

VẬN ĐỘNG HÀNH LANG: NHÌN TỪ CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT

VÕ KHÁNH VINH*

Vận động hành lang là một chủ đề được nhiều ngành khoa học quan tâm nghiên cứu, trong đó có luật học. Luật học quan tâm đến vận động hành lang cũng ở các phương diện hay cấp độ khác nhau: Phương diện chính sách pháp luật, phương diện pháp luật thực chứng, phương diện so sánh pháp luật, phương diện xã hội học pháp luật; cấp độ lý luận, cấp độ thực tiễn và các phương diện, cấp độ khác. Bài viết này bước đầu tìm hiểu vận động hành lang từ phương diện chính sách pháp luật cả ở cấp độ lý luận lẫn cấp độ thực tiễn, cụ thể là bước đầu tìm hiểu những vấn đề cơ bản, quan trọng về mối quan hệ giữa các nhóm lợi ích có tổ chức, vận động hành lang và cơ chế tác động của chúng đến sự hình thành chính sách pháp luật của Nhà nước, những vấn đề cơ bản của chính sách pháp luật về vận động hành lang, tức là luận giải vận động hành lang là một vấn đề của chính sách pháp luật, mục tiêu, quan điểm, nội dung của chính sách pháp luật về vận động hành lang, các phương tiện, hình thức thực hiện chính sách pháp luật về vận động hành lang.

Từ khoá: Nhóm lợi ích có tổ chức; vận động hành lang; cơ chế tác động của vận động hành lang đến chính sách, pháp luật; chính sách pháp luật về vận động hành lang.

Ngày nhận bài: 24/8/2021; Biên tập xong: 25/8/2021; Duyệt đăng: 25/8/2021

Lobbying has been a heated topic studied by many scientific sectors, including jurisprudence. It has been interested in lobbying in different aspects or levels: Legal policy, legal positivism, legal comparison, legal sociology aspects; theoretical and practical levels as well as the others. The article initially explores lobbying from legal policy aspect both in theoretical and practical level like the fundamental and vital issues of the relationship between organized interest groups; lobbying and impacts of their mechanism on the formation of the State's legal policies; the basic issues of legal policy on lobbying which means the interpretation of lobbying is a matter of legal policy, objectives, viewpoints, and content of legal policy on lobbying, methods and forms of implementing legal policies on lobbying.

Keywords: Organized interest groups, lobbying, impact mechanisms of lobbying on policies and laws, legal policies on lobbying.

1. Sự tác động lẫn nhau của các nhóm lợi ích có tổ chức và sự hình thành chính sách của Nhà nước

Thực hiện quyền lực nhà nước là một quá trình rất phức tạp. Quá trình đó không chỉ bao gồm hoạt động của các cơ quan nhà nước, mà còn bao gồm hoạt động của các cơ cấu khác nhau ở bên cạnh Nhà nước – các yếu tố của kinh tế thị trường, các yếu tố của xã hội công dân, theo cách gọi của Các Mác (Karl Marx). Trong số các yếu tố đó, “các nhóm lợi ích có tổ chức” và “các nhóm gây áp lực” do họ thành lập ra có vai trò, ý nghĩa lớn nhất; do vậy, sự hình thành, sự vận động của chúng là cơ sở làm xuất hiện hiện tượng cần phải được quản lý có tên gọi là sự vận động hành lang (chủ nghĩa vận động hành lang).

Từ giữa thế kỷ XIX, các nhà chính trị và xã hội học đã bắt đầu quan tâm đến vai trò

của các nhóm lợi ích có tổ chức và của các nhóm gây áp lực trong quá trình hình thành các chính sách, pháp luật của Nhà nước. Từ đó đến nay, sự quan tâm đến vấn đề này ngày càng được gia tăng một cách đáng kể. Thực chất của vấn đề là ở chỗ nhờ các nhóm đó mà xã hội có được khả năng đại diện một cách đầy đủ nhất các lợi ích của mình trong hoạt động của Nhà nước đương đại.

Các nhóm lợi ích có tổ chức là gì? Kinh nghiệm thế giới chỉ rõ rằng, một Nhà nước, ngay cả Nhà nước đó anh minh đến mấy thì tự mình cũng không thể cân nhắc được một cách đầy đủ nhất các nhu cầu, lợi ích đa dạng của các giai cấp, các tầng lớp, các giai tầng, các nhóm xã hội khác nhau cấu thành nên xã hội cụ thể đó. “Các nhóm lợi ích có tổ chức” thường hỗ trợ cho Nhà nước cân nhắc

* Giáo sư, Tiến sĩ, Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam

đầy đủ và đúng đắn các nhu cầu, lợi ích đó. Trong một đất nước cụ thể, các nhóm đó có số lượng từ vài chục cho đến vài nghìn.

Sự đa dạng các nhu cầu, lợi ích là bộ phận cấu thành không thể thiếu được của dân chủ. Trong xã hội có một số nhóm lợi ích tự mình không thể hoặc là rất khó được tổ chức, thiết lập (ví dụ, nhóm lợi ích của trẻ em, của những người mắc bệnh hiểm nghèo). Một số nhóm lợi ích khác thì chỉ mới được hình thành hoặc bắt đầu giải thể. Chỉ có các nhóm lợi ích đã có tổ chức mới có tác động hiệu quả đến sự hình thành chính sách, pháp luật của Nhà nước. Việc làm sáng tỏ và cân nhắc các đặc điểm hoạt động của các nhóm lợi ích có tổ chức tạo thành một yếu tố rất quan trọng của quản lý dân sự, cũng như của quản lý nhà nước, trong đó có công vụ.

Các nhóm lợi ích có tổ chức là các cộng đồng xã hội (các liên minh xã hội) được thiết lập nên để làm thoả mãn một cách tích cực các lợi ích riêng của mình với sự hỗ trợ của sự tác động có định hướng mục đích đến các cơ quan nhà nước hoặc đến những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan đó. Theo cấu thành của mình, các nhóm lợi ích có tổ chức thường có số lượng rất đông, nhưng đôi khi cũng có số lượng không lớn. Mục tiêu cơ bản của các nhóm như vậy là bảo vệ một cách có tổ chức các lợi ích tập thể (lợi ích nhóm) của mình trong quan hệ lẫn nhau với Nhà nước hoặc với các nhóm xã hội khác. Ví dụ, ở nhiều nước hiện nay các nhóm lợi ích có tổ chức có ảnh hưởng lớn nhất là liên minh các nhà chính trị, các nhà doanh nghiệp, các nhà băng (ngân hàng), các nhà quản lý, các giáo viên, các bác sỹ, các nhà nông nghiệp, các nhà công nghệ, cũng như các công đoàn.

Thông thường, các nhóm lợi ích có tổ chức có ba dấu hiệu. *Thứ nhất*, phần lớn các nhóm đó là các yếu tố của xã hội công dân, và do vậy, về cơ bản, chúng có bản chất xã hội (tự hoạt động). *Thứ hai*, các liên minh đó thể hiện tính chất quản lý rất rõ ràng, được thiết lập ra để liên kết và phối hợp các nỗ lực dựa trên cơ sở các nhu cầu, lợi ích xã hội cụ thể. *Thứ ba*, thông thường, các nhóm lợi ích đó bảo vệ các lợi ích xã hội cụ thể được đặt

ra bằng cách sử dụng các cơ chế của các cơ quan nhà nước.

Trong số các nhóm lợi ích có tổ chức, các Đảng chính trị nổi lên nhờ có hoạt động tích cực của mình. Mục tiêu cơ bản của các Đảng chính trị là đấu tranh giành lấy quyền lực ở tất cả mọi cấp độ của cơ cấu nhà nước, trong khi các nhóm lợi ích có tổ chức khác phần lớn không đặt ra nhiệm vụ như vậy. Thông thường, các nhóm lợi ích có tổ chức hoạt động vì các lợi ích tập thể của mình, mà trước hết vì các lợi ích kinh tế. Cho dù đôi khi các nhóm lợi ích có tổ chức cũng khẳng định ủng hộ dưới nhiều hình thức khác nhau những người ứng cử này hay những người ứng cử khác trong các cuộc bầu cử, nhưng các nhóm như vậy làm việc đó một cách không công khai mà dưới hình thức được che đậy nào đó. Các nhóm lợi ích như vậy tiến hành hoạt động của mình cùng với và song hành với các đảng chính trị, tập trung vào những lĩnh vực xã hội mà các đảng chính trị hoặc ít hoặc không quan tâm. Trong sách báo, các nhóm lợi ích có tổ chức nhiều khi còn được gọi là “các nhóm quan tâm”.

Các nhóm lợi ích có tổ chức có những chức năng cơ bản như thế nào? Một số tác giả cho rằng, các nhóm lợi ích có tổ chức có ảnh hưởng tiêu cực đến chính sách, pháp luật của Nhà nước. Ngược lại, các tác giả khác quan niệm rằng, các nhóm đó là một bộ phận có lợi và tất yếu của hệ thống dân chủ. Trong hiện thực, chúng tôi cho rằng, các nhóm lợi ích có tổ chức thực hiện ít nhất bốn chức năng tích cực sau:

i. Là cầu nối giữa dân cư và Nhà nước, giữa cá nhân và các cơ quan nhà nước; hoạt động của các nhóm đó hỗ trợ cho những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan nhà nước làm sáng tỏ được những tâm trạng và quan điểm xã hội cần được quan tâm khi ra quyết định;

ii. Thúc đẩy tính tích cực của dân cư trong đời sống chính trị; truyền đạt cho các thành viên của mình về các quyết định của Nhà nước đã được thông qua hoặc đang được soạn thảo, giải thích cho các thành viên của mình và những người khác biết rằng làm như thế nào để có thể tác động đến việc

thông qua các quyết định đó và thúc đẩy sự tác động đó;

iii. Bổ sung cho đại diện chính thức;

iv. Là phương tiện quan trọng để giải quyết các xung đột trong xã hội bởi các nhóm đó hỗ trợ cho việc soạn thảo các thương thuyết và thỏa hiệp cần thiết.

Trước đây, ở các nước xã hội chủ nghĩa, người ta hoàn toàn coi thường và thậm chí phủ nhận sự tồn tại của các nhóm lợi ích có tổ chức, và do vậy, chính khái niệm đó bị gạt bỏ như là khái niệm không khoa học, mâu thuẫn với lý luận giai cấp. Tuy vậy, trên thực tế hai cách tiếp cận đó (tiếp cận giai cấp và tiếp cận nhóm có tổ chức) không phải có tính chất loại trừ nhau mà là bổ sung cho nhau bởi chúng đều xem xét, nghiên cứu các cấp độ, lát cắt khác nhau của tổ chức xã hội.

Với tư cách là một hiện tượng xã hội, các nhóm lợi ích có tổ chức đã được biết đến từ lâu nhưng chúng phát triển phổ biến nhất trong điều kiện nền kinh tế thị trường phát triển và xã hội công dân chín mươi từ giữa thế kỷ XX. Hoàn toàn rõ ràng rằng, các nhóm đó là sản phẩm của hệ thống kinh tế tự do và của hệ thống chính trị - xã hội đa nguyên. Sự xuất hiện nhiều nhóm lợi ích có tổ chức không tách rời với sự hình thành và phát triển các giai cấp cơ bản của xã hội tư bản và với sự tiếp tục phân hoá các giai cấp đó thành các nhóm nhỏ hơn cùng với các lợi ích kinh tế, nghề nghiệp và các lợi ích khác của mình. Chính các nhóm lợi ích có tổ chức được thiết lập ra để bảo đảm về mặt chính trị cho các giai cấp đó.

Vì sao mọi người lại hợp nhất lại thành các nhóm lợi ích? Có nhiều lý do khác nhau làm cho người ta thiết lập ra hoặc tham gia các nhóm đó. Một số người thành lập và tham gia các nhóm đó vì có sự quan tâm đến các vấn đề chính trị, quản lý này hay các vấn đề chính trị, quản lý khác; những người khác tham gia những nhóm đó do có sự ảnh hưởng, tác động của các lợi ích kinh tế của mình; nhóm người thứ ba trở thành các thành viên của các liên minh đó vì các lý do xã hội để tỏ rõ sự đồng tình, tình đoàn kết. Cuối cùng, một số người buộc phải tham gia các nhóm đó để không mất việc làm.

Các nhóm lợi ích có tổ chức, thông thường, được phân thành hai phạm trù: Các nhóm lợi ích xã hội và các nhóm lợi ích đặc thù. Các nhóm lợi ích xã hội có tổ chức đó là các liên minh công khai đối với tất cả mọi người. Các nhóm đó đại diện cho những lợi ích rộng lớn, nhiều phương diện, không mang tính chất kinh doanh của mọi người từ các giai cấp và tầng lớp rất khác nhau trong xã hội. Chẳng hạn, đó là các tổ chức bảo vệ môi trường, các hiệp hội bảo vệ người tiêu dùng... Thông thường, các nhóm như vậy ở trong tình trạng không được thuận lợi. Việc cung cấp tài chính cho các nhóm đó hoạt động là rất hạn chế bởi dựa vào cơ sở xã hội đó khó làm cho mọi người quan tâm để có đóng góp tài chính đáng kể. Do đó, những người làm việc trong các nhóm như vậy được trả lương rất thấp và điều đó làm cho cán bộ hay bị lưu động nhất. Thông thường, các nhóm này có sự tác động không đáng kể đến các cơ quan nhà nước, cho dù trong một số trường hợp các nhóm đó cũng đạt được những kết quả trông thấy.

Các nhóm lợi ích đặc thù có tổ chức là các liên minh của những người thuộc các nhóm xã hội nhất định (những người sản xuất, kinh doanh, những công chức, các bác sỹ, các nhà giáo, các cựu chiến binh...). Các nhóm này bao gồm các tổ chức công sở, công nhân, nghề nghiệp, dân tộc và các tổ chức có mục đích khác. Liên minh các nhà chính trị và các nhà kinh doanh là các liên minh có số lượng thành viên đông và có sự ảnh hưởng lớn nhất. Các nhóm lợi ích đặc thù có tổ chức ở trong tình trạng thuận lợi hơn so với các nhóm lợi ích xã hội có tổ chức do họ được cung cấp đầy đủ tài chính và nhiều khi có cơ sở, phương tiện làm việc rất sang trọng. Các nhóm đó có bộ máy ổn định và có trình độ nghề nghiệp cao, có khả năng giải quyết một cách nhanh chóng và có thẩm quyền tất cả những vấn đề nảy sinh. Ngoài ra, trong điều kiện hiện nay, hầu như tất cả các nhóm thuộc phạm trù đó đều có các trung tâm nghiên cứu có chuyên môn với chức năng bảo đảm về mặt khoa học cho các chương trình, kế hoạch nhà nước đang được chuẩn bị và đang được thực hiện.

Các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) là gì? Các nhóm lợi ích có tổ chức và các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) có cơ chế tác động với nhau như thế nào?

2. Vai trò của các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) đối với việc thực hiện các lợi ích của xã hội

Theo cấu thành của mình, các nhóm lợi ích có tổ chức thường có số lượng rất đông và do đó tự mình cũng không trực tiếp tác động, ảnh hưởng đến các cơ quan nhà nước. Ở đây chỉ loại trừ các hình thức đấu tranh vì các lợi ích của mình như mít tinh, tuần hành, biểu tình, đình công được diễn ra trong những trường hợp đặc biệt. Những hình thức đó sẽ được xem xét một cách cụ thể, đầy đủ hơn. Thông thường, các nhóm lợi ích có tổ chức thành lập ra các nhóm gây áp lực (hoặc thuê mướn để sử dụng các nhóm vận động hành lang) với tư cách là cơ chế phổ biến nhất để thực hiện sự tác động đến tất cả các nhóm và cấp độ quyền lực nhà nước. Như vậy, các nhóm gây áp lực là các cơ cấu quản lý có số lượng không lớn do các nhóm lợi ích có tổ chức thành lập ra để đại diện và bảo vệ lợi ích của họ trong các cơ quan quyền lực nhà nước. Trong thời gian gần đây, các nhóm đó thường được gọi là “các nhóm vận động hành lang”, do vậy, quá trình gây áp lực được gọi là “sự vận động hành lang”.

Thuật ngữ “vận động hành lang” (xuất phát từ tiếng Anh là Lobby - khu vực đi dạo có mái che, hành lang) vào thời Trung cổ được sử dụng để nói về khu vực đi dạo trong tu viện. Cuối thế kỷ XVI, thuật ngữ đó được dùng để gọi là nơi để đi dạo trong Nghị viện Anh. Đến cuối thế kỷ XVIII, thuật ngữ “vận động hành lang” được gọi là việc mua các lá phiếu bầu cử bằng tiền trong các hành lang của Nghị viện Mỹ. Hiện nay, “vận động hành lang” - đó là các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) do các nhóm lợi ích có tổ chức thành lập ra để đại diện cho các nhóm lợi ích, trong đó có các cơ quan nhà nước để tác động đến chính sách, pháp luật của Nhà nước theo hướng có lợi cho họ. Các nhóm vận động hành lang (hoặc các nhóm gây áp lực) là những người trung gian giữa xã hội công dân (xã hội được tổ chức theo các

lợi ích của dân cư) và Nhà nước, bảo vệ lợi ích của các nhóm dân cư được tổ chức trong các cơ quan nhà nước.

Các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) có các chức năng cơ bản như thế nào? Trong sách báo có các cách trả lời khác nhau về vấn đề đó. Nhưng nếu tách ra những chức năng cơ bản thì có thể nêu ra 05 chức năng của các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) như sau:

i. Chuyển tải các tâm trạng và đòi hỏi của dân cư đến với các cơ quan nhà nước, những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan nhà nước;

ii. Tác động đến quá trình làm luật không chỉ bằng việc phê phán hoặc ủng hộ các dự án luật mà thường bằng việc tham gia trực tiếp vào việc soạn thảo và “thúc đẩy” các luật này hay các luật khác;

iii. Góp phần tuyển chọn các chuyên gia thẩm định, phản biện và các chuyên gia khác cho các cơ quan nhà nước, lôi kéo các nhà chuyên nghiệp có trình độ cao theo định hướng xã hội đối với mình;

iv. Duy trì sự phối hợp cần thiết với các cơ quan nhà nước trong việc soạn thảo và thông qua các chương trình, chính sách, pháp luật của Nhà nước;

v. Ủng hộ các cơ quan nhà nước trong việc vận động dân cư thực hiện các đạo luật và các chương trình, các cuộc vận động của Nhà nước.

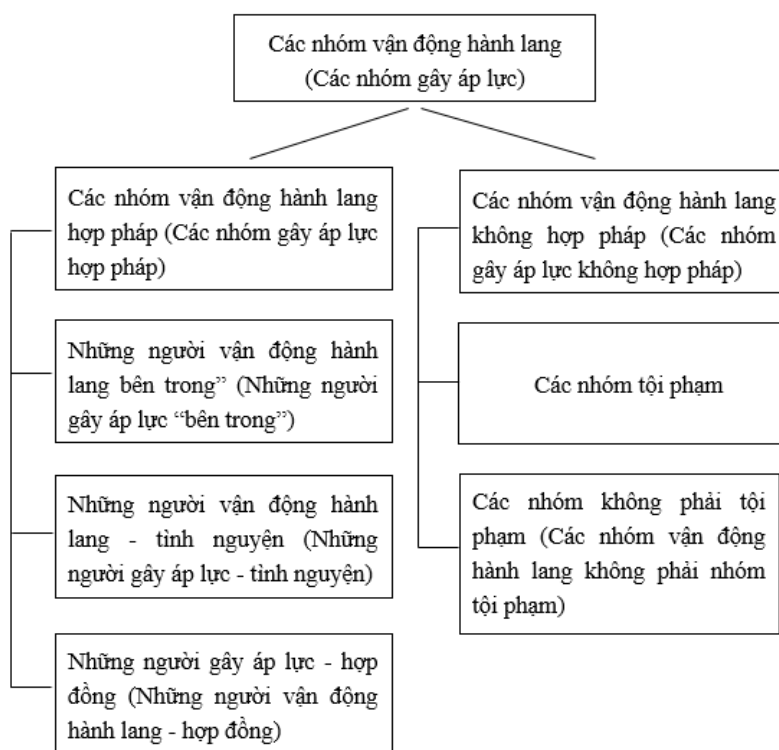
Một số nước đã ban hành các đạo luật hợp pháp hoá và điều chỉnh việc vận động hành lang. Ví dụ, ở Mỹ các đạo luật như vậy đã được ban hành ở tất cả các bang. Các đạo luật đó quy định việc đăng ký đối với những người vận động hành lang và những người phục vụ cho những người vận động hành lang, trong nhiều trường hợp quy định việc báo cáo về kinh phí cho việc vận động hành lang. Sự quan tâm của các đạo luật đó không phải hướng đến việc quy định các biện pháp cấm khác nhau mà là hướng đến để tháo bỏ màn che bí mật của chính quá trình vận động hành lang. Điều đó được thực hiện dựa vào sự tin tưởng rằng, thông tin về hoạt động của các nhóm vận động hành lang sẽ được xã hội phân tích trước khi các nhà làm luật,

những người có chức vụ, quyền hạn khác thông qua các quyết định chính trị, quản lý quan trọng. Rất lý thú là chính các đạo luật về phụ nữ trong mối quan hệ với sự vận động hành lang lại được thông qua ở những nơi các nhóm lợi ích có tổ chức rất yếu, còn các đạo luật ôn hoà lại được thông qua ở nơi có sự lạm dụng một cách nghiêm trọng từ phía những người vận động hành lang.

Trong thời gian gần đây, trong sách báo nước ngoài, người ta quan tâm đặc biệt đến việc “chuyên nghiệp hoá” những người vận động hành lang. Hình dáng trước đây của những người vận động hành lang với tư cách là “những người thông minh nhỏ bé” đã đi vào quá khứ do có sự xuất hiện những người vận động hành lang chuyên nghiệp là các luật gia. Thông thường, những người vận động hành lang được phân biệt với nhau theo mô hình hoạt động và các nghĩa vụ phải thực hiện, được những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan nhà nước tiếp nhận khác nhau và đại diện cho các loại nhóm lợi ích xã hội có tổ chức khác nhau. Trong thực tiễn, mỗi người vận động hành lang đều xây dựng chiến lược và chiến thuật

của mình dựa trên cơ sở các khả năng, đặc điểm và thuộc tính của mình.

Như vậy, tương ứng với việc có nhiều nhóm lợi ích thì có nhiều nhóm vận động hành lang. Các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) có thể được phân thành các loại khác nhau. Các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) có thể được phân thành hai bộ phận: Các nhóm vận động hành lang hợp pháp (các nhóm gây áp lực hợp pháp) và các nhóm vận động hành lang không hợp pháp (các nhóm gây áp lực không hợp pháp). Các nhóm vận động hành lang hợp pháp là các nhóm gây áp lực mà hoạt động của chúng được ghi nhận trong các văn bản quy phạm pháp luật. Ngược lại, các nhóm vận động hành lang không hợp pháp hoạt động một cách tự phát, không có cơ sở quy phạm (tất nhiên, trong số đó có các nhóm tội phạm). Các nhà nghiên cứu Mỹ là K. Tomas và R. Khrebina đã phân các nhóm vận động hành lang hợp pháp (các nhóm gây áp lực hợp pháp) thành 03 nhóm người vận động hành lang¹. Có thể đưa ra sơ đồ phân loại về các nhóm người vận động hành lang như sau:



¹. Politics in America State, 5th edit, New York, 1990.

Những người vận động hành lang bên trong là những công chức, viên chức làm việc trong các lĩnh vực hoạt động khác nhau của Nhà nước và cơ bản trong các lĩnh vực hoạt động không mang tính nhà nước, họ đại diện cho lợi ích của các lĩnh vực đó trong các cơ cấu khác nhau của Nhà nước. Từ giữa thế kỷ XIX đến nay, những người vận động hành lang “bên trong” có số lượng lớn và những người có ảnh hưởng, tác động lớn nhất là những nhà doanh nghiệp và những nhà chính trị. Họ là những người nhận thức được nhu cầu trong việc thiết lập sự hợp tác thường xuyên với những người có chức vụ, quyền hạn, có thẩm quyền trong việc đưa ra các quyết định. Với mong muốn làm giảm thái độ tiêu cực đối với hoạt động của mình, những người vận động hành lang “bên trong” (những người gây áp lực bên trong) thường gọi mình là “những người có trách nhiệm vì các mối liên hệ” với các cơ quan hành pháp hoặc lập pháp.

Những người vận động hành lang - tình nguyện là những người từ những công dân bình thường. Thông thường, đó là một yếu tố không lớn, không có ảnh hưởng lớn của hoạt động vận động hành lang. Họ thường đại diện cho các nhóm lợi ích không lớn và không mạnh (thường là có ý nghĩa địa phương) hoặc cho các tổ chức nhỏ không mang tính kinh doanh. Những người vận động hành lang - tình nguyện làm việc theo các nguyên tắc xã hội, còn nếu như họ được trả lương thì mức lương rất khiêm tốn, họ không có mong muốn là được tặng thưởng tiền mà là vì lòng trung thành với công việc.

Những người vận động hành lang - hợp đồng là những người làm việc theo hợp đồng. Đôi khi người ta gọi họ là “những người làm thuê”. Chính họ là những người có trình độ nghề nghiệp cao, có mối liên hệ đáng kể đến việc thông qua các quyết định cần thiết.

Ba loại người vận động hành lang đó đều mong muốn bảo vệ danh tiếng của mình là những người trung thực, đáng tin cậy và đúng đắn khi đưa ra thông tin có lợi

và xác thực. Nhưng ngoài thuộc tính chung đó, từng loại người vận động hành lang trong số ba loại cơ bản nói trên đều áp dụng các chiến lược và phương pháp tác động khác nhau. Chẳng hạn, để đạt được kết quả những người vận động hành lang - những người hợp đồng không đặt ra nhiệm vụ cơ bản là đưa ra thông tin về những vấn đề cụ thể và đưa ra kết luận của các chuyên gia mà là đưa ra hiểu biết riêng về hệ thống chính trị và các mối liên hệ cá nhân với những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan nhà nước. Đối với những người vận động hành lang “bên trong” thì nhiệm vụ cơ bản là nghiên cứu kỹ càng vấn đề mà họ cần tiến hành vận động hành lang. Những người vận động hành lang - tình nguyện thường dựa vào sự lập luận mang tính đạo đức và sự phát triển tự phát của các sự kiện.

Do đó, trong điều kiện hiện nay, chủ nghĩa vận động hành lang nói chung đã trở nên đa dạng và chuyên nghiệp hơn. Những xu hướng, chỉ số sau đây nói về tính chuyên nghiệp của nó: 1) Số lượng những người có công việc chính là vận động hành lang ngày càng phát triển; 2) Xuất hiện các công ty vận động hành lang cung cấp đầy đủ các dịch vụ và đại diện cho các khách hàng rất đa dạng; 3) Tăng cường sự chuyên môn hoá của những người vận động hành lang - hợp đồng phù hợp với sự phức tạp hoá quá trình quản lý. Người vận động hành lang kiểu mới là người được đào tạo có kiến thức rộng lớn, được chuẩn bị mang tính chuyên nghiệp. Các nghiên cứu ở nước ngoài cho thấy, trong số những người vận động hành lang thường gặp là phụ nữ.

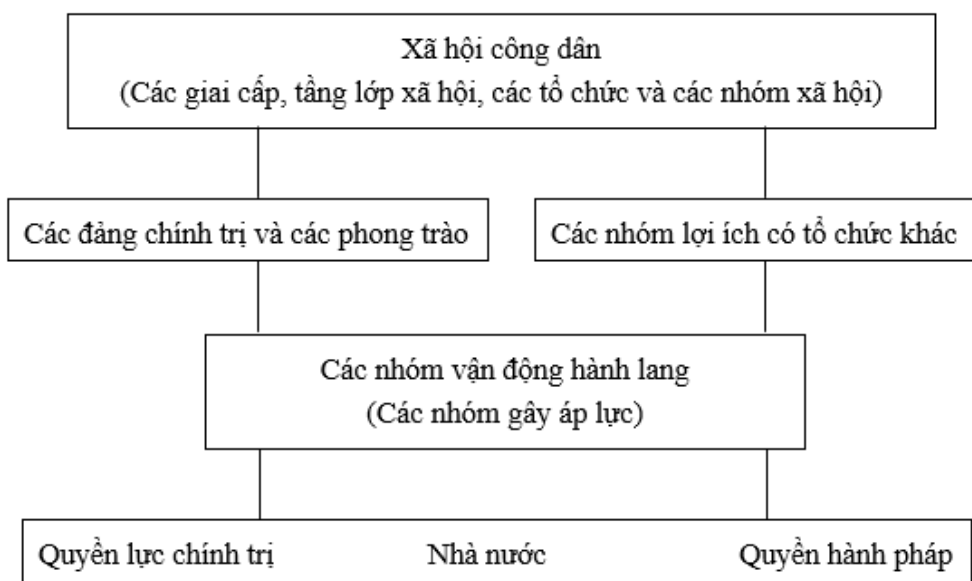
Về chiến thuật của chủ nghĩa vận động hành lang hiện nay, tất cả các nhà nghiên cứu nước ngoài chỉ rõ rằng các nhóm lợi ích có tổ chức và các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) của họ, ngoài công việc mang tính truyền thống với các cơ quan lập pháp và với các bộ máy của các cơ quan đó, ngày càng quan tâm nhiều hơn đến các cơ quan hành pháp, tư pháp và các bộ máy của các cơ quan đó ở tất cả các cấp quản lý nhà nước.

Các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) có các hướng ảnh hưởng cơ bản như thế nào đến các cơ quan nhà nước, trong đó có công vụ? Thông thường, các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) tác động đến chính sách của Nhà nước theo 05 hướng sau: *Thứ nhất*, các nhóm đó tác động đến dư luận xã hội, sử dụng hệ thống phương tiện thông tin đại chúng để tuyên truyền, phổ biến các mục tiêu và chương trình của mình đối với dân cư. *Thứ hai*, những người vận động hành lang mong muốn tác động đến kết quả của cuộc bầu cử bằng cách cung cấp tài chính cho các đảng chính trị, các khối, các liên minh, những người ứng cử độc lập hoặc cho các hình thức cạnh tranh khác trước bầu cử. *Thứ ba*, các nhóm đó ảnh hưởng đến nội dung cương lĩnh, chương trình hành động của các đảng chính trị, phát biểu ở những diễn đàn khác nhau của các đảng đó hoặc tiếp xúc với những người ứng cử của họ. *Thứ tư*, họ thường xuyên và liên tục tập trung sự nỗ lực của mình đến các cơ quan lập pháp, tham dự để nghe báo cáo về các dự án luật ở các ủy ban chuyên trách của Nghị viện, thiết lập các mối quan hệ với các đại biểu và những cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. *Thứ năm*, những người vận động hành lang cố gắng giám sát các đạo luật đã được thông qua, hợp tác với các cán bộ của các cơ quan nhà nước khác nhau hoặc tranh luận về tính đúng đắn của

những giải thích các đạo luật đó do các cơ quan nhà nước đưa ra, chuyển vụ việc cho Tòa án xem xét trong trường hợp cần thiết.

Ở các hệ thống chính trị phát triển, sự tác động lẫn nhau giữa các nhóm lợi ích có tổ chức, các đảng chính trị, các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) và các cơ quan nhà nước mang tính chất phức tạp, nhưng hoàn toàn được giám sát. Các nhóm lợi ích có tổ chức thành lập ra các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực), đưa các lợi ích “cương lĩnh” và “đặc thù” của mình đến với các đảng chính trị và các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực). Các đảng chính trị và các vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) tổng kết, tập hợp các đòi hỏi đó, đưa chúng vào trong các chương trình chung và vận động sự ủng hộ đối với các đòi hỏi đó. Các cơ quan nhà nước chuyển tải các đòi hỏi đó vào trong chính sách của Nhà nước và các đạo luật, sau đó tổ chức thực hiện chính sách và các đạo luật đó (xem sơ đồ dưới đây). Nhờ có cơ chế tác động lẫn nhau như vậy mà bảo đảm được sự tham gia rộng rãi của toàn bộ xã hội vào việc hình thành chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Trong một số trường hợp, các nhóm lợi ích có tổ chức và các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) trùng hợp với nhau. Ví dụ, trong các xã hội cực quyền, nơi các nhóm gây áp lực (các nhóm lợi ích có tổ chức) được tập trung hầu như chỉ bên trong



hệ thống quản lý nhà nước và đại diện cho các cơ quan nhà nước được tách ra một cách tương đối - các cơ quan cạnh tranh với nhau trong các lĩnh vực lợi ích tiếp giáp hoặc các tiểu nhóm đồng hương, đẳng cấp, dân tộc và các tiểu nhóm khác của các cơ cấu quyền lực. Cuộc cạnh tranh giành giành của họ đối với các nguồn lực và các đặc quyền, đặc lợi mang tính quy chế thường được diễn ra một cách ngầm ngấm và không công khai, các mối liên hệ cá nhân với những nhân vật chủ chốt thường được sử dụng. Kết quả của cuộc cạnh tranh đó là sự phân chia lại sự ảnh hưởng và các vị trí chức vụ cán bộ hành pháp của các nhóm gây áp lực. Sự tham gia vào các quá trình như vậy gắn liền với sự gia tăng rủi ro đối với bên chiến thắng, trong đó có khả năng đàn áp. Tất cả điều đó dẫn đến tính khép kín, sự bí mật tối đa, tính không vững chắc và tính vô định của các nhóm như vậy.

Các nhóm lợi ích có tổ chức thực hiện sự tác động, gây áp lực đến các cơ quan nhà nước cả trong một số trường hợp khác: Ở các trạng thái chuyển đổi lúc các nhóm đó được thành lập hoặc đã bị giải tán, cũng như trong mọi tình huống khi các nhóm đó không thể được cung cấp tài chính (hoặc trả lương cho những người làm công) cho các nhóm gây áp lực.

3. Vấn đề hình thành các mối quan hệ có lợi lẫn nhau giữa Nhà nước và xã hội

Ở nước ta hiện nay, việc tìm kiếm các hình thức quản lý xã hội và quản lý Nhà nước có hiệu quả đang được tiến hành một cách tích cực. Với mục đích đó các nhóm lợi ích có tổ chức khác nhau được thành lập và ở một phương diện nào đó từ khi mới được thành lập các nhóm đó tự mình hoặc trực tiếp thể hiện với tư cách là các nhóm gây áp lực trong quan hệ lẫn nhau với Nhà nước. Tất cả các giai cấp, giai tầng và tầng lớp ở mức độ này hay mức độ khác đều tham gia vào hoạt động đó. Tuy nhiên ở đây, các nhà doanh nghiệp Việt Nam đã đạt được những kết quả lớn nhất. Trong quá trình đổi mới vừa qua, có nhiều nhóm lợi ích có tổ chức của giới doanh nghiệp đã được thành lập (Hội các doanh nghiệp, Hội các doanh nghiệp trẻ, Hội giày da, Hội may mặc...).

Nhu cầu giải quyết các nhiệm vụ vận

động hành lang đòi hỏi các nhà chính trị và các doanh nghiệp thành lập các tổ chức phân tích khoa học, thông tin và thẩm định riêng, độc lập với Nhà nước. Mạng lưới thông tin do các tổ chức đó thành lập để thu thập và tổng hợp các thông tin có lợi, bao gồm cơ sở dữ liệu máy tính và ngân hàng số liệu, việc tác động lẫn nhau thường xuyên với các phương tiện thông tin đại chúng, cũng như một đội ngũ cán bộ rộng lớn làm công tác thông tin của các bộ, ngành khác nhau đã và đang đưa ra những thông tin dự báo có giá trị.

Hiện nay, ở nước ta đang từng bước hình thành hai nhóm vận động hành lang (nhóm gây áp lực) bảo đảm lợi ích của các nhà quản lý và doanh nghiệp:

- Các bộ phận có biên chế nhỏ trong cơ cấu các cơ quan nhà nước, các tập đoàn, tổng công ty (các trung tâm nghiên cứu, thông tin hoặc tư vấn, các nhóm tư vấn, chuyên gia về các mối liên hệ xã hội...);

- Những người tư vấn và thẩm định ngoài biên chế, họ là những cộng tác viên khoa học.

Cơ chế hoạt động vận động hành lang đang được hình thành tạo điều kiện cho các nhà quản lý và doanh nghiệp có tổ chức có ảnh hưởng, tác động một cách hiệu quả đến việc ra quyết định của các cơ quan quyền lực nhà nước. Các nhà quản lý và doanh nghiệp có tổ chức thường sử dụng các hình thức vận động hành lang sau đây: Tiếp xúc cá nhân với những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan nhà nước (với những người lãnh đạo và với những công chức nhà nước); tham gia phiên họp của các cơ quan nhà nước; làm việc trong các nhóm thẩm định của các cơ quan nhà nước; nghe báo cáo các dự án luật; tác động thông qua dư luận xã hội và các phương tiện thông tin đại chúng; tham gia xây dựng các bản báo cáo của các cơ quan quản lý và kinh doanh đối với các cơ quan nhà nước; gặp gỡ với những nhà lãnh đạo cấp cao của Nhà nước.

Trên thực tế, chủ nghĩa vận động hành lang bắt đầu được các cơ quan nhà nước sử dụng rộng rãi và có hiệu quả hơn.

Trong số các nhóm vận động hành lang hợp pháp (các nhóm gây áp lực hợp pháp) đặc thù có các Hội đồng, Ủy ban, Hiệp hội

khác nhau và các tổ chức tương tự khác. Các cơ cấu đó được thành lập trong các cơ quan thuộc tất cả các phạm vi quyền lực và ở các cấp quản lý nhà nước. Ví dụ, ở các bộ, các ngành, các hội đồng khoa học được thành lập. Thông thường, các cơ cấu đó được tổ chức và hoạt động dựa vào các văn bản quy phạm pháp luật nào đó của Nhà nước, nhưng những người hoạt động chính trong các hội đồng đó là “những người hoạt động xã hội” (các nhà khoa học, các nhà quản lý - thực tiễn) làm việc dựa vào các nguyên tắc xã hội.

Nếu như dựa vào việc phân loại đã được phân tích ở trên thì những cơ cấu nhà nước và quản lý bán nhà nước, kinh doanh nói trên là các cơ cấu vận động hành lang khác thuộc loại thứ hai, tức là những người vận động hành lang “bên trong”. Ở nước ta hiện nay những người vận động hành lang kiểu này đang được hình thành và có ảnh hưởng lớn.

Ở nước ta có cả những người vận động hành lang – tình nguyện. Họ bảo vệ lợi ích của những nhóm xã hội khác nhau có tổ chức nhỏ. Nhưng sự ảnh hưởng của họ đến các cơ quan nhà nước, cũng giống như ở các nước khác là không đáng kể.

Nói về những người vận động hành lang - hợp đồng (“những người làm thuê”) thì hiện nay ở nước ta nhóm vận động hành lang này chưa có bởi chưa có cơ sở pháp luật tương ứng cho hoạt động của họ. Nếu như có quy định pháp luật cho loại hoạt động đó thì các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) được hình thành trên cơ sở hợp đồng sẽ trở thành hiện thực ở nước ta.

Trong số các nhóm gây áp lực bất hợp pháp (các nhóm vận động hành lang bất hợp pháp) thì các nhóm tội phạm có sử dụng sự mua chuộc và đe dọa có số lượng lớn và có ảnh hưởng nhất. Các hình thức mua chuộc các cán bộ, công chức nhà nước là rất đa dạng: Đưa hối lộ một lần, trả tiền hàng tháng, quà tặng, cho vay tiền, dịch vụ, trả tiền chữa bệnh, du lịch, các chi phí đi lại... Sự đe dọa cũng có thể được thực hiện một cách khác nhau: Đe dọa làm ảnh hưởng đến đường công danh, đe dọa sự bình yên của

cá nhân và gia đình, đe dọa trừng trị cán bộ hoặc các thành viên gia đình của cán bộ... Hoạt động của các nhóm tội phạm gây áp lực là cơ sở làm xuất hiện tham nhũng và các cơ cấu maphia trong quản lý nhà nước.

Trong số các nhóm vận động hành lang bất hợp pháp (các nhóm gây áp lực bất hợp pháp), ngoài các nhóm tội phạm còn có cả các nhóm không phải là nhóm tội phạm. Thông thường, chúng có tổ chức yếu, hoạt động theo xung động, phần lớn mang tính chất cục bộ và nhằm giải quyết những vấn đề riêng nào đó. Ví dụ, “các nhóm sáng kiến” khác nhau có thể đấu tranh vì sự cải thiện dịch vụ giao thông, cung cấp nước, cung cấp điện...

Như vậy, cho dù còn có nhiều hạn chế nhưng cơ chế hoạt động vận động hành lang đang được hình thành của các nhà quản lý, các nhà kinh doanh, của các cơ quan thuộc quyền hành pháp, của các cơ cấu khác nhau bên cạnh Nhà nước đã được vận hành. Cho dù chưa có luật để trật tự hoá hoạt động của tất cả các nhóm lợi ích đó, nhưng đã có thực tiễn hoạt động vận động hành lang. Thực tiễn đó do nhiều nhóm vận động hành lang tạo ra và các nhóm đó thực hiện một cách có hiệu quả các nhiệm vụ của mình trong các cơ quan quyền lực nhà nước. Chủ nghĩa vận động hành lang với tư cách là một hiện tượng quản lý đã bắt đầu được hình thành ở nước ta. Nhiệm vụ ở chỗ là làm sao để các hình thức hợp pháp của nó phải được đặt trên cơ sở pháp luật và ngược lại phải tăng cường đấu tranh bằng pháp luật với các hình thức phạm tội, bất hợp pháp.

Tất cả những điều nói trên cho phép kết luận rằng, các tổ chức xã hội ở Việt Nam hiện đang ở trong quá trình hình thành và phát triển mạnh mẽ. Theo mức độ hình thành và phát triển các tổ chức đó ngày càng thể hiện rõ hơn về mình và điều đó được thể hiện, một mặt, trong các hoạt động đối trọng khác nhau của các nhóm lợi ích có tổ chức phản ứng lại các cơ quan quyền lực nhà nước; mặt khác, trong sự mong muốn hợp tác mang tính chất xây dựng của phần lớn các nhóm đó với tất cả các cơ quan quyền lực nhà nước ở các cấp khác nhau.

4. Chính sách pháp luật về vận động hành lang

Vận động hành lang là vấn đề của chính sách pháp luật

Vấn đề đặt ra: *Vận động hành lang có thể, có phải, cần phải là một vấn đề của chính sách pháp luật hay không?*

Trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội, có các loại chính sách khác nhau: Chính sách kinh tế, chính sách xã hội, chính sách văn hoá, chính sách môi trường, chính sách khoa học và công nghệ, chính sách giáo dục và đào tạo, chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo, chính sách thanh thiếu niên, chính sách dân số, chính sách thông tin, chính sách quốc phòng, chính sách an ninh, chính sách đối ngoại, chính sách pháp luật và các loại chính sách khác. Chính sách pháp luật xuyên suốt các loại chính sách nói trên, là nền tảng pháp luật của các loại chính sách khác và là loại chính sách mà với sự trợ giúp của nó, tất cả các loại chính sách nói trên được đưa vào cuộc sống thông qua các phương tiện của chính sách pháp luật (chẳng hạn, thông qua các văn bản pháp luật và các phương tiện pháp luật khác).

Chính sách pháp luật là chính sách trong lĩnh vực đời sống pháp luật, là hoạt động hướng đến nâng cao chất lượng đời sống pháp luật, là hoạt động thể hiện thái độ của các chủ thể của chính sách pháp luật đối với những vấn đề quan trọng nhất của phát triển đời sống pháp luật, đối với sự đổi mới những bộ phận quan trọng của nó, là hoạt động được thực hiện với sự trợ giúp của các phương tiện pháp luật, là hoạt động gắn liền với việc soạn thảo và thực hiện các tư tưởng, các quan điểm pháp luật mang tính chất chiến lược và sách lược, là hoạt động chủ yếu do các chủ thể trong đời sống chính trị và pháp luật của xã hội thực hiện.

Chính sách pháp luật luận giải và đưa ra quan điểm về nhu cầu xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật có hiệu quả nói chung, về nhu cầu xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật cụ thể có hiệu quả nói riêng, sử dụng văn minh các phương tiện pháp luật để phát triển pháp luật nhằm bảo đảm, bảo vệ đầy đủ nhất các quyền và tự do của con người

và của công dân, xây dựng và phát triển nhà nước pháp quyền, hình thành và xây dựng xã hội pháp quyền, xây dựng và phát triển văn hoá pháp quyền và đời sống pháp luật của xã hội và của cá nhân. Chính sách pháp luật luận giải mục tiêu, quan điểm, nội dung, các phương tiện, các hình thức thực hiện, các loại và các cấp độ chính sách pháp luật.

Mọi vấn đề này sinh trong quá trình phát triển xã hội có tính chất pháp lý, sớm hay muộn, đều trở thành vấn đề của chính sách pháp luật, tiếp đến, được pháp luật điều chỉnh. Chính sách pháp luật nói chung, vấn đề của chính sách pháp luật nói riêng hay nói cách khác, nhu cầu điều chỉnh pháp luật bao giờ cũng có trước pháp luật thực chứng. Nhu cầu điều chỉnh pháp luật nảy sinh một cách khách quan trong xã hội, trong tiến trình phát triển xã hội, được các chủ thể trong xã hội nhận thức, luận giải, trước hết, với tư cách là một vấn đề của chính sách pháp luật, tiếp đến, cụ thể hoá nội dung của nó trong chính sách pháp luật, sau đó được thể chế hoá thành pháp luật thực chứng.

Theo logic đó, vận động hành lang với nhiều tư cách: Là một hiện tượng, là một quá trình, là một hoạt động, là một lĩnh vực, nảy sinh một cách khách quan trong đời sống xã hội, trong tiến trình phát triển xã hội, vừa độc lập, vừa gắn liền với các hiện tượng, quá trình, hoạt động, lĩnh vực khác của đời sống xã hội. Vận động hành lang, với tư cách như vậy, vừa mang tính chất chính trị, vừa mang tính chất xã hội, vừa mang tính chất quản lý, vừa mang tính chất pháp lý. Do đó, vận động hành lang là một vấn đề của chính sách pháp luật ở nước ta hiện nay.

Mục tiêu của chính sách pháp luật về vận động hành lang

Mục tiêu trong chính sách là kết quả lý tưởng, kết quả mong muốn mà vì nó hoạt động chính sách được thực hiện. Mục tiêu của chính sách pháp luật về vận động hành lang là định hướng quan trọng nhất đối với các nhà chính sách, định hướng bao quát các mong muốn, các mong đợi, các ý định đa cấp độ, phản ánh các nhu cầu và lợi ích đa dạng

của họ². Mục tiêu của chính sách pháp luật về vận động hành lang là xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật có hiệu quả, sử dụng văn minh các phương tiện pháp luật (thể chế hoá những vấn đề quan trọng, cơ bản) về vận động hành lang để công khai hoá, minh bạch hoá, hợp pháp hoá vận động hành lang, làm thoả mãn các lợi ích khác nhau đang tồn tại trong xã hội Việt Nam. Điều đó có nghĩa là mục tiêu của chính sách pháp luật về vận động hành lang là tạo ra cơ sở pháp luật đầy đủ cho vận động hành lang.

Quan điểm của chính sách pháp luật về vận động hành lang

Chính sách pháp luật nói chung, chính sách pháp luật về vận động hành lang nói riêng bao gồm nhiều tầng, trong đó có tầng các quan điểm³. Quan điểm của chính sách pháp luật về vận động hành lang, về thực chất, là các nguyên tắc của chính sách pháp luật về vận động hành lang. Chính sách pháp luật về vận động hành lang bao gồm nhiều tầng, trong đó có tầng các quan điểm. Các quan điểm pháp luật về vận động hành lang là tầng sâu nhất của chính sách pháp luật về vận động hành lang. Chính sách pháp luật về vận động hành lang được xây dựng và thực hiện dựa trên các nguyên tắc nhất định. Chất lượng và hiệu quả của hoạt động xây dựng và thực hiện chính sách pháp luật về vận động hành lang ở chừng mực rất lớn tùy thuộc vào *khả năng áp dụng một cách văn minh, thành thạo* các nguyên tắc của các chủ thể chính sách pháp luật. Các nguyên tắc của chính sách pháp luật về vận động hành lang không chỉ là những định hướng đối với những người xây dựng và tổ chức thực hiện chính sách pháp luật về vận động hành lang mà còn là *tiêu chuẩn đánh giá hoạt động* của các chủ thể chính sách. Chính sách pháp luật về vận động hành lang cần phải dựa vào các nguyên tắc sau đây: i) Tính được lập luận khoa học; ii) Tính hệ thống; iii) Tính nhất quán; iv) Tính hướng đích; v) Dự báo; vi) Tính hiện thực.

² Võ Khánh Vinh, *Chính sách pháp luật: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia sự thật, Hà Nội, 2020, tr. 219 – 239.

³ Võ Khánh Vinh, *tlđđ*, tr. 263 – 276.

Nội dung của chính sách pháp luật về vận động hành lang

Nội dung của chính sách pháp luật là xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật có hiệu quả, sử dụng văn minh các phương tiện (công cụ) pháp luật để đạt được các mục tiêu đã được đề ra. Điều đó có nghĩa rằng, chính sách pháp luật bao trùm toàn bộ cơ chế điều chỉnh pháp luật và các bộ phận cấu thành cơ chế đó, bao quát toàn bộ đời sống pháp luật của xã hội và các lĩnh vực cụ thể của đời sống pháp luật (lĩnh vực xây dựng pháp luật, lĩnh vực áp dụng pháp luật, lĩnh vực giáo dục và đào tạo pháp luật, lĩnh vực ý thức pháp luật, lĩnh vực học thuật pháp lý, lĩnh vực hợp tác quốc tế và hội nhập về pháp luật và các lĩnh vực khác của đời sống pháp luật). Chính sách pháp luật sử dụng một cách văn minh, có trí tuệ các phương tiện pháp luật, tức là phát huy tối đa các tiềm năng, khả năng, vai trò, sứ mệnh, chức năng của các công cụ pháp luật để hiện thực hoá các mục tiêu đã được đề ra⁴.

Từ nhận thức trên về nội dung của chính sách pháp luật nói chung, có thể khẳng định rằng, nội dung của chính sách pháp luật về vận động hành lang là xây dựng cơ chế điều chỉnh pháp luật về vận động hành lang và xây dựng các bộ phận cấu thành cơ chế đó, bao quát lĩnh vực pháp luật về vận động hành lang. Tiếp đến, nội dung của chính sách pháp luật về vận động hành lang thể hiện ở việc sử dụng một cách văn minh, có trí tuệ các phương tiện pháp luật để hiện thực hoá mục tiêu đã được đề ra.

Các phương tiện thực hiện chính sách pháp luật về vận động hành lang

Các phương tiện là một bộ phận cấu thành, một nội dung quan trọng của mọi chính sách. Phương tiện chính sách gắn liền chặt chẽ với mục tiêu và nội dung của chính sách. Các phương tiện trong chính sách là các công cụ và kỹ thuật học được sử dụng để thực hiện các ý tưởng chính sách, biến các mong muốn mang tính lý tưởng thành các hành động và kết quả hiện thực. Giữa các mục tiêu và các phương tiện thực hiện chính sách có sự phụ thuộc lẫn nhau, sự tác động đặc thù. Một

⁴ Võ Khánh Vinh, *tlđđ*, tr.129.

mặt, mục tiêu phần lớn quyết định trước các phương tiện được sử dụng. Mục tiêu tốt đẹp làm gia tăng giá trị cho các phương tiện đầy đủ và hiện thực được sử dụng để đạt được mục tiêu. Mục tiêu chân chính được thể hiện trong các phương tiện được sử dụng. Mặt khác, các phương tiện khi đã ảnh hưởng đến kết quả đạt được quyết định tính hiện thực hoặc tính không tương ứng của mục tiêu, chỉnh sửa các chỉ số cơ bản của mục tiêu, đến việc khước từ các lý tưởng mà hiện nay chưa thể đạt được. Thông thường, không phải mục tiêu mà là phương tiện được sử dụng khi thực hiện mục tiêu mới đem đến kết quả khách quan. Sự không phù hợp của phương tiện với mục tiêu thường dẫn đến sự khác nhau cơ bản của mục tiêu và kết quả thu nhận được, và điều đó, theo nguyên lý về mối liên hệ, tác động trở lại, làm huỷ hoại chính mục tiêu. Phương tiện giết chết mục tiêu, nếu phương tiện không đúng và không hợp pháp. Nghệ thuật của chính sách thể hiện ở việc có khả năng đo lường mục tiêu và phương tiện của nó, ở việc có khả năng sử dụng tối ưu phương tiện này hay phương tiện khác để đạt được mục tiêu cụ thể. Phương tiện phải có văn hoá, hợp pháp, hợp lý, xác đáng⁵.

Các phương tiện của chính sách pháp luật là các công cụ và các hành vi được sử dụng để đạt được các mục tiêu và các nhiệm vụ của chính sách pháp luật, để thực hiện trên thực tế các tư tưởng pháp luật mang tính chiến lược⁶. Chính sách pháp luật sử dụng chế độ pháp luật với tư cách là một phương tiện tổng hợp của chính sách pháp luật⁷, các văn bản pháp luật với tư cách là phương tiện quan trọng nhất của chính sách pháp luật⁸. Chế độ pháp luật là trật tự điều chỉnh pháp luật đặc biệt thể hiện sự kết hợp nhất định các phương tiện pháp lý để tạo ra trạng thái xã hội mong muốn và mức độ thuận lợi hoặc không thuận lợi cụ thể đối với việc làm thoả mãn các lợi ích của các chủ thể của pháp luật⁹. Trong phạm vi của chính sách pháp luật, các

chế độ pháp luật được sử dụng rất rộng rãi và tích cực với tư cách là phương tiện tổng hợp là những sự cho phép, các nghĩa vụ, các điều cấm, các ưu đãi, các khuyến khích, các hình phạt, các biện pháp tạm dừng, v.v... để đạt được những mục tiêu nhất định đã được đặt ra¹⁰. Các văn bản pháp luật được sử dụng để hiện thực hoá và thực hiện chính sách pháp luật bao gồm: Các văn bản quy phạm pháp luật, các văn bản giải thích pháp luật, các văn bản áp dụng pháp luật, các tài liệu pháp luật và các văn bản pháp luật khác.

Chính sách pháp luật về vận động hành lang, với tư cách là một loại hay một nội dung của chính sách pháp luật, đều sử dụng các phương tiện pháp luật nói trên để hiện thực hoá chính sách đó. Tuy nhiên, các phương tiện nói trên được sử dụng tùy thuộc vào mục tiêu, nội dung của chính sách pháp luật về vận động hành lang.

Các hình thức thực hiện chính sách pháp luật về vận động hành lang

Chính sách pháp luật trở thành chính sách pháp luật “sống” chỉ khi chính sách đó được thể hiện trong hiện thực, được thực hiện, được hiện thực hoá trong các hoạt động có ý thức, có ý chí của mọi người. Thực hiện chính sách pháp luật được nhận thức cả với tư cách là *một quá trình*, lẫn với tư cách là *kết quả cuối cùng* của quá trình đó. Với tư cách là *một quá trình*, thực hiện chính sách pháp luật có thể được hiểu là quá trình nhất định, được quy định chặt chẽ của việc hình thành chính sách, thực thi các quy định chính sách, của việc thể hiện các quy định đó trong hành vi của mọi người. Quá trình đó được bắt đầu, được khởi động từ khi xuất hiện nhu cầu điều chỉnh pháp luật, nhu cầu cần phải có chính sách pháp luật, tiếp đến nhu cầu đó được các chủ thể nhận thức. Với tư cách là *kết quả cuối cùng* của một quá trình, thực hiện chính sách pháp luật được hiểu là việc đạt được sự phù hợp đầy đủ giữa các đòi hỏi của chính sách pháp luật về việc thực hiện những hành vi của mọi người. Theo đó, thực hiện chính sách pháp luật được thể hiện với tư cách là hoạt động, hành vi mà ở đó các quy định của chính sách pháp luật (hành

⁵ Võ Khánh Vinh, tldđ, tr. 277 – 283.

⁶ Võ Khánh Vinh, tldđ, 2020, tr.283.

⁷ Võ Khánh Vinh, tldđ, tr.289 – 303.

⁸ Võ Khánh Vinh, tldđ, tr.303 – 319.

⁹ Võ Khánh Vinh, tldđ, tr.293.

¹⁰ Võ Khánh Vinh, tldđ, tr.303.

vi hợp pháp), hoạt động thực tiễn của mọi người trong việc thực thi các quyền và nghĩa vụ pháp lý được thể hiện.

Chính sách pháp luật “đi ra” và “đi vào” đời sống xã hội, đời sống pháp luật với sự hỗ trợ hay thông qua các hình thức khác nhau, và do vậy, có thể gọi đó là các hình thức thực hiện chính sách pháp luật. Các hình thức thực hiện chính sách pháp luật là các phương thức hình thành và đưa chính sách pháp luật vào đời sống pháp luật. Mỗi hình thức là một loại hoạt động có kết quả nhất định trong cấu thành của chính sách pháp luật. Chính sách pháp luật, theo quan điểm của chúng tôi, được thực hiện bằng hoặc thông qua các hình thức cơ bản sau đây: Hình thức học thuyết pháp luật; hình thức xây dựng pháp luật; hình thức giải thích pháp luật; hình thức áp dụng pháp luật; hình thức giáo dục và đào tạo pháp luật¹¹. Theo logic đó, chính sách pháp luật về vận động hành lang cũng được thực hiện bằng hoặc thông qua các hình thức như vậy.

5. Kết luận

5.1. Các nhóm lợi ích có tổ chức là các cộng đồng xã hội làm thoả mãn một cách tích cực các lợi ích riêng của mình với sự hỗ trợ của sự tác động có tính hướng đích đến các cơ quan nhà nước hoặc đến những người có chức vụ, quyền hạn trong các cơ quan đó. Theo cấu thành của mình, các nhóm lợi ích có tổ chức thường có số lượng rất đông, nhưng đôi khi cũng có số lượng không lớn. Các nhóm lợi ích có tổ chức được phân thành hai phạm trù: Các nhóm lợi ích xã hội và các nhóm lợi ích đặc thù.

5.2. Các nhóm gây áp lực là các cơ cấu quản lý có số lượng không lớn do các nhóm lợi ích có tổ chức thành lập ra để đại diện và bảo vệ lợi ích của họ trong các cơ quan quyền lực nhà nước. Trong thời gian gần đây, các nhóm đó thường được gọi là “các nhóm vận động hành lang”, do vậy, chính quá trình gây áp lực đó được gọi là “việc vận động hành lang”. Các nhóm vận động hành lang thường được phân thành các nhóm vận động hành lang hợp pháp và các nhóm vận động hành lang không hợp pháp.

5.3. Cơ chế tác động của xã hội đến sự lãnh đạo chính trị và đến bộ máy các cơ quan nhà nước được thể hiện như sau: Các nhóm lợi ích có tổ chức thành lập ra các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực), đưa các lợi ích “cương lĩnh” và “đặc thù” của mình đến với các đảng chính trị và các nhóm vận động hành lang (các nhóm gây áp lực) tổng kết, tập hợp các đòi hỏi đó, đưa chúng vào trong các chương trình chung và vận động sự ủng hộ đối với các đòi hỏi đó. Các cơ quan nhà nước chuyển tải các đòi hỏi đó vào trong chính sách của Nhà nước và các đạo luật, sau đó tổ chức thực hiện chính sách và các đạo luật đó.

5.4. Trong quá trình đổi mới ở xã hội Việt Nam, các nhóm lợi ích có tổ chức đang được hình thành. Theo từng mức độ hình thành, các nhóm đó bắt đầu thể hiện ngày càng rõ hơn về mình và điều đó được thể hiện, một mặt, ở các hoạt động xã hội đối trọng khác nhau của các nhóm lợi ích có tổ chức phản ứng lại các cơ quan quyền lực nhà nước, và mặt khác, ở sự mong muốn hợp tác mang tính chất xây dựng của phần lớn các nhóm đó với tất cả các cơ quan quyền lực nhà nước ở các cấp khác nhau, đóng góp cho sự phát triển đất nước.

5.5. Vận động hành lang đã trở thành vấn đề của chính sách pháp luật. Đã đến lúc cần phải có chính sách pháp luật về vận động hành lang. Chính sách pháp luật về vận động hành lang xác định nhu cầu, mục tiêu, quan điểm, nội dung, phương tiện, hình thức thực hiện chính sách đó về vận động hành lang, làm cơ sở chính sách cho việc nghiên cứu, xây dựng và ban hành Luật về Vận động hành lang ở nước ta./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Võ Khánh Vinh, *Các nhóm lợi ích có tổ chức, vận động hành lang và sự hình thành chính sách của Nhà nước*, Tài liệu Hội thảo: Vận động hành lang: Thực tiễn và Pháp luật.
2. Võ Khánh Vinh, *Lợi ích xã hội và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2003.
3. Võ Khánh Vinh, *Chính sách pháp luật: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2020.
4. Tài liệu Hội thảo: Vận động Hành lang: Thực tiễn và Pháp luật.
5. Politics in America State, 5th edit, New York, 1990.

¹¹ Võ Khánh Vinh, tldđ, tr.335 – 482.