



CÁC CẤU TRÚC CHÍNH TRỊ

Nguồn: Kenneth N. Waltz (1979). "Political Structures" (Chapter 5) in K. N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co.), pp. 79-101.

Biên dịch và Hiệu đính: Nguyễn Hoàng Như Thanh

Chúng ta đã thấy trong Chương 2, 3 và 4 là sự kiện chính trị quốc tế không thể giải thích theo cách giản lược. Chúng ta đã thấy trong Chương 3 rằng ngay cả lối tiếp cận hệ thống đã được thừa nhận vẫn nhằm lẫn giữa nguyên nhân cấp đơn vị với nguyên nhân cấp hệ thống. Sau khi xem xét các lý thuyết theo mô hình hệ thống phổ quát, chúng ta đi đến kết luận rằng mô hình này không đủ tương thích hoàn toàn với chính trị quốc tế để có thể trở nên hữu dụng và rằng cần phải nghiên cứu chính trị quốc tế bằng một dạng lý thuyết hệ thống khác. Để thành công, lý thuyết đó phải chỉ ra được cách mô tả chính trị quốc tế như một lĩnh vực tách bạch với kinh tế, xã hội và bất kỳ lĩnh vực quốc tế nào có thể tưởng tượng được.

Để phân biệt hệ thống chính trị quốc tế với các hệ thống khác, để phân biệt các động lực tầm hệ thống với các động lực cấp đơn vị, ta cần chỉ ra được cấu trúc chính trị được hình thành như thế nào và tác động của nó lên các đơn vị cũng như của các đơn vị lên cấu trúc ra sao. Làm thế nào để mô tả chính trị quốc tế như một hệ thống riêng rẽ? Cái gì xen giữa đơn vị và kết quả của hành vi và tương tác giữa chúng? Để trả lời các câu hỏi trên, chương này đầu tiên sẽ xem xét khái niệm cấu trúc xã hội, sau đó sẽ định nghĩa khái niệm cấu trúc theo cách thích hợp với chính trị quốc gia và quốc tế.

I.

Một hệ thống bao gồm cấu trúc và các đơn vị tương tác. Cấu trúc là bộ phận chủ đạo tạo nên chỉnh thể hệ thống. Vấn đề là phải xây dựng một định nghĩa cấu trúc không phụ thuộc vào đặc tính và sự tương tác của đơn vị, điều mà các nhà lý thuyết hệ thống xét ở Chương 3 không giải quyết được. Định nghĩa cấu trúc phải gác sang một bên hoặc phải được khái quát hóa từ các đặc trưng của đơn vị, hành vi và tương tác giữa chúng.

Tại sao phải bỏ qua những thứ rõ ràng là quan trọng như vậy? Phải làm như vậy để có thể phân biệt các biến số cấp độ đơn vị với những biến số cấp hệ thống. Vấn đề là phải làm sao phát triển các khái niệm lý thuyết hữu ích để thay cho các thuật ngữ hệ thống mơ hồ, hay thay đổi và được sử dụng một cách chủ quan – ví dụ như môi trường, hoàn cảnh, bối cảnh và tình huống (*environment, situation, context, milieu*). Cấu trúc sẽ là một khái niệm hữu ích nếu nó cung cấp được nội hàm rõ ràng và cụ thể cho các thuật ngữ mơ hồ trên.

Ta đã biết cần phải bỏ qua cái gì trong định nghĩa về cấu trúc để định nghĩa đó hữu dụng về mặt lý thuyết. Khái quát hóa từ các đặc tính quốc gia có nghĩa là bỏ sang một bên câu hỏi về lãnh đạo chính trị, thiết chế kinh tế - xã hội, ý thức hệ của quốc gia. Khái quát hóa từ mối quan hệ có nghĩa là bỏ sang một bên câu hỏi về tương tác văn hóa, kinh tế, chính trị và quân sự giữa các nước. Xác định cái gì phải bỏ ra không nói lên được cái gì phải thêm vào. Điều này khá quan trọng bởi vì yêu cầu bỏ qua đặc tính đơn vị và tương tác giữa các đơn vị thường bị vi phạm và không được tuân thủ. Nhưng nếu bỏ qua đặc tính và tương tác thì còn lại gì? Có thể trả lời bằng cách suy xét ý nghĩa kép của từ "quan hệ". Như S. F. Nadel đã chỉ ra, ngôn ngữ thường ngày đã che mờ sự phân biệt vốn quan trọng về lý thuyết. "Quan hệ" được dùng để chỉ cả tương tác giữa các đơn vị lẫn vị trí của chúng đối với nhau (1957, tr. 8-11). Để định nghĩa cấu trúc cần gác sang một bên mối liên hệ giữa chúng (cách tương tác) và tập trung vào vị trí của chúng đối với nhau (cách sắp xếp và vị trí). Tương tác, như tôi đã nhấn mạnh, diễn ra ở cấp đơn vị. Còn vị trí của một đơn vị trong mối liên hệ với một đơn vị khác không phải là đặc tính đơn vị. Cách thức sắp xếp đơn vị là một đặc tính hệ thống.

Gác sang một bên tính chất chủ thể, hành vi và tương tác của chúng, ta có được một bức tranh đơn thuần về vị trí, vai trò trong xã hội. Từ đó dẫn đến ba mệnh đề. Thứ nhất, cấu trúc bền vững trong khi đặc tính, hành vi và tương tác thay đổi. Cấu trúc tách bạch rõ rệt với hành vi và tương tác. Thứ hai, định nghĩa cấu trúc áp dụng cho các lĩnh vực khác nhau chừng nào cách thức sắp xếp đơn vị là

khác nhau (xem Nadel, tr. 104-109). Thứ ba, do đó, lý thuyết phát triển cho một lĩnh vực có thể, với vài sửa đổi, áp dụng được cho lĩnh vực khác.

Cấu trúc được định nghĩa bởi cách sắp xếp các bộ phận. Chỉ những biến đổi trong cách sắp xếp mới là thay đổi về cấu trúc. Một hệ thống bao gồm cấu trúc và các đơn vị tương tác. Cả cấu trúc lẫn đơn vị đều là những khái niệm có liên quan tới nhưng không đồng nhất với tác nhân và các động lực (agents và agencies) trên thực tế. Cấu trúc không phải là cái gì nhìn thấy được. Nhà nhân học Meyer Fortes đã làm rõ điều này “khi ta mô tả cấu trúc, ông nói, ta đang ở trong lĩnh vực ngữ pháp và từ vựng, không phải là bản thân từ đang được nói đến. Ta chỉ hiểu rõ được cấu trúc trong “thực tế cụ thể” của sự kiện xã hội bằng cách xây dựng cấu trúc này thông qua khái quát hóa từ “thực tế cụ thể” đó (Fortes 1949, tr. 56). Vì cấu trúc là một sự trừu tượng hóa, nó không thể được mô tả bởi các đặc tính vật chất đong đếm được của hệ thống. Nó chỉ có thể được xác định bởi sự sắp xếp đơn vị và nguyên tắc của sự sắp xếp ấy.

Đây không phải là cách tiếp cận thông thường đối với hệ thống chính trị, ngay cả khi khái niệm cấu trúc vốn quen thuộc với các nhà nhân học, kinh tế học và cả những nhà chính trị học nào không nghiên cứu hệ thống chính trị nói chung mà chỉ các bộ phận của nó như đảng phái chính trị và bộ máy quan liêu. Khi định nghĩa cấu trúc, nhà nhân học không tìm hiểu về thói quen và các giá trị của người da đỏ và tù trưởng của họ, nhà kinh tế học không hỏi về phương thức tổ chức và tính hiệu quả của các công ty cụ thể và trao đổi giữa chúng; và nhà chính trị học không hỏi về tính cách và lợi ích của các cá nhân nắm giữ các vị trí khác nhau. Họ tạm gác tính chất, động cơ và tương tác giữa các chủ thể không phải vì những thứ đó không đáng bận tâm hay không quan trọng, mà vì họ muốn biết đặc tính, động cơ và tương tác của các đơn vị bộ lạc bị tác động như thế nào bởi cấu trúc bộ lạc, quyết định của công ty bị ảnh hưởng như thế nào bởi thị trường, và hành vi của con người bị biến đổi như thế nào bởi cương vị mà họ nắm giữ.

II.

Khái niệm cấu trúc dựa trên một thực tế là các đơn vị được sắp xếp và kết hợp một cách khác nhau sẽ có hành vi khác nhau và khi tương tác với nhau sẽ tạo ra nhiều hệ quả khác nhau. Đầu tiên tôi muốn chỉ ra cách định nghĩa cấu trúc chính trị nội địa. Trong một cuốn sách về lý thuyết chính trị quốc tế, cấu trúc chính trị nội địa vẫn cần được xem xét nhằm vạch rõ sự khác biệt giữa lĩnh vực nội địa và quốc tế. Thêm nữa, nghiên cứu cấu trúc nội địa sẽ giúp việc nghiên cứu cấu trúc quốc tế dễ dàng hơn ở các phần sau.

Cấu trúc xác định cách sắp xếp, hay sắp đặt, của thành phần hệ thống. Cấu trúc không phải là một tập hợp các thể chế chính trị mà là cách sắp xếp của chúng. Sắp xếp này được định nghĩa như thế nào? Hiến pháp của một nước mô tả một số thành phần của sắp xếp trên, nhưng cấu trúc chính trị mà Hiến pháp đó phát triển không hoàn toàn đồng nhất với các thiết chế chính thống. Khi định nghĩa cấu trúc, câu hỏi đầu tiên phải trả lời là: đâu là nguyên tắc sắp xếp các bộ phận của hệ thống?

Chính trị nội địa có một trật tự thứ bậc. Các đơn vị - thiết chế và cơ quan – có mối liên hệ theo chiều dọc (cấp trên-cấp dưới). Nguyên tắc sắp xếp của hệ thống cho ta thông tin cơ bản đầu tiên về mối tương quan giữa các bộ phận trong một lĩnh vực. Trong một thể chế chính trị mỗi quan hệ thứ bậc giữa các cơ quan không có cách nào ăn khớp với nhau hoàn toàn, cũng như không có cách nào xóa bỏ mọi sự mập mờ của mối quan hệ cấp trên – cấp dưới đó. Dù sao đi nữa, các chủ thể chính trị phân biệt với nhau theo mức độ thẩm quyền và có chức năng chuyên biệt. Tôi không nói “chuyên biệt” (*specified*) ở đây có nghĩa là pháp luật quy định đầy đủ trách nhiệm của các cơ quan khác nhau, mà chỉ có nghĩa là tồn tại một sự thống nhất rộng rãi về nhiệm vụ của mỗi bộ phận chính phủ và quyền lực hợp pháp của chúng.

Theo đó Quốc hội cung cấp các lực lượng quân sự, còn Tổng thống chỉ huy các lực lượng đó. Quốc hội lập pháp, nhánh hành pháp thi hành pháp luật, các cơ quan bảo vệ pháp luật, quan tòa diễn giải luật. Sự chuyên môn hóa vai trò và chức năng như vậy có thể thấy ở mọi quốc gia, quốc gia càng phát triển nó càng đầy đủ hơn.

Sự chuyên biệt hóa chức năng của các bộ phận khác nhau cho ta thông tin thứ hai về hệ thống. Thông tin thứ hai này bổ sung thêm nội dung cho cấu trúc, nhưng chỉ đủ để mô tả đầy đủ hơn mối tương quan giữa các đơn vị. Ví dụ, vai trò và chức năng của Thủ tướng Anh và Quốc hội khác với vai trò và chức năng của Tổng thống Mỹ và Quốc hội. Khi các cơ quan được sắp xếp và chức năng của chúng được kết hợp theo nhiều cách khác nhau sẽ dẫn đến hành vi và hệ quả khác nhau, như những gì tôi sẽ chứng minh ngắn gọn sau đây.

Vị trí của đơn vị trong tương quan với đơn vị khác không thể được mô tả đầy đủ bởi nguyên tắc sắp xếp hệ thống và sự chuyên biệt hóa của chúng. Vị trí của đơn vị còn thay đổi cùng với sự thay đổi trong tương quan sức mạnh giữa chúng. Trong khi thi hành chức năng, các cơ quan có thể mất đi hay giành được thêm quyền lực. Quan hệ giữa Thủ tướng với Quốc hội và Tổng thống với Quốc hội phụ thuộc vào, và thay đổi cùng, tương quan sức mạnh của họ. Vế thứ ba của định

nghĩa cấu trúc thừa nhận rằng ngay cả khi chức năng không đổi đơn vị vẫn thay đổi vị trí tương quan với nhau do sự biến đổi tương quan sức mạnh giữa chúng.

Như vậy cấu trúc chính trị nội địa được định nghĩa: *thứ nhất*, theo nguyên tắc sắp xếp; *thứ hai*, theo chức năng chuyên biệt của các đơn vị khác nhau; và *thứ ba*, theo phân bố sức mạnh giữa các đơn vị. Cấu trúc là một khái niệm có tính trừu tượng cao độ, nhưng định nghĩa cấu trúc không hề khái quát hóa từ bất cứ cái gì. Làm như vậy có nghĩa là bỏ qua tất cả mọi thứ và không tính đến thứ gì. Định nghĩa ba vế của cấu trúc chỉ bao hàm những gì cần thiết để chỉ ra cách thức sắp xếp và tổ chức các đơn vị của hệ thống. Những cái khác đều bị gạt sang một bên. Mỗi quan tâm tới truyền thống và văn hóa, phân tích đặc điểm và nhân cách chủ thể chính trị, bận tâm đến tiến trình hợp tác và xung đột chính trị, miêu tả việc hoạch định và thi hành chính sách – tất cả đều bị gác lại. Điều đó không có nghĩa chúng không quan trọng mà là do ta muốn chỉ ra tác động của cấu trúc lên tiến trình và của tiến trình lên cấu trúc. Điều này chỉ làm được khi cấu trúc và tiến trình được định nghĩa một cách tách bạch với nhau.

Cấu trúc chính trị tác động lên tiến trình chính trị, và có thể thấy rõ thông qua việc so sánh các hệ thống thể chế khác nhau. Ở Anh và ở Mỹ mối quan hệ giữa nhánh hành pháp và lập pháp là khác nhau. Ở Anh chúng nhập làm một; còn ở Mỹ chúng lại tách bạch và đối lập với nhau theo nhiều cách. Khác biệt trong phân bố quyền lực và thẩm quyền giữa các cơ quan chính thức và phi chính thức tác động lên quyền lực của người đứng đầu mỗi nhánh và giúp giải thích cho sự khác biệt trong thẩm quyền của họ. Ở trên tôi đã chỉ ra các khác biệt về cấu trúc phản ánh sự khác biệt trong mô hình hành vi chính trị Mỹ và Anh như thế nào. Nhắc lại một số điểm chính sẽ cụ thể hóa các quan điểm trên đây. Tôi sẽ lấy ví dụ về lãnh đạo chính phủ và tập trung nhiều hơn vào nước Anh để có thể đi vào chi tiết nhiều hơn (1967a, tôi tập trung vào Chương 3 và Chương 11).

Thủ tướng được mô tả là, ít nhất là từ cuối thế kỷ 19, ngày càng có nhiều quyền lực hơn đến nỗi có thể không cần tham khảo Nghị viện hay thậm chí cả Nội các. Thủ tướng hiện nay có thể tự giải quyết các vấn đề hàng ngày, hoặc được cho là như vậy. Vậy ta phải tự hỏi tại sao các đời Thủ tướng ngày càng quyền lực như nói ở trên lại phản ứng chậm như thế với các sự kiện, thực hiện các chính sách không hiệu quả một cách lặp đi lặp lại như vậy, và nhìn chung là điều hành yếu kém.

Câu trả lời không nằm ở tính cách khác nhau của các Thủ tướng, ít nhất là đối với mô hình mà tôi áp dụng cho tất cả các đời Thủ tướng từ năm 1860, thời điểm tính đảng phái nổi lên như một đặc trưng mạnh mẽ của hệ thống chính trị

Anh quốc. Thẩm quyền chính thức của Thủ tướng có vẻ to lớn, thế nhưng hành động của họ lại bị ràng buộc nhiều hơn so với Tổng thống Mỹ. Ràng buộc này bắt nguồn từ cấu trúc chính phủ, đặc biệt là từ mối quan hệ giữa thủ lĩnh đảng phái và đảng của mình. Ở đây có hai điểm đặc biệt quan trọng: cách thức lựa chọn lãnh đạo và tác động của yêu cầu phải quản lý đảng phái của mình một cách cẩn trọng.

Ở cả Anh và Mỹ, trực tiếp hay gián tiếp, lãnh đạo hành pháp được lựa chọn giữa lãnh đạo của hai đảng chính. Vậy lãnh đạo hai đảng được lựa chọn như thế nào? Một chính trị gia trở thành lãnh đạo đảng hay Thủ tướng dựa vào thời gian dài phục vụ trong Quốc hội, chứng minh năng lực qua các bước thành công trên nấc thang chính phủ, và chứng minh rằng có phẩm chất mà Hạ viện cho là cần thiết.

Thành viên của hai đảng phái chính trong Quốc hội quyết định xem ai sẽ leo lên vị trí cao nhất. Họ lựa chọn người mà sẽ lãnh đạo đảng khi đảng của họ thất cử và trở thành Thủ tướng khi thắng cử. Chính trị gia có khả năng trở thành Thủ tướng cần phải chứng minh được cho các thành viên đảng trong Nghị viện rằng mình đủ năng lực, đáng tin cậy và an toàn trong công việc. Các thành viên sẽ tìm kiếm một người qua thời gian đã cho thấy sẽ làm mất lòng ít nghị sĩ cùng đảng nhất. Với việc không giới hạn thời gian giữ cương vị Thủ tướng, các đảng viên sẽ ngần ngại trong việc ủng hộ các ứng viên trẻ trung hơn, vì nếu một ứng viên như vậy thành Thủ tướng sẽ cản trở con đường tiến thân của các đảng viên khác trong hàng thập kỷ.

Giống như các quốc gia có thể chế ổn định, người Anh cũng đào tạo lãnh đạo của mình. Hệ thống của người Anh, khác với người Mỹ, có nhiều khả năng tạo ra các lãnh đạo không chỉ già hơn mà còn cẩn trọng và an toàn hơn. Kể từ Đạo luật Cải cách Thứ hai năm 1867, nước Anh đã có 20 Thủ tướng. Đời sống chính trị trung bình của họ là 62 năm. Thời gian công tác trung bình trong Nghị viện trước khi thành Thủ tướng là 28 năm, trong thời gian đó họ "học việc" với nhiều cương vị cao trong Nội các. Ở Anh con đường duy nhất trở thành Thủ tướng là kinh qua nấc thang bộ trưởng.¹

Kể từ thời Nội chiến, Hoa Kỳ đã có 22 Tổng thống. Thời gian hoạt động chính trị trung bình 56 năm.² Vì Quốc hội không phải là con đường trực tiếp để trở thành lãnh đạo, việc so sánh hai hệ thống Anh và Mỹ ở đây không có tác dụng gì. Tuy nhiên, ta vẫn có thể nói rằng cương vị Tổng thống yêu cầu lĩnh vực kinh

¹ Trường hợp ngoại lệ, vốn cũng không đi ngược lại nguyên tắc kể trên, là của Ramsay MacDonald, người không có mặt trong liên minh thời chiến và đảng của ông chưa từng nắm quyền lực, bản thân ông cũng chưa từng giữ chức Bộ trưởng.

² Tính tới thời điểm tháng 7/1978.

nghiệm rộng hơn, có khi là hoàn toàn không nằm trong địa hạt chính trị - như trường hợp của Tổng thống Grant và Eisenhower.

Cách thức tuyển chọn lãnh đạo của người Anh như trên tạo ra một ràng buộc trên phương diện tổng thể đối với quyền lực hành pháp. Thủ tướng, vốn có nhiều quyền lực, có thiên hướng cao tuổi và nhiều kinh nghiệm, có thể gọi là sự thông thái tinh tế nếu bạn muốn, khiến việc thi hành quyền lực một cách cưỡng chế và hà khắc là không thể. Điều này giải thích cho đặc điểm chung của các Thủ tướng Anh nhiều hơn là tính cách điển hình của người Anh vốn phần lớn không thích hợp cho sự cam kết về ý thức hệ và phong cách chính trị thực dụng.

Giới hạn đối với Thủ tướng do quá trình bầu chọn mang lại vừa quan trọng lại vừa tinh vi, khó nắm bắt và thường bị coi nhẹ. Đây cũng chính là đặc điểm ràng buộc đối với Thủ tướng bắt nguồn từ quan hệ của ông ta với chính đảng của mình và với Quốc hội, nơi sức mạnh của Thủ tướng thường được xem là lớn nhất.

Tình hình ở Anh và Mỹ có thể được tóm lược như sau: Tổng thống (Mỹ) có thể lãnh đạo nhưng gặp khó khăn trong việc lôi kéo đảng mình đi theo; Thủ tướng (Anh) có chính đảng theo sau nhưng với điều kiện ông ta không quá rời xa đảng phái của mình, nếu không muốn gặp khó khăn trong việc lãnh đạo. Nghệ thuật cần thiết đối với một Thủ tướng là làm thế nào điều hành đảng của mình sao cho tránh được việc mọi người bất tuân hay một số ít nào đó phản kháng, nếu như số ít hơn này quan trọng, thay vì trừng phạt sau khi việc các nghị sĩ trong đảng "làm loạn" đã xảy ra. Trong đa số trường hợp các Thủ tướng không lo lắng về việc một số thành viên trong đảng bất tuân lệnh của mình bằng việc sự ủng hộ thật sự và hữu hiệu đối với mình bị giảm đi trong những năm giữa hai cuộc tổng tuyển cử, đó là những gì đã xảy ra với Churchill và Macmillan trong nhiệm kỳ cuối cùng và rõ ràng hơn đối với Eden và Heath.

Thật sai lầm khi cho rằng đảng đa số trong Quốc hội chỉ kìm hãm chính phủ khi nội bộ đảng chia rẽ và rằng Thủ tướng phải đối mặt với một phe đối lập thống nhất và cứng rắn, vì đảng phái không bao giờ là một khối đồng nhất. Một chính đảng được tổ chức tốt sẽ có vẻ gần như ngoan ngoãn nghe lời, thế nhưng nghệ thuật quản lý khó mà nắm vững được (để đạt được điều này). Một Thủ tướng hay lãnh đạo đảng có năng lực tránh sự bất đồng, nếu có thể, bằng cách đề phòng trước: thỏa thuận nhượng bộ, trì hoãn các vấn đề tranh cãi. Nếu chúng ta nghĩ rằng hai chính đảng như hai đội quân hành động ngoan ngoãn theo lệnh của chỉ huy, thì chúng ta không chỉ không rõ lịch sử mà còn bỏ qua các toan tính bên dưới lớp vỏ tập hợp nhóm và phối hợp hành động, dù cho nhóm đó có là một đội quân, một đội bóng đá hay một đảng phái chính trị.

Thủ tướng có thể tin tưởng vào sự ủng hộ từ chính đảng của mình, nhưng chỉ trong giới hạn mà tập thể đảng phái thiết lập nên. Thủ tướng chỉ có thể yêu cầu những gì mà chính đảng có thể chấp nhận. Ông ta không thể ra lệnh: “Công đoàn phải bị trừng trị”. Ông không thể nói: “Nền công nghiệp phải được tối ưu hóa”. Ông không thể tuyên bố như vậy, cho dù ông có thật sự tin tưởng điều đó đi chăng nữa. Ông chỉ có thể có một đường lối lãnh đạo táo bạo khi chắc chắn rằng đảng của mình sẽ tập hợp xung quanh ông mà không có sự ly khai lớn nào. Nhưng tại thời điểm mà Thủ tướng chắc chắn có được sự ủng hộ như vậy thì không còn đường lối lãnh đạo nào là táo bạo cả. Người ta chỉ có thể làm một Thủ tướng táo bạo với cái giá là trở thành một lãnh đạo đảng phái tồi. “Chính đảng cần được điều hành tốt, và người làm điều đó tốt nhất có thể sẽ là lãnh đạo đảng tốt nhất. Các nhiệm vụ đi kèm về lập pháp và điều hành cơ quan hành pháp có thể nằm trong tay những nhà chính trị kém sắc sảo hơn.”³ Đó cũng chính là nhận xét của Anthony Trollope về sự nghiệp của Sir Timothy Beeswax, một lãnh đạo đảng phái có kỹ năng gần như ma thuật (1880, III, tr. 169; xem thêm I, tr. 216). Vai trò lãnh đạo đất nước và vai trò lãnh đạo đảng phái dễ xung đột với nhau. Đó là do thiếu vắng một hệ thống cân bằng quyền lực như của Mỹ. Vì chính đảng cầm quyền thi hành theo lời nói của lãnh đạo đảng, vị lãnh đạo đó phải cân nhắc lời lẽ của mình.

Vấn đề về lãnh đạo cộng với nhân tố đào tạo kể trên là những đặc điểm chính của chính trị Anh quốc. Thủ tướng phải giữ vững sự đoàn kết trong nội bộ đảng của mình, vì ông ta không thể duy trì vị thế lãnh đạo bằng cách xây dựng nhiều nhóm đa số khác nhau để ủng hộ từng vấn đề khác nhau. Thủ tướng phải luôn là một lựa chọn chấp nhận được cho đảng của mình. Trong hệ thống chính trị của Anh, Thủ tướng buộc phải tìm kiếm sự ủng hộ từ toàn thể chính đảng của mình, với cái giá là sự thu hẹp tự do hành động. Ông ta bắt buộc phải luôn lách một cách cẩn trọng, để mặc cho tình hình tiến triển đến mức sự cấp thiết phải có quyết định quan trọng hơn việc tranh cãi nên quyết định như thế nào. Đặc tính của người lãnh đạo được xây dựng trong hệ thống. Thủ tướng Anh điển hình là một lãnh đạo đất nước yếu nhưng lại là một nhà quản lý chính đảng bậc thầy – một điều kiện bắt buộc để ông ta có thể leo cao trên bậc thang quyền lực và duy trì quyền lực.

Ngược lại hãy cùng xem xét vị trí Tổng thống của Mỹ. Vì chức danh này không cần một đa số ủng hộ trong Nghị viện, vì chính sách của Tổng thống có thể

³ Trên một vài khía cạnh suốt một thế kỷ có ít sự thay đổi. Mặc cho nhiều lời bình luận khó chịu về Callaghan từ Crossman, Wilson và một số người khác, Crossman cho rằng Callaghan “chắc chắn là chính trị gia tài năng nhất của Công Đảng”; và rõ ràng là nhờ vậy mà Callaghan được Wilson giúp đỡ kể vị chức Thủ tướng của mình. (1977, III, 627-628 và các trang khác).

không được thông qua nhưng Tổng thống vẫn tại vị, và vì sự đối lập là lẽ thường và được chấp nhận trong hệ thống, nên Tổng thống được khuyến khích đòi hỏi những gì mà vào thời điểm đó có thể không được đáp ứng. Tổng thống được mong đợi là sẽ thông tin và giải thích [cho Quốc hội] hiểu rằng đạo luật mà Quốc hội phản đối hiện tại chính là lợi ích quốc gia. Thật vậy, Tổng thống có thể đòi hỏi nhiều hơn những gì mong muốn, với hy vọng rằng chỉ cần đạt được một nửa yêu cầu ngoài mặt là đủ đáp ứng nhu cầu thực tế của mình. Khoảng cách giữa lời nói và việc làm, giữa yêu cầu của Tổng thống và đáp ứng của Quốc hội do đó thường là giả tạo. Thủ tướng Anh đạt được tất cả những gì đòi hỏi, thế nhưng các bộ luật kinh tế và xã hội chủ chốt của quốc gia này thường được xây dựng trong thời gian dài. Tổng thống Mỹ thường đòi hỏi những gì không thể đạt được, thế nhưng việc lập pháp không hề chậm hơn và chính phủ Mỹ không hề kém linh hoạt và không phản ứng chậm hơn chính phủ Anh.

Về ngoài thường lừa dối chúng ta. Thủ tướng Anh được cho là một lãnh đạo mạnh mẽ vì rằng về mặt công khai ông ta không thể nào bị chống đối. Tuy nhiên, việc hợp nhất quyền lực [lập pháp và hành pháp] khiến Thủ tướng phải đặt mục tiêu giữ vững khối thống nhất đảng phái lên trên lợi ích chung và việc đảng phái chịu trách nhiệm chính trong con mắt cử tri khiến chính phủ trở nên vô trách nhiệm đối với các yêu cầu của đất nước. “Một con người của công chúng phải gánh trách nhiệm”, như lời một nhân vật trong tác phẩm của Disraeli đã nói, “và một con người có trách nhiệm là một nô lệ” (1880, tr. 156). Gánh vác trách nhiệm là phải hiện diện nhiều trước công chúng. Ở Mỹ, ở một vài khía cạnh Quốc hội làm giảm sự chú ý vào Tổng thống; tại Anh công chúng chỉ tập trung chú ý đến hoạt động của Thủ tướng. Dù đúng dù sai Thủ tướng vẫn chịu trách nhiệm về sự vững mạnh của chính thể. Trách nhiệm được tập trung nhiều hơn là phân tán. Một lãnh đạo mang vác trọng trách phải sử dụng khéo léo quyền lực của mình; cái giá của việc chủ trương một chính sách đầy rủi ro và không được thông qua sẽ đổ hết lên đầu ông ta.

Người Mỹ, vốn quen với một Tổng thống đầy sức mạnh, thường chỉ nhìn thấy các giới hạn đặt ra bởi thể chế mà xem nhẹ các ràng buộc cấu trúc đối với chính phủ Anh. Thật ra đối với hai nước từ “lãnh đạo” có nghĩa khác nhau: ở Mỹ có nghĩa là người đủ sức mạnh nắm giữ vai trò Tổng thống; ở Anh có nghĩa là ý chí của Thủ tướng trở thành luật pháp. Nói ý chí Thủ tướng trở thành luật pháp không có nghĩa là hệ thống của Anh cũng có một lãnh đạo mạnh mẽ như của Mỹ; thật ra mọi thứ phụ thuộc vào tính cách của lãnh đạo và các ràng buộc giới hạn quyết định của ông ta. Hệ thống của Anh bảo đảm rằng lãnh đạo có tính ôn hòa và hành động đúng đắn. Ta không thể nhận thấy điều này nếu chỉ quan sát tiến trình chính trị.

Đầu tiên ta phải tìm ra mối liên hệ giữa cấu trúc với tiến trình, cách thức các thiết chế được phân định vai trò và kết hợp với nhau. Quyền lực được tập trung trong tay Thủ tướng nhưng đi kèm với một cơ chế kiểm soát tuy không chính thức nhưng mạnh mẽ đối với việc sử dụng quyền lực một cách quá đà: hệ thống đào tạo các nghị viên thành lãnh đạo; ràng buộc tinh vi của đảng phái đối với Thủ tướng; thói quen, được khuyến khích bởi thể chế, hành động chậm rãi và cẩn trọng đối với các sự kiện và tạm hoãn các thay đổi chính sách cho đến khi nào sự cần thiết của chúng được chấp nhận rộng rãi.

Tính bền vững của mẫu hình trên qua nhiều thập kỷ thật đáng ngạc nhiên. Hãy nhớ lại các đời Thủ tướng Anh kể từ thế kỷ 20: Balfour, Campbell-Bannerman, Asquith, Lloyd George, Bonar Law, Baldwin, Mac-Donald, Chamberlain, Churchill, Attlee, Eden, Macmillan, Home, Wilson, Heath và Callaghan. Chỉ có hai người không tuân theo mô hình truyền thống – Lloyd George và Winston Churchill. Cả hai đều tham gia Hạ viện trong thời gian dài, đều leo cao trên nấc thang quyền lực theo cách riêng. Cả hai đều chịu quy trình đào tạo của hệ thống nhưng đều không bị biến đổi con người mình. Lẽ ra trong hoàn cảnh thông thường thì cả hai sẽ bị coi ít nhất là không an toàn và nhiều nhất là nguy hiểm bởi một số đủ đông thành viên trong đảng khiến họ không thể trở thành lãnh đạo. Nhiều nghị viên cho rằng cả hai không phù hợp để cân bằng lợi ích của nhiều nhóm trong đảng, để phân phát thỏa đáng các chức danh bộ trưởng cho những người xứng đáng, và để tỏ ra tôn trọng một cách lịch thiệp ý kiến của những nhóm khác dẫu cho ý kiến đấy có tồi như thế nào đi nữa.

Một vài nhận xét về Winston Churchill sẽ chứng minh cho ý kiến của tôi. Là thành viên Quốc hội từ năm 1900 và kinh qua nhiều chức bộ trưởng hơn bất kỳ chính trị gia nào trong lịch sử Anh quốc, Churchill được đánh giá cao cho chức Thủ tướng. Nhưng ông lại là một chính trị gia độc lập trong phần lớn sự nghiệp của mình. Thuộc đảng Bảo thủ trong những năm đầu cuộc đời chính trị, ông chuyển sang đảng Tự do năm 1906 và không quay lại phe Bảo thủ cho đến giữa những năm 1920. Trong những năm 1930, Churchill bất đồng với chính đảng của mình trong phần lớn các chính sách quốc gia, đầu tiên là về vấn đề Ấn Độ và các vấn đề châu Âu. Phải có một cuộc khủng hoảng đủ lớn khiến lợi ích của đảng phái trùng với lợi ích quốc gia để có thể đưa ông trở thành Thủ tướng. Cuộc khủng hoảng khiến Churchill trở thành lãnh đạo, do tính chất đặc biệt của nó, làm cho quy trình thông thường rõ ràng không thể áp dụng được. Ngoại lệ có thể xảy ra nhưng phải trong hoàn cảnh khủng hoảng trầm trọng. Để một người nằm ngoài quy trình thông thường có thể thành công không phải là điều dễ dàng.

Cấu trúc chính trị tạo ra các tiến trình và hành vi tương tự chừng nào cấu trúc còn được duy trì. Tương tự ở đây không có nghĩa là đồng nhất. Cấu trúc là một nguyên nhân, nhưng không phải nguyên nhân duy nhất. Làm sao ta nhận biết được một hiệu ứng quan sát được là do cấu trúc chính trị quốc gia tạo ra chứ không phải là do tác động của các chủ thể chính trị, do thay đổi từ môi trường phi chính trị và do một số các nhân tố khác? Làm thế nào để tách biệt nguyên nhân cấu trúc khỏi các nguyên nhân khác? Ta có thể làm như vậy bằng cách mở rộng phương pháp so sánh mà tôi đang sử dụng. Hãy xem xét hành vi khi cấu trúc chính trị Anh quốc thay đổi. Hãy phân biệt hành vi của Công Đảng khi là phe đối lập với hành vi của Công Đảng khi cầm quyền. Khi ở thế đối lập, với quyền lực được cân bằng, các hành vi chính trị lại tương tự một cách đáng ngạc nhiên với những gì diễn ra ở Mỹ. Đối diện với xung đột và bất đồng công khai, lãnh đạo đảng được khuyến khích điều hành, tận dụng dư địa và tìm kiếm thỏa hiệp, thiết lập đường lối chính sách, hô hào và thuyết phục, đe dọa và lôi kéo, giải thích và giáo dục ... với hy vọng rằng các bộ phận trong đảng - Ủy ban điều hành quốc gia, các công đoàn, các khu vực bầu cử, cũng như các đảng viên trong Quốc hội – sẽ ủng hộ mình.

Trong một quốc gia ta có thể nhận biết tác động cấu trúc thông qua *khác biệt* về hành vi trong các bộ phận cấu trúc khác nhau của chính thể. Trên bình diện quốc tế ta có thể nhận biết tác động cấu trúc thông qua sự *tương tự* trong hành vi của các chính thể có cấu trúc tương tự nhau. Theo đó các mô tả của Chihiro Hosoya về hành vi của Thủ tướng Nhật trong chính thể nghị viện Nhật Bản hậu chiến hoàn toàn phù hợp với hành vi của Thủ tướng Anh (1974, tr. 366-369). Bất chấp các khác biệt văn hóa và nhiều mặt khác, các cấu trúc giống nhau có tác động tương tự nhau.

III.

Tôi định nghĩa cấu trúc chính trị nội địa đầu tiên bởi nguyên tắc tổ chức và sắp xếp, thứ hai bởi sự phân biệt chức năng của đơn vị, và thứ ba bởi phân bổ quyền lực giữa chúng. Chúng ta hãy cùng xem ba yếu tố này áp dụng thế nào cho chính trị quốc tế.

1. Nguyên tắc tổ chức

Vấn đề cấu trúc có liên quan đến sự sắp xếp các bộ phận của hệ thống. Các bộ phận của hệ thống chính trị có mối quan hệ thứ bậc. Một số có quyền ra lệnh, số

khác phải tuân theo. Hệ thống nội địa mang tính tập trung hóa và phân định cấp bậc rõ ràng. Các bộ phận của hệ thống chính trị quốc tế có mối quan hệ ngang hàng. Về mặt chính thức, mỗi đơn vị bình đẳng với nhau. Không ai có quyền ra lệnh và không ai phải tuân theo. Hệ thống quốc tế mang tính phi tập trung và vô chính phủ. Nguyên tắc sắp xếp của hai hệ thống này hoàn toàn khác biệt nhau, thật ra là đối lập với nhau. Cấu trúc chính trị nội địa có các thể chế chính phủ và các cơ quan tương ứng. Ngược lại, chính trị quốc tế được gọi là "chính trị thiếu vắng chính phủ" (Fox 1959, tr. 35). Có tồn tại các tổ chức quốc tế và ngày càng gia tăng về số lượng. Các nhân tố siêu quốc gia có khả năng hoạt động hiệu quả, tuy nhiên, liệu chúng có các đặc tính và nguồn lực của một quốc gia hay không, giống như Giáo hội Thiên chúa thời kỳ Giáo hoàng Innocent III, hay sớm muộn gì cũng lộ rõ sự bất lực trừ khi có sự ủng hộ, hoặc ít nhất là sự đồng ý, của các quốc gia chính yếu có liên quan? Bất kỳ một nhân tố quyền lực nào nổi lên trên bình diện quốc tế sẽ ngay lập tức đánh mất vai trò đó một khi bị tách ra khỏi nguồn lực cho phép sự nổi lên của chính nó. Quyền lực nhanh chóng chỉ còn là một cách nói khác của nguồn lực. Với việc thiếu vắng một chủ thể siêu quốc gia trên bình diện hệ thống, mối quan hệ thứ bậc chính thống [như của chính trị nội địa] không thể phát triển được [đối với chính trị quốc tế].

Yếu tố thứ nhất của định nghĩa cấu trúc là nguyên tắc sắp xếp hệ thống. Cấu trúc là một khái niệm về tổ chức. Thế nhưng, đặc điểm nổi bật của chính trị quốc tế có vẻ là thiếu trật tự và tổ chức. Như vậy liệu chính trị quốc tế còn tồn tại một dạng trật tự nào không? Tính vô chính phủ của chính trị quốc tế thường được nhắc đến. Nếu cấu trúc là một khái niệm tổ chức, thuật ngữ "cấu trúc" và "vô chính phủ" có vẻ mâu thuẫn với nhau. Nếu chính trị quốc tế là "chính trị không có chính phủ" thì nó sẽ có cái gì? Khi xem xét cấu trúc quốc tế, ta buộc phải đối mặt với vấn đề vô hình và khó chịu dưới đây.

Vấn đề là: làm thế nào mô tả một trật tự mà không có người thiết lập trật tự và các tác động hệ thống mà không có một tổ chức chính thức? Vì đây là câu hỏi khó, tôi sẽ trả lời bằng cách so sánh tương tự với lý thuyết kinh tế vi mô. Lập luận bằng so sánh tương tự sẽ có ích khi ta có thể đi từ một lĩnh vực có lý thuyết được phát triển tốt sang một lĩnh vực chưa có lý thuyết. Lập luận kiểu này có thể chấp thuận được nếu các lĩnh vực khác nhau có cấu trúc tương tự nhau.

Lý thuyết kinh tế cổ điển của Adam Smith và những người ủng hộ ông là lý thuyết vi mô. Các nhà khoa học chính trị có xu hướng cho rằng lý thuyết vi mô liên quan đến các vấn đề vi mô, một cách hiểu sai lệch so với ý nghĩa thực sự của nó. Thuật ngữ "vi mô" của lý thuyết kinh tế chỉ ra cách thức xây dựng lý thuyết hơn là

phạm vi vấn đề mà nó giải quyết. Lý thuyết kinh tế vi mô mô tả làm cách nào một trật tự được thiết lập đồng thời bởi hành vi vị kỷ và tương tác giữa các đơn vị cá thể - ở đây là cá nhân và công ty. Khi đó lý thuyết tập trung vào hai khái niệm trọng tâm là đơn vị kinh tế và thị trường. Đây là hai khái niệm lý thuyết, không phải là thực thể thật sự trong thực tế. Cần phải nhấn mạnh điều này vì từ đầu thế kỷ 18 cho đến bây giờ, từ nhà xã hội học Auguste Comte cho đến nhà tâm lý học George Katona, lý thuyết kinh tế bị cho là sai lầm do các giả định của nó không đúng với hiện thực (Martineau 1853, II, tr. 51-53; Katona 1953). Các nhà kinh tế học nghiên cứu kinh tế một cách phi thực tế trong sự tách biệt với xã hội và chính trị. Các nhà kinh tế học giả định một cách phi thực tế rằng kinh tế bao trùm cả thế giới. Các nhà kinh tế học giả định một cách phi thực tế rằng đơn vị hành động, cái "con người kinh tế" nổi tiếng ấy, vốn chỉ theo đuổi và tối đa hóa lợi nhuận. Họ bắt lấy một khía cạnh của con người và bỏ qua các khía cạnh diệu kỳ khác của cuộc sống con người. Mọi nhà kinh tế học sáng suốt đều biết rõ rằng "con người kinh tế" không hề tồn tại. Bất cứ ai khi hỏi nhà kinh doanh rằng ông/bà ra quyết định như thế nào đều sẽ thấy rằng giả định về bản chất tối đa hóa lợi nhuận thật ra đang bóp méo tính cách con người. Giả định này rõ ràng là sai xét trên khía cạnh mô tả hiện thực nhưng lại hữu dụng cho việc xây dựng lý thuyết.

Thị trường là khái niệm quan trọng thứ hai của các nhà kinh tế học vi mô. Có hai câu hỏi lớn cho khái niệm này: Thị trường được tạo ra như thế nào? Và hoạt động như thế nào? Câu trả lời cho câu hỏi thứ nhất là: Thị trường của một nền kinh tế phi tập trung có nguồn gốc cá nhân, được tạo ra một cách tự phát và vô thức. Thị trường được tạo ra bởi hành vi của các đơn vị tách biệt – cá nhân và công ty – có mục đích không phải là tạo ra một trật tự mà chỉ là đáp ứng các lợi ích nội tại của bản thân bằng bất cứ công cụ nào có thể được. Đơn vị cá thể hành động vì chính mình. Nhưng từ các hành vi của các đơn vị biệt lập lại nổi lên một cấu trúc tác động và ràng buộc tất cả các đơn vị đó. Một khi ra đời, thị trường trở thành một tác nhân độc lập mà các đơn vị tạo thành nó không thể kiểm soát được khi hành động đơn độc hay trong một nhóm nhỏ.

Thật vậy, với một mức độ nhất định, đơn vị sáng lập thị trường lại trở thành tù nhân của chính thị trường đó. Thành quả lớn nhất của Adam Smith là chỉ ra rằng làm thế nào mà các hành vi vị kỷ, vị lợi lại có thể tạo ra một kết quả có lợi về mặt xã hội nếu điều kiện chính trị - xã hội khuyến khích tự do cạnh tranh. Nếu như một nền kinh tế tự do (*laissez-faire*) có tính hài hòa thì đó là do mục đích của các chủ thể không tương ứng với kết quả hành vi của chúng. Vậy cái gì xen giữa chủ thể và khách thể hành động nhằm bẻ cong chủ định của chúng?

Để giải thích cho kết quả tích cực không mong đợi của hành vi kỳ ta cần viện đến khái niệm thị trường. Mỗi đơn vị tìm kiếm lợi ích cá nhân. Hệ quả của việc một số lượng lớn các đơn vị cùng hành động như thế lại vượt lên trên động cơ và mục đích của mỗi đơn vị riêng lẻ. Mỗi người đều muốn làm việc đỡ nặng nhọc hơn và bán với giá cao hơn. Nhưng cùng mong muốn như vậy nên tất cả lại phải làm việc cực nhọc hơn và định giá bán thấp hơn. Mỗi công ty đều muốn gia tăng lợi nhuận, nhưng kết quả là tỷ suất lợi nhuận của mọi công ty đều giảm. Mỗi người theo đuổi mục tiêu riêng của mình, nhưng khi tất cả cùng làm như vậy lại tạo ra một kết quả không hề mong muốn. Vượt lên tham vọng hẹp hòi của mỗi thành viên, lợi ích chung của toàn xã hội được bảo đảm.

Như vậy thị trường là một nguyên nhân xen giữa chủ thể kinh tế và hệ quả hành vi của chúng. Thị trường giới hạn toan tính, hành vi và tương tác của các chủ thể. Thị trường không phải là một tác nhân theo nghĩa A là tác nhân gây ra X. Thật ra thị trường là một nguyên nhân tầm cấu trúc. Thị trường ngăn cản các đơn vị tạo ra nó thực hiện một số hành vi này và hướng chúng đến một số hành vi khác. Thị trường "lựa chọn" hành vi dựa theo hệ quả của hành vi đó (xem thêm Chương 4, phần III). Thị trường khen thưởng một số đơn vị với lợi nhuận cao và trừng phạt một số khác phải phá sản. Vì thị trường không phải là một thiết chế hay tác nhân với nghĩa cụ thể hay hữu hình, nhận xét như trên chỉ ẩn tượng khi và chỉ khi được diễn giải một cách đáng tin cậy từ một lý thuyết vốn bao hàm một tập hợp nhiều suy luận tỉ mỉ.

Quả thật có thể như vậy. Lý thuyết kinh tế vi mô giải thích cách thức nền kinh tế vận hành và tại sao một số hệ quả được trông đợi. Lý thuyết đó có nhiều mệnh đề "nếu...thì" có thể ít nhiều kiểm chứng được. Cùng xem xét mệnh đề đơn giản mà quan trọng sau đây. Nếu chi phí sản xuất một mặt hàng tăng thì giá của nó sẽ tăng. Nếu giá tăng thì lợi nhuận sẽ tăng. Nếu lợi nhuận tăng thì vốn đầu tư [vào lĩnh vực đó] sẽ tăng và lượng cung sẽ tăng. Nếu sản xuất tăng thì giá sẽ giảm đến mức lợi nhuận của nhà sản xuất quay về với mức trước đó. Chuỗi suy luận này có thể được mở rộng và hoàn thiện hơn, nhưng điều đó không phục vụ cho mục đích của tôi. Tôi muốn nhấn mạnh ở đây rằng dù cho chuỗi suy luận trên hiện được biết đến rộng rãi, chúng có lẽ không được như vậy đối với các nhà kinh tế học trong giai đoạn tiền-lý thuyết. Mọi mệnh đề, dĩ nhiên, đều phải có một mức độ khái quát nhất định. Chúng đòi hỏi rằng "các yếu tố khác không đổi". Chúng chỉ đúng khi và chỉ khi có các điều kiện cho trước nêu trên lý thuyết, giống như bất kỳ một mệnh đề lý thuyết nào khác. Chúng mang tính lý tưởng hóa, và vì thế sẽ không bao giờ hoàn toàn đúng trong thực tiễn. Nhiều thứ khác – truyền thống xã hội, can thiệp chính trị - sẽ tác động vào đây. Tuy vậy, dù cho sự can thiệp của các yếu tố

khác phải được tính đến, thì vẫn thật sự hữu dụng khi biết được rằng nhìn chung điều gì sẽ xảy ra.

Hệ thống chính trị quốc tế, giống như thị trường kinh tế, được tạo thành bởi các đơn vị vi kỷ cùng hành động. Cấu trúc quốc tế được định nghĩa theo các đơn vị chính trị hàng đầu trong một thời kỳ nhất định, đó có thể là thành bang, đế chế, hay quốc gia-dân tộc. Cấu trúc nổi lên từ sự cùng tồn tại giữa các quốc gia. Không nước nào mong muốn tham gia vào quá trình hình thành một cấu trúc mà sẽ ràng buộc bản thân mình. Hệ thống chính trị quốc tế, như thị trường kinh tế, cũng mang nguồn gốc cá nhân, được hình thành một cách tự phát và vô thức. Trong cả hai hệ thống, cấu trúc được tạo thành bởi sự cùng hành động của các đơn vị. Việc các đơn vị này sống sót, phát triển hay tàn lụi phụ thuộc vào chính bản thân chúng. Cả hai hệ thống được tạo thành và duy trì trên nguyên tắc tự cứu áp dụng cho các đơn vị. Nói hai lĩnh vực tương tự nhau về cấu trúc không có nghĩa là chúng giống hệt nhau. Về kinh tế, nguyên tắc tự cứu áp dụng trong giới hạn của chính phủ. Thị trường kinh tế được định hướng một cách tích cực. Chúng ta có thể kể ra các ví dụ về đạo luật "pure food-and-drug",⁴ luật chống độc quyền, luật quản lý chứng khoán và ngoại hối, luật cạnh tranh và luật chống quảng cáo sai sự thật. Chính trị quốc tế thì gần như là một lĩnh vực trong đó mọi thứ diễn ra. Chính trị quốc tế chỉ tương tự với thị trường kinh tế về mặt cấu trúc chừng nào nguyên tắc tự cứu được cho phép áp dụng trong thị trường kinh tế.

Với lý thuyết vi mô, dù là về chính trị quốc tế hay kinh tế học, động cơ của chủ thể được giả định thay vì miêu tả một cách chân thực. Tôi giả định rằng quốc gia tìm cách đảm bảo sinh tồn. Giả định này chỉ là sự đơn giản hóa một cách cực đoan nhằm xây dựng lý thuyết. Tất nhiên câu hỏi đặt ra cho giả định như vậy không phải là nó có đúng hay không mà là nó có hữu ích hay không. Giả định có hữu dụng hay không phụ thuộc việc lý thuyết dựa trên giả định đấy có thành hình được không và rằng từ lý thuyết đó ta có rút ra được các kết luận quan trọng và rõ ràng hay không. Hãy thảo luận xem giả định của tôi có hữu ích không.

Ngoài động cơ sinh tồn, mục tiêu của quốc gia là bất tận, đi từ tham vọng chinh phục thế giới cho đến nguyện vọng được để yên một mình. Sinh tồn là điều kiện cần để đạt được mọi mục tiêu mà quốc gia có thể hướng tới, ngoài mục tiêu tự diệt vong. Động cơ sinh tồn được xem là nền tảng hành động trong một thế giới mà an ninh quốc gia không được đảm bảo, thay vì là một mô tả hiện thực về động cơ ẩn sau mỗi hành vi của quốc gia. Giả định này không phủ nhận rằng trên thực tế một số quốc gia có thể theo đuổi các mục tiêu mà nước đó coi trọng hơn sinh tồn;

⁴Đạo luật chống lưu hành và vận chuyển thực phẩm giả mạo hay chất gây nghiện của Mỹ - ND.

ví dụ các nước có thể muốn sáp nhập với nước khác. Nó cũng thừa nhận rằng khi theo đuổi an ninh không nước nào có được thông tin và sự khôn ngoan hoàn hảo – nếu ít nhất chúng ta biết hai từ này nghĩa là gì.

Một vài hệ thống có yêu cầu khắt khe để vận hành được. Giao thông sẽ tắc nghẽn nếu như một vài người không đi đúng làn đường. Nếu cần thiết sẽ có nhiều biện pháp mạnh khiến tất cả mọi người đi đúng làn đường. Một số hệ thống khác có quy định ít ngặt nghèo hơn. Hệ thống thang máy trong nhà cao tầng được thiết kế để chuyên chở được các hành khách với điều kiện phần lớn mọi người dùng thang máy tốc hành cho quãng đường dài và thang máy thường cho quãng đường ngắn hơn. Tuy nhiên nếu một số chọn thang máy thường để đi khoảng cách lớn vì loại tốc hành khiến họ chóng mặt thì hệ thống cũng không gặp trục trặc. Để hệ thống vận hành chỉ cần đa phần mọi người, không phải tất cả, làm theo quy định. Một số hệ thống khác, bao gồm cả thị trường và chính trị quốc tế, còn có yêu cầu thấp hơn. Hệ thống giao thông được thiết kế với nhận thức rằng mọi yêu cầu hệ thống sẽ được bảo đảm thi hành. Thang máy được thiết kế có thể chịu được khối lượng phụ trội do hành vi bất định của con người. Nền kinh tế cạnh tranh và chính trị quốc tế thì vận hành theo cách khác. Từ sự tương tác của các đơn vị, các hệ thống phát triển nên các cấu trúc giúp khen thưởng và trừng phạt các hành vi phù hợp nhiều hay ít với yêu cầu của hệ thống. Hãy nhớ lại các ràng buộc của hệ thống thể chế nghị viện Anh. Tại sao một người sẽ trở thành Thủ tướng không chọn hành động mạnh mẽ theo ý muốn riêng? Tại sao người đó không hành động khác biệt với các thủ tướng Anh điển hình khác? Đương nhiên ai cũng có thể làm như vậy. Nhưng chả mấy khi họ leo lên được nấc thang quyền lực cao nhất. Trừ trường hợp khủng hoảng trầm trọng, hệ thống sẽ chọn lựa người khác cho chức vụ Thủ tướng. Ta có thể hành động theo cách mình muốn. Thế nhưng mẫu hình hành vi vẫn xuất hiện, và nó bắt nguồn từ ràng buộc cấu trúc của hệ thống.

Chủ thể có thể nhận thức được cái cấu trúc ràng buộc mình và có thể hiểu được cách thức cấu trúc khen thưởng vài dạng hành vi và trừng phạt một vài dạng khác. Nhưng ở đây cũng vậy, chủ thể có thể không nhận thức được, hoặc nhận thức được nhưng vì lý do nào đó lại không điều chỉnh hành vi của mình phù hợp với các mẫu hình đó, những mẫu hình vốn thường mang tính khen thưởng hơn là trừng phạt. Nói "cấu trúc chọn lựa" đơn giản có nghĩa là những ai tương thích được với mẫu hình hệ thống thường leo lên được vị trí cao và giữ được vị thế của mình. Cuộc chơi của mỗi người được cấu trúc định hình và quyết định kiểu người chơi nào có nhiều khả năng thắng cuộc.

Khi lựa chọn dựa theo hành vi, ta không cần một tiêu chuẩn ép buộc nào để vận hành hệ thống, dù rằng hệ thống có thể hoạt động tốt hơn nếu có các tiêu chuẩn ràng buộc đó. Trên bình diện quốc tế, môi trường hành động của quốc gia, hay cấu trúc của hệ thống, được tạo thành bởi một thực tế là một vài quốc gia ưa thích mục tiêu sinh tồn hơn các mục tiêu ngắn hạn khác và có chính sách hiệu quả tương đối nhằm đạt mục tiêu này. Quốc gia có thể thay đổi hành vi dựa theo cấu trúc tạo ra bởi tương tác giữa chúng. Nhưng bằng cách nào và tại sao? Để trả lời câu hỏi ta cần hoàn thiện định nghĩa cấu trúc quốc tế.

2. Đặc điểm đơn vị

Yếu tố thứ hai của định nghĩa cấu trúc chính trị nội địa đề cập đến chức năng của các đơn vị khác biệt. Trật tự thứ bậc bao hàm quan hệ cấp trên - cấp dưới giữa các đơn vị và sự chuyên biệt hóa chức năng của chúng. Việc định nghĩa cấu trúc chính trị nội địa cần về thứ hai này cũng như về thứ nhất và thứ ba vì mỗi về có chứa một nguồn thay đổi cấu trúc khả dĩ. Quốc gia – đơn vị của hệ thống chính trị quốc tế - có chức năng không khác nhau về mặt chính thức. Vô chính phủ bao hàm mối quan hệ ngang hàng giữa các đơn vị và sự giống nhau của chúng. Về thứ hai này thành ra không cần thiết cho định nghĩa cấu trúc chính trị quốc tế, vì chừng nào còn vô chính phủ thì quốc gia còn là các đơn vị giống nhau. Cấu trúc quốc tế chỉ thay đổi với sự thay đổi nguyên tắc sắp xếp hoặc thay đổi trong phân bổ nguồn lực của đơn vị. Tuy nhiên tôi vẫn thảo luận về các đơn vị giống nhau này của chính trị quốc tế, do chính nhờ sự tương tác của chúng mà cấu trúc mới được hình thành.

Hai câu hỏi nổi lên: tại sao phải xem các quốc gia là đơn vị của hệ thống? Xét tính đa dạng của các quốc gia, tại sao gọi chúng là "đơn vị giống nhau"? Vấn đề vai trò đơn vị chính yếu của chính trị quốc tế của quốc gia đã được nêu lên rộng rãi trong những năm 1960 và 1970 cũng như hồi đầu thế kỷ. Một khi ta hiểu được cái gì có liên quan ở đây thì vấn đề dễ dàng được giải quyết. Những người nghi ngờ cách tiếp cận lấy quốc gia làm trung tâm (*state-centric*) có hai lập luận. Thứ nhất, quốc gia không phải là chủ thể quan trọng duy nhất trên trường quốc tế. Thứ hai, quốc gia ngày càng giảm tầm quan trọng và các chủ thể khác thì ngược lại, hoặc được cho là như vậy. Tôi sẽ chứng minh dưới đây là không lập luận nào vững chắc.

Quốc gia chưa bao giờ là chủ thể chính trị quốc tế duy nhất. Nhưng cấu trúc cũng không được định hình bởi mọi chủ thể bên trong nó mà chỉ bởi các chủ thể trọng yếu nhất. Khi định nghĩa cấu trúc hệ thống ta chọn một hay một vài chủ thể

của hệ thống. Đối với hệ thống chính trị quốc tế, cũng như bất cứ hệ thống nào khác, đầu tiên ta phải quyết định xem lấy đơn vị nào là bộ phận của hệ thống. Ở đây ta lại có thể sử dụng so sánh tương tự với kinh tế học.

Cấu trúc thị trường được định hình bởi số lượng các công ty cạnh tranh. Nếu như nhiều công ty ngang bằng nhau tham gia, ta gần đạt được điều kiện cạnh tranh hoàn hảo. Nếu một ít công ty thống trị thị trường, ta có cấu trúc độc quyền nhóm dù cho hệ thống còn có rất nhiều công ty nhỏ hơn. Thế mà người ta lại nói rằng kiểu định nghĩa này không thể áp dụng cho chính trị quốc tế do sự hòa trộn các quốc gia, do sự bất lực của chúng trong việc kiểm soát môi trường hành động, và do các công ty đa quốc gia đang lên và chủ thể phi quốc gia khác ngày càng khó kiểm soát và có thể cạnh tranh ảnh hưởng với các nước. Tâm quan trọng của chủ thể phi quốc gia và phạm vi ảnh hưởng của các hoạt động xuyên quốc gia là quá rõ ràng. Thế nhưng không vì thế mà ta kết luận được rằng cách tiếp cận lấy quốc-gia-làm-trung-tâm trở nên bất cập. Các nhà kinh tế học và kinh tế chính trị cho rằng nghĩ như vậy thật khôi hài. Sự mỉa mai nằm ở chỗ mọi lập luận nhằm chống lại cách tiếp cận lấy quốc-gia-trung-tâm cũng có thể áp dụng cho các công ty. Công ty cạnh tranh với rất nhiều công ty khác không hề có hy vọng thống trị thị trường, và các công ty độc quyền nhóm cạnh tranh không ngừng mà cũng không thể thống trị hoàn toàn được. Các công ty tương tác, sáp nhập và thôn tính nhau một cách vui vẻ. Thêm nữa, công ty còn bị đe dọa và điều chỉnh bởi các chủ thể “phi công ty”. Một vài chính phủ khuyến khích tập trung tư bản, một số khác thì chống lại. Cấu trúc thị trường gồm các bộ phận kinh tế có thể chuyển đổi từ cạnh tranh rộng rãi sang thu hẹp cạnh tranh hay ngược lại, nhưng với bất cứ phạm vi và tần suất biến đổi nào thì cấu trúc thị trường vẫn được tạo ra bởi sự tương tác giữa các công ty và định nghĩa theo chủ thể công ty.

Như nhà kinh tế học định nghĩa thị trường theo chủ thể công ty, tôi định nghĩa cấu trúc chính trị quốc tế theo chủ thể quốc gia. Nếu Charles P. Kindleberger đúng khi nói rằng “quốc gia-dân tộc chỉ là đơn vị kinh tế” (1969, tr. 207) thì cấu trúc chính trị quốc tế phải được định nghĩa lại. Điều đó sẽ cần thiết bởi vì nguồn lực kinh tế không thể tách rời khỏi các nguồn lực khác của quốc gia. Phân biệt giữa vấn đề chính trị ưu tiên cao và thấp (*high and low politics*) không còn đúng chỗ. Quốc gia sử dụng biện pháp kinh tế cho mục đích quân sự và chính trị; và công cụ quân sự và chính trị để phục vụ lợi ích kinh tế.

Một phiên bản sửa đổi nhận xét của Kindleberger có thể là: một vài quốc gia có thể bị loại bỏ trong tư cách thực thể kinh tế, và một vài quốc gia khác thì không. Điều này không gây vấn đề gì cho lý thuyết chính trị quốc tế vì dù gì chính trị quốc

tế cũng là chính trị bất bình đẳng. Chừng nào các quốc gia lớn còn là chủ thể chính yếu, chừng đó cấu trúc chính trị quốc tế vẫn còn được định nghĩa bởi chúng. Kết luận về lý thuyết này hiển nhiên được chứng thực trong thực tiễn. Quốc gia thiết lập sân khấu, cùng với các chủ thể phi quốc gia, cho vở kịch của chính mình hay cho các vấn đề đối ngoại buồn tẻ. Tuy quốc gia có thể lựa chọn không can thiệp vào công việc của chủ thể phi quốc gia trong một thời gian dài, chúng vẫn thiết lập quy định cho sự vận hành của các chủ thể đó, hoặc bằng cách thụ động chấp nhận để các nguyên tắc không chính thức được phát triển, hoặc chủ động can thiệp để thay đổi các quy định không phù hợp với mình. Khi cần, quốc gia sẽ thay đổi các nguyên tắc hoạt động của chủ thể khác. Thật vậy, ta có thể ngạc nhiên trước khả năng của các quốc gia yếu trong việc cản trở hoạt động của các công ty quốc tế mạnh và sự chú ý của các công ty này dành cho ý muốn của các quốc gia trên.

Việc xem xét bản chất của các hoạt động xuyên quốc gia, phạm vi của chúng và điều kiện khiến chúng trở nên dễ hay khó kiểm soát đối với các nước là quan trọng (xem Chương 7). Nhưng việc nghiên cứu đầy đủ vấn đề này, cũng như vấn đề khác, đòi hỏi phải phát triển một cách tiếp cận đầy đủ đối với nghiên cứu chính trị quốc tế. Có thể chỉ ra hai đặc điểm của các nghiên cứu xuyên quốc gia mới nhất. Đầu tiên, các nhà nghiên cứu hiện tượng xuyên quốc gia chưa hề phát triển một lý thuyết về vấn đề của mình nói riêng hay về chính trị quốc tế nói chung. Họ dựa vào các lý thuyết sẵn có, dù là kinh tế hay chính trị. Thứ hai, việc họ không phát triển một lý thuyết riêng cũng là điều hợp lý, vì một lý thuyết phủ nhận vai trò trung tâm của quốc gia chỉ cần thiết khi các chủ thể phi quốc gia phát triển đến mức cạnh tranh hay vượt qua các cường quốc, chứ không phải là một số quốc gia nhỏ bé. Rõ ràng là chúng chưa thể làm được như vậy.

Các nghiên cứu phong trào xuyên quốc gia tập trung vào các câu hỏi thực tiễn quan trọng, mà lý thuyết vốn có thể giải đáp được. Nhưng lý thuyết không thể làm như vậy được nếu cho rằng các chủ thể phi quốc gia nghi ngờ cách tiếp cận lấy quốc-gia-làm-trung-tâm. Nói rằng các nước lớn vẫn duy trì vai trò quan trọng trung tâm không có nghĩa là các chủ thể quan trọng khác không tồn tại. Cách tiếp cận lấy quốc-gia-trung-tâm gợi ý một số điều về cấu trúc hệ thống. Phong trào xuyên quốc gia chỉ là một trong số các tiến trình trong hệ thống. Việc xét lại cách tiếp cận lấy quốc-gia-trung-tâm phản ánh sự khó khăn của các nhà khoa học chính trị trong việc phân biệt cấu trúc và tiến trình một cách rõ ràng và kiên định.

Quốc gia là đơn vị tương tác tạo thành cấu trúc hệ thống chính trị quốc tế. Chúng vẫn sẽ là như vậy trong thời gian dài nữa. Tỷ lệ quốc gia diệt vong thật sự thấp. Ít quốc gia sụp đổ nhưng nhiều công ty biến mất. Ai sẽ còn tồn tại trong 100

năm nữa – Hoa Kỳ, Liên Xô, Pháp, Ai Cập, Thái Lan và Uganda? Hay Ford, IBM, Shell, Unilever và Massey-Ferguson? Tôi sẽ đặt cược cho các quốc gia, thậm chí là cho Uganda. Nhưng việc cho rằng 150 quốc gia riêng biệt hiện nay, vốn tạo thành một tập hợp hỗn tạp, là các “đơn vị giống nhau” thì có ý nghĩa gì? Nhiều nhà nghiên cứu chính trị quốc tế quá bận tâm tới vấn đề miêu tả. Nói quốc gia là “đơn vị giống nhau” có nghĩa là mọi quốc gia đều là một đơn vị chính trị độc lập, nói cách khác là quốc gia có chủ quyền. Nhưng chủ quyền cũng là một khái niệm phiến toái. Nhiều người cho rằng, như nhà nhân học M. G. Smith đã nói, “trong một hệ thống quốc gia chủ quyền không nước nào có chủ quyền.”⁵ Sai lầm nằm ở chỗ đồng nhất chủ quyền quốc gia với khả năng của chúng. Nói quốc gia có chủ quyền không có nghĩa là quốc gia muốn làm gì cũng được, không phải chịu ảnh hưởng bởi chủ thể khác và luôn đạt được điều mình muốn.

Trên thực tế quốc gia phải chịu nhiều sức ép đến từ mọi phía, bị buộc phải hành động theo cách không mong muốn và khó mà có thể làm bất cứ điều gì mình thích. Khái niệm chủ quyền quốc gia chưa bao giờ tách biệt chúng khỏi tác động của hành vi từ các nước khác. Có chủ quyền và bị phụ thuộc không mâu thuẫn với nhau. Các nước có chủ quyền hiếm khi nào được để yên thân và yên ổn. Vậy chủ quyền là cái gì bây giờ? Quốc gia có chủ quyền có nghĩa là tự quốc gia quyết định cách thức đối mặt với các vấn đề đối nội và đối ngoại, kể cả việc có tìm kiếm sự trợ giúp từ nước ngoài hay không và làm như vậy thì tự giới hạn tự do của mình vì phải lệ thuộc vào nước đó. Quốc gia tự hoạch định chiến lược, theo đuổi mục tiêu, lựa chọn chính sách về cách thức giải quyết các nhu cầu gặp phải và đạt được mục tiêu mong muốn. Nói quốc gia có chủ quyền luôn bị ràng buộc, thường là chặt chẽ, thì cũng không có gì mâu thuẫn hơn việc nói rằng các cá nhân tự do luôn phải ra quyết định dưới sức ép nặng nề của sự kiện.

Mỗi nước, cũng như tất cả các nước khác, đều là thực thể chính trị có chủ quyền. Và tất nhiên là khác biệt giữa chúng, giữa Costa Rica và Liên Xô, Gambia và Mỹ, là rất lớn. Các quốc gia giống và khác nhau. Các công ty, quả táo, trường đại học, con người cũng hết như vậy. Bất cứ lúc nào chúng ta nhóm hai đối tượng trở lên vào một tập hợp thì chúng ta đều cho rằng chúng giống nhau trên một vài khía cạnh chứ không phải tất cả. Không hề có hai đối tượng nào trên thế giới này giống nhau như đúc, thế mà chúng vẫn có thể được so sánh và kết hợp một cách hữu hiệu. “Ta không thể cộng táo với cam” là một ngạn ngữ lâu đời phổ biến trong giới kinh doanh vì họ không muốn ta so sánh hàng hóa của mình với người khác. Nhưng

⁵Có lẽ Smith biết rõ hơn. Dùng các từ ngữ mà chính ông đã sử dụng hiệu quả, nói quốc gia có chủ quyền có nghĩa nói chúng là một phần của một xã hội đa dạng (1966, tr. 122, xem thêm bản phát hành năm 1956).

chúng ta đều biết cái mẹo tính gộp các đối tượng khác nhau để nêu bật kết quả tập hợp của chúng. Ba quả táo cộng bốn quả cam bằng bảy trái cây. Câu hỏi đáng quan tâm ở đây là cái tập hợp các đối tượng theo đặc tính chung của chúng đấy có hữu dụng hay không. Ta có thể cộng gộp một số lượng lớn các đối tượng khác nhau và nói rằng ta có cả tám triệu đối tượng, nhưng hiếm khi nào ta cần phải làm như vậy.

Các quốc gia đa dạng về kích thước, sức mạnh, của cải và hình dạng. Tuy nhiên sự đa dạng như vậy chỉ là tính sai biệt của các đơn vị giống nhau. Chúng giống nhau như thế nào? Làm thế nào để xếp chúng trong một tập hợp duy nhất? Các quốc gia giống nhau về nhiệm vụ của mình, không phải giống nhau về khả năng thực hiện nhiệm vụ đó. Khác biệt nằm ở nguồn lực, chứ không phải chức năng. Các nước hoàn thành hay cố gắng hoàn thành nhiệm vụ của mình; đa số các nhiệm vụ đó là giống nhau với mọi quốc gia; mục tiêu của mỗi nước cũng như nhau. Mỗi nước lặp lại hành vi của nước khác ít nhất là một cách đáng kể. Mỗi nước đều có cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, cơ quan thu ngân sách, và cơ quan quốc phòng. Mỗi nước cung cấp bằng các nguồn lực và công cụ riêng của mình các nhu cầu lương thực, quần áo, nhà ở, giao thông và tiện nghi cuộc sống của người dân. Tất cả các nước, trừ những nước nhỏ nhất, thực hiện hầu hết các công việc sản xuất kinh tế trong nội địa nước mình. Ta sẽ phải ngạc nhiên về sự giống nhau trong chức năng của các quốc gia, và ngày nay sự giống nhau này càng đáng kinh ngạc hơn bao giờ hết với quá trình phát triển tương tự của tất cả các nước. Từ nước giàu cho tới nước nghèo, từ quốc gia mới thành lập cho tới quốc gia lâu đời, gần như tất cả đều phải xử lý các vấn đề kinh tế, giáo dục, sức khỏe, nhà ở, văn hóa và nghệ thuật v.v... Sự gia tăng các hoạt động Nhà nước là một xu hướng phổ biến một cách mạnh mẽ và đáng kinh ngạc. Chức năng của các nước tương tự nhau, và khác biệt giữa chúng nằm ở sức mạnh của chúng. Chính trị quốc gia bao gồm các đơn vị chuyên biệt thực hiện các chức năng riêng. Chính trị quốc tế thì bao gồm các đơn vị giống nhau mô phỏng hành vi của nhau.

3. Phân bổ quyền lực

Cách các bộ phận của một hệ thống thứ bậc liên hệ với nhau được xác định bởi sự chuyên biệt hóa chức năng và phạm vi thẩm quyền của chúng. Các đơn vị của hệ thống vô chính phủ không khác biệt về chức năng mà bởi năng lực riêng của chúng trong việc thực hiện nhiệm vụ như nhau. Điều này đã được các nhà nghiên cứu chính trị quốc tế nhận biết từ lâu. Siêu cường của một thời kỳ luôn được chú ý phân

biệt bởi các nhà lý thuyết và hoạch định chính sách. Nghiên cứu chính trị quốc gia phân biệt giữa chính thể nghị viện và chính thể tổng thống, hệ thống chính phủ có hình thức khác nhau. Nghiên cứu chính trị quốc tế phân biệt các hệ thống quốc tế với nhau chỉ dựa theo số lượng cường quốc trong mỗi hệ thống. Cấu trúc quốc tế thay đổi cùng với biến đổi của phân bố sức mạnh giữa các đơn vị trong hệ thống. Và biến đổi trong cấu trúc sẽ thay đổi dự đoán hành vi của đơn vị và hệ quả tương tác của chúng. Trong nội địa, các bộ phận chuyên biệt của hệ thống có thể có nhiệm vụ tương tự nhau. Bằng cách quan sát chính phủ Hoa Kỳ, ta biết được rằng nhánh hành pháp thành thạo cũng tham gia lập pháp và nhánh lập pháp cũng hành pháp. Trên cấp độ quốc tế, các đơn vị giống nhau có khi thực hiện các nhiệm vụ khác nhau. Tại sao lại như vậy, và điều này có khả năng xảy ra tới đâu phụ thuộc vào sức mạnh của đơn vị, và vấn đề sẽ được nghiên cứu trong ba chương cuối cùng. Hiện tại, ta hãy xem xét hai vấn đề.

Thứ nhất, sức mạnh cho ta biết đôi điều về đơn vị. Định nghĩa cấu trúc một phần theo phân bố sức mạnh có vẻ vi phạm nguyên tắc của chính tôi là tách biệt đặc điểm đơn vị với định nghĩa cấu trúc. Như tôi đã nhấn mạnh ở trên, cấu trúc là một khái niệm rất trừu tượng nhưng không hoàn toàn trừu tượng. Trừu tượng hóa tối đa vẫn cho phép chứa một nội dung tối thiểu, và cái nội dung tối thiểu ấy cần thiết để chỉ ra mối liên hệ giữa các đơn vị với nhau. Các quốc gia có vị trí khác nhau dựa trên sức mạnh của chúng. Ta có thể đặt câu hỏi tại sao chỉ có sức mạnh được đưa vào về thứ ba của định nghĩa mà không phải các đặc trưng khác như ý thức hệ, hình thức chính phủ, tính hòa hiếu, tính hiếu chiến hay những thứ khác. Câu trả lời là sức mạnh được ước tính bằng cách so sánh nguồn lực của các đơn vị. Tuy nguồn lực là một đặc tính đơn vị, nhưng phân bố sức mạnh giữa các đơn vị thì không. Phân bố sức mạnh không phải là một đặc tính đơn vị mà là khái niệm tầm hệ thống. Ở đây so sánh tương tự với thị trường lại chính xác. Cả công ty và quốc gia đều là đơn vị giống nhau. Dù có nhiều sai khác về hình thức, các công ty cùng chia sẻ một số đặc tính: chúng là đơn vị tự quyết định cách thức ứng phó với môi trường và theo đuổi mục tiêu của mình trong các giới hạn được áp đặt bởi chính phủ. Sự thay đổi cấu trúc được xác định không phải bởi khác biệt trong đặc điểm và chức năng đơn vị mà chỉ bởi sự khác biệt về sức mạnh của chúng.

Thứ hai, tuy tương tác cần phải được loại khỏi định nghĩa cấu trúc, nhưng mối quan hệ của một nhóm các quốc gia vẫn cho ta biết một số điều về vị trí của các quốc gia trong hệ thống. Tại sao ta không xác định vị trí tương đối của các nước với nhau bởi liên minh mà chúng xây dựng nên? Làm như vậy lẽ nào không phải tương tự như định nghĩa cấu trúc chính trị nội địa bằng mối tương quan của tổng thống và thủ tướng với các chủ thể chính trị khác? Có lẽ là không. Trong nước

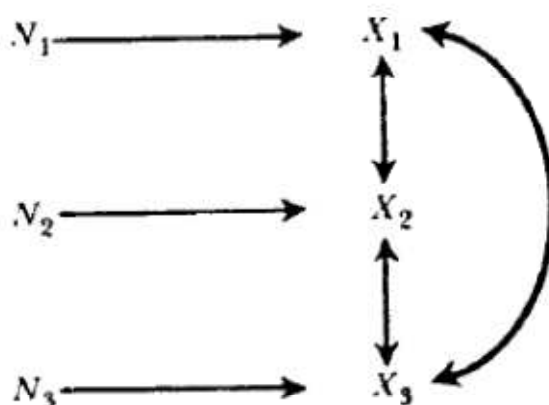
hay quốc tế, định nghĩa cấu trúc xử lý mối quan hệ giữa chủ thể và cơ quan xác định bởi cách tổ chức lĩnh vực chính trị chứ không phải bởi sự thỏa hiệp và xung đột có thể xảy ra hay bởi sự liên kết có thể hình thành tại một thời điểm nào đó. Một bộ phận chính phủ có thể hợp nhất hay tách rời, đối đầu hay hợp tác với mức độ nào đó. Đây là các mối quan hệ hình thành và tan biến trong một hệ thống chứ không phải sự biến đổi cấu trúc đánh dấu bước chuyển đổi từ hệ thống này sang hệ thống khác.

Ta sẽ làm rõ điểm này bằng một ví dụ gần với trường hợp liên minh. Phân biệt hệ thống đảng phái chính trị theo số lượng là điều phổ biến. Một hệ thống đa đảng thay đổi nếu, chẳng hạn, tám chính đảng biến thành hai, nhưng sẽ không có biến chuyển nào nếu tám đảng đó nhóm thành hai liên minh trong một kỳ bầu cử. Tương tự, hệ thống chính trị quốc tế trong đó ba hay nhiều hơn các cường quốc tạo thành hai liên minh vẫn là một hệ thống đa cực – vốn có cấu trúc khác biệt với hệ thống hai cực trong đó không có một siêu cường thứ ba nào đủ khả năng thách thức hai siêu cường đầu tiên. Khi định nghĩa cấu trúc thị trường ta không cần xét đến đặc điểm riêng của công ty cũng như sự tương tác của chúng, trừ phi việc sáp nhập chính thức làm giảm đáng kể số lượng các công ty. Trong định nghĩa cấu trúc thị trường, công ty không cần phải xác định và mối tương tác của chúng không cần được mô tả. Tính đến đặc tính công ty và bản chất tương tác của chúng như một phần của cấu trúc thị trường cũng là nói rằng một lĩnh vực kinh tế có tồn tại độc quyền nhóm hay không phụ thuộc vào cách thức tổ chức nội tại của công ty và mối quan hệ của chúng, thay vì vào số lượng các công ty lớn đang tồn tại. Cấu trúc thị trường được định nghĩa bằng số lượng công ty; cấu trúc chính trị quốc tế là bằng số lượng quốc gia. Khi đó, khác biệt chỉ nằm ở sức mạnh của đơn vị.

Khi xác định cấu trúc chính trị quốc tế ta không bận tâm đến truyền thống, tập quán, mục tiêu, mong muốn và dạng thức chính phủ của mỗi quốc gia. Ta không quan tâm đến tính cách mạng hay chính thống, độc tài hay dân chủ, lý tưởng hay thực dụng. Ta trừu tượng hóa tất cả các đặc tính quốc gia, ngoại trừ sức mạnh. Ta cũng không bận tâm đến mối quan hệ giữa các quốc gia – tình cảm thù hận hay thân hữu, trao đổi ngoại giao, liên minh và phạm vi liên hệ và trao đổi giữa chúng với nhau. Chúng ta xem xét các dự báo dựa trên dạng trật tự giữa các nước và phân bổ sức mạnh trong trật tự đó. Ta khái quát hóa tất cả các đặc tính riêng của mỗi quốc gia và liên hệ cụ thể của chúng. Những gì nổi lên là một bức tranh về vị trí các nước, một mô tả tổng quan về sắp xếp trật tự của một xã hội dựa trên vị trí của đơn vị hơn là đặc tính của chúng.

IV.

Tới đây tôi đã định nghĩa hai yếu tố chủ chốt của lý thuyết hệ thống chính trị quốc tế - cấu trúc hệ thống và đơn vị tương tác. Làm như vậy tôi đã phá bỏ các cách tiếp cận truyền thống. Như chúng ta đã biết, vài học giả cố gắng áp dụng cách tiếp cận hệ thống và xây dựng khái niệm hệ thống chính trị quốc tế với tư cách sản phẩm của các đơn vị tương tác nhưng không thể chỉ ra được các nhân tố tầm hệ thống nào tác động lên đơn vị. Vài nhà lý thuyết hệ thống khác, cũng như các nhà nghiên cứu chính trị quốc tế nói chung, thỉnh thoảng thừa nhận có thể tồn tại tác động của môi trường quốc tế nhưng bỏ qua câu hỏi về cách thức nhân tố môi trường tác động lên đơn vị và nhanh chóng hướng sự quan tâm trở về cấp độ đơn vị. Phần lớn các học giả, dù cho có cách tiếp cận hệ thống hay không, đều mô tả chính trị quốc tế theo hình 5.1 dưới đây. $N_{1, 2, 3}$ là các quốc gia tạo ra các tác động từ cấu trúc nội tại của chúng. $X_{1, 2, 3}$ là các hành vi bên ngoài của quốc gia và sự tương tác giữa chúng với nhau. Không có bất cứ một nhân tố hay động lực hệ thống nào được mô tả trong hình.



Hình 5.1

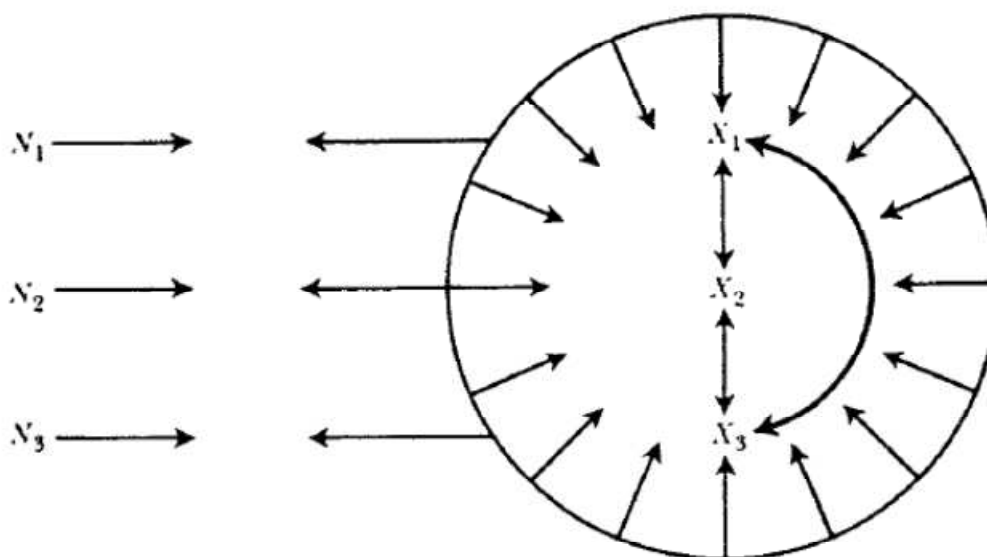
Vì tác động hệ thống là rõ ràng, chính trị quốc tế cần phải tiếp cận như trong hình 5.2. Hình tròn đại diện cấu trúc hệ thống chính trị quốc tế. Như các mũi tên cho thấy, cấu trúc tác động lên cả tương tác giữa các quốc gia và đặc điểm của chúng.⁶ Dù rằng cấu trúc, một khái niệm về mặt tổ chức, là khó nắm bắt, nhưng nội hàm của nó có thể được giải thích một cách đơn giản. Trong khi tất cả quốc gia đều độc lập, mỗi quốc gia có một vị trí riêng trong tương quan với quốc gia khác. Chúng tạo thành một dạng trật tự. Chúng ta có thể sử dụng thuật ngữ “tổ chức” (*organization*) để chỉ điều kiện tiền thể chế này nếu chúng ta quan niệm tổ chức

⁶Hình 5.2 đã lược bỏ một số thứ mang tính phức tạp hóa nhưng không bỏ qua thành phần cơ bản nào. Ví dụ, một sơ đồ đầy đủ sẽ phải bao gồm các liên minh có thể hình thành bên góc phải.

đơn giản chỉ là một sự ràng buộc, theo định nghĩa của W. Ross Ashby (1956, tr. 131). Vì các quốc gia ràng buộc và giới hạn lẫn nhau, chính trị quốc tế có thể được xem là một dạng tổ chức thô sơ. Cấu trúc là một khái niệm cho phép ta chỉ ra các tác động hệ thống được trông đợi và cách thức cấu trúc và đơn vị tương tác và tác động lẫn nhau.

Tiếp cận cấu trúc theo cách tôi đã định nghĩa giúp giải quyết vấn đề tách bạch thay đổi cấp đơn vị với thay đổi cấp hệ thống. Nếu ta quan tâm tới tác động khác nhau của các hệ thống khác nhau, ta cần phải phân biệt được giữa thay đổi hệ thống và thay đổi bên trong hệ thống, điều mà những người được gọi là các nhà-lý-thuyết-hệ-thống thấy khó phân biệt. Một định nghĩa ba vế về cấu trúc cho phép ta làm điều đó:

- ❖ Thứ nhất, cấu trúc được định nghĩa theo nguyên tắc sắp xếp hệ thống. Hệ thống chuyển đổi khi nguyên tắc sắp xếp này thay thế nguyên tắc sắp xếp kia. Đi từ trật tự vô chính phủ đến trật tự thứ bậc là chuyển từ một hệ thống này sang một hệ thống khác.
- ❖ Thứ hai, cấu trúc được xác định theo sự chuyên biệt hóa chức năng của các đơn vị khác nhau. Hệ thống thứ bậc biến đổi nếu chức năng được xác định và phân công theo cách khác. Đối với hệ thống vô chính phủ, nguyên lý thay đổi hệ thống theo vế thứ hai này không được áp dụng vì hệ thống bao gồm các đơn vị giống nhau.
- ❖ Thứ ba, cấu trúc định nghĩa dựa trên sự phân bố sức mạnh giữa các đơn vị. Thay đổi trong phân bố sức mạnh là thay đổi hệ thống đầu cho đó là hệ thống vô chính phủ hay thứ bậc.



Hình 5.2

GIỚI THIỆU DỰ ÁN NGHIENCUUQUOCTE.NET

Mục đích

Nghiencuuquocte.net là một dự án phi chính trị, phi lợi nhuận nhằm mục đích phát triển nguồn học liệu chuyên ngành nghiên cứu quốc tế bằng tiếng Việt và thúc đẩy việc học tập, nghiên cứu các vấn đề quốc tế tại Việt Nam.

Lý do ra đời

Trong khi số người học tập và nghiên cứu về các vấn đề quốc tế ở Việt Nam ngày càng gia tăng thì việc tiếp cận các tài liệu mang tính học thuật của thế giới về lĩnh vực này còn rất hạn chế vì hai lý do: Thứ nhất, các tài liệu này thường phải trả phí mới tiếp cận được, trong khi các trường đại học và viện nghiên cứu của Việt Nam hầu như không có chi phí trang trải. Thứ hai, các tài liệu này chủ yếu được xuất bản bằng tiếng Anh, khiến nhiều sinh viên, nhà nghiên cứu, và đặc biệt là quảng đại độc giả quan tâm đến các vấn đề quốc tế nói chung, gặp khó khăn trong việc tiếp thu, lĩnh hội. *Nghiencuuquocte.net* ra đời với hi vọng sẽ góp phần khắc phục được các vấn đề trên.

Hoạt động chính

Hoạt động chính của *Nghiencuuquocte.net* là biên dịch sang tiếng Việt và xuất bản trên website của mình các nguồn tài liệu mang tính học thuật bằng tiếng Anh về lĩnh vực quan hệ quốc tế, bao gồm chính trị quốc tế, kinh tế quốc tế, và luật pháp quốc tế.

Các tài liệu này chủ yếu là các bài báo trên các tạp san quốc tế, các chương sách, hoặc các tài liệu tương ứng, đã được xuất bản bởi các nhà xuất bản, các trường đại học và viện nghiên cứu có uy tín trên thế giới.

Các bài dịch học thuật của Dự án được đăng tại chuyên mục [Biên dịch](#). Danh mục rút gọn của các bài dịch này được đăng trên trang [Mục lục](#).

Từ tháng 6/2014, Dự án còn xuất bản chuyên mục [Bình luận](#) để đăng các bài bình luận tiêu biểu của các tác giả Việt Nam hoặc dịch từ các nguồn tiếng Anh uy tín về các vấn đề quan hệ quốc tế và chính sách đối ngoại Việt Nam. Ngoài ra, Dự án cũng ra mắt chuyên mục [Ấn phẩm](#) để chia sẻ các bài viết nghiên cứu về quan hệ quốc tế bằng tiếng Việt và tiếng Anh với sự cho phép của các tác giả liên quan.

Trang chủ dự án: <http://nghiencuuquocte.net/>

Thông tin thêm về Dự án: <http://nghiencuuquocte.net/about/>

Danh mục các bài đã xuất bản: <http://nghiencuuquocte.net/muc-luc/>

Theo dõi Dự án trên Facebook: <https://www.facebook.com/DAnghiencuuquocte>

Ý kiến đóng góp và mọi liên hệ xin gửi về: Lê Hồng Hiệp, nghiencuuquocte@gmail.com
