



# QUẢN LÝ TOÀN CẦU TRONG THẾ GIỚI TOÀN CẦU HÓA

NGUYỄN VIỆT THẢO \*

*Lý luận và thực tiễn chính trị của mỗi thời đại suy cho cùng là sản phẩm của những điều kiện kinh tế cụ thể. Với tính cách là một quá trình bao trùm giai đoạn hiện nay của thời đại, toàn cầu hóa kinh tế đang tạo ra cho chính trị đương đại nhiều thay đổi sâu sắc, phức tạp, trong đó có sự xuất hiện của khái niệm quản lý toàn cầu.*

## Quản lý toàn cầu: khái niệm, nguyên nhân

Với tính cách là tổng thể các phương thức quản lý trên phạm vi toàn thế giới do các cơ cấu quyền lực chính phủ, phi chính phủ, công cộng hoặc tư nhân tiến hành nhằm giải quyết những vấn đề có tính toàn cầu và duy trì trật tự chung đã được thỏa thuận và thừa nhận rộng rãi trên thế giới, khái niệm quản lý toàn cầu do các nhà chính trị học phương Tây đưa ra trong bối cảnh thất bại kép của cơ chế kinh tế thị trường và của nhà nước trong chức năng quản lý kinh tế - xã hội. Sự thất bại của thị trường thể hiện ở tính không hiệu quả của các chính sách kinh tế vĩ mô; các cuộc khủng hoảng không thể tránh khỏi; sự bất lực trước tình trạng độc quyền, trước chủ nghĩa cá nhân, tình trạng vô chính phủ và bất công xã hội. Sự thất bại của nhà nước thể hiện ở sự phá sản của hàng loạt chính sách phúc lợi chung; tình trạng quan liêu, cứng nhắc trong điều hành kinh tế; các chi phí ngoài sản xuất ngày càng cao; tệ tham nhũng, lãng phí... Những yếu kém, hạn chế này của nhà nước càng trở nên trầm trọng trong tiến trình

toàn cầu hóa. Nền kinh tế toàn cầu không có một cơ cấu quản lý kiểu chính phủ toàn cầu. Trong bối cảnh này, đã ra đời lý luận luận chứng cho sự hình thành một sự quản lý đa trung tâm, đa cấp độ, không có chính phủ và bao quát toàn thế giới như một chính thể. Đó là lý luận về quản lý toàn cầu không chính phủ toàn cầu (global governance without global government).

Quản lý toàn cầu là một sản phẩm của lịch sử, có nguyên nhân từ chính sự vận động của nền kinh tế, xã hội, môi trường và chính trị của thế giới trong kỷ nguyên toàn cầu hóa. Xét từ *nguyên nhân kinh tế*, sự phụ thuộc lẫn nhau giữa các nền kinh tế và nguy cơ khủng hoảng tiềm tàng thường trực đặt ra nhu cầu sống còn phải xác lập một cơ chế quản lý hữu hiệu trên quy mô thế giới. Nhiều quá trình và hoạt động kinh tế, nhất là hoạt động kinh tế tài chính - tiền tệ, đã vượt khỏi năng lực điều hành riêng biệt của chính phủ quốc gia. Mặc dù các tổ chức kinh tế quốc tế, như Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF),

\* PGS, TS, Tổng biên tập Tạp chí Lý luận chính trị

Ngân hàng thế giới (WB), Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) có nhiều cố gắng trong việc đưa ra các định chế nhằm duy trì trật tự kinh tế toàn cầu, nhưng do các hạn chế nội tại, mô hình quản lý của các tổ chức đó không đáp ứng những đòi hỏi ngày càng phức tạp của thực tế. Xét từ *nguyên nhân xã hội và môi trường*, chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế, các tổ chức xã hội dân sự... phải cùng nhau hành động trong cuộc đấu tranh chống đói nghèo, bệnh tật, khủng hoảng môi trường sinh thái; đồng thời cùng nhau xác lập một kiểu quan hệ mới trong đời sống xã hội quốc tế theo nguyên tắc đồng thuận giữa người với người và giữa người với tự nhiên. Xét từ *nguyên nhân chính trị, cơ cấu quyền lực quốc tế cũ không còn phù hợp với thế giới hiện đại và cũng không đáp ứng yêu cầu thiết lập trật tự kinh tế chính trị thế giới sau "chiến tranh lạnh"*. Bản thân khái niệm chính trị quốc tế truyền thống trước kia cũng là một kiểu chính trị của các quốc gia, do các quốc gia triển khai là chủ yếu và chịu sự chi phối rất lớn của lợi ích quốc gia. Trong kỷ nguyên toàn cầu hóa, chính trị thế giới, trong đó có quản lý toàn cầu, là chính trị của thế giới như một chỉnh thể, không đóng khung trong lợi ích quốc gia, không cho phép sự đồng nhất theo quốc gia trong quá trình xây dựng chương trình nghị sự, trong thiết kế cơ cấu tổ chức và hoạt động.

### **Các hình thức, tính chất của quản lý toàn cầu**

Trong đời sống xã hội quốc tế ngày nay, có 4 loại hình chủ thể quyền lực chính trị: các chính phủ, các tổ chức quốc tế chính thức, các tổ chức xã hội dân sự toàn cầu và các lực lượng xuyên quốc gia. Tất cả đều đang phát huy vai trò không thể thiếu và không thể thay thế trong việc quản lý đời sống xã hội trên phạm vi toàn cầu. Mặc dù không thể xuất hiện và chấp nhận một chính phủ toàn cầu, nhưng cũng không thể phủ nhận nhu cầu xây dựng một sự quản lý toàn cầu.

Khái niệm quản lý toàn cầu có một số điểm khác với quản lý bởi nhà nước truyền thống. Chủ thể sử dụng quyền lực quản lý không nhất thiết phải là chính phủ, mà rất đa dạng có thể là một thiết chế liên kết khu vực; một hiệp hội quốc tế của các công dân tự nguyện thuộc nhiều quốc gia; hoặc một tập đoàn tư bản xuyên quốc gia... Đã xuất hiện ngày càng nhiều những nhân tố mới, phi nhà nước, phi quan phương như các nhóm lợi ích, cộng đồng tôn giáo, sắc tộc, hiệp hội chuyên môn, nghề nghiệp, tổ chức từ thiện, mạng công dân... Các nhân tố mới này đã và đang tập hợp nguồn lực, sức mạnh, tăng cường giao lưu, phối hợp hành động trong giải quyết hàng loạt vấn đề quốc tế, quốc gia, cộng đồng, địa phương... như phúc lợi nhi đồng, chăm sóc người già, phòng chống AIDS, chống ma túy, tội phạm, bảo vệ tự do tôn giáo, nhân quyền, chống nghèo đói... Cộng đồng quốc tế ngày càng chấp nhận và đánh giá cao hoạt động của các nhân tố mới này (Phong trào cấm mìn của J. Uy-li-am đạt Giải thưởng Nô-ben về Hòa bình năm 1997), thậm chí xem nó như một sự bổ sung cho những gì mà các thiết chế quản lý nhà nước không với tới, hoặc không bao quát hết. Người ta đã nói đến "bàn tay thứ ba" bên cạnh "bàn tay vô hình" của thị trường và "bàn tay hữu hình" của nhà nước trong quản lý xã hội ở phạm vi quốc gia cũng như toàn cầu.

Cơ sở và tính chất của quyền lực quản lý toàn cầu không mang tính mệnh lệnh, pháp quy, cưỡng chế mà mang tính đồng thuận, thống nhất và tự nguyện. Chiều hướng vận hành của quyền lực quản lý toàn cầu không thuần túy theo chiều dọc, mà đa nguyên, đa chiều, trong đó phổ biến là theo chiều ngang. Hoạt động quản lý không còn là một quá trình ban bố mệnh lệnh, chế định chính sách đơn hướng, mà là một quá trình tác động qua lại giữa các chủ thể. Phạm vi quản lý toàn cầu vượt ra khỏi biên giới lãnh thổ quốc gia, vừa có thể là một không gian bao gồm bộ phận hay toàn bộ lãnh thổ của nhiều quốc gia hoặc của toàn bộ thế giới.

Nhìn từ góc độ chính trị thế giới, cơ cấu quyền lực và cơ chế quốc tế cũ được hình thành từ năm 1945 không còn phù hợp với tình hình kinh tế, chính trị, an ninh, quân sự và quan hệ quốc tế hiện nay. Cơ cấu quyền lực quốc tế, trên ý nghĩa chủ yếu, được duy trì bởi các thiết chế quyền lực hùng mạnh như G7, NATO, IMF, WB, WTO... do Mỹ đứng đầu và chi phối, đã mất đi nhiều lý do để tồn tại và, bởi vậy, mất luôn cả chất keo kết dính chủ yếu: đó là chủ nghĩa chống cộng, chống Liên Xô. Các cơ chế quốc tế, vốn được xác lập từ cơ cấu quyền lực ấy, tất yếu sẽ trở nên bất cập, ví dụ cơ chế về quyền phủ quyết của 5 nước thường trực Hội đồng Bảo an Liên hợp quốc, cơ chế biểu quyết trên cơ sở mức đóng góp tài chính 1 USD = 1 phiếu... Khái niệm chính trị quốc tế, tức chính trị giữa các chính phủ, giữa các nhà nước quốc gia, không còn phản ánh hết đời sống quốc tế đương đại. Thay vào đó là khái niệm chính trị thế giới bác bỏ sự đồng nhất theo quốc gia, đồng thời chứa đựng, đề cập đến tất cả các chủ thể tham gia vào đời sống thế giới, trong đó có các lực lượng xuyên quốc gia, các tổ chức phi chính phủ, mạng công dân toàn cầu, các phong trào xã hội...

### **Quản lý toàn cầu trong thế giới toàn cầu hóa**

Thế giới ngày nay rất đa dạng và phức tạp, khiến cho nhiều quốc gia, vì quá nhỏ, không thể giải quyết được các vấn đề lớn; ngược lại, vì quá lớn nên không thể giải quyết các vấn đề nhỏ, như nhà xã hội học nổi tiếng người Mỹ Đa-ni-en Ben nhận định. Để thích ứng với xu thế toàn cầu hóa, nhất thiết phải đa dạng hóa các hình thức quản lý xã hội trên phạm vi toàn cầu: vừa tiếp tục phát huy vai trò của chính phủ các quốc gia vừa sử dụng các tổ chức quốc tế liên chính phủ, các tổ chức phi chính phủ, các phong trào xã hội, các lực lượng xuyên quốc gia khác trên cơ sở hợp tác đa biên, phối hợp và cùng có lợi.

Nền kinh tế thế giới trong kỷ nguyên toàn cầu hóa được đặc trưng bởi sự liên kết xuyên quốc gia giữa tư bản của nhiều nước khác nhau, bởi sự quốc tế hóa cao độ tư bản, bởi một hệ thống tài chính thế giới và bởi sự gia tăng vai trò của các tổ chức kinh tế - tài chính quốc tế đang điều phối ngày càng tinh vi chính sách kinh tế vĩ mô của các chính phủ quốc gia. Những đặc trưng đó khiến một số học giả đã đưa ra nhận định rằng một giai cấp xuyên quốc gia đang hình thành; thậm chí họ còn tuyên truyền rùm beng về một bộ máy nhà nước xuyên quốc gia (IMF, WB, WTO, G7, OECD...) đang hoạt động thay thế nhà nước quốc gia (!). Song, thực tế không phải như vậy. Nhà nước quốc gia không phải đang bị tiêu vong, mà là đang thay đổi cả về phương thức và nội dung hoạt động cũng như về tổ chức bộ máy, nhân sự...

Bước sang thế kỷ XXI, thế giới tự cảnh tỉnh rằng trong tương lai gần, cách tổ chức và hoạt động của nhà nước quan liêu sẽ không còn năng lực quản lý xã hội. Xã hội hậu công nghiệp và bối cảnh toàn cầu hóa đòi hỏi bản thân nhà nước và đội ngũ công chức của họ phải có tổ chức mới, thậm chí khác xa so với thời kỳ công nghiệp trước kia. Chính sự bức bách kinh tế - xã hội này buộc nhiều chính phủ ở các nước Anglô Xắc-xông phải khởi xướng phong trào cải cách hành chính mà sau này lan rộng khắp thế giới từ 2-3 thập kỷ nay. Ý tưởng chủ đạo của cuộc cải cách hành chính là đổi mới, cải tổ bộ máy nhà nước, loại bỏ những tổ chức quan liêu, cứng nhắc trước đây và thiết lập các tổ chức hành chính linh hoạt có khả năng đáp ứng hữu hiệu nhu cầu đa dạng của công dân và thích nghi được với những đổi thay bên ngoài. Những mô hình tổ chức bộ máy nhà nước mới liên tiếp ra đời với một số đặc trưng chung như phi tập trung hóa bộ máy nhà nước, từ bỏ chế độ tập trung quan liêu, mở ra nhiều cơ quan đại diện không gắn với chính phủ trung ương bằng hệ thống thứ bậc chặt chẽ. Về đặc điểm hoạt động, các cơ quan này giống các nhóm thiết kế trong

ngành công nghiệp, có khả năng thích ứng nhanh với môi trường bên ngoài. Những quan chức đứng đầu cơ quan đại diện được quyền tự do quyết định phân bổ các nguồn lực nhà nước, xác định những chỉ tiêu, mục tiêu kinh tế - xã hội, thực hiện chính sách nhân lực, trong đó bao gồm quyết định mức lương cho người lao động.

Ở nhiều nước đã tiến hành xã hội hóa một số hoạt động của bộ máy cơ quan nhà nước, nhất là các hoạt động dịch vụ, trên cơ sở áp dụng nguyên tắc cạnh tranh của kinh tế thị trường. Họ trao cho các công ty tư nhân một số chức năng trước đây thuộc về độc quyền hành chính nhà nước như lập dự toán ngân sách, phân tích ngân sách, thu thuế, bảo vệ trật tự xã hội, cai quản nhà tù... Có những nơi đã thường xuyên luân chuyển vị trí giữa quan chức hành chính và doanh nhân nhằm bổ sung tố chất, năng lực, kỹ năng, kinh nghiệm...

Cùng với các mối liên hệ dọc giữa các cơ quan quản lý nhà nước các cấp với nhau, đã xuất hiện và ngày càng lan rộng các mối quan hệ theo chiều ngang, tức các quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với các tổ chức phi chính phủ, các hiệp hội, các tổ chức tự quản của công dân. Kết quả là đã hình thành tổ chức quản lý mạng, trong đó các cơ quan quản lý nhà nước phối hợp chặt chẽ, tích cực với các tổ chức xã hội dân sự trên cơ sở quan hệ thỏa thuận, trao đổi các nguồn lực và cùng có lợi. Kiểu tổ chức quản lý mạng như vậy không chỉ diễn ra trong phạm vi quốc gia, mà đang được mở rộng trên phạm vi toàn cầu.

Trong lịch sử và lý luận quản lý nhà nước, chủ nghĩa chế độ, hay chủ nghĩa thể chế (institutionalism) có vị trí quan trọng và ảnh hưởng lâu dài. Chủ nghĩa chế độ nhấn mạnh tính chế tài của các nguyên tắc, quy tắc, trình tự quy phạm chính thức đối với hoạt động của tổ chức và cá nhân trong bộ máy nhà nước. Ngày nay, để thích ứng với thế giới toàn cầu hóa, chủ nghĩa chế độ có biểu hiện mới, chuyển trọng tâm từ quy tắc sang các quy chế và quan niệm, mang tính linh hoạt hơn và tính chuyên biệt -

chuyên môn hóa hơn. Trong hệ thống quản lý và điều tiết toàn cầu, quy chế toàn cầu có vai trò là hạt nhân, có tính quy phạm phổ biến và mọi chủ thể quyền lực trên thế giới đều phải tuân thủ khi cam kết tham gia. Chính vì có các quy chế quốc tế ở quy mô toàn cầu, trong đời sống chính trị quốc tế xuất hiện một thể chế điều hành chung phi chính phủ.

Căn cứ vào sự vận động của chính trị thế giới, của thị trường toàn cầu hóa và của xã hội công dân toàn cầu, có thể nêu lên một số thách thức đặt ra đối với các nhà nước và chính phủ quốc gia. Trước hết, việc thực thi chủ quyền quốc gia phải được tiến hành trong khuôn khổ mới. Mặc dù nhà nước và chính phủ quốc gia vẫn là chủ thể hàng đầu, không thể thay thế trong cơ cấu quyền lực chính trị hiện đại, nhưng không phải là duy nhất và toàn năng. Quyền tài phán tối cao của nhà nước, chính phủ quốc gia đối với các vấn đề đối nội và đối ngoại của đất nước vẫn tiếp tục được khẳng định, nhưng phải gắn với hàng loạt trách nhiệm ngày càng lớn, ngày càng nặng nề. Ví dụ: khi thực hiện chủ quyền về các nguồn tài nguyên quốc gia, chính phủ các nước không thể không tuân thủ tuyệt đối các điều trong Tuyên ngôn về môi trường của Liên hợp quốc năm 1972. Thách thức thứ hai là tính tự chủ trong điều tiết kinh tế vĩ mô của chính phủ bị ràng buộc bởi nhiều biến động từ bên ngoài. Ngày nay, nền kinh tế ảo có giá trị (ảo) lớn hơn nhiều so với nền kinh tế thực, đem lại quyền lực chuyên chế cho thị trường tài chính - tiền tệ. Ngay cả chính phủ Mỹ cũng không thể thoát ly tình hình của thị trường này khi quyết định chính sách tài chính - tiền tệ của mình. Trong thời đại mà các nền kinh tế thế giới gắn kết, phụ thuộc lẫn nhau, nhà nước tuy vẫn có quyền can thiệp, quản lý kinh tế, nhưng không có năng lực điều tiết, chi phối thị trường toàn cầu và kinh tế toàn cầu. Trên thực tế, đang có những lực lượng địa kinh tế siêu quốc gia, xuyên quốc gia điều khiển nền kinh tế toàn cầu. Thách thức thứ ba là sự phát triển của xã hội

(Xem tiếp trang 104)