Tác động của nhóm lợi ích của Việt Nam hiện nay

Lương Đình Hải *

Tóm tắt: Nhóm lợi ích là bộ phận, nhân tố cần thiết của xã hội. Không thể xóa bỏ được các nhóm lợi ích. Có nhóm lợi ích tiêu cực, nhưng không phải tất cả các nhóm lợi ích là tiêu cực. Các nhóm lợi ích có các dạng hoạt động và các đặc trưng khác nhau, có mức độ ảnh hưởng xã hội khác nhau tùy vào điều kiện cụ thể. Đã đến lúc chúng ta cần tạo ra môi trường thuận lợi và thực chất cho sự tồn tại, phát triển, hoạt động và tác động của các nhóm lợi ích với tính cách là những yếu tố, bộ phận cấu thành của xã hội dân sự một cách công bằng, bình đẳng, dân chủ, minh bạch, công khai.

Từ khóa: Nhóm lợi ích; tác động xã hội; vận động hành lang; Nhà nước; chính sách; kinh tế thị trường; Việt Nam.

Khác với nhiều nước trên thế giới, nơi mà các nhóm lợi ích đã hình thành và được xem như một bộ phận, thành phần, nhân tố cần thiết của đời sống xã hội có vai trò thúc đẩy và duy trì xã hội công dân và nền dân chủ, thì ở nước ta, các nhóm lợi ích thường được nói thiên nhiều về mặt tiêu cực. Mặt tối của các nhóm lợi ích trong thực chất là những tác động ngấm ngầm lẫn công khai, tinh vi và rất "năng động", "mềm mại", biến hoá nhanh nhậy, mặc dù chưa được thừa nhận chính thống, và dường như đang ngày một mạnh hơn, nguy hại hơn, hệ luỵ to lớn, lâu dài và khó lường cho xã hội. Trên các diễn đàn đã có những ý kiến kịch liệt phản đối nhóm lợi ích, cho rằng xã hội cần phải loại trừ lợi ích nhóm và nhóm lợi ích. Nhưng, cả về mặt lý luận lẫn thực tiễn lịch sử, nhân loại chưa bao giờ xoá bỏ được lợi ích nhóm và nhóm lợi ích. Xóa được nhóm này sẽ lại xuất hiện nhóm khác. Hôm nay nhóm này tan rã, ngay ngày hôm sau đã có nhóm khác hình thành. Xem xét kỹ thì có thể thấy rằng, lợi ích nhóm chẳng qua chỉ là lợi ích cá nhân được cộng hưởng ở thang bậc cao hơn mà thôi. Trong những điều kiện xác định, các lợi ích cá nhân được các chủ thể có cùng lợi ích đó, có điều kiện và phương thức hoạt động, môi trường hoạt động giống nhau sẽ tập hợp lại trên nền tảng lợi ích giống nhau tạo thành lợi ích nhóm và nhóm lợi ích cũng hình thành để chia sẻ, phân công, phối hợp các hoạt động nhằm thỏa mãn tốt nhất, tối đa nhất, hiệu quả nhất lợi ích chung đó. Do vậy chỉ có thể xoá bỏ lợi ích nhóm và nhóm lợi ích khi và chỉ khi xoá bỏ hết lợi ích cá nhân đồng thời với xóa bỏ mọi sự khác biệt nói chung.

Trên đây là nói về lợi ích nhóm và nhóm lợi ích nói chung theo cả nghĩa tích cực lẫn tiêu cực. Nhưng ngay cả trong trường hợp chỉ nói về khía cạnh tiêu cực của các nhóm lợi ích như ở nước ta hiện nay thì cũng không thể xóa bỏ thực sự được chúng, vì đơn giản chúng cũng là những lợi ích của một nhóm người xác định. Có điều là trong

(*) Phó giáo sư, tiến sĩ, Viện Nghiên cứu Con người, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.
ĐT:0936432828. Email: tskhldh@yahoo.com

những điều kiện nhất định thì nhóm lợi ích ấy sẽ bất chấp các lợi ích khác, đặt lợi ích nhóm mình lên trên hết và tìm cách thực thi nó gây hậu quả xấu đến các cá nhân, nhóm khác và xã hội. Ngay cả khía cạnh đó, hay là mặt trái, mặt tối của lợi ích nhóm và nhóm lợi ích thì cũng đã không thể khắc phục được, bởi những tiền đề và điều kiện cho sự tồn tại mặt trái đó chưa thể xóa bỏ được hết. Chúng ta có thể hạn chế, xóa bỏ nhóm lợi ích này, nhưng lại phải tạo điều kiện thuận lợi cho nhóm kia hình thành và hoạt động. Điều căn bản và quan trọng là hạn chế, ngăn cấm, thủ tiêu việc đặt lợi ích nhóm cao hơn lợi ích xã hội, hoặc làm ảnh hưởng đến lợi ích của những cá nhân và tập thể khác trong xã hội. Nhưng để làm được việc đó thì phải luôn định hướng và quản lý được hoạt động của các nhóm lợi ích, nhất là những nhóm lợi ích lớn và những nhóm lợi ích có được các tiềm lực kinh tế hoặc chính trị quan trọng, có tác động trực tiếp đến việc ban hành, thực thi, điều hành quản lý các chính sách kinh tế - xã hội.

Các nhóm lợi ích thực hiện lợi ích của mình tác động lên sự phát triển xã hội luôn hướng tới ba phương thức kinh tế, chính trị, thông tin là chủ yếu. Nhưng để thực hiện được các phương thức đó thì các nhóm lợi ích ở nước ta thường phải tiến hành các hoạt động khác nhau nhằm hướng đến tác động hoặc kinh tế hoặc chính trị. Một phương thức tác động kinh tế, chính trị hay thông tin, văn hóa, tư tưởng có thể sẽ được nhóm lợi ích triển khai bằng nhiều dạng hoạt động khác nhau. Những dạng hoạt động đó xét đến cùng đều nhằm thực hiện lợi ích nhóm, nhưng tùy thuộc vào điều kiện, môi trường, hoàn cảnh và khả năng cụ thể ở từng thời đoạn mà nhóm lợi ích lựa chọn. Việc lựa chọn đó góp phần quyết định sự thành bại, tính hiệu quả của nhóm.

Các nhà nghiên cứu đã khái quát các dạng hoạt động chủ yếu của các nhóm lợi ích thành 5 dạng.

Thứ nhất, có ở tất cả các nhóm lợi ích và được biểu hiện rõ trong giai đoạn đầu, mới hình thành nhóm, trên cơ sở lợi ích nhóm là các hoạt động nhằm vận động, tổ chức để liên kết các cá nhân, tập thể có cùng lợi ích tương đồng, có ý muốn thực hiện các lợi ích ấy ở cùng thời điểm đó. Hoạt động này nhằm mục tiêu trực tiếp là kết nối các cá nhân, tập thể, tạo nên sự hiểu biết lẫn nhau, tìm kiếm phương tiện, phương thức và biện pháp cho nhóm, tận dụng các nguồn lực của nhóm và môi trường cho các hoạt động tập thể của nhóm. Đây là dạng hoạt động đầu tiên, tạo cơ sở cho sự ra đời của nhóm lợi ích, có vai trò rất quan trọng, bởi dù có lợi ích tương đồng nhau, giống nhau và cùng có ý định thực hiện lợi ích đó như là trung tâm, ưu tiên hàng đầu, bất chấp các lợi ích khác đi nữa, thì nếu không có loại hoạt động này không thể có nhóm lợi ích. Bằng hoạt động này nhóm không chỉ hình thành có tổ chức mà còn có thể kiếm tìm được những cá nhân - thủ lĩnh, các phương tiện, phương thức hoạt động phù hợp và hiệu quả.

Thứ hai, tạo lập dư luận và hợp thức hóa sự tồn tại và các hoạt động của nhóm trong đời sống xã hội. Nhóm sẽ tìm kiếm và đưa những đại diện có uy tín, có thành tích hoạt động tốt, đại biểu cho lợi ích của nhóm để tham gia các hoạt động liên quan đến việc củng cố và thực thi các lợi ích của nhóm. Thông qua các đại biểu tham dự bầu cử nhằm khẳng định tính hợp pháp, hợp thức, hợp lý và thúc đẩy thực hiện lợi ích nhóm phù hợp với lợi ích của các cá nhân, nhóm khác và của xã hội. Kể cả các nhóm tiêu cực thì hoạt động này vẫn diễn ra, nhưng có

điểm khác là họ sẽ đồng thời tìm cách ngụy trang, che dấu tinh vi lợi ích vị kỷ của nhóm để dễ thực hiện chúng trong các bước tiếp theo. Thông thường các nhóm lợi ích và các đại diện của họ thường dựa vào những chỗ yếu và thiếu minh bạch trong hoạch định, thực thi, điều hành, quản lý các chính sách để thực hiện các lợi ích vị kỷ của mình. Họ cũng thường tranh thủ tối đa sự thờ ơ hay ít chú ý quan tâm của cộng đồng tới việc hoạch định, thực thi, điều hành, quản lý các chính sách để tiến hành tác động tới bộ máy nhà nước nhằm đạt được lợi ích của nhóm mình.

Thứ ba, thường diễn ra mạnh mẽ và sôi động ở các nước phát triển là tổ chức cạnh tranh bầu cử với các nhóm khác để đưa đại biểu của nhóm mình vào các vị trí quan trọng trong bộ máy công quyền và công tác xã hội. Các nhóm lợi ích thường can thiệp tới bầu cử và các kết quả bầu cử bằng cách hỗ trợ các đại biểu mà họ sẽ giúp đỡ cho hoạt động và lợi ích của nhóm sau khi đắc cử. Các nhóm thường không công khai thừa nhận các ứng viên là thành viên của nhóm họ. Các ứng viên tham gia tranh cử lại thường tìm kiếm sự hỗ trợ tài chính và các phương diện khác từ các nhóm lợi ích để tuyên truyền, ủng hộ và giúp họ trong các hoạt động ứng cử, bầu cử.

Thứ tư, điều hành các tổ chức, bộ máy, phối hợp hoạt động của các cá nhân của nhóm trong quan hệ với các nhóm khác, với các cơ quan công quyền, các tổ chức xã hội của chính phủ và cả phi chính phủ. Mục đích cụ thể của dạng hoạt động này là tác động tới quá trình hoạch định, quản lý, điều hành việc thực thi các chính sách công cụ thể để đáp ứng tốt nhất lợi ích của nhóm. Bên cạnh đó, hoạt động của nhóm lợi ích thường tập trung nỗ lực bằng các phương cách khác nhau tác động vào các bộ phận, các thành phần trong bộ máy công quyền các cấp nhằm làm cho quá trình ban hành, thực thi các chính sách công có lợi nhất cho họ. Dạng hoạt động này thường kéo dài, tồn tại song hành với nhóm lợi ích trong suốt quá trình tồn tại của nó.

Thứ năm, liên kết các cấp chính quyền, các bộ phận trong bộ máy nhà nước, các tổ chức xã hội trong hệ thống chính trị để điều hòa các quan điểm khác nhau, để kết nối các cấp chính quyền, các hệ thống thông tin (cả truyền thông đại chúng) từ đó chuyển tải nguyện vọng của nhóm, luận chứng sự "hợp lý", vai trò "trung tâm" của các nguyện vọng và lợi ích đó trong quan hệ với các nhóm khác trong xã hội.

Nếu các lợi ích nhóm và nhóm lợi ích ở các nước trên thế giới có tính cạnh tranh, thậm chí là đối kháng, để đạt tới trạng thái bình thường là cân bằng và chế ước lẫn nhau thì ở nước ta, Nhà nước không cho phép và không có cơ sở xã hội cho sự đối kháng; tính chất cạnh tranh, chế ước và cân bằng tùy thời điểm, tùy lĩnh vực và điều kiện cụ thể có thể lúc mạnh, lúc yếu khác nhau nhưng luôn tồn tại trong quan hệ giữa các nhóm lợi ích khác nhau và với xã hội. Đây là một đặc trưng quan trọng và xã hội cần có cơ chế tự điều chỉnh để sự cạnh tranh không phát triển thành đối kháng, nhưng lại đảm bảo tính dân chủ và công bằng để cho các nhóm lợi ích có thể tự chế ước lẫn nhau, giữ được trạng thái cân bằng cho xã hội. Theo chúng tôi, đặc trưng này nên được xem như là một trong những tiêu chí quan trọng để đánh giá mức độ hoạt động và sự hiệu quả của thể chế trong từng giai đoạn phát triển của đất nước trên phương diện nhóm lợi ích và lợi ích nhóm.

Trong điều kiện nước ta hiện nay, do quá

trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường chưa hoàn thành, thể chế còn nhiều vấn đề bất cập, các lợi ích nhóm và nhóm lợi ích chưa được thừa nhận chính thức, chưa trở thành chính thống, vẫn "mạnh ai người ấy giành", tính chất dân chủ và công bằng trong quan hệ giữa các nhóm chưa thật đảm bảo nên trong nhiều trường hợp một số nhóm lợi ích đã trở thành nhóm "độc quyền", do vậy tính chế ước và cân bằng bị ảnh hưởng. Một số nhóm, trong những điều kiện cụ thể, do "độc quyền" nên có cơ hội tốt hơn các nhóm khác trong tác động chính sách, trong tác động vào điều hành, quản lý các quá trình xã hội, thu lợi bất chính hoặc bất hợp lý, hoặc cả bất chính lẫn bất hợp lý. Trong khi đó các nhóm lợi ích khác lại rơi vào điều kiện bất lợi, do không thể cân bằng, chế ước được các nhóm đối tác.

Đặc trưng thứ hai là, các lợi ích nhóm và các nhóm lợi ích hợp pháp ở nước ta hiện nay trong đa số trường hợp ra đời do các cơ quan Nhà nước trực tiếp xây dựng, hoặc theo yêu cầu của các cơ quan đó. Do vậy, chúng thường mang dấu ấn hành chính, công quyền, chính trị. Đó đều là những nhóm lợi ích có tính chính thống và hợp pháp. Ngay cả các lợi ích nhóm và nhóm lợi ích dưới hình thái các tổ chức nghề nghiệp nhưng cũng mang nặng tính chất hành chính, chính trị, công quyền. Do vậy, tính thuần nhất trong hoạt động của các nhóm lợi ích và lợi ích nhóm không còn nữa. Trong nhiều trường hợp chúng mất tính độc lập, công bằng, trở thành công cụ hành chính của nhà nước. Trong khi đó, những nhóm khác, thường có khi là không chính thống, không hợp pháp, hoặc nhóm tiêu cực, lại "độc lập", chủ động tác động chính sách và điều hành, quản lý, "điều khiển" cả những bộ phận nhất định của bộ máy công quyền. Tính chất bất bình đẳng, thiếu công bằng như vậy làm cho tính chế ước, cân bằng không được đảm bảo. Đó là một trong những nét thực trạng hoạt động của các nhóm lợi ích ở nước ta hiện nay có ảnh hưởng lớn đến đời sống xã hội.

Đặc trưng thứ ba, của các nhóm lợi ích ở nước ta, dù chúng chính thống, chính thức hay chưa, là lợi ích nhóm và nhóm lợi ích có hình thái rất đa dạng, phong phú, nhưng không đồng đều, nhiều nhóm lợi ích rất yếu thế, không có tiếng nói, dù là nhóm chính thức, trong khi có nhiều nhóm không chính thức lại rất "mạnh" cả về tác động chính sách lẫn tiềm lực kinh tế và chính trị, thông tin và vị thế. Điều này cũng thể hiện mức độ dân chủ và công bằng trong quan hệ giữa các nhóm đang có nhiều vấn đề. Nguy hiểm hơn là, một số nhóm đại diện cho lợi ích tập thể, lợi ích xã hội ở trong thế yếu, vì thế nên lợi ích tập thể bị thiệt thòi, xã hội phải chịu những hệ lụy không lường hết, nhân dân mất tin tưởng vào bộ máy Nhà nước.

Đặc trưng thứ tư là, lợi ích nhóm và nhóm lợi ích mang tính chất quá độ, chuyển đổi từ hoạt động mang nặng tính chất hành chính, chính trị sang tính chất thị trường, kinh tế đang được biểu hiện rõ nét. Do vậy, tính chất cạnh tranh ngày một mạnh. Một số loại hình nhóm lợi ích mới ra đời, ngay từ đầu đã mang tính chất kinh tế thị trường nên tính chất cạnh tranh đã khốc liệt. Những nhóm ra đời từ lâu, chính thống, chính thức đang có quá trình chuyển đổi không đồng đều. Thậm chí một số nhóm chỉ tồn tại về hình thức nhưng về hoạt động rất yếu ớt, gần như không tồn tại. Một số khác chuyển đổi rất nhanh, kịp thời thích ứng với những điều kiện mới, hoạt động có hiệu quả đối với không chỉ lợi ích nhóm mà với cả lợi ích đối tác và xã hội. Sự phân hóa của

các nhóm lợi ích đang diễn ra ngày càng nhanh, mạnh và quyết liệt. Những nhóm chuyển đổi chậm sẽ phải tự tan rã, những nhóm mới phù hợp và thích ứng với các điều kiện mới sẽ xuất hiện. Nói chung các nhóm lợi ích luôn chịu sự tác động thường xuyên của các điều kiện kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội, nhân lực khác nhau. Các điều kiện ấy không chỉ ảnh hưởng đến đến sự ra đời, phát triển và "sức mạnh" tác động của các nhóm lợi ích, mà còn đóng vai trò to lớn, thậm chí quyết định đến sự tồn tại, sự khác biệt, sức mạnh của các nhóm lợi ích ở nước ta. Trong giai đoạn tới khi kinh tế thị trường có những biến đổi lớn với việc tái cơ cấu nền kinh tế và đổi mới chính trị mạnh mẽ thì sự chuyển đổi và phân hóa các nhóm lợi ích và lợi ích nhóm ở nước ta càng dữ dội hơn.

Đặc trưng thứ năm là, các nhóm không chính thức, chưa chính thống, thậm chí bất hợp pháp chưa được "khống chế", chưa có cơ chế kiểm soát, chưa đảm bảo được sự cùng tồn tại, canh tranh với các nhóm khác một cách công bằng, bình đẳng; điều đó khiến cho xã hội và nhiều nhóm lợi ích khác rơi vào thế bất lợi, bị thiệt hại nặng nề. Trong thực tế, nhiều nhóm lợi ích bất hợp pháp lại núp bóng cơ quan công quyền, núp bóng pháp luật, hoặc mượn danh các tổ chức Nhà nước, các tổ chức và nhóm hợp pháp khác để ẩn nấp, giấu mình, ngấm ngầm thực hiện lợi ích riêng, gây tổn thất lớn cho xã hội, trở thành lực lượng phá hoại ghê gớm, gây hậu quả khó khắc phục.

Theo chúng tôi, đây là một triệu chứng bất bình thường trong giai đoạn hiện nay ở nước ta. Nhiệm vụ của đổi mới chính trị, tái cơ cấu kinh tế là phải giải quyết vấn đề này. Nếu đổi mới, tái cơ cấu kinh tế mà không lưu ý đến đặc trưng này trong quan hệ lợi ích nhóm và nhóm lợi ích thì có thể dẫn đến những đổ vỡ, xung đột xã hội. Chính trong quá trình đổi mới tiếp theo những lợi ích căn bản của các nhóm đã được hình thành và củng cố trong đời sống kinh tế và xã hội nhiều năm qua sẽ bị động chạm, thậm chí đụng chạm đến tầng sâu của các quan hệ lợi ích nhóm và nhóm lợi ích. Do vậy, việc đổi mới chính trị, tái cơ cấu kinh tế sẽ không hề giản đơn, nhẹ nhàng và đồng thuận như ở giai đoạn 30 năm vừa qua. Đây là điểm cần hết sức lưu ý trong quá trình hoạch định, điều hành, quản lý các chính sách phát triển kinh tế, xã hội của chặng đường tiếp theo. Vấn đề quan trọng và có ý nghĩa thành bại của đổi mới trong giai doạn tiếp theo là tạo lập được môi trường và thể chế, hành lang pháp lý và hệ giá trị để khắc phục và ngăn chặn hiệu quả tình trạng các nhóm lợi ích và lợi ích nhóm lấn át lợi ích quốc gia, dân tộc, thúc đẩy sự phát triển trên nền tảng xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Trong mọi trường hợp lợi ích quốc gia, dân tộc phải được tôn trọng, được đặt ở vị trí cao nhất, ưu tiên nhất so với lợi ích nhóm. Nguyên tắc đó là bất di, bất dịch trong tiến trình xử lý lợi ích nhóm và nhóm lợi ích.

Nhằm đạt được lợi ích nhóm tối đa, để có thể tác động mạnh đến các chính sách của Nhà nước, đến quá trình điều hành, quản lý xã hội của Chính phủ, các nhóm lợi ích thường sử dụng nhiều cách thức khác nhau. Chẳng hạn, đó là vận động hành lang, thỉnh cầu, kiến nghị, tuyên truyền, vận động, biểu tình, cử đại diện tham gia các quá trình liên quan, thực hiện các hoạt động (cả hợp pháp lẫn bất hợp pháp). Tùy theo điều kiện cụ thể, các nhóm lựa chọn các cách thức hoạt động khác nhau nhằm mang lại hiệu quả tốt nhất cho việc đáp ứng lợi ích nhóm.

Tuy nhiên, ở nước ta các hình thức hoạt động đó chưa được thừa nhận đầy đủ trong các văn bản pháp luật, hoặc văn bản pháp quy, nhiều trường hợp không được thừa nhận trong quản lý, điều hành hàng ngày. Chẳng hạn, biểu tình của các nhóm lợi ích, kể cả đó là các nhóm chính thức, hợp thức, hợp pháp, trong thực tế là chưa được công nhận, dù Hiến pháp có ghi nhận. Vận động hành lang trên văn bản giấy tờ không được công nhận, không ai chỉ ra được nhóm nào đã tiến hành, nhưng trong thực tế lại tồn tại phi chính thức một cách khá phổ biến ở khắp nơi, dù mức độ là khác nhau. Ở nhiều nước, đây là một trong những hình thức hoạt động chính thức, chủ đạo với nhiệm vụ là tác động tối đa, hiệu quả cực đại lên toàn bộ quá trình hoạch định, điều hành, quản lý các chính sách kinh tế, xã hội của các nhóm lợi ích. Nhiều nhóm lợi ích ở Việt Nam hiện nay có sử dụng hình thức này phi chính thức, nhưng xã hội và bản thân các công chức, viên chức trong bộ máy nhà nước lại còn hiểu biết rất hạn chế về vận động hành lang.

"Vận động hành lang" được hiểu là những hoạt động của nhóm lợi ích nhằm tiếp cận, thuyết phục, thỉnh cầu, kiến nghị, thảo luận với mục đích gây ảnh hưởng tới các công chức, viên chức, các thành viên trong bộ máy Nhà nước, từ lập pháp, hành pháp đến tư pháp, để tác động tới việc ra các quyết định chính sách, điều hành, quản lý của Nhà nước. Nhờ đó nhằm nhận được sự ủng hộ hoặc phản đối, tẩy chay chính sách, chương trình, dự luật, bổ nhiệm hoặc một vấn đề nào đó vì lợi ích của nhóm mình, hoặc của cộng đồng, hay của các nhóm khác hoặc của cá nhân. Thực chất của vận động hành lang là tác động tới Nhà nước, tới những thể chế hiện hành và sắp có của Nhà nước, đưa lợi ích của nhóm tiến hành vận động hành lang vào các chương trình, chính sách, hoạt động điều hành, quản lý của Nhà nước, nhằm thu lợi cho nhóm đó. Vận động hành lang, theo nghĩa đó, không chỉ như là một dạng hoạt động chính trị phổ quát, mà còn là một trong những phương thức đạt tới mục tiêu và tối đa hóa lợi ích nhóm của các nhóm lợi ích.

Vận động hành lang là hoạt động phổ biến, bình thường và cần thiết trong chính trường ở nhiều nước trên thế giới. Nhưng như đã nói, ở nước ta chưa được thừa nhận chính thức, chưa trở thành chính thống. Nhận thức của các tầng lớp xã hội, của các nhóm lợi ích cũng rất khác nhau, do vậy, nếu vận động hành lang được sử dụng ở chỗ này hay chỗ khác thì cũng rất khác nhau, và thường là sử dụng bất hợp pháp, phi chính thức. Nhiều người vẫn quan niệm rằng vận động hành lang là một cái gì đó hoàn toàn tiêu cực, xấu xa trong hoạt động bầu cử, vận động tuyên truyền để thu phiếu, thậm chí có người còn xem đó là việc làm bẩn thỉu.

Ở nhiều nước, xã hội thừa nhận vận động hành lang thì xã hội xem việc các nhóm lợi ích tiến hành vận động hành lang chính quyền cho những lợi ích của họ theo quy định của luật pháp lại là biểu hiện của nền dân chủ, tự do và công bằng. Qua các cuộc tranh luận, biểu thị ý chí, nguyện vọng, tư tưởng, qua cạnh tranh giữa các nhóm lợi ích các thể chế dân chủ, tự do, bình đẳng sẽ điều chỉnh, hoàn thiện, thích ứng để phát triển. Ở một nghĩa nhất định, nhờ đó mà thể chế và nhà nước sử dụng sự cạnh tranh, các hình thức biểu đạt đó để duy trì sự ổn định cho chế độ, cho nền dân chủ và sự vững vàng của Nhà nước. Về thực chất nguyên tắc đa số và quyền thiểu số của

xã hội là nguyên tắc đảm bảo cho các công dân và các nhóm lợi ích tự do thể hiện mong muốn, nguyện vọng của mình trước Nhà nước, trước các nhóm lợi ích khác, đảm bảo cho việc hoạch định, thực thi, quản lý các chính sách cụ thể thể hiện được nguyện vọng của mọi người, mọi nhóm khác nhau, mọi tầng lớp trong xã hội.

Tuy nhiên, ở nước ta hiện nay, không phải tất cả mà chỉ một số ít nhóm lợi ích có thể gây ảnh hưởng mạnh tới các cơ quan Nhà nước không chỉ bằng hoạt động vận động hành lang mà bằng cả các hoạt động khác xung quanh việc hoạch định, thực thi, quản lý, điều hành các chính sách về kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội. Tính chất đan xen, lồng ghép các hoạt động như vậy của các nhóm tiêu cực khiến cho định kiến, ác cảm với hoạt động vận động hành lang thêm gia tăng. Thực tế thì nhiều khi các nhóm lợi ích, nhất là các nhóm nghề nghiệp, các đoàn thể xã hội tiến hành các hoạt động có nội dung và hình thức mà các nước khác trên thế giới gọi là vận động hành lang thì ở nước ta họ lại không thích và không thể gọi là vận động hành lang được vì nó chưa được thừa nhận chính thức, chưa chính thống. Trong khi đó, một số nhóm khác, có thể cả chính thức lẫn không chính thức, lại sử dụng mà không cần biết tên gọi là gì bởi tính hiệu quả của nó.

Nhìn chung hiện nay, các nhóm lợi ích thường không có đội ngũ hoạt động chuyên nghiệp, không được chính thức thừa nhận các dạng hoạt động nên trong thực tế các hoạt động thường không dễ dàng, không được luật định chặt chẽ, đều khắp và công bằng, bình đẳng. Thể chế xã hội nói chung, nhận thức về lợi ích nhóm, nhóm lợi ích và về hoạt động của các nhóm lợi ích chưa hình thành tổng thể và đồng bộ đang cản trở hoạt động của các nhóm lợi ích tích cực, mặt khác lại đang hạn chế việc ngăn chặn hoạt động của các nhóm lợi ích tiêu cực. Các lợi ích nhóm và nhóm lợi ích đang có những biểu hiện "mạnh ai người đó hoạt động". Hiện tượng này đang mạnh dần lên, đang tác động đến Nhà nước và các chính sách, đến việc điều hành, quản lý của Nhà nước với những hệ luỵ tiêu cực khó lường. Do vậy việc đổi mới, hoàn thiện thể chế trở nên cấp thiết trong giai đoạn hiện nay.

Một số nhóm lợi ích cụ thể đang bị nghi là chi phối đời sống kinh tế nước ta; đó là nhóm lợi ích ngân hàng, nhóm lợi ích bất động sản, nhóm lợi ích khoáng sản,... Họ sử dụng các phương cách chính đáng, hợp pháp lẫn các phương cách bất chính, phi pháp, bẩn thỉu. Điều đó khiến nhóm lợi ích và lợi ích nhóm bị phê phán kịch liệt, thậm chí có cả ý kiến cho rằng cần loại trừ nhóm lợi ích và lợi ích nhóm ra khỏi đời sống xã hội, nhất là khi các vụ đại án được đưa ra xét xử công khai. Theo Phó giáo sư, tiến sĩ, Nguyễn Văn Mạnh, các lợi ích nhóm và nhóm lợi ích được xem là tiêu cực ở nước ta hiện nay, thường tiến hành các hoạt động để đạt tới lợi ích nhóm bằng năm cách sau: *Thứ nhất là*, tạo các quan hệ tốt với cấp trên, với cơ quan có thẩm quyền, khi cần thiết thậm chí còn hối lộ để có thể xin được kinh phí, đề tài, dự án... cho nhóm hay tập đoàn mình (trong khi các điều kiện cần thiết, chưa thực sự đáp ứng nhu cầu của đề tài, dự án); *Thứ hai là*, tạo dựng các quan hệ, móc nối với các cá nhân có chức quyền trong đội ngũ lãnh đạo cấp cao để được bố trí vào các chức vụ mong muốn hoặc yêu cầu chỗ làm việc cho những người thân trong gia đình trong khi năng lực, trình độ, phẩm chất không thỏa mãn được yêu cầu và quy định chung về công việc đó. *Thứ ba là*,

tạo quan hệ với các cơ quan, người có thẩm quyền quyết định, hình thành nhóm lợi ích riêng để xây dựng các công trình, dự án hoặc giành được các dự án trong chương trình phát triển kinh tế - xã hội được ưu đãi nhằm mục đích kiếm lợi, hưởng khoản chi trả hoa hồng; *Thứ tư là*, các doanh nghiệp trở thành "sân sau", "mạnh thường quân", "thân hữu", trung thành với những người có chức, có quyền, hình thành bè phái để cùng chia sẻ lợi ích, bảo vệ cho nhau. Doanh nghiệp "chăm lo" cho nhà cầm quyền, ngược lại người cầm quyền cũng ưu ái hơn cho các doanh nghiệp "ruột" trong những dự án trọng điểm. Quan chức "dàn xếp" để doanh nghiệp được ưu đãi, ngược lại, doanh nghiệp hoặc là "đóng góp" vào sự phát triển của địa phương để làm nổi bật thành tích của quan chức, hoặc là cung cấp cho bản thân quan chức các phương tiện để đạt tới những bậc thang cao hơn trong chính trị; *Thứ năm là*, một bộ phận đảng viên, cán bộ, công chức thoái hóa, biến chất trong các cơ quan có chức năng thanh tra, kiểm tra cũng liên kết và vì lợi ích của mình để bao che cho những sai lầm của các thành viên trong nhóm lợi ích[(1)].

Những hoạt động như vậy dường như càng ngày càng phổ biến trong xã hội, làm thiệt hại trầm trọng cho lợi ích chung của sự phát triển. Ủy ban Kiểm tra Trung ương Đảng qua nghiên cứu và tổng kết thực tiễn đã nhận xét xác đáng rằng: hiện tượng giàu lên rất nhanh, có nhiều nhà đất và có khối lượng lớn về tài sản, tiền bạc của một số cán bộ có chức, có quyền trong một số cơ quan Nhà nước, cơ quan Đảng càng làm cho cán bộ, đảng viên và nhân dân không khỏi nghi ngại là có việc làm ăn, có lợi ích cá nhân, lợi ích nhóm". Báo cáo của Ủy ban Kiểm tra Đảng dựa trên khảo sát năm 2012 do Thanh tra Chính phủ và Ngân hàng Thế giới cùng thực hiện, khẳng định có đến 40% số doanh nghiệp được hỏi thừa nhận có sử dụng quan hệ với quan chức để vụ lợi, 43% không có ý kiến. Hơn 19% doanh nghiệp được hỏi thừa nhận sử dụng hối lộ để đạt được mục đích. Nhiều quan chức cố ý gây phiền hà cho doanh nghiệp để đòi tiền hối lộ. 5% số doanh nghiệp cho biết họ nhận được đề nghị bán, cho thuê tài sản giá rẻ, 5% nhận được đề nghị tài trợ tham quan, chi tiêu cá nhân, 8% nhận được đề nghị tuyển dụng họ hàng của công chức, 15% nhận được đề nghị tặng quà... Các đối tượng mà các doanh nghiệp này hướng tới thường là các thành viên chính quyền, các ủy ban nhân dân, các cán bộ quản lý ngành[(2)].

Như vậy, không thể nói ở nước ta các nhóm lợi ích và lợi ích nhóm, dù theo nghĩa tiêu cực, là không tồn tại, không hoạt động, mà trái lại trong một số lĩnh vực (như ngân hàng, tài chính, dầu khí, xây dựng, bất động sản, khoáng sản...) chúng đang hoạt động mạnh so với các thời kỳ trước đây. Tình trạng cấu kết giữa cán bộ, công chức, chính quyền với các doanh nhân, doanh nghiệp ngày một rõ nét tạo thành liên minh lợi ích hay nhóm lợi ích rất chặt chẽ, đang gây nhiều hậu quả bức xúc trong xã hội. Các thủ thật, hình thức, cách thức "liên minh", "liên kết" nhóm lợi ích rất phong phú, đa dạng, linh hoạt, tinh vi và thay đổi nhanh chóng khi điều kiện bên ngoài có những biến đổi.

Nếu nhìn lợi ích nhóm và nhóm lợi ích

---

(1) Xem: Một số ý kiến về "lợi ích nhóm" ở Việt Nam hiện nay (online).- http://noichinh.vn/nghien-cuu-trao-doi/201308/mot-so-y-kien-ve-loi-ich-nhom-o-viet-nam-hien-nay-291898/

(2) Xem: "Nhận diện lợi ích nhóm".- http://tuanvietnam.vietnamnet.vn/2013-04-26-nhan-dien-nhom-loi-ich

từ góc độ các tổ chức xã hội thì ở nước ta lại chưa có một cách chính thức những chuyên gia vận động hành lang theo nghĩa chuyên nghiệp. Kinh nghiệm các nước trên thế giới cho thấy họ đóng vai trò rất quan trọng. Hoạt động của họ là cầu nối giữa các nhóm lợi ích, giữa nhà nước, các công chức, viên chức, và quan chức với các nhóm lợi ích, các tổ chức xã hội dân sự, giữa các chủ thể xã hội có lợi ích khác nhau. Bằng việc trao đổi thông tin, giải thích, đàm phán, thuyết phục họ đưa các chủ thể lợi ích, các doanh nhân, quan chức lại gần nhau, hiểu nhau hơn, hiểu hơn các vấn đề xã hội, nhất là những vấn đề các bên cùng quan tâm. Chính nhờ họ tính minh bạch trong việc ban hành, thực thi, chỉ đạo, điều hành các quá trình xã hội trở nên rõ ràng hơn. Thế nhưng trong thực tế hiện nay, đội ngũ đó chưa trở thành chuyên nghiệp mà đang là nghiệp dư. Xã hội nhìn họ bằng con mắt không thiện cảm, xem các hoạt động của họ là "bẩn thỉu", là hối lộ, là bất hợp pháp, đen tối,... Chúng ta cần có giải pháp sửa đổi nhận thức này và tạo hành lang pháp lý cho đội ngũ này trở thành chuyên nghiệp, hoạt động công khai, hợp pháp.

Ở nước ta hiện nay các hiệp hội, các tổ chức xã hội, nghề nghiệp với tính cách là những nhóm lợi ích chính thức, đã xuất hiện và đang phát triển cả về số lượng lẫn chất lượng, khác hẳn với giai đoạn trước đổi mới. Nhưng trong thực tế tiếng nói và vai trò thực tế của chúng còn rất hạn chế. Việc soạn thảo các văn bản pháp quy của nhà nước cũng có quy trình lấy ý kiến của họ, nhưng vẫn mang tính chất hình thức bởi bản thân họ không mạnh, không có cơ chế và không độc lập thực sự. Các nhóm lợi ích này thường sử dụng các hình thức hoạt động như tiếp xúc cá nhân với quan chức, viên chức, công chức các cấp trong bộ máy chính quyền, tham gia các phiên họp của các cơ quan hữu quan, đóng góp ý kiến vào các dự án luật, các dự án kinh tế xã hội, và đề xuất các kiến nghị sửa đổi, bổ sung. Họ cũng sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng và các hình thức khác để tạo dư luận xã hội, nhưng tác dụng rất hạn chế, phạm vi chỉ chủ yếu xoay quanh lĩnh vực kinh tế, các vấn đề khác thuộc quyền thiểu số rất ít tham dự, gần như im tiếng. Việc vận động, gây tác động, "gây sức ép" đối với các cơ quan chính quyền vẫn mang tính bị động, chờ đợi, chỉ khi lợi ích của nhóm trực tiếp bị đe dọa thì mới lên tiếng. Nói chung, các nhóm này ít khi có thể tác động được hay tác động có hiệu qủa tới quá trình hoạch định, thực thi, quản lý các chính sách.

Trong khí đó, khá nhiều nhóm "ngầm", không chính thức, mà dư luận đang nói đến nhiều, được các phương tiện thông tin đại chúng hay nhắc đến trong quá trình điều tra và xét xử các vụ án thời gian gần đây, lại hoạt động rất tích cực, hiệu quả tiêu cực lớn, bằng việc vận động hành lang, móc ngoặc, hối lộ, câu kết, chia chác và do vậy gây hậu quả lớn đến lợi ích quốc gia, dân tộc. Thực trạng đáng buồn là chúng ta chưa 'khống chế", ngăn chặn hoặc hạn chế được các loại nhóm lợi ích này và các hoạt động tiêu cực của chúng. Trong khi đó, như đã nói, tiếng nói của các nhóm chính thức lại quá yếu ớt. Điều đó khiến cho dư luận cho rằng, đang có một thế giới ngầm gồm những nhóm lợi ích ngầm đang ngày càng lớn mạnh, càng đóng vai trò to lớn hơn đối với xu hướng, tốc độ vận động và biến đổi của xã hội.

Trước tình hình đó, Việt Nam cần tạo ra môi trường thuận lợi và thực chất cho sự tồn tại, phát triển, hoạt động và tác động

của các nhóm lợi ích với tính cách là những yếu tố, bộ phận cấu thành của xã hội dân sự một cách công bằng, bình đẳng, dân chủ, minh bạch, công khai; đồng thời, loại bỏ được những hạn chế, tiêu cực, mặt trái trong hoạt động của lợi ích nhóm và nhóm lợi ích, tận dụng được những mặt tích cực của chúng. Trước hết, trong giai đoạn hiện nay nên bắt đầu bằng việc tạo ra hệ thống pháp luật, pháp quy cho phép tiến hành các hoạt động vận động hành lang hợp lý. Thực chất hoạt động vận động hành lang là sự trao đổi lợi ích, là sự trao đổi quyền lợi khả thi và hiệu quả. Đó không chỉ là hoạt động của doanh nghiệp, của các nhóm lợi ích, mà còn là công việc của quốc gia[(3)]. Nếu không thừa nhận và tạo hành lang pháp lý cho hoạt động này nó sẽ phát triển ngoài tầm kiểm soát của xã hội sẽ càng gây nên những nguy hại cho xã hội, cho lợi ích quốc gia, dân tộc.

Bằng việc vận động hành lang, thảo luận, trao đổi, thuyết phục, thỏa hiệp giữa các nhóm Nhà nước có thể hoạch định các chính sách một cách dân chủ, bình đẳng, chú ý đến lợi ích không chỉ của nhóm lớn, nhóm trên mà cả các nhóm ít người, nhóm nhỏ, thiểu số. Hoạt động dân chủ, bình đẳng của các nhóm lợi ích giúp cho việc hoạch định và thực thi chính sách trở thành tích cực, củng cố nền dân chủ, sự bình đẳng, tôn trọng nhau, làm cho lợi ích các nhóm đều được tính đến, có thể trở thành trung tâm của các chính sách, làm cho niềm tin của người dân được củng cố, ổn định chính trị được bảo đảm. Trong quá trình đó, Nhà nước thông qua phân chia cơ cấu quyền lực trở thành trọng tài độc lập, trung lập trước các nhóm lợi ích, sẽ phải cân nhắc quyết định một cách công khai, khách quan, đúng đắn mọi chính sách, mọi quyết định của mình, đảm bảo tôn trọng lợi ích của tất cả các nhóm, nhưng lợi ích quốc gia, dân tộc, của đa số phải được ưu tiên hơn các lợi ích khác. Khi các nhóm lợi ích phát sinh xung đột, Nhà nước phải có trách nhiệm điều hòa, ngăn chặn, đề phòng các nhóm lợi ích bất chấp lợi ích của các nhóm khác, của xã hội cố đạt lợi ích của mình, có thể gây bất ổn xã hội. Nhà nước cũng tạo hành lang pháp lý cho các nhóm lợi ích hoạt động công khai, minh bạch và tích cực, nhưng cũng ngăn chặn được các hành vi tiêu cực, bất hợp lý, phi pháp, gây tác hại cho xã hội và các nhóm lợi ích khác. Nguyên tắc chung là các nhóm lợi ích hoạt động tự do trong khuôn khổ pháp luật, không gây ảnh hưởng đến tự do và lợi ích của các nhóm khác và của xã hội.

Nhiều nhà nghiên cứu nhận định rằng, tác dụng tích cực của các nhóm lợi ích thể hiện ở chỗ: *một là*, góp phần tăng cường hiệu quả của các chính sách của Nhà nước, làm cho chính sách bám sát cuộc sống hơn; *hai là*, tạo sự hiểu biết lẫn nhau của các nhóm lợi ích trong xã hội, đặt nền tảng cho sự đồng thuận và đoàn kết xã hội; *ba là*, tạo sự hiểu biết, đưa dân ý, nguyện vọng của các nhóm vào chính sách của Nhà nước làm cho dân và nhà nước hiểu nhau hơn, thực hiện tốt hơn sự liên kết giữa lợi ích nhóm và lợi ích quốc gia; *bốn là*, nâng cao tính bình đẳng, dân chủ, công bằng trong xã hội, mọi lợi ích đều được chú ý xem xét trong quá trình ban hành, thực thi, điều hành, quản lý các chính sách; *năm là*, góp phần làm cho bộ máy Nhà nước trong sạch hơn, minh bạch và hiệu quả hơn; *sáu là*, góp phần phát huy được tính tích cực xã hội của

[(3)] Xem: Tôn Nữ Thị Ninh. - Vận động hành lang - nhìn từ Việt Nam, Chúng ta nên nhìn nhận hoạt động Vận động hành lang như thế nào? - http://www.hanex.vn/hanex/news_detail/c19562/i14654/lobby-van-dong-hanh-lang-nhin-tu-viet-nam.html

người dân, của các nhóm lợi ích trong thực hiện các chương trình, chính sách phát triển kinh tế - xã hội nói chung; và theo chúng tôi *bảy là*, góp phần chống tham nhũng.

Tuy nhiên, trong thực tế, tác động của các nhóm lợi ích không chỉ có khía cạnh tích cực mà cũng có nhiều nét tiêu cực. Khái quát các quan điểm khác nhau được nêu trong thời gian gần đây có thể nêu một số biểu hiện tiêu cực trong tác động của các nhóm lợi ích như sau: *một là*, các nhóm lợi ích có thể gây tổn hại về lợi ích cộng đồng, lợi ích quốc gia và lợi ích chính đáng của các nhóm khác, gây ảnh hưởng đến công bằng, dân chủ, bình đẳng và sự ổn định xã hội; *hai là*, các nhóm lợi ích vì mục tiêu tối đa hóa lợi ích riêng, thường bất chấp pháp luật, dùng các thủ đoạn "bẩn thỉu", bất chính gây nhiều hệ lụy khó lường; *ba là,* các nhóm lợi ích có thể làm tha hóa đội ngũ cán bộ công quyền, lũng đoạn chính quyền các cấp; *bốn là*, trong một số trường hợp, có thể cấu kết với các nhóm lợi ích bên ngoài, quốc tế gây ảnh hưởng đến an ninh nhiều mặt của quốc gia;

Tác động tích cực lẫn tiêu cực của nhóm lợi ích, "con dao hai lưỡi" được sử dụng như thế nào lại còn phụ thuộc rất nhiều yếu tố. Chẳng hạn, trình độ tổ chức, mức độ thống nhất của nhóm; mức độ hoàn thiện của thể chế; điều kiện lịch sử, văn hóa, truyền thống của xã hội; hệ thống pháp luật và khả năng thực thi của bộ máy Nhà nước; chất lượng đội ngũ cán bộ chính quyền các cấp; đạo đức xã hội và đạo đức công vụ; v.v.. Nhà nước là cơ quan điều hòa lợi ích, trong đó có lợi ích nhóm; trong xã hội hình thức tồn tại phổ biến của các cộng đồng người trong tất cả các quốc gia hiện đại là các nhóm; do vậy điều hòa lợi ích nhóm là chức năng rất căn bản của các nhà nước đương đại, kể cả Nhà nước Việt Nam.

Như vậy, ở Việt Nam lợi ích nhóm và các nhóm lợi ích đã và đang tồn tại khách quan, tất yếu. Trong điều kiện kinh tế thị trường hiện nay các nhóm lợi ích trở nên đa dạng hơn, phong phú và phức tạp hơn, hoạt động trong nhiều lĩnh vực khác nhau và có cả những nhóm liên lĩnh vực. Tùy từng lĩnh vực, thời điểm và điều kiện, mức độ hoạt động và tác động của các nhóm lợi ích có khác nhau. Tác động của các nhóm lợi ích chủ yếu được nói đến trong việc hoạch định, thực thi, điều hành, quản lý các chính sách phát triển kinh tế - xã hội. Các tác động, ảnh hưởng của chúng có thể là tích cực và có thể là tiêu cực đối với xã hội. Hiện nay dư luận xã hội đang tập trung chú ý vào các nhóm tiêu cực, là những nhóm phi chính thức và có tác động tiêu cực đến xã hội.

Các nhóm lợi ích ở nước ta cũng như ở nhiều nước là một trong những thành tố tất yếu của xã hội dân sự. Trong sự tồn tại của mình chúng có cả khía cạnh mâu thuẫn lẫn thống nhất với nhau. Hai khía cạnh này biến động thường xuyên và phụ thuộc từng nhóm lợi ích cụ thể. Nhà nước đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong việc điều hòa lợi ích nhóm theo nguyên tắc đảm bảo lợi ích các nhóm, dù là nhóm yếu thế, thiểu số luôn được tôn trọng, không để xâm phạm lợi ích của nhau và lợi ích của quốc gia dân tộc; lợi ích quốc gia dân tộc luôn phải được đặt cao nhất.

Trước mắt cần phải thay đổi nhận thức lợi ích nhóm và nhóm lợi ích, về vai trò và các hình thức hoạt động của các nhóm lợi ích. Nhà nước cần thừa nhận, tạo hành lang pháp lý cho các nhóm lợi ích và hoạt động của chúng, trước hết là các hoạt động vận động hành lang chính sách để lợi ích tất cả cả nhóm được tính đến một cách công bằng, dân chủ, minh bạch, công khai trong mọi chính sách và quyết định của Nhà nước.