

Lựa chọn công lược khảo

Eamonn Butler

Phạm Nguyên Trường dịch

Về tác giả
Cảm tạ
Lời giới thiệu.
Tóm tắt
Mục lục

1. Lựa chọn công là gì?
Tại sao lại dùng kinh tế học?
Áp dụng kinh tế học vào chính trị
Lựa chọn Công thách thức tư duy chính thống
Lợi ích công hay tư?
Tính toán của người cử tri
Đi bỏ phiếu
Sức mạnh của Lựa chọn Công

2. Lựa chọn Công – Tiểu sử
Những người tiên phong của lý thuyết Lựa chọn Công thời hiện đại
Các tư tưởng gia Lựa chọn Công hiện đại
Buchanan và Tullock
Trường phái và giải thưởng
Quyền lực của các nhóm lợi ích
Bộ máy quản lý hành chính quan liêu và các quy định
Những ý kiến xét lại trong thời gian gần đây
Những cách tiếp cận mới

3. Ai cần chính phủ?
Chi phí cho quá trình ra quyết định
Tìm kiếm sự cân bằng
Thất bại của chính phủ
Tính bất khả phân của hàng hoá công
Áp lực mở rộng
Không có mối liên hệ trực tiếp giữa lựa chọn và kết quả

4. Làm sao giành chiến thắng trong cuộc bầu cử
Những nghịch lý trong bỏ phiếu
Vô minh duy lý
Động cơ của cử tri bỏ phiếu
Dịch chuyển vào giữa
Huyền thoại về cử tri duy lý

5. Sự bạo ngược của các nhóm thiểu số

Những lợi ích tập trung và phân tán
Hoạt động chính trị của các nhóm lợi ích
Vấn đề tổ chức
Xây dựng liên minh
Cách hành xử của liên minh
Từ liên minh đến mua bán phiếu

6. Thị trường phiếu: Mua bán phiếu

Mua bán phiếu ngầm và mua bán công khai
Mua bán phiếu lan tràn
Mua bán phiếu trong cơ quan lập pháp
Ảnh hưởng của mua bán phiếu
Các vấn đề khác do mua bán phiếu gây ra
Hạn chế mua bán phiếu

7. Lợi ích chính trị: Tìm kiếm đặc lợi

Sức cám dỗ của tìm kiếm đặc lợi
Chi phí và biến dạng
Tính toán chi phí
Tổn thất về chính trị

8. Tiền trả cho các chính trị gia

Các nhà lập pháp và chúng ta
Lợi ích chính trị của các chính trị gia
Những nguy hiểm của động cơ bỏ phiếu
Ngăn chặn các nhà lãnh đạo

9. Khuyến khích các quan chức

Quan chức và ngân sách
Nguồn gốc quyền lực của bộ máy quản lý hành chính quan liêu
Ngăn chặn bộ máy quản lý hành chính quan liêu
Thêm một vài câu hỏi

10. Vai trò của hiến pháp

Chi phí của quá trình ban hành quyết định
Nội dung của hiến pháp
Hiến pháp tài chính của Buchanan
Chế độ liên bang
Các vấn đề và nguyên tắc

11 Thành tựu và những vấn đề còn tồn tại

Một số thành tựu
Vấn đề tư lợi
Các vấn đề hiến định

Lựa chọn Công của những người tư lợi?

12. Tầm nhìn hiện tại và tương lai
Xem xét lại những tư tưởng cũ
Những cuộc tranh luận của thế hệ thứ hai 114
Những người tiên phong thuộc thế hệ thứ ba
Lý thuyết trò chơi
Tiềm năng
Thuật ngữ
Những mốc chính
Tài liệu đọc thêm

Tác giả

Eamonn Butler là giám đốc Viện Adam Smith, một think tank hàng đầu trong lĩnh vực chính sách. Ông tốt nghiệp đại học kinh tế, triết học và tâm lý học, năm 1978, ông đã bảo vệ thành công luận án tiến sĩ tại Đại học St Andrews. Trong những năm 1970, ông làm việc cho Hạ viện Mỹ, và dạy triết học tại Hillsdale College, bang Michigan, sau đó trở về Anh để giúp thành lập Viện Adam Smith.

Eamonn đã viết một số cuốn sách về các nhà kinh tế học tiên phong, như Milton Friedman, F. A. Hayek và Ludwig von Mises, và một cuốn lược khảo về Trường phái kinh tế học Áo. Ông đã viết hai cuốn lược khảo về Adam Smith và Ludwig von Mises cho IEA (Viết các vấn đề kinh tế). Ông là đồng tác giả về lịch sử kiểm soát tiền lương và giá cả, và một loạt tác phẩm viết về IQ. Những cuốn sách dành cho đại chúng mới xuất bản gần đây của ông: *The Best Book on the Market*, *The Rotten State of Britain* và *The Alternative Manifesto*, đã được nhiều người chú ý, ông cũng thường xuyên xuất hiện trên các báo và tạp chí, cũng như trên các phương tiện truyền thông đại chúng khác.

Cảm tạ

Xin cảm ơn John Meadowcroft và Charles K. Rowley vì những lời khuyên ban đầu và đóng góp của họ, cũng xin cảm ơn Madsen Pirie, Sally Thompson và Rachel Moran vì những lời nhận xét rất quý giá của họ đối với bản dự thảo.

Lời giới thiệu

Tuần trước, thủ tướng Anh tung ra hai tuyên bố quan trọng, thể hiện quan điểm cho rằng công việc của chính phủ là xác định và sửa chữa những thất bại của thị trường. Có một số ý kiến phê bình chính phủ về cách tiếp cận này. Các nhà phê bình thuộc trường phái Áo cho rằng thị trường là *quá trình* cạnh tranh và, nếu cạnh tranh không hoàn hảo thì chúng ta cũng không thể biết kết quả sẽ như thế nào nếu quá trình cạnh tranh là hoàn hảo. Vì vậy, chính phủ không thể nào sửa chữa được thất bại của thị trường, nó chỉ có thể loại bỏ được những rào cản đối với cạnh tranh mà nó tạo ra mà thôi. Ở đâu mà sự thất bại của thị trường được coi là phát sinh từ các tác nhân bên ngoài, thì cũng có thể khẳng định rằng cần thị trường để tìm cho ra giá trị của những tác

nhân bên ngoài đối với những người bị ảnh hưởng. Chính phủ không thể dễ dàng tìm được giá trị đó.

Tuy nhiên, về mặt khái niệm, có lẽ dễ hiểu nhất là những lời phê phán xuất phát từ trường phái Lựa chọn Công. Trên một bình diện, kinh tế học về Lựa chọn Công chỉ đơn giản yêu cầu chúng ta đưa ra những giả định về hành vi của con người trong lĩnh vực chính trị tương tự như khi chúng ta phân tích thị trường. Ví dụ, các công ty độc quyền sẽ không dẫn đến những vấn đề các cuốn sách sách giáo khoa nêu các chủ sở hữu tư lợi không tìm cách tối đa hóa lợi nhuận; khí thải carbon dioxide sẽ không làm chúng ta đau đầu nếu người tiêu dùng không tìm cách tối đa hóa việc tiêu dùng của họ với cùng khoản thu nhập nhất định nào đó; những vụ thất bại của ngân hàng sẽ không làm chúng ta lo lắng nếu các ngân hàng không phản ứng với những khoản bảo đảm của chính phủ bằng cách nâng mức rủi ro của họ lên cao thêm. Nói cách khác, nếu tư lợi không hoạt động trong khuôn khổ của thị trường, thì cái gọi là thất bại của thị trường sẽ không tạo ra những vấn đề mà thủ tướng của chúng ta, cũng như những người khác thường nói tới – mặc dù điều đó có thể tạo ra những vấn đề khác.

Nhưng nếu tư lợi tạo ra một số kết quả nhất định trên thị trường mà một số người tin rằng sẽ gây ra các vấn đề mà các chính trị gia phải tìm cách sửa chữa, thì chúng ta không được giả định rằng trong các hệ thống chính trị đang tìm cách “uốn nắn” những thất bại của thị trường cũng có chính những lực lượng tư lợi như thế hay sao? Khi người ta bắt đầu nghĩ đến chuyện này thì cũng là lúc xuất hiện “yếu tố mới” trong cuộc tranh luận về sự phù hợp của những biện pháp can thiệp của chính phủ - chúng ta không còn có thể giả định rằng chính phủ toàn trí toàn năng và từ tâm có thể cải thiện kết quả của thị trường được nữa. Chính các quyết định của chính phủ cũng bị ảnh hưởng bởi tư lợi của các chính trị gia, của cử tri, của các quan chức, nhà quản lý..v.v... Bạn đã làm bao giờ thấy cử tri trong một đơn vị bầu cử đi biểu tình để ủng hộ việc đóng cửa bệnh viện trong khu vực của họ nhằm cải thiện các dịch vụ y tế trong những khu vực bầu cử khác hay chưa?

Tư lợi hoạt động trong hệ thống chính trị sẽ dẫn đến “thất bại của chính phủ”, có thể còn nghiêm trọng hơn so với “thất bại của thị trường” vì chính phủ có thể sử dụng lực lượng cưỡng chế và vì chính phủ không phải là đối tượng của tiến trình cạnh tranh trực tiếp của bất cứ ai. Có khả năng là, trong chế độ dân chủ đại diện, tư lợi của một số rất ít người có thể dẫn đến những quyết định có thể làm cho đa số người bị thiệt hại. Ví dụ, có thể khẳng định rằng, trong mấy năm gần đây, các nghị sĩ người Scotland và các nghị sĩ xung quanh khu vực sân bay Heathrow đã và đang nắm được quyền lực cực kỳ lớn, vì vai trò quan trọng của họ trong việc quyết định cách thức tạo ra đa số trong nghị viện.

Kinh tế học về Lựa chọn Công đã đi một chặng đường dài kể từ khi người tiền nhiệm của tôi, Arthur Seldon, đưa vào nước Anh cái mà lúc đó được người ta gọi là “Kinh tế học về chính trị”. Nhiều khoa học trong các trường đại học chuyên nghiên cứu và giảng dạy, cũng như đã có một số tờ tạp chí uyên thâm chuyên viết về đề tài này. Trong khi những tác phẩm mang tính đột phá của Tullock, Buchanan và những người khác có vai trò cực kỳ quan trọng trong việc làm thay đổi ý kiến của xã hội (ví dụ, những người xây dựng chương trình truyền hình *Vâng, Thưa bộ trưởng* và *Vâng, thưa thủ tướng*), hiện nay, điều quan trọng đối với IEA (Viện các vấn đề kinh tế) là phải xuất bản tác phẩm tóm tắt mới nhất về lý thuyết này để cho nhiều người có thể tiếp cận được.

Cuốn lược khảo xuất sắc của Eamonn Butler là tác phẩm lý tưởng cho các sinh viên, giáo viên và những người kiến tạo dư luận xã hội. Nó cũng có ích cho các chính trị gia và những nhà quản lý khiêm tốn, những người muốn khám phá những giới hạn của hành động của chính phủ. Tác phẩm này khảo sát những tác động tiềm tàng mà chính sách của chính phủ có thể gây ra, nếu tư lợi hiện diện trong hệ thống chính trị; nó thảo luận những biện pháp thiết kế các hệ thống chính trị sao cho những hệ thống này tạo được sự cân bằng thích hợp giữa hành động và những biện pháp kiềm chế chính phủ; nó cũng khảo sát những biện pháp nhằm ngăn chặn chính phủ, để chính phủ chỉ quyết định những vấn đề thuộc những lĩnh vực mà hành động tập thể là đáng mong muốn mà thôi.

Quan trọng là cần phải hiểu rõ các vấn đề này để những người trong chính phủ và trong các hệ thống chính trị được thiết kế tốt hơn, có thái độ khiêm tốn hơn nữa. Các lập luận có liên quan, ví dụ, đối với cuộc tranh luận về phân quyền cho Scotland, cũng như cuộc tranh luận xung quanh việc chuyển thuế khóa cho Scotland trong quá trình giải quyết đang diễn ra. Chúng cũng liên quan đến các cuộc tranh luận về nền quản trị của Liên minh châu Âu. Hy vọng rằng cuốn lược khảo này sẽ giúp nhiều người ta hiểu rõ hơn về bản chất của các quá trình đang diễn ra trong chính phủ và điều này, đến lượt nó, làm giảm phần nào khả năng là chúng ta sẽ có những chính phủ mà ở đâu cũng chỉ nhìn thấy sự thất bại của thị trường và không nhận thức được khả năng của chính phủ trong việc điều chỉnh những thất bại đó.

Cuốn lược khảo của Eamonn Butler về Lựa chọn Công là một đóng góp tuyệt vời cho việc giải thích đề tài ngày càng phức tạp thêm này cho các độc giả đại chúng mà IEA rất hân hạnh được xuất bản.

Philp Booth

Giám đốc chương trình và biên tập,

Viện các vấn đề kinh tế,

Giáo sư về bảo hiểm và quản lý rủi ro,

Cass Business School

Tháng 1 năm 2012

Tóm tắt

- Lựa chọn Công áp dụng các phương pháp của kinh tế học vào lý thuyết và hoạt động chính trị và chính phủ. Biện pháp tiếp cận này đã cho chúng ta những hiểu biết thấu triệt quan trọng về bản chất của quá trình ban hành quyết định theo lối dân chủ.
- Nếu tư lợi thúc đẩy những lựa chọn cá nhân trong lĩnh vực thương mại, thì tư lợi cũng ảnh hưởng tới những quyết định mang tính cộng đồng của họ. Người dân cũng “tiết kiệm” khi họ là cử tri, là thành viên các nhóm vận động hành lang, là các chính trị gia và quan chức, nhằm đạt được kết quả cao nhất với ít nỗ lực nhất. Do đó, các công cụ của kinh tế học, đã được sử dụng nhuần nhuyễn – ví dụ, như lợi nhuận và chi phí, giá cả và hiệu quả - có thể cũng có thể được sử dụng để phân tích chính trị.
- Trong một số lĩnh vực, cần phải có quyết định tập thể. Tuy nhiên, sự kiện là thị trường có thể không cung cấp một cách phù hợp trong những khu vực đó không nhất thiết có nghĩa là chính phủ có thể làm tốt hơn thị trường. Chính phủ cũng có thể thất bại”. Quá trình ban hành quyết

định chính trị không phải là quá trình theo đuổi “lợi ích công cộng” một cách không thiên vị, mà có thể dính dáng đến cuộc đấu tranh giữa các quyền lợi của các cá nhân và nhóm người khác nhau.

- Không có một “lợi ích công cộng” đơn độc. Chúng ta sống trong thế giới đa nguyên về giá trị: những người khác nhau có những giá trị và lợi ích khác nhau. Cạnh tranh giữa những lợi ích đối đầu nhau là không thể tránh khỏi. Sự kiện này làm cho việc nghiên cứu cách thức giải quyết những lợi ích và đòi hỏi cạnh tranh với nhau bằng tiến trình chính trị trở thành môn học vô cùng quan trọng.
- Tư lợi của các đảng phái chính trị nằm ở việc thu được số phiếu mà họ cần để nắm quyền lực và chức vụ. Họ có thể theo đuổi “cử tri trung vị” – quan điểm ôn hòa, có nhiều cử tri chia sẻ. Các quan chức chính phủ cũng sẽ có lợi ích riêng, có thể bao gồm tối đa hóa ngân sách của họ.
- Trong cuộc đấu tranh giữa các nhóm lợi ích, trong quá trình ra quyết định, những nhóm nhỏ với lợi ích tập trung gây được ảnh hưởng mạnh hơn là những nhóm lớn hơn với những mối quan tâm phân tán, ví dụ, người tiêu dùng và người nộp thuế. Ảnh hưởng của các nhóm lợi ích có thể còn tăng thêm vì các cử tri là những người “vô minh duy lý” trước các cuộc tranh luận chính trị, cho rằng một lá phiếu của họ sẽ chẳng tạo được khác biệt nào và không thể dự đoán được ảnh hưởng trong tương lai của bất kỳ chính sách nào.
- Vì có thể giành được những lợi ích to lớn thông qua quá trình chính trị, thì việc các nhóm lợi ích chi những khoản tiền lớn nhằm vận động cho những quyền lợi đặc biệt là việc làm hợp lý - hoạt động này được gọi là “tìm kiếm đặc lợi”.
- Các nhóm lợi ích có thể tăng gia hiệu quả hơn nữa bằng cách mua bán phiếu - đồng ý mua bán phiếu và ủng hộ các sáng kiến của nhau. Những yếu tố này làm cho các nhóm lợi ích của thiểu số - trong các hệ thống đại diện dân chủ, ví dụ, cơ quan lập pháp - trở thành có sức mạnh đặc biệt.
- Trong chế độ dân chủ trực tiếp, việc sử dụng các cơ chế như trưng cầu dân ý, nguyên tắc đa số thông thường được áp dụng đã tạo điều kiện cho 51% dân chúng bóc lột 49% còn lại - như trong câu chuyện tiểu lâm cũ, nói rằng “chế độ dân chủ là hai con sói và một con cừu đang quyết định xem tối nay con nào ăn con nào”. Trong chế độ dân chủ đại diện, nhóm cử tri có tỷ lệ nhỏ hơn hẳn lại có thể có ảnh hưởng quá mức.
- Do vấn đề thiểu số bóc lột đa số - nhiều lý thuyết gia Lựa chọn Công khẳng định rằng quá trình ban hành quyết định chính trị cần phải được giới hạn bằng các luật lệ hiến định.

1. LỰA CHỌN CÔNG LÀ GÌ?

Lựa chọn Công thường được coi là một trường phái kinh tế học. Trên thực tế, nó là cách tiếp cận gần gũi hơn với chính trị học. Nó không tìm cách giải thích cách thức hoạt động của nền kinh tế. Thay vào đó, Lựa chọn Công sử dụng những *phương pháp* và *công cụ* của kinh tế học để nghiên cứu quá trình hoạt động của *chính trị* và *chính phủ*. Biện pháp tiếp cận này tạo ra quan điểm thấu triệt đáng ngạc nhiên và cũng tung ra những câu hỏi đầy thách thức – ví dụ, quá trình chính trị có thực sự hiệu quả và hợp pháp đến mức nào.

Tại sao lại dùng kinh tế học?

Dùng kinh tế học để phân tích chính trị và chính phủ dường như là việc làm kì quặc. Đối với hầu hết mọi người, kinh tế học là nói về tiền bạc, thị trường, kinh doanh, và lợi ích cá nhân. Chính phủ được cho là làm lợi cho toàn bộ xã hội, bằng những biện pháp phi tài chính, và thông qua những phương tiện phi lợi nhuận.

Nhưng kinh tế học không chỉ nói về tiền bạc. Từ này có nguồn gốc từ tiếng Hy Lạp, *oikonomia*, có nghĩa là quản lý hộ gia đình - mục đích là sự mãn nguyện của gia đình, chứ không phải là lợi nhuận về mặt tài chính, trong đó, có nhiều yếu tố khác nhau, con người cũng như tài chính, phải cân bằng.

Hằng ngày, chúng ta cũng thường có những lựa chọn như thế. Có cần leo lên ngọn đồi kia để ngắm nhìn phong cảnh hay không? Cần bao nhiêu thời gian để tìm được cái thiệp ung ý mừng ngày sinh nhật của bạn?

Không mất đồng nào ở đây hết, nhưng đây vẫn là những quyết định *kinh tế* theo nghĩa rộng rãi của từ này. Chúng bao gồm việc chúng ta cân nhắc xem phải mất bao nhiêu thì giờ hay công sức mà chúng ta nghĩ là cần phải bỏ ra để đạt được mục đích của mình và sự lựa chọn giữa những khả năng khác nhau. Kinh tế học trên thực tế là nói về cách chúng ta chọn sử dụng bất kỳ nguồn lực sẵn có nào đó (ví dụ, thời gian và cố gắng của chúng ta) nhằm thu được những thứ mà chúng ta đánh giá cao hơn – đây không chỉ là những lựa chọn tài chính.

Các nhà kinh tế học xây dựng được một số công cụ đơn giản, nhưng rất hữu ích để giải quyết nhiệm vụ này. Các công cụ này bao gồm những khái niệm như *chi phí cơ hội* - giá trị bạn đặt lên bất cứ thứ gì mà bạn phải hy sinh (ví dụ, thời gian hay nỗ lực) để thu được mục đích nào đó; và *lợi ích* - giá trị của cái mà bạn thu được (ví dụ, thiệp ung ý mừng ngày sinh nhật hay phong cảnh đẹp). Tương tự như thế, sự khác nhau giữa giá trị mà bạn gán cho cái mà bạn phải hy sinh và cái mà bạn nhận được là *lãi* – nhưng nếu bạn không thể tìm được tấm thiệp đẹp hay phong cảnh làm bạn thất vọng, thì đây là *lỗ*. Và các nhà kinh tế học nói rằng khi người ta lựa chọn, là người ta cố ý tìm cách đổi những thứ mà họ đánh giá thấp để lấy những thứ mà họ đánh giá cao hơn: Nói cách khác, họ là những người *duy lý* và *tư lợi*.

Áp dụng kinh tế học vào chính trị

Lựa chọn công là áp dụng những khái niệm kinh tế học đơn giản này để nghiên cứu cách thức người ta ban hành những lựa chọn mang *tính tập thể* - áp dụng chúng vào những vấn đề như thiết kế và hoạt động của hiến pháp, của cơ chế bầu cử, của các đảng phái chính trị, các nhóm lợi ích, các nhóm vận động hành lang, bộ máy quản lý quan liêu, của nghị viện, các ủy ban và các cơ quan khác của chính phủ. Các quyết định *chính trị*, mang tính tập thể, ví dụ, có nên tăng thuế bất động sản để xây dựng một con đường mới, cũng là quyết định *kinh tế* như bất kỳ quyết định nào khác: chúng cũng bao gồm lựa chọn giữa *chi phí* và *lợi ích*, không chỉ là chi phí và lợi ích về tiền bạc, mà còn rộng hơn, giữa cái phải hy sinh và cái thu được – dù đây là bất cứ thứ gì.

Nhưng, có một chút lắt léo. Khi một người nào đó thực hiện một lựa chọn kinh tế, thì chính người đó phải trả chi phí (ví dụ, thời gian hay công sức) và thu được lợi ích (ví dụ, được ngắm cảnh hay mua được tấm thiệp ung ý)¹. Trái lại, trong các lựa chọn công, những người được

¹ Tất nhiên là có chi phí và lợi ích “ngoại tác” hay “xã hội” của những hành động kinh tế đó. Nhưng những chi phí và lợi ích này thường chiếm phần nhỏ trong tổng chi phí và lợi ích của hầu hết các vụ giao dịch. Nếu chính phủ thường xuyên tìm cách can thiệp thì những chi phí và lợi ích này mới lớn. Tuy nhiên, như sẽ thấy ngay sau đây, một chủ đề quan trọng của kinh tế học về Lựa chọn Công là hành động của chính phủ đó cũng có những chi phí và lợi ích ngoại tác.

hưởng lợi (ví dụ, người sử dụng con đường) không phải bao giờ cũng là những người phải gánh chi phí (ví dụ, người chủ nhà). Ngoài ra, trên thị trường, cả hai bên tham gia giao dịch phải đồng ý trao đổi - nếu một trong hai, người mua hoặc người bán, không hài lòng thì họ đơn giản là không trao đổi nữa. Ngược lại, trong chính trị, nhóm thiểu số không thể bỏ đi: họ buộc phải chấp nhận quyết định của đa số, và gánh tất cả những hy sinh mà lựa chọn tập thể đòi hỏi.

Đáng buồn là, điều đó hoàn toàn có thể làm cho đa số tư lợi có thể bóc lột nhóm thiểu số bằng cách tự thông qua những lợi ích công, nhưng gánh nặng tài chính hay những gánh nặng khác thì người khác phải chịu. Người tham gia giao thông có thể muốn có một con đường cao tốc mới, ví dụ, cắt ngang qua vườn tược của những người khác hay những người khác phải đóng thêm thuế, trong khi những người này có thể chẳng bao giờ sử dụng con đường đó hay nó chẳng mang lại cho họ lợi lộc gì. Cái làm cho việc nghiên cứu cách thức ban hành quyết định của chính phủ trở thành quan trọng là vì sự kiện là chính phủ có thể sử dụng vũ lực để ép các nhóm thiểu số chấp nhận quyết định của đa số. Nó cho đa số quyền lực, họ có thể sử dụng quyền lực này một cách có trách nhiệm - nhưng họ cũng có thể sử dụng quyền lực nhằm giành lợi ích cho chính mình trong khi người khác phải gánh chịu chi phí.

Sử dụng lý thuyết kinh tế để nghiên cứu cách thức chính phủ ra quyết định, lý thuyết Lựa chọn Công có thể giúp chúng ta tìm hiểu quy trình đó, giúp nhận diện các vấn đề như tư lợi của những nhóm người cụ thể nào đó và các nhóm thiểu số bị ép buộc có thể bị bóc lột, và đề xuất những biện pháp nhằm hạn chế những khiếm khuyết đó. Nhà kinh tế học người Mỹ, James M. Buchanan, năm 1986 được trao giải Nobel kinh tế cho tác phẩm giải thích bản chất bóc lột trong hệ thống bầu cử, tư lợi của các chính trị gia và các quan chức, sức mạnh của các nhóm lợi ích và vai trò tiềm tàng mà những hạn chế mang tính hiến định trong việc hạn chế ảnh hưởng xấu của những thiết chế và những nhóm người vừa nói đối với việc ban hành quyết định công chính là sự công nhận tầm quan trọng của môn học này.

Lựa chọn Công thách thức tư duy chính thống

Các nhà kinh tế học “phúc lợi” thời hậu chiến đã bỏ ra rất nhiều công sức nhằm đánh giá chi phí và lợi ích của các đề xuất chính sách, như xây dựng những con đường hay sân bay mới, và tìm cách xác định những biện pháp nhằm làm gia tăng hay tối đa hóa “phúc lợi xã hội” - phúc lợi của cộng đồng, như một toàn thể - bằng những lựa chọn đúng đắn. Họ tin rằng việc này sẽ cho người ta biết quá trình ban hành quyết định công và cải thiện nó.

Tuy nhiên, giả thuyết quan trọng và ngầm định của phương pháp tiếp cận này là những quyết định chính sách như thế đều do quan chức đã khai minh và vô tư - những người chỉ theo đuổi quyền lợi chung - đưa ra trên cơ sở những tính toán duy lý và hợp logic. Đến lượt nó, cách làm như thế sẽ ưu việt hơn hẳn những lựa chọn của thị trường, mà động cơ là tư lợi và lợi nhuận của cá nhân.

Lựa chọn Công đập tan giả thuyết vừa nói. Cách tiếp cận này chấp nhận rằng, những nhiệm vụ đòi hỏi phải có hành động của cộng đồng thì cần phải có quyết định của tập thể. Nhưng nó cho thấy quá trình đưa ra những quyết định này hoàn toàn không lý tưởng như các nhà kinh tế học “phúc lợi” giả định. Như các nhà học giả về Lựa chọn Công đã chỉ ra, trên thực tế, những người đưa ra các quyết định công cũng là những người tư lợi như tất cả những người khác. Nói cho

cùng, họ cũng là người mà thôi, các cá nhân không bỗng nhiên trở thành thiên thần khi được vào làm trong chính phủ. Lựa chọn Công không tất yếu khẳng định rằng tất cả những hành động nhằm gây ảnh hưởng đến chính sách của chính phủ đều là tư lợi, chỉ vì chúng ta không được nghĩ rằng cách hành xử của người ta trên thị trường hàng hoá và dịch vụ khác với cách họ hành xử khi tìm cách gây ảnh hưởng tới các quyết định của chính phủ. Sẽ là khôn ngoan khi giả định rằng lợi ích cá nhân có thể là động cơ thúc đẩy người ta hành động.

Đương nhiên, là *người tư lợi* không có nghĩa là mọi người đều là những người *ích kỷ*. Người ta có thể rất quan tâm tới những người khác và có thể cũng muốn giúp đỡ bạn bè, gia đình và cộng đồng của mình, chứ không chỉ thu vén cho cá nhân mình. Nhưng vấn đề ở đây là dù người ta có giành được cái gì đi nữa - từ của cải của cá nhân đến sự hài hòa của cộng đồng – thì cũng là hợp lý khi giả định rằng họ sẽ cố gắng hành động để làm gia tăng nó một cách thận trọng và hiệu quả. Như các nhà kinh tế học nói, họ là những người *tối đa hóa có tính duy lý*.

Các nhà tư tưởng chính theo đường lối chính thống đã chóang váng, khi Buchanan, cùng với Gordon Tullock, áp dụng quan điểm “kinh tế” về con người một cách có hệ thống xuyên suốt các thiết chế của chính phủ - trong khi ám chỉ rằng các nhà lập pháp, quan chức và cử tri đều sử dụng các tiến trình chính trị nhằm thúc đẩy lợi ích cá nhân của mình, tương tự như họ làm trên thương trường. Thậm chí còn chóang váng hơn khi họ kết luận rằng, các quyết định chính trị được đưa ra một cách kém hiệu quả và không hề vô tư trong việc theo đuổi “lợi ích công cộng”, thậm chí có thể còn kém hiệu quả, ít duy lý hơn và dễ bị các nhóm lợi ích thâm căn cố đế thao túng hơn là tiến trình thị trường đầy khiếm khuyết.

Lợi ích công hay tư?

Lựa chọn Công xem xét động cơ của các cá nhân có ảnh hưởng như thế nào đối kết quả của quá trình ban hành quyết định tập thể của những cá nhân đó. Nó bác bỏ ý tưởng cho rằng chính trị là quá trình mà chúng ta sử dụng nhằm khám phá “lợi ích công cộng” thực sự là gì.

Để bắt đầu, xin hỏi, “lợi ích công cộng” có thể có nghĩa là gì? Nếu một nhóm đông người muốn xây dựng một con đường mới, nhưng nhóm khác kiên quyết chống lại và muốn giảm thuế, trong khi nhóm thứ ba nghĩ rằng phải dành tiền cho quốc phòng, nhóm thứ tư muốn dành cho bệnh viện và nhóm thứ năm muốn chia khoản tiền đó cho phúc lợi và giáo dục, rõ ràng là không thể đưa những ý kiến xung đột này vào bất kỳ chính sách hợp lý nào, có thể dùng làm đại diện cho “lợi ích công cộng”. Chúng ta đang sống trong thế giới đa nguyên về giá trị và, khi nói về những quyết định kinh tế do chính phủ đưa ra, người ta thường đánh giá những hàng hoá và dịch vụ khác nhau theo những cách khác nhau. Chắc chắn là, các lợi ích khác nhau của những người khác nhau sẽ xung đột với nhau và thỏa thuận cái gì là “lợi ích công cộng” là bất khả thi.

Đây là vấn đề “một con cừu và hai con sói”. Như câu chuyện tiêu lâm xưa cũ, chế độ dân chủ tương tự như chuyện một con cừu và hai con sói, những kẻ quyết định tối nay con nào sẽ ăn con nào. Quan điểm trái ngược hoàn toàn như thế không thể đưa vào đánh giá “phúc lợi xã hội” của “cộng đồng cừu và sói”. Các học giả về Lựa chọn Công khẳng định rằng, các nhà kinh tế học phúc lợi đã rơi vào tình trạng lún quẩn, vì họ quên mất rằng chỉ *cá nhân* mới có động cơ, khóm không có động cơ nào. Các *cá nhân* có quyền lợi, niềm tin và giá trị; *nhóm* không có quyền lợi, niềm tin hay các giá trị của riêng mình – đây chỉ là quyền lợi, niềm tin hay các giá trị của những

cá nhân tạo ra nhóm người đó mà thôi. Tương tự như thế, chỉ có những *cá nhân* lựa chọn – ví dụ, khi họ bỏ phiếu trong những cuộc bầu cử. *Các nhóm*, như là một toàn thể không lựa chọn, cả *nhóm* không đi vào phòng bỏ phiếu.

Như vậy là, theo Lựa chọn Công, bỏ phiếu và lập pháp là những tiến trình, trong đó, các *cá nhân* có thể theo đuổi lợi ích riêng mình, mà lại thường là những lợi ích xung đột với nhau. Không có “lợi ích công cộng” khách quan của cộng đồng đang lớn vồn ở đâu đó, mà người bỏ phiếu có thể phát hiện được. Thật vậy, các hệ thống ban hành quyết định khác nhau sẽ tạo ra rất nhiều những lựa chọn chính sách khác nhau.

Ví dụ, trong chế độ dân chủ trực tiếp, sử dụng nguyên tắc bỏ phiếu đa số đơn giản – tỷ như, một cuộc trưng cầu dân ý về việc có xây dựng con đường mới hay không - đa số có thể áp đảo thiểu số. Nếu 51% cử tri ủng hộ việc xây dựng con đường mới, thì con đường đó sẽ được xây dựng, thậm chí nếu 49% không tán thành, và cho dù họ có phản đối đến mức nào. Nhưng nếu mọi người phải nhất trí một trăm phần trăm thì bất kỳ người phản đối nào cũng có thể phủ quyết đề xuất xây con đường đó. Và nếu tuân theo nguyên tắc đa số hai phần ba, thì những người vận động hành lang ủng hộ việc xây dựng con đường có thể phải sửa đổi đề xuất của mình nhằm đi đến thỏa hiệp với những người phản đối. Nói cách khác, mỗi hệ thống tạo ra một kết quả khác nhau: người ta không thể khẳng định rằng hệ thống nào trong số đó có thể tìm được “lợi ích công cộng” khách quan và không thể gây ra tranh cãi. Mỗi hệ thống chỉ phản ánh được sở thích của dân chúng bằng những cách khác nhau mà thôi.

Cho nên, Lựa chọn Công không đặt mục tiêu tìm cho ra “phúc lợi xã hội” hay “lợi ích công cộng” không thể nào vươn tới được. Nó chỉ tìm cách làm sáng tỏ cuộc tranh luận chính trị bằng cách giải thích những mô thức hoạt động khác nhau giữa các cá nhân có động cơ, xuất hiện trong những thiết chế chính trị khác nhau và phác họa những kết quả khác nhau sẽ xuất hiện sau cuộc tranh luận đó.

Tính toán của cử tri

Một trong những kết luận ban đầu của quá trình phân tích này là, ngay cả trong những giai đoạn thuận lợi nhất, việc bỏ phiếu có thể không phản ánh đúng quan điểm của khu vực bầu cử. Như những học giả về Lựa chọn Công đã chỉ ra, trong các cuộc bầu cử, người thường sử dụng chiến thuật khi bỏ phiếu, chứ không phải là theo ý kiến thực sự của mình. Ví dụ, họ có thể tính toán rằng lựa chọn hay ứng cử viên mà họ ưa thích có ít cơ hội chiến thắng, và bỏ phiếu cho người họ rất không thích để loại người mà họ thực sự ghét.

Một kết luận khác là các cử tri trong các nhóm nhỏ, những người có cùng quyền lợi riêng có thể có sức mạnh trong bầu cử lớn hơn hẳn số người của họ. Ví dụ, những người được hưởng lợi từ con đường mới có động cơ trực tiếp, đầy sức mạnh trong việc gây quỹ và vận động tích cực cho dự án. Ngược lại, rất đông người đóng thuế có thể cho rằng chi phí của dự án sẽ được chia cho tất cả mọi người, mỗi người một ít; vì vậy, mặc dù họ chiếm đa số lớn hơn hẳn, họ sẽ không tích cực vận động chống lại dự án, hoặc thậm chí là đi bỏ phiếu, và ý kiến bất đồng của họ hầu như không được thể hiện và không được ai nghe.

Các nhóm lợi ích cũng có thể thành lập liên minh để tạo ra những liên minh đa số. Ví dụ, các nhóm khác nhau, mỗi nhóm đều muốn có con đường mới trong khu vực của mình, có thể cùng tập hợp lại để tiến hành chiến dịch ủng hộ việc làm đường, mà nếu thành công thì tất cả đều được lợi. Các ứng cử viên cũng có thể tìm cách lập ra đa số đại cử tri bằng cách mặc cả với các nhóm có những quyền lợi mạnh mẽ để được họ ủng hộ. Trong chế độ dân chủ đại diện, cách làm như thế tạo điều kiện cho những nhóm ít người gây được ảnh hưởng đặc biệt mạnh mẽ, ví dụ, bầu ứng viên vào một cơ quan lập pháp. Trong khi đa số giữ thế thượng phong trong chế độ dân chủ trực tiếp, còn trong chế độ dân chủ đại diện thì thiểu số lại nắm ưu thế.

Đi bỏ phiếu

Lựa chọn Công cũng cho chúng ta biết một số điều về động cơ của các đảng phái chính trị, của các chính trị gia và quan chức. Ví dụ, các đảng chính trị đặt ra mục tiêu rất mạnh - được bầu vào cơ quan dân cử. Các lý thuyết gia về Lựa chọn Công cho rằng cơ hội tốt nhất để họ thành công có thể là chấp nhận các chính sách có sức hấp dẫn đối với nhiều quần chúng cử tri nằm ở trung tâm, trong khi vẫn có hy vọng thu hút được cử tri ở cả hai phía. Nhưng theo đuổi “cử tri trung vị”² có nghĩa là các đảng có xu hướng quần tụ tại điểm trung vị của các cuộc bầu cử, làm cho các cử tri không theo đường lối trung dung hầu như không có người đại diện trong các cơ quan dân cử.

Và sau khi được bầu, các chính trị gia có thể dung việc mua bán phiếu để làm cho chính sách của họ được cơ quan lập pháp thông qua. Họ đồng ý ủng hộ những biện pháp mà các nhà lập pháp khác ủng hộ mạnh mẽ, để đến lượt mình các nhà lập pháp kia cũng sẽ ủng hộ những dự án mà họ thích. Thỏa thuận đơn giản là “ông ủng hộ tôi thì tôi cũng sẽ ủng hộ ông”, nhưng kết quả lại là nhiều đạo luật được thông qua hơn là người ta thực sự muốn.

Sự phình ra của chính phủ cũng xuất phát từ tư lợi của các công chức. Các học giả Lựa chọn Công nói rằng các công chức tìm kiếm an toàn và địa vị trong những cơ quan có nhiều ngân sách, đó là lý do vì sao họ thường thuyết phục các nhà lập pháp nhằm khuếch trương các quy định và bộ luật pháp mà họ thi hành. Một lần nữa, cái mà quá trình này bỏ qua là tiếng nói của

² Người ta nói đến cử tri trung vị trong một bối cảnh bầu cử và thường nói đến người bỏ phiếu trung vị hơn khi vấn đề là phải lựa chọn một kiến nghị hay một chính sách trong một ủy ban hay một đại hội. Tuy nhiên trong cả hai trường hợp trên chúng tôi chỉ sử dụng thuật ngữ cử tri trung vị. Và lại ý niệm nằm đằng sau hai thuật ngữ này là giống nhau. Ví dụ, xét trong một nhóm bất kỳ vấn đề lựa chọn chiều dài của một bể bơi công cộng. Nếu chiều dài là một biến hoàn toàn tương quan với những đặc điểm khác của bể bơi và với chi phí thuế của bể thì ta có thể coi là vấn đề có một chiều kích duy nhất và biểu trưng câu trả lời được mỗi thành viên của nhóm ưa chuộng bằng một điểm trên một đường thẳng: “điểm lí tưởng” của thành viên ấy. Ta gọi bằng “cá thể trung vị” cá thể nào có một điểm lí tưởng sao cho số người có điểm lí tưởng nhỏ hơn điểm lí tưởng của cá thể này bằng với số người có điểm lí tưởng lớn hơn điểm lí tưởng của cá thể ấy (nếu những điểm lí tưởng của mọi người khác nhau thì điểm lí tưởng của cá thể trung vị đơn giản sẽ là “điểm lí tưởng trung vị”). Nếu vấn đề được đưa ra bỏ phiếu (và nếu mọi thành viên của nhóm đều tham gia bỏ phiếu) thì ta có thể gọi “cá thể trung vị” dưới cái tên thông dụng hơn là “cử tri trung vị”. Nếu bối cảnh là một cuộc bầu cử, nghĩa là việc lựa chọn một ứng cử viên, và nếu ta có thể xếp những ứng cử viên, trên cơ sở của chương trình chính trị hay hệ tư tưởng của họ, dọc theo một chiều kích duy nhất (nghĩa là được biểu trưng bằng một điểm trên một đường thẳng) trên đó ta cũng có thể xếp những điểm lí tưởng của cử tri thì cử tri trung vị sẽ là, như trên đây, cử tri có điểm lí tưởng sao cho số những cử tri có điểm lí tưởng nhỏ hơn và số những cử tri có điểm lí tưởng cao hơn điểm lí tưởng của cử tri trung vị này bằng nhau. Trong cả hai trường hợp, tính chất trung vị qui chiếu về những sở thích hay ý kiến chứ không qui chiếu về lá phiếu, những lá phiếu có thể cách xa tính trung vị này- ND (xem tại đây: <http://www.phantichkinhte123.com/2014/12/cu-tri-trung-vi.html>).

công chúng, những người phải trả tiền để thực hiện và những người phải chịu ảnh hưởng của những công việc này.

Sức mạnh của lý thuyết Lựa chọn Công

Kinh tế học về Lựa chọn Công có ảnh hưởng mạnh mẽ đối với môn chính trị học. Nó làm cho người ta phải suy nghĩ lại về chính bản chất của các cuộc bầu cử, về các cơ quan lập pháp và bộ máy quản lý hành chính quan liêu; và liệu có thể khẳng định rằng quá trình chính trị có thể ưu việt hơn quá trình thị trường hay là không. Và những vấn đề phát sinh, đặc biệt là khả năng những nhóm thiểu số có thể bị các liên minh của các nhóm lợi ích bóc lột, đã dẫn một số lý thuyết gia về Lựa chọn Công ủng hộ những biện pháp hạn chế hiến định đủ, sức mạnh đối với những tiến trình chính trị và chính phủ.

2. LỰA CHỌN CÔNG – TIỂU SỬ

Từ xa xưa, các nhà trí thức vẫn tin vào chính phủ. Từ quan niệm của Plato về “các vị hoàng đế triết gia” trở đi, họ chỉ quan tâm đến mỗi một chuyện là làm sao chọn được những người tốt – và thuyết phục họ làm những việc tốt. Thời hiện đại, các nhà tư tưởng xã hội cho rằng công chức đương nhiên là những người khách quan và công bằng, cho nên họ quan tâm chủ yếu tới khía cạnh trách nhiệm đạo đức của những người này. Cuốn *Ông Hoàng* của Niccolò Machiavelli xuất bản năm 1532 là một ngoại lệ; nhưng cuốn này đã bị nhiều người bác bỏ, họ coi đây chỉ là một vụ châm biếm đầy tai tiếng chính quyền.

Nhưng, dần dần, ngày càng có nhiều nhà tư tưởng bắt đầu nghi ngờ tính trung thực của chính hệ thống chính trị và những quyền lợi thâm căn cố đế của những người mà chính phủ trao cho quyền lực. Năm 1742, trong một bài tiểu luận viết về quốc hội, triết gia người Scotland, David Hume, đã tố cáo tính tư lợi của những người giữ chức vụ trong chính phủ, và khấn thiết kêu gọi rằng, để bảo vệ mình, chúng ta nên đối xử với họ như thể đây là “những kẻ bất lương”. Và năm 1776, trong tác phẩm *Của cải của các quốc gia*, Adam Smith đã chỉ trích mạnh mẽ quan hệ gắn bó giữa giới kinh doanh và chính phủ, trong đó, những người có chức vụ thường giành độc quyền cho các cận thần và các nhà sản xuất được sủng ái.

Những người tiên phong của lý thuyết Lựa chọn Công thời hiện đại

Những vấn đề do Hume và Smith đặt ra về hoạt động của tiến trình chính trị vẫn là những câu hỏi quan trọng nhất của lý thuyết Lựa chọn Công, nhưng nguồn gốc trực tiếp hơn của lý thuyết Lựa chọn Công hiện đại có thể được tìm thấy trong tư tưởng của hai nhà toán học Pháp, thế kỷ XVIII, về cơ chế bỏ phiếu và bầu cử.

Năm 1785, Marquis de Condorcet lưu ý vấn đề *xoay vòng*. Để minh họa ý tưởng này, giả sử rằng cộng đồng sử dụng nguyên tắc đa số để quyết định lựa chọn giữa ba chính sách hay ứng cử viên: xin gọi là Rock, Paper và Scissors. Như trong trò chơi hiện đại, hoàn toàn có thể là Rock sẽ thua Paper trong một cuộc bỏ phiếu chỉ có hai người, Paper thua Scissors, còn Scissors thì thua Rock. Vậy, ai là người chiến thắng hợp pháp? Không có lựa chọn rõ ràng nào vượt lên hẳn so với

những lựa chọn khác. Khi những cặp khác nhau được đưa ra cho người ta bỏ phiếu, chúng ta sẽ có một vòng tròn, đi từ người chiến thắng này sang người chiến thắng khác...

Năm 1781, Jean-Charles de Borda cũng suy nghĩ về bản chất của các cuộc bầu cử - cụ thể là vấn đề: Ngay cả khi một số cử tri đặc biệt quan tâm tới một vấn đề nào đó thì họ cũng chỉ nhận được một phiếu, tương tự như những người hầu như chẳng để ý gì tới vấn đề đó. Ông đề nghị thay vào đó hệ thống, trong đó nhân dân xếp hạng các lựa chọn hay ứng cử viên, và lá phiếu của họ sẽ được cân bằng một cách tương ứng. Ví dụ, trong cuộc bầu cử có ba người, ứng viên được ưa thích nhất được hai điểm, ứng viên xếp hạng hai được một điểm, còn ứng viên thứ ba được không điểm, người được nhiều điểm nhất sẽ chiến thắng.

Sau đó một thế kỷ, nhà toán học học ở Oxford, Charles Dodgson (được nhiều người biết hơn với bút danh Lewis Carroll, tác giả cuốn *Alice ở xứ sở thần tiên*) tìm lại được những bài viết bằng tiếng Pháp của hai tác giả vừa nói. Ông viết một số tiểu luận về thủ tục bỏ phiếu và năm 1876 thì đưa ra một hệ thống phức tạp nhằm khắc phục nghịch lý *xoay vòng* của Condorcet.

Tác phẩm quan trọng khác là tiểu luận về phân bổ công bằng thuế khóa của nhà kinh tế học Thụy Điển, Knut Wicksell, xuất bản năm 1896. Mặc dù đây là tác phẩm viết về kinh tế học, nhưng nó nêu ra vấn đề Lựa chọn Công, nói rằng, nếu muốn, đa số năm quyền có thể chuyển gánh nặng thuế khóa một cách bất công lên vai nhóm thiểu số. Wicksell kết luận rằng thỏa thuận phải được *một trăm phần trăm ủng hộ* thì mới có thể ngăn chặn được việc bóc lột các nhóm thiểu số. Tư tưởng này vẫn là cơ sở của tư duy về Lựa chọn Công hiện đại.

Các tư tưởng gia Lựa chọn Công hiện đại

Nửa thế kỷ nữa trôi qua, trước khi nhà kinh tế học người Scotland, Duncan Black, tìm lại được những tư tưởng của Borda và Condorcet, và công bố rộng rãi cho độc giả trong các nước nói tiếng Anh. Bài báo của Black, công bố năm 1948, về những vấn đề bầu cử mà Borda và Condorcet đã đặt ra làm cho ông này được một số người cho là người đặt nền móng cho môn Lựa chọn Công hiện đại.

Đóng góp quan trọng nhất của Black vào lý thuyết Lựa chọn Công là *định lý cử tri trung vị* nổi tiếng của ông. Thuyết này cho rằng, đối với những vấn đề không phức tạp – ví dụ, phải dành cho đường xá bao nhiêu tiền - các đảng phái chính trị sẽ hướng tới ý kiến có nhiều cử tri chia sẻ nhất, được nhiều phiếu bầu nhất. Đảng nào tách khỏi trung tâm thì sẽ mất phiếu. Và vì, mục tiêu của các đảng phái chính trị là giành được nhiều phiếu, kết quả là các đảng quản lý tại trung tâm, tức là cử tri chẳng có mấy lựa chọn thực sự.

Năm 1951, nhà kinh tế học người Mỹ (sau đó đã giành được giải Nobel kinh tế), Kenneth Arrow, lại có một đóng góp quan trọng khác, đây là *định lý bất khả thi*. Vấn đề chính đối với bất kỳ hệ thống bầu cử nào là, những quyết định của nhóm hình thành trong cuộc bầu cử phản ánh chính xác đến mức nào bản chất, mức độ lan tỏa và sức mạnh của những ưu tiên của cử tri.

Arrow chỉ ra rằng, thực chất, không có hệ thống dân chủ nào trên thực tế có thể đảm bảo được kết quả làm cho người ta hài lòng. Một số lý thuyết gia sau này cũng chia sẻ kết luận đáng thất vọng này, ví dụ, họ khẳng định rằng hệ thống bầu cử nào cũng có thể bị những cử tri có chiến

lược hay những người *sắp xếp chương trình nghị sự* - những người quyết định thứ tự những vấn đề sẽ được giải quyết (nhất là trong các uỷ ban) – thao túng.

Một trong những học trò của Arrow, Anthony Downs, cũng nghiên cứu vấn đề cử tri trung vị, nhưng ông này được nhiều người biết tới hơn vì năm 1957 đã áp dụng *lý thuyết chọn lựa duy lý* vào hoạt động của thị trường chính trị. *Lựa chọn duy lý* có nghĩa là hành động được thiết kế một cách có chủ đích và hiệu quả nhằm, đạt được những mục tiêu của một người nào đó. Downs cho rằng, đối với các đảng phái chính trị, mục tiêu sẽ là thu nhập, uy tín và quyền lực mà họ nắm được khi được trao quyền hành – chứ không phải là các chính sách. Thật vậy, họ sẽ thay đổi chính sách nhằm tìm kiếm phiếu bầu, để đưa họ vào chính phủ. Về phần mình, cử tri sẽ chọn một cách duy lý đảng nào mang lại cho mình nhiều lợi ích nhất.

Tuy nhiên, tư tưởng nổi tiếng nhất của Downs là: *vô minh duy lý* của của cử tri. Ông chỉ ra rằng, phải bỏ thời gian và công sức ra thì cử tri mới tìm được những chính sách mà ứng cử viên ủng hộ. Nhưng xác suất để lá phiếu của một người nào đó có ý nghĩa quyết định đối với cuộc bầu cử là cực kỳ nhỏ. Đơn giản là cử tri không muốn mất thì giờ và công sức để tìm hiểu. Kết quả là, nhiều người bỏ phiếu trên cơ sở tên gọi của đảng hay hoàn toàn không tham gia bầu cử. Đáng buồn là, điều này có nghĩa là, vì hầu hết cử tri đều là những người thờ ơ, những nhóm lợi ích có hiểu biết có thể tạo được ảnh hưởng quá mức đối với các đảng phái chính trị.

Buchanan và Tullock

Tác phẩm, xuất bản năm 1962, *The Calculus of Consent*, đã làm cho hai tác giả người Mỹ, James Buchanan và Gordon Tullock, trở thành những nhân vật hàng đầu trong lý thuyết Lựa chọn Công. Trong tác phẩm này, họ nghiên cứu những vấn đề xuất hiện trong hệ thống bầu cử theo nguyên tắc đa số đơn giản và khảo sát kỹ lưỡng hiện tượng mua bán phiếu. Nhưng đóng góp chính của họ là tách giai đoạn *hiến định* - trong đó, các luật lệ bầu cử được quyết định - khỏi những cuộc bỏ phiếu được thực hiện theo những luật lệ này. Họ nhấn mạnh rằng hiến pháp phải đòi hỏi sự *nhất trí một trăm phần trăm*: nếu không, nhóm đa số có thể tạo ra hệ thống mà nhóm thiểu số có thể bị bóc lột trong những cuộc bỏ phiếu trong tương lai.

Buchanan và Tullock coi hệ thống chính trị và sự tiến hóa của các bản hiến pháp là quá trình mà các cá nhân dùng để tìm cách bảo vệ lợi ích riêng của mình, chứ không phải là quá trình mà tất cả chúng ta đều cố gắng nhằm đạt đến khái niệm về “lợi ích chung”. Cách tiếp cận của họ thách thức quan điểm phổ biến, cho rằng cần có sự can thiệp thường xuyên của chính phủ, nhằm sửa chữa những thất bại của thị trường, thì mới cải thiện được phúc lợi xã hội. Họ khẳng định rằng, vấn đề thực sự là sự *thất bại của chính phủ*. Trong chính phủ, những vấn đề như độc quyền, ngoại tác (tác dụng phụ có hại của hành động của những người khác) và thông tin hạn chế hay một chiều được thể hiện rõ ràng hơn là trên thị trường. Và bản chất của các quyết định công là “được ăn cả, ngã về không”, cho nên khả năng chạy trốn khỏi những quyết định này sẽ nhỏ hơn hẳn so với trên thị trường.

Trường phái và giải thưởng

Buchanan và Tullock cùng lập ra “Trường phái Virginia” về Lựa chọn Công. Trường phái này tập trung chú ý vào lý thuyết về hiến pháp và các thiết chế chính trị trong thế giới thực. Còn có

“Trường phái Rochester”, sử dụng lý thuyết thống kê và những kỹ thuật của toán học để nghiên cứu vấn đề này, và “Trường phái Chicago”, tập trung nhiều hơn vào lý thuyết kinh tế thuần túy về quá trình ban hành quyết định tập thể.

Năm 1986, khi Buchanan được giải Nobel về kinh tế học cho công trình của ông về Lựa chọn Công, nhiều người đã hỏi vì sao Tullock không được trao giải này. Dù lý do có là gì, thì đóng góp của Tullock vào lý thuyết Lựa chọn Công cũng rất đáng ghi nhận. Ví dụ, ông đã có những đóng góp quan trọng, độc đáo về vấn đề “tìm kiếm đặc đặc lợi (xem bên dưới) – một hoạt động rộng rãi nhưng rất lãng phí – đây là các nhóm lợi ích sử dụng quá trình chính trị để giành độc quyền và đặc quyền.

Quyền lực của các nhóm lợi ích

Trong tác phẩm, xuất bản năm 1965, *The Logic of Collective Action*, nhà kinh tế học người Mỹ, Mancur Olson, nghiên cứu tác động của những nhóm lợi ích đặc biệt đối với tiến trình chính trị. Sự kiện các nhóm vận động hành lang có mặt khắp nơi là đủ rõ rồi. Nhưng Olson chỉ ra rằng, có nhiều nhóm lợi ích lớn, khó có thể tiến hành chiến dịch vận động hiệu quả. Trong đó có những nhóm quan trọng như những người tiêu dùng và những người đóng thuế.

Một lý do là vấn đề *hưởng thụ miễn phí*: nếu một người tiêu dùng vận động thành công, buộc được các chính trị gia nhượng bộ thì *tất cả* những người tiêu dùng khác cũng sẽ được lợi, dù họ có tham gia tích cực vào chiến dịch hay là không. Cho nên, vì sao một người nào đó phải đóng góp công sức nếu họ có thể hưởng thụ miễn phí kết quả hoạt động của những người khác? Kết quả đáng lo ngại là, những nhóm người này, ví dụ, các tổ chức chuyên nghiệp và các công đoàn, tức là những tổ chức có thể giới hạn những quyền lợi mà họ giành được cho các thành viên của mình, thường rất to mồm trong cuộc tranh luận công khai. Những nhóm, ví dụ, người tiêu dùng và người đóng thuế, có đông người hơn, nhưng lại khó tổ chức hơn, thường lép vế.

Năm 1962, nhà chính trị học người Mỹ, William H. Riker – đứng đầu Trường phái Rochester – nghiên cứu cách thức các nhóm lợi ích thành lập liên minh, ủng hộ lẫn nhau để cùng giành lợi thế trong các tiến trình chính trị. Mặc dù, các liên minh cố gắng thiết lập và gắn bó với nhau, nhưng Riker phát hiện ra rằng “những liên minh lớn” thường chẳng sống được lâu. Ông kết luận rằng, chiến lược tốt nhất đối với các nhóm lợi ích là tập hợp một *liên minh chiến thắng tối thiểu* – tức là liên minh vừa đủ lớn để giành chiến thắng, nhưng không quá lớn để có thể gắn bó với nhau. Riker còn đưa *lý thuyết trò chơi* vào Lựa chọn Công - mô hình hóa về mặt toán học các tình huống, như trong các cuộc bầu cử, nơi mà quyết định của cá nhân phụ thuộc một phần vào quyết định của những người khác.

Bộ máy quản lý hành chính quan liêu và các quy định

Một điểm đáng lo ngại nữa của chính phủ là các quan chức chính phủ cũng có lợi ích riêng của mình. Trong tác phẩm *Bureaucracy and Representative Government*, xuất bản năm 1971, nhà kinh tế học người Mỹ, William A. Niskanen, đã tìm cách xác định lợi ích và mục tiêu của các quan chức chính phủ. Ông cho rằng những người trong làm trong các cơ quan công quyền bao giờ cũng muốn tối đa hóa ngân sách của cơ quan mình – nó mang lại cho họ quyền lực, địa vị, tiện nghi, an toàn và những lợi ích khác. Ông nghĩ rằng, họ có lợi thế hơn các nhà lập pháp trong

các cuộc đàm phán về ngân sách, vì họ biết rõ chức năng của các cơ quan của mình hơn là các nhà lập pháp, vì các nhà lập pháp chắc chắn không phải là những người có kiến thức chuyên môn sâu. Và, khi các chính trị gia đã đồng ý thông qua chính sách, các quan chức có thể thôi phòng khoản ngân sách thực hiện, vì họ biết rằng các chính trị gia sẽ không muốn bị công chúng sỉ nhục vì bỏ bê dự án. Kết quả là, bộ máy quản lý hành chính quan liêu lớn hơn và ít hiệu quả hơn là cử tri thực sự mong muốn.

Một bài báo của George Stigler, công bố năm 1971, đánh dấu sự xuất hiện của Trường phái Chicago và phê phán bộ máy quản lý hành chính quan liêu từ quan điểm khác. Dựa vào lý thuyết về nhóm lợi ích của Mancur Olson, Stigler kết luận rằng, các quy định là để phục vụ những nhóm lợi ích đặc biệt chứ không phải là phục vụ công chúng. Lợi ích được tăng cường của các nhóm nghề nghiệp, ví dụ, bác sĩ hay các công ty dược phẩm, khuyến khích họ tổ chức và vận động các chính trị gia, đến lượt mình, các chính trị gia lập ra cơ quan quản lý để mặc cả với những nhóm người kia. Vấn đề không phải là có quá nhiều cơ quan bị các nhóm lợi ích cầm tù, mà vấn đề là, ngay từ đầu, các cơ quan đã được lập ra để phục vụ những nhóm lợi ích đó. Stigler tóm tắt quan điểm này bằng cách viết trong bài báo đó như sau³: “quy luật là, quy định là do các ngành giành được và được thiết kế và vận hành chủ yếu vì lợi ích của ngành đó”.

Những ý kiến xét lại trong thời gian gần đây

Những tư tưởng như vậy làm cho các nhà nghiên cứu về Lựa chọn Công bị quan về quy trình ban hành quyết định công. Dường như không thể xác định được bất kỳ hệ thống tạo ra lựa chọn tập thể nào thực sự và kiên định phản ánh được một loạt những ưu tiên của các cá nhân. Trong khi đó, những người bỏ phiếu có chiến lược thể hiện những ưu tiên thực sự của mình, các nhóm lợi ích sẽ có ảnh hưởng quá mức, quần chúng đông đảo chẳng có mấy động lực để tìm hiểu những vấn đề đó hay thậm chí để đi bỏ phiếu, những người thiết lập chương trình nghị sự sẽ đảm bảo rằng những ưu tiên của họ sẽ giữ thể thượng phong, các đảng sẽ quản trị vào trung tâm chứ không để cho cử tri lựa chọn thực sự, những người vận động hành lang sẽ dành nhiều nguồn lực để tìm kiếm sự ủng hộ của các chính trị gia, còn các quan chức thì có nguồn lực để trang trí tổ ấm của mình

Tuy nhiên, các học giả khác về Lựa chọn Công khác thì lại tỏ ra lạc quan. Trở lại những năm 1940, Joseph A. Schumpeter tuyên bố rằng, cạnh tranh để giành lá phiếu thực sự tạo ra kết quả khá là có lợi, tương tự như “bàn tay vô hình” của cạnh tranh trên thương trường. Và gần đây hơn, một số người, ví dụ, Peter Coughlin và Shmuel Nitzan chỉ ra rằng khi có một loạt vấn đề mà các đảng có thể theo dõi vì quyền lợi của chính mình thì khả năng rơi và ngã cụt của “xoay vòng” sẽ ít hơn hẳn. Những người khác, ví dụ, Edward H. Clarke và Theodore Groves đã nghiên cứu những biện pháp khác nhau để chỉ cho cử tri thấy những mối ưu tiên thực sự của họ, và tính được chi phí mà yêu cầu của họ sẽ buộc những người khác phải trả, chứ không bỏ phiếu một cách ích kỷ và có chiến lược.

Kiểm tra trên thực tế làm cho người ta thêm lạc quan. Ví dụ, hiện nay một số học giả khẳng định các quan chức và ngân sách của họ, trên thực tế, được kiểm soát tốt hơn hẳn so với tình trạng mà Niskanen lo sợ. Và, không những không thường xuyên chạy quanh các cử tri trung vị, các đảng

³ Bài báo này có nhan đề “The theory of economic regulation” và được công bố trên tờ tạp chí Bell Journal of Economics and Management Science, 2: 137–46.

chính trị thật ra là khác nhau khá nhiều và trong thời gian dài, về những vấn đề quan trọng, như lạm phát và thất nghiệp.

Những cách tiếp cận mới

Những người đi tiên phong trong lý thuyết về Lựa chọn Công hiện đại đều là người Anh hay người Mỹ, và tập trung vào nghiên cứu hoạt động của hệ thống đa đảng, đa số đơn giản. Nhưng Lựa chọn Công đã phát triển trên bình diện quốc tế, và hiện nay chú ý nhiều hơn vào các hệ thống đa đảng và luật lệ bầu cử khác nhau đang giữ thể thượng phong ở nhiều nước khác. Ví dụ, trong số các vấn đề chính mà hiện nay người ta quan tâm có thể kể, biện pháp xây dựng các liên minh đa đảng, các liên minh này ổn định đến mức nào, và vì sao nhiều đảng quyết định lãnh đạo chính phủ thiếu số chứ không tham gia các liên minh.

Ngoài bằng chứng từ các hệ thống chính trị thực sự, các nhà kinh tế học, như Vernon Smith (giải Nobel năm 2002) đã tiến hành các thí nghiệm về cách thức mọi người - thường là sinh viên của họ - chọn lựa trên thực tế. Trong số những nhận thức thấu triệt xuất hiện từ những thí nghiệm này có thể kể: có thể thiết kế hệ thống bầu cử thể hiện được sức mạnh của những quan điểm của các cử tri khác nhau và ngăn chặn được những người bỏ phiếu có chiến lược, và lý tưởng của Buchanan và Tullock về sự nhất trí một trăm phần trăm về hiến pháp, trên thực tế, là khả thi. Và nhiều thí nghiệm khác cho thấy rằng, trong khi đúng là người ta hưởng thụ miễn phí, như Olson từng tin tưởng, nhưng họ làm như vậy ít hơn hẳn so với chúng ta thường nghĩ. Thật vậy, nhiều người dành nhiều sức lực cho chính trị hơn là nếu sử dụng thói tư lợi “duy lý” của họ để giải thích.

Khi khoa học về Lựa chọn Công trưởng thành, những nhận thức có tính cực đoan đã nhường chỗ cho những kiến thức chi tiết hơn và những cuộc kiểm nghiệm kết quả. Như chúng ta sẽ thấy trong phần sau, một số lý thuyết và thí nghiệm trong thời gian gần đây đã thực sự nghi ngờ một số giả định trước đây của các học giả về Lựa chọn Công, hoặc đề nghị cải tiến hay sửa đổi một cách căn bản.

Một xu hướng nữa là ngày càng sử dụng nhiều toán học hơn, mặc dù một số học giả vẫn khẳng định rằng trọng tâm là giải thích nền chính trị và chính phủ trong thế giới thực, chứ không phải là cải tiến những mô hình ngày càng khó hiểu hơn. Lý thuyết Lựa chọn Công đang ngày càng có ảnh hưởng sâu sắc đối với chính trị học, những người hoạt động trong lĩnh vực này ngày càng có khuynh hướng sử dụng cách tiếp cận “tác nhân duy lý” để nghiên cứu các hiện tượng của chính trị học.

Năm 1965, Buchanan và Tullock thành lập Hội những nhà nghiên cứu Lựa chọn Công để các học giả hoạt động trong lĩnh vực mới này trao đổi ý kiến. Tiêu chuẩn để đánh giá sự phát triển của lý thuyết Lựa chọn Công là những cuộc gặp mặt thường niên của Hội này lôi kéo được hàng trăm người tham gia, những hội tương tự cũng đã được thành lập ở Châu Âu và Viễn Đông. Từ những khái niệm sơ khai ban đầu, Lựa chọn Công đã trở thành lĩnh vực được tranh luận rất sôi nổi.

3. AI CẦN CHÍNH PHỦ

Chúng ta không thể làm một mình một só dự án. Nếu có thể lôi kéo được những người khác cùng làm công việc và chia sẻ chi phí - cũng như lợi ích, sao cho mọi người đều nghĩ là cần làm thì thật tuyệt vời. Ví dụ, một gia đình ở thành phố, có thể không đủ khả năng xây dựng và bảo dưỡng ngôi nhà nghỉ dưỡng bên bờ biển. Nhưng nếu họ chia sẻ chi phí với những người khác, và một gia đình tình nguyện viên sơn sửa nhà cửa, gia đình khác mua đồ gỗ cho căn nhà, gia đình khác cắt cỏ và chăm sóc cây cối, và gia đình nữa thì cung cấp lương thực thực phẩm, thì nó sẽ trở thành dự án khả thi mà mọi người đều được hưởng thụ.

Vấn đề xuất hiện khi đây là “hàng hoá công cộng” – tức là hàng hóa mà những người khác có thể được hưởng lợi, ngay cả khi họ không có đóng góp gì - vì chẳng ai thấy cần phải đóng góp, khi người ta có thể sử dụng miễn phí thành quả lao động của người khác. Ví dụ về hàng hoá công cộng do David Hume đưa ra là công việc nạo vét bến cảng và nuôi quân. Mọi người đều hưởng lợi nếu thương mại phát triển hay tình hình an ninh được cải thiện, nhưng vì sao người ta phải tình nguyện trả tiền nạo vét hay tình nguyện đóng góp cho quân đội, khi họ vẫn nhận được lợi ích như những người khác mà chẳng cần phải làm gì? Ví dụ khác, do Gordon Tullock đưa ra: Nạn khói bụi khét tiếng từng tồn tại một thời ở thành phố London. Rõ ràng là nạn ô nhiễm có thể chấm dứt nếu mọi người đều chuyển sang nhiên liệu không khói, nhưng nhiên liệu không khói đắt hơn. Ai sẽ trả khoản chi phí gia tăng, khi người ta biết rằng đóng góp của họ vào kết quả chung là nhỏ - và ngay cả khi số người chuyển sang sử dụng nhiên liệu không khói đủ lớn để có thể cải thiện tình hình thì những người vẫn sử dụng nhiên liệu cũ có thể đơn giản là “hưởng thụ miễn phí” sự hy sinh của những người sử dụng nhiên liệu mới?

Vấn đề “hàng hoá công cộng” dẫn đến kết quả là những dự án có thể có lợi – ví dụ, cải thiện an ninh hay làm sạch bầu không khí – sẽ không bao giờ được thực hiện hay được thực hiện không đến đâu đến đâu. Nhưng sau này người ta mới phát hiện ra rằng một số hàng hóa vốn được coi là hàng hoá công cộng nhưng lại không phải là hàng hóa công cộng - ví dụ, việc nạo vét bến cảng có thể được tính vào phí sử dụng mà các chủ tàu phải đóng. Nhưng cả trong lý thuyết lẫn trên thực tế vẫn còn nhiều hàng hoá công cộng và chúng ta cũng có thể dễ dàng chính phủ làm những việc mà chúng ta cho là quan trọng, nhưng thị trường không cung cấp hay cung cấp không đầy đủ, chất lượng thấp. Chúng ta bỏ phiếu thông qua, chúng ta ban hành quyết định về hành động tập thể, rồi sau đó buộc mọi người chia sẻ công việc – ví dụ, cấm sử dụng nhiên liệu có khói hay buộc dân chúng phải nộp thuế để có tiền chi cho quốc phòng và các công trình công cộng khác.

Đó là lý do vì sao các học giả Lựa chọn Công, như Buchanan và Tullock lại coi nhà nước không phải là một cái gì đó có tính “hữu cơ”, tức là cái tự phát triển, với đời sống và mục đích của chính nó. Không những thế, họ nghĩ rằng chính phủ chỉ là một phương tiện mà những cá nhân duy lý, tư lợi cùng nhau sử dụng - thông qua hành động tập thể - nhằm thúc đẩy lợi ích cá nhân của họ.

Chi phí cho quá trình ra quyết định

Câu hỏi sau tiếp theo là: Muốn ban hành những quyết định này thì phải có những luật lệ nào? Cụ thể là, đa số là bao nhiêu thì đủ để biện minh cho việc buộc tất cả mọi người đều phải tham gia vào dự án của tập thể?

Đường như lý tưởng là nhất trí một trăm phần trăm – đây là quyết định mà không người nào bị bắt buộc phải tham gia, mà tất cả mọi người đều tự nguyện đóng góp cho lợi ích chung. Tuy nhiên, trong các xã hội to lớn hiện nay, có thể chứng minh được rằng hàng triệu người đồng ý tham gia vào những công việc to lớn là bất khả thi. Ngoài ra, nếu đòi hỏi phải có sự nhất trí một trăm phần trăm, thì bất kỳ người nào cũng có thể phủ quyết đề xuất - và sau đó được hưởng miễn phí nếu những người khác tự mình tiếp tục công việc và cung cấp món “hàng hóa công cộng” đang bị tranh cãi.

Nhưng bất kỳ quyết định nào mà không được một trăm phần trăm nhất trí cũng đều có một số nhược điểm. Bỏ phiếu theo nguyên tắc đa số tạo điều kiện cho đa số thông qua các dự án được thiết kế để làm lợi riêng của họ, sau đó, tất cả những người khác đều bị buộc phải chấp nhận hay trả tiền để thanh toán. Thật vậy, hiện tượng bóc lột như vậy diễn ra khá thường xuyên. Chính phủ áp đặt thuế khóa để tài trợ cho các dự án, các hoạt động hay các khoản trợ cấp mà các nhóm thiểu số có thể bức bối vì phải trả tiền hay thậm chí là kiên quyết bác bỏ. Nhóm đa số thường đi xa hơn, họ áp đặt các giá trị của mình cho nhóm thiểu số, đàn áp những cách sống “tội lỗi” nhưng không có nạn nhân, như sử dụng ma túy, và vi phạm quyền tự do cơ bản của nhóm thiểu số.

Ngưỡng để đa số giành chiến thắng càng cao, thì càng khó đạt được thỏa thuận, nhưng lại càng làm giảm nguy cơ thiểu số bị bóc lột - hay, như Buchanan và Tullock viết, *chi phí cho quá trình ban hành quyết định* càng cao thì *chi phí ngoại sinh* càng ít. Tương tự như thế, ngưỡng để đa số giành chiến thắng càng thấp, thì sẽ dễ đạt được thỏa thuận, nhưng nguy cơ bị bóc lột sẽ càng cao.

Tìm kiếm sự cân bằng

Lý tưởng là, sẽ tìm được nguyên tắc đa số với tổng số *chi phí cho việc ban hành quyết định* và *chi phí ngoại sinh* ở mức tối thiểu – ngưỡng để đa số thắng đủ thấp để dễ dàng đạt được thỏa thuận nhưng vẫn đủ cao, làm cho việc bóc lột trở thành khó khăn.

Tất nhiên, nguyên tắc ban hành quyết định mà chúng ta thường dùng, và cũng là nguyên tắc giữ thế thượng phong trong rất nhiều hệ thống chính trị trên thế giới, là đa số đơn giản - quyết định được thông qua khi có hơn một nửa số người bỏ phiếu ủng hộ. Nhưng các học giả Lựa chọn Công tin rằng lựa chọn nguyên tắc bỏ phiếu là cực kỳ quan trọng, đây là vì quyết định của chính phủ thường dựa vào ép buộc: nhóm thiểu số - có thể gần bằng một nửa số dân - buộc phải trả tiền cho công việc mà đa số muốn làm, và phải chấp nhận ảnh hưởng mà quyết định của đa số gây ra, dù họ có phản đối mạnh đến mức nào. Vì vậy mà phải thỏa hiệp: Vâng, chúng ta muốn việc ban hành quyết định tập thể được thực hiện một cách dễ dàng, nhưng chúng ta cũng muốn giảm tối đa việc sử dụng vũ lực đối với những người bất đồng chính kiến, tức là những người chẳng được lợi lộc gì từ dự án mà đa số đòi phải thực hiện.

Như vậy là, nguyên tắc tốt nhất có thể không phải là nguyên tắc đa số đơn giản đang giữ thế thượng phong trong quá nhiều hệ thống chính trị trên thế giới. Mặc dù đây là nguyên tắc chung, nhưng Buchanan và Tullock cho rằng chẳng có gì bí ẩn trong nguyên tắc về biểu quyết theo đa số. Họ chỉ ra rằng có nhiều cách sắp xếp khác, quy tắc đa số có điều kiện, ví dụ, quy tắc phải trên hai phần ba, tức là phải được hai phần ba người bỏ phiếu ủng hộ thì quyết định mới được thông qua.

Thật vậy, chúng ta có thể sử dụng nhiều quy tắc bỏ phiếu khác nhau, tùy thuộc vào vấn đề cần giải quyết. Ví dụ, khi nguy cơ bị bóc lột là thấp, người ta có thể đồng ý sử dụng nguyên tắc đa số đơn giản; nhưng nếu rủi ro là cao, có thể đòi ngưỡng đa số lớn hơn. Nói cách khác, *chi phí ngoại sinh* càng cao thì quy tắc bỏ phiếu càng phải *dung hợp* hơn.

Đây chính là lý do vì sao Wicksell ủng hộ những quyết định về các vấn đề về thuế khóa phải được một trăm phần trăm nhất trí, và đó cũng là lý do vì sao Buchanan và Tullock khẳng định rằng hiến pháp, văn kiện đặt ra tất cả các quy tắc bỏ phiếu trong tương lai, phải được nhất trí một trăm phần trăm.

Thất bại của chính phủ

Trước khi lý thuyết Lựa chọn Công xuất hiện, hầu hết các nhà kinh tế học đều cho rằng hành động của chính phủ có thể (và nên) được sử dụng nhằm sửa chữa các “thất bại của thị trường”, ví dụ, không cung cấp đủ hàng hoá công cộng. Nhưng các học giả Lựa chọn Công nêu ra những nghi ngờ không thể bỏ qua về sự khôn ngoan của giả định này. Thị trường thất bại không nhất thiết có nghĩa là chính phủ hành động khôn ngoan hơn. Lý thuyết Lựa chọn Công nhắc nhở chúng ta rằng *chính phủ cũng thất bại*.

Ví dụ, không có hệ thống bỏ phiếu nào thực sự phản ánh được sức mạnh khác nhau của ý kiến của tất cả các cá nhân liên quan. Chính phủ không thể nào biết được ưu tiên của tất cả cử tri, vì vậy, khó có thể khẳng định rằng họ biết cái gì là “lợi ích công cộng”. Những hệ thống bỏ phiếu khác nhau sẽ cho ra những câu trả lời khác nhau. Trong khi đó, các hệ thống theo nguyên tắc đa số đưa nhóm thiểu số vào tình trạng bị bóc lột và ẽ cổ dưới gánh nặng của những hoạt động nhằm tìm đặc quyền đặc lợi rất lãng phí của các nhóm lợi ích đặc biệt.

Thị trường có thể không cung cấp một số hàng hóa nhất định, nhưng hành động của chính phủ - bị rắc rối với tất cả những vấn đề vừa nói - cũng không nhất thiết là biện pháp cung cấp hàng hóa lý tưởng. Thật vậy, sự can thiệp của chính phủ có thể *gây ra* những vấn đề có thể còn có hại hơn là những vấn đề mà chính phủ định sửa chữa.

Vì vậy, các học giả Lựa chọn Công chấp nhận rằng có thể cần hành động của chính phủ. Nhưng, họ nói, chúng ta cần phải là những người thực tế khi xem xét cách thức hoạt động của chính phủ. Chúng ta cần phải xem xét quy tắc bỏ phiếu và chúng ta sẵn sàng buộc mọi người phải tuân thủ hành động đã được quyết định đến mức nào. Và chúng ta cần phải cân nhắc xem liệu hành động của chính phủ - với tất cả những khiếm khuyết của nó - có thực sự là biện pháp đúng đắn để làm ra những hàng hóa quan trọng mà thị trường không làm một cách thỏa đáng hay không. Chỉ vì thị trường không cung cấp được một số hàng hóa có ích, không có nghĩa là chính phủ can thiệp nhiều hơn là đáp án đúng.

Tính bất khả phân của hàng hoá công cộng

Còn có vấn đề là hàng hoá công cộng là tất cả hay hoàn toàn không có gì, như đã nhận xét trong trường hợp nạo vét cảng. Có nạo vét cảng hay là không? Có cần tăng quân hay không? Có cần cấm nhiên liệu có khói hay là không? Câu trả lời phải là có hoặc không: không thể giữa

chúng và những người thuộc nhóm thiểu số bị buộc phải chấp nhận quyết định có/không của tập thể. Ngược lại, hàng hoá trên thị trường rất đa dạng: những người muốn giày màu đen, màu xanh da trời, màu nâu hay màu đỏ đều có thể mua cùng một lúc, kiểu dáng nào và bao nhiêu cũng được, mà không cần bắt mọi người phải theo sở thích của mình. Nếu chúng ta có thể tìm được biện pháp cung cấp một số loại hàng hoá công cộng bằng hành động tập thể tự nguyện, thì chúng ta có thể tiến gần hơn đến sự đa dạng mà chúng ta thấy trên thị trường hàng hoá tư nhân.

Hơn nữa, các cuộc bầu cử, tức là biện pháp mà chúng ta thể hiện sở thích của mình về việc hành động tập thể nào phải thắng thế, mấy năm mới được tổ chức một lần. So với thị trường thì cách làm này yếu thế hơn hẳn; thị trường là nơi chúng ta thường xuyên lựa chọn những thứ mình muốn, chúng ta thể hiện sở thích của cá nhân của mình thông qua những món hàng mà chúng ta mua, mỗi giờ, mỗi ngày.

Ngòai ra, trên thị trường, chúng ta có thể mua hoặc không mua bất kỳ sản phẩm riêng lẻ nào trong số rất nhiều sản phẩm, cực kỳ đa dạng. Chúng ta có thể mua đào và mơ mà không bị buộc phải mua thịt bò và thịt xông khói cùng một lúc, điều đó là tốt, nếu bạn là một người ăn chay. Nhưng, trong cuộc bầu cử, chúng ta không lựa chọn các dự án riêng lẻ, mà bỏ phiếu cho một gói toàn bộ các chính sách, có thể bao gồm những vấn đề khác nhau như hiện tượng nhập cư, trường học, y tế, phúc lợi, chi tiêu công, thuế và trại giam. Chúng ta có thể thích một số chính sách của gói, nhưng không thích những chính sách khác; nhưng không may là, chúng ta không thể lựa ra và chọn.

Áp lực mở rộng

Mặc dù có những thiếu sót như thế, người ta vẫn thường xuyên áp lực đòi khuếch trương hoạt động của chính phủ. Ví dụ, trong cuộc tranh luận công khai, tiếng nói của các nhóm với những quyền lợi cố kết chặt chẽ - ví dụ, các nhà thầu trong lĩnh vực quốc phòng hay các thành viên công đoàn – thường lấn át tiếng nói của số đông cử tri với những lợi ích không rõ ràng. Các nhóm lợi ích cố kết có động lực đầy sức mạnh trong việc tổ chức, huy động kinh phí và tiến hành vận động cho những chính sách đặc biệt có lợi cho họ. Ngược lại, công chúng, với những quyền lợi tản mác, có ít động cơ để nỗ lực hơn nữa trong cuộc tranh luận công khai.

Một lý do khác mà hoạt động của chính phủ có khuynh hướng mở rộng là đa số có thể chuyển chi phí thực hiện các quyết định của họ không chỉ cho nhóm thiểu số, mà còn chuyển cho cả các thế hệ sẽ được sinh ra trong tương lai. Nhiều hoạt động công cộng không được thanh toán bằng những khoản thuế của những người được thụ hưởng, mà được tài trợ bằng nợ công - mà các thế hệ tương lai sẽ phải trả. Vì vậy, người ta có thể bỏ phiếu thông qua những lợi ích của chính mình, như tăng lương hưu hay xây dựng con đường tốt hơn trong ngày hôm nay và chuyển chi phí của những khoản đó cho người phải nộp thuế vào ngày mai. Với cơ hội “dịch chuyển thời gian” như thế, sẽ không có gì ngạc nhiên khi có rất nhiều người thiết tha với việc khuếch trương các dịch vụ công cộng đến như thế⁴.

⁴ Một số nhà kinh tế học có thể chỉ ra rằng các chính phủ vay để đầu tư vào những tài sản sẽ mang lại lợi nhuận trong tương lai, ví dụ, đường xá. Thật vậy, một trong những “quy tắc vàng” của chính phủ Lao động giai đoạn 1997-2010 bao gồm chính nguyên tắc này. Tuy nhiên, lập luận như thế khó thuyết phục. Mọi người chưa thoả thuận được cái gì là đầu tư, các dự án đầu tư có thể do các nhóm có lợi ích và không phải thanh toán trong dài hạn quyết định; và, nói chung, các khoản chi tiêu và thu nhập của chính phủ không được thể chấp theo cách này. Cuối cùng, “quy

Áp lực mở rộng còn được thúc đẩy hơn nữa bởi hiện tượng mua bán phiếu: “ông bỏ phiếu cho dự án của tôi, còn tôi sẽ bỏ phiếu cho dự án của ông”, dường như luôn luôn đồng hành với chế độ dân chủ. Ví dụ, khi còn làm việc ở Quốc hội Mỹ, tôi lấy làm ngạc nhiên là Chương trình Food Stamp, một biện pháp phúc lợi, được gắn vào đuôi của chương trình Farm Bill, chủ yếu nói về các khoản trợ cấp cho nông nghiệp, các đồng nghiệp của tôi tròn mắt vì sự ngây thơ của tôi: họ giải thích, các đảng viên Cộng hòa vùng nông thôn bỏ phiếu cho các khoản trợ cấp nông nghiệp, còn các đảng viên Dân chủ ở đô thị bỏ phiếu cho các biện pháp phúc lợi, cho nên tất cả đều được lợi - tất nhiên không tính tới người phải đóng thuế.

Không có mối liên hệ trực tiếp giữa lựa chọn và kết quả

Lý thuyết Lựa chọn Công còn cho thấy một thất bại nữa của hệ thống chính trị, đây là bỏ phiếu mang tính *chiến lược* hay *chiến thuật*. Trong các giao dịch trên thị trường, bạn lựa chọn và bạn sẽ nhận được món hàng hay dịch vụ mà bạn muốn. Trong chính trị, bạn có thể thể hiện sự lựa chọn của mình trong cuộc bầu cử, nhưng bạn có thể nhận được cái mà bạn ghét.

Vì lý do đó mà nhiều người không thể hiện ý thích thực sự của họ trong các cuộc bầu cử, mà bỏ phiếu theo chiến thuật. Họ có thể không bỏ phiếu cho đảng hay lựa chọn mà mình thích, mà bỏ phiếu cho đảng khác hay lựa chọn khác có nhiều khả năng chiến thắng hơn. Ví dụ, nếu ứng cử viên của đảng Lao động có ít khả năng giành chiến thắng trong cuộc bầu cử nghị viện Anh thì những người ủng hộ đảng Lao động có thể bỏ phiếu cho ứng cử viên đảng Dân chủ-Tự do với hy vọng là cho đảng Bảo thủ, đối thủ chính của họ, ra rìa.

Nhưng làm như thế là gửi tới các chính trị gia và quan chức chính phủ thông điệp không đúng về những thứ mà cử tri thực sự muốn. Từ những cuộc bầu cử, nơi mỗi người chỉ một lá phiếu, dù họ quan tâm tới vấn đề đến mức nào và các quan điểm của cử tri thường xung đột với nhau, thật là khó kết luận về tâm trạng của xã hội. Khi nhiều người thậm chí còn không bỏ phiếu cho ứng viên hay lựa chọn mà họ tin tưởng thì nhiệm vụ còn khó khăn hơn. Và khi nhiều cử tri quyết định, cực kỳ duy lý, rằng phiếu của họ có ít giá trị cho nên chẳng cần mất thì giờ nghiên cứu vấn đề - hay thậm chí bỏ phiếu chỉ làm bực mình – những lựa chọn được cho là dân chủ của chúng ta bắt đầu thậm chí dường như còn có ít tính chính danh hơn nữa.

Các nhóm lợi ích, việc mua bán phiếu, sự thiếu hiểu biết của cử tri, bỏ phiếu mang tính chiến lược, các đảng giữ cùng quan điểm, dịch chuyển thời gian, cường bức, độc quyền, bóc lột ... rõ ràng là bản thân chính phủ cũng gặp thất bại. Như Buchanan và Tullock nói, chẳng nên kỳ vọng quá nhiều vào chính phủ.

4. LÀM SAO GIÀNH ĐƯỢC CHIẾN THẮNG TRONG CUỘC BẦU CỬ

tắc vàng” của chính phủ Lao động bị chê cười. Nhìn chung, kinh tế học về Lựa chọn Công khẳng định rằng, các nhóm lợi ích có thể dễ dàng thúc đẩy các khoản vay để tài trợ cho các dự án.

Có người rằng nếu bạn thích luật pháp hay xúc xích, bạn không bao giờ được xem người ta làm hai thứ đó. Câu bông đùa đó gói gọn được quan điểm về bầu cử của các học giả Lựa chọn Công. Mục đích bỏ phiếu là tìm cách chuyển ý kiến của nhiều cá nhân thành quyết định tập thể. Nhưng quyết định mà cuối cùng ta thấy lại phụ thuộc rất nhiều vào hệ thống bầu cử cụ thể được chọn. Hơn nữa, tất cả các hệ thống đều có những khiếm khuyết riêng của nó - không chỉ là cơ chế hoạt động, mà còn ảnh hưởng của nó đối với cách ứng xử của cử tri và ứng cử viên. Quá trình chính trị rõ ràng không phải là rất hay ho, và quyết định cuối cùng xuất phát từ đó có thể là hình ảnh rất méo mó của cái mà mọi người thực sự muốn.

Những nghịch lý trong bỏ phiếu

Thật vậy, như Condorcet đã chỉ ra, một số hệ thống có thể tạo ra hầu như bất kỳ kết quả nào. Rock có thể bị thua Paper, còn Paper thì thua Scissors, nhưng Scissors vẫn sẽ bị Rock đánh bại. Kết quả phụ thuộc vào việc bầu cử được tiến hành như thế nào. Nếu có người có thể thiết lập thứ tự bỏ phiếu – ví dụ, chủ tịch của một ủy ban phải lựa chọn giữa một vài phương án – thì *người thiết lập chương trình nghị sự* có thể sắp đặt thứ tự bỏ phiếu nhằm bảo đảm rằng ưu tiên của chính họ sẽ giữ thế thượng phong, dù người khác muốn gì thì cũng thế.

Theo tính toán của Duncan Black - và phân tích gần đây thừa nhận - càng có nhiều phương án lựa chọn và càng có nhiều cử tri tham gia bỏ phiếu, thì nghịch *xoay vòng* vừa nói càng trở nên nghiêm trọng, làm cho nó trở thành vấn đề đặc biệt quan trọng trong các hệ thống chính trị lớn và phức tạp hiện nay.

Ví dụ, đây là vấn đề quan trọng thực sự trong cuộc bầu cử tổng thống Mỹ, bằng những cuộc bầu cử sơ bộ, cuối cùng, chỉ còn lại hai hoặc ba ứng cử viên. Cũng có thể thấy trong cuộc bầu cử tổng thống ở Pháp, ở đây các ứng cử viên hàng đầu sau vòng bỏ phiếu đầu tiên tham gia vòng loại: Trong cuộc bầu cử năm 2002, người lãnh đạo Mặt trận Dân tộc Jean-Marie Le Pen đứng thứ hai, sát nút người thứ nhất trong vòng đầu gồm mười sáu ứng cử viên, lại bị thua đậm Jacques Chirac trong vòng loại, trong khi đảng viên Xã hội, đứng thứ ba trong vòng đầu, lại không được đưa vào danh sách vòng loại. Hệ thống bỏ phiếu khác có thể tạo ra kết quả hoàn toàn khác. Nếu có ít ứng cử viên cánh tả hơn thì các đảng viên Xã hội có thể đã đánh bại những người Xã hội-Quốc gia và giành được vị trí thứ hai. Các cử tri ủng hộ Mặt trận Quốc gia - ứng cử viên của họ có thể bị loại - có thể đã bỏ phiếu cho ứng viên của đảng Xã hội chứ không bỏ cho Chirac và đảng viên xã hội có thể đã thắng.

Các đảng thứ ba thường phàn nàn về nghịch lý này trong bầu cử. Ví dụ, đảng Dân chủ Tự do ở Anh, có lẽ đã giành được đa số phiếu trong cuộc bầu cử lưỡng đảng, vì những người ủng hộ đảng Lao động sẽ chọn họ chứ không chọn ứng viên của đảng Bảo thủ, còn những đảng viên Bảo thủ sẽ chọn họ chứ không chọn đảng viên Lao động. Nhưng khi, như thường lệ, tất cả ba đảng cùng tham gia tranh cử, ứng viên đảng Dân chủ Tự do thường lẽo đẽo ở vị trí thứ ba.

Những hệ thống bỏ phiếu khác

Nhiều tác phẩm thời kì đầu viết về Lựa chọn Công tập trung vào hệ thống bầu cử chỉ bầu một người, người được nhiều phiếu nhất thắng (FPTP), giữ thế thường phong ở Anh và Mỹ. Trong các hệ thống này, đất nước được chia thành những khu vực theo địa lý, một số ứng cử viên cạnh tranh với nhau, và ứng cử viên nào được nhiều phiếu lớn thì được bầu vào cơ quan lập pháp. Điều đó không có nghĩa là các ứng cử viên giành chiến thắng được đa số phiếu bầu. Thông thường, nếu các phiếu bầu bị chia cho nhiều ứng cử viên, người được bầu chỉ có một thiểu số nhỏ những người bỏ phiếu ủng hộ mà thôi.

Những lo lắng như vậy đã dẫn đến việc áp dụng *hệ thống đại diện theo tỷ lệ* (PR) ở nhiều nước khác, ví dụ, các nước trên lục địa châu Âu. Trong những hệ thống này, các đảng chính trị lập danh sách các ứng cử viên mà họ ưa thích, và cử tri bỏ phiếu cho các đảng, chứ không bỏ phiếu cho cá nhân. Các ghế sau đó được phân bổ giữa các đảng trên cơ sở số phiếu mà các đảng giành được. Điều này có thể dẫn đến kết quả là các ứng viên của đảng thiểu số được đại diện công bằng hơn trong cơ quan lập pháp. Nhưng nó cũng đưa khá nhiều quyền lực vào tay các nhà lãnh đạo đảng, tức là những người lập danh sách ứng cử viên, làm cho họ có nhiều ảnh hưởng hơn đối với chương trình nghị sự, chứ không như trong các hệ thống chỉ bầu một người, nơi mà những người đại diện phải trung thành hơn với cử tri của mình.

Một vấn đề nữa là đại diện tỉ lệ thường tạo ra các chính phủ thiểu số hoặc chính phủ liên minh, cần phải thỏa hiệp giữa các đảng khác nhau – dẫn đến chương trình chính sách hỗn hợp mà không có người nào thực sự ủng hộ khi họ bỏ phiếu. *Hệ thống bỏ phiếu thay thế* (AV)⁵ cũng bị chỉ trích tương tự như thế. Trong hệ thống bỏ phiếu thay thế, mỗi khu vực cũng chỉ bầu một đại biểu, nhưng cử tri xếp các ứng cử viên theo thứ tự ưu tiên. Các ứng cử viên hạng thấp nhất bị loại bỏ và phiếu bầu lần thứ hai được tái phân bổ giữa các ứng cử viên còn lại cho đến khi người chiến thắng, giành được đa số phiếu xuất hiện. Ứng cử viên giành chiến thắng có thể là người ít gây khó chịu nhất cho hơn 50% cử tri một chút, chứ không phải là người được ít hơn 50% cử tri một chút ủng hộ mạnh mẽ. Hệ thống bỏ phiếu AV và hệ thống FPTP tạo ra những kết quả khác nhau, nhưng không thể nói được rằng hệ thống nào tốt hơn hẳn.

Vô minh duy lý

Việc bỏ phiếu đòi hỏi cử tri phải dành thời gian và nỗ lực. Chứ không chỉ một chút thời gian và sức lực để đi đến địa điểm bỏ phiếu rồi điền vào phiếu bầu. Cũng cần nhiều thời gian và nỗ lực hơn để tìm hiểu về các ứng cử viên và chính sách của họ để bạn có thể lựa chọn.

Với tất cả những thứ được đặt lên bàn cân, đây là nhiệm vụ có thể là nặng nề đối với cử tri. Nói cho cùng, họ đang lựa chọn cái chính phủ có thể phải quản lý một nửa nền kinh tế quốc gia trong bốn hoặc năm năm tới. Câu hỏi, nên giao cho ai độc quyền quản lý trong vòng 5 năm tới toàn bộ công tác quốc phòng, giáo dục, phúc lợi, cảnh sát hay y tế, và các quy định về công nghiệp, tài chính, vận tải và an toàn xã hội - cộng với nhiều thứ khác - dường như xứng đáng được các cử tri dành nhiều thời gian suy nghĩ và tìm hiểu.

⁵ Còn được gọi là đầu phiếu ưu tiên (Tiếng Anh: preferential voting methods), phương pháp này cho phép mỗi cử tri xếp hạng các ứng viên theo thứ tự mình thích. Thường thì không phải tất cả các ứng viên được xếp hạng, như vậy, những ứng viên không được xếp hạng được xem như được xếp cuối. Một số nơi còn cho phép cử tri xếp hạng nhiều ứng viên cùng một mức - ND.

Tuy nhiên, dù cử tri đơn lẻ có lựa chọn như thế nào, thì dường như nó cũng không tạo ra sự khác biệt đối với kết quả của cuộc bầu cử. Thậm chí, nếu có tạo được khác biệt thì nó cũng có thể không cung cấp cho họ kết quả mà họ lựa chọn: ví dụ, lá phiếu trung thực bỏ cho ứng viên đảng Lao động bị thua, có thể làm mất giá trị của một phiếu bỏ cho ứng viên đảng Dân chủ-Tự, mà đáng lẽ ra có thể giúp họ đánh bại ứng viên đảng Bảo thủ mà cử tri ghét.

Cử tri cũng phải đối mặt với cả sự không chắc chắn nữa. Trên thương trường, giá cả không phải lúc nào cũng minh bạch, và chất lượng sản phẩm không phải bao giờ cũng rõ ràng. Mặc dù, nói chung, nếu bạn mua một tách cà phê, bạn biết phải trả bao nhiêu và bạn biết khá rõ sẽ nhận được cái gì. Bạn phải trả toàn bộ chi phí, và bạn sẽ nhận được toàn bộ lợi ích. Nhưng trong chính trị, chi phí và lợi ích được chia cho nhiều người. Nếu bạn bỏ phiếu cho một chương trình, ví dụ, y tế công cộng, bạn không nhất thiết phải biết bạn sẽ phải trả bao nhiêu hay chính xác bạn sẽ được nhận những lợi ích gì. Bạn có thể nhận được công việc tốt hơn và chuyển lên khung thuế cao hơn và phát hiện ra rằng mình phải đóng thuế nhiều hơn; hay bạn sẽ không bao giờ ốm đến mức cần phải vào bệnh viện.

Sự không chắc chắn về chi phí và lợi ích, và sắc xuất nhỏ xíu mà lá phiếu của bạn tạo được hiệu quả thực sự và có thể dự đoán được đối với cuộc bầu cử, tạo ra khái niệm về vô minh duy lý, được Anthony Downs trình bày. Tư tưởng này có thể làm cho những người dân chủ lo ngại; nhưng, theo logic, cử tri tương đối có lý: Đơn giản là chẳng nên mất thời gian và sức lực để trở thành người có hiểu biết về các ứng cử viên hay chính sách của họ.

Động cơ của của cử tri

Thật vậy, không rõ vì sao những người có lý trí lại mất công đi bỏ phiếu, có lẽ đó là điều chúng ta cảm thấy phải làm, dù hiệu quả có nhỏ đến mức nào, tương tự như việc cổ vũ đội bóng đá mà mình yêu thích vậy. Nhưng sự kiện là người ta đi bỏ phiếu - và bằng cách đó, họ hy vọng sẽ thúc đẩy quyền lợi của chính mình – đây là theo lý thuyết Lựa chọn Công.

Trong khi đó, những người lãnh đạo các đảng chính trị lại đang theo đuổi những quyền lợi riêng của họ. Theo các học giả Lựa chọn Công giai đoạn đầu, như Black and Downs, mục tiêu của họ là thu được nhiều phiếu và làm cho đảng của mình được dân bầu. Đó là nguồn sức mạnh và địa vị mà họ đánh giá cao. *Động cơ của cử tri* là kết quả góp phần định hình quan điểm chính trị của họ: Họ chọn các chính sách vì họ nghĩ mình sẽ chiến thắng, chứ không nhất thiết vì họ nghĩ là mình đúng.

Không nghi ngờ gì rằng quan điểm này có nhiều cái hay. Tất cả chúng ta đều đã chứng kiến các đảng phái chính trị thông qua - và vứt bỏ - các chính sách khi vừa thấy sức mạnh của các cuộc thăm dò ý kiến. Tuy nhiên, các học giả Lựa chọn Công gần đây hơn đã khẳng định rằng, trên thực tế, các đảng chính trị không chuyển từ chính sách này sang chính sách khác một cách dễ dàng như thế. Thường thì các đảng có ý thức hệ khá rộng và có những chính sách, nói chung là phù hợp với thế giới quan đó. Thật vậy, họ sẽ mất uy tín nếu đột nhiên từ bỏ các nguyên tắc hay chính sách của mình chỉ để giành lợi thế trước mắt. Và quan điểm mang tính ý thức hệ tự nó có thể đã là cơ chế thu hút phiếu bầu rồi: Nếu cử tri thực sự là những người vô minh duy lý, các đảng sẽ chỉ có thể lôi kéo họ bằng nhãn hiệu hay cách tiếp cận mà ngay cả những cử tri không am hiểu cũng sẽ công nhận và ủng hộ.

Dịch chuyển vào giữa

Một quan điểm khác, do Duncan Black khởi xướng, là các đảng tìm cử tri có xu hướng tìm cử tri ở giữa – *định lý cử tri trung vị* của ông.

Xin xem xét vấn đề đơn giản là chúng ta nên chi bao nhiêu cho quốc phòng. Các học giả Lựa chọn Công gọi đây là *những vấn đề một chiều*, sự lựa chọn của người ta nằm ở đâu đó trên một cái thước duy nhất, giữa không chi đồng nào và chi rất nhiều.

Ít người nói rằng chúng ta không cần chi đồng nào cho quốc phòng và cũng ít người nói phải chi nhiều hơn so với hiện nay. Nhưng, tương tự như hình cái chuông, hầu hết mọi người đều có thể tập trung xung quanh một số điểm ở giữa hai thái cực kia. Một lần nữa, xin sử dụng biệt ngữ, sở thích của họ là đường cong có *một đỉnh*. Không chỉ có nhiều cử tri ở khoảng giữa, mà nếu một đảng nào đó đưa ra chính sách gần chỗ cử tri tập trung thì dường như đảng vẫn có thể nhặt được những cử tri ở một trong hai thái cực. Do đó, chiến lược thu thập phiếu bầu duy lý đối với đảng nằm ở một trong hai thái cực sẽ là dịch chuyển về trung tâm, với hy vọng rằng nhiều môn đồ cực đoan sẽ tiếp tục ở lại với đảng, đồng thời vẫn thu thập được số lượng lớn cử tri ôn hòa. Thật vậy, đảng nào càng tiến về gần trung tâm thì càng thu được lợi thế hơn so với các đảng nằm ở xa.

Kết quả, Black nói, là các đảng chính trị hội tụ vào điểm mà ý kiến của mọi người đều hướng vào, cố gắng đưa mình vào gần với “cử tri trung vị”. Quan điểm này chứa đựng nhiều sự thật: Cử tri ở các nước như Anh và Mỹ thường phản nản rằng các đảng “chẳng khác gì nhau”. Tuy nhiên, trong thời gian gần đây, tư tưởng đơn giản này đã bị phản bác, và thực sự đã bị phế bỏ, vì một loạt lý do.

Thứ nhất, quan điểm này có thể có giá trị đối với vấn đề có những giá trị xác định, một chiều, một đỉnh. Nhưng không có giá trị khi có nhiều vấn đề phức tạp, liên quan với nhau, khi ý kiến có thể bị phân chia giữa nhiều “đỉnh”. Quan điểm này cũng giả định rằng các đảng biết cử tri đang nghĩ gì và tự thay đổi quan điểm để giành phiếu - và cử tri nắm thông tin đầy đủ để có thể bỏ phiếu trên cơ sở sự thay đổi quan điểm của đảng và tin tưởng rằng các đảng thực sự cam kết với chính sách mà họ vừa phát hiện được.

Khi mọi thứ gần gũi hơn với đời sống – ví dụ, có hai vấn đề lớn và ba đảng cạnh tranh với nhau – việc định vị trở thành phức tạp hơn rất nhiều. Lúc đó, hóa ra là, cái đảng di chuyển ra khỏi trung tâm - mặc dù, không quá xa - cũng có thể thu được sự ủng hộ quý giá từ mỗi đảng trong số hai đảng kia. Vì vậy, chúng ta nên kỳ vọng vào sự khác biệt lớn giữa các đảng trong hệ thống ba đảng.

Nhưng ngay cả như thế cũng là quá đơn giản hoá. Trên thực tế, tự các đảng đã là liên minh các nhà hoạt động, với những lợi ích khác nhau, cạnh tranh với nhau, tạo ra khả năng là gói chính sách mà họ đưa ra cho công chúng sẽ bao gồm những biện pháp không được lòng dân cũng như được lòng dân: Cử tri có thể bị giằng xé giữa những biện pháp này. Mặc dù định lý cử tri trung vị có thể chứa đựng một số sự thật nào đó, dường như chính trị trên thực tế phức tạp hơn.

Huyền thoại về cử tri duy lý

Ngay cả khi các đảng phái chính trị không phải là những người sẵn lòng cử tri theo lối cơ hội như Black và các học giả Lựa Chọn Công giai đoạn đầu miêu tả, thì quá lạc quan về tiến trình chính trị vẫn là thiếu khôn ngoan. Năm 2007, nhà kinh tế học người Mỹ, Bryan Caplan, đã thách thức quan điểm thông thường cho rằng, cử tri là những người biết điều hay lẽ phải, có thể tin được rằng trong các cuộc bầu cử, họ bỏ phiếu một cách có trách nhiệm. Ngược lại, ông nói, họ có nhiều thành kiến phi lý - những thành kiến mà họ có thể mặc kệ vì họ biết rằng mất mát sẽ không đổ lên đầu lên cổ họ, mà sẽ được chia cho tất cả mọi người.

Trước hết, cử tri rất ghét bị mất việc làm. Vì vậy, họ bỏ phiếu cho các khoản trợ cấp cho nông nghiệp và các ngành nghề khác, mà quên rằng công nghệ và tăng năng suất lao động cũng có nghĩa là sức lao động sẽ chuyển đến chỗ làm mới, được sử dụng tốt hơn. Cử tri không nhất thiết phải là các nhà kinh tế học có kiến thức, vì vậy, họ không nhìn thấy ảnh hưởng trong giai đoạn sau của những chính sách kinh tế tốt và xấu. Thứ hai, Caplan nói rằng, cử tri có thiên kiến bài xích người nước ngoài, coi họ là mối đe dọa đối với công ăn việc làm ở trong nước, chứ không hoan nghênh những lợi ích của thương mại tự do. Thứ ba, họ quá lo lắng về các vấn đề trong nền kinh tế, chứ không biết rằng, về lâu dài, mọi thứ, nói chung, đều được cải thiện. Thứ tư, họ đánh giá thấp những lợi ích của cơ chế thị trường và kì vọng quá nhiều vào hiệu quả của những sang kiến chính trị.

Vì vậy, có lẽ chúng ta phải đặt những *thất bại của chế độ dân chủ* bên cạnh những thất bại của chính phủ. Như chúng ta sẽ thấy, chắc chắn là các quyết định của chính phủ có thể bị hệ thống bầu cử, hay quyền lợi của các chính trị gia và quan chức, hay các nhóm lợi ích được tổ chức tốt giữ thế thượng phong trong các cuộc tranh luận công khai làm cho méo mó. Nhưng ngay cả khi hệ thống bầu cử phản ánh một cách hiệu quả công luận xã hội và thậm chí, nếu các chính trị gia và quan chức thực hiện một cách trung thành ước muốn của công chúng, hành động công cộng vẫn có thể là phi lý, đơn giản là vì cử tri không phải là những người duy lý. Có những lý thuyết khác nhau, nhưng tất cả chúng đều đi theo cùng một hướng - chính phủ không nhất thiết là thiết chế phù hợp, có thể giải quyết được những thứ vẫn được gọi là “thất bại của thị trường”. Các chính trị gia và quan chức có thể biết rõ cái gì có tác dụng và phải làm gì – ví dụ, cho phép các doanh nghiệp thua lỗ đóng cửa - nhưng vẫn có thể phụ thuộc vào sự thiên vị phi lý của cử tri và làm những việc mà họ biết là không có hiệu quả hoặc làm những việc không những không có lợi mà còn có hại, ví dụ, trợ cấp cho những ngành thua lỗ. Như đã nói bên trên, tương tự như làm xức xịch, làm luật cũng vẫn là công việc xấu xa.

5. SỰ BẠO NGƯỢC CỦA CÁC NHÓM THIỂU SỐ

Giao dịch trên thị trường là tự nguyện: một trong hai bên có thể rút khỏi cuộc thương lượng nếu họ không thích các điều khoản được đưa ra. Nhưng chính trị là cưỡng ép: Một khi quyết định tập thể đã được ban hành, mọi người đều phải tuân thủ, ngay cả khi họ không thích. Nếu họ tìm cách trốn tránh thỏa thuận của tập thể - ví dụ, bằng cách không đóng thuế, thì nhà nước sẽ sử dụng quyền lực của mình để buộc họ phải đóng. Sử dụng vũ lực và đe dọa sử dụng vũ lực là điều chẳng ai muốn, ngay cả khi có lý do chính đáng. Tuy nhiên, đặc điểm đáng lo ngại hơn của nguyên tắc đa số là khả năng nhóm đa số có thể sử dụng sức mạnh của họ nhằm ép buộc thiểu số một cách bất công, áp đặt thuế suất cao hay xóa bỏ những quyền tự do của họ - tất cả đều được quyền lực nhà nước chống lưng.

Nhiều việc, trên thực tế, thậm chí còn đáng lo hơn là vấn đề “một con cừu và hai con chó sói” vừa nói. Theo nguyên tắc bầu cử đa số, đa số không chỉ có thể bóc lột thiểu số: Thậm chí những nhóm *thiểu số*, ít người, có tổ chức có thể tập hợp lại và áp đặt ý chí của họ lên nhóm *đa số* có đông người nhưng không có tổ chức. Và sự kiện này đặc biệt đúng trong những cuộc bầu cử đại biểu vào cơ quan lập pháp.

Những lợi ích tập trung và phân tán

Người ta đã biết rõ từ lâu rằng, các nhóm lợi ích đặc biệt thường tiên hành những cuộc vận động mạnh mẽ nhằm theo đuổi những quyền lợi riêng của mình. Nhưng Mancur Olson và William H. Riker có thể nghiên cứu hiện tượng này sâu hơn hẳn bằng cách áp dụng các nguyên lý của kinh tế học về Lựa chọn Công.

Một lần nữa, lý thuyết Lựa chọn Công cho rằng thành viên của những nhóm như thế - ví dụ, những người trồng cà chua hay nhà hát opera - sẽ tìm cách bảo vệ và thúc đẩy quyền lợi chung của mình. Thật vậy, như Olson nhận xét, họ có động lực mạnh mẽ trong việc tự tổ chức một cách khôn khéo. Trước hết, họ sẽ được (hay mất) rất nhiều khi quyết định của tập thể ủng hộ (hay chống lại) họ. Và vì họ là những nhóm nhỏ và thuần nhất, việc tổ chức đối với họ là tương đối dễ.

Các nhóm lớn, ví dụ, người tiêu dùng hay người đóng thuế, thì ngược lại. Họ có ít động lực để bỏ công sức vào cuộc vận động: Vì họ quá đông, tác động của quyết định tập thể đối với từng người được chia cho nhiều người và do đó, là khá nhỏ. Họ cũng là những người rất khác nhau, nên rất khó tổ chức; và nhiều người có thể nghĩ rằng, dù có tham gia vận động thì họ cũng chẳng thể tạo được khác biệt đáng kể nào.

Kết quả là các nhóm nhỏ có *quyền lợi có kết* có thể tích cực hơn hẳn, họ là những người tham gia to mồm và hiệu quả hơn trong quá trình ban hành quyết định của tập thể hơn là những nhóm lớn hơn hẳn, nhưng quyền lợi thì lại *phân tán*. Ví dụ, cấm bán cà chua nhập khẩu là mối quan tâm đặc biệt đối với người trồng cà chua, nó chỉ là mất mát nhỏ đối với sự lựa chọn của người tiêu dùng; tương tự như thế, khoản trợ cấp cho nhà hát opera có thể làm gia tăng gấp đôi doanh thu của nhà hát, nhưng chỉ thêm vài xu vào hóa đơn thuế của người nộp thuế mà thôi.

Nhưng từng đồng cứ cộng dần lên. Với rất nhiều nhóm lợi ích không đông thành viên, tất cả đều vận động nhằm giành quyền lợi đặc biệt, trong khi đại đa số phải trả chi phí, không có gì ngạc nhiên nếu chúng ta ngày càng có nhiều quy định hơn, nhiều khoản trợ cấp hơn, thuế khóa cao hơn và chính phủ lớn hơn là chúng ta thực sự mong muốn. Một lần nữa, dường như có lý do chính đáng để bi quan về tiến trình chính trị.

Hạt động chính trị của các nhóm lợi ích

Các nhóm vận động hành lang biết rằng những nhóm lợi ích cụ thể có thể chẳng mấy hấp dẫn đối với cử tri hay các chính trị gia đại diện cho cử tri. Vì vậy, họ thường xuyên khoác cho đòi hỏi của mình ngôn từ: “lợi ích công cộng”. Người trồng cà chua có thể khẳng định rằng việc cấm

nhập khẩu sẽ giúp chúng ta tránh được loại cà chua chất lượng thấp hoặc bị bệnh được nhập khẩu từ nước ngoài và sẽ thúc đẩy công ăn việc làm trong các trang trại và sự thịnh vượng ở trong nước, các nhà hát opera có thể khẳng định rằng nền văn hoá opera phong phú giúp nâng cao trình độ của chúng ta hoặc làm cho đất nước chúng ta trở thành điểm đến hấp dẫn hơn đối với du khách.

Quay lại năm 1776, Adam Smith đưa ra lời khuyên khôn ngoan, nói rằng, những luận cứ như thế phải được “nghiên cứu một cách cẩn thận và trong thời gian dài, không chỉ với thái độ thận trọng cao nhất mà còn với sự nghi ngờ cao nhất”. Tuy nhiên, sự kiện là các nhóm vận động hành lang không đông người lại rất to mồm trong các cuộc tranh luận công khai - và dường như nắm được nhiều thông tin về chủ đề cụ thể hơn là hầu hết những người khác - có nghĩa là, đến lượt mình, các chính trị gia quan tâm quá mức tới những luận cứ của họ, và dễ dàng đáp ứng đòi hỏi của họ, ngay cả khi nó có hại đối với đa số thâm lặng hơn. Thật vậy, vì các nhóm lợi ích có động cơ trong việc gây quỹ vận động hành lang, cũng như dụ dỗ người ta bằng những khoản đóng góp cho chiến dịch tranh cử của các chính trị gia ủng hộ họ. Lý thuyết Lựa chọn Công nhắc nhở chúng ta rằng, các chính trị gia cũng có quyền lợi riêng của mình. Đó là một trong những lý do vì sao các hệ thống đại diện rất dễ và thường bị các nhóm lợi ích khá nhỏ chi phối.

Dù chiến dịch vận động công khai có to mồm đến đâu, cuộc vận động hành lang thực sự cũng có thể diễn ra đằng sau những cánh cửa khép kín. Như Olson từng nhận xét, bản chất không rõ ràng của quá trình này có lợi cho các nhà vận động hành lang và các chính trị gia, những người có thể bí mật mặc cả về việc ủng hộ lẫn nhau; và các nhóm vận động hành lang có uy tín và các chính trị gia đang giữ chức vụ là những người có thể được lợi nhất. Nhưng quá trình này lại có hại cho quyền lợi của người tiêu dùng và người nộp thuế, những người không có đại diện trong các cuộc thảo luận riêng tư đó.

Vấn đề tổ chức

Các nhóm lợi ích rất nhỏ, với các thành viên có quyền lợi gần giống nhau, dường như là những nhóm dễ tổ chức hơn cả. Nhưng vì họ có quá ít thành viên, họ có thể phải chiến đấu để thu gom cho đủ kinh phí của chiến dịch nhằm mua cho bằng được sự ủng hộ của các cơ quan hành chính và các chuyên gia về quan hệ công chúng để vận động một cách hiệu quả và để cho người ta nghe thấy tiếng nói của họ.

Các nhóm lớn hơn, có nhiều thành viên hơn, tiền và các nhà hoạt động đều xuất từ đây, nhưng quy mô càng lớn thì vấn đề “hưởng thụ miễn phí” cũng càng lớn thêm. Một số thành viên có thể để cho người khác trả tiền và làm việc, vì họ biết rằng nếu cuộc vận động của nhóm thành công, thì họ sẽ được hưởng lợi, dù họ đã đóng góp hay là không - nói cách khác, các nhóm lớn hơn gặp vấn đề “hưởng thụ miễn phí”.

Các nhóm lợi ích có thể tránh được vấn đề “hưởng thụ miễn phí” nếu họ có thể chỉ cho các thành viên của mình rằng họ sẽ được hưởng thành quả của công cuộc vận động hành lang của nhóm. Các hiệp hội nghề nghiệp, các công đoàn, các tổ chức sản xuất và những người khác có thể buộc các chính trị gia phải có sự công nhận đặc biệt đối với các thành viên của họ, những người đã đóng góp cho chiến dịch vận động tranh cử của chính trị gia. Những lợi ích trong tương lai mà họ giành được từ quá trình chính trị, ví dụ, độc quyền hay đặc quyền về thuế khóa, có thể chỉ

dành cho nhóm đã được công nhận. Ví dụ, các bác sĩ và luật sư, tất cả đều được hưởng lợi từ việc cấp môn bài, tạo điều kiện cho họ hạn chế số người tham gia, gia tăng tiền thù lao, và ngăn chặn, không để những đối thủ “chưa có bằng cấp” tham gia.

Xây dựng liên minh

Ngay cả nếu có thể tổ chức các nhóm nhỏ dễ dàng hơn, thì trong cuộc tranh luận chính trị vẫn cần số thành viên đủ lớn, gọi là số lượng tới hạn. Nhưng trong các chế độ dân chủ đại diện, không cần phải quá lớn: Buchanan và Tullock tính được rằng nhóm có khả năng lôi kéo được hơn một phần tư cử tri trong cử tri đoàn lớn là có thể chi phối được đa số thờ ơ và vô tổ chức. Ví dụ, xin hãy tưởng tượng, một nước có 100 đơn vị bầu cử, mỗi đơn vị có 10.000 cử tri. Để có một đa số cầm quyền trong cơ quan lập pháp, một đảng hay nhóm lợi ích chỉ cần có đa số đơn giản là 5.001 cử tri – trong đa số đơn giản gồm 51 ghế. Mặc dù 1.000.000 cử tri là lớn, nhưng chỉ cần nắm được 255.051 cử tri là thắng.

Tất nhiên là, hầu hết các nhóm lợi ích không có nhiều thành viên đến như thế, họ cũng không thể tính được đòi hỏi về số phiếu bầu một cách chính xác đến như thế. Nhưng nếu hầu hết cử tri không thêm đi bầu hay nêu phiếu của họ dần trải một cách đồng đều thì thậm chí các nhóm thiểu số nhỏ hơn cũng có thể gây được ảnh hưởng đối với kết quả.

Một trong những biện pháp mà các nhóm thiểu số thể dùng nhằm làm gia tăng sức mạnh của lá phiếu bầu của họ, và do đó, gia tăng được thể thượng phong của họ trong hệ thống đại diện là lập ra các *liên minh* với các nhóm thiểu số khác – hoặc là với những nhóm chia sẻ quan điểm rộng rãi của họ hoặc là với những nhóm sẵn sàng ủng hộ sự nghiệp của họ để đổi lấy sự ủng hộ cho chính họ.

Việc xây dựng liên minh diễn ra như thế nào phụ thuộc vào bản chất của hệ thống bầu cử - có trường hợp, các thiết chế ra quyết định lại có vai trò quan trọng. Hệ thống FPTP thường tạo ra các liên minh trước bầu cử, trong đó, các cá nhân và nhóm lợi ích xóa bỏ khác biệt và liên kết với một trong các đảng chiếm ưu thế hoặc các đảng thiểu số xóa bỏ khác biệt và tạo ra liên minh đủ lớn, có thể thách thức những người đang giữ chức vụ. Cách khác là, họ có thể kí kết hiệp ước bầu cử nhằm tận dụng những cơ hội bỏ phiếu chiến thuật, giảm bớt việc đưa ra ứng cử viên trong những khu vực mà đối tác trong hiệp ước của họ có cơ hội chiến thắng tốt hơn.

Nhưng ở châu Âu lục địa và trong các cơ quan lập pháp theo hệ thống đại diện theo tỷ lệ (PR) và nền chính trị đa đảng giữ thể thượng phong thì có nhiều khả năng là các liên minh được thành lập *sau* bầu cử, ngay trong cơ quan lập pháp. Khi đã có kết quả bầu cử và sức mạnh của các đảng khác nhau đã rõ ràng, các nhà lãnh đạo đảng biết họ cần phải tập hợp được bao nhiêu người thì mới tạo được đa số và có thể đưa ra các quyết định khôn ngoan về việc đối tác nào có thể tạo được liên minh tốt nhất.

William H. Riker đã nghiên cứu nhiều vấn đề kiểu này, ông giải thích được nhiều đặc điểm của các liên minh, ví dụ, tại sao “các liên minh lớn”, bao gồm nhiều đảng hay nhóm lợi ích khác nhau thường chẳng tồn tại được lâu. Về sau, các nhà kinh tế học đã áp dụng lý thuyết trò chơi phức tạp hơn nhằm giải quyết những vấn đề như thế và thu được những kết quả thú vị.

Cách hành xử của liên minh

Nhưng câu hỏi quan trọng nhất, tất nhiên là đảng nào có khả năng thành lập liên minh, và liên minh có thể tồn tại được bao lâu. Riker kết luận rằng không nên thành lập những liên minh quá rộng, các nhóm lợi ích khác nhau có thể tách ra đúng vào giai đoạn không thích hợp, chiến lược tối ưu là xây dựng được *liên minh chiến thắng tối thiểu*, vừa đủ lớn để có thể làm chủ được chương trình nghị sự, mà không lớn đến mức trở thành mất ổn định.

Mặc dù lý thuyết này dường như đáng tin, như bất kỳ lý thuyết nào khác, thực tế là nó giải thích chưa đến một nửa các chính phủ thời hậu chiến ở các nước châu Âu đa đảng. Nó cũng không giải thích được sự tồn tại các chính phủ thiểu số thường xuất hiện ở châu Âu và những nơi khác. Đối với những nước đó, nhà xã hội học và chuyên gia về các liên minh người Hà Lan, Peter van Roozendaal, có thể có lời giải thích tốt hơn. Theo ông, các đảng nhỏ dễ dàng tham gia liên minh với các đảng trung tâm, hơn là với các đảng nhỏ khác ở đầu bên kia của phổ chính trị; cho nên một đảng lớn ở trung tâm sẽ có vị trí then chốt trong bất kỳ liên minh nào. Với ưu thế như thế, đảng đó có thể đứng một mình và thành lập chính phủ thiểu số, trong khi vẫn dựa vào việc thay đổi liên minh với các đảng khác ở các hai bên, và khi đảng này cần sự ủng hộ của các đảng nhỏ.

Chính phủ thiểu số thường không tồn tại được lâu. Đây có thể là vì, trên thực tế, chính trị không phải là những vấn đề một chiều đơn giản, với chỉ *một đỉnh*, công luận túm tụm lại tại một điểm nào đó trên một cái thước duy nhất. Các vấn đề chính trị thường là *đa chiều* và *đa đỉnh* – kéo theo nhiều vấn đề phức tạp, có liên quan với nhau và luôn luôn thay đổi, ý kiến của công chúng bị chia rẽ theo nhiều cách khác nhau. Làm cho việc duy trì liên minh ổn định trở thành khó khăn hơn rất nhiều.

Từ liên minh đến mua bán phiếu

Lý thuyết Lựa chọn Công và lý thuyết trò chơi còn cung cấp cho chúng ta những hiểu biết thấu triệt thú vị khác về vấn đề liên minh, ví dụ, ý kiến nói rằng liên minh thường không kéo dài khi khả năng thay đổi địa vị và tầng lớp của mỗi người trong xã hội là cao. Nếu việc phân chia xã hội là vĩnh viễn, có thể dựa vào sự phân chia đó mà xây dựng và duy trì liên minh; nhưng nếu thành phần xã hội thay đổi, thì nền tảng của liên minh cũng không vững chắc.

Lý thuyết cũng chỉ ra rằng, nếu số lượng khu vực bầu cử gia tăng thì cũng khó thành lập và khó mà giữ được các liên minh. Và cả lý thuyết lẫn quan sát đều chỉ ra rằng dân chúng càng đồng nhất thì càng dễ thành lập các liên minh ổn định. Những hiểu biết thấu triệt này có thể giải thích tại sao các nước nhỏ, bảo thủ và đồng nhất về mặt xã hội – các nước trong vùng Scandinavia - thường có nền chính trị ổn định hơn so với những nước lớn, biến động nhanh và đa dạng về sắc tộc.

Nhưng phe đa số im lặng còn im lặng được bao lâu khi họ đối mặt với sự chuyên chế của các nhóm thiểu số trong các hệ thống đại diện? Nói cho cùng, họ đang đứng trước những gánh nặng nằm trong những quy định và sura cao thuế nặng mà liên minh có tổ chức có thể áp đặt cho họ - chưa nói đến chi phí của tất cả những cuộc vận động hành lang đối với nền kinh tế nói chung. Đáng buồn là, sự kiện là người tiêu dùng và người đóng thuế ít khi được tổ chức như một lực lượng chính trị hiệu quả - cùng với sự gia tăng các chương trình của chính phủ, sự gia tăng các

nhóm áp lực về chính trị và khuếch trương ngành vận động hành lang – gợi ý rằng câu trả lời có thể là sự im lặng của đa số có thể còn kéo dài.

6. THỊ TRƯỜNG PHIẾU: MUA BÁN PHIẾU

Các nhóm lợi ích có nhiều hoạt động chính trị, chứ không chỉ thành lập liên minh nhằm tạo được đa số để giải quyết một vấn đề là xong. Chính trị là quá trình liên tục, với nhiều vấn đề khác nhau xuất hiện cùng với thời gian – tình hình công việc làm cho các cá nhân và các nhóm có nhiều cơ hội thành công nhờ đôi chác sự ủng hộ lẫn nhau.

Một lần nữa, quá trình bắt đầu với nhóm có tình cảm mạnh mẽ về một số vấn đề nào đó – ví dụ, cần có con đường tốt hơn ở địa phương của mình. Chỉ đơn giản là mặc cả với các nhóm khác: các vị ủng hộ chúng tôi nâng cấp con đường của chúng tôi hôm nay, còn chúng tôi sẽ ủng hộ việc nâng cấp công đường của các vị trong thời gian tới.

Ở Mỹ, việc trao đổi lá phiếu như vậy được gọi là *mua bán phiếu* (logrolling). Ngôn từ có lẽ bắt nguồn từ cách làm trước đây: Hàng xóm giúp nhau vận chuyển số gỗ đã bị chặt vì làm một mình thì rất khó.

Mua bán phiếu ngầm và mua bán công khai

Thỏa thuận trao đổi phiếu đối với những vấn đề riêng lẻ trong cơ quan lập pháp, như trong ví dụ về đường xá vừa nói, được gọi là *mua bán công khai*. Đây là hiện tượng tương đối phổ biến trong các cơ quan dân chủ, như các ủy ban và cơ quan lập pháp, dễ dàng trao đổi lá phiếu và - vì cả hai bên đều cần biết là bên kia thực hiện thỏa thuận - dễ dàng thấy được. Nó không thể hiện rõ ràng như thế khi bỏ phiếu kín, hoặc giữa các nhóm lớn, khi chính các nhóm này cũng khó buộc các thành viên của mình chấp hành kỉ luật.

Cơ chế mua bán khác là *mua bán phiếu ngầm*, đây là khi các nhóm khác nhau gom những đề xuất khác nhau của họ vào một gói trước khi chúng được đưa ra để bỏ phiếu. Thế là, cử tri hay các nhà lập pháp rất muốn thông qua một biện pháp đành phải bỏ phiếu thông qua những đề xuất khác. Việc trao đổi phiếu kiểu này thường xảy ra khi các tuyên bố bầu cử của đảng hay đề xuất của cơ quan lập pháp được kết hợp với nhau thành một gói. Ví dụ, Tổng thống Mỹ, Dwight Eisenhower, gộp kế hoạch xây đường cao tốc nối các bang vào một gói với mục đích là mang lại lợi ích cho phần lớn các bang: Trong khi bỏ phiếu thông qua những con đường tốt hơn trong bang của mình, các nghị sĩ Quốc hội mới phát hiện ra rằng mình bỏ phiếu cho toàn bộ mạng lưới đường xá.

Mua bán phiếu ngầm mang lại nhiều lợi ích cho các nhà lập pháp. Bằng cách đưa những quyền lợi đặc biệt của họ và quyền lợi của những người khác vào một gói, họ có thể lôi kéo được nhiều người ủng hộ hơn mà không phải chịu trách nhiệm về toàn bộ gói. Họ có thể giải thích rằng đó là một thỏa hiệp: Muốn nâng cấp những con đường ở địa phương mình (ví dụ thế), họ buộc phải đưa thêm vào gói chính sách những thứ khác nữa. Food Stamp và Farm Bill là ví dụ nhãn tiền.

Do đó, không có gì ngạc nhiên khi biết rằng mua bán phiếu ngầm là thành phần quan trọng của tiến trình dân chủ. Nhưng, khác với việc mua bán ngầm, tức là khi gói chính sách được mang ra bỏ phiếu có thể hình thành trong các vụ giao dịch trong những căn phòng kín, việc mua bán phiếu trong mua bán công khai chỉ ít cũng tương đối minh bạch: Mọi người đều có thể thấy phiếu được trao đổi như thế nào.

Tuy nhiên, một số cuộc mua bán phiếu “công khai” thực ra cũng không công khai. Khi mà số số vấn đề tăng lên, như thường thấy trong các cơ quan lập pháp, mọi lúc mọi nơi, thì người ta thường lảng lạng ủng hộ lẫn nhau. Các nhà lập pháp sẽ bỏ phiếu thông qua các dự án của các đồng nghiệp với hy vọng và kỳ vọng rằng những đồng nghiệp này sẽ nhớ ủng hộ và đền đáp bằng cách bỏ phiếu thông qua những dự án mà họ ủng hộ, khi cần. Thật vậy, quy trình này tinh tế đến mức thậm chí chính những người đại diện cũng không biết là mình đang ngầm ủng hộ nhau.

Gordon Tullock đưa ra trường hợp một nghị sĩ Anh quốc, ông này đã bị chóang váng bởi ý tưởng cho rằng đã có sự mua bán phiếu và phủ nhận - nhưng sau đó tiếp tục giải thích cách ông ta gây áp lực để các nghị sĩ khác ủng hộ dự án của ông ta, trong khi tin tưởng tuyệt đối rằng họ cũng sẽ áp lực để buộc ông ta ủng hộ các dự án sau đó của chính họ.

Mua bán phiếu lan tràn

Mua bán phiếu *công khai* là hiện tượng rất phổ biến trong nền chính trị đại diện. Đặc biệt là ở Mỹ, hệ thống liên bang ở nước này có nghĩa là người ta *nghĩ* rằng các nghị sĩ sẽ chiến đấu để giành lợi ích cho bang hay cho khu vực bầu cử của mình, còn chính sách quốc gia của đảng chỉ đứng hàng thứ hai. Ở các nước châu Âu – kỉ luật đảng ở đây khá mạnh – hiện tượng mua bán phiếu không thể hiện rõ ràng như thế, nhưng nó là hiện tượng rất quan trọng ở Liên minh châu Âu, ở đây các nước trong EU phải mặc cả với nhau.

Ví dụ, nếu một thiết chế mới nào đó của của EU được đặt ở một nước thì thiết chế tiếp theo phải đặt ở nước khác (ngân hàng đầu tư tại đóng ở Luxembourg, ngân hàng trung ương ở Frankfurt, quốc hội ở Brussels và Strasbourg) và những vị trí lãnh đạo cao nhất được các nước thành viên lần lượt nắm.

Trong các quyết định được thông qua mỗi ngày của Liên minh Châu Âu, đòi hỏi nhất trí một trăm phần trăm về một số vấn đề chính sách nào đó có nghĩa là những nước riêng lẻ cũng có thể dễ dàng đe dọa ngăn chặn thỏa thuận. Những khó khăn của việc ban hành quyết định theo nguyên tắc nhất trí dẫn đến kết quả là EU thường không áp dụng nguyên tắc này khi xử lí hầu hết các vấn đề, mà thích dùng nguyên tắc đa số có điều kiện (mặc dù cách làm như thế vẫn để lại khoảng trống rất lớn cho việc mua bán phiếu).

Theo luật nhất trí, khả năng của bất kỳ nước thành viên EU nào trong việc phủ quyết bất kỳ đề xuất nào là lá chắn hữu ích nhằm chống lại việc các nước khác lờ đi những quyền lợi sống còn của họ. Nhưng đe dọa phủ quyết cũng tạo cho mỗi nước thành viên cơ hội to lớn trong việc mua bán phiếu, họ có thể sử dụng cơ hội này đòi đa số phải có những nhượng bộ có giá trị đối với họ; và việc hầu hết các nước thành viên đều sẵn sàng đòi những nhượng bộ như vậy dẫn đến việc xuất hiện một số chính sách quá lệch lạc và thường xuyên tạo ra áp lực đối với ngân sách. Nói

một cách toàn diện, trên thực tế, quá trình ban hành quyết định của EU cung cấp cho các học giả Lựa chọn Công nguồn tài liệu đặc biệt phong phú.

Mua bán phiếu *ngầm* diễn ra sôi nổi ở nhiều cấp lãnh đạo, đặc biệt là trong quá trình thành lập các đảng và các chương trình tranh cử của các đảng. Các đảng thực chất là những nhóm người với những quyền lợi khác nhau, đồng thời ủng hộ lẫn nhau để có thể lập ra một nhóm hoạt động có quy mô và sức mạnh có thể tin cậy được. Sự kiện là trong các đảng thường xuất hiện bất đồng nội bộ và chia tách ra là bằng chứng của mối quan hệ mang tính mua bán này. Và khi xây dựng cương lĩnh tranh cử là các đảng tham gia vào cuộc mua bán phiếu với khu vực bầu cử. Họ lập ra các gói chính sách sao cho có thể thuyết phục được các nhóm đồng người trong cuộc bầu cử. Nếu những chính sách mà họ gắn bó sâu sắc nhất không được công chúng ưa chuộng, họ sẽ làm cho hài hòa bằng những chính sách được lòng dân, được cử tri chấp nhận, ngay cả khi chính các đảng viên của đảng cũng không thích. Lúc đó, nếu cử tri muốn các chính sách được lòng dân thì họ phải chấp nhận những chính sách không được lòng dân đi kèm, như một phần của gói chính sách mà đảng này đưa ra.

Việc mua bán phiếu cũng thường xảy ra trong những vụ kiến nghị, một hình thức trưng cầu dân ý khu vực, các nhóm cử tri Mỹ có thể dùng những bản kiến nghị được số lượng cử tri nhất định kí để đưa ra các sáng kiến về chính sách, như vay thêm hay tăng thuế thuế để xây dựng một con đường hay trường học mới. Thường thì, mỗi sáng kiến đều có một số chính sách khác nhau - mục đích là để khuyến khích các nhóm thiểu số bỏ phiếu ủng hộ toàn bộ gói, trong đó có những khoản mà họ thích, mặc dù họ có thể thờ ơ với những khoản khác.

Mua bán phiếu trong cơ quan lập pháp

Sau khi nắm được chức vụ, các nhà lãnh đạo chính trị còn tham gia vào việc mua bán phiếu, khi họ quyết định về các chính sách sẽ được đưa ra cho cơ quan lập pháp thảo luận. Các bộ trưởng nội các có thể đồng ý ủng hộ các đề xuất lập pháp có lợi cho đồng nghiệp, ngay cả khi họ không thích những chính sách này, với giả định (thường không nói ra) rằng, đến lượt mình, đồng nghiệp kia sẽ ủng hộ mình trong nội các khi tình hình thay đổi. Và hầu như mọi chính sách được đưa tới cơ quan lập pháp đều có khả năng trở thành đối tượng của mua bán phiếu ngầm, vì những người đề xướng đã có nhượng bộ hoặc thêm chi tiết có thể mua được sự ủng hộ của các nhóm thiểu số, và, do đó, đảm bảo rằng nó sẽ được thông qua một cách dễ dàng.

Đôi khi, quá trình trở thành lố bịch. Ví dụ, biện pháp khẩn cấp, năm 2008, nhằm giải cứu các ngân hàng Mỹ gặp khó khăn. Lần đầu tiên, khi được đưa ra Quốc hội Mỹ, đề xuất này chỉ dài có vài trang giấy. Nhưng các nhà lập pháp biết rằng, vì dự luật này là rất quan trọng và đơn giản là phải thông qua, họ có thể đưa vào tất cả các đòi hỏi, miễn là được ủng hộ. Sau nhiều vòng mua bán phiếu, cuối cùng dự luật này dài tới 451 trang, và có nhiều nhượng bộ chẳng liên quan gì với mục đích ban đầu, nhưng đã mua chuộc được nhiều nhóm lợi ích. Những nhượng bộ bao gồm giảm thuế cho liên hợp sản xuất ô tô thể thao và các nhóm lợi ích trong ngành đánh cá bị tổn hại bởi vụ tràn dầu của Exxon Valdez cách đó 20 năm, trợ cấp cho những người đi xe đạp đi làm, giảm 148 triệu USD tiền thuế cho các nhà sản xuất vải len, giảm 192 triệu USD thuế tiêu thụ đặc biệt cho ngành công nghiệp rượu rum, và giảm 2 triệu USD tiền thuế cho các nhà sản xuất mũ tên bằng gỗ làm đồ chơi cho trẻ em.

Ngược lại, ở Anh, các biện pháp khẩn cấp nhằm cứu các ngân hàng được quốc hội thông qua trong vòng ba ngày. Đây là do kỷ luật đảng trong nghị viện Anh và sự kiện là ở Anh, chính phủ phần lớn xuất thân từ nghị viện. Các nghị sĩ được kì vọng là sẽ bỏ phiếu theo chỉ thị và ủng hộ đường lối của đảng đối với tất cả các khía cạnh của quá trình xây dựng pháp luật. Vì vậy mà, ở Anh việc mua bán phiếu khó hơn - mặc dù không phải là không thể.

Ảnh hưởng của mua bán phiếu

Mặc dù mua bán phiếu dường như là hoạt động đáng ghét, nhưng các học giả Lựa chọn Công nói rằng, đôi khi nó có thể mang lại cả lợi ích lẫn hiệu quả. Hiệu quả vì nó cho thấy tình cảm khác nhau về cùng một vấn đề, mà cuộc trưng cầu dân ý đơn giản mỗi-người-một-lá-phiếu không chỉ ra được. Các nhóm thiểu số đam mê một vấn đề nào đó có thể thông qua việc mua bán phiếu – thậm chí dùng tiền mua phiếu công khai – để chắc chắn rằng niềm đam mê của họ đã được thừa nhận một cách thích đáng.

Để có ví dụ diễn ra hàng ngày, xin hãy tưởng tượng ba sinh viên sống cùng phòng học bỏ phiếu về việc cùng nhau mua một cái TV, mà không người nào tự mình có đủ tiền mua. Một người rất thích TV, nhưng cả hai người kia đều hơi phản đối một chút. Nếu tiến hành bỏ phiếu, đề nghị mua TV sẽ bị “bác”, nhưng kết quả đó không phản ánh được mức độ thích hay không thích TV của nhóm. Nếu anh sinh viên thích TV trả tiền cho một trong hai người bỏ phiếu “có” hay đề nghị là sẽ ủng hộ trong một số bỏ phiếu tương lai, mức độ thích TV được thể hiện và nhóm sinh viên này sẽ mua TV.

Mua bán phiếu cũng có thể có vai trò tích cực, đây là những trường hợp mà lợi ích khi việc thực hiện dự án (ví dụ, một con đường mới) có thể lớn hơn chi phí - nghĩa là dự án nên được tiến hành - nhưng có nơi dự án bị ngăn chặn, những cử tri còn lại không sẵn sàng đóng thêm thuế để làm một công trình gì đó mà họ sẽ không bao giờ sử dụng. Mặc dù các dự án như vậy có thể là đáng làm, trong hệ thống dân chủ, chỉ có mua bán phiếu mới có thể làm cho những dự án như thế được thông qua.

Để minh họa, Gordon Tullock dẫn ra ví dụ về việc 9 cử tri phải đứng trước một dự án mà mỗi người sẽ phải đóng 1 Bảng tiền thuế, nhưng sẽ trao cho một người trong số họ lợi ích là 15 Bảng. Tám người thua mà chỉ có một người thắng, cuộc bỏ phiếu sẽ dẫn tới kết quả là phản đối dự án, mặc dù tổng lợi ích 15 Bảng lớn hơn hẳn tổng chi phí 9 Bảng. Nhưng nếu mỗi người trong số tám người đều được hưởng lợi từ các sáng kiến tương tự, thì họ sẽ ủng hộ những dự án của những người kia và tất cả đều có lợi.

Nhưng mua bán phiếu cũng có thể gây ra những kết quả tiêu cực. Giả sử lợi ích là chỉ 7 Bảng trong khi thuế vẫn là 1 Bảng. Ở đây, mỗi cử tri đều có thể tập hợp được đa số bằng cách mua bán phiếu dành cho bốn dự án khác, mỗi cử tri chỉ phải bỏ ra 5 bảng trong khi lợi ích mà mỗi cá nhân nhận được là 7 Bảng. Lúc đó, mỗi dự án đều sẽ được thực hiện mặc dù tổng chi phí của mỗi dự án là 9 Bảng trong khi tổng lợi ích mà mỗi người nhận được chỉ là 7 Bảng.

Các vấn đề khác do mua bán phiếu gây ra

Trên thực tế, ảnh hưởng tiêu cực như thế là rất phổ biến: Việc mua bán làm cho người đóng thuế trong chế độ dân chủ to lớn phải trả giá cho rất nhiều vụ mua bán phiếu để mua sự ủng hộ chính trị, nhưng không biện minh được cho những khoản chi phí về mặt tài chính của họ. Mỹ thậm chí còn có tên là – *nền chính trị của thùng thịt lợn* - trong đó các dự án lãng phí được thỏa thuận theo cách này. Sự kiện là những người đại diện rất thích mua chuộc hay ngăn chặn những nhóm thiểu số là tạo thêm các khoản chi phí và lãng phí tiềm tàng. Một mặt, mua bán phiếu tạo điều kiện cho nhóm thiểu số thể hiện thái độ yêu ghét của họ trước một vấn đề theo cách mà cuộc bỏ phiếu đơn giản không thể phản ánh được. Mặt khác, cách làm này, tự nó, có thể cho các nhóm thiểu số nhiều cơ hội hơn trong việc tổ chức và làm cho việc ủng hộ của họ cho những dự án trở thành hiệu quả hơn, đây là những dự án có thể có lợi cho họ, nhưng lại áp đặt chi phí được phân tán rộng rãi cho toàn thể cộng đồng.

Khi có nhiều nhóm thiểu số bị mua chuộc, những đề xuất của cơ quan lập pháp có thể phình ra thành những biện pháp bao trùm quy mô lớn, như dự luật cứu các ngân hàng vào năm 2008. Trên thực tế, những dự án này có thể lớn đến mức các nhà lập pháp có thể không có thời gian để đọc, chứ chưa nói là hiểu. Và mỗi khi cách làm như vậy được thông qua, nó tạo ra nhiều dự án mới, dẫn đến việc phình ra - thực sự là phình ra quá mức – của chính phủ.

Như vậy là, trong trường hợp tốt nhất, mua bán phiếu là một phần của tiến trình dân chủ, tham gia và tư vấn, tạo điều kiện cho những nhóm thiểu số có tiếng nói trong chế độ dân chủ. Nhưng việc mua bán phiếu thường không rõ ràng, bị chi phối bởi những quyền lợi chính trị và có khả năng buộc cả xã hội phải trả chi phí. Trong trường hợp xấu nhất, nó có thể thoái hoá thành tham nhũng trắng trợn, lúc đó lá phiếu được bán lấy tiền hay ân huệ. Đôi khi rất khó biết đường phân giới.

Hạn chế mua bán phiếu

Mặc dù việc mua bán phiếu diễn ra tràn lan, có thể hạn chế được nó. Những cuộc trưng cầu dân ý về các vấn đề đơn lẻ, duy nhất, chứ không phải bỏ phiếu hàng loạt, làm cho việc mua bán phiếu trở thành tương đối khó khăn hơn. Cơ quan lập pháp gồm hai viện, đặc biệt là nếu mỗi viện được bầu trên những cơ sở khác nhau, cũng làm nản chí việc mua bán phiếu vì nó làm cho việc mua bán trở thành khó khăn hơn, trong khi kết quả lại khó dự đoán hơn. Quyền phủ quyết của tổng thống thậm chí còn làm cho khó khăn thêm và kết quả của mua bán trở thành không chắc chắn hơn nữa.

Tuy nhiên, mặc dù hiến pháp Mỹ có tất cả những yếu tố này, việc mua bán phiếu vẫn là thành phần quan trọng của nền chính trị Mỹ. Dường như đặc biệt hay xảy ra ở Hạ viện, các hạ nghị sĩ phải đối mặt với những cuộc bầu cử diễn ra hai năm một lần và đại diện cho những khu vực tương đối nhỏ. Họ thường xuyên bị áp lực bầu cử, dẫn đến kết quả là mua bán phiếu diễn ra thường xuyên và xây dựng liên minh trở thành quan trọng sống còn đối với việc tái cử của họ. Các vị tổng thống, những người phải đối mặt với cuộc bầu cử cứ bốn năm lại diễn ra một lần, cũng là những người mua bán phiếu khá hiệu quả. Nhưng ở Thượng viện, hiện tượng mua bán ít xảy ra hơn, các thượng nghị sĩ được bầu trong vòng sáu năm và do đó áp lực bầu cử cũng ít hơn hẳn.

Có lẽ thuốc giải độc duy nhất, có tác dụng lâu dài đối với việc mua bán phiếu là một tập hợp những biện pháp hạn chế, giữ cho chính phủ có quy mô nhỏ, và do đó, lợi ích tiềm tàng của việc mua bán phiếu cũng sẽ nhỏ.

7. LỢI ÍCH CHÍNH TRỊ: TÌM KIẾM ĐẶC LỢI

Tương tự như rất nhiều nhận thức thấu triệt của lý thuyết Lựa chọn Công, Gordon Tullock là người đầu tiên đưa ra ý tưởng về *tìm kiếm đặc lợi* (năm 1967), mặc dù vài năm sau đó, Anne Krueger mới đặt ra cụm từ này.

Hầu như tất cả mọi người bình thường nghĩ tiền thuê (*rent*) là khoản tiền trả cho người chủ sở hữu một mảnh đất hay các nguồn lực khác - mà chủ sở hữu không nhất thiết phải làm quá nhiều việc cho những tài sản này. Các nhà kinh tế học có định nghĩa mang tính kỹ thuật hơn, nói rằng, đặc lợi về kinh tế là (*economic rent*) lợi tức cao hơn lợi tức cạnh tranh bình thường; nhưng suy nghĩ thông thường lại gọi đây thực chất là tìm kiếm đặc lợi.

Trên thị trường, một người cung cấp không bị cạnh tranh – ví dụ, người bán tạp hóa trong một ngôi làng - có thể tính giá cao hơn (và cung cấp dịch vụ kém hơn) so với người bị cạnh tranh. Nhưng những khoản lợi nhuận cao lôi cuốn sự chú ý của những người bán tạp hóa tiềm năng khác, họ là những người được tự do mở cửa hàng và cạnh tranh với người đầu tiên. Kết quả của cạnh tranh là người nắm độc quyền trước đây phải hạ giá và cải thiện dịch vụ để có thể tiếp tục kinh doanh.

Trong lĩnh vực chính trị, mọi việc diễn ra hoàn toàn khác. Cơ hội tìm kiếm lợi nhuận cao hơn hẳn người khác chỉ xảy ra khi chính quyền cố tình tạo ra, bằng cách gây khó khăn hoặc không cho những người mới bước chân vào thương trường và cạnh tranh. Ví dụ điển hình là quy định về taxi ở New York, hạn chế số lượng cao nhất là 13.000 chiếc - chưa bằng một nửa số xe chạy trên đường, ngay cả trong giai đoạn Đại Suy thoái. Vì những người mới không được tham gia cạnh tranh, những người lái xe taxi ở New York kiếm được nhiều tiền nhiều hơn và người New York phải trả nhiều hơn và đợi xe lâu hơn là có cạnh tranh. Thời gian gần đây, giấy phép lái taxi ở New York trao tay đã lên đến gần 1 triệu USD, đây là minh họa về quy mô đặc lợi mà hiện đang được người ta bảo vệ.

Các chính phủ thường *tự cho mình độc quyền* trong những lĩnh vực như giáo dục hay hệ thống bưu chính. Trước đây, vua chúa thường ban phát cho bạn bè và cận thần độc quyền công khai đối với các hàng hoá, từ muối đến xà phòng, nền, tinh bột, giấy và rượu vang ngọt. Hiện nay, mọi việc diễn ra tinh tế hơn, nhưng việc chính phủ cấp giấy phép hành nghề (như kế toán, nha sĩ và thậm chí thợ làm tóc và làm móng tay), cùng với hạn ngạch và thuế xuất nhập khẩu đánh vào hàng nhập khẩu và quy hoạch đất đai, làm giảm và bóp nghẹt cạnh tranh và tạo ra lợi nhuận độc quyền – “đặc lợi” - cho những nhóm được ưu tiên ưu đãi khác nhau.

Sức cám dỗ của tìm kiếm đặc lợi

Tìm kiếm đặc lợi là nỗ lực của các nhóm đặc biệt nhằm thuyết phục chính phủ ban cho họ những loại độc quyền có giá trị hay đặc quyền đặc lợi hợp pháp. Nếu việc tìm kiếm đặc lợi của họ thành công, thì những lợi ích đó có thể được cộng thêm vào việc chuyển dịch của cải cho những nhóm

đặc lợi này, mà đây chính là tài sản của toàn xã hội. Người tiêu dùng và người đóng thuế bị thiệt hại về tài chính, đây là kết quả của giá cả độc quyền, nhưng họ còn bị mất mát theo nghĩa là ít lựa chọn hơn và chất lượng dịch vụ thấp hơn.

Tullock chỉ ra rằng, lợi ích tiềm tàng từ việc tìm kiếm đặc lợi, trên thực tế, quan trọng đến mức các nhóm sẵn sàng dành rất nhiều thời gian, công sức và tiền bạc để tìm cách giành cho bằng được. Ví dụ, các nhà sản xuất ô tô có thể bỏ ra hàng tỉ USD, nếu họ thuyết phục được những người lập pháp áp đặt hạn ngạch hay thuế nhập khẩu ô tô nước ngoài. Vì vậy, không có gì ngạc nhiên khi họ sẵn sàng chi hàng triệu USD cho việc vận động để giành cho bằng được kết quả đó.

Nhưng, như Tullock đã nhận xét, tất cả các hoạt động vận động hành lang tốn kém này là vô ích và mất mát rõ ràng đối với nền kinh tế. Thời gian, công sức, tiền bạc, kỹ năng và hoạt động của nhiều người có tài bị lãng phí vào hoạt động đó. Hoạt động tìm kiếm đặc lợi không tạo ra bất cứ giá trị nào cho cộng đồng. Tất cả những việc mà nó làm được chỉ là quyết định đặc quyền nào sẽ được dành cho các nhóm lợi ích nào mà thôi.

Nhận xét của Tullock rằng các nhóm tìm kiếm đặc lợi sẽ sử dụng – hay theo ngôn ngữ của toàn thể cộng đồng là lãng phí – những nguồn lực cực kỳ to lớn để tìm cách kéo những người ban hành luật pháp về phía có lợi cho họ, đây là cú giáng vào những tư tưởng của “kinh tế học về phúc lợi” của môn kinh tế học dòng chính. Họ tin rằng lựa chọn tập thể có thể sửa chữa được “những thất bại của thị trường” và thúc đẩy phúc lợi chung, nhưng họ ít nghĩ tới quá trình ban hành quyết định tập thể trong thế giới thực và giả định rằng chính sách đó sẽ được ban hành bởi các quan chức đã khai minh, theo lối duy lý, nhằm phục vụ quyền lợi chung. Nhưng quan điểm thấu triệt của Tullock còn cho thấy rõ ràng, quá trình ban hành chính sách công chẳng những còn lâu mới ưu việt hơn quá trình diễn ra trên thị trường, mà việc tìm kiếm đặc lợi bóp méo đáng kể các quyết định công, và đến lượt mình, nó làm biến dạng thị trường và làm giảm cạnh tranh nhằm mang lại lợi ích cho một số nhóm người nhất định, nhưng làm tổn thương nghiêm trọng cho cộng đồng nói chung.

Chi phí và biến dạng

Ảnh hưởng của việc tìm kiếm đặc lợi, buộc những người khác phải trả giá, diễn ra theo rất nhiều cách. Ví dụ, giả sử một nhóm các công ty công nghệ cao vận động thành công cho việc giảm thuế đối với các công trình nghiên cứu và phát triển. Ý tưởng này có thể được trình bày như biện pháp nhằm giữ cho đất nước đứng ở vị trí tiên phong trong lĩnh vực công nghệ và khuyến khích phát triển các sản phẩm công nghệ cao, mới, mà người dân ở những nước khác sẽ muốn mua. Và, thực ra, nó có thể có một số hiệu quả như thế.

Nhưng, đồng thời, nó có thể chỉ đơn giản là các công ty này sẽ đỡ tốn kém hơn khi họ tiến hành nghiên cứu và phát triển mà chẳng nào họ cũng làm. Việc giảm thuế cũng làm méo mó hệ thống thuế khóa, đưa các nguồn lực vào nghiên cứu và phát triển, đồng thời đưa nguồn lực ra khỏi những hoạt động khác - những hoạt động mà các nguồn lực này có thể được sử dụng hiệu quả hơn hẳn. Triền vọng được giảm thuế cũng có thể khuyến khích các doanh nghiệp công bố các hoạt động là “nghiên cứu và phát triển”, nhưng thực ra là không phải, mà chỉ nhằm tìm kiếm lợi nhuận.

Trong khi đó, sự kiện là Bộ Tài chính không thu được tiền từ những hoạt động này có nghĩa là, để giữ nguyên các khoản chi tiêu, chính phủ sẽ phải huy động thêm tiền từ những nơi khác. Vì thế phải tăng thuế. Đây không chỉ là tin xấu đối với họ, thuế khóa cao hơn cũng khuyến khích nhiều người hơn né (một cách hợp pháp) hay trốn thuế (một cách bất hợp pháp). Và thuế suất càng cao, thì càng có nhiều người tiến hành vận động để có những lỗ hổng đặc biệt trong luật pháp hay nhượng bộ cho chính họ, nhằm giảm gánh nặng của họ. Nếu thành công, thì họ sẽ bóp méo hơn nữa các hoạt động kinh tế, hút các nguồn lực ra khỏi lĩnh vực cung cấp dịch vụ cho khách hàng và chuyển vào những hoạt động nhằm tránh né thuế, tạo ra chu kỳ đó, thêm một lần nữa.

Các vấn đề tương tự cũng xảy ra khi các nhóm vận động thành công một khoản trợ cấp – ví dụ, các khoản mà chính phủ dành cho các nhà sản xuất nhiên liệu sinh học. Một lần nữa, việc này sẽ lôi kéo thêm nhiều hoạt động kinh tế hơn vào lĩnh vực sản xuất nhiên liệu sinh học. Nhu cầu về các loại hạt có thể chế biến thành nhiên liệu làm cho giá cả gia tăng, và giá lương thực gia tăng, sinh hoạt phí gia tăng, ảnh hưởng tới những người nghèo nhất. Một lần nữa, chi phí được phân tán cho nhiều người và không rõ ràng, còn lợi ích thì tập trung vào các nhóm lợi ích cụ thể, với những quyền lợi được xác định một cách rõ ràng.

Hay một lần nữa, các nhóm có thể tìm kiếm lợi ích cho mình thông qua hệ thống phúc lợi của nhà nước. Ví dụ, nếu có các khoản trợ cấp tiền mặt cho những hộ nghèo, những hộ có thu nhập chỉ cao hơn mức nghèo một chút có thể cải thiện được mức sống bằng cách vận động để nâng mức nghèo lên. Những người khác có thể tìm cách làm cho mình nghèo thêm – hay dường như nghèo hơn, để được coi là hộ nghèo.

Tính toán chi phí

Nhà kinh tế học, giải Nobel kinh tế, Milton Friedman, nhận xét rằng, xây dựng một nhà máy có khả năng làm gia tăng của cải của xã hội, còn mua quyền lái taxi ở New York thì không. Và khu vực công càng lớn, hay thuế hóa hoặc cơ cấu quản lý càng phức tạp thì cơ hội tìm kiếm đặc lợi càng nhiều - vì vậy, mất mát tiềm tàng cũng lớn hơn.

Các công ty, các cá nhân và các nhóm dường như sẵn sàng đầu tư vào việc tìm kiếm đặc lợi số tiền ngang với “đặc lợi” mà họ sẽ nhận được, nếu thành công. Tìm kiếm đặc lợi phải trả giá là rút nguồn lực ra khỏi những khu vực khác của nền kinh tế - kể cả những người biết ăn nói, có học vấn và năng suất lao động cao. Kết quả của khoản chi phí, cũng như sự tổn hại về phúc lợi kinh tế nếu việc tìm kiếm đặc lợi thành công, dành cho hoạt động này có thể là rất lớn. Một nghiên cứu vào đầu 2000 ước tính chi phí của các nhóm lợi ích dành cho việc tìm kiếm đặc lợi ở Mỹ là mấy trăm triệu USD. Còn một khoản nữa cần cộng thêm vào hóa đơn: Tìm kiếm đặc lợi là một canh bạc, có thể được mà cũng có thể thua; và tương tự như nhiều con bạc, những người tìm kiếm đặc lợi thường chi cho việc này nhiều hơn là họ thực sự nhận được, ngay cả nếu thành công.

Tổn thất về tài chính mà tìm kiếm đặc lợi gây ra đối với phần còn lại của xã hội còn có ảnh hưởng mang tính phá hủy khác. Nếu người ta nghĩ rằng các khoản thu nhập, tiết kiệm và tiền vốn mà họ nhận được nhờ lao động chăm chỉ của mình có thể bị những người tìm kiếm đặc lợi tước

mất (do thuế khóa hay giá cả độc quyền), thì việc đầu tiên là họ sẽ không muốn làm việc chăm chỉ và tiết kiệm nữa. Họ sẽ đầu tư ít vào quá trình tạo ra của cải, các công ty thiếu tiền, sản lượng sẽ thấp hơn và một lần nữa, dân chúng sẽ khổ hơn.

Tổn thất về chính trị

Việc tìm kiếm đặc lợi cũng làm thoái hóa tiến trình chính trị. Triền vọng thu được những món lợi nhờ tìm kiếm đặc lợi khuyến khích các nhóm mua bán phiếu bầu và sự ủng hộ nhằm thu được đặc lợi.

Lợi ích sâu dài mà những người tìm kiếm đặc lợi nhận được trong những vụ nhượng bộ mang lại lợi ích cho họ, thời gian và sức lực mà họ sẵn sàng đầu tư để giành được những lợi ích đó, giúp giải thích vì sao vận động hành lang là một ngành lớn và vì sao các chính trị gia lại ban cho họ quá nhiều độc quyền, quá nhiều quy định và nhượng bộ. Nó cũng giúp giải thích vì sao những đặc quyền đặc lợi đó vẫn tồn tại rất lâu, sau khi người ta biết rõ rằng đặc quyền đặc lợi là không phù hợp và không hiệu quả, và cần tiến hành các cuộc cải cách.

Quyền lực của nhà nước càng lớn, thì càng có thêm cơ hội cho việc tìm kiếm đặc lợi và các chính trị gia càng có nhiều quyền lực hơn, vì các nhóm lợi ích phải vận động để được họ ủng hộ. Chính trị gia được lợi không chỉ do họ có thể ban phát đặc quyền đặc lợi cho những người tìm kiếm đang vận động họ, mà còn từ việc họ có thể đe dọa đưa ra những luật lệ bất lợi đối với những người khác. Đôi khi quyền lực có thể dẫn đến tham nhũng trắng trợn, đây là các chính trị gia và các quan chức ban phát đặc quyền đặc biệt cho những nhóm lợi ích cụ thể để lấy tiền hoặc ủng hộ cho cá nhân họ và tạo ra những trở ngại về pháp lý đối với những người không ủng hộ họ.

Lợi ích tiềm tàng quá lớn mà việc tìm kiếm đặc lợi có thể mang lại, cho cả người tìm kiếm lẫn các chính trị gia, và sự mất cân bằng giữa lợi ích có kết những nhóm thiểu số và sự bất lực của đa số nhân dân, có thể làm cho người ta tự hỏi vì sao tìm kiếm đặc lợi không trở thành căn bệnh trong các hệ thống dân chủ. Không may là, bằng chứng cho thấy nó có thể đã và đang trở thành căn bệnh.

8. TIỀN TRẢ CHO CHÍNH TRỊ GIA

Vì sao chúng ta cần các nhà lập pháp - tất cả những người đại diện và các nghị sĩ mà chúng ta ghét đến như thế? Lý do chính thật dễ hiểu – tính thiết thực. Số lượng các lựa chọn tập thể mà các nước tiên tiến phải đối mặt mỗi ngày là quá lớn, không ai có đủ thì giờ và sức lực để đi và bỏ phiếu thông qua tất cả các vấn đề. Công chúng cũng không có thời gian và hứng thú nghiên cứu và tạo dựng được ý kiến về tất cả những vấn đề này. Do đó, chúng ta ủy thác việc tìm hiểu những vấn đề đó, đưa ra đánh giá và quyết định cho một nhóm nhỏ hơn, dễ quản lý hơn - các nhà lập pháp chuyên nghiệp. Chúng ta tin vào sự thận trọng trong đánh giá của họ, trong việc trình bày quan điểm của chúng ta và thay mặt chúng ta ban hành quyết định. Có nghĩa là quyết định có thể được ban hành mà không mất nhiều thời gian, công sức và tiền bạc.

Các nhà lập pháp và chúng ta

Nhưng các nhà lập pháp có trình bày chính xác ý kiến của chúng ta hay không? Các nhà kinh tế học hàn lâm có thể nghĩ như vậy, nhưng hầu hết những người bình thường (và các chính trị gia) sẽ không nghĩ như thế. Trên thực tế, các học giả Lựa chọn Công nói rằng, các nhà lập pháp cũng chẳng khác gì tất cả chúng ta: Họ có quyền lợi riêng và ý kiến của họ chắc chắn có ảnh hưởng tới quyết định của họ.

Các nguyên tắc của lý thuyết Lựa chọn Công áp dụng cho các cơ quan lập pháp cũng có giá trị như khi áp dụng cho các cuộc bầu cử. Cụ thể là, trong các hệ thống đa đảng, các đảng khác nhau có thể phải mặc cả và lập ra liên minh trong cơ quan lập pháp. Các nhóm lợi ích gây áp lực trực tiếp lên các nhà lập pháp, đôi khi bằng cả những khoản hỗ trợ tài chính quan trọng. Và mua bán phiếu là một yếu tố quan trọng trong hầu như tất cả các cơ quan lập pháp.

Vì vậy, chúng ta không nên kỳ vọng rằng, quyền lợi của các nhà lập pháp trùng khớp hoàn toàn với quyền lợi của cử tri của họ. Thật vậy, những người thích quyền lực nhất cũng thường là những người muốn lạm dụng quyền lực vì lợi ích riêng của chính mình hay vì lợi ích của bạn bè và phe phái, chứ không phải nhằm thúc đẩy hơn nữa lợi ích chung. Đúng là, công chúng có thể kiểm chế chính trị gia bằng cách không bầu cho họ, nhưng quyền kiểm soát này rất yếu. Các cuộc bầu cử diễn ra không thường xuyên, người ta sẽ bỏ phiếu cho một số các chính sách khác nhau, và những người có thể quyết định những vấn đề quan trọng của cuộc bầu cử hay quy định ngày tiến hành bầu cử, có ảnh hưởng mạnh đến kết quả bầu cử. Trong khi đó, cử tri biết rằng lá phiếu của mình cũng chẳng có mấy giá trị, và các cuộc khảo sát cho thấy rằng họ đánh giá quá thấp chi phí cho hoạt động của chính phủ, và do đó, đánh giá thấp mức độ quan trọng của những hoạt động này, cho nên tỷ lệ cử tri đi bầu rất thấp. Đây là một trong những lý do vì sao nhiều học giả Lựa chọn Công, nhất là những người thuộc trường phái Virginia, mãi mê nghiên cứu vấn đề sử dụng các cuộc cải cách cơ cấu và cải cách hiến pháp để kiểm chế các chính phủ.

Lợi ích chính trị của các chính trị gia

Như chúng ta đã thấy, một trong những nhận thức thấu triệt quan trọng nhất của Lựa chọn Công, có nguồn gốc từ Black và Downs, là “động cơ nhận được phiếu bầu” là mấu chốt để các chính trị gia và các đảng phái chính trị chuyển sang quan điểm này hay quan điểm khác về các vấn đề chính sách. Các nhà chính trị thuộc phe đối lập có thể có ảnh hưởng nào đó lên các sự kiện, nhưng để có tác động thực sự, họ phải nắm được quyền lực. Và để nắm được quyền lực, họ phải được dân bầu. Nói cách khác, họ cũng rất quan tâm tới việc nhận được phiếu bầu. Họ có thể tìm kiếm quyền lực để mang lại lợi ích cho nhân quần, chứ không vì bất cứ lý do vụ lợi nào khác, thậm chí như thế thì mục đích chính của họ là nhận được nhiều phiếu.

Để giành được phiếu bầu, các chính trị gia phải là cái mà trường phái Chicago mô tả là “người môi giới” giữa các lợi ích cạnh tranh với nhau – ví dụ, giữa các nhóm vận động đòi ban hành luật pháp và những người đóng thuế và người tiêu dùng, là những người phải trả tiền cho quá trình ban hành luật pháp. “Lệ phí môi giới” mà họ đưa vào là những lá phiếu, nhưng nếu thành công, họ có thể thu được những “lợi ích chính trị” khác nữa. Có thể còn có những khoản đóng góp hào phóng cho chiến dịch tranh cử, địa vị và bổng lộc khi giữ chức vụ, sự tôn trọng của các công chức và dân chúng, sự chú ý của công chúng do đã ủng hộ những sự nghiệp chung, và quyền lực nhằm đưa các khoản chi tiêu và việc làm về cho khu vực bầu cử của mình.

Cũng có thể có hàm ý tiền mặt nữa. Với địa vị là viễn cảnh về sự nghiệp lương cao bổng hậu sau giai đoạn hoạt động chính trị. Thậm chí có thể có lót tay, bằng tiền mặt hay đặc ân khác, từ các nhà vận động hành lang hay các nhà thầu của chính phủ. Nhưng đây là điểm còn tranh luận: Bán chính sách trong thỏa thuận mang tính tham nhũng để lấy tiền mặt có gì khác hay xấu hơn việc bán để lấy phiếu bầu trong mua bán phiếu hay không.

Những nguy hiểm của động cơ tìm kiếm phiếu bầu

Người ta có thể nghĩ rằng động cơ tìm kiếm phiếu bầu của các chính trị gia cũng chẳng khác gì động cơ tìm kiếm lợi nhuận của các doanh nhân trên thương trường. Một bên nhắm tới mục tiêu là kiếm tiền bằng cách cung cấp cho xã hội những thứ họ muốn, bên kia nhắm tới mục đích khác là giành được phiếu bầu. Nhưng, một lần nữa, chúng ta phải nhớ rằng lựa chọn trên thị trường là tự nguyện, trong khi các lựa chọn chính trị đòi phải có cưỡng ép. Và là phiếu mà các chính trị gia tìm cách thu thập có thể không phản ánh được quan điểm và sở thích của công chúng.

Ví dụ, “phí” mà người ta trả cho các chính trị gia sẽ phụ thuộc vào việc “khách hàng” của họ nghĩ rằng quyết định của họ và thời gian giữ chức của họ sẽ kéo dài trong bao lâu. Nhưng những khách hàng trả nhiều nhất sẽ là những nhóm nhỏ với những quyền lợi cô kết chứ không phải là đám quần chúng rời rạc và thiếu thông tin trong xã hội. Vì lý do đó mà các chính trị gia luôn luôn chú ý tới đòi hỏi của các nhóm lợi ích có tổ chức, to mồm và thường nhượng bộ họ - có thể người ta cho rằng có thể thuyết phục được xã hội vốn thờ ơ và thiếu thông tin chấp nhận quyết định của họ.

Động cơ tìm kiếm phiếu bầu còn gây ra những vấn đề khác. Ví dụ, các chính trị gia tích cực ủng hộ các khoản chi của chính phủ trong khu vực bỏ phiếu của mình, ngay cả khi họ biết rằng nó có hại cho toàn bộ đất nước. Mua bán phiếu, là cách họ ủng hộ những dự án xấu tương tự như thế ở những khu vực bầu cử của đồng nghiệp, có thể làm lây lan những thứ làm nghèo đất nước trên diện, thậm chí, còn rộng hơn. Và việc ban hành luật pháp nhiều mục đích, được thiết kế để lấy phiếu từ nhiều nhóm khác nhau, có thể gây ra những lãng phí tương tự.

Vấn đề nữa là hiện tượng hối lộ diễn ra trước các cuộc bầu cử, mà các chính trị gia sử dụng nhằm mua phiếu bằng cách ủng hộ những dự án được dân chúng ưa thích - không nhất thiết phải giải thích là lấy tiền ở đâu để thanh toán. Sau cuộc bầu cử người ta mới giải thích rằng phải tăng thuế. Và dường như khi có các cuộc bầu cử, các đảng phái chính trị thường trở nên ôn hòa hơn, đây là do họ cố gắng lôi kéo thêm nhiều cử tri xung quanh điểm trung vị, làm cho cộng đồng có ít lựa chọn hơn.

Các khoản chi tiêu công rất dễ tập trung vào những nhóm người cụ thể, do đó, người ta dễ dàng sử dụng nó để mua phiếu. Ủng hộ những nhóm như vậy sẽ dễ dàng hơn khi có chính phủ to lớn và nắm được nhiều quyền lực và tiền bạc hơn. Nhưng mạng lưới ủng hộ lẫn nhau càng lớn thì càng ít có khả năng là nó sẽ phản ánh được quyền lợi ích của xã hội rộng rãi hơn. Nhà nước càng lớn, càng phức tạp và càng nhiều quyền lực thì mức độ hối lộ và “lại quả” cũng càng lớn.

Ngăn chặn các nhà lãnh đạo

Dĩ nhiên, vẫn còn những cuộc bầu cử, mà xã hội sử dụng nhằm kiểm soát các chính trị gia, dù rất yếu. Các phương tiện truyền thông có thể vạch trần những vụ tham nhũng trắng trợn. Ngoài ra, việc sợ mất chức có thể đủ để ngăn chặn các chính phủ, không để họ sử dụng quyền lực và tiền bạc một cách bừa bãi – nói cho cùng, nếu phe đối lập được dân bầu thì quyền lực và tiền bạc có thể được sử dụng để chống lại họ.

Tuy nhiên, những hạn chế còn rất yếu và nhiều học giả Lựa chọn Công, đặc biệt là các học giả thuộc trường phái Virginia, coi luật hiến định là biện pháp kiềm chế tốt nhất các nhà lập pháp của chúng ta. Ví dụ, nếu các luật lệ mang tính thiết chế có lợi cho những người đang nắm quyền, thì các chính trị gia có thể sẽ lạm dụng quyền lực nhiều hơn, nếu họ không thể kì vọng giữ chức trong thời gian dài. Thời gian giữ chức có giới hạn và các cuộc bầu cử sơ bộ công khai để chọn ứng cử viên vào cơ quan lập pháp có thể làm giảm quyền lực và ô dù của các đảng phái chính trị. Hệ thống chia tách quyền lực của Mỹ cũng gây được một ít khó khăn cho việc mua bán phiếu và thông đồng với các nhóm lợi ích đặc biệt, vì có thể bị nhánh khác của chính phủ phủ nhận. Nhưng đồng thời, ở Mỹ, các ủy ban của quốc hội có khả năng giải quyết được các vụ mua bán phiếu, lại hoạt động theo hướng ngược lại.

Ở Mỹ, tổng thống có quyền lực khá lớn, trong đó có quyền phủ quyết các đề xuất của quốc hội. Điều này lại gia tăng cơ hội mua bán phiếu và các biện pháp đặc biệt sẽ được tung ra - khi đề xuất được trả lại cho Quốc hội, cần phải có đa số lớn hơn, làm cho các nhóm nhỏ thiểu số khó thông qua được những quyền lợi của nhóm mình. Điều đó làm cho vận động hành lang trở thành rủi ro hơn và ít hiệu quả hơn. Nó cũng tạo điều kiện để tổng thống khẳng định lợi ích quốc gia trước những đạo luật có thể làm lợi cho các nhóm thiểu số, ví dụ, những người ở một khu vực địa lý cụ thể nào đó, gây thiệt hại cho người tiêu dùng và người nộp thuế. Tuy nhiên, những vị tổng thống tích cực và mạnh mẽ có thể sử dụng kỹ năng và sức mạnh để có thể vượt qua được những rào cản của hiến pháp và đưa ra những sang kiến mua bán phiếu của riêng họ.

Tương tự như thế, bộ máy tư pháp có thể kiềm chế các chính trị gia và ngăn chặn, không để họ hành động bên ngoài luật pháp - hay bên ngoài những quy tắc của công lý đã được mọi người chấp nhận, ngay cả khi những bộ luật được cơ quan lập pháp thông qua mâu thuẫn với những khái niệm sâu sắc hơn này. Bổ nhiệm trọn đời, không sử dụng các biện pháp chính trị để lựa chọn các thẩm phán, có thể làm cho bộ máy tư pháp ít phục thuộc vào các nhà lập pháp và làm cho các thẩm phán có xu hướng chống lại cơ quan lập pháp, điều này, một lần nữa làm giảm việc môi giới quyền lực của các chính trị gia nằm trong chính phủ. Nhưng, ở những nơi mà việc bổ nhiệm các thẩm phán được tiến hành bằng quá trình chính trị, có nhiều khả năng là các thẩm phán sẽ là những nhân vật chính trị, hay các ứng cử viên “tàng hình” (những người làm ra vẻ độc lập, nhưng thực chất là không) sẽ được bổ nhiệm, hoặc các ứng cử viên trung dung được cả hai phe ủng hộ sẽ được bổ nhiệm, chứ không phải những người thực sự độc lập, ở bên ngoài.

Trong bất kỳ trường hợp nào, khả năng để các thẩm phán hủy bỏ một đạo luật nào đó là rất giới hạn. Chức năng chính của họ là duy trì luật pháp. Và bằng cách làm như thế, họ có thể thấy mình đơn giản là đang thi hành những vụ mặc cả của cơ quan lập pháp, do các chính trị gia môi giới, mà lợi ích cá nhân của những người này có thể không phản ánh được lợi ích của công chúng rộng rãi hơn.

9. KHUYẾN KHÍCH CÁC QUAN CHỨC

Một thành tố quan trọng khác của tính trình chính trị là bộ máy quản lý hành chính quan liêu – các công chức và quan chức trong các cơ quan công quyền khác, những người làm việc trong các bộ, các cơ quan công quyền và chính quyền địa phương. Tất cả những người đó đều phải biến những quyết định của các nhà lập pháp thành hành động thực tế và áp dụng các chính sách có tính chất đại cương đó cho phù hợp với các trường hợp riêng lẻ. Nhưng một lần nữa, chúng ta có tin tưởng đến mức nói rằng họ sẽ làm thực hiện một cách vô tư, chứ không để cho những lợi ích cá nhân của mình xen vào vào?

Theo nhiều học giả Lựa chọn Công thì không được cả tin. Gordon Tullock, từng là cựu công chức của Bộ Ngoại giao, ngay từ đầu đã viết một bài báo về trải nghiệm của ông trong bộ máy quản lý hành chính quan liêu. Bài báo tạo được ảnh hưởng khá lớn đối với James Buchanan, người đã xây dựng lý thuyết nói rằng các quan chức chính phủ rất quan tâm đến việc mở rộng quy mô và phạm vi hoạt động của chính phủ. Một tác giả khác thuộc trường phái Virginia, William A. Niskanen, tiếp tục chủ đề này, với đề xuất nói rằng, động lực thúc đẩy công chức là quy mô ngân sách của họ, vì nó đem lại nhiều lợi ích cá nhân khác.

Quan điểm này trái ngược hoàn toàn với cách tiếp cận của các nhà kinh tế học phúc lợi truyền thống, theo đó, các quan chức được giả định một cách đơn giản là những người khách quan, chí công vô tư, theo đuổi một cách không thiên vị mục đích của luật pháp nằm dưới sự quản lý của họ. Theo quan điểm của lý thuyết Lựa chọn Công, lựa chọn duy lý cũng áp dụng cho các quan chức, như cho bất kỳ người nào khác: Trong phạm vi quyền lực và cơ cấu tổ chức của mình, họ cũng tìm cách tối đa hóa những tham vọng cá nhân của chính mình. Họ cũng có thể cố gắng làm việc tốt và phục vụ công chúng một cách tận tụy; nhưng cũng như tất cả những người khác trong chúng ta, họ cũng tìm kiếm thu nhập, của cải, nhàn nhã, chức vụ, thâm niên, giải trí và tiện nghi; và trong trường hợp của họ, có lẽ cả việc được tùy nghi sử dụng quyền lực và được mọi người tôn trọng nữa.

Trong bộ máy quản lý hành chính quan liêu, có khá nhiều không gian cho hành động tư lợi như thế, một phần là vì khó xác định kết quả hoạt động của các quan chức nhà nước. Khác với quá trình sản xuất trên thị trường, ở đây, thành công được đo bằng lời hay lỗi về mặt tài chính; khó theo dõi kết quả hoạt động của các quan chức, dựa vào các mục tiêu thường là mơ hồ - ví dụ, “lợi ích công cộng” không được xác định một cách rõ ràng. Vì vậy, không có gì bất ngờ nếu các quan chức dành thời gian để theo đuổi các mục tiêu của mình. Thật vậy, trong các doanh nghiệp tư nhân, vấn đề người ủy thác và người được ủy thác đã được thảo luận rất nhiều. Cuối cùng, có những cơ chế cho những người ủy thác (cổ đông) buộc những người nhận ủy thác (ban quản lý) giải trình - thông qua việc bán cổ phiếu, nắm quyền kiểm soát, bổ nhiệm ban lãnh đạo mới, xây dựng những hình thức quản trị doanh nghiệp mới, và thông qua cạnh tranh trên thương trường của các công ty được quản lý tốt hơn. Những cơ chế này hoạt động không hoàn hảo, nhưng hiệu quả hơn hẳn các cơ chế mà người ủy thác (cử tri) có thể dùng để buộc những người được ủy thác (quan chức) giải trình thông qua những cuộc bầu cử mấy năm mới diễn ra một lần và bằng hành động của những người đại diện chính trị.

Quan chức và ngân sách

Liên quan đến mục đích mà các quan chức thực sự theo đuổi, Niskanen nói rằng việc *tối đa hóa ngân sách* cho ta tiêu chuẩn đánh giá hợp lý. Nó cũng gần giống như mục tiêu lợi nhuận trên thương trường. Và nó đại diện cho tất cả những thứ khác, đi kèm với ngân sách lớn và đang gia tăng – ví dụ, bảo đảm việc làm, triển vọng thăng tiến, tăng lương và ..v.v..

Khi theo đuổi những lợi ích này, các quan chức cũng hết như các tay chơi trong tiến trình chính trị, như bất kỳ nhóm lợi ích nào khác – và họ không gặp vấn đề “những người hưởng thụ miễn phí” vì nhóm của họ được xác định rất rõ ràng, họ có thể dễ dàng giữ được những lợi ích của cuộc vận động hành lang của họ cho chính mình.

Tất nhiên, họ phải dựa vào sự ủng hộ của các chính trị gia thì mới tăng được ngân sách. Tuy nhiên, Niskanen nói rằng, sau khi ngân sách được quyết, họ có thể tối đa hóa lợi ích của chính mình trong phạm vi ngân sách đó. Nếu ngân sách thoải mái, họ chỉ đơn giản là nhận thêm các chức năng mới và đòi thêm tiền để giải quyết các vấn đề đã tăng lên. Nếu ngân sách căng thẳng, họ có thể hạn chế các vấn đề cần giải quyết và đảm bảo rằng tiền được chi cho họ chứ không phải là chi cho các dự án.

Dù thế nào, Niskanen nói, họ cũng tìm cách mở rộng cơ quan của mình, vượt xa quy mô và phạm vi mà cử tri trung vị hay các chính trị gia từng mong muốn. Các nhà quản lý không quan tâm tới việc tiết kiệm tiền vì họ chẳng được lợi gì, và mọi sáng kiến đều nhằm tìm cho ra lĩnh vực hoạt động mới và các chương trình xã hội. Và các nhà quản lý biết rằng các chính trị gia khó rút lui khỏi chính sách mà họ đã cam kết, ngay cả khi chi phí cho bộ máy quản lý hành chính tăng cao hơn hẳn kỳ vọng ban đầu. Điều này lại tạo điều kiện cho bộ máy quản lý hành chính giành được quyền lực lớn hơn so với cơ quan lập pháp.

Các quan chức cũng có thể chống lại việc cắt giảm ngân sách bằng cách đe dọa cắt giảm những dịch vụ quan trọng: Gordon Tullock viết rằng Tổng cục Hải quan Liên bang đã phản ứng trước việc cắt giảm ngân sách bằng cách rút bớt các nhân viên làm việc trực tiếp với khách hàng, chứ không rút khỏi bất kỳ lĩnh vực dịch vụ nào khác.

Nguồn gốc quyền lực của bộ máy quản lý hành chính quan liêu

Sự kiện là luật pháp nói chung khá mơ hồ, cho bộ máy quản lý hành chính quan liêu quyền lực rất lớn để họ có thể tùy nghi sử dụng. Một số học giả Lựa chọn Công cho rằng các chính trị gia thích hiện tượng đó theo cách này: họ thích thông qua những luật lệ mơ hồ và thành lập các cơ quan tự vệ để quản lý chứ không thích thông qua các luật lệ chi tiết mà những đối thủ chính trị có thể đơn giản là xóa sổ nếu họ giành được quyền lực. Dù lý do có là gì, thì tình trạng quá mờ mờ của luật pháp cũng tạo điều kiện cho các quan chức nhiều cơ hội nhằm xác định việc làm của họ và sau đó là đòi hỏi ngân sách đáp ứng cho công việc đó.

Theo Niskanen, các doanh nhân bị những khách hàng và những nhà phân tích có hiểu biết theo dõi chặt chẽ, nhưng các quan chức thì không. Sự kiện là các quan chức hiểu về lĩnh vực mà mình phụ trách hơn là các chính trị gia trung bình, có nghĩa là các chính trị gia không thể kiểm soát một cách hiệu quả bộ máy quản lý hành chính quan liêu. Và sự độc quyền về kiến thức nội bộ về chức năng của họ tạo điều kiện để họ sử dụng chiến lược “cả gói” nhằm bảo vệ để chế của mình:

vì không rõ có thể thu nhỏ hay xóa sổ chức năng nào, họ đưa cho các chính trị gia cả gói, các chính trị gia phải chấp nhận hay bác bỏ.

Các quan chức còn có khả năng thiết kế, quảng bá và ủng hộ những sáng kiến chính sách phức tạp, giúp không những làm gia tăng lĩnh vực mà họ có thể tùy nghi sử dụng quyền lực mà còn giúp họ che giấu cách thức sử dụng ngân sách của họ, làm cho chính trị gia, những người được cho là đang kiểm soát các quan chức thêm lúng túng.

Vì họ sát cánh với các chính trị gia, thậm chí còn có mối đe dọa ngầm ẩn rằng các quan chức có thể làm nhục những người kiểm soát mình về mặt chính trị bằng cách tiết lộ thông tin có thể làm hại họ, mối đe dọa này có thể giúp họ chống lại những nỗ lực nhằm cắt giảm ngân sách. Chính phủ càng lớn thì các chính trị gia càng phải ban hành nhiều quyết định, thì khả năng họ ban hành những quyết định sai lầm sẽ càng lớn, sau này có thể được sử dụng nhằm gây rắc rối cho chính họ.

Các quan chức cũng có thể dựa vào sự ủng hộ chính trị của các nhóm lợi ích lệ thuộc vào các khoản tài trợ và các chương trình mà họ quản lý, và hầu như chắc chắn là những nhóm này muốn ngân sách tăng lên; và họ có thể dựa vào sự ủng hộ của các doanh nghiệp cung cấp hàng hoá và dịch vụ cho những chương trình mà các cơ quan này quản lý. Một nguồn quyền lực tiềm năng khác của bộ máy quản lý hành chính quan liêu là quyền biểu quyết của chính các quan chức. Nếu chính phủ sử dụng một phần tư hoặc một phần ba lực lượng lao động, như nhiều nước đang làm hiện nay, các công chức và những người phụ thuộc vào họ tạo thành một khối cử tri khổng lồ, nói chung, có xu hướng ủng hộ bộ máy quản lý hành chính quan liêu lớn hơn và dành nhiều ngân sách hơn cho bộ máy quản lý hành chính quan liêu.

Ngăn chặn bộ máy quản lý hành chính quan liêu

Những biện pháp nào có thể giúp làm cho quyền lợi của bộ máy quản lý hành chính quan liêu tương thích với quyền lợi của xã hội, hay thậm chí với quyền lợi của các chính trị gia? Một trong số các ý tưởng là sự cạnh tranh giữa những cơ quan khác nhau. Họ có thể bị buộc phải cạnh tranh với lĩnh vực tư nhân để có thể cung cấp dịch vụ - biện pháp thường được dùng trong lĩnh vực như thu gom rác và bảo trì đường cao tốc. Một cơ quan lớn có thể được chia thành các cơ quan trên từng khu vực, làm cho người ta có thể so sánh hiệu quả hoạt động của chúng - như thường xảy ra, ví dụ, trong lực lượng cảnh sát.

Có thể trả tiền cho các cơ quan theo kết quả mà họ thu được, chứ không phải bằng các khoản trợ cấp mà họ có thể tùy nghi sử dụng. Nhưng làm thế có nghĩa là tìm cách đánh giá kết quả, là cái khó xác định, chứ chưa nói tới đo lường. Ngay cả ý tưởng buộc các cơ quan nhà nước cạnh tranh với các nhà cung cấp tư nhân đã là vấn đề rồi: Cần phải có cơ quan công quyền khác xem xét và trao hợp đồng và kinh nghiệm cho thấy rằng các cơ quan công quyền không phải là những người làm rất tốt công việc này.

Thêm một vài câu hỏi

Tuy nhiên, quan điểm bi quan của Niskanen về bộ máy quản lý hành chính quan liêu đã bị các kĩ thuật mới như lý thuyết trò chơi và những vụ chất vấn trong thời gian gần đây xem xét lại.

Một số học giả Lựa chọn Công hiện đại cho rằng, trên thực tế, các chính trị gia có khá nhiều quyền lực trong việc kiểm soát các quan chức. Họ có thể trừng phạt các quan chức, cắt giảm ngân sách và các biện pháp trừng phạt về con đường hạn chế của các quan chức. Họ có thể gây phiền phức bằng những cuộc điều tra. Họ có thể đe dọa đưa ra công khai và làm mất thể diện, nếu phát hiện được sự bất tài và sai lầm của bộ máy quản lý hành chính quan liêu: Chỉ cần trừng phạt một vài người là có thể đủ để buộc những người khác tuân thủ. Họ có thể đe dọa dùng luật pháp để kiểm chế các cơ quan, không để cho đi ra ngoài giới hạn của mình. Họ cũng có thể đưa các khuyến khích thành luật mới, với mục tiêu nâng cao các tiêu chuẩn và thành tích và ngăn ngừa sự quá lạm của bộ máy quản lý hành chính quan liêu.

Vì vậy, quản lý bộ máy hành chính quan liêu có thể không cần kiểm soát một cách chi tiết. Ngay cả như thế, các chính trị gia có thể kiểm soát một cách chi tiết bộ máy quản lý hành chính quan liêu hơn Niskanen và những người khác đã từng nghĩ. Các cơ quan quản lý hành chính quan liêu thường không phải do toàn thể cơ quan lập pháp, mà do các ủy ban chuyên môn kiểm soát. Các nhà lập pháp có chân trong những ủy ban này có thể chính là các chuyên gia về chức năng của chính phủ mà họ quản lý, tương tự như các quan chức mà họ giám sát. Điều này, một lần nữa có thể là tương đối đủ để kiểm soát một cách thỏa đáng.

Tuy nhiên, những nỗ lực trên thực tế nhằm để kìm hãm bộ máy hành chính ngày càng phình ra, ở nhiều nước, đã gặp thất bại. Các chính trị gia dễ dàng thành lập các cơ quan mới hơn là xóa bỏ hay kìm hãm các cơ quan đang tồn tại. Và mở rộng thì mang lại nhiều lợi ích chính trị hơn là cắt giảm. Người ta có thể cãi rằng, bộ máy hành chính đang phình ra chỉ đơn giản là triệu chứng của những sai lầm căn bản hơn trong hoạt động của hệ thống dân chủ của chúng ta. Và nhiều học giả Lựa chọn Công khẳng định rằng, cái chúng ta cần để chữa những căn bệnh này là kiểm soát bằng hiến pháp tốt hơn nữa.

10. VAI TRÒ CỦA HIẾN PHÁP

Logic của Lựa chọn Công không nói rằng số phận buộc chúng ta phải bị các nhóm lợi ích, các nhà lập pháp hay bộ máy quản lý hành chính quan liêu của chúng ta bóc lột. Trường phái Lựa chọn Công Virginia đặc biệt nhấn mạnh vai trò của hiến pháp, coi đây là phương tiện mà nhân dân có thể sử dụng nhằm bảo vệ mình, chống lại sự lạm dụng. Và trường phái này đã nghiên cứu hình thức hiến pháp mà những người duy lý có thể tạo ra để làm việc này.

Trong tác phẩm *Calculus of Consent*, Buchanan và Tullock bắt đầu bằng cách giải thích trước hết vì sao chúng ta cần chính phủ. Vô chính phủ, họ nói, là tình trạng không đáng mong muốn. Những người yếu sẽ thấy mình bị những người khỏe mạnh lạm dụng bởi, trong khi, ngay cả những người khỏe mạnh cũng thích một nền hòa bình có tính xây dựng hơn là mối đe dọa mang tính hủy diệt liên tục từ sự thù nghịch của những người khác. Trong những hoàn cảnh như thế, thiết chế nhà nước chỉ đơn giản là phát triển khi người ta tạo ra một loạt các thỏa thuận giữa từng người với nhau nhằm thoát ra khỏi tình trạng vô chính phủ.

Bằng cách thỏa thuận tự kiểm chế lẫn nhau, các cá nhân có thể làm giảm khả năng bị kẻ khác làm thịt; bằng cách đồng ý đóng góp vào việc bảo vệ lẫn nhau, họ có thể tiết kiệm được khoản

chi phí lớn hơn cho việc tự vệ; và bằng cách thỏa thuận hành động tập thể, họ có thể thực hiện các dự án xây dựng có thể là quá lớn, một người thì không thể nào làm nổi.

Nhưng nó không đòi hỏi phải tất cả mọi người tham gia mọi thỏa thuận giữa các cá nhân phải tập hợp lại. Mạng lưới các thỏa thuận vươn ra tạo thành một hệ thống không được lập kế hoạch từ trước - giống như vô số các bản án của tòa án dân sự phát triển để tạo thành hệ thống thông luật, hay vô số các giao dịch giữa hai người với nhau tạo ra thị trường. Nó dường như được định hình bởi một bản thiết kế tổng thể đầy ý thức, nhưng trên thực tế, trật tự xã hội này chỉ xuất hiện và phát triển một cách tự nhiên từ hành động của những cá nhân duy lý và tư lợi.

Chi phí của quá trình ban hành quyết định

Cũng không ai bị ép buộc phải tham gia vào mạng lưới thỏa thuận này. Buchanan và Tullock chứng kiến sự chấp nhận của người dân là hoàn toàn tự nguyện. Để trở thành một phần của thỏa thuận chung của xã hội và chia sẻ lợi ích của nó, các cá nhân có thể phải chấp nhận một số hạn chế đối với hành vi của mình, nhưng họ sẽ coi điều đó là thích hợp hơn so với tình trạng vô chính phủ. Vì vậy thỏa thuận, sẽ nhất trí một trăm phần trăm: Không ai có thể bị ép buộc tham gia thỏa thuận mà họ nghĩ có thể làm cho họ lâm vào tình trạng tồi tệ hơn, cũng như không có người nào trên một thị trường tự do có thể bị buộc phải chấp nhận vụ trao đổi bất lợi đối với người đó.

Tuy nhiên, các vấn đề sẽ xuất hiện khi quyết định phải thực hiện những hành động tập thể nào. Trong khi hành động thực sự có thể thúc đẩy việc bảo vệ lẫn nhau, nhưng nó cũng có thể được dùng để bóc lột các nhóm thiểu số. Cơ hội bóc lột sẽ không còn nếu các quyết định tập thể phải là nhất trí một trăm phần trăm, vì bất cứ người nào cảm thấy bị bất kỳ chính sách nào đe dọa thì chỉ cần phủ quyết là được. Nhưng nhất trí một trăm phần trăm có nghĩa là *chi phí ra quyết định quá cao*: Có thể chứng minh rằng rất khó đi đến thỏa thuận về hầu hết tất cả các vấn đề vì một người cũng có thể ngăn chặn mọi đề xuất. Có thể tránh được *chi phí ngoại sinh* của việc bóc lột tiềm tàng, nhưng nguyên tắc nhất trí một trăm phần trăm có thể có nghĩa là chúng ta cũng có thể bỏ lỡ rất nhiều lợi ích tiềm tàng do hành động tập thể mang lại vì chúng ta có thể không bao giờ thỏa thuận được với nhau. Ngược lại, quy tắc đòi hỏi không cần nhất trí một trăm phần trăm có thể làm cho việc ban hành quyết định trở thành dễ dàng hơn, nhưng lại làm cho một số người có nguy cơ bị bóc lột.

Buchanan và Tullock nói rằng muốn thoát ra khỏi vấn đề hóc búa này thì phải sử dụng tiến trình gồm hai giai đoạn. Giai đoạn thứ nhất là hiến pháp, trong đó, mọi người đồng ý về những lĩnh vực cần ban hành quyết định tập thể, hiến pháp đưa ra các quy tắc ban hành quyết định trong tương lai. Chỉ khi chương trình nghị sự và các quy tắc ban hành quyết định đã được thiết lập thì chúng ta mới chuyển sang giai đoạn thứ hai: Ban hành quyết định tập thể về những việc phải làm. Giai đoạn hiến pháp là nói về cần phải quyết định vấn đề gì, và quyết định như thế nào; rồi sau đó chuyển sang tiến hành lựa chọn thực sự. Ví dụ, Buchanan và Tullock nói, những người khoan dầu có thể thỏa thuận rằng cần phải có ban quản lý tập thể mỏ dầu và cách thức ban hành quyết định về quyền khai thác; nhưng ở giai đoạn thứ hai, khi những quyết định đó được đem ra thực hiện, họ có thể không đồng ý về các hạn ngạch cụ thể mà người ta giao cho họ.

Thỏa thuận về hiến pháp, Buchanan và Tullock nói, phải là nhất trí một trăm phần trăm: Không có người có lý trí và tư lợi nào lại đồng ý thông qua một bộ quy tắc ban hành quyết định mà họ nghĩ là sẽ dẫn đến những quyết định có thể bóc lột mình. Sự nhất trí như thế dường như là nhiệm vụ quá nặng nề, nhưng nói chung, mọi người sẽ thiết tha đạt được thỏa thuận để được hưởng sự bảo vệ của xã hội và thoát khỏi tình trạng vô chính phủ; và vì không ai biết chính xác những quyết định trong tương lai sẽ ảnh hưởng đến mình như thế nào, tất cả mọi người có thể cùng đòi những biện pháp ngăn chặn và bảo vệ như nhau.

Nội dung của hiến pháp

Một trong những vấn đề hiến pháp sẽ phải giải quyết là cần đa số là bao nhiêu để có thể ban hành các quyết định tập thể.

Dân chúng thường có xu hướng tự nhiên là đa số đơn giản là quy tắc đúng đắn cho việc thông qua lựa chọn của nhóm. Nói cho cùng, chúng ta thường đồng hành với đa số trong hầu hết các quyết định hằng ngày mà chúng ta cùng làm với bạn bè và đồng nghiệp. Nhưng có rất nhiều quy tắc bỏ phiếu có thể áp dụng và quy tắc biểu quyết theo đa số đơn giản không phải là trường hợp đặc biệt. Trên thực tế, khi viết quy chế, một công ty sẽ đặt ra các quy tắc bỏ phiếu khác nhau đối với các loại quyết định khác nhau. Các câu lạc bộ cũng có thủ tục tương tự. Nhóm có 51% thành viên dường như chẳng có nhiều quyền lực hợp pháp hơn nhóm gồm 49%; nhưng theo nguyên tắc đa số, nhóm bên trên có quyền buộc nhóm sau phải phục tùng.

Buchanan và Tullock gợi ý rằng có thể cần phải có đa số lớn hơn, gọi là đủ điều kiện, cho một số cuộc bỏ phiếu, đặc biệt, khi khả năng các nhóm thiểu số sẽ bị bóc lột là cao và khi mức độ bóc lột có thể là nghiêm trọng. Họ tin rằng những người duy lý sẽ đòi những biện pháp bảo vệ hiến định như thế. Trong giai đoạn hiến pháp, người ta phải đối mặt với tình trạng *bấp bênh* trong tương lai: Họ không biết, trong tương lai những đề xuất chính sách nào sẽ xuất hiện và những đề xuất này sẽ đứng về bên thắng hay bên thua; vì vậy, người ta sẽ muốn bảo vệ mình, nhằm chống lại khả năng bị thiệt hại lớn do đa số gây ra. Người ta có thể chấp nhận rằng đòi hỏi nhất trí một trăm phần trăm trong từng cuộc bỏ phiếu sẽ là quá nặng nề; nhưng đa số đủ điều kiện, ví dụ, quy tắc hai phần ba, có thể có giá trị đối với một số quyết định có khả năng gây ra những thiệt hại rất lớn.

Bản hiến pháp do những người tư lợi chấp bút còn đặt giới hạn lên quyền lực được trao cho các nhà lập pháp. Trong khi cần phải cử những người đại diện để ban hành quyết định, chứ không phải là cả toàn bộ xã hội phải tranh đấu với từng chi tiết của mỗi đề xuất, nhưng sẽ rất nguy hiểm nếu trao cho các quan chức dân cử toàn bộ quyền ban hành quyết định. Điều đó không chỉ có nghĩa là quyết định của cơ quan lập pháp có thể gây ra cho các cá nhân và các nhóm thiểu số những thiệt hại nghiêm trọng; từ kinh nghiệm, chúng ta cũng biết rằng quyền lực làm cho con người tha hoá, và rằng không nên quá tin tưởng vào các vị đại diện. Vì vậy, hiến pháp nên hạn chế những việc mà các nhà lập pháp và các quan chức có thể quyết định.

Hiến pháp tài chính của Buchanan

Theo Buchanan, cần phải kiểm soát thật cẩn thận chính sách thuế khóa, vì đây là lĩnh vực mà các quyết định của đa số có thể gây ra những thiệt hại đặc biệt nghiêm trọng cho các nhóm thiểu số.

Vì vậy, các luật lệ về thuế khóa phải được xác định và tuyên bố ngay từ đầu - và những người duy lý sẽ đảm bảo rằng chúng được thực thi. Ví dụ, có thể tưởng tượng rằng những người nghèo hơn có thể bỏ phiếu thông qua một mã số thuế đánh vào người giàu; nhưng hiến pháp là văn bản lâu dài – thường xuyên tái thương lượng hiến pháp sẽ là quá vất vả - và với mức độ di động xã hội vừa phải, không ai có thể biết mình sẽ ở đâu sau mấy năm nữa. Hiện nay, bạn có thể nằm trong nhóm đa số, nhưng điều đó sẽ không nhất thiết là sẽ kéo dài mãi. Lựa chọn hợp lý, cho cả người giàu lẫn người nghèo, là ủng hộ một hệ thống thuế khóa đối xử với tất cả các nhóm một cách bình đẳng.

Tương tự như chi tiêu. Buchanan tin rằng chỉ có chi tiêu vì lợi ích chung mới cần nhất trí một trăm phần trăm ngay trong giai đoạn hiến pháp. Thật vô nghĩa khi tìm cách làm nghiêng luật lệ nhằm làm lợi cho nhóm của bạn, trong khi, có thể bạn sẽ không còn trong nhóm đó sau vài năm nữa. Buchanan công nhận rằng, nó vượt xa những điều chúng ta đang bàn ở đây, vì quá nhiều khoản chi của nhà nước đã bị các nhóm lợi ích đặc biệt lôi về làm của riêng rồi. Sẽ rất khó để có thể đạt được kiểu hiến pháp không có phân biệt đối xử mà ông tin rằng những người duy lý nên ủng hộ; có lẽ phải mua trước một số nhóm, ví dụ, những người hưởng lợi phúc lợi xã hội thì chúng ta mới có thể đưa ra được những luật lệ hiến định không có phân biệt đối xử.

Buchanan tin rằng luật lệ hiến định đúng đắn về thuế khóa phải đặt ra giới hạn về thuế khóa gộp và đảm bảo rằng không được lèo lái cơ sở để thu thuế nhằm làm lợi cho những nhóm lợi ích cụ thể nào đó. Thật vậy, sẽ phải có luật lệ nói về cách thức dịch chuyển thuế khóa và lợi ích của chi tiêu công giữa các nhóm khác nhau. Ngân sách phải cân bằng, do đó các nhóm đa số không thể chỉ đơn giản là dịch chuyển thời gian, không thể bỏ phiếu để họ được hưởng lợi trong ngày hôm nay và các thế hệ sau phải trả. Thuế phải được dành cho chính mục đích được thu. Cần có những luật lệ vững chắc về bất động sản và mức thuế mà nhà nước đánh vào bất động sản tư nhân. Cũng cần phải có luật lệ về việc in tiền của chính phủ, để tiền tệ không thể bị mất giá - một loại thuế mà dân chúng không biết, và là loại thuế có hại đối với một số nhóm người (những người tiết kiệm) nhiều hơn so với những nhóm người khác (các con nợ).

Buchanan khẳng định rằng, nếu những loại luật lệ này không được nhất trí một trăm phần trăm thì bao giờ cũng có nguy cơ là nhà nước sẽ phình ra qua mức, trong khi làm lợi cho một số nhóm, mà những người khác phải gánh chịu và làm xói mòn các động cơ hành động.

Chế độ liên bang

Biện pháp hạn chế quyền lực khác là chia tách ra, và trường phái Virginia rất quan tâm đến chủ nghĩa địa phương và chủ nghĩa liên bang. Mặc cả giữa chi phí và lợi ích của việc ban hành quyết định được thực hiện ở trung ương và ở địa phương. Nhóm nhỏ dễ đưa ra quyết định hơn là nhóm lớn, vì vậy, càng ban hành nhiều quyết định ở địa phương thì càng tốt. Chính phủ quốc gia có thể gây được ấn tượng, nhưng chính quy mô các khu vực bầu cử làm cho họ khó đạt thỏa thuận hơn.

Còn một yếu tố khác nữa: dân cư thuần nhất. Sẽ dễ dàng đạt được thỏa thuận nếu khu vực bầu cử có chung mục tiêu, giá trị và phương pháp tiếp cận, hơn là khu dân cư có nhiều quan điểm và ý kiến khác nhau.

Nếu dân cư quá lớn và cực kỳ không thuần nhất, thì có khả năng là không thể đưa ra được các quyết định tập thể về rất nhiều vấn đề. Trong trường hợp này, tốt nhất là để cho tư nhân lựa chọn chứ đừng để cho xã hội - và có thể sẽ là như thế. Mỹ có thể là trường hợp điển hình về xã hội to lớn và đa dạng. Tuy nhiên, nếu số dân không đông và thuần nhất, sẽ dễ dàng đạt thỏa thuận hơn và chúng ta tin rằng nhiều quyết định hơn sẽ được ban hành theo lối tập thể - và nói chung là đúng như thế, ví dụ, trong các xã hội không lớn và thuần nhất của vùng Scandinavia.

Chắc chắn là, có một số quyết định chỉ có thể được ban hành trên bình diện quốc gia: ví dụ, chính sách kinh tế quốc gia hay mạng lưới quốc phòng. Cũng có những chính sách có thể có lợi cho một khu vực địa lý nhưng lại tạo ra vấn đề đối với những khu vực khác – ví dụ, khu công nghiệp mới gây ô nhiễm nguồn nước sông chảy qua những thành phố khác.

Mặc dù vậy, nói chung, các lựa chọn chính trị tốt nhất là được đưa ra càng nhiều ở cấp địa phương thì càng tốt. Nói cho cùng, một số quyết định, ví dụ, có cấp phép cho hộp đêm mới hay không - chỉ có ảnh hưởng trong khu vực, vì vậy, tìm cách đạt thỏa thuận của mọi người trên bình diện quốc gia là việc làm vô nghĩa. Hệ thống liên bang cũng tạo điều kiện cho các cơ cấu, dịch vụ của chính phủ, luật pháp và các quy định được điều chỉnh cho phù hợp với nhu cầu cụ thể của từng địa phương.

Một ưu điểm khác của chủ nghĩa địa phương là nó tạo cho bạn cơ hội né tránh nếu bạn không thích những việc mà người ta đã quyết định. Nếu đa số ở địa phương đe dọa bóc lột bạn, thì bạn chỉ cần chuyển đến chỗ khác là được. Đây là việc có thể không dễ chịu hay dễ dàng, đặc biệt là nếu bạn có tình cảm sâu nặng với quê hương; nhưng sự kiện này chứng tỏ khả năng của chính quyền trong việc bóc lột của các nhóm thiểu số là có giới hạn.

Các vấn đề và nguyên tắc

Quan điểm về hiến pháp của trường phái Virginia không thuyết phục được tất cả mọi người. Nhiều nhà phê bình khẳng định rằng người dân không ngại rủi ro như Buchanan và Tullock nói và họ có thể coi những lợi ích tiềm tàng to lớn của các quyết định tập thể là xứng đáng với nguy cơ đóng thuế cao hơn.

Và sự kiện là chúng ta có các bản hiến pháp và các công ước mà không được tất cả mọi người nhất trí một trăm phần trăm. Nhân dân hiện nay phát hiện ra rằng mình bị những luật lệ hiến định cũ trói buộc – đây là những luật lệ do tổ tiên họ đưa ra, họ chẳng được quyết định điều gì. Nhiều bản hiến pháp trên thế giới là do đa số ít ỏi chấp bút hoặc đã bị các nhóm lợi ích chiếm đoạt, hay có thể được tu chính bởi đa số đơn giản trong cơ quan lập pháp. Những quyết định của đa số, ví dụ, ở nghị viện Anh đã làm thay đổi quyền lực và số thành viên Viện nguyên lão, và chuyển nhiều chức năng cho các thiết chế của Liên minh châu Âu (cuốn sách này xuất bản trước khi Anh ra khỏi EU – ND), mà không cần nhân dân Anh cho phép, dù là nhất trí hay không. Và nghị viện có chủ quyền: Không có bất kỳ hạn chế hiến định nào đối với quyền thu thuế hay tịch thu tài sản. Tuy nhiên, sự kiện là hầu hết người dân không tìm cách di cư không thể coi là bằng chứng chứng tỏ họ hoàn toàn đồng ý với bản “hiến pháp” này.

Tuy nhiên, lý thuyết về hiến pháp của trường phái Virginia đã mang lại sự thay đổi mang tính quyết định đối với lý thuyết về kinh tế và chính trị. Các nhà kinh tế học từng nghĩ rằng họ nắm

được phương pháp thiết kế sáng kiến chính sách táo bạo, có thể nâng cao phúc lợi của toàn bộ xã hội. Nhưng trường phái Virginia chỉ ra rằng, các nhà kinh tế học không thể biết được tình cảm và suy nghĩ của các cá nhân và cách thức họ đánh giá những thay đổi của chính sách này. Cách duy nhất là hỏi xem họ có cảm thấy tốt hơn hay không; nhưng ngay cả như thế, chúng ta cũng không thể so sánh sự mất mát của một người với lợi ích mà người khác thu được. Chỉ khi nào có thỏa thuận toàn diện thì chúng ta mới có thể nói chắc chắn rằng cách sắp xếp mới là có lợi. Và khi chúng ta nhìn vào bản hiến pháp lâu bền, tức là bản hiến pháp quyết định cách thức ban hành các chính sách trong tương lai, thì đó là điều đặc biệt quan trọng để có thể có hiểu biết đúng đắn.

11. THÀNH TỰU VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ CÒN TỒN TẠI

Lý thuyết Lựa chọn Công đã tạo ra sự khác biệt lớn về cách thức các nhà kinh tế học, các nhà chính trị học và thậm chí cả cách thức xã hội quan niệm về hoạt động của tiến trình chính trị. Nó giải thích cách thức các thiết chế chính trị của chúng ta và lợi ích cá nhân của những người có liên quan định hình những quyết định được ban hành nhân danh xã hội. Câu hỏi còn lại là một số thành tố của của phương pháp tiếp cận này phù hợp đến mức nào đối với thế giới thực, đặc biệt là khi có rất nhiều hệ thống chính trị khác nhau; nhưng có lẽ sự kiện này chỉ là bằng chứng chứng tỏ rằng lý thuyết Lựa chọn Công là một môn học mới, với rất nhiều tiềm năng ở phía trước.

Một số thành tựu

Lý thuyết Lựa chọn Công chắc chắn đã thành công trong việc thách thức giả định chưa được suy nghĩ thấu đáo của các nhà kinh tế học rằng, sự can thiệp của chính phủ là giải pháp hoàn hảo nhằm thay thế cho “những thất bại của thị trường”. Nó nhắc nhở chúng ta rằng “chính phủ cũng thất bại”; và những khiếm khuyết như độc quyền, thông tin không hoàn hảo và sự kiện là một số hành động có tác động tiêu cực đối với người ngoài cuộc thường xảy ra trong chính trị hơn là trên thương trường. Chính quá trình ban hành quyết định của chính phủ là không hoàn hảo, bị bóp méo bởi sự bất bình thường của hệ thống bầu cử, bởi việc bỏ phiếu mang tính chiến thuật, bởi quyền lực của các liên minh của các nhóm lợi ích và lợi ích cá nhân của các nhà lập pháp và quan chức. Trong nhiều trường hợp, chúng ta có thể được lợi hơn nếu chỉ làm một việc đơn giản là chấp nhận thực tế của thị trường và hoàn toàn không sử dụng bộ máy nhà nước để can thiệp vào thực tế đó.

Lý thuyết Lựa chọn Công cũng phá hoại ngầm giả thuyết của các nhà kinh tế học rằng, “lợi ích công cộng” là một cái gì đó có thể được xác định bởi các chuyên gia và đạt được thông qua những chính sách đã khai sáng. Ngược lại: Có bao nhiêu người thì có bấy nhiêu ý kiến “thế nào là lợi ích công cộng”, quan điểm và giá trị của những cá nhân đó là của riêng những người đó và không thể cộng, trừ và tính trung bình bằng một công thức toán học nào đó.

Một thành tích khác của thuyết Lựa chọn Công là nó chú ý tới hoạt động trên thực tế của chính phủ và buộc chúng ta phải hỏi chúng ta đang được các thiết chế chính trị hiện nay phục vụ như thế nào. Nó làm rõ bản chất, nguồn gốc và các những ảnh hưởng chính trị sâu rộng của những hiện tượng như các nhóm lợi ích, liên minh, mua bán phiếu, tìm kiếm đặc lợi, sự phình ra của chính phủ, bỏ phiếu chiến thuật và sự vô minh duy lý của cử tri. Tập trung chú ý vào lợi ích cá nhân của cử tri, của các nhà lập pháp và của các quan chức, viên chức giúp giải thích vì sao dân

chúng có thái độ hoài nghi đối với chính trị đến như thế. Nó chỉ cho chúng ta thấy làm sao mà bản chất của các thiết chế chính trị đang cười lên đầu lên đầu lên cổ chúng ta có ý nghĩa quyết định đối với những lựa chọn tập thể được thông qua. Nó chỉ cho chúng ta thấy vì sao các thiết chế chính trị thường thất bại. Và nó nhắc nhở chúng ta rằng, có những lựa chọn thay thế, ví dụ, đa số đủ tiêu chuẩn và bỏ phiếu thay thế (AV) hoặc hệ thống bỏ phiếu có thể chuyển nhượng và cải cách hiến pháp, có thể giúp làm giảm các thất bại của chính phủ.

Vấn đề tư lợi

Tuy nhiên, những thành tố khác của cách tiếp cận Lựa chọn Công vẫn còn gây nhiều tranh cãi. Ví dụ, một số người hoài nghi cá nhân duy lý chống lưng cho cách tiếp cận này nó thực sự là mô tả đúng đắn về nhân cách của con người. Nói cho cùng, chúng ta là những động vật xã hội, và bối cảnh của con vật và bối cảnh xã hội của chúng ta định hình những điều chúng ta làm và những điều chúng ta suy nghĩ.

Yếu tố di truyền có ảnh hưởng đối với tính cách của chúng ta, chúng ta có thể chỉ kiểm soát theo lối duy lý phần nào ảnh hưởng này. Chúng ta làm việc trong các nhóm - thực vậy, nhiều người phê phán lĩnh vực tài chính vì “tâm lý bầy đàn” của nó trong việc chạy theo xu hướng đầu tư. Nhiều, mà có thể là hầu hết các lựa chọn mà chúng ta làm theo bản năng, hay là kết quả tự nhiên của nhiều năm nằm dưới áp lực xã hội, chứ không phải là sản phẩm của tính toán duy lý. Chúng ta có phải những người thực sự duy lý, và cá nhân chủ nghĩa, như các học giả Lựa chọn Công tưởng tượng hay không?

Hoặc xin hỏi một lần nữa: Chính trị là nói về những con người duy lý đang tiến hành trao đổi với nhau để làm lợi cho chính mình? Trên thực tế, có phải nó nói về quyền lực, qua đó, những cá nhân và nhóm người khác nhau tìm cách buộc những người khác phải thuận theo ý muốn của họ? Các học giả Lựa chọn Công nói rằng cái thứ nhất – hay chí ít, cái thứ hai là kết quả cái thứ nhất - nhưng chủ yếu tập trung chú ý vào cái thứ thứ hai, tức là nghiên cứu quyền lực của đa số và quyền lực của các nhóm lợi ích.

Câu hỏi vì sao những người được cho là duy lý lại lo lắng về việc bỏ phiếu vẫn còn là câu hỏi đáng bàn ở đây, vì mỗi lá phiếu đơn lẻ hầu như không có ảnh hưởng gì tới kết quả bầu cử - và thậm chí nếu nó có ảnh hưởng, thì hậu quả đối với cá nhân cử tri cũng cực kỳ không chắc chắn. Có lẽ chúng ta cần một lời giải thích sâu sắc hơn là cách tiếp cận kinh tế có thể cung cấp chúng ta - cần dựa vào tâm lý xã hội của con người?

Đáp lại, các học giả về Lựa chọn Công cho rằng động cơ của người dân có xuất xứ từ đâu và như thế nào không phải là điều quan trọng. Điều quan trọng là chúng ta có những giá trị, có động cơ và ước mơ và chúng ta muốn tối đa hóa những giá trị, động cơ và ước mơ đó, dù chúng có là gì thì cũng thế. Chúng ta có thể muốn là một phần của đám đông, hay chúng ta có thể muốn giúp những người nào đó, hay sống vinh quang, hoặc vô số tham vọng cao quý khác. Trên thực tế, theo đuổi những mục tiêu đó là chúng ta đang phục vụ cho những ham muốn của chính chúng ta - những lợi ích của chính chúng ta. Chúng ta có thể làm cho mình nghèo hơn về mặt tài chính khi đem tiền cho những người đang cần tiền, nhưng chúng ta vẫn cho rằng mình hạnh phúc hơn khi làm việc đó. Các học giả về Lựa chọn Công còn khẳng định, giả định rằng tư lợi là động cơ trong

hệ thống chính trị là việc làm thận trọng – nhưng tư lợi không phải là động lực của tất cả mọi người, mọi lúc và trong mọi hoàn cảnh.

Các vấn đề hiến định

Còn những câu hỏi khác nữa. Nếu các chính trị gia (và cả cử tri) thực sự là những người tư lợi có thể tìm được tập hợp luật lệ hiến định nào đủ sức ngăn chặn họ và làm cho lợi ích của họ phù hợp với lợi ích công cộng hay không? Buchanan khẳng định rằng hiến pháp Mỹ có nhiều điều khoản đúng đắn – ví dụ, phân chia quyền lực giữa hai viện quốc hội, giữa tổng thống và cơ quan tư pháp, và cơ quan lập pháp và đa số đủ điều kiện mới có quyền biểu quyết về những dự luật đã bị tổng thống phủ quyết và tu chính hiến pháp. Mặc dù vậy, nền chính trị Mỹ vẫn còn đầy những vụ mua bán phiếu và tìm kiếm đặc quyền; vai trò và quyền lực của các nhà lập pháp và các quan chức tiếp tục phình ra. Theo ngôn từ của chính Buchanan, thì đây là hiện tượng nhiều “vô chính phủ hiến định” chứ không phải là chính phủ được kiểm chế.

Một số nhà phê bình có những lo lắng tổng quát hơn về việc trường phái Virginia đặt hiến pháp vào tâm điểm chú ý. Ngay cả hiến pháp Mỹ cũng không được nhất trí một trăm phần trăm. Liệu chúng ta có thực sự cho rằng những người chưa bao giờ bỏ phiếu thông qua nó có ngầm ngầm chấp thuận nó? Sự thật đáng buồn là dân chúng sẽ chịu đựng nhiều bất công chính trị trong thời gian dài rất dài. Áp lực xã hội buộc người ta phải tuân theo và có lẽ lực lượng của chính quyền, còn quá mạnh. Có lẽ cần phải làm một cuộc cách mạng thì mới thoát được khỏi tình trạng vô chính phủ hiến định, nhưng giới ăn trên ngồi trốc hiện nay chắc chắn không thích dẫn dắt nó, còn xã hội thì không có tia lửa có thể tạo ra cuộc cải cách.

Và nhân dân, trong khi đang tìm cách thoát khỏi tình trạng vô chính phủ, có thực sự lo lắng về việc trao quyền cho các chính phủ như các lý thuyết gia trường phái Virginia đề nghị hay không? Trên thực tế, có thể nhân dân sẵn sàng chấp nhận rủi ro là họ có thể bị bóc lột trong tương lai, để được hưởng những lợi ích to lớn và rõ ràng của hành động tập thể?

Đây là những câu hỏi mà kinh tế học thực nghiệm hiện nay đang giúp giải quyết. Ví dụ, lý thuyết nổi tiếng của John Rawls nói rằng nếu người ta phải chọn một sự sắp xếp xã hội mà không biết vị trí của mình trong đó sẽ ra sao, họ sẽ chọn sắp xếp với thu nhập tối thiểu hơn là chấp nhận nguy cơ sống trong tình trạng quá nghèo khó. Nhưng các thí nghiệm do Norman Frohlich và những người khác tiến hành năm 1987 cho thấy sinh viên không bao giờ chọn cách sắp xếp này: dường như họ đánh giá cao hơn xã hội có thu nhập trung bình tối đa - mặc dù có sàn, thậm chí sàn khá thấp. Nói cách khác, họ sẵn sàng chấp nhận chỉ ít là một số rủi ro liên quan tới tương lai của họ. Vì vậy, trái ngược với Buchanan và Tullock, có thể nhân dân cũng không sẵn sàng chấp nhận rủi ro trong các dàn xếp mang tính hiến định?

Lựa chọn Công của những người tư lợi?

Một lời phê bình khác là của những người ủng hộ lý thuyết Lựa chọn Công: Họ cũng đưa lợi ích cá nhân của mình vào kỷ luật. Nhiều học giả Lựa chọn Công - James M. Buchanan, William A. Niskanen và Gordon Tullock của trường phái Virginia, và Gary S. Becker và George J. Stigler của trường phái Chicago, xin chỉ đưa ra một vài trường hợp như thế - tự coi mình là những người theo phái tự do (theo nghĩa ở châu Âu, chứ không phải theo nghĩa ở Mỹ). Như vậy, những hạn

chế mà họ đề xuất phải áp dụng cho chính phủ chỉ là biểu hiện của sự chán ghét quyền lực nhà nước của chính họ?

Câu trả lời của họ khá đơn giản. Các học giả Lựa chọn Công biết rõ rằng thị trường là không hoàn hảo, nhưng thuyết Lựa chọn Công cho thấy rằng hành động của chính phủ cũng có những khiếm khuyết căn bản. Dễ dàng chứng minh rằng kết quả cuối cùng của nguyên tắc đa số, và sự hiện diện của các nhóm lợi ích, việc tìm kiếm đặc lợi và tất cả những hiện tượng khác, là tạo ra khu vực chính phủ rất không hiệu quả. Đó không phải là một tuyên bố chính trị, mà là vấn đề kinh tế và thiết thực. Họ nói, mục đích là để giải thích hiện tượng này; và trong một số trường hợp, đề xuất những thay đổi mang tính thiết chế, có thể giúp điều chỉnh những sai sót đó.

Cụ thể, trường phái Chicago tập trung nhiều hơn vào kinh tế học về chính phủ. Trường phái này phân tích các vấn đề của Lựa chọn Công bằng các thuật ngữ của lý thuyết kinh tế vi mô thuần túy - áp dụng các công cụ của lý thuyết giá cả tân cổ điển, phân tích trạng thái cân bằng và lựa chọn duy lý. Trường phái này tránh đánh giá một cách chủ quan bản chất của các quá trình ban hành quyết định công, coi chính phủ là “thị trường chính trị”, thông qua đó, các tác nhân “kinh tế” duy lý, những người tư lợi theo đuổi lợi ích riêng của mình và tìm cách tái phân phối của cải trong cộng đồng. Ví dụ, trường phái này coi các quyết định về chính sách là “giá cả” làm cân bằng việc cung cấp luật pháp và các quy định của chính phủ với “cầu” của công chúng. Nó tìm hiểu xem các thị trường chính trị hoạt động tốt đến mức nào, và có hiệu quả về mặt kỹ thuật đến mức nào. Ví dụ, nếu nhân dân muốn bảo vệ công việc trong ngành nông nghiệp thì trợ cấp cho các nông trại có phải là biện pháp hiệu quả hay không? Các nhóm lợi ích thành công đến mức nào trong việc đưa tài nguyên của cộng đồng về phía họ?

Áp dụng kinh tế vi mô thuần túy vào những vấn đề Lựa chọn Công giúp các học giả trường phái Chicago, như Gary Becker, áp dụng cùng cách phân tích như thế cho những vấn đề liên quan đến chính sách như kinh tế học tội phạm, giáo dục, gia đình, nhập cư và lòng vị tha, với những kết quả thú vị và đôi khi làm người ta phải ngạc nhiên.

Nói chung, kết luận của trường phái Chicago thường không khác với kết luận của trường phái Virginia, mặc dù khó dùng tư lợi để chống lại các nhà lãnh đạo trường phái Chicago, trong khi trường phái này bác bỏ ý thức hệ và cố gắng có thái độ khoa học lạnh lùng như nó vốn là. Tuy nhiên, nếu phê bình trường phái Chicago thì đây có thể là nhiều giả định của trường phái này – việc xây dựng liên minh là dễ dàng, có thể hạn chế việc thủ hưởng miễn phí hay các nhóm lợi ích hoạt động hiệu quả - được bàn một cách quá sơ sài. Những giả định này – một cách cố ý – tương tự như các giả định “cạnh tranh hoàn hảo” trong kinh tế học: Chúng ta biết rằng không bao giờ có thể giới hoàn hảo, tuy nhiên, tìm ra các nguyên lý của nó vẫn cho chúng ta một số nhận thức thấu triệt, thú vị và hữu ích. Vấn đề xuất hiện khi người ta nhầm lẫn lý thuyết trừu tượng với thực tế. Ví dụ, trong khi các nhà kinh tế học có thể coi việc mua phiếu và đốt lốt gần như chẳng khác gì nhau và hiệu quả như nhau trong các thuật ngữ kinh tế, trong khi công chúng lại coi đề xuất về mua phiếu là việc làm quá xấu xa.

12. TẦM NHÌN HIỆN TẠI VÀ TƯƠNG LAI

“Thế hệ thứ hai” các học giả Lựa chọn Công đã kiểm tra kỹ lưỡng những ý tưởng của “thế hệ đầu tiên”, của những người như Duncan Black, Anthony Downs, Mancur Olson, James M.

Buchanan, Gordon Tullock và William H. Riker, kiểm tra chúng qua những giả định và hệ thống chính trị rộng lớn hơn hẳn. Một trong những xu hướng nghiên cứu là kiểm tra một cách chặt chẽ hơn cách thức mà ý kiến cá nhân của cử tri có thể “kết hợp” một cách tốt nhất vào quyết định tập thể nào đó, tức là quyết định thực sự phản ánh quan điểm của người đó.

Cụ thể, người ta tập trung chú ý vào việc làm sao thực hiện được quá trình “bầu cử mà không bị lũng đoạn” - nói cách khác, làm sao ngăn chặn các nhóm cử tri, không để họ lũng đoạn kết quả bằng cách nói dối về sở thích thực sự của họ và bỏ phiếu theo chiến thuật chứ không chân thành. Đó là công việc rất quan trọng, đối với cả những người ủng hộ chế độ dân chủ, tức là những người nghĩ rằng việc các nhóm lợi ích lũng đoạn kết quả là rất đáng khinh, lẫn các nhà chính trị học và các chính trị gia, những người không thể biết liệu sự lựa chọn tập thể có thực sự phản ánh ý kiến cử tri trừ khi cử tri thể hiện ý kiến của họ một cách trung thực.

Tuy nhiên, định lý do Allan Gibbard và Mark Satterthwaite đưa ra, cho rằng các cuộc bầu cử dân chủ luôn luôn mở rộng cửa cho việc bỏ phiếu chiến lược. Và còn vấn đề là hệ thống mỗi người một lá phiếu, như trong chuyện hai con sói và một con cừu, không thể hiện sức mạnh tình cảm của cử tri cá nhân. Cho nên người ta chú ý vào việc hệ thống nào có thể tiết lộ sở thích thực sự của con người – đây là cái mà các học giả Lựa chọn Công gọi là sự *mặc khải về nhu cầu*.

Edward H. Clarke và Theodore Groves khẳng định rằng cách phát hiện sức mạnh thực sự của những ham muốn người dân là buộc họ phải trả “thuế khuyến khích” đúng bằng chi phí mà quyết định của họ gây ra cho những người khác. Điều này sẽ buộc những con sói phải tính đến ảnh hưởng của các quyết định chúng đối với con cừu. Dennis C. Mueller đề xuất thủ tục bầu cử ba bước để người dân thể hiện sở thích thực sự của mình. Người ta còn đưa ra và kiểm tra những đề xuất toán học và thực tế khác, ví dụ, bầu cử nhiều vòng như các cuộc bầu cử tổng thống Pháp hay Mỹ. Công trình nghiên cứu còn cho thấy nhiều câu hỏi thú vị khác: ví dụ, cử tri là người duy lý đến mức nào, và họ có thích nghi với kinh nghiệm của các cuộc bầu cử trong quá khứ hay họ thực sự là những người thiếu hiểu biết và thiên cận.

Mặt khác, các tác phẩm về Lựa chọn Công xuất bản trong những năm 1980 cho rằng, hệ thống lưỡng đảng mà các học giả thế hệ đầu tiên tập trung nghiên cứu, trên thực tế, đã tạo ra những quyết định tập thể phản ánh sở thích của cử tri tốt hơn hẳn so với suy nghĩ của người ta trước đó. Đây là do, tương tự như cạnh tranh trên thương trường, cạnh tranh giữa các đảng làm cho họ phải thay đổi quan điểm của mình và xây dựng nền tảng chính sách có sức hấp dẫn đối với phần đông dân chúng.

Tuy nhiên, nhiều hệ thống chính trị trên thế giới là hệ thống đa đảng, trong những hệ thống đó, quá trình thành lập chính phủ phụ thuộc vào thiết lập liên minh giữa các đảng khác nhau. Vì vậy, “thế hệ thứ hai”, do trường phái Rochester dẫn dắt, tập trung chú ý nhiều hơn vào cách thức các đảng thiết lập liên minh và các liên minh này có khả năng sống sót trong bao lâu. Điều này dẫn đến tư tưởng của William H. Riker về liên minh chiến thắng tối thiểu, rồi sau đó là ý kiến cho rằng các đảng trung tâm lớn là điều kiện sống còn cho bất kỳ liên minh nào, các đảng có thể và thường tìm cách thành lập các chính phủ thiểu số và dựa vào các hiệp ước về việc bỏ phiếu thông qua từng vấn đề một, chứ không dựa vào quan hệ hợp tác chính thức.

Gần đây, trong cuốn *Perfecting Parliament*, Roger Congleton đã lần theo lịch sử của các cơ quan lập pháp trong sáu nước lớn, để giải thích tầm quan trọng của tư lợi, các tư tưởng xã hội, tôn giáo và tình trạng hiện nay của các thiết chế, chính quyền và các mối quan hệ trong việc quyết định sự phát triển của luật lệ bầu cử và lập pháp. Rõ ràng là, hầu hết những nước này đều cách khá xa các thoả thuận hiến định duy lý do Buchanan và Tullock đề xuất.

Xem xét lại những tư tưởng cũ

Ngoài việc đưa lý thuyết Lựa chọn Công vào nghiên cứu các lĩnh vực mới như hệ thống đa đảng, thể hệ thứ hai đã bắt đầu kiểm tra một số khái niệm nền tảng của môn học này, đôi khi dẫn tới tình trạng gần như phá hoại các khái niệm đó.

Ví dụ, các công trình nghiên cứu thực tế đã làm người ta nghi ngờ về nguyên tắc cử tri trung vị. Dường như, ngay trước các cuộc bầu cử, các đảng thường có xu hướng làm cho mình trở thành ôn hòa hơn. Nhưng các đảng không đơn giản là vội vã ủng hộ bất cứ chính sách nào mà họ tin là có khả năng thu hút cử tri ôn hòa. Nói cho cùng, họ có thể đã theo đuổi ý thức hệ trong nhiều năm và có lịch sử của họ, đây là chưa nói họ phải duy trì một chính sách đã hình thành từ trước. Pha loãng chương trình nghị sự đã được các nhà hoạt động trong đảng tạo ra chắc chắn sẽ bị họ phản đối, và cử tri cũng có thể bác bỏ sự chao đảo hướng về phía ôn hòa, coi đây là chủ nghĩa cơ hội bất lương.

Lý thuyết đơn giản về cử tri trung vị cũng mất một ít giá trị trong nền chính trị đa đảng, các vấn đề phức tạp và liên quan với nhau, cơ quan lập pháp gồm hai viện và các khu vực bầu cử lớn và đa dạng. Khi đem lý thuyết Lựa chọn Công áp dụng vào những hệ thống đang mở rộng ra, một lần nữa, lý thuyết đơn giản đánh mất ý nghĩa quan trọng nhất của nó.

Một tư tưởng khác đã được mang ra xem xét lại là vấn đề “người thụ hưởng miễn phí”, được sử dụng nhằm biện minh cho việc cung cấp hàng hóa công cộng. Các công trình nghiên cứu gần đây trong lý thuyết Lựa chọn Công cho rằng, mặc dù một số người thực sự được hưởng miễn phí, nhưng họ được hưởng ít hơn hẳn so với giả định. Có lẽ con người là động vật có tính thần chăm lo đến lợi ích chung, có tính xã hội và hợp tác hơn là chúng ta vẫn nghĩ. Nhưng đồng thời, đây có thể là một thách thức nữa đối với chủ nghĩa cá nhân khắt khe và tính tư lợi, tức là những quan điểm vốn là nền tảng của lý thuyết Lựa chọn Công.

Những cuộc tranh luận của thể hệ thứ hai

Các lý thuyết gia Lựa chọn Công thể hệ thứ hai bao gồm các nhân vật như William A. Niskanen và George J. Stigler. Một người nữa là Dennis C. Mueller, ông này chuyên nghiên cứu cách thức các chính trị gia và các quan chức cao cấp sử dụng kiến thức nội bộ nhằm thúc đẩy chương trình nghị sự và mở rộng đế chế của mình, trong khi công chúng phải trả giá – đồng thời cũng chỉ ra rằng các nhà quản lý doanh nghiệp cũng làm hết như vậy, trong khi cổ đông của họ phải trả giá. Tuy nhiên, các học giả sau này nghi ngờ thái độ bi quan của các tác giả này, cũng như của thể hệ đầu tiên.

Ví dụ, người ta nghi ngờ quan điểm của Niskanen, cho rằng các nhà lập pháp không thể nào kiểm soát được các quan chức: Các ủy ban của cơ quan lập pháp đôi khi có hiểu biết rất rõ về các

những cơ quan dưới quyền họ, với giả định rằng các cơ quan kiểm soát sâu rộng có thể đủ sức kiểm chế bộ máy quản lý hành chính quan liêu.

Quan điểm bi quan của Stigler - các cơ quan quản lý không chỉ bị các nhóm lợi ích đặc biệt được tổ chức tốt trói chân trói tay, mà trên thực tế, phần lớn đều được thành lập nhằm phục vụ lợi ích của họ - trong mấy năm gần đây cũng đã bị tấn công. Gary S. Becker, đồng nghiệp ở Chicago, cùng thuộc thế hệ thứ ba với Stigler khẳng định rằng các nhóm lớn, rời rạc, trên thực tế, có nhiều quyền lực trong quá trình bỏ phiếu hơn là Stigler (và có thể cả Olson) giả định. Trong khi đó, nhà kinh tế học được đào tạo ở Chicago, James Q. Wilson, nói rằng sự kết hợp của lợi ích tập trung và chi phí phân tán, làm cho các cơ quan quản lý dễ bị trói chân trói tay, trên thực tế, chỉ là trường hợp đặc biệt, vì một số kết hợp khác là khả thi về mặt lý thuyết. (Mặc dù về lý thuyết là đúng, nhưng các thiết chế vẫn bị trói chân trói tay làm cho các nhà dân chủ lo lắng nhất).

Vincent Ostrom, một nhà tư tưởng thuộc thế hệ thứ hai, đã tìm cách thoát ra khỏi thái độ bi quan giữ thế thượng phong trong lý thuyết Lựa chọn Công bằng cách xem xét cải thiện quá trình ban hành quyết định tập thể bằng cách chia quá trình cho các trung tâm khác nhau. Điều này cũng tương tự như cạnh tranh trên thương trường, thường được coi là tạo được kết quả tốt hơn so với độc quyền. Ostrom khẳng định rằng, quá trình ban hành quyết định “đa trung tâm” sẽ cải thiện được chất lượng và tính ổn định của lựa chọn tập thể, và được điều chỉnh cho phù hợp với sự đa dạng vốn có của dân cư.

Những người tiên phong thuộc thế hệ thứ ba

Gary S. Becker và các đồng nghiệp thuộc trường phái Chicago cố gắng tìm hiểu sâu hơn lý thuyết thuần túy của kinh tế học về chính trị. Họ coi chính trị là “thị trường”, trong đó những nhu cầu chính trị khác nhau cân bằng với nhau, cũng như cầu về hàng hóa và dịch vụ cân bằng với nhau trên các thị trường hàng hóa.

Tuy nhiên, các học giả của trường phái Virginia như Charles K. Rowley - nổi bật vì công trình của ông về tầm quan trọng của chính phủ hạn chế - chỉ trích quan điểm này, coi đây là quan điểm trừu tượng, có tác dụng bảo vệ nhiều thiết chế (như luật về tổn hại và các rào cản thương mại dài hạn của Mỹ) là “hiệu quả về kinh tế”, trong khi, trên thực tế không thể bảo vệ được về mặt chính trị.

Những người khác, như Bruno S. Frey, cho rằng có nhiều thứ liên quan đến đời sống chính trị hơn là các yếu tố kinh tế thuần túy - và những động cơ phi tài chính như lòng tự trọng là rất quan trọng. Thật vậy, Barry Weingast gần như lật ngược cách tiếp cận của trường phái Chicago, khi ông nghiên cứu cách thức mà những tính toán chính trị định hình bản chất của thị trường hàng hóa.

Trong khi đó, các học giả khác thuộc thế hệ thứ ba lại đưa lý thuyết Lựa chọn Công vào những con đường mới đầy thú vị. Ví dụ, Robert D. Tollison chỉ ra rằng sự vuron lên của nghị viện giai đoạn cuối thời Trung cổ đã làm giảm độc quyền, vì lúc đó cần phải có đa số trong cơ quan lập pháp, chứ không chỉ là sự tán thành của nhà vua là được. Và ở đây có thể có những bài học cho các thiết chế của chúng ta ngày hôm nay.

Lý thuyết trò chơi

Một khía cạnh đặc biệt hiệu quả trong thời gian gần đây của lý thuyết Lựa chọn Công hiện đại là lý thuyết Trò chơi, và đặc biệt môn được gọi là lý thuyết Trò chơi tiến hóa. Lý thuyết Trò chơi nghiên cứu những việc mà người ta làm khi những lựa chọn của họ phụ thuộc rất nhiều vào hành động của những người khác. Ví dụ kinh điển là tình trạng tiến thoái lưỡng nan của người tù, trong đó, cả hai tù nhân đều thú nhận vì họ sợ sẽ bị trừng phạt nặng hơn nếu không nói và người kia sẽ khai.

Cách suy nghĩ như thế rất phù hợp trong những tình huống bầu cử, đặc biệt là khi người ta có thể tìm cách dự đoán những người khác sẽ bỏ phiếu như thế nào và sau đó thì bỏ phiếu theo lối chiến lược, nhằm nâng cao cơ hội cho ứng viên hay kết quả mà họ ưa thích, hay để ngăn chặn, không cho những người khác thành công. Tìm ra cách mọi người “chơi” những lựa chọn đứng trước mặt mình, chúng ta có thể thiết kế những hệ thống có thể thể hiện được sở thích thực sự của họ và do đó, tạo ra kết quả phù hợp hơn với mong muốn thực sự của công chúng và không thể dễ dàng bị các nhóm lợi ích có tổ chức thao túng.

Ngoài ra, lý thuyết trò chơi còn được sử dụng theo cách khác, đầy hấp dẫn. Peter Ordeshook - từng học ở Rochester và là một trong những đồng tác giả với William H. Riker – đã sử dụng nhằm xác định những vụ gian lận trong các cuộc bầu cử, nhất là trong các chế độ dân chủ mới ở các nước thuộc khối Liên Xô cũ.

Chuyển từ lý thuyết thuần túy về chơi trò chơi trong các cuộc bầu cử, các nhà kinh tế học phát hiện ra rằng thuyết này khá hiệu quả trong việc tiến hành các thí nghiệm thực tế về việc người ta thực sự hành xử như thế nào khi đứng trước những lựa chọn, tương tự như khi họ đứng trước những lựa chọn trong các cuộc bầu cử và trong chính trị. Ví dụ, Vernon Smith, đoạt giải Nobel về kinh tế, đã tiến hành các thí nghiệm để xem sở thích thực sự của người ta có thể được thể hiện như thế nào, khi các nhóm đứng trước những lựa chọn được lặp đi lặp lại, chứ không phải là lựa chọn một lần trong các cuộc bầu cử, tạo điều kiện cho họ chứng kiến cách hành xử của những người khác khi được đề nghị bỏ phiếu. Ông phát hiện rằng các sinh viên tình nguyện có khuynh hướng tìm thỏa hiệp làm cho mọi người đều được lợi mà không làm cho một số người bị thiệt thòi – tối ưu Pareto mà các nhà kinh tế học và chính trị học đang mơ ước. Điều này còn cho thấy rằng các hệ thống bầu cử cũng có một số đức tính tốt, phụ thuộc vào các vòng bỏ phiếu được lặp đi lặp lại. Những thí nghiệm này cũng cho thấy rằng, trong những tình huống như thế, có thể tìm được lựa chọn được mọi người nhất trí một trăm phần trăm, một phát hiện mà các lý thuyết gia thuộc trường phái Virginia phải suy nghĩ thêm.

Tiềm năng

Sự xuất hiện và phát triển của các chế độ dân chủ mới khác nhau làm cho lý thuyết Lựa chọn Công càng thêm quan trọng, đây là khi các quốc gia mới nhìn vào những phát hiện của nó để tìm những bài học về cách xây dựng hiến pháp, xây dựng hệ thống lập pháp và bầu cử của mình. Trong quá trình này, lý thuyết Lựa chọn Công phải mở rộng, để vượt ra khỏi mô hình bầu cử lưỡng đảng truyền thống ở Mỹ và Anh, vốn quen thuộc với người những sáng lập ra lý thuyết này và xử lý nhiều hệ thống khác hẳn nhau.

Các chế độ dân chủ đã được củng cố cũng đã rút ra được những bài học từ Lựa chọn Công. Nhiều người đã công nhận rằng các nhà lập pháp và các quan chức cũng có quyền lợi riêng và cần phải kiềm chế họ. Những chính sách như thế ngày càng trở thành phổ biến hơn: Luật hoàng hôn nhằm hạn chế thời gian tồn tại của các cơ quan công quyền và các chương trình của nhà nước, quá trình tư nhân hoá và bãi bỏ quy định, đơn giản hoá thuế khóa, cạnh tranh giữa các cơ quan và bên trong các cơ quan của chính phủ, thử nghiệm việc cho thị trường cung cấp hàng hóa công cộng, giới hạn mang tính hiến định về các khoản vay của chính phủ và những biện pháp khác.

Người ta không chỉ quan tâm tới các hệ thống truyền thống Mỹ và Anh, các học giả Lựa chọn Công còn đi sâu tìm hiểu hoạt động của các cơ chế như đại diện theo tỷ lệ, khu vực bầu cử nhiều đại biểu và hệ thống danh sách của đảng. Ngoài ra, còn có những công trình nghiên cứu ảnh hưởng của những cơ cấu lập pháp khác nhau, ảnh hưởng của những luật lệ khác nhau của nghị viện, vai trò của đảng và ban lãnh đạo quốc gia trong việc thiết lập chương trình nghị sự và nhiều vấn đề khác. Kết luận tổng quát là thiết kế các thiết chế chính trị vẫn có vai trò cực kỳ quan trọng đối với các quyết định tập thể, nhưng chỉ ít, bây giờ chúng ta biết nó có tính phổ quát đến mức nào.

THUẬT NGỮ

Người thiết lập chương trình nghị sự

Chủ tịch ủy ban có thể lợi dụng nghịch lý xoay vòng của Rock, Paper, Scissors bằng cách quyết định trình tự bỏ phiếu.

Trường phái Chicago

Một nhánh của lý thuyết Lựa chọn Công do George J. Stigler và Gary Becker mở đường, áp dụng lý thuyết kinh tế học thuần túy vào “thị trường” chính trị.

Xoay vòng

Hiện tượng được Condorcet ghi nhận, ba ứng viên Rock, Paper, Scissors, nhưng không thể biết được ai là người chiến thắng cả hai người kia.

Mặc khai về nhu cầu

Vấn đề là đa số các hệ thống bầu cử không đo lường được tình cảm của cử tri đối với những lựa chọn được đưa ra, và một số cử tri có thể bỏ phiếu theo lối chiến thuật chứ không trung thực. Không đo lường được niềm tin và ước muốn thật sự của cử tri.

Hưởng thụ miễn phí

Hàn cảnh không thể ngăn chặn một số người hưởng thụ lợi ích do hàng hóa “công cộng” mang lại, như công viên hay quốc phòng, và vì vậy mà họ không đóng góp. Điều này dẫn tới hiện tượng là không có đủ hay hoàn toàn không có những món hàng hóa đó.

Lý thuyết trò chơi

Mô hình hóa về toán học những tình huống, trong đó, lựa chọn của cá nhân nào đó phụ thuộc vào hành động của các cá nhân khác, được sử dụng để dự đoán kết quả có nhiều khả năng xảy ra nhất.

Thất bại của chính phủ

Tình huống khi mà sự can thiệp của chính phủ có thể gây ra hiện tượng là các nguồn lực được phân bổ kém hiệu quả hơn là không có sự can thiệp như thế.

Định lý về tính bất khả thi

Kết luận của Kenneth J. Arrow nói rằng khi các cử tri có từ hai lựa chọn trở lên thì không có hệ thống bầu cử dân chủ nào có thể tạo ra được lựa chọn tập thể có thể phản ánh chân thực bản chất, mức độ thịnh hành và sức mạnh của sở thích của các cử tri.

Mua bán phiếu

Mua bán phiếu để hai bên cùng có lợi. Có hai hình thức: mua bán công khai, “ông bỏ phiếu ủng hộ tôi, tôi sẽ bỏ phiếu ủng hộ ông”; và mua bán ngầm, đây là khi các cử tri đứng trước một gói chính sách được thiết kế từ trước nhằm thu được ủng hộ của các nhóm cử tri khác nhau.

Lý thuyết cử tri trung vị

Giả thuyết của Duncan Black nói rằng, đối với những vấn đề đơn giản (“đến mức nào?”), các đảng phái chính trị thường đưa chính sách của họ tới gần quan điểm có nhiều người chia sẻ nhất, làm cho cử tri chẳng còn mấy lựa chọn. Nhưng các công trình nghiên cứu gần đây đã hỏi hiện tượng này mạnh đến mức nào.

Liên minh tối thiểu có thể giành chiến thắng

Tư tưởng của William H. Riker nói rằng vì khó giữ được các liên minh lớn, các nhóm lợi ích tìm cách thành lập liên minh vừa đủ lớn để có thể đạt được mục tiêu chung.

Tình thế lưỡng nan của tù nhân

Tình thế mang tính giả thuyết của lý thuyết Trò chơi, trong đó có hai người bị bắt, từng người sẽ bị phạt nhẹ nếu thú nhận và đổ lỗi cho người kia; nhưng sẽ bị phạt nặng nếu người kia đổ lỗi cho mình. Mặc dù cả hai đều có thể thoát tội nếu không khai, nhưng xác suất cao là cả hai sẽ đều thú nhận và đổ lỗi cho người kia.

Hàng hóa công cộng

Các loại hàng hóa như công viên quốc gia hay quốc phòng, nhiều người có thể thụ hưởng cùng một lúc và khó có thể ngăn chặn một số người nào đó, không cho họ hưởng thụ. Vì vấn đề hưởng thụ miễn phí như thế mà những hàng hóa này có thể không được cung cấp đủ.

Vô minh duy lý

Anthony Downs chỉ ra rằng, vì lá phiếu của một cá nhân không làm thay đổi kết quả bầu cử, và ngay cả chính sách được chấp nhận cũng sẽ chỉ tạo được ảnh hưởng không chắc chắn, cho nên các cử tri sẽ chẳng cần mất thì giờ và công sức để tìm hiểu các đảng phái và chính sách.

Tối đa hóa một cách duy lý

Giả định quan trọng nhất trong kinh tế học, nói rằng các cá nhân tìm cách tối đa hóa sự thỏa mãn của mình và hành động có chủ ý để đạt mục đích đó. Điều đó không ngụ ý rằng nhân dân là những người tham lam hay tự coi mình là trung tâm của vũ trụ; sự thỏa mãn của cá nhân họ có thể một phần là do cải thiện được đời sống của bạn bè, gia đình và xã hội rộng rãi hơn.

Tìm kiếm đặc lợi

Ý tưởng của Gordon Tullock, các nhóm lợi ích bỏ công sức, thời gian và tiền bạc để vận động hành lang nhằm thông qua những quyết định chính trị thuận lợi có thể mang lại những món lợi lớn cho họ.

Trường phái Rochester

Một nhánh của lý thuyết Lựa chọn Công do William H. Riker đi tiên phong, đưa kỹ thuật phân tích thống kê, lý thuyết trò chơi và kinh tế học thực nghiệm vào nghiên cứu quá trình ban hành quyết định chính trị.

Bỏ phiếu mang tính chiến lược

Hiện tượng, trong đó cử tri bỏ phiếu cho ứng viên hay lựa chọn mà không thể hiện được ước muốn thật sự của họ nhằm ngăn chặn kết quả kém hấp dẫn hơn.

Dịch chuyển thời gian

Bỏ phiếu thông qua những khoản lợi được hưởng ngay lúc này, ví dụ, lương hưu cao, xây dựng những con đường mới bằng tiền đi vay, để những người đóng thuế trong tương lai sẽ phải trả.

Trường phái Virginia

Một nhánh của lý thuyết Lựa chọn Công do James M. Buchanan và Gordon Tullock đi tiên phong, sử dụng lý thuyết chính trị để phân tích các thiết chế chính trị trong thế giới thực và đưa ra những khuyến cáo tương ứng. Chủ đề chính của trường phái này là tầm quan trọng của các sắp xếp mang tính hiến định nhằm ngăn chặn sự bóc lột các nhóm thiểu số.

Động cơ bỏ phiếu

Tương tự như “động cơ lợi nhuận” trên thương trường, thuật ngữ này (từ tên một bài báo của Gordon Tullock, năm 1976, trên IEA) thể hiện động cơ trên thị trường chính trị.

NHỮNG MỐC CHÍNH

Năm 1781, Bá tước người Pháp, Charles de Borda, đặt vấn đề về tính hiệu quả của nguyên tắc đa số đơn giản và đề xuất hệ thống để người dân xếp hạng các cử viên hay lựa chọn.

Năm 1785, Marquis de Condorcet phê phán đề xuất của Borda, vì có thể gây tổn hại cho các nhóm lợi ích. Ông giải thích “nghịch lý”, theo đó, biểu quyết đa số có thể dẫn tới kết quả không nhất quán. Trong “định lý bồi thâm đoàn” ông còn giải thích sự khôn ngoan của đám đông.

Năm 1876, nhà toán học Charles Dodgson (được nhiều người biết với bút danh Lewis Carroll) phát hiện ra những tư tưởng của hai người Pháp nói trên và đưa ra hệ thống bỏ phiếu phức tạp nhằm chấm dứt nghịch lý Condorcet và dẫn tới người chiến thắng thích hợp, được dân chúng ưa thích.

Năm 1896, bài tiểu luận của Knut Wicksell nhan đề “A new principle of just taxation” (tạm dịch Một nguyên tắc mới về thuế công bằng) biện minh cho các hành động tập thể, nhưng khẳng định rằng phải nhất trí một trăm phần trăm thì mới có thể đảm bảo được rằng phân phối thuế là công bằng và ngăn chặn, không để các nhóm thiểu số bị bóc lột.

Năm 1948, Duncan Black tái phát hiện tư tưởng của Borda và Condorcet, công bố rộng rãi cho công chúng biết và phát triển thêm các tư tưởng này. Ông phác ra những nét chính của “Định lý cử tri trung vị”, ám chỉ rằng các đảng chính trị có nhiều khả năng giành chiến thắng trong cuộc bầu cử bằng cách ngả về phía các cử tri ôn hòa. Black được coi là người sáng lập ra môn kinh tế học về Lựa chọn Công hiện đại.

Năm 1950, Kenneth Arrow chỉ ra rằng không thủ tục bỏ phiếu trên thực tế và đáng mong ước nào có thể vượt qua được nghịch lý Condorcet.

Năm 1957, Anthony Downs áp dụng các tư tưởng của kinh tế học vào bầu cử, ông khẳng định quan điểm của Black, nói rằng các đảng hội tụ về trung tâm, làm nổi bật quyền lực của và phần thưởng dành cho liên minh các nhóm lợi ích và chỉ ra vì sao các cử tri vẫn là những người “vô minh duy lý” về các vấn đề chính trị.

Năm 1962, trong tác phẩm *The Calculus of Consent* (tạm dịch Nghệ thuật thỏa thuận) James M. Buchanan và Gordon Tullock áp dụng tư tưởng về tư lợi vào khoa học chính trị. Họ chỉ ra vì sao mà khó đạt được sự đồng thuận một trăm phần trăm lại dẫn đến việc sử dụng các hệ thống khác, ví dụ, nguyên tắc đa số và làm sao mà những hệ thống này lại tạo điều kiện cho đa số bóc lột thiểu số. Để ngăn chặn, họ khẳng định phải có những luật lệ hiến định được đồng ý một trăm phần trăm, tất cả các sắp xếp về bỏ phiếu đều phải tuân theo những luật lệ hiến định nói trên. Họ còn nghiên cứu việc mua bán phiếu, các nhóm lợi ích dùng cách đó để bỏ phiếu thông qua các chính sách của nhau, tạo ra sự quá lạm của chính phủ.

Năm 1962, William H. Riker giải thích tầm quan trọng của các liên minh trong các cuộc bầu cử, và vì sao một số liên minh thành công hơn những liên minh khác - ví dụ đầu tiên của việc áp dụng lý thuyết Trò chơi vào phân tích các tiến trình chính trị.

Năm 1965, Mancur Olson áp dụng lý thuyết lựa chọn hợp lý của các nhà kinh tế học vào lĩnh vực chính trị, ông chỉ ra cách mà các nhóm lợi ích tương đối nhỏ có thể tạo được ảnh hưởng đáng kể đối với các cuộc bầu cử nhằm giành lợi ích riêng cho mình, trong khi các nhóm lớn thường gặp khó khăn trong vấn đề này.

Năm 1965, Buchanan và Tullock lập ra Hội Lựa chọn Công, coi đây là biện pháp nhằm thúc đẩy cuộc thảo luận về lý thuyết Lựa chọn Công. Hội này ngày càng phát triển. Ba trong số các vị chủ tịch của Hội này (Buchanan, Vernon Smith và Elinor Ostrom) sau đó đã được trao giải Nobel về kinh tế học.

Năm 1966, Tullock thành lập tạp chí *Lựa chọn Công* (*Public Choice*).

Năm 1967, Tullock khẳng định rằng các công ty độc quyền bị chia rẽ về chính trị làm cho chiến dịch vận động của các nhóm lợi ích khó giành được giá trị tiềm tàng rất lớn của họ - hành vi mà sau này được Anne Krueger gọi là “tìm kiếm đặc lợi”.

Năm 1971, William A. Niskanen khẳng định rằng các quan chức tìm cách tối đa hóa ngân sách của mình, và nghiên cứu hàm ý của việc làm này trong quá trình ban hành quyết định và quy mô của chính phủ.

Năm 1971 Năm 1973 Trong khi nghiên cứu ý tưởng cho rằng người bỏ phiếu không trung thực để thông qua lợi ích công cộng mà những người khác sẽ phải trả tiền, Edward H. Clarke (1971) và Theodore Groves (1973) chỉ ra cách thức làm cho cử tri tiết lộ sở thích thực sự của họ: Buộc họ phải chịu những chi phí mà sự lựa chọn của họ áp đặt lên thiểu số. Những hệ thống “mặc khải về nhu cầu” khác xuất hiện sau.

Năm 1979, Vernon L. Smith tiến hành thí nghiệm trên các hệ thống bầu cử và tính khả thi của nguyên tắc nhất trí một trăm phần trăm. Năm 2002, ông được trao giải Nobel về kinh tế học vì những công trình trong kinh tế học thực nghiệm.

Trong những năm 1980, những tờ báo khác nhau trong lĩnh vực kinh tế học cho rằng hệ thống lưỡng đảng phản ánh ước muốn của công chúng tốt hơn là một số người vẫn nghĩ - một kiểu “bàn tay vô hình” trong lĩnh vực chính trị.

1986 James Buchanan được giải Nobel kinh tế cho công trình của ông về nền tảng hiến định của quá trình ban hành quyết định về kinh tế và chính trị.

Năm 1987, trong khi nghiên cứu xem loại hiến pháp nào có thể giúp đạt được thỏa thuận chung, Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer và Cheryl L. Eavey phát hiện ra rằng sinh viên sẽ bỏ phiếu thông qua bản hiến pháp lập ra ngưỡng tối thiểu trong xã hội⁶ (social minimum) nhưng cho phép tối đa hóa thu nhập trung bình – trái với giả thuyết của tối thiểu cao của John Rawls.

Năm 1990, Peter van Roozendaal giải thích biện pháp mà đảng trung tâm dùng để thành lập chính phủ thiểu số, đây là dựa vào những người khác, cả phái tả lẫn phái hữu.

Trong những năm 2.000, tiếp tục thí nghiệm và mô hình hóa bằng toán học về các lựa chọn chính trị và đưa các tư tưởng của thuyết Lựa chọn Công vào nhiều nước khác nhau.

Năm 2002, Vernon L. Smith được trao giải Nobel về kinh tế học cho công trình thực nghiệm của ông, trong đó có công trình về lựa chọn tập thể.

Năm 2007, tác phẩm *The Myth of the Rational Voter* (*Huyền thoại về cử tri duy lý*) của Bryan Caplan khẳng định rằng thể hiện những thành kiến phi lý (lạm chiếu lệ, bài xích nước ngoài, bài quan, bài xích thị trường) gây ra những thất bại to lớn trong tiến trình dân chủ.

⁶ Tức là không người nào trong xã hội bị rơi xuống dưới ngưỡng này (ND)

Năm 2009, Elinor Ostrom được trao giải Nobel về kinh tế học cho công trình nghiên cứu, trong đó có nghiên cứu cách thức các nhóm đưa ra quyết định tập thể về những nguồn tài nguyên khan hiếm.

TÀI LIỆU ĐỌC THÊM

Dẫn nhập

Rowley, Charles K. (2004), ‘Public Choice from the perspective of the history of thought’, trong *The Encyclopaedia of Public Choice*, vol. 1. Một bản tóm tắt tuyệt vời về lịch sử của lý thuyết Lựa chọn Công và vị trí của nó trong giai đoạn hiện nay.

Rowley, Charles K. and Friedrich Schneider (2008), *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. Phác thảo tương đối dễ hiểu của các tác giả về quan hệ giữa lý thuyết về hiến pháp và một loạt vấn đề chính trị. Tiểu luận của Charles Rowley: “Public Choice and constitutional political economy” cung cấp tổng quan rõ ràng. Tiểu luận của Dennis Mueller: “Public Choice: an introduction” là câu chuyện tuyệt vời và dễ hiểu về những thể chế các nhà tư tưởng của thuyết Lựa chọn Công.

Tullock, Gordon (1976, 2006), *The Vote Motive*. Cuốn sách mỏng, dễ hiểu, tuyệt vời, được dịch ra nhiều thứ tiếng, trình bày quan hệ giữa các khái niệm của thuyết Lựa chọn Công với những vấn đề trong bầu cử, chính trị, bộ máy quản lý hành chính quan liêu và mua bán phiếu. <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook397pdf.pdf>

Tullock, Gordon, Arthur Seldon và Gordon Brady (2002), *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Thực ra đây không phải là lược khảo, cuốn sách này bàn về một số vấn đề như tìm kiếm đặc quyền, mua bán phiếu và xem xét lại những vấn đề chính trị của Mỹ và Anh từ quan điểm của lý thuyết này.

Tổng quan

Maclean, Iain (1987), *Public Choice: An Introduction*. Một cuốn sách mỏng, trình bày những khái niệm căn bản của thuyết Lựa chọn Công, như coi cử tri như là người tiêu dùng, nghịch lý của quá trình bỏ phiếu, vận động hành lang, các liên minh và bộ máy quản lý hành chính quan liêu.

Mueller, Dennis C. (2003), *Public Choice III*. Công trình nghiên cứu toàn diện về lý thuyết này, nhưng rất cặn kẽ và dành cho các học giả, các sinh viên đại học và chuyên gia.

Phê bình

Glazer, Amihai và Lawrence Rothenberg (2005), *Why Government Succeeds and Why It Fails*. Sử dụng các công cụ của lý thuyết Lựa chọn Công để trình bày quan điểm tích cực hơn về chính phủ, mặc dù cũng nói tới những thất bại của chính phủ.

Hindmoor, Andrew (2006), *Rational Choice*. Cuốn sách mỏng, tuyệt vời, phê phán thuyết Lựa chọn Công từ quan điểm của chính trị học.

Các tác phẩm kinh điển

Arrow, Kenneth (1951, 1963), *Social Choice and Individual Values*. Khảo sát cách thức sở thích của cá nhân định hình lựa chọn mang tính xã hội và giải thích vì sao không thể tìm được các sắp xếp theo lối dân chủ có thể đạt được tình trạng này một cách hoàn hảo.

Black, Duncan (1958), *The Theory of Committees and Elections*. Tác phẩm kinh điển về khoa học chính trị, trình bày lịch sử của nó từ thời Condorcet và Borda, chỉ ra cách thức mà những luật lệ bầu cử khác nhau có ảnh hưởng rất lớn tới kết quả lựa chọn.

Buchanan, James M. và Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*. Tác phẩm kinh điển, nhưng không dễ, áp dụng cách tiếp cận của chủ nghĩa cá nhân vào quá trình xây dựng hiến pháp, trình bày ảnh hưởng của việc mua bán phiếu và các nhóm lợi ích đối với lựa chọn xã hội. Đọc thêm Buchanan (1975) *The Limits of Liberty*, trình bày ngắn gọn lý thuyết của ông về nền tảng mang tính hợp đồng và những giới hạn hợp pháp của nhà nước.

Caplan, Bryan (2007), *The Myth of the Rational Voter*. Tác phẩm kinh điển thời hiện đại, khẳng định rằng phần lớn cử tri là những người thiên vị có hệ thống, đây là lý do “Vì sao các chế độ dân chủ lại chọn được những chính sách tệ hại”.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*. Trình bày vì sao có thể áp dụng lý thuyết kinh tế về tư lợi vào quá trình ban hành quyết định chính trị và sử dụng nó để giải thích các thức thông qua các lựa chọn tập thể.

Niskanen, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*; (1973), *Bureaucracy: Servant or Master?* IEA Hobart Paperback. Những cuốn sách này áp dụng tư tưởng về tư lợi duy lý nhằm nghiên cứu các quan chức, chứa đựng lời phê bình đầy sức mạnh bộ máy quản lý hành chính quan liêu và động cơ của nó.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*. Nghiên cứu bản chất của các nhóm lợi ích, những biện pháp khích lệ các thành viên của nhóm, khả năng hưởng miễn phí, và nhóm vận động hành lang càng nhỏ thì hiệu quả càng cao. Đọc thêm Olson (1984), *The Rise and Decline of Nations*, áp dụng lý thuyết của ông vào những vấn đề chính trị và kinh tế thực tiễn.

Riker, William H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*. Tác phẩm mở đường, lý giải vì sao các chính trị gia tìm cách thành lập các liên minh tối thiểu, đủ sức giành chiến thắng và nghiên cứu bản chất của các liên minh.