

Các nhóm lợi ích có tổ chức, vận động hành lang và sự hình thành chính sách của Nhà nước

*PGS-TS Võ Khánh Vinh
Viện Khoa học xã hội Việt Nam*

Trong bài viết này chúng tôi bước đầu tìm hiểu những vấn đề cơ bản, quan trọng sau: 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.

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 nằm bên cạnh Nhà nước - các yếu tố của xã hội dân sự. 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 hoạt động của chúng là cơ sở làm xuất hiện hiện tượng 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 tăng lên 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 hiện nay.

Các nhóm lợi ích có tổ chức là gì? Kinh nghiệm thế giới chỉ rõ rằng một Nhà nước, ngay cả Nhà nước đó thông minh đến mấy tự mình cũng không thể cân nhắc được một cách đầy đủ nhất các lợi ích đa dạng của các giai cấp khác nhau, của các tầng lớp, giai tầng xã hội, của các nhóm cấu thành nên xã hội cụ thể. “Các nhóm lợi ích có tổ chức” thường hỗ trợ cho Nhà nước cân nhắc đầy đủ và đúng đắn các 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 lợi ích là bộ phận cấu thành không thể thiếu được của dân chủ. Trong xã hội có một số nhóm lợi ích không thể hoặc là rất khó được tổ chức, được thành lập (ví dụ, nhóm lợi ích của trẻ em, của những người mắc bệnh). 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 có 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 đã 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) làm thoả mãn một cách tích cực các lợi ích riêng của mình với sự hỗ trợ của việc 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 đích cơ bản của các nhóm như vậy là bảo vệ một cách có tổ chức các lợi ích tập thể (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 nhà nông nghiệp, 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 dân sự 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 thành lập ra để liên kết và phối hợp các nỗ lực dựa trên cơ sở các 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 đích cơ bản của các Đảng chính trị là đấu tranh giành lấy quyền lực ở tất cả mọi cấp của cơ cấu nhà nước, trong lúc đó 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 những lợi ích tập thể của mình, mà trước hết là vì các lợi ích kinh tế. Cho dù đôi khi các nhóm lợi ích có tổ chức cũng khẳng định, ủng hộ dưới những 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 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 cho 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:

- a) Là cầu nối giữa dân cư và Nhà nước, giữa cá nhân và các cơ quan nhà nước; hoạt động của chúng giúp 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 chú ý khi ra quyết định;
- b) Thúc đẩy tính tích cực của dân cư trong đời sống chính trị; thông báo 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;
- c) Bổ sung đại diện chính thức;
- d) Là phương tiện quan trọng để giải quyết các xung đột trong xã hội, bởi vì các nhóm đó hỗ trợ cho việc soạn thảo các thương thuyết và thoả 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 (các giai cấp - các nhóm có tổ chức) không phải có tính chất loại trừ nhau mà là bổ sung cho nhau, bởi vì chúng đều xem xét, nghiên cứu các mức 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 dân sự chín muồi từ giữa thế kỷ XX. Hoàn toàn rõ ràng là các nhóm đó là sản phẩm của hệ thống kinh tế tự do và của hệ thống chính trị - xã hội đa dạng (đa nguyên). Sự xuất hiện nhiều nhóm lợi ích có tổ chức không tách rời với việc hình thành và phát triển các giai cấp cơ bản của xã hội tư bản và với việc 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 thành lập ra để bảo đảm chính trị cho các giai cấp đó.

Vì sao mọi người lại hợp nhất lại thành các nhóm đó? Có nhiều lý do khác nhau làm cho người ta thành 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, tỏ rõ 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 (riêng). 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 vì 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 như vậy 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 phạm trù 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 đó 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, bởi vì chúng được cung cấp đầy đủ tài chính và nhiều khi 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. Các trung tâm đó có 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 gây áp lực là gì? các nhóm lợi ích có tổ chức và các nhóm gây áp lực có cơ chế tác động với nhau như thế nào?

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

Theo cấu thành của mình các nhóm lợi ích có tổ chức, thông thường có số lượng rất đông và do đó tự mình cũng không trực tiếp tác động, ảnh hưởng trực tiếp 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 gây áp lực) với tư cách là cơ chế phổ biến nhất để thực hiện việc tác động đến tất cả các nhóm và mức độ (cấp) 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 đó 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 biểu thị khu vực đi dạo trong tu viện. Cuối thế kỷ XVI thuật ngữ (cụm từ) đó được dùng để gọi là nơi 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 gây áp lực (hoặc các nhóm vận động hành lang) là những người trung gian giữa xã hội dân sự (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 gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) 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 như tách ra những chức năng cơ bản thì có thể nêu ra năm chức năng của các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang như sau):

- i. Chuyển tải các tâm trạng và đòi hỏi của dân cư đến với 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;

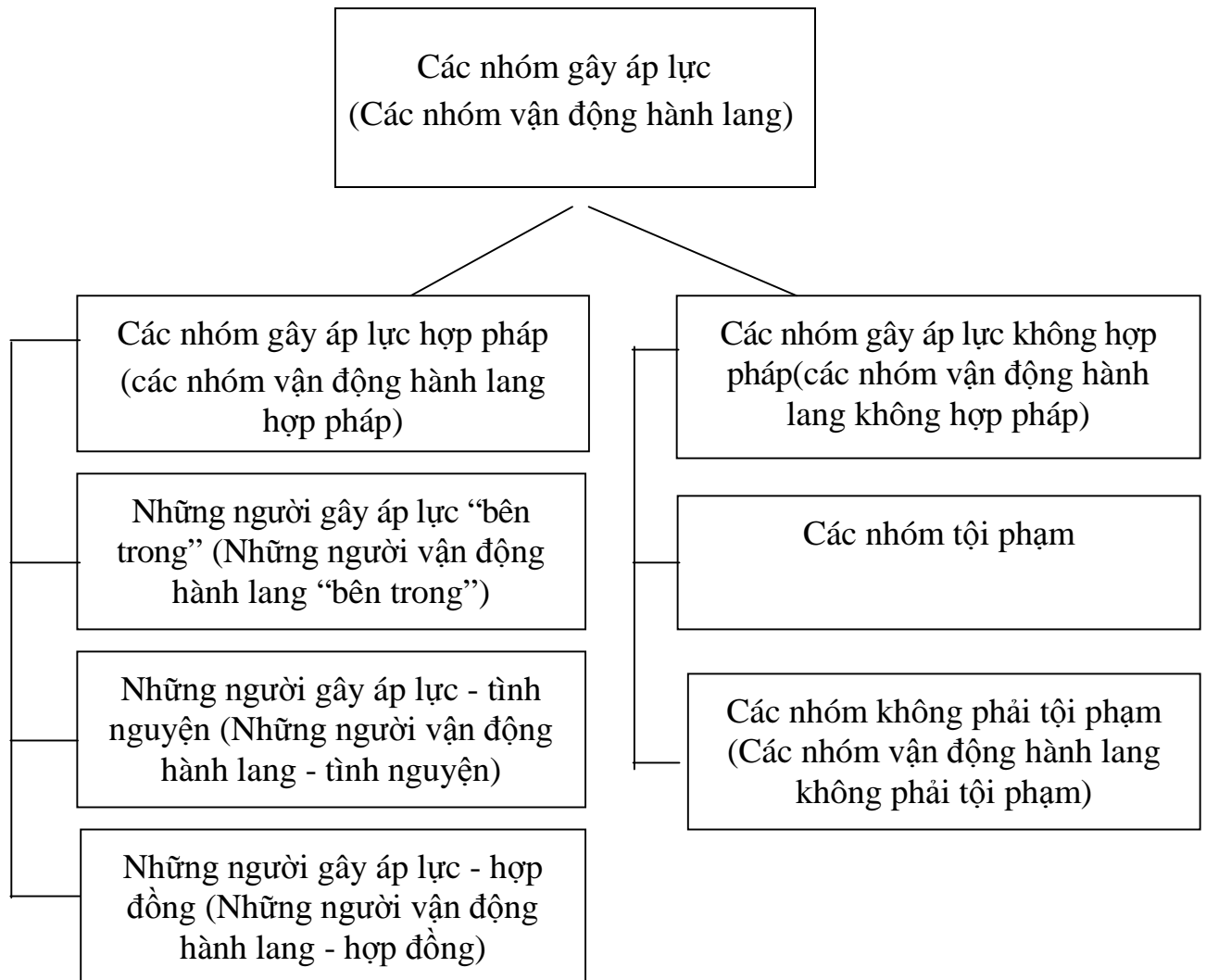
- iii. Góp phần tuyển chọn các chuyên gia thẩm định và các chuyên gia cho các cơ quan nhà nước, lôi kéo các nhà chuyên nghiệp có trình độ cao nhưng bằng sự cần thiết của định hướng xã hội đối với mình;
- iv. Duy trì sự phối hợp cần thiết với các cơ quan nhà nước trong việc soạn thảo và thông qua các chương trình (chính sách) của Nhà nước;
- v. Ủng hộ các cơ quan nhà nước trong việc động viên dân cư thực hiện các đạo luật và các chương trình, các cuộc vận động của Nhà nước.

Ở 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 chú ý 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 chú ý 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 từng người vận động hành lang xây dựng chiến lược và chiến thuật của mình trên cơ sở các khả năng, đặc điểm và thuộc tính mà anh ta có.

Như vậy, tương ứng với việc có nhiều nhóm lợi ích có nhiều các nhóm gây áp lực. Các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) có thể được phân thành các loại khác nhau. Đó là: các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) hoàn toàn có thể được phân thành hai bộ phận: các nhóm gây áp lực hợp pháp (các nhóm vận động hành lang hợp pháp) và các nhóm gây áp lực không hợp pháp (các nhóm vận động hành lang không hợp pháp). Các nhóm gây áp lực 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 gây áp lực 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). Trong số các nhóm gây áp lực hợp pháp (các nhóm vận động hành lang hợp pháp) các nhà nghiên cứu Mỹ K. Tomas và R. Khrebinar phân thành ba loại người vận động hành lang¹. Có thể đưa ra sơ đồ phân loại như sau:



Những người vận động hành lang bên trong là những người 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

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

của mình, những người gây áp lực “bên trong” (vận động hành lang 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 của hoạt động vận động hành lang. Thông thường, họ 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 sự nghiệp (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.

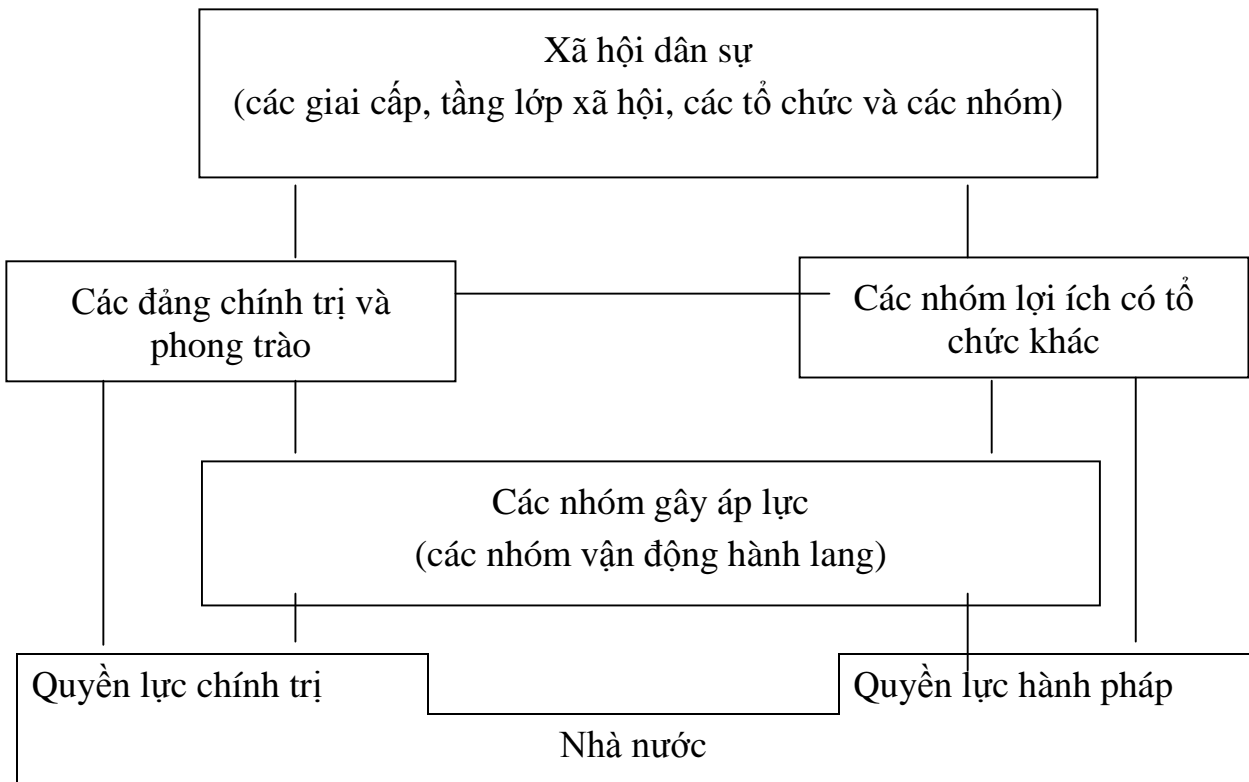
Ba loại người vận động hành lang đó đều mong muốn bảo vệ danh tiếng của mình là những người trung thực, đáng tin cậy và đúng đắn khi đưa ra thông tin có lợi và xác thực. Nhưng ngoài thuộc tính chung đó, từng người vận động hành lang trong số ba loại cơ bản nói trên đều áp dụng các chiến lược và phương 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 sự vận động hành lang. Những người vận động hành lang - tình nguyện, thông 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 thành đa dạng và chuyên nghiệp hơn. Những khuynh hướng 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 việc 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. Đáng chú ý là 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 thì tất cả các nhà nghiên cứu chỉ rõ rằng các nhóm lợi ích có tổ chức và các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) của họ, ngoài công việc mang tính truyền thông với các cơ quan lập pháp và với các bộ máy của các cơ quan đó, ngày càng chú ý nhiều hơn đến các cơ quan hành pháp và tư pháp và các bộ máy của các cơ quan đó ở tất cả các cấp quản lý nhà nước.

Các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) có các hướng ảnh hưởng cơ bản nào đến các cơ quan nhà nước, trong đó có công vụ? Thông thường, các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) tác động đến chính sách của Nhà nước theo năm 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 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 đấu 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 khác nhau của Nhà nước 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 gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) 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 gây áp lực (các nhóm vận động hành lang), đưa các lợi ích “cương lĩnh” và “đặc thù” của mình đến với các đảng chính trị và các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang). Các đảng chính trị và các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) 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 gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) 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 đấu tranh 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 then chốt thường được sử dụng. Kết quả của cuộc đấu 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 việc tăng lên sự 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 cung cấp tài chính (hoặc trả lương cho những người làm công) cho các nhóm gây áp lực.

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

Hiện nay, ở nước ta 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 và tầng lớp ở mức độ này hay mức độ khác đều tham gia vào hoạt động đó. Nhưng 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 giầy 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, các ngành khác nhau đã và đang đưa ra những thông tin dự báo có giá trị.

Hiện nay, ở nước ta đang có hai loại 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 tổ chức Đảng, 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 có 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:

- Các cuộc 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 Ủy ban, của các Hội đồng của Quốc hội;
- 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;
- Các bản báo cáo của các cơ quan quản lý và kinh doanh đối với các cơ quan nhà nước;
- Các cuộc gặp gỡ với những nhà lãnh đạo cấp cao của Nhà nước.

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 gây áp lực hợp pháp (các nhóm vận động hành lang hợp pháp) đặc thù có các hội đồng, uỷ 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 gây áp lực này chưa có, bởi vì 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 gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) được hình thành trên cơ sở hợp đồng sẽ trở thành hiện thực ở chúng 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 việc 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 ... Việc 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 ma phía trong quản lý nhà nước.

Trong số các nhóm gây áp lực bất hợp pháp (các nhóm vận động hành lang bất hợp pháp), ngoài các nhóm tội phạm còn có cả các nhóm không tội phạm. Thông thường, chúng có tổ chức yếu, hoạt động theo xung động, phần lớn mang tính chất địa phương 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 thực tiễn hoạt động của việc vận động hành lang đã có. 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 ở 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 là ở chỗ 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 xã hội dân sự ở Việt Nam hiện đang ở trong quá trình hình thành. Theo mức độ hình thành nó bắt đầu ngày càng thể hiện rõ hơn về mình và điều đó được thể hiện, một mặt ở 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, và mặt khác ở sự mong muốn rõ ràng của phần lớn các nhóm đó trong việc hợp tác mang tính chất xây dựng với tất cả các cơ quan quyền lực nhà nước ở các cấp khác nhau.

Kết luận

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 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. 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 (riêng).

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, thông thường được phân thành các nhóm vận động hành lang hợp pháp và các nhóm vận động hành lang không hợp pháp.

Cơ chế tác động của xã hội dân sự 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 gây áp lực (các nhóm vận động hành lang), đưa các lợi ích “cương lĩnh” và “đặc thù” của mình đến với các đảng chính trị và các nhóm gây áp lực (các nhóm vận động hành lang) 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.

Xã hội dân sự ở Việt Nam hiện đang trong quá trình hình thành. Theo từng mức độ hình thành nó bắt đầu ngày càng thể hiện 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 rõ ràng của phần lớn các nhóm đó trong việc hợp tác mang tính chất xây dựng với tất cả các cơ quan quyền lực nhà nước ở các cấp khác nhau.