

QUY TRÌNH XÂY DỰNG QUY HOẠCH PHÁT TRIỂN KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ Ở VIỆT NAM

TS. Hoàng Xuân Long
Viện Chiến lược và Chính sách KH&CN

Tóm tắt:

Quy trình quy hoạch có ý nghĩa quan trọng trong việc đảm bảo chất lượng của các quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ (KH&CN). Việc xác định quy trình quy hoạch phát triển KH&CN ở nước ta cần trên cơ sở: đổi mới các quy định hiện hành; phù hợp với nội dung của quy hoạch KH&CN; đặc thù của quy hoạch KH&CN; quan hệ giữa quy hoạch KH&CN và Chiến lược phát triển KH&CN đã ban hành; tạo điều kiện cho các hoạt động, các thành phần tham gia xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN. Ở nước ta cần chú ý đến quy trình cứng và mềm trong xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN. Quy trình cứng quy hoạch phát triển KH&CN ta nên theo 5 bước: xác định lý do xây dựng quy hoạch KH&CN, dự thảo các phương án quy hoạch KH&CN, lựa chọn phương án quy hoạch tốt nhất, hoàn thiện phương án quy hoạch lựa chọn, quyết nghị ban hành quy hoạch.

1. Các căn cứ xác định quy trình xây dựng quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ ở Việt Nam

1.1. Quy trình xây dựng quy hoạch hiện hành ở Việt Nam

Hiện nay ở Việt Nam đã có những quy định về quy trình xây dựng chính sách được nêu trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 12/11/1996, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ngày 16/12/2002 (và Nghị định số 161/2005/NĐ-CP ngày 27/12/2005 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật), Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 17/2008/QH12 ngày 03/6/2008. Cũng có cả những quy định về quy trình xây dựng đối với quy hoạch. Nghị định số 92/2006/NĐ-CP ngày 07/9/2006 của Chính phủ Về lập, phê duyệt và quản lý quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đã quy định trình tự lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cả nước (Điều 14), trình tự lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng (Điều 18), trình tự lập quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội cấp tỉnh (Điều 21), trình tự lập quy

hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội huyện (Điều 24), trình tự lập quy hoạch phát triển ngành, lĩnh vực (Điều 28).

Trải qua áp dụng thực tế, các quy trình được quy định đã bộc lộ hạn chế trên một số mặt cơ bản:

- Các văn bản quy định về quy trình quy hoạch còn thiếu đồng bộ, “đã không tính đến các quan hệ giữa các quy hoạch, trật tự quy hoạch cái gì làm trước, cái gì căn cứ vào cái gì” [11, tr.21];
- Chưa tạo điều kiện cho sự tham gia có hiệu quả của các ngành khác và các thành phần xã hội vào xây dựng văn bản chính sách¹;
- Quy trình dài với nhiều công đoạn chồng chéo bởi các công việc soạn thảo, xin ý kiến rồi lại soạn thảo lặp đi lặp lại liên tục từ các Bộ đến Chính phủ và sang tận Quốc hội. Sự thiếu tách bạch giữa quy trình quyết định chính sách của dự luật và quy trình soạn thảo về mặt kỹ thuật đã làm cho công việc soạn thảo trở nên phức tạp;
- Thiếu giai đoạn phân tích và quyết định chính sách trong quy trình lập pháp làm cho quá trình soạn thảo chính sách và quy hoạch trở nên rắc rối².

Hậu quả từ những hạn chế trong quy trình xây dựng chính sách ở nước ta là gây tốn phí lớn về thời gian và công sức mà chất lượng của chính sách nói chung và quy hoạch nói riêng vẫn thấp [7,8]³.

¹ Đây là ý rất cơ bản và được nhiều nhà nghiên cứu quan tâm phân tích. Điển hình như Giáo sư Kenichi Ohno (Viện Nghiên cứu kinh tế Nhật Bản) phát biểu tại Diễn đàn phát triển Việt Nam là do hầu hết chính sách được xây dựng với sự can dự hạn chế của doanh nghiệp và các chính sách không có sự phối hợp giữa các Bộ,... nên quy trình hoạch định chính sách ở Việt Nam đang trở thành có một không hai trên thế giới.
(<http://www.google.com.vn/#hl=vi&slent=psy>)

² Có ý kiến cho rằng: “Cách làm hiện tại của chúng ta khi phải bắt tay vào xây dựng một đạo luật là thành lập nên một Ban soạn thảo gồm nhiều thành viên đến từ các cơ quan có liên quan đến dự luật và bắt tay vào soạn thảo ngay các quy phạm dựa trên kinh nghiệm vốn có của các thành viên trong quá trình công tác hoặc những kiến thức tham khảo được của nước ngoài. Đây là cách làm được ví như việc “cầm đèn chạy trước ô tô” và ẩn chứa nhiều rủi ro vì như vậy chúng ta đã vô tình chấp nhận những chính sách được quyết định ở nước ngoài hoặc bởi những kinh nghiệm không đầy đủ và thiếu tính hệ thống của các thành viên Ban soạn thảo. Không chỉ dừng ở đó, với việc được trao “quyền tự do sáng tác” dự luật mà không bị bó hẹp bởi các chính sách đã được quyết định từ trước, các cơ quan có trách nhiệm soạn thảo chính sẽ dễ dàng gài các lợi ích cục bộ của mình vào những chính sách ẩn dấu dưới các quy phạm của dự luật. Trong trường hợp bị buộc phải chia sẻ sự độc quyền soạn thảo, rủi ro mà dự luật gặp phải sẽ là bị cơ quan chủ trì soạn thảo biến thành nơi tập hợp những sự nhân nhượng, thỏa hiệp lẫn nhau về quyền lợi hoặc về những giải pháp lập pháp mang dấu ấn riêng của từng cơ quan. Sản phẩm của quá trình này sẽ là tập hợp quá nhiều những mong muốn trong cùng một đạo luật mà việc thực thi chúng đòi hỏi trở lại những nỗ lực giải thích về mặt chính sách của nhiều cơ quan có liên quan khác nhau. Không có sự rành mạch về chính sách phân nào cũng góp phần làm cho thủ tục xin ý kiến nhân dân về các dự án luật, vốn được coi là công đoạn được hi vọng làm cho nội dung của các dự án luật trở nên gần gũi và dễ chấp nhận hơn đối với công chúng, trở nên hình thức và tốn kém. Việc bị buộc phải đọc quá nhiều những quy phạm không có nội dung chính sách rõ ràng để góp ý vào dự thảo quả thực là một sự đánh đố đối với công chúng, vốn phần lớn ít quan tâm đến “chuyện nhà nước” nhất là khi những chuyện đó không ảnh hưởng nhiều lắm đến cuộc sống thường ngày của họ ...”
(<http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=515&distid=2190>).

³ Đúng như các nhận định đã nêu trong: “Phân tích chính sách - công đoạn quan trọng của quy trình lập pháp”
<http://ttbd.gov.vn/Home/Default.aspx?portalid=52&tabid=108&catid=515&distid=2190>

Trước hạn chế của quy trình xây dựng chính sách nói chung và quy hoạch nói riêng, hiện nay đang có những kiến nghị đổi mới quy trình xây dựng chính sách hiện hành là:

- Cần xây dựng cơ chế phản biện xã hội đối với quy hoạch tổng thể kinh tế - xã hội, tức là cần có sự tham gia nhiều hơn của người dân và doanh nghiệp [10, tr. 277];
- Việt Nam nên bắt đầu một quy trình hoạch định chính sách mới, với sự tham gia của tất cả các bên liên quan, bao gồm: Chính phủ, doanh nghiệp, người tiêu dùng, người nước ngoài, các nhà tài trợ, các nhà khoa học, chuyên gia. Đôi khi, các doanh nghiệp hoặc các nhà khoa học có thể vạch ra một chiến lược trình Chính phủ. Chính sách không đơn thuần chỉ là một văn bản hành chính của Nhà nước⁴;
- Cần đổi mới nội dung, cách thức thẩm định dự án quy hoạch phát triển. Trước hết cần xác định lại yêu cầu cơ bản đối với việc thẩm định dự án quy hoạch, đó là xem xét tính phù hợp đối với chiến lược phát triển quốc gia hoặc định hướng phát triển các vùng lớn, chất lượng (tính khoa học xác đáng, tính khả thi) của dự án quy hoạch. Còn nội dung thẩm định nên là: mức độ phù hợp, hợp lý về mục tiêu, về các công trình, dự án trọng điểm với định hướng phát triển quốc gia và vùng, mức độ xác đáng của các giải pháp hiện thực hóa mục tiêu và mức độ chắc chắn đối với môi trường sinh thái, khả năng ủng hộ của người dân [6, tr.12];
- Sửa đổi, bổ sung thông tư hướng dẫn lập quy hoạch và quy định cụ thể danh mục các ngành, sản phẩm cần lập quy hoạch. Quy định rõ việc xin ý kiến các ngành trước khi phê duyệt quy hoạch tổng thể là những ngành nào? [8, tr.13];
- Nghiên cứu xây dựng luật về quy hoạch nhằm thống nhất điều chỉnh chung về trình tự lập, thẩm định, phê duyệt và quản lý thực hiện theo quy hoạch [8, tr.14];

Đó chính là xu hướng cần tính đến trong xác định quy trình quy hoạch phát triển KH&CN ở nước ta.

2. Một số quan hệ chi phối quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ

2.1 Đặc thù của quy hoạch khoa học và công nghệ so với các quy hoạch thuộc các lĩnh vực khác

Quy hoạch của Nhà nước có trong nhiều lĩnh vực khác nhau. So với các quy hoạch khác, quy hoạch KH&CN có những đặc thù xuất phát từ lĩnh vực

⁴ “Đổi mới quy trình làm chính sách của Việt Nam” <http://www.google.com.vn/#hl=vi&scient>

KH&CN như⁵:

- So với hoạt động kinh tế có sự khác biệt về cơ bản là mang tính phi lợi nhuận, hoặc mang lại lợi ích gián tiếp, cần những đầu tư dài hạn;
- Hạn chế của cơ chế thị trường trong lĩnh vực KH&CN đòi hỏi vai trò Nhà nước nhiều hơn;
- Khó dự báo về sự phát triển KH&CN dẫn tới độ rủi ro khá cao và phải chú ý điều chỉnh (tính tích lũy trong phát triển KH&CN cũng còn nhiều vấn đề cần tiếp tục làm rõ, các xu hướng trong phát triển KH&CN là khá phức tạp, phụ thuộc nhiều vào các lĩnh vực có liên quan khác như kinh tế,...);
- Hoạt động KH&CN gồm các loại hoạt động cụ thể như nghiên cứu khoa học, nghiên cứu phát triển công nghệ, dịch vụ KH&CN,... và các hoạt động khác nhằm phát triển KH&CN;
- Yêu cầu tiến hành quy hoạch KH&CN gắn liền xu hướng phát triển của hoạt động KH&CN với các đặc điểm như:
 - + Quy mô ngày càng lớn với nhiều hoạt động khác nhau cần phối hợp với nhau;
 - + Gắn kết chặt chẽ với hoạt động kinh tế - xã hội và có ý nghĩa ngày càng trực tiếp đến phát triển kinh tế - xã hội;
 - + Yêu cầu và khả năng về dự báo KH&CN ngày càng rõ hơn [2, tr.55]⁶.

Đây là những đặc thù có ảnh hưởng nhất định đến quy trình xây dựng quy hoạch KH&CN.

2.2 Quan hệ giữa Quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ và Chiến lược phát triển khoa học và công nghệ đến năm 2020

Thủ tướng Chính phủ đã ký Quyết định số 418/QĐ-TTg ngày 11/4/2012 Phê duyệt Chiến lược phát triển KH&CN giai đoạn 2011 - 2020. Đây là một điều kiện rất thuận lợi để xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN trong thời gian tới.

Chiến lược phát triển KH&CN cung cấp các cơ sở xác định một số vấn đề trong quy hoạch phát triển KH&CN. Vai trò nền tảng của Chiến lược phát

⁵ Có thể đứng từ nhiều góc độ để nhìn nhận các đặc điểm của hoạt động KH&CN; ở đây chỉ nêu một số điểm cơ bản, những điểm khác và những phân tích sâu hơn sẽ có dịp đề cập tới tại các phần có liên quan sau này.

⁶ Chẳng hạn, so với giai đoạn trước (Khoa học cổ đại, Khoa học cổ điển, Khoa học cận đại) một trong những đặc điểm của Khoa học hiện đại là về tính dự báo: “Chính tính chưa đóng kín, tính khác thường, tính không đơn trị, tốc độ đổi mới nhanh và tiềm lực khổng lồ của tư duy khoa học hiện đại đã đòi hỏi phân tư khoa học phải được nâng lên trình độ mới, trong đó dự báo khoa học là thành phần quan trọng ...”

triển KH&CN đối với Quy hoạch phát triển KH&CN thể hiện trước hết việc cung cấp những cơ sở, căn cứ quan trọng sau:

- Quan điểm, mục tiêu, định hướng, giải pháp của Chiến lược phát triển KH&CN là những cơ sở để xây dựng các nội dung của Quy hoạch phát triển KH&CN; đó là những điều cần được quán triệt trong xây dựng Quy hoạch phát triển KH&CN;
- Đối tượng, phạm vi thể hiện trong Chiến lược phát triển KH&CN là cơ sở để xác định đối tượng, phạm vi điều chỉnh của Quy hoạch phát triển KH&CN;
- Thời kỳ trong Chiến lược phát triển KH&CN là 10 năm (từ 2010 đến 2020). Đây là quãng thời gian cần được lưu ý khi xác định thời kỳ của Quy hoạch phát triển KH&CN trong thời gian tới;
- Quy mô kinh phí của quy hoạch được xác định là lấy từ tổng đầu tư xã hội cho KH&CN đạt 1,5% GDP vào năm 2015 và trên 2% GDP vào năm 2020; trong đó mức đầu tư từ ngân sách nhà nước cho KH&CN không dưới 2% tổng chi ngân sách nhà nước hằng năm. Đây là nguồn lực cần chú ý cân đối trong quy hoạch phát triển KH&CN.

Đồng thời, các nội dung của Chiến lược phát triển KH&CN cần tiếp tục cụ thể hóa ở khuôn khổ quy hoạch. Có những nội dung nêu trong Chiến lược cần được tiếp tục cụ thể hóa để có thể triển khai vào cuộc sống. Trong đó có những nội dung cần cụ thể hóa thông qua quy hoạch phát triển KH&CN như⁷:

- Tái cấu trúc và quy hoạch lại hệ thống tổ chức KH&CN quốc gia theo hướng có trọng tâm, trọng điểm, tránh dàn trải, trùng lặp và phù hợp với chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, các ngành, lĩnh vực và vùng kinh tế;
- Tập trung đầu tư phát triển Viện Hàn lâm KH&CN Việt Nam, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam trở thành hai tổ chức KH&CN hàng đầu quốc gia và ASEAN;
- Xây dựng tại mỗi vùng kinh tế trọng điểm ít nhất một tổ chức KH&CN mạnh gắn với tiềm năng, lợi thế của vùng, liên kết chặt chẽ với các trường đại học để đào tạo nhân lực, thực hiện nhiệm vụ KH&CN;
- Phát triển hệ thống các tổ chức dịch vụ chuyển giao công nghệ, các chợ công nghệ và thiết bị;

⁷ Quy hoạch phát triển chỉ là một kênh để cụ thể hóa Chiến lược KH&CN, ngoài ra còn có kế hoạch, lộ trình công nghệ, chính sách, chương trình, dự án KH&CN.

- Hình thành tại mỗi vùng một số mô hình liên kết giữa KH&CN với giáo dục và đào tạo, sản xuất, kinh doanh, hướng vào khai thác các lợi thế của vùng về các điều kiện tự nhiên, lịch sử, văn hóa, xã hội;
- Xây dựng hệ thống tổ chức và cơ sở hạ tầng kỹ thuật phục vụ hoạt động KH&CN trong vùng, như các viện nghiên cứu và phát triển, các trung tâm kỹ thuật tiêu chuẩn đo lường chất lượng, trung tâm ứng dụng tiên bộ KH&CN...;
- Đầu tư tăng cường năng lực hiệu chuẩn, thử nghiệm sản phẩm hàng hóa cho các trung tâm kỹ thuật tiêu chuẩn đo lường chất lượng ở trung ương và địa phương, đáp ứng yêu cầu hội nhập khu vực và quốc tế;
- Xây dựng, phát triển mạng lưới các tổ chức hỗ trợ dịch vụ tư vấn xác lập, giám định, thẩm định, đánh giá, định giá, khai thác và phát triển tài sản trí tuệ.

Một số vấn đề đặt ra của Chiến lược phát triển KH&CN cũng chính là yêu cầu được nêu trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI (Nghị quyết số 20-NQ/TW) về phát triển KH&CN phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế, như:

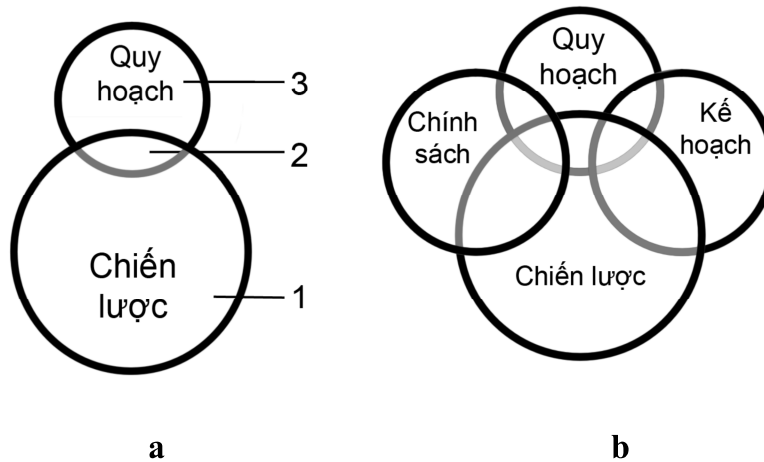
- Đổi mới hệ thống tổ chức KH&CN. Quy hoạch, sắp xếp lại hệ thống tổ chức KH&CN, các trường đại học, bảo đảm hoạt động có hiệu quả, phù hợp với các mục tiêu và định hướng nhiệm vụ phát triển KH&CN trong từng giai đoạn. Xây dựng các trung tâm nghiên cứu hiện đại, làm hạt nhân cho việc nghiên cứu, phát triển và ứng dụng KH&CN ở các lĩnh vực được ưu tiên. Phát triển, nâng cao năng lực hệ thống các tổ chức dịch vụ KH&CN, đáp ứng yêu cầu phát triển thị trường KH&CN;
- Đổi mới quy hoạch phát triển nguồn nhân lực, cơ chế, chính sách sử dụng và trọng dụng cán bộ KH&CN. Quy hoạch phát triển nhân lực KH&CN phải gắn kết chặt chẽ với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; đáp ứng nhu cầu phát triển của đất nước tới năm 2020 và tầm nhìn năm 2030;
- Tập trung nguồn lực xây dựng và đưa vào hoạt động có hiệu quả ba khu công nghệ cao quốc gia. Quy hoạch các khu nông nghiệp ứng dụng công nghệ cao, khu công nghệ thông tin tập trung. Quy hoạch và phát triển các trung tâm nghiên cứu hiện đại gắn với các phòng thí nghiệm trọng điểm quốc gia, phòng thí nghiệm chuyên ngành;
- Đẩy mạnh phát triển các doanh nghiệp KH&CN; hỗ trợ các doanh nghiệp thành lập tổ chức nghiên cứu và phát triển. Khuyến khích thành

lập các viện nghiên cứu phát triển có vốn đầu tư nước ngoài và thành lập chi nhánh của các viện nghiên cứu nước ngoài ở Việt Nam;

- Phát triển hạ tầng thông tin và thống kê KH&CN quốc gia hiện đại. Hình thành các bảo tàng KH&CN.

Cần chú ý, quan hệ giữa quy hoạch phát triển KH&CN và chiến lược KH&CN là khá phức tạp. Trước tiên, có những nội dung trong Chiến lược KH&CN đóng vai trò nền tảng cho các nội dung của Quy hoạch phát triển KH&CN, đồng thời cũng có những nội dung của Chiến lược KH&CN đã mang tính chất quy hoạch. Theo như Hình 1a, nội dung của Chiến lược (1) làm nền tảng cho các nội dung của Quy hoạch (3), giữa Chiến lược và Quy hoạch có những nội dung chung nhau (2).

Tiếp theo, cùng triển khai Chiến lược KH&CN còn có các kế hoạch, chương trình KH&CN và các chính sách KH&CN. Giữa Quy hoạch phát triển KH&CN và các kế hoạch, chương trình, chính sách KH&CN có thể có những phần trùng nhau (Hình 1b).



Hình 1: Quan hệ giữa quy hoạch phát triển KH&CN và chiến lược KH&CN

2.3. Nội dung, hình thức của quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ

Nhìn chung, giữa nội dung, hình thức quy hoạch và các bước xây dựng quy hoạch có quan hệ thống nhất chặt chẽ với nhau. Đó là mối quan hệ giữa mục tiêu với phương tiện tiến hành. Như vậy, nội dung và hình thức quy hoạch sẽ chi phối quy trình xây dựng quy hoạch theo mối quan hệ giữa mục tiêu và phương tiện.

Nội dung cơ bản của quy hoạch phát triển KH&CN gồm các phần khác nhau như quan điểm, mục tiêu, định hướng, giải pháp. Ở đây phần trước làm cơ sở cho phần sau và phần sau phát triển những nội dung của phần trước. Mỗi quan hệ giữa các phần quy định các bước tiến hành nghiên cứu theo trật tự nhất định.

Các mô hình, tính chất quy hoạch phát triển KH&CN khác nhau cũng đòi hỏi quy trình quy hoạch khác nhau. Quy trình xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN khi đã có chiến lược phát triển KH&CN khác với khi chưa có chiến lược KH&CN; hoạt động và thành phần tham gia ở trường hợp sau sẽ nhiều hơn, đa dạng hơn, do vậy cần quy trình với nhiều bước đi hơn. Quy trình xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN theo mô hình tập trung quan liêu, bao cấp khác với theo mô hình thị trường; so với trường hợp sau, quy trình ở trường hợp đầu đơn giản hơn, chủ yếu là ý chí của Nhà nước...

Cùng với các hình thức độc lập, riêng lẻ của quy hoạch phát triển KH&CN là quy trình quy hoạch độc lập, riêng lẻ. Đồng thời, yêu cầu về sự thống nhất giữa các quy hoạch phát triển KH&CN đòi hỏi các quy trình quy hoạch phải tương thích với nhau và có độ mở (thay vì khép kín) để phối hợp giữa nhiều quy trình với nhau.

3. Các hoạt động, các thành phần tham gia xây dựng quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ

3.1. Có nhiều hoạt động khác nhau tham gia xây dựng quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ

Có nhiều hoạt động cần tiến hành trong quy hoạch phát triển KH&CN. Tuy nhiên có thể quy tụ về 3 loại cơ bản: hoạt động nghiên cứu khoa học, hoạt động tạo sự thống nhất và đồng thuận, hoạt động thể hiện ý chí của các cấp quản lý KH&CN⁸:

- Hoạt động nghiên cứu khoa học: chuẩn bị các luận cứ khoa học cho quy hoạch KH&CN; nghiên cứu lý thuyết, kinh nghiệm nước ngoài, tính toán các cân đối,...;
- Hoạt động tạo sự thống nhất và đồng thuận: phối hợp với các văn bản của các ngành, địa phương, lấy ý kiến rộng rãi các thành phần xã hội có liên quan;
- Hoạt động thể hiện ý chí của các cấp lãnh đạo: tuân thủ các văn bản đã được ban hành như Văn kiện Đảng, Nhà nước về phát triển KH&CN,

⁸ Nhấn mạnh sự cùng tồn tại của các hoạt động này là phù hợp với định nghĩa đến từ Hiến chương quy hoạch vùng châu Âu (thường được gọi là Hiến chương Torremolinos), được chấp nhận vào năm 1983 bởi Hội nghị cấp cao châu Âu các bộ trưởng chịu trách nhiệm về quy hoạch vùng (CEMAT): "... Trong cùng lúc quy hoạch vừa là một nguyên tắc khoa học vừa là chính sách và kỹ thuật cai trị...".

chiến lược phát triển KH&CN; xét duyệt các ý đồ xây dựng quy hoạch; sự tham gia ý kiến chỉ đạo trong quá trình xây dựng quy hoạch; phê duyệt quy hoạch.

Các hoạt động trên bổ sung, hỗ trợ cho nhau, nhưng cũng mâu thuẫn với nhau. Điều này đòi hỏi phải có các bước đi và quy trình để khai thác mặt thống nhất và giải quyết các mâu thuẫn có thể có. Yêu cầu đặt ra ở đây đối với quy trình quy hoạch phát triển KH&CN là thực hiện sự phối hợp các hoạt động quy hoạch sao cho:

- Vừa bài bản và vừa thực chất, không hình thức; vừa đảm bảo thực hiện đầy đủ và có chất lượng các hoạt động quy hoạch vừa gọn nhẹ để tiết kiệm được thời gian, tiền của;
- Đảm bảo thu hút đầy đủ và đúng lúc các hoạt động có liên quan vào tham gia các hoạt động quy hoạch;
- Đảm bảo sự thống nhất giữa nhiều mặt: giữa yêu cầu quy hoạch và khả năng quy hoạch, giữa nghiên cứu khoa học (coi quy hoạch là một công trình nghiên cứu khoa học) và việc soạn thảo quy hoạch (coi quy hoạch như một chính sách được Nhà nước ban hành),...

3.2. Có nhiều thành phần tham gia xây dựng quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ

Với các hoạt động tiến hành xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN nêu trên thì đã cho thấy có những thành phần khác nhau tham gia vào xây dựng quy hoạch: cơ sở khoa học của quy hoạch được đảm nhiệm bởi các nhà khoa học; sự đồng thuận được thực hiện bởi các nhà khoa học, doanh nghiệp, các bộ phận quản lý KH&CN ở các ngành, các cấp; ý chí lãnh đạo được thể hiện ở tầng cấp cao nhất của Nhà nước.

Cùng một mục tiêu xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN, nhưng các thành phần khác nhau mang theo những lợi ích riêng, cách nhìn nhận vấn đề riêng,... và tạo nên những mâu thuẫn phải giải quyết. Các thành phần đó cũng phát huy vai trò ở những khâu khác nhau trong quá trình xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN.

Quy trình ở đây sẽ là quy trình hình thành văn bản quy hoạch và cũng là quy trình tạo dựng sự thống nhất và quy trình giải quyết các xung đột giữa những thành phần tham gia vào quá trình xây dựng quy hoạch.

Nếu quy hoạch chỉ là dựa trên các cơ sở khoa học dự báo các xu hướng sẽ diễn ra thì vẫn chưa phải là quá phức tạp (nhất là với sự phát triển mạnh mẽ của khoa học tính toán hiện nay). Phức tạp là ở chỗ các thành phần mang tính xã hội tham gia như những chủ thể xây dựng quy hoạch. Có thể so sánh

điều này với phân tích về quy hoạch đô thị của tác giả Trương Quang Thao: “Quy hoạch chuyển du hành lên mặt trăng dễ hơn quy hoạch khu đô thị lớn. Xin lỗi các bạn, đó không phải là “ý tưởng” của chúng tôi mà là của Peter Hall; ông nói thế này: “Nhiều người nghĩ rằng với sự phát triển của các công cụ tính toán cao tốc và siêu tốc sẽ làm cho quy hoạch trở nên nhẹ nhàng hơn bởi có nhiều thứ được “tự động hóa” trong tiến trình làm quy hoạch. Đúng là tự động hóa có tác động làm dịu bớt một số tiến trình nhằm chần chừ như các tính toán chi tiết song điều đó không làm giảm trách nhiệm ra quyết định (*responsibility to take decisions*). Và cái khó khăn chính là ở chỗ việc điều khiển hóa (*cybernation*) dễ vận dụng vào trường hợp đưa người lên mặt trăng hơn là trong quy hoạch không gian. Thoạt đầu, điều ấy tưởng như vô nghĩa: có gì phức tạp cho bằng đưa người bay vào vũ trụ. Thế nhưng xin đừng lẫn lộn các mức độ khó khăn. Lên mặt trăng quả là không dễ dàng và đòi hỏi phải giải quyết hàng loạt các bài toán kỹ thuật phức tạp. Nhưng có hai đặc thù làm cho điều đó trở nên đơn giản hơn: Thứ nhất là mục tiêu được xác định rõ: chỉ có một đích đến là đưa người lên mặt trăng. Thứ hai: các lộ trình cần trải qua mang tính vật lý, chúng đều quy thuộc về các quy luật vật lý học, nghĩa là dễ được tiếp thu, dễ điều tiết... hơn là các quy luật của ứng xử con người (*human behaviour*). Còn loại hình quy hoạch mà chúng ta đang bàn thì ngược lại, phức tạp hơn nhiều. Thứ nhất các mục tiêu cơ bản thường không được hiểu đúng cách, và thường là nhiều, có khi hàng tá: tăng trưởng kinh tế, phân phối thu nhập cho cân bằng; giảm số lượng người không có công ăn việc làm, tăng cường và điều tiết khu vực kinh tế phi chính quy, giảm ùn tắc giao thông độ dịch chuyển của người dân, ổn định các trung tâm y tế trong khám chữa bệnh, giảm stress, giải quyết ô nhiễm các dòng sông, tạo lập môi trường giải trí lành mạnh, tăng cường diện tích ở cho người nghèo, cải thiện đời sống dân nghèo... danh mục tưởng không bao giờ hết. Thứ hai, các quá trình cần xử lý đều là các quá trình con người (*human processes*) hay quá trình xã hội (*social processes*), nghĩa là rất khó để có thể hiểu rõ, và các quy luật xã hội đứng phía sau các hiện tượng rất khó phát hiện so với các quy luật vật lý học. Ai từng học và làm quen với xã hội học, tâm lý học, nhân học xã hội, kinh tế học đều biết tới các khó khăn ấy” [5].

Quy trình quy hoạch phát triển KH&CN có ý nghĩa tạo ra các bước đi để thu hút sự tham gia rộng rãi, đúng lúc các thành phần tham gia vào xây dựng quy hoạch, từng bước tạo dựng sự thống nhất và giải quyết các xung đột giữa các thành phần đó. Khác với các quy trình tự nhiên, quy trình khoa học,... quy trình quy hoạch là mang tính xã hội [1]⁹.

⁹ Có thể đồng ý với cách diễn đạt: “...Với tư cách nhà quy hoạch, chúng ta không thể né tránh xã hội chúng ta. Các nhà viết tiểu thuyết và các họa sĩ đều tự do tưởng tượng nên thế giới không tưởng của mình hoặc sử dụng sự phóng túng nghệ sĩ để thao tác trên các chủ đề của họ. Các nhà khoa học cơ bản có thể bất chấp các điều kiện chính trị và xã hội trong khi làm việc với các biến số chính xác của các lĩnh vực tri thức của họ. Bởi vì quy hoạch

3.3. Quan hệ tương thích giữa các hoạt động và thành phần với quy trình xây dựng quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ

Các hoạt động và thành phần nêu trên đòi hỏi phải có quy trình phù hợp nhất định bởi:

- Các hoạt động và thành phần phải diễn ra đúng lúc và làm tiền đề cho nhau;
- Số lượng, thể loại hoạt động và thành phần tham gia xây dựng quy hoạch ảnh hưởng tới số lượng các bước trong quy trình xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN;
- Hình thức kết hợp khác nhau giữa các hoạt động, thành phần tham gia xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN đòi hỏi các quy trình quy hoạch khác nhau.

Đây là các tác động cần chú ý khi xác định quy trình quy hoạch phát triển KH&CN cụ thể trong những khung cảnh nhất định và xác định các quy hoạch phát triển KH&CN đặc thù phù hợp với lĩnh vực đặc thù.

4. Các quan điểm cụ thể

Nhìn chung, đang có những quy trình quy hoạch khác nhau do có những nhìn nhận và lập luận khác nhau - là những quan điểm cụ thể. Chẳng hạn, chỉ riêng ở nước Anh, đã có các tác giả khác nhau nêu quy trình quy hoạch khác nhau:

- Quan niệm của Brian McLoughlin về tiến trình quy hoạch: Soạn thảo mục đích chung (nhận dạng mục tiêu) → Nghiên cứu các tiến độ hành động với sự trợ thủ của các mô hình → Đánh giá các giải pháp bằng tham khảo các giá trị và giá thành/lợi ích → Hành động thông qua đầu tư công hoặc kiểm soát đầu tư của tư nhân;
- Quan niệm của George Chadwick về tiến trình quy hoạch: Phát hiện vấn đề → Soạn thảo mục đích → Dự báo các mục tiêu → Đánh giá dự báo → Đánh giá các phương án → Đánh giá sự thực hiện;
- Quan niệm của Alan Wilson về tiến trình quy hoạch: Xác định các mô hình hệ thống → Soạn thảo vấn đề → Xác định kỹ thuật hoạch định → Soạn thảo dự án quy hoạch → Đánh giá dự án → Xác định mục tiêu → Tiến hành hành động.

về cơ bản là một quá trình xã hội. Chúng ta cứ phải trở đi trở lại để xác định vai trò của chúng ta và phải quy định rõ các sản phẩm của chúng ta trong ngữ cảnh của một môi trường xã hội phức tạp, thay đổi và thường là mập mờ...”

Như vậy, việc xác định quy trình quy hoạch phải dựa trên những nhìn nhận và lập luận cụ thể. Đó là những quan điểm xử lý các vấn đề làm căn cứ xác định quy trình quy hoạch đã được nêu trên.

2. Đề xuất quy trình xây dựng quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ quốc gia ở Việt Nam

2.1. Khái niệm quy trình xây dựng quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ

Trước hết, cần có khái niệm rõ ràng về quy trình xây dựng quy hoạch phát triển KH&CN. Khái niệm này được định vị trên các mặt:

- Quy trình xây dựng quy hoạch KH&CN là sắp xếp các công việc phải làm theo quá trình nhất định; công việc phải làm trong quy hoạch là những hoạt động nhằm thống nhất giữa nội dung quy hoạch và phương pháp quy hoạch KH&CN;
- Quy trình xây dựng quy hoạch KH&CN là sự sắp xếp các hoạt động quy hoạch theo một trình tự hợp lý, đảm bảo chất lượng và hiệu quả của việc xây dựng quy hoạch KH&CN;
- Quy trình xây dựng quy hoạch KH&CN là quá trình tổ chức xây dựng quy hoạch KH&CN dựa trên những nguyên tắc nhất định.

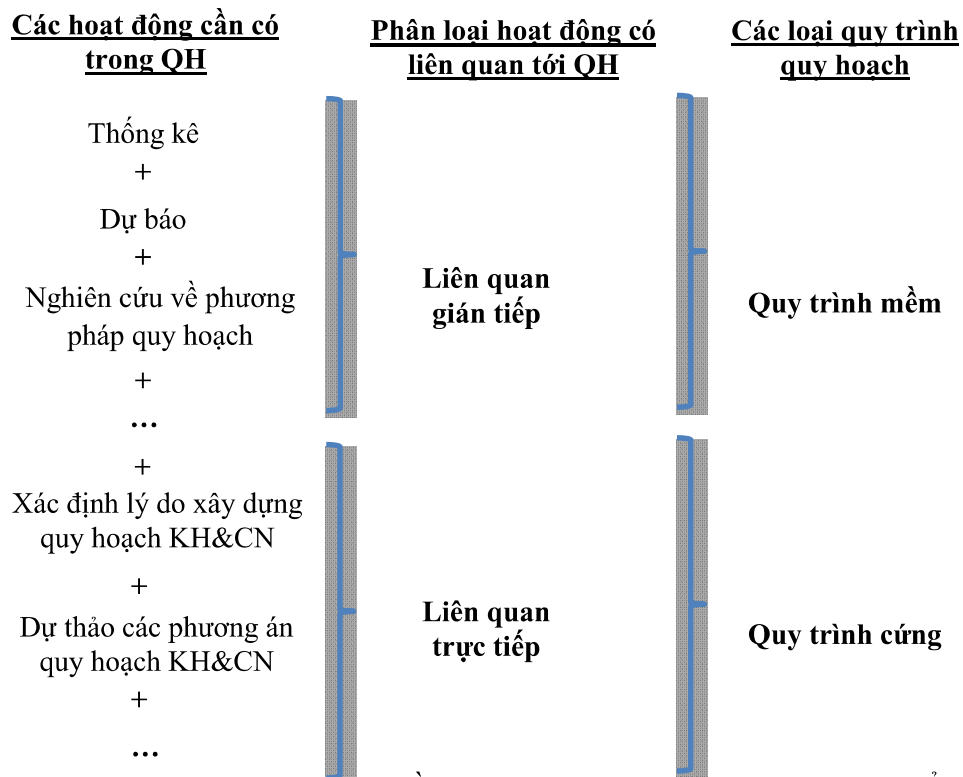
Quy trình quy hoạch nằm trong một chuỗi các tác động phụ thuộc lẫn nhau: Vấn đề quy hoạch → Phương pháp quy hoạch → Hoạt động quy hoạch → Quy trình quy hoạch. Trong chuỗi này, quy trình quy hoạch chịu ảnh hưởng của các khâu trước, đồng thời hoàn thiện ý nghĩa của các khâu đó, đưa chúng gần đến mục tiêu phục vụ xây dựng quy hoạch KH&CN trên thực tế.

Vai trò của quy trình quy hoạch KH&CN thể hiện ở chỗ, ngay cả khi xác định đúng vấn đề quy hoạch, lựa chọn được phương pháp quy hoạch phù hợp,... thì việc xây dựng quy hoạch KH&CN cũng không mang lại kết quả do thiếu quy trình quy hoạch đúng đắn. Cũng giống như các quá trình tổ chức nói chung, quy trình quy hoạch mang lại sự khác biệt rất lớn về kết quả cuối cùng.

Nếu như Vấn đề quy hoạch là làm gì? Phương pháp quy hoạch là làm bằng cách gì? thì Quy trình quy hoạch chính là làm như thế nào? Câu hỏi *làm quy hoạch như thế nào* sẽ giải quyết vấn đề đặt ra *như thế nào* và sử dụng các công cụ/phương pháp quy hoạch *như thế nào*.

2.2. Quy trình cứng và mềm trong xây dựng quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ

Các hoạt động liên quan tới quy hoạch là khá nhiều. Giữa chúng có quan hệ tiền đề cho nhau và kết quả cuối cùng của quy hoạch phụ thuộc vào sự tác hợp tổng hợp giữa chúng. Trong các hoạt động liên quan tới quy hoạch có thể phân ra loại liên quan trực tiếp và loại liên quan gián tiếp. Tương ứng với hoạt động gián tiếp là quy trình quy hoạch mềm và với loại hoạt động trực tiếp là quy trình quy hoạch cứng (Hình 2).



Hình 2: Phân biệt quy trình mềm và cứng trong quy hoạch phát triển KH&CN.

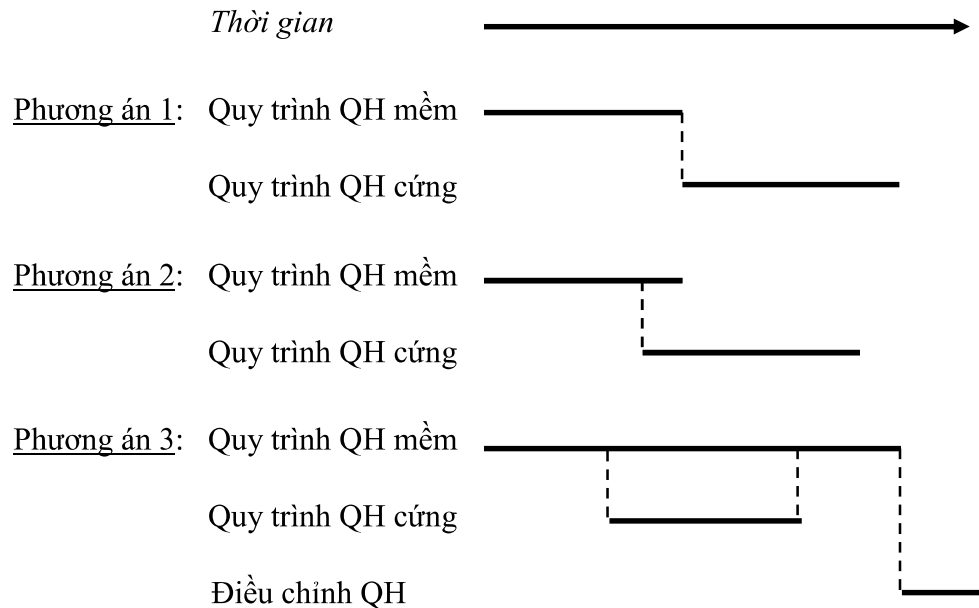
Bên cạnh quy trình quy hoạch cứng cần chú ý đến quy trình quy hoạch mềm vì trên thực tế cái này tồn tại và tạo ra sự khác biệt lớn trong chất lượng quy hoạch.

Về quy trình cứng và mềm ở Việt Nam. Có thể chia ra ba phương án:

Phương án 1: Tiến hành quy trình cứng sau khi đã hoàn thành quy trình mềm.

Phương án 2: Tiến hành quy trình cứng ngay cả khi quy trình mềm vẫn chưa hoàn thành. Có sự đan xen giữa quy trình cứng và mềm.

Phương án 3: Quy trình mềm chuẩn tiền đề cho cả quy trình cứng và cả khâu điều chỉnh quy hoạch.



Hình 3: Các phương án kết hợp giữa quy trình quy hoạch cứng và quy trình quy hoạch mềm

Cả 3 phương án trên đều có thể áp dụng ở nước ta. Trong trường hợp đã chuẩn bị tốt các hoạt động có liên quan gián tiếp với quy hoạch thì có thể bắt tay vào quy trình quy hoạch cứng trên cơ sở tiền đề của quy hoạch mềm đã hoàn thành.

Trong trường hợp còn thiếu một số tiền đề từ quy hoạch mềm và không thể đẩy lùi thời điểm lập quy hoạch phát triển KH&CN, có thể tiến hành quy hoạch cứng và tiếp tục tiến hành quy hoạch mềm để bổ sung phần còn thiếu hụt.

Trong trường hợp phải tiến hành nhiều và kéo dài các hoạt động liên quan gián tiếp đến quy hoạch, quy trình quy hoạch cứng vẫn có thể tiến hành sớm, đồng thời cần coi trọng hoạt động điều chỉnh quy hoạch; ở đây, quy trình quy hoạch mềm có ý nghĩa tiền đề cho cả quy trình điều chỉnh quy hoạch.

Cần đánh giá kỹ về tình trạng của các hoạt động liên quan gián tiếp đến quy hoạch KH&CN để có sự lựa chọn phù hợp với từng đối tượng, phạm vi quy hoạch KH&CN cụ thể. Đặc biệt, ở nước ta, nhìn chung hiện nay các hoạt

động liên quan gián tiếp đến hoạt động KH&CN (cũng là tiền đề cho các hoạt động liên quan trực tiếp đến quy hoạch KH&CN) còn đang rất hạn chế và cần được bổ sung nhiều... [8, tr.14; 9, tr.12]¹⁰

2.3. Quy trình cứng trong xây dựng quy hoạch phát triển khoa học và công nghệ

Quy trình cứng quy hoạch phát triển KH&CN ở nước ta nên theo 5 bước sau:

Bước 1: Xác định lý do xây dựng quy hoạch KH&CN

- Để nhằm thuyết phục các cơ quan quản lý KH&CN và xã hội về sự cần thiết phải có quy hoạch KH&CN.
- Lý do tồn tại quy hoạch KH&CN phải có các nội dung:
 - + Tính cấp thiết của vấn đề quy hoạch KH&CN với phát triển KH&CN và kinh tế - xã hội.
 - + Tính phức tạp của vấn đề quy hoạch KH&CN.
 - + Tính thời cơ của việc ban hành quy hoạch KH&CN.
 - + Khả năng giải quyết vấn đề bằng quy hoạch KH&CN.
 - + Kết quả và hiệu quả của quy hoạch KH&CN so với yêu cầu quản lý.

Bước 2: Dự thảo các phương án quy hoạch KH&CN

- Xây dựng những phương án quy hoạch KH&CN dự kiến để Nhà nước có thể sử dụng cho quá trình quản lý KH&CN.
- Nêu điểm mạnh - điểm yếu, thời cơ - thách thức của từng phương án quy hoạch KH&CN được dự thảo.

Bước 3: Lựa chọn phương án quy hoạch tốt nhất

- Xác định được phương án quy hoạch KH&CN tối ưu trong số các phương án dự thảo.
- Khi lựa chọn các dự thảo này cần dựa vào các tiêu chuẩn của một phương án quy hoạch KH&CN tốt để xem xét đồng thời cũng kiểm tra đánh giá các căn cứ khoa học được dùng khi xây dựng các phương án chính sách.

¹⁰ Đã có các đánh giá và kiến nghị như: “Công tác thống kê công nghiệp vẫn theo lối cũ của thời kỳ kế hoạch hóa tập trung, chưa thay đổi kịp thời. Bộ công cụ quy hoạch như hướng dẫn kỹ thuật và GIS, SWOT, Cluster statistic analysis, cây mục tiêu, phân tích đối tác... chưa được hoàn thiện, huấn luyện và sử dụng như các nước khác. Công tác nghiên cứu cơ bản về quy hoạch còn chưa được chú trọng. Các vấn đề khó như dự báo phát triển hay phân tích hiệu quả đầu tư chưa được giải quyết thỏa đáng”; “Cần ban hành hệ thống chỉ tiêu đánh giá chất lượng quy hoạch”;...

- Bước này không nên chỉ dừng lại ở cấp xây dựng mà cần mở rộng đến các đối tượng thực thi quy hoạch để vừa đảm bảo tính khách quan vừa tạo nên sự đồng thuận giữa các thành phần có liên quan: các ngành, địa phương, các nhà khoa học thuộc nhiều lĩnh vực,...

Bước 4. Hoàn thiện phương án quy hoạch lựa chọn

- Phương án được lựa chọn trong số các dự thảo mới chỉ đáp ứng yêu cầu một cách cơ bản của một quy hoạch KH&CN, nó còn cần phải bổ sung hoàn thiện về nội dung theo yêu cầu của cả phía cơ quan quản lý KH&CN và những đối tượng chịu tác động của quy hoạch KH&CN.
- Tham khảo các cá nhân, tổ chức có trách nhiệm và có liên quan để hoàn thiện phương án quy hoạch KH&CN.

Bước 5. Quyết nghị ban hành quy hoạch

- Đây là bước hợp thức hóa một quy hoạch sau khi nó đã trải qua các bước nêu trên.
- Khi quyết nghị về một quy hoạch KH&CN được ban hành thì nó có sức mạnh công quyền, thu hút được sự tham gia của cơ quan Nhà nước các cấp, của giới KH&CN và mọi tầng lớp người dân.

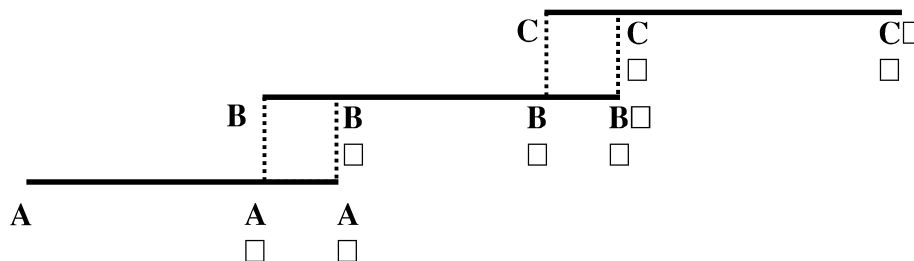
Bảng 1. Tóm tắt các bước trong quy trình quy hoạch phát triển KH&CN ở nước ta

Các bước	Đối tượng xử lý	Nội dung	Hoạt động	Kết quả
1. Xác định lý do	Thực tế cuộc sống. Sự chưa sẵn sàng của cơ quan quản lý và đối tượng điều chỉnh của quy hoạch KH&CN.	Nêu các lý do về sự cần thiết và khả năng có thể giải quyết vấn đề đặt ra bằng quy hoạch KH&CN.	Hoạt động nghiên cứu khoa học.	Được chấp thuận cho phép xây dựng Quy hoạch KH&CN.
2. Dự thảo phương án quy hoạch KH&CN	Các tư liệu.	Phân tích các phương án quy hoạch KH&CN khác nhau.	Hoạt động nghiên cứu khoa học.	Ra đời những mô hình quy hoạch KH&CN dự kiến.
3. Lựa chọn phương án dự thảo tốt nhất	Có nhiều mô hình quy hoạch KH&CN khác nhau để lựa chọn.	Lựa chọn trên cơ sở dựa vào các tiêu chuẩn của một quy hoạch KH&CN tốt; và trên cơ sở kiểm tra đánh giá các căn cứ khoa học được dùng khi xây dựng các phương án	Hoạt động tạo sự thống nhất và đồng thuận. Hoạt động thể hiện ý chí của các cấp quản	Xác định được mô hình quy hoạch KH&CN tối ưu trong số các phương

		quy hoạch KH&CN. Mở rộng lực lượng tham gia để tạo sự đồng thuận giữa các thành phần khác nhau trong quá trình lựa chọn.	lý.	án dự thảo.
4. Hoàn thiện phương án lựa chọn	Phương án được lựa chọn mới cần phải được bổ sung hoàn thiện theo yêu cầu của nhiều phía liên quan tới quy hoạch KH&CN	Tiến hành tham khảo cá nhân, tổ chức có trách nhiệm để hoàn thiện phương án đã được lựa chọn.	Hoạt động nghiên cứu. Hoạt động tạo sự thống nhất và đồng thuận.	Phương án quy hoạch KH&CN được hoàn thiện.
5. Quyết nghị ban hành quy hoạch KH&CN	Quy hoạch KH&CN có đầy đủ cơ sở để quyết định về tính khả thi, hiệu lực, hiệu quả của quy hoạch KH&CN.	Hợp thức hóa quy hoạch KH&CN.	Hoạt động thể hiện ý chí của các cấp quản lý.	Quy hoạch KH&CN có sức mạnh công quyền/ có tính pháp lý.

Quy trình nêu trên là nhìn tổng quát ở góc độ chung nhất. Quy trình này có thể cụ thể, chia nhỏ hơn nữa. Thậm chí việc thực hiện các phương pháp quy hoạch cũng theo những quy trình nhất định.

Một điều đáng chú ý nữa là các bước khác nhau có thể gối nhau với một quá trình trùng nhau. Theo như hình 4, Bước 1 (A - A'') và Bước 2 (B - B'') có những giai đoạn trùng nhau là A' - A'' và B - B''; bước 2 (B - B'') và bước 3 (C - C'') có giai đoạn trùng nhau là B'' - B''' và C - C'.



Hình 4: Các bước đi có những giai đoạn gối nhau

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. David Golschalk. (1974) *Planning in America: Learning from Turbulence*. Editor: "American Institute of Planners", Washington D.C.

2. Lê Hữu Nghĩa, Phạm Duy Hải. (1998) *Tư duy khoa học trong giai đoạn cách mạng khoa học - công nghệ*. H.: NXB Chính trị Quốc gia.
3. Bộ Khoa học và Công nghệ, Trung tâm Thông tin KH&CN Quốc gia. (2002) *Khoa học và Công nghệ thế giới: Kinh nghiệm và định hướng chiến lược*.
4. Nguyễn Tiến Dũng. (2007) *Bài giảng Quy hoạch phát triển*. H.: Đại học Kinh tế Quốc dân.
5. Trương Quang Thao. (2007) *Những phân tư chung quanh khái niệm quy hoạch*/Bài viết cho “Diễn đàn Quy hoạch đô thị nông thôn” theo chủ đề “Quy hoạch xây dựng trong bối cảnh kinh tế thị trường và xu hướng hội nhập quốc tế ở Việt Nam”. Hải Phòng -11/2007.
6. Ngô Doãn Vịnh. (2011) *Bàn về đổi mới nhận thức và hành động đối với quy hoạch phát triển ở Việt Nam*. Tạp chí Kinh tế và Dự báo, Số 10.
7. Trần Hồng Quang. (2011) *Công tác quy hoạch phát triển vùng lãnh thổ: Thực trạng và một số đề xuất đổi mới*. Tạp chí Kinh tế và Dự báo, Số 11.
8. Dương Trọng Hiền. (2011) *Thực trạng công tác quy hoạch hiện nay và một số giải pháp trong thời gian tới*. Tạp chí Kinh tế và Dự báo, Số 15.
9. Hoàng Sỹ Động. (2011) *Một số vấn đề đặt ra trong công tác quy hoạch khu công nghiệp ở Việt Nam*. Tạp chí Kinh tế và Dự báo, Số 18.
10. Viện Chiến lược Phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư. (2011) *Cơ sở khoa học cho phát triển vùng trong bối cảnh hội nhập quốc tế tại Việt Nam*. H.: NXB Thế giới.
11. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. (2012) *Báo cáo đánh giá tình hình về công tác quy hoạch và tổng kết thi hành pháp luật về quy hoạch*.