

Cách tiếp cận mới về tính chủ thể trong quá trình xây dựng và ban hành chính sách ở Việt Nam

Nguyễn Thị Thanh Huyền*

Nhận ngày 7 tháng 9 năm 2021. Chấp nhận đăng ngày 6 tháng 11 năm 2021.

Tóm tắt: Bài viết dựa vào khung lý thuyết tổng hợp từ hai cách tiếp cận Dẫn giải của Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003) và Chủ thể - trong - Bối cảnh của Bell, S. (2011) để đánh giá thay đổi về thể chế và vai trò chủ thể của các nhà hoạch định chính sách trong quá trình Đổi mới ở Việt Nam. Đổi mới ở Việt Nam là một quá trình trong đó hệ thống chính trị Mác - Lê-nin (Long, N. N., 2017) và văn hóa bản địa được liên tục vận dụng và kết hợp với những tư tưởng quản trị mới trong quá trình hoạch định chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Khung lý thuyết tổng hợp đề xuất giúp xem xét những hạn chế và cơ hội mà quá trình Đổi mới đem lại cho các cá nhân trong hệ thống, cách thức họ diễn giải truyền thống và đưa ra quyết định trong bối cảnh giao thoa cũ và mới. Qua đó, những biến đổi tinh tế trong hệ thống quản lý công của Việt Nam có thể được ghi nhận.

Từ khóa: Cách tiếp cận, chính sách, Đổi mới, tính chủ thể.

Phân loại ngành: Chính trị học

Abstract: The article relies on a theoretical framework synthesised from the two approaches of Commentary by Bevir, M., & Rhodes, RAW (2003) and Subject - in - Context by Bell, S. (2011) to evaluate institutional changes and the role of policy makers in the Doi Moi process in Vietnam. Doi Moi in Vietnam is a process in which the Marxist-Leninist political system (Long, NN, 2017) and indigenous culture are continuously applied and combined with new management ideas in the planning process policy for economic and social development. The proposed synthetic theoretical framework helps examine the limitations and opportunities that Doi Moi presents to individuals in the system, how they interpret tradition and make decisions in the context of old and new intersections. Thereby, subtle changes in the public management system of Vietnam can be recognised.

Keywords: Approach, policy, renovation, subjectivity.

Subject classification: Politics

* Khoa Các Khoa học liên ngành, Đại học Quốc gia Hà Nội.
Email: huyennguyen510@vnu.edu.vn

1. Đặt vấn đề

Hai cách tiếp cận thường thấy trong nghiên cứu về quản trị nhà nước bao gồm: (1) cách tiếp cận cấu trúc, trong đó ưu tiên xem xét sự vận hành của các thể chế và ảnh hưởng của các thể chế này tới hành vi của các nhà hoạch định chính sách; (2) cách tiếp cận chủ thể cho rằng, các chủ thể có sự tự chủ nhất định trong các bối cảnh và đặt trọng tâm xem xét các yếu tố chủ quan ảnh hưởng tới hành vi của các cá nhân tham gia quá trình quyết định chính sách (Bevir, M., 2017).

Các nghiên cứu về Đổi mới ở Việt Nam cho tới nay phần lớn tập trung khai thác những khía cạnh cấu trúc của quá trình cải cách. Ví dụ: Fforde, A., & Homutova, L. (2017) cho rằng, các vấn đề tồn tại về chính sách công ở Việt Nam là do cải cách về chính trị không theo kịp với chuyển đổi kinh tế (thiếu cân bằng giữa chính trị và kinh tế). Schuler, P., (2014) cũng chỉ ra cải cách chính sách ở một số khu vực quan trọng khá chậm hoặc chưa thành công do không đi kèm với thay đổi tương ứng về mặt chính trị. London, J. (2018) cho rằng, Việt Nam là một điển hình của thị trường xã hội chủ nghĩa (XHCN), trong đó hệ thống chính trị Mác - Lê-nin hầu như được giữ nguyên vẹn khi đất nước mở cửa về kinh tế - xã hội theo định hướng thị trường. Sau 30 năm Đổi mới, hệ thống chính sách và quản lý công của Việt Nam vẫn cồng kềnh, quan liêu, thiếu tính đồng bộ, không đáng tin cậy về mặt báo cáo, trong khi năng lực của chính quyền địa phương còn yếu, ảnh hưởng tới hiệu quả chính sách (Benedikter, S., 2016).

Một số nghiên cứu về cải cách hành chính công ở Việt Nam đặt câu hỏi về tính chủ thể. Gainsborough, M. (2017) tỏ ra hoài nghi về văn hóa, chính trị của Việt Nam có cho phép thực hiện chương trình cải cách theo hướng tự do hóa hay không. Một số tác giả khác như Malesky, E. J., & Hutchinson, F. E. (2016) cho rằng, cần nghiên cứu kỹ hơn về các chủ thể hoạch định chính sách để hiểu ý định thực sự của họ trong khi tiến hành các hoạt động cải cách.

Trong quá trình Đổi mới từ năm 1986, Việt Nam đã nỗ lực chuyển đổi từ một nhà nước XHCN tập trung hóa sang một hệ thống thị trường với nhiều mối liên hệ với các mạng lưới quốc tế. Nhiều chương trình cải cách đã được thực hiện dựa trên các nguyên tắc về “quản trị tốt” (Painter, M., 2014). Hệ thống xã hội dân sự cũng dần hình thành và tích cực phối hợp với chính phủ để giải quyết các vấn đề xã hội (Wells-Dang, A., 2012). Truyền thông, Internet, mạng lưới thông tin liên lạc hiện đại và cả dòng di cư hai chiều cũng cung cấp cho người dân Việt Nam nói chung và các nhà hoạch định chính sách nói riêng những tư tưởng mới có thể ảnh hưởng đến cách họ nhìn nhận vấn đề và ra quyết định. Trong bối cảnh đó, cần có cách tiếp cận mới cho phép xem xét cách thức các chủ thể dung hòa các luồng tư tưởng và áp lực khác nhau trong khi tham gia vào quá trình xây dựng và ban hành chính sách. Tiếp cận từ góc độ này, có thể nhìn rõ hơn những biến hóa tinh tế đang diễn ra hằng ngày qua từng quyết sách công trong hệ thống đang chuyển đổi của Việt Nam.

Bài viết tổng hợp cách tiếp cận Dẫn giải của Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003) và Chủ thể - trong - Bối cảnh của Bell, S. (2011) trong một khung lý thuyết, nhằm xem xét tính chủ thể và động lực cải cách thể chế ở Việt Nam trong quá trình Đổi mới. Hai cách tiếp cận này đã được ứng dụng nhiều trong các nghiên cứu hành chính công ở các nước phương Tây và được sử dụng riêng rẽ trong nghiên cứu về cải cách ở Trung Quốc trong những năm gần đây (Bell, S., & Feng, H., 2019). Tổng hợp hai cách tiếp cận này sẽ cho phép chúng ta tập trung vào các chủ thể cá nhân và quá trình ra quyết sách của họ. Cách

tiếp cận mới này cũng cho phép đánh giá mức độ các cải cách được thực hiện lâu nay trong hệ thống đã “bén rễ” ra sao, qua cách nhìn nhận của từng cá nhân tham gia vào quá trình xây dựng và ban hành chính sách.

2. Tính chủ thể và các cách tiếp cận chủ thể

Tính chủ thể là một khái niệm trọng tâm trong các lý thuyết chính trị thảo luận về mức độ tự chủ nhất định của các cá nhân trong các hoạt động chính trị. Theo Bevir, M. (2017), một cá nhân tự chủ là một cá nhân có khả năng hình thành tín niệm hay đưa ra lựa chọn vượt ra ngoài các ảnh hưởng xã hội. Tính chủ thể được đặc biệt nhấn mạnh trong cách tiếp cận lựa chọn lý tính, trong đó cá nhân được cho là có năng lực đưa ra lựa chọn chiến lược. Cách tiếp cận này được ứng dụng rộng rãi trong kinh tế, mở đầu bởi Adam Smith với “Bàn tay vô hình”, trong chính trị hay quan hệ quốc tế (Powell R., 1990) và trong nhiều lĩnh vực nghiên cứu xã hội khác.

Ở thái cực đối lập là những người theo thuyết tất định cho rằng, con người không thực sự có ý chí tự do mà mọi hành vi đều được định hình bởi những gì diễn ra trước đó. Một số học giả nổi tiếng đã từng có tác phẩm thảo luận về thuyết tất định bao gồm: Thomas Hobbes, David Hume, Arthur Schopenhauer, Friedrich Nietzsche và Albert Einstein... Từ góc độ khoa học chính trị, sự phủ định đối với tính chủ thể có thể đến từ các kết quả thực nghiệm của Alexis de Tocqueville (2003), trong đó các cá nhân không có năng lực bình đẳng như nhau về sự tự chủ trong các bối cảnh chính trị. Mặt khác, người ta cho rằng, tính chủ thể thực chất là sản phẩm của giáo dục, xã hội hóa và trải nghiệm của cá nhân mà bản thân nó lại là vấn đề mang tính chính trị (Stetsenko, A., 2020). Trong cuộc tranh luận giữa cấu trúc và tính chủ thể, những người ủng hộ chủ nghĩa cấu trúc cho rằng, lịch sử không được tạo ra bởi các cá nhân, đã được giao vai khác nhau và buộc phải tái tạo các cấu trúc mà không thể chọn lựa hay đòi hỏi gì (Mahoney, J. & Snyder, R., 1999). Những người theo chủ nghĩa hậu nền tảng, đặc biệt là nhóm hậu cấu trúc cho rằng, cá nhân bị chi phối toàn diện bởi thể chế và cấu trúc đến độ không còn sự tự chủ và vì thế họ không có tính chủ thể. Các nhà hậu cấu trúc như Barthes, R. (2001) thậm chí còn cho rằng, tác giả hay con người “đã chết” hay nói cách khác các cá nhân không ảnh hưởng gì đến lịch sử.

Bevir, M. cho rằng, các cá nhân chính trị vẫn có sự tự chủ nhất định trong các bối cảnh (cái mà ông gọi là tính chủ thể trong tình huống). Theo đó, các cá nhân có thể hành động một cách sáng tạo theo dự tính và cách lập luận của họ trong các tình huống cụ thể (Bevir, M., 2017, tr.48). Một mặt, bối cảnh có ảnh hưởng rất mạnh mẽ đối với nhận thức của các cá nhân bằng cách đặt ra các rào cản thực tế buộc họ phải cân nhắc khi đưa ra lựa chọn. Ảnh hưởng xã hội cũng khiến các cá nhân hình thành tín niệm này thay vì các tín niệm mà lẽ ra họ có thể phát triển theo đúng logic (Bevir, M., 2017, tr.49). Tuy nhiên, Bevir, M., (2017) chỉ ra rằng, mặc dù bối cảnh có thể có ảnh hưởng đến nhận thức và đặt ra giới hạn đối với phương thức hành động nhưng không chỉ định rõ hành động cần được thực hiện thế nào. Bối cảnh thuần túy không thể giải thích hành vi và lời nói của các cá nhân. “Nếu như bối cảnh tạo hạn chế về hành động thì nó chỉ có thể giải thích được tại sao các cá nhân có hành vi và lời nói trong một khuôn khổ nhất định nhưng trong khuôn khổ ấy thì các cá nhân và tính chủ thể của họ vẫn sẽ cần được nghiên cứu để giải thích các hành vi và lời nói

cụ thể” (Bevir, M., 2017, tr.49). Trên thực tế, khi bối cảnh có ảnh hưởng nhất định tới tín niệm của các cá nhân, họ vẫn có thể có bản sắc riêng khi hành động thông qua năng lực sáng tạo, ý đồ và cân nhắc lý tính. Do vậy, câu trả lời cho cuộc tranh cãi nhiều năm giữa tính chủ thể và cấu trúc là cái gọi là “situated agency” (chủ thể trong bối cảnh cụ thể) (Bevir, M., 2017, tr.52).

Các tiếp cận Dẫn giải của Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., (2003) thảo luận sâu hơn về cơ chế, tại đó các cá nhân thể hiện tính chủ thể của mình trong các bối cảnh. Bên cạnh đó, cách tiếp cận Dẫn giải cũng đề xuất một cơ chế để hiểu mối liên hệ giữa tính chủ thể của các cá nhân và sự thay đổi của truyền thống là một thành tố quan trọng trong cấu trúc xã hội.

Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. xây dựng cách tiếp cận Dẫn giải xung quanh ba khái niệm chính: tính chủ thể, truyền thống và các tình huống tiến thoái lưỡng nan. Theo đó, tính chủ thể phải được xem xét vì “không thể tách biệt và phân biệt các tín niệm và hành động của các chủ thể nếu chỉ cân nhắc các bối cảnh xã hội... có một khoảng giữa các bối cảnh xã hội tại đó các cá nhân quyết định sẽ trao gửi niềm tin vào đâu và lựa chọn hành động thế nào với những lý do riêng của họ” (Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., 2003, tr.32). Tính chủ thể cho phép các cá nhân có những sáng tạo riêng khi đối mặt với những hạn định mang tính cấu trúc của hệ thống như có thể lựa chọn tin tưởng vào điều này hay cách tiếp cận khác và có những hành động tương ứng, bao gồm cả việc dung hòa những cái mới mẻ có thể đem lại những thay đổi cấu trúc xã hội (Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., 2003, tr.32). Các cá nhân khác nhau có hành vi rất khác nhau trong cùng một bối cảnh xã hội do họ có cách lý luận riêng và có sự sáng tạo trong cách ứng phó. Vì thế, để lý giải hành động của các cá nhân trong những bối cảnh nhất định, cần xem xét niềm tin và mong mỏi của họ.

Truyền thống được Bevir & Rhodes định nghĩa là tập hợp những niềm tin và cách thức hành động tương ứng mà các cá nhân thừa hưởng từ cộng đồng của họ (Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., 2003, tr.34). Truyền thống ảnh hưởng đến cách chủ thể đánh giá một bối cảnh/ tình huống hay nói cách khác nó ảnh hưởng đến thế giới quan của chủ thể. Tuy nhiên, truyền thống không cố định bởi vì nó cần được tái sinh qua hành động của các cá nhân và phụ thuộc vào hành động của các cá nhân (Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., 2003, tr.34). Khi đối diện với những tình thế lưỡng nan (những tình huống trong đó xuất hiện luồng tư tưởng có phần xung khắc với các truyền thống có sẵn), các chủ thể buộc phải xét lại và lựa chọn trong ba cách thức sau: (1) điều chỉnh cách làm truyền thống cho phù hợp, (2) phát triển truyền thống, (3) bỏ qua truyền thống (Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., 2003, tr.35).

Cách tiếp cận Dẫn giải đặc biệt có ích khi nghiên cứu sự thay đổi xã hội. Truyền thống hàm chứa niềm tin và chuẩn mực nhưng không kèm theo quy định chi tiết nó cần được tái tạo như thế nào. Chính vì vậy, khi con người gặp các tình huống chưa từng có hay khi có niềm tin mới, họ có thể thay đổi truyền thống qua một quy trình sáng tạo. Do đó, thay đổi có thể được tạo ra trong quá trình con người lý giải lại và thực hiện truyền thống trong bối cảnh mới (Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., 2003, tr.37).

Cách tiếp cận Dẫn giải tập trung quan sát quá trình lý luận của cá nhân và hành vi của họ khi đưa ra quyết sách, do đó, ta có thể ghi nhận những biến đổi hành động của chủ thể đem lại cho hệ thống. Tuy nhiên, cách tiếp cận này chưa phản ánh mối liên hệ giữa bối cảnh - các áp lực chính trị mà nó mang lại và hành vi quyết sách của các chủ thể. Điểm yếu này của Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003) có thể được bổ sung bằng cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh của Bell, S. (2011).

Nếu như Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003) lấy truyền thống làm đơn vị phân tích chính trong lý thuyết của mình thì Bell, S. (2011) tập trung vào các thể chế hay môi trường mang tính cấu trúc. Thể chế tác động lên hành vi của chủ thể thông qua tập hợp các “quy tắc cấu thành” tạo ra các điều kiện hạn chế hay nuôi dưỡng được phát tán và bám rễ sâu trong hệ thống qua thời gian dài. Bell cũng nhấn mạnh, thể chế có trước, tồn tại độc lập với các chủ thể, tạo thành không gian, trong đó các chủ thể ra quyết định (Bell, S., 2011, tr.891). Thể chế có thể áp đặt những hậu quả thực sự (sự trả giá hoặc lợi ích), buộc chủ thể quyết sách phải cân nhắc và do đó có tính năng chi phối cách nghĩ và hành động của các chủ thể mà không phụ thuộc vào việc suy nghĩ và hành động đó diễn ra vào thời điểm nào (Bell, S., 2011, tr.891-892).

Tuy nhiên, Bell, S. chỉ ra rằng, các áp lực về lợi ích hay sự trả giá đều phụ thuộc vào sự “diễn giải” của các chủ thể. Thể chế có thể tạo ra hạn chế hay điều kiện nuôi dưỡng, trong khi đó chủ thể vẫn có một không gian nhất định để “lèo lái và thương lượng” hay nói cách khác, họ có một khoảng “tự do trong khuôn khổ” khi đưa ra quyết sách (Bell, S., 2011, tr.891-892). Như vậy, các cá nhân vẫn có thể hiện tính chủ thể của mình.

Bell, S. có chung quan điểm với Bevir và Rhodes khi cho rằng, bản thân thể chế không chết cứng mà có thể được diễn giải một cách sáng tạo, bẻ cong hay phá vỡ và cải tạo (Bell, S., 2011, tr.894). Bell, S. nhấn mạnh những hiệu quả nuôi dưỡng của thể chế, trong đó các chủ thể có thể khai thác vị thế của họ và sử dụng các nguồn lực hệ thống để thay đổi môi trường thể chế của họ (Bell, S., 2011, tr.895). Theo đó, chủ thể và thể chế trên thực tế “kiến tạo lẫn nhau trong mối quan hệ biện chứng” (Bell, S., 2011, tr.891). Thể chế được tái tạo nhiều lần thông qua sự diễn giải sáng tạo của các chủ thể, trong khi tạo ra các điều kiện hạn chế hay nuôi dưỡng ảnh hưởng đến cách các chủ thể lập luận và đến lựa chọn của chủ thể. Sự “kiến tạo lẫn nhau” hé lộ một cơ chế, trong đó tư tưởng và ý nghĩa liên chủ thể cung cấp thông tin, định hình các lợi ích và lựa chọn của các chủ thể (Bell, S., 2011, tr.893).

Cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh thống nhất với cách tiếp cận Dẫn giải về sự cần thiết phải xem xét quá trình tư duy và lựa chọn của các chủ thể nếu muốn ghi nhận những biến chuyển thể chế tích tụ qua thời gian. Cách tiếp cận này đồng thời bổ sung cho cách tiếp cận Dẫn giải bằng việc cho phép cân nhắc các đặc thù thể chế của hệ thống công của Việt Nam: hệ thống đơn đảng với nền hành chính theo mô hình Mác - Lê-nin còn khá nguyên vẹn sau nhiều năm Đổi mới.

3. Khung lý thuyết kết hợp cách tiếp cận Dẫn giải và Chủ thể - trong - Bối cảnh

Cách tiếp cận Dẫn giải và cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh có thể bổ sung lẫn nhau và được kết hợp trong một khung lý thuyết chung nhờ có nhiều điểm tương đồng. Do đó, hai cách tiếp cận có cùng mục tiêu và đối tượng nghiên cứu để thay đổi thể chế và tác động qua lại giữa chủ thể với môi trường xã hội. Cả hai cách tiếp cận đều nhấn mạnh vai trò của cá nhân ra quyết sách trong một tiến trình sáng tạo, dẫn tới những biến đổi thể chế liên tục. Mỗi một cách tiếp cận nhìn sâu vào một khía cạnh trong bức tranh chung về thay đổi bối cảnh chuyển tiếp các tư tưởng và thể chế cũ và mới cùng tồn tại.

Cách tiếp cận Dẫn giải và Chủ thể - trong - Bối cảnh thống nhất rằng, chủ thể không có sự tự chủ tuyệt đối trong các bối cảnh xã hội của họ. Trong cách tiếp cận Chủ thể - trong -

Bối cảnh, bối cảnh đem tới những điều kiện hạn chế hoặc cơ hội có thể trở thành lợi thế hay bất lợi đối với khả năng tự chủ của các cá nhân ra quyết sách (Bell, S., 2011, tr.891). Trong cách tiếp cận Dẫn giải, bối cảnh xã hội có ảnh hưởng ban đầu tới diễn giải và hành động của các cá nhân và là nền tảng để các cá nhân hình thành các tín niệm mới (Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., 2003, tr.33-34).

Các tiếp cận Dẫn giải lấy truyền thống làm đơn vị nghiên cứu chính, trong khi cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh tập trung sự chú ý vào các thể chế và bối cảnh mang tính cấu trúc. Truyền thống trong cách tiếp cận Dẫn giải được định nghĩa là một “nhóm tư tưởng được truyền qua các thế hệ” và vì vậy có thể là một phần của văn hóa chính trị tạo nền tảng cho cách tư duy và hành động của các chủ thể chính sách (Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., 2003, tr.33). Thể chế trong cách hiểu của Bell, S. (2011) bao gồm cả quy tắc chính thức hay không chính thức trong khi các bối cảnh mang tính cấu trúc là các môi trường chính trị, kinh tế - xã hội được vận hành theo cách thức lựa chọn chiến lược, tạo ra sự khích lệ hoặc làm nản lòng hay các cơ sở cho hành động có thể khiến chủ thể ưu tiên “lựa chọn cách thức này so với cách thức khác” (Bell, S., 2011, tr.898). Các cấu trúc có thể là lực lượng vật chất như sự phân bổ nhân khẩu hay quyền lực nhà nước nhưng cũng có thể là lực lượng tư tưởng như văn hóa và truyền thống tạo nên bản sắc, lợi ích, cách tính toán và lựa chọn của chủ thể (Bell, S., 2011, tr.906). Như vậy, cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh có định nghĩa về bối cảnh xã hội rộng và chi tiết hơn trong khi tương thích với cách hiểu về truyền thống của cách tiếp cận Dẫn giải. Cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh, thể chế có thể được nhìn thấy rõ ràng hơn trong khi cấu trúc ẩn sâu dưới các thể chế. Truyền thống lại hiển hiện trong các lớp lang cấu thành nên môi trường thể chế, là “tinh chất” của thể chế.

Cách lý giải của Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003) về truyền thống tương thích với cách lý giải của Bell, S. (2011) về hình thức tư tưởng của cấu trúc. Tuy nhiên, Bevir & Rhodes tập trung nhiều hơn vào các tư tưởng được kế thừa ảnh hưởng đến tư duy và hành vi của chủ thể, trong khi Bell, S. khai thác các đặc trưng kiểu thể chế của cấu trúc trong việc tạo khuôn khổ hạn chế hay nuôi dưỡng tính chủ thể. Vì vậy, sự kết hợp của hai cách tiếp cận cho phép tạo ra bức tranh hoàn chỉnh hơn về bối cảnh xã hội của quyết sách: cách tiếp cận Dẫn giải tập trung xem xét sự tương tác giữa chủ thể và tư tưởng trong khi cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh cho cái nhìn rộng hơn về mối liên hệ qua lại giữa thể chế, cấu trúc và chủ thể.

Cả hai cách tiếp cận Dẫn giải và Chủ thể - trong - Bối cảnh nhấn mạnh, cần phân tích vấn đề bằng cách đánh giá các tình huống ra quyết sách cụ thể và hành động của các cá nhân tham gia. Thông qua việc xem xét quá trình biện giải và tư duy của các chủ thể hay đánh giá cách áp dụng các quy định vào thực tiễn cuộc sống thì có thể ghi nhận được những biến chuyển tinh vi của thể chế. Cách tiếp cận Dẫn giải chỉ ra các tình huống, trong đó thay đổi diễn ra khi cá nhân đối mặt với sự tiến thoái lưỡng nan, buộc họ xem xét lại truyền thống. Các tình thế lưỡng nan này thường xuất hiện khi chủ thể có các trải nghiệm mới nhưng cũng có thể xảy ra khi họ tự suy ngẫm từ góc độ lý luận và đạo đức (Bevir, M., & Rhodes, R. A. W., 2003, tr.36). Cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh cũng yêu cầu khai thác cách diễn giải, khả năng tự do hành động trong khuôn khổ và sự vận dụng các nguồn lực/ năng lực của các cá nhân trong các bối cảnh thể chế (Bell, S., 2011, tr.900). Vì vậy, sự kết hợp của hai cách tiếp cận cho phép xem xét các động lực thay đổi đặc biệt

trong các bối cảnh chuyển tiếp. Điều này đặc biệt phù hợp khi áp dụng vào trường hợp Việt Nam trong giai đoạn Đổi mới.

Khung lý thuyết tổng hợp giữa Dẫn giải và Chủ thể - trong - Bối cảnh cho phép thảo luận về các tình thế lưỡng nan và những thay đổi tinh tế của thể chế và truyền thống trong một chính thể mới đổi thay rất ít sau hơn 30 năm Đổi mới của Việt Nam. Cách tiếp cận Dẫn giải đặc biệt mạnh trong khi nghiên cứu quá trình tiếp biến giữa các tư tưởng quản trị mới (ở đây phần lớn từ chủ nghĩa tân tự do), các hình thái quản trị mới (thị trường và phi nhà nước) với truyền thống châu Á và xã hội chủ nghĩa. Cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh lại giúp xác định mức độ và lý do tồn tại khoảng tự chủ mà cá nhân có trong bối cảnh đối mặt với yêu cầu đổi mới nhanh và các hạn chế cũng như cơ hội mà hệ thống đảng Việt Nam đem lại cho chủ thể. Như vậy, khung lý thuyết tổng hợp rất hữu hiệu để nghiên cứu những sáng tạo mang tính cá nhân trong quá trình Đổi mới, khi tính đến các đặc trưng quản trị nhà nước ở Việt Nam. Câu hỏi trọng tâm là các chủ thể có động lực và năng lực biến đổi các thể chế hiện hành đến đâu trong quá trình cải cách ở Việt Nam. Nói một cách khác, các biện pháp cải cách có thể “bám rễ” thế nào vào hệ thống của Việt Nam. Quá trình đánh giá này không chỉ giúp ghi nhận góc độ tiệm tiến của cải cách quản trị ở Việt Nam mà còn giúp lý giải vì các trở ngại khiến hoạt động cải cách chưa diễn ra như mong đợi.

4. Ứng dụng khung tổng hợp Dẫn giải và Chủ thể - trong - Bối cảnh trong nghiên cứu đổi mới chính sách và quản lý công ở Việt Nam

Trong phần này, Khung tổng hợp Dẫn giải và Chủ thể - trong - Bối cảnh được ứng dụng trong một trường hợp nghiên cứu chính sách cụ thể, trong đó xuất hiện tình thế lưỡng nan giữa truyền thống Nhân trị và yêu cầu thượng tôn pháp luật.

Có hai cách hiểu về truyền thống Nhân trị: cách hiểu thứ nhất cho rằng “nhân” ở đây là nhân đức, nhân từ, nhân đạo và vì thế “nhân trị” tương đương với “đức trị” có nghĩa lấy đức để cai trị dân chúng (Xuân Dương, 2018). Theo cách hiểu thứ hai “nhân” là người, “nhân trị” được hiểu là sự cai trị xã hội bởi con người, đối lập với “pháp trị” là sự cai quản xã hội bằng luật pháp. Ở mức độ cao nhất của Pháp trị, pháp luật được thượng tôn có nghĩa không ai có quyền đứng trên pháp luật, kể cả nhà nước. Trong trường hợp xã hội được cai trị bằng pháp luật, luật pháp chỉ được coi là công cụ (của giới cầm quyền) thông qua nhà nước, trong đó nhà nước đứng trên pháp luật (Bingham, T., 2011). Trường hợp này vẫn được xếp trong Nhân trị.

Hệ thống chính trị Việt Nam có truyền thống Nhân trị, trong đó đạo đức, nhân cách của những người nắm quyền được coi trọng hơn là các cơ chế khách quan về giải trình. Trái ngược với truyền thống thượng tôn pháp luật ở phương Tây, các thể chế/ luật/ quy tắc được coi là phương tiện để quản trị và có thể được vận dụng cho phù hợp với mục đích của các chủ thể ra quyết định trong truyền thống Nhân trị (Gainsborough, M., 2017).

Trong hệ thống Khổng giáo, các cá nhân và đạo đức của họ được coi là quan trọng nhất khi nắm quyền. Một lãnh đạo tốt cần phải có đủ các đức tính “nhân, nghĩa, lễ, trí, tín”. Trên thực tế, đạo đức của người làm cán bộ được đánh giá quan trọng hơn cả năng lực. Chủ tịch Hồ Chí Minh nhấn mạnh “có tài phải có đức” (Hồ Chí Minh, 2011, tr.345).

Yêu cầu về đạo đức của cán bộ được lồng ghép vào luật và các quy định nhân sự của Việt Nam, bên cạnh các đức tính truyền thống, người cán bộ tốt còn cần có các phẩm chất

đặc trưng của một người tham gia vào hệ thống công quyền là “cần, kiệm, liêm, chính, chí công, vô tư” (Quốc hội, 2008, Điều 15). Đảng Cộng sản Việt Nam cũng yêu cầu cán bộ phải tuân thủ đường lối của Đảng và pháp luật của nhà nước (Quốc hội, 2008, Điều 28) và phải “gần dân”, “hiếu dân”. Các phẩm chất của một người “cán bộ tốt” được sử dụng trong rất nhiều bối cảnh, chẳng hạn trong bầu cử, xem xét tư cách đại biểu hay bổ nhiệm cán bộ (Jorgensen, B. D., 2005). Như vậy, quan niệm về “cán bộ tốt” có thể coi như nền tảng của quyền lực trong hệ thống Việt Nam.

Trong truyền thống Nhân trị, ngay cả những người có tư tưởng đề cao pháp luật (những người tin tưởng vào sự cần thiết phải cai trị xã hội bằng luật lệ nghiêm khắc) như: Tuân Tử cũng chỉ xem luật như là công cụ để quản lý nhưng không bao giờ có thể thay thế hoàn toàn cho đạo đức. Gillespie, J., & Chen, H. nhận thấy, dưới ảnh hưởng của truyền thống Nhân trị, lãnh đạo Việt Nam không cho rằng có sự thiếu nhất quán giữa cai trị bằng đạo đức thông qua các nguyên tắc truyền thống và kiểm soát hành vi xã hội sử dụng các bộ luật khắt khe (Gillespie, J., & Chen, H., 2010, tr.140).

Trong thời kỳ Đổi mới, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã thay đổi phương pháp lãnh đạo từ tập trung hóa sang lãnh đạo thông qua “nhà nước pháp quyền”. Khái niệm “nhà nước pháp quyền” gần với khái niệm “pháp trị”, trong đó sự vận hành của xã hội được xử lý dựa trên pháp luật, vẫn có một khoảng cách giữa “nhà nước pháp quyền” của Việt Nam với tư tưởng “thượng tôn pháp luật” trong truyền thống tự do hóa. Khác biệt lớn nhất nằm ở vị thế của cá nhân trong mối quan hệ với các thể chế. Trong Nhân trị, cá nhân là thượng tôn và thể chế chỉ là công cụ, trong khi hệ thống thượng tôn pháp luật ở phương Tây, các thể chế được duy trì độc lập và các cá nhân phải tuân thủ đầy đủ các thể chế.

Tư tưởng Nhân trị vẫn còn ảnh hưởng rất lớn trong hệ thống công ở Việt Nam. Khi đưa ra các quyết định, các nhà hoạch định chính sách luôn bị giằng xé giữa yêu cầu phải làm sao để “vừa có lý, vừa có tình”. Ở đây “có lý” thường được hiểu là đúng đắn, phù hợp với các quy định pháp luật trong khi “có tình” nghĩa là phù hợp với các chuẩn bị mực xã hội về đạo đức và nguyên tắc ứng xử. Trong các tình huống ra quyết định cụ thể, các nhà hoạch định chính sách sẽ luôn phải đưa ra lựa chọn khó khăn giữa thể chế và đạo đức và cách thức áp dụng các quy định, điều luật để giải quyết vấn đề xã hội, hé lộ tính chủ thể của họ.

Có thể minh họa sự áp dụng khung tổng hợp Dẫn giải và Chủ thể - trong - Bối cảnh trong một trường hợp cụ thể sau đây. Hiện tượng mâu thuẫn giữa các văn bản trung ương và giữa các văn bản trung ương với quy định của địa phương là một thực tế đã được phản ánh. Nhiều công chức trong hệ thống công của Việt Nam cho rằng, sự thiếu đồng bộ và nhất quán của các văn bản hướng dẫn khiến quá trình ra quyết định vô cùng khó khăn vì “không biết đâu là đúng, đâu là sai”. Khi có sự hạn chế về mặt thể chế như vậy thì đồng thời trao cho người quản lý một cơ hội để thể hiện tính chủ thể mạnh mẽ.

Một xu hướng trong hình thành và thực thi chính sách ở Việt Nam là các Bộ, ngành và địa phương có xu hướng đưa ra thêm yêu cầu cụ thể so với chính sách chung của quốc gia. Ví dụ: nhiều hiệu trưởng trường tiểu học ở một huyện miền Trung có ý kiến cho rằng, Kho bạc ở địa phương đã đòi hỏi nhiều loại giấy tờ hơn thì mới cho nhà trường rút ngân sách được cấp, trong khi Trung ương thì chủ trương trao quyền tự chủ tài chính cho các trường theo tinh thần Nghị định 43/2006/NĐ-CP ban hành ngày 25/4/2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập. Người có trách nhiệm ở địa phương giải thích rằng, các quy định

thêm là để đảm bảo các trường chi tiêu đúng và không vượt quá số ngân sách được cấp. Về phía nhà trường, khó khăn trong việc rút ngân sách đã khiến cho trường không thể xây nhà vệ sinh mới cho học sinh để đạt điều kiện vệ sinh tốt hơn, trong khi vẫn còn nguồn ngân sách dư thừa tồn đọng ở tài khoản Kho bạc địa phương.

Địa phương hoặc đơn vị thực thi đôi khi viện dẫn lý do về thiếu đồng bộ, thiếu nhất quán của các văn bản trung ương để trì hoãn hoặc thậm chí thực thi một chính sách trung ương nào đó. Ví dụ: Thông tư liên tịch 47/2011/TTLT-BGDĐT-BNV ngày 19/10/2011 của Bộ Giáo dục và Đào tạo - Bộ Nội vụ hướng dẫn về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và biên chế của sở giáo dục và đào tạo thuộc ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, phòng giáo dục và đào tạo thuộc ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh trong đó cho phép các sở, phòng giáo dục địa phương có thêm quyền tự chủ về tài chính và quản trị nhân sự trong ngành giáo dục (điều 1-6). Tuy nhiên, chính quyền địa phương chần chừ không thực hiện vì lý do Bộ Nội vụ chưa có hướng dẫn cụ thể về cách thực hiện.

Theo chia sẻ của một số cán bộ địa phương, bí quyết để ra quyết định trong bối cảnh thiếu đồng bộ về chính sách là tìm một văn bản chính sách trung ương phù hợp nhất với địa phương mình, sau đó đưa ra kiến giải để áp dụng trong các tình huống thực tiễn.

Những dẫn giải trong phạm vi nhỏ lẻ này rất phổ biến, đôi khi cho phép biên độ rộng khi ra quyết định. Tuy nhiên, các cán bộ địa phương cũng nhấn mạnh, sự đồng tình của lãnh đạo trực tiếp đối với cách diễn giải cụ thể là hết sức cần thiết để đảm bảo “sự an toàn về chính trị” khi làm việc trong hệ thống công. Sự thiếu đồng bộ của văn bản chính sách cho thấy một thực trạng trong hoạt động thể chế ở Việt Nam. Các cá nhân tham gia hệ thống công vừa gặp hạn chế nhưng đồng thời cũng có không gian để đưa ra kiến giải riêng và có sự tự chủ nhất định khi thực thi chính sách. Mặt khác, nguyên lý được áp dụng để giải quyết vấn đề về thực thi chính sách ở Việt Nam cũng thể hiện rất rõ truyền thống Nhân trị ở Việt Nam khi các quy định, quy tắc được sử dụng như là công cụ để đạt đến hiệu quả thực thi mong đợi ở các địa phương. Trong bối cảnh này, cách tiếp cận Dẫn giải từ góc độ xem xét truyền thống cũng như cách tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh đều được phát huy mạnh mẽ để giải thích sự vận hành của hệ thống công của Việt Nam. Mặt khác, cách thức vận hành hệ thống như phản ánh ở các địa phương đưa đến một thực tế khiến quá trình thực thi chính sách ở các địa phương khác nhau và thậm chí có thể giải thích hiện tượng không thực hiện hoặc xé rào ở các địa phương. Trong một hệ thống có nhiều hiện tượng thiếu đồng bộ về thể chế, sự thiếu chắc chắn về đúng sai khi ra quyết định, sự gắn bó giữa cấp trên và cấp dưới trực tiếp là một tất yếu trong lựa chọn của các chủ thể. Đây là một cách giải thích khác cho tính giải trình hướng lên trên (một đặc trưng khác của nền hành chính công Việt Nam) (Vasavakul, T., 2014).

5. Kết luận

Cách tiếp cận Dẫn giải cho phép xem xét kỹ quá trình các chủ thể diễn giải và áp dụng truyền thống trong các bối cảnh mới hoặc dưới ảnh hưởng của các tư tưởng mới. Các tiếp cận Chủ thể - trong - Bối cảnh tập trung làm rõ cách thức các chủ thể diễn giải và “lèo lái” giữa các hạn chế hay điều kiện thuận lợi mà môi trường thể chế đem lại trong các bối cảnh

khác nhau. Hai cách tiếp cận cùng nhấn mạnh, tính chủ thể của các cá nhân thông qua khả năng diễn giải và vận dụng trong bối cảnh, có cùng mục tiêu quan tâm là chủ thể và quá trình ra quyết định, tương thích với nhau. Điểm khác biệt giữa hai cách tiếp cận là một bên tập trung vào truyền thống mà cốt lõi là tư tưởng, còn bên kia tập trung khai thác các hạn chế hay cơ hội mà thể chế và bối cảnh cấu trúc đem lại cho phép các cá nhân có khoảng không để thể hiện tính tự chủ. Điểm khác biệt cũng chính là điểm hai cách tiếp cận bổ sung cho nhau trong một khung lý thuyết tổng hợp trở thành lý tưởng khi nghiên cứu về một hệ thống đang đổi mới như ở Việt Nam. Trong nhiều năm, các nhà nghiên cứu Việt Nam và quốc tế luôn gặp khó khăn trong việc lý giải kết quả còn khiêm tốn về mặt cải cách thể chế và chính trị ở Việt Nam trong bối cảnh kinh tế - xã hội đã có những biến chuyển mạnh mẽ. Việc tập trung vào tính chủ thể và quá trình ra quyết định cho phép xem xét khả năng “bám rễ” của các biện pháp cải cách trong hệ thống công của Việt Nam, cách thức các cá nhân tham gia quyết sách ở Việt Nam dung hòa các luồng tư tưởng cũ và mới trong bối cảnh thuận lợi và khó khăn đan xen của đổi mới. Khung lý thuyết tổng hợp từ hai cách tiếp cận còn đồng thời cho phép ghi nhận những thay đổi rất nhỏ và tiệm tiến của thể chế trong hệ thống quản lý hành chính công ở Việt Nam mà rất khó có thể phát hiện từ các góc nhìn vĩ mô.

Tài liệu tham khảo

1. Nguyễn Ngọc Khá (2015), “Tư tưởng Hồ Chí Minh về con người mới phát triển toàn diện với việc xây dựng và phát triển con người Việt Nam hiện nay”, Tạp chí *Khoa học*, số 4 (69).
2. *Hồ Chí Minh Toàn tập*, Nxb Chính trị quốc gia, 2011, Hà Nội.
3. Quốc hội (2008), *Luật cán bộ, công chức*, Hà Nội.
4. Barthes, R. (2001), “The death of the author”, *Contributions in Philosophy*, 83, tr.3-8.
5. Bell, S. (2011), “Do we really need a new ‘constructivist institutionalism’ to explain institutional change?”, *British Journal of Political Science*, 41(4), tr.883-906.
6. Bell, S., & Feng, H. (2019), “Policy diffusion as empowerment: domestic agency and the institutional dynamics of monetary policy diffusion in China”, *Globalizations*, tr.1-15.
7. Benedikter, S. (2016), “Bureaucratisation and the state revisited: Critical reflections on administrative reforms in post-renovation Vietnam”, *International Journal of Asia-Pacific Studies*, 12 (1), tr.1-40.
8. Bevir, M. (2017), *Situated agency: A postfoundational alternative to autonomy*, Kevin M. Cahill, Martin Gustafsson and Thomas Schwarz Wentzer (Eds.) *Finite but unbounded: new approaches in philosophical anthropology*, tr.47-66, De Gruyter: Berlin, Germany.
9. Bevir, M., & Rhodes, R. A. W. (2003), *Interpreting British governance*, Routledge, London, United Kingdom.
10. Bingham, T. (2011), *The rule of law*, Penguin, London, United Kingdom.
11. Bui, H. T. (2013), “The development of civil society and dynamics of governance in Vietnam's one party rule”, *Global Change, Peace & Security*, 25(1), tr.77-93.
12. Cheng, Z. (2015), *Dilemmas of Change in Chinese Local Governance: Through the Lens of Heritage Conservation*, Doctoral dissertation, University of Sheffield, Sheffield, United Kingdom.
13. De Tocqueville, A. (2003), *Democracy in America* (Vol. 10), Regnery Publishing, Washington, DC, USA.

14. Fforde, A., & Homutova, L. (2017), "Political Authority in Vietnam: Is the Vietnamese Communist Party a Paper Leviathan?", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(3), tr.91-118.
15. Gainsborough, M. (2017), "The myth of a centralised socialist state in Vietnam: What kind of a myth?", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(3), tr.119-143.
16. Gillespie, J., & Chen, H. (2010), *Legal reforms in China and Vietnam: a comparison of Asian communist regimes*, Routledge, New York, USA.
17. Jorgensen, B. D. (2005), "Democracy among the Grassroots: Local Responses to Democratic Reforms in Vietnam", *Southeast Asian responses to globalization: Restructuring governance and deepening democracy*, (10), tr.316-344.
18. Keping, Y. (2010), "Westernization" Vs. "Sinicization": *An Ineffaceable Paradox Within China's Modernization Process*, Tian Yu Cao, Xueping Zhong, and Liao Kebin (Eds.) Culture and social transformations in reform era China, tr.151-195, BRILL Publishers, Leiden, Netherlands.
19. London, J. (2018), *Welfare and Inequality in Market Leninism: China and Vietnam*, J. London (Ed.), Welfare and Inequality in Marketizing East Asia, tr.325-372, Palgrave Macmillan, New York, USA.
20. Mahoney, J., & Snyder, R. (1999), "Rethinking agency and structure in the study of regime change", *Studies in Comparative International Development*, 34(2), tr.3-32.
21. Malesky, E. J., & Hutchinson, F. E. (2016), "Varieties of disappointment: why has decentralization not delivered on its promises in Southeast Asia?", *Journal of Southeast Asian Economies*, 33(2), tr.125-163.
22. Painter, M. (2014), "Governance reforms in China and Vietnam: marketisation, leapfrogging and retrofitting", *Journal of Contemporary Asia*, 44(2), tr.204-220.
23. Powell, R. (1990), *Nuclear Deterrence Theory: The Search for Credibility*, Cambridge, University Press, Cambridge, United Kingdom.
24. Sachs, J. (1995), "Reforms in Eastern Europe and the former Soviet Union in light of the East Asian experience", *Journal of the Japanese and International Economies*, 9(4), tr.454-485.
25. Stetsenko, A. (2020), "Hope, political imagination, and agency in Marxism and beyond: Explicating the transformative worldview and ethico-ontoepistemology", *Educational Philosophy and Theory*, 52(7), tr.726-737.
26. Schuler, P. (2014), *Deliberative Autocracy: Managing the Risks and Reaping the Rewards of Partial Liberalization in Vietnam*, Doctoral dissertation, UC San Diego, San Diego, USA.
27. Van der Wal, Z., & Yang, L. (2015), "Confucius meets Weber or Managerialism takes all? Comparing civil servant values in China and the Netherlands", *International Public Management Journal*, 18(3), tr.411-436.
28. Vasavakul, T. (2014), *Authoritarianism reconfigured: Evolving accountability relations within Vietnam's one-party rule*, J. London (Ed.), Politics in Contemporary Vietnam, tr.42-63, Springer, Singapore.
29. Wells-Dang, A. (2012), *Civil Society Networks in China and Vietnam Informal Pathbreakers in Health and the Environment*, Palgrave Macmillan, London, United Kingdom.
30. Xuân Dương (2018), "Pháp trị hay nhân trị", <https://giaoduc.net.vn/goc-nhin/phap-tri-hay-nhan-tri-post192046.gd>, truy cập ngày 11/8/2021.
31. Long, N. N., (2017), "Những đặc trưng cơ bản, quan điểm, nguyên tắc xây dựng và hoạt động của hệ thống chính trị nước ta trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội", *Đề tài khoa học cấp Nhà nước*, <http://thuvien.ajc.edu.vn:8080/dspace/handle/123456789/3736>, truy cập ngày 28/7/2021.