

Phương pháp phân tích chính sách đối ngoại trong nghiên cứu quan hệ quốc tế hiện nay - tiếp cận từ lý thuyết

TS. LƯU THÚY HỒNG

Học viện Báo chí và Tuyên truyền; Email: luuthuyhong@ajc.edu.vn

Nhận ngày 10 tháng 8 năm 2023; chấp nhận đăng tháng 10 năm 2023.

Tóm tắt: Chính sách đối ngoại là quyết định chiến lược chính trị của quốc gia trong quan hệ quốc tế. Phân tích chính sách đối ngoại là một nhiệm vụ, công việc thường xuyên và quan trọng. Tuy vậy, do các chính sách đối ngoại khá đặc thù vừa công khai vừa nửa công khai, bí mật nửa bí mật nên việc tìm kiếm văn bản chính sách đối ngoại khá khó khăn, do vậy việc phân tích chính sách đối ngoại trở nên phức tạp. Ngoài ra, cách tiếp cận khi nghiên cứu chính sách đối ngoại cũng khá đa dạng từ đó phương pháp phân tích cũng khác nhau. Bài viết cung cấp một số phương pháp phân tích chính sách đối ngoại giúp tăng cường sự lựa chọn khi phân tích, nghiên cứu chính sách đối ngoại trên thực tiễn.

Từ khóa: chính sách đối ngoại, phương pháp phân tích chính sách đối ngoại, nghiên cứu quan hệ quốc tế.

Abstract: Foreign policy is a country's strategic political decision in international relations. Analyzing foreign policy is a frequent and crucial task. However, due to the specific nature of foreign policies, which are sometimes public and sometimes semi-public, they can be challenging to find, making the analysis of foreign policy complex. Additionally, the approaches used when researching foreign policy can be quite diverse, leading to different methods of analysis. This article provides some foreign policy analysis methods to enhance the options available for analyzing and researching foreign policy in practice.

Keywords: foreign policy, foreign policy analysis, international relations research.

Trong quan hệ quốc tế, một trong những nội dung nghiên cứu phổ quát, thường xuyên và nhận được nhiều sự quan tâm của các nhà khoa học, các nhà lãnh đạo đó là nghiên cứu và phân tích chính sách đối ngoại. Thực tế nghiên cứu cho thấy khi phân tích chính sách đối ngoại, các nhà khoa học sử dụng rất nhiều phương pháp phân tích khác nhau. Mỗi phương pháp sẽ có những ưu điểm nổi trội và sự phù hợp riêng. Để lựa chọn phương pháp phân tích, các nhà phân tích thường dựa vào các cơ sở sau đây với giả

định là nguồn lực đều được cung cấp đầy đủ:

Cơ sở đầu tiên là mục đích, yêu cầu của hoạt động phân tích: mục đích khác nhau, phương pháp khác nhau chẳng hạn, mục đích của phân tích chính sách đối ngoại là tìm hiểu dự báo nội dung (mục đích và biện pháp) quốc gia định sử dụng đối với quốc gia khác thì sẽ sử dụng các phương pháp điều tra xã hội học (phỏng vấn sâu: phỏng vấn chuyên gia), thống kê, diễn ngôn, so sánh, phân tích văn bản□ hay mục đích là đánh giá ảnh hưởng thực tế của việc thực hiện chính

sách đối ngoại thì có thể sử dụng các phương pháp của nhiều ngành trong đó có ngành tâm lý học, điều tra xã hội học, phương pháp diễn ngôn, phương pháp dự báo, thống kê, phân tích theo mô hình, SWOT□ Mục đích của phân tích chính sách đối ngoại để đưa ra dự thảo chính sách đối ngoại thì có thể sử dụng các phương pháp như phương pháp hệ thống, chi phí - lợi ích, phân tích rủi ro, SWOT, phương pháp chuyên gia□

Thứ hai là *cách tiếp cận phân tích* chính sách đối ngoại. Tiếp cận dưới góc độ chính sách, những nhà khoa học về chính sách công có thể phân tích theo quy trình chính sách công: hoạch định, thực hiện và đánh giá chính sách với các hình thức phân tích như phân tích tương lai - phân tích tiền chính sách, phân tích quá khứ□ Từ đó các nhà phân tích có thể sử dụng các phương pháp phân tích dự báo, phân tích chi phí - lợi ích, phương pháp phân tích diễn ngôn, phương pháp thực nghiệm, phương pháp SWOT. Tiếp cận dưới góc độ quan hệ quốc tế theo các cấp độ phân tích. Các nhà khoa học sẽ phân tích chính sách đối ngoại theo các cấp độ cá nhân, quốc gia và hệ thống từ đó làm nổi bật các nhân tố tác động và bản chất của chính sách. Phương pháp các nhà khoa học thường dùng là diễn ngôn, phương pháp phân tích hệ thống, phân tích dự báo,□

Có nhiều bài viết đề cập đến các phương pháp phân tích chính sách đối ngoại chuyên biệt và đặc thù. Trong bài viết này sẽ nghiên cứu ba phương pháp đặc trưng tiếp cận dưới góc độ chính sách đó là: phương pháp phân tích hệ thống, phương pháp phân tích chi phí - lợi ích, phương pháp phân tích diễn ngôn.

1. Phương pháp phân tích hệ thống

Phân tích hệ thống là phương pháp phổ biến trong phân tích về kỹ thuật, kinh tế và được các nhà khoa học vận dụng vào phân tích chính sách. Hệ thống được hiểu là một chỉnh thể bao gồm các bộ phận (các phần tử) và sự tương tác

giữa chúng. Phân tích hệ thống là nghiên cứu, xem xét một hệ thống nhằm tìm ra những vấn đề, chuẩn bị các phương án, giải pháp và nâng cao chức năng của hệ thống. Phân tích hệ thống cần chú ý:

- Không cắt rời từng phần tử ra khỏi hệ thống mà phải luôn luôn chú ý đến mối quan hệ giữa chúng và tác động của các phần tử trở lại hệ thống.

- Hệ thống chỉ phát triển khi là hệ thống mở, nên khi xem xét phải đặt hệ thống trong một hệ thống khác lớn hơn⁽¹⁾.

Chính sách đối ngoại là một hệ thống nằm trong tổng thể hệ thống chính sách của một quốc gia cũng như là cơ sở hoạt động của hệ thống các hành vi của quốc gia trong quan hệ quốc tế. Với tính chất này, khi sử dụng phân tích hệ thống cần phải tuân thủ các yêu cầu sau:

Xác định rõ các phần tử trong chính sách đối ngoại (mục tiêu, đối tượng, giải pháp - biện pháp) - mỗi phần tử là một tiểu hệ thống, từ đó phân tích rõ mối liên hệ (sự liên kết và sự tương tác) giữa các phần tử này trong chính sách. Trong quá trình phân tích cũng cần nêu rõ sự thay đổi của phần tử này sẽ kéo theo sự thay đổi của các phần tử còn lại. Tác động này có thể là trực tiếp hoặc gián tiếp.

Xác định rõ môi trường tồn tại của chính sách trong tổng thể hệ thống lớn hơn. Đó là toàn bộ yếu tố bên ngoài hệ thống, có sự tác động ảnh hưởng tới hệ thống và nó cũng chịu sự tác động của hệ thống. Với chính sách đối ngoại, môi trường vận động tồn tại là bối cảnh thế giới, khu vực và các yếu tố tự nhiên, kinh tế, chính trị, xã hội, hành chính, v.v□ của chủ thể ra chính sách đối ngoại. Những yếu tố đó ảnh hưởng đến tiến trình chính sách và chúng cũng chịu sự tác động của chính sách đối ngoại đó. Chính sách đối ngoại là một dạng chính sách lớn trong các chính sách công. Khi phân tích chính sách đối ngoại cần đặt nó trong quan hệ với các chính sách khác ví dụ chính sách đối ngoại trong mối quan hệ với chính sách an ninh

- quốc phòng, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, chính sách văn hoá. Thêm vào đó, chính sách đối ngoại là một trong những chính sách cụ thể để thực hiện chiến lược quốc gia hoặc quan điểm, định hướng chung của quốc gia phục vụ mục tiêu chiến lược quốc gia.

Trong quá trình xác định những nội dung trên, cũng cần định vị rõ ràng hơn các yếu tố đầu vào và đầu ra của hệ thống (chính sách đối ngoại). Bản chất hệ thống luôn luôn vận động và phát triển nhờ duy trì được sự tồn tại các yếu tố đầu vào và đầu ra của hệ thống. Đầu vào của hệ thống - chính sách đối ngoại gồm nhiều yếu tố như vật chất, thông tin, tài chính, tổ chức, Các yếu tố này được đưa đến đầu vào của hệ thống để hệ thống xử lý, chế biến nhằm duy trì sự tồn tại và phát triển của hệ thống. Đầu ra của chính sách là kết quả chế biến những yếu tố đầu vào của hệ thống, tác động lên các đối tượng chính sách đối ngoại. Đó chính là kết quả của việc thực thi chính sách⁽²⁾.

Như đã nêu trên, phân tích hệ thống rất quan trọng trong việc xác định các nguy cơ, vấn đề có thể xảy ra hoặc sự không nhất quán có thể xảy ra hoặc bất kỳ sự không tương thích nào về thiết kế và hiệu suất (hình thức).

Các công cụ và kỹ thuật có thể áp dụng chủ yếu khi phân tích hệ thống là phân tích tính khả thi. Kỹ thuật này dựa trên việc thử nghiệm tác động của chức năng hệ thống đối với bản thân chủ thể. Trong trường hợp này các yếu tố đóng vai trò quan trọng: trải nghiệm của chủ thể, hiệu quả sử dụng tài nguyên và chi phí. Trong phân tích chính sách đối ngoại thì công cụ này có thể áp dụng cho phân tích tiền chính sách một chính sách đối ngoại của quốc gia. Đưa chính sách vào giai đoạn thử nghiệm thực tế, từ đó trải nghiệm tác động của chính sách và tính khả thi. Bằng cách này, nhà phân tích có thể phát hiện ra những vấn đề tiềm tàng, các nguy cơ tiềm tàng trong một hệ thống khi áp dụng chính sách vào thực tế.

2. Phương pháp phân tích chi phí - lợi ích

Phương pháp phân tích chi phí - lợi ích là một quá trình phân tích được dựa vào những phân tích so sánh giữa chi phí và lợi ích để đánh giá mức độ khả thi của các chính sách. Nếu lợi ích cho việc thực hiện chính sách mang lại lớn hơn chi phí bỏ ra để thực hiện thì chính sách đó được xem là có tính khả thi. Phương pháp phân tích chi phí - lợi ích được sử dụng rộng rãi trong phân tích chính sách công nhưng sử dụng cho phân tích chính sách đối ngoại thì chưa hoàn toàn phổ biến. Bởi lẽ phương pháp phân tích chi phí - lợi ích nhấn mạnh lợi ích kinh tế giống như mục tiêu và lựa chọn duy nhất ảnh hưởng đến lợi ích kinh tế đều có thể tiền tệ hoá - chi phí và lợi ích (những ảnh hưởng tích cực được gọi là lợi ích; còn những ảnh hưởng gây tổn thất nguồn lực của chính sách được gọi là chi phí) được chuyển hoá thành tiền. Các nhà phân tích chính sách đối ngoại thường gặp khó khăn khi quyết định có phải tất cả các mục tiêu đều có thể được xem xét là các yếu tố lợi ích kinh tế (có thể chuyển hoá thành tiền) hay không bởi lẽ có những mục tiêu thể hiện lợi ích quốc gia đôi khi không trực tiếp mà gián tiếp và thực sự rất khó định ra bằng tiền theo phương thức kinh tế.

Phương pháp phân tích chi phí - lợi ích thường được sử dụng để lựa chọn giải pháp cho chính sách - giai đoạn tiền hoạch định chính sách đối ngoại. Tiếp cận một cách truyền thống, thì tất cả các ảnh hưởng của chính sách đều được đo lường bằng hiệu quả kinh tế. Còn cách tiếp cận phân tích chi phí - lợi ích hiện đại (có sửa đổi) cho rằng ngoài mục tiêu kinh tế còn có mục tiêu kinh tế - xã hội và các ảnh hưởng đều có thể lượng hoá được. Chẳng hạn như những tổn thất nguồn lực của chính sách có thể được tính là chi phí, còn những ảnh hưởng tích cực của chính sách đối ngoại thì được gọi là lợi ích. Đây cũng là cách để các nhà phân tích chính sách đối ngoại sử dụng khi phân tích chính sách đối ngoại bằng phương pháp chi phí - lợi ích.

Các nguyên tắc sau cần chú ý khi sử dụng phương pháp phân tích chi phí - lợi ích:

Nguyên tắc chiết khấu - bắt nguồn từ thực trạng là quá trình thực thi chính sách thường trải qua một thời gian dài, 1 đồng chi phí bỏ ra hôm nay có giá trị cao hơn 1 đồng thu được trong tương lai. Do đó mọi tính toán chi phí - lợi ích cần được điều chỉnh theo giá hiện tại trước khi so sánh. Mọi chi phí hay lợi ích đều tăng thêm giá trị thời gian. Khi phân tích chi phí - lợi ích các nhà phân tích cần sử dụng các tỉ lệ khấu hao khác nhau⁽⁴⁾. Áp dụng nguyên tắc chiết khấu trong phân tích chính sách đối ngoại, do việc thực hiện không chỉ diễn ra ở trong một quốc gia nên ngoài việc chú ý đến thời gian thực hiện chính sách để tính toán những chi phí do những biến động về bối cảnh kinh tế - xã hội, thời giá □, các nhà phân tích cần chú ý đến những chi phí phát sinh ở quốc gia là đối tượng chính sách đối ngoại.

Nguyên tắc phân tích quyết định là sử dụng cây quyết định mẫu (cây quyết định ở đây đơn giản chỉ có một số ít nhánh của tình huống). Có nghĩa là các nhà phân tích đã cố gắng mô hình hóa quá trình ra quyết định thành một sơ đồ tổng hợp của các khả năng đưa ra những kết quả dự đoán, trong quá trình đó nhà phân tích cần ước định được chi phí và lợi ích của từng trường hợp kết quả dự báo đầu ra. Trên cơ sở đó người quyết định đứng trước hai lựa chọn phương án theo kết quả đầu ra theo nguyên tắc: mạo hiểm hay không mạo hiểm. Trong phân tích chính sách đối ngoại, các nhà phân tích có thể đưa ra các lựa chọn cho các nhà hoạch định chính sách đối ngoại và các nhà lãnh đạo khi phân tích tiền chính sách, nhưng các nhà phân tích chính sách cũng có thể đưa ra các dự báo cho các nhà lãnh đạo về chính sách đối ngoại của một quốc gia. Vì vậy, lựa chọn phương pháp phân tích chi phí - lợi ích mang tính thuyết phục rất lớn.

Nhưng, phương pháp phân tích chi phí - lợi ích cũng đem lại nhiều thách thức và rủi ro bởi

khi áp dụng phương pháp này các nhà phân tích cần có thời gian, có thông tin đầy đủ và đáng tin cậy. Mà trong quan hệ quốc tế, thời gian và thông tin là hai biến số khôn lường nhất.

3. Phương pháp phân tích diễn ngôn

Phân tích diễn ngôn là một phương pháp nghiên cứu định tính, được sử dụng để phân tích cách sử dụng ngôn ngữ (viết hoặc nói) trong bối cảnh xã hội của nó. Cụ thể hơn, phân tích diễn ngôn là phương pháp phân tích cấu trúc của ngôn ngữ/ ngôn từ hoặc cách hành văn liên quan đến câu, đoạn, bối cảnh ngôn ngữ xã hội và nội dung ngôn ngữ của câu. Phân tích diễn ngôn là thuật ngữ để mô tả tất cả các cách tiếp cận để kiểm tra và hiểu các cách diễn ngôn liên quan đến các tương tác xã hội. Phân tích diễn ngôn kiểm tra cách mà nội dung được tạo ra trong quá trình diễn ngôn khác nhau và cách thức thể hiện, phong cách ngôn ngữ và phép tu từ được sử dụng⁽⁵⁾ đặt trong bối cảnh xã hội - chính trị nhất định từ đó xác định bản chất và hàm ý của văn bản hay bài phát biểu hoặc cuộc nói chuyện (phổ biến nhất là văn bản nên sau đây bài viết sẽ sử dụng thuật ngữ văn bản). Khi phân tích chính sách đối ngoại, phân tích diễn ngôn có ý nghĩa quan trọng vì trong quan hệ quốc tế, việc hiểu hàm ý sâu xa từ cách sử dụng ngôn ngữ của nhà hoạch định, lãnh đạo của quốc gia thể hiện trong văn bản chính sách đối ngoại với một quốc gia khác là điều cần thiết để từ đó dự đoán được hành động đối ngoại của quốc gia đó.

Tài liệu để các nhà nghiên cứu chính sách đối ngoại sử dụng trong phân tích diễn ngôn gồm các tài liệu của chính phủ, phát ngôn của người đại diện, ví dụ như người phát ngôn bộ ngoại giao, người phát ngôn của văn phòng chính phủ, sách, báo, tài liệu, các cuộc trò chuyện và phỏng vấn, đặc biệt phỏng vấn lãnh đạo có liên quan đến chính sách đối ngoại □

Có nhiều loại phân tích diễn ngôn trong phân tích chính sách đối ngoại như phân tích diễn ngôn phê phán, phân tích tích cực, ngôn ngữ học

ứng dụng, phân tích hùng biện, dân tộc học truyền thông, lý thuyết hành động lời nói,□ Hầu hết các loại này đều sử dụng cách tiếp cận chính trị - xã hội. Đặc trưng của cách tiếp cận này không chỉ tập trung vào các kỹ thuật nghiên cứu hoạt động của ngôn ngữ mà còn vào cách một ngôn ngữ ảnh hưởng đến bối cảnh xã hội và chính trị một cách khác nhau cũng như ý nghĩa chính trị - xã hội của ngôn ngữ.

Một số lưu ý khi áp dụng phân tích diễn ngôn vào phân tích chính sách đối ngoại:

Một là, xác định câu hỏi nghiên cứu là quan trọng bước đầu. Trong phân tích chính sách đối ngoại việc đặt hàng phân tích là việc thường xuyên diễn ra. Thường các cơ quan nhà nước liên quan đến đối ngoại của quốc gia, như ở Việt Nam là bộ Ngoại giao (bao gồm các vụ, viện nghiên cứu thuộc Bộ), các cơ quan thuộc Ban Đối ngoại Trung ương Đảng, Ủy ban đối ngoại Quốc hội, cơ quan đối ngoại thuộc văn phòng Chính phủ, các viện nghiên cứu liên quan□ sẽ thực hiện phân tích chính sách đối ngoại để hỗ trợ cho quá trình hình thành chính sách đối ngoại mới cũng như phân tích chính sách đối ngoại của các chủ thể quan hệ quốc tế khác đối với Việt Nam.

Hai là, lựa chọn cách tiếp cận. Điều này phụ thuộc vào mục đích của phân tích diễn ngôn. Phân tích chính sách đối ngoại có nhiều mục đích khác nhau (đã phân tích ở phần cơ sở lựa chọn phương pháp phân tích) như là để hoạch định, chỉnh sửa, bổ sung chính sách đối ngoại cho giai đoạn tiếp theo, có thể đơn giản mục đích là để nghiên cứu chính sách đối ngoại từ đó rút ra khuyến nghị chính sách, hoặc có thể để tìm ra biện pháp đối với với chính sách và hành vi đối ngoại của đối tác□ Với mỗi mục đích khác nhau, cách tiếp cận khác nhau và nhà phân tích sẽ lựa chọn thể loại phân tích diễn ngôn khác nhau: tích cực, phê phán, tiêu cực,□

Ba là, thu thập, chuẩn bị các tài liệu cần cho phân tích và lưu ý nguồn tài liệu và thông tin

thường lấy từ báo, tạp chí, tài liệu, văn bản của chính phủ, mạng xã hội, phỏng vấn□, đánh dấu mã tài liệu. Tài liệu - văn bản chính sách đối ngoại gốc và chính xác là tiền đề quan trọng cho phân tích diễn ngôn nhưng vô cùng khó khăn trong phân tích chính sách đối ngoại bởi lẽ tính mật và tối mật quốc gia trong quan hệ quốc tế.

Như vậy, phân tích diễn ngôn trong phân tích chính sách đối ngoại giúp các nhà phân tích khám phá ra động lực (động cơ) đằng sau một văn bản⁽⁶⁾ chính sách. Nhưng do có nhiều cách tiếp cận để phân tích diễn ngôn, vì vậy chọn cách và phương pháp phù hợp là một thách thức. Đọc một văn bản mang tính lý giải cấu trúc ngôn ngữ; hiểu ý nghĩa cơ bản, sâu xa kèm với những phân tích bối cảnh ngôn ngữ và văn bản không phải là một vấn đề đơn giản. Vì vậy phân tích diễn ngôn khá tốn thời gian mà điều này đôi lúc không phù hợp với việc tư vấn phản ứng chính sách đối ngoại của một quốc gia - vốn rất cần xử lý và đưa ra biện pháp đối ngoại khẩn cấp trước một hành vi đối ngoại của một quốc gia.

Ba phương pháp phân tích chính sách đối ngoại được nêu trên tại bài viết chỉ là một phần cơ bản trong rất nhiều phương pháp phân tích chính sách đối ngoại được các nhà khoa học và lãnh đạo trên thế giới tìm hiểu, sử dụng. Ở Việt Nam, mỗi cơ sở nghiên cứu, đào tạo hoặc đơn vị hoạch định, thực hiện, đánh giá chính sách đối ngoại sẽ có những cách tiếp cận và sử dụng các phương pháp khác nhau. Tuy vậy, suy cho cùng, điều kiện tiên quyết dành cho các nhà phân tích chính sách đối ngoại đó là lập trường chính trị - khoa học của cá nhân họ. Lập trường đó dù ở mức độ thế nào thì cũng luôn vững vàng trên tâm thế: bảo vệ lợi ích quốc gia của Việt Nam./.

(1) Web: <https://entrepreneurhandbook.co.uk/what-is-a-systems-analysis-a-comprehensive-guide/>

(2), (3), (4) Lưu Thuý Hồng (2018), *Giáo trình phân tích chính sách*, Nxb. CTQG Sự thật.

(5) Snape and Spencer 2003, pg200

(6) <https://delvetool.com/blog/discourseanalysis>