

Truyền thông chính sách công tạo đồng thuận xã hội

Tiếp cận từ vai trò giám sát - phản biện xã hội của báo chí và dư luận xã hội

● PGS, TS NGUYỄN VĂN DŨNG
Học viện Báo chí và Tuyên truyền

Các vấn đề chính sách công, chi tiêu công,... ở các nước đang phát triển ngày càng gây sự chú ý, thậm chí quan tâm cao độ của công chúng và dư luận xã hội (DLXH). Trong đó, vấn đề xây dựng, ban hành, thực thi chính sách công và truyền thông chính sách công ở các nước đang phát triển nói chung và Việt Nam nói riêng đang đặt ra nhiều vấn đề cả trên phương diện nhận thức và hoạt động thực tiễn. Trong khi đó, vai trò của truyền thông chính sách chưa được nhìn nhận đúng mức và bản thân truyền thông cũng chưa phát huy tốt vai trò của mình. Bài viết này nhìn nhận vấn đề truyền thông chính sách công tạo đồng thuận xã hội tiếp cận từ góc độ vai trò giám sát, phản biện xã hội của báo chí và DLXH, liên hệ phân tích thực tiễn Việt Nam và đề xuất một số khuyến nghị khoa học - thực tiễn cho vấn đề truyền thông chính sách công hiện nay. Bài viết là kết quả đã được trong khuôn khổ đề tài nghiên cứu *Báo chí giám sát, phản biện xã hội* do Quỹ NAFOSTED tài trợ, Mã số: VIII.4-2012.03.

I. Chính sách công - nhận thức và thực tế

Chính sách công là khái niệm thường xuyên được nhắc đến trong các lĩnh vực quản lý nhà nước, quản lý hành chính, hoạch định chiến lược, ... và tùy theo trên bình diện các khoa học chính trị học, luật học, hành chính học,... mà có tiếp cận khác nhau. Ở Việt Nam, tần suất xuất hiện của khái niệm này ngày càng nhiều hơn. Tuy nhiên, nhận thức về khái niệm cũng như bản chất vấn đề, ngay cả trong các văn bản chính thức cũng còn những khác biệt, chông chéo và có những cách hiểu khác nhau.

Theo Peter Aucoin (1971), Chính sách công bao gồm các hoạt động thực tế do chính phủ tiến hành. Như vậy, theo cách tiếp cận này, chính sách công do chính phủ ban hành, tổ chức thực hiện, là giới hạn hẹp hơn, chủ yếu ở cấp độ thể chế hành chính.

Còn tiếp cận dưới cả góc độ tổ chức và cá nhân các chính trị gia, William Jenkin (1978), chính sách công là một tập hợp các quyết định có liên quan lẫn nhau của một nhà chính trị hay một nhóm các nhà chính trị gắn liền với việc lựa chọn các mục tiêu và các giải pháp để đạt các mục tiêu đó.

Tiếp cận ở góc độ lựa chọn vấn đề, Thomas R. Dy (1984) cho rằng, chính sách công là cái mà chính phủ lựa chọn làm hay không làm. Hoặc, như William N. Dunn (1992) là một kết hợp phức tạp những sự lựa chọn liên quan lẫn nhau, bao gồm cả các quyết định không hành động, do các cơ quan nhà nước hay các quan chức nhà nước đề ra.

Không chỉ ở phạm vi chính phủ, B. Guy Peters (1990) cho rằng, chính sách công là toàn bộ các hoạt động của nhà nước có ảnh hưởng một cách trực tiếp hay gián tiếp đến cuộc sống của mọi công dân. Khái quát rộng hơn, Charle L. Cochran and Eloise F. Malone (1995) khẳng định, "Chính sách công bao gồm các quyết định chính trị để thực hiện các chương trình nhằm đạt được những mục tiêu xã hội".

Theo TS Đặng Ngọc Lợi, thì "trước hết, là một chính sách của nhà nước, của chính phủ (do nhà nước, do chính phủ đưa ra), là một bộ phận thuộc chính sách kinh tế và chính sách nói chung của mỗi nước".

Trong hoạt động thực tiễn, theo nghiên cứu của Nguyễn Anh Phương⁽¹⁾, thì Điều 15 Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Quốc hội ban hành

uật, nghị quyết đề quy định về các “chính sách cơ bản” của Nhà nước. Điều 31 khẳng định: “chương trình XDLP được xây dựng hằng năm trên cơ sở tương đối, chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng an ninh và yêu cầu quản lý nhà nước...”. Trong chỉ đường lối, chủ trương của Đảng được cụ thể hóa bằng chính sách, pháp luật, thì các nội dung chiến lược phát triển kinh tế, xã hội..., hiểu theo nghĩa rộng, cũng thuộc phạm vi *chính sách của Nhà nước*. Khoản 2 Điều 32 cũng đã nêu căn cứ đề nghị xây dựng dự án luật, pháp lệnh là “chính sách của Nhà nước”. Những quy định kể trên là phù hợp với Điều 70 Hiến pháp năm 2013, quy định Quốc hội có quyền làm Hiến pháp, làm luật và quyết định chính sách (QĐCS) cơ bản. So sánh các quy định này có thể rút ra: (1) Cơ sở quan trọng để xây dựng luật là chính sách; (2) luật quy định các chính sách cơ bản; (3) Quốc hội quyết định các chính sách cơ bản. Các chính sách cơ bản này bao trùm hầu hết các lĩnh vực quan trọng, như phát triển kinh tế - xã hội, tài chính, ngân sách, văn hoá, giáo dục, y tế, dân tộc, tôn giáo, an ninh, quốc phòng, đối ngoại²⁾ Như vậy, việc Quốc hội thông qua luật, cũng được hiểu là *đồng thời* QĐCS cơ bản, được thể hiện, quy định trong dự luật. Ở đây, cần nhắc lại những phân tích ở phần trên, là đa số các chính sách thường cần, và đi kèm với luật để đảm bảo khả năng thực thi và đạt kết quả, mục tiêu đề ra.

Tuy nhiên, Điều 41 và Điều 45 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015 có thể tạo ra sự khác biệt đáng kể: Theo Điều 41, khi Chính phủ xem xét thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh do Chính phủ trình thì “Chính phủ thảo luận và biểu quyết *thông qua chính sách* trong từng đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh”; và “Chính phủ ra Nghị quyết về đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh *với các chính sách đã được thông qua*”. Như vậy, trong khi chỉ mới thông qua đề nghị xây dựng luật, pháp lệnh, Chính phủ đã “*thông qua chính sách*”.

Ở đây, khái niệm chính sách thẩm quyền và quy trình thông qua chính sách trong quy định này có thể dẫn đến một số hệ quả không như mong đợi, thậm chí mâu thuẫn và khó thực hiện. Mỗi khi thẩm quyền theo thứ bậc chưa được thiết lập bảo đảm tính logic hợp lý, việc đổi thay về hành vi sẽ lúng lỉnh, chông chéo và hệ quả sẽ là hiệu quả thiết kế, ban hành và thực thi chính

sách, cũng như quá trình giám sát và phản biện xã hội đối với chính sách sẽ khó đạt được như mong đợi.

Từ những phân tích trên đây, có thể hiểu, *chính sách công* là quan điểm, thái độ, cách tiếp cận, quyết sách và cách thức giải quyết hoặc không giải quyết vấn đề liên quan đến lợi ích cộng đồng, các nhóm xã hội lớn, trực tiếp hay gián tiếp ảnh hưởng đến lợi ích nhân dân nói chung, của nhà nước hay chính phủ, chính quyền, của tổ chức chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị của một quốc gia. Chính sách công chính là công cụ của nhà nước nói chung được dùng để giải quyết các vấn đề thực tiễn, điều hòa lợi ích giữa các nhóm xã hội lớn, tạo sự đồng thuận xã hội, bảo đảm phát triển bền vững.

Truyền thông là khái niệm có thể được tiếp cận dưới hai cấp độ.

Thứ nhất, truyền thông là hiện tượng xã hội, được nhìn nhận như một quá trình liên tục cung cấp thông tin, kiến thức, tư tưởng, tình cảm, chia sẻ kỹ năng và kinh nghiệm giữa hai hoặc nhiều người nhằm gia tăng sự hiểu biết lẫn nhau, thay đổi nhận thức, tiến tới điều chỉnh thái độ và hành vi xã hội.

Thứ hai, tiếp cận ở bình diện quan điểm cấu trúc chức năng - bản chất xã hội, truyền thông được nhìn nhận như một thiết chế kiến tạo xã hội, là phương tiện và phương thức thông tin giao tiếp xã hội; là phương tiện và phương thức kết nối xã hội; là phương tiện và phương thức can thiệp xã hội. Với tư cách là thiết chế kiến tạo xã hội, truyền thông có thể đảm nhận vai trò hết sức quan trọng trong quá trình hình thành và thực thi chính sách công, bảo đảm huy động nguồn lực sáng tạo, trí tuệ và cảm xúc của nhân dân trong quá trình phát triển bền vững.

Giám sát xã hội, phản biện xã hội được coi là chức năng cơ bản của hoạt động báo chí - truyền thông, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong mối quan hệ với vấn đề truyền thông chính sách.

Phản biện xã hội có thể được nhìn nhận ở hai cấp độ. *Cấp độ thứ nhất*, theo nghĩa rộng, phản biện xã hội hướng đến các cấu trúc, chế định hay thể chế, trạng thái hiện tồn của xã hội như những đối tượng chính yếu. Lĩnh vực này, nhiều tác giả đã gọi là “phản tư” của xã hội. Ở cấp độ này, mục đích phản biện xã hội là nhằm thay đổi thể chế, kiến tạo thể chế mới, thiết lập mô hình tổ chức xã hội mới đáp ứng nhu cầu phát triển⁽⁴⁾. *Cấp*

độ thứ hai, theo nghĩa hẹp hơn, phản biện xã hội là sự phản biện từ phía nhân dân, các cộng đồng xã hội, các tổ chức và công dân đối với các thể chế chính trị, thể chế nhà nước, các cơ cấu quyền lực mà trung tâm là nhà nước, thực thi quyền lực nhà nước. Loại phản biện xã hội này, chủ yếu với mục đích nhằm vào các chính sách, quyết sách của nhà nước, các chủ trương của các đảng chính trị, trong đó quan trọng nhất là ý tưởng chính trị, dự án chính trị của Đảng cầm quyền.

Trong khuôn khổ vấn đề truyền thông chính sách công, chúng tôi tiếp cận phản biện xã hội theo cấp độ thứ hai. Tức phản biện của các tổ chức, cộng đồng xã hội và công dân thông qua báo chí - truyền thông đối với chính sách của Nhà nước nhằm mục đích hoàn thiện và tối ưu hóa nó trong thực tiễn.

Giám sát xã hội (social supervison) có thể được hiểu là quá trình theo dõi, kiểm tra một hoạt động hay một quá trình xã hội nào đó có ý nghĩa xã hội, có sự tham gia của lực lượng xã hội, của các thiết chế xã hội và vì mục đích, lợi ích xã hội. Đó là các quá trình xã hội được thực hiện công khai và có ý nghĩa xã hội hay vì mục đích, lợi ích xã hội nói chung, hay nhóm xã hội lớn nói riêng.

Giám sát xã hội trong quá trình thiết kế, ban hành và thực thi chính sách là nhằm mục đích góp phần kiểm soát quyền lực, chống lạm dụng quyền lực để trục lợi vì lợi ích nhóm và lợi ích cá nhân, làm méo mó các mối quan hệ lợi ích mà chính sách định hình giải quyết. Mặt khác, giám sát xã hội ở đây còn bao hàm bảo đảm cho chính sách được thực thi trong thực trạng "trông đánh xuôi, kén thổi ngược".

2. Các giai đoạn chính trong truyền thông chính sách

Truyền thông chính sách là một quá trình liên tục, bởi các chính sách liên tục được ban hành, thực thi. Từ thực tiễn, vấn đề truyền thông chính sách công, có thể tổng kết thành các giai đoạn chính yếu như sau:

Giai đoạn thứ nhất, trước hết, truyền thông tham gia ngay từ đầu trong việc khởi phát vấn đề có thể cần chính sách can thiệp. Tức là qua thông tin và phản tích sự kiện, vấn đề thời sự, báo chí - truyền thông khơi gợi, nêu vấn đề kinh tế - xã hội có ý nghĩa quan trọng cần chính sách can thiệp. Đây là câu chuyện không đơn giản. Nó cần báo chí - truyền thông thông tin vấn

đề theo chiều sâu, có tính nghiên cứu và hình thành tài liệu khoa học đủ độ tin cậy. Còn nếu như báo chí chỉ thông tin theo những sự kiện và vấn đề thời sự thiếu nghiên cứu, điều tra theo chiều sâu, theo quy vấn đề thì khó có thể bảo đảm được vai trò này. Đó là vấn đề không chỉ riêng báo chí Việt Nam, mà cả ở các nước phát triển cũng đang "vướng mắc" bởi những hạn chế này.

Ở Việt Nam, kinh nghiệm tốt cho vấn đề này là bài chỉ vào cuộc khẳng định, ủng hộ, bảo vệ và nhân rộng nhân tố mới trong "khoản sản phẩm đến nhóm v người lao động" đầu những năm 80. Nhưng sự v cuộc của báo chí hai lần, một lần thất bại và một l về vâng. Lần thứ nhất, đã không thành công, khi b chỉ thông tin, giới thiệu "khoản hộ" trong sản xu n nông nghiệp ở Vĩnh Phúc, cuối những năm 60 thế k XX do Bí thư tỉnh ủy Kim Ngọc khởi xướng. Lần th hai, đã thành công ghi dấu mốc lớn, là giới thiề khẳng định nhân tố mới trong "khoản sản phẩm đ nhóm và người lao động" ở HTX Cổ Am, Hải Phòng. Báo chí vào cuộc, giới thiệu, phân tích và tổ chức h thảo đánh giá,... làm cơ sở để Ban Bí thư TW Đảng n Chỉ thị 100; sau đó Bộ Chính trị ra NQ khoản 10 đ khẳng định, hoàn thiện và nhân rộng mô hình này.

Có thể nói, chính sách này đã tạo động lực chuyển động toàn bộ nền kinh tế - xã hội Việt Nam giai đơ tiên đổi mới. Bởi nó "phát hiện ra" triết lý "lợi ích v chất" chính là động lực phát triển.

Giai đoạn thứ hai, báo chí - truyền thông thực hiện phương thức cung cấp thông tin, kiến thức, tạo điể dân chia sẻ kỹ năng và kinh nghiệm cho công chươ xã hội về những vấn đề chính sách sẽ can thiệp; từ đó lấy ý kiến, tổ chức phản biện xã hội và hình thành c đóng thông tin phản biện xã hội góp phần hoàn thiệ chính sách. Đây là giai đoạn quan trọng và báo chí Việ Nam thời gian qua đã vào cuộc khá tích cực và bưầ đầu đạt hiệu quả.

Ví dụ như báo chí - truyền thông vào cuộc phi biến Đề án xây dựng đường sắt cao tốc Hà Nội - Thành phố Hồ Chí Minh năm 2007. Do áp lực phi biến xã hội và cung cấp thông tin khá đa dạng, báo chí đã tạo lập, định hướng dư luận xã hội, tạo sức ép p lực và cuối cùng Quốc hội, lần đầu tiên, đã bỏ phi bác Đề án này.

Nhưng Dự án khai thác mỏ-xít Tây nguyên thì

hác. Dự án này được các chuyên gia, báo chí – truyền thông phân biện khá sôi nổi, nhưng cuối cùng chính phủ vẫn quyết thực hiện. Thực tế cho thấy, hiệu quả kinh tế hiện rất thấp, vẫn nạn môi trường cũng đã bắt đầu phát sinh tiêu cực của nó.

Như vậy, từ thực tế có thể thấy, chính sách, quyết sách nào... không được báo chí thông tin và phân biện xã hội rộng rãi, hoặc cơ quan ban hành chính sách không lắng nghe phân biện xã hội của công chúng và u luận xã hội, thì các cơ quan có thẩm quyền không có đủ cơ sở ra quyết định chính xác và như vậy sẽ khó có thể hạn chế được tác động mặt trái của chính sách, quyết sách,... khi thực hiện.

Giai đoạn thứ ba, sau khi chính sách đã được quyết định, ban hành, báo chí – truyền thông vào cuộc thực hiện các chiến dịch tuyên truyền, giáo dục, cung cấp thông tin, kiến thức để công chúng xã hội biết, hiểu và thực hiện cũng như tham gia giám sát quá trình thực thi chính sách. *Giám sát xã hội thông qua truyền thông có thể bảo đảm cho mục tiêu, nội dung chính sách được thực thi triệt để; lợi ích các nhóm xã hội được hướng lợi do chính sách quy định bảo đảm được thực hiện; chống mọi biểu hiện lạm quyền làm méo mó các quan hệ lợi ích so với khung chính sách quy định.*

Ở giai đoạn này, báo chí - truyền thông có thể chú trọng tập trung mấy việc chính yếu sau đây:

Thứ nhất, thể hiện quyết tâm chính trị của Nhà nước, thông qua chính sách, bảo đảm cho chính sách đi vào cuộc sống một cách hiệu quả. Như vậy, báo chí - truyền thông thể hiện vai trò tuyên truyền chính trị - chính sách để góp phần đưa chính sách vào cuộc sống.

Thứ hai, báo chí – truyền thông tập trung chủ đề hướng vào các nội dung, cung cấp thêm thông tin, kiến thức, chia sẻ kỹ năng và kinh nghiệm thực tiễn trong quá trình thực thi chính sách.

Thứ ba, báo chí – truyền thông kịp thời phát hiện, khẳng định, biểu dương và nhân rộng nhân tố tích cực lối với những nơi làm đúng, làm tốt trong thực thi chính sách; đồng thời, phê phán, chỉ trích, thậm chí lên án những biểu hiện tiêu cực, làm sai chính sách để góp phần bảo đảm các chuẩn mực và tinh ưu việt của chính sách trong thực tế.

Thứ tư, báo chí – truyền thông thể hiện vai trò giám sát xã hội trong quá trình thực thi chính sách. Mục đích của giám sát xã hội trong thực thi chính sách là chống

mọi biểu hiện nếu có của việc lạm dụng quyền lực chi phối trục lợi, vì lợi ích nhóm hay lợi ích cá nhân. Vai trò này càng đặc biệt quan trọng đối với những chính thể do một đảng chính trị cầm quyền, vì nó phát huy vai trò dân chủ của nhân dân thông qua báo chí – truyền thông trong giám sát xã hội.

Giai đoạn thứ tư, trong quá trình thực hiện chính sách, báo chí – truyền thông do bám sát cơ sở, gần gũi công chúng, kịp thời nhìn nhận những vấn đề đặt ra trong quá trình thực hiện, có thể nhìn nhận rõ hơn những tích cực và khía cạnh tiêu cực do tác động của chính sách để có thể góp phần tổng kết thực tiễn về chính sách. Như vậy, báo chí có thể hình thành dữ liệu khoa học để điều chỉnh hoặc làm cơ sở cho việc ban hành các chính sách khác do thực tiễn đặt ra. Ở giai đoạn này, báo chí – truyền thông với tư cách thiết chế kiến tạo xã hội, thực hiện vai trò kết nối nguồn lực xã hội, nhất là các chuyên gia, các nhà khoa học để đánh giá, phân tích chính sách nhằm rút ra những bài học kinh nghiệm góp phần xây dựng công nghệ chính sách công, cũng như kinh nghiệm truyền thông chính sách..

3. Truyền thông chính sách với vấn đề đồng thuận xã hội

Trong xã hội đương đại, đồng thuận xã hội thực chất và bao đảm tính bền vững chỉ có được trên cơ sở sự tham gia của đông đảo cư dân vào quá trình thiết kế và thực thi chính sách công; bởi đây là cơ chế điều hòa lợi ích các nhóm xã hội lớn. Đồng thuận xã hội trong giai đoạn thiết kế chính sách công thực chất là kết quả của thảo luận xã hội cùng thống nhất nhận thức về mục đích, nội dung và đối tượng hưởng lợi từ chính sách công. Đồng thuận xã hội trong quá trình thực thi chính sách công, thực chất là phát huy vai trò của giám sát xã hội nhằm chống mọi biểu hiện lạm quyền làm “biến dạng” chính sách để trục lợi. Nói cách khác, thiếu vắng sự tham gia tích cực của đông đảo nhân dân, các nhóm xã hội trong phân biện và giám sát xã hội trong thực thi chính sách thì khó có thể có được đồng thuận xã hội thực chất, bền vững.

Bản chất, mục đích của vấn đề giám sát xã hội của báo chí – truyền thông chủ yếu là giám sát thực thi quyền lực, chống lạm dụng quyền lực, thông qua đó tạo sự hưởng ứng, đồng thuận xã hội trong quá trình ban hành và thực thi chính sách công.

Như vậy, để góp phần nhận diện *giám sát xã hội*

có thể nêu ra mấy đặc điểm như sau:

- *Thứ nhất*, nếu giám sát là hoạt động của chủ thể (gọi là chủ thể giám sát) biểu hiện qua theo dõi, quan sát, xem xét, nhận định về việc làm của khách thể chịu sự giám sát, thì trong giám sát xã hội, chủ thể ấy là một lực lượng xã hội, một chủ thể, thực thể mang tính chất xã hội. Ở đây cả chủ thể giám sát xã hội và khách thể chịu sự giám sát xã hội đều là tổ chức, cá nhân, thực thể xã hội cụ thể.

- *Thứ hai*, nếu mục đích của giám sát là xem xét hoạt động của khách thể chịu sự giám sát (gọi là khách thể) có đúng những quy định, chuẩn mực, mục đích đã đặt ra (đã thỏa thuận) hay không để có những biện pháp can thiệp và hướng hoạt động của khách thể đi đúng hướng, thì hoạt động giám sát xã hội dựa trên các chuẩn mực pháp lý và đạo đức được xã hội thừa nhận, được pháp luật và DLXH bảo vệ, và cả bên chủ thể giám sát xã hội và khách thể GSXH cam kết thực hiện;

- *Thứ ba*, sự tác động qua lại giữa chủ thể và khách thể GSXH có mối quan hệ chặt chẽ, gắn với quyền lợi và trách nhiệm của mỗi bên, trong khung khổ pháp lý và thỏa thuận hay cam kết giữa các bên;

- *Thứ tư*, mục đích của giám sát xã hội là vì lợi ích xã hội - lợi ích của các bên tham gia giám sát xã hội, cả chủ thể và khách thể giám sát và cộng đồng; đó là hệ giá trị pháp lý và văn hóa - đạo đức xã hội được pháp luật và DLXH bảo vệ, là lợi ích kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội liên quan đến sự tồn tại và phát triển cộng đồng.

- *Thứ năm*, giám sát xã hội là quá trình liên tục thậm chí bắt đầu từ khi xây dựng kế hoạch hoạt động, quá trình thực tiễn và cho đến khi kết thúc; giám sát xã hội có thể bao gồm cả quá trình giám sát từ bên trong và giám sát từ bên ngoài. Giám sát bên trong là giám sát của bản thân các bộ phận, các yếu tố cấu thành của chủ thể và đối tượng giám sát; giám sát bên ngoài là giám sát độc lập của chủ thể khác với chủ thể thực hiện hoạt động (đối tượng giám sát). Dù giám sát từ bên trong hay bên ngoài, nhưng giám sát xã hội mang tính công khai, minh bạch. Nói cách khác, đó là quá trình công khai hóa, minh bạch hóa hoạt động của các chủ thể xã hội liên quan đến lợi ích cộng đồng;

- *Thứ sáu*, giám sát xã hội mang tính độc lập, tức là chủ thể thực hiện giám sát xã hội độc lập với khách thể giám sát xã hội. Đây là thuộc tính bản chất của giám sát xã hội mà nếu thiếu nó, hoạt động giám sát

xã hội không còn ý nghĩa tích cực.

- *Thứ bảy*, chủ thể giám sát xã hội cần phải có chuyên môn, hiểu biết hoạt động (đối tượng giám sát) của khách thể giám sát xã hội. Như vậy, chủ thể giám sát xã hội vừa phải am hiểu kiến thức về pháp luật, văn hóa - đạo đức, vừa phải hiểu biết chuyên môn liên quan đến đối tượng giám sát.

Như vậy, giám sát xã hội là giám sát lẫn nhau giữa các thiết chế xã hội, các chủ thể và cơ cấu quyền lực giám sát từ nhiều góc độ, bảo đảm cân bằng và công bằng, bình đẳng trước pháp luật, cũng như hệ giá trị văn hóa - đạo đức xã hội. Tham gia quá trình giám sát xã hội là các thiết chế xã hội, các tổ chức và công dân có quyền lợi liên quan. Giám sát không chỉ để kiểm tra, đánh giá và phân tích hoạt động của các cơ quan tổ chức, cá nhân mà còn để xuất giải pháp nhằm điều chỉnh chính sách, khắc phục thiếu sót, ngăn chặn sai phạm... Như vậy, giám sát không chỉ mang tính chất phê phán... mà còn mang tính chất đánh giá, biểu dương, phê phán, đấu tranh, xây dựng trên cả bình diện pháp lý và đạo đức; công khai và minh bạch hóa cái đúng và cái sai, cái tốt và cái xấu nhằm bảo đảm sự phát triển hài hòa, ổn định và phát triển bền vững.

Còn PBXH là nội dung hoạt động của báo chí - truyền thông như trên đã đề cập, chủ yếu thể hiện ở giai đoạn thứ hai trong khi thảo luận xã hội để xây dựng chính sách. Và mục đích PBXH ở đây là góp phần huy động thêm nguồn lực trí tuệ, cảm xúc của cộng đồng góp phần hoàn thiện chính sách, thống nhất nhận thức và chia sẻ lợi ích nhằm tăng cường và củng cố đồng thuận xã hội. Thống nhất nhận thức và lợi ích là hai yếu tố nền tảng tạo lập DLXH để đồng thuận xã hội. Cho nên, mỗi khi còn sự khác biệt về nhận thức và lợi ích, mà thiếu thảo luận xã hội và PBXH để giải tỏa tương đồng và giảm dần sự khác biệt, sẽ khó tạo được đồng thuận xã hội.

Từ cách hiểu trên đây, khi nói báo chí - truyền thông giám sát và phản biện xã hội có thể chú ý các bình diện sau đây:

Thứ nhất, với tư cách thiết chế kiến tạo xã hội, báo chí giám sát và phản biện xã hội bao hàm tất cả các nội dung và phương thức giám sát và phản biện xã hội như đã nêu trên. Nó là kênh khơi nguồn, truyền tải và kết nối sức mạnh giám sát và phản biện xã hội từ các thiết chế xã hội, các tổ chức và công dân; thông

qua đó, hình thành DLXH, làm nhân lên sức mạnh của ông đồng và hệ thống chính trị nói chung.

Thứ hai, báo chí – truyền thông là thiết chế kiến tạo xã hội, có năng lực kết nối xã hội trong quá trình tổ chức giám sát và phản biện xã hội, đặc biệt kết nối lợi ngữ những trí thức, các chuyên gia, các nhà khoa học, các nhà hoạt động văn hóa – xã hội,... để có thể vừa GSXH vừa tạo diễn đàn phản biện chính sách công. Đó là quá trình huy động, kết nối nguồn sức mạnh mềm, tài nguyên mềm quốc gia vào quá trình giám sát và phản biện xã hội bảo đảm cho chính sách công được thiết kế hợp lý và thực thi hiệu quả.

C. Mác đã hơn một lần khẳng định rằng, sản phẩm của truyền thông là DLXH. Truyền thông chính sách dẫn khơi nguồn, phản ánh, truyền dẫn, định hướng và điều hòa DLXH theo hướng tích cực phục vụ quá trình thiết kế, ban hành và thực thi chính sách công. Tính tích cực của truyền thông ở đây, ở mỗi giai đoạn trong công nghệ ban hành chính sách công thể hiện khác nhau.

Báo chí – truyền thông giám sát và phản biện xã hội trong truyền thông chính sách công hiệu quả là góp phần tối ưu hóa chính sách cũng như đưa đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước vào cuộc sống; mặt khác, góp phần chống lạm dụng quyền lực và trục lợi của lợi ích nhóm. Chống được lạm dụng quyền lực là chống được tha hóa quyền lực và tha hóa chế độ xã hội.

4. Một số vấn đề đề xuất cụ thể

Từ những phân tích trên đây, có thể rút ra mấy vấn đề mang tính đề xuất chính sau đây:

Thứ nhất, thực tế cho thấy cơ quan truyền thông chính sách thực hiện được hiệu quả là những cơ quan có mối quan hệ gắn bó mật thiết với công chúng, được công chúng tin cậy. Do đó, vai trò, vị thế và sức mạnh xã hội của cơ quan truyền thông chủ yếu là ở công chúng xã hội. Trong môi trường truyền thông số, năng lực truyền thông chủ yếu thể hiện ở năng lực tham gia của công chúng xã hội. Đây là vấn đề có ý nghĩa sống còn của truyền thông nói chung, truyền thông chính sách và cơ quan báo chí – truyền thông nói riêng. Bản chất của truyền thông chính sách là truyền thông chính trị, nhưng là phương thức truyền thông chính trị đặc thù, bởi nó quan tâm nhiều hơn tới công chúng và DLXH.

Thứ hai, truyền thông chính sách công cần và nên

là nghệ thuật thuyết phục công chúng. Nghệ thuật này đòi hỏi cơ quan truyền thông nắm và hiểu rõ bản chất quá trình hay công nghệ chính sách công, trên cơ sở ấy, thiết kế nội dung và phương thức truyền thông phù hợp trên cơ sở xây dựng được kế hoạch truyền thông hiệu quả hướng vào các nhóm công chúng được dự liệu với những mục đích và hoạt động cụ thể. Mặt khác, truyền thông chính sách là thực hiện chủ kiến và mục đích của cơ quan ban hành chính sách. Do vậy, ở đây cần sự chủ động của cơ quan có thẩm quyền và sự vào cuộc của cơ quan truyền thông chính sách một cách chuyên nghiệp.

Thứ ba, cơ quan báo chí – truyền thông cần bảo đảm nâng cao chất lượng khoa học, chất lượng chuyên môn nghiệp vụ và tinh chuyên nghiệp, chất lượng chính trị, chất lượng văn hóa...

Thứ tư, chất lượng báo chí giám sát và phản biện xã hội phụ thuộc không chỉ vào ý thức chính trị và trách nhiệm xã hội, mà còn quan trọng ở chỗ biết nắm bắt và triển khai vấn đề, cũng như huy động nguồn lực và có phương thức PBXH tương thích, hiệu quả. Do đó, mỗi cơ quan báo chí cần phải là trung tâm kết nối xã hội; mỗi nhà báo, nhà truyền thông phải là một nhà kết nối xã hội có trách nhiệm. Không thực sự là trung tâm kết nối xã hội, cơ quan truyền thông sẽ khó hoàn thành nhiệm vụ giám sát và phản biện xã hội. Bởi vì báo chí giám sát và phản biện xã hội chủ yếu bằng tai mắt của công chúng, là huy động nguồn lực trí tuệ và cảm xúc của nhân dân, trước hết là của đội ngũ trí thức, các chuyên gia, các nhà khoa học.

Thứ năm, cần chú trọng tập huấn, đào tạo đội ngũ truyền thông chính sách về kiến thức và kỹ năng cơ bản, nhất là đội ngũ nhà báo chính luận có khả năng phân tích chính sách để có thể thuyết phục công chúng và DLXH theo chiều sâu trí tuệ, nhận thức nhằm tạo đồng thuận xã hội bền vững, nâng cao chất lượng theo chiều sâu cho các sản phẩm truyền thông chính sách. Thiếu nguồn lực chất lượng cao trong lĩnh vực này, khó có thể đạt được hiệu quả truyền thông chính sách. □

(1). Xem: <http://chunhsach.vn/quy-trinh-chinh-sach-va-phun-tich-chinh-sach-trong-hoat-dong-lap-phap-o-viet-nam-2/>

(2). Xem: Điều 70 Hiến pháp năm 2013, Điều 7 Luật Tố chức Quốc hội năm 2014, Điều 15 Luật Ban hành VBQPPL năm 2015.

(3). Xem thêm cuốn Tai sao các quốc gia thất bại.