

1

Quy trình Phân tích Chính sách

Quy trình điều tra chính sách

Phân tích chính sách có tính đa ngành

Ba tình huống về phân tích chính sách

Những hình thức phân tích chính sách

Việc thực hành phân tích chính sách

Tư duy phê phán và chính sách công

Tóm tắt Chương I

Những mục tiêu học tập của Chương I

Thuật ngữ và khái niệm then chốt

Câu hỏi ôn tập

Bài tập hướng dẫn

Tài liệu tham khảo

Tình huống 1: Cứu mạng sống con người và lãng phí thời gian: Tư duy một cách phê phán về việc lái xe quá tốc độ cho phép và những vụ tử vong trên xa lộ.

Phân tích chính sách là một ngành học về giải quyết vấn đề, dựa vào những phương pháp và kết quả nghiên cứu quan trọng của khoa học xã hội, những nghề nghiệp xã hội, và triết lý chính trị. Có một số cách định nghĩa thuật ngữ phân tích chính sách¹. Định nghĩa được sử dụng trong cuốn sách này là: *phân tích chính sách* là một quy trình điều tra có tính đa ngành được thiết kế nhằm tạo ra, đánh giá một cách phê phán, và truyền đạt thông tin giúp ích cho việc hiểu và cải thiện chính sách.

¹ Để biết một số định nghĩa khác, hãy xem Harold D. Lasswell, *Dẫn nhập về khoa học chính sách* (New York: Nhà Xuất bản American Elsevier, 1971; Yehezkel Dror, *Khám phá các khoa học chính sách: Khái niệm và ứng dụng* (New York: Nhà Xuất bản American Elsevier, 1971); Edward S. Quade, *Phân tích dành cho các quyết định công*, ấn bản có sửa đổi lần thứ ba, hiệu đính bởi Grace M. Carter (New York: Nhà Xuất bản North Holland, 1989; David L. Weimer và Aidan R. Vining, *Phân tích chính sách: Khái niệm và thực hành*, ấn bản lần thứ hai (Englewood Cliffs, NJ: Nhà Xuất bản Prentice Hall, 1992); Duncan Mac Rae Jr., *Chức năng xã hội của khoa học xã hội* (New Haven, CT: Nhà Xuất bản Đại học Yale, 1976).

QUY TRÌNH ĐIỀU TRA CHÍNH SÁCH

Phương pháp phân tích chính sách là một quy trình điều tra dẫn đến việc khám phá những giải pháp cho các vấn đề trong thực tiễn. Thuật ngữ *điều tra* (*inquiry*) đề cập đến một quy trình thăm dò, tìm hiểu, hoặc tìm kiếm các giải pháp; nó không nhằm tới những giải pháp đã được “chứng minh” thông qua những phân tích bàng quan về phương diện giá trị (*value-free*), không thể sai lầm, và khách quan, có tính độc lập với những giá trị, mối quan tâm, và niềm tin của các nhà phân tích và những người khen thưởng họ.² Mặc dù phân tích chính sách sử dụng các phương pháp khoa học, nhưng nó cũng cũng là một nghệ thuật, đòi hỏi sự khéo léo và khả năng thuyết phục.³ Nói cách khác, phân tích chính sách dựa trên một sự kết hợp giữa hiểu biết và minh triết thông thường với những hình thức điều tra chuyên biệt được thực hiện trong các khoa học xã hội và những nghề nghiệp xã hội, bao gồm quản trị công (*public administration*) và hoạch định công (*public planning*).⁴ Bởi vì phân tích chính sách liên quan đến sự vận dụng hiểu biết của con người để giải quyết những vấn đề thực tiễn nên nó có tính định hướng theo vấn đề (*problem oriented*).⁵ Chính định hướng theo vấn đề này, hơn bất kỳ đặc điểm nào khác, phân biệt phân tích chính sách với những ngành học lấy tri thức làm mục tiêu tự thân.

Tri thức từ nhiều ngành và nhiều nghề thường hiệu quả hơn trong việc phản ứng trước những vấn đề của thế giới thực so với tri thức chỉ từ một ngành và một nghề đơn lẻ. Những vấn đề trong thế giới thực thường có tính phức hợp, bao hàm tính chính trị, xã hội, kinh tế, hành chính, pháp lý, đạo đức v.v. Chúng không xảy ra dưới hình thức đơn lập và riêng biệt được dành riêng cho các nhà khoa học chính trị, các nhà kinh tế học, hay các nhà quản trị công - đó mới chỉ nói đến một số ngành và nghề liên quan đến chính sách. Phân tích chính sách mang tính đa ngành có vẻ là thích hợp nhất với thế giới nhiều mặt và phức tạp của việc xây dựng chính sách công.

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH MANG TÍNH ĐA NGÀNH

Phân tích chính sách có phân mang tính mô tả vì nó dựa vào các môn khoa học xã hội để đưa ra và biện minh cho những lời khẳng định về những nguyên nhân và kết quả của các chính sách.

² Vấn đề ở đây là “chủ nghĩa thực chứng logic, một triết lý về khoa học và phương pháp đã bị các nhà triết học từ bỏ vào thập niên 1950, nhưng lại còn tồn tại và được nhiều nhà khoa học xã hội sử dụng. Trong số những bài phê bình hay nhất là Paul Diesing, *Khoa học xã hội vận hành như thế nào? Những suy ngẫm về sự thực hành* (Pittsburgh, PA: Nhà Xuất bản Đại học Pittsburgh, 1991); Charles E. Lindblom, *Điều tra và thay đổi: Nỗ lực khó khăn để hiểu biết và định hình xã hội* (New Haven, CT: Nhà Xuất bản Đại học Yale, 1990); và Mary Hawkesworth, *Những vấn đề lý thuyết trong phân tích chính sách* (Albany: Nhà Xuất bản Đại học Bang New York, 1988).

³ Aaron Wildavsky đã sử dụng cụm từ “thủ công mỹ nghệ” (nghệ thuật và tài nghệ khéo léo) để mô tả đặc thù của phân tích chính sách. Xem Aaron Wildavsky, *Nói sự thật với chính quyền: Nghệ thuật và tài nghệ khéo léo về phân tích chính sách* (Boston, MA: Nhà Xuất bản Little Brown, 1979); và Iris Geva-May và Aaron Wildavsky, *Một cách tiếp cận ở cấp độ hoạt động đối với phân tích chính sách: Tài nghệ khéo léo, những quy chuẩn để phân tích tốt hơn* (Boston, MA: Kluwer, 1997). Thuật ngữ (các) Khoa học về Chính sách là của Harold Lasswell. Xem lịch sử ngắn gọn về phương pháp trong Ronald Brunner, “Sự Dịch chuyển về Chính sách như là một Vấn đề Chính sách” trong *Những Tiến bộ trong các Nghiên cứu về Chính sách kể từ 1950*, tập 10, Tạp chí các Nghiên cứu Chính sách ra Hàng năm, biên tập bởi W. N. Dunn và R. M. Kelly (New Brunswick, NJ: Nhà Xuất bản Transaction Books, 1992) từ trang 155–197.

⁴ Về những sự đánh đổi giữa một bên là kiến thức khoa học và chuyên môn và bên kia là kiến thức bình thường và dựa trên kinh nghiệm, hãy xem Charles E. Lindblom và David K. Cohen, *Kiến thức có thể Sử dụng: Khoa học Xã hội và Giải quyết Vấn đề Xã hội* (New Haven, CT: Nhà Xuất bản Đại học Yale, 1979).

⁵ Về mối quan hệ giữa phân tích chính sách và chủ nghĩa thực dụng về triết học của Charles Sanders Pierce và John Dewey, hãy xem Abraham Kaplan, *Tiến hành việc Điều tra: Phương pháp dành cho Khoa học về Hành vi* (San Francisco, CA: Chandler, 1964), đặt biệt là các trang 3–11 và 398–405.

Tuy nhiên nó cũng mang tính chuẩn tắc. Để đánh giá những lời khẳng định về độ thỏa dụng kỳ vọng và giá trị đạo đức của các chính sách, phân tích chính sách dựa vào kinh tế học, phân tích ra quyết định, đạo đức học và những ngành triết lý chính trị và xã hội khác. Khía cạnh chuẩn tắc này của phân tích chính sách là cần thiết bởi vì nó liên quan tới sự chọn lựa những kết quả mong muốn (mục đích) và những phương hướng hành động được ưa thích hơn (phương tiện), vốn là một quy trình dựa vào lập luận về đạo đức. Sự chọn lựa những mục đích và phương tiện đòi hỏi những sự đánh đổi liên tục giữa các giá trị cạnh tranh với nhau như tính công bằng, hiệu quả, an ninh, tự do, và nền dân chủ.⁶ Tầm quan trọng của lập luận về đạo đức trong phân tích chính sách được phát biểu rõ bởi một nguyên thứ trưởng trong Bộ Phát triển Nhà ở và Đô thị của Hoa Kỳ: “Vấn đề của chúng ta không phải là làm cái gì đúng, mà ở chỗ biết cái gì là đúng.”⁷

Thông tin Liên quan đến Chính sách

Phân tích chính sách giải quyết năm loại câu hỏi:

- Vấn đề chính sách đang cần giải pháp là gì?
- Nên chọn phương hướng hành động nào để giải quyết vấn đề đó?
- Những kết quả của việc chọn phương hướng hành động đó là gì?
- Việc đạt được những kết quả này có giúp giải quyết được vấn đề đó hay không?
- Nếu chọn những phương hướng hành động khác thì kết quả sẽ như thế nào?

Để có được những câu trả lời cho những câu hỏi trên cần phải có năm loại thông tin liên quan đến chính sách, còn gọi là những thành phần thông tin chính sách (policy-informational components). Những thành phần này thể hiện thông tin về những vấn đề chính sách, thành quả và kết quả kỳ vọng của chính sách, những chính sách ưu tiên, và những kết quả quan sát được của chính sách. Năm loại thông tin này được biểu hiện bằng những hình chữ nhật tô đậm trong Hình 1.1.⁸

Một *vấn đề chính sách* là một giá trị chưa được thực hiện hay một cơ hội cải thiện, có thể đạt được thông qua hành động của nhà nước.⁹ Để có hiểu biết về vấn đề gì cần giải quyết thì cần phải có thông tin về những điều kiện tiền đề của một vấn đề (thí dụ, số học sinh bỏ học như là điều kiện tiền đề của thất nghiệp), cũng như thông tin về những mục đích đã được ước lượng giá trị (thí dụ, trường học an toàn hay một mức tiền lương đủ sống) mà việc đạt được chúng có thể dẫn đến giải pháp cho vấn đề. Thông tin về những vấn đề chính sách đóng một vai trò then chốt trong phân tích chính sách, bởi vì cách thức một vấn đề được định nghĩa sẽ định hình việc tìm kiếm những giải pháp khả dĩ. Thông tin không đầy đủ hoặc sai có thể dẫn đến một sai lầm chết người: đi tìm lời giải cho một vấn đề không đúng, trong khi đó yêu cầu đầu tiên phải là xác định đúng vấn đề cần giải quyết.¹⁰

⁶ Deborah Stone, *Nghịch lý Chính sách: Nghệ thuật Ra Quyết định* (New York: W. W. Norton, 1997).

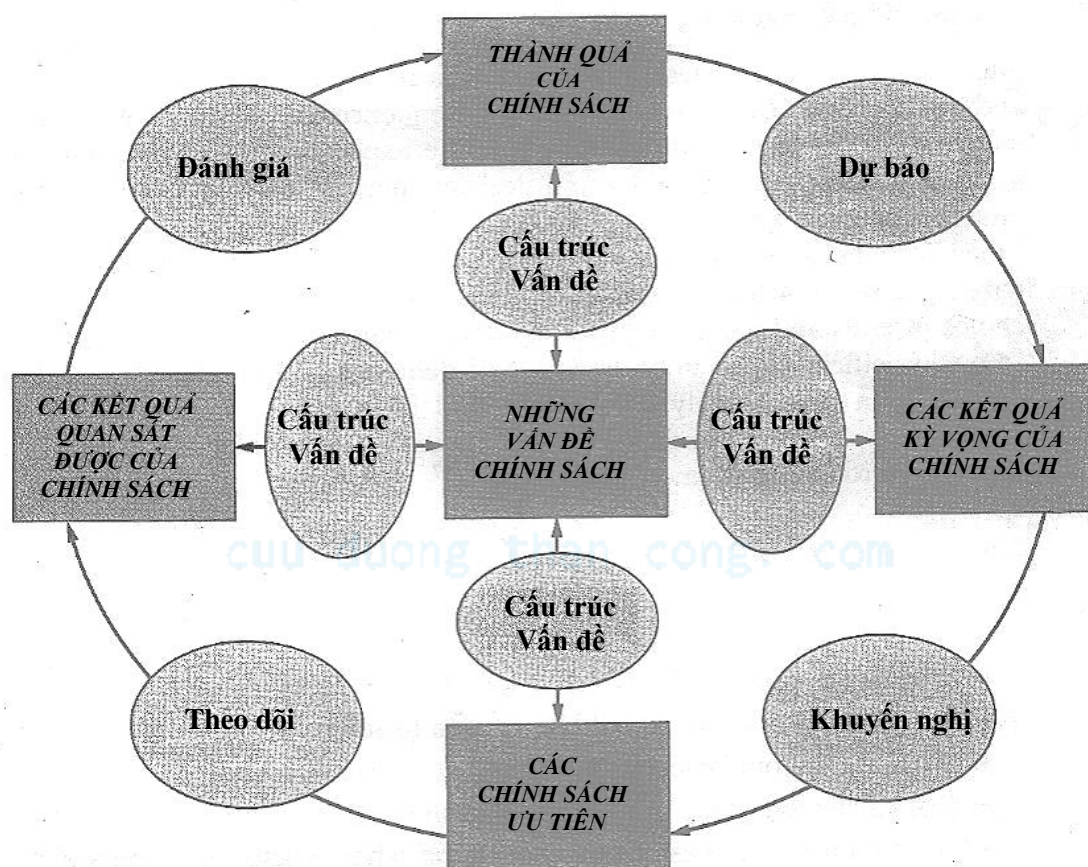
⁷ Robert C. Wood, “Lời nói đầu” của *Nghiên cứu về việc Xây dựng Chính sách*, p.v. Wood trích dẫn lời nói của Tổng thống Mỹ, Lyndon Johnson.

⁸ Khuôn khổ này đã được Walter Wallace đề nghị, *Logic Khoa học trong Xã hội học* (Chicago: Aldine Books, 1971). Khuôn khổ này đã trải qua một số biến đổi kể từ ấn bản đầu tiên của cuốn sách này.

⁹ So sánh Charles O. Jones, *Giới thiệu về Nghiên cứu Chính sách Công*, ấn bản lần thứ hai. (North Scituate, MA: Nhà Xuất bản Duxbury, 1977), trang 15; và David Dery, *Định nghĩa Vấn đề trong Phân tích Chính sách* (Lawrence: Nhà Xuất bản Đại học Kansas, 1984).

¹⁰ Ian I. Mitroff và Thomas R. Featheringham, “Về Giải quyết Vấn đề có Hệ thống và Sai lầm Loại thứ ba,” *Tạp chí Khoa học về Hành vi* 19, số 6 (1974); trang 383–393.

Kết quả chính sách kỳ vọng là một kết quả có khả năng xảy ra của một chính sách được thiết kế để giải quyết vấn đề đó. Thông tin về những hoàn cảnh đã làm phát sinh một vấn đề là điều kiện thiết yếu cho việc tạo ra thông tin về những kết quả kỳ vọng của chính sách. Tuy nhiên, thông tin đó thường không đủ, bởi vì quá khứ không tự lặp lại một cách hoàn toàn, và những giá trị định hình hành vi thì thường thay đổi. Vì lý do này, các nhà phân tích phải quan tâm đến những kết quả kỳ vọng của chính sách không được “cho trước” bởi tình trạng hiện hữu. Để tạo ra thông tin như thế có thể đòi hỏi tính sáng tạo, sự thấu hiểu, và tri thức có tính bí quyết.¹¹



Hình 1.1 Quy trình phân tích chính sách hợp nhất

Một *chính sách ưu tiên* là một giải pháp tiềm năng cho một vấn đề. Để chọn ra một chính sách ưu tiên, cần phải có thông tin về các kết quả kỳ vọng của nó. Thông tin về một chính sách ưu tiên cũng phụ thuộc vào những sự phán đoán về giá trị hay độ thỏa dụng của các kết quả kỳ vọng. Nói cách khác, những khuyến nghị về chính sách dựa vào cả những tiền đề có tính thực tế và giá trị. Một mình thực tế - thí dụ như chính sách này được cho là hiệu quả hơn chính sách kia - không biện minh được cho việc chọn lựa một chính sách ưu tiên là đúng.

Một *kết quả quan sát được của chính sách* là một kết quả trong quá khứ hay hiện tại của việc thực thi một chính sách ưu tiên. Đôi khi không rõ liệu một kết quả có thực sự là một tác

¹¹ Yehezkel Dror, *Mạo hiểm trong các Khoa học về Chính sách: Khái niệm và Ứng dụng* (New York: Nhà Xuất bản American Elsevier, 1971); Sir Geoffrey Vickers, *Nghệ thuật Phán đoán: Một Nghiên cứu về Hoạch định Chính sách* (New York: Basic Books, 1965); và C. West Churchman, *Thiết kế các Hệ thống Điều tra; Những Khái niệm Cơ bản về các Hệ thống và Tổ chức* (New York: Basic Books, 1971)

động của một chính sách hay không, bởi vì một số tác động không phải là các kết quả của *chính sách*; nhiều kết quả của chính sách lại là kết quả của những yếu tố ngoài chính sách khác. Điều quan trọng là nhận ra rằng những kết quả của hành động không thể được trình bày hay biết trước một cách đầy đủ, và nhiều kết quả không thể dự kiến trước hoặc nằm ngoài dự định ban đầu. May mắn là thông tin về những kết quả như thế không chỉ được tạo ra theo *tiên nghiệm* (trước khi các chính sách được thực thi); mà còn được tạo ra một cách *hậu nghiệm* (sau khi các chính sách đã được thực thi).

Thành quả của chính sách là mức độ đóng góp của một kết quả quan sát được của chính sách vào việc đạt được các giá trị chưa được hiện thực hóa hay các cơ hội cải thiện, mà theo định nghĩa ở trên chúng chính là một vấn đề chính sách. Trong thực tiễn, thành quả của chính sách luôn luôn không hoàn chỉnh, bởi vì các vấn đề hiếm khi “đã được giải quyết”, mà chúng rất thường được giải quyết lại, được trình bày lại, hay thậm chí là “không được giải quyết.”¹² Để biết liệu một vấn đề đã được giải quyết, được giải quyết lại, được trình bày lại, hay “không được giải quyết” thì cần phải có thông tin về các kết quả quan sát được của chính sách, cũng như thông tin về mức độ đóng góp của các kết quả này vào việc đạt được những giá trị chưa được thực hiện hay các cơ hội cải thiện mà ban đầu đã làm phát sinh một vấn đề. Kế tiếp, thông tin về thành quả của chính sách lại tạo ra một cơ sở để dự báo những kết quả kỳ vọng của chính sách, như Hình 1.1 cho thấy.

Sự chuyển hóa thông tin về chính sách (Policy–Informational Transformations)

Năm loại thông tin liên quan đến chính sách này phụ thuộc lẫn nhau. Trong Hình 1.1, các mũi tên nối mỗi cặp thành phần thông tin biểu thị những sự chuyển hóa một loại thông tin thành một loại thông tin khác, do đó việc tạo ra thông tin tại bất kỳ điểm nào cũng phụ thuộc vào thông tin được tạo ra trong giai đoạn liền kề. Thí dụ, thông tin về thành quả của chính sách phụ thuộc vào sự chuyển hóa thông tin ở trước về các kết quả quan sát được của chính sách. Lý do của sự phụ thuộc này là, bất kỳ sự đánh giá nào về mức độ một chính sách đạt được các mục tiêu của nó đều giả định rằng chúng ta đã có thông tin đáng tin cậy về các kết quả của chính sách đó. Những loại thông tin liên quan đến chính sách khác cũng phụ thuộc theo một cách thức giống như thế.

Thông tin về những vấn đề chính sách là một trường hợp đặc biệt, bởi vì nó ảnh hưởng đến, và chịu ảnh hưởng của, bốn thành phần thông tin còn lại. Lý do của sự phụ thuộc lẫn nhau này là thông tin về những vấn đề chính sách đã hàm chứa thông tin về một hay nhiều thành phần khác. Vì vậy, những vấn đề chính sách có chứa thông tin về một hay một số điều sau đây: các chính sách ưu tiên, các kết quả kỳ vọng và quan sát được, và giá trị của những kết quả này. Những vấn đề chính sách thường bao gồm một số yếu tố vấn đề và loại trừ những yếu tố vấn đề khác; và những yếu tố nào được bao hàm hay bị loại trừ sẽ ảnh hưởng đến việc chính sách nào sẽ được ưu tiên (được ưa thích hơn), những kết quả nào nên hay không nên được điều tra, những giá trị nào là thích hợp hay không thích hợp để dùng làm tiêu chí về thành quả của chính sách, và những kết quả có thể tiên đoán tiềm năng nào cần phải có hay không cần phải có sự chú ý. Một sai lầm chủ yếu và thường hết sức nguy hiểm của phân tích chính sách là một sai lầm Loại III - tức là giải quyết một vấn đề sai.¹³

¹² Russell L. Ackoff, “Vượt quá việc Giải quyết Vấn đề,” *Tạp chí General Systems* 19 (1974): trang 237–239.

¹³ Sai lầm Loại I và sai lầm Loại II— còn được gọi là đại lượng dương sai (false positives) và đại lượng âm sai (false negatives)— liên quan đến việc chọn một mức ý nghĩa quá lớn hay quá nhỏ khi kiểm định giả thuyết “không”. Về sai lầm Loại III, hãy xem A. W. Kimball, “Những Sai lầm thuộc Loại Thứ ba trong Tư vấn Thống kê,” *Tạp chí của Hiệp hội Thống kê Hoa Kỳ* 52 (1957): trang 133–142; Howard Raiffa, *Phân tích ra Quyết định* (Reading, MA: Addison–Wesley, 1968), trang 264; và Ian I. Mitroff, *Phía Chủ quan của Khoa học* (New York: Elsevier, 1974).

Những Phương pháp Phân tích về Chính sách (Policy-Analytic Methods)

Năm loại thông tin được tạo ra và chuyển hóa bằng cách sử dụng những phương pháp phân tích chính sách. Những phương pháp này bao gồm mô tả, tiên đoán, thẩm định, “kê đơn” chính sách (prescription), và định nghĩa. Tất cả các phương pháp này đều bao gồm nhiều loại đánh giá khác nhau¹⁴: những sự đánh giá để chấp nhận hay bác bỏ một lời giải thích, để xác nhận hay tranh cãi về sự đúng đắn của một hành động hay biện pháp, để chọn hay không chọn một chính sách, để chấp nhận hay bác bỏ một tiên đoán, để định nghĩa một vấn đề theo cách này chứ không phải cách kia.

Trong phân tích chính sách, những phương pháp này đã được gọi bằng những cái tên đặc biệt: theo dõi, dự báo, đánh giá, khuyến nghị, và cấu trúc vấn đề.

- *Theo dõi* (mô tả) tạo ra thông tin về những kết quả quan sát được của chính sách.
- *Dự báo* (tiên đoán) tạo ra thông tin về những kết quả kỳ vọng của chính sách.
- *Đánh giá* (thẩm định) tạo ra thông tin về giá trị của những kết quả kỳ vọng và quan sát được của chính sách.
- *Khuyến nghị* (kê đơn chính sách) tạo ra thông tin về những chính sách ưu tiên.
- *Cấu trúc vấn đề* (định nghĩa) tạo ra thông tin về vấn đề gì cần giải quyết.

Phương pháp cuối cùng, cấu trúc vấn đề, là về những phương pháp kia. Vì lý do này, phương pháp cấu trúc vấn đề là một siêu phương pháp (“phương pháp của phương pháp”). Trong quá trình cấu trúc một vấn đề, các nhà phân tích thường gặp một tình hình khó chịu, bối rối và phiền nhiễu, ở đó khó khăn lan truyền, như nó đã lan truyền, khắp toàn bộ tình hình, tiềm ẩn toàn bộ tình hình¹⁵. Những tình hình liên quan đến vấn đề (problem situations) này không phải là các vấn đề (problems); các vấn đề là sự trình bày những tình hình liên quan đến vấn đề. Các vấn đề không phải ở “ngoài kia” trên thế giới, mà nảy sinh từ việc tư duy tương tác với các môi trường bên ngoài. Cùng một tình hình liên quan đến vấn đề có thể và thường được cấu trúc theo những cách khác nhau. Thí dụ, hãy tưởng tượng ra một đồ thị cho thấy những khoản chi tiêu quốc phòng của quốc gia tính theo tỷ lệ phần trăm tổng sản phẩm quốc nội (GDP) ngày càng tăng theo thời gian. Các nhà phân tích có những quan điểm khác nhau sẽ nhìn đồ thị này theo các cách khác nhau. Người này thì nhìn như là bằng chứng cho thấy sự an toàn của đất nước được cải thiện (vì tỷ lệ ngân sách dành cho quốc phòng tăng lên), người kia lại thấy một chỉ báo cho thấy phúc lợi xã hội sụt giảm dần (vì tỷ lệ ngân sách dành cho các dịch vụ xã hội giảm đi). Cần phải nhấn mạnh rằng, cấu trúc vấn đề chi phối việc tạo ra, việc diễn giải, và việc trình bày thông tin được tạo ra bởi các phương pháp khác. Nó là “hệ thống hướng dẫn trung ương” của phân tích chính sách.

Các phương pháp phân tích về chính sách phụ thuộc lẫn nhau. Không thể sử dụng một phương pháp mà không sử dụng trước các phương pháp khác. Theo đó, mặc dù có thể theo dõi các chính sách trong quá khứ mà không cần dự báo những kết quả trong tương lai của chúng, nhưng không thể dự báo các chính sách mà không trước tiên theo dõi chúng¹⁶. Tương tự, các nhà

¹⁴ John O'Shaughnessy, *Điều tra và Quyết định* (London: George Allen & Unwin, 1972).

¹⁵ John Dewey, *Chúng ta Suy nghĩ Như thế nào?* (Boston, MA: D.C. Heath and Company, 1933), trang 108

¹⁶ Bởi vì việc giải thích về một chính sách không phải là điều kiện cần cho việc tiên đoán các kết quả trong tương lai, nên việc giải thích và việc tiên đoán là không đối xứng. Nói đúng ra, một tiên đoán (prediction) là một suy luận

phân tích có thể theo dõi những kết quả của chính sách mà không cần đánh giá chúng, nhưng không thể đánh giá một kết quả mà không trước tiên chứng minh rằng nó là một kết quả ngay từ đầu. Cuối cùng, để chọn một chính sách ưu tiên thì đòi hỏi rằng trước đó các nhà phân tích đã theo dõi, đánh giá, và dự báo các kết quả¹⁷. Đây cũng lại là một cách khác để nhận ra rằng các chọn lựa chính sách dựa trên các tiền đề có tính thực tế và giá trị.

Một tập hợp đầy đủ các thành phần thông tin về chính sách (hình chữ nhật), những sự chuyển hóa thông tin về chính sách (mũi tên), và những phương pháp phân tích về chính sách (hình bầu dục) được thể hiện trong Hình 1.1. Hình này cung cấp một khuôn khổ để hợp nhất các phương pháp từ những ngành và những nghề khác nhau liên quan đến chính sách. Năm phương pháp tổng quát, như đã lưu ý, được sử dụng khắp các ngành và các nghề của khoa chính trị học, xã hội học, kinh tế học, khoa học quản lý, vận trù học, ngành quản trị công, ngành đánh giá chương trình, và đạo đức học. Gắn kèm với mỗi phương pháp tổng quát là những kỹ thuật chuyên biệt hơn được sử dụng độc nhất hay chủ yếu trong một số ngành và nghề, chứ không được sử dụng trong những ngành và nghề khác. Khoa chính trị học và ngành đánh giá chương trình, chẳng hạn, dùng phương pháp theo dõi để điều tra xem liệu một chính sách có quan hệ nhân quả với một kết quả quan sát được của chính sách hay không. Mặc dù ngành đánh giá chương trình đã sử dụng rộng rãi phép phân tích chuỗi thời gian, phép phân tích tính không liên tục trong hồi quy, việc lập mô hình quan hệ nhân quả, và những kỹ thuật khác gắn liền với việc thiết kế và phân tích những thí nghiệm tại hiện trường¹⁸, nhưng nghiên cứu về sự thực thi trong lại không được các nhà khoa học chính trị sử dụng. Thay vào đó, họ dựa chủ yếu vào những kỹ thuật phân tích nghiên cứu tình huống.¹⁹ Một thí dụ khác đến từ việc dự báo. Mặc dù việc dự báo là rất quan trọng đối với cả kinh tế học lẫn phân tích hệ thống, nhưng kinh tế học đã sử dụng hầu như độc quyền các kỹ thuật kinh tế lượng. Phân tích hệ thống sử dụng nhiều hơn các kỹ thuật dự báo định tính để tổng hợp sự phán đoán của chuyên gia, thí dụ như, các kỹ thuật định tính về chính sách Delphi.²⁰

BA TÌNH HUỐNG VỀ PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

Ba tình huống dưới đây minh họa những điểm giống nhau và khác biệt trong các quy trình phân tích chính sách. Tình huống 1.1 (*Tác động của Chi tiêu Quân sự*) minh họa một phân tích dựa trên một mô hình kinh tế phức tạp dùng để ước lượng những quan hệ giữa các đầu vào và đầu ra trong một nền kinh tế vùng. Không có dữ liệu mới nào được thu thập; dữ liệu đã có sẵn từ các nguồn hiện hữu của chính phủ. Thành viên của nhóm phân tích trình bày những kết luận của họ trong một tài liệu dài ba mươi trang, với một phụ lục kỹ thuật rất dài. Họ cũng đã tham gia một buổi thông báo cho công chúng. Dự án này cần khoảng sáu tháng để hoàn tất. Báo cáo không có

dựa trên quan hệ nhân quả, trong khi đó một dự phóng, một giá trị ngoại suy, hay “dự báo hợp lý” thì không. Tuy nhiên, không cần phải hiểu biết về những yếu tố nhân quả bên dưới những sự biến đổi trong các mô thức chỉ tiêu mới có được một dự phóng đáng tin cậy về giá trị tương lai của chúng.

¹⁷ Quan hệ nhân quả có thể được giả định những không hiểu được. Những phương pháp chỉ khẳng định rằng một kết quả mong muốn là một kết quả của hành động. Joseph L. Bower, “Lý thuyết ra Quyết định mang tính Mô tả nhìn từ Quan điểm “Hành chính,” trong *Nghiên cứu về Xây dựng Chính sách*, biên tập bởi Ramond A. Bauer và Kenneth J. Gergen (New York: Free Press, 1968), trang 10. Physics cookbooks cố gắng “điều chỉnh” “vấn đề” này.

¹⁸ William R. Shadish, Thomas D. Cook, và Donald T. Campbell, *Những Thiết kế dựa trên Thí nghiệm và Gắn như-Thí nghiệm cho việc Suy luận Nhân quả Tổng quát hóa* (Boston, MA: Houghton Mifflin, 2002).

¹⁹ Paul A. Sabatier và Hank C. Jenkins-Smith, “Khuôn khổ Liên minh Ủng hộ: Một sự Đánh giá,” trong *Các Lý thuyết về Quy trình Chính sách*, biên tập bởi P.A. Sabatier (Boulder, CO: Nhà Xuất bản Westview, 1999) trang 117–166.

²⁰ Quade, *Phân tích dành cho các Quyết định Công*.

những khuyến nghị về chính sách, và không được dùng nhằm thay đổi các chính sách. Mục đích chính của báo cáo này là để kích thích cuộc tranh luận trong công chúng về những mục đích sử dụng thay thế tiềm năng của chi tiêu quốc phòng trong kỷ nguyên hậu Chiến tranh Lạnh, cái gọi là “Cổ tức của Hòa bình.”

Tình huống 1.1: Tác động của Chi tiêu Quân sự đối với Việc làm và các Dịch vụ Liên quan đến Con người. Một nhóm nghiên cứu tính đa ngành gồm giảng viên và sinh viên đã tốt nghiệp đại học được thị trưởng của một thành phố lớn ở miền Đông nước Mỹ yêu cầu soạn thảo một báo cáo về những tác động của chi tiêu quân sự đối với việc làm và những dịch vụ liên quan đến con người. Nhóm này điều tra những khoản đầu tư vào nền kinh tế địa phương bằng cách phân tích dữ liệu của Trung tâm Dữ liệu Mua sắm Quốc phòng, về giá trị tính bằng đô-la của các hợp đồng mua sắm được giao cho các doanh nghiệp và trường đại học. Bằng việc sử dụng một mô hình đầu vào–đầu ra (input – output model) từ Bộ Lao động Hoa Kỳ, nhóm này đã ước lượng số lượng việc làm mới được tạo ra, trực tiếp hay gián tiếp, thông qua những hợp đồng đó. Đồng thời, các khoản thuế cá nhân và công ty đã nộp cho chính phủ liên bang vượt quá số đô-la thu về thông qua những số tiền mua sắm quốc phòng. Một số trong tiền thuế có thể đã được dùng để hỗ trợ những chương trình dịch vụ liên quan đến con người nhưng thiếu kinh phí. Một báo cáo dài ba mươi trang với những phụ lục có tính kỹ thuật được trình bày cho thị trưởng, người sau đó buộc phải trình báo cáo thường niên lên Hội đồng Thành phố. Mặc dù báo cáo này tạo ra cuộc tranh luận đáng kể trong công chúng và thu hút được sự chú ý vào vấn đề đang xét, nhưng nó đã không có tác động gì đến việc mua sắm quân sự, chính sách thuế liên bang, hay những dịch vụ liên quan đến con người ở địa phương.

Trong Tình huống 1.2 (*Làm giảm Tình trạng Túng quẫn Ngân sách của Chính quyền Địa phương*), hầu hết phân tích này đã dựa vào những tường thuật của báo chí, mô tả phạm vi và mức độ nghiêm trọng của tình trạng túng quẫn về ngân sách của chính quyền địa phương ở bang đang xét. Ngược lại với những yêu cầu của việc lập mô hình phức tạp trong Tình huống 1.1 (*Tác động của Chi tiêu Quân sự*), những tường thuật trên báo chí không có tính định lượng và hầu như là nguồn thông tin duy nhất (những tường thuật này có bao gồm dữ liệu về thu nhập và chi tiêu do các chính quyền địa phương cung cấp). Bất chấp tính đơn giản của phép phân tích thực chất là định tính này, các kết luận và khuyến nghị vẫn được dùng để thay đổi chính sách hiện hữu. Trong tình huống *Tình trạng Túng quẫn về Ngân sách của Chính quyền Địa phương* (1.2), một tài liệu về vấn đề chính sách dài đã được cung cấp như một “tài liệu hỗ trợ”. Những kết luận và khuyến nghị của nhà phân tích được truyền đạt trong một buổi thông báo bằng miệng kéo dài một giờ và trong một bản ghi nhớ về chính sách ngắn hai trang. Bản ghi nhớ về chính sách ngắn này ở trong tình trạng tương phản với bản báo cáo dài ba mươi trang kèm với các phụ đính về kỹ thuật được soạn thảo trong tình huống *Tác động của Chi tiêu Quân sự* (1.1). Buổi thông báo bằng miệng và bản ghi nhớ dài hai trang nói trên đã trực tiếp dẫn đến việc xây dựng một chính sách mới đối với các chính quyền địa phương ở trong tình trạng túng quẫn. Tuy vậy, chính sách này hiếm khi được sử dụng, nó hầu như không tạo ra tranh luận trong công chúng và không được dùng nữa vì nền kinh tế trở nên sáng sủa hơn và thu nhập của chính quyền địa phương gia tăng đã làm cho chính sách này không còn cần thiết nữa. Tình trạng nghiêm trọng ban đầu đã không còn là vấn đề nữa khi thời gian trôi qua và những điều kiện kinh tế thay đổi.

Tình huống 1.2 Làm giảm Tình trạng Túng quẫn về Ngân sách của Chính quyền Địa phương. Một nhà phân tích chính sách làm việc cho một đơn vị nghiên cứu trung lập (phi đảng phái) của một cơ quan lập pháp của bang được chủ tịch Ủy ban Chính quyền Địa phương yêu cầu xem xét phạm vi và mức độ nghiêm trọng của “tình trạng túng quẫn về ngân sách” trong số các chính quyền địa phương ở bang này. Bằng việc sử dụng một tài liệu về vấn đề chính sách trước đó, gần như dựa hoàn toàn vào những tường thuật trên báo chí, nhà phân tích này soạn thảo một bản ghi nhớ về chính sách dài hai trang, trong đó đưa ra kết luận rằng phạm

vi và sự nghiêm trọng của tình trạng túng quẫn về ngân sách quan trọng đến độ có thể biện minh cho sự can thiệp của bang nhằm trợ giúp các chính quyền địa phương. Nhà phân tích này cũng thông báo cho các ủy viên của ủy ban nói trên trong một buổi thông báo kéo dài một giờ. Trên cơ sở bản ghi nhớ và buổi thông báo đó, ủy ban này đã soạn thảo một đạo luật mới quy định việc trợ giúp cho những chính quyền địa phương rơi vào tình trạng túng quẫn về ngân sách, đạo luật này đã được Hội đồng Lập pháp của bang thông qua. Những quy định của đạo luật này hiếm khi được sử dụng, hay thậm chí được thảo luận, trong mười năm sau khi nó được chấp nhận.

Tình huống 1.3 (*Lợi ích và Chi phí của Giới hạn Tốc độ 55 dặm một giờ (mph)*) tương tự với Tình huống 1.1 (*Tác động của Chi tiêu Quân sự*) bởi vì cả hai tình huống này đều sử dụng các phương pháp định lượng phức tạp - đó là phép phân tích đầu vào–đầu ra, phép phân tích chi phí–lợi ích, và kinh tế lượng theo chuỗi thời gian. Tuy nhiên, chỉ tình huống chi tiêu quân sự mới đòi hỏi việc thu thập dữ liệu lưu trữ trước khi thực hiện việc phân tích. Ngược với tình huống chi tiêu quân sự, các kết luận và khuyến nghị của tình huống giới hạn tốc độ được gói gém một cách có chủ ý trong một bản ghi nhớ chính sách chỉ vắn vắn tám trang, chứ không phải một bài nghiên cứu chính sách dài kèm với những phụ lục kỹ thuật. Bản ghi nhớ về chính sách này ngắn gọn tương tự bản ghi nhớ của Tình huống 1.2 (*Tình trạng Túng quẫn về Ngân sách của Chính quyền Địa phương*), mà bản ghi nhớ của Tình huống 1.2 thậm chí còn ngắn hơn, chỉ có hai trang. Một điểm tương tự khác giữa tình huống về tình trạng túng quẫn về ngân sách của chính quyền địa phương và tình huống về giới hạn tốc độ 55 mph, đó là cả hai hầu như đã trực tiếp dẫn đến một quyết định chính sách; còn tình huống về chi tiêu quân sự thì không. Lưu ý rằng tình huống 55 mph khác một cách cơ bản với cả hai tình huống kia. Nó dựa nhiều vào tranh luận về đạo đức, chứ không phải việc lập mô hình kinh tế hay quan hệ nhân quả.

Tình huống 1.3 Lợi ích và Chi phí của Giới hạn Tốc độ 55 dặm một giờ (mph). Thống đốc một bang lớn ở miền đông yêu cầu chuyên viên của ông điều tra về hiệu quả của giới hạn tốc độ 55 mph trong việc giảm tử vong và thương tích về người trong bang của ông. Thống đốc cần phân tích đó để quyết định liệu có nên đệ trình lên chính phủ liên bang lời đề nghị cho phép bang của ông từ bỏ giới hạn tốc độ 55 mph trong một “thời kỳ thử nghiệm” hay không. Dựa chủ yếu vào một báo cáo của Viện Hàn lâm Khoa học Quốc gia (55: *Một Thập niên Kinh nghiệm*, DC: Viện Hàn lâm Khoa học Quốc gia, 1984), phân tích của chuyên viên được trình bày trong một tài liệu về vấn đề chính sách dài tám trang. Tài liệu về vấn đề chính sách này khuyến nghị giữ lại giới hạn tốc độ 55 mph bởi vì giới hạn này mỗi năm đã cứu được vài trăm sinh mạng ở bang này, và vài ngàn sinh mạng trên toàn quốc. Thống đốc chấp nhận khuyến nghị này, cùng với chín bang khác ở miền Đông Bắc quyết định giữ giới hạn tốc độ 55 mph. Về sau, những nghiên cứu chi tiết hơn chứng tỏ rằng chi phí của thời gian mất đi do lái xe với tốc độ thấp hơn giới hạn tốc độ 55 mph vượt xa lợi ích kinh tế về số sinh mạng được cứu, số người bị thương tích được giảm bớt, và lượng nhiên liệu được bảo tồn. Những phân tích kinh tế khác cho rằng số sinh mạng được cứu đã được ước lượng quá cao và hầu hết sự sụt giảm về số người tử vong do tai nạn giao thông có lẽ là kết quả của các cuộc suy thoái, thất nghiệp, và tác động của chúng đối với việc làm giảm số dặm di chuyển (và như thế làm giảm rủi ro xảy ra những tai nạn chết người). Thống đốc này bác bỏ những phân tích chi phí–lợi ích và kinh tế lượng, và biện hộ cho giới hạn tốc độ hiện hữu trên cơ sở đạo đức chứ không phải cơ sở kinh tế.

NHỮNG HÌNH THỨC PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

Những mối quan hệ giữa các thành phần thông tin chính sách, các phương pháp phân tích chính sách, và những sự chuyển hóa thông tin chính sách cung cấp một cơ sở để đối chiếu những hình thức phân tích chính sách khác nhau (Hình 1.2).

Phân tích nhìn lại quá khứ và Phân tích nhìn về tương lai

Phân tích chính sách nhìn về tương lai bao gồm việc tạo ra và chuyển hóa thông tin *trước khi* những hành động chính sách được thực hiện. Hình thức phân tích *tiên nghiệm* này, được thể hiện như nửa bên phải của Hình 1.2, tiêu biểu cho những phong cách hoạt động của các nhà kinh tế học, nhà phân tích hệ thống, các nhà vận trù học, và các nhà phân tích ra quyết định. Hình thức phân tích nhìn về tương lai là hình thức mà Williams muốn nói qua thuật ngữ *phân tích chính sách*²¹ (*policy analysis*). Nó là “một phương pháp tổng hợp thông tin để từ đó rút ra những giải pháp chính sách thay thế khác nhau và những ưu tiên về chính sách, được trình bày theo những giá trị định lượng và định tính đã được tiên đoán và có thể so sánh; về mặt khái niệm, nó không bao gồm việc thu thập thông tin.” *Nghiên cứu chính sách* (*policy research*), ngược lại, đề cập đến “tất cả các nghiên cứu sử dụng các phương pháp khoa học để mô tả những hiện tượng và/hoặc xác định các mối quan hệ giữa chúng.” Phân tích nhìn về tương lai thường tạo ra khoảng cách rộng giữa các giải pháp ưu tiên và những nỗ lực thật sự để thực thi chúng. Allison ước lượng rằng không nhiều hơn 10 phần trăm lượng công việc cần thiết để đạt được một tập hợp các kết quả chính sách mong muốn được thực hiện *trước khi* chính sách được thực thi. “Không phải là chúng ta có quá nhiều giải pháp phân tích tốt cho các vấn đề. Đúng ra là chúng ta có nhiều giải pháp tốt hơn so với những hành động thích hợp.”²²

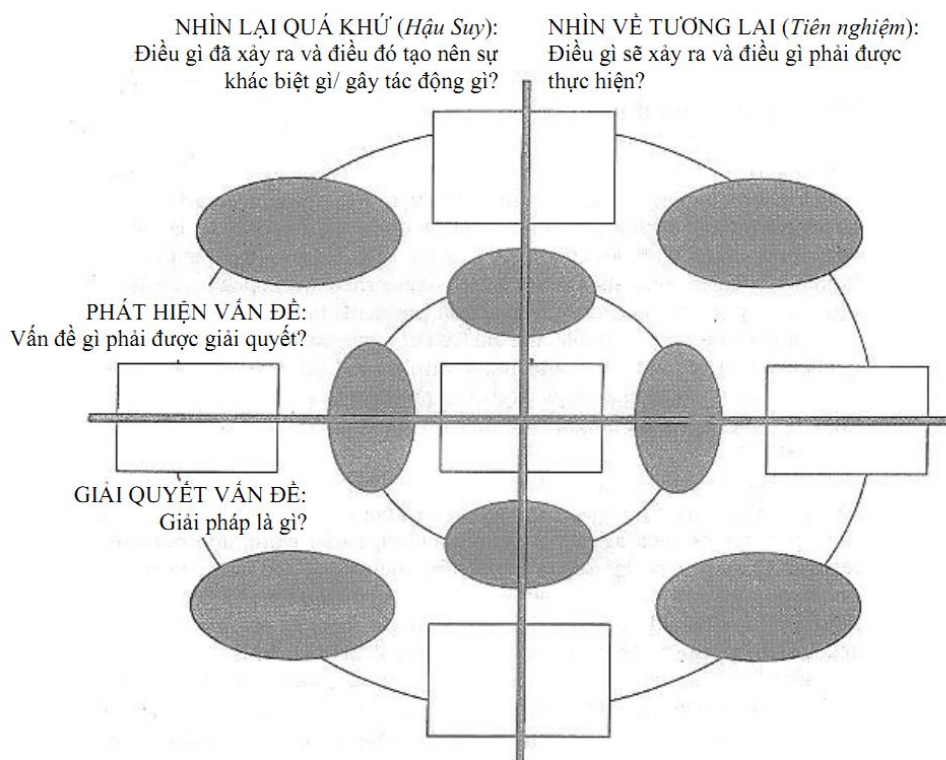
Phân tích chính sách nhìn lại quá khứ được thể hiện như nửa bên trái của Hình 1.2. Hình thức phân tích *hậu nghiệm* này bao gồm việc tạo ra và chuyển hóa thông tin *sau khi* các chính sách đã được thực thi. Phân tích nhìn lại quá khứ đặc trưng cho những phong cách hoạt động của ba nhóm các nhà phân tích sau đây:

- *Các nhà phân tích định hướng theo ngành học* (*Discipline-oriented analysts*). Nhóm này, gồm có chủ yếu là các nhà chính trị học và các nhà xã hội học, tìm cách xây dựng và kiểm định các lý thuyết dựa vào ngành học và mô tả nguyên nhân và kết quả của các chính sách. Nhóm này không quan tâm đến việc nhận dạng những mục tiêu chính sách cụ thể hay đến sự phân biệt giữa các biến “chính sách” phụ thuộc và không phụ thuộc vào sự vận dụng chính sách²³. Thí dụ, việc phân tích những tác động của sự cạnh tranh giữa các đảng ở Hoa Kỳ đối với các khoản chi tiêu của chính phủ không cung cấp thông tin nào về những mục tiêu chính sách cụ thể; sự cạnh tranh giữa các đảng ở Hoa Kỳ cũng không phải là một biến mà các nhà hoạch định chính sách có thể vận dụng nhằm thay đổi các khoản chi tiêu công.

²¹ Williams, *Nghiên cứu và Phân tích Chính sách Xã hội*. Kinh nghiệm ở các Tổ chức Xã hội Liên bang (New York: Nhà Xuất bản American Elsevier, 1971), trang 8.

²² Graham T. Allison, *Thực chất của Quyết định: Giải thích cuộc Khủng hoảng Tên lửa ở Cuba* (Boston, MA: Little, Brown, 1971), trang 267–268.

²³ James S. Coleman, “Những Vấn đề về Khái niệm hóa và đo lường trong việc Nghiên cứu những Tác động của Chính sách,” trong *Sự Đánh giá Chính sách Công*, biên tập bởi Kenneth M. Dolbeare (Beberly Hills và London: Nhà Xuất bản Sage, 1975), trang 25.



Hình 1.2 Những hình thức phân tích chính sách

- *Các nhà phân tích định hướng theo vấn đề (Problem-oriented analysts)*. Nhóm này, một lần nữa cũng gồm chủ yếu là các nhà chính trị học và các nhà xã hội học, tìm cách mô tả nguyên nhân và kết quả của chính sách. Tuy nhiên, các nhà phân tích định hướng theo vấn đề ít quan tâm hơn đến việc xây dựng và kiểm định những lý thuyết được cho là quan trọng trong các ngành khoa học xã hội so với việc nhận dạng những biến có thể giải thích một vấn đề. Các nhà phân tích định hướng theo vấn đề không quan tâm thái quá đến những mục đích và mục tiêu cụ thể, chủ yếu là do những vấn đề trong thực tiễn mà họ phân tích thường có tính chất tổng quát. Thí dụ, việc phân tích dữ liệu gộp về những tác động của giới tính, sắc tộc, và bất bình đẳng xã hội đối với những điểm kiểm tra thành tích học tập toàn quốc cung cấp thông tin giúp giải thích một vấn đề (thí dụ, kết quả kiểm tra yếu kém) nhưng không cung cấp thông tin về các biến chính sách có thể được vận dụng.
- *Các nhà phân tích định hướng theo các ứng dụng (Applications-oriented analysts)*. Nhóm thứ ba bao gồm những nhóm các nhà xã hội học ứng dụng, các nhà tâm lý học ứng dụng, và các nhà nhân loại học ứng dụng, cũng như các nhà phân tích từ những nghề nghiệp chẳng hạn như quản trị công, công tác xã hội, và nghiên cứu đánh giá. Nhóm này cũng tìm cách mô tả nguyên nhân và kết quả của các chính sách và chương trình công và không quan tâm đến việc xây dựng và kiểm định các lý thuyết dựa vào ngành học, trừ khi các lý thuyết đó cung cấp một hướng dẫn hành động. Nhóm này quan tâm đến không chỉ các biến chính sách mà còn việc nhận dạng những mục tiêu và mục đích cụ thể của chính sách. Thông tin về những mục tiêu và mục đích cụ thể cung cấp một cơ sở để theo dõi và đánh giá kết quả và tác động của các chính sách. Thí dụ, các nhà phân tích định hướng theo các ứng dụng có thể cung cấp một bản mô tả phong phú các biến có thể được vận dụng để đạt được những điểm số cao hơn trong các kỳ kiểm tra khả năng đọc.

Những phong cách hoạt động của ba nhóm này phản ánh những điểm mạnh cũng như hạn chế đặc thù của chúng. Các nhà phân tích định hướng theo ngành học cũng như định hướng theo vấn đề ít khi tạo ra được thông tin trực tiếp hữu ích cho các nhà hoạch định chính sách. Ngay cả khi các nhà phân tích định hướng theo vấn đề điều tra những vấn đề quan trọng như là cơ hội giáo dục, dự trữ năng lượng, hay kiểm soát tình trạng phạm tội, thì thông tin được tạo ra cũng thường mang tính *tiêu cực vĩ mô* (*macronegative*). Thông tin tiêu cực vĩ mô mô tả những nguyên nhân cơ bản (hay “căn nguyên”) và những kết quả của các chính sách, thường bằng cách sử dụng dữ liệu tổng hợp để cho thấy tại sao các chính sách *không có* tác dụng. Ngược lại, thông tin *tích cực vi mô* (*micropositive*) cho thấy những chính sách và chương trình nào *thực sự* có tác dụng trong những điều kiện đã nêu²⁴. Đối với các nhà hoạch định chính sách, sẽ có ít giá trị thực tế khi biết rằng tỷ lệ tội phạm ở khu vực thành thị cao hơn ở khu vực nông thôn, nhưng điều quan trọng là biết được rằng một hình thức kiểm soát súng cụ thể làm giảm việc phạm các trọng tội hoặc việc tuần tra thường xuyên của cảnh sát là một biện pháp răn đe.

Ngay cả khi các nhà phân tích định hướng theo các ứng dụng cung cấp thông tin tích cực vi mô, thì họ cũng có thể nhận thấy khó trao đổi thông tin với các nhà thực hành việc phân tích chính sách *tiên nghiệm*, những người trong hầu hết trường hợp đều là các nhà kinh tế chuyên nghiệp. Trong môi trường cơ quan hay tổ chức, các nhà phân tích *tiên nghiệm*, mà công việc của họ là tìm những giải pháp hiệu quả tối ưu, thường được tiếp cận hạn chế với thông tin về các kết quả của chính sách được tạo ra thông qua phân tích nhìn lại quá khứ. Về phần mình, các nhà thực hành việc phân tích *tiên nghiệm* thường không nêu rõ đủ chi tiết các loại thông tin liên quan đến chính sách sẽ hữu ích nhất cho việc theo dõi, đánh giá, và thực thi những khuyến nghị của mình. Thường thì các kết quả dự định của một chính sách mù mờ đến độ “hầu như bất kỳ sự đánh giá nào về nó đều có thể được cho là không phù hợp bởi vì nó đã không thấy được ‘vấn đề’ mà chính sách này được nhắm vào.”²⁵ Thí dụ, các nhà lập pháp trình bày các vấn đề bằng những thuật ngữ chung chung hay thậm chí là mập mờ để được chấp thuận, để chặn trước sự chống đối, hay để duy trì tính trung hòa.

Những tương phản giữa các phong cách hoạt động của các nhà phân tích chính sách gợi ý rằng phân tích định hướng theo ngành học và định hướng theo vấn đề kém hữu ích một cách cố hữu so với phân tích định hướng theo các ứng dụng—phân tích nhìn lại quá khứ (*hậu nghiệm*) xét toàn bộ có lẽ kém hiệu quả trong việc giải quyết vấn đề so với phân tích nhìn về tương lai (*tiên nghiệm*). Mặc dù kết luận này có thể có giá trị, nhìn trên quan điểm của các nhà hoạch định chính sách muốn nhận được lời khuyên về những hành động cần thực hiện, nhưng nó bỏ qua một số lợi ích quan trọng của phân tích nhìn lại quá khứ. Phân tích nhìn lại quá khứ, bất kể những thiếu sót của nó ra sao, đặt trọng tâm chủ yếu vào những kết quả của hành động và không thỏa mãn với thông tin về các kết quả kỳ vọng, như thường xảy ra với phân tích nhìn về tương lai. Hơn nữa, phân tích định hướng theo ngành học và định hướng theo vấn đề có thể đưa ra những khuôn khổ mới để hiểu về các quy trình hoạch định/xây dựng chính sách, thách thức những phương thức trình bày vấn đề truyền thống, đặt nghi vấn về những truyền thuyết xã hội và kinh tế, và định hình xu hướng quan điểm trong một cộng đồng hay xã hội. Tuy nhiên, phân tích nhìn lại quá khứ “đã quan trọng hơn cả xét về tác động của nó đối với những ưu tiên tri thức và sự hiểu biết, và không có hiệu quả gần bằng như thế trong việc đưa ra những giải pháp cho những vấn đề chính trị cụ thể.”²⁶

²⁴ Williams, *Nghiên cứu và Phân tích Chính sách Xã hội*, trang 8.

²⁵ Trong cùng tài liệu như trên, trang 13; và Alice Rivlin, *Tư duy có Hệ thống dành cho Hành động Xã hội* (Washington, DC: Viện Bookings, 1971).

²⁶ Janet A. Weiss, “Sử dụng Khoa học Xã hội cho Chính sách Xã hội,” *Tạp chí Nghiên cứu về Chính sách* 4, số 3 (xuân 1976): trang 237.

Phân tích Mô tả và Phân tích Chuẩn tắc

Hình 1.2 cũng thể hiện một sự tương phản về phương pháp quan trọng khác, đó là sự phân biệt giữa phân tích chính sách mang tính mô tả và phân tích chính sách mang tính chuẩn tắc. *Phân tích chính sách mang tính mô tả* tương tự với *lý thuyết ra quyết định mang tính mô tả*, vốn đề cập đến một tập hợp những mệnh đề (propositions) nhất quán hợp logic để mô tả hành động.²⁷ Các lý thuyết ra quyết định mang tính mô tả có thể được kiểm định so với những quan sát thu được thông qua việc theo dõi và dự báo. Các lý thuyết, mô hình, và khung khái niệm mang tính mô tả hầu hết xuất phát từ khoa chính trị học, xã hội học, tâm lý học xã hội, và cái gọi là “kinh tế học thực chứng.”²⁸ Chức năng chính của các lý thuyết, mô hình, và khung khái niệm này là giải thích, tìm hiểu, và tiên đoán các chính sách bằng cách nhận dạng những mô thức quan hệ nhân quả. Chức năng chính của những cách tiếp cận đối với việc theo dõi như sự thí nghiệm tại hiện trường và sự gần như–thí nghiệm (quasi–experimentation) là nhằm chứng thực giá trị (validity) xấp xỉ của những suy luận theo quan hệ nhân quả, liên hệ các chính sách với các kết quả được suy đoán của chúng.²⁹ Trong Hình 1.2, hình thức mô tả của phân tích chính sách có thể được hình dung như là một trục đi từ bên trái phía dưới (theo dõi) đến bên phải phía trên (dự báo).

Phân tích chính sách mang tính chuẩn tắc tương tự với *lý thuyết ra quyết định mang tính chuẩn tắc*, vốn đề cập đến một tập hợp những mệnh đề (propositions) nhất quán hợp logic mà đánh giá hoặc quy định hành động.³⁰ Trong Hình 1.2, hình thức chuẩn tắc của phân tích chính sách có thể được hình dung như là một trục chạy từ bên phải phía dưới (khuyến nghị) đến bên trái phía trên (đánh giá). Những loại thông tin khác nhau là cần thiết để kiểm định các lý thuyết ra quyết định mang tính chuẩn tắc và mang tính mô tả. Những phương pháp đánh giá và khuyến nghị cung cấp thông tin về thành quả của chính sách và những chính sách ưu tiên, thí dụ như, các chính sách đã hay sẽ có hiệu quả tối ưu vì lợi ích vượt trội chi phí; công bằng tối ưu vì phúc lợi của những người nghèo nhất được cải thiện; hoặc đáp ứng tối ưu đối với thị hiếu của công dân. Một trong những đặc điểm quan trọng nhất của phân tích chính sách mang tính chuẩn tắc là những mệnh đề (propositions) của nó dựa vào những bất đồng ý kiến về các giá trị được giữ một cách tha thiết, bao gồm tính hiệu quả, tính công bằng, tính đáp ứng, tự do, và an ninh.

Phát hiện Vấn đề và Giải quyết Vấn đề

Nửa phía trên và nửa phía dưới của Hình 1.2 đưa ra một sự phân biệt quan trọng khác. Nửa phía trên chỉ ra những phương pháp được thiết kế nhằm những mục đích *phát hiện/tìm ra các vấn đề* (*finding problems*), trong khi đó nửa phía dưới chỉ định những phương pháp để *giải quyết các vấn đề*. Phát hiện vấn đề liên quan đến việc khám phá những yếu tố đi vào định nghĩa của các vấn đề mà không phải vào giải pháp của chúng. Chúng ta hiểu vấn đề này rõ đến mức nào? Ai là các bên có quyền lợi liên quan quan trọng nhất mà ảnh hưởng đến vấn đề này và chịu ảnh hưởng của vấn đề này? Những mục tiêu thích hợp đã được xác định chưa? Những giải pháp thay thế khác nhau nào có sẵn để đạt được các mục tiêu? Những biến cố không chắc chắn nào phải được tính đến? Có phải chúng ta đang giải quyết cái vấn đề “đúng” chứ không phải cái vấn đề “sai”?

²⁷ Bower, “Lý thuyết ra Quyết định mang tính Mô tả,” trang 104.

²⁸ Sự đồng thuận về giá trị được giả định. Nhiệm vụ là giải thích các biến phụ thuộc “trung tính với giá trị”

²⁹ Thomas D. Cook và Donald T. Campbell, *Sự Tiến hành Gần như–Thí nghiệm: Các Vấn đề Thiết kế và Phân tích đối với Bối cảnh Hiện trường* (Boston, MA: Houghton Mifflin, 1979); Shadish, Cook, và Campbell, *Những Thiết kế Thí nghiệm và Gần như–Thí nghiệm cho Suy luận dựa trên Quan điểm Nhân quả Tổng quát hóa*.

³⁰ Bower, trang 104–105.

Các phương pháp giải quyết vấn đề, nằm ở nửa phía dưới của Hình 1.2, được thiết kế nhằm cung cấp các giải pháp cho các vấn đề. Giải quyết vấn đề chủ yếu là có tính chất kỹ thuật, ngược với việc phát hiện vấn đề, vốn dựa trên khái niệm. Những kỹ thuật giải quyết vấn đề, bao gồm phân tích lợi ích–chi phí, phân tích ra quyết định, phân tích việc thực thi, là hữu ích trong việc trả lời những câu hỏi về quan hệ nhân quả của chính sách, ước lượng thống kê, và tối ưu hóa. Bao nhiêu trong sự biến đổi về một kết quả của chính sách được giải thích bởi một hay một số biến độc lập? Xác suất nhận được một hệ số tương quan lớn bằng hệ số đã nhận được là bao nhiêu? Lợi ích ròng của các chính sách khác nhau là bao nhiêu? Độ thỏa dụng kỳ vọng hay kết quả được/mất của chúng là bao nhiêu?

Phân tích Hợp nhất và Phân tích được Phân đoạn (Segmented and Integrated Analysis)

Phân tích chính sách hợp nhất liên kết một số phân đoạn của Hình 1.2. Những hình thức phân tích nhìn lại quá khứ và nhìn về tương lai được kết nối trong một quy trình liên tục. Những hình thức phân tích mang tính mô tả và chuẩn tắc được liên kết, các phương pháp nhằm phát hiện và giải quyết vấn đề cũng được liên kết. Nói một cách thực tế, điều này có nghĩa là các nhà phân tích chính sách nối một số trụ cột chính của phép phân tích chính sách mang tính đa ngành, đặc biệt là kinh tế học và khoa chính trị học. Ngày nay, nhu cầu này không phải đang được đáp ứng bởi các khoa kinh tế học và chính trị học, các khoa này chuyên về *phân tích chính sách được phân đoạn* bằng cách tạo ra, phê bình, và chuyển tiếp tri thức có tính trí tuệ (intellectual knowledge). Nỗ lực nhằm nối những ngành này và những ngành được phân đoạn khác, và chuyển đổi tri thức có tính trí tuệ thành tri thức thực hành, được thực hiện thông qua những nghề nghiệp, bao gồm quản trị công, quản lý, lập kế hoạch, phân tích chính sách, và công tác xã hội. Hội Quản trị Công của Hoa Kỳ, Hiệp hội Quốc gia các Trường Quản trị Công và Vấn đề Công (Public Affairs), Hiệp hội Quy hoạch Hoa Kỳ, Hiệp hội Quốc tế các Trường và Viện Quản trị, và Hiệp hội Chính sách Công và Quản lý Công đại diện cho những nghề nghiệp này. Cho đến giờ, những hiệp hội nghề nghiệp này sẵn sàng đón nhận ngành kinh tế học hơn so với ngành đó sẵn sàng đón nhận việc phân tích về tổ chức và chính trị, mặc dù có sự đồng thuận giữa các học giả và những người hành nghề về chính sách rằng việc phân tích về tổ chức và chính trị là một yếu tố thiết yếu cho việc hoạch định chính sách kinh tế hữu hiệu.

Khuôn khổ phân tích chính sách hợp nhất được trình bày trong phần đầu của chương này (Hình 1.1) giúp xem xét những giả định, những mục đích sử dụng, và những điều hạn chế của các phương pháp được sử dụng trong những ngành và những nghề nghiệp được phân đoạn và hầu hết là chuyên môn hóa quá mức. Khuôn khổ này xác định và liên hệ những thành phần chính của phân tích chính sách - đó là các thành phần thông tin về chính sách, các phương pháp phân tích về chính sách, và những sự chuyển hóa thông tin về chính sách - làm cho chúng ta có thể nhận thấy những chức năng đặc biệt được thực hiện bởi các phương pháp cấu trúc vấn đề, theo dõi, đánh giá, dự báo và khuyến nghị. Khuôn khổ thứ hai (Hình 1.2) chỉ ra những hình thức phân tích chính sách khác nhau được thực hành ngày nay: nhìn về tương lai (*tiên nghiệm*) và nhìn lại quá khứ (*hậu nghiệm*), mô tả và chuẩn tắc, và phát hiện vấn đề và giải quyết vấn đề. Phân tích chính sách hợp nhất là một công cụ để hiểu biết, đánh giá, và cải thiện một phương pháp mà có nhiệm vụ đầy tham vọng là kết nối những khía cạnh chọn lọc của các khoa học xã hội, các nghề nghiệp xã hội, và triết lý chính trị.

VIỆC THỰC HÀNH PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH

Lôgic được Cấu tạo lại (Reconstructed Logic) so với Lôgic đang được sử dụng (Logic-in-Use)

Quy trình phân tích chính sách được minh họa trong các Hình 1.1 và 1.2 là một *quy trình được cấu tạo lại hợp lôgic (lôgic được cấu tạo lại)*. Quy trình thực sự của việc thực hiện phân tích chính sách có thể theo đúng mà cũng có thể không theo đúng quy trình được cấu tạo lại này hay những quy trình được cấu tạo hợp lôgic khác, bao gồm một phương pháp gọi là “phương pháp khoa học”, bởi vì tất cả những quy trình được cấu tạo lại hợp lôgic đều là những sự trình bày trừu tượng về rất nhiều thông lệ thực hành quan sát được³¹. *Lôgic đang được sử dụng (logic-in-use)* của các nhà phân tích đang hành nghề, như được phân biệt với sự cấu tạo lại hợp lôgic (lôgic được cấu tạo lại) các hành động của họ, luôn luôn biến đổi ở một mức độ nào đó, do những khác biệt về những đặc điểm cá nhân của các nhà phân tích, về sự xã hội hóa nghề nghiệp của họ, và về môi trường thể chế trong đó họ làm việc.

- *Những Phong cách nhận thức (Cognitive styles)*. Những phong cách nhận thức riêng của các nhà phân tích dẫn họ thiên về những phương thức thu nhận, diễn giải, và sử dụng thông tin khác nhau³².
- *Những vai trò phân tích*. Các nhà phân tích chính sách thực hiện những vai trò như “các nhà doanh nghiệp,” “các chính trị gia,” và “các kỹ thuật viên.”³³
- *Những hệ thống khuyến khích thuộc tổ chức/thể chế*. Những “think tanks” về chính sách khuyến khích những định hướng khác nhau đối với việc phân tích, bao gồm định hướng “chủ nghĩa nhân đạo-giá trị-phê phán” và định hướng “khoa học”³⁴. Những phần thưởng và hình phạt của tổ chức/thể chế ảnh hưởng đến hiệu lực (validity) của các kết luận và khuyến nghị.³⁵
- *Những hạn chế về thời gian của tổ chức/thể chế*. Các nhà phân tích của chính phủ phải chịu những hạn chế về thời gian của tổ chức/thể chế gắt gao (thường là từ ba đến bảy ngày), do đó họ làm việc với tốc độ cao hơn nhiều, và có lẽ với hiệu quả cao hơn, so với các nhà nghiên cứu ở các đại học với ít hạn chế về thời gian. Có thể thông cảm được là các nhà phân tích của chính phủ hiếm khi thu thập dữ liệu ban đầu; họ cũng không sử dụng những kỹ thuật phức tạp và mất nhiều thời gian.³⁶

³¹ Về lôgic được cấu tạo lại và lôgic đang được sử dụng, hãy xem Kaplan, *Tiến hành Điều tra*, trang 3–11.

³² Những nghiên cứu sử dụng chỉ báo loại Myers-Briggs (những loại cá tính Jung-Jung, Carl Gustave, 1875–1961, nhà tâm lý học và nhà tâm bệnh học người Thụy Sĩ) cho thấy những phong cách nhận thức khác nhau giữa các nhà khoa học, nhà quản lý, và nhà phân tích. Hãy xem Ian I. Mitroff và Ralph H. Killmann, *Những Cách Tiếp cận về Phương pháp đối với Khoa học Xã hội* (San Francisco: Jossey-Bass, 1978). Các Công ty, các tổ chức phi lợi nhuận, các cơ quan công như là US Department of Corrections và Quỹ Khoa học Quốc gia đều sử dụng kiểm định Myers-Briggs như một chẩn đoán chọn lựa nhân sự và đào tạo.

³³ Arnold Meltsner, *Phân tích Chính sách trong Hệ thống hành chính quan liêu* (Berkeley: Nhà Xuất bản Đại học California, 1976).

³⁴ Pamela Doty, “Các Giá trị trong Nghiên cứu Chính sách,” trong *Các Giá trị, Đạo đức, và Cách Thực hành của Phân tích Chính sách*, biên tập bởi William N. Dunn (Lexington, MA: D.C. Heath, 1983).

³⁵ Donald T. Campbell, “Những Nguyên tắc Hướng dẫn việc Theo dõi Năng lực Khoa học của các Trung tâm Nghiên cứu về sự Can thiệp Phòng ngừa: Một Bài tập trong Xã hội học về Giá trị Khoa học,” *Tạp chí Tri thức: việc Tạo ra, việc Phổ biến và việc Sử dụng* 8, số 3 (1987): trang 389–430.

³⁶ Hãy xem P. J. Cook và J. W. Vaupel, “Các Nhà phân tích Làm Chính sách Gì: Ba Phong cách Nghiên cứu,” *Tạp chí Phân tích và Quản lý Chính sách* 4, số 3 (1985): trang 427–428.

- *Sự xã hội hóa nghề nghiệp*. Những ngành học và những nghề nghiệp khác nhau mà hợp thành phép phân tích chính sách đều xã hội hóa (socialize) các thành viên của họ thành các chuẩn mực và các giá trị. Những phân tích về những tài liệu đã công bố cho thấy các nhà phân tích sử dụng phương pháp định lượng chính thức cũng như phương pháp tường thuật không chính thức, mặc dù những khuyến nghị chính sách đúng đắn đôi khi đòi hỏi những thủ tục định lượng chính thức.³⁷
- *Làm việc theo nhóm có tính đa ngành*. Phần lớn phân tích được tiến hành trong các cơ quan/tổ chức nhà nước đều được thực hiện bởi các nhóm có tính đa ngành. Một số thành viên chịu trách nhiệm chủ yếu về những hình thức phân tích chính sách riêng biệt (Hình 1.2). Thí dụ, những thành viên trong nhóm được đào tạo về kinh tế học và phân tích ra quyết định thì thường có đủ năng lực để thực hiện phân tích nhìn về tương lai (*tiên nghiệm*), trong khi đó các thành viên được đào tạo về xã hội học ứng dụng, tâm lý học ứng dụng, và đánh giá chương trình thì thường giỏi hơn trong việc phân tích nhìn lại quá khứ (*hậu nghiệm*). Hiệu quả của các nhóm phụ thuộc vào việc từng người trong nhóm có được sự hiểu biết ở cấp độ hoạt động về các phương pháp phân tích được sử dụng trong suốt quy trình phân tích chính sách hợp nhất (Hình 1.1).

Các Chi phí Cơ hội của Phương pháp (Methodological Opportunity Costs)

Phép phân tích chính sách hợp nhất có các chi phí cơ hội của nó. Trên cơ sở thời gian và các nguồn lực có hạn, thật khó mà tiến hành đồng thời các phân tích kỹ lưỡng về kinh tế, chính trị, và về tổ chức. Một mặt, một cám dỗ là chấp nhận *phép đa tam giác đặc* (*multiple triangulation*),³⁸ hay cái mà một số người đã gọi là thuyết đa nguyên phê phán (*critical multiplism*),³⁹ như một sự che chở cho phân tích mang tính đa ngành. *Thuyết đa nguyên phê phán* là sự phản ứng trước một số nhược điểm của chủ nghĩa thực chứng lôgic.⁴⁰ *Chủ nghĩa thực chứng lôgic* đề cập đến học thuyết triết lý cho rằng những lời khẳng định xác thực (true statements) về thế giới phải có giá trị hợp lôgic và phải được xác nhận dựa vào thực nghiệm so với hiện thực khách quan, và hiện thực khách quan đó, chứ không phải bất cứ giải thích chủ quan nào về nó, sẽ thể hiện những lời khẳng định xác thực này. Với tư cách là một triết lý, chủ nghĩa thực chứng lôgic hầu như không có quan hệ gì với những nội dung thảo luận về nó của các nhà khoa học xã hội, hầu hết trong số họ đều thiếu sự hiểu biết sơ đẳng về triết lý của khoa học và phương pháp học. Trong chừng mực chủ nghĩa thực chứng lôgic đề cập đến những phương pháp

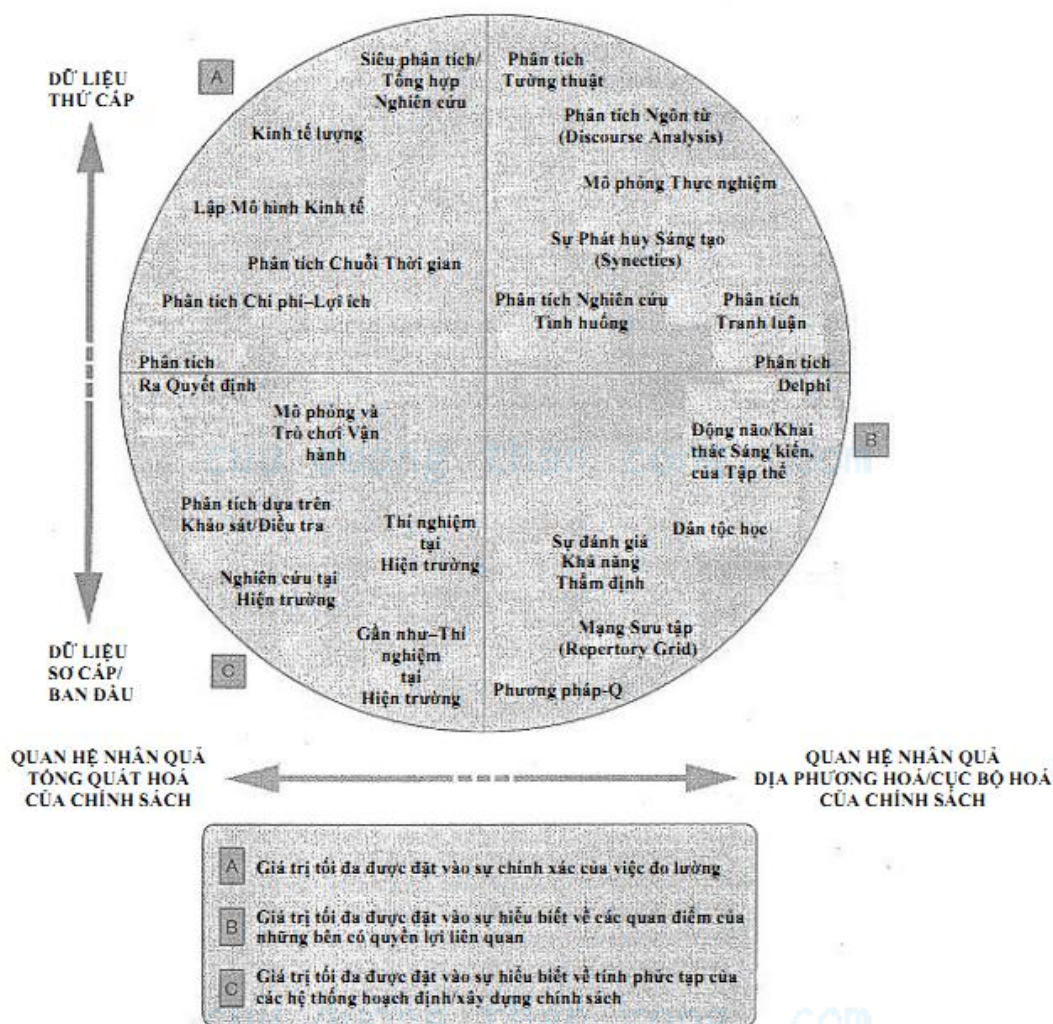
³⁷ Một tổng quan về những cách tiếp cận tuy sớm nhưng tiêu biểu được trình bày trong Janet A. Schneider, Nancy J. Stevens, và Louis G. Tormatzky, “Nghiên cứu và Phân tích Chính sách: Một Biên dạng dựa trên Kinh nghiệm, 1975–1980,” *Các Khoa học về Chính sách* 15 (1982): trang 99–114

³⁸ Phương pháp tam giác đặc (The methodology of triangulation) tương tự như thông lệ được sử dụng trong các cuộc khảo sát trắc địa, trong bản đồ học, trong môn dẫn đường hàng không, hàng hải, và, gần đây hơn, trong sự theo dõi vệ tinh. Địa điểm hay vị trí của một đối tượng được tìm ra bằng cách dùng các góc phương vị (bearings) từ hai, hay nhiều hơn, điểm cố định hoặc những tín hiệu điện tử cách xa nhau một khoảng cách đã biết.

³⁹ Cook đã đưa ra thuyết đa quan điểm phê phán (*critical multiplism*) như là một thuyết thay thế cho chủ nghĩa thực chứng lôgic. Hãy xem Thomas D. Cook, “Thuyết Đa Quan điểm Phê phán Hậu Thực chứng” trong *Khoa học Xã hội và Chính sách Xã hội*, biên tập bởi R. Lane Shotland và Melvin M. Mark (Beverly Hills, CA: Nhà Xuất bản Sage, 1985), trang 21–62. Ấn bản lần thứ hai của cuốn sách này ủng hộ một hình thức của thuyết đa quan điểm phê phán không được xác nhận hiệu lực.

⁴⁰ Một sự đánh giá mang tính phê phán kỹ lưỡng về chủ nghĩa thực chứng lôgic được trình bày trong Mary E. Hawkesworth, “Tri thức luận và Phân tích Chính sách,” trong *Những Tiến bộ trong các Nghiên cứu Chính sách kể từ 1950*, biên tập bởi Dunn và Kelly, trang 293–328; và Mary E. Hawkesworth, *Những Vấn đề Lý thuyết trong Phân tích Chính sách* (Albany: Nhà Xuất bản Đại học Bang New York, 1988).

tự cho là tạo ra các kết quả hoàn toàn “khách quan” và không phụ thuộc vào những quan sát và diễn giải của nhiều nhà quan sát, thì “chủ nghĩa thực chứng logic” dường như là phương pháp nổi trội về phân tích chính sách và đánh giá chương trình, được thực hiện trong suốt kỷ nguyên Cuộc Chiến chống Nghèo của Tổng thống Hoa Kỳ Lyndon Johnson. Ưu điểm của thuyết đa quan điểm so với hình thức chủ nghĩa thực chứng logic đã bị tầm thường hóa, đó là thuyết đa quan điểm cung cấp một kết quả xấp xỉ tốt hơn về cái gì đúng sự thật, bằng cách sử dụng những thủ tục quy ra tam giác (triangulate) từ nhiều quan điểm khác nhau về những gì đáng biết và những gì đã được biết về các chính sách và hiệu quả của chúng.⁴¹



Hình 1.3 Các chi phí cơ hội của việc chấp nhận và thực hiện những phương pháp khác nhau. Những điểm bất lợi của thuyết đa quan điểm chính là ở các chi phí của nó. Các chi phí của việc phân tích thay đổi theo số lượng và các loại phương pháp được sử dụng. Mặc dù việc thực hiện phép tam giác đặc giữa một số quan điểm ngành học, hay việc sử dụng nhiều thước đo, có thể và thường là khả thi, nhưng việc chấp nhận và thực hiện bất cứ phương pháp nào được trình bày trong cuốn sách này cũng kéo theo những sự đánh đổi và

⁴¹ Cook, “Thuyết Đa Quan điểm Phê phán Hậu Thực chứng,” trang 27.

Những điểm bất lợi của thuyết đa quan điểm chính là ở các chi phí của nó. Các chi phí của việc phân tích thay đổi theo số lượng và các loại phương pháp được sử dụng. Mặc dù việc thực hiện phép tam giác đặc giữa một số quan điểm ngành học, hay việc sử dụng nhiều thước đo, có thể và thường là khả thi, nhưng việc chấp nhận và thực hiện bất cứ phương pháp nào được trình bày trong cuốn sách này cũng kéo theo những sự đánh đổi và các chi phí cơ hội (Hình 1.3).⁴² Khi những phương pháp đơn lẻ, chẳng hạn như phương pháp lập mô hình kinh tế lượng, được sử dụng để đạt được *sự chuẩn xác trong đo lường, quan hệ nhân quả tổng quát hóa của chính sách, và tính khách quan* (theo nghĩa là các quan sát có phần độc lập với những người thực hiện chúng), thì các nhà phân tích đã bỏ qua sự hiểu biết sâu hơn về nhiều quan điểm của các bên có quyền lợi liên quan, mà có thể có được thông qua những cuộc phỏng vấn theo dân tộc học và những phương pháp định tính khác. Điều thứ hai bao gồm phương pháp-Q, phép phân tích nghiên cứu tình huống, và kỹ thuật Delphi. Mặt khác, phương pháp lập mô hình kinh tế lượng và những kỹ thuật liên quan khác (thí dụ, phân tích chuỗi thời gian và phân tích chi phí-lợi ích) đòi hỏi chi phí thu nhận thông tin thấp, bởi vì dữ liệu thứ cấp thường có sẵn. Ngược lại, các cuộc phỏng vấn theo dân tộc học đòi hỏi chi phí thông tin cao, bởi vì chúng cần đến dữ liệu ban đầu/sơ cấp đáng kể, mặc dù chúng thiếu sự chuẩn xác và năng lực tổng quát hóa quan hệ nhân quả của chính sách.

Những sự đánh đổi và chi phí cơ hội tương tự cũng áp dụng cho các phương pháp tổng hợp nghiên cứu, hay siêu phân tích (metanalysis), các phương pháp này đạt được sự chuẩn xác trong đo lường và quan hệ nhân quả tổng quát hóa của chính sách, nhưng phải chịu mất mát sự hiểu biết sâu hơn về tính phức tạp của những bối cảnh trong đời thật của việc hoạch định chính sách. Có thể đạt được điều thứ hai bằng cách thực hiện những nghiên cứu tại hiện trường và những thí nghiệm tại hiện trường, nhưng chúng đều tốn kém, đặc biệt khi chúng được sử dụng cùng với các phương pháp định tính. Phải công nhận rằng phép tam giác đặc trong các quan điểm, phương pháp và thước đo có tính hội tụ (và bất hội tụ) giúp nâng cao hiệu lực của phân tích chính sách và các khoa học xã hội ứng dụng khác.⁴³ Tuy nhiên, những hạn chế về thời gian và tài chính xung quanh việc thực hành phân tích chính sách làm cho những sự đánh đổi là không thể tránh khỏi.

TƯ DUY PHÊ PHÁN VÀ CHÍNH SÁCH CÔNG

Thế giới của nhà phân tích chính sách đang thực hành thường phức tạp. Các nhà phân tích phải xem xét rất kỹ lưỡng và đánh giá một khối lượng lớn dữ liệu định lượng và định tính sẵn có, đưa ra những chọn lựa khó khăn giữa các phương pháp và các kỹ thuật, và đáp ứng thời gian hoàn tất quy trình phân tích. Thực trạng khó khăn này làm cho *tư duy phê phán* trở nên quan trọng - tư duy phê phán là việc phân tích và đánh giá cẩn thận những lý do và bằng chứng được sử dụng để lập luận về chính sách công. Một phương pháp có sẵn cho mục đích này là phân tích các lập luận về chính sách. *Lập luận về chính sách (policy argumentation)* đề cập đến quy trình qua đó hai bên có quyền lợi liên quan trở lên tranh luận về giá trị của các chính sách, bằng cách thăm dò

⁴² Hãy xem David Brinberg và Joseph E. McGrath, *Giá trị được Xác nhận và Quy trình Nghiên cứu* (Beverly Hills, CA: Nhà Xuất bản Sage, 1985). Đối với Brinberg và McGrath và các nhà thực dụng về phương pháp khác, thì việc chọn lựa các phương pháp tương tự với một vấn đề tối ưu hóa trong việc phân tích ra quyết định. Xem C. West Churchman, *Tiên đoán và Quyết định Tối ưu: Các Vấn đề về Triết lý của một Khoa học về các Giá trị* (Englewood Cliffs, NJ: Nhà Xuất bản Prentice Hall, 1961); và Russell Ackoff, *Phương pháp Khoa học: Tối ưu hóa các Quyết định về Nghiên cứu Ứng dụng* (New York: Nhà Xuất bản John Wiley, 1962).

⁴³ Lý lẽ biện minh cho phép tam giác đặc dưới nhiều hình thức của nó được tìm thấy trong Donald T. Campbell, *Phương pháp và Tri thức luận dành cho Khoa học Xã hội: Các Tài liệu Chọn lọc*, biên tập bởi Samuel Overman (Chicago: Nhà Xuất bản Đại học Chicago, 1988).

những giả định làm cơ sở cho những lời khẳng định về chính sách, cho phép sự tổng hợp có tính phê phán thông tin liên quan đến chính sách và vai trò của nó trong phân tích chính sách. Kết quả của tư duy phê phán là *phép phân tích chính sách dựa trên bằng chứng*.

Cấu trúc của những Tranh luận Chính sách

Những lập luận về chính sách (policy arguments) là công cụ chính để tiến hành các cuộc tranh luận về chính sách công.⁴⁴ Majone báo trước rằng, các nhà khoa học rất thường quên một điều là “chính sách công được lập ra bằng ngôn ngữ. Dù là dưới hình thức bằng văn bản hay bằng lời nói, thì lập luận vẫn quan trọng đối với tất cả các giai đoạn của quy trình lập chính sách.”⁴⁵ Quy trình và cấu trúc của sự tranh luận về chính sách có thể được trình bày thành sáu thành phần có liên hệ chặt chẽ với nhau (Hình 1.4).⁴⁶

- *Thông tin liên quan đến chính sách*. Thông tin liên quan đến chính sách, *I*, là điểm khởi đầu của các lập luận về chính sách. Thông tin liên quan đến chính sách, như chúng ta đã thấy, được phân chia thành năm thành phần thông tin. Hình 1.4 mô tả cách thức thông tin liên quan đến chính sách được dùng để đưa ra những lời khẳng định (claims) về các chính sách công. Một thí dụ về thông tin liên quan đến chính sách là lời phát biểu sau đây: “Một chuyên gia hàng đầu kết luận rằng cải cách An sinh Xã hội không có khả năng cho phép những người làm công đầu tư những khoản tiền đóng góp của họ trên thị trường cổ phiếu.” Không phải mọi thông tin đều liên quan đến một vấn đề chính sách cho trước.
- *Lời khẳng định về chính sách (Policy claim)*. Một lời khẳng định về chính sách, *C*, là kết luận của một lập luận về chính sách. Việc chuyển từ thông tin liên quan đến chính sách sang lời khẳng định hàm ý “vì thế cho nên”. Những lời khẳng định về chính sách thuộc nhiều loại khác nhau. Một số mang tính chuẩn tắc: “Quốc hội nên thông qua luật bổ sung sửa đổi một số điều của Luật Thông lệ Việc làm Công bằng.” Một số mang tính mô tả: “Việc sử dụng Internet sẽ tăng gấp đôi trong vòng mười năm tới.” Những lời khẳng định chuẩn tắc thường đòi hỏi sự biện minh về đạo đức hay về giá trị. Những lời khẳng định mô tả bao gồm những suy luận về quan hệ nhân quả mà không trình bày những điều gì nên được thực hiện; chúng không đòi hỏi sự biện minh về đạo đức.
- *Warrant. (Lời Biện minh)* Warrant, *W*, của một lời khẳng định trả lời câu hỏi *Tại sao?* với một lý do, giả định, hay lập luận bắt đầu bằng chữ *vì (since)*. Bằng việc đưa ra một hay hơn một lý do, giả định, hay lập luận, *W* cố gắng biện minh cho việc chuyển từ *I* sang *C*. Những loại biện minh khác nhau thích hợp cho những lập luận thường được đưa ra trong những ngành học và nghề nghiệp khác nhau. Thí dụ, ngành luật thường xuyên sử dụng việc so sánh các tình huống, cùng với những biện minh khác, ngành quản trị công cũng thế: “Bởi vì hai quốc gia này giống nhau nhiều đến thế, nên việc không quy định là phạm tội về ma

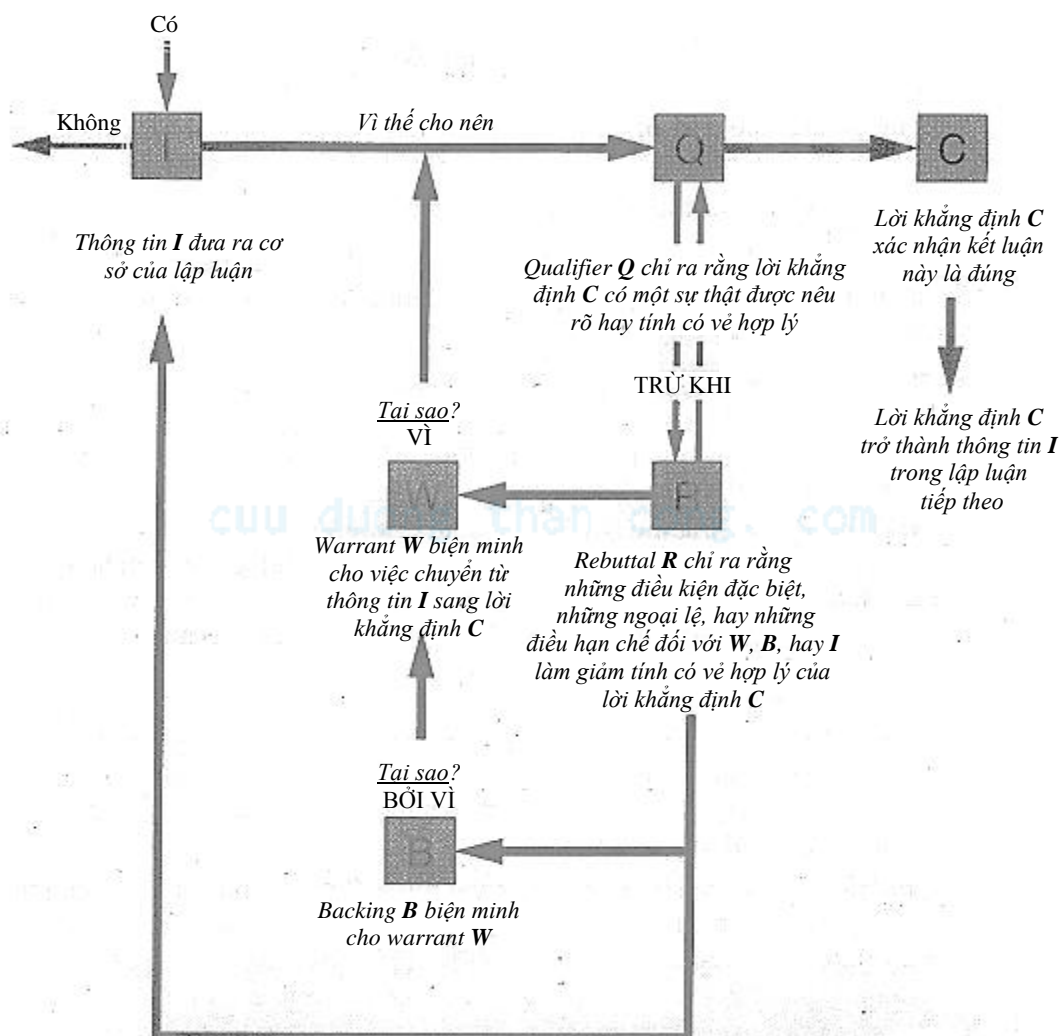
⁴⁴ Frank Fischer và John Forester, biên tập., *Chiều hướng Mới về Tranh luận trong Phân tích và Lập kế hoạch Chính sách* (Durham, NC: Nhà Xuất bản Đại học Duke, 1993). Những công trình sớm hơn về sự tranh luận về chính sách là Ian I. Mitroff và Richard O. Mason, *Tạo ra một Khoa học Xã hội Biện chứng* (Boston: D. Reidel, 1981); William N. Dunn, “Những Cải cách như là Những Lập luận,” Tạp chí *Tri thức: Việc Tạo ra, Việc Phổ biến, và Việc Sử dụng* 3 (1982): trang 327–347; Giandomenico Majone, *Bằng chứng Lập luận, và Thuyết phục trong Quy trình Chính sách* (New Haven, CT: Nhà xuất bản Đại học Yale, 1989); và Deborah Stone, *Nghịch lý Chính sách và Lý do Chính trị* (Glenview, IL: Scott Foresman, 1988). Xem Chương 4 của tập này để biết một mô tả đầy đủ hơn.

⁴⁵ Majone, *Bằng chứng, Lập luận, và Thuyết phục*, trang 1.

⁴⁶ Đây là mô hình cấu trúc về lập luận của Stephen Toulmin trong *Những Mục đích Sử dụng của Lập luận* (Cambridge: Nhà Xuất bản Đại học Cambridge, 1958); và Stephen Toulmin, A. Rieke, và A. Janik, *Giới thiệu về Lý luận* (New York: Nhà Xuất bản Macmillan, 1984).

túy thành công ở Thụy Sĩ có khả năng sẽ có hiệu quả ở đây.” Các nhà hoạch định chính sách thường xuyên áp dụng những biện minh về quan hệ nhân quả như là “Chính sách tẩy rửa sắc tộc (Chính sách quét sạch những người thuộc một nhóm sắc tộc nào đó ra khỏi vùng của mình) sẽ được ngăn cản bởi những cuộc không kích bất ngờ chứng minh tính đáng tin cậy của NATO trong vùng này.” Biện minh W cung cấp một sự biện minh cho việc chấp nhận những lời khẳng định trên cơ sở thông tin đã được cung cấp.

Thông tin **I** có liên quan đến vấn đề chính sách có sẵn trước mắt hay không?



Hình 1.4 Cấu trúc và quy trình tranh luận về chính sách

- **Backing.** (*Lời Củng cố biện minh*) Backing, B , của một warrant cũng trả lời câu hỏi *Tại sao?* với một lý do, giả định, hay lập luận tổng quát hơn, bắt đầu bằng chữ *bởi vì* (*because*). Cũng như các warrant W biện minh cho việc chuyển từ thông tin I sang lời khẳng định C , các backing B biện minh cho warrant W , khi tính có vẻ hợp lý của nó bị nghi ngờ. Những loại backing khác nhau một cách đặc trưng được sử dụng bởi các thành viên của những ngành học và nghề nghiệp khác nhau và bởi những bên có quyền lợi liên quan đến chính sách khác. Các backing có nhiều hình thức khác nhau, bao gồm các quy luật/định luật khoa học, những lời phát biểu có thẩm quyền của các chuyên gia, những quy tắc về đạo đức và luân lý. Thí dụ, xét warrant được minh họa ở trên: “Chính sách tẩy rửa sắc tộc sẽ được ngăn cản bởi những cuộc không kích bất ngờ chứng minh tính đáng tin cậy của NATO trong vùng này.” Thường thì backing cho warrant này, và những warrant tương tự liên quan đến việc sử dụng lực lượng cưỡng bức, là một lời phát biểu không chính thức về quy luật độ thỏa dụng giảm dần: “Chi phí của một giải pháp thay thế càng lớn, thì càng ít có khả năng nó sẽ được theo đuổi.”

Tính động (Dynamics) của Tranh luận, Diễn thuyết trước Công chúng, và Thảo luận

Việc phân tích thông tin, những lời khẳng định, warrant, và backing tạo ra một phân tích thực chất là tĩnh. Việc xem xét hai thành phần bổ sung làm cho khuôn khổ phân tích này trở nên động.

- **Lời bác bỏ (Rebuttal).** Lời bác bỏ R là một lý do, giả định, hay lập luận đưa ra bởi một bên có quyền lợi liên quan khác để thách thức thông tin I , warrant W , hay backing B của lập luận ban đầu. Lời bác bỏ phản ứng lại chữ *trừ khi* (*unless*) bằng cách đề cập đến những điều kiện đặc biệt, những ngoại lệ, hay những điều hạn chế làm giảm tính hợp lý của lời khẳng định ban đầu. Sử dụng thí dụ về những cuộc không kích bất ngờ của NATO một lần nữa: “Những cuộc không kích bất ngờ của NATO không có khả năng sẽ ngăn cản được chính sách tẩy rửa sắc tộc, bởi vì quân đội đối phương gồm có nhiều nhóm lợi ích ủng hộ đảng phái cạnh tranh với nhau, điều này làm cho việc rút quân hầu như không thể xảy ra.” Tất cả các lập luận về chính sách đều có lời bác bỏ, bởi vì việc hoạch định chính sách bao gồm việc mặc cả, đàm phán, và cạnh tranh giữa những người phản đối và những người ủng hộ chính sách. Các nhà phân tích chú ý đến những lời bác bỏ có nhiều khả năng nhìn các vấn đề chính sách trên quan điểm phê phán, nhận dạng những giả định yếu hay ngầm ẩn, dự kiến những kết quả ngoài dự định, và đặt câu hỏi về những sự phản đối dự kiến, tất cả điều đó được dùng làm một phương cách có hệ thống để phê phán các giả định và các lập luận của chính họ.
- **Qualifier.** (*Lời Xác nhận hiệu lực/giá trị*) Qualifier Q diễn đạt hiệu lực/sức mạnh của lập luận này bằng cách trình bày những tình huống trong đó lời khẳng định C là đúng hay có vẻ hợp lý. Mặc dù các nhà khoa học xã hội có thể trình bày các qualifier bằng ngôn ngữ xác suất chính thức ($p = 0,01$ hay $t = 2,74$), nhưng ngôn ngữ thông thường là phương thức diễn thuyết/ngệ luận bình thường (“có lẽ”, “thường”, “Nếu không có những tình huống không dự kiến”). Những lời khẳng định của các quan chức được bầu tiêu biểu là được trình bày như thể chúng đúng một cách vô điều kiện: “Cuộc cải cách phúc lợi này sẽ loại bỏ khỏi danh sách hưởng phúc lợi những người không xứng đáng, và duy trì hay gia tăng hỗ trợ cho những người xứng đáng.” Chủ yếu thông qua các quy trình tranh luận và thảo luận về chính sách mà các nhà hoạch định chính sách và những bên có quyền lợi liên quan khác, bao gồm các nhà phân tích chính sách, điều chỉnh và thậm chí từ bỏ những lập luận không có hiệu lực hay có hiệu lực yếu trước đó. Quy trình thay đổi này, khi xảy ra, được thúc đẩy

bởi sự cân nhắc những lời bác bỏ, đưa ra bởi những người có quyền lợi liên quan thực sự thuộc về cá nhân, nghề nghiệp chuyên môn và đạo đức trong các chính sách.

Quy trình tranh luận này (Hình 1.4) mang tính động, không chỉ vì những lập luận ban đầu và các qualifier của chúng có thể và quả thực thay đổi để đáp lại những lời bác bỏ của những bên có quyền lợi liên quan khác, mà còn bởi vì những kết luận của một lập luận có thể được dùng làm thông tin trong những lập luận tiếp theo, tạo ra các “chuỗi” hay “cây” lập luận.

Nhiều quan điểm về vấn đề và giải pháp tiềm năng được tìm thấy trong những warrant, backing, và những lời bác bỏ của các bên có quyền lợi liên quan khác nhau. Ảnh hưởng thông thường của nhiều quan điểm này là, cùng một thông tin liên quan đến chính sách lại được diễn giải theo nhiều cách khác nhau rõ rệt. Thí dụ, thông tin về những khoản giảm sút nhỏ trong tỷ lệ tội phạm ở các khu vực thành thị có khuynh hướng bị bỏ qua bởi người nghèo thành thị, được nhìn với con mắt hoài nghi của những người chủ các doanh nghiệp ở trung tâm thành phố, bị bác bỏ bởi các chuyên gia tội phạm học, những người quy cho sự biến đổi tỷ lệ tội phạm ở thành thị là do lên xuống trong tình trạng thất nghiệp, tiền lương, và tình trạng vô gia cư, và được các quan chức đặc cử hoan hô như một thành tích xuất sắc. Bằng cách xem xét cách phê phán những lập luận tranh cãi với nhau như thế, các nhà phân tích chính sách có thể phát hiện và xem xét cách phê phán những lý do và bằng chứng mà nếu không thì sẽ không được chú ý đến. Các nhà phân tích chính sách cũng có thể thăm dò những giả định của chính mình bằng cách xem xét những điều hạn chế, những ngoại lệ, và những tình huống đặc biệt ảnh hưởng đến các kết luận và khuyến nghị của chính mình.

TÓM TẮT CHƯƠNG NÀY

Trong chương này, chúng ta đã định nghĩa và minh họa phân tích chính sách, đã mô tả vai trò của nó trong việc tạo ra và chuyển hóa thông tin liên quan đến chính sách, và phân biệt những hình thức của nó. Không có một phương pháp phân tích chính sách duy nhất nào thích hợp với tất cả hay thậm chí là hầu hết các trường hợp, điều này có nghĩa là các nhà phân tích phải tiếp cận việc chọn lựa các phương pháp như là một vấn đề tối ưu hóa có bao gồm những sự đánh đổi về thông tin. Công việc thực tế của các nhà phân tích

chính sách—như được phân biệt với việc cấu trúc lại hợp logic phương cách các nhà phân tích phải làm—liên quan đến những sự chọn lựa khó khăn về phương pháp trong số những nguồn thông tin và những phương pháp. Vì lý do này và những lý do khác, tư duy phê phán là một khía cạnh rất hữu ích và quan trọng của phân tích chính sách. Một phương pháp tư duy phê phán là mô hình tranh luận, mô hình này giúp đánh giá và tổng hợp thông tin được trình bày dưới nhiều hình thức bằng cách dùng nhiều phương pháp.

NHỮNG MỤC TIÊU HỌC TẬP

- định nghĩa và minh họa phân tích chính sách
- mô tả và minh họa các thành phần của phân tích chính sách hợp nhất
- phân biệt những hình thức khác nhau của phân tích chính sách
- thảo luận về những tiêu chí để đưa ra những chọn lựa về phương pháp tối ưu

- so sánh sự khác nhau của logic được cấu tạo lại và logic đang được sử dụng
- mô tả quy trình tranh luận về chính sách và những sử dụng của nó trong tư duy phê phán
- sử dụng việc phân tích tranh luận, phiếu cho điểm, bảng tính, đồ thị ảnh hưởng, và cây quyết định để phân tích một tình huống về chính sách công.

THUẬT NGỮ THEN CHỐT VÀ KHÁI NIỆM

Thuyết đa nguyên mang tính phê phán
 Tư duy phê phán
 Cây quyết định
 Lý thuyết ra quyết định mang tính mô tả
 Đánh giá
 Dự báo
 Đồ thị ảnh hưởng
 Logic đang sử dụng
 Chủ nghĩa thực chứng logic
 Phân tích hợp nhất
 Siêu phương pháp (phương pháp của phương pháp)
 Theo dõi
 Lý thuyết ra quyết định mang tính chuẩn tắc

Phân tích chính sách
 Điều tra chính sách
 Nghiên cứu chính sách
 Phát hiện vấn đề
 Giải quyết vấn đề
 Cấu trúc vấn đề
 Phân tích nhìn về tương lai (tiên nghiệm)
 Logic được cấu tạo tại
 Khuyến nghị
 Phân tích nhìn lại quá khứ (hậu nghiệm)
 Phân tích được phân đoạn
 Phiếu ghi điểm
 Bảng tính
 Cấu trúc của sự tranh luận

CÂU HỎI ÔN TẬP

1. Định nghĩa phân tích chính sách là một quy trình điều tra để phân biệt với phương pháp giải quyết vấn đề có nghĩa là gì?
2. Hãy phân biệt và minh họa các thành phần thông tin chính sách, các phương pháp phân tích chính sách, và những sự chuyển hóa thông tin chính sách.
3. Phân tích chính sách hợp nhất là gì? Hãy cho một thí dụ.
4. Lý thuyết ra quyết định mang tính chuẩn tắc là gì, và nó khác với lý thuyết ra quyết định mang tính mô tả như thế nào?
5. Hãy liệt kê một số khác biệt chính giữa giải quyết vấn đề và phát hiện vấn đề.
6. Hãy so sánh sự khác nhau giữa phân tích nhìn lại quá khứ (hậu nghiệm) và phân tích nhìn về tương lai (tiên nghiệm). Sự khác nhau này có quan trọng hay không?
7. Hãy thảo luận và minh họa phép tam giác đặc về các phương pháp (methods triangulation). Tại sao phép tam giác đặc về các phương pháp là quan trọng?
8. Hãy mô tả và minh họa một “chọn lựa về phương pháp tối ưu” trong phân tích chính sách.
9. Hãy thảo luận về những đặc điểm của “logic đang được sử dụng” của các nhà phân tích chính sách.
10. Hãy đối chiếu “logic được cấu tạo lại” và “logic đang được sử dụng.” Hãy đưa ra những thí dụ minh họa.

11. Nghiên cứu về tranh luận chính sách có thể trợ giúp các nhà phân tích ra sao để trở thành người có tư duy phê phán?
12. Hãy thảo luận về sự hữu ích của những cách thể hiện bằng hình ảnh sau đây: bảng tính, phiếu ghi điểm, đồ thị ảnh hưởng, cây quyết định, đồ thị tranh luận.

BÀI TẬP HƯỚNG DẪN

1. Sau khi nghiên cứu Tình huống 1: *Cứu Mạng Sống và Lãng phí Thời gian* (Xem dưới đây), hãy xem xét bằng chứng rằng:
 - a. số vụ tử vong do tai nạn giao thông năm 1974 vào khoảng 500, sau khi tính đến việc có khoảng 50 phần trăm những vụ tử vong đã xảy ra trên những con đường *không* chịu giới hạn vận tốc 55 dặm một giờ (mph).

Bảng 1.1 Phiếu Ghi điểm Thể hiện các Kết quả của Hai Giải pháp Thay thế về Chính sách

Kết quả của Chính sách	Các Giải pháp Thay thế về Chính sách	
	65 mph	55 mph
Số vụ tử vong hàng năm	54,1	45,2
Khối lượng xăng tiêu thụ hàng năm (tỷ ga lông)	46,8	43,3
Số giờ lái xe hàng năm (tỷ)	20,2	21,9
Số dặm xe cộ di chuyển hàng năm (tỷ)	1.313	1.281

Bảng 1.2 Bảng tính Thể hiện Lợi ích và Chi phí của các Chính sách

Mục tiêu	Các Giải pháp Thay thế			Giá trị (\$)
	65 mph	55 mph	Chênh lệch	
Số vụ tử vong (nghìn)	54,1	45,2	8,9	0,24
Số ga-lông xăng tiêu thụ (tỷ)	46,8	43,3	3,5	0,53
Số giờ lái xe (tỷ)	20,2	21,9	-1,7	5,05
Lợi ích				3,99
Chi phí (tỷ \$)				-8,59
Lợi ích ròng (tỷ \$)				-4,60

- b. chỉ 30 phần trăm những vụ tử vong do tai nạn giao thông được biết là do việc chạy nhanh quá tốc độ cho phép gây ra chứ không phải do các yếu tố khác (thí dụ sai lầm của con người, những điều kiện đường sá, số dặm đã lái xe); và
- c. tình trạng thất nghiệp và suy thoái dẫn đến sự sụt giảm mạnh số dặm đã lái xe trong năm 1974.

Trên cơ sở bằng chứng mới này, hãy sửa lại các Bảng 1.1 và 1.2 và các Hình 1.5 và 1.6. Trong Hình 1.5 (Phân tích và Lập luận trở lại Giới hạn Tốc độ 55 mph), lời khẳng định mới của anh/chị là gì? Lời khẳng định mới này mạnh đến mức nào? Hãy viết những câu trả lời của anh/chị ở dưới cùng của Hình 1.5 đã sửa lại của anh, chị.

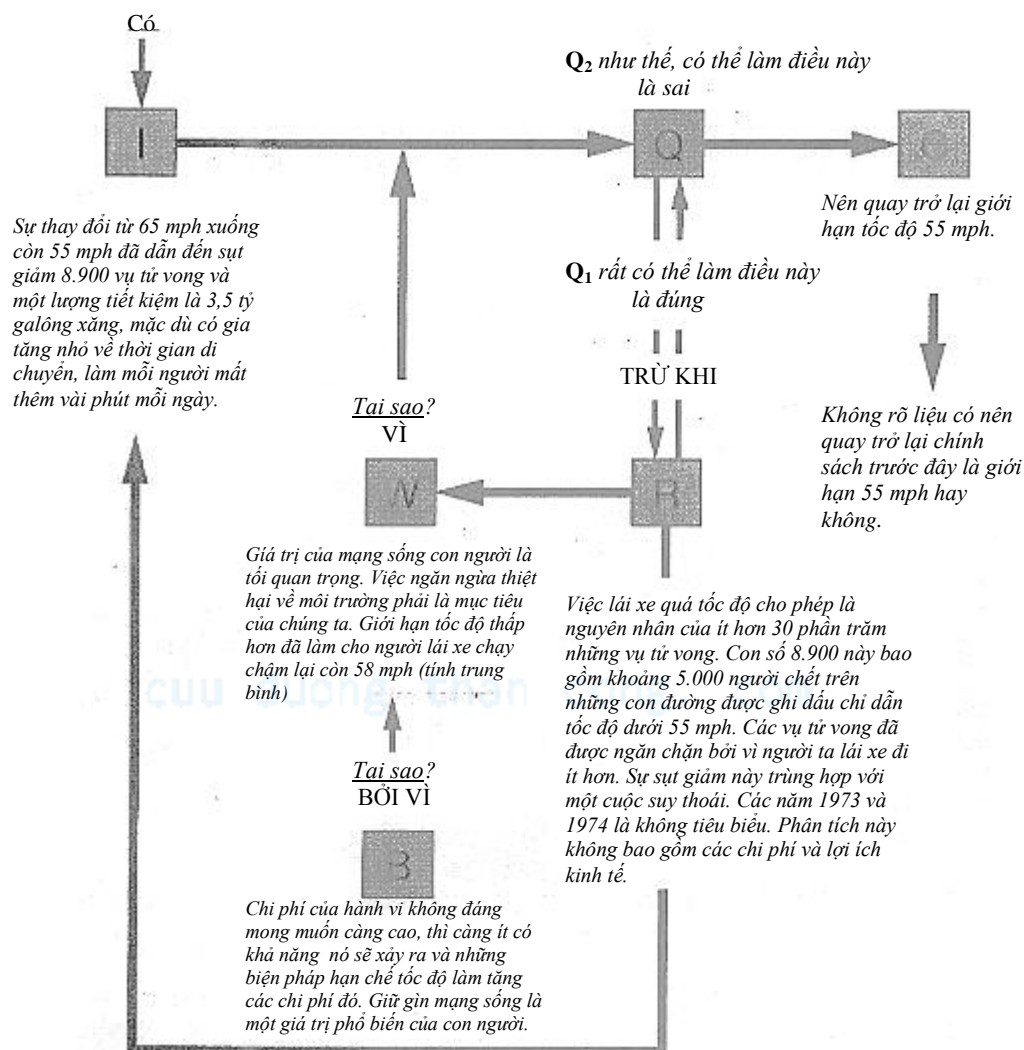
2. Hãy tưởng tượng một cuộc điều tra người tiêu dùng để tìm ra bao nhiêu tài xế sẵn lòng chi trả cho một giờ phụ trội. Cuộc điều tra này kết luận rằng giá trị của một giờ bị mất đi là 1,50 USD, chứ không phải bằng tiền lương trung bình năm 1974 là 5,05 USD. Trên cơ sở bằng chứng mới này, hãy sửa lại bảng tính được thể hiện trong Bảng

- 1.2. Anh, chị giải thích bằng tính đã sửa lại này như thế nào? Hãy viết câu trả lời của anh, chị ở dưới Bảng 1.2 mới này.
3. Anh, chị có thể tìm thấy bằng chứng định lượng gì trong các Bảng 1.1 và 1.2 và các Hình 1.5 và 1.6 để chứng minh cho lập luận trong đầu đề của Tình huống 1, đó là cứu mạng sống gây lãng phí thời gian? Hãy viết câu trả lời của anh chị trong phạm vi một trang giấy.

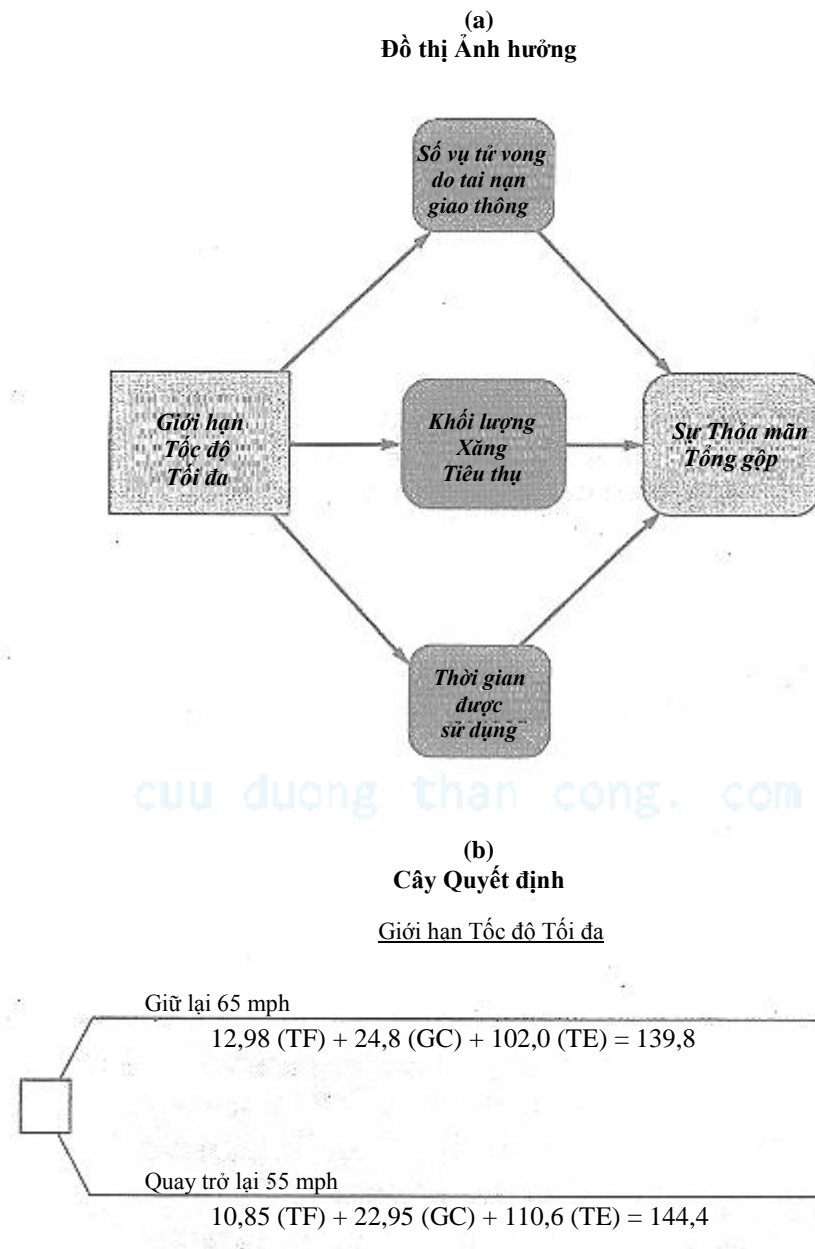
TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Campbell, Donald T. *Phương pháp và Tri thức luận dành cho Khoa học Xã hội: Những Tài liệu Chọn lọc*, do E. Smuel Overman Biên tập: Nhà Xuất bản Đại học Chicago, 1988.
- Diesing, Paul. *Khoa học Xã hội Hoạt động Như thế nào: Những Ý kiến Ngầm nghĩ về cách Thực hành*. Pittsburgh, PA: Nhà Xuất bản Đại học Pittsburgh, 1991.
- Dunn., William N., và Rita Mae Kelly. *Những Tiến bộ trong các Nghiên cứu Chính sách kể từ 1950*. New Brunswick, NJ: Nhà Xuất bản Transactions Books, 1992.
- Fischer, Frank, và John Forester. *Chiều hướng mới về Tranh luận trong Phân tích và Lập Kế hoạch về Chính sách*. Durham, NC: Nhà Xuất bản Đại học Duke, 1993.
- Hawkesworth, Mary E. *Những Vấn đề Lý thuyết trong Phân tích Chính sách*. Albany: Nhà Xuất bản Đại học Bang New York, 1988.
- Kaplan, Abraham. *Tiến hành Việc Điều tra: Phương pháp dành cho Khoa học về Hành vi*. San Francisco, CA: Chandler, 1964.
- MacRae, Duncan Jr. *Chức năng Xã hội của Khoa học Xã hội*, New Haven, CT: Nhà Xuất bản Đại học Yale, 1976.
- Stone, Deborah. *Nghịch lý về Chính sách: Nghệ thuật Ra Quyết định về Chính sách*. New York: W. W. Norton, 1997.
- Toulmin, Stephen, R. Rieke, và A. Janik. *Giới thiệu về việc biện luận*. New York: Macmillan, 1984.

Thông tin **I** về kết quả của các chính sách có liên quan đến vấn đề có sẵn trước mắt hay không?



Hình 1.5 Phân tích lập luận quay trở lại giới hạn tốc độ 55 dặm một giờ



Hình 1.6 Lợi ích và chi phí của giới hạn tốc độ 55 dặm một giờ (mph) được thể hiện thành một đồ thị ảnh hưởng và cây quyết định