



# ĐẠI SỨ QUÁN HỢP CHỨNG QUỐC HOA KỲ

## Phòng Thông tin - Văn hóa

Tầng 3, Rose Garden Tower, 6 Ngọc Khánh, Hà Nội  
Tel: 831-4580 \* Fax: 831-4601 \* Email: [irchano@pd.state.gov](mailto:irchano@pd.state.gov)

Chương trình Nghị sự Chính sách Đối ngoại Mỹ  
Tạp chí Điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, tháng 11/2002

### VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ

## CÁC CƠ QUAN THAM MƯU VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ: MỘT QUAN ĐIỂM LỊCH SỬ

Donald E. Abelson

Giáo sư, Khoa Khoa học Chính trị, Trường Đại học Tây Ontario

*Giáo sư Donald Abelson, tác giả hai cuốn sách về các cơ quan tham mưu, cho biết trong những năm gần đây, khi các cơ quan tham mưu đã trở thành "một hiện tượng toàn cầu", các cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ khác biệt với các cơ quan tương tự tại các nước khác bởi khả năng "tham gia trực tiếp và gián tiếp vào việc hoạch định chính sách" và bởi "việc các nhà hoạch định chính sách sẵn lòng tìm đến họ để được tư vấn về chính sách".*

Khi các sự kiện bi thảm ngày 11 tháng 9 năm 2001 bắt đầu xảy ra, các nhà điều hành mạng lưới và phóng viên báo chí tại Hoa Kỳ đổ xô đi tìm các chuyên gia có khả năng trả lời hai câu hỏi: Tại sao hai biểu tượng lớn nhất về sức mạnh kinh tế và quân sự của nước Mỹ - Trung tâm Thương mại Thế giới và Lầu Năm Góc - lại bị tấn công? và ai chịu trách nhiệm chính trong việc dàn dựng và phối hợp các hành động tàn ác đó?

Nhằm cung cấp lời giải đáp cho những câu hỏi này và các câu hỏi khác cho hàng triệu độc giả, các phóng viên đã lật nhanh qua sổ tay địa chỉ của mình để tìm ra các chuyên gia về chính sách tại hàng chục cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ. Sự tra cứu vội vã và huyên não của họ đã sớm đạt được kết quả. Trên thực tế, thậm chí trước khi cú sốc đầu tiên về những sự kiện này đã lắng xuống, các chuyên gia về chính sách từ một vài cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ về chính sách đối ngoại và quốc phòng đã bắt đầu xuất hiện trên các mạng lưới truyền hình lớn để chia sẻ quan điểm của họ. Trong vài tuần và vài tháng sau đó, sự hiện diện của các học giả từ các cơ quan tham mưu trên các phương tiện truyền thông đại chúng tiếp tục gia tăng.

Việc các cơ quan tham mưu sẵn lòng tham gia vào hoạt động cuồng nhiệt của các phương tiện thông tin đại chúng xung quanh ngày 11 tháng 9 không gây ngạc nhiên đối với các học giả từng chứng kiến sự dính líu ngày càng tăng của các cơ quan này vào tiến trình hoạch định chính sách. Do các cơ quan tham mưu có nhiệm vụ phát triển, tập hợp, và tiếp thị các ý tưởng cho các nhà

hoạch định chính sách và công chúng, nên họ khó có thể bỏ qua cơ hội bình luận về một trong những ngày bi thảm nhất trong lịch sử hiện đại của Hoa Kỳ. Tuy vậy, đẩy mạnh việc tiếp cận các phương tiện truyền thông đại chúng chỉ là một trong nhiều chiến lược mà các cơ quan tham mưu dựa vào để định hình công luận và chính sách công.

Mục đích của tôi không chỉ đơn giản là mô tả các hoạt động của các cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ, hay suy đoán về mức độ ảnh hưởng mà các cơ quan này có thể có hoặc không. Thay vào đó, tôi sẽ khảo sát sự tiến triển và sinh sôi nảy nở của các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ và nhấn mạnh các chiến lược khác nhau mà các cơ quan này dựa vào để góp phần vào công tác hoạch định chính sách đối ngoại. Kết quả là sẽ làm rõ được tại sao các cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ lại trở thành một bộ phận không thể thiếu trên chính trường của đất nước, và tại sao các nhà hoạch định chính sách tại Quốc hội, cơ quan hành pháp, và hệ thống rộng lớn hơn của các cơ quan nhà nước cấp liên bang lại thường tìm đến họ để được tư vấn về chính sách.

## LỊCH SỬ NGẮN GỌN CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU HOA KỲ

Các học giả nghiên cứu sự lớn mạnh và phát triển của các cơ quan tham mưu Mỹ đều đồng ý rằng tính phi tập trung cao của hệ thống chính trị Mỹ, kết hợp với sự thiếu vắng của kỷ luật đảng phái chặt chẽ cùng các nguồn tài chính to lớn từ các quỹ tài trợ, đã góp phần quan trọng cho sự sinh sôi nảy nở của các cơ quan tham mưu trong một phần tư thế kỷ qua. Đáng tiếc rằng họ lại dường như không thể nhất trí được về thời điểm cơ quan tham mưu đầu tiên được lập nên tại Hoa Kỳ việc cái gì trên thực tế đã cấu thành một cơ quan như vậy. Kết quả là thay vì cố gắng xác định xem các cơ quan tham mưu là gì - một nhiệm vụ khó khăn và dễ nản do sự đa dạng, phong phú của chúng - các học giả lại đành tiến hành xác định các làn sóng lớn hay các giai đoạn phát triển của các cơ quan tham mưu. Tuy vậy, trong bài viết này, tôi sẽ coi các cơ quan tham mưu như các cơ quan phi lợi nhuận, phi đảng phái (nhưng không có nghĩa là phi ý thức hệ), có định hướng nghiên cứu và có một trong những mục đích chủ yếu là tác động tới công luận và chính sách công.

Cần đưa ra một số nhận xét. Thứ nhất, mặc dù thuật ngữ "cơ quan tham mưu" được sử dụng đầu tiên tại Hoa Kỳ trong thời kỳ Chiến tranh Thế giới Thứ hai để chỉ một địa điểm hoặc môi trường an toàn nơi các nhà khoa học quốc phòng và các nhà hoạch định quân sự có thể gặp gỡ thảo luận chiến lược, song cách dùng khá nhỏ hẹp của thuật ngữ này đã được mở rộng để mô tả hơn 2000 tổ chức tại Hoa Kỳ tham gia phân tích chính sách và gần 2500 các đơn vị tương tự khác trên toàn thế giới. Một cơ quan tham mưu có thể gọi lên hình ảnh của một tổ chức như Tập đoàn RAND, một trong các cơ quan nghiên cứu chính sách đối ngoại và quốc phòng hàng đầu của Mỹ với hơn 1000 thành viên và một ngân sách hàng năm vượt quá 100 triệu đô-la; hoặc thuật ngữ này có thể được sử dụng để chỉ một đơn vị nhỏ nghiên cứu về chính sách như Viện Nghiên cứu Chính sách tại Washington, một tổ chức với gần 12 thành viên và ngân sách hàng năm khoảng từ 1 đến 2 triệu đô-la.

Khi ghi lại biên niên sử của các cơ quan tham mưu Mỹ, nhất là các cơ quan tham gia nghiên cứu chính sách đối ngoại, điều quan trọng là ghi nhớ sự phong phú, đa dạng của cộng đồng các cơ quan loại này. Cũng cần nhận thức rằng, mặc dù các cơ quan tham mưu đều mong muốn định

hình công luận, cũng như các ưu tiên và lựa chọn chính sách của các nhà ra quyết định, song việc các cơ quan này tiến hành gây ảnh hưởng về chính sách như thế nào lại phụ thuộc vào nhiệm vụ, nguồn lực và các ưu tiên của họ.

## **THỂ HỆ THỨ NHẤT: CÁC CƠ QUAN THAM MƯU VỚI TƯ CÁCH CÁC CƠ QUAN NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH**

Làn sóng lớn đầu tiên các cơ quan tham mưu chính sách cao cấp tại Hoa Kỳ bắt đầu nổi lên vào đầu những năm 1900, chủ yếu là do các nhà tài trợ và trí thức hàng đầu mong muốn tạo dựng các cơ quan, nơi các học giả và những người lãnh đạo từ các khu vực công và tư có thể tụ họp thảo luận và tranh luận các vấn đề thế giới. Cụ thể là có ba cơ quan bắt đầu hiện diện trong các thập kỷ đầu của thế kỷ 20: Quỹ Carnegie vì Hòa bình Quốc tế (1910) được thành lập bởi vua thép vùng Pittsburgh - Andrew Carnegie; Viện Hoover về Chiến tranh, Cách mạng và Hòa bình (1919) được thành lập bởi cựu tổng thống Herbert Hoover; và Ủy ban về Quan hệ Đối ngoại (1921), một đơn vị phát triển từ một câu lạc bộ ăn tối hàng tháng và trở thành một trong những cơ quan có uy tín hàng đầu về các vấn đề đối ngoại trên thế giới. Hai cơ quan tham mưu khác, Viện Nghiên cứu Chính phủ (1916) mà về sau hợp nhất với hai viện khác để lập nên Viện Brookings (1927) - một cơ quan tinh hoa của Washington, và Viện Nghiên cứu Chính sách Công của Doanh nghiệp Mỹ (1943) - một cơ quan tham mưu theo trường phái bảo thủ rất được kính trọng, đã nhanh chóng tập trung sự chú ý đáng kể trong hàng loạt các vấn đề về chính sách đối ngoại.

Các cơ quan này và các cơ quan tham mưu khác được lập ra trong những thập niên đầu của thế kỷ 20 đã cam kết áp dụng các kiến thức khoa học chuyên ngành của mình trong nhiều vấn đề chính sách. Vận hành như "các trường đại học không có sinh viên," (theo lời của học giả Kent Weaver của Viện Brookings) các cơ quan tham mưu như Quỹ Carnegie và Viện Brookings dành ưu tiên cao nhất cho việc đưa ra các nghiên cứu học thuật có chất lượng. Họ phát hành sách, tạp chí, và các tài liệu khác dành cho các đối tượng độc giả khác nhau. Mặc dù các học giả từ các cơ quan này thỉnh thoảng có cung cấp tư vấn cho các nhà hoạch định chính sách khi các cơ quan mới được thành lập, song mục đích chính của họ không phải là tác động trực tiếp đến các quyết định chính trị, mà là giúp đào tạo và thông tin cho các nhà hoạch định chính sách và công chúng về các hậu quả có thể xảy ra khi tiến hành các lựa chọn chính sách đối ngoại. Việc các cơ quan tham mưu có định hướng nghiên cứu chính sách mong muốn duy trì sự tách biệt với tiến trình chính trị phần nào xuất phát từ việc họ cam kết duy trì sự độc lập về tri thức và thể chế của mình, những điều mà rất nhiều cơ quan tham mưu hiện đại sẵn lòng hy sinh.

## **THỂ HỆ THỨ HAI: SỰ XUẤT HIỆN CỦA CÁC NHÀ THẦU CỦA CHÍNH PHỦ**

Sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai, nhu cầu về tư vấn chính sách đối ngoại độc lập lại càng trở nên cấp bách hơn đối với các nhà hoạch định chính sách Mỹ. Đối mặt với những trách nhiệm ngày càng tăng của việc trở thành một cường quốc bá quyền trong một thế giới hai cực, các nhà ra quyết định tại Washington cần đến sự sáng suốt và kinh nghiệm của các cơ quan tham mưu để có thể giúp họ phát triển một chính sách an ninh quốc gia rõ ràng và đúng đắn. Đến năm 1948, các nhà ra quyết định đã biết phải tìm đến đâu. Tập đoàn RAND được thành lập vào tháng 5 năm 1948 để thúc đẩy và bảo vệ các quyền lợi về an ninh của Hoa Kỳ trong thời đại hạt nhân.

Ngoài việc lấp khoảng trống trong cộng đồng nghiên cứu chính sách đối ngoại, Tập đoàn RAND đã mở ra một thế hệ mới của các cơ quan tham mưu - đó là các nhà thầu của chính phủ - các cơ quan nghiên cứu chính sách được cấp nguồn tài chính chủ yếu từ các bộ và cơ quan chính phủ và công tác nghiên cứu của họ nhằm đáp ứng các mối quan tâm của các nhà hoạch định chính sách. Trong những năm sau đó, Tập đoàn RAND đã thúc đẩy việc lập ra một số nhà thầu khác của chính phủ, bao gồm Viện Hudson (1961) và Viện Đô thị (1968).

### **THẾ HỆ THỨ BA: SỰ XUẤT HIỆN CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU TÍCH CỰC**

Trong vòng ba thập kỷ qua, không một loại cơ quan tham mưu nào thu hút được nhiều sự chú ý của các phương tiện thông tin đại chúng hơn cái được gọi là các cơ quan tham mưu tích cực. Kết hợp giữa nghiên cứu chính sách với kỹ thuật tiếp thị mạnh mẽ, một chức năng mà họ chia sẻ chung với nhiều nhóm quyền lợi, các cơ quan tham mưu theo xu hướng tích cực đã thay đổi cơ bản tính chất và vai trò của loại cơ quan này. Khác với các cơ quan tham mưu vào thời kỳ đầu thế kỷ 20, khi họ thường không muốn để bị lôi kéo vào các cuộc tranh luận về chính sách, các cơ quan tham mưu tích cực bao gồm Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược (1962), Quỹ Heritage (1973), và Viện CATO (1977) chào đón các cơ hội để gây ảnh hưởng tới cả đường hướng lẫn nội dung của chính sách đối ngoại. Khi ngành công nghiệp tham mưu của Hoa Kỳ trở nên cạnh tranh hơn, hầu hết các cơ quan tham mưu đều nhận ra tầm quan trọng của việc thu hút sự quan tâm của công chúng và tâm trí của các nhà hoạch định chính sách.

### **THẾ HỆ THỨ TƯ: CÁC CƠ QUAN THAM MƯU KẾ THỪA**

Loại mới nhất của cơ quan tham mưu nổi lên trong cộng đồng hoạch định chính sách đối ngoại là loại được một số người gọi là cơ quan tham mưu kế thừa. Các cơ quan tham mưu kế thừa, bao gồm Trung tâm Carter tại Atlanta và Trung tâm Nixon vì Tự do và Hòa bình tại Washington D.C, là các cơ quan tham mưu được lập ra bởi các cựu tổng thống, những người có ý muốn để lại một ảnh hưởng lâu dài về chính sách đối nội và đối ngoại. Các cơ quan này xuất bản nhiều loại ấn phẩm, tổ chức các cuộc hội thảo và tọa đàm và tiến hành nghiên cứu trong một loạt các lĩnh vực chính sách.

### **TIẾN HÀNH TÁC ĐỘNG LÊN CHÍNH SÁCH: NHỮNG CHIẾN LƯỢC CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU HOA KỲ**

Các cơ quan tham mưu hoạt động trong lĩnh vực phát triển và thúc đẩy các ý tưởng, và giống như các công ty trong khu vực tư nhân, họ dành những nguồn lực đáng kể để tiếp thị sản phẩm của mình. Tuy nhiên, khác với các công ty, các cơ quan tham mưu đánh giá sự thành công không phải bằng mức lợi nhuận (trên thực tế, các cơ quan này được đăng ký như các tổ chức phi lợi nhuận độc lập), mà bằng mức độ ảnh hưởng mà họ có được trong việc định hình công luận và chính sách công. Với ý nghĩa đó, các cơ quan tham mưu đã dần trở nên giống với những nhóm lợi ích hoặc áp lực, cạnh tranh với các tổ chức phi chính phủ khác về quyền lực và uy tín chính trị. Bất

chấp một số khác biệt dễ thấy giữa các cơ quan tham mưu và các nhóm lợi ích, theo thời gian các điểm khác biệt giữa chúng đã trở nên ngày càng mờ nhạt.

Các cơ quan tham mưu rất khác nhau về qui mô, thành viên, và nguồn lực về mặt thể chế, tuy nhiên trong một chừng mực nào đó, tất cả các cơ quan này đều dựa vào cả kênh công cộng lẫn tư nhân để tiến hành gây ảnh hưởng về chính sách. Trong khoảng 2000 cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ, gần 25 phần trăm được coi là độc lập hoặc tự quyết. Đại đa số liên kết với các khoa của các trường đại học.

Về mặt công, các cơ quan tham mưu dựa vào vô số chiến lược để chuyển tải quan điểm của mình tới các nhà hoạch định chính sách và tới công chúng. Các chiến lược này có thể bao gồm: tổ chức các hội nghị và hội thảo mở rộng để thảo luận nhiều vấn đề chính sách đối ngoại; khuyến khích các học giả thường trú đến giảng bài tại các trường đại học, các câu lạc bộ hội ngộ, v.v.; điều trần trước các uỷ ban lập pháp; tăng cường xuất hiện trên các phương tiện thông tin in ấn và điện tử; phổ biến các nghiên cứu của mình; và lập các trang chủ trên Internet.

Về mặt cá nhân, các chuyên gia của các cơ quan tham mưu có thể tìm cách tham gia vào chính sách đối ngoại thông qua việc: nhận giữ các vị trí trong nội các, dưới nội các, hoặc các chức vụ khác trong chính phủ liên bang (sau khi phục vụ trong chính phủ, nhiều nhà hoạch định chính sách quay về hoặc nhận làm việc tại một cơ quan tham mưu); làm cố vấn trong các cuộc bầu cử tổng thống hoặc trong quá trình chuyển giao bộ máy chính quyền, các ban cố vấn của Tổng thống hoặc Quốc hội; mời các nhà hoạch định chính sách được chọn từ Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, Uỷ ban An ninh Quốc gia, CIA, và các cơ quan thu thập thông tin tình báo tham gia vào các cuộc tọa đàm và hội thảo kín; và thông qua việc cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách tại Quốc hội, ngành Hành pháp và khắp chính quyền liên bang các bản tóm lược chính sách và những nghiên cứu về các vấn đề chính sách đối ngoại hiện hành - đặc trưng của Quỹ Heritage, một cơ quan được biết đến như hình mẫu của cơ quan tham mưu tích cực.

## **ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH: CÁC CƠ QUAN THAM MƯU CÓ GÂY ĐƯỢC ẢNH HƯỞNG KHÔNG?**

Mãi đến gần đây, các học giả và báo giới vẫn cho rằng các cơ quan tham mưu là một hiện tượng chỉ có ở Mỹ và rằng các cơ quan đặt tại và xung quanh Washington D.C có ảnh hưởng đặc biệt. Cả hai nhận xét này đều cần được xem xét. Thứ nhất, mặc dù Hoa Kỳ là quê hương của một số cơ quan tham mưu nổi tiếng nhất trên thế giới, nhưng những cơ quan loại này đã xuất hiện với số lượng đáng kể tại hầu hết các nước phát triển và đang phát triển. Tại Canada, Vương quốc Anh, Đức, Australia, thực sự là tại hầu hết Tây Âu và Đông Âu, và khắp châu Á, Trung Đông và châu Phi, các cơ quan tham mưu đã hiện diện rõ nét hơn trong những năm gần đây. Được cung cấp nguồn tài chính từ các quỹ, công ty, tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, và các đảng phái chính trị, các cơ quan tham mưu đã trở thành một hiện tượng toàn cầu.

Ngoài phương diện về số lượng, điều làm cho các cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ trở nên độc đáo là mức độ tham gia tích cực của nhiều cơ quan này vào tiến trình hoạch định chính sách. Tóm lại, điểm phân biệt các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ với những cơ quan tương tự tại các khu vực khác trên thế giới không phải là tiềm lực tài chính của một số cơ quan này. Thay vào đó, chính khả

năng của các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ trong việc tham gia một cách trực tiếp lẫn gián tiếp vào việc hoạch định chính sách, và việc các nhà hoạch định chính sách sẵn lòng dựa vào họ để được tư vấn về chính sách đã khiến cho các học giả kết luận rằng các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ có ảnh hưởng lớn nhất trong việc định hình chính sách công.

Đáng tiếc là rất ít học giả xem xét một cách kỹ lưỡng quá trình tạo ảnh hưởng về chính sách cũng như nhiều trở ngại khác nhau phải vượt qua để đánh giá hoặc ước định mức độ ảnh hưởng của các cơ quan tham mưu. Chỉ ít thì điều quan trọng là phải nhận thấy rằng các cơ quan tham mưu gây ra nhiều loại ảnh hưởng chính sách khác nhau tại các giai đoạn khác nhau của qui trình hoạch định chính sách. Trong khi một số cơ quan tham mưu như Viện Doanh nghiệp Mỹ và Quỹ Heritage tỏ ra hữu hiệu trong việc góp phần đưa ra các cuộc tranh luận về chính sách như cuộc tranh luận đang diễn ra về phòng thủ tên lửa, thì các cơ quan khác, bao gồm Tập đoàn RAND, tỏ ra có ảnh hưởng hơn trong việc phối hợp chặt chẽ với nhà hoạch định chính sách nhằm đánh giá các chi phí và lợi ích của việc phát triển các công nghệ quân sự mới.

Do số lượng các cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ và trong toàn cộng đồng quốc tế tiếp tục gia tăng, sẽ có xu hướng suy luận rằng ảnh hưởng của các cơ quan này đang tăng lên. Tuy nhiên, trước khi đưa ra kết luận như vậy, các học giả và các nhà báo cần chú ý kỹ lưỡng hơn tới những cách thức mà các cơ quan tham mưu đã đóng góp cho các cuộc tranh luận chính sách đối ngoại cụ thể, và các nhà hoạch định chính sách tại các bộ, ngành, và cơ quan khác nhau có chú ý đến sự tư vấn của các cơ quan này hay không. Chỉ khi đó mới có thể đưa ra những nhận xét đúng, đầy đủ thông tin về vai trò và ảnh hưởng của các cơ quan này.

Các cơ quan tham mưu đã nổi lên như những nhân tố đáng chú ý và, trong nhiều khía cạnh, là những nhân tố quan trọng trong cộng đồng hoạch định chính sách. Song việc các cơ quan này phát triển với số lượng lớn cho chúng ta biết về văn hóa, xã hội và đời sống chính trị của Hoa Kỳ nhiều hơn là về mức độ mà tập hợp các tổ chức đa dạng này ảnh hưởng đến môi trường hoạch định chính sách và những quyết định chính sách cụ thể. Chắc chắn là các cơ quan tham mưu có thể và đã có những đóng góp giá trị cho chính sách đối ngoại và đối nội của Mỹ. Vấn đề mà các học giả còn phải tiếp tục vật lộn là ảnh hưởng đó đến đâu và theo những cách cụ thể nào? Câu trả lời cho những câu hỏi này và các câu hỏi khác nữa có lẽ sẽ cung cấp thêm những hiểu biết mới về vai trò và chức năng của các tổ chức này cũng như vị trí của chúng trong tiến trình hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ.

*Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:*

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73abelson.htm>