

MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ GẮN KẾT KHOA HỌC VỚI CHÍNH SÁCH

Hoàng Lan Chi¹, Hoàng Xuân Long

Viện Chiến lược và Chính sách khoa học và công nghệ

Tóm tắt:

Bên cạnh những thành công đáng ghi nhận, ứng dụng khoa học vào chính sách cũng còn nhiều hạn chế. Bài viết này tập trung phân tích các hạn chế thông qua các khó khăn, trở ngại gặp phải trong quan hệ khoa học với chính sách dưới những góc độ cơ bản là: đặc điểm tương đồng và khác biệt của mỗi bên chi phối phạm vi có thể gắn kết khoa học với chính sách, cơ chế kết nối giữa khoa học và chính sách, tác động của khoa học phải thông qua các yếu tố bên trong chính sách và người làm chính sách. Từ các khó khăn, trở ngại có thể xác định được các thái độ phù hợp để thúc đẩy quan hệ gắn kết khoa học với chính sách như chấp nhận giới hạn lại và loại trừ một số phạm vi được kỳ vọng nhưng nằm ngoài khả năng gắn kết khoa học với chính sách, chấp nhận các mối quan hệ còn bộc lộ hạn chế nhưng phù hợp với đặc thù của khoa học với chính sách, chủ động sẵn sàng mở rộng quan hệ gắn kết khoa học với chính sách thông qua tranh thủ thời cơ mở ra từ bối cảnh mới. Các phân tích trong bài viết có ý nghĩa gợi mở cách tiếp cận mới trong nghiên cứu về gắn kết khoa học với chính sách hiện nay.

Từ khóa: Khoa học; Chính sách; Gắn kết

Mã số: 24041101

SOME ISSUES ABOUT LINKING SCIENCE TO POLICY

Summary:

Alongside notable successes, applying science to policy still faces many limitations. This article focuses on analyzing these constraints through the difficulties and obstacles encountered in the relationship between science and policy from fundamental perspectives: the similarities and differences between each party governing the scope that can connect science to policy, the mechanisms linking science and policy, the impact of science must go through internal policy factors and policymakers. From these difficulties and obstacles, suitable attitudes can be identified to promote the relationship between science and policy, such as accepting limitations and excluding some expected scopes beyond the capacity to link science to policy, accepting relationships that reveal limitations but are suitable for the specific characteristics of science with policy, and proactively expanding the relationship between science and policy by seizing opportunities arising from new contexts. The analyses in the article suggest new approaches in current research on the connection between science and policy.

Keywords: Science; Policy; Integration.

¹ Liên hệ tác giả: lanchi.hoang.apd@gmail.com

Cùng với gắn kết KH&CN với sản xuất và gắn kết nghiên cứu khoa học với đào tạo, gắn kết khoa học với chính sách đã được chú trọng trong nhiều văn bản của Đảng và Nhà nước. Điển hình như: Khoa học xã hội chú trọng đẩy mạnh công tác nghiên cứu về kinh tế, lịch sử, ngôn ngữ,... giúp thiết thực cho công cuộc phát triển, cải tạo kinh tế, phát triển văn hóa (Nghị quyết Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 14 khóa II - năm 1958); Tăng cường cung cấp cơ sở khoa học cho các quyết định, các chủ trương, chính sách, quy hoạch, kế hoạch, dự án đầu tư (Nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 7 - năm 1994); Xây dựng, không ngừng phát triển và hoàn thiện hệ thống lý luận về con đường đi lên chủ nghĩa xã hội của Việt Nam; Cung cấp luận cứ khoa học cho việc tiếp tục bổ sung, hoàn thiện đường lối, chủ trương chính sách của Đảng và Nhà nước nhằm xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội và bảo vệ vững chắc Tổ quốc xã hội chủ nghĩa (Nghị quyết Hội nghị lần thứ hai Khóa VIII Ban Chấp hành Trung ương Đảng số 02-NQ/HNTW về định hướng chiến lược phát triển khoa học và công nghệ trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá và nhiệm vụ đến năm 2000 - năm 1996); “Tăng cường nghiên cứu phục vụ hoạch định đường lối, chính sách phát triển đất nước, bảo đảm quốc phòng, an ninh và mục đích công cộng (Nghị quyết Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI 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 - năm 2012); Tổng kết thực tiễn quá trình đổi mới, xây dựng và phát triển đất nước, nghiên cứu lý luận phát triển trong thời đại mới để cung cấp luận cứ cho việc xác định và làm rõ con đường phát triển của Việt Nam phục vụ hoạch định đường lối, chiến lược, chính sách phát triển và bảo vệ đất nước (Chiến lược phát triển KH&CN giai đoạn 2011-2020 được ban hành theo Quyết định số 418/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ - năm 2012); Mục tiêu của KH&CN nhằm vào cung cấp luận cứ khoa học cho việc hoạch định đường lối, chủ trương, chính sách phát triển đất nước (Chiến lược phát triển KH, CN & ĐMST đến năm 2030 được ban hành theo Quyết định số 569/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ - năm 2022). Trên thực tế, quá trình xây dựng và thực thi chính sách đã thu hút khá nhiều nghiên cứu khoa học và những kết quả khoa học được ứng dụng đã mang lại các lợi ích rõ rệt. Tuy nhiên, vẫn có thể nhận thấy rằng, cách biệt giữa khoa học với chính sách còn quá lớn, đặc biệt là thua kém đáng kể mối quan hệ giữa khoa học và sản xuất. Bài viết này sẽ tìm hiểu những khó khăn, trở ngại trong gắn kết khoa học với chính sách và đề cập tới thái độ phù hợp khi đòi hỏi khoa học tác động vào chính sách.

1. Khó khăn, trở ngại trong gắn kết khoa học với chính sách

Khó khăn, trở ngại trong gắn kết khoa học với chính sách cần được xem xét dưới một số góc độ cơ bản là đặc điểm tương đồng và khác biệt của mỗi bên

chi phối phạm vi có thể gắn kết khoa học với chính sách, cơ chế kết nối khoa học với chính sách, tác động của khoa học phải thông qua các yếu tố bên trong chính sách và người làm chính sách.

1.1. Đặc điểm tương đồng và khác biệt của mỗi bên chi phối phạm vi có thể gắn kết khoa học với chính sách

Khả năng gắn kết khoa học với chính sách trước hết phụ thuộc vào các điểm tương đồng vốn có giữa hai bên. So sánh các đặc điểm của khoa học và chính sách, có thể thấy một số điểm tương đồng đáng chú ý:

- Hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách (tầm cơ bản, tổng thể và dài hạn);
- Chính sách dựa trên khoa học để lý giải, giải quyết vấn đề nan giải và mang tính cơ bản;
- Chính sách dựa vào khoa học để tăng tính thuyết phục;
- Thông qua ứng dụng chính sách, khoa học được khẳng định về tính hữu ích và đúng đắn trên thực tế.

Bên cạnh tương đồng, giữa khoa học và chính sách cũng có thể có các điểm khác biệt đáng chú ý như:

- Khác biệt về tính chất hoạt động giữa khoa học (mang tính cởi mở, tự do tư duy,...) và chính sách (mang tính hành chính, theo khung khổ,...);
- Khác biệt về lợi ích nhằm tới giữa khoa học (đề cao lợi ích chung của nhân loại) và chính sách (phân biệt theo các thành phần cụ thể và lãnh thổ cụ thể...);
- Khác biệt về tầm nhìn hướng tới giữa khoa học (hướng về chung, dài hạn,...) và chính sách (tập trung vào phạm vi cụ thể về không gian và thời gian,...);
- Khác biệt về chuyên môn giữa khoa học (chuyên môn về nghiên cứu khoa học) và chính sách (chuyên môn về quản lý hành chính).

Trong khi các điểm tương đồng giúp gắn kết khoa học với chính sách thì các điểm khác biệt lại tạo những khoảng cách giữa khoa học với chính sách. Khả năng gắn kết khoa học với chính sách phụ thuộc vào quan hệ chung hòa giữa tương đồng và khác biệt. Nói cách khác, gắn kết khoa học với chính sách hình thành trên cơ sở phát huy của các điểm tương đồng để lấn át các điểm khác biệt.

Có nhiều điểm tương đồng và nhiều điểm khác biệt, nhưng chỉ có một số kết nối được với nhau. Điểm tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách có thể phát huy đôi với khác biệt về tầm nhìn

hướng tới; điểm tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách có thể phát huy đối với khác biệt về tính chất hoạt động, khác biệt về lợi ích nhằm tới, khác biệt về chuyên môn; điểm tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách có thể phát huy đối với khác biệt về tính chất hoạt động; điểm tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách có thể phát huy đối với khác biệt về lợi ích nhằm tới. Chẳng hạn đi sâu vào kết nối giữa điểm tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách với khác biệt về chuyên môn. Khía cạnh rõ nhất của khác biệt chuyên môn là xây dựng chính sách thường dựa trên tri giác, kinh nghiệm, phương pháp phân tích thông thường; trong khi khoa học dựa trên lý trí trừu tượng, các điểm mới và phương pháp cao siêu. Tri thức xây dựng chính sách thông thường và tri thức nghiên cứu khoa học khác hẳn nhau và không dễ chung hòa với nhau. Nếu sử dụng tri thức xây dựng chính sách thông thường giải quyết được vấn đề đặt ra thì không có chỗ cho tri thức khoa học và không cần tới gắn kết khoa học với chính sách. Chỉ khi gặp phải vấn đề mới, phức tạp,... không thể giải quyết bằng tri thức chính sách thông thường mới cần tri thức khoa học và gắn kết khoa học với chính sách. Ở đây gắn kết khoa học với chính sách có giới hạn cụ thể là không nhằm vào giải quyết những vấn đề thông thường và loại trừ việc sử dụng tri thức chính sách thông thường.

Đó cũng là những khả năng gắn kết khoa học với chính sách. Phạm vi gắn kết khoa học với chính sách là khá khiêm tốn và không thực sự rõ ràng. Khả năng gắn kết khoa học với chính sách cũng không ổn định bởi phụ thuộc vào trạng thái tranh chấp trong các cặp quan hệ giữa tương đồng và khác biệt của khoa học với chính sách.

So với quan hệ khoa học và sản xuất, quan hệ giữa khoa học và chính sách gặp nhiều khó khăn hơn về một số mặt. Chẳng hạn, trong làm chính sách hầu như không có cạnh tranh nên thiếu sức ép gắn với khoa học. Khoa học giúp tăng tính thuyết phục của chính sách thường không mạnh mẽ và rõ rệt bằng khoa học tạo lợi thế cạnh tranh cho doanh nghiệp. Khác biệt chuyên môn giữa khoa học và chính sách cũng lớn hơn khác biệt chuyên môn giữa khoa học và sản xuất - giống như người ta thường nói là khoa học phục vụ sản xuất gần với thực tế hơn khoa học phục vụ chính sách.

1.2. Cơ chế kết nối khoa học với chính sách

Trao đổi dựa trên quan hệ kinh tế gắn với thị trường vốn là kết nối có nhiều ưu điểm. Thậm chí, trong giai đoạn phát triển của loài người hiện nay, đó là phương thức kết nối lý tưởng hơn cả. Đối với khoa học với chính sách, việc áp dụng kết nối dựa trên quan hệ kinh tế gắn với cơ chế thị trường gặp phải những trở ngại cơ bản sau:

- Kết quả của ứng dụng khoa học vào chính sách không thể hiện các giá trị kinh tế một cách cụ thể, trực tiếp và nhanh chóng nên thiếu cơ sở để phân chia lợi ích cho các bên tham gia;
- Kết quả của ứng dụng khoa học vào chính sách không thể hiện các giá trị kinh tế một cách cụ thể và rõ rệt nên thiếu cơ sở xác định trách nhiệm, nghĩa vụ kinh tế của các bên tham gia (đặc biệt là phía khoa học). Hơn nữa, hậu quả tiêu cực do áp dụng sai kết quả nghiên cứu khoa học trong chính sách luôn ở phạm vi rất lớn - khác với phạm vi nhỏ hẹp của từng doanh nghiệp riêng lẻ. Trong kinh doanh, doanh nghiệp có thể trả giá bằng tự phá sản và được thay thế bằng doanh nghiệp khác trên thị trường, nhưng với các tổ chức làm chính sách thì không thể như vậy. Những điều này cho thấy khó khăn về quy trách nhiệm trong ứng dụng kết quả khoa học vào chính sách;
- Không thể xác định giá trị sản phẩm khoa học trên cơ sở cạnh tranh giữa các nhu cầu ứng dụng khoa học vào chính sách. Trong hệ thống cơ quan làm chính sách không tồn tại các đơn vị độc lập, cạnh tranh với nhau về thu hút kết quả nghiên cứu khoa học để ứng dụng tạo ra chính sách.

Những điều nêu trên làm cho gắn kết khoa học với chính sách khó hơn gắn kết khoa học với sản xuất. Trong quan hệ khoa học với chính sách, không dễ áp dụng cơ chế thị trường hoặc nhà khoa học tự ứng dụng kết quả nghiên cứu như trong quan hệ khoa học và sản xuất. Có thể ứng dụng cơ chế thị trường trong quan hệ khoa học và sản xuất là bởi bản thân hoạt động sản xuất vốn vận hành theo cơ chế thị trường; trái lại chính sách không vận hành theo cơ chế thị trường mà theo nguyên tắc hành chính nên quan hệ khoa học với chính sách mang nặng tính hành chính.

Trên thực tế gắn kết khoa học với chính sách thường được thể hiện dưới hình thức nhiều thể loại tổ chức tư vấn khoa học phục vụ xây dựng chính sách như ủy ban hoặc hội đồng tư vấn chính sách khoa học, hội nghề nghiệp và các tổ chức nghiên cứu hoạt động tư vấn khoa học, cố vấn khoa học, cá nhân tư vấn khoa học,... Về số lượng, Chính phủ liên bang Hoa Kỳ có khoảng một nghìn ủy ban cố vấn hoạt động, Nhật Bản cũng có vài nghìn ủy ban cố vấn của Chính phủ. Thể loại phong phú và số lượng lớn tổ chức tư vấn khoa học chỉ làm tăng cơ hội lựa chọn của phía người làm chính sách và không tăng cơ hội lựa chọn từ phía tạo ra kết quả nghiên cứu khoa học. Hệ thống tư vấn khoa học dù phát triển vẫn cơ bản không ảnh hưởng tới thể độc quyền của phía sử dụng kết quả nghiên cứu vào chính sách và không mở rộng được cơ chế cạnh tranh thị trường trong quan hệ khoa học với chính sách. Nhìn chung, các hình thức này bộc lộ rõ hạn chế so với quan hệ dựa trên cơ chế thị trường như thiếu linh hoạt, thiếu động lực thúc đẩy từ những lợi ích kinh tế,...

1.3. Tác động của khoa học phải thông qua các yếu tố bên trong chính sách và người làm chính sách

Khoa học được áp dụng vào chính sách thông qua gắn kết với các yếu tố bên trong của chính sách. Theo đó, đặt ra những yêu cầu khắt khe khá cụ thể. Cần có các loại khoa học ứng với chủ thể chính sách, mục tiêu chính sách, đối tượng chính sách và công cụ chính sách. Giữa chúng phải đồng bộ theo nguyên tắc phù hợp giữa chủ thể chính sách - mục tiêu chính sách - đối tượng chính sách - công cụ chính sách. Thiếu vắng một loại hoặc đầy đủ các loại nhưng không có quan hệ tương thích, khoa học sẽ không thể phát huy thực sự trong chính sách.

Các yếu tố của chính sách đòi hỏi khoa học có nội dung nghiên cứu và chất lượng nghiên cứu phù hợp với vấn đề đặt ra phải giải quyết trong những bối cảnh cụ thể của chính sách. Những lý luận khoa học và bài học kinh nghiệm trên thế giới được nghiên cứu bài bản, công phu và logic chặt chẽ nhưng vẫn có thể không sát với vấn đề chính sách nảy sinh từ thực tiễn trong điều kiện không gian và thời gian nhất định.

Khoa học áp dụng vào chính sách thông qua con người làm chính sách. Các kết quả nghiên cứu khoa học phải thuyết phục được người làm chính sách để họ trở thành những chủ thể chủ động, tự giác thúc đẩy việc triển khai áp dụng.

Có nhiều khó khăn trong chuyển hóa kết quả nghiên cứu khoa học thành các kiến thức đại chúng phù hợp với nhận thức của người làm chính sách. Thậm chí đây là khó khăn không thua kém so với tạo ra kết quả nghiên cứu. Khó khăn, thách thức trong thuyết phục người làm chính sách về kết quả nghiên cứu khoa học bao gồm các mặt cơ bản:

- Chuyển hóa tri thức khoa học thành kiến thức phục vụ xây dựng chính sách không chỉ là điều chỉnh ngôn từ, cách diễn đạt các nội dung khoa học đã có mà còn phải bổ sung thêm một số nội dung mới gắn với chính sách. Việc bổ sung nội dung gắn với chính sách chính là sáng tạo mới thêm vào những sáng tạo trong quá trình tạo ra kết quả nghiên cứu².
- Phương pháp tạo ra kết quả nghiên cứu khoa học cũng được công chúng nói chung và người làm chính sách nói riêng quan tâm. Phương pháp nghiên cứu thực chứng thường được coi là có tính thuyết phục hơn cả. Tuy nhiên, không ít trường hợp không thể sử dụng phương pháp nghiên cứu thực chứng và có nhiều kết quả nghiên cứu ra đời bằng các phương

² Đó là chưa nói việc đôi khi nhà khoa học biết rõ nội dung khoa học nhưng lại khó giải thích cho người khác hiểu. Thậm chí nhiều kết quả nghiên cứu chưa chắc đã được các nhà khoa học biết rõ hoàn toàn – giống như điều nhà triết học người Athen thời kỳ cổ điển ở Hy Lạp Cổ đại là Plato từng nói “Những nhà thơ đã thoát ra những điều vĩ đại và khôn ngoan mà chính họ cũng không hiểu được”...

pháp khá mới lạ ngay cả đối với giới khoa học - do đó, rất khó để người làm chính sách hiểu được.

- Khoa học không chỉ cần gần gũi với người làm chính sách ở mức độ giúp họ hiểu rõ, mà còn tạo niềm tin để vượt qua các trở ngại và cung cấp các chỉ dẫn hành động trong thực tế.
- Bên cạnh những thay đổi đủ lớn về nội dung và hình thức trong chuyển hóa khoa học gần với chính sách, cũng cần có thời gian đủ dài để thuyết phục người làm chính sách chấp nhận ứng dụng khoa học. Thông thường, thay đổi thái độ của người làm chính sách đối với khoa học là quá trình kiên trì, dần dần từng bước hơn là những bước chuyển diễn ra nhanh chóng trong một thời gian ngắn.

2. Thái độ phù hợp trong gắn kết khoa học với chính sách

Gắn kết khoa học với chính sách được thực hiện thông qua các giao tiếp cụ thể. Các quan hệ giao tiếp lại chịu sự chi phối từ thái độ của các chủ thể liên quan. Bởi vậy, xác lập thái độ phù hợp có vai trò quan trọng trong thúc đẩy quan hệ gắn kết khoa học với chính sách.

Thái độ phù hợp trong quan hệ khoa học với chính sách phải được làm rõ về cơ sở xác lập, nội dung cụ thể và tác động ảnh hưởng mang lại. Các khó khăn, trở ngại trong gắn kết khoa học với chính sách được xem xét trên nhiều mặt, có chiều sâu và mang tính hệ thống (trình bày tại Mục 1) là tiền đề cho phân tích thái độ phù hợp đáp ứng các yêu cầu đặt ra.

2.1. Chấp nhận giới hạn lại và loại trừ một số phạm vi được kỳ vọng nhưng nằm ngoài khả năng gắn kết khoa học với chính sách

So với những gì thường được kỳ vọng, phạm vi gắn kết khoa học với chính sách là rất nhỏ hẹp. Cần phải chấp nhận loại bỏ nhiều quan hệ thường được kỳ vọng trong thực hiện gắn kết khoa học với chính sách như:

- Các điểm tương đồng không thể kết nối với điểm khác biệt giữa khoa học và chính sách: tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách với khác biệt về tính chất hoạt động, khác biệt về lợi ích nhằm tới, khác biệt về chuyên môn; tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách với khác biệt về tầm nhìn hướng tới; tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách với khác biệt về lợi ích nhằm tới, khác biệt về tầm nhìn hướng tới, khác biệt về chuyên môn; tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách với khác biệt về tầm nhìn hướng tới, khác biệt về chuyên môn;

- Các phương thức gắn kết theo cơ chế thị trường. Nhà khoa học không thể dựa vào tín hiệu thị trường để tạo ra các sản phẩm nghiên cứu đáp ứng nhu cầu từ phía chính sách và đặc biệt là không thể dựa vào kết quả nghiên cứu làm ra để tự mình áp dụng vào xây dựng chính sách - giống như doanh nghiệp Spin-off trong sản xuất, kinh doanh;
- Những kết quả nghiên cứu khoa học hoàn toàn phù hợp với người làm chính sách (về trình độ, lợi ích, văn hóa,...) và người làm chính sách hoàn toàn phù hợp với các kết quả nghiên cứu khoa học;
- Có thể tạo sẵn các kết quả nghiên cứu khoa học để giải quyết các vấn đề phức tạp của chính sách. Mặc dù kỳ vọng chung là khoa học mang tới các giải pháp rõ ràng và không mơ hồ, thực tế vẫn phải chấp nhận các kết quả nghiên cứu khoa học thường mang tính tạm thời và đôi khi gây nhiều tranh cãi, trong cộng đồng nghiên cứu hoặc các bên liên quan khác. Chẳng hạn như tranh luận gay gắt về các loại thực phẩm biến đổi gen, tiêm chủng ở trẻ em, thu giữ carbon, khoan khí đá phiến sét,... Không dễ đưa ra luận chứng khoa học giải quyết thấu đáo các vấn đề về kinh tế, xã hội và tín ngưỡng,... trong các quyết định chính sách. Một ví dụ điển hình, sau trận động đất lớn 5,9 ML (Mw 6.3) xảy ra tại vùng Abruzzo (ở Italy) vào ngày 06/4/2009 làm chết 309 người, sáu nhà khoa học có liên quan đã bị buộc tội ngộ sát. Nhằm minh oan cho các nhà khoa học, Ủy ban Quốc tế về dự báo động đất có một báo cáo gửi Cục Bảo vệ dân sự Italia, trong đó nhấn mạnh: “Mặc dù khoa học đã nỗ lực trong hơn một thế kỷ, nhưng kiến thức về dự báo động đất vẫn còn non kém. Sự thiếu hiểu biết này được phản ánh trong sự bất lực dự đoán động đất lớn xác định trong ngắn hạn,...”.
- Chỉ cần có yêu cầu cần đến khoa học từ phía chính sách là có gắn kết khoa học với chính sách. Thấy được vấn đề chính sách đặt ra không thể giải quyết bằng cách thông thường và cần đến khoa học là một tiền đề quan trọng để gắn kết khoa học với chính sách. Tuy nhiên, thấy được vấn đề chính sách cần đến can thiệp của khoa học mà thiếu tri thức khoa học phù hợp thì vẫn chưa thể có gắn kết khoa học với chính sách. Phải chấp nhận từ bỏ phần yêu cầu đối với khoa học từ chính sách mà không có tri thức khoa học phù hợp. Tiếp nữa, ngay cả khi có tri thức khoa học mà không có con người làm chính sách phù hợp thì cũng không có gắn kết khoa học với chính sách. Phải chấp nhận từ bỏ phần có yêu cầu cần đến khoa học từ chính sách và có cả tri thức khoa học nhưng lại thiếu con người làm chính sách phù hợp. Đó cũng là chấp nhận lẽ hiển nhiên: không thể sử dụng tri thức chính sách thông thường thay cho tri thức khoa học để giải quyết các vấn đề chính sách cần can thiệp của khoa học; không thể dùng con người làm chính sách thông thường để sử dụng các tri thức khoa học;...

- Tất cả các nghiên cứu khoa học phù hợp về chất lượng và về chủ đề đều được ứng dụng vào chính sách. Dù hết sức nỗ lực, chắc chắn không thể áp dụng triệt để các kết quả nghiên cứu khoa học vốn đã phù hợp về chất lượng và chủ đề vào chính sách. Có một phần nội dung khoa học không thể chuyển hóa thành thông tin dễ tiếp cận cho những người làm chính sách - tức là không xóa nhòa được ranh giới giữa tri thức khoa học và tri thức chính sách thông thường (dựa trên trực giác, kinh nghiệm, phương pháp phân tích thông thường). Có những trường hợp quá trình thuyết phục người làm chính sách về kết quả khoa học kéo dài quá thời gian cho phép trong giải quyết vấn đề cấp bách của chính sách.

Loại bỏ bớt các phạm vi nêu trên cũng có nghĩa là loại bỏ những mong muốn không thực tế, những yêu cầu bất hợp lý và giảm thiểu lãng phí về công sức và thời gian. Mặt khác, sẽ tạo tiền đề cho việc tập trung vào khai thác các phạm vi gắn kết khoa học với chính sách có tính khả thi nhưng lại bị coi nhẹ bởi kém hấp dẫn...

Loại bỏ bớt các phạm vi nêu trên cũng có ý nghĩa loại bớt nguy cơ đáp ứng yêu cầu chủ quan dẫn tới làm biến chất mối quan hệ giữa khoa học và chính sách. Chẳng hạn, xuất hiện sản phẩm khoa học thiếu thực chất và chỉ mang tính danh nghĩa để phù hợp với góc nhìn của người làm chính sách; chạy theo cơ chế thị trường làm tổn hại tới tính chất hành chính của quá trình xây dựng chính sách;...

2.2. Chấp nhận các mối quan hệ còn bộc lộ hạn chế nhưng phù hợp với đặc thù của khoa học với chính sách

Có những quan hệ bộc lộ hạn chế nhưng đóng vai trò không thể thay thế trong gắn kết khoa học với chính sách và cần được chấp nhận như:

- Các kết nối điểm tương đồng và điểm khác biệt giữa khoa học và chính sách còn chưa thể hiện tính toàn diện và hệ thống như: điểm tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách có thể kết nối với khác biệt về tầm nhìn hướng tới; điểm tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách có thể kết nối với khác biệt về tính chất hoạt động, khác biệt về lợi ích nhằm tới, khác biệt về chuyên môn; điểm tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách có thể kết nối với khác biệt về tính chất hoạt động; điểm tương đồng về hướng tới mục tiêu chung là nâng cao chất lượng chính sách có thể kết nối với khác biệt về tính chất hoạt động, khác biệt về lợi ích nhằm tới.
- Một số phương thức quan hệ khoa học với chính sách mang tính hành chính thay cho cơ chế thị trường:

- + Phương thức chủ yếu là thông qua đặt hàng để tạo ra sản phẩm khoa học phục vụ chính sách. Quan hệ đặt hàng giữa khoa học và chính sách có nhiều hạn chế so với quan hệ dựa trên tín hiệu thị trường trong khoa học và sản xuất. Nhà khoa học không thể chủ động tạo ra sản phẩm nghiên cứu nhờ nắm bắt tín hiệu thị trường mà phải chờ đợi đặt hàng của chủ thể chính sách. Người làm chính sách không thể lựa chọn từ các sản phẩm có sẵn mà phải đặt hàng cho nhà khoa học. Trực tiếp đặt hàng sẽ làm cho cơ hội lựa chọn hơn nhiều so với dựa trên tín hiệu thị trường. Đặt hàng trong quan hệ khoa học với chính sách cũng thể hiện sự thiên lệch một chiều về phía chính sách: theo vấn đề đặt ra của phía chính sách, theo điều kiện do phía chính sách quyết định, theo đánh giá do phía chính sách chi phối,...
- + Độc quyền từ phía chính sách trong khi vẫn có cạnh tranh ở phía khoa học. Nếu như ở quan hệ khoa học với sản xuất thường diễn ra cạnh tranh giữa các nhà khoa học trong đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp và có sự cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong ứng dụng khoa học, thì ở quan hệ khoa học với chính sách chỉ có cạnh tranh giữa các nhà khoa học và không có cạnh tranh trong giới làm chính sách. Độc quyền ở phía “cầu” càng làm tăng bất bình đẳng và tính chủ quan của người làm chính sách vốn đã có ở quan hệ đặt hàng nêu trên.
- + Trong quan hệ khoa học với chính sách, cách xác định lợi ích được hưởng và trách nhiệm phải chịu chỉ mang tính tương đối và quy ước. Ứng dụng khoa học vào chính sách là cơ hội bộc lộ chất lượng của kết quả nghiên cứu khoa học. Nhân mạnh tới nghĩa vụ, trách nhiệm của người cung cấp kết quả nghiên cứu có ý nghĩa làm tăng chất lượng của quan hệ khoa học với chính sách. Tuy nhiên không thể quy trách nhiệm một cách “tính đúng, tính đủ” và “sòng phẳng” cho nhà khoa học về những tổn hại mang lại do ứng dụng kết quả nghiên cứu vào phục vụ chính sách. Đã có những ví dụ thực tế như ở Italy, các nhà khoa học phải đối mặt với bản án vì vai trò của họ trong việc cung cấp tư vấn gây tranh cãi trước khi xảy ra trận động đất Aquila năm 2009; tại Nhật Bản, một cuộc tranh luận gay gắt đã diễn ra về trách nhiệm của những nhà khoa học đưa ra ý kiến khác nhau liên quan tới sự cố Nhà máy Điện hạt nhân Fukushima Daiichi năm 2011. Điều này gây nên sức ép quá lớn đối với nhà khoa học và đẩy lên nhiều tranh luận trong xã hội. Mặc dù án tù cho các nhà khoa học Italy đã bị hủy sau khi kháng cáo vào cuối năm 2014, nhưng hậu quả của vụ án là quá lớn đối với hoạt động tư vấn khoa học trên toàn thế giới.

Ở đây có sự khác nhau giữa quan hệ khoa học với chính sách và quan hệ khoa học với sản xuất. Trong quan hệ khoa học với sản xuất, lợi ích

và trách nhiệm dựa trên nguyên tắc trao đổi ngang giá trên thị trường, gắn với biểu hiện phát huy của sản phẩm khoa học trong thực tế, tổng hợp từ nhiều tình huống cân nhắc và lựa chọn khác nhau, đối chiếu với mặt bằng chung hình thành từ nhiều giao dịch riêng lẻ, ...

- + Kết nối giữa khoa học và chính sách thông qua các hình thức tư vấn khoa học theo quy định của chủ thể chính sách. Trong quan hệ khoa học và sản xuất đã hình thành các tổ chức môi giới, trung gian để khắc phục khác biệt giữa hai bên. Tổ chức môi giới, trung gian đứng độc lập và hoạt động hỗ trợ cho các bên theo nguyên tắc thị trường. So với tổ chức môi giới trung gian - là một loại chủ thể thị trường, các hình thức tư vấn khoa học phụ thuộc nhiều vào chủ thể chính sách và gắn với tính chất hành chính.

Đã và đang có nhiều nỗ lực đổi mới cách thức kết nối khoa học với chính sách như cải tiến cách đặt hàng nghiên cứu khoa học phục vụ chính sách, tăng tính khách quan trong ứng dụng khoa học của người làm chính sách, làm rõ trách nhiệm của các bên, tăng cường tính minh bạch, thu hút sự tham gia trực tiếp của xã hội dân sự,... Không phủ định khả năng đổi mới cách thức kết nối khoa học với chính sách. Tuy nhiên, cần nhấn mạnh, những đổi mới này cơ bản không thể vượt quá khuôn khổ quản lý hành chính và chuyển sang cơ chế thị trường. Chẳng hạn: nhấn mạnh quy định đảm bảo tính độc lập của đơn vị tư vấn khoa học có ý nghĩa tăng chất lượng của tư vấn khoa học, nhưng trên thực tế không có nhiều lựa chọn địa chỉ khác nhau trong ứng dụng kết quả nghiên cứu và một khi tập trung đáp ứng yêu cầu của một đối tác cố định thì sự phụ thuộc luôn ở mức cao; các quy định, quy trình về tư vấn khoa học (xây dựng khung câu hỏi tư vấn, xây dựng tiêu chí lựa chọn các nhà tư vấn,...) dù được cụ thể và toàn diện đến đâu thì vẫn trong khuôn khổ quản lý hành chính và không thể chuyển sang điều tiết theo cơ chế thị trường; tăng sự minh bạch về tư vấn khoa học trong soạn thảo chính sách có thể hạn chế các mâu thuẫn giữa quyết định chính sách mâu thuẫn và ý kiến tư vấn nhưng không xóa được độc quyền của phía “cầu” trong ứng dụng khoa học vào chính sách; quy định cho công chúng trực tiếp tiếp xúc sản phẩm nghiên cứu là một cách tăng thêm tính đa dạng và giảm thế độc quyền ở phía “cầu”, nhưng không thể giống cạnh tranh thị trường với các tổ chức xây dựng chính sách đối trọng với nhau; mở rộng thành phần xã hội tham gia các hội đồng tư vấn khoa học có thể tạo ra các ý kiến khác nhau trên diễn đàn tư vấn, tham mưu cho chủ thể chính sách, nhưng không thể là các quyết định khác nhau, mang tính cạnh tranh trên thị trường về sản phẩm nghiên cứu khoa học;...

- Những mối quan hệ chưa hoàn toàn đồng nhất giữa khoa học và chính sách. Đó là những quan hệ thống nhất tương đối và còn những khác biệt nhất định nhưng có thể chấp nhận trong gắn kết khoa học với chính sách. Chẳng hạn, kết quả nghiên cứu khoa học còn có một số điểm chưa hoàn toàn rõ ràng, sáng tỏ nhưng cần người làm chính sách chấp nhận ứng dụng với một phần mạo hiểm trong khuôn khổ cho phép,...

Liên quan với chấp nhận các mối quan hệ còn hạn chế nêu trên là chấp nhận thử nghiệm trong ứng dụng khoa học vào chính sách, chấp nhận tiếp tục hoàn thiện và phát triển sản phẩm nghiên cứu khoa học sau khi được ứng dụng vào chính sách, chấp nhận một số rủi ro nhất định, chấp nhận gắn kết khoa học với chính sách bị hạn chế và tụt hậu so với gắn kết khoa học và sản xuất. Nói cách khác là chấp nhận có mâu thuẫn rõ rệt giữa đòi hỏi trạng thái hoàn hảo và mong muốn về tính hữu ích của sản phẩm nghiên cứu khoa học trước khi ứng dụng vào chính sách.

Cần thiết nhấn mạnh chủ động chấp nhận các mối quan hệ còn hạn chế bởi đó chính là tận dụng các cơ hội để thúc đẩy gắn kết khoa học với chính sách. Bỏ qua bất cứ một quan hệ nào đều sẽ ảnh hưởng tới nỗ lực mở rộng tối đa gắn kết khoa học với chính sách. Đề cao chủ động chấp nhận các quan hệ còn hạn chế cũng là cần thiết để đi sâu áp dụng khoa học vào chính sách. Đó vốn là quan hệ phức tạp, luôn tiềm ẩn nhiều khó khăn, trở ngại trong diễn tiến thực tế. Trên cơ sở thái độ chấp nhận sẽ hình thành quyết tâm vượt qua các khó khăn, trở ngại và thực hiện các giải pháp thúc đẩy gắn kết khoa học với chính sách.

2.3. Chủ động sẵn sàng mở rộng quan hệ gắn kết khoa học với chính sách thông qua tranh thủ thời cơ mở ra từ bối cảnh mới

Chú ý đến các khó khăn trở ngại trong quan hệ giữa khoa học và chính sách không chỉ để loại bỏ những phạm vi không thể thực hiện trong điều kiện hiện tại, mà còn cho phép chủ động mở rộng quan hệ gắn kết tùy theo bối cảnh mới xuất hiện. Việc chủ động sẵn sàng mở rộng quan hệ gắn kết khoa học với chính sách được xác định ở một số nội dung cụ thể:

- Tập trung vào giải quyết các khó khăn, trở ngại đã được nhận biết (trình bày tại Mục I). Coi các khó khăn trong quan hệ khoa học với chính sách chính là đối tượng chinh phục để mở rộng quan hệ này.
- Tranh thủ các điều kiện mới có khả năng giải quyết các khó khăn, trở ngại đặt ra. Coi nhận biết các bối cảnh mới, khả năng khai thác bối cảnh mới để tác động vào các khó khăn, trở ngại là điều kiện cho phép mở rộng quan hệ gắn kết khoa học với chính sách.

- Phạm vi và khía cạnh mở rộng gắn kết khoa học với chính sách được định hình bởi các tương tác khác nhau giữa các loại khó khăn, trở ngại đang tồn tại với các loại bối cảnh mới xuất hiện. Coi sự phong phú, đa dạng của các loại khó khăn, trở ngại và các loại bối cảnh mới là cơ hội mở rộng phạm vi, khía cạnh của quan hệ gắn kết khoa học chính sách.

Chủ động sẵn sàng mở rộng cũng có ý nghĩa bổ sung cho thái độ chấp nhận giới hạn trong quan hệ gắn kết khoa học với chính sách. Thái độ phù hợp về gắn kết khoa học với chính sách không phải chỉ là chấp nhận các giới hạn khuôn chặt trong những phạm vi nhất định ứng với các điều kiện đã hình thành ổn định, mà còn có thể mở rộng linh hoạt theo thay đổi của bối cảnh có ảnh hưởng tích cực; không chỉ dựa trên các phân tích rút ra từ thực tế đang tồn tại, mà còn sẵn sàng nắm bắt các điều kiện mở ra cơ hội thúc đẩy khoa học với chính sách.

Chúng ta có thể dự báo một số bối cảnh mới có khả năng khắc phục khó khăn đang tồn tại trong quan hệ khoa học với chính sách như: sự tham gia mạnh mẽ, thực chất của các thành phần xã hội vào quá trình xây dựng, thực thi chính sách sẽ gây sức ép nhất định đến người làm chính sách phải chú trọng đến bằng chứng khoa học trong các chính sách được soạn thảo; cạnh tranh chính sách giữa các quốc gia và gia tăng lực lượng tư vấn khoa học quốc tế buộc người làm chính sách phải coi trọng áp dụng khoa học; áp dụng công nghệ số có khả năng khắc phục tính chủ quan của các thành phần riêng rẽ trong bộ máy quản lý nhà nước và tăng cường kết nối thông tin giữa khoa học và chính sách;...

*

*

*

Trong quan hệ giữa khoa học và chính sách thiếu vắng sự điều tiết khách quan như cơ chế thị trường nên thái độ của các bên là rất quan trọng. Gắn kết khoa học với chính sách phụ thuộc nhiều vào thái độ “xích lại gần nhau” dựa trên thấu hiểu và đồng cảm. Trở ngại cơ bản trong gắn kết khoa học với chính sách là sai lệch về thái độ làm xa cách giữa hai bên. Ở đây, thái độ phù hợp được xác định từ những phân tích về khó khăn phải đối mặt trong quan hệ khoa học với chính sách. Phù hợp chính là khả năng có thể khắc phục các vấn đề khó khăn được đặt ra. Thái độ phù hợp được thể hiện trên nhiều mặt và là cơ sở cho các hoạt động cụ thể.

Tinh thần chung của thái độ phù hợp là kết hợp giữa yêu cầu đòi hỏi của mình và khả năng đáp ứng của phía đối tác; đồng thời lấy khả năng đáp ứng của phía đối tác làm định hướng đổi mới của mình. Nhà khoa học cố gắng tạo ra kết quả nghiên cứu sát với nhu cầu của chính sách, chuyển đổi các nội dung khoa học gắn gũi với người làm chính sách,... Người làm chính sách tích cực

nâng cao trình độ để nắm bắt và vận dụng các tri thức khoa học, thay đổi thói quen để phù hợp với cách làm chính sách dựa trên khoa học, gạt bỏ lợi ích riêng và tạo lập bản lĩnh trong áp dụng khoa học vào cải biến chính sách./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính sách dựa trên bằng chứng: Tầm quan trọng và những vấn đề mấu chốt - <<https://cdn.odi.org/media/documents/2.pdf>>
2. Nguyễn Minh Phương và Bùi Văn Minh (2018). “Các yếu tố tác động đến hiệu quả quản lý nhà nước ở nước ta hiện nay”. Tạp chí Tổ chức nhà nước, số tháng 11/2018.
3. Lê Ngọc Hùng (2016). “Đặc điểm của khoa học chính sách xã hội”. Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam, số 10 (107)/2016.
4. Nguyễn Trọng Bình (2016). “Phát huy vai trò tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách trong lĩnh vực chính sách công”. Tạp chí Lý luận chính trị, số 4/2016.
5. Đinh Thị Nguyệt (2018). “Vai trò của nghiên cứu khoa học trong hoạch định chính sách công”. <www.nxbctqg.org.vn/vai-tro-cua-nghien-cuu-khoa-hoc-trong-hoach-dinh-chinh-sach-cong.html>
6. OECD (2015). Scientific advice for policy making: the role and responsibility of experts bodies and individual scientist.