có mạng lưới tổ chức ở 46 tỉnh, thành phố; 241 quận, huyện, thị, thành phố; 2.141 xã, phường, thị trấn với tổng số trên 146.000 hội viên.

- Hội Điều dưỡng tập hợp 60 nghìn hội viên sinh hoạt ở 60 Hội tỉnh, thành – ngành với hơn 800 chi hội cơ sở, có nhiệm vụ đoàn kết, tập hợp, giáo dục, động viên

điều dưỡng viên rèn luyện, phấn đấu hoàn thành các nhiệm vụ chính trị của ngành y tế.

- Hội Bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường có 150 hội thành viên và cơ sở trực thuộc với hàng chục vạn hội viên cá nhân; là tổ chức tập hợp và huy động các cá nhân và tổ chức xã hội ở Việt Nam tham gia các hoạt động phục vụ việc sử dụng hợp lý và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ và cải thiện môi trường; góp phần vào sự nghiệp phát triển bền vững trong sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

- Hội An toàn và Vệ sinh lao động tập hợp khoảng 1.000 hội viên sinh hoạt 13 chi hội thành viên.

- Hội Làm vườn tập hợp đông đảo hội viên (800 nghìn người), đoàn kết hợp tác giúp nhau phát triển kinh tế VAC; tạo điều kiện để hội viên giúp nhau về vốn, lao động và cơ sở vật chất kỹ thuật, xây dựng và phát triển nghề làm vườn, đáp ứng ngày càng cao nhu cầu của thị trường, góp phần xoá đói giảm nghèo và góp phần chuyển đổi cơ cấu nông nghiệp.

- Hội Sinh vật cảnh được tổ chức ở 49 tỉnh với số hội viên là 150 nghìn người có mục đích đoàn kết, hợp tác giúp đỡ nhau trong hoạt động nhằm gìn giữ, phát triển, nâng cao truyền thống văn hoá tốt đẹp của dân tộc trong lĩnh vực Sinh - Vật - Cảnh, góp phần tích cực vào việc bảo vệ phát triển nền văn hoá đậm đà bản sắc dân tộc; bảo vệ và cải thiện môi trường sinh thái; phát triển kinh tế - xã hội, nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân.

- Hội Thủy lợi tập hợp rộng rãi các cá nhân, tổ chức hoạt động trong lĩnh vực Thủy lợi - Thủy điện nhằm trao đổi kinh nghiệm, cập nhật thông tin, giúp đỡ nhau nâng cao trình độ chuyên môn, góp phần giải quyết những yêu cầu về xây dựng và quản lý khai thác công trình Thủy lợi - Thủy điện ở Việt Nam.

- Hiệp hội các Đô thị có 90 tổ chức hội viên, tập hợp, đoàn kết rộng rãi hội viên và cộng đồng, thúc đẩy các hoạt động phát triển các đô thị của cả nước cũng như từng địa phương; nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ, công chức các đô thị, giúp các đô thị phát triển toàn diện bền vững.

- Hiệp hội Làng nghề tập hợp trên 1.000 hội viên đại diện cho các làng nghề, các tổ chức kinh tế, văn hóa và các nghệ nhân ở các làng nghề, phố nghề, các nhà quản lý, nhà khoa học, nhà văn hóa, các cơ quan nghiên cứu, đào tạo.

#### 4. Hoạt động của hiệp hội các tổ chức kinh tế

Trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường, các hiệp hội kinh tế (hay còn gọi là hiệp hội doanh nghiệp, hiệp hội ngành hàng) ngày càng có nhu cầu và điều kiện để được cấp phép thành lập. Hiện nay, ở hầu khắp các lĩnh vực kinh doanh, sản xuất đều đã tổ chức các hiệp hội kinh tế có phạm vi hoạt động toàn quốc như: Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam; Hiệp hội Lương thực Việt Nam; Hiệp hội Cà phê - Ca cao Việt Nam; Hiệp hội Điều Việt Nam; Hiệp hội Hồ tiêu Việt Nam; Hiệp hội Chè Việt Nam, Hiệp hội Cao su Việt Nam; Hiệp hội Mía đường Việt Nam; Hiệp hội Rau quả Việt Nam; Hiệp hội Trái cây Việt Nam; Hiệp hội Chăn nuôi gia cầm Việt Nam; Hiệp hội Da - Giày Việt Nam; Hiệp hội Nhựa Việt Nam, Hiệp hội Gỗ và Lâm sản Việt Nam, Hiệp hội Thép Việt Nam; Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam; Hiệp hội các nhà sản xuất ô tô Việt Nam; Hiệp hội Doanh nghiệp Điện tử Việt Nam; Hiệp hội Công nghiệp Kỹ thuật Điện Việt Nam, Hiệp hội Doanh nghiệp đầu tư nước ngoài... Chỉ trong hai năm vừa qua đã có trên 20 hiệp hội doanh nghiệp mới được cấp phép thành lập như: Hiệp hội Gas Việt Nam, Hiệp hội Khoai tây Việt Nam, Hiệp hội Dầu khí Việt Nam, Hiệp hội Chủ hàng Việt Nam, Hiệp hội Sữa Việt Nam, Hiệp hội Internet Việt Nam, Hiệp hội khách sạn Việt Nam, Hiệp hội Doanh nghiệp Quân đội, Hiệp hội Cá ngừ Việt Nam...

- Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản tập hợp 280 hội viên là các doanh nghiệp chế biến và xuất khẩu thủy sản, doanh nghiệp dịch vụ cho chế biến xuất khẩu và các hiệp hội thủy sản nước ngoài.

- Hiệp hội Lương thực là tổ chức của các doanh nghiệp Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực sản xuất, chế biến, kinh doanh lương thực, nông sản và các sản phẩm chế biến từ lương thực.

- Hiệp hội Cà phê - Ca cao là tổ chức tập hợp 130 hội viên là các doanh nghiệp, các tổ chức kinh tế và thể nhân sản xuất, chế biến, kinh doanh, cung ứng dịch vụ xuất khẩu, nghiên cứu khoa học, công nghệ và đào tạo thuộc ngành Cà phê - Ca cao ở Việt Nam.

- Hiệp hội Điều tập hợp được gần 200 hội viên gồm các doanh nghiệp ngành Điều của nhà nước, cổ phần và tư nhân, doanh nghiệp nước ngoài, các nhà quản lý địa phương, nhà khoa học của các viện nghiên cứu, trường đại học, ngân hàng và các

cơ quan giám định chất lượng hàng nông sản.

- Hiệp hội Hồ tiêu tập hợp trên 100 hội viên, gồm doanh nghiệp sản xuất, chế biến, xuất khẩu, các công ty liên doanh nước ngoài, các ngân hàng, cơ quan kiểm tra chất lượng sản phẩm, cơ quan chính quyền trung ương và địa phương cũng như các viện nghiên cứu có liên quan đến ngành hồ tiêu.

- Hiệp hội Mía - Đường với 39 hội viên gồm 2 tổng công ty, 33 công ty sản xuất và 4 công ty kinh doanh thương mại.

- Hiệp hội Cao su tập hợp 106 hội viên là các doanh nghiệp sản xuất và xuất khẩu cao su nguyên liệu, chế biến cao su, đồ gỗ cao su và dịch vụ liên quan đến cây cao su.

- Hiệp hội Thép tập hợp 89 doanh nghiệp sản xuất, gia công, kinh doanh các sản phẩm sắt thép và nguyên vật liệu có liên quan ở Việt Nam.

- Hiệp hội Ngân hàng Việt Nam gồm 52 tổ chức hội viên là các ngân hàng, công ty tài chính và các tổ chức định chế tài chính khác có mục đích hỗ trợ các hội viên về đào tạo và phát triển nguồn nhân lực, thông tin – tuyên truyền, tạo điều kiện cho khách hàng và công chúng tiếp cận với các sản phẩm, dịch vụ của các tổ chức hội viên.

- Hiệp hội Công nghiệp Kỹ thuật Điện tập hợp 64 doanh nghiệp thành viên hoạt động trong lĩnh vực nghiên cứu, chế tạo, sản xuất, tư vấn, xây lắp, đào tạo, kinh doanh, sử dụng quản lý vận hành các thiết bị vật tư kỹ thuật Điện ở Việt Nam.

- Hiệp hội Doanh nghiệp Điện tử Việt Nam tập hợp 145 hội viên là các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh, dịch vụ trong lĩnh vực điện tử, công nghệ thông tin và viễn thông.

- Hiệp hội Doanh nghiệp đầu tư nước ngoài tập hợp 370 hội viên; là cầu nối tin cậy giữa các doanh nghiệp FDI với cơ quan nhà nước, cung cấp thông tin và các văn bản pháp luật cần thiết, tổ chức cho doanh nghiệp thành viên tham gia đóng góp ý kiến làm chức năng phản biện xã hội.

*Nguồn:* [8]