



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

Chương trình Nghị sự Chính sách Đối ngoại Mỹ
Tập 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

VIỆN BROOKINGS: MỘT CƠ QUAN THAM MƯU HOẠT ĐỘNG NHƯ THẾ NÀO?

Strobe Talbott
Chủ tịch Viện Brookings

Chủ tịch Strobe Talbott cho rằng mục đích của Viện Brookings, và của tất cả các cơ quan tham mưu khác, là "cung cấp cho giới làm chính sách những phân tích và kết luận được sử dụng làm cơ sở để phát triển các chính sách mới, và sửa đổi hoặc bãi bỏ các chính sách hiện hành. Ông nói, "một trong những nhiệm vụ nhiều thách thức nhất của chúng tôi là xác định sớm những vấn đề mới và quan trọng mà dân tộc chúng ta và thế giới sẽ phải đương đầu trong tương lai" và khuyến nghị những vấn đề đó với các nhà hoạch định chính sách và quần chúng.

Nguyên liệu đầu vào của các cơ quan tham mưu là những ý tưởng. Các cơ quan tham mưu - hay nói đúng hơn là các tổ chức nghiên cứu chính sách công - đánh giá tính đúng đắn và hữu dụng của các ý tưởng tạo thành cơ sở của chính sách, và họ phát triển các ý tưởng mới có thể làm cơ sở cho các chính sách trong tương lai. Ông James Allen Smith, một nhà sử học đã viết một số cuốn sách về các cơ quan tham mưu, trong nhan đề một cuốn sách của mình, đã gọi chúng là "Những người môi giới ý tưởng".

Viện Brookings là một trong những cơ quan tham mưu lâu đời nhất ở Hoa Kỳ. Tiền thân của Viện Brookings ngày nay - Viện Nghiên cứu Chính phủ - được thành lập tại Washington vào năm 1916 bởi một thương nhân tên là St. Louis và một nhà hảo tâm tên là Robert Brookings. Ông này sau đó đã thành lập hai tổ chức có liên quan, Viện Kinh tế học và Trường Cao học Kinh tế và Chính phủ.

Robert Brookings thành lập những tổ chức này bởi vì ông nhận thấy các công việc kinh doanh hồi đầu thế kỉ 20 thu được lợi ích từ những chuyên ngành nghiên cứu kinh tế và quản lý tổ chức tương đối mới mẻ, và ông tin tưởng rằng chính phủ cũng có thể thu được lợi ích từ đó. Vào năm 1927, ba tổ chức nghiên cứu nói trên được kết hợp lại tạo thành Viện Brookings, lúc đầu cơ quan

này tập trung vào chính sách kinh tế và xã hội trong nước. Mãi đến sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai, nghiên cứu quốc tế mới được đưa vào chương trình nghiên cứu của Viện Brookings.

Viện Brookings được tổ chức thành ba lĩnh vực nghiên cứu chính: Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại, Nghiên cứu Kinh tế, và Nghiên cứu Quản lý, tuy nhiên việc phân biệt các lĩnh vực như vậy ngày càng bị xóa nhòa do cơ quan chúng tôi đảm nhận những vấn đề xuyên lĩnh vực thể hiện đặc điểm thế giới toàn cầu hóa của chúng ta. Cơ cấu tổ chức của chúng tôi cũng bao gồm nhiều trung tâm nghiên cứu, tập trung vào các lĩnh vực như Trung Đông hay các vấn đề thiết thực như chính sách giáo dục.

Robert Brookings đã từng nói "đằng sau tất cả các hoạt động của Viện Brookings là một niềm tin vào sự cần thiết phải nắm bắt các vấn đề một cách chính xác và không thiên vị, phải trình bày các ý tưởng mà không có ý thức hệ". Từ những ngày đầu tồn tại, Viện Brookings đã cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách và công chúng những nghiên cứu ứng dụng hợp thời nhằm tìm ra giải pháp cho những thách thức chính sách phức tạp nhất của nước Mỹ. Trải qua nhiều thập kỷ, những ý tưởng bắt nguồn từ Viện Brookings đã đóng một vai trò then chốt trong các cuộc vận động cho hai cuộc Chiến tranh Thế giới Thứ nhất và Thứ hai; việc lập ra tiến trình ngân sách của chính phủ Liên bang, hệ thống công chức, và hệ thống phúc lợi xã hội; sự phát triển của Kế hoạch Marshall; việc áp đặt các biện pháp kiểm soát giá trong Chiến tranh Thế giới Thứ hai; việc sử dụng các biện pháp trừng phạt và gây ảnh hưởng với các quốc gia ngõ nghích; tổ chức của Hội đồng An ninh Quốc gia và các cấu trúc quốc phòng và chính sách đối ngoại khác; cam kết thúc đẩy sự phát triển ở các quốc gia nghèo hơn; sự tiến triển của chính sách của Hoa Kỳ đối với nước Nga hậu Xô Viết; và nhiều chính sách khác.

Từ sau các cuộc tấn công khủng bố hôm 11 tháng 9, việc nghiên cứu ở Viện Brookings đã được định hướng lại, tập trung chú ý nhiều hơn vào việc tạo ra những ý tưởng và hiểu biết đưa đến việc phát triển hoặc sửa đổi các chính sách liên quan đến: quan hệ giữa Phương Tây và thế giới Hồi giáo; sự cân bằng hợp lý giữa đề phòng chủ nghĩa khủng bố và bảo vệ các quyền tự do của công dân; cuộc xung đột giữa Israel và người Palestin; sự cần thiết phải điều chỉnh ngoại giao truyền thống ở cấp độ nhà nước để tính đến cả sự nảy sinh của các nhân tố phi nhà nước; cuộc tranh luận về chiến tranh đi trước hay chiến tranh phòng ngừa chống lại các mối đe dọa từ những kẻ khủng bố hay những quốc gia hỗ trợ chúng; việc phát triển một chiến lược quốc tế lâu dài cho thế giới thời kì hậu Chiến tranh Lạnh; tương lai của việc kiểm soát vũ khí; và lập luận ủng hộ một hệ thống phòng thủ tên lửa.

Ông Andrew Rich, một giáo sư về khoa học chính trị nghiên cứu về các cơ quan tham mưu, trong một bản báo cáo năm năm trước đây, đã kết luận "Các cơ quan tham mưu vẫn là nguồn thông tin và kiến thức chuyên môn chủ yếu của các nhà hoạch định chính sách và các nhà báo. Các nghiên cứu và báo cáo của họ thường được sử dụng làm cơ sở hướng dẫn và/hoặc trợ giúp các thành viên của Quốc hội trong các nỗ lực lập pháp và giúp báo giới trong hoạt động nghề nghiệp của họ".

Trong một cuộc khảo sát ý kiến các nhà báo và các thành viên quốc hội bao gồm cả Thượng và Hạ nghị viện, ông Rich đã nhận thấy rằng hơn 90% số người được hỏi coi các cơ quan tham mưu là "tương đối hoặc rất có ảnh hưởng" trong chính trị nước Mỹ đương đại. Ông Rich cho biết Viện

Brookings được đánh giá là "đáng tin cậy nhất" trong số 30 cơ quan tham mưu được liệt kê trong cuộc khảo sát của ông.

Viện Brookings thường được coi là "một trường đại học không có sinh viên". Nhiều người trong số 75 học giả cao cấp của chúng tôi có học vị cao, và khá nhiều người xuất thân từ các khoa của các trường đại học. Các nghiên cứu và bài viết của họ được đăng trong các tạp chí khoa học có uy tín.

Một số chuyên gia của Viện Brookings là những người mà chúng ta gọi là "các nhà nghiên cứu thực hành". Cách mô tả này được áp dụng cho các nhà nghiên cứu thường định kỳ tham gia các vị trí trong chính quyền nơi họ có thể thử nghiệm các kết luận lý thuyết của mình trong các hoàn cảnh thực tế, và cũng áp dụng cho các cựu quan chức đến với Viện Brookings sau một thời gian làm cho nhà nước và sử dụng kinh nghiệm trong chính quyền của mình để đưa thêm vào các nghiên cứu học thuật của chúng tôi một cái nhìn thực tế.

Ví dụ, hơn một chục "nhà nghiên cứu thực hành" của Viện Brookings đã từng phục vụ trong Bộ Ngoại giao hoặc Hội đồng An ninh Quốc gia, trong đó có James Steinberg, Phó Chủ tịch và Giám đốc chương trình Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại của Viện Brookings (nguyên Phó Cố vấn An ninh Quốc gia tại Nhà Trắng và Giám đốc Ban Kế hoạch Chính sách Bộ ngoại giao); Helmut Sonnenfeldt (thành viên cao cấp của Hội đồng An ninh Quốc gia trong chính quyền Nixon và cựu giám đốc Văn phòng Nghiên cứu Liên Xô và Đông Âu, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ); và Martin Indyk, Giám đốc Trung tâm Saban về Chính sách Trung Đông của chúng tôi (nguyên Trợ lý Ngoại trưởng phụ trách Các vấn đề Cận Đông và hai nhiệm kỳ là đại sứ Hoa Kỳ tại Israel). Viện Brookings cũng có các chuyên gia từ tất cả các bộ phận khác của chính phủ, ví dụ như cựu Nghị sĩ Bill Frenzel (Đảng Cộng hòa - bang Minnesota), một trong các chuyên gia thường trú của chúng tôi về thuế, thương mại tự do, và chính sách ngân quỹ.

Học viện Quốc gia về Thúc đẩy Nghiên cứu ở Tokyo đã biên soạn một danh sách gồm 3500 cơ quan tham mưu trên thế giới, một nửa trong số đó là ở Hoa Kỳ. Không phải tất cả các tổ chức nghiên cứu chính sách này đều duy trì một không khí hoàn toàn học thuật, hay được đòi hỏi phải "độc lập và phi đảng phái" trong các phân tích của mình như yêu cầu trong tuyên bố về sứ mệnh của Viện Brookings. Một số cơ quan tham mưu mang tính chính trị công khai hơn. Số khác tập trung vào một vấn đề duy nhất hoặc một số lượng nhỏ các vấn đề có liên quan với nhau. Một số cơ quan lại có một chương trình nghị sự mang tính ý thức hệ hoặc một cách tiếp cận thể hiện tính thiên vị đảng phái rõ ràng, và vận động hành lang để các nhà hoạch định chính sách thực hiện chương trình nghị sự của mình.

Nhưng, dù được xác định là nghiêng về cánh tả hay cánh hữu - hay trung dung, như Viện Brookings - thì tất cả các cơ quan tham mưu đều có mục đích phổ biến các nghiên cứu và đề nghị của mình tới các nhà hoạch định chính sách, và tới các phương tiện thông tin đại chúng, những người dẫn dắt dư luận có ảnh hưởng, các tổ chức có liên quan, và các bộ phận dân chúng. Đằng sau tất cả các hoạt động này là mục đích của Viện Brookings và tất cả các cơ quan tham mưu khác - cung cấp cho giới làm chính sách những phân tích và kết luận dùng làm cơ sở để phát triển các chính sách mới, và chỉnh sửa hoặc bãi bỏ các chính sách hiện hành.

Viện Brookings có một số hình thức phổ biến các phân tích chính sách và đề nghị của mình. Các kết luận của nhiều dự án nghiên cứu được trình bày trong sách và các bản báo cáo. Tuy nhiên, vài năm trước, khi nhận ra rằng các nhà hoạch định chính sách và các nhân viên của họ không phải lúc nào cũng có thời gian đọc sách và các bản báo cáo dài, Viện Brookings cũng bắt đầu xuất bản thêm những tìm tòi phát hiện của mình trong những tài liệu ngắn gọn hơn, dễ tiếp cận hơn gọi là Tóm lược Chính sách. Các cơ quan tham mưu khác cũng làm theo như vậy.

Các học giả tại Viện Brookings thường truyền đạt các kết luận của mình một cách trực tiếp hơn tới các nhà hoạch định chính sách thông qua các bản điều trần trước Quốc hội, các cuộc hội ý riêng, và các cuộc gặp với các thành viên của Quốc hội và chính phủ (nhánh hành pháp), và tới những đối tượng phi chính phủ có liên quan thông qua các diễn đàn, các cuộc thảo luận bàn tròn và các sự kiện công cộng khác.

Các nhà hoạch định chính sách thường chịu ảnh hưởng của công luận và công luận lại thường chịu ảnh hưởng của tin tức trên các phương tiện thông tin đại chúng. Ngoài ra, phần nhiều những gì các nhà hoạch định chính sách, các cố vấn của họ và công chúng biết về các vấn đề chính sách đều thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Bởi vậy, không có gì ngạc nhiên khi nhiều học giả của Viện Brookings và các cơ quan tham mưu khác dành nhiều nỗ lực trình bày các ý kiến và tìm tòi của mình trên các phương tiện thông tin đại chúng. Việc này diễn ra dưới hình thức các cuộc phỏng vấn trên vô tuyến, đài báo, các bài thể hiện ý kiến trên những trang ý kiến - xã luận của báo chí, các cuộc họp báo ngắn, các bài phát biểu công khai và các bài viết cho các tạp chí học thuật. Hơn một năm trước, Viện Brookings đã xây dựng studio ghi hình và ghi âm của riêng mình để tạo thuận lợi cho các cuộc phỏng vấn với các phương tiện thông tin đại chúng.

Viện Brookings và các cơ quan tham mưu khác cũng xuất bản tập "Hướng dẫn báo đài" để giúp các phóng viên xác định và phỏng vấn được những học giả có kiến thức chuyên môn cụ thể về vấn đề chính sách mà nhà báo đang quan tâm viết bài.

Số tiền chi cho tất cả các hoạt động phân tích, nghiên cứu, phổ biến nói trên, cùng các khoản chi phí ngoại vi - và tiền lương của đội ngũ nhân viên cần thiết - của Viện Brookings vào khoảng 40 triệu đô-la Mỹ một năm. Số tiền này được lấy từ một quỹ tài trợ do nhà sáng lập Robert Brookings lúc đầu thành lập; từ các khoản tài trợ, đóng góp của các tổ chức, các công ty, và các cá nhân; và từ những nguồn doanh thu như Nhà xuất bản của Viện Brookings - mỗi năm xuất bản hơn 50 đầu sách, và Trung tâm Giáo dục Chính sách công - tổ chức các hội nghị giáo dục chuyên đề về công tác điều hành cho các nhà quản lý của chính phủ và các công ty.

Các quy định chi tiết được đưa ra nhằm đảm bảo các nhà cung cấp tài chính không có ảnh hưởng gì đến cách thức và kết quả nghiên cứu của Viện Brookings.

Một trong những nhiệm vụ nhiều thách thức nhất của chúng tôi là xác định sớm những vấn đề mới và quan trọng mà dân tộc chúng ta và thế giới sẽ phải đương đầu trong tương lai. Sau đó, theo truyền thống của Viện Brookings, chúng tôi tập trung trí lực của mình để thu hút sự chú ý của các nhà hoạch định chính sách và công chúng tới những vấn đề đó, cung cấp những nghiên cứu và phân tích vững chắc, cung cấp thông tin cho cuộc tranh luận, và đưa ra những ý kiến và đề xuất mang tính xây dựng.

Sử gia James Allen Smith đã viết trong bài lịch sử Viện Brookings của mình nhân lễ kỉ niệm 75 năm của cơ quan chúng tôi: "... trong khi rất ít học giả có thời gian và có chuẩn bị để giải quyết một vấn đề chính sách mới xuất hiện, Viện Brookings vẫn thường làm việc để chuyển hướng chú ý của giới học thuật và tạo lập những mạng lưới chuyên gia mới, có thể là về vấn đề tài chính và quy định của chính phủ, nền kinh tế của các quốc gia ở châu Á, hay việc chế ngự và kiểm soát vũ khí hạt nhân. Trên thực tế, một thử nghiệm tốt nhất của sự thành công và ảnh hưởng lâu dài của cơ quan này không nằm ở tác động tức thời của nó tới những quyết định chính sách cụ thể ... mà ở khả năng của nó trong việc tạo lập các mạng lưới chuyên gia để có thể tiếp tục dự báo được những vấn đề của quốc gia thậm chí là trước khi nội dung cơ bản của cuộc tranh luận về chính sách được vạch ra".

Các nhà hoạch định chính sách bận rộn của chính phủ đã ghi nhận phần giá trị gia tăng thể hiện ở khả năng của Viện Brookings có thể kết hợp việc phân tích các xu hướng dài hạn với việc đề xuất các chính sách ngắn hạn. Vào năm 1916, ngài Robert Brookings hẳn không tưởng tượng được nhiều vấn đề mà chúng ta giải quyết ngày nay. Mặc dù vậy, phương pháp nghiên cứu phi đảng phái, hướng về chính sách vẫn không hề thay đổi kể từ ngày thành lập Viện của chúng tôi.

Toàn văn bằng tiếng Anh có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73talbott.htm>