

# Chính sách đối ngoại của Mỹ đối với Trung Quốc

JEFFREY A. BADER<sup>(\*)</sup> (2016), **A framework for U.S. policy toward China**,  
<https://www.brookings.edu/research/a-framework-for-u-s-policy-toward-china-2/>,  
Monday, October 10.

**Trần Ngọc Vui** dịch

**Tóm tắt:** Bản tóm tắt sau đây là một phần trong báo cáo “Bầu cử năm 2016 và Tương lai của nước Mỹ”, trong đó các học giả Viện Brookings xác định những thách thức lớn nhất đối với nước Mỹ trong đợt bầu cử này và đưa ra những ý tưởng giải quyết. Bản tóm tắt là một trong loạt bài của Brookings’s Order from Chaos được xuất bản vào tháng 3/2016 (xem tại: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/us-china-policy-framework-bader-1.pdf>).

## Tổng quan chung

Trong thế kỷ XXI, chính sách đối ngoại của Mỹ đối với Trung Quốc có tầm quan trọng then chốt và là thách thức lớn. Vậy, chính sách đối ngoại nào đối với Trung Quốc có thể tối ưu hóa lợi ích của Mỹ, lợi ích lớn nào đôi khi mâu thuẫn với lợi ích khác?

Chính sách đối ngoại của Mỹ đối với Trung Quốc đang gặp phải nhiều thách thức trong việc vạch ra được một chính sách hữu hiệu và nhất quán. Trung Quốc tham gia vào hoạt động trong hệ thống kinh tế và thương mại toàn cầu và là một nước lớn có đóng góp đáng kể cho các tổ chức quốc tế. Nhưng, chính sách của Trung Quốc thể hiện sự thiếu tôn trọng đối với việc tuân thủ các quy tắc quốc tế.

---

<sup>(\*)</sup> Nghiên cứu viên cao cấp về chính sách đối ngoại, Trung tâm nghiên cứu Trung Quốc John L. Thornton, Viện Brookings.

Ba chính sách đối ngoại đối với Trung Quốc mà Mỹ có thể lựa chọn nhằm đối phó với Trung Quốc như là một đối thủ đầy thách thức, là: 1) Chính sách đối ngoại Chấp nhận: chấp nhận Trung Quốc lớn mạnh và không can thiệp; 2) Chính sách đối ngoại Ngăn chặn: ngăn chặn Trung Quốc lớn mạnh và 3) Chính sách đối ngoại Hợp tác và Đấu tranh: hợp tác và đấu tranh với Trung Quốc trên toàn cầu và đấu tranh khu vực. Theo quan điểm của tôi, chính sách đối ngoại thứ ba *Hợp tác và Đấu tranh* là tốt nhất cho Mỹ, vì Mỹ cần có một lộ trình trung gian để bảo toàn lợi ích của mình trước những mâu thuẫn với Trung Quốc. Mỹ có thể hợp tác với Trung Quốc về nhiều vấn đề toàn cầu, đặc biệt rõ nhất là biến đổi khí hậu, hợp tác trong nhóm đàm phán P5+1 với mục đích bàn về chương trình vũ khí hạt nhân của Iran và viện trợ nước ngoài.

Mỹ cần cân nhắc việc chấp nhận sự tham gia đóng góp với vai trò lớn hơn của Trung Quốc trên toàn cầu và việc xây dựng các rào cản và liên minh nhằm chống lại sự bành trướng của Trung Quốc trong khu vực lân cận của nước này. Trong các vấn đề toàn cầu, Mỹ cần khai thác lợi ích từ mục đích riêng của Trung Quốc, buộc Trung Quốc muốn hợp tác và đóng vai trò lớn hơn thì phải đóng góp nhiều hơn trong hệ thống toàn cầu, ví dụ như vấn đề an ninh và đổi mới mạng Internet, bảo vệ quyền lợi của các nhà đầu tư nước ngoài, điều phối ngân hàng trung ương và bảo vệ các quyền sở hữu trí tuệ. Chính sách trung gian thứ ba này không cực đoan như chính sách thứ nhất - *Chấp nhận* (chấp nhận Trung Quốc lớn mạnh và không can thiệp) và chính sách thứ hai - *Ngăn chặn* (ngăn chặn Trung Quốc lớn mạnh), nhưng cần có quan điểm và lập luận vững vàng nhằm đảm bảo lợi ích phức tạp của Mỹ trong mối quan hệ với Trung Quốc.

### **Giới thiệu**

Mỹ cần phải có chính sách đối ngoại đối phó với Trung Quốc một cách thận trọng và coi Trung Quốc như một đối thủ trọng yếu và có khả năng mang đến những thách thức lớn trong thế kỷ XXI. Trung Quốc có triển vọng trở thành nền kinh tế lớn nhất thế giới trong một hoặc hai thập kỷ tới; Trung Quốc có lực lượng quân đội mạnh thứ hai hoặc thứ ba thế giới, nếu không muốn nói rằng thực tế hiện nay Trung Quốc đã đạt được như vậy, và Trung Quốc sẽ đủ mạnh để cạnh tranh với Mỹ và châu Âu về kinh tế trên toàn cầu, và có thể cạnh tranh cả trong chính trị và văn hóa, giành ảnh hưởng ở một số khu vực. Đảng Cộng sản duy nhất của Trung Quốc cầm tự do chính trị trong nước, đề cao chủ nghĩa dân tộc và chủ trương bành trướng kinh tế, lấn chiếm lãnh thổ các

nước láng giềng, tăng cường các cơ hội nhằm tranh giành với Mỹ.

Lịch sử cho thấy, xung đột là tất yếu khi một cường quốc đang lên bị hạn chế về quyền lực. Đây là dự báo không tốt, cần đề phòng đối với Trung Quốc.

Mỹ nên đối phó với Trung Quốc như thế nào? Chính sách cơ bản nào có thể tối ưu hóa lợi ích của Mỹ, lợi ích lớn nào của Mỹ đôi khi mâu thuẫn với những lợi ích khác? Nước Mỹ đang tiến hành một chiến dịch tranh cử tổng thống, có những câu hỏi và trả lời về chính sách đối ngoại của Mỹ nhưng chính sách đối ngoại cơ bản thứ ba - *Hợp tác và Đấu tranh* quốc tế, đấu tranh đối với khu vực này lại không có trong chiến dịch tranh cử.

### **Lựa chọn cân bằng trong chính sách đối ngoại**

Trong các bài viết khác, tôi đã mô tả Chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình có chủ trương cân bằng trong đối ngoại của Trung Quốc đối với thế giới và tham vọng thống trị thế giới<sup>(\*)</sup>. Ông Tập là một nhà lãnh đạo mạnh mẽ và đầy sáng tạo, với tham vọng làm nên một Trung Quốc trong lịch sử hiện đại. Ông có chủ trương khác với những người tiền nhiệm của mình, tuy nhiên, Trung Quốc dưới quyền ông có lợi thế hơn về sức mạnh và tiềm lực. Ông Tập đang kiên quyết thực hiện chủ trương chính sách đối ngoại nhằm đạt một số mục tiêu; ông thực hiện chính sách đối ngoại giống như những chính sách đối ngoại của Trung Quốc sau năm 1949, và đặc biệt là sau năm 1978. Những mục tiêu này bao gồm:

- Mở rộng tối đa ảnh hưởng của Trung Quốc ở Tây Thái Bình Dương;

(\*) Jeffrey A. Bader (2016), “Ông Tập Cận Bình nhìn nhận thế giới như thế nào... và tại sao”, [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2016/02/Xi-jinping-orldviewbader/Xi\\_jinping\\_worldview\\_bader.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2016/02/Xi-jinping-orldviewbader/Xi_jinping_worldview_bader.pdf).

- Tăng cường xây dựng các mối quan hệ kinh tế giữa Trung Quốc với các nước trong khu vực;

- Tìm cách thống nhất với Đài Loan và khẳng định chủ quyền lãnh thổ của Trung Quốc (đặc biệt là hàng hải), cạnh tranh, chèn ép các đối thủ;

- Tăng cường quân sự và mở rộng phạm vi hoạt động, kiểm soát của quân đội;

- Thực hiện mục tiêu kinh tế trong khu vực để tăng cường liên kết, hợp tác và giữ vai trò lớn hơn trong các cơ chế đa phương hiện tại;

- Duy trì mối quan hệ tích cực và có lợi với Mỹ trong khi chuẩn bị cho sự cạnh tranh chiến lược tiềm năng.

Việc ông Tập thực hiện chính sách đối ngoại với tham vọng bành trướng của Trung Quốc đã gây bất ổn lớn cho các nước láng giềng và đặt ra câu hỏi *liệu sự bành trướng và lấn chiếm của Trung Quốc là hợp tác hòa bình hay nguy cơ?* Việc xây dựng các đảo nhân tạo ở vùng biển Nam Trung Quốc và triển khai các hệ thống radar và tên lửa đất đối không (SAM) đã gây thêm lo lắng về ý đồ của Trung Quốc. Tranh chấp lãnh thổ của Trung Quốc đối với Nhật Bản tại các đảo Senkaku ở biển Đông cũng gây lo ngại cho các nước láng giềng. Mỹ có mục đích chính trong việc gây áp lực ép CHDCND Triều Tiên từ bỏ chương trình hạt nhân của mình, nhưng Trung Quốc cực lực phản đối Hàn Quốc về kế hoạch triển khai hệ thống tên lửa phòng thủ do Mỹ cung cấp (THAADs) vốn được thiết kế để bảo vệ Hàn Quốc chống lại cuộc tấn công tên lửa từ phía CHDCND Triều Tiên. Sau khi đấu tranh thống nhất quan điểm chính trị trong nước, Trung Quốc đã cảnh báo hạn chế phát triển dân chủ tại Hồng Kông và Đài Loan, cho Đài Loan thấy hậu quả của việc xa rời nguyên tắc Một Trung Quốc

Hai Chế độ của Chủ tịch Tập Cận Bình khi mới nhậm chức. Trung Quốc tăng cường sức mạnh hải quân và bành trướng phạm vi hoạt động. Cường quốc này có hacker mạng và tình báo mạng với quy mô đáng báo động cho các chính phủ, quân đội và các tổ chức. Trung Quốc đã phát triển quan hệ đối tác chiến lược với Nga, vượt mức các mối quan hệ hợp tác hai nước vốn có trước đây.

Trung Quốc đặt mục tiêu và đã/ đang thực hiện những điều vừa nêu ở trên. Có thể thấy, những mục tiêu Trung Quốc không làm, hoặc ít nhất là chưa thực hiện được:

- Trung Quốc chưa dám tham vọng điều chỉnh toàn bộ trật tự toàn cầu. Việc sáng lập một Ngân hàng Đầu tư cơ sở hạ tầng châu Á (AIIB) sánh với Ngân hàng Thế giới (WB) và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) là ví dụ cụ thể. Nhưng tại sao sau đó AIIB lại mở cửa đối với các nền kinh tế lớn của châu Âu, tuyên người Mỹ và người châu Âu chủ chốt từ WB ở nhiều vị trí quản lý trọng yếu và hào hứng bày tỏ quyết tâm của mình để hoạt động theo các tiêu chuẩn quốc tế cao nhất? Và tại sao Trung Quốc không cơ cấu lại các quy tắc của AIIB để phê chuẩn quyết định cho vay hiệu quả?

- Trung Quốc đã không gửi lực lượng quân sự đi can thiệp vào bất kỳ cuộc xung đột nước ngoài nào trong hơn ba thập kỷ qua.

- Mặc dù Trung Quốc có thể dùng tới chiến thuật quân sự mạnh tay đối với Chính quyền Đài Loan, nhưng khả năng Trung Quốc sẽ sử dụng sức mạnh quân sự để thực hiện thống nhất đất nước trước mắt và trung hạn là rất ít.

- Trung Quốc vẫn chưa tấn công bất kỳ hòn đảo nào ở khu vực biển Nam và Bắc Trung Quốc mà các quốc gia khác đang chiếm đóng và tuyên bố chủ quyền.

- Trung Quốc khẳng định không có ý định cạnh tranh với Mỹ về vị trí siêu cường số 1 toàn cầu và không xây dựng một hệ thống liên minh để hỗ trợ các mục tiêu như Mỹ.

Ngoài những căng thẳng Trung Quốc đã gây ra và những vấn đề Trung Quốc chưa làm, cần lưu ý về đóng góp mà Trung Quốc đã thực hiện, hoặc theo kế hoạch, hoặc ngẫu nhiên đối với sự thịnh vượng toàn cầu:

- Trung Quốc đã trở thành đối tác thương mại và đầu tư lớn nhất của hầu hết các nước ở Trung Á và các đối tác thương mại lớn nhất của tất cả các nước trong khu vực Đông và Đông Nam Á.

- Trung Quốc cạnh tranh với Canada để trở thành đối tác thương mại số 1 của Mỹ.

- Trung Quốc đã trở thành một nhà đầu tư toàn cầu quan trọng, bao gồm đối với cả Mỹ.

- Trung Quốc đã cung cấp viện trợ kinh tế song phương lớn cho nhiều nước ở châu Á, châu Phi và Mỹ Latinh.

- Đồng Nhân dân tệ của Trung Quốc sớm được đưa vào rổ tiền tệ dự trữ toàn cầu sử dụng của Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) để cân đối các giao dịch thanh toán.

### **Các lựa chọn chính sách đối ngoại của Mỹ đối với Trung Quốc**

Trung Quốc trở thành đối thủ thách thức đặc biệt đòi hỏi Mỹ cần phải hoạch định một chính sách đối ngoại hiệu quả và nhất quán. Trung Quốc tham gia vào hệ thống kinh tế và thương mại toàn cầu và là một nước lớn, một thành viên luôn mang tính xây dựng trong các tổ chức quốc tế. Nhưng cường quốc này chưa tuân thủ đầy đủ các quy tắc toàn cầu. Trung Quốc tăng trưởng nhanh chóng từ đói nghèo và trở thành một quốc gia thành viên lớn trong hệ thống quốc tế, điều đó có nghĩa là

Trung Quốc vẫn đang hoạt động theo tiến trình nhưng với một quỹ đạo khó lường. Việc thiếu nắm bắt mục tiêu và những tham vọng của đối thủ này trong tương lai dẫn đến những tranh luận về việc Mỹ lựa chọn chính sách đối ngoại nào, đặc biệt chính sách đối ngoại chính thức Mỹ lựa chọn sẽ có sự tác động trở lại Trung Quốc, thông qua đó cũng tạo ra cơ hội và thách thức cho cường quốc châu Á này.

Có ba chính sách đối ngoại của Mỹ nhằm đối phó với Trung Quốc. Cả ba chính sách đối ngoại của Mỹ đều là chính thống trong các tài liệu chính sách hiện nay:

*1. Chấp nhận:* Những người theo chính sách này cho rằng, Trung Quốc tăng cường ảnh hưởng, đặc biệt là ở Tây Thái Bình Dương là tất yếu, và trở thành cường quốc khu vực là không tránh khỏi, Mỹ cần chấp nhận thực tế này. Quan điểm của chính sách này là Trung Quốc có đủ khả năng thống nhất đất nước bao gồm cả Đài Loan và các vùng đất đai, vùng biển liên quan ở biển Đông. Một điều tất yếu nữa là, Mỹ và các đồng minh sẽ bị giảm vai trò ảnh hưởng và giảm sức mạnh quân sự tại các căn cứ quân sự, giảm tuần tra và sự hiện diện quân sự ở Tây Thái Bình Dương. Theo quan điểm chính sách đối ngoại này, Mỹ ngăn chặn Trung Quốc thực hiện những tham vọng đó là không hiệu quả và sẽ dẫn tới sự căng thẳng, điều đó chỉ khiến Trung Quốc tham vọng hơn. Họ cho rằng, Mỹ sẽ phải cân nhắc kỹ giữa chính sách đối nội và chính sách đối ngoại và cần phải từ bỏ việc duy trì lực lượng quân sự chủ đạo ở Tây Thái Bình Dương.

*2. Ngăn chặn (ngăn chặn đối thủ lớn mạnh):* Chính sách này cho rằng, Trung Quốc có tham vọng thống trị Tây Thái Bình Dương và ngoại vi của Trung Quốc. Trung Quốc có mục đích hắt cẳng Mỹ ra khỏi khu vực, làm giảm sự hiện diện của

quân đội Mỹ hoặc làm suy yếu liên minh của Mỹ với các đồng minh, khiến các nước khác trong khu vực phục tùng Trung Quốc và làm lợi cho cường quốc này. Trung Quốc tin rằng, lợi ích của Mỹ và của Trung Quốc trong khu vực và toàn cầu về cơ bản là mâu thuẫn đối kháng, Mỹ cần nhận thức rõ điều này và cần phải có một chiến lược nhất quán. Đảng Cộng sản Trung Quốc là tổ chức lãnh đạo độc tôn duy nhất và có chính sách đối nội hà khắc, đó là những giá trị đi ngược lại với Mỹ. Những người theo quan điểm Ngăn chặn dẫn chứng việc Trung Quốc tăng cường sức mạnh quân sự và đã dự đoán sẽ có một ngày Trung Quốc sẽ sử dụng sức mạnh quân sự để đạt mục đích, bao gồm việc sử dụng sức mạnh quân sự hoặc dùng quân sự để đe dọa. Vì vậy, các nhà chính sách theo quan điểm Ngăn chặn kêu gọi nước Mỹ huy động thế mạnh kinh tế, chính trị, quân sự để ngăn chặn Trung Quốc trở thành siêu cường khu vực nhằm duy trì sự thống trị của Mỹ trong khu vực Tây Thái Bình Dương.

*3. Hợp tác và Đấu tranh:* Hợp tác và đấu tranh toàn cầu, đấu tranh khu vực. Những người có quan điểm theo chính sách đối ngoại này tin rằng, chính sách đối ngoại thứ nhất và thứ hai là tốt nhưng quá cực đoan, không cần thiết đến mức như vậy. Những người ủng hộ quan điểm chính sách thứ ba cho rằng, chính sách *Chấp nhận* của Mỹ thừa nhận Mỹ giữ vị trí thứ hai trong khu vực Tây Thái Bình Dương. Chính sách *Ngăn chặn* của Mỹ có thể làm mất lợi ích hợp tác với Trung Quốc khi tăng cường căng thẳng đối đầu và điều đó có thể đe dọa an ninh nước Mỹ. Họ tin rằng, Mỹ không nên đối đầu một cách đơn giản với Trung Quốc vì có những khác biệt trong mục tiêu chiến lược thực tế ở Tây Thái Bình Dương.

### **Những nhược điểm trong chính sách đối ngoại Chấp nhận và Ngăn chặn**

Hai chính sách đối ngoại của Mỹ là Chấp nhận và Ngăn chặn đề cao mục đích đảm bảo an ninh nước Mỹ. Trong thế giới liên kết hội nhập ngày nay, quan điểm kinh tế thuần túy vô lý cho rằng Mỹ (nền kinh tế lớn nhất toàn cầu) và Trung Quốc (nền kinh tế lớn thứ hai) phụ thuộc vào thị trường, thương mại, đầu tư của nhau nên phải xây dựng quan hệ kinh tế vì lợi ích quốc gia và coi quan hệ kinh tế là trọng tâm. Vì vậy, tư duy chiến lược hợp lý và logic nhất khi xác định quan hệ của Mỹ với Trung Quốc là phải chú ý đến cả kinh tế và an ninh. Trong quan hệ kinh tế, Mỹ - Trung có đối đầu, có cạnh tranh nhưng điều quan trọng đối với Mỹ và Trung Quốc khi xét đến lợi ích của hai bên là cần nắm vững về cơ bản rằng cả hai quốc gia đang tiến hành hợp tác và cần tôn trọng nhau để thực hiện thành công mối quan hệ hợp tác kinh tế này.

Mỹ đã hỗ trợ Trung Quốc rất nhiều kể từ chuyến thăm của Tổng thống Nixon. Mỹ đã công nhận nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (PRC) là chính quyền hợp pháp duy nhất của Trung Quốc, mặc dù thực tế Trung Quốc chưa kiểm soát được Đài Loan. Mỹ đã chấm dứt hiệp ước an ninh chung với Đài Loan và đóng cửa các căn cứ quân sự của Mỹ ở đây. Siêu cường thế giới này đã mở cửa kinh tế để Trung Quốc xuất khẩu, vượt mức xuất khẩu từ bất kỳ nước nào, và bật đèn xanh cho phép người Mỹ đầu tư tại Trung Quốc, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế của Trung Quốc. Các trường đại học của Mỹ đào tạo hàng trăm ngàn sinh viên Trung Quốc, đưa khoa học, công nghệ và chuyên môn đến quốc gia rất cần này. Mỹ giúp Trung Quốc tham gia vào hầu hết các tổ chức của thế giới mà Mỹ là trọng tài. Nước Mỹ đã hỗ trợ Trung Quốc giống nhưng một đặc

ân vì Mỹ khai thác lợi ích quốc gia trong mối quan hệ hợp tác với Trung Quốc.

Chính sách đối ngoại Chấp nhận của Mỹ cần có những giới hạn hợp lý khi thực hiện. Mỹ không thể đảm bảo an ninh của các đồng minh trong khu vực mà không chịu chi phí, đặc biệt là chi phí an ninh toàn cầu. Những đồng minh như Nhật Bản và Hàn Quốc không chỉ mang lại lợi ích đôi bên, mà còn là nền tảng an ninh cơ bản và ổn định trong khu vực, nếu như những đồng minh của Mỹ bị suy yếu thì an ninh khu vực cũng sẽ bị đe dọa.

Mỹ không nên để mặc Trung Quốc tự do bành trướng kinh tế và dần chuyển sang khuất phục các nước láng giềng về mặt an ninh. Xét về vị thế hợp tác, Mỹ là quốc gia cởi mở nhất, dân chủ và đa nguyên trên thế giới so với Trung Quốc - một quốc gia có hệ thống chính trị độc đảng; thiếu tuân thủ các tiêu chuẩn toàn cầu về nhân quyền, luật biên, tham nhũng, và kém minh bạch; tham vọng dân tộc Trung Quốc đang đe dọa nhiều nước khác và phá hoại, gây mất ổn định an ninh. Trên thực tế, hầu hết các nước đều muốn Mỹ hiện diện sức mạnh quân sự nhiều hơn và giữ vai trò siêu cường chủ đạo thay vì một nước Mỹ thu mình khiêm tốn.

Chính sách đối ngoại Ngăn chặn của Mỹ đối với Trung Quốc có thể được áp dụng nếu Trung Quốc buộc Mỹ phải làm như vậy, Mỹ không chủ trương khuyến khích chính sách ngăn chặn, hoặc thực hiện hời hợt khi chưa lường hết tổn thất. Trong một thế giới đầy hỗn loạn, khủng bố, chủ nghĩa hư vô, nội chiến,... châu Á là một ngọn hải đăng tương đối ổn định, mở cửa kinh tế và năng động. Mỹ không muốn chấm dứt hoặc làm suy yếu ngọn hải đăng ổn định và phát triển của châu Á bằng cách phát động một cuộc chiến tranh lạnh mới, gây căng thẳng trong khu vực,

và không được các cường quốc khu vực ủng hộ, dễ gây giảm tốc độ tăng trưởng kinh tế. Với hàng loạt thách thức Mỹ đang phải đối mặt trên toàn cầu, đặc biệt là ở Trung Đông, không nên tư duy cứng nhắc như thời kỳ Chiến tranh Lạnh với Liên Xô cũ. Từ trước đến nay, Trung Quốc chưa tạo ra một đế chế các quốc gia vệ tinh, sử dụng vũ lực để chinh phục hoặc gây mất ổn định các nước láng giềng, hoặc lật đổ chính quyền các nước khác như Liên Xô cũ đã làm. Trung Quốc là một thách thức có tính chất tinh tế hơn, vì vậy Mỹ cần có chính sách đối ngoại thích hợp.

Theo quan điểm cực đoan, chính sách đối ngoại Chấp nhận và Ngăn chặn đề cao sự kiên nhẫn của Mỹ và thiếu đánh giá về sức mạnh của Trung Quốc.

Theo lập luận chính sách đối ngoại Chấp nhận của Mỹ, phần lớn giống lập luận trong những năm 1970 rằng xét về cơ bản Mỹ phải thích nghi với một thế giới đa cực đang nổi lên, dường như chính sách này đề cao chủ trương Mỹ không can thiệp, vì can thiệp không thể làm thay đổi và chứng tỏ Mỹ không đủ khả năng duy trì ưu thế quân sự, chính trị, kinh tế, văn hóa. Như Lý Quang Diệu đã từng nói, những quốc gia chống Mỹ trong thế kỷ XX đều không có kết quả tốt, Mỹ có đủ sức mạnh đảm bảo với giới trẻ trong nước Mỹ rằng những quốc gia chống Mỹ trong thế kỷ XXI sẽ cùng chung số phận. Lập luận cơ bản trong chính sách đối ngoại Chấp nhận cho thấy, Trung Quốc phát triển thành cường quốc là tất yếu, quỹ đạo sức mạnh kinh tế của Trung Quốc và Mỹ và sức mạnh quốc gia Trung Quốc đang dần hình thành. Tuy nhiên, sự yếu kém của nền kinh tế và những biểu hiện trong cải cách mang tính hệ thống của Trung Quốc gần đây sẽ vẫn đầy thách thức, nó làm xói mòn ý tưởng rằng Mỹ có thể thực

hiện những kế hoạch cụ thể trên cơ sở sự thành công của Trung Quốc trong 20 năm qua, khi nước này đã chuyển từ một nước có tình trạng kém phát triển sang vị thế là một nước có thu nhập trung bình.

Theo lập luận của chính sách đối ngoại Ngăn chặn, Mỹ đưa ra các giả định tự tin hơn về sức mạnh của Mỹ và khả năng thích ứng. Nhưng lập luận chính sách này của Mỹ không giải thích thuyết phục việc Mỹ có thể giảm các mục đích ưu tiên trong chính sách đối nội và chính sách đối ngoại để tập trung đối phó với những thách thức mơ hồ do Trung Quốc tạo ra. Giống như lập luận của chính sách đối ngoại Chấp nhận, quan điểm của chính sách Ngăn chặn mặc nhiên công nhận Trung Quốc là một cường quốc mạnh có tham vọng lớn, có chiến lược bí mật nằm sau sự phát triển bình thường. Trung Quốc khôn ngoan bác bỏ quan điểm cứng rắn của chính sách Ngăn chặn với ngụ ý rằng, nếu Mỹ đối xử với Trung Quốc như một kẻ thù, chắc chắn Trung Quốc sẽ trở thành một kẻ thù thực thụ, theo quan điểm của tôi như thế là không trung thực. Đối đầu quân sự dẫn đến tình trạng tiến thoái lưỡng nan và những hoạt động phá hoại lẫn nhau giữa những nước sa lầy trong cuộc đối đầu đó. Nếu Mỹ có ý định coi Trung Quốc thành kẻ thù, thì việc Mỹ đối phó với những vấn đề toàn cầu - Iran, CHDCND Triều Tiên, biến đổi khí hậu, và chủ nghĩa khủng bố toàn cầu - sẽ trở nên khó quản lý hơn trên bình diện rộng. Cuối cùng, việc Mỹ đối đầu với Trung Quốc - đối tác số một của Mỹ, đối tác thương mại chính của nhiều bạn bè của Mỹ ở châu Á và những nơi khác, một nền tảng của nền kinh tế toàn cầu - sẽ gây tổn thất đáng kể cho nền kinh tế Mỹ và vô số quốc gia khác và tạo ra căng thẳng nghiêm trọng với các quốc gia đồng minh dẫn đến việc những nước này sẽ bị ảnh hưởng tiêu cực.

### **Những yếu tố thành công của chính sách đối ngoại Hợp tác và Đấu tranh**

Có một câu chuyện trong Bộ Ngoại giao - bắt nguồn từ nhận xét của Henry Kissinger - cho rằng, khi ngoại trưởng ra quyết định luôn luôn có ba lựa chọn: 1) Chiến tranh hạt nhân; 2) Đầu hàng; và 3) Giải pháp ngoại giao trung gian nhạy cảm. Đây chỉ là câu chuyện vui, và bởi vì chính sách đối ngoại Hợp tác và Đấu tranh của Mỹ thiếu sự rõ ràng so với chính sách đối ngoại Chấp nhận hoặc Ngăn chặn thì điều đó cũng không có nghĩa là chính sách đối ngoại Hợp tác và Đấu tranh của Mỹ là giải pháp dễ dàng theo suy nghĩ cứng nhắc. Trên thực tế, chính sách đối ngoại Hợp tác và Đấu tranh của Mỹ là giải pháp hợp lý, ngay cả trong trường hợp chính sách đối ngoại Chấp nhận hoặc Ngăn chặn của Mỹ ít cực đoan hơn. Trường hợp chính sách của Mỹ đối với Trung Quốc, tôi tin rằng chính sách đối ngoại Hợp tác và Đấu tranh của Mỹ là hợp lý.

Trong trường hợp này, chính sách đối ngoại Hợp tác và Đấu tranh của Mỹ không hoàn toàn xa lạ với chính sách đối ngoại Chấp nhận và Ngăn chặn của Mỹ. Các nhà hoạch định chính sách Mỹ phải thừa nhận, Trung Quốc đã tăng trưởng lớn mạnh là một thực tế, và cần có chiến lược đối phó ở mức độ hợp lý với Trung Quốc. Cần xác định một lộ trình trung gian làm mục tiêu đảm bảo các lợi ích của Mỹ.

Hợp tác Mỹ - Trung Quốc cần được tiến hành trên các vấn đề toàn cầu. Các thỏa thuận song phương gần đây về biến đổi khí hậu, trong đó hai nước có khí thải gây hiệu ứng nhà kính lớn nhất thế giới đã nhận trách nhiệm, đây là minh chứng trong một lĩnh vực. Trung Quốc hợp tác với Mỹ trong cuộc đàm phán “Giải trừ vũ khí hạt nhân 5+1” nhằm bàn về chương trình vũ khí hạt nhân của Iran là một ví dụ nữa. Trong lĩnh vực viện trợ nước ngoài,

các chương trình của Trung Quốc có mục đích chính khác so với Mỹ, và việc viện trợ đem lại những lợi ích về chất và lượng cho những nước nhận viện trợ là các quốc gia đang phát triển.

Kể từ khi Trung Quốc mở cửa với thế giới bên ngoài, bắt đầu vào năm 1978, chính sách của Mỹ đã được xây dựng với mục tiêu đưa Trung Quốc vào các tổ chức an ninh kinh tế và quốc tế chủ đạo, yêu cầu Trung Quốc phải tuân theo luật của các tổ chức và tiêu chuẩn liên kết quốc tế. Chiến lược này đã có những thành công lớn, khi Trung Quốc đã trở thành chủ thể tích cực và cần thiết tại Liên Hợp Quốc (UN), Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), Cơ quan Năng lượng nguyên tử quốc tế (IAEA), cơ chế không phổ biến vũ khí hạt nhân, Tổ chức Y tế thế giới (WHO), và một loạt các tổ chức quốc tế khác. Trong quá trình đó, các công ty và nhân dân Trung Quốc đã nỗ lực phát triển nhanh chóng như thể người không hề vướng vai đứng dậy sau một giấc ngủ sâu và đóng vai trò quan trọng trong thúc đẩy tăng trưởng kinh tế toàn cầu. Về mặt an ninh, Trung Quốc đã lập kỷ lục về gây mất an ninh và lo ngại với các nước láng giềng, nhưng xét trên bình diện toàn cầu Trung Quốc vẫn chưa phải là một quốc gia hiếu chiến.

Tuy nhiên, hình ảnh Trung Quốc gây căng thẳng ở Đông và Đông Nam Á không mấy khả quan. Như đã lưu ý ở trên, các hành động của Trung Quốc ở biển Nam Trung Quốc, biển Đông Trung Quốc, và giành quyền lực ở Đài Loan, Hồng Kông khiến cho khu vực có nguy cơ đứng trên bờ vực chiến tranh. Trong khi Bắc Kinh phản đối chương trình vũ khí hạt nhân của CHDCND Triều Tiên, đôi khi phản đối hành động và lên án, ngăn chặn nước này thì cường quốc này cũng thường dung túng việc CHDCND Triều Tiên

khiêu khích và thử nghiệm vũ khí trong chiến lược chính sách đối ngoại khó hiểu giữa Trung Quốc - CHDCND Triều Tiên và Trung - Mỹ. Việc tập trung sức mạnh quân sự của Trung Quốc đã hoàn toàn thay đổi sự cân bằng giữa Trung Quốc và các nước láng giềng, tạo ra sự lo lắng cho tất cả các nước lân cận Trung Quốc.

Vì vậy, trong tương lai gần, có sự mâu thuẫn về nguy cơ của Trung Quốc trong khu vực và cơ hội hợp tác với Trung Quốc trên toàn cầu. Tại khu vực Đông Á, chính sách và tham vọng của Trung Quốc ngày càng xung đột với lợi ích của Mỹ và đe dọa cân bằng sức mạnh quân sự trong khu vực. Trên vũ đài toàn cầu, hành động và vai trò của Trung Quốc là ít có khả năng gây rối, thậm chí có tính xây dựng cao.

Mỹ nên thực hiện chính sách nào để cân bằng giữa việc khai thác được những đóng góp với vai trò toàn cầu lớn hơn của Trung Quốc và việc hoạch định chính sách Ngăn chặn chống bùng nổ và áp bức, đe dọa của Trung Quốc đối với các khu vực ở gần Trung Quốc? Một mặt, các bước thực hiện chính sách đối ngoại của Mỹ có tầm quan trọng lớn, nhưng mặt khác các bước thực hiện này sẽ kém hiệu quả khi chờ đợi các bước đi cụ thể tùy thuộc vào những tình huống cụ thể, sẽ hữu ích hơn khi đồng thời xem xét các bước đi này trong chiến lược toàn diện và chính sách đối ngoại đối với Trung Quốc.

Một số hành động quan trọng nhất trong chính sách của Mỹ có thể thực hiện là không đối đầu trực tiếp với Trung Quốc nhưng có tác động lớn hơn nhiều so với hành động trực tiếp của Mỹ ở khu vực này. Thực tế, uy tín siêu cường của Mỹ - một nền dân chủ có chức năng chuẩn mực, giành ưu thế hơn hẳn so với hệ thống chính trị độc đảng của Trung Quốc, mặc dù Trung Quốc có thể tác động đa chiều đối với chính sách đối ngoại của Mỹ -

dưới góc độ thực hiện vai trò lãnh đạo toàn cầu nhằm hỗ trợ cần thiết cho chính sách đối ngoại quan trọng của Mỹ. Mỹ cần khẳng định rõ ràng rằng, Mỹ không chuyển sang tập trung đối nội và vẫn tích cực tham gia chống chủ nghĩa khủng bố.

Xét trên các vấn đề toàn cầu, chính sách đối ngoại Hợp tác của Mỹ nên khai thác Trung Quốc một cách hợp lý khi Trung Quốc muốn phát triển lớn mạnh hơn và muốn giữ vai trò lớn hơn trong hệ thống chính trị, kinh tế toàn cầu. Đây không phải là vấn đề Mỹ hăm dọa Trung Quốc chấp nhận các chuẩn mực Mỹ, những điều đi ngược lại với lợi ích của Trung Quốc, mà thay vào đó là thuyết phục Trung Quốc thay đổi tập quán vì những mục đích chiến lược của cường quốc này và phải hoạt động như một quốc gia thành viên toàn cầu có tính xây dựng<sup>(\*)</sup>. Một vài ví dụ:

- *An ninh mạng và đổi mới không gian mạng.* Trung Quốc không muốn mạng ảo của Trung Quốc bị tấn công, và Trung Quốc không mong muốn sự phát triển hệ thống mạng của mình bị cô lập trước sự đổi mới mạng Internet toàn cầu. Đương nhiên, Trung Quốc có những quan niệm rất khác Mỹ về các vấn đề mạng - đặc biệt là kiểm soát mạng và chủ quyền quốc gia, nhưng các lĩnh vực có nhiều tiềm năng này cần được khám phá và phát triển.

- *Bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư nước ngoài.* Với việc nhanh chóng trở thành một địa điểm thu hút vốn nước ngoài hàng đầu thế giới, Trung Quốc ngày càng quan tâm đến quyền lợi của các nhà đầu tư, không chỉ đơn giản là đảm bảo

rằng Trung Quốc có thể thu hút đầu tư nước ngoài mà còn khai thác lợi ích từ hoạt động đầu tư nước ngoài đó.

- *Chấp nhận những chuẩn mực trong đạo luật Chống Tham nhũng nước ngoài.* Từ lâu Trung Quốc được coi là có lợi thế cạnh tranh trong các dự án nước ngoài vì có những tiêu chuẩn lỏng lẻo dễ hối lộ và thưởng cho các quan chức nước ngoài. Nhưng Chủ tịch Tập Cận Bình đã tổ chức một chiến dịch chống tham nhũng lớn trong nước. Điều đó cho thấy, Trung Quốc nên tuân thủ tập quán quốc tế, phù hợp với những gì ông Tập đang cố gắng thực hiện trong chính sách đối nội. Nếu không, sự dễ dãi, dung túng tham nhũng ở nơi này chắc chắn sẽ dễ dàng dẫn đến tham nhũng ở nơi khác.

- *Phối hợp trong ngân hàng trung ương, đặc biệt là trong những thời điểm bất ổn thị trường toàn cầu.* Trung Quốc cần tham gia nhiều hơn vào sự phối hợp giữa các bộ tài chính và các ngân hàng trung ương của G7 so với trước đây, do tác động của Trung Quốc trên thị trường toàn cầu, do tác động của xu hướng toàn cầu trên thị trường và sự tham gia tích cực của một số thành viên G7 khác.

- *Điều ước quốc tế về đánh bắt và bảo tồn nghề cá.* Trung Quốc là quốc gia tiêu thụ và đánh bắt cá lớn nhất trên thế giới, với khoảng 14 triệu người kiếm sống bằng nghề đánh bắt cá. Do đó, Trung Quốc cần quan tâm tới vấn đề đánh bắt quá mức và sự suy giảm của trữ lượng cá. Trong lịch sử, các hạm đội của Trung Quốc đã khai thác quá mức. Trung Quốc cần quan tâm tới việc chuyển đổi các hoạt động đánh bắt cá. Đây có thể là một quan điểm tốt để khởi đầu tạo dựng lòng tin ở biển Đông của Trung Quốc.

- *Bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ.* Vì số lượng các bằng sáng chế của Trung Quốc tăng lên, cũng như số lượng các công ty

<sup>(\*)</sup> Xin cảm ơn Robert Zoellick, người có ý tưởng giới thiệu các ý tưởng của Trung Quốc trở thành một "quốc gia thành viên có trách nhiệm" trong đối thoại chính sách chung, gợi ý rằng tôi tìm những ví dụ Trung Quốc có thể quan tâm trong việc trở thành một quốc gia thành viên trong UN ủng hộ khái niệm "hệ thống" vì chiến lược phát triển của riêng Trung Quốc.

Trung Quốc sẽ mở rộng ra toàn cầu, mối quan tâm của Trung Quốc trong việc bảo vệ sở hữu trí tuệ nên thống nhất với tiêu chuẩn bảo vệ quyền sở hữu sáng tạo của phương Tây.

Có một tiền lệ quan trọng trong lịch sử tác động tới hành động của Trung Quốc trong các vấn đề tương tự. Ví dụ, từ những năm 1980, dưới áp lực của Mỹ, Trung Quốc bắt đầu thay đổi hành vi của mình trong lĩnh vực phổ biến vũ khí hủy diệt hàng loạt và bắt đầu tôn trọng các chuẩn mực quốc tế. Tương tự như vậy, gần đây, Trung Quốc đã thay đổi cách tiếp cận của mình về vấn đề biến đổi khí hậu, hợp tác với Mỹ thực hiện nghiêm túc hơn việc xả khí thải gây hiệu ứng nhà kính trong các đàm phán song phương và đa phương, mặc dù nhiều năm trước đây Trung Quốc phản đối.

Trên trường quốc tế, Mỹ nên thực hiện một số bước để bảo vệ lợi ích của mình nhằm đối phó với Trung Quốc, bao gồm:

- Thực hiện vai trò lãnh đạo của Mỹ trong việc giải quyết căng thẳng và bất ổn ở các khu vực như Syria, Iran, Afghanistan, Libya và cuộc xung đột Israel-Palestine, trong khi mời Trung Quốc tích cực tham gia giải quyết những vấn đề này, tôn trọng lợi ích của Trung Quốc.

- Hỗ trợ cải cách kinh tế theo hướng thị trường mạnh mẽ ở Trung Quốc, khuyến khích Trung Quốc tạo sân chơi công bằng cho các công ty tư nhân và nước ngoài, bao gồm cả việc đàm phán một hiệp định đầu tư song phương hoặc thỏa thuận áp đặt quy tắc thương mại đối với doanh nghiệp nhà nước, tạo "Vị thế kinh tế thị trường" cho Trung Quốc theo quy tắc WTO (lưu ý: điều này có thể là câu hỏi trong chiến dịch tranh cử tổng thống Mỹ nhưng cần thực hiện ngay khi Trung Quốc có thay đổi chính trị mang tính khả thi để công nhận).

- Tích cực sử dụng các cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO và các hành động đơn phương để bảo vệ công nghệ và sở hữu trí tuệ của các công ty Mỹ.

- Mỹ hạn chế các công ty tình báo mạng của Trung Quốc tiếp cận vào thị trường Mỹ, cụ thể là nhằm vào các công ty Mỹ.

- Mỹ hoan nghênh vai trò và đóng góp của Trung Quốc trong các tổ chức quốc tế như WB và IMF tương xứng với sức mạnh kinh tế của Trung Quốc.

Trong khu vực châu Á-Thái Bình Dương, nội dung chính sách đối ngoại Hợp tác và Đấu tranh của Mỹ có thể bao gồm:

- Thể hiện rõ sự chắc chắn trong các cam kết với các quốc gia đồng minh của Mỹ, duy trì hỗ trợ cho các nước đồng minh trong các liên minh, đặc biệt là Nhật Bản và Hàn Quốc. Mỹ nên có quan điểm rõ ràng rằng hệ thống liên minh toàn cầu và khu vực của Mỹ đặt lợi ích quốc gia lên hàng đầu và bất cứ đe dọa nào tới an ninh Mỹ sẽ phải được ngăn chặn.

- Tăng cường sự hiện diện quân sự của Mỹ để chứng minh khả năng duy trì các cam kết, mở rộng phạm vi các cuộc tập trận quân sự song phương và các hoạt động với những đồng minh và đối tác an ninh.

- Tìm kiếm những đóng góp lớn hơn cho sự hiện diện an ninh của Mỹ một phần dựa vào các đồng minh và đối tác trong khu vực.

- Nhấn mạnh với Bắc Kinh rằng, chương trình hạt nhân và tên lửa của CHDCND Triều Tiên là một mối đe dọa trực tiếp tới an ninh khu vực và an ninh của quốc gia Mỹ. Chương trình của CHDCND Triều Tiên buộc Mỹ và Trung Quốc phải phối hợp thực hiện mạnh mẽ hơn, tiến đến chắc chắn tháo dỡ vũ khí hạt nhân của CHDCND Triều Tiên. Chỉ rõ là Mỹ muốn hợp tác với Bắc Kinh để đạt được mục tiêu này, nhưng cũng khẳng

định rằng nếu Bắc Kinh không giúp đỡ, Mỹ sẽ thực hiện các bước cần thiết để bảo vệ an ninh nước Mỹ, chống lại các chương trình triển khai vũ khí hủy diệt hàng loạt của CHDCND Triều Tiên.

- Phối hợp ba bên giữa Mỹ, Trung Quốc và Hàn Quốc về chính sách đối với CHDCND Triều Tiên. Tăng cường nỗ lực thuyết phục Trung Quốc sử dụng ảnh hưởng của mình một cách hiệu quả hơn để gây áp lực buộc CHDCND Triều Tiên phi hạt nhân hóa kết hợp với sự đảm bảo đáng tin cậy với Trung Quốc về việc thống nhất Hàn Quốc sẽ không ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích an ninh của Trung Quốc.

- Chính sách về Đài Loan phải dựa trên việc duy trì hòa bình và ổn định ở eo biển Đài Loan, dựa trên thông cáo Mỹ - Trung Quốc và Luật Quan hệ Đài Loan, chính sách truyền thông của Trung Quốc "Một Trung Quốc Hai Chế độ", hỗ trợ cho các cuộc đối thoại vượt eo biển và những trao đổi kinh tế, các trao đổi khác và hỗ trợ an ninh Đài Loan, làm giảm nguy cơ bị áp bức. Làm rõ với Bắc Kinh rằng Mỹ quan tâm đến vấn đề người Đài Loan sống tự do không bị đe dọa là không thay đổi, bất kể ai cầm quyền tại Đài Loan; nhưng đồng thời tôn trọng sự nhạy cảm đặc biệt về Đài Loan trên cơ sở tôn trọng Trung Quốc bằng cách kiềm chế không đưa Đài Loan vào các thỏa thuận an ninh khu vực rộng lớn hơn.

- Tăng cường hiện diện và hoạt động của Hải quân Mỹ ở biển Đông của Việt Nam thông qua các hoạt động, tập trận, ngăn chặn yêu sách trái với pháp luật và thông lệ quốc tế. Duy trì tính trung lập về tuyên bố chủ quyền lãnh thổ, tuân thủ chính sách ngoại giao vạch rõ vi phạm tuân thủ hàng hải của Trung Quốc đối chiếu với Công ước Liên Hợp Quốc về Luật Biển, và phán quyết quan trọng của

Tòa án Trọng tài Thường trực tại The Hague liên quan đến tranh chấp giữa Trung Quốc với Philippines. Hỗ trợ đàm phán giải quyết bất đồng giữa Trung Quốc và Philippines phù hợp với UNCLOS và Luật Hàng hải. Khuyến khích thúc đẩy đàm phán quy tắc ứng xử ở biển Đông.

- Hoạch định một chính sách nhân quyền quy định Trung Quốc phải trả giá cho việc bắt giữ người nước ngoài có đặc quyền ngoại giao và can thiệp vào các hoạt động hợp pháp của các công ty công nghệ thông tin của Mỹ và công dân Mỹ, chính sách nhân quyền này kể tục những giá trị của Mỹ và khẳng định rõ ràng hệ thống chính trị của Trung Quốc chỉ dành cho công dân của Trung Quốc, không dành cho người Mỹ.

- Xúc tiến làm việc với các tổ chức do Trung Quốc thành lập như AIIB để mang lại những dự án phát triển cần thiết cho khu vực.

Tất nhiên người ta dễ đưa ra mục tiêu chính sách đối ngoại với Trung Quốc hơn việc thực hiện những mục tiêu đó (nói dễ hơn làm). Việc tìm cách thực hiện những mục tiêu chính sách đối ngoại này sẽ phụ thuộc rất nhiều vào hoàn cảnh cụ thể. Nhưng đó không phải là mục đích của chúng ta ở đây. Thay vào đó, tác giả mô tả đại cương một chiến lược toàn diện, có một sự kết hợp giải pháp bằng chính sách đối ngoại, đặc biệt là ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương, và Mỹ khẳng định chấp nhận Trung Quốc phát triển lớn mạnh. Chính sách đối ngoại *Hợp tác và Đấu tranh* vừa nêu có thể thiếu giá trị đột biến so với chính sách *Chấp nhận* hoặc *Ngăn chặn*, nhưng cũng thật khó khăn khi cố luận giải trong các chính sách đối ngoại trung gian rằng, so với hai chính sách kia, chính sách *Hợp tác và Đấu tranh* có thể đảm bảo các lợi ích phức tạp của Mỹ trong mối quan hệ với Trung Quốc □