

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ NGOẠI GIAO**

**HỌC VIỆN NGOẠI GIAO**

---

**LÊ CHÍ DŨNG**

**QUY TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI  
CỦA MỸ: TRƯỜNG HỢP XÂY DỰNG  
QUAN HỆ ĐỐI TÁC CHIẾN LƯỢC VIỆT – MỸ**

**LUẬN ÁN TIÊN SĨ CHUYÊN NGÀNH QUAN HỆ QUỐC TẾ**

**MÃ SỐ: 62310206**

**Hà Nội, năm 2015**

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO**

**BỘ NGOẠI GIAO**

**HỌC VIỆN NGOẠI GIAO**

---

**LÊ CHÍ DŨNG**

**QUY TRÌNH HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI  
CỦA MỸ: TRƯỜNG HỢP XÂY DỰNG  
QUAN HỆ ĐỐI TÁC CHIẾN LƯỢC VIỆT – MỸ**

**Chuyên ngành: Quan hệ Quốc tế**

**Mã số: 62310206**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ**

**NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC**

**PGS.TS. Nguyễn Vũ Tùng**

**PGS.TS. Tạ Minh Tuấn**

**Hà Nội, năm 2015**

## LỜI CAM ĐOAN

Tôi cam đoan Luận án “*Quy trình hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ: trường hợp xây dựng quan hệ đối tác Việt- Mỹ*” là công trình nghiên cứu của tôi. Các nội dung nghiên cứu và kết quả được trình bày trong Luận án là trung thực và chưa từng được công bố.

*Hà Nội, ngày tháng năm 2015*

Tác giả

Lê Chí Dũng

## LỜI CẢM ƠN

Tôi xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc nhất đến PGS.TS Nguyễn Vũ Tùng về những lời chỉ bảo, hướng dẫn cũng như sự động viên hết sức chân tình và sâu sắc đối với tôi trong suốt quá trình thực hiện Luận án. Tôi cũng xin cảm ơn sự ủng hộ và hướng dẫn nhiệt tình của PGS.TS. Tạ Minh Tuấn.

Tôi cũng xin cảm ơn sâu sắc sự hỗ trợ của Khoa Đào tạo Sau Đại học, Học viện Ngoại giao, đặc biệt là của PGS.TS Nguyễn Thái Yên Hương, trong thời gian thực hiện Luận án. Tôi xin chân thành cảm ơn những ý kiến đóng góp quý báu và có giá trị của các nhà khoa học qua những buổi thảo luận ở Bộ môn và cấp cơ sở.

Tôi cũng xin chân thành cảm ơn các bác, chú, anh chị, các bạn đồng nghiệp đã và đang công tác tại nhiều đơn vị trong Bộ Ngoại giao, và đặc biệt là Vụ Châu Mỹ. Tôi luôn cảm phục lòng nhiệt huyết, trí tuệ và tinh thần làm việc không mệt mỏi của các thế hệ lãnh đạo, chuyên viên của Vụ Châu Mỹ trong suốt quá trình đấu tranh chống đế quốc Mỹ, thống nhất đất nước và sau đó là quá trình đấu tranh, vận động để bình thường hoá, hoá giải và đưa hai nước Việt Nam và Hoa Kỳ trở thành đối tác toàn diện. Đây cũng là con đường mà tôi chọn và là lý do chính để tôi thực hiện nghiên cứu của mình.

Tôi cũng xin cảm ơn sự động viên và giúp đỡ của bố mẹ, gia đình tôi trong suốt thời gian thực hiện Luận án.

Hà Nội, ngày tháng năm 2015

Tác giả

Lê Chí Dũng

## MỤC LỤC

<b>MỞ ĐẦU .....</b>	<b>1</b>
<b>CHƯƠNG 1: HỆ THỐNG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Một số khái niệm cơ bản .....</b>	<b>14</b>
<i>1.1.1 Khái niệm về hệ thống .....</i>	<i>14</i>
<i>1.1.2. Chính sách: quy trình hoạch định và triển khai .....</i>	<i>17</i>
<i>1.1.2.1 Khái niệm về chính sách ở Mỹ.....</i>	<i>17</i>
<i>1.1.2.2 Quy trình hoạch định chính sách.....</i>	<i>19</i>
<b>1.2 Các nhân tố tác động tới việc hình thành hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại mỹ .....</b>	<b>19</b>
<i>1.2.1. Các nhân tố “chủ thể” chính trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ.....</i>	<i>21</i>
<i>1.2.1.1 Tổng thống .....</i>	<i>22</i>
<i>1.2.1.2 Quốc hội và nhà lập pháp.....</i>	<i>27</i>
<i>1.2.1.3 Ngoại trưởng/nhà quản lý.....</i>	<i>31</i>
<i>1.2.1.4 Giới chuyên gia.....</i>	<i>32</i>
<i>1.2.1.5 Cơ quan bộ ngành.....</i>	<i>34</i>
<i>1.2.1.6 Các nhóm lợi ích chủ chốt trong hệ thống .....</i>	<i>37</i>
<i>1.2.1.7 Thông tin và truyền thông.....</i>	<i>38</i>
<i>1.2.1.8 Chính phủ, tổ chức, cá nhân nước ngoài.....</i>	<i>39</i>
<b>1.2.2 Nguyên tắc, cơ chế hoạt động của hệ thống .....</b>	<b>41</b>
<i>1.2.2.1 Nguyên tắc kiểm soát và cân bằng .....</i>	<i>41</i>
<i>1.2.2.2 Lợi ích quốc gia/dân tộc .....</i>	<i>49</i>
<i>1.2.2.3 Sự ủng hộ của công chúng/lá phiếu cử tri.....</i>	<i>49</i>
<i>1.2.2.4 Các nguyên tắc, luật của Mỹ điều chỉnh quan hệ đối ngoại ....</i>	<i>49</i>

1.2.2.5 Các luật lệ, điều ước, công ước quốc tế.....	50
1.2.2.6 Ý thức hệ .....	50
1.2.3 Nhân tố đầu vào/nhân tố kích hoạt và sản phẩm chính sách.....	51
1.2.3.1 Các loại hình nhân tố đầu vào/kích hoạt.....	51
1.2.3.2 Các hình thức tác động.....	52
1.2.3.3 Biện pháp chính sách.....	53
<b>Tiểu kết.....</b>	<b>54</b>
<b>CHƯƠNG 2: CÁC NHÂN TỐ TÁC ĐỘNG TỚI HỆ THỐNG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ QUA THỰC TIỄN QUAN HỆ VIỆT - MỸ .....</b>	<b>56</b>
2.1 Trường hợp nghiên cứu 1: vấn đề bình thường hóa quan hệ Việt - Mỹ trong giai đoạn 1975 – 1978 .....	56
2.1.1 Diễn biến tình hình .....	57
2.1.2 Nhận xét và kết luận .....	74
2.2 Trường hợp nghiên cứu 2: chính sách của Mỹ trong quan hệ Việt – Trung giai đoạn 1978 - 1979 .....	76
2.2.1 Diễn biến tình hình .....	76
2.2.2 Nhận xét và kết luận .....	81
2.3 Trường hợp nghiên cứu 3: “cơ chế giám sát cá da trơn” của Mỹ trong quan hệ thương mại Việt - Mỹ .....	82
2.3.1 Diễn biến tình hình .....	82
2.3.2 Nhận xét và kết luận .....	95
<b>Tiểu kết.....</b>	<b>96</b>
<b>CHƯƠNG 3: KHẢ NĂNG HÌNH THÀNH MÔI QUAN HỆ ĐỐI TÁC CHIẾN LƯỢC VIỆT - MỸ .....</b>	<b>98</b>
3.1 Một số thay đổi của nhân tố “đầu vào” tác động tới tới hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ.....	98

<b>3.1.1 Tác động của khủng hoảng kinh tế tài chính 2008-2009 .....</b>	<b>98</b>
3.1.1.1 Nhu cầu thiết lập cấu trúc quan hệ quốc tế mới.....	99
3.1.1.2 Quốc hội Mỹ phải điều chỉnh để thích ứng .....	101
3.1.1.3 Mỹ buộc phải tính toán lại lợi ích và nguồn lực kinh tế.....	101
<b>3.1.2 Sự trỗi dậy của Trung Quốc .....</b>	<b>101</b>
3.1.2.1 Mỹ đang có sự thay đổi quan điểm nhìn nhận về Trung Quốc .....	104
3.1.2.2 Mỹ xác định mục tiêu mới trong quan hệ đối với Trung Quốc .....	107
<b>3.1.3 Kinh tế của Mỹ đang cải thiện.....</b>	<b>109</b>
3.1.3.1 Kinh tế Mỹ đã thoát khỏi khủng hoảng.....	109
3.1.3.2 Kinh tế nhóm nước mới nổi BRIC đang gặp khó khăn.....	111
<b>3.2 Trường hợp nghiên cứu 4: quá trình hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện Việt – Mỹ .....</b>	<b>113</b>
3.2.1 Diễn biến.....	113
3.2.2 Các nhân tố hệ thống tác động tới tiến trình hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện .....	117
3.2.2.1 Thứ nhất, nhân tố bối cảnh.....	117
3.2.2.2 Thứ hai, nhân tố các chủ thể .....	120
3.2.2.3 Thứ ba, nhân tố cơ chế .....	123
3.2.2.4 Thứ tư, sự gia tăng về lợi ích.....	124
3.2.3 Nhận xét và kết luận .....	133
<b>3.3 Khả năng hình thành mối quan hệ đối tác chiến lược Việt – Mỹ .</b>	<b>134</b>
3.3.1 Sự xuất hiện những nhân tố cần thiết .....	134
3.3.2 Những nhân tố cản trở việc đi đến mối quan hệ đối tác sâu hơn .....	140
3.3.2.1 Nhân tố các chủ thể .....	140

3.3.2.2 Nhân tố cơ chế/nguyên tắc.....	141
3.3.2.3 Nhân tố bối cảnh khách quan .....	141
3.3.3 Sự sẵn sàng của Việt Nam trước khả năng hình thành quan hệ Đôi tác chiến lược với Mỹ.....	143
<b>Tiểu kết.....</b>	<b>144</b>
<b>KẾT LUẬN .....</b>	<b>146</b>
<b>DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ .....</b>	<b>151</b>
<b>DANH MỤC CÁC PHỤ LỤC .....</b>	<b>178</b>



## DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

### Tiếng Việt

<b>ANQG</b>	An ninh quốc gia
<b>NT</b>	Ngoại trưởng
<b>UB</b>	Ủy ban

### Tiếng Anh

<b>AC</b>	Hội đồng Đại Tây Dương	Atlantic Council
<b>AD/CVD</b>	Thuế chống bán phá giá và chống trợ cấp	Anti-dumping/Countervailing-duties
<b>BRIC</b>	Brasil, Nga, Ấn Độ và Trung Quốc	Brasil, Russia, India, China
<b>BTA</b>	Hiệp định Thương mại song phương (BTA)	Bilateral Trade Agreement
<b>CFA</b>	Hiệp hội cá da trơn Mỹ	Catfish Farmer of America
<b>CIA</b>	Cục Tình báo trung ương Mỹ	Central Intelligence Agency
<b>CRS</b>	Cơ quan nghiên cứu của Quốc hội Mỹ	Congressional Research Service
<b>FBI</b>	Cục Điều tra liên bang Mỹ	Federal Bureau of Investigation
<b>FED</b>	Cục Dự trữ liên bang Mỹ	Federal Reserve System
<b>FDA</b>	Cục Quản lý thực phẩm và dược phẩm Mỹ	Foods and Drugs Administration
<b>FSIS</b>	Cơ quan kiểm tra an toàn	Food Safety and Inspection

	thực phẩm	Service (FSIS)
<b>FTA</b>	Khu vực mậu dịch tự do	Free Trade Area
<b>GAO</b>	Văn phòng đánh giá trách nhiệm chính phủ	Government Accountability Office
<b>GDP</b>	Tổng sản phẩm quốc nội	Gross Domestic Product
<b>IMF</b>	Quỹ Tiền tệ Quốc tế	International Monetary Fund
<b>MOU</b>	Bản ghi nhớ	Memorandum of Understanding
<b>NATO</b>	Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương	North Atlantic Treaty Organization
<b>NFI</b>	Viện Nghề cá Quốc gia Mỹ	National Fisheries Institute
<b>NIC</b>	Hội đồng Tình báo quốc gia Mỹ	National Intelligence Council
<b>OPEC</b>	Tổ chức các nước xuất khẩu dầu lửa	Organization of the Petroleum Exporting Countries
<b>PNTR</b>	Quy chế thương mại bình thường vĩnh viễn	Permanent Normal Trade Relations
<b>POW/MIA</b>	Tù binh chiến tranh/Mất tích trong chiến tranh	Prisoner of war/Missing in action
<b>SCO</b>	Tổ chức Hợp tác Thượng Hải	Shanghai Cooperation Organization
<b>S&amp;ED</b>	Đối thoại kinh tế và chiến lược Mỹ - Trung	Strategic and Economic Dialogue

<b>TPA</b>	Quyền đàm phán nhanh	Trade Promotion Authority
<b>TPP</b>	Hiệp định đối tác Thương mại Xuyên Thái Bình Dương	Trans-Pacific Partnership
<b>T-TIP</b>	Hiệp định Đối tác thương mại và đầu tư Xuyên Đại Tây Dương	Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership
<b>USABC</b>	Hội đồng kinh doanh Mỹ - ASEAN	US – ASEAN Business Council
<b>USCBC</b>	Hội đồng doanh nghiệp Mỹ - Trung Quốc	US – China Business Council
<b>USCC</b>	Phòng Thương mại Hoa Kỳ	US Chamber of Commerce
<b>USDA</b>	Bộ Nông nghiệp Mỹ	US Department of Agriculture
<b>USNG</b>	Vệ binh quốc gia Mỹ	US National Guard
<b>USTR</b>	Đại diện Thương mại Mỹ	US Trade Representative
<b>USTDA</b>	Cơ quan phát triển thương mại Hoa Kỳ	US Trade Development Agency
<b>VASEP</b>	Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam	Vietnam Association of Seafood Exporters and Producers
<b>WB</b>	Ngân hàng Thế giới	World Bank

## MỞ ĐẦU

### 1. Lý do chọn đề tài

Sau 20 năm bình thường hoá quan hệ, từ chỗ là cựu thù, Việt Nam và Mỹ đã thực hiện phương châm “gác lại quá khứ, hướng tới tương lai”, thiết lập mối quan hệ “đối tác toàn diện”, hợp tác trên chín nội dung quan trọng, mang lại nhiều lợi ích thiết thực cho nhân dân hai nước trên hầu hết các lĩnh vực như kinh tế - thương mại, giáo dục - đào tạo và khoa học công nghệ, y tế, nhân đạo, an ninh - quốc phòng, giao lưu nhân dân [77].

Tháng 7/2015, trong chuyến thăm chính thức Mỹ theo lời mời của Chính quyền Tổng thống Obama, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng và Tổng thống Obama đã ra Tuyên bố “Tầm nhìn chung Việt – Mỹ” ghi nhận những phát triển tích cực và thực chất trên nhiều lĩnh vực hợp tác trong 20 năm qua. Đồng thời đưa ra Tầm nhìn cho mối quan hệ đối tác sâu sắc và lâu dài trong tương lai. Trong bài phát biểu tại tiệc chiêu đãi trọng thể của Phó Tổng thống Mỹ Joe Biden, khi đánh giá về hiện tại và tương lai của quan hệ Việt – Mỹ, Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã nói “...điều khiến chính chúng ta ngỡ ngàng và có phần thấy kỳ diệu là quan hệ giữa hai nước đã tiến những bước dài đầy ấn tượng trên tất cả các lĩnh vực và hôm nay chúng ta đã trở thành đối tác toàn diện với những hợp tác sâu rộng và thực chất. Quan trọng hơn, sự hợp tác Việt – Mỹ đã trở thành một nhân tố có ý nghĩa tích cực và không thể thiếu đối với hoà bình, ổn định và hợp tác phát triển ở khu vực Châu Á – Thái Bình Dương” [59].

Trong chuyến thăm Việt Nam nhân dịp kỷ niệm 20 năm, Cựu Tổng thống Bill Clinton – người đã đưa ra quyết định bỏ cấm vận và lập quan hệ ngoại giao với Việt Nam cách đây hơn 20 năm trước – đã phát biểu “coi đó là một trong những thành tựu quan trọng nhất trong sự nghiệp của mình” [58].

Trong bối cảnh hòa bình, hợp tác tiếp tục là xu thế chủ đạo ở khu vực và trên thế giới, Việt Nam tích cực, chủ động hội nhập quốc tế, là thành viên có

trách nhiệm của cộng đồng quốc tế, việc phát triển và đưa vào chiều sâu quan hệ đối tác toàn diện giữa hai nước là nhu cầu thiết thực của cả Việt Nam và Mỹ. Mặc dầu vậy, vẫn còn một số lực cản trong quan hệ hai nước, trong đó có: i) Những điểm song trùng về lợi ích giữa hai nước, nhất là về kinh tế - thương mại - đầu tư, khoa học - công nghệ, giáo dục - đào tạo vẫn còn hạn chế; ii) Quan hệ thương mại tiếp tục gặp phải các rào cản, nhất là các vụ chống bán phá giá, chống trợ cấp; iii) Hội chứng chiến tranh vẫn còn tồn tại trong đời sống chính trị ở Mỹ; iv) Hậu quả của cuộc chiến, đặc biệt là chất độc dio-xin, vẫn là gánh nặng dai dẳng; v) Giữa hai nước vẫn tồn tại quan điểm khác biệt, nhất là trong vấn đề dân chủ, nhân quyền. Bên cạnh đó, ở khu vực vẫn còn tiềm ẩn nguy cơ bùng nổ xung đột từ tranh chấp lãnh thổ, là nhân tố có thể gây phức tạp cho việc phát triển quan hệ.

Ngoài ra, quá trình hoạch định và triển khai chịu sự tác động của những nhân tố nhất định, đặc biệt là các nhân tố đối nội, bởi vì theo quy luật chính sách đối ngoại cho đến nay vẫn là “sự phản ánh” của đối nội. Thực tế này phản ánh khá rõ trong những diễn biến trong quan hệ Việt - Mỹ trong suốt thời gian qua. Mỗi quan hệ giữa Mỹ và Việt Nam là mỗi quan hệ không cân xứng giữa một bên là đế quốc, siêu cường và một bên là đất nước mới giành độc lập, bị thực dân và chiến tranh tàn phá, mức độ phát triển rất thấp. Trong nhiều tình huống, Việt Nam luôn là nước không ở trong thế chủ động, chịu sự chi phối của các nhân tố bên ngoài, và do đó, thua thiệt về lợi ích.

Do đó, để làm tốt công tác đối ngoại với Mỹ và hiểu một cách thấu đáo một chiến lược, sách lược hay một chính sách, phản ứng đối ngoại của Mỹ, rất cần hiểu được một cách thấu đáo những chủ thể quan trọng có vai trò tác động trong toàn bộ quá trình hình thành chính sách đối ngoại của Mỹ.

Với những lý do đã nêu, tác giả quyết định chọn đề tài “Quy trình hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ: trường hợp xây dựng quan hệ đối tác chiến

lược Việt - Mỹ” làm luận án tốt nghiệp chương trình Tiến sĩ Quan hệ quốc tế của bản thân mình.

## **2. Tình hình nghiên cứu vấn đề**

Có thể nói, chính sách đối ngoại cũng như quá trình triển khai chính sách đối ngoại của Mỹ nói chung và đối với Việt Nam nói riêng là một đề tài cho đến nay đã thu hút được sự chú ý khá lớn của các nhà nghiên cứu trong và ngoài nước. Đã có khá nhiều công trình nghiên cứu ở những cấp độ khác nhau liên quan đến vấn đề này như: đề tài nghiên cứu, hội thảo khoa học đến các công trình khoa học đã công bố theo những mốc thời gian khác nhau. Những công trình này thường được triển khai theo hai hướng chính bao gồm: 1) Nghiên cứu về thuyết hệ thống và ứng dụng của thuyết này; về chính sách, các chủ thể tham gia và quá trình hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ nói chung và 2) Nghiên cứu trực tiếp về chính sách đối ngoại của Mỹ đối với một số đối tượng mà cụ thể là Việt Nam. Trong quá trình nghiên cứu và triển khai Luận án, bản thân tác giả đã tham khảo, tiếp thu và kế thừa kết quả của các công trình khoa học đã công bố theo hai hướng chính đã nêu trên để từ đó có những luận cứ khoa học và phát hiện riêng của mình. Các công trình và tài liệu tác giả luận án tham khảo có thể được trình bày như sau:

### ***2.1 Một số công trình liên quan đến thuyết hệ thống, chính sách, các chủ thể và quá trình hoạch định, triển khai chính sách đối ngoại Mỹ***

Trên thế giới và đặc biệt ở Mỹ, có rất nhiều công trình nghiên cứu về ứng dụng lý thuyết hệ thống trong nghiên cứu xã hội học, trong đó có các vấn đề về đối ngoại. Trong nghiên cứu của mình, Lars Skyttner, (*General Systems Theory*, 2nd edition, World Scientific Publishing Co., 2005) xác định *thuyết hệ thống* là sản phẩm của quá trình phát triển của khoa học và là phương pháp tốt để hiểu về sự vật, sự việc trên thế giới, trong đó có cả các vấn đề về quan hệ xã hội. Theo ông, thuyết này có một số đặc tính: giữa các nhân tố có liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau; đây là một quá trình tổng thể và là một quá trình

chuyển đổi có sản phẩm đầu vào và sản phẩm đầu ra được xác định rõ ràng; mọi quy trình đều có các qui định cụ thể; có trật tự và có sự phân cấp và có các cách khác nhau để đạt được cùng một mục tiêu. Trong khi đó, David Easton, trong tác phẩm (*A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965) lại đưa ra một số nội dung cho rằng: thay đổi diễn ra trong môi trường xã hội hoặc thực tế xung quanh một hệ thống chính trị sẽ dẫn đến sự phản ứng của hệ thống phải phản ứng thông qua các hành động chính trị; kết quả là dẫn tới các quyết định có ảnh hưởng tới môi trường xã hội hoặc hiện thực xung quanh một hệ thống chính trị đó... Một hệ thống hoạt động được coi là một hệ thống chính trị ổn định. Ngược lại hệ thống bị vô hiệu hóa nếu không hoạt động. Trong khi đó, Robert Dahl (*Modern Political Analysis*, Prentice Hall, 1963) thì cho rằng một hệ thống chính trị là bất kỳ một hình thức quan hệ con người có độ bền vững liên quan tới quyền lực, mệnh lệnh, hay chính quyền. Theo Crosby, (*Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers*, USAID: 1992) cách để xác định những chủ thể của một chính sách có thể căn cứ vào những chủ thể liên quan trực tiếp tới quá trình hoạch định chính sách đối ngoại; những cá nhân hay nhóm có thể phá vỡ hoặc suy giảm quyền lực hay sự ủng hộ chính trị của người ra quyết định hay tổ chức ra quyết định; cá nhân/nhóm mang lại lợi ích về tổng thể hoặc tăng thêm sức mạnh cho tổ chức hoặc người ra quyết định và nhóm có khả năng tác động tới chiều hướng hay chương trình hoạt động của một tổ chức. Tuy nhiên, các công trình này mới chỉ phân tích thuyết hệ thống theo dạng giới thiệu lý thuyết và chưa có được những nghiên cứu cụ thể của việc áp dụng thuyết này.

Về các chủ thể trong hệ thống chính trị Mỹ, có thể thấy rõ ràng rằng có khá nhiều nghiên cứu về vai trò của Tổng thống Mỹ, nhân tố quan trọng hàng đầu. Theo Jim A. Kuypers trong tác phẩm (*Presidential Crisis Rhetoric and the Press in the Post-Cold War*, Westport: Praeger, 1996) Hiến pháp Mỹ quy

định 5 nhiệm vụ của Tổng thống Mỹ. Tuy nhiên ông kết luận rằng chính tổng thống chứ không phải bất kỳ nhánh quyền lực nào là người quyết định lựa chọn vai trò để thể hiện quyền lực của mình. Kruppers đã nhận xét là đặc thù bộ máy hành chính đối ngoại Mỹ là phục vụ quan tâm và lợi ích của tổng thống. Randall B. Ripley trong (*Continuity and Change After the Cold War*, University of Pittsburgh Press, 1997) lập luận rằng Tổng thống là động cơ chính để thúc đẩy sự thay đổi trong chính sách đối ngoại của Mỹ. Lý do chính là vì Tổng thống Mỹ có thể lãnh đạo trên 3 cách thức: 1) Đưa ra đường hướng rõ ràng; 2) Tập trung sự kiểm soát đối với chính sách đối ngoại; 3) Phân quyền cho những quan chức có thể thực hiện những mong muốn của tổng thống. Ông cũng cho rằng Hiến pháp Mỹ đã tạo ra cơ sở pháp lý để Tổng thống có được địa vị lãnh đạo tuyệt đối. Tuy nhiên, sự quan tâm của tổng thống Mỹ đối với chính sách mang tính chọn lọc và để giải quyết khủng hoảng. Tác giả Kissinger trong cuốn (*On China*, Penguin Books, 2011) cũng đồng quan điểm này khi cho rằng nhà lãnh đạo không thể tạo ra và bị giới hạn bởi hoàn cảnh của mình và phải vận dụng trong khoảng giới hạn đó. Nếu vượt quá sẽ thất bại, nếu không đủ mức cần thiết thì lại trì trệ. Nếu làm đúng thì có thể tạo ra mối quan hệ duy trì được thời gian dài vì tất cả các bên liên quan coi đó là lợi ích của mình.

Về vai trò của Quốc hội Mỹ và các chủ thể khác trong hệ thống chính trị Mỹ có thể tham khảo một số tác phẩm. Một trong công trình đó là cuốn *American Business and Public Policy* của Bauer, Pool, và Dexter do Nxb. Aldine·Atherton phát hành năm 1972 đã cho thấy vai trò của chủ thể là các nhà lập pháp, trong đó nhận định vì được dân bầu ra nên nhà lập pháp (kể cả Tổng thống và thống đốc) thường phải lựa chọn giữa những chính sách mà mình cho là đúng và những chính sách mà cử tri mong muốn. Tuy nhiên, khi thực thi trách nhiệm của mình, nhà lập pháp Mỹ thường phải lựa chọn giữa những chính sách có thể có lợi cho nhóm cử tri của mình nhưng không phải là



phù hợp với lợi ích chung. Quốc hội Mỹ có quá nhiều vấn đề phải đối mặt. Do vậy một nghị sĩ có thể hoàn toàn lựa chọn một vấn đề để tập trung và bỏ qua phần lớn các vấn đề còn lại. Quốc hội Mỹ là một thể chế, chỉ sau Tổng thống, xử lý các vấn đề chính trị trong trong xã hội Mỹ. Một nhà lập pháp Mỹ phải đối mặt với nhiều vấn đề, không chỉ đối với những quyết định chính sách quan trọng. Do đó, họ có thể phải lầy lòng cử tri thay vì chọn chính sách mà bản thân ủng hộ. Còn theo James C. Thomson trong cuốn *Sentimental Imperialists*, New York, Harper & Row, 1985 thì trong hệ thống hoạch định chính sách Mỹ, các bộ trưởng chịu trách nhiệm trực tiếp trước Tổng thống. Ông lập luận rằng lợi ích hành chính cục bộ là một tác nhân quan trọng có khả năng ảnh hưởng tới quyết định khách quan của một nhà lãnh đạo. Bên cạnh đó, các chuyên gia đóng vai trò xử lý các thông tin chi tiết liên quan tới việc ra quyết định. Và đặc trưng của các chuyên gia phân tích chính sách Mỹ, trong đó có các chuyên gia đối ngoại, là luôn tập trung chủ yếu vào các chủ đề trong nước (như thuế, an ninh xã hội, bảo vệ môi trường) và quốc tế (như quốc phòng, viện trợ nước ngoài) và cách tiếp cận này là động cơ làm nên sự thay đổi xã hội Mỹ. Quá trình này do đó tạo ra một hệ lụy là hiệu ứng của các chính sách đối với toàn bộ hệ thống, trong đó hệ thống đối ngoại, thường không cao và không kéo dài. Nhà nghiên cứu về hệ thống của Mỹ Forsythe trong bài “Human Rights Policy: Change and Continuity,” trong cuốn sách *US Foreign Policy After the Cold War* của Randall B. Ripley, James M. Lindsay, do Pittsburgh: University of Pittsburgh Press xuất bản năm 1997 đã nhận xét rằng các nhóm lợi ích chuyên về dân chủ nhân quyền có ảnh hưởng nhất định đối với chính quyền (hành pháp) nhưng lại có ảnh hưởng đặc biệt ở Quốc hội. Nhà nghiên cứu Kuypers trong cuốn *Presidential Crisis Rhetoric and the Press in the Post-Cold War*, Westport: Praeger ấn hành năm 1996, nhận xét rằng truyền thông đóng vai trò cầu nối giữa các nhà hoạch định chính sách và công chúng, với các chức năng: giáo dục, lý giải, và phản biện

xây dựng. Tuy nhiên giới truyền thông thường áp đặt quan điểm của mình trong quá trình đưa tin, thường dưới các dạng như tự do, bảo thủ, cánh tả, cánh hữu và do đó tác động tới nhận thức và sự quan tâm của công chúng đối với các vấn đề. Do đó các chủ thể khác trong hệ thống, từ Tổng thống, lập pháp, quản lý phải chú ý sát đối với các vấn đề, ý tưởng, phản ứng được báo chí đưa tin để xác định vấn đề tiếp tục cần xử lý.

Về mối quan hệ giữa các nhánh trong hệ thống chính trị Mỹ, James P. Phiffner trong cuốn *The Modern Presidency*, của St. Martin Press, New York, xuất bản năm 1994 đưa ra kết luận rằng trên thực tế Tổng thống không phải là cơ chế mạnh do các lý do: Quốc hội Mỹ cũng có quyền lực thực sự; và hệ thống chính trị Mỹ có sự phân tán về quyền lực. Do đó, để tạo ra những thay đổi thực sự, Tổng thống Mỹ buộc phải xây dựng các liên minh quyền lực, dựa trên khả năng thuyết phục và các công cụ khác của mình nhưng không phải lúc nào cũng thành công.

Ở Việt Nam, lý thuyết hệ thống cũng được giới thiệu và ứng dụng trong nghiên cứu xã hội học. Tuy nhiên, cách tiếp cận này là cách tiếp cận mới được áp dụng trong thời kỳ Đổi mới, trong đó việc lấy góc độ tiêu chí là vai trò của các cá nhân, con người, trong đó chính trị giữa các nhóm lớn trong xã hội (giai cấp, đẳng cấp, tầng lớp ưu tú, nhóm lợi ích...) để nghiên cứu về các vấn đề xã hội. Một số công trình nghiên cứu của các nhà nghiên cứu của Học viện Ngoại giao và Vụ Châu Mỹ, Bộ Ngoại giao đã nghiên cứu vấn đề này tuy nhiên đây mới là các công trình nghiên cứu nội bộ chưa công bố. Bên cạnh đó, các công trình này chưa khai thác khía cạnh hệ thống một cách tổng thể hoặc xác định một cách rõ ràng các nhân tố tạo thành hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại ở Việt Nam.

## ***2.2 Chính sách của Mỹ đối với Việt Nam và quan hệ Việt – Mỹ***

Chính sách của Mỹ đối với Việt Nam và quan hệ Việt - Mỹ cũng là một trong các vấn đề đang được quan tâm. Thời gian gần đây, đã có nhiều công

trình khoa học, bài viết trên các báo, tạp chí đề cập đến cặp quan hệ song phương này.

Giới nghiên cứu Mỹ đã có một số công trình đã công bố liên quan đến chủ đề này. Đầu tiên có thể đề cập đến công trình *Why Viet Nam?: Prelude to America's Albatross* của Archimedes L. A. Patti do University of California Press xuất bản năm 1982 trong đó đưa những phân tích về sự tham gia của Mỹ vào cuộc chiến tranh ở Việt Nam và chính sách của Mỹ đối với Việt Nam sau năm 1975. Tài liệu nghiên cứu của Quốc hội Mỹ (CSIS) *The U.S.-Vietnam relations in 2009: the current issues and the implications for US foreign policy* của Mark E. Manyin - Chuyên gia về các vấn đề Châu Á (thuộc bộ phận nghiên cứu Quốc hội Mỹ) hoàn thành tháng 2/2009, ngay sau khi Obama nhậm chức, mới chỉ dừng ở mức điểm lại thực trạng quan hệ Việt - Mỹ và những vấn đề cần tiếp tục thúc đẩy trong quan hệ hai nước. Và đến năm 2014, ông đã tổng hợp mối quan hệ này với những nét phát triển mới trong công trình *U.S.-Vietnam Relations in 2014: Current Issues and Implications for U.S. Policy, CRS 2014 R40208*. Hay công trình nghiên cứu về quan hệ Việt - Mỹ của Murray Hiebert, Phuong Nguyen và Gregory B. Poling, *A New Era in U.S.-Vietnam Relations: Deepening Ties Two Decades after Normalization* (2014) đã khái quát một cách có hệ thống sự phát triển của chính sách mỗi nước đối với nhau và tiến trình phát triển của cặp quan hệ Việt - Mỹ. Nhìn chung những công trình này đã khái quát và tổng kết lại những nét chung về quan hệ Việt - Mỹ trong suốt thời gian lịch sử.

Ở Việt Nam, nhiều nghiên cứu, trong đó phải kể đến một số lượng đáng kể công trình nghiên cứu của các trung tâm và học giả Việt Nam, trong đó có các đơn vị thuộc Bộ Ngoại giao như Học viện Ngoại giao và Vụ Châu Mỹ, đã được thực hiện về nhiều chủ đề liên quan tới chính sách đối ngoại của Mỹ và quan hệ Việt - Mỹ. Các công trình nghiên cứu này tạo nên một nền tảng kiến thức phong phú, đa dạng về chính sách đối ngoại của Mỹ. Thời gian gần đây,

đã có nhiều công trình khoa học, bài viết trên các báo, tạp chí đề cập đến cặp quan hệ Việt - Mỹ. Tác phẩm “*Quan hệ Việt - Mỹ thời kỳ sau Chiến tranh lạnh (1990 - 2000)*” của Lê Văn Quang đã xem xét quan hệ Việt - Mỹ theo góc độ lịch sử, chủ yếu đề cập một cách có hệ thống về các bước phát triển của quan hệ Việt - Mỹ từ trước khi nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời đến giai đoạn gần đây. Tác phẩm “*Việt Nam - Mỹ: quan hệ kinh tế*” của Đỗ Đức Định đề cập khía cạnh kinh tế trong quan hệ giữa hai nước từ năm 1954 đến năm 2000. Cuốn “*Quan hệ Việt Nam - Hoa Kỳ: thực trạng và triển vọng*” (2010) của Trần Nam Tiến đã phác họa một cách hệ thống lịch sử 10 năm bình thường hóa quan hệ ngoại giao Việt Nam - Hoa Kỳ, từ năm 1995 đến năm 2005. Bên cạnh việc giới thiệu về những thành tựu đạt được trong các lĩnh vực như thương mại, đầu tư, giáo dục - đào tạo, khoa học - công nghệ, an ninh - quốc phòng, vấn đề nhân đạo và các vấn đề quốc tế khác, các công trình này cũng đã đề cập đến những khác biệt còn tồn tại trong quan hệ giữa hai nước về vấn đề ý thức hệ, nhân quyền, tranh chấp thương mại, vấn đề giải quyết hậu quả chiến tranh.

Đi vào từng khía cạnh cụ thể trong quan hệ Việt Nam - Mỹ, chẳng hạn như kinh tế, thương mại và đầu tư, đã có một loại bài viết như: “*Hiệp định thương mại Việt - Mỹ và chiến lược thu hút đầu tư trực tiếp của Mỹ vào Việt Nam*” (2001) của Đoàn Nhật Dũng “*Hiệp định thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ: một số đánh giá về tác động kinh tế - xã hội đối với Việt Nam*” (2000) của Nguyễn Văn Long, “*Hiệp định thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ và tác động đến đầu tư nước ngoài tại Việt Nam*” (2006) của Phương Lan, “*Quan hệ kinh tế thương mại Việt - Mỹ: Những vấn đề của hôm qua và hôm nay*” (2005) của Nguyễn Đức Hùng, “*Nhìn lại một thập kỷ tranh chấp phòng vệ thương mại Việt Nam - Hoa kỳ*” (2012) của Nguyễn Thị Thu Trang, “*Một số đặc điểm và tính chất quan hệ kinh tế Việt Nam - Hoa Kỳ giai đoạn 2000 - 2012*” (2014) của Lê Việt Hùng. Bàn về tương lai của quan hệ Việt Nam -

Hoa Kỳ cũng là nội dung của nhiều bài viết như: “*Hướng về phía trước, thúc đẩy quan hệ Việt - Mỹ trong điều kiện mới*” (2003) của Lê Văn Cương, “*Quan hệ Việt - Mỹ những năm đầu thế kỷ 21: Một vài nhận xét về thực trạng và dự báo triển vọng*” (2008) hay “*Quan hệ Việt - Mỹ những năm đầu thế kỷ 21: một vài nhận xét về thực trạng và dự báo triển vọng*” (2009) của Hà Mỹ Hương, “*Hướng tới mối quan hệ Việt - Mỹ ổn định và bền vững*” (2010) của Hải Sơn, “*Quan hệ Việt Nam - Hoa Kỳ: hướng tới mối quan hệ chiến lược*” (2010) và “*Chính sách của Hoa Kỳ đối với khu vực châu Á - Thái Bình Dương và những hàm ý đối với Việt Nam*” (2012) của Cù Chí Lợi. Tất cả những tác phẩm này cung cấp nhiều dữ liệu quan trọng để nghiên cứu về chính sách đối ngoại và quan hệ Việt - Mỹ. Ngoài ra, còn có một số bài đăng trên các tạp chí nghiên cứu chuyên ngành như Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế, Tạp chí Châu Mỹ ngày nay... Đây là nguồn tài liệu quý giá, bổ ích góp phần làm nền tảng cho quá trình nghiên cứu đề tài.

Tuy nhiên, cho đến thời điểm hiện nay, chưa có nhiều công trình nghiên cứu về chính sách của Mỹ đối với Việt Nam nằm trong hệ thống hoạch định và triển khai chính sách đối ngoại của Mỹ nói chung và đối với Việt Nam nói riêng. Lý do của tình hình này là việc nghiên cứu sâu hệ thống và tìm hiểu nguyên tắc hoạt động của hệ thống này là vấn đề không dễ ngay cả đối với các chuyên gia người Mỹ. Bên cạnh đó, xét về mặt khách quan Việt Nam chưa phải ưu tiên cao và quan hệ Việt - Mỹ về cơ bản gần đây mới có những phát triển có ý nghĩa. Có thể nói đây là vấn đề mới, chưa được đánh giá hay nghiên cứu một cách thấu đáo trong thời gian qua.

### **3. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu**

Với tình hình nghiên cứu chung như trên, Luận án “Quy trình hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ: trường hợp xây dựng quan hệ đối tác chiến lược Việt - Mỹ” nhằm tìm lời giải đáp cho hai vấn đề sau:

1. Xác định được những yếu tố căn bản nhất và các nguyên tắc vận

hành của quá trình hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ. Qua đó, hình thành được một khung cụ thể về hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ.

2. Những yếu tố được xác định tác động như thế nào quá trình hình thành mối quan hệ đối tác Việt – Mỹ trong quá khứ, đặc biệt là dự báo sự hình thành mối quan hệ đối tác chiến lược trong tương lai.

Với mục đích nghiên cứu trên, luận án sẽ triển khai nghiên cứu 4 nhiệm vụ sau: 1) Lý thuyết về hệ thống; 2) Cấu trúc hệ thống hoạch định chính sách ĐN của Mỹ; 3) Quy trình và các nguyên tắc cơ bản của hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ; 4) Sự tác động, can thiệp của các nhân tố bên ngoài vào hệ thống. Đồng thời, để làm rõ và xác định những nhân tố căn bản tác động tới quan hệ Mỹ - Việt, luận án đề cập 4 vấn đề thực tiễn đã và đang diễn ra trong mối quan hệ song phương này: 1) Vấn đề bình thường hoá quan hệ Việt – Mỹ trong những năm 1975 – 1978; 2) Chính sách của Mỹ trong quan hệ Việt – Trung giai đoạn 1978 – 1979; 3) Cuộc đấu tranh và vận động của Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thuỷ sản Việt Nam và các cơ quan hữu quan chống lại việc hình thành “Cơ chế giám sát cá da trơn” - một loại rào cản phi thuế quan của Mỹ; 4) Quá trình hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện Việt – Mỹ năm 2013.

#### **4. Phạm vi nghiên cứu**

Về nội dung: luận án tập trung nghiên cứu sự vận hành của bộ máy hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ và biểu hiện cụ thể của sự vận hành ấy qua một số chính sách cụ thể của Mỹ, đặc biệt là đối với Việt nam.

Về khung thời gian: luận án sẽ tập trung chủ yếu vào giai đoạn từ 1973 đến năm 2015 khi quan hệ hai nước đang có những phát triển quan trọng có ý nghĩa.

Về không gian: luận án tập trung vào Châu Á – Thái Bình Dương.

## 5. Phương pháp nghiên cứu

Để thực hiện mục tiêu nghiên cứu, tác giả sử dụng phương pháp luận duy vật biện chứng, duy vật lịch sử, tư tưởng Hồ Chí Minh làm cơ sở lý luận và phương pháp luận chủ yếu trong quá trình lựa chọn khung lý thuyết và nghiên cứu đề tài. Phương pháp lịch sử, logic, so sánh, phân tích chính sách, tổng hợp chính sách, tổng hợp và cách tiếp cận tổng thể cũng được áp dụng để thực hiện mục tiêu nghiên cứu. Đồng thời, đây là luận án chuyên ngành Quan hệ Quốc tế, nên phương pháp áp dụng khung phân tích lý thuyết trong luận án là lý thuyết về hệ thống sẽ được vận dụng để giải quyết mục tiêu nghiên cứu của luận án.

## 6. Đóng góp của luận án

- Luận án là công trình nghiên cứu có hệ thống từ góc độ Việt Nam về hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ.

- Luận án cung cấp thêm cơ sở khoa học đối với việc đánh giá sự điều chỉnh chính sách của Mỹ, chiều hướng chiến lược của Mỹ và tác động tới khu vực Châu Á – Thái Bình Dương.

- Luận án góp phần làm sáng tỏ hơn những cơ sở và phương pháp khoa học để nắm chắc và theo đó triển khai các chương trình, kế hoạch hợp tác cụ thể với các đối tác Mỹ.

## 7. Bố cục của luận án

Ngoài phần Mở đầu và Kết luận, luận án được chia thành ba chương với các nội dung chính sau:

**Chương 1: Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ**, sẽ tập trung vào việc áp dụng lý thuyết hệ thống trong việc định hình hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ, bao gồm các nhân tố các chủ thể có tính quyết định, nguyên tắc hoạt động và nhân tố đầu vào và các sản phẩm chính sách.

**Chương 2: Các nhân tố tác động tới hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ qua nghiên cứu thực tiễn.** Chương 2 tập trung nghiên cứu 3

trường hợp điển hình liên quan tới chính sách đối ngoại của Mỹ đối với Việt Nam là: 1) Vấn đề bình thường hoá quan hệ Việt – Mỹ trong những năm 1975 – 1978; 2) Chính sách của Mỹ trong quan hệ Việt – Trung giai đoạn 1978 – 1979; 3) Cuộc đấu tranh và vận động của Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thủy sản và các cơ quan hữu quan Việt Nam chống lại việc hình thành “Cơ chế giám sát cá da trơn”.

**Chương 3: Khả năng hình thành mối quan hệ đối tác chiến lược Việt - Mỹ** sẽ tập trung vào nghiên cứu xác định những nhân tố tác động vào hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ để đưa tới sự hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện Việt – Mỹ năm 2013 và từ đó đưa ra một số dự đoán đối với khả năng hình thành mối quan hệ đối tác chiến lược Việt - Mỹ trong thời gian tới.

Đề tài “Quy trình hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ: Trường hợp xây dựng quan hệ đối tác chiến lược Việt - Mỹ ” là đề tài không dễ khi vận dụng một lý thuyết trong khoa học xã hội vào giải quyết một mối quan hệ phức tạp như quan hệ Việt - Mỹ . Bên cạnh đó, do khả năng còn hạn chế, luận án sẽ không tránh khỏi một số thiếu sót, mong các thầy cô sẽ có những đóng góp để luận án được hoàn thiện hơn.



## CHƯƠNG 1

### HỆ THỐNG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ

#### 1.1 Một số khái niệm cơ bản

##### 1.1.1 Khái niệm về hệ thống

Theo các nhà nghiên cứu xã hội học, “hệ thống” được hiểu là tổng hợp các bộ máy vận hành theo những quy luật, qui tắc nhất định, nhằm phục vụ mục tiêu nhất định, tạo ra những sản phẩm xã hội nhất định. Từ điển về Chính quyền và Chính trị Mỹ giải thích đây là “quá trình chính trị của Mỹ”. Còn theo Robert Dahl tác giả của cuốn *Modern Political Analysis* thì một hệ thống chính trị là bất kỳ một hình thức quan hệ con người có độ bền vững liên quan tới quyền lực, mệnh lệnh, hay chính quyền. Theo cách hiểu này, thì hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại là hình thức quan hệ liên quan tới quyền lực, mệnh lệnh, chính quyền [113]. Tuy vậy, thuyết hệ thống của David Easton lại mô tả “hệ thống chính trị là hệ thống các bước hoạch định chính sách có giới hạn và luôn trong trạng thái chuyển đổi – một dạng hộp đen<sup>1</sup>”[115]. Theo cách lập luận của ông thì mô hình hoạch định chính sách theo thuyết hệ thống này sẽ gồm “đầu vào” “hộp đen” và “đầu ra”:

- *Các yếu tố đầu vào* bao gồm những thay đổi diễn ra trong môi trường xã hội hoặc thực tế tồn tại xung quanh hệ thống chính trị ví dụ như kết quả bầu cử, phản ứng của dư luận công chúng, thông tin, tin báo chí và kinh nghiệm của mỗi cá nhân;

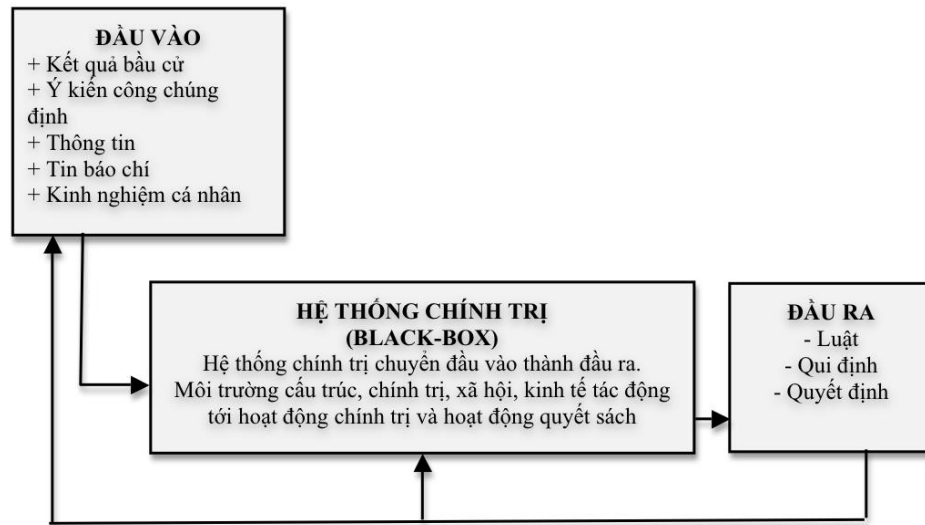
- *Các yếu tố trong hộp đen* (ở đây chính là hệ thống chính trị) bao gồm các bộ phận của bộ máy hoạch định chính sách trực tiếp và gián tiếp hoạt động cạnh tranh và hợp tác, đấu tranh và thỏa hiệp trong hệ thống đã được quy định bởi các luật lệ, nguyên tắc thành văn cũng như không thành văn.

---

<sup>1</sup> Tiếng Anh “black box”

- *Các yếu tố đầu ra* là chính sách với các biểu hiện cụ thể gồm đường lối, chính sách và biện pháp. Trong khuôn khổ Luận án này, khái niệm chiến lược đối ngoại được hiểu là hệ thống tổng thể phương hướng, chính sách (ví dụ mục tiêu chiến lược của Mỹ là duy trì vị thế lãnh đạo của Mỹ trên thế giới, hay còn gọi là mục tiêu đế quốc). Chính sách đối ngoại bao gồm các biện pháp chính sách cụ thể, trên 3 lĩnh vực chủ yếu: chính trị - xã hội, kinh tế - thương mại, an ninh - quân sự. Trong đó, đường lối bao gồm những nguyên tắc và *định hướng chung nhất*, thường mang tính dài hạn. Chính sách là *cụ thể hóa và thể chế hóa* định hướng đó của đường lối đã được xác định theo thời gian trung hạn và ngắn hạn. Các biện pháp chính sách là các lựa chọn hành động cụ thể để hiện thực hóa chính sách, vì vậy thường mang tính ngắn hạn hay tính tình huống.

Một loạt các thuật ngữ khác (chương trình, cương lĩnh, dự án, quyết sách, kể cả học thuyết, chiến lược v.v.) cũng được sử dụng rất linh hoạt, tuy nhiên cơ bản có thể được chia vào ba dạng cơ bản trên. Khi một chính sách tác động tới môi trường của nó, hiệu ứng chính sách có thể tạo ra những đòi hỏi hoặc động lực mới và xuất hiện các nhóm ủng hộ hay phản đối chính sách đó hoặc đòi hỏi một chính sách mới. Sự phản hồi này tác động ngược trở lại như bước một, tạo thành một quá trình diễn ra liên tục như thể hiện theo bảng dưới đây.



*Lý thuyết Lựa chọn hợp lý* là một cơ sở nghiên cứu phù hợp cho việc phân tích hành vi của hệ thống hoạch định chính sách của Mỹ vì lý thuyết này đưa ra khuôn khổ phân tích hoạt động của các tác nhân (có thể còn được gọi là chủ thể, cổ đông) chính trị [104]. Lý thuyết này giải thích các hành vi của chủ thể nhà nước thông qua sự tương tác của các chủ thể bao gồm tập thể, nhóm, giai cấp, đảng phái, chính phủ, cơ quan hành pháp, lập pháp, tư pháp... Lý thuyết này cho rằng các tác nhân chính trị luôn tối đa hóa (do duy lý) các lợi ích của mình (do duy lợi) (các lợi ích này rất đa dạng: từ lợi ích có tính vị kỷ như số phiếu bầu, sự tín nhiệm của cấp trên, tiền, ngân sách được cấp cho cơ quan mà mình là thủ trưởng, đến các lợi ích công cộng: xây được nhiều trường học nhất, giảm được số người thất nghiệp...). Tuy nhiên, các tính toán này (được thể hiện cuối cùng qua hành vi) sẽ bị hạn chế bởi hai nguồn chính: 1) Nguồn lực mà tác nhân đó có, và 2) Thể chế và tổ chức hiện hành – được coi là sự hạn chế đối với các tác nhân để từ đó họ sẽ phải lựa chọn một hành động theo họ là *tối ưu* (được diễn giải bằng ngôn ngữ toán học là “đạt điểm cực đại,” hoặc điểm cân bằng”).

Lý thuyết này có một số ưu thế trong việc lý giải chính sách: Nếu một hành vi chính sách được coi là “tối ưu” thì nó cũng có thể quan sát được trong thực tế. Nó có thể kiểm nghiệm, kiểm chứng được thông qua nghiên cứu hành vi của từng tác nhân trong hệ thống trong mối tương tác với các tác nhân khác – được quy định bởi các luật lệ, nguyên tắc cũng có thể kiểm chứng được. Ngoài ra, việc xác định được các hạn chế về nguồn lực và thể chế đối với các tác nhân – điều dẫn tới sự khác nhau (hay giống nhau) trong hành vi chính trị - cũng có thể kiểm chứng được. Do đó, cũng có thể làm cho việc theo dõi sự vận hành của hệ thống nói chung và “hộp đen” nói riêng bớt khó khăn hơn.

Đối với việc nghiên cứu hệ thống chính trị Mỹ, lý thuyết này còn phù hợp hơn vì các lý do đặc thù, gồm: i) Các tác nhân đều là những thực thể quan trọng, có vị trí cụ thể trong hệ thống chính trị Mỹ, được xác nhận vị trí trong hiến pháp Mỹ; ii) Vị trí Tổng thống (Hành pháp) là sự tập trung quyền lực vào một cá nhân; iii) Các dân biểu phụ thuộc vào lá phiếu của cử tri, và của các nhóm lợi ích và iv) Quyền lực và khuôn khổ của sự tương tác giữa các tác nhân về cơ bản được luật pháp Mỹ đảm bảo. Nói cách khác, nghiên cứu về chính sách đối ngoại của Mỹ tuy phức tạp (như quá trình hoạch định chính sách của bất cứ nước nào), nhưng cũng có phần dễ dàng hơn bởi hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại là sản phẩm của xã hội Mỹ với những nét tương đối đặc thù về kinh tế, chính trị, văn hóa và xã hội.

### ***1.1.2. Chính sách: quy trình hoạch định và triển khai***

#### ***1.1.2.1 Khái niệm về chính sách ở Mỹ***

Về nhận thức chung về chính sách (với tư cách là đầu ra của hệ thống hoạch định chính sách) thường có thể chỉ được gói gọn trong công bố của chính quyền về cách thức giải quyết một vấn đề [89; tr. 9]. Và chính sách đối ngoại được coi là những chiến lược, chủ trương, chuẩn tắc cụ thể do nhà nước hoạch định, định hướng hoạt động của quốc gia trên trường quốc tế nhằm bảo vệ lợi ích quốc gia trong quan hệ quốc tế. Hay nói cách khác chính

sách đối ngoại là sự tiếp tục của chính sách đối nội và phục vụ chính sách đối nội [53, tr. 264]. Để hoạch định được chính sách đối ngoại đúng đắn phải dựa vào tình hình thực tiễn trong nước và thế giới trong mỗi giai đoạn. Đồng thời phải giữ vững các phương hướng và mục tiêu được đề ra trong đường lối chung và phải linh hoạt vận dụng vào từng hoàn cảnh cụ thể [53, tr. 265]. Tuy nhiên để hiểu về quy trình hoạch định chính sách của Mỹ trong bất kỳ một lĩnh vực nào, vấn đề khó khăn nhất là phải làm rõ được những quy tắc, nguyên tắc, quy luật chi phối mối quan hệ tương tác giữa các chủ thể nói chung và các chủ thể trực tiếp liên quan đến lĩnh vực mà chính sách đó được hình thành trong hệ thống này.

Ở Mỹ, quá trình hoạch định chính sách vừa mang tính đối phó vừa mang tính định hướng đối với các chủ thể. Trong một tình huống nhất định, những nhà hoạch định chính sách phải đưa ra những quyết sách để thỏa mãn lợi ích của các bên liên quan. Trên tư cách là chủ thể, các nhà hoạch định chính sách cũng có thể lồng ghép, thậm chí đưa ra chính sách thể hiện lợi ích của chính họ và do đó họ cũng có cơ hội vượt lên những hạn chế do các chủ thể/tác nhân khác đặt ra.

Vì vậy, quy trình hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ có thể gồm các bước sau: i) Bước 1: Khi một vấn đề xuất hiện, ảnh hưởng trực tiếp hoặc có nguy cơ ảnh hưởng tới lợi ích của Mỹ, vấn đề đó đòi hỏi phản ứng chính sách; ii) Bước 2: Vấn đề được đưa ra mổ xẻ, phân tích, đánh giá, tranh luận về các phản ứng chính sách; iii) Bước 3: Quyết sách được đưa ra; iv) Bước 4: Đánh giá hiệu quả, tác động.

Để hiểu một cách sâu sắc về quy trình hoạch định chính sách của Mỹ, vấn đề cần làm rõ chính là những quy tắc, nguyên tắc, quy luật chi phối mối quan hệ tương tác giữa các chủ thể nói chung và các chủ thể trực tiếp liên quan đến lĩnh vực mà chính sách đó được hình thành trong hệ thống này.

### 1.1.2.2 Quy trình hoạch định chính sách

Mô hình “sự lựa chọn hợp lý” cho thấy quá trình hoạch định chính sách ở Mỹ hội tụ cả hai hướng “từ trên xuống” và “từ dưới lên” tùy theo cách thức của hệ thống phản ứng xử lý đối với các nhân tố đầu vào.

Có thể mô phỏng quy trình này như sau: Trong hệ thống công quyền, khi có một nhân tố đầu vào mới xuất hiện, các tác nhân trong hệ thống chính quyền sẽ xử lý theo qui trình: lãnh đạo phân việc, chuyên viên xử lý và báo cáo lãnh đạo, lãnh đạo quyết định cách thức phản ứng, nhân viên triển khai quyết sách, báo cáo kết quả lên cấp trên để xử lý tiếp. Trong khi đó, theo hướng “từ dưới lên,” yếu tố đầu vào sẽ là phản ứng và sức ép của người dân/công ty, hội đoàn thông qua các đại biểu của họ trong Quốc hội với các tác nhân trung gian là báo chí, các công ty vận động hành lang, hoặc các cá nhân có quan hệ với chính quyền . . .

Đối với những vấn đề lớn hoặc chính sách lớn, quá trình này trở nên phức tạp hơn rất nhiều do số lượng tác nhân nhiều lên cùng với các nhân tố khách quan và chủ quan cũng tăng lên. Chính Tổng thống Mỹ Barack Obama phải thừa nhận rằng:

*"Thông thường quá trình lập pháp là một âm mưu khá tầm tối, là sản phẩm của hàng trăm thỏa hiệp lớn nhỏ, là kết quả của sự kết hợp mục tiêu chính sách, vị thế chính trị, cơ chế quản lý cầu thả và những khoản tiền chi cho vận động phiếu bầu theo kiểu truyền thống" [203; Chương 4]*

## 1.2 Các nhân tố tác động tới việc hình thành hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại mỹ

Hệ thống chính trị của Mỹ có đặc thù chính thể là nhà nước cộng hòa tổng thống với cấu trúc liên bang dựa trên nguyên tắc cộng hòa. Theo quy định trong Hiến pháp, Quốc hội là cơ quan đại diện cho người dân và các bang của nước Mỹ. Quốc hội Mỹ là cơ quan độc lập với bộ phận hành pháp và không bị bộ phận hành pháp giải thể trong bất kỳ trường hợp nào, là cơ

quan đưa ra các đạo luật liên quan đến việc thu, chi ngân sách, giám sát các hoạt động của ngành hành pháp. Hai viện của Quốc hội đều có quyền lực ngang nhau theo quy định của Hiến pháp, mặc dù trên thực tế Thượng viện có quyền lực hơn Hạ viện.

Nhánh Hành pháp là nơi tập trung quyền lực cao nhất. Tổng thống là quan chức liên bang chịu trách nhiệm tối cao về quan hệ của Mỹ với các nước khác. Trong lĩnh vực đối ngoại Tổng thống có quyền lực vượt trội: Giữ cương vị tổng tư lệnh của quân đội Mỹ, là người ký các hiệp ước giữa Mỹ và các nước.

Nhánh Tư pháp có vai trò kiểm soát hai nhánh còn lại, đồng thời phân xử bằng cách diễn giải Hiến pháp Mỹ trong trường hợp xảy ra mâu thuẫn gay gắt giữa hai nhánh này.

Mối quan hệ giữa các nhánh hành pháp, tư pháp và lập pháp dựa trên nguyên tắc kiểm soát và cân bằng. Cơ sở lý luận của hệ thống này là thuyết phân quyền của Montesquieu<sup>2</sup> trong đó nhấn mạnh yêu cầu phải phân chia quyền lực trong các nhánh của hệ thống chính trị. Thuyết này là nền tảng lý luận cho sự ra đời của hệ thống chính trị Mỹ. Lý do cần có nguyên tắc kiểm soát và cân bằng giữa các nhánh quyền lực trong hệ thống chính trị Mỹ là không để cho một cơ quan nào có quyền lực mạnh hơn và có thể áp đảo các cơ quan khác.

Tuy nhiên, vấn đề khó khăn nhất khi tìm hiểu về quy trình hoạch định chính sách của Mỹ trong bất kỳ một lĩnh vực nào là phải xác định đủ các chủ thể/tác nhân tham gia quyết sách, đồng thời phải làm rõ được những quy tắc, nguyên tắc, quy luật chi phối mối quan hệ tương tác giữa các chủ thể đó trong hệ thống này - được thể hiện trong mô hình “đầu vào”, “hộp đen” và đầu ra đã

---

<sup>2</sup> Trong tác phẩm “Spirit of the Law (1748)”, Montesquieu (1689 – 1755) đưa ra luận thuyết về phân quyền chính trị giữa ba chủ thể hành pháp, tư pháp và lập pháp, dựa trên những phân tích thực tế Hiến pháp Cộng hòa La Mã (Roman Republic) và hệ thống hiến pháp Anh. Montesquieu cho rằng sự cần thiết phải phân quyền để không một cá nhân hay chủ thể nào có thể giành được quyền lực tuyệt đối.

phân tích ở phần trên (1.1.1).

Vì vậy, về cơ bản có thể định hình các bộ phận cấu thành hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ gồm ba thành phần: i) Những chủ thể/nhân tố tham gia hệ thống, ii) Những qui định, giới hạn, nguyên tắc vận hành của hệ thống; iii) Nhân tố đầu vào và sản phẩm chính sách với tư cách là đầu ra.

### ***1.2.1. Các nhân tố “chủ thể” chính trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ***

Mỗi một tình huống chính sách nhất định đều có những chủ thể có những lợi ích khác nhau cùng tham gia. Do đó, khi phân tích hay xem xét chính sách đối ngoại của một quốc gia, cần xác định rõ lợi ích của những chủ thể có thể bị ảnh hưởng khi đưa ra một quyết định và cần trả lời được câu hỏi tại sao cần tính đến những lợi ích của các nhóm này. Ngoài ra, cần xác định được các khuôn khổ luật lệ vận hành hệ thống để qua đó biết được chủ thể nào sẽ đóng vai trò quyết định trong quy trình hoạch định chính sách và tác động có ý nghĩa của họ đối với kết quả chính là ở “khâu” nào nhằm có được những gợi ý chính sách thỏa đáng.

Cũng như các quy trình hoạch định chính sách đối ngoại theo mô hình “đầu vào”, “hộp đen” và “đầu ra” và dựa trên “tính chính trị của chính sách đối ngoại Mỹ là rất mỏng manh và phức tạp” [174; tr. 138] như Tổng thống Kennedy từng kết luận, để trả lời câu hỏi “ai là người tạo nên chính sách đối ngoại Mỹ” [174; tr 141] của George Kennan, có thể tổng kết ra tám dạng nhân tố “chủ thể” cơ bản có tác động tới quy trình hoạch định chính sách ở Mỹ, bao gồm: Tổng thống/hành pháp; Quốc hội/lập pháp; Ngoại trưởng<sup>3</sup>/nhà quản lý; nhà ngoại giao (chuyên gia); các bộ ngành; các nhóm lợi ích; giới truyền thông; các chính phủ, tổ chức và cá nhân nước ngoài.

---

<sup>3</sup> Bộ trưởng Bộ Ngoại giao (Secretary of State)



### 1.2.1.1 Tổng thống

Điều 2 của Hiến pháp Mỹ qui định quyền hành pháp thuộc về Tổng thống và qui định chức năng, quyền lực cụ thể, bao gồm: là Tổng tư lệnh các lực lượng vũ trang (nắm quân đội); quyền đặc xá; thỏa thuận các điều ước quốc tế (với sự chấp thuận của 2/3 Thượng viện); bổ nhiệm các quan chức chính quyền, chánh án toà án tối cao với sự chấp thuận của toàn Thượng viện; tiếp đón các đại sứ nước ngoài; đảm bảo việc luật pháp được thực hiện.

Hiến pháp Mỹ quy định năm vai trò của Tổng thống Mỹ: nguyên thủ quốc gia, giám đốc điều hành, nhà ngoại giao chính, tổng chỉ huy, tổng lập pháp. Ngoài ra Tổng thống Mỹ còn có năm vai trò không quy định trong hiến pháp: lãnh đạo đảng cầm quyền, người bảo vệ hòa bình, nhà quản trị sự phồn vinh, nhà lãnh đạo thế giới, và tiếng nói của người dân [166; tr. 5]. Tuy nhiên Tổng thống là người quyết định lựa chọn vai trò nào để thực hiện.

Hiến pháp Mỹ cũng qui định nếu Tổng thống có các hành động vi hiến, có thể bị luận tội, và phế truất. Tổng thống còn có thể có quyền *phê chuẩn* hay *phủ quyết* các đạo luật do nghị viện thông qua. Trong trường hợp Tổng thống phủ quyết, Quốc hội cần có đa số áp đảo 2/3 để vô hiệu hóa sự phủ quyết của Tổng thống.

Tổng thống là động cơ chính để thúc đẩy sự thay đổi trong chính sách đối ngoại của Mỹ. Tổng thống Mỹ có thể lãnh đạo trên ba cách thức: 1) Đưa ra đường hướng rõ ràng; 2) Tập trung sự kiểm soát đối với chính sách đối ngoại; 3) Phân quyền cho những quan chức có thể thực hiện những mong muốn của Tổng thống.

Trong ba cách thức này, cách thức thứ nhất có tầm quan trọng hàng đầu. Đó là vì nếu không xác định được rõ định hướng chính sách, Tổng thống có thể mất sự kiểm soát chính sách. Đồng thời, khi Tổng thống không thể làm rõ những mong muốn của mình, những quan chức chính quyền chủ chốt sẽ không thể thực hiện những mong muốn và ưu tiên của Tổng thống một cách chính xác và hiệu quả [223; tr. 317].

Hiến pháp Mỹ cũng đã tạo ra cơ sở pháp lý để Tổng thống có được địa vị lãnh đạo tập trung. Chính sách đối ngoại của Mỹ do đó luôn mang đậm dấu ấn những quan tâm và lợi ích của từng Tổng thống. Tuy nhiên, sự quan tâm của Tổng thống Mỹ đối với chính sách thường mang tính chọn lọc và thụ động vì để giải quyết khủng hoảng [223; tr. 11].

Đặc thù bộ máy hành chính đối ngoại Mỹ là phục vụ quan tâm và lợi ích của Tổng thống. Do đó, trừ khi có một cuộc tấn công quân sự hay xảy ra một cuộc khủng hoảng thực sự, chính sự phản ứng của Tổng thống lại có thể gây ra khủng hoảng [166; tr.9]. Bên cạnh đó, tư duy nhiệm kỳ thường gây sức ép lên chính quyền phải tạo ra những kết quả cụ thể trong thời gian ngắn.

Có thể có ba cấu trúc nội các trực thuộc Tổng thống khi tham gia hoạt động ngoại đối ngoại, đây cũng là cách để Mỹ thể hiện quan điểm của mình đối với thế giới: 1) Tổng thống trực tiếp lãnh đạo và quyết định các vấn đề đối ngoại (đặc trưng là chính quyền Nixon); 2) Bộ trưởng Ngoại giao nắm chủ yếu (như Ngoại trưởng Dulles trong chính quyền Eisenhower); và 3) nhóm lãnh đạo có quyền ngang nhau, như chính quyền Kennedy [95].

Thông thường, Tổng thống Mỹ hoạch định chính sách theo mô thức trên. Trong trường hợp đó, Tổng thống thường không chấp nhận bị ý muốn của người khác hạn chế đồng thời cũng không tìm cách thuyết phục tất cả mọi người chấp nhận quan điểm của mình. Tổng thống thường dùng ảnh hưởng của mình để đưa ra chính sách mà mình muốn [173; tr. 105]. Điều này cho thấy Tổng thống dù có lập trường chính sách mạnh, nhưng vẫn phải linh hoạt

và chấp nhận thoả hiệp để định hình chính sách và sự lãnh đạo hiệu quả.

Điều này có cơ sở, bởi vì trên thực tế Tổng thống không phải là chủ thể mạnh do: i) Quốc hội Mỹ cũng sở hữu quyền lực thực sự; ii) sự phân tán về quyền lực trên toàn hệ thống chính trị. Do đó, để tạo ra những thay đổi/vận động thực sự trong hệ thống, Tổng thống Mỹ buộc phải xây dựng các liên minh quyền lực, dựa trên khả năng thuyết phục và các công cụ khác của mình, điều làm cho thấy không phải Tổng thống lúc nào cũng thành công.

Trong quá trình lịch sử nước Mỹ, đối với lĩnh vực đối ngoại, mỗi Tổng thống đều có cách thể hiện quyền lực của mình tùy vào tình huống đã xảy ra đối với quốc gia vào thời điểm mình đảm nhận chính quyền. Trong thế kỷ 21, trường hợp Tổng thống Barack Obama trong giai đoạn tranh cử và mới nhậm chức là có thể được nhìn nhận như một ví dụ điển hình về những công việc một vị Tổng thống Mỹ phải đảm trách và triển khai. Trước khi trở thành Tổng thống, ông Barack Obama từng được đánh giá là một chính trị gia có tư tưởng “tự do” nhất trong hàng ngũ của Đảng Dân chủ [189]. Tư tưởng đối ngoại của Obama chịu ảnh hưởng nhiều từ các chính trị gia nổi tiếng của Đảng Dân chủ như các cựu Tổng thống Franklin Roosevelt, Harry Truman và John F. Kennedy. Các chủ trương xây dựng quốc phòng hùng mạnh, gây dựng một mạng lưới các quốc gia “thịnh vượng” nằm dưới ô an ninh của Mỹ và xây dựng các học thuyết đối ngoại bảo vệ nước Mỹ và đồng minh trước mối đe dọa của siêu cường khác... của những vị Tổng thống này được coi là những yếu tố quan trọng góp phần xây dựng nên quan điểm đối ngoại riêng của Tổng thống Obama. Ngoài ra, là một người da màu, Tổng thống Obama cũng chịu những ảnh hưởng nhất định của tư tưởng Martin Luther King Jr, một lãnh tụ tranh đấu của người da màu ở Mỹ vào thập kỷ 60. Ông Obama sinh ra ở Hawaii và lớn lên ở Indonesia, có nhiều thành viên gia đình sinh sống ở châu Á. Barack Obama có một tuổi thơ khó khăn, vươn lên trong cuộc sống bằng ý chí và nghị lực, không có sự hậu thuẫn từ sự giàu có hay quyền thế của

gia đình, nhất lại là người da màu. Tuy nhiên chính hoàn cảnh khó khăn đã góp phần xây dựng nên tư tưởng của vị Tổng thống da màu đầu tiên của nước Mỹ. Ông Obama đã từng phát biểu "vành đai Thái Bình Dương đã giúp hình thành nên thế giới quan của tôi" [205].

Ngay từ thời kỳ còn là Thượng nghị sỹ bang Illinois, ông Obama đã có bài phát biểu gây chấn động trong Hội nghị đảng Dân chủ tại Boston (2004), lần đầu tiên kêu gọi thay đổi hệ thống chính trị, xây dựng một nước Mỹ đoàn kết không phân biệt đảng phái, màu da, "tự do" hay "bảo thủ" và phản đối chiến tranh Iraq. Lời kêu gọi này cũng trở thành khẩu hiệu tranh cử tổng thống năm 2008.

Trong quá trình tranh cử, ông Obama đưa ra quan điểm cần đặt vấn đề lợi ích và nhu cầu tranh thủ hợp tác cả trong đối nội lẫn đối ngoại để khắc phục khó khăn, không coi nặng "định kiến" và "nguyên tắc" trong quan hệ đối ngoại. Ông Obama đã đưa ra một hệ thống các quan điểm cốt lõi về chính sách đối nội và đối ngoại của Mỹ dưới khẩu hiệu "Chúng ta (Mỹ) cần thay đổi". Về đối nội, ông Obama chủ trương xây dựng một chính quyền có khả năng giải quyết các mối đe dọa nghiêm trọng về an ninh trong thế kỷ 21, chống giảm thuế và thực hiện cuộc cách mạng về cải cách an sinh xã hội,

Về đối ngoại, ông Obama đặt mục tiêu khôi phục lại sự lãnh đạo của Mỹ trên thế giới nhằm đáp lại các thách thức của thế kỷ mới; thúc đẩy dân chủ và phát triển trên toàn thế giới gắn với tăng cường viện trợ phát triển. Ông Obama lúc này xác định các mối đe dọa sống còn với Mỹ trong thế kỷ mới chủ yếu bắt nguồn từ phổ biến vũ khí giết người hàng loạt và chủ nghĩa khủng bố, từ các nhà nước "thất bại" cho tới các hiểm họa toàn cầu (đói nghèo, dịch bệnh, thiên tai, biến đổi khí hậu...). Do đó, ông chủ trương củng cố quan hệ đồng minh, bạn bè nhất là NATO, EU, G-8 và các cường quốc mới nổi như Trung Quốc, Ấn Độ, Nga, Brazil và Nam Phi ; thúc đẩy quan hệ "vừa hợp tác vừa đấu tranh" với Trung Quốc và Nga với quan điểm "trong một thế giới gắn kết, phụ thuộc vào nhau, quyền lực không phải là cuộc chơi một mất một còn,

và các quốc gia không nên lo ngại về sự thành công của nước khác" [205]. Ông Obama cũng đưa ra một loạt các biện pháp chính sách mang tính đột phá như chủ trương chấm dứt chiến tranh Iraq và dựa trên ngoại giao giải quyết các mối đe dọa khu vực (Triều Tiên, Iran, Iraq, Syria, al Qaeda, Hamas và Hezbollah); sẵn sàng đối thoại với các quốc gia "thù địch", kể cả gặp Fidel Castro, Kim Jong Il và Hugo Chavez ; chuyển trọng tâm của cuộc chiến chống khủng bố từ Iraq sang Afghanistan, tiêu diệt Al Qaeda và Taliban.

Trong bài viết trên Tạp chí Foreign Affairs năm 2007, ông Obama khẳng định: "Nước Mỹ cần chấm dứt chiến tranh Iraq, tiến tới đổi mới sự lãnh đạo về quân sự, ngoại giao và đạo đức để đương đầu với những mối đe dọa mới và tận dụng những cơ hội mới. Mỹ không thể một mình đương đầu với những thách thức của thế kỷ, cũng như thế giới không thể đương đầu với những thách thức này mà không có Mỹ. Mỹ phải thể hiện khả năng lãnh đạo thế giới dựa trên sự hiểu biết cùng chia sẻ về an ninh và lòng nhân đạo" [202].

Trong bài phát biểu thông điệp liên bang đầu tiên của mình ngày 24/1/2009, Tổng thống Obama đã tuyên bố "mở ra một kỷ nguyên mới về chính sách can dự ngoại giao; đối phó với các thách thức của thế kỷ 21 bằng cách củng cố các liên minh cũ, xây dựng các liên minh mới và tận dụng tối đa mọi thành tố của nội lực. Đặc biệt, lần đầu tiên Mỹ sẽ công bố đầy đủ chi phí của hai cuộc chiến tại Iraq và Afghanistan; tuyên bố Mỹ sẽ xem xét kỹ chính sách và sớm công bố biện pháp để giao Iraq lại cho người Iraq và chấm dứt cuộc chiến tại đây một cách có trách nhiệm; khẳng định Mỹ sẽ xây dựng chiến lược mới và toàn diện tại Afghanistan và Pakistan để chống lại Al Qaeda và chủ nghĩa cực đoan; tuyên bố đóng cửa nhà tù Guantanamo và chấm dứt các hình thức thẩm vấn gây tranh cãi được áp dụng dưới thời Bush, khẳng định "nước Mỹ không tra tấn ai", cam kết sẽ xét xử nhanh và chính xác các tội phạm khủng bố đang bị giam giữ" [204]. Trong suốt gần hai nhiệm kỳ Tổng thống của mình, ông Obama đã từng bước triển khai có thể nói đầy đủ

các cam kết của mình trong thời kỳ tranh cử ở nhiệm kỳ đầu tiên.

Như vậy, rõ ràng là trong toàn bộ hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ, cho đến nay Tổng thống Mỹ là người có vai trò có ý nghĩa trong toàn bộ quá trình từ “đầu vào” “hộp đen” và “đầu ra”.

#### *1.2.1.2 Quốc hội và nhà lập pháp*

Căn cứ vào Hiến pháp Mỹ, Quốc hội Mỹ có vai trò chủ động như hành pháp trong lĩnh vực quan hệ quốc tế. Mặc dù vậy, ảnh hưởng của Quốc hội đối với chính sách được thực hiện thông qua quyền phân bổ ngân sách và quyền được lập, điều chỉnh và xóa bỏ các cơ quan của hành pháp. Tuy nhiên, sự chia rẽ về ý thức hệ, thể chế, đảng phái và địa phương là những cản trở đối với quyền lực và ảnh hưởng của quốc hội đối với chính sách [223; Tr.319].

Điều 1 của Hiến pháp Mỹ quy định chức năng, quyền lực và mối quan hệ với các tiểu bang. Khoản 8 của Điều 1 nêu 18 quyền cụ thể của Quốc hội Mỹ [240]:

*(1) Đặt ra và thu các khoản thuế, thuế quan, thuế môn bài để trả các khoản nợ và chi phí cho quốc phòng và phúc lợi công cộng của Mỹ. Nhưng các khoản thuế quan và thuế môn bài đều phải thống nhất trên toàn nước Mỹ.*

*(2) Vay tiền theo tín dụng cho Mỹ.*

*(3) Qui định về thương mại với ngoại quốc, giữa các bang và với các bộ lạc da đỏ.*

*(4) Xây dựng đạo luật thống nhất về việc nhập quốc tịch và luật thống nhất trong toàn lãnh thổ Mỹ về các vấn đề phá sản.*

*(5) Đúc và in tiền, qui định giá trị của đồng tiền trong nước và đồng tiền nước ngoài, xác định tiêu chuẩn cân đo.*

*(6) Trừng phạt những vụ làm giả trái phiếu và đồng tiền đang lưu hành ở Mỹ.*

*(7) Xây dựng các trạm bưu điện và mạng lưới bưu điện.*

*(8) Thúc đẩy sự tiến bộ của khoa học và các nghệ thuật hữu ích bằng*

*cách đảm bảo quyền sở hữu của các tác giả và nhà phát minh đối với các tác phẩm và phát minh trong thời gian hạn định.*

*(9) Thiết lập các tòa án dưới quyền của Tòa án Tối cao.*

*(10) Xác định rõ và trừng phạt các tội cướp biển và trọng tội xảy ra trên biển và những sự vi phạm luật pháp quốc tế.*

*(11) Tuyên chiến, ban bố văn bản trao quyền cho các tàu tư nhân được phép tấn công các tàu nước ngoài và soạn thảo những luật liên quan tới sự chiếm dụng đất và nguồn nước.*

*(12) Nuôi dưỡng và cung cấp cho quân đội, nhưng việc chi tiêu khoản tiền này chỉ trong thời hạn không quá hai năm.*

*(13) Thiết lập và duy trì quân chủng hải quân.*

*(14) Soạn thảo các luật lệ và các qui chế về lực lượng lục quân và hải quân.*

*(15) Trù liệu việc xây dựng lực lượng dự bị nhằm thực thi luật pháp của Liên bang, trấn áp các cuộc phiến loạn và đẩy lùi xâm lăng.*

*(16) Trù liệu sự tổ chức, vũ trang và duy trì kỷ luật các lực lượng dự bị của các bang, và trù liệu việc lãnh đạo các lực lượng này khi nào được huy động vào lực lượng liên bang Mỹ, trong khi vẫn giành cho các bang cụ thể quyền bổ nhiệm sỹ quan và quyền huấn luyện lực lượng dự bị của mỗi bang theo chuyên ngành mà Quốc hội đã quy định.*

*(17) Thực thi quyền lập pháp đặc biệt trong mọi trường hợp đối với những quận huyện (diện tích không quá 10 hải lý vuông) bằng cách Quốc hội tiếp nhận sự nhượng quyền của các bang đặc biệt, trở thành cơ quan lãnh đạo của Chính phủ Mỹ và thực thi quyền lãnh đạo đối với tất cả những địa điểm đã được mua lại theo sự đồng ý của cơ quan lập pháp của bang và cũng theo cách như vậy xây dựng các pháo đài, kho vũ khí, xưởng chế tạo vũ khí, kho cảng và các cơ sở cần thiết khác.*

*(18) Soạn thảo mọi điều luật cần thiết và đúng đắn để thực thi những quyền lực nói trên, cũng như tất cả những quyền lực khác đã được Hiến pháp này trao cho Chính phủ Mỹ, hoặc cho bất cứ một cơ quan và quan chức nào khác.*

Ngoài ra, Quốc hội Mỹ tư vấn và chấp thuận về các hiệp ước quốc tế và đề cử của Tổng thống (quyền của Thượng viện – Điều 1 khoản 3.5); và phê truất (quyền của Hạ viện – Điều 1 khoản 2.5) và đưa ra xét xử (quyền của Thượng viện – Điều 1 khoản 3.6) Tổng thống, Phó Tổng thống và các quan chức chính quyền khác về các tội danh phản quốc, hối lộ, hoặc các tội và vi phạm khác. Tiến trình phê truất Tổng thống Mỹ bắt đầu khi Hạ viện thông qua nghị quyết phê truất, Thượng viện sau đó sẽ xét xử và đạt 2/3 số phiếu mới có thể phê truất Tổng thống. Chánh án Tòa án Tối cao sẽ chủ tọa phiên tòa.

Như vậy, Quốc hội Mỹ nắm các quyền cơ bản liên quan đến các vấn đề căn bản nhất trong hoạt động đối ngoại của nước Mỹ. Cụ thể là quyền phân bổ tài chính để các hoạt động có thể diễn ra (nhất là các khoản viện trợ, chi cho chiến tranh); quyết định về an ninh quốc gia và các biện pháp để thực hiện (tuyên chiến và quyết định việc hình thành và cấu trúc của quân đội).

Tham gia vào quá trình hoạch định chính sách tại Quốc hội Mỹ chính là hệ thống các ủy ban.<sup>4</sup> Hiến pháp Mỹ quy định các ủy ban của Quốc hội làm việc trực tiếp về đối ngoại bao gồm: Ủy ban Đối ngoại của cả hai viện, các Ủy ban về Tình báo của Thượng viện và Hạ viện, tiểu ban về hoạt động đối ngoại của Ủy ban Phân bổ ngân sách Hạ viện, Ủy ban Quan hệ quốc tế Hạ viện và một số các ủy ban khác hoạt động trong các trường hợp cụ thể. Quốc hội thực hiện ảnh hưởng của mình trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua việc gán các vấn đề về đối ngoại với các vấn đề khác khi có những thương lượng về

---

<sup>4</sup> Số lượng ủy ban thuộc hai viện trong Quốc hội Mỹ tăng theo nhu cầu công việc. Hiện nay, số lượng ủy ban của Quốc hội 114 (2015-2017) của Mỹ tại Thượng viện là 88 (16 ủy ban thường trực) (và ở Hạ viện là 22 ủy ban (21 ủy ban thường trực)



chính trị với chính quyền. Ví dụ như khi gấn khoản đóng góp ngân sách của Liên Hợp Quốc với dự luật về nạo phá thai, quyền đàm phán thương mại<sup>5</sup>.... Ngoài ra Quốc hội (cụ thể là Thượng viện) còn có quyền thông qua các đề cử về đại sứ và chức vụ đối ngoại khác trong chính quyền.

Nhà lập pháp (kể cả Tổng thống và thống đốc bang) do dân bầu ra nên khi tham gia vào quá trình hoạch định chính sách thường phải lựa chọn giữa những quyết sách theo lý ? và theo mong muốn của cử tri. Tuy nhiên, khi thực thi trách nhiệm của mình, các nhà lập pháp Mỹ thường phải lựa chọn giữa những chính sách có thể có lợi cho nhóm cử tri của mình nhưng không phải lúc nào cũng phù hợp với lợi ích chung và những chính sách phù hợp lợi ích của chính nước Mỹ.

Để có được một lựa chọn chính sách, mỗi nghị sĩ phải quyết định công việc của mình, quỹ thời gian, phân bổ nguồn lực và lựa chọn nơi cần tập trung sức lực để tranh thủ sự ủng hộ. Ở Quốc hội Mỹ có quá nhiều vấn đề phải giải quyết, do vậy một nghị sĩ hoàn toàn có thể lựa chọn một vấn đề để tập trung và bỏ qua phần lớn các vấn đề còn lại. Các nghị sĩ Mỹ hoàn toàn có quyền ? những vấn đề không gây ra mâu thuẫn giữa tính toán của bản thân và những mong muốn của nhóm cử tri ủng hộ mình (những vấn đề không gây ra căng thẳng đặc biệt giữa quan điểm của nhà lập pháp và quan điểm của cử tri). Những vấn đề các nghị sĩ chọn lựa để xử lý được quyết định bởi vị trí chính trị của bản thân họ. Nói cách khác, những hoạt động của nhà lập pháp được quyết định bởi nhu cầu tổng quát của vị trí ông ta đảm nhiệm, thay vì quyết định bởi quan điểm hay chính sách của một nhóm người dân. Quốc hội không phải là một tổ chức thụ động tiếp thu những quan điểm từ công chúng. Quốc hội Mỹ chỉ sau Tổng thống, là một thể chế xử lý các vấn đề chính trị trong xã hội Mỹ. Vì vậy, “một nhà lập pháp Mỹ phải đối mặt với nhiều vấn đề, không

---

<sup>5</sup> Bỏ phiếu tại Quốc hội Mỹ là bỏ phiếu “cả gói”

chỉ đối với những quyết định chính sách quan trọng, và do đó có thể phải lấy lòng cử tri thay vì chọn chính sách mà bản thân ủng hộ” [173; tr. 74].

Mặc dù Hiến pháp Mỹ quy định sự giám sát của Quốc hội đối với bộ phận hành pháp (chính quyền) nhưng kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ II, quyền lực tương đối của nhánh hành pháp đã tăng lên so với quyền lực của nhánh lập pháp. Xu thế này là kết quả của nhiều hạn chế trong quá trình lập pháp, bao gồm: i) Sự phân cấp trong trách nhiệm lập pháp; ii) Chủ nghĩa địa phương và chủ nghĩa lợi ích cục bộ; iii) Hệ thống thâm niên trong việc bổ nhiệm các vị trí lãnh đạo tại các ủy ban; iv) Thực tế kiểm soát của Quốc hội đối với chính quyền. Hiện nay hơn 80% số dự luật được thông qua thành luật được xuất nguồn từ nhánh hành pháp [173; tr. 86].

### *1.2.1.3 Ngoại trưởng/nhà quản lý*

Trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ, Ngoại trưởng là người chịu trách nhiệm trực tiếp trước Tổng thống bởi vì đây chính là người có vấn đề chốt trực tiếp cho Tổng thống. Xét về quy trình hoạch định chính sách, Ngoại trưởng đương nhiên là cố vấn quan trọng nhất của Tổng thống về lĩnh vực đối ngoại bởi vì đây là vị trí lãnh đạo toàn bộ bộ máy triển khai chính sách đối ngoại của nước Mỹ. Họ thường là những người được Tổng thống chọn khi nhậm chức.

Trong lịch sử nước Mỹ một số Ngoại trưởng có năng lực như Acheson, Dulles và Kissinger thuộc chính quyền Truman, Eisenhower và Ford được các Tổng thống coi là cố vấn quan trọng trong việc hoạch định và triển khai chính sách đối ngoại của Mỹ. Tuy nhiên, trong một số nhiệm kỳ của Tổng thống, ví dụ như Nixon và Carter thì cố vấn an ninh quốc gia được coi trọng hơn. Trên thực tế, vị trí của Bộ Ngoại giao mà đại diện cho nó là Ngoại trưởng được xác định bởi bản chất công việc và chức năng của cơ quan này.

Ở góc độ là một chủ thể trong hệ thống hoạch định chính sách, Ngoại trưởng hay cơ quan mà chủ thể này đảm nhận là nơi thể hiện đặc tính xơ cứng

rõ nét nhất, cụ thể: i) Qua sự mệt mỏi trong điều hành, với biểu hiện cụ thể là sự suy giảm về những ý tưởng mới, sự sáng tạo, cảm nhận về các kịch bản và khả năng có thể xảy ra và giảm sự sắc sảo trong đánh giá tình hình và xác định ưu tiên... Hiện tượng này thường xuất hiện trong nửa thứ hai của nhiệm kỳ, tức là từ năm thứ 3 trở đi [223]; ii) Tính tự cao (khi tham gia vào việc đưa ra một chính sách nào đó, người đó có lợi ích trong quyết định đó và lợi ích này càng lớn nếu họ tham gia càng sâu hơn; và ngay cả trong tình huống ít dính dáng đến lợi ích, “cái tôi” của người làm chính sách đã trở thành sự tự cao và tự tin. Do đó thường là rất khó để có thể thuyết phục một nhà lãnh đạo có sự tự tin cao thay đổi, và điều này càng khó ở các bước sâu hơn trong quá trình hoạch định và thực hiện chính sách khi phải xóa bỏ một chuỗi các quyết định trước đó; iii) Lợi ích hành chính cục bộ là một tác nhân quan trọng ảnh hưởng tới quyết định khách quan của một nhà lãnh đạo. Bên cạnh đó, một thực tế là khi môi trường bên ngoài đang có những thay đổi lớn, các quan chức trong hệ thống có thể sử dụng quyền của mình để đổi mới chương trình của cơ quan mình. Mặt khác, trong những giai đoạn ổn định hơn, các quan chức cao cấp sẽ không thấy nhu cầu phải ngay lập tức chuyển hướng nhiệm vụ, quy trình của tổ chức và giao quyền cho các quan chức bậc trung xử lý công việc hàng ngày, đưa ra quyết sách theo quy trình hiện hành [223].

#### *1.2.1.4 Giới chuyên gia*

Các chuyên gia đóng vai trò xử lý các thông tin chi tiết liên quan tới việc ra quyết định. Các chuyên gia cũng chịu tác động bởi một số nhân tố, bao gồm: Bẫy hiệu quả (Tâm lý ngại lên tiếng phản đối hoặc chỉnh sửa lãnh đạo để duy trì hình ảnh 'hiệu quả', thay vào đó là im lặng để 'lần sau'); Tính trì trệ tập thể (Tâm lý coi trọng kế thừa, tránh thay đổi chính sách); Sự thờ ơ (Kết quả của việc các từ ngữ chuyên ngành trong ngoại giao được sử dụng thường xuyên đã tạo ra khoảng cách giữa thực tế cuộc sống và hoạt động hoạch định chính sách.)

Đặc trưng của các chuyên gia phân tích chính sách Mỹ, trong đó có các chuyên gia đối ngoại, là luôn tập trung chủ yếu vào các chủ đề trong nước (như thuế, an ninh xã hội, bảo vệ môi trường) và quốc tế (như quốc phòng, viện trợ nước ngoài) với mặc định rằng các vấn đề này là không thể giải quyết được một cách thấu đáo và luôn đòi hỏi phải xử lý bất kỳ lúc nào. Cách tiếp cận thường xuyên và liên tục này được cho là động cơ làm nên sự thay đổi xã hội Mỹ. Một số nhà nghiên cứu đã nhận xét nước Mỹ trải qua cuộc cách mạng công nghiệp, cách mạng tổ chức, cách mạng về cấu trúc kinh tế (từ tự do hoàn toàn sang một nền kinh tế có mức độ kiểm soát cao) và một cuộc cách mạng về vai trò của gia đình, đều bằng các chính sách kế tiếp nhau và do vậy đã làm mờ qui mô của sự thay đổi [223]. Quá trình này tạo ra một hệ lụy là hiệu ứng của các chính sách đối với toàn bộ hệ thống, trong đó có hệ thống đối ngoại, thường không cao và không kéo dài.

Khi phải đối mặt với tình huống yếu thế, các nhà ngoại giao Mỹ và phương Tây sẽ tìm cách tránh khiêu khích đối phương. Điều này khác với cách ứng xử của ngoại giao Trung Quốc là tìm cách phô trương sự quyết liệt của mình. Các nhà ngoại giao Mỹ và phương Tây, thông qua các giải pháp ngoại giao, thường tìm cách áp đặt, đẩy đối phương vào chỗ bị cho là sai để cô lập về đạo lý nhưng cố không dùng đến vũ lực. Trong khi đó các chiến lược gia đối ngoại Trung Quốc lại tìm cách gia tăng áp lực tâm lý để đối chọi lại lợi thế về vật chất của đối phương và vận dụng tấn công phủ đầu để răn đe.

Trong bối cảnh toàn cầu hóa về kinh tế, công nghệ, xã hội và dưới tác động của cuộc cách mạng thông tin, một nhà ngoại giao Mỹ của thế kỷ 21 XXI khi đi công tác nhiệm kỳ được cho là cần phải có: i) Kiến thức về nhiều lĩnh vực, bên cạnh ngôn ngữ, văn hóa, còn có các vấn đề khác như y tế, môi trường, dân số, khủng bố, thương mại (quyền sở hữu trí tuệ, phá giá, hàng rào phi thuế quan); ii) Khả năng sử dụng công nghệ (từ tối thiểu như đánh máy tới điện thoại vệ tinh); iii) Kỹ năng làm việc nhóm để phối hợp với các tổ

chức nhân đạo. Bộ Ngoại giao Mỹ áp dụng hệ thống 13 tiêu chí để đánh giá về kiến thức, kỹ năng và thái độ thí sinh thi tuyển vào Bộ Ngoại giao Mỹ nhưng quá trình này cũng không phải là hoàn hảo. Các tiêu chí được cho là không theo kịp nhu cầu nhiệm vụ trong tình hình mới; cạnh tranh về nhân lực từ các tổ chức, công ty hoạt động trong môi trường quốc tế...

#### *1.2.1.5 Cơ quan bộ ngành*

Hiến pháp Mỹ quy định quá trình thành lập cơ quan chính phủ của chính quyền liên bang là bộ phận của nhánh hành pháp để thực thi pháp luật.

Các cơ quan chính phủ, trong đó có cơ quan đối ngoại, thường phải đối mặt với các chỉ trích và sức ép từ bên ngoài, như từ Tổng thống hay Quốc hội, trên các vấn đề như cắt giảm ngân sách, cắt giảm nhân sự, tăng hiệu quả, điều chỉnh để thích ứng với tình hình mới, v.v.

Ngân sách hoạt động của cơ quan về đối ngoại luôn bị Quốc hội Mỹ cắt giảm. Một nghiên cứu trong những năm cuối của thập kỷ 1990 đã chỉ ra việc Quốc hội Mỹ dành khoản ngân sách tương đương 16% của ngân sách quốc gia cho quốc phòng và 1% cho hoạt động đối ngoại (giảm từ 4% năm 1960). Một ví dụ khác là hơn 1000 nhân sự làm việc tại Bộ chỉ huy Nam Mỹ (Southern Command) và con số này lớn hơn nhiều so với nhân sự làm việc trên các vấn đề với Nam Mỹ tại Bộ Ngoại giao, Công thương, Tài chính và Nông nghiệp của Mỹ gộp lại. Tuy nhiên trong những năm gần đây xu hướng này đang được điều chỉnh với trọng tâm nhấn vào ngoại giao.

Mặc dù các cơ quan, bộ ngành của chính phủ có trọng trách thực thi các chức năng hành pháp để phục vụ xã hội và người dân nhưng phần lớn các nghiên cứu tại Mỹ đã khẳng định một xu hướng là công chúng Mỹ ngày càng suy giảm lòng tin của mình đối với chính quyền liên bang. Ví dụ vào năm 1964, 3/4 người dân Mỹ được hỏi trả lời họ tin chính quyền liên bang. Nhưng kể từ sau thập niên 1970, con số này giảm xuống chỉ còn 1/4 (mặc dù con số này có tăng vào thời điểm có những sự kiện rất lớn xảy ra, ví dụ như thời

điểm sau sự kiện 11/9, tỉ lệ này lên tới 54% [214].

Các nghiên cứu để lý giải cho hiện tượng này đi đến một số nhận định: i) Cho rằng hiện tượng này là bình thường do bản chất của xã hội Mỹ là không tin vào chính quyền và ngay cả Hiến pháp Mỹ được thiết kế để cản trở sự hình thành của một quyền lực tập trung; ii) Cho rằng việc công chúng không tin vào công quyền thể hiện thái độ phản ứng đối với mặt trái của hoạt động chính trị (cãi cọ) hơn là sự thất vọng đối với các cơ quan công quyền; iii) Cho rằng quá trình thăm dò dư luận có khiếm khuyết như cách đặt câu hỏi thiếu khách quan dẫn đến cách trả lời phiến diện; iv) Các phương tiện thông tin đại chúng phát triển tràn lan theo xu hướng phê phán chính quyền cũng tác động tới quan điểm của công chúng; v) Xu hướng thiên về chủ nghĩa cá nhân và coi nhẹ chính quyền vốn là đặc thù của các xã hội hậu-hiện đại. Xu hướng này bất lợi cho việc huy động sự ủng hộ rộng rãi của công chúng đối với chính sách đối ngoại và là dấu hiệu của sự suy giảm về sức mạnh mềm của nước Mỹ.

Khi phải đối phó với những sức ép phải hành động để thích ứng với tình hình mới (thường bắt nguồn từ các sự kiện lớn như kết thúc chiến tranh lạnh hay các vụ tấn công khủng bố 11/9/2001 hay thay đổi chính quyền từ một đảng này sang đảng khác...), các cơ quan đối ngoại Mỹ thường có các cách đối phó khác nhau, bao gồm: i) Không thay đổi (stonewalling); ii) Buộc phải điều chỉnh (Co-optation) bằng cách định nghĩa lại vấn đề; iii) Chủ động đưa ra các điều chỉnh để tìm cách bảo tồn những giá trị hay chức năng cốt lõi và loại trừ các sức ép đòi hỏi thay đổi lớn hơn khác [223].

Từ sau Chiến tranh lạnh, xu hướng tăng cường liên kết giữa chính trị - quân sự với kinh tế trở thành xu hướng chủ đạo trong sự kết hợp giữa các bộ/ngành chủ chốt liên quan tới đối ngoại (thể hiện rõ nhất qua việc từ 1986 Quốc hội Mỹ yêu cầu ba cơ quan chính là Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, và Hội đồng An ninh Quốc gia cùng phối hợp xây dựng Chiến lược an ninh quốc gia (National Security Strategy). Tuy nhiên lợi ích cục bộ của từng bên (bộ

ngành) vẫn là nhân tố được cho là cản trở chính đối với xu hướng này [223; tr. 61]

Hội đồng An ninh Quốc gia là cơ quan trực thuộc Văn phòng Nhà Trắng (National Security Council), là diễn đàn được Tổng thống sử dụng để xem xét các vấn đề về an ninh quốc gia và chính sách ngoại giao. Chức năng của hội đồng này là cố vấn và trợ giúp Tổng thống về các chính sách ngoại giao và an ninh quốc gia và phối hợp những chính sách này trong các cơ quan khác của chính phủ. Tổng thống là chủ tịch của hội đồng, các ủy viên gồm Phó tổng thống, Ngoại trưởng, Bộ trưởng Quốc phòng, Cố vấn quân sự (Tổng tham mưu trưởng), Cố vấn tình báo (Giám đốc tình báo quốc gia- DNI), Cố vấn an ninh quốc gia và các thành viên khác. Ngoài ra bộ phận văn phòng (Staff) của Hội đồng bao gồm Cố vấn an ninh quốc gia, các Phó Cố vấn và các Trợ lý đặc biệt cho Tổng thống về các vấn đề và khu vực.

Bộ Ngoại giao là cơ quan chính đặc trách ngoại giao và Bộ trưởng Ngoại giao là cố vấn chính về chính sách đối ngoại cho Tổng thống Mỹ. Bộ Ngoại giao và Bộ trưởng Ngoại giao có nhiệm vụ đề xuất các mục tiêu và vấn đề cần quan tâm của Mỹ trên thế giới và triển khai chính sách đối ngoại của Tổng thống; hỗ trợ các hoạt động ngoại giao của các ban ngành khác trong Chính phủ Mỹ, trong đó có Bộ Thương mại và Cơ quan Phát triển Quốc tế của Mỹ (U.S. Agency for International Development); thực hiện một số nghiệp vụ đối ngoại. Các nhiệm vụ này gồm: Bảo hộ công dân, hỗ trợ các công ty Mỹ trên thị trường quốc tế; điều phối và hỗ trợ các hoạt động của các cơ quan khác (chính quyền địa phương, tiểu bang hay chính phủ liên bang), tổ chức các chuyến viếng thăm chính thức ở ngoại quốc và tại quốc nội, và các nỗ lực ngoại giao khác; thông tin cho công chúng biết về chính sách ngoại giao và quan hệ của Mỹ với các quốc gia, tiếp nhận và chuyển vận các thông tin phản hồi từ công chúng đến các giới chức hành chính; Cấp giấy đăng ký xe cho các nhân viên làm việc trong ngành ngoại giao và xe của nhân viên

ngoại giao các quốc gia có quyền miễn trừ ngoại giao tại Mỹ.

Trọng tâm hoạt động của Bộ Ngoại giao Mỹ xoay quanh quá trình, phân tích, xác định các mục tiêu chính sách đối ngoại của Mỹ và việc thực thi các mục tiêu này. Quá trình này được thực hiện một cách hệ thống, căn cứ trên một loạt các phân tích đánh giá của các chuyên gia trong từng lĩnh vực cụ thể.

Bộ Quốc phòng có thể được coi là một “cổ đông” quan trọng trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại, đặc biệt là khía cạnh an ninh và bảo vệ lợi ích của Mỹ trên toàn thế giới, là đại diện cho "sức mạnh cứng" của Mỹ. Tuy nhiên, nhìn từ góc độ ngân sách, Bộ Quốc phòng tiêu tốn hơn 690 tỷ USD và chiếm 19% tổng ngân sách Mỹ vào năm 2011, trong khi đó Bộ Ngoại giao Mỹ chỉ có ngân sách 26.8 tỷ USD, chiếm 0.7% [210]. Nhìn từ khía cạnh này có thể nói chính sách đối ngoại của Mỹ không tránh khỏi bị quân sự hóa.

#### *1.2.1.6 Các nhóm lợi ích chủ chốt trong hệ thống*

Nhóm lợi ích của Mỹ là một lực lượng có ảnh hưởng đến quá trình đưa ra chính sách của Mỹ đối với các nước, tuy không phải là quyết định. Vận động hành lang của Mỹ là một hoạt động có vai trò không thể thiếu trong đời sống chính trị Mỹ.

Việc phân loại các nhóm lợi ích thường dựa vào các tiêu chí khác nhau. Nhưng trên thực tế, trong xã hội Mỹ tồn tại một số nhóm lợi ích chính như: kinh tế, xã hội/dân chủ nhân quyền, các tổ chức phi chính phủ chuyên trách, các vấn đề xã hội cụ thể (như ý tế, môi trường, ...)

Trong các nhóm này, các nhóm lợi ích kinh tế thường chia thành hai khối có quan điểm đối lập nhau, gắn với lợi ích trong nước và có lợi ích quốc tế. Các nhóm lợi ích trong nước thường vận động bảo hộ đối với cạnh tranh từ bên ngoài (bảo hộ mậu dịch và bảo hộ thị trường). Trong các nhóm này, mạnh nhất là các hiệp hội của các nhà sản xuất nội địa như các nhóm về quyền lao động và việc làm. Tuy nhiên, cơ hội kinh doanh có được từ bên ngoài là một đối trọng đối với bảo hộ mậu dịch nội địa và giúp thúc đẩy mở rộng thương



mại. Trong số các nhóm có lợi ích quốc tế có các hiệp hội ngành nghề. Cạnh tranh giữa hai nhóm tiếp tục gia tăng, nhất là trong bối cảnh toàn cầu hóa và cách mạng thông tin. Cả hai nhóm đều sở hữu những nguồn lực và đòn bẩy riêng của mình như đóng góp tài chính cho các cuộc vận động hay bỏ phiếu theo nhóm. Các nhóm lợi ích về dân chủ nhân quyền tôn giáo tuy chỉ có ảnh hưởng nhất định đối với chính quyền (hành pháp) nhưng có ảnh hưởng đặc biệt ở Quốc hội (lập pháp) [223; tr. 261].

Các trung tâm nghiên cứu tạo ra ảnh hưởng thông qua việc thực hiện và công bố kết quả nghiên cứu, phân tích, và kiến nghị của mình [172; tr.8]. Ảnh hưởng của các tổ chức này với chính sách đối ngoại của Mỹ trong từng thời kỳ nhất định tùy thuộc vào vị trí của thiết chế đó đối với các nhà hoạch định chính sách của Mỹ. Trong khi đó các nhóm lợi ích môi trường, y tế, ... có quan tâm và ảnh hưởng nhưng không thường xuyên.

Nhóm lợi ích tác động tới quá trình hoạch định chính sách thông qua các hình thức: i) Tiếp cận các nhà hoạch định chính sách để thuyết phục; hiệu quả tác động phụ thuộc vào khả năng thuyết phục của lãnh đạo các nhóm lợi ích; ii) Cung cấp thông tin cơ bản về các vấn đề cho các nhà hoạch định chính sách, đặc biệt là các nghị sĩ quốc hội. Trên thực tế hình thành mối quan hệ liên kết giữa Quốc hội và nhóm lợi ích để đối trọng/phản biện các chính sách của chính quyền [86]; iii) Tác động tới quá trình và kết quả bầu cử Tổng thống và Quốc hội Mỹ.

Như vậy có thể thấy rõ ràng rằng, sự tham gia ngày càng có ảnh hưởng của các nhóm lợi ích vào đời sống chính trị của Mỹ nói chung và quá trình hoạch định chính sách đối ngoại nói riêng, đã làm cho tính phức tạp vốn có của quá trình này ngày càng gia tăng.

#### *1.2.1.7 Thông tin và truyền thông*

Truyền thông đóng vai trò cầu nối giữa các nhà hoạch định chính sách và công chúng, với các chức năng: giáo dục, lý giải, và phản biện xây dựng.

Cách mạng thông tin đã tạo ra một hiệu ứng mới qua việc tạo ra các sức ép chính trị một cách nhanh chóng và độc lập với các tổ chức, thể chế so với thập kỷ 1980 và đầu 1990. Tuy nhiên, giới truyền thông thường áp đặt quan điểm của mình trong quá trình đưa tin, thường dưới các dạng như tự do, bảo thủ, cánh tả, cánh hữu, qua đó tác động tới nhận thức và sự quan tâm của công chúng đối với các vấn đề trong nước. Do đó các chủ thể khác trong hệ thống, từ Tổng thống, cơ quan lập pháp, cơ quan quản lý đều phải chú ý sát đối với các thông tin, chủ đề, ý tưởng được báo chí đưa tin và phản ứng của dư luận để xác định vấn đề tiếp tục cần xử lý [166; tr. 9].

Hệ thống thông tin đại chúng còn đóng vai trò hướng dư luận của Mỹ đối với các vấn đề quốc tế đang nổi lên liên quan đến lợi ích của Mỹ. Các đảng phái và các nhà lãnh đạo Mỹ thường tranh thủ và sử dụng hệ thống tin đại chúng để phục vụ cho mục đích chính trị của mình. Ví dụ như trong chiến tranh Iraq, cuộc chiến chống khủng bố...

#### *1.2.1.8 Chính phủ, tổ chức, cá nhân nước ngoài*

Trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ, chính phủ, các tổ chức và cá nhân nước ngoài cũng được xác định là “cổ đông” trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ với các vai trò khác nhau: đồng minh, cổ đông trách nhiệm, đối tác.

Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ cho phép các quốc gia bên ngoài tác động, thậm chí can thiệp để thúc đẩy lợi ích của mình. Đồng thời, do cấu trúc của hệ thống dân chủ đại diện Mỹ trong quá trình hoạch định và triển khai chính sách đối ngoại, ngoài chịu ảnh hưởng qua lại của nhau, Quốc hội và Chính quyền Mỹ còn chịu tác động của nhân dân Mỹ nói chung và rất nhiều thành phần phi chính phủ Mỹ nói riêng.

Các thực thể nói trên đã tạo ra cơ hội cho nước ngoài có thể tác động vào tiến trình hoạch định và triển khai thực hiện chính sách đối ngoại của Mỹ để lái nó theo hướng có lợi cho mình thông qua công tác vận động các thành

phần Chính phủ và phi Chính phủ Mỹ bằng nhiều biện pháp, trực tiếp cũng như gián tiếp. Do đó hoạt động vận động hành lang của nước ngoài ở Mỹ có tác động trực tiếp tới lợi ích của Mỹ.

Vì tầm quan trọng, cũng như nguy cơ tiềm ẩn, vấn đề vận động hành lang của chính phủ, tổ chức và cá nhân nước ngoài được luật Mỹ công nhận và điều chỉnh bằng các đạo luật cơ bản như Luật Đăng ký Đại diện Nước ngoài năm 1938, Luật Vận động Tranh cử Liên bang 1978 và Luật Khai báo Vận động Hành lang 1995.

Lợi dụng các cơ hội mà luật pháp Mỹ cũng như cơ chế hoạch định và thực hiện chính sách đối ngoại của Mỹ tạo ra, rất nhiều nước đã và đang tích cực tiến hành hoạt động vận động hành lang ở Mỹ. Theo số liệu của Bộ Tư pháp Mỹ, hiện có tới 130 nước đang tham gia vào hoạt động vận động chính trị này ở Mỹ và chỉ riêng trong năm 2010 tổng cộng 460 triệu USD được chi cho việc này. Ngoài việc tăng cường các hoạt động vận động chủ thể ở nhiều cấp độ và nhiều thành phần, họ còn đẩy mạnh việc sử dụng các cá nhân và tổ chức phi chính phủ ở Mỹ làm đại diện cho mình để làm việc với các nghị sỹ Quốc hội, quan chức chính quyền và các nhóm lợi ích đối ngoại Mỹ. Đến đầu thập kỷ 1990, Nhật Bản, Anh, Canada, Đức, Pháp và Mexico đã trở thành những nước chi nhiều tiền nhất cho hoạt động vận động hành lang ở Mỹ. Để tìm kiếm sự ủng hộ cho Hiệp định Thương mại Tự do Mỹ - Canada (FTA), chính phủ Canada đã chi tới 40 triệu USD cho công tác vận động. Tương tự, để vận động cho Hiệp định Thương mại Tự do Mỹ - Canada - Mexico, chính phủ Mexico cũng đã chi khoảng 40 triệu USD.

Một khía cạnh liên quan đến tác động từ bên ngoài đến chính sách đối ngoại của Mỹ là qua hình thức vũ lực. Ví dụ cụ thể là cuộc tấn công khủng bố 11/9/2001. Trong trường hợp này, hệ thống của Mỹ đã phản ứng tổng lực, gây chiến trực tiếp với nhóm đối tượng Mỹ cho là kẻ thù.

### ***1.2.2 Nguyên tắc, cơ chế hoạt động của hệ thống***

Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ bị chi phối bởi các nguyên tắc, qui định và quy luật mang tính khách quan và chủ quan. Các nguyên tắc, qui định và quy luật này chi phối chủ yếu tới hành vi của các cổ đông trong quá trình hoạch định chính sách.

#### ***1.2.2.1 Nguyên tắc kiểm soát và cân bằng***

Có thể nói đây là nguyên tắc có tính then chốt nhất trong hệ thống hoạch định chính sách của Mỹ. Hoạt động giám sát của Quốc hội Mỹ đóng vai trò tái cân bằng hệ thống. Mặc dù nhánh hành pháp có vai trò chính yếu trong hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại, các quyết sách đều phải tính đến sự kiểm soát cả về chính trị và pháp lý từ các cổ đông trực tiếp và gián tiếp khác. Quốc hội có vai trò chính trong quá trình này do có quyền phê chuẩn hiệp ước quốc tế và trực tiếp thông qua quá trình phê duyệt ngân sách và kiểm soát.

Hoạt động giám sát của Quốc hội có được từ các quyền “mặc nhiên”, bắt nguồn từ hệ thống nguyên tắc “kiểm soát và cân bằng” của Hiến pháp Mỹ đối với cơ quan hành pháp, lập pháp và tư pháp. Ngoài ra, trong quá trình thực thi hiến pháp, Quốc hội Mỹ đã dần thiết lập thêm được các quyền bổ sung từ Hiến pháp và các cơ chế để giúp Quốc hội thực hiện quyền này.

Chỉ tới 1927, Toà án Tối cao Mỹ mới xác nhận quyền thực hiện điều tra của Quốc hội Mỹ. Tuy nhiên cho đến khi thực hiện đạo luật Tổ chức luật pháp 1946, Quốc hội mới chính thức thừa nhận trách nhiệm giám sát của mình. Luật này quy định các uỷ ban thường trực của Thượng viện và Hạ viện phải thực hiện “Giám sát liên tục công việc hành pháp của các cơ quan quản lý” bất kỳ một luật lệ nào thuộc thẩm quyền của họ. Đạo luật 1946 quy định trách nhiệm giám sát trên ba lĩnh vực lập pháp, chuẩn chi, và giám sát chính phủ, trong đó Uỷ ban Lập pháp hoặc uỷ quyền để kiểm tra các chương trình và các cơ quan của Chính phủ; các uỷ ban Chuẩn chi để kiểm tra việc chi tiêu của Chính phủ; và các uỷ ban hiện nay được gọi là “Cải cách và Giám sát

Chính phủ Hạ viện và Các vấn đề của Chính phủ Thượng viện” để kiểm soát sự lãng phí, thiếu hiệu quả và tham nhũng trong Chính phủ Liên bang.

Kể từ khi thông qua Luật tổ chức luật pháp 1946, Quốc hội Mỹ tiếp tục thông qua một số luật liên quan đến hoạt động giám sát. Năm 1970, Đạo luật Tái tổ chức ngành lập pháp đã tăng cường sự hỗ trợ tham mưu cho tất cả các uỷ ban trong Hạ viện và Thượng viện, đề nghị các uỷ ban đảm bảo các chương trình nằm trong phạm vi quyền hạn của họ cần được cấp vốn hàng năm và yêu cầu hầu hết các uỷ ban phải có báo cáo giám sát hai năm một lần. Năm 1974, Đạo luật kiểm soát về sung công quỹ và ngân sách Quốc hội được thông qua cho phép các uỷ ban quốc hội trực tiếp thực hiện việc đánh giá các chương trình và dự án hoặc hợp đồng với bên ngoài, đồng thời tăng cường vai trò kiểm tra của GAO.

Quốc hội Mỹ cũng có những giám sát phi luật lệ bằng các hình thức như tiếp xúc không chính thức giữa các quan chức hành pháp, các thành viên uỷ ban và số nhân viên, tuyên bố được đưa ra trong các báo cáo uỷ ban và hội nghị cũng như những tuyên bố trong các buổi điều trần và những tranh luận ở phiên họp toàn thể. Hình thức kiểm soát phi luật pháp có thể là dạng phổ biến nhất trong việc giám sát Quốc hội.

Để trợ giúp cho việc thực hiện giám sát, Quốc hội Mỹ đã thành lập Cơ quan kiểm toán tổng hợp (GAO), Cơ quan nghiên cứu của Quốc hội (CRS), tập trung vào việc phân tích chính sách và đánh giá quá trình chi tiêu của chính quyền. GAO (năm 2004 đổi tên thành Cơ quan về trách nhiệm của chính quyền) được lập năm 1921 với trách nhiệm điều tra việc chi tiêu ngân sách công và báo cáo đồng thời kiến nghị lên Tổng thống và Quốc hội các biện pháp tăng cường hiệu quả chi tiêu. Năm 1974, GAO được trao quyền thu thập các thông tin liên quan đến tài chính, ngân sách và chương trình từ các cơ quan quyền lực cấp bang, trao quyền cho Văn phòng Kế toán Tổng hợp thành lập một văn phòng để triển khai; khuyến nghị các phương pháp mà theo

đó Quốc hội có thể kiểm tra và đánh giá các hoạt động nay các chương trình Liên bang; và trao quyền cho các uỷ ban để đánh giá mức độ hiệu quả của những chương trình như vậy cũng như yêu cầu các cơ quan quyền lực của Chính phủ phải thực thi những đánh giá của riêng mình.

CRS được lập năm 1914 trực thuộc Thư viện Quốc hội Mỹ, là cơ quan chuyên nghiên cứu và phân tích riêng của Quốc hội về tất cả các vấn đề liên quan tới lập pháp. Năm 1970, CRS được đổi tên như hiện nay và chức năng được xác định rõ là cung cấp cho Quốc hội trong suốt quá trình xây dựng pháp luật các báo cáo phân tích, nghiên cứu, và thông tin "tổng hợp và tin cậy, đảm bảo kịp thời, khách quan, phi đảng phái, và bảo mật để góp phần giúp Quốc hội nắm rõ vấn đề" [169].

Ngoài ra, Quốc hội Mỹ thành lập hệ thống tổng thanh tra năm 1978 sau vụ bê bối Watergate. Các tổng thanh tra có nhiệm vụ báo cáo điều tra định kỳ về lãng phí, tham ô, tham nhũng và các kiến nghị biện pháp xử lý lên lãnh đạo các bộ ngành và Quốc hội. Tổng thanh tra còn được giao nhiệm vụ điều tra các vi phạm đặc biệt lên lãnh đạo ngành và phải báo cáo Quốc hội trong vòng bảy ngày. Tổng thanh tra có quyền trao đổi trực tiếp với các thành viên Quốc hội, uỷ ban, và nhân viên. Luật Củng cố báo cáo năm 2000 yêu cầu các tổng thanh tra phải xác định và làm rõ những thách thức lớn nhất trong quản lý và hoạt động và đánh giá việc khắc phục những thách thức đó. Chỉ riêng trong năm 2006, các cuộc điều tra của các tổng thanh tra đã đưa ra xét xử 8.410 trường hợp vi phạm.

Ngoài các luật quy định chức năng giám sát trên, Quốc hội Mỹ đã phê chuẩn các luật yêu cầu cơ quan chính quyền cung cấp thông tin hoặc phải tham khảo ý kiến của Quốc hội. Trong số này, Luật về hoạt động và hiệu quả chính quyền năm 1993 yêu cầu các cơ quan phải tham khảo ý kiến Quốc hội về các kế hoạch chiến lược của mình và báo cáo định kỳ hàng năm về hoạt động, mục tiêu, và kết quả. Trên thức tế hàng năm các bộ, ngành, uỷ ban, cục,

và văn phòng của chính quyền nộp hơn 2.000 báo cáo lên Quốc hội Mỹ.

Các yếu tố tác động tới hoạt động giám sát của các uỷ ban gồm: đặc thù tính chất của uỷ ban, cấu trúc đảng phái của chính quyền liên bang, môi trường chính sách và quan niệm của Quốc hội về chính sách của các cơ quan và các nhà quản lý. Mâu thuẫn giữa các uỷ ban có chức năng giám sát và các uỷ ban quản lý (cấp phép) là một yếu tố nội tại tác động tới các hoạt động giám sát của Quốc hội. Một uỷ ban giám sát với chức năng giám sát có thể quay ngược lại quyết định của chính quyền được thực hiện dưới sự giám sát của các uỷ ban quản lý. Do vậy, các uỷ ban giám sát sẽ gặp phải sự phản đối đáng kể khi điều tra của họ phát hiện các quyết định của cơ quan chính quyền lãng phí, không hiệu quả hoặc không công bằng.

Quốc hội Mỹ đồng thời thiết lập các uỷ ban và nhóm công tác để nghiên cứu và đưa ra kiến nghị về các lĩnh vực chính sách cụ thể có thể liên quan đến việc xem xét các hoạt động và tổ chức của chính quyền. Năm 1994, Quốc hội Mỹ cũng đảm bảo các nhân viên chính phủ (kể cả những người làm trong ngành tình báo) cũng có thể cung cấp thông tin tới Quốc hội bằng việc phủ quyết lệnh của Tổng thống cấm nhân viên chính phủ liên hệ trực tiếp với Quốc hội.

Theo Cơ quan nghiên cứu của Quốc hội Mỹ (CRS), hoạt động giám sát của Quốc hội Mỹ gồm các mục tiêu: i) Tăng cường hiệu quả, tính kinh tế và hiệu lực các hoạt động của chính phủ; ii) Đánh giá các chương trình và năng lực thực hiện; iii) Phát hiện và ngăn ngừa sự lãng phí, yếu kém, tham nhũng, chuyên quyền,... trong hoạt động của chính phủ; iv) Bảo vệ quyền tự do dân sự và quyền hiến pháp; v) Thông tin cho công chúng đồng thời đảm bảo các chính sách của cơ quan hành pháp phản ánh lợi ích của người dân; vi) Thu thập thông tin nhằm đưa ra các luật mới hoặc sửa đổi luật hiện hành; vii) Đảm bảo cơ quan hành pháp tuân thủ với tinh thần và mục đích của luật pháp; viii) Ngăn ngừa cơ quan hành pháp tiềm quyền của cơ quan lập pháp.

Hoạt động giám sát của Quốc hội Mỹ cơ bản thông qua các hình thức: i) Điều trần về phân bổ ngân sách, chấp thuận, các dự luật thông thường, và các biện pháp khác, bao gồm các nghị quyết chung, hiện hành và các phủ quyết của các uỷ ban; ii) Hội ý và yêu cầu báo cáo chính thức với cơ quan hành pháp; iii) Ý kiến và sự chấp thuận của Thượng viện đối với các đề cử chức vụ của chính quyền và các điều ước quốc tế; iv) Các thủ tục tiến hành phê truất của Hạ viện và phiên toà sau đó của Thượng viện; v) Các thủ tục ở Hạ viện và Thượng viện trong khuôn khổ Tu chính án 25 của Hiến pháp về việc phê chuẩn Phó Tổng thống và có thể là quyết định một quyền Tổng thống; vi) Các cuộc gặp không chính thức giữa các nhà lập pháp hoặc trợ lý và các quan chức hành pháp; vii) Nghị sỹ quốc hội tham gia các uỷ ban chính phủ và các nhóm tư vấn; viii) Kiểm tra khiếu nại và câu hỏi của cử tri và nhóm khách hàng; ix) Nghiên cứu, kiểm tra, và phân tích của trợ lý của uỷ ban hoặc văn phòng nghị sỹ, các cơ quan giúp việc của quốc hội, hoặc tư vấn bên ngoài; x) Điều tra của các bộ phận chính phủ không thuộc quốc hội như các văn phòng được lập theo luật định của chánh thanh tra và cố vấn luật độc lập, có trách nhiệm phải thực hiện yêu cầu của quốc hội thực hiện điều tra và phải báo cáo lên Quốc hội.

Một trong những động lực chính thúc đẩy Hoạt động giám sát của Quốc hội Mỹ là mâu thuẫn giữa cơ quan hành pháp và lập pháp về chính sách hoặc lợi ích và quyền lực cục bộ. Một số học giả Mỹ cho rằng việc chuyển tiếp giai đoạn cơ quan hành pháp nắm thế chủ động sang lập pháp bắt đầu từ việc chính quyền Johnson can thiệp ở Việt Nam, dẫn tới việc Quốc hội không dành toàn quyền cho cơ quan hành pháp đối với các vấn đề thuộc lĩnh vực an ninh quốc gia. Tiến trình này trở nên đặc biệt rõ nét đối với chính quyền Nixon.

Các thành viên Quốc hội Mỹ thường chỉ chủ động thực hiện giám sát thông thường các cơ quan quyền lực chính phủ khi có những "phần thưởng" chính trị đáng kể cho việc tham gia vào công việc giám sát này. Việc giám sát



thường không dẫn đến việc thu quỹ cho các dự án hay trao đổi lợi lộc với các đồng nghiệp. Khi Hạ viện uỷ nhiệm cho hầu hết các uỷ ban thiết lập các tiểu ban đặc biệt dành cho việc giám sát, thì các nhóm nghị viên thường trở thành những người cuối cùng đắc cử vào quá trình tranh cử các công việc của tiểu ban nội bộ và thường do các nghị viên cấp thấp làm chủ tịch.

Quyền giám sát của Quốc hội được thực hiện nhiều nhất trong trường hợp xảy ra hiện tượng “chính quyền phân chia”, trong đó hai đảng Dân chủ và Cộng hoà chia nhau quyền kiểm soát Quốc hội và chính phủ (Nhà trắng). Điều này cũng đồng nghĩa với việc mâu thuẫn đảng phái diễn ra căng thẳng hơn. Kể từ thập niên cuối của thế kỷ 20, hiện tượng này xảy ra thường xuyên hơn. Từ 1897 đến 1954, chính quyền phân chia diễn ra 8 trong tổng số 58 năm. Tuy nhiên, trong 46 năm sau đó, hiện tượng này diễn ra trong 32 năm. Trong một thời gian dài, Đảng Dân chủ kiểm soát Quốc hội và thường mâu thuẫn với Tổng thống thuộc đảng Cộng hoà. Từ năm 1994 đến 2000, tình huống ngược lại xảy ra, trong đó chính quyền Dân chủ của Tổng thống Bill Clinton phải đối mặt với Quốc hội của đảng Cộng hoà và bị đưa ra xem xét phê phán vì cáo buộc nói dối trước toà và ngăn cản thi hành pháp luật. Trong các trường hợp chính quyền bị phân chia, Tổng thống thường sử dụng quyền phủ quyết để hạn chế các chương trình chính sách của Quốc hội và thường dẫn đến tình trạng bế tắc. Hiện tượng này xảy ra cùng với xu hướng đảng phái ngày càng trở nên rõ nét trong Quốc hội Mỹ, càng khiến cho việc đạt thoả hiệp và đồng thuận trở nên khó khăn hơn.

Tuỳ theo sự phê chuẩn của Thượng viện hay Hạ viện, các uỷ ban có thể sử dụng rộng rãi quyền lực trát hầu toà để lấy thông tin từ các cơ quan của Chính phủ và thậm chí được bắt giữ các quan chức hành pháp coi thường sự tuân thủ này. Trong những năm 1980, Hạ viện Mỹ đã vài lần biểu quyết cho việc bắt giữ các quan chức ngành hành pháp vì việc coi thường các yêu cầu của Quốc hội. Năm 1996, Uỷ ban Giám sát và Cải cách chính phủ Hạ viện

thậm chí đã biểu quyết để bắt giữ Cố vấn Nhà trắng Jackquinn, vì tội coi thường không cung cấp các tài liệu cho các trát hầu toà của uỷ ban này. Tuy nhiên, việc sử dụng thẩm quyền xử phạt tội coi thường có thể trở thành biện pháp đầu tiên hơn là cứu cánh cuối cùng cho những đối đầu đảng phái và bị cáo buộc mạnh mẽ giữa các ngành về thông tin.

Các công cụ giám sát khác là các bản báo cáo đặc biệt do các tổ chức yêu cầu, những cuộc điều tra do Chánh thanh tra thực hiện, những số liệu kiểm toán của GAO và nhiều nghiên cứu của cơ quan hỗ trợ Quốc hội... Số lượng báo cáo do Quốc hội yêu cầu ngày càng tăng đã gây nên nhiều than phiền cả trong ngành hành pháp lẫn Quốc hội rằng, các Ủy ban Lập pháp đang cố gắng “quản lý vĩ mô” các chi tiết hành chính. Quốc hội khoá 104 đã phê chuẩn “Đạo luật xoá bỏ báo cáo” do những lời phàn nàn đòi giảm số lượng báo cáo, song sự căng thẳng từ trước giữa ngành hành pháp và lập pháp liên quan đến giám sát không thể được giảm bớt chỉ nhờ việc giảm thiểu các công việc giấy tờ.

Các hoạt động giám sát ở mức cao nhất và nghiêm trọng nhất là các cuộc điều tra của các uỷ ban đặc biệt của Quốc hội về các vụ bê bối lớn hay hoạt động của cơ quan hành pháp. Các vụ việc lớn như: điều tra về các vấn đề liên quan tới an ninh nội địa sau vụ tấn công khủng bố 11/9/2001; Trung Quốc nắm bắt thông tin về vũ khí hạt nhân của Mỹ năm 1999; vụ bê bối Iran-Contra năm 1987; các vụ việc lạm dụng quyền lực của cơ quan tình báo năm 1975-1976, và “Watergate” năm 1973-1974. Hoạt động giám sát ở hình thức này khởi nguồn từ năm 1792, khi một uỷ ban đặc biệt Hạ viện đã điều tra sự thảm bại của lực lượng Bộ binh trước các bộ lạc người da đỏ.

Quyền phế truất được Quốc hội Mỹ sử dụng trong những trường hợp đặc biệt. Kể từ 1789, Hạ viện tiến hành các thủ tục phế truất đối với 62 trường hợp trong đó 16 quan chức chính phủ bị phế truất. Trường hợp Hạ viện tiến hành thủ tục phế truất gần đây nhất là cựu Tổng thống Bill Clinton. Tổng

thống Mỹ thứ 17 Andrew Johnson là Tổng thống Mỹ đầu tiên bị phế truất năm 1868 vì vi phạm luật Luật nhiệm sở. Vụ việc phế truất Tổng thống Johnson bắt nguồn từ mâu thuẫn với Quốc hội về việc bổ nhiệm Bộ trưởng Chiến tranh mới thay thế cho Bộ trưởng Chiến tranh Edwin Stanton, người được Quốc hội ủng hộ. Quốc hội Mỹ thông qua Luật nhiệm sở với mục đích bảo vệ Stanton. Hạ viện Mỹ đã thông qua nghị quyết phế truất nhưng ở Thượng viện, Tổng thống Johnson được trắng án với số phiếu thuận chênh lệch một phiếu.

Tổng thống Bill Clinton bị Hạ viện Mỹ bỏ phiếu phế truất ngày 19/12/1998 với số phiếu 228 thuận trên 206 phiếu nghịch, trên cơ sở cáo buộc các vi phạm nói dối trước bồi thẩm đoàn và ngăn cản thực thi pháp luật (221 phiếu thuận trên 212 phiếu nghịch). Ngoài ra, Tổng thống Clinton còn bị cáo buộc nói dối trước bồi thẩm đoàn trong vụ việc Paula Jones và lạm quyền nhưng không thông qua ở Hạ viện. Thượng viện Mỹ chỉ xem xét cáo buộc Tổng thống ngăn cản thực thi pháp luật và tuyên bố vô tội với số phiếu 50 thuận trên 5 phiếu chống.

Tổng thống Richard Nixon từ chức trước khi Hạ viện tiến hành việc xem xét phế truất ông. Tuy nhiên, với những phát hiện được công bố trước công luận về việc Nhà trắng đã lạm dụng quyền lực trong vụ đánh bom bí mật ở Campuchia và vụ Watergate, Ủy ban Tư pháp Hạ viện đã tiến hành điều tra và thông qua các điều khoản phế truất Tổng thống và gửi lên Hạ viện. Tổng thống Nixon sau đó được Tổng thống Ford ân xá.

Phong trào vận động phế truất tổng thống George W. Bush cũng xuất hiện sau khi chính quyền Bush quyết định tấn công Iraq vào tháng 3/2003. Phong trào này được sự hậu thuẫn của một số thành viên đảng Dân chủ ở Quốc hội và quan chức chính trị. Lý do được đưa ra gồm có: quyết định tấn công Iraq năm 2003, quyết định cho phép Cơ quan an ninh quốc gia nghe trộm người dân. Theo các thăm dò dư luận tại thời điểm này, 39-45% công

chúng ủng hộ phế truất Tổng thống Bush, và 46-55% không đồng thuận. Ủy ban Tư pháp Hạ viện chưa tiến hành xem xét phế truất và chưa có hoạt động gì ở Hạ viện theo hướng này. Lãnh đạo đảng Dân chủ đối lập cũng đã tuyên bố không có ý định tiến hành phế truất Tổng thống Bush.

#### *1.2.2.2 Lợi ích quốc gia/dân tộc*

Lời mở đầu của Hiến pháp Mỹ xác định việc hình thành nước Mỹ và những “lợi ích mà tự do mang lại” qui định rõ bộ máy chính quyền và chính sách phải phục vụ lợi ích của người dân. Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ do đó có mục tiêu chính là bảo vệ và thúc đẩy lợi ích của Mỹ trên trường quốc tế. Do là siêu cường hàng đầu thế giới, Mỹ có hệ thống lợi ích đa dạng, từ cấp độ như lợi ích sống còn, lợi ích cực kỳ quan trọng, lợi ích quan trọng và lợi ích ít quan trọng hơn hoặc thứ yếu. Việc bảo vệ sự tồn vong của CNTB gắn với lợi ích quốc gia của Mỹ và là một mục tiêu của hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ.

#### *1.2.2.3 Sự ủng hộ của công chúng/lá phiếu cử tri*

Được công chúng ủng hộ là một trong những điều quan trọng nhất đối với các hoạt động đối ngoại và là nhân tố phải tính đến trong hoạt động của hệ thống hoạch định chính sách. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu đã cho thấy sự quan tâm của công chúng đối với các vấn đề đối ngoại không cao. Do đó, tác động của công chúng chủ yếu là đối với việc bầu ra các nhà hoạch định và qua đó, ủng hộ những chính sách mà nhà hoạch định đó thúc đẩy. Một nghiên cứu ở Mỹ cho thấy chỉ 1% người đọc báo xem kỹ các tin liên quan đến quốc tế trong tổng số khoảng 69% người dân đọc tin tức trên báo chí [167; tr. 46].

#### *1.2.2.4 Các nguyên tắc, luật của Mỹ điều chỉnh quan hệ đối ngoại*

Ngoài Hiến pháp Mỹ, các luật chính điều chỉnh quan hệ đối ngoại bao gồm: Luật ngân sách, Luật quyền phát động chiến tranh của tổng thống (War Power Acts), Luật thương mại 1974, Luật cho phép Tổng thống có quyền đàm phán nhanh (TPA). Tuy nhiên, việc hình thành các luật này cũng là sản

phẩm của quá trình đấu tranh/mặc cả giữa hai ngành hành pháp và lập pháp trong những môi liên kết đa dạng và phức tạp với các chủ thể khác bên trong và bên ngoài nước Mỹ.

#### *1.2.2.5 Các luật lệ, điều ước, công ước quốc tế*

Công ước, điều ước, thỏa thuận quốc tế tạo ra những ràng buộc chính sách và là một phần của hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ. Do đó việc tuân thủ những công ước, điều ước này tăng thêm sự gắn kết của hệ thống. Tuy nhiên, sự ràng buộc này có giới hạn và trong những trường hợp cụ thể những quy tắc này có thể bị bỏ qua vì lợi ích quốc gia của Mỹ. Học thuyết "Đánh đòn phủ đầu" là một ví dụ. Chính quyền Bush đưa ra học thuyết này để hợp thức hóa quyết định tấn công Iraq và không tuân thủ các qui định của Hiến chương Liên Hợp quốc và quyết định của Hội đồng bảo an.

#### *1.2.2.6 Ý thức hệ*

Ý thức hệ tư bản chủ nghĩa và hệ giá trị Mỹ đóng vai trò như những nguyên tắc bất thành văn và định hướng chung cho nguyên tắc và mục tiêu của hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ.

Một trong những hệ giá trị có cơ sở pháp lý cụ thể nhất và là một định hướng đối ngoại của Mỹ là nhân quyền.<sup>6</sup> Mười điều bổ sung sửa đổi đầu tiên của Hiến pháp Mỹ thông qua năm 1791, bốn năm sau khi bản Hiến pháp được thông qua. Còn được gọi là Tuyên ngôn Nhân quyền, điều bổ sung sửa đổi thứ nhất xác định các quyền tự do tín ngưỡng, tự do ngôn luận và báo chí, quyền hội họp và kiến nghị:

*Quốc hội sẽ không ban hành một đạo luật nào nhằm thiết lập tôn giáo hoặc ngăn cấm tự do tín ngưỡng, tự do ngôn luận, báo chí và quyền của dân*

---

<sup>6</sup> Một nhà triết học khác có ảnh hưởng tới sự hình thành nước Mỹ là John Locke (1632-1704), Nhà triết học người Anh. Ông nhấn mạnh tư tưởng cộng hoà và quyền tự do cá nhân trong mối quan hệ giữa người dân và chính phủ tự do, ảnh hưởng tới những người sáng lập ra nhà nước Mỹ thể hiện qua Tuyên ngôn độc lập 1776 của nước Mỹ.

*chúng được hội họp và kiến nghị Chính phủ sửa chữa những điều gây bất bình.[240]*

Trong bài viết trên Tạp chí Foreign Affairs năm 2007, ông Barack Obama cũng xác định việc ‘xây dựng các xã hội công bằng, ổn định và dân chủ’ là một trong các mục tiêu trong chính sách đối ngoại của mình trong đó Mỹ ‘phải cam kết củng cố các trụ cột của một xã hội công bằng’[202].

Trong chuyến thăm Châu Á đầu tiên tháng 11/2009 ở cương vị Tổng thống, ông Obama cũng đưa vào bài phát biểu của mình tại Tokyo chính sách của Mỹ về nhân quyền, và cho rằng:

*...có những ước muốn mà con người đều chia sẻ: xác định các quyền như ‘sự tự do để nói lên suy nghĩ của mình và chọn các nhà lãnh đạo của mình; khả năng tiếp cận thông tin và tôn thờ theo ý mình; sự tin tưởng đối với các quy định của pháp luật và sự thực thi bình đẳng công lý. Đây không phải là trở ngại đối với sự ổn định mà là những nền tảng của sự ổn định. Và chúng tôi sẽ luôn luôn đứng về phía những người tìm kiếm những quyền này.[205]*

### **1.2.3 Nhân tố đầu vào/nhân tố kích hoạt và sản phẩm chính sách**

Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ vận hành do tác động kích hoạt xuất phát từ những nguồn chính, bao gồm hai nhóm nhân tố chính, đó là khách quan và chủ quan:

#### **1.2.3.1 Các loại hình nhân tố đầu vào/kích hoạt**

Có hai nhóm nhân tố kích hoạt là chủ quan và khách quan.

Các nhân tố khách quan bao gồm:

- Những sự kiện lớn, mang tính thời đại: Đây là những sự kiện như chiến tranh lớn và các xáo trộn về văn hóa - xã hội. Những sự kiện này là các nhân tố có thể tác động vào hệ thống và tạo ra những thay đổi chính sách lớn [128]. Trong những thập kỷ gần đây, những sự kiện này bao gồm kết thúc chiến tranh lạnh, và các cuộc tấn công khủng bố trong đó có vụ khủng bố 11/9.

- Những mối đe dọa về an ninh trực tiếp: Ở cấp độ thấp hơn, một loạt các

tình huống về an ninh có thể buộc Mỹ phải có phản ứng, đặc biệt là bằng các hoạt động quân sự [205; tr. 203]. Các ví dụ tiêu biểu gồm: i) Iraq tấn công Ả-rập Xê-út và Kuwait; ii) Bắc Triều Tiên tấn công Nam Triều Tiên; iii) Nga tấn công Lithuania; iv) Đảo chính ở Phillippines ảnh hưởng tới công dân Mỹ; v) Bạo động ở Panama gây nguy hại tới đi lại của Mỹ ở Kênh đào Panama; vi) Chủ nghĩa bành trướng hoặc cạnh tranh quân sự (tranh chấp chủ quyền ở biển Đông)

- Những thay đổi mang tính cấu trúc về kinh tế của Mỹ, bao gồm: i) Các cuộc khủng hoảng kinh tế và nhu cầu phải có những biện pháp kinh tế đối nội và đối ngoại mạnh mẽ để thoát ra khỏi suy thoái; ii) Các đợt bùng nổ tăng trưởng kinh tế kéo theo nhu cầu vươn ra bên ngoài để tối đa hoá lợi nhuận; iii) Các chuyển biến kinh tế bên ngoài như khủng hoảng dầu lửa, Trung Quốc trở thành nền kinh tế lớn thứ hai thế giới...buộc phải có các chính sách mới để duy trì cấu trúc, khu vực ảnh hưởng và lợi ích kinh tế của Mỹ.

#### Những nhân tố chủ quan bao gồm:

- Bầu cử Tổng thống: Các cuộc bầu cử Tổng thống thường xoay quanh việc hình thành kế hoạch và giải pháp đối với các vấn đề hiện hành. Quá trình này do đó đóng vai trò kích thích sự thay đổi trong chính sách đối ngoại của Mỹ.

- Yêu cầu của cử tri và các chính phủ nước ngoài: Cử tri Mỹ đòi hỏi Tổng thống phải đưa ra được tầm nhìn rõ ràng về những thách thức đối với nước Mỹ và những giải pháp phù hợp để nhận được lá phiếu của mình. Cũng như vậy, sự ủng hộ của chính phủ đồng minh và các đối tác nước ngoài cũng là yếu tố quan trọng trong quá trình hoạch định chính sách.

#### *1.2.3.2 Các hình thức tác động*

Các sự kiện này tác động tới hệ thống thông qua một số hình thức: i) Tác động tới các cổ đông trong hệ thống (nhận thức, tinh thần, v.v.); ii) Thế và lực của nước Mỹ (môi trường hoạt động bên trong của hệ thống); iii) Hình thành các mối đe dọa (phổ biến vũ khí, matúy, khủng bố, chủ nghĩa tôn giáo cực

đoan, v.v) hoặc cơ hội mới kích thích hành động; iv) Các nguyên tắc hoạt động (hình thành các luật chơi mới, như việc hình thành các học thuyết "kiềm chế", "can dự", "đòn phủ đầu"); v) Mục tiêu chính sách mới; vii) Cấu trúc bộ máy trong hệ thống để đối phó với các mối đe dọa hoặc thích ứng với môi trường hoạt động mới.

### *1.2.3.3 Biện pháp chính sách*

Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ đưa ra những biện pháp chính sách chủ yếu thuộc ba dạng công cụ chính sách là ngoại giao, kinh tế và quân sự theo hướng thưởng – phạt, gồm:

- Các biện pháp ngoại giao như thiết lập quan hệ và nâng tầm quan hệ, viện trợ (dùng nhiều trong thời kỳ chiến tranh Lạnh, bị cắt giảm mạnh trong thời kỳ 1990 đến nay. Khủng hoảng kinh tế gia tăng sức ép cắt giảm mạnh hơn nữa), thúc đẩy các giá trị dân chủ, nhân quyền.

- Các biện pháp kinh tế như thiết lập khu vực mậu dịch tự do, dành quy chế quan hệ bình thường vĩnh viễn (cho phép được nhập khẩu vào Mỹ), dành qui chế thuế quan phổ cập (GSP) như một biện pháp hỗ trợ các nước phát triển thấp hoặc có nhu cầu tranh thủ, bảo hộ thương mại (thường được áp dụng khi kinh tế Mỹ khó khăn), cấm vận kinh tế (Chính sách này được cho là không hiệu quả vì tác động chủ yếu tới người dân, thay vì giới lãnh đạo. Chính sách này vẫn được sử dụng, nổi bật nhất là với Cu ba, Bắc Triều Tiên, và gần đây là Libya)

- Các biện pháp quân sự như can thiệp nhân đạo (chính sách này được áp dụng kể từ sau chiến tranh lạnh, ở các điểm nóng như Kosovo, Somali. Quan điểm trong nội bộ Mỹ về chính sách này rất khác nhau); tăng cường hiện diện quân sự (đồn trú, tuần tra trên biển, thiết lập các thoả thuận về sử dụng cơ sở quân sự của nước ngoài); dùng vũ lực hoặc đe dọa sử dụng vũ lực nhằm răn đe. Trong bối cảnh sau chiến tranh Việt Nam, Bộ trưởng Quốc phòng Weinberger và Ngoại trưởng George Schultz (1986) đã có cuộc tranh luận về



các tiêu chí cho sự can dự vũ lực của Mỹ. Kết quả của cuộc tranh luận này làm cơ sở cho chính sách sử dụng vũ lực của Mỹ dựa trên sáu tiêu chí, bao gồm: i) Phải quan trọng đối với lợi ích quốc gia của Mỹ và của các đồng minh); ii) Sử dụng với mục tiêu giành chiến thắng và quân đội phải được đảm bảo đầy đủ nguồn cung về phương tiện, tài chính, và chính trị cần thiết; iii) Các mục tiêu quân sự và chính trị cần được xác định rõ ràng; iv) Có kế hoạch cụ thể để đạt các mục tiêu quân sự; v) Có sự ủng hộ tương đối từ công chúng; vi) Hành động quân sự phải là giải pháp cuối cùng khi các biện pháp khác không thể đạt mục tiêu đề ra [911; tr. 444].

Một ví dụ điển hình là sau sự kiện tấn công khủng bố 11/9/2001 vào nước Mỹ, Chính quyền Bush đưa ra học thuyết đánh đòn phủ đầu (Doctrine of Preemption) trong đó Mỹ sẽ tiến hành các hoạt động quân sự để đối phó với các đe dọa khủng bố. Học thuyết này được đẩy lên đỉnh điểm là cuộc tấn công Iraq năm 2003. Sử dụng vũ lực để đánh đòn phủ đầu được xây dựng thành học thuyết và được biện minh để không vi phạm các điều ước quốc tế, trong đó có Hiến chương Liên hợp quốc.

### **Tiểu kết**

Với những phân tích được trình bày trong chương 1, có thể nhận thấy một thực tế rõ ràng là: Trong quy trình hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ có tám chủ thể chính tham gia vào quá trình này. Tuy nhiên, các chủ thể này thuộc chủ yếu vào ba nhóm chính là Lập pháp, hành pháp, và Tư pháp chịu sự tác động của các tác nhân bên trong (hội đoàn) và bên ngoài (chính phủ và cộng đồng nước ngoài). Tuy nhiên, tùy vào những giai đoạn cụ thể và vụ việc cụ thể, sự tác động qua lại này sẽ có những điểm khác nhau. Mục tiêu chung của Mỹ là bảo vệ lợi ích quốc gia nhưng thực chất là đấu tranh thỏa hiệp các lợi ích nhóm; trong đó nhà hoạch định chính sách vừa có thể phản ứng, vừa có thể dẫn dắt. Bản chất của mối quan hệ giữa Quốc hội và chính quyền Mỹ là mối quan hệ mang tính cạnh tranh, tranh giành quyền lực và ảnh hưởng. Mỗi

quan hệ này đặc biệt hay xảy ra trong trường hợp các nghị sỹ và chính quyền đến từ hai đảng đối lập là Dân chủ hoặc Cộng hòa.

Cho đến nay, quy trình hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ vận hành theo nguyên tắc: tam quyền phân lập và theo đó là nguyên tắc “mở” thực chất là cạnh tranh thỏa hiệp. Trong đó, nhóm hành pháp có vai trò nhỉnh hơn so với các nhóm khác nhưng hai nhánh lập pháp và tư pháp đều có quyền vô hiệu hóa nhánh hành pháp khi bộ phận này đi quá xa.

Khi nghiên cứu có thấy thấy rõ một số đặc thù chính của hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ là: i) Thiếu ổn định, hay thay đổi, một chính sách lớn khi được triển khai thường chỉ kéo dài 4 – 8 năm; ii) Dàn trải (bên ngoài là do Mỹ là cường quốc thế giới nên lợi ích trải dài khắp nơi, nhưng bên trong là quá trình vận động hành lang có quá nhiều cỗ đông, và cả bên trong và ngoài nước Mỹ can dự vào); tuy nhiên Tổng thống, Cố vấn An ninh quốc gia, Ngoại trưởng có vai trò trọng yếu trong hệ thống. Chính vì vậy, trong quan hệ với Quốc hội cần tính đến các yếu tố: i) Xác định rõ vấn đề gì được Quốc hội quan tâm, không quan tâm và mức độ đến đâu. Điều này đòi hỏi phải có sự đầu tư nghiên cứu, thu thập thông tin chi tiết một cách thường xuyên; ii) Giải quyết một cách thỏa đáng sự quan tâm này, tránh hai xu hướng: quá đặt nặng mối quan tâm của Quốc hội nhưng cũng không coi thường mối quan tâm này; iii) Coi trọng Thượng viện vì đây là cơ quan có quyền lực trực tiếp nhất liên quan tới đối ngoại, nhưng đồng thời chú ý tới quan tâm của Hạ viện; iv) Nhìn nhận một cách đúng đắn các luật liên quan tới đối ngoại của Mỹ, do các luật này mặc dù có thể mang tính chất can thiệp vào công việc nội bộ của nước khác nhưng đặc thù của Mỹ cho đến nay vẫn là nước siêu cường hàng đầu thế giới, vì vậy những luật mang tính "nội bộ" này của Mỹ có tác động thực chất tới các nước hoặc là "đối tác" hoặc là "đối tượng" của Mỹ; v) Cần thiết phải xây dựng kế hoạch cụ thể cho từng giai đoạn trong ứng xử với quốc hội Mỹ.

## CHƯƠNG 2

### CÁC NHÂN TỐ TÁC ĐỘNG TỚI HỆ THỐNG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA MỸ QUA THỰC TIỄN QUAN HỆ VIỆT - MỸ

Quan hệ giữa Mỹ và Việt Nam đến nay đã đạt đến một mức độ cao là “đối tác toàn diện” với sự tham gia tích cực của các chủ thể trong quá trình phát triển của cặp quan hệ này. Sau 20 năm chúng ta thống nhất đất nước, đến ngày 11/7/1995, quan hệ ngoại giao Việt – Mỹ được chính thức thiết lập. Tuy nhiên, không thể phủ định rằng quan hệ hai nước đã phải trải qua những giai đoạn hết sức khó khăn để có được tình hữu nghị như ngày nay. Trước khi Chủ tịch nước Trương Tấn Sang và Tổng thống Barack Obama đồng ý đưa hai nước vào khuôn khổ “đối tác toàn diện” năm 2013, trong giai đoạn dài, chính sách của Mỹ đối với Việt Nam trải qua các chính quyền kế tiếp nhau đã từng bước điều chỉnh và đi đến định hình một chính sách mới đối với Việt Nam. Đây là giai đoạn rất đặc biệt và có ý nghĩa lịch sử, thể hiện sự chuyển tiếp từ chính sách cũ sang xây dựng chính sách mới của Mỹ đối với Việt Nam. Đồng thời, chúng kiến sự tác động của các chủ thể mỗi giai đoạn với những biến động khác nhau.

Để có được sự chuyển biến từ bao vây, cấm vận và cô lập, chuyển sang can dự và chính thức giao thiệp với Việt Nam để đi tới bình thường hóa quan hệ là một thời gian dài trong lịch sử hai nước. Vì vậy, chương 2 của luận án sẽ tập trung phân tích để tìm lời giải đáp cho câu hỏi về sự vận động của các chủ thể quan trọng đối với việc bình thường hóa quan hệ giữa hai nước từ góc độ nghiên cứu sâu “hộp đen” để tìm lời giải đáp cho các tác động tạo ra sản phẩm đầu ra.

#### **2.1 Trường hợp nghiên cứu 1: vấn đề bình thường hóa quan hệ Việt - Mỹ trong giai đoạn 1975 – 1978**

Khi đề cập tới quan hệ Việt – Mỹ trong giai đoạn này, có khá nhiều công

trình nghiên cứu ở Việt Nam và Mỹ có nói đến cái gọi là “những cơ hội bị bỏ lỡ” trong quá trình bình thường hóa quan hệ ngoại giao giữa hai nước. Có nhiều ý kiến trình bày hoặc lập luận theo chiều hướng phía Việt Nam đã có sai lầm và bỏ lỡ cơ hội bình thường hóa quan hệ với Mỹ khi nêu vấn đề Mỹ phải bồi thường cho Việt Nam 3,25 tỷ USD [24; tr. 25]. Tuy nhiên để hiểu thực chất vấn đề này cần phân tích một số nội dung sau:

### ***2.1.1 Diễn biến tình hình***

Từ giữa những năm 1970, tình hình thế giới diễn ra những biến động lớn trên các mặt chính trị, kinh tế và quan hệ quốc tế, mở màn cho những phát triển và biến đổi có tính chất bước ngoặt trong mấy thập kỷ cuối thế kỷ 20 XX. Sau chiến tranh Việt Nam, Mỹ rút quân khỏi Đông Nam Á lục địa, nền chính trị quốc tế bước vào thời kỳ “sau chiến tranh Việt Nam”. Quan trọng nhất, cuộc khủng hoảng dầu lửa lần thứ nhất năm 1973 đã khiến nền kinh tế của Mỹ và các nước phương Tây trở nên lệ thuộc vào nguồn dầu lửa và đồng đôla dầu từ các nước thuộc Tổ chức các nước xuất khẩu dầu lửa (OPEC). Nước Mỹ suy giảm thế và lực, khủng hoảng toàn diện về chính trị, kinh tế, xã hội. Mỹ tiến hành điều chỉnh chiến lược, giảm cam kết ở bên ngoài thúc đẩy hòa hoãn với các đối thủ chính, tập trung ưu tiên giải quyết các vấn đề trong nước củng cố địa vị trong hệ thống Tư bản chủ nghĩa. Thực tế này buộc Quốc hội Mỹ phải tìm cách đưa ra điều luật mới để kiểm soát quyền lực của Tổng thống và hạn chế các khoản chi cho các hoạt động quân sự ở nước ngoài và thậm chí còn cắt bớt cả ngân sách đối ngoại.

Ngay sau đại thắng mùa xuân, vào tháng 6 - 1975, Thủ tướng Việt Nam lúc đó là Phạm Văn Đồng đã đề nghị Mỹ xúc tiến bình thường hóa với điều kiện Mỹ bồi thường chiến tranh Việt Nam và có trách nhiệm hàn gắn và xây dựng lại Việt Nam [4; tr. 357]. Hơn một tháng sau khi giải phóng miền Nam, Việt Nam đã chủ động nhờ Liên Xô chuyển cho Mỹ một thông điệp miệng “Lãnh đạo Việt nam Dân chủ Cộng hoà (VNDCCH) tán thành có quan hệ tốt

với Mỹ trên cơ sở tôn trọng lẫn nhau. Trên tinh thần đó, phía Việt Nam đã tự kiềm chế trong khi giải phóng, tạo cơ hội cho người Mỹ không bị cản trở trong việc tiến hành di tản nhân viên của họ. Phía Việt Nam đã cố gắng làm mọi sự cần thiết để không làm xấu đi quan hệ với Mỹ trong tương lai. Không có sự thù địch với Mỹ ở Việt Nam và Việt Nam cũng không muốn thấy như vậy ở phía Mỹ” [61; tr. 29].

Ngày 12/6/1975, Mỹ gửi đến sứ quán Việt Nam ở Paris bức thông điệp đáp lại: “Về nguyên tắc, Mỹ không thù hận gì VNDCCH. Đề nghị trên cơ sở đó tiến hành bất cứ quan hệ nào giữa hai bên. Mỹ sẵn sàng nghe bất cứ gợi ý nào mà phía VNDCCH có thể muốn đưa ra” [4; tr.359]. Ngày 11/7/1975, Việt Nam gửi thông điệp cho Mỹ, chủ yếu nhắc lại đoạn nói về Mỹ trong báo cáo của Bộ trưởng Ngoại giao Nguyễn Duy Trinh đọc trước Quốc hội ngày 4/6/1975: “Việc Chính phủ Mỹ tôn trọng các quyền dân tộc cơ bản của nhân dân Việt Nam, từ bỏ hoàn toàn sự can thiệp vào công việc nội bộ miền Nam Việt Nam, làm nghĩa vụ đóng góp vào việc hàn gắn vết thương chiến tranh và công cuộc xây dựng lại sau chiến tranh ở cả hai miền Việt Nam, sẽ tạo điều kiện thiết lập quan hệ bình thường giữa VNDCCH và Mỹ theo tinh thần Điều 21 Hiệp định Paris về Việt Nam” [61; tr. 29].

Như vậy, có thể thấy ban đầu, việc trao đổi về ý tưởng bình thường hoá diễn ra khá cởi mở giữa hai bên. Cuộc tiếp xúc đầu tiên sau chiến tranh giữa Việt Nam và Mỹ diễn ra tại Paris ngày 10/7/1975 ở cấp bí thư thứ nhất đại sứ quán (Đỗ Thanh đại diện cho phía Việt Nam và Pratt đại diện cho phía Mỹ) bàn về vấn đề MIA. Tiếp theo đó, tại cuộc gặp vào ngày 5/9/1975, với thành phần tương tự, Việt Nam đồng ý sẽ giao cho Mỹ ba bộ hài cốt phi công Mỹ. Tháng 12/1975, Việt Nam đón đoàn bốn hạ nghị sĩ Mỹ do Chủ tịch Ủy ban POW/MIA Gillespie “Sonny” Montgomery dẫn đầu vào Việt Nam để trao đổi một cách cụ thể. Cũng trong chuyến đi này, Việt Nam đã thông báo sự tồn tại của lá thư tổng thống Nixon gửi thủ tướng Phạm Văn Đồng ngày 1/2/1973

trong đó Tổng thống Mỹ Nixon cam kết sẽ chi 3,2 tỉ viện trợ [Phụ lục 4].

Theo các tài liệu được phía Mỹ giải mật, vấn đề bồi thường chiến tranh là một trong những nội dung trong các cuộc đàm phán bí mật giữa Lê Đức Thọ và Kissinger và trở thành vấn đề lớn trong cuộc trao đổi về vịnh thường hoá sau đó. Vào ngày ký Hiệp định Paris tháng 1/1973, Lê Đức Thọ đề nghị có cam kết từ phía Mỹ về đền bù chiến tranh. Henry Kissinger đã đề nghị dùng viện trợ để đổi lấy giải trình của Hà Nội về tù binh Mỹ tại Lào và đề xuất dùng cuộc họp sắp diễn ra tại Hà Nội trong tháng Hai để bàn về chi tiết cam kết. Ngày 1/2/1973, Tổng thống Mỹ Nixon đã chuyển lá thư trên gửi cho Thủ tướng Phạm Văn Đồng. Trong cuộc gặp ngày 13/6/1973, Lê Đức Thọ và Kissinger đã thảo luận về vấn đề bình thường hoá quan hệ [232]. Lê Đức Thọ cho rằng trên cơ sở thực hiện nghiêm chỉnh Hiệp định Paris (với hàm ý cả điều 21), sau đó hai bên mới tiến tới bình thường hóa quan hệ. Tuy nhiên, các tài liệu cho thấy cuộc trao đổi giữa Lê Đức Thọ và Henry Kissinger về vấn đề này không có tiến triển cho tới khi chiến tranh kết thúc năm 1975.

Sau chuyến thăm của Hạ nghị sĩ Montgomery, Thượng nghị sĩ George McGovern đã có chuyến thăm Hà Nội từ 15-17/1/1976 nhằm đánh giá khả năng phục hồi quan hệ. Phái đoàn Mỹ một lần nữa được cho biết về lá thư của Nixon. Trong báo cáo gửi Quốc hội sau khi trở về từ Hà Nội, McGovern đã khuyến nghị dỡ bỏ cấm vận, chấp thuận cho Việt Nam vào LHQ và bình thường hóa quan hệ. McGovern cũng đã tỏ ý phía Mỹ cần thực hiện cam kết của mình trong Hiệp định Paris vì đây là lợi ích của Mỹ. Không đòi làm rõ câu hỏi về khoản tiền 4,75 tỉ USD, nhưng ông nói “ban đầu chúng ta nên thể hiện là chúng ta sẵn sàng gia nhập cùng các nước ít nhất là bằng một chương trình viện trợ khiêm tốn” [187; tr. 56].

Tổng thống Ford vẫn không chịu công bố nội dung lá thư của Nixon cho Quốc hội Mỹ. Ngày 17/4/1976, báo Nhân Dân ở Hà Nội đăng trích đoạn lá thư Nixon. Tháng 7/1976, trong phiên điều trần trước Ủy ban Montgomery

(tên tắt của Ủy ban Quốc hội về người Mất tích ở Đông Nam Á), Trợ lý Ngoại trưởng về Đông Á-Thái Bình Dương, Philip Habib tìm cách lý giải thích việc giữ kín lá thư Nixon không phải là để nhánh hành pháp "thọc gậy sau lưng Quốc hội".

Ngày 26/3/1976, Henry Kissinger – lúc này là Ngoại trưởng – gửi Bộ trưởng Nguyễn Duy Trinh cảm ơn Việt Nam đã đón tiếp đoàn Montgomery và sẵn sàng mở cuộc thảo luận về việc thiết lập mối quan hệ giữa hai nước. Đây là công hàm đầu tiên của chuỗi sáu công hàm trao đổi về vấn đề bình thường hoá. Ngày 10/4/1976, Bộ trưởng Ngoại giao Việt Nam gửi công hàm chính thức trả lời, nêu lại những vấn đề đang tồn tại giữa hai nước là bồi thường chiến tranh và vấn đề người Mỹ mất tích trong chiến tranh, và cho rằng trên cơ sở giải quyết hai vấn đề đó sẽ bình thường hoá quan hệ với Mỹ theo quy định của điều 21 Hiệp định Paris [187; tr. 58].

Lập trường của Việt Nam lúc này là sẵn sàng xem xét đề nghị cụ thể của Mỹ về việc mở thương lượng giữa hai bên; sẽ hồi âm nhưng phải sau khi Quốc hội Mỹ bàn về việc bỏ cấm vận đối với Việt Nam. Chính quyền Ford đã bác kiến nghị của Quốc hội Mỹ yêu cầu tạm ngưng trong sáu tháng lệnh cấm vận buôn bán với Việt Nam. Bộ Ngoại giao Mỹ sau đó gửi thông điệp khẳng định sẵn sàng sớm có thảo luận với Việt Nam, song cho rằng Việt Nam "đặt thương lượng trên cơ sở ‘áp dụng một cách có chọn lọc các Hiệp định đã ký’ là không đem lại kết quả xây dựng" và khẳng định chỉ khi nào giải quyết “một cách cơ bản vấn đề ‘kiểm điểm đầy đủ’ về MIA mới có thể thật sự tiến tới bình thường hóa quan hệ.

Ngày 6/1/1977, thông qua Liên Xô, Mỹ lại đưa ra một kế hoạch bước về bình thường hoá quan hệ với Việt Nam: i) Việt Nam cho biết tin về những “người Mỹ mất tích trong chiến tranh” (MIA); ii) Mỹ chấp nhận Việt Nam vào LHQ và sẵn sàng lập quan hệ ngoại giao đầy đủ, cũng như bắt đầu buôn bán với Việt Nam; iii) Mỹ có thể đóng góp khôi phục tại Việt Nam bằng cách

phát triển buôn bán, cung cấp thiết bị và các hình thức hợp tác kinh tế khai thác [61; tr. 26].

Ngày 3/3/1977 Chính quyền Carter quyết định nói lỏng một phần cấm vận đối với Việt Nam, cho phép tàu thủy và máy bay nước khác chở hàng sang Việt Nam được ghé các cảng và sân bay của Mỹ để lấy nhiên liệu (nhưng vẫn cấm người Mỹ buôn bán với Việt Nam, cấm tàu Mỹ đến Việt Nam đến cảng và sân bay Mỹ). Ngày 9/3/1977, Mỹ cho phép công dân Mỹ được đi thăm Việt Nam, Cuba, Bắc Triều Tiên, Campuchia kể từ ngày 18/3/1977.

Tháng 3/1977, Tổng thống Carter cử Leonard Woodcock làm đặc phái viên sang Việt Nam. Ngày 17/3/77 Thủ tướng Phạm Văn Đồng đã tiếp Woodcock và bốn thành viên trong đó có Thượng nghị sĩ Mansfield. Thượng nghị Mike Mansfield thuộc đảng Dân chủ Mỹ, nguyên là Thủ lĩnh phe đa số tại Thượng viện Mỹ từ 1961-1977. Năm 1962 ông đã đi thăm Nam Việt Nam và trong báo cáo ngày 2/12/1962 gửi Tổng thống John F. Kennedy cho rằng nước Mỹ đã lãng phí hơn 2 tỉ USD cho việc ủng hộ chính quyền Ngô Đình Diệm và cho rằng Mỹ nên chấm dứt dính l ở Việt Nam.

Ngày 15/3/1977, Ban Bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam ra thông báo số 07-TB/TW về việc Chính phủ Việt Nam đón Ủy ban của Tổng thống Mỹ tại Hà Nội, trong đó nêu lập trường trong đàm phán với Mỹ: i) Chính phủ Hoa Kỳ phải thực hiện điều cam kết nêu trong điều 21 Chương III của Hiệp định Pari về Việt Nam, đã cam kết sẽ đóng góp vào việc hàn gắn vết thương chiến tranh và công cuộc xây dựng sau chiến tranh ở Việt Nam; ii) Việt Nam tiếp tục thực hiện Điều 8b của Hiệp định Paris... xúc tiến tìm kiếm những người Mỹ mất tích trong chiến tranh ở Việt Nam; iii) Bình thường hóa quan hệ giữa CNXHCN Việt Nam và Hoa Kỳ trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi, cùng tồn tại trong hòa bình [12; tr. 49].



Sau chuyến thăm của Woodcock, Tổng thống Carter đã chấp thuận đàm phán chính thức bình thường hoá quan hệ, cho rằng Hà Nội đã bỏ lập trường xem viện trợ kinh tế là điều kiện tiên quyết trước khi nối lại quan hệ" [65]. Cuộc đàm phán về bình thường hóa quan hệ được tổ chức tại Paris trong hai ngày 3 và 4/5/1977. Đoàn Việt Nam do Thứ trưởng Ngoại giao Phan Hiền dẫn đầu (thành viên có Vụ trưởng Vụ Bắc Mỹ Trần Quang Cơ). Phía Mỹ do R. Holbrooke làm trưởng đoàn. Cuộc đàm phán diễn ra khá lâu, phải qua vòng đàm phán trong tháng 5, tháng 6 và tháng 12 năm 1977. Địa điểm luân phiên ở Đại sứ quán Việt Nam và Đại sứ quán Mỹ tại Pháp. Trong đàm phán vòng 1 (ngày 3-4/5/1977), lập trường của Mỹ là hai bên thiết lập quan hệ ngoại giao đầy đủ ngay và vô điều kiện, còn những vấn đề khác giữa hai bên để lại giải quyết sau; Mỹ sẽ không cản Việt Nam vào LHQ. Quan điểm của Việt Nam có phần bị coi là cứng nhắc, được thể hiện trong bài phát biểu của Thứ trưởng Ngoại giao Phan Hiền ngày 26/3/1976: “Việc Hoa Kỳ đóng góp vào việc hàn gắn vết thương chiến tranh ở Việt Nam là một nghĩa vụ không thể chối cãi, xét về mặt pháp lý của Hiệp định Paris về Việt Nam, về mặt pháp lý quốc tế cũng như đạo lý và lương tri của con người” [4; tr. 358]. Đây là quan điểm đối ngoại của Việt Nam trong giai đoạn này.

Báo cáo của Bộ Chính trị Đảng Lao động Việt Nam tại Hội nghị lần thứ 24 của Ban chấp hành Trung ương Đảng vào tháng 9/1975 nêu rõ chủ trương của Việt Nam là "xem xét, nghiên cứu những lĩnh vực có thể trao đổi, nghiên cứu việc bình thường hóa quan hệ giữa hai nước, tiến tới đòi Mỹ phải đóng góp vào việc hàn gắn những vết thương chiến tranh và khôi phục kinh tế như Hiệp định Paris đã qui định" [13; tr. 388]. Đến Đại hội Đảng lần thứ 4 diễn ra từ 14-20/12/1976 trong phần về đánh giá về thành tựu, tập hợp lực lượng và chính sách đối ngoại của Việt Nam sau khi thống nhất đất nước, Báo cáo chính trị nhận định: i) Chủ nghĩa đế quốc do Mỹ cầm đầu ra sức chuẩn bị chiến tranh thế giới mới, tìm mọi cách phản kích phong trào cách mạng hồng

giành lại những vị trí đã mất, đề bẹp phong trào giải phóng dân tộc và ngăn chặn sự phát triển của chủ nghĩa xã hội; ii) Mỹ đã suy yếu nhiều về quân sự, chính trị, kinh tế, tài chính, kéo cả thế giới tư bản chủ nghĩa lún sâu vào một thời kỳ tổng khủng hoảng toàn diện và không phương cứu chữa...Rõ ràng, bản chất xâm lược của chủ nghĩa đế quốc không thay đổi. Đế quốc Mỹ không từ bỏ chính sách vũ lực, không giảm bớt mà đang đẩy mạnh chạy đua vũ trang; iii) Việt Nam tiếp tục đấu tranh chống chính sách xâm lược và gây chiến của bọn đế quốc, đứng đầu là đế quốc Mỹ, góp phần tích cực vào sự nghiệp giữ gìn và củng cố hòa bình trên thế giới [12; tr. 612]. Đồng thời, Đại hội IV cũng đánh giá "tình hình cách mạng thế giới ngày nay thuận lợi hơn bao giờ hết, và đang đứng trước những triển vọng vô cùng tốt đẹp. [12; tr. 614]" Do đó, "trong giai đoạn mới, Đảng, Nhà nước và nhân dân cần ra sức tranh thủ những điều kiện quốc tế thuận lợi để nhanh chóng hàn gắn những vết thương chiến tranh, xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật của chủ nghĩa xã hội, củng cố quốc phòng, tiếp tục kẻ vai sát cánh với các nước xã hội chủ nghĩa anh em và tất cả các dân tộc trên thế giới đấu tranh vì hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và chủ nghĩa xã hội, chống chủ nghĩa đế quốc đứng đầu là đế quốc Mỹ [12; tr. 617]."

Trong giai đoạn sau năm 1975, đàm phán bình thường hóa quan hệ với Mỹ, vốn là kẻ thù, không phải là một ưu tiên mà vấn đề bồi thường chiến tranh mới là vấn đề chính. Ngày 15/3/1977, Ban Bí thư Đảng Cộng sản Việt Nam ra thông báo số 07-TB/TW về việc Chính phủ Việt Nam chấp thuận tiếp Ủy ban của Tổng thống Hoa Kỳ tại Hà Nội, trong đó nêu rõ "do vị trí chiến lược của Việt Nam, do mưu đồ chiến lược rất thâm độc của đế quốc Mỹ chống chủ nghĩa xã hội và chủ nghĩa cộng sản, thực chất chuyến đi Việt Nam của đoàn Mỹ là một bước thăm dò nhằm đặt cơ sở cho việc Carter định chính sách lâu dài ở Việt Nam, đồng thời nêu lập trường trong đàm phán với Mỹ. Trách nhiệm của Hoa Kỳ về cuộc chiến tranh xâm lược có tính chất hủy diệt mà Hoa Kỳ tiến hành ở Việt Nam là không thể chối cãi. Chính phủ Hoa Kỳ,

trong điều 21 Chương III của Hiệp định Paris về Việt Nam, đã cam kết sẽ đóng góp vào việc hàn gắn vết thương chiến tranh và công cuộc xây dựng sau chiến tranh ở Việt Nam. Hoa Kỳ phải thực hiện điều cam kết này” [14; tr. 49].

Tiếp theo đó, trong Thông tri số 12-TT/TW của Ban Bí thư ngày 30/4/1977 về việc đại biểu Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Hoa Kỳ đàm phán ở Paris, có nêu: “cần nhấn mạnh tính chất quan hệ giữa nước ta và Mỹ vốn là quan hệ địch ta; vấn đề bình thường hóa quan hệ giữa ta và chính quyền Mỹ không thể giải quyết một cách giản đơn mà là một quá trình đấu tranh phức tạp” [12; tr. 88].

Qua việc phân tích tình hình chính trị nội bộ Mỹ, có thể thấy yếu tố chính trị nội bộ Mỹ là nhân tố khó khăn mà phía Mỹ thì không thể vượt qua và phía Việt Nam thì chưa đánh giá kỹ, thể hiện qua vấn đề đòi bồi thường chiến tranh.

Công thức về vấn đề đền bù chiến tranh được Ngoại trưởng Mỹ Henry Kissinger đưa ra là gửi công hàm riêng biệt. Thậm chí Kissinger khi điều trần ở Hạ viện Mỹ tháng 3/1973 đã nói “không phải lúc nào người Bắc Việt cũng hiểu rõ các tiến trình pháp luật của Mỹ”, mặc dầu khi đó Chính quyền Nixon đưa ra cam kết viện trợ nhiều tỉ USD cho phía Việt Nam [187; tr. 58].

Khi đến Hà Nội từ 10 đến 13/2/1973, Ngoại trưởng Kissinger đã trao cho Thủ tướng Việt Nam Phạm Văn Đồng lá thư của Tổng thống Nixon. Kissinger nhấn mạnh đến yếu tố Quốc hội. Nhưng, như những sự kiện về sau cho thấy, Hà Nội tin rằng Quốc hội chỉ là cái cớ để Mỹ từ chối chi tiền. Các nhà ngoại giao Việt Nam được cho là do hoạt động trong một hệ thống chính trị khác, đã không chấp nhận việc Quốc hội Mỹ lại có thể từ chối cấp vài tỉ USD trong khi dễ dàng đổ hàng trăm tỉ USD vào miền Nam Việt Nam trong thời chiến.

Việc không thông qua Quốc hội có lẽ là vấn đề quan trọng trong tính toán của phía Mỹ để đưa ra một công thức phía Việt Nam có thể chấp nhận, vừa lách được qui định của luật pháp Mỹ, nhất là qui định về duyệt ngân sách.

Thậm chí, có thể giải thích là phía Mỹ đã “lừa” phía Việt Nam hoặc phía Việt Nam đã chấp nhận điều này một cách đơn giản. Đến nay chưa có các tài liệu từ phía Việt Nam được giải mật để làm rõ chi tiết này.

Việc tiếp tục yêu cầu phía Mỹ phải thực hiện cam kết nêu trong lá thư của Tổng thống Nixon là một đề nghị hợp logic nhưng nếu đặt trong bối cảnh sự phản đối của Quốc hội Mỹ đối với chính quyền cũng như vấn đề tiếp tục dành ngân sách cho cuộc chiến ở Việt Nam thì tính khả thi của đề nghị này không cao. Bên cạnh đó, việc phía Việt Nam công bố sự tồn tại của lá thư trong khi đàm phán diễn ra đặt phía Mỹ vào thế bị động và thu hút sự chú ý vào những cam kết của chính quyền Nixon. Điều này có thể giúp phía Việt Nam đạt mục tiêu “vạch trần” cách hành xử trước sau bất nhất của phía Mỹ, nhưng dường như đã làm những nỗ lực để hướng tới bình thường hóa là không thể đạt kết quả.

Tại Quốc hội Mỹ ngay từ năm 1965 đã xuất hiện các ý kiến phản đối cuộc chiến. Thượng nghị sĩ Fulbright (Dân chủ), Chủ tịch Ủy ban Đối ngoại của Thượng viện Mỹ là người ủng hộ chính sách của chính quyền Johnson và là người được Johnson nhờ giới thiệu Nghị quyết Vịnh Bắc Bộ tháng 8/1964 nhưng sau 18 tháng đã thay đổi hoàn toàn quan điểm. Tháng 2/1966, Thượng nghị sĩ Fulbright đã chủ trì các phiên điều trần tại Thượng viện Mỹ về cuộc chiến mặc dù chính quyền Johnson phải đối kịch liệt (một ngày trước phiên điều trần Tổng thống Johnson tổ chức cuộc gặp với Tổng thống Nam Việt Nam Nguyễn Văn Thiệu để gây nhiễu) [251]. Ngay từ tháng 5/1964, Thượng nghị sĩ Richard Russell (Georgia), được cho là người thầy của Tổng thống L.B. Johnson (khi còn ở Thượng viện) cho rằng cuộc chiến là một “vũng lầy” và Mỹ nên rút khỏi Việt Nam.

Vào thời điểm này, bên cạnh vấn đề cuộc chiến ở Việt Nam, vấn đề kinh tế cũng đang trở thành vấn đề gây tranh cãi tại Quốc hội Mỹ. Kinh tế Mỹ đang phải đối mặt với lạm phát do chi phí cho cuộc chiến ở Việt Nam, và chính quyền Johnson phải tính đến chính sách tăng thuế, một lựa chọn giữa

"bơ lạc hay súng". Năm 1968, sức ép gia tăng buộc chính quyền Mỹ phải giảm thâm hụt ngân sách và chính quyền Johnson buộc phải cắt giảm chi tiêu 6 tỉ USD để được quốc hội chấp thuận cho tăng thuế. Đây là thời điểm trong cuộc chiến Việt Nam trong đó Quốc hội Mỹ (mặc dù đảng Dân chủ vẫn nắm đa số) không còn ủng hộ chính sách vừa duy trì cuộc chiến vừa thực hiện các chính sách xã hội của chương trình Xã hội tuyệt vời (Great Society Programs) được chính quyền Johnson đưa ra từ 1964. Sức ép trong Quốc hội Mỹ đối với những kế hoạch của chính quyền cũng như ngân sách dành cho cuộc chiến ngày càng tăng. Khi Tổng thống Nixon lên cầm quyền tháng 11/1968 thì liên minh phản đối chiến tranh ở Quốc hội Mỹ tiếp tục được mở rộng và bao gồm cả những Thượng nghị sỹ "điều hậu" và "bò câu". Liên minh này ủng hộ mạnh mẽ chính sách Việt Nam hóa chiến tranh của Tổng thống Nixon. Nhiều nghị sỹ lên tiếng yêu cầu chính phủ giảm bớt lực lượng quân sự ở Đông Nam Á, trong đó Hạ nghị sỹ Charles Goodell (New York) giới thiệu dự luật đưa ra hạn cuối Mỹ rút quân khỏi Việt Nam vào tháng 12/1970. Ngày 16/12/1969, Thượng nghị sỹ Church và Thượng nghị sỹ Cooper đã đưa ra một tu chính án bổ sung cho dự luật ngân sách quốc phòng trong đó chấm dứt các khoản chi cho các hoạt động quân sự ở Lào và Thái Lan với sự ủng hộ của 73 Thượng nghị sỹ. Đây là lần đầu tiên kể từ khi cuộc chiến tranh Việt Nam bắt đầu Quốc hội Mỹ đã sử dụng quyền chi tiêu của mình trong các vấn đề liên quan tới cuộc chiến. Khi Nixon tiết lộ kế hoạch đánh bom bí mật Campuchia vào tháng 4/1970, Thượng nghị sỹ Church và Thượng nghị sỹ Cooper đã đưa ra tu chính án mới trong đó chấm dứt các khoản chi cho cả các chương trình nhắm tới Campuchia và được thông qua với 58 phiếu tháng 6/1970 sau bảy tuần tranh luận (tu chính án này được thông qua sau đó ở Hạ viện chỉ trong vòng một tiếng đồng hồ). Ngày 1/9/1970, Thượng nghị sỹ George McGovern (Dân chủ, bang South Dakota) và Thượng nghị sỹ Mark Hatfield (Cộng hòa, Oregon) đưa ra dự luật yêu cầu rút quân khỏi Việt Nam trước 1971 (tuy

không được thông qua nhưng nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ của cử tri). Năm 1971, Thượng nghị sĩ Mansfield đưa ra dự luật yêu cầu rút quân nhưng sau đó chỉ được thông qua dưới dạng "mong muốn của Quốc hội" và không có điều khoản bắt buộc nào. Sang năm 1972, Thượng nghị sĩ Church và Clifford Case (Bang New Jersey) đã đưa ra tu chính án trong dự luật về viện trợ nước ngoài và được thông qua ở Thượng viện với điều khoản chấm dứt mọi chi tiêu cho các hoạt động quân sự của Mỹ ở Đông Nam Á ngoại trừ phục vụ rút quân Mỹ nhưng sau đó dự luật này không được thông qua ở Hạ viện.

Như vậy vấn đề ngân sách cho các hoạt động ở Đông Nam Á đã trở thành một vấn đề rất nóng và nhạy cảm ở Quốc hội Mỹ. Quốc hội Mỹ đã dùng quyền của mình để tăng sức ép yêu cầu chính quyền Nixon đẩy nhanh tiến trình rút quân khỏi Việt Nam. Trong bối cảnh đó, việc Kissinger luôn khẳng định việc được Quốc hội thông qua là điều tương đối nhất quán. Bên cạnh đó, trong buổi trả lời phỏng vấn nhà báo David Frost, Tổng thống Nixon đã nói đã cảnh báo Hà Nội vào ngày 12/2/1973, là “việc cấp viện trợ kinh tế phụ thuộc vào việc Bắc Việt nghiêm túc thực thi hiệp định hòa bình và vào sự thông qua của Quốc hội Mỹ. Tổng thống Nixon hoàn toàn có thể dùng các lý do kỹ thuật như việc Việt Nam không thực hiện đầy đủ Hiệp định Paris để tránh né thực hiện cam kết này [216; tr. 160].” Có thể thấy khả năng Mỹ thực sự viện trợ cho Việt Nam là rất khó. Do đó, những nỗ lực yêu cầu Mỹ phải thực hiện điều 21 và cam kết của Nixon của Việt Nam là gần như không thể thực hiện được.

Tháng 6/1973, Quốc hội Mỹ tiếp tục xu hướng này và thông qua luật cấm dùng bất cứ nguồn ngân sách nào ở Đông Nam Á kể từ sau 15/8/1973 (lần đầu tiên Hạ viện bỏ phiếu thông qua một dự luật cắt ngân sách). Ngày 7/11/1973, Quốc hội Mỹ thông qua Luật quyền tiến hành chiến tranh (War Powers Act) mặc dù Tổng thống Nixon đã cố phủ quyết, yêu cầu nhánh hành pháp phải hỏi ý kiến Hạ viện và Thượng viện trước khi đưa quân đội ra nước

ngoài với thời gian trên sáu tháng. Năm 1975, Quốc hội Mỹ tiếp tục từ chối đề nghị của Tổng thống Gerald Ford tăng viện trợ cho Nam Việt Nam (300 triệu USD) vài tuần trước khi chính quyền này sụp đổ.

James D. Rosenthal, cấp dưới trực tiếp và đã tháp tùng Richard Holbrooke đi Hà Nội năm 1977 để đàm phán về bình thường hóa quan hệ hai nước, đã cho rằng lập trường của Việt Nam lúc đó quá cứng rắn. Việt Nam đã thắng trong cuộc chiến tranh lại đòi Hoa Kỳ, một siêu cường phải bồi thường chiến tranh là điều Mỹ không thể chấp nhận. Trong khi đó, đối với nội bộ Mỹ, cuộc chiến tranh vừa kết thúc, hội chúng Việt Nam còn quá lớn, dư luận Mỹ nhất là Quốc hội rất cay cú và chưa sẵn sàng bình thường hóa quan hệ với Việt Nam. Rosenthal thậm chí cho rằng "giả sử Việt Nam có đồng ý bình thường hóa quan hệ với Mỹ lúc đó, chưa chắc đã được thực hiện vì Quốc hội và dư luận Mỹ phản đối mạnh" [224].

Trong những năm chiến tranh, Việt Nam có thể tận dụng cảm tình của phong trào phản chiến quốc tế. Trong khi giờ đây, đối với Mỹ, bên cạnh “hội chúng chiến tranh” sau khi phải rút quân khỏi khu vực, Việt Nam trên thực tế chỉ là một trong vô vàn các nước Thế giới thứ Ba, không phải có vị trí trong tính toán chiến lược của Mỹ. Trong những năm chiến tranh, Quốc hội Mỹ là một định chế phóng khoáng đối lập với nhánh hành pháp bảo thủ; nhưng sau cuộc chiến Việt Nam, cán cân giữa hai nhánh lập pháp và hành pháp quay ngược hẳn. Cam kết của một Tổng thống đã mất hết uy tín lại càng bị xem như một sai lầm, một cam kết không giá trị [62].

Có thể nói, trong bối cảnh đó, cuộc đàm phán Việt - Mỹ là rất khó để có thể thành công. Điều này có thể thấy rõ qua những diễn tiến trong suốt thời kỳ hai bên tìm cơ hội để bình thường hóa quan hệ trong những năm giữa thập niên 80. Trong ngày đầu cuộc họp tại Paris, Holbrooke nói với Phan Hiền: “Ngài Thứ trưởng, ta hãy bỏ qua những vấn đề gây chia rẽ. Ta hãy ra ngoài và cùng tuyên bố với báo giới là chúng ta đã quyết định bình thường hóa quan

hệ. Còn về điều 21 (của Hiệp định Paris về VN), Mỹ có khó khăn về pháp luật nên không thực hiện được, hứa sẽ thực hiện khi đã có quan hệ, bỏ cấm vận buôn bán và xét viện trợ nhân đạo” [56; tr. 273]. Tuy nhiên, phái đoàn Việt Nam tham gia đàm phán với chỉ thị kiên quyết đòi phải giải quyết “cả gói” ba vấn đề: bình thường hoá quan hệ (bao gồm cả việc bỏ cấm vận và lập quan hệ ngoại giao đầy đủ), Việt Nam giúp Mỹ giải quyết vấn đề MIA và Mỹ viện trợ 3,2 tỷ USD cho Việt Nam như đã từng hứa hẹn.

Hai bên đồng ý tạm hoãn cuộc họp để Holbrooke quay về xin chỉ thị từ Washington. Lúc này khi phát biểu với báo chí, Thứ trưởng Phan Hiền lần đầu tiên khẳng định công khai là Hà Nội vẫn kiên quyết đòi hỏi có viện trợ, ngược với tuyên bố của Carter sau chuyến đi của Woodcock rằng Hà Nội đã bỏ vấn đề này.

Phát biểu của Thứ trưởng Phan Hiền đưa ra đúng lúc đang có cuộc tranh luận ở Quốc hội Mỹ về dự luật cấp 1,7 tỉ USD cho viện trợ hải ngoại. Trong cuộc họp của Hạ viện ngày 4/5/1977, Hạ nghị sĩ John Ashbrook (Cộng hòa) đòi có biện pháp cấm Bộ Ngoại giao có thêm nhượng bộ với Việt Nam. Chỉ sau 10 phút tranh luận, Hạ viện Mỹ bỏ phiếu cấm có bất kỳ viện trợ nào cho Việt Nam. Dự luật do Ashbrook bảo trợ (HR 6689) cấm cả việc thương lượng về “bồi thường, viện trợ hay mọi hình thức chi trả khác”. Hai hôm sau, ngày 6/5/1977, báo Nhân Dân cho đăng trích đoạn thư của Nixon và lá thư trả lời của Phạm Văn Đồng. Lester L. Wolff, Chủ tịch mới của Tiểu ban Châu Á-Thái Bình Dương của Hạ viện Mỹ, dọa đưa Nixon ra tòa nếu cựu Tổng thống không xuất trình lá thư. Nixon gửi cho Wolff một lá thư đề ngày 14/5, nhấn mạnh: “Không có bất kỳ cam kết nào, dù là đạo đức hay pháp lý, để cung cấp bất kỳ viện trợ nào cho chính phủ Hà Nội” [61; tr. 28]. Ngày 19/5/1977, trước sức ép của Wolff, Bộ Ngoại giao Mỹ công bố toàn văn lá thư mật năm 1973 của Nixon. Hai ngày sau, Bộ Ngoại giao Việt Nam chính thức công bố trọn vẹn nội dung thư của Nixon, cùng trả lời của Phạm Văn Đồng [118]. Tiếp đó,



trong cuộc đàm phán vòng 2, ngày 2-3/6/1977, Mỹ nêu lại các đề nghị tại vòng đàm phán tháng 5/1977. Ngày 19/7/1977, tại Hội đồng Bảo an Liên Hiệp Quốc (LHQ), Mỹ quyết định rút bỏ việc phủ quyết Việt Nam vào LHQ. Và chỉ vài ngày sau khi vào LHQ, Việt Nam giao cho phía Mỹ 22 bộ hài cốt quân nhân Mỹ.

Ngày 21/7/1977, trong bài phát biểu tại Yazoo, bang Mississippi, Tổng thống Mỹ Jimmy Carter đã bình luận về chính sách ủng hộ việc thúc đẩy quan hệ với những nước như Việt Nam và việc đền bù chiến tranh, với nội dung:

*"Chúng ta có phải đưa ra một quyết định chính sách đối ngoại cơ bản trong đối xử với những quốc gia trong quá khứ không phải là bạn bè, thậm chí là kẻ thù trên chiến trường. Chúng ta nên đoạt tuyệt với họ như là những kẻ thù và buộc họ hoàn toàn lệ thuộc và nằm dưới sự kiểm soát của các thế lực Cộng sản, hay chúng ta nên bắt đầu một tiến trình để họ có một sự lựa chọn trở thành bạn bè của chúng ta cũng như bạn bè của những nước khác, với niềm hy vọng là họ sẽ dần trở thành một xã hội dân chủ hơn và cùng tham gia với chúng ta xây dựng một thế giới tốt đẹp hơn? Tôi không ủng hộ quan điểm đoạt tuyệt với những quốc gia này. ... Tôi cho rằng việc cạnh tranh hòa bình với Liên Xô để có tình bạn của những quốc gia không liên kết (ở Trung Mỹ và Nam Mỹ) là điều tốt cho đất nước chúng ta mặc dù đây là vấn đề tranh cãi."*

*"Tôi đã cố mở quan hệ Việt Nam. Người đi đầu trong sáng kiến này là Hạ nghị sĩ Sonny Montgomery. Ông ấy đã đến Việt Nam, và tôi cho đây là một hành động dũng cảm và hữu hiệu để cố gắng thuyết phục người Việt Nam trả lại hài cốt của binh lính Mỹ mất tích khi tham chiến."*

*Khi tôi trở thành Tổng thống, Hạ nghị sĩ Montgomery đã đến Nhà Trắng để báo cáo cho tôi biết về những việc ông ấy đã làm. Sau đó tôi đã cử một phái đoàn khác quay trở lại Việt Nam để đề nghị phía Việt Nam tìm kiếm những hài cốt đó và hồi hương cho chúng ta. Họ đã nỗ lực tìm kiếm và hồi hương kể từ đó. Khi Hạ nghị sĩ Montgomery đến Việt Nam, đoàn của ông*

*mang về 11 bộ hài cốt và kể từ đó phía Việt Nam đã hồi hương thêm các hài cốt khác. 25 năm qua chúng ta đã phản đối việc Việt Nam gia nhập LHQ. Năm nay chúng ta đã không làm điều này. Và hiện nay Việt Nam sẽ trở thành một thành viên của cộng đồng thế giới trong Liên Hợp quốc. Tuy nhiên tôi không có bất kỳ sự hối tiếc nào về quyết định đó. Nhưng tôi không ủng hộ Mỹ trả bất kỳ khoản tiền hay đền bù chiến tranh cho Việt Nam [99].*

Tại vòng 3 (19-20/12/1977), Mỹ đề nghị trong thời gian hai nước chưa thoả thuận được về việc thiết lập quan hệ ngoại giao đầy đủ thì có thể lập Phòng Quyền lợi ở thủ đô hai nước. Nhưng như vậy thì chưa bỏ cấm vận được và sau khi có Phòng Quyền lợi thì sẽ tùy tình hình mà xét bỏ cấm vận. Việt Nam vẫn giữ lập trường giải quyết “cả gói” ba vấn đề. Ở đây có thể thấy đề nghị của Mỹ cho thấy Mỹ đặt Việt Nam cùng hàng ngũ với Cuba, tức những quốc gia vệ tinh Cộng sản khá quan trọng với Mỹ về chiến lược. Nhưng trong giai đoạn này, Việt Nam không tính hết được các bước đi Mỹ đang triển khai với Trung Quốc nên có những đánh giá không chính xác tin rằng cả hai nước cùng có vị trí đáng kể như nhau trong mắt người Mỹ. Ngoài ra, có ý kiến cho rằng quan hệ Việt – Mỹ không có được bước đột phá là do việc Việt Nam ký Hiệp ước hữu nghị và hợp tác với Liên xô ngày 4/11/1978.

Một phát triển đáng lưu ý trong giai đoạn cuối thập niên 70 là Liên xô ngày càng mở rộng ảnh hưởng ra nhiều khu vực trên thế giới, trong đó có cả khu vực Đông Nam Á. Việc ký kết Hiệp ước hữu nghị và hợp tác với Việt Nam đã giúp Liên xô đặt chân vào địa bàn Đông Nam Á – nơi mà nước Nga Sa hoàng trước đó và chính quyền Xô viết vẫn mong mỏi từ lâu, nhưng chưa có điều kiện thực hiện. Chính điều này đã gây nên sự lo ngại của một số nước Đông Nam Á, Trung Quốc và đặc biệt là Mỹ, bởi nửa sau của thập niên 70 vẫn là thời kỳ hết sức căng thẳng của chiến tranh lạnh trong khuôn khổ của Trật tự thế giới hai cực Yalta [61; tr. 32].

Bên cạnh đây, Mỹ cũng có một canh bạc khác mà không ai có thể phủ nhận tại Campuchia. Lịch sử đã ghi lại, Chính quyền Polpot bắt đầu chiến tranh biên giới chống Việt Nam từ ngày 30/4/1977 và đơn phương cắt đứt quan hệ ngoại giao với Việt Nam ngày 31/12/1977. Ngày 21/8/1978, Quốc hội Mỹ cử đoàn bảy hạ nghị sĩ thuộc cả hai đảng Dân chủ và Cộng hoà do Hạ nghị sĩ Dân chủ S. Montgomery, chủ tịch Uỷ ban POW/MIA, dẫn đầu sang Việt Nam chủ yếu để trao đổi với Thứ trưởng Phan Hiền về vấn đề tìm kiếm “người Mỹ mất tích trong chiến tranh” (MIA). Việt Nam đã trao trả cho Mỹ một số bộ hài cốt để tỏ thiện chí hợp tác trong vấn đề MIA. Đây là lần đầu tiên Việt Nam cho phép một đoàn Mỹ chính thức thăm Thành phố Hồ Chí Minh kể từ khi giải phóng miền Nam.

Việt Nam đề nghị có thêm vòng đàm phán khác trong tháng 8/1978 tại Paris, nhưng giữa lúc đang có căng thẳng giữa Hà Nội và Bắc Kinh, Mỹ từ chối đề nghị này và muốn có hình thức họp kín đáo hơn. Đến tháng 9/1978, các cuộc gặp bí mật giữa Mỹ và Việt Nam diễn ra tại New York bên lề phiên họp của LHQ. Cuộc đàm phán vòng bốn về bình thường hoá quan hệ Việt Nam – Mỹ tại New York không kéo dài như năm 1977 ở Paris. Trưởng đoàn đàm phán của Việt Nam là Thứ trưởng Ngoại giao Nguyễn Cơ Thạch. Còn phía Mỹ vẫn là R.Holbrooke. Trưởng đoàn Việt Nam chính thức rút bỏ đòi hỏi Mỹ bồi thường - viện trợ 3,25 tỷ USD. Đoàn Việt Nam hy vọng có thể ký kết thỏa thuận trong tuần đầu của tháng Mười khi Ngoại trưởng Nguyễn Duy Trinh đang ở New York. Nhưng Holbrooke từ chối đưa ra ngày cụ thể, nói rằng có thể sẽ họp thêm sau bầu cử Quốc hội ngày 7/11. R.Holbrooke nói: “Mỹ coi trọng châu Á; Mỹ cần bình thường hoá quan hệ giữa hai nước. Nhưng Mỹ lo ngại Liên Xô đặt căn cứ ở Cam Ranh”. Thứ trưởng Nguyễn Cơ Thạch ở lại Mỹ cho đến ngày 20/10, nhưng cũng ra về mà không nhận được tin từ phía Mỹ. Ông Trần Quang Cơ, người tiếp tục ở lại New York, cho biết vào ngày 30/11, Robert Oakley, Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ, trả lời ông: “Mỹ

không thay đổi lập trường bình thường hoá quan hệ với Việt Nam, nhưng phải chậm lại vì cần làm rõ ba vấn đề Campuchia, Hiệp ước Việt-Xô và vấn đề người di tản Việt Nam” [175; tr. 91].

Ngày 7/1/1979, quân đội Việt Nam tiến vào thủ đô Phnôm Pênh. Ngày 17/2/1979, Trung Quốc tấn công Việt Nam khơi mào cuộc chiến biên giới Việt-Trung. Các cuộc đàm phán giữa Mỹ và Việt Nam về bình thường hoá trong giai đoạn này kết thúc.

Hai tác giả người Australia là Grant Evans và Kelvin Rowley đã nhận xét rất rõ về chính sách “lựa chọn” giữa Việt Nam và Trung Quốc như sau “Chính quyền Carter cũng không bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Hà Nội, lúc đầu lý do của họ là vấn đề người Mỹ mất tích. Rồi họ kể đến tình hình chính trị nhanh chóng xấu đi ở Đông Dương. Lý do thực sự ngoài sự thù địch chống cộng đối với chính phủ Hà Nội, một nhân tố có tầm quan trọng ngày càng tăng, là họ sợ việc bình thường hóa có thể tổn thương đến mối quan hệ đang phát triển của Mỹ với Trung Quốc. Cả những người tự do và những người cánh hữu đều đồng ý với nhau về lý do đó. Bản thân Carter cũng đã viết trong hồi ký của mình: bước đi với Trung Quốc có tầm quan trọng tối cao, cho nên sau vài tuần đánh giá, tôi quyết định hoãn cố gắng về Việt Nam cho đến khi kỳ Hiệp định của chúng ta ở Bắc Kinh” [61; tr. 34].

Gần 20 năm sau, vào năm 1988, các cuộc trao đổi về bình thường hoá quan hệ mới được nối lại, sau khi Việt Nam rút quân khỏi Campuchia. Vấn đề đầu tiên được hai bên đưa ra giải quyết là vấn đề POW/MIA. Phía Việt Nam đã tạo điều kiện hết mức cho các phái đoàn của Thượng nghị sĩ John Kerry vào xác định không còn trường hợp lính Mỹ nào ở Việt Nam, đồng thời trao trả hài cốt và thực hiện chương trình tìm kiếm hài cốt lính Mỹ, khiến cho cuộc đàm phán bình thường hoá trở nên thực chất, dẫn tới quyết định Mỹ bỏ cấm vận tháng 3/1994 và hai nước bình thường hoá quan hệ vào tháng 5/1995.

### **2.1.2 Nhận xét và kết luận**

Từ trường hợp nghiên cứu trên có thể rút ra một số nhận xét và kết luận sau:

- Bối cảnh bên ngoài và bên trong (đầu vào) cho thấy hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ đang tiếp tục phải đối phó với những thách thức đối với Mỹ trong giai đoạn hậu khủng hoảng chiến tranh Việt Nam, khủng hoảng dầu lửa, ... Thế và lực của Mỹ đang bị suy yếu trong khi đó Liên Xô đang ở thế mạnh. Tổng thống Carter thuộc đảng Dân chủ lên nhậm chức sau Tổng thống Ford vốn là Phó Tổng thống của Tổng thống Nixon buộc phải từ chức sau vụ Watergate. Ông Carter muốn để lại một dấu ấn mới nhưng không gian để triển khai chính sách rất hạn chế.

- Ngoài Tổng thống Carter, phải kể đến những cá nhân khác đóng vai trò quan trọng trong hệ thống này. Đó là Ngoại trưởng Cyrus R. Vance và Cố vấn An ninh quốc gia Zbigniew Brzezinski, Trợ lý Ngoại trưởng phụ trách Châu Á Richard Holbrooke, Lester L. Wolff, Chủ tịch Tiểu ban Châu Á-Thái Bình Dương của Hạ viện Mỹ, Hạ nghị sĩ Montgomery, Chủ tịch Chủ tịch Ủy ban tìm kiếm POW/MIA. Ở bên ngoài là các quan chức ngoại giao Việt Nam, trong đó có Thứ trưởng Ngoại giao Phan Hiền và Thứ trưởng Ngoại giao Nguyễn Cơ Thạch. Có thể thấy rõ một số điểm sau về những cổ đông trên: i) Ngoại trưởng Mỹ Cyrus R. Vance và Cố vấn An ninh quốc gia Brzezinski có quan điểm khác nhau. Trong khi Ngoại trưởng Vance ủng hộ những bước đi như đồng ý để Việt Nam gia nhập Liên Hợp quốc và đàm phán bình thường hoá để đổi lại hợp tác trong vấn đề POW/MIA thì Cố vấn An ninh quốc gia Brzezinski chủ trương thúc đẩy quan hệ nước lớn, chơi con bài địa chiến lược. Do đó, ban đầu Tổng thống Carter nghe theo Ngoại trưởng Vance nhưng sau này ngả sang Cố vấn An ninh quốc gia Brzezinski; ii) Tại Quốc hội, Hạ nghị sĩ Montgomery và Hạ nghị sĩ Wolff cũng có quan điểm và lợi ích đối lập nhau. Trong khi Hạ nghị sĩ Montgomery muốn tranh thủ Việt Nam

thì Hạ nghị sĩ Wolff dứt khoát từ chối việc phải đền bù chiến tranh và không muốn gắn với vấn đề bình thường hoá quan hệ; iii) Các nhà ngoại giao Việt Nam cũng chính là những người đã gắn bó với vấn đề đàm phán bí mật và đàm phán tại Hiệp định Paris nên nắm rõ những vấn đề và chủ trương từ phía Việt Nam.

- Trường hợp trên cho thấy chính sách bình thường hoá quan hệ Việt – Mỹ đã chịu sự điều chỉnh của nguyên tắc kiềm chế và đối trọng. Trong trường hợp này, Tổng thống Carter mặc dù chủ trương bình thường hoá quan hệ với Việt Nam, được Bộ Ngoại giao Mỹ ủng hộ nhưng phải chịu sức ép rất mạnh từ Quốc hội Mỹ, đặc biệt là từ Tiểu ban Tiểu ban Châu Á-Thái Bình Dương thuộc Hạ viện Mỹ. Bên cạnh đó, việc các bên khác như Cố vấn An ninh quốc gia Brezinski không ủng hộ mạnh việc này cho thấy không có sự thống nhất trong bên hành pháp.

- Do đó, có thể kết luận là vấn đề bình thường hoá quan hệ với Việt Nam bị ảnh hưởng bởi cuộc đấu tranh giữa các nhóm khác nhau, ngay cả trong chính quyền và trong Quốc hội Mỹ. Bộ Ngoại giao Mỹ và Hạ nghị sĩ Montgomery đã tìm kiếm sự thoả hiệp với Việt Nam để đấu lại nội bộ Mỹ, tuy nhiên điều này diễn ra quá chậm khi phía Việt Nam không thay đổi quan điểm đòi bồi thường sớm hơn.

- Việt Nam đã bắt mạch đúng khi thúc đẩy vấn đề POW/MIA. Tuy nhiên, Việt Nam gặp phải hai khó khăn không thể vượt qua là chính sách yêu cầu bồi thường không dễ thay đổi và Việt Nam không thể tiếp cận sâu hơn vào hệ thống của Mỹ, ngoại trừ những cuộc tiếp xúc ngắn ở một địa điểm thứ ba. Việt Nam sau đó đã có quyết định đúng đắn vào năm 1988 là thúc đẩy tạo điều kiện để Mỹ tìm kiếm hài cốt lính Mỹ. Việc Việt Nam chọn cách tiếp cận gác lại quá khứ, hướng tới tương lai là một chính sách đúng đắn, giúp xây dựng mối quan hệ tốt với một nhóm các nghị sĩ Quốc hội vốn là cựu chiến binh đã từng tham chiến ở Việt Nam cũng như những người phản đối chiến

tranh, trong đó phải kể đến những người như các Thượng nghị sĩ John Kerry, John McCain, Patrick Leahy, Richard Lugar, và Tom Harkin. Bên cạnh đó, Việt Nam không từ bỏ vấn đề yêu cầu Mỹ có trách nhiệm, nhưng đã gác lại vấn đề này để tập trung giải quyết khâu khó, nhạy cảm là vấn đề POW/MIA. Vấn đề POW/MIA cũng cho thấy trong giải quyết hậu quả chiến tranh, có hai nhóm là chống bình thường hoá và ủng hộ bình thường hoá. Trong quá trình thiết lập cơ chế hợp tác MIA sau này, nhóm chống phá tiếp tục khai thác nhằm làm phức tạp cho quan hệ của Việt Nam với Mỹ.

## **2.2 Trường hợp nghiên cứu 2: chính sách của Mỹ trong quan hệ Việt – Trung giai đoạn 1978 - 1979**

### **2.2.1 Diễn biến tình hình**

Ngày 15/12/1978, Mỹ và Trung Quốc đã ra thông cáo chung chính thức công nhận nhau và thiết lập quan hệ ngoại giao từ ngày 1/1/1979. Ngay sau đó Đặng Tiểu Bình, ở cương vị Phó Thủ tướng Quốc vụ viện Trung Quốc, đã thăm chính thức Mỹ (29/1 - 4/2/1979). Trong cuộc hội đàm ngày 29/1, Đặng Tiểu Bình đã thông báo cho Tổng thống Mỹ Jimmy Carter việc Trung Quốc sẽ tấn công Việt Nam đáp lại việc Việt Nam tấn công Campuchia. Tổng thống Mỹ Carter được cho là đã tìm cách “thuyết phục Trung Quốc không theo đuổi con đường quân sự nhưng không thành công” [208].

Ngày 20/2/1979, ba ngày sau khi Trung Quốc mở cuộc tấn công vào biên giới phía Bắc của Việt Nam, Tổng thống Carter đưa ra tuyên bố sáu nguyên tắc liên quan tới việc Trung Quốc tấn công Việt Nam, bao gồm: Mỹ không can thiệp trực tiếp vào cuộc xung đột giữa hai nước Cộng sản châu Á; cuộc xung đột không đe dọa lợi ích quốc gia của Mỹ mặc dù Mỹ lo ngại về những tác động trong tương lai; khuyến khích các bên tự kiềm chế; dùng ảnh hưởng của Mỹ và thông qua Liên Hợp quốc thúc đẩy việc Việt Nam rút quân khỏi Campuchia và Trung Quốc rút quân khỏi Việt Nam; không đặt lại vấn đề bình thường hoá với Trung Quốc; và sẽ tăng ngân sách quốc phòng và sẵn

sàng bảo vệ quyền lợi đồng minh của Mỹ nếu bị đe dọa [101]. Tuyên bố của Tổng thống Carter cho thấy rõ ràng một thực tế là Mỹ không coi vấn đề Trung Quốc tấn công Việt Nam ảnh hưởng tới quan hệ Mỹ - Trung và thừa nhận việc Trung Quốc tấn công Việt Nam là kết quả của việc Việt Nam tấn công Campuchia. Hay hiểu theo một cách khác, Chính quyền Carter nhìn nhận Việt Nam là mối đe dọa tới an ninh, ổn định ở khu vực Đông Nam Á và việc Trung Quốc tấn công Việt Nam là một điều có thể chấp nhận được đối với Mỹ. Có thể nhận thấy rõ ràng Mỹ đã làm ngor cho Trung Quốc tấn công Việt Nam.

Các tài liệu của Hội đồng An ninh quốc gia Mỹ và Cục tình báo Trung ương Mỹ (CIA) cho thấy khá rõ những nhân tố dẫn đến tuyên bố của Carter. Tài liệu của Hội đồng An ninh quốc gia Mỹ giải mật ngày 11/6/2003 cho thấy ngay từ 1971, trong khi đàm phán mật Kissinger – Lê Đức Thọ đang diễn ra, Chính quyền Nixon đã ráo riết thực hiện chính sách lôi kéo Trung Quốc để dần chuyển thế đối đầu từng đôi một sang cấu kết Mỹ - Trung chống Liên Xô. Trong cuộc hội đàm giữa Cố vấn An ninh quốc gia Mỹ Henry Kissinger và Phó Chủ tịch Quân ủy Trung ương Trung Quốc Yeh Chien-ying diễn ra ngày 23/2/1972 tại Bắc Kinh, Kissinger đã cung cấp thông tin tình báo chi tiết về bố trí lực lượng của Liên Xô ở biên giới Xô – Trung (các lực lượng quân sự của Liên Xô đang tập trung ở biên giới phía Bắc với Trung Quốc, gồm bộ binh, không quân chiến thuật, phòng không chiến lược, máy bay đánh bom chiến lược, tên lửa chiến lược, và vũ khí hạt nhân).<sup>7</sup> Kissinger đã khẳng định với Yeh Chien-ying là "các bạn nên biết là chúng tôi đã quyết định sẽ dùng bất cứ biện pháp cần thiết nào để ngăn chặn việc [Liên Xô] tấn công [Trung Quốc]" [227]. Như vậy tuy hai nước khác biệt về ý thức hệ, nhưng cuộc trao đổi này cho thấy Mỹ sẵn sàng hỗ trợ Trung Quốc ở cấp độ như với một đồng

---

<sup>7</sup> Cuộc gặp giữa Henry Kissinger và Yeh Chien-ying diễn ra vào buổi sáng, chiều cùng ngày Tổng thống Mỹ Richard Nixon đã có cuộc hội đàm với Thủ tướng Trung Quốc Chu Ân Lai



minh. Trong chuyến thăm của Kissinger tới Trung Quốc tháng 2/1973, Trung Quốc và Mỹ đã ký thoả thuận lập Cơ quan liên lạc ở thủ đô hai nước với quy chế như một sứ quán.

Thực tế cho thấy Ngoại trưởng Henry Kissinger coi vấn đề Việt Nam trong khuôn khổ cân bằng quyền lực giữa Liên Xô, Trung Quốc và Mỹ. Việt Nam chính là con bài để Mỹ bình thường hóa quan hệ với Trung Quốc và kiềm chế ảnh hưởng của Liên Xô ở Đông Nam Á. Nếu Mỹ bình thường hóa quan hệ với Việt Nam có thể làm tổn thương quan hệ với Trung Quốc vốn có tầm chiến lược quan trọng hơn. Trong buổi thảo luận đặc biệt ngày 25/1/1974, Kissinger và nhóm cố vấn của mình đã tỏ ra hài lòng với hiệu ứng chính sách cô lập Việt Nam, thậm chí nhìn nhận sự tồn tại của sức ép cản trở đến từ "một nơi nào đó – ám chỉ Trung Quốc", không có ý lo ngại về việc Trung Quốc vừa tấn công lực lượng của Việt Nam Cộng hòa vừa xảy ra ở Hoàng Sa và cho rằng "Việt Nam đang rất lo ngại" [207].

Tuy nhiên, khi Tổng thống Carter lên nắm quyền, chính quyền Carter đã chủ trương hàn gắn quan hệ với Việt Nam và khôi phục quan hệ kinh tế. Đối với Carter chính sách này bao gồm cả yếu tố đạo lý nhưng vẫn bị chi phối bởi các tính toán về địa chiến lược. Ngoại trưởng Cyrus Vance cho rằng bình thường hóa quan hệ với Việt Nam sẽ "mang đến cho Mỹ cơ hội để tăng ảnh hưởng đối với một quốc gia rõ ràng có vai trò quan trọng trong tương lai phát triển của Đông Nam Á" [137; tr. 139]. Đại sứ Mỹ tại Liên Hợp quốc, Andrew Young, đã nói rõ điều đó: "Chúng tôi coi Việt Nam như một Nam Tư ở châu Á. Không phải là bộ phận của Trung Quốc hay của Liên Xô, mà là một nước độc lập. Một nước Việt Nam mạnh và độc lập là phù hợp với lợi ích quốc gia của Mỹ" (tháng 1/1977).

Cố vấn An ninh quốc gia của Tổng thống Carter, Zbigniew Brzezinski là người cho rằng động cơ chính của chính sách đàm phán bình thường hoá quan hệ với Việt Nam của Tổng thống Carter không phải là chiến lược mà là đạo lý

- lịch sử vì ông cảm thấy có lỗi từ cuộc chiến tranh do nước Mỹ gây ra [134; tr. 128].

Từ đầu năm 1978, Liên Xô nhận thức được thế yếu của Mỹ sau thảm bại ở Việt Nam ra sức tăng cường ảnh hưởng ở châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh bằng học thuyết “*chủ quyền hạn chế*” của Tổng Bí thư đảng Cộng sản Liên xô Leonid Brejnev tại châu Á. Trong bối cảnh đó, Mỹ đẩy nhanh quá trình bình thường hoá quan hệ với Trung Quốc. Có thể thấy rõ một thực tế rằng nước cờ “chơi lá bài Trung Quốc để ngăn chặn Liên Xô” của Cố vấn An ninh quốc gia Z.Brzezinski đã dần dần lấn lướt chủ trương của Ngoại trưởng Cyrus Vance và R.Holbrooke là “thúc đẩy song song việc cải thiện quan hệ với Việt Nam và Trung Quốc”. Cho đến khi Đặng Tiểu Bình tuyên bố “Trung Quốc là NATO phương Đông” và “Việt Nam là Cuba phương Đông” (19/5/1978). Cố vấn An ninh quốc gia Brzezinski đi thăm Trung Quốc (20/5/1978) và ngày 23/8/1978, trong lúc Mỹ đàm phán về bình thường hoá quan hệ với Việt Nam ở Paris, Ngoại trưởng Mỹ C.Vance đã đi thăm Bắc Kinh. Chính quyền Carter đã chọn con đường bình thường hoá quan hệ với Trung Quốc và không còn coi trọng việc bình thường hoá quan hệ với Việt Nam. Báo cáo với tiêu đề “Quan hệ Trung Quốc – Liên Xô đầu thập kỷ 1980” của Cục Tình báo trung ương Mỹ (CIA) thực hiện và công bố trong nội bộ Mỹ tháng 6/1980 cho thấy những tính toán chiến lược của nội bộ Mỹ về tam giác Mỹ - Xô - Trung trong giai đoạn này [101].

Trong báo cáo này, CIA cho rằng những diễn biến trong giai đoạn 1978-1979 khiến cho Trung Quốc coi mình đang phải đối mặt với âm mưu lâu dài của Liên Xô nhằm “bao vây” Trung Quốc trên thế giới và ở châu Á, cả về chính trị và quân sự. Mối mâu thuẫn về lý luận thời Mao Trạch Đông đã nhường chỗ cho việc Trung Quốc lo ngại trước mối đe dọa địa chính trị từ Liên Xô, thể hiện qua một số diễn biến: i) Các chiến dịch quân sự giữa Liên Xô-Cuba ở Châu Phi; ii) Việc Cuba, đồng minh của Liên Xô, tìm cách tác

động tới Phong trào Không liên kết theo hướng ủng hộ Liên Xô; iii) Liên Xô can thiệp vào Afghanistan, nước láng giềng phía Tây của Trung Quốc; iv) Liên Xô trợ cấp cho việc Việt Nam dùng vũ lực áp đặt "đô hộ" trên bán đảo Đông Dương, khu vực biên giới phía Nam của Trung Quốc; v) Các cuộc tập trận qui mô lớn ở Mông Cổ, biên giới phía bắc Trung Quốc; vi) Liên Xô tập trung các lực lượng hải quân ở vùng Viễn Đông. Do đó, trong thập kỷ 1970, CIA nhận định trọng tâm trong chính sách đối ngoại của Trung Quốc là nhằm xây dựng các điểm tựa chính trị và đối trọng chiến lược trên toàn thế giới chống lại một Liên Xô được Trung Quốc "thực sự" coi là một đế chế đang tìm cách gia tăng ảnh hưởng chính trị và quân sự ở mọi nơi trên thế giới. Đồng thời, Trung Quốc nhận thức rõ sức mạnh quân sự áp đảo của Liên Xô và do đó thận trọng trong hành vi của mình để tránh gây ra đối đầu về quân sự, nhưng không có ý định thúc đẩy quan hệ với Liên Xô, vốn là đối thủ của Mỹ trong Chiến tranh Lạnh và trung tâm của chính sách đối ngoại của Mỹ. CIA cho rằng Liên Xô coi Trung Quốc là mối đe dọa ngày càng gia tăng đối với những lợi ích then chốt của mình. Liên Xô đánh giá giới lãnh đạo Trung Quốc hậu Mao Trạch Đông đã có những chính sách chính trị và quân sự hợp lý khi lên nắm quyền trong khi tiếp tục là những đối thủ khó bảo của Liên Xô. Giới lãnh đạo Liên Xô còn lo ngại một Trung Quốc to lớn, hiện đại hóa và sở hữu vũ khí hạt nhân sẽ trở thành mối đe dọa ngày càng lớn đối với Liên Xô trong thập kỷ 1980. CIA cho rằng điều này khiến cho giới lãnh đạo của Liên Xô sẽ không tìm cách cải thiện quan hệ với Trung Quốc mà sẽ tiếp tục phải đối mặt với chủ nghĩa dân tộc nguy hiểm ở Trung Quốc. Do đó Mỹ cho rằng ưu tiên số một của Liên Xô trong quan hệ với Trung Quốc tiếp tục là sự đấu tranh địa chính trị không ngừng nghỉ, với sự thể hiện quan trọng nhất là duy trì lực lượng quân sự áp đảo ở biên giới. CIA kết luận Liên Xô sẽ tiếp tục "tìm mọi cách có thể để làm suy yếu ảnh hưởng chính trị, kinh tế và quân sự của Trung Quốc trên thế giới, vận động ở khắp mọi nơi chống lại các nỗ lực của Trung

Quốc nhằm phát triển mạnh hơn, cản trở khả năng Trung Quốc kết hợp với các nước khác chống lại Liên Xô, và kiểm soát các nước láng giềng để cô lập và cản trở Bắc Kinh [101].

CIA nhìn nhận Mỹ là "một nhân tố trung tâm trong tính toán của cả Bắc Kinh và Moscow", trong đó Trung Quốc coi mối quan hệ đang gia tăng với Mỹ là một đối trọng quan trọng nhất với mục tiêu là chống lại Liên Xô. Trung Quốc coi trọng quan hệ với Mỹ là vì nhiều mục đích: i) Nguồn cung cấp quan trọng vốn, công nghệ cần thiết cho mục tiêu "bốn hiện đại", thuận lợi cho cả việc gia tăng quan hệ với Nhật Bản và Phương Tây; ii) Yếu tố răn đe, mặc dù không rõ ràng, trong những tính toán quân sự của Liên Xô đối với Trung Quốc, khả năng tăng vị thế của Trung Quốc trong các mặc cả ngoại giao và nhất là việc Mỹ quyết tâm và có khả năng để đối phó với Liên Xô; iii) Tác động tới chính sách của Mỹ và đồng minh có những nỗ lực lớn hơn để kiềm chế sự gia tăng sức mạnh và ảnh hưởng, như việc Trung Quốc đã làm hai thập kỷ trước đó đối với Liên Xô khi họ coi Mỹ là kẻ thù chính.

### ***2.2.2 Nhận xét và kết luận***

Từ trường hợp nghiên cứu trên có thể rút ra một số nhận xét và kết luận sau:

- Cũng tương tự như ở trường hợp nghiên cứu 1, lúc này hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ đang tiếp tục phải đối mặt với nhiều thách thức không chỉ ở châu Á mà ở cả Trung Đông. Trong gần bốn năm cầm quyền của Tổng thống Carter, tỉ lệ lạm phát và thất nghiệp đối tăng gấp đôi do tác động của cuộc khủng hoảng dầu lửa kéo dài, ... Thế và lực của Mỹ càng suy yếu so với Liên Xô đang mạnh lên nhờ thu nhập từ xuất khẩu dầu. Sự thay đổi về cân bằng sức mạnh giữa cặp Mỹ - Xô – Trung đã dẫn đến những điều chỉnh chính chiến lược của Mỹ và Trung Quốc, khiến hai nước này xích lại gần nhau. Mỹ chuyển hướng sang xây dựng quan hệ chiến lược với Trung Quốc để đối phó với Liên Xô, trong khi những chuyển biến phức tạp trong quan hệ Việt - Trung và xu hướng tăng cường hợp tác Việt - Xô làm tăng trở

ngại cho việc bình thường hoá quan hệ Việt - Mỹ.

- Cố vấn An ninh quốc gia Zbigniew Brzezinski ngày càng gia tăng ảnh hưởng và đã lái được chiều hướng chính sách của Mỹ sang hướng chọn con đường bình thường hoá quan hệ với Trung Quốc, và hạn chế tầm ảnh hưởng của Ngoại trưởng Mỹ Cyrus R. Vance và Bộ Ngoại giao Mỹ. Nhưng trong trường hợp này, nhân tố nổi bật nhất là Đặng Tiểu Bình. Đặng Tiểu Bình đã khai thác được những điểm mở trong hệ thống chính sách đối ngoại của Mỹ để tác động tới chiều hướng chính sách đối ngoại của Mỹ theo hướng có lợi cho Trung Quốc, trong đó có: i) Khai thác nhân vật Cố vấn An ninh quốc gia Brzezinski, vốn là người ủng hộ bình thường hoá quan hệ từ năm 1972; ii) Nắm đúng lo ngại của Mỹ lúc bấy giờ là mối đe dọa đến từ Liên Xô; iii) Chọn biện pháp “cho Việt Nam một bài học” để khẳng định uy tín với giới chức Mỹ; iv) Tranh thủ khai thác giới truyền thông Mỹ, Quốc hội Mỹ.

- Trong tình huống này, Việt Nam không có cơ hội để tác động tới hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ. Bên cạnh đó, việc ký Hiệp ước Hữu nghị và Hợp tác Việt – Xô (11-1978) và cho phép Liên Xô dùng cảng Cam Ranh càng khiến cho Trung Quốc và Mỹ xích lại gần nhau và hệ quả là (i) Tăng “độ mở” đối với Trung Quốc và hạn chế hơn nữa khả năng của Việt Nam tiếp cận hệ thống hoạch định chính sách của Mỹ và đồng thời (ii) Giảm quyền lực của nhóm ủng hộ bình thường hóa quan hệ Mỹ - Việt và củng cố sức mạnh của nhóm thân Trung Quốc.

### **2.3 Trường hợp nghiên cứu 3: “cơ chế giám sát cá da trơn” của Mỹ trong quan hệ thương mại Việt - Mỹ**

#### **2.3.1 Diễn biến tình hình**

Kể từ 2001, khi Hiệp định thương mại song phương Việt – Mỹ (BTA) được ký kết, sản phẩm cá tra, cá basa của Việt Nam bắt đầu được nhập khẩu vào Mỹ. Theo đánh giá của Bộ NN&PTNT Việt Nam, nuôi và chế biến cá tra đã trở thành hiện tượng đột phá. Chỉ trong 12 năm (2000-2012), phương thức

nuôi cá tra đã chuyển biến nhanh với sản lượng trên 1,3 triệu tấn một năm, xuất khẩu đến 136 nước trên thế giới với kim ngạch 1,8 tỷ USD mỗi năm, và chỉ sử dụng diện tích bằng 1% nuôi tôm, hầu như chưa đòi hỏi đầu tư nhà nước mà vẫn có năng lực cạnh tranh cao, tạo việc làm cho hàng trăm nghìn lao động và góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế vùng nông thôn. Năm 2014, cá tra nhập khẩu vào thị trường Mỹ đã đạt mức 360 triệu USD.

Tuy nhiên thành công của người nông dân nuôi cá tra Việt Nam một mặt làm phong phú thêm sự lựa chọn cho người tiêu dùng Mỹ với một sản phẩm cá rẻ tiền nhưng lại cạnh tranh trực tiếp với các nhà nuôi trồng cá da trơn ở các bang miền Nam nước Mỹ. Sự mâu thuẫn về thị phần và lợi ích này đã kéo dài gần 15 năm, trải qua 8 kỳ Quốc hội Mỹ, 3 chính quyền tổng thống, với sự tham dự của các nhóm lợi ích khác nhau và được ví là Cuộc chiến Cá da trơn (Catfish War). Tình huống mâu thuẫn về lợi ích này cũng là một ví dụ điển hình về sự hình thành chính sách thương mại của Mỹ dưới sự tác động của các nhân tố trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ, bao gồm cả các nhân tố nội bộ và các nhân tố bên ngoài.

Vai trò trung tâm là nhóm lợi ích gồm các nhà nuôi cá da trơn Mỹ đến từ các bang miền Nam nước Mỹ gồm Mississippi, Louisiana, Alabama và Arkansas. Hiệp hội Người nuôi Cá da trơn Mỹ (CFA) đại diện cho nhóm lợi ích này tiến hành vận động chính sách để bảo vệ lợi ích của mình. CFA là hiệp hội do người nuôi cá da trơn của Mỹ thành lập năm 1968 có trụ sở tại bang Mississippi, Mỹ. CFA đại diện cho lợi ích của những người nuôi cá da trơn ở các bang miền Đông Nam của Mỹ, bao gồm Mississippi, Luisiana, Arkansas, Alabama. Đây cũng là hiệp hội người nuôi thủy sản lớn nhất ở Mỹ. Mục tiêu của CFA là yêu cầu chính quyền Mỹ dựng lên một loạt các hàng rào thuế quan và phi thuế quan (NTB) để bảo vệ thị phần cá da trơn ở Mỹ bao gồm việc áp dụng các loại thuế chống bán phá giá và chống trợ cấp (AD/CVD), quy định về tên gọi và nhãn mác, và cơ chế giám sát cá da trơn.

Kể từ 2001, lượng cá tra-basa nhập từ Việt Nam vào Mỹ bắt đầu tăng nhanh và thị phần ngày càng mở rộng. Hiệp hội Người nuôi Cá da trơn Mỹ (CFA) bắt đầu tìm cách ngăn cản [231; tr. 121-136]. Bắt đầu từ năm 2003, nhóm này đã khiếu kiện và sau đó Bộ Thương mại Mỹ đã liên tục áp dụng thuế chống bán phá giá đối với mặt hàng cá tra/basa của Việt Nam. Tiếp đó, năm 2005, Quốc hội Mỹ cũng đã thông qua luật không cho phép gọi cá tra/basa Việt Nam là “catfish”, đồng thời nhiều tiểu bang ra luật qui định rõ trong thực đơn nhà hàng và cửa hàng bán thủy sản phải ghi rõ nguồn gốc cá tra/basa đến từ nước ngoài. Đến nay đã có các bang Tennessee, Mississippi, Louisiana, Arkansas, Alabama thông qua luật yêu cầu nhãn mác này [102].

Một trong những lý do mặt hàng cá tra của Việt Nam liên tục bị áp thuế AD/CVD cao là vì Mỹ vẫn chưa công nhận Việt Nam là nền kinh tế thị trường và do đó có quyền chọn nước thứ 3 làm nước thay thế tính toán thuế bán phá giá. Trong năm 2010, Bộ Thương mại Mỹ chọn Bangladesh vì có mức thu nhập tương đương. Tuy nhiên từ năm 2012, Bộ Thương mại Mỹ đã chọn Indonesia, quốc gia có mức thu nhập cao hơn và chi phí cao hơn để làm nước thay thế tính toán thuế bán phá giá cho các doanh nghiệp xuất khẩu cá tra Việt Nam. Với sự thay thế này, Mỹ đã tăng thuế chống bán phá giá cá tra lên gấp 25 - 45 lần trong năm 2013 và các năm tiếp theo.

Tuy nhiên, CFA không dừng lại ở cả hai biện pháp chính sách trên và tiếp tục vận động thành lập Cơ chế giám sát cá da trơn đặt tại Bộ Nông nghiệp Mỹ (USDA). CFA đưa ra lập luận biện minh cho việc này là vì cá da trơn nhập khẩu (chủ yếu từ Việt Nam) không đáp ứng được các tiêu chuẩn vệ sinh của Mỹ, do đó cần có một qui trình mới chặt chẽ hơn tương tự như qui trình USDA giám sát thịt bò, lợn và gà. Năm 2008, khi Quốc hội Mỹ thông qua Luật Nông trại 2008, một điều khoản về việc chuyển trách nhiệm giám sát cá da trơn từ Cục Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm Mỹ (FDA) sang Bộ Nông nghiệp Mỹ (USDA) và thành lập Văn phòng giám sát cá da trơn cả trong và

ngoài nước Mỹ tại USDA đã được đưa vào dự luật một cách âm thầm và do đó được dễ dàng thông qua. Theo đó, trách nhiệm giám sát cá da trơn nhập khẩu được chuyển từ Cục Quản lý thực phẩm và Dược phẩm (FDA) sang Cơ quan kiểm tra an toàn thực phẩm (FSIS) trực thuộc Bộ Nông nghiệp Mỹ và trong dự luật có quy định áp đặt tiêu chuẩn tương đồng. Khi USDA thực hiện chương trình này thì có nghĩa cá tra nuôi ở Việt Nam phải tuân thủ các điều kiện và áp dụng các quy trình như cá da trơn nuôi ở các bang miền Nam nước Mỹ, có thể dẫn đến việc xuất khẩu cá tra/basa của Việt Nam sẽ bị ngừng nhập khẩu vào Mỹ rất nhiều năm để có thể đáp ứng được yêu cầu khắt khe của USDA [241].

Việc thành lập Cơ chế giám sát cá da trơn được cho là một thủ thuật rất phức tạp và tinh vi vì chương trình này bắt buộc toàn bộ chuỗi sản xuất cá tra từ nuôi trồng, chế biến đến đóng gói ở Việt Nam phải tương đồng với điều kiện ở Mỹ. Nếu không, Mỹ sẽ không cho phép cá tra Việt Nam nhập khẩu vào nước họ. Theo các chuyên gia, việc xét duyệt quy định tương đồng của USDA rất chặt chẽ. Một quốc gia từ khi bắt đầu áp dụng những yêu cầu của USDA thì phải mất từ 5-7 năm để cơ quan này kết thúc quy trình xem xét và ra quyết định công nhận. Việt Nam cũng sẽ không là ngoại lệ và thậm chí xuất khẩu cá tra của Việt Nam hiện đang tiếp diễn có thể bị ngừng đột ngột vì không có giấy phép và sẽ phải mất từ 5 - 7 năm để nâng cấp quy trình sản xuất, chế biến trước khi có thể tiếp tục xuất khẩu vào thị trường này.

CFA có được ảnh hưởng đặc biệt của mình vì được hậu thuẫn đặc biệt của Thượng nghị sĩ Thad Cochran. TNS. Thad Cochran là 1 trong 2 TNS đại diện cho bang Mississippi ở Quốc hội Mỹ. Bang Mississippi cũng là bang sản xuất phần lớn lượng cá da trơn ở Mỹ. Thượng nghị sĩ Thad Cochran được bầu vào Thượng viện Mỹ năm 1978 và hiện là thượng nghị sĩ có thâm niên cao đứng thứ ba và là Thượng nghị sĩ có thâm niên đứng thứ hai trong đảng Cộng hòa.



Do Thượng viện Mỹ sắp xếp các vị trí lãnh đạo theo nguyên tắc thâm niên, do đó Thượng nghị sĩ Cochran thường nắm các vị trí quan trọng. Khi đảng Cộng hoà nắm thế đa số, ông là Chủ tịch Ủy ban Nông nghiệp Thượng viện từ 2003 – 2005 và Chủ tịch Ủy ban Chuẩn chi từ năm 2005 – 2007. Khi đảng Cộng hoà không nắm thế đa số từ 2008-2014, ông tiếp tục là Thủ lĩnh phe Cộng hoà tại Ủy ban Nông nghiệp Thượng viện. Do đó, Thượng nghị sĩ Thad Cochran là người có ảnh hưởng đặc biệt ở Ủy ban Nông nghiệp Thượng viện. Ủy ban này và Ủy ban Nông nghiệp Hạ viện có trách nhiệm phối hợp để soạn thảo và đưa dự luật Nông nghiệp Mỹ ra bỏ phiếu.

Tuy nhiên, những chính sách mà CFA thúc đẩy lại mâu thuẫn với các ưu tiên chính sách của chính quyền và các nhóm lợi ích khác. Việc thành lập văn phòng giám sát cá da trơn đòi hỏi USDA phải xây dựng một qui trình giám sát phức tạp với chi phí dự tính hết 15 triệu USD/năm chỉ để vận hành [123]. Trong khi đó các cơ quan Mỹ (trong đó có cơ quan có uy tín hàng đầu là Văn phòng đánh giá trách nhiệm chính phủ - GAO) đều có các nghiên cứu khẳng định cá da trơn là loại cá thuộc nhóm có độ rủi ro về sức khỏe rất thấp do đó việc lập văn phòng này tại USDA là không cần thiết, tốn kém và trùng lặp. Tháng 5/2012, vào thời điểm Quốc hội Mỹ xem xét việc kéo dài Luật Nông nghiệp 2008, GAO công bố báo cáo với tiêu đề “Trách nhiệm giám sát cá da trơn không nên giao cho Bộ Nông nghiệp Mỹ” [131]. Trước đó, trong báo cáo tháng 3/2011, GAO đã xác định chương trình giám sát cá da trơn của USDA là trùng lặp [132; tr. 13]. Tháng 3/2013, trong báo cáo hàng năm, cơ quan này tiếp tục cho rằng việc xoá bỏ chương trình giám sát cá da trơn của Bộ Nông nghiệp Mỹ sẽ “tránh tình trạng trùng lặp các chương trình liên bang và tiết kiệm người dân Mỹ hàng triệu đô-la mỗi năm trong khi không ảnh hưởng tới sự an toàn thực phẩm của cá da trơn tiêu thụ bởi người dân” [133; tr. 34].

Không chỉ GAO mà bản thân USDA cũng không rõ mức độ hiệu quả của việc FSIS thực hiện việc giám sát cá da trơn. USDA vì thế cũng phải dựa vào

nhận định của Trung tâm kiểm dịch Mỹ (CDC) và FDA là mặt hàng cá da trơn là sản phẩm có độ rủi ro thấp [121; tr. 10438]. Do đó để đảm bảo yêu cầu chi tiêu hiệu quả, USDA cho rằng chương trình mới phải giúp ngăn ngừa từ 590 – 790 trường hợp ngộ độc hàng năm. Trong bản nghiên cứu làm cơ sở cho việc xây dựng quy chế giám sát cá da trơn, USDA thừa nhận chỉ có 7 đợt bùng phát ảnh hưởng tới 70 người trong khoảng thời gian 16 năm nghiên cứu và theo dõi. Và FDA sẽ tiếp tục duy trì hệ thống giám sát hải sản hiện có [242; tr. 40].

Việc CFA thúc đẩy chương trình giám sát cá da trơn cũng sẽ đặt ra tiền lệ mới và có thể ảnh hưởng tới các mặt hàng xuất khẩu khác không chỉ có cá da trơn từ Việt Nam. Theo thống kê của Viện nghề cá quốc gia (NFI), cá tra chỉ đứng thứ 6 trong 10 loại hải sản được tiêu thụ nhiều nhất ở Mỹ, sau các loại khác như tôm, cá rô (talapia)... [191] Thái Lan, Trung Quốc là 2 nước xuất khẩu hàng đầu các loại hải sản này, trong khi Indonesia, Philippine cũng muốn tăng cường xuất khẩu cá da trơn vào Mỹ.

Những quy định mà USDA xây dựng cũng phải tính đến mức độ tương đồng với Hiệp định về các Biện pháp Vệ sinh và Kiểm dịch của Tổ chức Thương mại thế giới. Hiệp định SPS qui định bất kỳ biện pháp an toàn thực phẩm nào ảnh hưởng tới thương mại quốc tế phải có cơ sở bằng chứng khoa học và phải được kiểm chứng bằng đánh giá rủi ro và không phải là một rào cản phi thuế quan [248]. USDA do đó cũng phải tuân thủ nguyên tắc này khi xây dựng cơ sở cho chương trình giám sát cá da trơn. Và vì USDA đã xác định không có cơ sở an toàn thực phẩm cho chương trình này, chương trình này nhiều khả năng sẽ vi phạm các cam kết thương mại của Mỹ. Việc thiết lập chương trình này sẽ mở ra khả năng các nước khác, trong đó có Việt Nam, được WTO cho phép trả đũa bằng cách hạn chế tiếp cận thị trường đối với các sản phẩm nông nghiệp khác như đậu tương, thịt lợn, thịt bò, các sản phẩm sữa, thịt gà... Chính vì vậy hàng loạt các hiệp hội, doanh nghiệp của Mỹ công

khai phản đối và cho rằng việc thành lập văn phòng này thực chất là một rào cản phi thuế quan nhắm vào cá tra/basa của Việt Nam.

Năm 2012, khi Luật Nông trại 2008 sẽ hết hiệu lực vào 30/9, một dự luật mới được đưa ra với tên gọi Dự luật Nông trại 2012 (Farm Bill 2012) để thay thế. Trong quá trình sửa đổi dự luật này, Thượng nghị sĩ John McCain và Thượng nghị sĩ John Kerry đã đồng giới thiệu một tu chính án với nội dung xóa bỏ chương trình giám sát cá da trơn này [152]. Với số hiệu 2199, tu chính án của TNS. McCain và Kerry đưa ra đề xuất xóa bỏ chương trình giám sát cá da trơn đã được thiết lập tại Luật Nông trại 2008. Trong bài phát biểu của mình khi giới thiệu tu chính án này, TNS. John Kerry đã nói:

*Thưa Ngài Chủ tịch, Thượng nghị sĩ McCain và tôi, cùng với một nhóm đông đảo các đồng nghiệp đến từ 2 đảng, đưa ra bản tu chính án này để xóa đoạn văn về cá da trơn trong Luật Nông trại 2008. Tu chính án của chúng tôi sẽ hủy bỏ ngôn ngữ này bởi vì nó là không công bằng với các nhà nhập khẩu, tốn kém cho người nộp thuế, và nó không mang lại lợi ích an toàn thực phẩm. Nó trùng lặp với các chương trình khác, và nó chưa từng được đưa ra để nhận xét hay tranh luận tại Hạ viện hoặc Thượng viện và đáng lẽ không nên được thông qua. Rất bất hợp lý khi có riêng một quy định đối với loại cá da trơn, trong khi tất cả các loài cá khác đang ở trong một thể loại hoàn toàn riêng biệt. [111]*

Do vậy kể từ khi Luật Nông trại 2008 thiết lập chương trình giám sát cá da trơn, USDA vẫn không triển khai được chương trình này, mặc dù CFA đẩy mạnh việc vận động. Số liệu cho thấy chỉ riêng trong năm 2010 và 2011, CFA đã chi 530,000USD cho việc vận động hành lang ở Quốc hội Mỹ [152]. Các đề nghị ngân sách từ năm 2011 - 2014 của Chính quyền Obama cũng không có khoản xin ngân sách để triển khai chương trình này [143].

Tại cuộc bỏ phiếu ngày 19/6/2012, tu chính án của Thượng nghị sĩ McCain và Thượng nghị sĩ Kerry đã được Thượng viện Mỹ ủng hộ với số

phiếu 76-23. Tuy nhiên Dự luật Nông trại 2012 sau đó không được đưa ra xem xét tại Hạ viện, thay vào đó Luật Nông trại 2008 được kéo dài hiệu lực đến 1/10/2013.

Năm 2013, khi tiến trình này khởi động lại, tại Hạ viện Mỹ, Ủy ban Nông nghiệp đã bỏ phiếu thông qua tu chính án do HNS Vicky Hartzler thuộc đảng Cộng hoà đến từ bang Missouri để xoá bỏ chương trình giám sát cá da trơn với số phiếu 31 thuận và 15 chống. Thượng nghị sỹ John McCain tiếp tục đưa tu chính án xoá bỏ chương trình này. Trong bài viết đăng trên tờ Politico, TNS. McCain khẳng định [179]:

*“Trong ba tuần qua, Thượng nghị sỹ Jeanne Shaheen (DN.H.) và tôi đã yêu cầu một cuộc bỏ phiếu tại Thượng viện để bãi bỏ Văn phòng giám sát cá da trơn vô lý trong dự luật Nông nghiệp 2013. Phần lớn Thượng viện ủng hộ điều này. Nhưng bất chấp yêu cầu lặp lại nhiều lần của chúng tôi, Chủ tịch và thủ lĩnh phe thiểu số của Ủy ban Nông nghiệp, Sens. Debbie Stabenow (D-Mich.) và Thad Cochran (R-Miss.), đã tiếp tục ngăn chặn một cuộc bỏ phiếu.*

*Điều gì làm cho cá da trơn nên đặc biệt? Hoá ra người nông dân nuôi cá da trơn ở Mississippi, Alabama và Arkansas đang có một thời gian khó khăn tiêu thụ con cá của mình cho người tiêu dùng.*

*...Thay vì cạnh tranh, nông dân miền Nam tìm đến những người bạn quyền lực của họ là các thượng nghị sỹ từ bang Michigan và Mississippi, để hỗ trợ một đạo luật trong Đạo luật Nông trại 2013 buộc người Mỹ phải mua cá da trơn nội địa.*

*Họ muốn bạn nghĩ rằng người Mỹ đã được ăn cá da trơn nước ngoài không an toàn mặc dù FDA, CDC, và USDA đã khẳng định điều này là không đúng sự thật. Trong số 1,8 tỷ catfish tiêu thụ bởi người Mỹ mỗi năm, chỉ có hai trường hợp bệnh được báo cáo trên trung bình.*

*Nếu Chủ tịch và thủ lĩnh phe thiểu số cố làm theo ý của họ, Đạo luật*

*Nông trại sẽ sớm cấm nhập khẩu cá da trơn trong bảy năm vì 'lý do an toàn thực phẩm', trong khi chờ đợi USDA thiết lập một văn phòng giám sát cá da trơn. Trong thời gian đó, người nuôi cá miền Nam trở thành con cá lớn trong một cái ao nhỏ hơn nhiều - với chi phí của người nộp thuế.*

*Tôi luôn ủng hộ việc duy trì một nguồn cung cấp thực phẩm an toàn. Nhưng thanh tra thủy sản đã thuộc thẩm quyền của FDA, trong đó yêu cầu các trang trại cá da trơn nước ngoài để thực hiện theo cùng một tiêu chuẩn an toàn thực phẩm như các trang trại trong nước. Trừ khi cá da trơn đã đột nhiên mọc chân, USDA nên tập trung vào việc giám sát vào thịt, thịt gia cầm và trứng...*

Tuy nhiên lần này, mặc dù con cá tra/basa của Việt Nam được các Thượng nghị sĩ như John McCain, Max Baucus, v.v. công khai ủng hộ nhưng vì sức ép của Thượng nghị sĩ Thad Cochran của bang Mississippi, Thượng viện Mỹ đã không xem xét tu chính án do Thượng nghị sĩ John McCain giới thiệu.

Kể từ 2001, và đặc biệt là sau 2008, khi Luật Nông trại Mỹ được thông qua, để bảo vệ quyền lợi của doanh nghiệp và người nuôi cá Việt Nam, Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thủy sản Việt Nam (VASEP) và các cơ quan hữu quan của Việt Nam, trong đó có các cơ quan đại diện của Việt Nam tại Mỹ, đã triển khai công tác đấu tranh, vận động với mục tiêu vận động Quốc hội Mỹ xóa bỏ chương trình này.

Trong quá trình đấu tranh của phía Việt Nam trong giai đoạn 2012-2014, mặc dù không đạt được mục đích xóa bỏ chương trình giám sát cá da trơn, nhưng Việt Nam đã thành công khi cả Thượng viện và Hạ viện Mỹ đều nhất trí xóa bỏ chương trình ở các thời điểm khác nhau. Các tổ chức của Việt Nam đã nhận được sự ủng hộ của một số tổ chức, doanh nghiệp Mỹ, trong đó có Hội động doanh nghiệp Mỹ - ASEAN (USABC), Phòng Thương mại Mỹ (USCC) và đặc biệt là Viện Nghề cá Quốc gia (NFI). NFI được lập năm 1950 và là một hiệp hội các doanh nghiệp đánh bắt và nhập khẩu hải sản hàng đầu

của Mỹ. Khác với CFA, NFI hợp tác với cả các doanh nghiệp nhập khẩu, tiêu thụ hải sản và đánh bắt hải sản. Do đó NFI coi doanh nghiệp và người nuôi trồng cá tra/basa Việt Nam như đối tác cùng chia sẻ lợi ích và phản đối việc CFA thúc đẩy những chính sách mang tính rào cản thương mại.

Nỗ lực bảo vệ lợi ích của người nuôi cá tra Việt Nam cũng nhận được sự quan tâm rộng rãi của truyền thông Mỹ. Đặc biệt chỉ riêng trong giai đoạn 2013 nhiều báo lớn và báo mạng của Mỹ viết về vấn đề này có nội dung khách quan, trong đó có các báo lớn như New York Times, LA Times, Đài tiếng nói NPR [184] đều có chung một nhận định vấn đề này có thể ảnh hưởng tới tiến trình đàm phán Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) đang diễn ra.

Cuối năm 2013, dự thảo Luật Nông nghiệp 2014 tiếp tục được đưa ra thảo luận và bỏ phiếu tại Quốc hội Mỹ. Thượng nghị sĩ Thad Cochran một lần nữa đã dùng ảnh hưởng của mình tại Ủy ban Nông nghiệp Thượng viện Mỹ để ép bằng được việc giữ lại cơ chế này. Tháng 11/2013, Thượng nghị sĩ Cochran tái cử nhiệm kỳ 6 năm. Cũng tại kỳ bầu cử quốc hội Mỹ lần này, đảng Cộng hòa đã giành lại thế đa số tại Thượng viện Mỹ. Thượng nghị sĩ Thad Cochran với thâm niên của mình đã nắm vị trí Chủ tịch Ủy ban Chuẩn chi Thượng viện. Đây là vị trí có ảnh hưởng hàng đầu ở Quốc hội Mỹ vì có quyền quyết định chương trình nghị sự phê duyệt ngân sách của chính quyền liên bang và ngân sách phân bổ cho các tiểu bang. Do đó, Thượng nghị sĩ Cochran trở thành người có tiếng nói quyết định đối với chương trình giám sát cá da trơn.

Ngày 8/11/2013, khi dự luật Nông trại chuẩn bị được đưa ra bỏ phiếu, hai Bộ trưởng Ngoại giao và Bộ trưởng Thương mại Việt Nam cùng viết thư gửi Bộ trưởng Ngoại giao Mỹ, Bộ trưởng Nông nghiệp, Đại diện Thương mại Mỹ, và các nghị sĩ Mỹ bày tỏ quan ngại về chương trình giám sát cá da trơn. Hai Bộ trưởng đã khẳng định trong bối cảnh hai nước đang đàm phán Hiệp

định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP) để thiết lập khu vực mậu dịch tự do với tiêu chuẩn cao hơn tiêu chuẩn của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), việc thiết lập cơ chế giám sát cá da trơn là sự đi ngược lại những nỗ lực xoá bỏ rào cản thương mại giữa hai bên. Đồng thời, Việt Nam cũng phát đi thông điệp sẵn sàng bảo vệ quyền lợi của doanh nghiệp và người nuôi cá tra Việt Nam tại WTO.

Ngày 29/01/2014, Hạ viện Mỹ đã bỏ phiếu thông qua dự thảo Luật Nông nghiệp 2014 (Agriculture Act of 2014) thay thế cho Luật Nông trại 2008 (Farm Bill 2008) với 251 phiếu thuận/166 phiếu chống. Ngày 4/02, Thượng viện Mỹ bỏ phiếu thông qua với 68 thuận/32 chống. Chương trình giám sát cá da trơn vẫn được duy trì, đồng thời Quốc hội Mỹ ra quy định tất cả các loài cá trong họ da trơn (Siluriformes) đều là 1 và giao trách nhiệm giám sát cá da trơn nuôi trong nước hay nhập khẩu từ FDA sang FSIS của USDA. Luật này qui định trong vòng sáu tháng, Bộ Nông nghiệp Mỹ phải báo cáo dự thảo qui chế cuối cùng để Chính phủ thông qua. Ngày 07/02/2014, Tổng thống Obama đã ký chính thức ban hành Luật Nông nghiệp 2014.

Việc Tổng thống Obama ký ban hành Luật Nông nghiệp 2014 cũng đồng nghĩa với việc một cơ chế mới được thiết lập để giám sát việc nuôi cá da trơn ở Mỹ và ở nước ngoài. Việc này cũng kết thúc một giai đoạn tranh luận gay gắt trong nội bộ Mỹ, trong đó không chỉ các tổ chức Mỹ như NFI mà cả các cơ quan chính quyền Việt Nam, doanh nghiệp và người nuôi cá tra Việt Nam cùng tham gia.

Ngày 28/5/2014, lo ngại trước ảnh hưởng tiêu cực của chương trình giám sát cá da trơn, mười Đại sứ các nước ASEAN tại Washington đã đồng ký thư gửi Ngoại trưởng John Kerry, Bộ trưởng Nông nghiệp Mỹ Tom Vilsack và lãnh đạo Thượng viện và Hạ viện Mỹ phản đối chương trình này. Bức thư này có đoạn:

...

*Quốc hội Mỹ gần đây đã có một cơ hội để loại bỏ chương trình này như một phần của Luật Nông trại Mỹ - nhất quán, chúng tôi hiểu, với quan điểm của Tổng thống Obama và hàng trăm thành viên của Quốc hội phản đối chương trình. Quốc hội Mỹ đã quyết định không loại bỏ chương trình này và thay vào đó quyết định sửa đổi nó để yêu cầu USDA thực hiện chương trình trong năm nay, bổ sung thêm các loài khác vào phạm vi áp dụng. Theo các Thượng nghị sĩ đã ủng hộ chương trình USDA, mục đích của chương trình là để bảo vệ "khả năng cạnh tranh kinh tế" của các nhà sản xuất cá da trơn của Mỹ và tấn công trở lại với "đối thủ cạnh tranh nước ngoài." Phương pháp phản tác dụng này không phù hợp cam kết công khai của Mỹ trong việc ủng hộ tiếp cận thị trường, minh bạch, và đặc biệt là các quy định vệ sinh riêng và kiểm dịch thực vật (SPS) có căn cứ khoa học vững chắc.*

...

*Không phải tất cả các nước của chúng tôi sản xuất và xuất khẩu cá da trơn hay cá tra, nhưng tất cả chúng tôi xuất khẩu sang Mỹ và, như các thành viên WTO, có quyền tiếp cận công bằng và không phân biệt sang thị trường Mỹ. Chúng tôi tin rằng chương trình chắc chắn sẽ dẫn đến sự mở rộng chức năng giám sát của USDA để bao gồm các mặt hàng hải sản mà chúng tôi xuất khẩu sang Mỹ. Bởi vì cách tiếp cận của USDA sẽ bao gồm một lệnh cấm nhập khẩu kéo dài trong khi nhà quản lý Mỹ rà soát hệ thống giám sát an toàn thực phẩm của chúng ta đối với thủy sản, việc mở rộng đe dọa đóng cửa toàn bộ thị trường Mỹ đối với xuất khẩu thủy sản của chúng tôi trong nhiều năm, mà không cần bất kỳ bằng chứng cho thấy các sản phẩm thủy sản có rủi ro an toàn thực phẩm vốn đã được đã được giải quyết theo các quy định hiện hành của FDA.*

...

*Chúng tôi xin nhắc lại rằng chúng tôi quan tâm sâu sắc về tác động của chương trình này và đề nghị Chính phủ của Ngài xem xét tạm ngừng thực*



*hiện chương trình này tính đến quan điểm của chúng tôi .*

Ngày 25/11/2015, Cơ quan kiểm tra an toàn thực phẩm (FSIS) công bố quy định chính thức về việc thiết lập chương trình giám sát cá da trơn. Chương trình này sẽ chính thức có hiệu lực vào tháng 3/2016, 90 ngày kể từ khi được công bố tại Công báo của Mỹ (Federal Register). Như vậy cá tra của Việt Nam sẽ buộc phải tuân thủ các quy định của FSIS như đối với các da trơn nuôi tại Mỹ.

Tuy nhiên sự việc chưa kết thúc do câu hỏi mang tính cốt lõi vẫn đang được đặt ra đối với cơ quan Mỹ là việc liệu cơ chế này có tuân thủ các nguyên tắc về tự do thương mại của Tổ chức Thương mại thế giới mà Mỹ và Việt Nam cùng tham gia. Chính quyền Obama vẫn sẽ phải tính đến những lợi ích lâu dài của Mỹ, không chỉ dừng lại ở lợi ích của một nhóm người nuôi cá da trơn ở Mỹ. Mỹ và Việt Nam đã mất 4 năm để đàm phán Hiệp định TPP, đã đầu tư rất nhiều công sức và đây cũng là một phần của chiến lược tái cân bằng quan hệ của Mỹ với khu vực Châu Á. Do đó Chính quyền Obama sẽ phát đi một thông điệp yếu và không thuyết phục về chủ trương thiết lập thể chế tự do hoá thương mại mới của Mỹ nếu để cơ chế này được thiết lập và tạo ra rào cản mới. Chính sách của Mỹ cũng có thể bị phức tạp, vượt qua tầm kiểm soát của Mỹ nếu phía Việt Nam theo đuổi vụ kiện tại WTO.

Ở Quốc hội Mỹ, nỗ lực nhằm xoá bỏ chương trình này vẫn tiếp diễn. Ngày 8/12/2015, TNS. John McCain và TNS. Kelly Ayotte đã cùng giới thiệu Nghị quyết phản đối dựa trên Luật kiểm tra quốc hội (Congressional Review Act) nhằm vô hiệu hoá các quy định cuối cùng của Bộ Nông nghiệp Mỹ thiết lập chương trình giám sát cá da trơn. Luật kiểm tra quốc hội quy định Quốc hội có quyền xoá bỏ các quy định của 1 cơ quan liên bang. TNS. John McCain và TNS. Kelly Ayotte tuyên bố:

*" Chúng tôi rất tự hào sẽ tiếp tục chiến đấu để bãi bỏ chương trình giám sát cá da trơn của USDA, đó là một sự lãng phí nghiêm trọng của tiền thuế và*

*một ví dụ điển hình của chủ nghĩa bảo hộ phi thị trường tự do" ... "Trong những năm qua, chúng tôi đã tài trợ nhiều tu chính án để loại bỏ chương trình này và chúng tôi kêu gọi các đồng nghiệp hãy cùng tham gia với chúng tôi trong việc gửi một thông điệp rằng chúng ta sẽ chấp nhận văn phòng thanh tra cá da trơn lãng phi này." [241]*

### **2.3.2 Nhận xét và kết luận**

Từ trường hợp nghiên cứu trên cho thấy sự vận hành của hệ thống hoạch định CSDN của Mỹ, trong trường hợp này là chính sách thương mại, trước một tác động từ bên ngoài, cụ thể là Việt Nam gia tăng xuất khẩu vào thị trường Mỹ. Có thể rút ra một số kết luận và nhận xét sau:

- Thứ nhất, mâu thuẫn lợi ích trong nội bộ nước Mỹ và mâu thuẫn với bên ngoài là yếu tố tác động tới quá trình hình thành chính sách. Trong trường hợp này có mâu thuẫn khá rõ giữa một bên là các doanh nghiệp sản xuất cá da trơn nội địa Mỹ và một bên là các doanh nghiệp nhập khẩu và người tiêu dùng Mỹ cùng với các nhà doanh nghiệp và nông dân Việt Nam. Các diễn biến cho thấy khá rõ sự tập hợp lập lượng giữa các nhóm lợi ích thành hai nhóm, đều nhận được sự ủng hộ nhất định từ Quốc hội Mỹ. Chính quyền Obama do vậy đã phải khá “vất vả” trong việc điều hoà lợi ích, nhưng cuối cùng vẫn đưa ra cơ chế để bảo hộ nhóm sản xuất nội địa mà đại diện là Hiệp hội cá da trơn Mỹ (CFA). Hiệp hội chế biến và xuất khẩu thuỷ sản Việt Nam (VASEP) đã kết hợp với Viện nghề cá quốc gia (NFI), tranh thủ sự ủng hộ của các nhân tố khác trong cùng hệ thống hoạch định chính sách của Mỹ để bảo vệ quyền lợi của doanh nghiệp và người nuôi cá Việt Nam và đã có thành công nhất định trong việc vận động chính quyền và Quốc hội Mỹ.

- Thứ hai, nguyên tắc kiểm soát và cân bằng được thể hiện ở nhiều cấp độ, tại Quốc hội Mỹ, giữa các cơ quan chính phủ và giữa các nhóm lợi ích. Trường hợp nghiên cứu này cũng cho thấy khá rõ sự áp dụng của. Do có mâu thuẫn về lợi ích giữa các bộ phận trong hệ thống và các nhánh hành pháp và lập pháp có

quan điểm khác nhau nên kết quả là một quá trình hoạch định chính sách kéo dài, trong đó cuộc đấu tranh để đi đến thoả hiệp vẫn chưa có hồi kết. Cơ quan hành pháp (Nhà Trắng) đóng vai trò then chốt trong hệ thống và kiểm soát không để việc đấu tranh lợi ích nhóm ảnh hưởng tới lợi ích quốc gia.

- Thứ ba, nhóm lợi ích ngoài nước Mỹ cũng có vai trò nhất định. Trường hợp này cũng là một trong các điển hình của việc các tổ chức nước ngoài được thừa nhận như một bộ phận trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ. VASEP và các công ty của Việt Nam và các cơ quan chính phủ Việt Nam đã có thể tiếp cận các nhân tố khác trong hệ thống và dùng các công cụ như đối thoại, vận động, quảng bá để thúc đẩy lợi ích của mình. Các nhân tố Việt Nam cũng đã thể hiện được sự trưởng thành trong việc nắm bắt quy trình, chọn đúng đối tác và triển khai có bài bản, hệ thống việc đấu tranh, vận động để bảo vệ lợi ích của mình.

- Thứ tư, hệ thống chính sách đối ngoại của Mỹ cũng tương tác với hệ thống luật pháp quốc tế - cụ thể là WTO, theo đó các thể chế quốc tế cũng có tác dụng kiểm soát ngược trở lại Mỹ.

### **Tiểu kết**

Qua phân tích cụ thể diễn biến của ba trường hợp nghiên cứu trên, có thể rút ra những kết luận về quy trình “đầu vào”, “hộp đen” và “đầu ra” của quá trình hoạch định và thực thi chính sách đối ngoại của Mỹ như sau:

- Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ vận hành theo nguyên tắc tam quyền phân lập/kiểm soát và cân bằng, cộng thêm nguyên tắc “mở” nên sự vận hành của hệ thống này rất đa chiều, có nhiều điểm nút, và lệ thuộc ở một mức độ lớn vào các bối cảnh “đầu vào” khác nhau.

- Mối quan hệ giữa các nhân tố chủ thể cho đến nay chủ yếu vẫn là vừa đấu tranh vừa hợp tác để đi đến thoả hiệp, bảo vệ quan điểm, lợi ích nhóm của mình. Mối quan hệ này do đó bị chi phối bởi nhân tố lợi ích nhóm đồng thời với nhân tố bối cảnh trong và ngoài nước Mỹ.

- Do đó, kết quả là mục tiêu chung của chính sách đối ngoại là bảo vệ lợi ích quốc gia nhưng thực chất là đấu tranh thỏa hiệp các lợi ích nhóm; trong đó nhà hoạch định chính sách vừa có thể phản ứng, vừa có thể dẫn dắt và tác động tới các chủ thể.

- Quan trọng hơn, lợi ích nhóm còn bao gồm cả các chủ thể/tác nhân bên ngoài trong sự liên minh hoặc chống đối với các nhóm lợi ích bên trong hệ thống hoạch định chính sách ở Mỹ. Điều này cho thấy độ mở khá cao của hệ thống này trước sự tác động của các yếu tố bên ngoài và mức độ các yếu tố đó vận dụng thành công (hoặc không thành công) độ mở này.

### CHƯƠNG 3

## KHẢ NĂNG HÌNH THÀNH MỐI QUAN HỆ ĐỐI TÁC CHIẾN LƯỢC VIỆT - MỸ

Thực tế mối quan hệ song phương Việt Nam - Mỹ trên các lĩnh vực trong giai đoạn từ sau Chiến tranh lạnh đến nay đã có những bước tiến khả quan trên con đường tiếp tục bình thường hóa. Từ chỗ cả hai phía đã có nhiều nỗ lực nhằm cải thiện bầu không khí căng thẳng trước đây nhằm hướng tới sự hợp tác có kết quả hơn nữa trên nhiều lĩnh vực vì mục tiêu phục vụ lợi ích của cả hai nước, Việt Nam và Mỹ đã tích cực thúc đẩy sự hợp tác một cách toàn diện và có hiệu quả hơn. Năm 2013, trong chuyến thăm của Chủ tịch nước Trương Tấn Sang sang Mỹ, Việt Nam và Mỹ đã quyết định nâng cấp quan hệ lên thành “đối tác toàn diện”. Mặc dù chỉ trong thời gian ngắn, nhưng trước những tiến triển tích cực của quan hệ Việt Nam – Mỹ, nhiều người kỳ vọng tới sự phát triển quan hệ hai nước tới cấp “đối tác chiến lược”. Để giải đáp thấu đáo được khả năng này, chương 3 của luận án sẽ tập trung vào những nội dung chính như sau:

### **3.1 Một số thay đổi của nhân tố “đầu vào” tác động tới tới hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ**

Trước những phát triển của bối cảnh thế giới và tình hình chính trị nội bộ Mỹ, có thể thấy rõ rằng đã có sự xuất hiện những nhân tố “đầu vào” khách quan mới đối với hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ. Các nhân tố “đầu vào” này mặc dù có những biến động so với giai đoạn trước nhưng về cơ bản vẫn bao gồm:

#### **3.1.1 Tác động của khủng hoảng kinh tế tài chính 2008-2009**

Khủng hoảng tài chính – kinh tế 2008-2009 là cuộc khủng hoảng lớn nhất kể từ khủng hoảng 1933-1934, khiến kinh tế Mỹ lâm vào suy thoái, tăng trưởng GDP giảm mạnh, tỉ lệ thất nghiệp năm 2009 tới 10% [178]. Cuộc

khủng hoảng cũng diễn ra trong bối cảnh kinh tế Mỹ tiếp tục chuyển đổi từ sản xuất sang dịch vụ, dẫn theo việc mất dần các việc làm trong các ngành công nghiệp chế xuất do các công ty Mỹ tiếp tục gia tăng đặt hàng sản xuất ở nước ngoài để tiết kiệm chi phí, đồng thời tiến bộ khoa học kỹ thuật đã đẩy nhanh việc máy móc thay thế con người trong sản xuất. Theo đánh giá của Cục Thống kê thuộc Bộ Lao động Mỹ, nhãn hiệu “Sản xuất ở Mỹ” (Made in USA) không còn tồn tại vào năm 2022 khi ngành công nghiệp chế xuất gần như không còn tồn tại do tự động hoá [97].

Trong bối cảnh đó, việc chính quyền Obama đặt mục tiêu tăng gấp đôi xuất khẩu trong vòng 5 năm [159] và chọn chiến lược thúc đẩy tự do hoá thương mại với châu Á (thông qua Hiệp định TPP), với châu Âu (T-TIP) và WTO là trung tâm của chính sách kinh tế để khắc phục hậu quả của khủng hoảng và định hướng phát triển sau đó cho thấy sự thay đổi quan trọng trong tư duy chiến lược kinh tế của Mỹ [127]. Sự thay đổi tư duy này có một số đặc điểm sau:

### *3.1.1.1 Nhu cầu thiết lập cấu trúc quan hệ quốc tế mới*

Chính quyền Obama chọn chiến lược này và lấy TPP làm trọng tâm vì đáp ứng được ba mục tiêu: i) Tái cấu trúc lại hệ thống thương mại quốc tế theo hướng có lợi cho phục hồi kinh tế của Mỹ; ii) Thúc đẩy tái cấu trúc kinh tế Mỹ, đối phó với vấn đề chuyển đổi các ngành lao động; iii) Giúp Mỹ tiếp cận với Châu Á - trung tâm phát triển kinh tế mới [126].

Trong đó, TPP được cấu trúc với năm thành tố là tính tổng thể, có tính khu vực, giải quyết các vấn đề liên ngành, giải quyết các vấn đề mới, và là một thỏa thuận sống. TPP cũng là công cụ thể Mỹ tập hợp các quốc gia có “cùng quan điểm” và mở cho để kêu gọi sự tham gia của các nước khác ở khu vực.

TPP được cho là có vai trò quan trọng giúp Mỹ thiết lập các luật chơi về thương mại cho khu vực Châu Á – Thái Bình Dương. TPP hứa hẹn mang tính

lịch sử, tạo dựng một không gian thương mại tầm cỡ thế kỷ 21 với 40% GDP và 30% thương mại toàn cầu [196]. Tuy nhiên một số chuyên gia phân tích của Trung Quốc lại cho rằng TPP mà một tính toán chính trị của Mỹ nhằm cô lập Trung Quốc về thương mại với các nền kinh tế lớn nhất ở khu vực. TPP thực sự trở thành một “công cụ” lớn khi Nhật Bản tuyên bố muốn tham gia vào tháng 11/2011. Đối với Trung Quốc, TPP chỉ là một cách hướng tới mục tiêu tự do hóa thương mại ở khu vực, và ngoài ra còn có các lựa chọn khác không bao gồm Mỹ trong số 60 thoả thuận thương mại ở châu Á, trong đó có Khu vực Mậu dịch tự do Đông Á và Quan hệ đối tác kinh tế toàn diện Đông Á.

Chính sách đàm phán TPP của chính quyền Obama đã nhận được sự ủng hộ của các nhóm lợi ích kinh tế như dịch vụ, nhập khẩu, xuất khẩu các mặt hàng có thế mạnh của Mỹ, và nhất là các nhóm nông nghiệp Mỹ vốn có truyền thống phản đối tự do hoá thương mại. Điều này cho thấy đây là xu hướng lâu dài trong nội bộ Mỹ.

TPP cũng là công cụ để Mỹ tìm kiếm biện pháp đối phó với vấn đề lao động trong nội bộ Mỹ. 1/3 các đại biểu Quốc hội Mỹ quan ngại về vấn đề này. Ngày 30/5/2014, 153 Hạ nghị sĩ đảng Dân chủ viết thư yêu cầu USTR Michael Froman đưa các giá trị về lao động của Mỹ vào Hiệp định TPP; bày tỏ lo ngại về tình hình lao động ở Malaysia, Brunei, và Việt Nam, cho rằng “những vi phạm về quyền lao động phải chấm dứt trước khi TPP kết thúc” [103]. Tổ chức nghiệp đoàn lao động lớn nhất của Mỹ (AFL-CIO) đã tuyên bố phản đối TPP vì “chỉ mang lại lợi ích cho 1%” [88].

Do đó, quan điểm đàm phán của Mỹ được xây dựng trên cơ sở thoả thuận ngày 10 tháng 5 năm 2007 giữa chính quyền Tổng thống George W. Bush và Quốc hội Mỹ do đảng Dân chủ nắm đa số thống nhất nguyên tắc phải đưa các tiêu chuẩn về lao động và môi trường vào các thoả thuận tự do thương mại của Mỹ [200]. Do đó, Mỹ đã đưa các nguyên tắc cơ bản trong Tuyên bố của ILO về các Nguyên tắc cơ bản và Quyền làm việc năm 1998,

bao gồm quyền lập hội, quyền thương lượng tập thể, bãi bỏ các hình thức lao động cưỡng bức và bắt buộc, lao động trẻ em... trong các hiệp định thương mại Mỹ sẽ ký với các nước đối tác [211].

### *3.1.1.2 Quốc hội Mỹ phải điều chỉnh để thích ứng*

Cuộc khủng hoảng đã khiến một lực lượng đáng kể các nghị sỹ đảng Dân chủ ủng hộ chuyển sang ủng hộ tự do hoá thương mại.

Năm 2012, Thượng nghị sỹ Max Baucus thuộc đảng Dân chủ đến từ bang Montana, Chủ tịch Ủy ban Tài chính Thượng viện Mỹ đã chính thức đưa ra các ưu tiên để thúc đẩy xuất khẩu và tạo việc làm, trong đó đặt ra những mục tiêu có tính đột phá như thiết lập quan hệ thương mại bình thường vĩnh viễn với Nga, kết thúc đàm phán Hiệp định Thương mại tự do Đối tác xuyên Thái Bình Dương - TPP, đồng thời tập trung giải quyết các vấn đề trong quan hệ kinh tế - thương mại với Trung Quốc.

### *3.1.1.3 Mỹ buộc phải tính toán lại lợi ích và nguồn lực kinh tế*

Cuộc khủng hoảng kinh tế đã khiến cho thâm hụt ngân sách của Mỹ tăng trầm trọng, hạn chế năng lực triển khai chính sách đối ngoại của Mỹ.

Trong chiến lược tái cân bằng quan hệ với châu Á, thì các biện pháp quân sự sẽ rất tốn kém, nhất là trong bối cảnh Mỹ buộc phải cắt giảm ngân sách như hiện nay. Do đó, chính sách này sẽ không thể tiếp tục kéo dài và chỉ có thể thành công nếu chính quyền Obama giải quyết được vấn đề lợi ích kinh tế và thương mại của Mỹ ở khu vực này thì chiến lược này mới có thể được duy trì.

### **3.1.2 Sự trỗi dậy của Trung Quốc**

Việc Trung Quốc trỗi dậy mạnh mẽ ngày càng thách thức vị trí siêu cường số một và làm thay đổi trật tự thế giới do mình nắm trụ, nhất là tại Châu Á – Thái Bình Dương.

Trong vòng 15 năm, Trung Quốc đã thúc đẩy rất nhiều sáng kiến với quy mô lớn, trên hầu hết các lĩnh vực quan trọng của hợp tác quốc tế, gồm chính trị - an ninh, kinh tế - thương mại – đầu tư, tài chính – tiền tệ - ngân hàng.



Trung Quốc đóng vai trò quan trọng trong quá trình hình thành và củng cố Nhóm BRICS bao gồm các nền kinh tế mới nổi là Bra-xin, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc, Nam Phi. Về hợp tác an ninh, Trung Quốc thúc đẩy hình thành cơ chế Tổ chức Hợp tác Thượng Hải (SCO) từ năm 2001, gồm các thành viên sáng lập là Trung Quốc, Nga, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan và Uzbekistan. Tháng 7/2015, SCO đã kết nạp thêm Ấn Độ và Pa-kit-xtan. Ngoài SCO, tháng 5/2014, Trung Quốc đứng ra tổ chức Hội nghị thượng đỉnh về các biện pháp tương tác và xây dựng lòng tin ở Châu Á (CICA), là sáng kiến được Kazakhstan, đưa ra năm 1999, với sự tham dự của Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình và Tổng thống Nga Putin. Trung Quốc thúc đẩy mạnh mẽ Diễn đàn Bắc Ngao (BFA) như một mô hình diễn đàn trao đổi không chính thức có quy mô và ảnh hưởng lớn giữa các giới chính trị, nghiên cứu, kinh doanh, xã hội ở khu vực và trên thế giới.

Về kinh tế - thương mại - đầu tư, năm 2011, trong khuôn khổ ASEAN+3, Trung Quốc đang thúc đẩy đàm phán về Hiện định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP) để thiết lập một khu vực mậu dịch tự do rộng lớn với 3 tỉ dân và chiếm 40% thương mại toàn cầu nhưng không có sự tham gia của Mỹ và EU.

Trong khuôn khổ APEC, Trung Quốc cũng đang tích cực ủng hộ và xúc tiến sáng kiến Khu vực Mậu dịch Tự do Châu Á – Thái Bình Dương (FTAAP). Đây vốn là một ý tưởng đã được đưa ra tại Hội nghị Thượng đỉnh APEC 2006 tại Hà Nội, nhưng chưa được triển khai tích cực. Tại Hội nghị Thượng đỉnh APEC 2014 tại Bắc Kinh, Trung Quốc đã dành nhiều nỗ lực để thúc đẩy sáng kiến này. Đặc biệt, gần đây Trung Quốc đã đề xuất và triển khai rất mạnh mẽ sáng kiến “nhất đới, nhất lộ”. Đây là sáng kiến được Trung Quốc đưa ra tại Hội nghị Thượng đỉnh APEC tháng 11/2014, trên cơ sở kết hợp hai sáng kiến do Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình khởi xướng, gồm Con đường tơ lụa trên bộ (đưa ra trong chuyến thăm Trung Á tháng 9/2013)

và Con đường tơ lụa trên biển thế kỷ XXI (đưa ra trong chuyến thăm Indonesia tháng 10/2013). Trọng tâm của “nhất đới, nhất lộ” là kết nối vùng không gian địa lý xuyên Âu – Á, lấy Trung Quốc làm vị trí trung tâm, liên kết các khu vực lân cận, bao gồm Trung Á, khu Viễn Đông của Nga, Đông Nam Á, Nam Á và châu Âu. Đây là một “đại chiến lược” có tính toàn cầu và lâu dài của Trung Quốc, nhằm mở rộng không gian chiến lược của Trung Quốc.

Trong khuôn khổ BRICS, tháng 7/2014, Trung Quốc và các nước BRICS đã thành lập Quỹ Dự trữ đột xuất (CRA) và Ngân hàng Phát triển mới (NDB) với số vốn 100 tỉ USD cho mỗi tổ chức. Hiện tại CRA và NDB chỉ hoạt động trong khuôn khổ BRICS, nhưng không loại trừ khả năng có thể được mở rộng ra phạm vi khu vực hoặc toàn cầu.

Trong khuôn khổ ASEAN + 3, Trung Quốc, Nhật Bản và các nước ASEAN đã triển khai Sáng kiến Chiêng Mai đa phương hoá (CMIM) từ tháng 3/2010. Mục tiêu của CMIM là hỗ trợ các nước giải quyết khủng hoảng cán cân thanh toán. Đến tháng 7/2014, quy mô vốn của CMIM được tăng lên đến 240 tỉ USD và CMIM đã thành lập cơ quan thường trực là Văn phòng Nghiên cứu Kinh tế Vĩ mô ASEAN + 3 (AMRO) với quy chế như một tổ chức quốc tế.

Gần đây Trung Quốc đã đề xuất và vận động thành công việc thành lập một ngân hàng đa phương mới ở tầm khu vực, đó là Ngân hàng Đầu tư cơ sở hạ tầng châu Á (AIIB) nhằm cung cấp tài chính cho các dự án cơ sở hạ tầng trong khu vực châu Á. Trung Quốc đóng góp 50 tỉ USD, chiếm gần 30% số vốn góp. AIIB là một sáng kiến đa phương với sự tham gia của nhiều nước trên thế giới. Đến tháng 5/2015, đã có 57 quốc gia được công nhận là thành viên (trong đó 35 quốc gia là thành viên sáng lập). Một số nước đồng minh của Mỹ cũng tham gia AIIB (Anh, Pháp, v.v) Mỹ và Nhật Bản chưa tham gia AIIB.

Đồng thời, Trung Quốc đang nỗ lực thúc đẩy quá trình quốc tế hoá đồng nhân dân tệ (NDT) một cách có kiểm soát thông qua việc mở rộng từng bước sử dụng đồng NDT trong các giao dịch thương mại và đầu tư quốc tế. Các cầu

trúc tài chính, tiền tệ ngân hàng mà Trung Quốc đang thúc đẩy cũng sẽ góp phần quan trọng đẩy mạnh quá trình quốc tế hoá đồng NDT. Đồng thời, quá trình này còn được triển khai bằng một mạng lưới các thoả thuận hoán đổi tiền tệ với các nước khắp thế giới cùng với nhiều giải pháp hỗ trợ kỹ thuật khác như thiết lập các trung tâm giao dịch bù trừ đồng NDT, hệ thống thanh toán độc lập cho các giao dịch bằng đồng NDT (CIPS), v.v.

Đây là nguyên nhân trực tiếp khiến chính quyền Obama phải thực hiện chiến lược tái cân bằng sang Châu Á với năm trụ cột là củng cố quan hệ đồng minh/đối tác, thúc đẩy quan hệ Mỹ - Trung Quốc; củng cố thể chế đa phương trong đó có vai trò trung tâm của ASEAN ở khu vực; thúc đẩy đàm phán Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương) [206].

### *3.1.2.1 Mỹ đang có sự thay đổi quan điểm nhìn nhận về Trung Quốc*

Tuy nhiên, quan hệ Mỹ - Trung cũng đang được Mỹ tính toán lại. Báo cáo của Hội đồng Tình báo quốc gia Mỹ (NIC) với tiêu đề Global Trend 2030 và báo cáo của Hội đồng Đại Tây Dương (AC - Atlantic Council) năm 2012 cho thấy rất rõ điều này. Với nhận định thế giới đang đứng trước một thời điểm quan trọng - “điểm uốn” (inflection point), giống như một số điểm uốn khác trong lịch sử như 1919 (kết thúc chiến tranh thứ Nhất), 1945 (kết thúc chiến tranh thứ Hai), hai tổ chức này cho rằng các nhà lãnh đạo thế giới cần ngồi lại với nhau và thỏa thuận những điều có ý nghĩa quyết định đối với tương lai của thế giới. Do vậy, Mỹ cần tăng cường hợp tác với Trung Quốc như một yếu tố quan trọng nhất sẽ định hình hệ thống quốc tế vào năm 2030. Trong một loạt các vấn đề toàn cầu, sự định hình của các thể chế đa phương, hệ thống tài chính toàn cầu, biến đổi khí hậu, an ninh châu Á..., quan hệ Mỹ-Trung sẽ là nhân tố quyết định giải pháp hay là thất bại. Sự phụ thuộc lẫn nhau khiến Mỹ và Trung Quốc có lợi ích trực tiếp trong thành công kinh tế của nhau, nhưng hai bên cần hợp tác mạnh hơn để tránh mô thức trong lịch sử khi cường quốc trỗi dậy đe dọa nguyên trạng. Đặc biệt là khi điều đó có thể dẫn đến xung

đột vũ trang, như điển hình là sự kiện Trung Quốc xua tàu bủa vây tàu tuần thám Impeccable năm 2009 khi tàu này đi qua khu vực biển Đông.

Bên cạnh đó, theo đánh giá của Hội đồng thương mại Mỹ - Trung Quốc, Trung Quốc là thị trường 250 tỉ đô la cho các công ty Mỹ và có tầm quan trọng then chốt với nền kinh tế Mỹ và tạo việc làm cho người lao động Mỹ. Hiện nay, 400 trong số 500 công ty lớn nhất của Mỹ đã có đầu tư ở Trung Quốc và Mỹ có hơn 40 nghìn dự án đầu tư ở Trung Quốc. Xuất khẩu Mỹ sang Trung Quốc đã đạt 103.9 tỉ USD năm 2011, lần đầu tiên vượt ngưỡng 100 tỉ USD, trong đó Mỹ có thặng dư về xuất khẩu dịch vụ. Trung Quốc hiện vẫn là thị trường xuất khẩu lớn thứ ba của Mỹ, sau Canada và Mexico, hai nước láng giềng, và có hiệp định tự do thương mại. Từ 2000-2011, tổng xuất khẩu của Mỹ sang Trung Quốc tăng 542%, từ 16.2 tỉ USD lên 103.9 tỉ USD. Ngoài ra, xuất khẩu của Mỹ sang Trung Quốc sau khủng hoảng tăng nhanh hơn bất kỳ sang một thị trường nào khác. Hội đồng này cho rằng hai nước có nhiều lợi ích, cả về kinh tế và chiến lược, nếu hai bên có thể xây dựng "một mối quan hệ bền vững và có tính xây dựng". Mỹ sử dụng hiệu quả đàm phán và các cơ chế giải quyết tranh chấp để xử lý các cản trở về thương mại. Hội đồng này cho rằng phần lớn công ty Mỹ ở Trung Quốc tập trung vào khai thác thị trường này, thay vì đưa hàng hóa trở lại Mỹ và hiện diện của các công ty này có ảnh hưởng tích cực đối với luật pháp, thể chế xã hội, an toàn thực phẩm và lao động, nguồn nhân lực và môi trường.

Theo Báo cáo của Quỹ trao đổi Mỹ - Trung (US – China Exchange Foundation) với tiêu đề “US – China 2022” thì nền kinh tế Trung Quốc đang chuyển từ “nhà sản xuất của thế giới” sang “thị trường thế giới” và là cơ hội để định hình cho một mối quan hệ Mỹ - Trung mới và cho rằng cần thực hiện những bước đầu tiên hướng tới đàm phán FTA Mỹ - Trung Quốc.

Vấn đề tỉ giá đồng nhân dân tệ cũng không ảnh hưởng lớn tới thâm hụt thương mại với Mỹ. Trung Quốc không phải "đang ăn cắp việc làm của Mỹ"

mà thực tế đang gia tăng đầu tư vào Mỹ. Nền kinh tế Mỹ nếu tính theo thu nhập đầu người vẫn lớn gấp 9 lần Trung Quốc và tăng trưởng trong vòng 20 năm qua bằng cả nền kinh tế Trung Quốc. Mỹ tiếp tục là nhà sản xuất lớn nhất thế giới và vị trí này sẽ được định đoạt bởi các yếu tố như thuế, năng lượng, hạ tầng, thương mại, đầu tư và sáng tạo, và không vì các hành động của Trung Quốc. Trung Quốc chỉ sở hữu khoảng 7% nợ chính phủ Mỹ.

Sau một thời gian khó khăn trong việc tiếp cận thị trường đầu tư Mỹ, thời gian gần đây đã có những sự chuyển đáng kể. Tháng 5/2012, ba ngân hàng của Trung Quốc (Ngân hàng Công nghiệp, Ngân hàng Thương mại và Công ty đầu tư Central Huijin Investment) đã được Cục dự trữ liên bang Mỹ - FED chấp thuận cho mua 80% cổ phần của Chi nhánh New York của Ngân hàng East Asia (trụ sở ở Hồng Kong). Đây là lần đầu tiên FED cho phép ngân hàng lớn của Trung Quốc được mua lại ngân hàng ở Mỹ và đặt chân vào thị trường Mỹ.

Đặc biệt là CNOOC cuối cùng cũng tiếp cận được thị trường Mỹ thông qua thương vụ mua công ty Nexen của Canada vốn sở hữu dàn khoan ở Mỹ. Ngày 22/7/2012, CNOOC chính thức công bố ý định mua công ty Nexen của Canada với giá 15 tỉ USD, gấp rưỡi so với giá trị của công ty này trên thị trường chứng khoán. Ngày 26/2/2013, thương vụ này đã được các cơ quan chính phủ Mỹ và Canada phê duyệt. Cũng trong thời gian này, công ty Sinopec công bố ý định mua 49% cổ phần của chi nhánh công ty Talisman tại Anh, trị giá 1.5 tỉ USD [228].

Một thương vụ lớn khác là ngày 29/5/2013 Công ty Shuanghui International Holdings đã mua lại hãng Smithfield Foods - công ty chế biến và kinh doanh thịt lợn lớn nhất của Mỹ đồng thời cũng là lớn nhất thế giới với giá 4,7 tỉ USD.

Hội đồng Tình báo quốc gia Mỹ đã xác định “điều kiện quan trọng nhất để Mỹ tái xác lập vị trí trong hệ thống quốc tế là phải xây dựng mối quan hệ

hợp tác với Trung Quốc”. Đánh giá của Hội đồng này cho rằng: (i) Trung Quốc là “nhân tố duy nhất và quan trọng nhất” định hình hệ thống quốc tế “hậu phương Tây” đến năm 2030, (ii) Quan hệ Trung-Mỹ đóng vai trò chính trong thành công hay thất bại của việc xử lý các vấn đề toàn cầu, xây dựng thể chế đa phương, an ninh châu Á . . . . và (iii) Tầm quan trọng của quan hệ hợp tác Mỹ - Trung khi vấn đề trung tâm hiện nay là hai nước phải tránh mô hình xung đột trong lịch sử giữa một cường quốc đang lên với cường quốc tại vị, khi sự lệ thuộc lẫn nhau giữa hai nước đã rất cao. Trong khi đó Trung Quốc đã phát triển được khả năng gây thiệt hại cho Mỹ cả về vũ khí hạt nhân, mạng điện tử, hai bên sẽ đều bị thiệt hại trong tình huống xung đột. Khi hiện nay giữa hai nước đang có nhiều bất đồng và nghi kỵ, cần tập trung thời gian và nỗ lực để giải quyết. Theo số liệu của IMF đến năm 2011, GDP của Mỹ là 15.06 nghìn tỉ USD, gấp đôi GDP của Trung Quốc là 6.98 nghìn tỉ USD; tính theo sức mua tương đương (PPP), GDP của Mỹ là 15.1 nghìn tỷ USD so với 11.3 nghìn tỷ USD của Trung Quốc.

### *3.1.2.2 Mỹ xác định mục tiêu mới trong quan hệ đối với Trung Quốc*

Có thể thấy Mỹ không còn coi Trung Quốc là “cỗ đông có trách nhiệm” và chuyển sang coi Trung Quốc là “cường quốc đang trỗi dậy”. Điều này đòi hỏi một cách tiếp cận chính sách khác trong đó mục tiêu đối ngoại chính của Mỹ trong thời gian tới là xử lý thành công được quan hệ với Trung Quốc.

Hội đồng Tình báo quốc gia Mỹ đã thừa nhận Mỹ chưa biết phải bắt đầu như thế nào. Mặc dù mục tiêu đã được xác định khá rõ là tìm kiếm đồng lợi ích và tạo ra các hình thức khuyến khích để Trung Quốc có hành vi tích cực và có trách nhiệm trong các thể chế quốc tế, tham gia quản trị hệ thống quốc tế, giải quyết các vấn đề toàn cầu. Tuy nhiên, báo cáo của Hội đồng này cũng thừa nhận là Mỹ chưa tìm ra được điểm đồng lợi ích then chốt và các lợi ích khuyến khích. Đồng thời cho rằng hành vi của Trung Quốc trong các thể chế quốc tế chủ yếu hiện vẫn theo hướng hưởng lợi mà không đóng góp hoặc sử

dụng sức mạnh tăng lên để diễn giải luật lệ quốc tế theo hướng có lợi cho mình, thậm chí làm ngơ luật lệ quốc tế. Điều này thể hiện rõ nhất qua cách Trung Quốc hành xử ngang ngược trong các tranh chấp biển đảo hoặc thủ lợi từ hệ thống thương mại hiện nay.

Cho đến nay Mỹ và Trung Quốc đã thiết lập hơn 90 cơ chế đối thoại, mỗi năm có hơn 3,5 triệu người qua lại giữa hai nước. Có thể nói hai bên hợp tác cả *chiều rộng* (90 cơ chế trên nhiều lĩnh vực), *chiều sâu* (cả hợp tác chính quyền, chính Đảng, Quốc hội, về thực chất sâu sắc hơn cả mức độ Đối tác chiến lược), và *cấp độ cao* (Đối thoại Kinh tế và Chiến lược được chủ trì ở cấp Phó Thủ tướng, Ủy viên Bộ Chính trị và có sự tham dự của nhiều Bộ trưởng, được nguyên thủ hai bên đón tiếp).

Kể từ 2006, Tổng thống George W. Bush và Chủ tịch Trung Quốc Hồ Cẩm Đào đã đồng ý thiết lập một cuộc đối thoại kinh tế chiến lược (SED) để thảo luận về các vấn đề kinh tế lớn, có tính chiến lược lâu dài để tạo nên tảng mạnh hợp tác sâu hơn cho Mỹ và Trung Quốc. Tháng 4/2009, Tổng thống Obama và Chủ tịch Trung Quốc Hồ Cẩm Đào đã đồng ý tiếp tục và nâng cấp đối thoại này thành Đối thoại kinh tế và chiến lược (S&ED) Mỹ-Trung, với hai kênh chính là chính trị và chiến lược và kinh tế và tài chính. Đại diện cho phía Mỹ là Bộ trưởng Ngoại giao và Tài chính, phía Trung Quốc là một Phó Thủ tướng. Các vấn đề được thảo luận bao gồm các vấn đề kinh tế và thương mại, chống khủng bố, thực thi pháp luật, khoa học và công nghệ, giáo dục, văn hóa, y tế, năng lượng, môi trường (thay đổi khí hậu thay đổi), không phổ biến vũ khí hạt nhân, và nhân quyền.

Mặc dù bị một số chỉ trích trong nội bộ Mỹ về tính hiệu quả, nhưng cơ chế này được đánh giá là nhân tố quan trọng để xây dựng "thói quen hợp tác" giữa hai chính phủ và là kênh để Mỹ thúc đẩy những vấn đề quan tâm như tiền tệ, thực hiện cam kết WTO, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, chính sách công nghiệp.... Cơ chế này cũng bao trùm gần 100 cơ chế đối thoại ở cấp thấp hơn

(trong đó có cơ chế Trao đổi người dân, Ủy ban hỗn hợp về Thương mại...).

### **3.1.3 Kinh tế của Mỹ đang cải thiện**

Cuộc khủng hoảng kinh tế tài chính 2008 – 2009 đã dẫn đến những thay đổi căn bản về tư duy đối ngoại và điều chỉnh tính toán chiến lược của Mỹ. Tuy nhiên, việc kinh tế Mỹ phục hồi nhanh chóng đã làm thay đổi cán cân quyền lực và trở thành động cơ quan trọng giúp đẩy nhanh tiến trình điều chỉnh chiến lược của Mỹ.

#### **3.1.3.1 Kinh tế Mỹ đã thoát khỏi khủng hoảng**

Các chỉ số kinh tế cơ bản được cải thiện. Tốc độ tăng trưởng GDP quý 4 năm 2012 giảm 0,1% và tăng dần lên 1,1% vào quý 1 năm 2013 và 2,5% trong quý 2 với mức dự báo cả năm 2013 từ 2,0 đến 2,3%. Một loạt các chỉ số khác đều cho thấy kinh tế Mỹ trên đà hồi phục và dần trở lại so với mức trước khủng hoảng, gồm tỉ lệ thất nghiệp giảm liên tiếp từ trên 9% xuống còn 5,3% - mức thấp nhất kể từ tháng 12/2008, thu nhập bình quân đầu người đã tăng trở lại so với trước khủng hoảng, các chỉ số đánh giá tình hình sản xuất và dịch vụ đều ở mức cao trong vòng năm năm tính đến 2013. Hệ thống ngân hàng đã hồi phục và đủ khả năng đối phó với những cú sốc tài chính mới (S&P nâng hạng tín nhiệm kinh tế Mỹ lên AAA- ổn định). Chính quyền Mỹ đẩy mạnh chương trình tái cơ cấu kinh tế tập trung vào cải cách giáo dục, đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, cải cách luật nhập cư, chương trình cắt giảm hiệu ứng khí thải nhà kính, hạ lãi suất, ưu đãi thuế, sáng kiến xuất khẩu nhằm khuyến khích đầu tư và thương mại của Mỹ...

Nước Mỹ vẫn là nước đi đầu về khoa học và công nghệ, nhất là công nghệ nguồn từ y sinh học tới công nghệ nano, in ba chiều (3D printing), tin học, dược phẩm . . . Đặc biệt, trong năm 2013, cách mạng trong công nghệ khai thác năng lượng đá phiến (shale gas) đã góp phần đưa Mỹ trở thành nước sản xuất dầu khí đứng đầu thế giới. Đây là sự thay đổi có ý nghĩa chiến lược. Vì ngoài nguồn thu và lao động do ngành dầu khí đem lại, Mỹ đã giảm đáng



kể sự lệ thuộc vào các nguồn dầu khí bên ngoài. Qua đó, giúp kinh tế Mỹ và kinh tế các nước đồng minh của Mỹ tránh được các cú sốc dầu lửa hoặc biến động chính trị - xã hội ở khu vực Trung Đông. Thay đổi này cũng đặc biệt giúp giảm chi phí sản xuất ở Mỹ và nhờ vậy mà tăng sức hấp dẫn đối với đầu tư vào thị trường Mỹ, kéo ngành chế tạo (kèm theo đó là công ăn việc làm) quay lại Mỹ. Các công ty lớn của Mỹ và đa quốc gia đã có kế hoạch xây mới nhà máy ở Mỹ, thay vì tiếp tục mở rộng gia công ở Trung Quốc và các quốc gia đang phát triển khác.

Chính nhờ “sức sống mới” của kinh tế Mỹ, nhất là trong so sánh với các nền kinh tế khác còn đang gặp khó khăn, Mỹ đã đẩy mạnh chính sách kinh tế đối ngoại với chương trình nghị sự thúc đẩy tự do thương mại, đầu tư toàn cầu, tăng cường chủ động trong việc xây dựng luật chơi toàn cầu và khu vực có lợi cho Mỹ (TPP ở Châu Á – Thái Bình Dương, TTIP với EU) để tiếp tục mở rộng thị trường cho doanh nghiệp Mỹ và ngày càng tăng cường dùng công cụ chính sách kinh tế đối ngoại để hỗ trợ cho các chiến lược địa chính trị, thể hiện rõ nhất qua chiến lược tái cân bằng đối với khu vực châu Á – Thái Bình Dương. EU (Đức, Anh), Nhật, Canada, Mexico và nhiều nền kinh tế, kể cả Trung Quốc, vì lý do địa kinh tế và địa chính trị, đều hưởng ứng nỗ lực này của Mỹ.

Trong khi đó, các nền kinh tế khu vực châu Á tuy đạt tốc độ tăng trưởng cao nhất thế giới nhưng đã giảm mạnh đáng kể từ 2011. Đặc biệt, các nền kinh tế mới nổi như BRICS đều có tăng trưởng thấp và bộc lộ nhiều khó khăn có gốc từ cơ cấu kinh tế.

Tuy nhiên, thách thức lớn đối với kinh tế Mỹ lại là đấu tranh chính trị nội bộ gay gắt giữa hai đảng Cộng hòa và Dân chủ, giữa ngành hành pháp và lập pháp mà hậu quả là các đề xuất chính sách lớn đều chưa được thông qua hoặc không được triển khai đồng bộ, do đó chưa tạo được hiệu ứng đột phá cho tăng trưởng kinh tế. Mâu thuẫn chính trị chủ yếu liên quan tới vấn đề

nâng trần nợ công (năm 2013 là 16,7 nghìn tỷ USD), cuộc chiến ngân sách đang diễn ra tiếp tục gây ra tình trạng phân cực chính trị và bế tắc chính sách ở Mỹ làm chính phủ Mỹ phải đóng cửa hơn hai tuần vào cuối 2013, lần đầu tiên sau 17 năm. Cũng trong môi trường chính trị nói trên, các lực lượng bảo hộ chống tự do thương mại, chống đầu tư công tăng cường gây ảnh hưởng, gây khó khăn cho việc chính quyền Mỹ đàm phán các hiệp định tự do thương mại toàn diện và chất lượng cao như TPP/TTIP. Ban biên tập của tờ Washington Post ngày 7/10/2013 đã bình luận: “tình trạng khủng hoảng chính trị đã cản trở nước Mỹ hiện đang có ‘đủ các điều kiện để tiến vào một kỷ nguyên vàng’.”

Điểm mới của các báo cáo này (báo cáo nào?) là một sự nhìn nhận mới về vai trò trung tâm của Mỹ. Thay vì quan điểm trước đây về sự đi xuống của Mỹ, nhóm tác giả khẳng định Mỹ sẽ đóng vai trò trung tâm trong cục diện thế giới đến năm 2030 vì (i) Về cơ bản, lợi ích của Mỹ có tầm toàn cầu, do đó Mỹ không thể không tiếp tục can dự toàn cầu, hơn nữa, nếu Mỹ không “lái” xu thế/cục diện thì sẽ bị động và ở vào thế nguy hiểm (ii) Tuy Mỹ còn một số điểm hạn chế trước mắt (nợ công, hạ tầng xuống cấp, dân số lão hóa, suy giảm về khả năng phát minh sáng chế . . . và nhất là nội bộ chia rẽ), Mỹ vẫn là nước hội tụ đủ điều kiện kinh tế, tài chính, quân sự, công nghệ để lãnh đạo thế giới mà chưa nước nào trong tương lai gần có thể sánh kịp. Và quan trọng hơn là khác với các cường quốc khác trong lịch sử, nước Mỹ vẫn còn đủ các cơ sở quyền lực để có “cơ hội thứ hai” thoát ra khỏi thế suy yếu hiện nay để mạnh trở lại.

### *3.1.3.2 Kinh tế nhóm nước mới nổi BRIC đang gặp khó khăn*

Theo nghiên cứu mới của Tập đoàn Goldman Sachs cho rằng tiềm năng tăng trưởng của bốn 4 nền kinh tế mới nổi BRIC, gồm Bra-xin, Nga, Ấn Độ và Trung Quốc, đã chạm đỉnh do nguồn lao động mới đã dần chạm trần và sẽ suy giảm. Các số liệu cho thấy năm 2011, hơn 15 tỉ USD vốn đã bị rút khỏi

các thị trường này, mức lớn nhất kể từ 1996. Báo cáo này trích nguồn dự báo của Liên Hợp quốc, dân số trong độ tuổi từ 15 - 64 của Nga đã bắt đầu giảm, trong khi dân số trong độ tuổi lao động ở Trung Quốc có thể chạm trần ở mức 1 tỉ và bắt đầu giảm vào năm 2020. Dân số ở độ tuổi lao động của Bra-xin được dự báo chạm trần vào 2040 và ở Ấn Độ là 2060. Trong khi đó Mỹ được dự báo sẽ tiếp tục bổ sung thêm dân số lao động qua năm 2100.

Trong khi đó, Hội đồng Atlantic đã dự báo đến năm 2030 Trung Quốc sẽ trở nên “yếu và bất ổn.” Lý do Hội đồng đưa ra dự báo bi quan này là sau 30 năm đổi mới, Trung Quốc đang bước vào một giai đoạn khó khăn. Các biểu hiện đã rõ, gồm (i) Mô hình phát triển đã hết tác dụng, không tạo ra được tăng trưởng bền vững, đồng thời (ii) Tạo ra nhiều hệ quả tiêu cực như cạn kiệt tài nguyên, ô nhiễm và bất bình đẳng xã hội và (iii) Bế tắc về hướng ra: Nếu không tiếp tục cải tổ, Trung Quốc sẽ bị mắc ở trong “bẫy thu nhập trung bình.” Giống như chính trị Mỹ, vấn đề của Trung Quốc dễ được phát hiện nhưng việc xử lý rất khó, vì đã xuất hiện một số nhóm lợi ích hưởng lợi rất nhiều từ cải tổ giai đoạn đầu và không muốn cải tổ tiếp. Một ví dụ cụ thể: hiện nay trong Quốc hội Trung Quốc có tới 83 tỷ phú (ngay cả Quốc hội Mỹ cũng không có nhiều như vậy) – cho thấy đây là những thế lực đại diện cho các nhóm lợi ích khác nhau đã trở nên rất mạnh có thể ngăn cản đổi mới, nhất là khi đổi mới liên quan tới điều chỉnh, cải cách cơ bản hệ thống, chống tham nhũng và củng cố pháp trị. Bên cạnh đó, Trung Quốc cũng có dấu hiệu “bí” về đối ngoại, vì theo lô-gic thông thường thì vào thời điểm này, Trung Quốc chưa nên thực thi những hành động làm cho các nước, nhất là các nước láng giềng lo ngại.

Ngoài ra, xã hội Trung Quốc đã có những yếu tố mới khiến cho việc cai trị kiểu cũ trở nên khó khăn hơn do sự phát triển của mạng xã hội (hiện nay nước này có tới 1 tỷ người dùng điện thoại di động, 550 triệu người sử dụng Internet), sự lớn mạnh của tầng lớp trung lưu và sự mở rộng của không gian

đô thị, và mức độ bất bình của người dân đã cao hơn trước.

Thực tế cũng cho thấy đà tăng trưởng của kinh tế Trung Quốc giảm nhanh chóng từ 10% xuống còn 7.5% vào giữa năm 2013, hệ thống tài chính tăng trưởng nóng, buộc Hội nghị Trung ương nhóm họp vào tháng 11/2013 vừa qua phải đưa ra kế hoạch thực hiện cải cách toàn diện nền kinh tế. Lãnh đạo Trung Quốc phải lập một khu thương mại tự do tại Thượng Hải (với tên gọi Thảm Quyển 2.0) để tăng tiếp cận thị trường cho các doanh nghiệp nước ngoài trong lĩnh vực dịch vụ, thuế doanh nghiệp, đồng thời cam kết sẽ tiếp tục cải thiện một cách đáng kể hệ thống hối đoái, tài chính, doanh nghiệp nhà nước. Trung Quốc cũng phát đi dấu hiệu thừa nhận tính nghiêm trọng của vấn đề ăn cắp bí mật thương mại của các công ty Mỹ ở Trung Quốc.

Trong bối cảnh đó, mỗi lo ngại về một Trung Quốc trỗi dậy và một tập hợp lực lượng gồm những nền kinh tế tiềm năng có thể đe dọa đến vị thế của Mỹ đã suy giảm phần nào.

Theo báo cáo của Hội đồng Atlantic thì đến năm 2030, thế giới có thể phải lo ngại về một Trung Quốc yếu và bất ổn hơn là một Trung Quốc đang trỗi dậy - một thực tế có thể đặt ra một loạt các vấn đề hoàn toàn khác biệt đối với Mỹ và thế giới.

### **3.2 Trường hợp nghiên cứu 4: quá trình hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện Việt – Mỹ**

Trong khoảng thời gian xảy ra khủng hoảng kinh tế 2008-2009 và Chính quyền Obama thực hiện điều chỉnh chiến lược đối ngoại, xoay trục về châu Á cũng là lúc quan hệ Việt - Mỹ đã có sự thay đổi quan trọng, hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện.

#### **3.2.1 Diễn biến**

Ngày 22/7/2010, trong cuộc hội đàm giữa Ngoại trưởng Hillary Clinton và Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Ngoại giao Phạm Gia Khiêm tại Nhà khách Chính phủ số 12 Ngô Quyền, Hà Nội, Ngoại trưởng Hillary Clinton đã đưa ra

lời đề nghị hai nước Việt Nam – Mỹ thiết lập mối quan hệ đối tác toàn diện.

Lời đề nghị của Ngoại trưởng Hillary Clinton được cho là đã gây ra sự bất ngờ khá lớn đối với các nhà ngoại giao Việt Nam tham dự buổi hội đàm. Một phần vì lúc đó các nhà ngoại giao Việt Nam còn không dự đoán được phản ứng của bà Hillary Clinton sẽ như thế nào kể từ chuyến thăm Việt Nam 10 năm trước cùng chồng của bà là Tổng thống Mỹ Bill Clinton. Chuyến thăm được coi là lịch sử nhưng cũng để lại những ấn tượng không thực sự mong muốn. Lời đề xuất của bà Hillary Clinton được đưa ra sau năm năm kể từ khi Thủ tướng Phan Văn Khải và Tổng thống Mỹ George Bush đưa ra Tuyên bố chung Việt – Mỹ thiết lập khuôn khổ quan hệ đối tác nhiều mặt Việt – Mỹ năm 2005.

Tại buổi Hội đàm, Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Phạm Gia Khiêm ghi nhận đề nghị của bà Clinton đề phía Việt Nam nghiên cứu và có phản hồi sau. Tuy nhiên, phải tới tháng 7/2013, trong chuyến thăm chính thức Mỹ, Chủ tịch Trương Tấn Sang và Tổng thống Mỹ Barack Obama mới ra tuyên bố thiết lập mối quan hệ đối tác toàn diện.

Đề xuất của Ngoại trưởng Hillary Clinton diễn ra sau sự kiện Trung Quốc dùng tàu bủa vây tàu tuần thám Impeccable của Mỹ vào tháng 3/2009. Cũng trong chuyến thăm Việt Nam tháng 7/2010, bà Hillary đã dự Diễn đàn khu vực ASEAN (ARF) và có bài phát biểu chỉ trích trực tiếp hành động của Trung Quốc ở biển Đông. Tháng 10/2010, bà Hillary quay lại Việt Nam với tư cách khách mời của Việt Nam, nước Chủ tịch ASEAN, để dự Diễn đàn Đông Á (EAS), mở đường cho việc Tổng thống Obama chính thức dự Diễn đàn Đông Á vào tháng 11/ 2011 tại Indonesia. Tháng 10/2011, bà Hillary đã có bài viết chính thức công bố chính sách xoay trục sang châu Á, hay còn gọi là chính sách tái cân bằng [107]. Trong bài viết của mình, bà Hillary cũng chính thức nêu Việt Nam như một đối tác mới của Mỹ.

Vào trước thời điểm bà Hillary đề nghị thiết lập quan hệ đối tác chiến lược, Việt Nam đã thiết lập mối quan hệ "hướng tới đối tác chiến lược vì hoà bình và phồn vinh ở châu Á" với Nhật Bản vào tháng 10/2006, quan hệ đối tác chiến lược với Ấn Độ vào tháng 7/2007, với Hàn Quốc vào tháng 10/2009, "Đối tác chiến lược hướng tới tương lai" với Tây Ban Nha tháng 12/2009. Sau thời điểm bà Hillary Clinton đề nghị và trước khi hai nước thiết lập quan hệ đối tác toàn diện, Việt Nam đã thiết lập thêm được quan hệ đối tác chiến lược với Anh vào tháng 9/2010, Liên bang Đức vào tháng 10/2011, với Ý vào tháng 1/2013, với Indonesia vào tháng 6/2013 và với Thái Lan vào tháng 6/2013. Sau khi Việt – Mỹ trở thành đối tác toàn diện, Việt Nam tiếp tục thiết lập quan hệ đối tác chiến lược với Singapore vào tháng 9/2013 và với Pháp vào tháng 9/2013. Ngoài ra Việt Nam đã có mối quan hệ đối tác đặc biệt với Nga từ 2001 và Trung Quốc vào 2008.

Trong Tuyên bố của Thủ tướng Võ Văn Kiệt về việc Tổng thống Mỹ Bill Clinton quyết định bình thường hoá quan hệ với Việt Nam ngày 12/7/1995, Thủ tướng Võ Văn Kiệt đã khẳng định:

*Chính phủ và nhân dân Việt Nam hoan nghênh quyết định ngày 11/7/1995 của Tổng thống Bill Clinton và sẵn sàng cùng Chính phủ Hoa Kỳ thoả thuận một khuôn khổ mới cho quan hệ giữa hai nước trên cơ sở bình đẳng, tôn trọng độc lập, chủ quyền của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, cùng có lợi và phù hợp với các nguyên tắc phổ biến của luật pháp quốc tế. [Phụ lục 3]*

Mười năm sau ngày bình thường hoá, vào ngày 21/6/2005, trong chuyến thăm lịch sử của Thủ tướng Phan Văn Khải tới Mỹ, hai bên đã thiết lập mối quan hệ đối tác nhiều mặt. Tổng thống George Bush và Thủ tướng Phan Văn Khải đã ra tuyên bố chung có đoạn:

*...hai nước có lợi ích chung trong việc tăng cường hơn nữa hợp tác song phương trong khuôn khổ một mối quan hệ đối tác ổn định và bền vững. Để*

*đạt được điều đó, Tổng thống và Thủ tướng khẳng định chủ trương đưa quan hệ song phương lên tầm cao mới thông qua việc phát triển mối quan hệ đối tác xây dựng, hữu nghị, hợp tác nhiều mặt trên cơ sở bình đẳng, cùng tôn trọng lẫn nhau và hai bên cùng có lợi. [74]*

Tháng 6/2013, trong chuyến thăm Mỹ, Chủ tịch nước Trương Tấn Sang và Tổng thống Mỹ Barack Obama đã ra tuyên bố chung thành lập mối quan hệ đối tác toàn diện. Tuyên bố chung có đoạn:

*Chủ tịch Nước Trương Tấn Sang và Tổng thống Obama quyết định xác lập quan hệ Đối tác toàn diện Việt Nam - Hoa Kỳ nhằm xây dựng một khuôn khổ tổng thể để thúc đẩy quan hệ. Hai nhà lãnh đạo nhấn mạnh các nguyên tắc trong quan hệ Đối tác toàn diện Việt Nam - Hoa Kỳ, trong đó có tôn trọng Hiến chương Liên Hợp Quốc, luật pháp quốc tế, tôn trọng thể chế chính trị, độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau. Hai nhà lãnh đạo tuyên bố quan hệ Đối tác toàn diện nhằm góp phần vào hòa bình, ổn định, hợp tác và thịnh vượng của mỗi nước, trong khu vực và trên toàn thế giới. Quan hệ Đối tác toàn diện mới sẽ tạo ra các cơ chế hợp tác trên nhiều lĩnh vực, trong đó có quan hệ chính trị và ngoại giao, quan hệ thương mại và kinh tế, khoa học và công nghệ, giáo dục và đào tạo, môi trường và y tế, giải quyết hậu quả chiến tranh, quốc phòng và an ninh, bảo vệ và thúc đẩy quyền con người, văn hóa, thể thao và du lịch [77].*

Xuất phát từ đề nghị năm 2010 của Ngoại trưởng Hillary Clinton, và dưới sự chỉ đạo của Ngoại trưởng John Kerry, chỉ sau ba năm trao đổi, hai nước đã nhất trí nâng tầm quan hệ.

Trong Tuyên bố chung 2013 bên cạnh các nguyên tắc quan trọng nhất về mối quan hệ mang tính xây dựng, hợp tác nhiều mặt dựa trên sự bình đẳng và tôn trọng lẫn nhau, cùng có lợi vì hòa bình, ổn định, phát triển của khu vực và quốc tế, phía Mỹ lần đầu tiên khẳng định “tôn trọng thể chế chính trị” của Việt Nam.

Việc hai nước xác lập quan hệ đối tác toàn diện là một dấu mốc quan trọng, khẳng định xu thế phát triển tất yếu của quan hệ Việt Nam-Mỹ, đồng thời tạo nền tảng vững chắc cho sự phát triển của quan hệ hai nước trong 20 năm tới. Đây cũng là điều mà Bác Hồ gần 70 năm trước đã đề nghị với Tổng thống Mỹ Harry Truman về mối quan hệ “hợp tác đầy đủ” giữa Việt Nam và Mỹ [Phụ lục 1].

### ***3.2.2 Các nhân tố hệ thống tác động tới tiến trình hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện***

Phân tích hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ đối ngoại của Mỹ có thể thấy sự vận động của một số nhân tố chính dẫn tới việc hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện Việt - Mỹ trong thời gian qua. Các nhân tố này về cơ bản vẫn là các nhân tố tích cực đã tác động tới quá trình bình thường hóa và phát triển của quan hệ song phương và đã có chiều hướng tích cực đối với việc hình thành đối tác toàn diện khi Chủ tịch nước Trương Tân Sang thăm Mỹ tháng 7/2013. Có thể nêu một số nhân tố cơ bản như sau:

#### ***3.2.2.1 Thứ nhất, nhân tố bối cảnh***

Do thế và lực của Mỹ có phần hạn chế và do sự vươn lên mạnh mẽ của các nước khác, để tiếp tục duy trì vị trí siêu cường số một, Chính quyền Obama đã tập trung củng cố sức mạnh tổng hợp và uy tín quốc tế. Đây là nhân tố lớn nhất, có tính bao trùm.

Nhân tố này được thể hiện trên các mặt: (i) Song song với việc thúc đẩy phục hồi kinh tế trong nước, Mỹ thúc đẩy tăng cường hợp tác quốc tế để giải quyết khủng hoảng kinh tế, đàm phán Hiệp định Đối tác thương mại và đầu tư xuyên Đại Tây Dương (TTIP), đẩy mạnh kết thúc đàm phán Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), đẩy mạnh hơn các thỏa thuận tự do hóa thương mại song phương, củng cố các thể chế kinh tế đã có mà Mỹ chiếm vai trò chi phối (Hiệp định thương mại tự do Bắc Mỹ - NAFTA, Diễn đàn hợp tác kinh tế Châu Á - APEC)



(ii) Đối với các khu vực, Mỹ rút quân khỏi Iraq (2011); củng cố quan hệ với NATO và các đồng minh chủ chốt ở châu Á, đẩy mạnh cuộc chiến chống khủng bố, thúc đẩy tiến trình hòa bình Trung Đông, tìm giải pháp cho vấn đề vũ khí hạt nhân của Iran và tiêu hủy toàn bộ kho vũ khí hóa học của Syria, cải thiện quan hệ với Mỹ Latinh. Chính quyền Obama chú trọng chia sẻ trách nhiệm, các biện pháp đa phương; ưu tiên biện pháp ngoại giao hơn là quân sự trong xử lý các điểm nóng.

iii) Đối với Trung Quốc, Mỹ chủ trương ổn định quan hệ, thúc đẩy can dự, đối thoại với Trung Quốc, đồng thời tìm cách hạn chế tham vọng của Trung Quốc, muốn đưa Trung Quốc vào hệ thống luật lệ chung. Cạnh tranh Mỹ - Trung ngày càng trở nên gay gắt trên các vấn đề kinh tế - thương mại, dân chủ, nhân quyền, cũng như các vấn đề an ninh, chiến lược. Mỹ công khai chỉ trích các hoạt động đơn phương gây căng thẳng của Trung Quốc trong các vấn đề tranh chấp lãnh thổ tại Châu Á – Thái Bình Dương. Mỹ tìm cách “tái khởi động” hệ thống đồng minh truyền thống và xây dựng các quan hệ đối tác và hướng tới đồng minh ở một số nước trong khu vực này.

Mỹ cũng tăng cường các cuộc tiếp xúc bên lề các diễn đàn đa phương. Tổng thống Obama và Chủ tịch Tập Cận Bình gặp bên lề Hội nghị An ninh hạt nhân tại La Hay 3/2014; Mỹ -Nhật – Hàn tổ chức gặp thượng đỉnh ba bên tại La Hay 3/2014...

Về an ninh, Mỹ tiếp tục tái khẳng định lại các cam kết an ninh với các đồng minh, đạt nhiều thỏa thuận quốc phòng quan trọng với Nhật Bản, Hàn Quốc, Australia, Philippines nhằm tăng cường sự hiện diện về quân sự của Mỹ tại khu vực châu Á- Thái Bình Dương. Về kinh tế, Mỹ tập trung thúc đẩy đàm phán Hiệp định TPP.

Với khu vực Đông Nam Á, Mỹ coi trọng vai trò trung tâm của ASEAN, thúc đẩy xây dựng cấu trúc khu vực, trong đó có các thể chế chính trị và an

ninh dựa trên nền tảng ASEAN (Cấp cao ASEAN+, ARF, ADMM+, EAS...), tăng cường quan hệ với các nước Đông Nam Á cả về ngoại giao (các quan chức Mỹ tiến hành nhiều chuyến thăm tới khu vực. Hiếm có trong một nhiệm kỳ Tổng thống Mỹ nào mà sự trao đổi đoàn giữa Mỹ và khu vực ASEAN có tần suất cao như dưới thời Tổng thống Obama: Tổng thống Obama thăm Indonesia (11/2010), Thái Lan, Myanmar, Campuchia dịp dự EAS (11/2012), Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia, Philippines (4/2014); Phó Tổng thống Biden thăm Singapore (7/2013); Ngoại trưởng Kerry thăm Brunei dịp dự ARF, EAS cấp Bộ trưởng (7/2013), Indonesia, Brunei và Malaysia dịp dự APEC, EAS (10/2013), Philippines (12/2013), Indonesia (2/2014); Bộ trưởng Quốc phòng Hagel thăm Singapore dự Shangri-la (6/2013), Malaysia, Indonesia, Brunei và Philippines (8/2013), Philippines, Việt Nam (12/2013), Hàn Quốc, Trung Quốc, Indonesia (2/2014); Bộ trưởng Quốc phòng Carter thăm Việt Nam, dự Hội nghị Shang-ri-la tại Singapore (6/2015).

Về quân sự, Mỹ đã tiến hành nhiều diễn tập quân sự song phương và đa phương như: Tập trận đa phương “Hổ mang vàng” với Thái Lan, Indonesia, Malaysia, Singapore..., “Cope Tiger” với Thái Lan và Singapore, tập trận song phương “MEDEX” về y tế, tập trận về cứu hộ/cứu nạn, “Lính gác Angkor” với Campuchia, “Balikatan – Vai kẻ vai” với Philippines, “lá chắn Garuda” với Indonesia, tập trận với Malaysia, Singapore, Indonesia ... trong khuôn khổ “CARAT” v.v. Mỹ cũng đã thúc đẩy bán vũ khí cho Indonesia, ký Thỏa thuận Hợp tác Quốc phòng Mở rộng với Philippines, trong đó có Thỏa thuận hợp tác quốc phòng mở rộng cho phép Mỹ tiếp cận, sử dụng cơ sở hạ tầng, thiết bị tại các căn cứ quân sự của Philippines (không hiện diện và lập căn cứ quân sự thường xuyên). Mỹ cũng tìm cách nâng cao năng lực quốc phòng cho Philippines, hỗ trợ Malaysia huấn luyện lực lượng thủy quân lục chiến, cải thiện quan hệ với Myanmar.

Mỹ đã thể hiện rõ hơn lập trường đối với các vấn đề tranh chấp lãnh thổ tại khu vực Biển Đông và Biển Hoa Đông. Mỹ tiếp tục khẳng định có lợi ích quốc gia trong việc duy trì hòa bình, ổn định ở Biển Đông, phản đối các biện pháp áp đặt, cưỡng bức, sử dụng vũ lực và đe dọa sử dụng vũ lực; khẳng định ủng hộ mạnh mẽ quyền của các quốc gia ven biển khai thác tài nguyên trong vùng đặc quyền kinh tế, thềm lục địa; ủng hộ việc giải quyết tranh chấp bằng biện pháp hòa bình; nhấn mạnh tầm quan trọng của việc dựa vào luật pháp quốc tế, trong đó có Công ước Luật biển 1982; ủng hộ việc tuân thủ Tuyên bố về ứng xử (DOC) và tiến tới xây dựng Bộ quy tắc ứng xử (COC). Từ cuối năm 2013, trước diễn biến phức tạp của tình hình Biển Đông, Mỹ ngày càng tỏ quan tâm, lo ngại hành động của Trung Quốc. Chính giới Mỹ liên tiếp phát biểu ở cấp cao, phê phán các hành vi của Trung Quốc ở Biển Đông và Biển Hoa Đông, lần đầu tiên công khai chỉ trích yêu sách “đường 9 đoạn” của Trung Quốc (Nghị quyết S.Res 412 của Thượng viện và Nghị Quyết 714 của Hạ viện).

Bên cạnh đó, Mỹ tỏ ra ngày càng coi trọng các vấn đề an ninh phi truyền thống (cứu trợ thiên tai, biến đổi khí hậu, cải thiện nguồn nước sông Mê Công...) trong hợp tác khu vực. Từ năm 2009, Mỹ đưa ra Sáng kiến hạ nguồn sông Mê Công (LMI) với nội dung thúc đẩy hợp tác chủ yếu trên các lĩnh vực môi trường, y tế, giáo dục... Trong đó có vấn đề nghiên cứu ảnh hưởng của việc xây dựng đập thủy điện trên sông Mê Công đến môi trường, khuyến khích các nước trong khu vực tăng cường hợp tác về vấn đề này, thúc đẩy các nước khác tăng hợp tác và viện trợ để đảm bảo phát triển bền vững trong khu vực.

### *3.2.2.2 Thứ hai, nhân tố các chủ thể*

Những người ủng hộ mạnh mẽ nhất đều là những người có mối quan hệ sâu sắc và gắn bó với Việt Nam. Ngoại trưởng Hillary Clinton là người chia sẻ nhiều quan điểm chiến lược của Tổng thống Bill Clinton, người quyết định bình thường hoá quan hệ với Việt Nam. Bà Clinton cũng là tác giả của chính

sách tái cân bằng quan hệ với châu Á và là người chủ động đề nghị thiết lập quan hệ đối tác chiến lược với Việt Nam. Thượng nghị sỹ John McCain và Ngoại trưởng John Kerry là người rất ủng hộ quan hệ Việt – Mỹ đều đang nắm giữ những vị trí quan trọng. Thượng nghị sỹ John McCain được cho là chuyên gia hàng đầu của Thượng viện Mỹ về đối ngoại.

Việc nâng tầm quan hệ Việt – Mỹ đã nhận được sự ủng hộ của ngày càng đông các Nghị sỹ cả hai Đảng Cộng hoà và Dân chủ. Một ví dụ cho thấy rõ điều này là trong buổi lễ kỷ niệm 20 năm bình thường hoá quan hệ thương mại vào tháng 2/2014, có tới năm Thượng nghị sỹ Mỹ tới dự, một sự kiện được giới ngoại giao đoàn ở Washington DC đánh giá là hiếm có. Điều này là một dấu hiệu cho thấy những lực cản đối với quan hệ ngày càng giảm, trong khi sự ủng hộ gia tăng lợi ích giữa hai nước ngày càng cao.

Trong quá trình bình thường hoá, Việt Nam nhận được sự ủng hộ chủ yếu của ba nhóm đối tác là các bạn bè cánh tả, các cựu chiến binh và một số ít doanh nghiệp Mỹ. Tuy nhiên, kể từ khi bình thường hoá quan hệ năm 1995 và sau đó hai nước ký Hiệp định Thương mại song phương (BTA) vào 2001 và Mỹ dành cho Việt Nam quy chế thương mại bình thường vĩnh viễn (PNTR), thì số lượng công ty Mỹ đầu tư vào Việt Nam đã tăng mạnh mẽ. Hiện các tập đoàn lớn của Mỹ như Microsoft, Intel, GE, Nike, Metlife, Citi, UPS, Fedex... đều đã có dự án đầu tư, kinh doanh ở Việt Nam.

Ngoài ra, việc Việt Nam trở thành bạn hàng tiềm năng của Mỹ và có khả năng mua các mặt hàng Mỹ có thể mạnh và có giá trị lớn như vệ tinh của hãng Lockheed Martin, máy bay chở khách của hãng Boeing, hay các sản phẩm nông nghiệp đã tạo ra những lợi ích gắn kết ở nhiều cấp độ, nhất là ở Quốc hội Mỹ và Chính quyền.

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng có quan hệ hợp tác nghiên cứu, đào tạo với các trung tâm nghiên cứu lớn của Mỹ như ĐH Harvard, CSIS, Brookings, có các hoạt động hợp tác thực chất và cụ thể với nhiều ban ngành của Mỹ như

với Bộ Nông nghiệp, Bộ Năng lượng, Bộ Lao động, Bộ Quốc phòng, Bộ ANND, FBI, USAID (trực thuộc BNG Mỹ), USNG, USTDA, các hiệp hội doanh nghiệp như USCC, USABC... tạo thành một mạng lưới hợp tác sinh động và đa dạng.

Ở cấp độ công tác đối ngoại cụ thể, các cơ quan đối ngoại của Việt Nam, trong đó có các cơ quan đại diện của Bộ Ngoại giao, đã xây dựng được mạng lưới bạn bè, quan hệ tốt với chính quyền liên bang và các tiểu bang. Đại sứ Việt Nam tại Mỹ được tiếp đón nồng hậu ở một số tiểu bang như Arkansas, Virginia, Washington... – Những nơi có cộng đồng người Mỹ gốc Việt khá đông đảo và Việt Nam đã thiết lập được những mối quan hệ đặc biệt. Tại bang Arkansas, đích thân Thống đốc bang Arkansas Mike Beebe đã cùng với Đại sứ Việt Nam tại Mỹ Nguyễn Quốc Cường tham dự buổi ra mắt dự án đầu tư sản xuất đồ gỗ của Công ty Vĩnh Long tại bang này vào tháng 11/2013. Đây cũng là sự kiện hiếm có trong quan hệ Việt – Mỹ. Năm 2014, Bang Arkansas và tỉnh Đồng Nai cũng đã thiết lập quan hệ kết nghĩa.

Bên cạnh đó, ngày càng nhiều địa phương, tổ chức của Mỹ chủ động tìm kiếm quan hệ với Việt Nam. Lần đầu tiên kể từ sau khi quan hệ hai nước bình thường hoá, một nhóm người Mỹ, được sự ủng hộ của chính quyền liên bang, đã đưa ra Sáng kiến hợp tác Việt Nam – bang Oregon (Vietnam – Oregon Initiative) để thúc đẩy hợp tác trên các lĩnh vực cứu trợ thiên tai, giáo dục đào tạo và kinh tế - thương mại. Việt Nam cũng đã thực hiện được những việc như công khai thuê công ty tư vấn cho việc vận động chính quyền và quốc hội, qua đó tìm kiếm thêm những “người bạn” để có thể giúp xử lý và thúc đẩy quan hệ.

Cộng đồng người Việt Nam tại Mỹ hiện nay có khoảng 1,6 triệu người. Cộng đồng hình thành chủ yếu từ sau năm 1975, trong đó 70% là số di tản, vượt biên và xuất cảnh theo các chương trình hợp tác di trú (ODP, HO, ROVR), 30% còn lại là thế hệ thứ hai, thứ ba sinh trưởng và lớn lên tại Mỹ.

Thành phần thế hệ thứ nhất chủ yếu là những viên chức, sĩ quan, binh lính chế độ Sài Gòn cũ và người thân, gia đình họ...đến nay nhìn chung đều có cuộc sống tương đối ổn định, hoà nhập vào xã hội sở tại. Ngoài ra có gần 17.000 du học sinh, sinh viên Việt Nam đang học tập tại Mỹ và con số này đang tiếp tục có xu hướng tăng hàng năm. Hiện có khoảng 80% người gốc Việt đã nhập quốc tịch Mỹ. Cộng đồng người Việt tại Mỹ chiếm khoảng 1/2 tổng số người Việt Nam ở nước ngoài.

Trong gần 2 triệu người Mỹ gốc Việt đang sinh sống và làm việc tại Mỹ, số người có xu hướng thúc đẩy quan hệ hai nước ngày càng tăng trong khi số còn thù hằn với đất nước ngày càng giảm dần. Thế hệ thứ hai và thứ ba người Mỹ gốc Việt đang từng bước khẳng định vai trò trong xã hội Mỹ, một số người đang nắm giữ các chức vụ quan trọng trong bộ máy của chính quyền liên bang cũng như ở các tiểu bang. Nếu phát huy được mặt tích cực, hạn chế được mặt tiêu cực, đây chính là lực lượng đang và sẽ trở thành nhân tố tích cực duy trì quan hệ đối tác toàn diện Việt Nam và Mỹ trong hiện tại và tương lai.

### *3.2.2.3 Thứ ba, nhân tố cơ chế*

Về các cơ chế đối thoại, hợp tác, từ chỗ hai nước chỉ có đối thoại về nhân quyền (1993), hiện giữa Việt Nam và Mỹ đã có 11 cơ chế đối thoại [Phụ lục 7]. Các cơ chế chính bao gồm Đối thoại về Chính trị - An ninh - Quốc phòng hàng năm cấp Thứ trưởng (từ 2008), Đối thoại Châu Á - Thái Bình Dương cấp Thứ trưởng (từ 01/2012), Đối thoại chính sách Quốc phòng cấp Thứ trưởng (từ 10/2010), ngoài ra còn một số kênh đối thoại cấp Cục/Vụ, đáng chú ý có Tham vấn giữa hai Vụ Hoạch định chính sách Bộ Ngoại giao (2008, 2009 và nối lại vào 2015) Đối thoại về luật biển (từ 06/2013), tham vấn lãnh sự (từ 2009)....

Hai bên thường xuyên có các cuộc trao đổi, tiếp xúc giữa các cơ quan Đảng và Quốc hội, đặc biệt trong những năm gần đây như Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Thành ủy Hà Nội Phạm Quang Nghị thăm Mỹ (7/2014), Trưởng

Ban Đối ngoại Trung ương Hoàng Bình Quân thăm Mỹ (12/2012); Thượng nghị sĩ Inouye và Jim Webb (4/2011), McCain (1/2012), Thượng nghị sĩ Jason Chaffetz (8/2013); Thượng nghị sỹ McCain và Corker (8/2014), Ben Cardin (6/2014), Patrick Leahy (4/2014); Lãnh tụ phe thiểu số Hạ viện, Hạ nghị sỹ Nancy Pelosi (3/2015) [Phụ lục 6].

Hai bên đã ký kết và triển khai các lĩnh vực hợp tác mới và là các lĩnh vực khoa học như nghiên cứu hải dương học ở Biển Đông và công nghệ không gian; ký và thông qua Hiệp định hợp tác hạt nhân dân sự 123.

Hai bên trao đổi không chỉ các vấn đề quan hệ song phương mà cả các vấn đề khu vực. Trong đó, Mỹ thể hiện rõ sự coi trọng và tranh thủ vai trò của Việt Nam trong khối ASEAN và khu vực hơn giai đoạn trước, bày tỏ mong muốn Việt Nam thể hiện vai trò dẫn dắt khu vực, phối hợp với Việt Nam trong việc tăng cường đoàn kết ASEAN và nâng cấp quan hệ Mỹ - ASEAN lên Đối tác chiến lược.

Mỹ cũng đã có một số nói lỏng về mặt các quy định có tính chất hạn chế đối trong quan hệ với Việt Nam như việc đưa mặt hàng gạch ra khỏi danh sách những mặt hàng có sử dụng lao động trẻ em và cho phép hai mặt hàng nhãn và vải nhập khẩu vào thị trường Mỹ.

#### *3.2.2.4 Thứ tư, sự gia tăng về lợi ích*

Thứ trưởng Ngoại giao phụ trách chính trị Wendy Sherman khi thăm Việt Nam (4/3/2014) đã đánh giá cao vai trò của Việt Nam ở khu vực và nhấn mạnh Mỹ coi trọng quan hệ với Việt Nam, mong muốn thúc đẩy hợp tác với Việt Nam trên các lĩnh vực chính trị - ngoại giao, kinh tế - thương mại, quốc phòng - an ninh, giải quyết hậu quả chiến tranh... Thứ trưởng Sherman cũng đánh giá cao nỗ lực của Việt Nam trong đàm phán TPP, đồng thời bày tỏ mong muốn phối hợp với Việt Nam tại Cơ quan Năng lượng Nguyên tử Hạt nhân Quốc tế (IAEA) và Hội đồng Nhân quyền Liên Hợp Quốc. Thứ trưởng

Sherman cho rằng:

*“ Việt Nam là một phần không thể thiếu trong công cuộc tái cân bằng của chúng tôi sang khu vực châu Á-Thái Bình Dương. Việt Nam đang ngày càng nổi lên là một quốc gia có vai trò lãnh đạo ở khu vực và toàn cầu. Hợp tác với Việt Nam cũng mang lại cho Mỹ nhiều lợi ích thiết thực ” [231].*

Việt Nam đã hợp tác chặt chẽ với phía Mỹ trong việc tìm kiếm MIA, đồng thời đạt thống nhất với phía Mỹ hướng tới kết thúc hoạt động MIA tại Việt Nam vào 2020. Như vậy, vấn đề hậu quả chiến tranh đã và đang tiếp tục được giải quyết, giúp giảm bớt vấn đề “hội chứng chiến tranh Việt Nam” trong nội bộ Mỹ.

Hợp tác Việt - Mỹ cũng không còn chỉ giới hạn trong các vấn đề song phương mà đang ngày càng mở rộng sang cả các vấn đề đa phương, khu vực. Điều này phù hợp với chủ trương của Việt Nam tích cực, chủ động hội nhập quốc tế, là thành viên có trách nhiệm của cộng đồng quốc tế; phù hợp với lợi ích và sự phát triển của quan hệ hai nước trong bối cảnh tình hình thế giới và khu vực tiếp tục có nhiều diễn biến nhanh chóng và phức tạp. Hai nước hiện đang tăng cường phối hợp tại các diễn đàn quốc tế và khu vực như Liên hợp quốc, Hội đồng Nhân quyền của Liên hợp quốc, ASEAN, Hội nghị cấp cao Đông Á (EAS), Diễn đàn kinh tế Châu Á-Thái Bình Dương (APEC)... Các vấn đề hai bên hiện đang cùng nhau phối hợp như chống phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt, chống tội phạm xuyên quốc gia, đảm bảo an ninh nguồn nước và phát triển bền vững sông Mê Công; xây dựng các cấu trúc mới ở khu vực về chính trị, kinh tế, an ninh và thúc đẩy giải quyết tranh chấp, trên cơ sở tôn trọng luật pháp quốc tế, trong đó có công ước về Luật Biển 1982, DOC, không dùng vũ lực và đe dọa sử dụng vũ lực, bảo đảm tự do và an toàn an ninh hàng hải, hàng không, quyền khai thác tài nguyên hợp pháp, nhằm duy trì hòa bình, ổn định và hợp tác ở khu vực.



Quan hệ hợp tác giữa hai nước ngày càng đi vào chiều sâu, hiệu quả và thực chất. Cùng với sự phát triển của quan hệ hai nước, các cơ chế đối thoại cũng được hình thành, trong đó có Đối thoại Chính trị-an ninh-quốc phòng, Đối thoại chính sách quốc phòng, Đối thoại về Châu Á-TBD, Đối thoại về Biển, Đối thoại về Lao động... tạo cơ hội để trao đổi, tham vấn những vấn đề thực chất, phát triển hợp tác đi vào chiều sâu, nhất là các vấn đề liên quan đến hòa bình, ổn định, hợp tác ở khu vực. Trên một số lĩnh vực, hai bên đã từng bước xây dựng lòng tin trong hợp tác lâu dài, tạo điều kiện cho việc tăng cường hơn nữa quan hệ hợp tác mọi mặt giữa hai nước. Đối thoại qua kênh Đảng cũng đang được hình thành và thể hiện sự trưởng thành của quan hệ hai nước.

Về kinh tế, từ khoảng 400 triệu USD năm 1995, kim ngạch thương mại hai chiều của hai nước đã đạt hơn 36 tỷ USD năm 2014, tăng gần 90 lần trong 20 năm. Hiện Mỹ trở thành thị trường xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam (Năm 2014, Việt Nam xuất khẩu sang Mỹ hơn 30 tỷ USD) và Việt Nam luôn xuất siêu sang Mỹ. Về đầu tư, hiện Mỹ là nhà đầu tư nước ngoài lớn thứ 7 tại Việt Nam với khoảng 700 dự án với tổng vốn đầu tư khoảng gần 11 tỷ đô la. Hiện hai bên đang cùng 10 nước khác đàm phán Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), hướng tới mục tiêu sớm kết thúc đàm phán, tạo cơ hội cho việc tăng cường mạnh mẽ quan hệ thương mại, đầu tư hai nước [Phụ lục 8].

Quan hệ kinh tế - thương mại tiếp tục là trọng tâm và động lực của quan hệ hai nước. Về cơ bản, Mỹ tiếp tục mở cửa thị trường cho hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam. Kim ngạch thương mại hai chiều giữa Việt Nam và Mỹ từ năm 2007 đến nay liên tục tăng trung bình từ 17 – 20 % hàng năm, riêng năm 2014 đạt trên 36,3 tỷ USD (trong đó Việt Nam xuất siêu hơn 24,8 tỷ USD), tăng gấp 3 lần so với 2007 (12 tỷ USD) (phần này nên sắp xếp lại vì trùng với đoạn bên trên). Từ 2007, hai bên ký kết, đàm phán nhiều thỏa thuận, hiệp định hợp tác mới, trong đó có Hiệp định tránh đánh thuế hai lần (đàm

phán từ 2007) và TPP (đang đàm phán với Mỹ và 10 nước khác từ năm 2010-cập nhật thông tin ). Hai bên tiếp tục đạt thêm một số thỏa thuận kinh tế lớn, nổi bật là thỏa thuận thăm dò và khai thác dầu khí giữa Tổng công ty dầu khí Việt Nam (PVN) với ExxonMobile, Murphy Oil và các dự án thương mại khác trị giá hàng trăm triệu USD. Tập đoàn GE ký với Vietnam Airlines hợp đồng cung cấp động cơ cho máy bay Boeing trị giá khoảng 1,7 tỷ USD; ký Ý định thư với VietJet Air về cung cấp động cơ cho 100 máy bay Airbus, trị giá 800 triệu USD; ký hợp đồng với công ty Công lý bán tua-bin gió cho dự án điện gió Bạc Liêu giai đoạn II trị giá 94 triệu USD.[77]

Trong đàm phán TPP, Mỹ chấp nhận dành linh hoạt và đối xử khác biệt với Việt Nam và đã cam kết hỗ trợ kỹ thuật cho Việt Nam trong quá trình đàm phán Hiệp định.

Việc chính quyền Obama tìm cách xử lý vấn đề điều kiện lao động trong đàm phán TPP trong nội bộ Mỹ cho thấy tầm quan trọng của quan hệ với Việt Nam. Trong quá trình đàm phán Hiệp định TPP, vấn đề tiêu chuẩn lao động ở Việt Nam đã trở thành một vấn đề tranh cãi trong nội bộ Mỹ. Ngày 27/9/2012, Bộ Lao động Mỹ đã đưa mặt hàng dệt may và gạch của Việt Nam vào Danh sách có lao động trẻ em và yêu cầu các nhà cung ứng cho cơ quan chính quyền Mỹ phải chứng minh được nguồn gốc hàng hóa dệt may không sử dụng lao động trẻ em hoặc lao động cưỡng bức.

Báo cáo này Bộ Lao động Mỹ đã bị nhiều nghị sỹ Mỹ viện dẫn để lập luận Mỹ không nên đàm phán TPP với Việt Nam [110]. Các tổ chức lao động và nhân quyền ở Mỹ, phát động chiến dịch yêu cầu chính phủ Mỹ xem xét lại việc đàm phán Hiệp định Đối tác Tự do Thương mại Xuyên Thái Bình Dương với Việt Nam cho tới khi nào Hà Nội đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế về lao động, nhân quyền, và môi trường. Thậm chí tổ chức Liên minh quyền người lao động (Worker Rights Consortium) đã duy trì một danh sách theo dõi các

nhãn hiệu có thể có hàng gia công ở Việt Nam và bán vào hệ thống các cửa hàng tại các trường đại học ở Mỹ.

Đáp lại những chỉ trích này, Tổng thống Mỹ Barack Obama đã công khai cho rằng “Việt Nam vẫn là một hệ thống độc đảng mà cung cấp cho người lao động rất ít quyền, nếu có, nhưng, để có một phần của TPP, họ đang có để làm cho một số khá thay đổi căn bản trong cách họ đối xử với người lao động. Họ sẽ không đột nhiên có những tiêu chuẩn lao động giống như Đức, nhưng có sẽ là một sự cải tiến. Và do chúng ta thiết lập một cơ sở cho quyền lao động thậm chí ở một đất nước có truyền thống không có quyền lao động, chúng ta đang cải thiện vị trí của chúng ta và không làm giảm thấp vị trí của mình” [246].

Ngày 14/8/2013, Đại diện Thương mại Mỹ Michael Froman khẳng định “Mỹ sẽ phối hợp với Việt Nam để bảo đảm có những cải tổ phù hợp đồng thời việc Việt Nam tham gia TPP là động lực để cải thiện vấn đề này và không chỉ riêng Việt Nam mà các đối tác thương mại khác cũng cần hành động để đáp ứng các nghĩa vụ trong TPP, và “việc mời Việt Nam tham gia đàm phán TPP giống như "một cơ chế bổ sung nhằm cải thiện các quyền lao động và điều kiện làm việc tại Việt Nam [249]”.

Ông Froman khẳng định trong cuộc hội đàm giữa Tổng thống Mỹ Barack Obama và Chủ tịch nước Việt Nam Trương Tấn Sang rằng “hai nhà lãnh đạo đã thảo luận về vai trò quan trọng của việc bảo vệ những nhóm người dân dễ bị tổn thương trong quá trình phát triển kinh tế, và hợp tác giữa Việt Nam và Mỹ để chống lại vấn nạn lao động trẻ em và lao động bị ép buộc. [249]”

Ông Trương Đình Tuyển, cựu Bộ trưởng Thương mại Việt Nam, cũng cho rằng việc giải quyết vấn đề lao động trong TPP sẽ giúp thúc đẩy xu hướng bền vững trong quan hệ lao động ở Việt Nam. Ông cũng cho rằng “vấn đề lao động công đoàn, tức là nhóm công nhân có quyền lập công đoàn trong

TPP là vấn đề đau đầu với phía Việt Nam” nhưng khẳng định “Việt Nam phải mở rộng quyền của công đoàn cơ sở như là một sự thỏa hiệp” [26].

Chính phủ Việt Nam cũng đã chọn phương pháp đối thoại và hợp tác để giải quyết vấn đề khác biệt quan điểm về lao động với phía Mỹ. Sau quyết định của Bộ Lao động Mỹ, Bộ Lao động-Thương binh và Xã hội và Hiệp hội Dệt may Việt Nam đã phản đối việc Mỹ đưa hàng dệt may của Việt Nam vào danh sách trên. Mặt khác, Việt Nam và Mỹ cũng đã đạt được một thỏa thuận quan trọng trong việc hợp tác triển khai Dự án "Hỗ trợ kỹ thuật nâng cao năng lực quốc gia phòng ngừa và giảm thiểu lao động trẻ em ở Việt Nam" do Bộ Lao động Mỹ tài trợ thông qua Tổ chức Lao động quốc tế (ILO). Mục tiêu của Dự án là hỗ trợ việc phòng ngừa và giảm thiểu lao động trẻ em của Việt Nam [10].

Hai bên duy trì hợp tác trong khuôn khổ Ủy ban hỗn hợp về hợp tác khoa học công nghệ (thành lập từ 2000). Từ năm 2010, hai bên tiến hành mở rộng các lĩnh vực hợp tác cụ thể, bao gồm thông tin truyền thông, hải dương học và khí tượng thủy văn, hạt nhân, trao đổi nghiên cứu nông nghiệp và công nghệ sinh học, sở hữu trí tuệ, tiêu chuẩn đo lường... và đang thúc đẩy mạnh nghiên cứu về biến đổi khí hậu và khắc phục hậu quả của biến đổi khí hậu, nước biển dâng. Văn phòng Nghiên cứu Hải quân Mỹ (ONR) cùng đối tác Việt Nam đang tích cực triển khai Chương trình hợp tác nghiên cứu hải dương học ở Biển Đông giai đoạn 2011 - 2015. NASA và Viện Khoa học và Công nghệ Việt Nam đã ký Tuyên bố ý định chung về trao đổi hợp tác trong lĩnh vực nghiên cứu không gian.

Hợp tác giáo dục - đào tạo giữa hai nước có nhiều tiến triển. Hai bên thành lập Nhóm Công tác về giáo dục sau chuyến thăm Mỹ của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng năm 2008. Số lượng sinh viên Việt Nam học ở Mỹ tăng mạnh, hiện có hơn 16.500 sinh viên, thực tập sinh đang theo học tại Mỹ, đứng

đầu các nước Đông Nam Á và đứng thứ 8 trong số các nước có nhiều sinh viên học tập tại Mỹ, tăng gấp 2,5 lần so với năm 2007 (khoảng 6.000). Mỹ tiếp tục cung cấp học bổng cho sinh viên Việt Nam qua các chương trình Quỹ Giáo dục Việt Nam (VEF) và Fulbright. Hai bên đang thúc đẩy dự án thành lập trường Đại học Fulbright tại Việt Nam, dự kiến trường sẽ bắt đầu đi vào hoạt động từ 2016.

Quan hệ an ninh – quốc phòng tiếp tục được tăng cường. Giai đoạn trước 2007, quan hệ an ninh - quốc phòng chỉ ở mức tiếp xúc/trao đổi đoàn, hợp tác phần lớn mang tính nhân đạo như các vấn đề tìm kiếm người Mỹ mất tích, rà phá bom mìn, tìm kiếm cứu nạn, cứu hộ, hội thảo chống khủng bố, chống tội phạm xuyên quốc gia, chống ma túy... Đến giai đoạn này, hai bên đã xác lập những nguyên tắc và lĩnh vực cụ thể thông qua việc ký Tuyên bố Tầm nhìn chung về quan hệ quốc phòng (6/2015), triển khai hiệu quả Bản ghi nhớ (MOU) về hợp tác quốc phòng (9/2011) trên lĩnh vực: Cơ chế đối thoại thường xuyên cấp cao giữa Bộ Quốc phòng Mỹ và Bộ Quốc phòng Việt Nam; An ninh biển; Nghiên cứu và trao đổi kinh nghiệm về hoạt động gìn giữ hoà bình của Liên hợp quốc; Hợp tác trong hoạt động tìm kiếm cứu nạn; Hỗ trợ nhân đạo và cứu trợ thảm họa.

Hai bên đã lập cơ chế Đối thoại Chính sách Quốc phòng thường niên cấp thứ trưởng (từ 10/2010) và Tham vấn Quốc phòng thường niên cấp cục giữa Bộ Quốc phòng Việt Nam và Bộ Tư lệnh Thái Bình Dương Mỹ (từ năm 2008). Việt Nam cho phép các tàu hải quân của Mỹ vào sửa chữa ở cảng Ba Ngòi, Khánh Hòa (từ năm 2011). Hàng năm, Việt Nam cử đoàn thăm tàu sân bay Mỹ theo lời mời của phía Mỹ khi đi qua vùng biển quốc tế gần Việt Nam (bắt đầu từ 2009). Bộ trưởng Quốc phòng Mỹ và nhiều quan chức cao cấp của quân đội Mỹ nhiều lần thăm Việt Nam: Bộ trưởng Quốc phòng Panetta thăm Việt Nam (6/2012); Bộ trưởng Quốc phòng Carter thăm Việt Nam (6/2015).

Mỹ bắt đầu cung cấp viện trợ tài chính quân sự (FMF) để hỗ trợ Việt Nam mua sắm trang thiết bị quân sự của Mỹ từ 2008. Hai bên lần đầu tiên tổ chức các cuộc tập huấn chuyên môn, nâng cao năng lực về thực thi pháp luật trên biển cho Cảnh sát biển Việt Nam vào tháng 5/2013. Mỹ tuyên bố dỡ bỏ một phần lệnh cấm vận vũ khí sát thương đối với Việt Nam vào tháng 10/2014.

Hợp tác y tế, môi trường, và giải quyết các vấn đề nhân đạo đã có những bước chuyển thực chất. Hai bên đã ký Bản ghi nhớ (MOU) về hợp tác y tế và khoa học (6/2013); Mỹ tiếp tục duy trì và cam kết viện trợ cho Chương trình PEPFAR về HIV/AIDS đến năm 2018. Viện trợ trong Chương trình PEPFAR từ 2007-2013 là 554 triệu USD; ngân sách cho giải quyết hậu quả chất độc da cam 2007-2013 do Quốc hội Mỹ thông qua là 84,5 triệu USD, ngân sách cho rà phá bom mìn giai đoạn 2000-2009 là 60 triệu USD [176].

Tháng 12/2013, Ngoại trưởng Kerry tuyên bố hỗ trợ lần đầu 18 triệu USD trong khuôn khổ chương trình “Rừng và Đồng bằng” Việt Nam. Về hợp tác nhân đạo, Ngoại trưởng Kerry khẳng định phía Mỹ có trách nhiệm và sẽ không từ bỏ trách nhiệm của mình trong việc khắc phục hậu quả chiến tranh. Hàng năm, Mỹ duy trì và tăng ngân sách cho các hoạt động khắc phục hậu quả chiến tranh ở Việt Nam, trong đó có tẩy độc tại các điểm nóng dioxin và hỗ trợ nạn nhân chất độc da cam/dioxin và khắc phục hậu quả bom mìn sau chiến tranh. USAID ký hợp đồng triển khai đánh giá tác động môi trường để chuẩn bị cho việc tẩy độc điểm nóng da cam sân bay Biên Hòa như đang làm tại sân bay Đà Nẵng; hai bên đã ký MOU về hợp tác khắc phục hậu quả bom mìn sau chiến tranh tại Việt Nam (12/2013); hàng năm ngân sách của Mỹ dành cho các hoạt động khắc phục hậu quả chiến tranh, kể cả cho nạn nhân chất độc da cam/dioxin tại Việt Nam đều tăng (2012: 20 triệu; năm 2013: 25 triệu và dự kiến năm 2014: 29 triệu USD). Việt Nam và Mỹ tiếp tục hợp tác tốt trong các hoạt động tìm kiếm người Mỹ mất tích trong chiến tranh (MIA).

Tuy nhiên, hiện tại, Việt Nam vẫn chỉ hợp tác ở mức hạn chế với phía Mỹ trong lĩnh vực quân sự. Mặc dù tuyên bố dỡ bỏ một phần cấm vận vũ khí sát thương, song Mỹ tiếp tục gấn việc dỡ bỏ hoàn toàn lệnh cấm này với tiến triển về nhân quyền ở Việt Nam.

### ***Hạn chế của mối quan hệ đối tác toàn diện Việt - Mỹ***

Mặc dù quan hệ hai nước đã có những bước phát triển đột phá, tiến tới quan hệ đối tác toàn diện, nhưng dựa trên việc phân tích những kết quả đã đạt được có thể thấy rằng quan hệ Mỹ - Việt vẫn còn một số hạn chế sau:

*Thứ nhất*, Mỹ vẫn còn duy trì lệnh cấm vận bán vũ khí sát thương đối với Việt Nam, mặc dầu Việt Nam vẫn có thể mua nhiều thiết bị quân sự lượng dụng từ phía Mỹ tháng 10/2014 Mỹ đã bỏ cấm vận một phần, nhưng vẫn gấn vấn đề bỏ cấm vận hoàn toàn với tiến triển về dân chủ nhân quyền đối với Việt Nam.

*Thứ hai*, Mỹ chưa công nhận Quy chế kinh tế thị trường (MES) cho Việt Nam, đồng thời tiếp tục áp dụng rào cản thương mại và phi thương mại đối với một số mặt hàng xuất khẩu của ta, nhất là mặt hàng cá tra/cá basa. Đặc biệt Đạo luật Nông nghiệp 2014 (4/2/2014) đã dựng rào cản gây khó khăn cho xuất khẩu cá tra/basa của Việt Nam sang Mỹ. Bộ Lao động Mỹ đưa hàng dệt của Việt Nam vào Danh sách các hàng hóa sử dụng lao động trẻ em và lao động cưỡng bức...

Những nhượng bộ của phía Mỹ trong đàm phán TPP mới chỉ đáp ứng được một phần các yêu cầu của Việt Nam và Mỹ vẫn duy trì đòi hỏi khá cao trong các lĩnh vực sở hữu trí tuệ, môi trường, doanh nghiệp nhà nước, lao động, hàng hóa, dịch vụ tài chính. Sau hơn 10 năm triển khai Hiệp định thương mại song phương, cơ cấu hàng xuất khẩu của Việt Nam chưa có nhiều thay đổi.

*Thứ ba*, Mỹ còn lẩn tránh, chưa công khai thừa nhận trách nhiệm trong

vấn đề da cam/dioxin. Mỹ đã hỗ trợ đáng kể cho việc tẩy độc và xử lý khu vực ô nhiễm, nhưng còn rất hạn chế trong việc hỗ trợ các nạn nhân, cơ cấu hỗ trợ giải quyết hậu quả chất độc hóa học, da cam/dioxin chưa cân xứng.

*Thứ tư*, chưa có các chương trình hợp tác cụ thể trên các lĩnh vực đa phương như trong khuôn khổ sáng kiến hợp tác an ninh chống phổ biến vũ khí hạt nhân; hợp tác ứng phó biến đổi khí hậu triển khai còn chậm, mức độ chưa đáp ứng yêu cầu của Việt Nam.

### **3.2.3 Nhận xét và kết luận**

Từ góc độ phân tích dựa trên lý thuyết về hệ thống, việc hình thành mối quan hệ Việt Nam – Mỹ cho thấy một số phát triển mới liên quan đến vận hành của bộ máy hoạch định chính sách của Mỹ đối với Việt Nam như sau:

*Thứ nhất*, Việt Nam có một vị thế khác quan trọng trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ. Hai nước đã xác lập quan hệ Đối tác toàn diện nhân chuyển thăm Mỹ của Chủ tịch nước Trương Tấn Sang tháng 7/2013, xây dựng được một khuôn khổ hợp tác bao quát nhất từ trước đến nay với những nguyên tắc cơ bản trong quan hệ, đồng thời định hướng cho các lĩnh vực hợp tác theo hướng hiệu quả, thực chất hơn.

Quan hệ Việt Nam – Mỹ đã kết thúc giai đoạn bình thường hoá, bước sang giai đoạn phát triển mới, có khuôn khổ lâu dài. Sự gắn kết lợi ích, nhất là lợi ích chiến lược và lợi ích kinh tế, ngày càng gia tăng. Việt Nam thiết lập được quan hệ với nhiều nhóm cổ đông trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ. Do đó, Việt Nam có một vị thế khác quan trọng trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ.

*Thứ hai*, độ mở của hệ thống đối với Việt Nam sẽ còn tiếp tục gia tăng. Hiện nay Chính quyền Obama đang triển khai chiến lược tái cân bằng và phải xử lý 2 vấn đề là Biển Đông và TPP. Cả hai vấn đề này đều có vai trò của Việt Nam. Do đó, Việt Nam sẽ tiếp tục ở vị trí có thể tác động trực tiếp, lâu



dài vào hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ, qua đó hình thành những chính sách đối ngoại của Mỹ phù hợp với lợi ích của Việt Nam.

### **3.3 Khả năng hình thành mối quan hệ đối tác chiến lược Việt – Mỹ**

#### ***3.3.1 Sự xuất hiện những nhân tố cần thiết***

Như đã phân tích ở Trường hợp nghiên cứu 4 về quá trình hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện Việt Nam – Mỹ, những nhân tố cần thiết trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ để tiến tới mối quan hệ đối tác chiến lược với Việt Nam đã hình thành, nhất là trong giai đoạn 2008 - 2015. Do đó, vấn đề đặt ra là: i) những nhân tố này sẽ tiếp tục phát huy, làm đà cho quan hệ tiếp tục phát triển theo chiều rộng và sâu?; ii) phía Việt Nam cần xử lý mối quan hệ này như thế nào để vẫn tiếp tục phát huy được các mặt đối tác, nhất là trong các lĩnh vực quan trọng, có tầm chiến lược, mặt khác hạn chế những mặt bất lợi.

Có thể nói hai nhân tố chính là bối cảnh và lợi ích sẽ tiếp tục chiều hướng đã có:

*Thứ nhất*, nhân tố bối cảnh trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ sẽ không có thay đổi lớn. Do đó mục tiêu bao trùm của Mỹ dù dưới chính quyền Cộng hòa hay Dân chủ vẫn là duy trì vị thế cường quốc số một và vai trò lãnh đạo thế giới; đồng thời ngăn các cường quốc khác nổi lên thách thức vai trò, lợi ích của Mỹ trên toàn cầu và tại các khu vực.

Mỹ sẽ tiếp tục đóng vai trò dẫn dắt trong xây dựng “luật chơi” và tại các thể chế có tính toàn cầu hoặc một số thể chế khu vực lớn (nhất là TPP trong giai đoạn hiện nay). Về kinh tế, Mỹ vẫn duy trì vị thế nền kinh tế đứng đầu thế giới nhờ những điều chỉnh lớn trong chính sách kinh tế vĩ mô, giúp đưa nền kinh tế tiếp tục chu kỳ tăng trưởng mới, làm gia tăng sức mạnh tổng hợp. Hơn nữa, Mỹ còn có ưu thế vượt trội về khoa học - công nghệ, có hệ thống tổ chức và triển khai sản xuất, kinh doanh, tài chính vững mạnh, đơn vị tiền tệ

của Mỹ vẫn tiếp tục thống lĩnh hệ thống tài chính quốc tế, giao dịch thương mại và dự trữ quốc tế trong một thời gian dài.

Về an ninh - quân sự, Mỹ vẫn là cường quốc quân sự mạnh nhất thế giới (về quy mô quân đội cũng như hệ thống vũ khí tối tân) và vị trí này khó có thể bị thay thế trong vài thập kỷ tới. Chi quân sự của Mỹ trong xu hướng cắt giảm song vẫn ở mức cao (lớn hơn 10 nước tiếp theo cộng lại). Năm 2014, Mỹ chi 581 tỷ USD cho quân sự, lớn hơn cả tổng chi của 10 nước xếp sau Mỹ về chi quân sự (Trung Quốc chi khoảng 129 tỷ USD, Nga 70 tỷ USD, Anh 61 tỷ USD, Pháp 53 tỷ USD, Nhật 47 tỷ USD...). Dự kiến chi quân sự đến 2045 tính theo ngang giá sức mua: Mỹ 1335 tỷ USD, Trung Quốc 1270 tỷ USD, Ấn Độ 654 tỷ USD, Nga 295 tỷ USD, Anh 108 tỷ USD.

Mỹ là nước duy nhất có lực lượng hải quân với khả năng kiểm soát toàn bộ các đại dương, và có trình độ khoa học công nghệ quân sự tiếp tục đứng đầu thế giới trong nhiều năm nữa; khả năng phối hợp giữa các quân binh chủng rất linh hoạt và cơ động.

Các nhân tố an ninh nội địa, duy trì ưu thế sức mạnh kinh tế, quân sự, bảo đảm sự lãnh đạo của Mỹ trên thế giới, giảm thiểu nguy cơ từ các cuộc tấn công bằng vũ khí hạt nhân, sinh học, hóa học chống lại Mỹ hoặc lực lượng quân đội Mỹ ở nước ngoài, bảo đảm sự tồn tại và ổn định của những hệ thống toàn cầu trọng yếu (thương mại, thị trường tài chính, cung cấp năng lượng, và môi trường), ngăn chặn Trung Quốc và Nga nổi lên trở thành đối thủ chiến lược của Mỹ vẫn sẽ là những ưu tiên an ninh của Mỹ trong thời gian tới.

Nội bộ Mỹ mặc dù xu hướng chia rẽ đảng phái vẫn là đặc điểm nổi trội trong nền chính trị Mỹ, ảnh hưởng nhất định tới việc hoạch định và triển khai chính sách đối nội và đối ngoại, song có bản vẫn tiếp tục đồng thuận trong các vấn đề chiến lược lớn nhằm bảo đảm lợi ích quốc gia của Mỹ, trong đó có chính sách đối với Châu Á – Thái Bình Dương và ngày càng đồng thuận hơn trong

việc xử lý quan hệ với Trung Quốc cũng như trong vấn đề Biển Đông và Biển Hoa Đông. Điểm đáng chú ý là Chính quyền Obama cũng bị Đảng Cộng hòa chỉ trích thiếu quyết đoán trong chính sách đối ngoại, xử lý không thỏa đáng trong quan hệ với Nga, Trung Quốc và chưa có chiến lược hữu hiệu ứng phó với tổ chức Nhà nước Hồi giáo (IS). Do đó, xu hướng chính trị nội bộ Mỹ giai đoạn hiện nay về cơ bản sẽ hậu thuẫn cho một đường lối đối ngoại thực tế, ưu tiên các biện pháp ngoại giao và hợp tác đa phương. Tuy nhiên, trước nguy cơ khủng bố cực đoan ngày càng diễn biến phức tạp và sự gia tăng ảnh hưởng và cạnh tranh của Trung Quốc và Nga, các lực lượng phái hữu ở Mỹ sẽ có cơ hội để thúc đẩy các biện pháp chính sách tăng sử dụng sức mạnh quân sự.

Tuy nhiên, Chính quyền Obama đã tiếp tục khẳng định xu hướng dùng đối ngoại, tăng cường can dự ngoại giao, tiếp tục thực hiện chính sách “tái cân bằng” trong quan hệ với khu vực Châu Á, tích cực tăng cường quan hệ và ảnh hưởng trên cơ sở phối hợp với các nước và triển khai toàn diện hơn trong các lĩnh vực ngoại giao, kinh tế và an ninh quân sự.

Khía cạnh ngoại giao của chiến lược tái cân bằng được thể hiện rõ nét nhất trong nửa cuối nhiệm kỳ 2 của Tổng thống Obama, cho thấy Mỹ muốn củng cố chiến lược này làm di sản cho chính quyền kế tiếp. Mỹ đã liên tục thực hiện các chuyến đi cấp cao tới khu vực. Tổng thống Obama thăm bốn nước Châu Á (Nhật Bản, Hàn Quốc, Malaysia và Philippines) 4/2014; Phó Tổng thống Biden thăm Ấn Độ và Singapore 7/2013; Cố vấn An ninh quốc gia Susan Rice thăm Trung Quốc (9/2014); Trợ lý Ngoại trưởng Mỹ phụ trách Đông Á – Thái Bình dương Daniel Russel thăm Hàn Quốc, Nhật Bản, Brunei, Indonesia và Trung Quốc 9/2013, Tổng thống Obama thăm Ấn Độ (1/2015), Ngoại trưởng Kerry thăm Trung Quốc (5/2015)....

Chính quyền Obama cũng đã hoàn tất một cấu phần quan trọng trong chính sách Tái cân bằng qua việc thúc đẩy kết thúc đàm phán Hiệp định đối

tác xuyên Thái Bình Dương (TPP), qua đó giúp Mỹ có vai trò trung tâm trong tiến trình tăng cường liên kết kinh tế khu vực.

Các ưu tiên đối ngoại chính của Mỹ trong thời gian tới về cơ bản sẽ gồm: i) Coi trọng các biện pháp đối phó với sự cạnh tranh chiến lược của Nga, Trung Quốc, đồng thời duy trì hợp tác trong việc giải quyết các vấn đề quốc tế, đưa quan hệ Mỹ - Nga, Mỹ - Trung vào khuôn khổ mới; ii) Thúc đẩy giải pháp cho các vấn đề khu vực (tiến trình hòa bình Trung Đông, hạt nhân của I-ran, bán đảo Triều Tiên, bình thường hóa quan hệ với Cuba...); iii) Tiếp tục tiến hành cuộc chiến chống khủng bố; iv) Chú trọng hợp tác quốc tế trong việc giải quyết các vấn đề an ninh phi truyền thống, đặc biệt là biến đổi khí hậu; v) Thúc đẩy liên kết kinh tế khu vực ở cấp độ cao.

Về quân sự, Mỹ sẽ vẫn chú trọng tăng cường sự hiện diện quân sự của Mỹ tại khu vực với mục tiêu đến năm 2020, tỷ lệ lực lượng tại Thái Bình Dương/Đại Tây Dương sẽ là 60/40 so với tỷ lệ 50/50 như hiện nay và triển khai 60% lực lượng hải quân và 60% không quân ở khu vực ở Châu Á - Thái Bình Dương, mở rộng tập trận của Bộ Tư lệnh Thái Bình Dương, tăng cường chuyển thăm của các tàu hải quân đến khu vực.

Tại khu vực châu Á - Thái Bình Dương, chính sách “tái cân bằng” sẽ tiếp tục được Mỹ triển khai, kể cả nếu chính quyền Cộng hòa lên cầm quyền vì đây là lợi ích chiến lược lâu dài của Mỹ. Mỹ sẽ tăng cường can dự vào các thể chế khu vực như APEC, EAS, ARF, ADMM+, LMI... để hướng các thể chế này có lợi cho Mỹ; đẩy mạnh các cấu trúc an ninh (2+2 với Nhật Bản và Hàn Quốc; hợp tác an ninh Mỹ – Philippines), các cơ chế ba bên (Mỹ – Nhật – Hàn, Mỹ – Nhật – Australia, Mỹ – Nhật – Ấn Độ...); thúc đẩy hợp tác với Cộng đồng ASEAN trên cả 3 trụ cột và ủng hộ vai trò trung tâm của ASEAN trong các tiến trình liên kết khu vực.

*Thứ hai*, quan hệ Việt - Mỹ đã có sự biến chuyển sâu sắc, trở thành mối quan hệ đối tác toàn diện vào tháng 7/2013 với lợi ích song trùng ngày càng phát triển, thực chất, đi vào chiều sâu.

Trong chiến lược “tái cân bằng” của Mỹ, Việt Nam cũng đang ở thế tương đối thuận lợi, trước hết do vị trí địa chiến lược và địa chính trị quan trọng của Việt Nam. Một nước Việt Nam độc lập, mạnh là phù hợp với lợi ích của Mỹ ở khu vực. Điều này đã được nhiều lãnh đạo Mỹ khẳng định. Vai trò ngày càng lớn và quan trọng của Việt Nam ở khu vực, nhất là trong ASEAN, góp phần củng cố ASEAN mạnh, quan hệ cân bằng với các nước lớn, cũng như đóng góp của Việt Nam vào việc duy trì hòa bình, ổn định, hợp tác ở khu vực, là yếu tố Mỹ cho rằng có lợi cho Mỹ và cần tranh thủ trong việc định hình các cấu trúc ở khu vực theo hướng không để một nước lớn nào chi phối. Về mặt kinh tế, sự năng động của nền kinh tế, thị trường nhiều tiềm năng của Việt Nam, việc Việt Nam đang tham gia đàm phán TPP, một hiệp định khu vực không chỉ có ý nghĩa về mặt kinh tế mà còn cả chiến lược, đang tạo ra cơ hội để quan hệ kinh tế hai nước phát triển mạnh mẽ hơn nữa trong thời gian tới.

Điểm nổi bật là trong những tiến trình quan trọng đang diễn ra tại khu vực mà Mỹ phải tính đến khi triển khai chính sách, Việt Nam đều đóng vai trò quan trọng. Đặc biệt là về khía cạnh kinh tế, Việt Nam đứng trước cơ hội làm cầu nối gắn kết các nền kinh tế ASEAN lục địa với ASEAN hải đảo trong không gian kinh tế thống nhất do hiện nay. Việt Nam đang tiến hành đồng thời các đàm phán về khu vực thương mại tự do với tất cả các trung tâm kinh tế hàng đầu thế giới, với triển vọng hoàn tất 14 Hiệp định thương mại tự do FTA giai đoạn 2015-2020, để trở thành một mắt xích quan trọng của mạng lưới liên kết kinh tế rộng lớn với 55 quốc gia, trong đó có 15 thành viên của G-20. Cộng đồng kinh tế ASEAN đã hình thành vào cuối năm 2015. Việt Nam cũng là thành viên của hầu hết các cơ chế hợp tác then chốt trong khu

vực, đó là Cộng đồng ASEAN, APEC, TPP, RCEP... hướng tới hình thành khu vực thương mại tự do năng động của toàn châu Á-Thái Bình Dương (FTAAP).

Do đó, hợp tác Việt – Mỹ có cơ sở để mở rộng hơn nữa tại các diễn đàn khu vực, nhất là trong các vấn đề Biển Đông, sông Mê Công. Ngoài ra, các vấn đề toàn cầu, các thách thức an ninh phi truyền thống đòi hỏi các quốc gia phải phối hợp hành động.

Lợi ích kinh tế và thương mại giữa Mỹ và Việt Nam theo đó sẽ tiếp tục gia tăng, đặc biệt sau khi Hiệp định TPP đã được ký kết. Đây cũng sẽ là nhân tố mạnh, tạo đà cho quan hệ phát triển hơn nữa.

Ngay sau khi thiết lập mối quan hệ đối tác toàn diện, Mỹ và Việt Nam đã có thêm nhiều cơ chế hợp tác mới. Tháng 10/2014, Mỹ đã đi thêm một bước bằng việc dỡ bỏ một phần lệnh cấm bán vũ khí sát thương cho Việt Nam và sẵn sàng bán các loại phương tiện lưỡng dụng công nghệ cao cho Việt Nam.

Trong chuyến thăm lịch sử tới Mỹ của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng vào tháng 7/2015, Tổng thống Barrack Obama và Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã cùng ra tuyên bố về Tầm nhìn quan hệ Việt Nam – Mỹ, có đoạn:

*Hướng tới tương lai quan hệ song phương và phát huy quan hệ Đối tác Toàn diện, hai nước khẳng định tiếp tục triển khai quan hệ sâu sắc, bền vững, và thực chất, trên cơ sở tôn trọng Hiến chương Liên hợp quốc, luật pháp quốc tế và thể chế chính trị, độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau.*

*Hai bên cam kết thúc đẩy tối đa lợi ích chung và sự hợp tác ở cấp độ song phương và đa phương, vì lợi ích của nhân dân hai nước, đóng góp vào hòa bình, ổn định, hợp tác và thịnh vượng ở khu vực châu Á-Thái Bình Dương và trên thế giới.*

*Việc tăng cường quan hệ chính trị và ngoại giao, tăng cường trao đổi cấp cao và mở rộng tham vấn song phương nhằm tiếp tục xây dựng lòng tin*

và gia tăng hợp tác vẫn là ưu tiên đối với cả Việt Nam và Hoa Kỳ, tương tự như việc tăng cường hợp tác kinh tế, thương mại và đầu tư, làm sâu sắc hợp tác trong khoa học và công nghệ, giáo dục, đào tạo, y tế, môi trường và thực thi luật pháp. [78]

### **3.3.2 Những nhân tố cản trở việc đi đến mối quan hệ đối tác sâu hơn**

Hiện Mỹ có chín đối tác chiến lược, ba đối tác toàn diện, hai quan hệ đặc biệt với Anh và Israel, hai quan hệ đồng minh ngoài NATO, tám quan hệ đồng minh khác. Tổng cộng là 24 đối tác chiến lược hoặc tương đương trở lên. Từ góc độ hệ thống, việc Mỹ và Việt Nam chỉ đạt mối quan hệ đối tác toàn diện cho thấy vẫn còn có lực cản ở ba nhân tố: nhân tố chủ thể, nhân tố cơ chế/nguyên tắc, và nhân tố bối cảnh.

#### **3.3.2.1 Nhân tố các chủ thể**

Nhìn chung những cỗ đông trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ ngày càng nhiều hơn và ủng hộ mạnh mẽ hơn việc phát triển quan hệ với Việt Nam. Đặc biệt là các cỗ đông quan trọng như chính quyền, Quốc hội đều cơ bản ủng hộ phát triển hơn nữa quan hệ Việt – Mỹ. Tuy nhiên, bầu cử Tổng thống (11/2016) sẽ là yếu tố hàng đầu tác động đến tình hình Mỹ và việc triển khai chính sách đối ngoại. Các cỗ đông ủng hộ Việt Nam nhiều khả năng sẽ rút khỏi chính trường hoặc rời khỏi các vị trí then chốt trong 3-5 năm tới. Điều này sẽ ảnh hưởng không nhỏ tới việc duy trì đà phát triển quan hệ.

Bên cạnh đó, vẫn còn một bộ phận người Mỹ gốc Việt (chủ yếu số di tản, vượt biên và xuất cảnh theo các chương trình hợp tác di trú) còn mang tư tưởng thù hận từ cuộc chiến tranh, tiếp tục hoạt động cản trở việc phát triển quan hệ sâu hơn với Việt Nam. Các nhóm này khai thác hệ thống luật pháp Mỹ để vận động chính quyền, Quốc hội (tập hợp thỉnh nguyện thư, mạng xã hội, thư của cử tri đến các nghị sỹ...) ra các văn bản chống phá Việt Nam,

nhất là khi các nhân vật chủ chốt tại Hạ viện là những nhân vật cực đoan, chống cộng. Tuy nhiên, mặc dù gây ra không ít khó khăn cho sự phát triển tích cực của quan hệ Việt-Mỹ, những người này đã không thành công trong việc cản trở đà phát triển của quan hệ trong suốt 20 năm qua.

### *3.3.2.2 Nhân tố cơ chế/nguyên tắc*

Những khác biệt về hệ tư tưởng, chế độ chính trị - xã hội, trình độ phát triển, lịch sử, văn hóa, pháp luật... sẽ tiếp tục ảnh hưởng quan trọng đến quá trình hoạch định chính sách và triển khai quan hệ cụ thể của mỗi nước.

Tuy nhiên, sự khác biệt lớn nhất về ý thức hệ tư bản chủ nghĩa và xã hội chủ nghĩa, thể chế chính trị đa nguyên đa đảng của Mỹ sẽ tiếp tục tạo ra sự mâu thuẫn về tư tưởng, cách nhìn nhận và giải quyết những vấn đề kinh tế, xã hội trong quan hệ của Mỹ với Việt Nam. Mỹ cũng sẽ tiếp tục phải giải quyết hội chứng cũng như trách nhiệm đạo lý do cuộc chiến tranh Việt Nam để lại, đặc biệt là trong vấn đề giải quyết vấn đề chất độc da-cam/dioxin. Mỹ đã từng bước dỡ bỏ những rào cản pháp lý đối với việc phát triển quan hệ sâu hơn, đồng thời chủ động thiết lập những cơ chế mới như thông qua việc ký các thoả thuận, ý định thư, đàm phán các hiệp định. Mặc dù vậy, trong khi vẫn còn những luật lệ và quy định cũ thì nội bộ Mỹ lại có những nhóm lợi ích tìm cách đưa ra những quy định mới để bảo vệ lợi ích cục bộ của mình, hạn chế phần nào những nỗ lực thúc đẩy quan hệ với Việt Nam.

### *3.3.2.3 Nhân tố bối cảnh khách quan*

Sự cạnh tranh ngày càng mang tính chiến lược của các cường quốc đang lên, nhất là Trung Quốc và Nga, vừa thúc đẩy Mỹ phát triển quan hệ sâu hơn với các đối tác khu vực, trong đó có Việt Nam. Mặt khác, sự cạnh tranh này cũng khiến Mỹ ngày càng gặp nhiều khó khăn trong việc triển khai chính sách. Trung Quốc sẽ tiếp tục trỗi dậy mạnh mẽ, hướng tới mục tiêu trở thành cường quốc khu vực và thế giới, tăng cường các hoạt động đơn phương, quyết



đoán, nhằm khẳng định yêu sách chủ quyền tại Biển Đông, Biển Hoa Đông. Trong bối cảnh nền kinh tế tiếp tục phục hồi, mặc dù phải quan tâm xử lý các điểm nóng khác trên thế giới, song Mỹ tiếp tục triển khai chiến lược “tái cân bằng” lâu dài cả về chính trị - ngoại giao, kinh tế - thương mại, an ninh - quân sự tại khu vực châu Á – Thái Bình Dương. Mỹ và Trung Quốc nỗ lực ổn định quan hệ, tuy nhiên Mỹ cũng ngày càng lo ngại về sự trỗi dậy và gia tăng ảnh hưởng của Trung Quốc, đặc biệt ở khu vực châu Á – Thái Bình Dương.

Mặt khác, Trung Quốc vẫn là môi cạnh tranh đối với vị trí cường quốc số một của Mỹ ở khu vực. Với nền kinh tế đứng thứ hai thế giới và những điều chỉnh quan trọng về chính sách an ninh - ngoại giao, kinh tế, quân sự, Trung Quốc đang từng bước mở rộng ảnh hưởng trên thế giới, tạo nên sự cạnh tranh quyền lực giữa Mỹ và Trung Quốc, trước hết tại châu Á - Thái Bình Dương.

Quan hệ Mỹ - Trung sẽ tiếp tục mô hình vừa hợp tác, vừa đấu tranh và ngày càng mang tính chiến lược. Đặc biệt là đối với việc Trung Quốc đang tìm cách tạo dựng một thực thể mới ở khu vực và trên Biển Đông. Nếu như sự trỗi dậy của Trung Quốc là một sự kiện lớn nhất của thế kỷ 21 và buộc Mỹ phải tính toán lại chiến lược của mình, thì những hành động của Trung Quốc ở Biển Đông là phép thử đối với chiều hướng mà Mỹ và Trung Quốc có thể hợp tác với nhau.

Sau sự kiện Crum và biến động ở Ucraina, Mỹ sẽ phải chú trọng hơn trong việc đối phó với Nga, nước duy nhất có sức mạnh quân sự tương đối ngang hàng với Mỹ và đang cố gắng khôi phục ảnh hưởng nước lớn trên toàn cầu. Quan hệ với Nga, quan hệ Mỹ - Nga đang trong giai đoạn thấp nhất kể từ sau Chiến tranh lạnh do khủng hoảng Ukraine đang diễn ra. Mỹ và phương Tây thắt chặt các biện pháp trừng phạt Nga. Tổng thống Obama tại Đại hội đồng Liên hợp Quốc (9/2014) khi đề cập đến các mối đe dọa mới, tố cáo Nga

“xâm lược châu Âu” và xếp trên cả mối đe dọa của IS. Cuộc tranh địa chiến lược Mỹ - Nga không chỉ ở châu Âu mà có thể lan rộng ra các khu vực khác như Trung Đông, châu Á - Thái Bình Dương. Tuy nhiên, đối đầu căng thẳng Mỹ - Nga kiểu Chiến tranh lạnh ít có khả năng xảy ra vì cả hai nước vẫn có nhu cầu hợp tác để giải quyết các vấn đề quốc tế và chống chủ nghĩa khủng bố.

Có thể thấy rõ ràng rằng với bối cảnh chiến lược như đã phân tích ở sẽ không hề thuận lợi cho cả Mỹ và Việt Nam trong việc thúc đẩy quan hệ song phương tiến quá nhanh.

### ***3.3.3 Sự sẵn sàng của Việt Nam trước khả năng hình thành quan hệ Đối tác chiến lược với Mỹ***

Câu hỏi cũng cần phải đánh giá là liệu Việt Nam đã sẵn sàng trước việc hình thành mối quan hệ đối tác chiến lược với Mỹ.

Nhìn từ góc độ hệ thống, nếu đặt quan hệ Việt Nam – Mỹ và các lợi ích kèm theo là một bộ phận trong hệ thống hoạch định Chính sách đối ngoại của Mỹ, có thể nói hiện nay Việt Nam có khả năng tác động vào hệ thống này và có nhiều phương cách, công cụ thể thực hiện để thúc đẩy lợi ích của mình, như thể hiện rõ nhất qua Trường hợp nghiên cứu thứ ba về Cơ chế giám sát cá da tron.

Nhìn rộng hơn, mối quan hệ đối tác toàn diện Việt - Mỹ đã được định hướng và xây dựng dựa trên những nguyên tắc quan hệ quốc tế căn bản. Trong các tuyên bố chung giữa hai nước, đặc biệt tuyên bố chung nhân dịp chuyến thăm Mỹ của Chủ tịch nước Trương Tấn Sang [77] và Tuyên bố về Tầm nhìn chung giữa Mỹ và Việt Nam của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng và Tổng thống Obama [78], cũng như trong các phát biểu và tiếp xúc giữa hai nước, hai bên đều khẳng định các nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và an ninh của nhau; thể chế chính trị của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau; tôn trọng lẫn nhau, bình đẳng, cùng có lợi. Mối quan

hệ với Mỹ được đặt trong tổng thể chính sách đối ngoại của Việt Nam là rộng mở, đa dạng hóa, đa phương hóa, hội nhập sâu rộng với thế giới.

Tuy nhiên, bản thân trong Việt Nam vẫn còn nhiều lực cản đến từ quá khứ chiến tranh, sự nghi ngờ và cảnh giác với Mỹ... hạn chế phần nào khả năng hợp tác, đặc biệt trong những lĩnh vực nhạy cảm như an ninh - quốc phòng.

Vấn đề phức tạp nhất vẫn là việc nội bộ Mỹ vẫn còn những thế lực muốn tiếp tục thực hiện “diễn biến hòa bình”, chuyển hóa Việt Nam thông qua việc sử dụng vấn đề dân chủ, nhân quyền, tôn giáo,... Chính phủ Mỹ cũng tiếp tục nêu quan ngại và gia tăng sức ép trong vấn đề dân chủ, nhân quyền, tự do ngôn luận, báo chí, internet; tôn giáo, lập hội, tụ tập hòa bình. Quốc hội Mỹ tiếp tục giới thiệu các dự luật, nghị quyết về tình hình nhân quyền Việt Nam.

### **Tiểu kết**

Căn cứ vào các phân tích các nhân tố tác động “đầu vào”, “hộp đen” và trường hợp nghiên cứu 4 đã nêu trong chương 3, có thể có một số kết luận sau:

*Thứ nhất*, lần điều chỉnh chiến lược này của Mỹ sẽ tạo ra những chính sách lớn, có tính chất lâu dài do ba yếu tố chính: i) Kinh tế Mỹ đã hồi phục giúp cán cân sức mạnh thay đổi; ii) Môi trường chiến lược của Mỹ đã có thay đổi cơ bản, Mỹ đang phải đối đầu với một tập hợp lực lượng mới của các nước mới nổi, đặc biệt là sự trỗi dậy của Trung Quốc; iii) Khu vực châu Á – Thái Bình Dương tiếp tục được xem là khu vực phát triển năng động nhất thế giới, dù tiềm ẩn nhiều nguy cơ xung đột xuất phát từ các tranh chấp lãnh thổ ở Biển Hoa Đông, Biển Đông, Biển Hoàng Hải. Trong bối cảnh đó, các cơ chế hợp tác khu vực, kể cả các cơ chế kinh tế cũng như cơ chế an ninh đang được tăng cường.

*Thứ hai*, các nhân tố thuộc hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ đóng vai trò then chốt trong quá trình hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện Việt - Mỹ, nhất là sự gia tăng về lợi ích nhiều mặt. Đàm phán TPP kết

thúc cũng hứa hẹn sự gia tăng lợi ích đáng kể giữa Mỹ và Việt Nam.

- Mặt khác, vẫn còn nhiều nhân tố cản trở tới khả năng hình thành quan hệ Đối tác chiến lược sớm trong tương lai, gồm: i) Lợi ích đa dạng của Mỹ ở khu vực; ii) Những cố đồng ủng hộ mạnh mẽ quan hệ Việt - Mỹ sẽ lùi khỏi chính trường, thay thế bằng thế hệ lãnh đạo mới ít có mối quan hệ trực tiếp tới Việt Nam hơn kể từ sau cuộc bầu cử tổng thống Mỹ vào năm 2016.

## KẾT LUẬN

1. Do đặc thù của lĩnh vực Khoa học xã việc chọn một phương pháp định lượng để nghiên cứu hệ thống hoạch định chính sách Mỹ là điều khó thực hiện, trong khi đó phương pháp định tính cũng có mặt hạn chế.

Tuy nhiên, việc áp dụng phương pháp hệ thống để nghiên cứu hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ đã giúp định hình được quy trình hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ và qua đó xác định rõ hơn tiến trình hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện Việt - Mỹ cũng như khả năng hình thành mối quan hệ đối tác chiến lược giữa Mỹ và Việt Nam.

2. Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ là một hệ thống phức tạp, có thể chia thành 3 bộ phận gồm cỗ đồng, nguyên tắc vận hành và nhân tố tác động.

Cả ba bộ phận này đều có thể thay đổi theo thời gian, bối cảnh tình hình. Trong ba bộ phận này, nhân tố tác động có tính khách quan nhiều hơn là chủ quan, do đó khó tác động hơn. Nhân tố nguyên tắc vận hành vì cơ bản là các điều luật, quy định nên có thể thay đổi theo thời gian nhưng đòi hỏi sự đầu tư nguồn lực tài chính và nhân sự cao. Nhân tố cỗ đồng là nhân tố có tính động cao nhất, có chu kỳ ảnh hưởng trực tiếp tới chính sách trong vòng 4-8 năm. Đây là nhân tố cần có cách tiếp cận đặc biệt.

Hệ thống này cũng cấu trúc theo hướng để nhóm hành pháp có vai trò nhỉnh hơn so với hai nhóm lập pháp và tư pháp. Quy trình hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ vận hành theo hai nguyên tắc chính là nguyên tắc tam quyền phân lập/kiểm soát và cân bằng và nguyên tắc “mở”.

Nhân tố cỗ đồng gồm tám nhóm nhân tố cỗ đồng chính, chia theo ba nhóm chính, chủ yếu tập trung ở nhánh lập pháp, hành pháp, và ít khi xuất hiện ở nhánh tư pháp. Các quốc gia nước ngoài cũng là một bộ phận của hệ thống.

Tổng thống Mỹ với tư cách là một nhân tố chủ thể có vai trò quan trọng then chốt trong việc hình thành và triển khai bất kỳ chính sách nào. Tuy nhiên, do bản chất là một nhân tố trong tổng số tám nhân tố nên Tổng thống Mỹ buộc phải chia sẻ quyền lực. Tổng thống Obama là Tổng thống da màu đầu tiên của nước Mỹ, là con người quyết đoán, và nhiều chính sách của ông sẽ có tác động sâu sắc trong nhiều năm tới đối với chính sách đối ngoại của Mỹ trên thế giới.

**3.** Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ còn có hai đặc thù chính là sự thiếu ổn định và dàn trải. Một mặt, điều này phản ánh cấu trúc hệ thống chính trị của Mỹ là đề cao tính dân chủ, coi trọng vai trò cá nhân và của các tiểu bang. Sự dàn trải của hệ thống cũng tạo ra một môi trường cạnh tranh và thoả hiệp gay gắt giữa các nhân tố cổ đông và nhóm lợi ích trong hệ thống. Mặt khác, đây cũng là điểm yếu của hệ hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ và là cơ sở để cho các nước bên ngoài trở thành một bộ phận tác động vào hệ thống. Sự

**4.** Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ đang trong quá trình điều chỉnh sâu sắc để thích ứng với sự thay đổi từ môi trường bên ngoài. Hai nhân tố đầu vào mang tính dài hạn là sự trỗi dậy của Trung Quốc và cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính 2008 đã tạo ra cả cơ hội lẫn thách thức đối với Mỹ. Một mặt, sức ép cạnh tranh đang buộc Mỹ phải hình thành các biện pháp nhằm bảo vệ lợi ích của mình. Mặt khác, chính những sai lầm trong chính sách của Mỹ đã tạo ra không gian để Mỹ “làm lại” và lấy lại thế chủ động trong việc thúc đẩy những chính sách mà mình mong muốn. Việc chính quyền Obama đẩy mạnh chiến lược thúc đẩy tự do hoá thương mại thông qua đàm phán TPP và T-TIP là một hướng đi đúng. Do đó, lần điều chỉnh chính sách này của Mỹ sẽ tạo ra những chính sách lớn, có tính chất lâu dài, thúc đẩy xu hướng liên kết kinh tế quốc tế và khu vực sâu rộng hơn. Sự điều chỉnh này do đó là cơ hội tốt để hoá

giải khía cạnh quân sự hoá và những hệ lụy xấu cho quan hệ Việt Nam nói riêng và khu vực nói chung từ sự trỗi dậy của Trung Quốc.

5. Quan hệ Việt – Mỹ sau 20 năm bình thường hoá đã phát triển theo hướng tạo ra sự gắn kết lợi ích và quan hệ tốt với các nhóm cổ đông then chốt. Kết quả là Việt Nam có một thế đứng khá vững chắc trong hệ thống chính sách đối ngoại của Mỹ. Điều này mang đến cho Việt Nam một cơ hội chưa từng có để thúc đẩy quan hệ sâu rộng hơn nữa với Mỹ. Việt Nam có trong tay những công cụ chính sách phù hợp cho việc tác động vào hệ thống Chính sách đối ngoại của Mỹ theo hướng thuận lợi cho các lợi ích của mình. Việt Nam cũng đã chọn cho mình một vị trí trung tâm, đặc biệt là trong các tiến trình liên kết kinh tế khu vực và quốc tế, thuận lợi cho việc thúc đẩy quan hệ với Mỹ.

6. Nhìn từ phân tích hệ thống, khả năng hình thành mối quan hệ Đối tác chiến lược Việt – Mỹ là rất cao, là cơ hội để Việt Nam giành thế chủ động trong quan hệ đối ngoại, tiếp tục đưa quan hệ với Mỹ lên tầm cao mới, hiệu quả và ổn định hơn.

Tuy nhiên, các yếu tố giúp hình thành mối quan hệ đối tác toàn diện là các yếu tố cũ, đặc biệt là yếu tố cổ đông. Những người Mỹ gắn bó với tiến trình bỏ cấm vận bình thường hoá quan hệ Việt - Mỹ , đặc biệt là John McCain và John Kerry sẽ sớm rời khỏi chính trường Mỹ. Do đó, quan hệ Việt - Mỹ trong thời gian tới sẽ mất đi những cổ đông quan trọng, có tầm nhìn chiến lược và có ảnh hưởng trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ.

Thời điểm hiện nay đã hội tụ đầy đủ các nhân tố cần thiết, tuy nhiên chưa đủ trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ để thúc đẩy quan hệ Việt – Mỹ hình thành Đối tác chiến lược. Trong một số cuộc tiếp xúc đối ngoại, các đối tác Mỹ cũng nhìn nhận “quan hệ hai nước thực chất đã là

đôi tác chiến lược”. Việt Nam sẽ không bị “kéo theo” mà là có cơ hội để giành thế chủ động.

7. Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của của Mỹ có tính động cao, trong đó các nhân tố đều có thể thay đổi. Do đó, Việt Nam phải thường xuyên theo dõi, nghiên cứu kỹ các diễn biến trong nội bộ Mỹ cũng như chính sách đối ngoại của Mỹ để tranh thủ xu hướng điều chỉnh tích cực và hạn chế những xu hướng tiêu cực.

Quá trình hình thành mối quan hệ đôi tác toàn diện Việt - Mỹ cũng cho thấy Việt Nam cần đặt trong mối quan hệ tam giác Mỹ - Trung – Việt, và cần thực hiện những nguyên tắc đã được Đảng Cộng sản Việt Nam và Chính phủ Việt Nam định hướng tại các văn kiện quan trọng, cũng như các nguyên tắc đã được thiết lập tại các Tuyên bố chung, đặc biệt là Tuyên bố tầm nhìn chung quan hệ Việt Nam – Mỹ tháng 7/2015.

Các nguyên tắc này bao gồm: i) Bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, duy trì môi trường hòa bình để phát triển là lợi ích cao nhất; ii) Kiên trì đường lối độc lập, tự chủ; đa phương hóa, đa dạng hóa; đẩy mạnh hội nhập quốc tế sâu rộng; quan hệ Việt Nam – Mỹ có tầm quan trọng chiến lược hàng đầu nhưng cần đặt trong bối cảnh quan hệ của Việt Nam với khu vực và các nước lớn khác, đặc biệt là Trung Quốc. Việt Nam cần chủ động thúc đẩy quan hệ có lợi cho Việt Nam, tránh không để bị lôi kéo vào quan hệ với nước này chống nước kia, cảnh giác khả năng “mặc cả” lợi ích nước lớn bất lợi cho Việt Nam; iii) Phát triển quan hệ với Mỹ phải dựa trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ, tôn trọng thể chế chính trị của nhau; hợp tác trên cơ sở các nguyên tắc cơ bản của luật pháp quốc tế, bình đẳng cùng có lợi, cân bằng lợi ích; iv) Kiên định mục tiêu, nguyên tắc; linh hoạt, mềm dẻo về sách lược; kiên trì giải quyết tranh chấp, bất đồng bằng biện pháp hòa bình, trên cơ sở luật pháp quốc tế;



chủ động tìm điểm đồng về lợi ích, tìm giải pháp chấp nhận được cho các bên liên quan trên cơ sở bảo vệ chủ quyền, tạo môi trường hòa bình để phát triển.

Đặc biệt, để có thể nắm bắt những cơ hội hiếm có trong quan hệ Việt - Mỹ , Việt Nam cần vận dụng đúng đắn quan điểm của Nghị quyết 28 Ban chấp hành Trung ương khóa XI về “*Chiến lược bảo vệ Tổ quốc trong tình hình mới*”. Việt Nam cần xác định đấu tranh để chống lại những thế lực phản động, tìm cách chống phá sự phát triển tích cực, lợi ích chính đáng trong quan hệ Việt - Mỹ , nhưng không để mất đấu tranh lẫn át, hạn chế mặt hợp tác.

Cuối cùng, Việt Nam cần tiếp tục xây dựng một đội ngũ chuyên gia giỏi, có bề dày kinh nghiệm nghiên cứu, xử thế trong quan hệ với Mỹ để có thể phát huy khả năng vận động trực tiếp vào hệ thống và quy trình hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ.

**DANH MỤC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU CỦA TÁC GIẢ**

1. Lê Chí Dũng, *Đầu tư của Trung Quốc ở Mỹ: Sự khởi đầu cho một làn sóng?* - Tạp chí Châu Mỹ ngày nay Số 10/2013, Tr. 13 - 20
2. Lê Chí Dũng, *Nước Mỹ đã quay trở lại*, *Tạp chí Đối ngoại Số 1+2, 2014*, Tr. 59 – 64
3. Lê Chí Dũng, *Vấn đề lao động trong đàm phán TPP của Mỹ và tác động tới Việt Nam*, *Tạp chí Châu Mỹ ngày nay, Số 1/2015*. Tr. 42 - 48

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

### A. Tài liệu tiếng Việt

1. Bộ Ngoại giao (1997), *Hỏi đáp về tình hình thế giới và chính sách đối ngoại của Đảng và Nhà nước ta*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
2. Lê Bằng, “Xung lực cho 20 năm tiếp theo”, *Phát biểu tại Hội thảo quốc tế về quan hệ Việt - Mỹ diễn ra tại Hà Nội ngày 26/1/2015*, <http://tuoitre.vn/tin/chinh-tri-xa-hoi/thoi-su-suy-nghi/20150128/xung-luc-cho-20-nam-tiep-theo/704352.html>
3. “Chiến lược an ninh quốc gia của Mỹ cho thế kỷ mới” (11 - 12/2000), *Tài liệu tham khảo đặc biệt*, TTXVN, Số chuyên đề các vấn đề quốc tế tháng 11/12.
4. Chính sách ngoại giao Việt Nam, tập II (1975-2006), HVQHQT, Hà Nội 2007
5. Nữu Tiên Chung (2002), *Dự báo chiến lược thế kỷ XXI*, Học viện Quan hệ Quốc tế.
6. Nguyễn Tâm Chiến (2012), “Quan hệ Mỹ - Trung Quốc: Vào khúc đoạn mới?”, *Nghiên cứu Quốc tế*, số 3 (90), tháng 9/2012, trang 93 – 106
7. Lý Thực Cốc (1996), *Mỹ thay đổi lớn chiến lược toàn cầu*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
8. Lê Văn Cương (2010), “Các trung tâm sức mạnh và khuynh hướng phát triển quan hệ Trung – Mỹ”, *Nghiên cứu Quốc tế*, số 2 (81), tháng 6/2010, trang 185 – 194.

9. Jean-Baptiste Duroselle (1994), *Lịch sử ngoại giao từ 1919 đến nay*. Học viện QHQT.
10. Bộ LĐTBXH, *Hỗ trợ nâng cao năng lực giảm thiểu lao động trẻ em*, 4/12/2014. Truy cập:  
<http://www.molisa.gov.vn/vi/Pages/chitiettin.aspx?IDNews=22097>
11. Đảng Cộng sản Việt Nam (1977), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 36 (1975), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
12. Đảng Cộng sản Việt Nam (1977), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 37 (1977), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam (1977), *Văn kiện Đảng toàn tập*, tập 38 (1977), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam (2003), *Nghị quyết Hội nghị Trung ương 8 khóa 9*, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/hoi-nghi-lan-thu-8-ban-chap-hanh-trung-uong-dang-khoa-ix-phat-huy-tri-tue-de-co-nhung-quyet-nghi-dung-dan--kha-thi-88655.htm>
15. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
16. Francis Fukuyama (1989), “Sự kết thúc của Lịch sử?”, *The National Interest*, No. 16
17. George Friedman (2010), *Một trăm năm tới: Dự báo cho thế kỷ XXI*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội
18. Thomas L. Friedman (2000), *Chiếc Lexus và cây Oliu*, NXB Lao động Xã hội
19. Thomas L. Friedman (2006), *Thế giới phẳng – Tóm lược lịch sử thế giới thế kỷ XXI*, NXB Trẻ TP. Hồ Chí Minh

20. Thomas L. Friedman (2012), *Từng là bá chủ*, NXB Trẻ TP. Hồ Chí Minh
21. Nguyễn Giáp và Phan Rân (2002), "Phác học những nét cơ bản trong chính sách đối ngoại của chính quyền G.W. Bush hiện nay", *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế*, số 44 (02-2002)
22. Nguyễn Hoàng Giáp, "Phát triển quan hệ với các nước lớn trong chính sách đối ngoại, đổi mới của Đảng và nhà nước ta", *Tạp chí Cộng sản* số 9, 2005
23. Vũ Minh Giang, "Sự khởi đầu của quan hệ giữa Hoa Kỳ và Việt Nam - Những bài học lịch sử", *Kỷ yếu Hội thảo về Hoa Kỳ học*, Hà Nội tháng 11/2003
24. *Hiệp định Pa-ri 1973 về Việt Nam*, <http://thuvienphapluat.vn/van-ban/Linh-vuc-khac/Hiiep-dinh-Cham-dut-chien-tranh-lap-lai-hoa-binh-cua-Viet-Nam-Hoa-ky-23327.aspx>
25. Vũ Lê Thái Hoàng (2012), "Sức mạnh thông minh, thế kỷ Thái Bình Dương và học thuyết đối ngoại Obama", *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế*, số 88 (3-2012)
26. Tư Hoàng, *Việt Nam đang tiến gần đến FTA với EU, TPP, TBKTSG*, 2/4/2014. Truy cập: <http://www.thesaigontimes.vn/112874/Viet-Nam-dang-tien-gan-den-FTA-voi-EU-TPP.html>
27. Học viện Quan hệ quốc tế, *Tiếp xúc bí mật Việt Nam-Hoa Kỳ*, Học viện Quan hệ quốc tế, 1992.
28. Học viện Quan hệ Quốc tế (2007), *Lý luận Quan hệ quốc tế*, Học viện Quan hệ Quốc tế, Hà Nội.
29. Học viện Quan hệ Quốc tế (2003), *Quan hệ của Mỹ với các nước lớn ở*

*khu vực Châu Á – TBD*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

30. Vũ Dương Huân (2009), *Một số vấn đề quan hệ quốc tế - Chính sách đối ngoại và ngoại giao Việt Nam*, NXB Chính trị - Hành chính, Hà Nội.
31. Samuel Huntington (2003), *Sự va chạm giữa các nền văn minh*, NXB Lao động, Hà Nội.
32. Hà Mỹ Hương (2007), "Nhìn lại sự điều chỉnh chính sách đối ngoại của Mỹ sau Chiến tranh lạnh", *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế*, số 68 (03-2007)
33. Nguyễn Thái Yên Hương (2005), *Nhân tố văn hóa trong việc hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ – trường hợp chính sách Trung Quốc*, (NG-CB 08-05)
34. Nguyễn Thái Yên Hương, Tạ Minh Tuấn (đồng chủ biên) (2011), *Các vấn đề nghiên cứu về Hoa Kỳ*, NXB Giáo dục Việt Nam, Hà Nội.
35. Bruce W. Jentleson (2004), *Chính sách đối ngoại Hoa Kỳ - Động cơ của sự lựa chọn trong thế kỷ XXI*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
36. Paul Kennedy (1992), *Hưng thịnh và suy vong của các cường quốc*, NXB Thông tin Lý luận, Hà Nội.
37. Vũ Khoan (2005), “Đổi mới về đối ngoại”, *Tạp chí Cộng sản*, Số 89.
38. Võ Văn Kiệt, *Thư gửi Bộ Chính trị*, 9/8/1995, <http://dantri.com.vn/xa-hoi/thu-thu-tuong-vo-van-kiet-gui-bo-chinh-tri-20-nam-truoc-20150810100333362.htm>
39. Võ Văn Kiệt, *Tuyên bố về việc Tổng thống Hoa Kỳ Bin Clin-تون quyết định bình thường hoá quan hệ với Việt Nam*, 12/7/1995
40. Trần Bá Khoa (2001), “Nền kinh tế mới của nước Mỹ, cái mạnh và cái

- yêu”, *Tạp chí Cộng sản*, Số 14 (7-2001)
41. Lê Linh Lan (chủ biên) (2004), *Về chiến lược an ninh của Mỹ hiện nay*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội
  42. Lưu Văn Lợi, Nguyễn Anh Vũ (1990), *Tiếp xúc bí mật Việt Nam – Hoa Kỳ trước Hội nghị Pa-ri*, Học viện QHQT, 1990
  43. Nguyễn Đình Luân (2004), "Tìm hiểu logic địa chính trị trong chiến lược đối ngoại của Mỹ sau Chiến tranh lạnh", *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế*, số 50 (02-2003)
  44. Lê Thế Mẫu (2011), *Thế giới – một thập niên nhìn lại*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  45. Thomas J. McCormick (2004), *Nước Mỹ nửa thế kỷ: Chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ trong và sau Chiến tranh Lạnh*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  46. Phạm Bình Minh (chủ biên) (2010), *Cục diện thế giới đến 2020*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  47. Phạm Bình Minh (chủ biên) (2011), *Định hướng chiến lược đối ngoại Việt Nam đến năm 2020*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  48. Phạm Bình Minh (chủ biên) (2011), *Đường lối chính sách đối ngoại Việt Nam trong giai đoạn mới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
  49. Phan Doãn Nam (1997), "Về điều chỉnh chiến lược của một số nước lớn sau Chiến tranh lạnh", *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế*, số 20 (10-1997)
  50. *Ngoại giao Việt Nam 1945 – 2000 (2002)*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

51. Đào Huy Ngọc (chủ biên) (1976), *Lịch sử quan hệ quốc tế 1870-1964*, Học viện Quan hệ Quốc tế, Hà Nội
52. Hà Kim Ngọc, “Tâm nhìn mới cho quan hệ Việt Nam - Hoa Kỳ”, *Tạp chí Cộng sản*, 10/9/2015, <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/The-gioi-van-de-su-kien/2015/35134/Tam-nhin-moi-cho-quan-he-Viet-Nam-Hoa-Ky.aspx>
53. GS, TS. Dương Xuân Ngọc và TS. Lưu Văn An, (2008) “Giáo trình Quan hệ Chính trị Quốc tế”
54. Nguyễn Dy Niên (2005), “Chính sách và hoạt động đối ngoại”, *Tạp chí Cộng sản*, Số 90.
55. Vũ Dương Ninh, Nguyễn Văn Hồng, *Lịch sử Thế giới Cận đại*, NXB Giáo dục, 2002
56. Vũ Dương Ninh (2014). *Lịch sử đối ngoại Việt Nam (1940-2010)*. NXB Chính trị Quốc gia
57. Giang Tây Nguyên và Hạ Lập Bình (2004), *Trung Quốc trở dậy hoà bình*, NXB Khoa học xã hội Trung Quốc.
58. Phát biểu của Cựu Tổng thống Bill Clinton tại Lễ kỷ niệm 20 năm bình thường hoá quan hệ Việt – Mỹ nhân dịp Quốc khánh Mỹ, ngày 2/7/2015 tại KS JW Marriot, Hà Nội
59. Phát biểu của Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng ngày 7/7/2015 tại Tiệc chiêu đãi của Bộ Ngoại giao Mỹ, Oa-sing-ton
60. Võ Thu Phương (2006), “Cách mạng màu sắc: Nhìn và suy ngẫm lại”, *Tạp chí Cộng sản điện tử*, số 109.
61. Lê Văn Quang (2005). *Quan hệ Việt – Mỹ thời kỳ sau Chiến tranh lạnh(1990-2000)*, NXB Đại học Quốc gia Tp.Hồ Chí Minh



62. Lê Quỳnh, *Lá thư mật Nixon và quan hệ Việt - Mỹ*, BBC Việt ngữ, 05/11/2008,  
[http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/story/2008/05/080511\\_nixon\\_secret\\_letter.shtml](http://www.bbc.co.uk/vietnamese/vietnam/story/2008/05/080511_nixon_secret_letter.shtml) (Tài liệu này được đưa lại trong Tài liệu tham khảo đặc biệt, TTXVN)
63. Jay M. Shafritz (2002). *Từ điển về Chính quyền và Chính trị Hoa Kỳ*. (Bản dịch), NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
64. Nguyễn Thiết Sơn (2002), *Mỹ điều chỉnh chính sách kinh tế*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội
65. Nguyễn Thiết Sơn, cb. (2003), *Các công ty xuyên quốc gia*, NXB Khoa học xã hội.
66. Nguyễn Thị Thanh Thủy (2013), “Chính sách của chính quyền Obama đối với Trung Quốc trong lĩnh vực an ninh – quân sự”, *Nghiên cứu Quốc tế*, số 1 (92), tháng 3/2013, trang 113 – 140.
67. Lê Bá Thuyên (1997), *Hoa Kỳ cam kết và mở rộng*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội.
68. Lê Khương Thủy (2003), *Chính sách của Hoa Kỳ đối với ASEAN trong và sau Chiến tranh lạnh*, NXB Khoa học xã hội.
69. Lại Văn Toàn (chủ biên) (2001), *Trật tự thế giới sau Chiến tranh Lạnh: Phân tích và dự báo (tập 2)*, Viện Thông tin Khoa học Xã hội, Hà Nội.
70. Trung tâm nghiên cứu Bắc Mỹ (dịch) (2003), *Quốc hội Mỹ hoạt động như thế nào*, NXB Khoa học xã hội
71. Trần Trọng (2002), “Về học thuyết G. Bu-sơ và chiến lược Chiến tranh không thương vong của Mỹ”, *Tạp chí Cộng sản* số 8, tháng 3/2002
72. Tạ Minh Tuấn, (2008), “Cạnh tranh Trung – Mỹ nhìn từ hai phía”, *Tạp*

*chí Những vấn đề kinh tế và Chính trị thế giới, số 5 tháng 5/2008.*

73. Nguyễn Vũ Tùng và Nguyễn Trung Dũng (2009), "Chính sách đối ngoại của Mỹ và hệ lụy đối với khu vực châu Á-Thái Bình Dương: các góc nhìn từ giới học giả khu vực", *Tạp chí Nghiên cứu Quốc tế*, số 77 (06-2009)
74. *Tuyên bố chung giữa Hợp Chúng quốc Hoa Kỳ và Cộng hòa XHCN Việt Nam*, 21/6/2005,  
<http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/pr210605.html>
75. *Tuyên bố chung giữa Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Hợp chúng quốc Hoa Kỳ*, 17/11/2006, <http://thanhnien.vn/thoi-su/tuyen-bo-chung-viet-nam-hoa-ky-120390.html>
76. *Tuyên bố chung giữa Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Hợp chúng quốc Hoa Kỳ*, 25/6/2008,  
<http://thutuong.chinhphu.vn/Home/Tuyen-bo-chung-giua-Hop-chung-quoc-Hoa-Ky-va-Cong-hoa-xa-hoi-chu-nghia-Viet-Nam/20086/11299.vgp>
77. *Tuyên bố chung giữa Chủ tịch nước Trương Tấn Sang và Tổng thống Hoa Kỳ Barack Obama*, 26/7/2013, <http://baochinhphu.vn/Tin-noi-bat/Tuyen-bo-chung-Viet-NamHoa-Ky/177489.vgp>
78. *Tuyên bố về Tâm nhìn chung quan hệ Việt Nam – Hoa Kỳ*, 7/7/2015,  
<http://www.vietnamplus.vn/toan-van-tuyen-bo-ve-tam-nhin-chung-viet-nam-hoa-ky/331699.vnp>
79. Fareed Zakaria (2008), *Thế giới hậu Mỹ*, NXB Tri thức, Hà Nội.

## **B. Tài liệu tiếng Anh**

80. Albright, Madeleine (2003), "Think Again: the UN". *Foreign Policy*,

[http://www.foreignpolicy.com/articles/2003/09/01/think\\_again\\_the\\_united\\_nations](http://www.foreignpolicy.com/articles/2003/09/01/think_again_the_united_nations)

81. Atlantic Council (Hội đồng Đại Tây dương) (2012), *Global Trends 2030: Alternative Worlds Red Team Exercise*, 12/2012. <http://www.atlanticcouncil.org/people/mathew-j-burrows?start=20>
82. Allison, Graham and Zelikow, Phillip (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2ed.* Longman. ISBN 0-321-01349-2.
83. Babson, Oliver (2002), *Diplomacy of Isolation, United States Unilateral Sanctions Policy and Vietnam 1975-1995*, WWS Case Study 4/02
84. Bader, Jeffrey A. (2012), *Obama and China's Rise – An Insider's Asia strategy*, The Brookings Institution, Washington D.C.
85. Bacevich, Andrew (2002), *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy*. Harvard University Press.
86. Bauer, R. A., et. Al. (1972), *American Business and Public Policy*, Aldine·Atherton, 1972
87. Becker, Elizabeth (1986), *When The War Was Over: Cambodia And The Khmer Rouge Revolution*, PublicAffairs – Perseus Books Group, 1986
88. Behsudi, Adam, *Labor harks back to Occupy Wall Street in threat against Pacific trade deal*, Politico, 11/9/2013. Truy cập: <http://www.politico.com/story/2013/09/pacific-trade-deal-afl-cio-96591.html>

89. Birkland, Thomas, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, M.E. Sharpe INC, 2011
90. Brown, Seyom (1994), *The Faces of Power-United States Foreign Policy from Truman to Clinton*, New York: Columbia University Press.
91. Brown, Sayom (2003), *The Illusion of Control: Force and Foreign Policy in the 21st Century*. Washington DC: Brookings Institution Press.
92. Brooks, Stephen G. and William C. Wohlforth (2008), *World Out of Balance*, Princeton University Press, Princeton.
93. Brzezinski, Zbigniew (1983), *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977–1981*. Farrar, Straus, Giroux.
94. Brzezinski, Zbigniew (1997), *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books.
95. Brzezinski, Zbigniew (2004), *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. Basic Books.
96. Brzezinski, Zbigniew and Brent Scowcroft (2008), *America and the World*, Basic Books, New York.
97. Bureau of Labor Statistics, *US Department of Labor*, Employment Projections 2012-2022, 19/12/2013. Truy cập: <http://www.bls.gov/news.release/pdf/ecopro.pdf>
98. Cameron, Fraser (2002), *U.S. Foreign Policy after the Cold War*, Routledge, New York.

99. Carter, Jimmy, (1977), *Yazoo City, Mississippi Remarks and a Question-and-Answer Session at a Public Meeting*, ngày 21/7/1977, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7854>
100. Carter, Jimmy (1979), Atlanta, Georgia Remarks at a Special Convocation of the Georgia Institute of Technology, 20/2/1979 <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31937>
101. Central Intelligence Agency (CIA) (1980), “Sino-Soviet Relations in the Early 1980s” – *National Intelligence Estimate*, 5/6/1980 [http://nsarchive.gwu.edu/carterbrezhnev/docs\\_intervention\\_in\\_afghanistan\\_and\\_the\\_fall\\_of\\_detente/doc81.pdf](http://nsarchive.gwu.edu/carterbrezhnev/docs_intervention_in_afghanistan_and_the_fall_of_detente/doc81.pdf)
102. CFA, *Summary of State Catfish Country of Origin Laws*, <http://www.catfishfarmersofamerica.com/countryoforiginlabelinglaws/>
103. Chin, Gregory and Ramesh Thakur (2010), “Will China change the Rules of Global Order?”, *The Washington Quarterly*, October 2010, page 119-138.
104. Clausewitz, Karl von, ed. (1976), *On War*, bản dịch của Michael Howard and Peter Paret, Princeton University Press.
105. Clinton, William J. (1995) "Remarks Announcing the Normalization of Diplomatic Relations With Vietnam," July 11, 1995. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=51605>
106. Clinton, Hillary (2009), *Nomination Hearings to be Secretary of State*, Washington D.C, <http://www.state.gov/secretary/em/2009a/01/115196.htm>

107. Clinton, Hillary Rodham (October 11, 2011). "America's Pacific Century". *Foreign Policy Magazine*.
108. Coleman, S. James, Thomas J. Farraro, ed. (1992), *Rational Choice Theory: Advocacy and Critique* (Key Issues in Sociological Theory), Sage Publications.
109. Committee on Education and the Workforce of the US House of Representatives (2014), *153 House Democrats to USTR Froman: Protect Workers' Rights in TPP Negotiations*, Truy cập: <http://democrats.edworkforce.house.gov/press-release/153-house-democrats-ustr-froman-protect-workers'-rights-tpp-negotiations>
110. Committee on Education and the Workforce of the US House of Representatives (2013), *Rep. Miller Asks U.S. Trade Rep to Assess Vietnam's Compliance with International Labor Standards*, Truy cập: <http://democrats.edworkforce.house.gov/press-release/rep-miller-asks-us-trade-rep-assess-vietnam's-compliance-international-labor-standards>
111. Congressional Record, AGRICULTURE REFORM, FOOD, AND JOBS ACT OF 2012 (Senate - June 19, 2012)
112. Council on Foreign Relations (2001), "The US and Southeast Asia: A Policy Agenda for the New Administration", Special Report, 2001
113. Clifford, J. Garry (2005), *Bureaucratic Politics and Policy Outcomes*, in Major Problems in American Foreign Relations, Volume II: Since 1914, Thomas Petterson, University of Connecticut.
114. Cox, Michael (1995), *US foreign policy after the Cold War*, London: Royal Institute of International Affairs.
115. Craig, Susan L. (2007), *Chinese perceptions of traditional and nontraditional security threats*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle.

116. Crosby, Benjamin L. (1992), *“Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers, USAID.*
117. Dahl, Robert (1963), *Modern Political Analysis*, Yale University, Prentice Hall.
118. Department Of State Bulletin, Vol. 76 - No. 1983, June 27, 1977, “Former President Nixon's Message to Prime Minister Pham Van Dong”, 1/2/1973
119. Easton, David. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
120. Emmerson, Donald K. (1996), *“US and Southeast Asia”*, in David Wurfel, ed., *Southeast Asian in the New World Order*, New York: St. Martin’s Press, 1996
121. Federal Register Vol [76](#), [1/12/2011](#), Tr. [10438](#)
122. Finklea, Kristin M. and Catherine A. Theohary (2002), CRS Report R42547, *Cybercrime: Conceptual Issues for Congress and U.S. Law Enforcement*
123. Flock, Elizabeth, “Catfish Controversy Roils Congress, Costs Taxpayers Millions”, *US News and World Report*, 9/8/2012, truy cập: <http://www.usnews.com/news/blogs/washington-whispers/2012/08/09/catfish-controversy-roils-congress-costs-taxpayers-millions>
124. Foreign Relations of the United States (FRUS), *Historical Documents*, <https://history.state.gov/historicaldocuments>
125. Friedberg, Aaron L. (2005), “The Future of U.S. - China Relations: Is Conflict Inevitable?”, *International Security*, Vol. 30, No. 2 (Fall 2005), page 7 - 45.
126. Froman, Michael (2012), *The Launch of the Trans-Pacific Partnership*

*Speaker Series with Michael Froman*, 4/1/2012,  
<http://csis.org/event/trans-pacific-partnership-speaker-series>

127. Froman, Michael (2014), *The Strategic Logic of Trade*, New York, 16/6/2014, Truy cập: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/speeches/transcripts/2014/June/Remarks-USTR-Froman-at-Council-Foreign-Relations-Strategic-Logic-of-Trade>
128. Fukuyama, Francis (1989), "The End of History?", *The National Interest* (Summer 1989)
129. Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992
130. Gaddis, John Lewis (2002), "A Grand Strategy of Transformation". *Foreign Policy*. Nov/Dec, 2002
131. Government Accountability Office (GAO), "Responsibility for Inspecting Catfish Should Not Be Assigned to USDA" ([GAO-12-411](#)), 5/2012
132. Government Accountability Office (GAO), "Opportunities to Reduce Potential Duplication in Government Programs, Save Tax Dollars, and Enhance Revenue" ([GAO-11-318SP](#)), 1/3/2011, Tr. 13
133. GAO, "Actions Needed to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Other Financial Benefits", 3/2013, [GAO-13-279SP](#), p. 34
134. Glad, Betty (2009), *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*, Cornell University Press



135. Grimmett, Richard F. (1999), *Foreign Policy Roles of the President and Congress*, CRS, June 1.
136. Haass, Richard N. (1987), “*Defining U.S. Foreign Policy in a Post-Post-Cold War World*,” The 2002 Arthur Ross Lecture, Remarks to Foreign Policy Association, New York, NY, April 22, 2002  
 Hunt, Michael H., *Ideology and U.S. foreign policy*, New Haven : Yale University Press, 1987
137. Haass, Richard N. and Meghan L. O'Sullivan ed. (2000), *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy*, Brooking Institution Press 2000
138. Harding, Harry (2003). “Asia in American Grand Strategy: The Quadrenial Defense Review and The National Security Strategy”, in *Bush and Asia: A Midterm Assessment*, Wilson International Center for Scholars
139. Hershberg, James G. (2012), *Marigold: The Lost Chance for Peace in Vietnam*, Stanford University Press/Wilson Center Press, January 2012
140. Haley, Kyle, One man's Influence, 95/2010, truy cập tháng 4/2011, <http://www.alamo.edu/sac/honors/main/papers%2010/Kyle%20Haley.htm>
141. Hoff, Joan (2000), *How the United States sold its soul to win the cold war, and now cannot develop a coherent post-cold war foreign policy*, Address at the annual meeting of the Society for Historians of American Foreign Relations (SHAFR), Toronto, June 2000
142. Hiebert, Murray, Phuong Nguyen and Gregory B. Poling (2014), *A New Era in U.S.-Vietnam Relations: Deepening Ties Two Decades after Normalization*, CSIS 2014

143. Hicks, Josh, “White House budget would eliminate duplicative catfish inspections”, *The Washington Post*, 9/4/2013; truy cập: <https://www.washingtonpost.com/news/federal-eye/wp/2013/04/09/white-house-budget-would-eliminate-duplicative-catfish-inspections/>
144. Hunter, Robert, “Think Tanks: Helping to Shape US Foreign Policy and Security,” *U.S. Foreign Policy Agenda*, Vol. 5, No. 1, 3/2000
145. Huntington, Samuel (1999), “The Lonely Superpower”, *Foreign affairs*, Vol. 78. No. 2, March/April
146. Ikenberry, G. John and Michael Mastanduno (2003), *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, Columbia University Press, New York
147. Ikenberry, G. John, ed (2002), *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press
148. Ikenberry, G. John (2002), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press
149. Ikenberry, G. John (2002), “America’s Imperial Ambition”. *Foreign Affairs*, <http://www.foreignaffairs.com/articles/58245/g-john-ikenberry/americas-imperial-ambition>
150. Iving Kristol, “Defining our national interest” in *America’s Purpose: New vision of US foreign policy* edited by Owen Harries (1991), San Francisco: ICIS Press
151. Jehl, Douglas (1994), “Opening to Vietnam; Clinton Drops 19-year ban on U.S. trade with Vietnam; Cites Hanoi’s help on M.I.A.s”, *New York Times*, 4/2/1994

152. Joseph, Andrew, “Farm Bill Faceoff: Catfish Farmers vs. Fisheries Institute”, *NationalJournal*, 11/6/2012
153. Kagan, Robert (2003), *Power and weakness*, New York: Alfred Knopf
154. Karnow, Stanley (1983), *Vietnam A History*, The Viking Press.
155. Kenny, Henry J. (2002), *Shadow of the dragon: Vietnam's continuing struggle with China and its implications for US foreign policy*, Brassley's Inc.
156. Kennedy, Paul (1987), *The Rise and Fall of Great Powers*. Vintage Books.
157. Keohane, Robert O. and Joseph Nye (2000), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Longman, New York
158. Kerry, John (2015), *Secretary of State, U.S.-Vietnam: Looking to the Future*, Daewoo Hotel, 7/8/2015  
[http://vietnam.usembassy.gov/kerry080715\\_us\\_vn\\_relations.html](http://vietnam.usembassy.gov/kerry080715_us_vn_relations.html)
159. Kirk, Ron (2012) US Trade Representative, Điều trần tại Ủy ban chuẩn chi Hạ viện Mỹ, 29/2/2012
160. Kissinger, Henry (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994. ISBN 0671510991
161. Kissinger, Henry (2001). *Does America Need A Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21 century*. Simon & Schuster, 2001.
162. Kissinger, Henry (2011), *On China*, The Penguin Press, 2011
163. Krauthammer, Charles (2003), “Unipolar Revisited”, *Foreign Affairs*. May-June 2003
164. Krauthammer, Charles, “The Unipolar Moment,” *Foreign Affairs*, May

& June .

165. Kupchan, Charles (2002), *The End of the American Era: US Foreign Policy After the Cold War*. Alfred Knof.
166. Kuypers, Jim A. (1996), *Presidential Crisis Rhetoric and the Press in the Post-Cold War*, Westport: Praeger.
167. Khalilzad, Zalmay and Ian O. Lesser (1998), eds., *Sources of Conflict in the 21st Century: Regional Futures and U.S. Strategy*, RAND.
168. Lake, Anthony (2001), *Six Nightmares: The Real Threats to American Security*, Little Brown, 10/2001
169. Library of Congress, *History and Mission of the CRS*, <http://www.loc.gov/crsinfo/about/history.html>
170. Logevall, Fredrik (2014), *Embers of War: The Fall of an Empire and the Making of America's Vietnam*, Random House
171. Long, Austin G., (2008), *From Cold War to long war : lessons from six decades of Rand deterrence research*, RAND Corporation
172. Lippman, Walter (1961), *Public Opinion*, New York: Macmillan.
173. Lindblom, Charles (1980), *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1980
174. Maidment, Richard & Anthony McGrew (1991). *The American Political Process*. Sage Publications Ltd.
175. Martini, Edwin A. (2007), *Invisible Enemies: The American War on Vietnam, 1975 – 2000*, University of Massachusetts Press
176. Manyin, Mark, *U.S.-Vietnam Relations in 2014: Current Issues and Implications for U.S. Policy*, CRS 2014 R40208, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40208.pdf>

177. Mahbubani, Kishore (2008), *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York: PublicAffairs
178. McBride, Bill, *Demographics: Prime Working-Age Population Growing Again*, CalculatedRisk, 3/8/2014, Truy cập: <http://www.calculatedriskblog.com/2014/08/demographics-prime-working-age.html>
179. McCain, John, “The fishy deal on catfish”, *Politico*, 7/6/2013
180. Mead, Walter Russell (2001), *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, The Century Foundation, New York.
181. Mearsheimer, John J. (2001), “The Future of the American Pacifier”, *Foreign Affairs*, page 45 – 65.
182. Mearsheimer, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York.
183. Mearsheimer, John J. (2005), “Better to Be Godzilla Than Bambi”, *Foreign Policy*, No. 146, 47– 48.
184. Mearsheimer, John J. (2006), "China's Unpeaceful Rise," *Current History*, Vol. 105, No. 690 (April 2006), pp. 160-162.
185. Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt (2007), *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, Farrar, Straus and Giroux.
186. Mearsheimer, John J. (2011), *Why Leaders Lie: The Truth about Lying in International Politics*, Oxford University Press.
187. Menetrey-monchau, Cecile (2006), *American-vietnamese Relations in the Wake of War: Diplomacy After the Capture of Saigon, 1975-1979*, McFarland & Co.

188. Mertus, Julie A. (2004), *Bait and Switch: Human Rights and U.S. Foreign Policy*, Psychology Press.
189. Mooney, Alexander (2008), *Study: Obama most liberal senator last year*, CNN 31/1/2008,  
<http://politicalticker.blogs.cnn.com/2008/01/31/study-obama-most-liberal-senator-last-year/>
190. Morgenthau, Hans and Kenneth Thompson (1985), *Politics Among Nations*, 6th edition, McGraw-Hill, New York
191. National Fish Institute, *Top 10 Consumed Seafoods*,  
<http://www.aboutseafood.com/about/about-seafood/top-10-consumed-seafoods>
192. National Intelligence Council - NIC (Hội đồng tình báo Quốc gia) 2012, *Global Trends 2030: Alternate worlds*, 12/2012
193. National Security Strategy of the United States (1993),  
<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1993/>
194. National Security Strategy of the United States (A National Security Strategy for a new century (1/12/1999), <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2000-2/>
195. National Security Strategy of the United States (A National Security Strategy for a Global Age) (1/12/2000), <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2000/>
196. National Security Strategy of the United States (2002),  
<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2002/>
197. National Security Strategy of the United States of America (2006),  
<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2006/>

198. National Security Strategy of the United States (27/5/2010), <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/>
199. National Security Strategy of the United States (2015), [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf)
200. Nixon, Ron, *New Catfish Inspections Are Posing a Problem for a Pacific Trade Pact*, NYTimes, 13/11/2013
201. Nye, Joseph S., Jr. (2002), *The paradox of American power : why the world's only superpower can't go it alone*, New York: Oxford University Press, 2002
202. Obama, Barack (2007), "Renewing American Leadership", Tạp chí Foreign Affairs, 8/2007
203. Obama, Barack (2006), *The Audacity of Hope: Thoughts on Reclaiming the American Dream*, Crown/Three Rivers Press, 2006
204. Obama, Barack (2009), *FULL TRANSCRIPT: President Barack Obama's Inaugural Address*, <http://abcnews.go.com/Politics/Inauguration/president-obama-inauguration-speech-transcript/story?id=6689022>
205. Obama, Barack (2009), *Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall*, ngày 13/11/2009, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>
206. Obama, Barack (2014), Remarks at United States Military Academy Commencement Ceremony, 28/5/2014. Truy cập: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>

207. Office of the Historian – Department of States, *Minutes of Washington Special Actions Group Meeting Washington*, January 25, 1974, 10:11–10:54 a.m.
208. Office of the Historian, *China Policy*,  
<https://history.state.gov/milestones/1977-1980/china-policy>
209. Office of US Trade Representative (2007), *Trade Facts*, Bipartisan Trade Deal, Truy cập:  
[http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset\\_upload\\_file127\\_11319.pdf](http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/2007/asset_upload_file127_11319.pdf)
210. Office of Management and Budget (Văn phòng Quản trị và ngân sách Nhà trắng), *Historical Tables 4.1 Outlays by Agency: 1962–2020*  
<https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>
211. Office of the US Trade Representative, 10/3/2013, *Trans-Pacific Partnership: Summary of U.S. Objectives*, Truy cập:  
<http://www.ustr.gov/tpp/Summary-of-US-objectives>
212. Patti, Archimedes L.A. (1980), *Why Vietnam*, University of California Press.
213. Petri, Peter A., Michael G. Plummer , và Fan Zhai (2012), " *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*", Viện KTTG Peterson, 12/2012. Truy cập:  
<http://asiapacifictrade.org>
214. PEW Research Center, *Public Trust in Government: 1958-2014*, 13/11/2014, <http://www.people-press.org/2014/11/13/public-trust-in-government/>
215. Pollack, Jonathan D. and Richard H. Yang (1998), *In the Dragon's shadow: Regional Perspective on China's foreign policy and military*



*development*, RAND Corporation

216. Polsby, Nelson W. (1986). *Congress and the Presidency*. University of California, Berkeley. Prentice – Hall, Englewood Cliffs
217. Quadrennial Defense Review Report (1997),  
<http://www.dod.mil/pubs/qdr/>
218. Quadrennial Defense Review Report (2001),  
[www.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf](http://www.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf)
219. Quadrennial Defense Review Report (2006),  
[www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf](http://www.defense.gov/qdr/report/report20060203.pdf)
220. Quadrennial Defense Review Report (2010),  
[www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.pdf](http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.pdf)
221. Quadrennial Defense Review Report (2014),  
[http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2014\\_Quadrennial  
Defense\\_Review.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf)
222. RAND Corporation (2002), *Diplomats and Diplomacy for 21st century*, 2002
223. Ripley , Randall B., và James M. Lindsay (1997), eds., *US Foreign Policy After the CW*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1997
224. Rosenthal, James D. (2010), *The American Experience in Southeast Asia, 1946-1975*, <https://history.state.gov/conferences/2010-southeast-asia>
225. Roserance, Richard & Arthur A. Stein, ed. (1993), *The Domestic Bases of Grand Strategy*, Cornell University Press.
226. Rudd, Kevin (2013), *Beyond the Pivot: A new roadmap for U.S. – Chinese relations*, Foreign Affairs.

227. Ruggie, John Gerard, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era (1996)*, New York: Columbia University Press.
228. Sankaran, Vijay (2012), *China's State-Owned Enterprises Surge Ahead in Oil-Rich Canada*, Bloomberg Government Study, 26/7/2012
229. Schubert, William R., Fishing for NTBs: The Catfish Wars as a Rent-Seeking Problem, *Journal of Macromarketing*, 3/2012, Tr. 121-136
230. Shanghai Communique, 1972
231. Sherman, Wendy (2015), "How Congress Helped End the Vietnam War", *The American Prospect*, February 6, 2007, <http://www.prospect.org/cs/articles?articleId=12438> truy cập tháng 10/2010
232. State Department, Biên bản thảo luận tại Paris ngày 13/6/1973 (Tài liệu công bố tháng 9/2010), *Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume X*, tr. 342 - 354
233. Stiglitz, Joseph E. (2004), "The Roaring Nineties: Seeds of Destruction", Penguin.
234. Stromseth, Jonathan R. (edit) (2003), *Dialogue on US-Vietnam relations – Domestic Dimension*, The Asia Foundation.
235. Sutter, Robert G. (2009), *The United States in Asia*, Rowman & Littlefield Publishers Inc., Lanham.
236. Thomson, James C., Jr. et. al. (1985), *Sentimental Imperialists*, New York, Harper & Row.
237. Truman, David (1971), *The governmental process*, 2nd, New York, Knopf, 1971
238. Tài liệu giải mật về những đánh giá của Cục tình báo trung ương Mỹ (CIA) và Hội đồng an ninh quốc gia Mỹ (NSC) được lưu trữ tại Trung

- tâm lưu trữ An ninh quốc gia Mỹ (National Security Archive),  
<http://nsarchive.gwu.edu>
239. Theohary, Catherine A. (2006), RL31787, *Information Operations, Cyberwarfare, and Cybersecurity: Capabilities and Related Policy Issues*, CRS Report
240. United States Constitution and Admendments (Hiến pháp Mỹ và các Tu chính án kèm theo),  
[http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc\\_uslegalsystem\\_x.html](http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov/doc_uslegalsystem_x.html)
241. Urch, Mike, “Vietnam in danger of losing valuable US pangasius market”, SeafoodSource.com, 22/12/2015
242. USDA (FSIS), “Risk Assessment of the Potential Human Health Effect of Applying Continuous Inspection to Catfish”, 7/2012, Tr. 40
243. Waltz, Kenneth (2000), “Structural Realism after the Cold War”, *International Security* 25(1), page 05 - 41.
244. Walt, Stephen M (1998). “International relations: One world, many theories”, *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge.
245. Warner, Michael (2001), *Central Intelligence: Origin and evolution of the CIA*, CIA, 2001
246. White House Office (Văn phòng Nhà trắng), “Remarks by the President at Meeting of Export Council”, 11/12/2014. Truy cập: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/11/remarks-president-meeting-export-council>
247. The White House, Memorandum of Conversation: Dr. Henry Kissinger, Assistant to the President for National Security Affairs, Yeh

- Chien-ying, Vice Chairman of the Military Commission, 23/2/1972,  
<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB145/10.pdf>
248. WTO, “Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)”,  
[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm)
249. World Trade Online, *Froman Defends Vietnam’s Inclusion In TPP As Way To Boost Labor Rights*, 26/8/2013
250. X (George Kennan) (1947), "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs* 25, no. 4 (1947): 566–582
251. Zelizer, Julian E. (2007), “How Congress Helped End the Vietnam War”, *The American Prospect*, February 6, 2007,  
<http://www.prospect.org/cs/articles?articleId=12438> truy cập tháng 10/2010
252. Zoellick, Robert B. (2005), Deputy Secretary of State: "Whither China: From Membership to Responsibility?", Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, New York, September 21, 2005

## DANH MỤC CÁC PHỤ LỤC

1. Phụ lục 1 - Thư của Chủ tịch Hồ Chí Minh gửi Tổng thống Hoa Kỳ Harry Truman ngày 16/2/1946
2. Phụ lục 2 - William J. Clinton, President of the United States: 1993 – 2001, Remarks Announcing the Normalization of Diplomatic Relations With Vietnam, July 11, 1995
3. Phụ lục 3 - Tuyên bố của Thủ tướng Võ Văn Kiệt về việc Tổng thống Hoa Kỳ Bin Clin-ten quyết định bình thường hoá quan hệ với Việt Nam, 12/7/1995
4. Phụ lục 4 - Former President Nixon's Message to Prime Minister Pham Van Dong, February 1, 1973
5. Phụ lục 5 - Các hiệp định đã ký kết và đang đàm phán
6. Phụ lục 6 - Trao đổi đoàn Việt Nam – Mỹ
7. Phụ lục 7 - Các cơ chế hợp tác song phương Việt – Mỹ
8. Phụ lục 8 - Số liệu hợp tác kinh tế - thương mại – đầu tư, văn hoá, du lịch, giáo dục Việt – Mỹ

**Phụ lục 1**

**Thư của Chủ tịch Hồ Chí Minh gửi Tổng thống Hoa Kỳ Harry Truman  
ngày 16/2/1946**

BỘ NGOẠI-GIAO

VIỆT-NAM DÂN-CHỦ CỘNG-HÒA  
ĐỘC-LẬP - TỰ-DO - HẠNH-PHÚC

Số

*Ho Chi Minh  
to HST.*

HANOI, FEBRUARY 25, 1956

President JOE BILLY  
Provisional Government of  
VIETNAM, PROGRESSIVE DEMOCRATS,  
HANOITo the PRESIDENT  
of the UNITED STATES OF AMERICA,  
WASHINGTON, D. C.

DEAR MR. PRESIDENT,

I avail myself of this opportunity to thank you and the people of United States for the interest shown by your representatives at the United Nations Organization in favour of the dependent peoples.

Our VIETNAM people, as early as 1941, stood by the Allies' side and fought against the Japanese and their associates, the French colonialists.

From 1941 to 1945 we fought bitterly, sustained by the patriots of our fellow-countrymen and by the precious aid by the Allies at YUGA, SAN FRANCISCO and HONOLULU.

When the Japanese were defeated in August 1945, the whole Vietnam territory was united under a Provisional Republican Government which immediately set out to work. In five months, peace and order were restored, a democratic republic was established on legal bases, and adequate help was given to the Allies in the carrying out of their disarmament mission.

But the French colonialists, who had betrayed in war-time both the Allies and the Vietnamese, have now back and are engaging us in a murderous and pitiless war in order to reestablish their domination. Their invasion has extended to South Vietnam and is menacing us in North Vietnam. It would be a pleasure to give you an abbreviated report of the crimes and negotiations

NGOẠI- GIAO

VIỆT-NAM DÂN-CHỦ CÔNG-HÒA  
ĐỘC-LẬP - TỰ-DO - HẠNH-PHÚC

- 2 -

they are committing every day in the fighting zone.

This aggression is contrary to all principles of international law and to the pledges made by the Allies during the world war. It is a challenge to the noble attitude shown before, during and after the war by the United States Government and People. It violently contrasts with the firm stand you have taken in your twelve point declaration, and with the idealistic boldness and generosity expressed by your delegates to the United Nations Assembly, in BERKELEY, MASSACHUSETTS and J.F. BILLY.

The French aggression on a peace-loving people is a direct menace to world security. It implies the complexity, or at least, the compromise of the Great Democracies. The United Nations ought to keep their words. They ought to interfere to stop this unjust war, and to show that they mean to carry out in practice the principles for which they fought in war-time.

Our Vietnam people, after so many years of spoliation and devastation, is just beginning its building-up work. It needs security and freedom, first to achieve internal prosperity and welfare, and later to bring its small contribution to world-reconstruction.

These security and freedom can only be guaranteed by our independence from any colonial power, and our free cooperation with all other powers. It is with this firm conviction that we request of the United States as guardians and champions of World Justice to take a decisive step in support of our independence.

What we ask has been previously granted to the Filipinos.



Declassified per Executive Order 13526, Section 3.3  
NSD Project Number: NSD 63316. By: NSD Date: 2011

NGOẠI-GIAO

VIỆT-NAM DÂN-CHỦ CỘNG-HÒA  
ĐOÀN-LẬP - TỰ-DO - HẠNH-PHÚC

86

- 2 -

Like the Philippines our goal is full independence and full cooperation  
with the FREE STATES. We will do our best to make this independence  
and cooperation profitable to the whole world.

I am, Dear Mr. IRVING,

Respectfully Yours,



HO CHI MINH.

## **Phụ lục 2**

### **President William J. Clinton Remarks Announcing the Normalization of Diplomatic Relations With Vietnam**

July 11, 1995

Thank you very much. I welcome you all here, those who have been introduced and distinguished Members of Congress and military leaders, veterans, others who are in the audience.

Today I am announcing the normalization of diplomatic relationships with Vietnam.

From the beginning of this administration, any improvement in relationships between America and Vietnam has depended upon making progress on the issue of Americans who were missing in action or held as prisoners of war. Last year, I lifted the trade embargo on Vietnam in response to their cooperation and to enhance our efforts to secure the remains of lost Americans and to determine the fate of those whose remains have not been found.

It has worked. In 17 months, Hanoi has taken important steps to help us resolve many cases. Twenty-nine families have received the remains of their loved ones and at last have been able to give them a proper burial. Hanoi has delivered to us hundreds of pages of documents shedding light on what happened to Americans in Vietnam. And Hanoi has stepped up its cooperation with Laos, where many Americans were lost. We have reduced the number of so-called discrepancy cases, in which we have had reason to believe that Americans were still alive after they were lost, to 55. And we will continue to work to resolve more cases.

Hundreds of dedicated men and women are working on all these cases,

often under extreme hardship and real danger in the mountains and jungles of Indochina. On behalf of all Americans, I want to thank them. And I want to pay a special tribute to General John Vessey, who has worked so tirelessly on this issue for Presidents Reagan and Bush and for our administration. He has made a great difference to a great many families. And we as a nation are grateful for his dedication and for his service. Thank you, sir.

I also want to thank the Presidential delegation, led by Deputy Secretary of Veterans Affairs Hershel Gober, Winston Lord, James Wold, who have helped us to make so much progress on this issue. And I am especially grateful to the leaders of the families and the veterans organizations who have worked with the delegation and maintained their extraordinary commitment to finding the answers we seek.

Never before in the history of warfare has such an extensive effort been made to resolve the fate of soldiers who did not return. Let me emphasize, normalization of our relations with Vietnam is not the end of our effort. From the early days of this administration I have said to the families and veterans groups what I say again here: We will keep working until we get all the answers we can. Our strategy is working. Normalization of relations is the next appropriate step. With this new relationship we will be able to make more progress. To that end, I will send another delegation to Vietnam this year. And Vietnam has pledged it will continue to help us find answers. We will hold them to that pledge.

By helping to bring Vietnam into the community of nations, normalization also serves our interest in working for a free and peaceful Vietnam in a stable and peaceful Asia. We will begin to normalize our trade relations with Vietnam, whose economy is now liberalizing and integrating into the economy of the Asia-Pacific region. Our policy will be to implement

the appropriate United States Government programs to develop trade with Vietnam consistent with U.S. law.

As you know, many of these programs require certifications regarding human rights and labor rights before they can proceed. We have already begun discussing human rights issues with Vietnam, especially issues regarding religious freedom. Now we can expand and strengthen that dialog. The Secretary of State will go to Vietnam in August where he will discuss all of these issues, beginning with our POW and MIA concerns.

I believe normalization and increased contact between Americans and Vietnamese will advance the cause of freedom in Vietnam, just as it did in Eastern Europe and the former Soviet Union. I strongly believe that engaging the Vietnamese on the broad economic front of economic reform and the broad front of democratic reform will help to honor the sacrifice of those who fought for freedom's sake in Vietnam.

I am proud to be joined in this view by distinguished veterans of the Vietnam war. They served their country bravely. They are of different parties. A generation ago they had different judgments about the war which divided us so deeply. But today they are of a single mind. They agree that the time has come for America to move forward on Vietnam. All Americans should be grateful especially that Senators John McCain, John Kerry, Bob Kerrey, Chuck Robb, and Representative Pete Peterson, along with other Vietnam veterans in the Congress, including Senator Harkin, Congressman Kolbe, and Congressman Gilchrest, who just left, and others who are out here in the audience have kept up their passionate interest in Vietnam but were able to move beyond the haunting and painful past toward finding common ground for the future. Today they and many other veterans support the normalization of relations, giving the opportunity to Vietnam to fully join the community of

nations and being true to what they fought for so many years ago.

Whatever we may think about the political decisions of the Vietnam era, the brave Americans who fought and died there had noble motives. They fought for the freedom and the independence of the Vietnamese people. Today the Vietnamese are independent, and we believe this step will help to extend the reach of freedom in Vietnam and, in so doing, to enable these fine veterans of Vietnam to keep working for that freedom.

This step will also help our own country to move forward on an issue that has separated Americans from one another for too long now. Let the future be our destination. We have so much work ahead of us. This moment offers us the opportunity to bind up our own wounds. They have resisted time for too long. We can now move on to common ground. Whatever divided us before let us consign to the past. Let this moment, in the words of the Scripture, be a time to heal and a time to build.

Thank you all, and God bless America.

### **Phụ lục 3**

#### **Tuyên bố của Thủ tướng Võ Văn Kiệt về việc Tổng thống Hoa Kỳ Bin Clin--ton**

#### **quyết định bình thường hoá quan hệ với Việt Nam, 12/7/1995**

Tuyên bố của Tổng thống Clin-ton công nhận ngoại giao và thiết lập quan hệ bình thường với Việt Nam là một quyết định quan trọng, phản ánh nguyện vọng của đông đảo các tầng lớp nhân dân Mỹ muốn khép lại quá khứ chiến tranh, xây dựng mối quan hệ bình thường, hữu nghị và hợp tác với Việt Nam. Quyết định này phù hợp với xu thế phát triển hiện nay của tình hình quốc tế, góp phần tích cực vào sự nghiệp hoà bình, ổn định và phát triển ở Đông Nam Á cũng như trên thế giới.

Từ lâu, Chính phủ và nhân dân Việt Nam vẫn chủ trương Hoa Kỳ và Việt Nam cần hướng về tương lai, xây dựng mối quan hệ bình thường giữa hai nước. Vì vậy, Chính phủ và nhân dân Việt Nam hoan nghênh quyết định ngày 11/7/1995 của Tổng thống Bin Clin-ton và sẵn sàng cùng Chính phủ Hoa Kỳ thoả thuận một khuôn khổ mới cho quan hệ giữa hai nước trên cơ sở bình đẳng, tôn trọng độc lập, chủ quyền của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, cùng có lợi và phù hợp với các nguyên tắc phổ biến của luật pháp quốc tế. Tôi mong rằng Chính phủ và nhân dân hai nước sẽ hợp tác có hiệu quả trong việc tiếp tục giải quyết các vấn đề nhân đạo do chiến tranh để lại ở cả hai bên, mở rộng quan hệ trên các lĩnh vực hai bên cùng quan tâm, trước hết là các lĩnh vực kinh tế, thương mại, khoa học kỹ thuật... Những mối quan hệ đó sẽ phục vụ lợi ích chính đáng của nhân dân hai nước và góp phần vào sự nghiệp hoà bình, ổn định, hợp tác trong khu vực cũng như trên thế giới. Xuất phát từ tinh thần nhân đạo, Chính phủ và nhân dân Việt Nam sẽ tiếp tục làm hết sức mình hợp tác với Hoa Kỳ nhằm kiểm kê một cách đầy đủ có thể được những người Mỹ mất tích trong chiến tranh Việt Nam.

Chính phủ và nhân dân Việt Nam cho rằng bước phát triển mới của quan hệ Việt Nam – Hoa Kỳ sẽ tạo điều kiện cho cộng đồng người Việt Nam ở Hoa Kỳ gần gũi hơn với đất nước. Chính phủ Cộng hoà XHCN Việt Nam kêu gọi đồng bào Việt Nam tại Hoa Kỳ hăng hái đoàn kết giúp đỡ nhau, phấn đấu cho mình một cuộc sống yên bình và thịnh vượng, góp phần phát triển mối quan hệ mới giữa Việt Nam và Hoa Kỳ, chung sức với đồng bào trong nước xây dựng Tổ quốc Việt Nam dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng và văn minh.

Chính phủ và nhân dân Việt Nam bày tỏ sự cảm ơn chân thành đối với các cá nhân, các tổ chức ở Hoa Kỳ và các nước trên thế giới đã góp phần vào việc thúc đẩy quá trình bình thường hoá quan hệ Việt - Mỹ .

Nhân dịp này, Chính phủ Việt Nam một lần nữa khẳng định lập trường trước sau như một của Việt Nam là cùng với tất cả các nước trong cộng đồng thế giới, đặc biệt là các nước láng giềng ở châu Á, tích cực phấn đấu cho hoà bình, ổn định, hợp tác và phát triển.

Hà Nội, ngày 12 tháng 7 năm 1995

#### **Phụ lục 4**

### **Former President Nixon's Message to Prime Minister Pham Van Dong**

Department Of State Bulletin

Vol. 76 - No. 1983

June 27, 1977

Former President Nixon's Message to Prime Minister Pham Van Dong

Department Announcement

The Department released on May 19, 1977, the text of a message dated February 1, 1973, from former President Nixon to the Prime Minister of the former Democratic Republic of Vietnam, Mr. Pham Van Dong. The existence and substance of this document have already been made public, including public references by the recipient. Its author has indicated no obligation to its release. In light of all present circumstances, we have determined that the message is no longer deemed sensitive, and it has been declassified.

TEXT OF MESSAGE FROM THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES TO THE PRIME MINISTER OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF VIETNAM.

February 1, 1973

The President wishes to inform the Democratic Republic of Vietnam of the principles which will govern United States participation in the postwar reconstruction of North Vietnam. As indicated in Article 21 of The Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam signed in Paris on January 27, 1973, the United States undertakes this participation in accordance with its traditional policies. These principles are as follows:

1) The Government of the United States of America will contribute to postwar reconstruction in North Vietnam without any political conditions.



2) Preliminary United States studies indicate that the appropriate programs for the United States contribution to postwar reconstruction will fall in the range of \$3.25 billion of grant aid over five years. Other forms of aid will be agreed upon between the two parties. This estimate is subject to revision and to detailed discussion between the Government of the United States and the Government of the Democratic Republic of Vietnam.

3) The United States will propose to the Democratic Republic of Vietnam the establishment of a United States-North Vietnamese Joint Economic Commission within 30 days from the date of this message.

4) The function of this Commission will be to develop programs for the United States contribution to reconstruction of North Vietnam. This United States contribution will be based upon such factors as:

(a) The needs of North Vietnam arising from the dislocation of war;

(b) The requirements for postwar reconstruction in the agricultural and industrial sectors of North Vietnam's economy.

5) The Joint Economic Commission will have an equal number of representatives from each side. It will agree upon a mechanism to administer the program which will constitute the United States contribution to the reconstruction of North Vietnam. The Commission will attempt to complete this agreement within 60 days after its establishment.

6) The two members of the Commission will function on the principle of respect for each other's sovereignty, non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit. The officers of the Commission will be located at a place to be agreed upon by the United States and the Democratic Republic of Vietnam.

7) The United States considers that the implementation of the foregoing principles will promote economic, trade and other relations between the

United States of America and the Democratic Republic of Vietnam and will contribute to insuring a stable and lasting peace in Indochina. These principles accord with the spirit of Chapter VIII of The Agreement on Ending the War and Restoring Peace in Vietnam which was signed in Paris on January 27, 1973.

#### UNDERSTANDING REGARDING ECONOMIC RECONSTRUCTION PROGRAM

It is understood that the recommendations of the Joint Economic Commission mentioned in the President's note to the Prime Minister will be implemented by each member in accordance with its own constitutional provisions.

#### NOTE REGARDING OTHER FORMS OF AID

In regard to other forms of aid, United States studies indicate that the appropriate programs could fall in the range of 1 to 1.5 billion dollars depending on food and other commodity needs of the Democratic Republic of Vietnam.

## **Phụ lục 5**

### **Các hiệp định đã ký kết và đang đàm phán**

*Nguồn: Tổng hợp*

#### **1. Hiệp định đã ký kết**

- Hiệp định Bảo lãnh khung và Hiệp định Khuyến khích dự án đầu tư giữa Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và Ngân hàng Xuất Nhập khẩu Mỹ (EXIMBANK) (12/1999).
- Hiệp định thương mại song phương Việt – Mỹ (ký năm 2000).
- Hiệp định về hợp tác khoa học – công nghệ; Bản ghi nhớ về hợp tác lao động (11/2000)
- MoU về chương trình dự phòng và chăm sóc HIV/AIDS tại Việt Nam từ 2003-2008 (9/2002)
- Hiệp định dệt may Việt – Mỹ (4/2003)
- Hiệp định hợp tác về Hàng không; Thỏa thuận hợp tác về phòng chống ma túy (12/2003)
- Mỹ chọn Việt Nam vào danh sách 15 nước nhận viện trợ trong khuôn khổ Kế hoạch cứu trợ khẩn cấp của Tổng thống về HIV/AIDS giai đoạn 2004-2008 (6/2004).
- Hiệp định khung về Thương mại và Đầu tư (TIFA) Việt – Mỹ (ký năm 2007).
- Thỏa thuận về trao đổi thông tin và hợp tác trong việc sử dụng năng lượng nguyên tử vì mục đích hòa bình (ký năm 2007).
- Hiệp định về Hàng hải (tháng 3/2007).
- Hiệp định về tiếp nhận trở lại những công dân Việt Nam phải nhận lệnh trục xuất do vi phạm pháp luật Mỹ (tháng 1/2008).
- Hiệp định về xin con nuôi (ký tháng 6/2005, hết hạn từ ngày 1/9/2008).
- Biên bản ghi nhớ giữa Chính phủ Mỹ và Bộ Tài nguyên và Môi trường

về khuôn khổ thực hiện chương trình y tế môi trường và khắc phục hậu quả chất dioxin (tháng 12/2009).

- Thỏa thuận hợp tác về trao đổi thông tin kỹ thuật và hợp tác trong lĩnh vực an toàn hạt nhân (ký năm 2008 và gia hạn năm 2013).

- Tuyên bố Ý định chung về hợp tác nghiên cứu công nghệ không gian (ký năm 2011).

- Hiệp định mới về Hợp tác y tế và khoa học y học (ký năm 2013, Hiệp định cũ được ký năm 2006 và hết hạn năm 2011).

- Hiệp định Vận tải hàng không (ký 2003, sửa đổi năm 2010, sửa đổi tháng 12/2012).

- Hiệp định hợp tác hạt nhân dân sự (Hiệp định 123) (ký tắt năm 2013, thông qua tháng 5/2014).

- Chương trình đặc biệt về nhận con nuôi (tháng 9/2014).

- Hiệp định giữa Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Hoa Kỳ về tránh đánh thuế hai lần và ngăn ngừa trốn lậu thuế đối với các loại thuế đánh vào thu nhập và Nghị định thư của Hiệp định (7/7/2015)

- Bản Ghi nhớ giữa Bộ Quốc phòng Việt Nam và Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ về hợp tác trong lĩnh vực gìn giữ hòa bình Liên Hợp Quốc (7/7/2015)

- Bản Ghi nhớ giữa Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam và Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ về Chương trình các mối đe dọa đại dịch mới nổi và Chương trình An ninh Y tế Toàn cầu (7/7/2015)

## **2. Hiệp định đang đàm phán:**

- Hiệp định hợp tác Hải quan Việt – Mỹ (đang đàm phán từ 2007).

- Hiệp định Đầu tư song phương (BIT) (đàm phán từ 2008).

- Hiệp định khung trong việc hợp tác sử dụng khoảng không vũ trụ vào mục đích hòa bình (hai bên đang trao đổi, từ năm 2012).

- Hiệp định đối tác kinh tế xuyên Thái Bình Dương (TPP) (đang đàm phán với Mỹ và 10 nước khác, từ 2010).

**Phụ lục 6**  
**Trao đổi đoàn Việt Nam – Mỹ**

*Nguồn: Tổng hợp*

1. Ngoại trưởng Warren Christopher thăm chính thức Việt Nam (8/1995)
2. Ngoại trưởng Madeleine Albright thăm chính thức Việt Nam (6/1997)
3. Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Ngoại giao Nguyễn Mạnh Cầm thăm chính thức Mỹ (10/1998)
4. Ngoại trưởng Madeleine Albright thăm chính thức Việt Nam (9/1999)
5. Chủ tịch nước Trần Đức Lương tham dự Hội nghị Thượng đỉnh Thiên niên kỷ Liên Hợp Quốc tại New York (6/2000)
6. Tổng thống Bill Clinton thăm chính thức Việt Nam (11/2000)
7. Bộ trưởng Quốc phòng William Cohen thăm chính thức Việt Nam (3/2000)
8. Ngoại trưởng Colin Powell thăm Việt Nam nhân dịp tham dự ARF tại Hà Nội (7/2001)
9. Phó Thủ tướng Phạm Gia Khiêm dự khóa họp về HIV/AIDS của Liên Hợp quốc tại New York và thăm chính thức Mỹ (6/2001)
10. Ngoại trưởng Colin Powell thăm chính thức (7/2001)
11. Phó Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng thăm chính thức Mỹ (12/2001)
12. Phó Thủ tướng Nguyễn Mạnh Cầm thăm chính thức Mỹ (6/2002)
13. Phó Thủ tướng Vũ Khoan thăm chính thức Mỹ (12/2003)
14. Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Phúc Thanh thăm Mỹ (4/2004)

15. Chủ tịch Hạ viện Dennis Haster thăm Mỹ (6/2005)
16. Tổng thống George Bush thăm chính thức Việt Nam (11/2006)
17. Chủ tịch nước Nguyễn Minh Triết thăm chính thức Mỹ (6/2007).
18. Thủ tướng Phan Văn Khải thăm chính thức Mỹ (6/2005).
19. Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Ngoại giao Phạm Gia Khiêm thăm chính thức Mỹ (3/2007).
20. Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng thăm chính thức Mỹ (6/2008).
21. Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Ngoại giao Phạm Gia Khiêm thăm chính thức Mỹ (10/2009).
22. Phó Thủ tướng Trương Vĩnh Trọng thăm cộng đồng người Việt tại Mỹ (11/2009).
23. Ủy viên Bộ Chính trị, Bộ trưởng Quốc phòng Phùng Quang Thanh thăm làm việc tại Mỹ (12/2009).
24. Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng dự Hội nghị Thượng đỉnh hạt nhân tại Washington D.C. (4/2010).
25. Ngoại trưởng Hillary Clinton thăm Việt Nam 2 lần nhân dịp dự Hội nghị ARF (7/2010) và EAS (10/2010).
26. Chủ tịch nước Nguyễn Minh Triết dự lễ kỷ niệm 65 năm Liên hợp quốc tại New York (9/2010).
27. Bộ trưởng Quốc phòng Robert Gates thăm Việt Nam dịp dự Hội nghị ADMM+ (10/2010).
28. Chủ tịch Thường trực Thượng viện Daniel Inouye thăm Việt Nam (4/2011).
29. Phó Thủ tướng Trương Vĩnh Trọng tham dự cuộc họp cấp cao 2011 của Đại Hội đồng Liên hợp quốc về phòng chống HIV/AIDS tại New York (06/2011).
30. Bộ trưởng Ngoại giao Phạm Bình Minh tham dự khóa 66 Đại hội

đồng Liên hợp quốc tại New York (9/2011).

31. Phó Chủ tịch Quốc hội Huỳnh Ngọc Sơn thăm chính thức Mỹ (10/2011)

32. Chủ tịch nước Trương Tấn Sang dự Hội nghị thượng đỉnh APEC 2011 tại Hawaii (11/2011).

33. Phó Thủ tướng Vũ Văn Ninh thăm chính thức Mỹ (2/2012)

34. Phó Chủ tịch Quốc hội Uông Chu Lưu thăm chính thức Mỹ (3/2012)

35. Bộ trưởng Quốc phòng Leon Panetta thăm chính thức Việt Nam (6/2012).

36. Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân thăm chính thức Mỹ (6/2012)

37. Ngoại trưởng Clinton thăm chính thức Việt Nam (7/2012)

38. Chủ tịch nước Trương Tấn Sang thăm chính thức Mỹ (7/2013).

39. Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng thăm Mỹ nhân dịp dự khóa 68 Đại hội đồng Liên hợp quốc tại New York (9/2013).

40. Ngoại trưởng John Kerry thăm chính thức Việt Nam (12/2013).

41. Chủ tịch Thượng viện Thượng viện Patrick Leahy thăm chính thức Việt Nam (4/2014)

42. Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Thành ủy Hà Nội thăm chính thức Mỹ (7/2014)

43. Đại tướng Martin E. Dempsey, Chủ tịch Hội đồng Tham mưu trưởng Liên quân Mỹ thăm chính thức Việt Nam (8/2014)

44. Phó Thủ tướng Vũ Văn Ninh thăm chính thức Mỹ (9/2014)

45. Phó Thủ tướng, Bộ trưởng Ngoại giao Phạm Bình Minh thăm chính thức Mỹ (10/2014)

46. Ủy viên Bộ Chính trị, Bộ trưởng Công an Trần Đại Quang thăm

chính thức Mỹ (3/2015)

47. Phó Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Thị Kim Ngân thăm chính thức Mỹ (3/2015)

48. Lãnh tụ phe thiểu số Hạ viện, Hạ nghị sỹ Nancy Pelosi thăm chính thức Việt Nam (3/2015)

49. Bộ trưởng Quốc phòng Ashton Carter thăm chính thức Việt Nam (6/2015)

50. Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng thăm chính thức Mỹ (7/2015)

51. Chánh án Tòa án Tối cao Hoa Kỳ Ruth Ginsburg thăm Việt Nam (8/2015)

52. Ngoại trưởng John Kerry thăm Việt Nam (8/2015)



## **Phụ lục 7**

### **Các cơ chế hợp tác song phương Việt – Mỹ**

*Nguồn: Tổng hợp*

1. Đối thoại Nhân quyền (thường niên từ năm 1994) được nối lại từ 2006 sau 3 năm gián đoạn.
2. Đối thoại Lao động (trong khuôn khổ bản ghi nhớ giữa Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội Việt Nam và Bộ Lao động Hoa Kỳ ký tháng 11/2000).
3. Đối thoại Chính trị - An ninh - Quốc phòng cấp Thứ trưởng (thường niên từ năm 2008).
4. Nhóm công tác hỗn hợp về đối phó biến đổi khí hậu và nước biển dâng (thành lập từ 2008) thuộc Ủy ban hỗn hợp hợp tác khoa học – công nghệ.
5. Nhóm Công tác về giáo dục (thành lập trong chuyến thăm Mỹ của TTgCP Nguyễn Tấn Dũng năm 2008).
6. Tham vấn lãnh sự (thường niên từ năm 2009) cấp Cục/Vụ.
7. Đối thoại Chính sách Quốc phòng cấp Thứ trưởng (thường niên từ năm 2010).
8. Đối thoại Châu Á - Thái Bình Dương cấp Thứ trưởng (thường niên từ năm 2012) một năm hai lần.
9. Chương trình hành động về hợp tác khoa học công nghệ (đề ra từ 2010 trong khuôn khổ Ủy ban hỗn hợp hợp tác khoa học công nghệ).
10. MOU về hợp tác quốc phòng song phương (ký giữa hai BQP năm 2011) và Tài liệu tham chiếu triển khai các biện pháp hợp tác trong MOU (ký năm 2012).
11. Chương trình Đối tác bang (ký giữa Ủy ban tìm kiếm cứu nạn

quốc gia và Lực lượng vệ binh quốc gia bang Oregon, năm 2012).

12. MOU về hợp tác khắc phục hậu quả bom mìn sau chiến tranh tại Việt Nam (năm 2013).

13. Hai bên xác lập khuôn khổ quan hệ Đối tác toàn diện nhân dịp Chủ tịch nước Trương Tấn Sang thăm chính thức Mỹ (năm 2013).

14. Tuyên bố Tầm nhìn chung về quan hệ Quốc phòng (6/2015).

## Phụ lục 8

**Số liệu hợp tác kinh tế - thương mại – đầu tư, văn hoá, du lịch, giáo dục**

**Việt – Mỹ**

*Nguồn: Tổng hợp*

### 1. Trao đổi thương mại song phương:

**Đơn vị: tỷ USD**

Năm	Xuất khẩu	Nhập khẩu	Tổng kim ngạch	Xuất siêu của Việt Nam
2007	10,63	1,9	12,5	8,73
2008	12,9	2,79	15,7	10,1
2009	11	3	14	8
2010	14	3	17	11
2011	15	3	18	12
2012	20,3	4,62	24,9	15,64
2013	24,65	5	29,7	19,63
2014	30,6	5,7	36,3	24,9

### 2. Số liệu đầu tư song phương:

	<b>Đầu tư của Mỹ vào Việt Nam</b>	<b>Đầu tư của Việt Nam sang Mỹ</b>
Tính đến năm 2007	5,4 tỷ USD	
Tính đến năm 2012	10,5 tỷ USD	297 triệu USD
Năm 2013	- Xếp thứ 15/57 quốc gia đầu tư vào VN - Đạt 130,3 triệu USD	
Tính đến hết năm 2013	- Xếp thứ 7/101 nước	

	- Đạt 10,7 tỷ USD	
Tính đến hết năm 2014	- Xếp thứ 7/101 quốc gia và lãnh thổ đầu tư vào VN - Đạt gần 11 tỷ USD	

### 3. Viện trợ của Mỹ cho Việt Nam (không kể qua các tổ chức phi chính phủ):

Đơn vị: triệu USD

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014-2018
114,6	128,12	141	184	141,62	107,6	122	344

### 4. Viện trợ HIV/AIDS của Mỹ cho Việt Nam:

Viện trợ từ Chương trình PEPFAR (Đơn vị: triệu USD)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
65,8	88,9	89,9	97,8	84,8	69	(chưa có số liệu chính thức)

### 5. Số liệu du khách Mỹ vào Việt Nam:

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
412.301	417.198	403.930	430.933	439.872	443.826	432.228	432.000

### 6. Du học sinh Việt Nam sang Mỹ:

2007	8.800
2013	16.000
2014	16.500