

**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**

**TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ**  
**CHUYÊN NGÀNH QUAN HỆ QUỐC TẾ**

**Hà Nội – 2016**

Công trình được hoàn thành tại Học viện Ngoại giao

**Người hướng dẫn khoa học:**

**1 - PGS.TS. Nguyễn Vũ Tùng**

**2 - TS. Tạ Minh Tuấn**

**Phản biện 1: GS.TS. Nguyễn Thái Yên Hương**

**Học viện Ngoại giao**

**Phản biện 2: PGS.TS. Bùi Thành Nam**

**ĐH KH-XH và Nhân văn, ĐHQG Hà Nội**

**Phản biện 3: PGS.TS. Nguyễn Thị Quế**

**Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh**

Luận án được bảo vệ trước Hội đồng đánh giá luận án cấp  
Học viện họp tại Học viện Ngoại giao

Vào hồi .....giờ ..... ngày ..... tháng ..... năm 2016

Có thể tìm hiểu luận án tại Thư viện Quốc gia Việt Nam và Thư viện  
Học viện Ngoại giao

## 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 9 nội dung quan trọng, mang lại nhiều lợi ích thiết thực cho nhân dân hai nước.

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” đưa ra Tầm nhìn cho mối quan hệ đối tác sâu sắc và lâu dài.

Để làm tốt công tác đối ngoại với Mỹ và hiệu một cách thấu đáo một chiến lược, sách lược hay một chính sách, phản ứng đối ngoại của Mỹ, rất cần hiểu 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.

### 2. Tình hình nghiên cứu vấn đề

Trong quá trình nghiên cứu và triển khai Luận án, tác giả đã tham khảo, tiếp thu và kế thừa kết quả của các công trình khoa học đã công bố, gồm:

***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***

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 các vấn đề về quan hệ xã hội. David Easton, trong tác phẩm (*A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965) nhận định 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 thông qua các hành động chính trị. Robert Dahl (*Modern Political Analysis*, Prentice Hall, 1963) 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. 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 vào quan hệ Việt – Mỹ.

Về các chủ thể trong hệ thống chính trị Mỹ, 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 và 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. 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. Tác giả Kissinger trong cuốn (*On China*, Penguin Books, 2011) cũng 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.

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 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. 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. 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 thì 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.

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.

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.

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

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 ra 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 Mỹ - Việt.

Ở Việt Nam, nhiều nghiên cứu đã được thực hiện về nhiều chủ đề liên quan tới chính sách đối ngoại của Mỹ và quan hệ Việt – Mỹ, tạo nên một nền tảng kiến thức phong phú, đa dạng về chính sách đối ngoại của Mỹ. 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.

Nhiều nghiên cứu đi vào từng khía cạnh cụ thể trong quan hệ Việt Nam - Hoa Kỳ, chẳng hạn kinh tế, thương mại và đầu tư.

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. 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, nhất 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, là luận án chuyên ngành Quan hệ Quốc tế nên phương pháp áp dụng khung phân tích lý thuyết mà trong luận án là lý thuyết về hệ thống sẽ được vận dụng 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 vào việc định hình hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ.

**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 Việt Nam và các cơ quan hữu quan 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 Mỹ - Việt” 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 Mỹ - Việt. Bên cạnh đó, do khả năng còn hạn chế, luận án sẽ không tránh khỏi những sai 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**

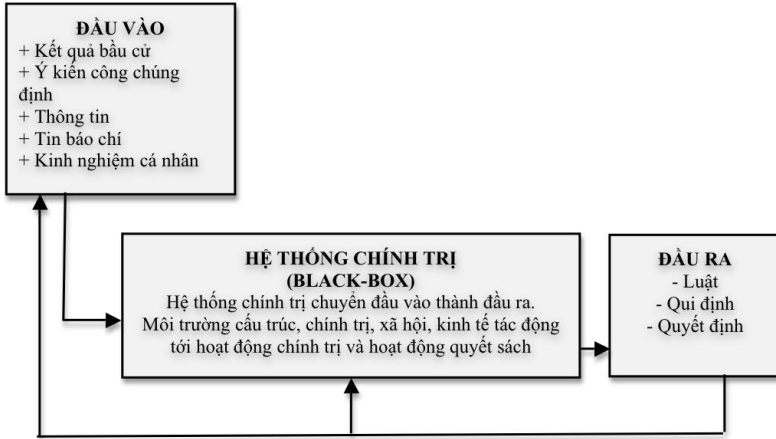
#### **1.1 Một số khái niệm cơ bản**

##### **1.1.1 Khái niệm về hệ thống**

Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại là hình thức quan hệ liên quan tới quyền lực, mệnh lệnh, chính quyền. Tuy vậy, thuyết hệ thống của David Easton 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”. Theo đó, mô hình hoạch định chính sách theo thuyết hệ thống này sẽ gồm “đầu vào” “hộp đen” và “đầu ra”.



*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 chính trị. 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.

### **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 [84; 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.

Ở Mỹ quá trình hoạch định chính sách vừa mang tính đối phó vừa mang tính định hướng đối với các chủ thể.

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 đánh giá hiệu quả, tác động.

#### *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.

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 với các nhân tố khách quan và chủ quan cũng tăng lên.

### **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.

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.

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.

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

#### **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. 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. Có thể có 3 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.

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

Điều 1 của Hiến pháp Mỹ qui 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. 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. Tham gia vào quá trình hoạch định chính sách tại Quốc hội Mỹ chính là hệ thống các ủy ban. 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. 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.

#### **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 cố vấn chủ chốt trực tiếp cho Tổng thống. 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.

#### **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.

#### *1.2.1.5. Cơ quan bộ ngành*

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. 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.

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.

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. Hoạt động của Bộ Ngoại giao Mỹ gồm quá trình phân tích, xác định các mục tiêu chính sách đối ngoại của Mỹ và việc thực thi các mục tiêu này.

Bộ Quốc phòng có thể được coi là một cỗ động 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.

#### *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. 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, ...)

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.

#### *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.

#### *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 cỗ động

trong hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ với các vai trò khác nhau: đồng minh, cố đồng trách nhiệm, đối tác.

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

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

Đây là nguyên tắc có tính then chốt nhất trong hệ thống hoạch định chính sách của Mỹ. 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 cố đồng trực tiếp và gián tiếp khác. Hoạt động giám sát của Quốc hội Mỹ đóng vai trò tái cân bằng hệ thống.

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

Hệ thống hoạch định chính sách đối ngoại của Mỹ 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 sông còn, lợi ích cực kỳ quan trọng, lợi ích quan trọng và lợi ích ít quan trọng hơn hoặc thứ yếu.

#### **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.

#### **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).

#### **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.

#### **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.

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

#### **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: i) Những sự kiện lớn, mang tính thời đại; ii) Những mối đe dọa về an ninh trực tiếp; iii) Những thay đổi mang tính cấu trúc về kinh tế của Mỹ.

Những nhân tố chủ quan bao gồm: i) Bầu cử tổng thống; ii) Yêu cầu của cử tri và các chính phủ nước ngoài

### 1.2.3.2 Các hình thức tác động

Các sự kiện này tác động tới hệ thống thông qua một số hình thức trực tiếp và gián tiếp

### 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 3 dạng công cụ chính sách là ngoại giao, kinh tế và quân sự theo hướng thường – phạt.

#### **Tiểu kết**

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).

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.

## **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**

Chương 2 tập trung phân tích 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 các diễn biến “hộp đen”.

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

##### **2.1.1 Diễn biến tình hình**

Ngay sau đại thắng mùa xuân 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. Ngày 12/6/1975, phía Mỹ gửi đến sứ quán Việt Nam ở Paris bức thông điệp đáp lại về nguyên tắc không thù hận và sẵn sàng trao đổi.

Tuy nhiên, trong quá trình trao đổi từ 1975 – 1978, qua chính quyền Ford và Carter, nổi lên vấn đề Mỹ chính quyền Nixon cam kết viện trợ 3,2 tỉ USD qua lá thư tổng thống Nixon gửi thủ tướng Phạm Văn Đồng ngày 1/2/1973 với nội dung Mỹ sẽ viện trợ để đổi lấy giải trình của Hà Nội về tù binh Mỹ tại Lào.

Khi hai nước trao đổi về vấn đề bình thường hoá, phía Việt Nam kiên quyết giữ nguyên lập trường yêu cầu phía Mỹ phải thực hiện cam kết của mình. Về phần mình, qua các phân tích cho thấy Kissinger đưa ra cam kết này chỉ mang tính kỹ thuật, thậm chí còn nói rõ là phải được QH Mỹ thông qua thì mới thực hiện được. Chỉ tới khi tình hình ở biên giới Tây Nam thay đổi, Việt Nam mới từ bỏ đề nghị và sẵn sàng bình thường hoá quan hệ vô điều kiện nhưng phía Mỹ từ chối.

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.

### **2.1.2 Nhận xét và kết luận**

- Bối cảnh bên ngoài và bên trong 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.

- Ngoài Tổng thống Carter, phải kể đến những cá nhân khác đóng vai trò quan trọng trong hệ thống là Ngoại trưởng Cyrus R. Vance và Cố vấn ANQG 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.

- Chính sách bình thường hoá quan hệ Việt – Mỹ đã chịu sự điều chỉnh của nguyên tắc kiềm chế và đối trọng. 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.

- Việt Nam đã bắt mạch đúng khi thúc đẩy vấn đề POW/MIA, nhưng gặp phải 2 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.

## **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”.

Ngày 20/2/1979, 3 ngày sau khi Trung Quốc mở cuộc tấn công vào biên giới phía bắc của Việt Nam, Tổng thống Carter đưa ra tuyên bố 6 nguyên tắc liên quan tới việc Trung Quốc tấn công Việt Nam.

Ngày 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 thể đối đầu từng đôi một sang cấu kết Mỹ-Trung chống Liên Xô.

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.

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.

Cố vấn An ninh quốc gia của Tổng thống Carter, Zbigniew Brzezinski 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.

Cơ quan tình báo CIA xác định 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; Mỹ là "một nhân tố trung tâm trong tính toán của cả Bắc Kinh và Moscow", trong đó Trung Quốc coi mỗi quan hệ đang gia tăng với Mỹ là một đối trọng quan trọng nhất với mục tiêu là chống lại Liên Xô.



### 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:

- Bối cảnh chính sách: 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.

- Cố vấn ANQG 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*. Nhưng trong trường hợp này, nhân tố nổi bật nhất là 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

- Việt Nam không có cơ hội để tác động tới hệ thống hoạch định Chính sách đối ngoại của Mỹ.

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

### 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-basa của Việt Nam bắt đầu được nhập khẩu vào Mỹ và đã đạt mức 360 triệu USD/năm 2014. Tuy nhiên thành công của Việt Nam đã tạo ra sự phản ứng mạnh từ các nhà nuôi trồng cá da trơn ở Mỹ. Kể từ 2001, khi lượng cá tra-basa nhập từ Việt Nam vào Mỹ tăng đột biến, Hiệp hội Người nuôi Cá da trơn Mỹ đã tìm cách ngăn cản.

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, Quốc hội Mỹ thông qua luật không cho phép gọi cá tra/basa Việt Nam là catfish, đồng thời nhiều tiểu bang ra luật qui định rõ phải ghi rõ nguồn gốc cá tra/basa đến từ Việt Nam. Năm 2008, 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. Nếu USDA thực hiện chương trình này thì có thể dẫn đến việc xuất khẩu cá tra/basa của Việt Nam

sẽ bị ngừng nhập khẩu vào Mỹ từ 5-7 năm để USDA xây dựng được chương trình giám sát. Đây là một thủ thuật rất phức tạp và tinh vi.

Nhóm này được sự hậu thuẫn đặc biệt của Thượng nghị sĩ Thad Cochran, đến từ bang Mississippi vốn sản xuất phần lớn lượng cá da trơn ở Mỹ và là một trong những Thượng nghị sĩ Cộng hoà có thâm niên cao nhất ở Thượng viện Mỹ.

Hiểu khá rõ về chính trị nội bộ Mỹ và nắm bắt tốt diễn biến tình hình, kể từ 2001, và đặc biệt là sau 2008 khi Luật Nông trại Mỹ được thông qua, các doanh nghiệp và cơ quan hữu quan của Việt Nam 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, các cơ quan Việt Nam đã thiết lập được mối quan hệ đối tác với Viện Nghề cá Quốc gia (NFI), tạo được dư luận rộng rãi trong công chúng Mỹ.

Chính quyền Tổng thống Obama 7 năm không thực hiện và chỉ quyết định thành lập cơ chế này vào thang 12/2015.

### **2.3.2 Nhận xét và kết luận**

- Việt Nam gia tăng xuất khẩu vào thị trường Mỹ đã gây ra phản ứng chính sách trong nội bộ Mỹ do phát sinh mâu thuẫn giữa một bên là các doanh nghiệp sản xuất cá da trơn nội địa Mỹ và các nhà doanh nghiệp và nông dân Việt Nam.

- Nội bộ Mỹ 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.

- 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.

- Trường hợp này cũng cho thấy 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**

- 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. Mỗi 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**

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

#### **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, làm thay đổi tư duy của chính quyền Obama.

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

Chính quyền Obama chọn chiến lược này lấy TPP làm trọng tâm có vai trò quan trọng giúp Mỹ thiết lập các luật chơi về thương mại cho khu vực Châu Á – Thái Bình Dương.

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

Cuộc khủng hoảng đã khiến 1 lực lượng đáng kể các nghị sỹ đảng Dân chủ ủng hộ chuyển sang ủng hộ tự do hoá thương mại.

##### **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 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.

#### **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. 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.

#### **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 “cố đồng có trách nhiệm” và chuyển sang coi Trung Quốc là “cường quốc đang trỗi dậy”. Mục tiêu đối ngoại của Mỹ trong thời gian tới là xử lý thành công được quan hệ với Trung Quốc.

### **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. 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 . . .

Chính “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).

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.

### *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 4 nền kinh tế mới nổi BRIC, gồm Brasil, Nga, Ấn Độ và Trung Quốc, đã chạm đỉnh do nguồn lao động mới đã dần chạm trần và sẽ suy giảm. Hội đồng Atlantic đã dự báo đến năm 2030 Trung Quốc sẽ trở nên “yếu và bất ổn.” Mối 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.

## **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 2 Lê Thạch, Ngoại trưởng Hillary Clinton đã đưa ra lời đề nghị hai nước Việt Nam – Hoa Kỳ thiết lập mối quan hệ đối tác toàn diện.

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.

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

#### **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.

#### **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, trong đó Ngoại trưởng Hillary Clinton. 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.

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.

Số lượng công ty Mỹ đầu tư vào Việt Nam tăng mạnh mẽ. Việt Nam trở thành bạn hàng tiềm năng của Mỹ.

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng có quan hệ hợp tác nghiên cứu, đào tạo với các trung tâm nghiên cứu lớn của Mỹ, với nhiều ban ngành của Mỹ, địa phương, tạo thành một mạng lưới hợp tác sinh động và đa dạng. Số người Mỹ gốc Việt có xu hướng thúc đẩy quan hệ hai nước ngày càng tăng.

### *3.2.2.3 Thứ ba, nhân tố cơ chế*

Hiện giữa Việt Nam và Mỹ đã có 11 cơ chế đối thoại, thường xuyên có các cuộc trao đổi, tiếp xúc cấp cao giữa các cơ quan Chính quyền và Quốc hội, ký kết và triển khai các lĩnh vực hợp tác mới trên các lĩnh vực quan trọng như hợp tác hạt nhân dân sự 123.

Hai bên thúc đẩy hợp tác trên cả 3 mặt song phương, khu vực và quốc tế. 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.

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

Việt Nam đã làm tốt việc hợp tác tìm kiếm quân nhân Mỹ mất tích trong chiến tranh, tiếp tục giải quyết một cách thấu đáo, 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. Quan hệ kinh tế - thương mại tiếp tục là trọng tâm và động lực của quan hệ hai nước. Từ khoảng 400 triệu USD năm 1995, kim ngạch thương mại hai chiều đã đạt hơn 45 tỷ USD năm 2015.

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

Mỹ vẫn còn duy trì lệnh cấm vận bán vũ khí sát thương đối với Việt Nam; chưa công nhận Quy chế kinh tế thị trường (MES), tiếp tục áp dụng rào cản thương mại; lẩn tránh, chưa công khai thừa nhận trách nhiệm trong vấn đề da cam/dioxin; chưa có các chương trình hợp tác cụ thể trên các lĩnh vực đa phương.

### **3.2.3 Nhận xét và kết luận**

Đã có 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*, Quan hệ Việt Nam – Hoa Kỳ đã kết thúc giai đoạn bình thường hoá, bước sang giai đoạn phát triển mới, có khuôn khổ lâu dài. *Thứ hai*, độ mở của hệ thống đối với Việt Nam sẽ còn tiếp tục gia tăng.

### **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**

Đã xuất hiện 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 Việt Mỹ ở hai nhân tố chính là bối cảnh và lợi ích.

*Thứ nhất*, nhân tố bối cảnh trong hệ thống hoạch định Chính sách đối ngoại của Mỹ sẽ không có thay đổi lớn.

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).

Mỹ là nước duy nhất có lực lượng hải quân với khả năng kiểm soát toàn bộ các đại dương; 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.

Tuy nhiên, mâu thuẫn chính trị nội bộ/Đảng phái tiếp tục diễn biến phức tạp.

Chính quyền Obama đã khẳng định xu hướng này bằng việc 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.

Mỹ liên tục thực hiện các chuyến đi cấp cao tới khu vực.

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.

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.

*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.

Lợi ích kinh tế và thương mại giữa Mỹ và Việt Nam sẽ tiếp tục gia tăng, đặc biệt sau khi Hiệp định TPP được ký kết.

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.

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 – Hoa Kỳ.

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

Việc Mỹ và Việt Nam chỉ đạt mối quan hệ đối tác toàn diện cho thấy sự khác biệt và những cản trở này đều nằm ở 3 nhân tố cơ bản trong hệ thống hệ thống hoạch định Chính sách đối ngoại.

#### **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. Tuy nhiên 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.

Bên cạnh đó, vẫn còn một bộ phận người Mỹ gốc Việt vẫn còn mang tư tưởng thù hận từ cuộc chiến tranh, tiếp tục hoạt động chống phá Việt Nam.

#### **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.

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

Sự cạnh tranh chiến lược của các cường quốc đang lên, nhất là Trung Quốc và Nga, khiến Mỹ ngày càng gặp nhiều khó khăn hơn. Quan hệ Mỹ - Trung sẽ tiếp tục mô hình vừa hợp tác, vừa đấu tranh. Tính chất của cuộc đấu tranh này mang tính chiến lược. Bối cảnh quan hệ quốc tế ở khu vực không 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**

Nhìn từ góc độ hệ thống, là một bộ phận trong Hệ thống hoạch định Chính sách đối ngoại của Mỹ, Việt Nam có khả năng tác động vào hệ thống này và có nhiều phương cách, công cụ thể thực hiện.

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.

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.



**Tiểu kết**

*Thứ nhất*, lần điều chỉnh chiến lược này của Mỹ sẽ tạo ra những chính sách lớn, có tính chất lâu dài.

*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 Mỹ - Việt.

Mặt khác, vẫn còn nhiều nhân tố cản trở tới khả năng hình thành quan hệ Đối tác chiến lược sớm trong tương lai.

## **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 đông, nguyên tắc vận hành và nhân tố tác động.

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.

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.

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 cỗ đông then chốt.

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.

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.

7. Hệ thống hoạch định Chính sách đối ngoại của Mỹ có tính động cao, trong đó các nhân tố đều có thể thay đổi.

Việt Nam cần 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