

FRANCIS FUKUYAMA

Bùi Kim Tuyến dịch

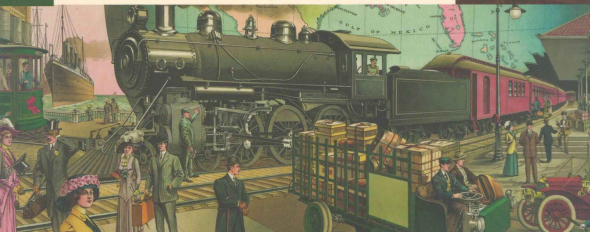
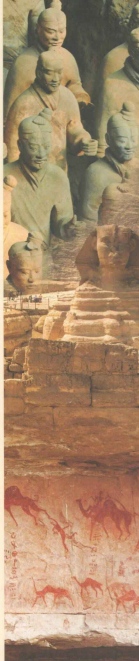
TRẬT TỰ CHÍNH TRỊ & SUY TÀN CHÍNH TRỊ

*TỪ CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP
TỚI TOÀN CẦU HÓA*

⊕MEGA⁺



NHÀ XUẤT BẢN
TRI THỨC



FRANCIS FUKUYAMA

(sinh năm 1952)

Nhà triết học, nhà kinh tế chính trị và tác giả người Mỹ. Ông nhận bằng tiến sĩ tại Đại học Harvard và từng làm việc trong bộ phận hoạch định chính sách của Bộ Ngoại giao Mỹ. Fukuyama hiện là giáo sư Kinh tế Chính trị Quốc tế và Giám đốc Chương trình Phát triển Quốc tế tại Trường Paul H. Nitze về Nghiên cứu Quốc tế Cấp cao, thuộc Đại học Johns Hopkins, Washington, DC.

Các tác phẩm tiêu biểu:

The End of History and the Last Man
(Sự cáo chung của lịch sử và Con người cuối cùng)

The Origins of Political Order
(Nguồn gốc trật tự chính trị)

Political order and Political decay
(Trật tự chính trị và Suy tàn chính trị)

Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment (Bản sắc: Nhu cầu phẩm giá và Chính trị phản nộ)

“Đây tham vọng, uyên bác và hùng
hồn – đây quả là thành tựu quan
trọng đến từ một trong các học giả
hàng đầu của thời đại chúng ta.”

– **Michael Lind,**

The New York Times Book Review

Hình bìa:

Chinese Terracotta Warriors, Xian, China., 210-209 BCE

- Hung Chung Chih -

*The Sphinx, the Pyramid of Chephren and
the ruins of a temple in Giza, Egypt*

- Alex Anton -

Rock paintings of Tassili N'Ajjer, Algeria

- Dmitry Pichugin -

Twentieth Century Transportation, 1910

- E. S. Yates -

FOLLOW US ON



 Omega Plus Books

“Tập 1 trong bộ sách kể về nguồn gốc của ba hệ thống thể chế chính trị quan trọng: nhà nước, pháp quyền, những thủ tục thúc đẩy trách nhiệm giải trình dân chủ. Nó giải thích việc các thể chế này đã xuất hiện độc lập hay cùng nhau như thế nào, hoặc tại sao chúng không thể xuất hiện được, tại Trung Quốc, Ấn Độ, Trung Đông và châu Âu.

[...]

Tập 2 này nối gót câu chuyện dang dở của Tập 1, kể tường tận việc nhà nước, luật pháp, và dân chủ hình thành phát triển trong vòng hai thế kỷ qua ra sao; chúng tương tác với nhau và với các chiều kích phát triển kinh tế-xã hội như thế nào, và cuối cùng, chúng đã bộc lộ những dấu hiệu suy tàn tại Mỹ và các nền dân chủ phát triển khác ra sao.”

Trích *Lời nói đầu*

CÔNG TY CỔ PHẦN SÁCH OMEGA VIỆT NAM (OMEGA PLUS)

Địa chỉ: Tầng 3, Dream Center Home, số 11A, ngõ 282
Nguyễn Huy Tưởng, Thanh Xuân, Hà Nội | Tel: (024) 3722 62 34
Chi nhánh TP. HCM: 138C Nguyễn Đình Chiểu, P.6, Q.3, TP. HCM
Tel: (028) 38220 334/35



www.omegaplus.vn



omegaplus.vn



ΩMEGA⁺

ISBN-978-604-9923-809



9 786049 992380

Nguồn gốc...



8 935270 702281

Giá bìa: 369.000đ

TRẬT TỰ
CHÍNH TRỊ
& SUY TÀN
CHÍNH TRỊ

POLITICAL ORDER AND POLITICAL DECAY

By Francis Fukuyama

Copyright © 2014 by Francis Fukuyama

TRẬT TỰ CHÍNH TRỊ VÀ SUY TÀN CHÍNH TRỊ TỪ CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP TỚI TOÀN CẦU HÓA

Tác giả: Francis Fukuyama

Bản quyền tiếng Việt © Công ty Cổ phần Sách Omega Việt Nam, 2020

Bản tiếng Việt được xuất bản theo thỏa thuận nhượng quyền với Curtis Brown Group ICM Partner

Bản dịch tiếng Việt © Công ty Cổ phần Sách Omega Việt Nam

Công ty Cổ phần Sách Omega Việt Nam xuất bản, bìa cứng, áo om, 2020

Không phần nào trong xuất bản phẩm này được phép sao chép, lưu trữ trong hệ thống truy xuất hoặc truyền đi dưới bất kỳ hình thức nào hoặc bằng bất kỳ phương tiện nào gồm điện tử, cơ khí, sao chụp, ghi âm hoặc mọi hình thức và phương tiện khác mà không có sự cho phép trước bằng văn bản của Công ty Cổ phần Sách Omega Việt Nam.

Chúng tôi luôn mong muốn nhận được những ý kiến đóng góp của quý vị độc giả để sách ngày càng hoàn thiện hơn.

Biên mục trên xuất bản phẩm của Thư viện Quốc gia Việt Nam

Fukuyama, Francis

Trật tự chính trị và suy tàn chính trị : Từ cách mạng công nghiệp tới toàn cầu hoá / Francis Fukuyama ; Bùi Kim Tuyên dịch. - H. : Trí thức ; Công ty Sách Omega Việt Nam, 2020. - 808tr. ; 24cm

Tên sách tiếng Anh: Political order and political decay : From the industrial revolution to the present day

1. Chính trị 2. Nhà nước 3. Thế giới
320.1 - dc23

TCM0023p-CIP

Liên hệ góp ý về sách, bản thảo và bản dịch: info@omegaplus.vn

Liên hệ hợp tác xuất bản, hợp tác truyền thông trên sách: hoptac@omegaplus.vn

Liên hệ về dịch vụ bản quyền, xuất bản, ký gửi và phát hành: dichvu@omegaplus.vn

FRANCIS
FUKUYAMA

Bùi Kim Tuyến dịch

TRẬT TỰ
CHÍNH TRỊ
& SUY TÀN
CHÍNH TRỊ

TỪ CÁCH MẠNG CÔNG NGHIỆP
TỚI TOÀN CẦU HÓA

HỘI ĐỒNG XUẤT BẢN

TS Nguyễn Ngọc Anh; TS Nguyễn Tuệ Anh; Nguyễn Cảnh Bình; PGS TS Nguyễn Tuấn Cường;
Vũ Trọng Đại; TS Phạm Sỹ Thành; TS Trần Toàn Thắng; ThS Đậu Anh Tuấn;
PGS TS Lê Anh Vinh; TS Trương Minh Huy Vũ.

ĐỌC

ĐƠN VỊ BẢO TRỢ TRUYỀN THÔNG

TẠP CHÍ TIA SÁNG



<https://www.facebook.com/tiasang.tapchi>
Website: <http://tiasang.com.vn/>



<https://www.facebook.com/tramdocvn>
website: <http://tramdoc.vn/>

Năng lượng của người đứng đầu là đặc trưng quan trọng nhất để xác định một chính quyền có tốt hay không. Đây là yếu tố thiết yếu để bảo vệ cộng đồng trước những cuộc ngoại xâm; và không kém phần thiết yếu để điều hành vững vàng các hệ thống luật... Một bộ máy hành pháp yếu kém chính là bộ máy hành pháp tồi; và một chính quyền được vận hành kém, thì bất kể lý thuyết ra sao trên thực tế ắt là một chính quyền tồi.

— ALEXANDER HAMILTON

Người Anh rất cuộc đã nghiên cứu từ lâu và thành công trong nghệ thuật hạn chế quyền hành pháp tới mức thường xuyên bỏ quên nghệ thuật kiện toàn các biện pháp hành pháp. Họ vẫn phát huy việc kiểm soát thay vì tiếp sức mạnh cho chính quyền. Họ vẫn thiên về việc khiến chính quyền công bằng ôn hòa thay vì làm cho nó thông suốt, hiệu quả và gần nắp.

— WOODROW WILSON

Khi một người Mỹ nghĩ tới vấn đề tạo dựng chính quyền, người đó tự nghĩ ngay tới chuyện đó không phải là việc tạo ra và tích góp quyền lực mà là giới hạn và phân chia quyền lực.

— SAMUEL P. HUNTINGTON

MỤC LỤC

Lời nói đầu	9
-------------------	---

PHẦN 1 NHÀ NƯỚC

01	Phát triển chính trị là gì?	33
02	Các chiều kích của sự phát triển	55
03	Bộ máy quan liêu.....	70
04	Phổ xây dựng nhà nước.....	87
05	Tham nhũng.....	107
06	Quê hương của dân chủ	124
07	Ý và thể cân bằng tín nhiệm thấp	142
08	Sự bảo trợ và cải cách	166
09	Mỹ phát minh ra chủ nghĩa ô dù	178
10	Sự cáo chung của hệ thống bóng lộc	197
11	Đường sắt, rừng và việc xây dựng nhà nước Mỹ	217
12	Xây dựng dân tộc	243
13	Chính quyền tốt, chính quyền tồi.....	260

PHẦN 2 CÁC THỂ CHẾ NƯỚC NGOÀI

14	Nigeria.....	281
15	Địa lý	293
16	Bạc, vàng và đường.....	312
17	Những chú chó không sủa	334
18	Làm lại từ đầu	348

19	Bão ở châu Phi	367
20	Cải trị gián tiếp.....	385
21	Thế chế, trong nước hoặc du nhập	404
22	Ngôn ngữ chung.....	415
23	Nhà nước châu Á mạnh.....	431
24	Cuộc đấu tranh để có luật tại Trung Quốc	456
25	Tái phát minh nhà nước Trung Quốc	476
26	Ba khu vực	498

PHẦN 3 DÂN CHỦ

27	Vì sao dân chủ được truyền bá?	513
28	Hành trình dài đi đến dân chủ	530
29	Từ năm 1848 đến mùa xuân Arab	550
30	Tầng lớp trung lưu và tương lai của dân chủ	562

PHẦN 4 SUY TÀN CHÍNH TRỊ

31	Suy tàn chính trị	584
32	Nhà nước của các tòa án và đảng phái	600
33	Quốc hội và sự tái thân tộc hóa nền chính trị Mỹ	613
34	Mỹ – nền dân chủ phủ quyết.....	628
35	Tự chủ và lệ thuộc.....	652
36	Trật tự chính trị và suy tàn chính trị	675

Chú thích.....	708
Tài liệu tham khảo.....	760
Lời cảm ơn.....	793
Mục từ tra cứu	795

LỜI NÓI ĐẦU

SỰ PHÁT TRIỂN CỦA CÁC THỂ CHẾ CHÍNH TRỊ CHO TỚI CÁCH MẠNG PHÁP

Hãy xem một số kịch bản rất khác nhau công chiếu vào buổi bình minh của thập niên thứ hai trong thế kỷ XXI.

Tại Libya năm 2013, một nhóm phiến quân trang bị vũ khí hạng nặng từ đầu đến chân đã bắt cóc ngon lành Thủ tướng Ali Zeidan và đòi chính quyền trả tiền chuộc. Một nhóm phiến quân khác đã khiến phần lớn ngành sản xuất dầu Libya phải ngừng hoạt động, trong khi đây gần như là nguồn doanh thu từ xuất khẩu duy nhất của quốc gia này. Trước đó là các nhóm phiến quân khác chịu trách nhiệm cho vụ việc Đại sứ Mỹ Christopher Stevens bị sát hại tại Benghazi cũng như vụ xả súng vào hàng chục người biểu tình tại thủ đô Tripoli, những người phản đối việc các phiến quân này tiếp tục chiếm đóng thành phố.

Các nhóm phiến quân này được lập ra tại nhiều vùng khác nhau trên đất Libya để chống lại nhà độc tài cầm quyền lâu năm Muammar Qaddafi, và với sự trợ giúp tích cực từ NATO, họ đã lật đổ ông ta vào năm 2011 khi Mùa xuân Arab bùng nổ. Động lực đằng sau những cuộc biểu tình phản đối các chính quyền độc tài nổ ra không chỉ tại Libya mà cả ở Tunisia, Ai Cập, Yemen, Syria, và các quốc gia Arab khác năm đó vốn xuất phát từ nhu cầu về một nền dân chủ tốt đẹp hơn. Nhưng sau hai năm đó, một nền dân chủ tựa như của châu Âu và Bắc Mỹ dường như vẫn là một giấc mơ xa vời. Bắt đầu từ đó, Libya đã có

những bước đi thăm dò trong việc lập nên hội đồng lập hiến để soạn thảo hiến pháp mới. Nhưng cùng lúc, vấn đề cơ bản nhất của quốc gia này là thiếu vắng một nhà nước – nghĩa là, một cơ quan trung ương có thể độc quyền sử dụng lực lượng chính danh trên lãnh thổ của mình để bảo vệ hòa bình và thực thi pháp luật.

Ở những nơi khác tại châu Phi, các nhà nước tuyên bố độc quyền vũ lực chỉ tồn tại trên giấy tờ và đỡ hỗn loạn hơn Libya. Nhưng các nhà nước này vẫn còn yếu kém. Các nhóm Islam giáo cực đoan, từng bị đẩy ra khỏi Nam Á và Trung Đông, chuyển địa bàn hoạt động sang các quốc gia có chính quyền yếu như Mali, Niger, Nigeria và Somalia. Việc khu vực này của thế giới yếu kém hơn về mọi phương diện như thu nhập, y tế, giáo dục, v.v... so với các khu vực đang bùng nổ như Đông Á có thể trực tiếp truy nguyên từ việc nơi đây không có các thể chế chính quyền mạnh.

Cùng thời gian đó, một kịch bản rất khác cũng diễn ra tại Mỹ trong khu vực tài chính. Trên nhiều phương diện, bối cảnh chính trị ở Mỹ nằm ở thái cực đối lập so với Libya hậu Qaddafi: Mỹ có một nhà nước rộng lớn, được thể chế hóa tốt, có lịch sử hơn 200 năm và phát triển trên một mạch nguồn chính danh dân chủ có chiều sâu. Nhưng nhà nước đó đang vận hành không ổn thỏa, và các vấn đề của nó có thể liên quan tới thực trạng rằng nó đã được thể chế hóa quá đà.

Trước cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008, có tới gần 12 cơ quan liên bang có thẩm quyền điều tiết các tổ chức tài chính cùng các cơ quan điều tiết ngân hàng và bảo hiểm tại mỗi trong số 50 bang. Tuy nhiên, với tất cả sự điều tiết này, chính quyền Mỹ vẫn chưa ý thức được cuộc khủng hoảng thể chấp dưới chuẩn như bóng ma đang ập tới, thử cho phép các ngân hàng vay với tỉ phần quá mức và tạo điều kiện hình thành một hệ thống ngân hàng ngầm khổng lồ dựa trên nguồn tài chính phái sinh quá phức tạp, không thể lượng giá xác đáng. Một số nhà bình luận đã tìm cách đổ hết lỗi cho những khoản vay thế chấp được chính quyền bảo lãnh của các cơ quan như Fannie Mae hay Freddie Mac, mà trên thực tế, đó chính là phần nào tác nhân gây ra

cuộc lao đao tài chính này.¹ Nhưng khu vực tư nhân cũng vui vẻ dự phần trong trò thế chấp điên loạn này và có thể chịu những rủi ro thái quá bởi lẽ các ngân hàng lớn biết rằng cuối cùng thế nào họ cũng được chính quyền cứu vớt nếu chẳng may lâm nạn. Đây đích thị là kịch bản xảy ra trong vụ phá sản của Lehman Brothers hồi tháng 9 năm 2008, dẫn tới việc hệ thống thanh toán toàn cầu xém bị đánh sập và cuộc suy thoái sâu rộng nhất tại Mỹ kể từ Đại Suy thoái.

Nhưng, có lẽ gây choáng váng hơn lại là những gì diễn ra hậu khủng hoảng. Tuy ai cũng thấy mối rủi ro khủng khiếp đến từ các ngân hàng “quá-lớn-để-sụp-đổ,” song khu vực ngân hàng Mỹ lại càng trở nên co cụm hơn so với hồi năm 2008. Trong những năm liền sau khủng hoảng, Quốc hội Mỹ thông qua Đạo luật Dodd-Frank mà về lý sẽ giải quyết được vấn đề này. Nhưng luật này lờ đi những giải pháp đơn giản hơn như nâng lên gắt gao những yêu cầu về vốn hay áp mức trần hà khắc đối với các tổ chức tài chính, thay vào đó lại ngã về một hệ thống phức tạp các quy định mới tốn rất nhiều thời gian. Ba năm sau khi luật được thông qua, nhiều trong số các quy định chi tiết ấy vẫn chưa được soạn ra và dù được soạn, khả năng cao là chúng vẫn không giải quyết được vấn đề quá-lớn-để-sụp-đổ còn chinh ỉnh kia.

Có hai lý do cơ bản gây nên sự thất bại này. Lý do thứ nhất liên quan tới sự cứng nhắc trong tư duy. Các ngân hàng, vì lợi ích riêng, cho rằng quy định mới siết chặt các hoạt động ngân hàng sẽ làm giảm năng lực cho vay của họ, do đó làm suy yếu tốc độ tăng trưởng kinh tế, đồng thời gây ra những hệ quả tai hại khôn lường. Những lập luận kiểu như vậy thường khá đúng khi áp dụng cho các tổ chức phi tài chính như các ngành chế tạo chẳng hạn, và lời cuốn nhiều cử tri bảo thủ vẫn thường ngờ vực “chính quyền lớn.”² Nhưng, theo một số học giả như

i. Nguyên văn: big government. Thuật ngữ mang nghĩa tiêu cực chỉ một chính quyền hoặc khu vực công tham gia thái quá hoặc vi hiến vào một số lĩnh vực chính sách công hoặc khu vực tư nhân. (Các chú giải trong sách là của người dịch.)

Anat Admati và Martin Hellwig, các ngân hàng lớn có những điểm rất khác biệt so với các cơ quan phi tài chính, ở chỗ chúng có khả năng gây tổn hại tới phần còn lại của nền kinh tế theo những cách mà một công ty sản xuất không thể.² Lý do thứ hai cho sự thất bại là các ngân hàng rất giàu và quyền lực, và có thể thuê cả một quân đoàn gồm toàn những nhà vận động hành lang đắt giá thay mặt họ hành động. Bất chấp sự phản nộ của công chúng đối với lĩnh vực ngân hàng và các gói cứu trợ của người nộp thuế, những nhà vận động hành lang này đã thành công trong việc ngăn chặn các quy định quan trọng sẽ đi thẳng vào trọng tâm của vấn đề quá-lớn-để-sụp-đổ. Dựa trên niềm tin ý thức hệ, một số nhà lập pháp có thể thấy hoàn toàn bị thuyết phục trước lập luận của các chủ ngân hàng đưa ra nhằm phản đối quy định mới; còn với những người khác, lập luận này chẳng qua là vỏ bọc hữu dụng nhằm bảo vệ dòng tiền đóng góp cho vận động bầu cử từ khu vực ngân hàng.³

Kịch bản thứ ba liên hệ Mùa xuân Arab với những cuộc biểu tình nổ ra ở Thổ Nhĩ Kỳ và Brazil năm 2013. Hai quốc gia này đang dẫn đầu các nền kinh tế “thị trường mới nổi” với sự tăng trưởng kinh tế nhanh chóng trong thập niên trước đó. Không giống các nền độc tài Arab, cả hai đều là nhà nước dân chủ hình thành thông qua bầu cử cạnh tranh. Thổ Nhĩ Kỳ do Đảng Công lý và Phát triển Islam giáo (hay AKP, viết tắt từ các chữ cái đầu trong tiếng Thổ Nhĩ Kỳ) điều hành, dẫn dắt bởi Thủ tướng Recep Tayyip Erdoğan, người đã tạo được dấu ấn ban đầu trong vai trò thị trường Istanbul. Brazil, về phần mình, bầu lên Tổng thống Dilma Rousseff, người có xuất thân từ một đảng chủ nghĩa xã hội và thời trẻ từng bị bỏ tù bởi chế độ độc tài quân sự cai trị đất nước này từ năm 1964 đến năm 1985.

Bất chấp những thành tựu kinh tế và chính trị ấn tượng, cả hai nước đều có thời gian ngắn ngủi trong những cuộc biểu tình tập thể chống chính quyền. Ở Thổ Nhĩ Kỳ, vấn đề này sinh từ một khu công viên tại Istanbul mà chính quyền muốn biến thành trung tâm

mua sắm. Nhiều trong số những thanh niên biểu tình cảm thấy là, bất chấp sự mệnh dân chủ, Erdoğan lại có khuynh hướng độc tài và xa rời trầm trọng với thể hệ Thổ trẻ. Ở Brazil, vấn đề nằm ở tham nhũng, sự bất lực khi chính quyền không cung cấp được cho dân những dịch vụ cơ bản đáng tin cậy song lại chi cả tỉ đô-la để đăng cai World Cup và Thế vận hội Olympic mùa hè.

Điều mớ nổi những cuộc biểu tình này với nhau và với phong trào Mùa xuân Arab xảy ra hai năm trước chính là thực tế rằng chúng được khuấy động mạnh nhất bởi tầng lớp trung lưu. Nhờ thành tựu phát triển kinh tế của thể hệ ngay trước đó, một tầng lớp trung lưu mới đã xuất hiện ở hai quốc gia với những kỳ vọng cao hơn nhiều so với thể hệ cha mẹ họ. Tunisia và Ai Cập có tốc độ tăng trưởng thấp hơn Thổ Nhĩ Kỳ hay Brazil; tuy nhiên, cả hai cho ra lò một lượng lớn những cử nhân đại học mà hi vọng về việc làm và sự nghiệp của lớp người này bị cản trở bởi chủ nghĩa thân hữu của các chế độ chuyên quyền tại đó. Việc Thổ Nhĩ Kỳ và Brazil tổ chức bầu cử dân chủ chưa đủ để thỏa mãn người biểu tình. Chính quyền cần thật sự tạo được những thành tựu tốt hơn nữa nếu muốn được xem là chính danh, và cũng cần linh hoạt, đáp ứng nhanh hơn trước những nhu cầu thay đổi hằng ngày của nhân dân. Trung Quốc, một câu chuyện thành công về kinh tế khác, đã bắt đầu đối diện với những thách thức tương tự từ tầng lớp trung lưu đang lên hiện tăng đến con số hàng trăm triệu người. Tuy được hưởng lợi từ nhịp độ tăng trưởng kinh tế cao vọt của thể hệ trước, nhưng giống như nhân dân các nơi khác, họ đặt những kỳ vọng khác và cao hơn vào chính quyền. Sự sống còn của hệ thống chính trị của mọi quốc gia này sẽ phụ thuộc chủ yếu vào mức độ thích nghi của họ trong bối cảnh xã hội mới được tạo ra nhờ tăng trưởng kinh tế.

VẤN ĐỀ VỚI CHÍNH QUYỀN

Ba ví dụ trên dường như là ba trường hợp khác hẳn nhau, mà gốc rễ của vấn đề nằm ở những chính sách, những nhân vật và bối cảnh

lịch sử cụ thể. Song, trên thực tế, chúng kết nối với nhau bởi một mạch chung có vai trò là điều kiện nền tảng cho toàn bộ đời sống chính trị: các thể chế. Thể chế là “các mẫu hình hành vi ổn định, có giá trị, định kỳ” trường tồn vượt ra khỏi phạm vi nhiệm kỳ của từng nhà lãnh đạo.⁴ Về cơ bản, chúng là những quy định bền bỉ định hình, giới hạn và điều khiển hành vi con người. Vấn đề của Libya thời hậu Qaddafi nằm ở sự thiếu hụt các thể chế cơ bản, nhất là một nhà nước. Chẳng nào chưa có một nguồn thẩm quyền trung ương đơn nhất thực thi vũ lực hợp pháp độc quyền tại đó, chẳng ấy sẽ còn chưa có an ninh công dân hay điều kiện cho cá nhân phát triển.

Ngược lại, Mỹ có các thể chế hùng mạnh, lâu đời, nhưng chúng đang lâm cảnh suy tàn. Các thể chế chính quyền vốn mang sứ mệnh phục vụ mục đích công đã bị thu tóm bởi những lợi ích tư to lớn, khiến các nhóm dân chủ đa số gặp khó khăn trong việc khẳng định quyền kiểm soát của mình. Vấn đề không chỉ nằm trong phạm trù tiền bạc và quyền lực, mà còn liên quan tới sự cứng nhắc của chính những quy định cũng như của những quan điểm ủng hộ chúng.

Cuối cùng, trong trường hợp của các quốc gia thị trường mới nổi như Thổ Nhĩ Kỳ và Brazil, vấn đề nằm ở chỗ các thể chế sẵn có không bắt kịp sự thay đổi của xã hội. Theo định nghĩa, thể chế là những mẫu hình hành vi kéo dài được tạo ra để đáp ứng nhu cầu của một thời điểm lịch sử cụ thể. Song các xã hội, nhất là những nơi đang có đà tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, lại không đứng yên một chỗ. Chúng tạo ra các tầng lớp xã hội mới, giáo dục cho công dân, và áp dụng các công nghệ mới gây xáo trộn văn bản xã hội. Các thể chế hiện có thường không đủ sức điều tiết các nhân tố mới này, và kết quả là chúng buộc phải thay đổi.

Nghiên cứu về “phát triển” – nghĩa là diễn tiến thay đổi trong các xã hội loài người theo thời gian – do đó không chỉ là một cuốn danh mục vô tận những nhân vật, sự kiện, xung đột và chính sách. Nó nhất

thiết phải xoay quanh quá trình các thể chế chính trị xuất hiện, tiến hóa và cuối cùng suy tàn. Muốn hiểu được những diễn tiến kinh tế và chính trị thay đổi nhanh chóng mặt trong thế giới ngày nay, chúng ta cần đặt chúng trong bối cảnh câu chuyện dài kỳ về cơ cấu thể chế cơ bản của các xã hội.

Cuốn sách bạn đang đọc đi cùng bộ với cuốn *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Nguồn gốc của trật tự chính trị: từ thời tiền sử đến Cách mạng Pháp). Bộ sách khởi đầu từ nỗ lực viết lại và cập nhật tác phẩm kinh điển *Political Order in Changing Societies* (Trật tự chính trị trong các xã hội biến đổi) của Samuel P. Huntington, xuất bản lần đầu năm 1968. Tập này lấy tên từ Chương 1 của cuốn đó, mà chính nó lại dựa trên bài viết ban đầu đăng trên tạp san *World Politics*. Tác phẩm của Huntington quan trọng ở chỗ làm cho mọi người hiểu rằng phát triển chính trị là một quá trình tách bạch với phát triển kinh tế và xã hội, và rằng trước khi một chính thể có thể đạt tới dân chủ, nó phải cung cấp được một trật tự cơ bản đã. Bất chấp những khác biệt cả về hình thức, nội dung giữa cuốn của Huntington và của tôi, tôi cũng đi đến những kết luận cơ bản giống ông. Tập 1 trong bộ sách kể về nguồn gốc của ba hệ thống thể chế chính trị quan trọng: nhà nước, pháp quyền, những thủ tục thúc đẩy trách nhiệm giải trình dân chủ. Nó giải thích việc các thể chế này đã xuất hiện độc lập hay cùng nhau như thế nào, hoặc tại sao chúng không thể xuất hiện được, tại Trung Quốc, Ấn Độ, Trung Đông và châu Âu. Với những ai chưa đọc Tập 1, các phần sau đây sẽ tóm lược lại câu chuyện trong đó.

ĐỘNG VẬT XÃ HỘI

Tập 1 không bắt đầu với các xã hội loài người nguyên thủy mà với tổ tiên linh trưởng của loài người, bởi lẽ trật tự chính trị bắt rễ từ sinh học loài người. Trái ngược với lý thuyết của các nhà triết học như Jean-Jacques Rousseau hay các nhà kinh tế học tân cổ điển hiện đại, khoa

học ngày nay cho ta thấy điểm xuất phát của con người không phải là những cá thể cô lập dần dần hình thành các xã hội trong suốt tiến trình lịch sử. Những con người hiện đại về mặt hành vi xuất hiện đầu đó ở châu Phi khoảng 50.000 năm trước đã biết tổ chức xã hội ngay từ buổi sơ khai, giống hệt những tổ tiên linh trưởng của mình.

Năng lực xã hội thiên bẩm của loài người hình thành dựa trên hai hiện tượng: chọn lọc huyết thống và lòng vị tha tương hỗ. Chọn lọc huyết thống là một mô hình lặp lại, theo đó, động vật sinh sản hữu tính cư xử vị tha với nhau theo mức độ tỉ lệ thuận với số gen chung của chúng; nghĩa là, chúng đi theo lối gia đình trị và ưu ái những người có quan hệ về mặt di truyền. Vị tha tương hỗ bao gồm việc trao đổi những đặc ân hay nguồn lực giữa những cá nhân cùng loài mà không có quan hệ họ hàng, hay đôi khi giữa các sinh vật khác loài. Cả hai hành vi này không phải là thứ học được mà chúng được mã hóa di truyền và xuất hiện tức thì khi các cá nhân tương tác.

Nói cách khác, con người về bản chất chính là những động vật xã hội. Nhưng năng lực xã hội thiên bẩm của con người thể hiện cụ thể qua lòng vị tha với gia đình (những người có quan hệ về mặt di truyền) và bạn bè (những người chiếu cố lẫn nhau). Hình thái xã giao mặc định này của loài người phổ quát tại mọi nền văn hóa và thời kỳ lịch sử. Năng lực xã hội thiên bẩm tuy có thể bị qua mặt bởi sự ra đời của các thể chế mới khuyến khích các loại hình hành vi khác (như ưu ái người lạ có năng lực hơn là người thân), nhưng nó thiết lập một hình thái quan hệ xã hội mà con người luôn lẩn tìm về khi các thể chế thay thế kia sụp đổ.

Về bản chất, con người cũng là những sinh vật tạo ra chuẩn mực và tuân thủ chuẩn mực. Họ tạo ra các quy tắc cho chính họ để điều chỉnh các tương tác xã hội và hiện thực hóa hành động tập thể của các nhóm. Dù những quy tắc này có thể được thiết kế hay thương thảo một cách hợp lý, hành vi tuân thủ chuẩn mực thường không chỉ dựa trên lý

trí mà cả cảm xúc, chẳng hạn như hãnh diện, ăn năn, tức giận và xấu hổ. Chuẩn mực thường được gán cho một giá trị nội tại và thậm chí được thờ phụng, giống như trong phép tắc tôn giáo của nhiều xã hội khác nhau. Vì một thể chế thì không khác gì một quy tắc trường tồn qua thời gian, nên con người có xu hướng tự nhiên là thể chế hóa hành vi của mình. Bởi sở hữu giá trị nội tại mà thường là thiên bẩm, các thể chế có xu hướng bảo thủ cao độ, nghĩa là kháng lại những thay đổi.

Suốt khoảng 40.000 năm đầu tiên trong lịch sử tồn tại của loài người hiện đại, các cá nhân được tổ chức thành cái mà các nhà nhân học đặt tên là các xã hội bầy đàn, bao gồm các nhóm cá thể nhỏ mà hầu hết có quan hệ huyết thống với nhau, sống bằng săn bắt và hái lượm. Sự chuyển dịch thể chế lớn đầu tiên, có lẽ xảy ra chừng 10.000 năm trước, là chuyển từ xã hội bầy đàn sang xã hội bộ lạc, loại hình được tổ chức dựa trên niềm tin vào sức mạnh của tổ tiên đã khuất và hậu duệ chưa ra đời. Chúng ta thường gọi các xã hội này là bộ lạc; các nhà nhân học có khi sử dụng thuật ngữ “dòng dõi phân chi” để mô tả những cá thể có chung tổ tiên mà có thể cách nhau vài thế hệ. Các xã hội bộ lạc như vậy tồn tại ở Trung Hoa, Ấn Độ, Hy Lạp, La Mã, Trung Đông cổ đại và châu Mỹ thời tiền Columbus, và trong số các bậc tổ tiên German của người châu Âu hiện đại.

Các xã hội bộ lạc không có một nguồn quyền uy tập trung. Và giống các xã hội bầy đàn, họ có xu hướng quân bình cao và không thực thi luật của bên thứ ba. Họ ưu việt hơn các xã hội bầy đàn chủ yếu vì có thể đạt được quy mô lớn dễ dàng thông qua việc lui niên đại của tổ tông chung. Xã hội ở cấp bộ lạc hay cấp bầy đàn đều hình thành từ quan hệ huyết thống, tức là sinh học loài người. Nhưng sự chuyển dịch sang tổ chức bộ lạc đòi hỏi sự xuất hiện của một ý tưởng tôn giáo, niềm tin vào khả năng của các cụ kỵ đã khuất và những con cháu còn chưa ra đời trong việc tác động lên sức khỏe, hạnh phúc của một người đang sống. Đây là ví dụ sơ khởi của việc tư tưởng đóng vai trò độc lập quan trọng trong sự phát triển.

SỰ RA ĐỜI CỦA NHÀ NƯỚC

Bước chuyển dịch chính trị quan trọng tiếp theo là từ xã hội bộ lạc lên tầm vóc xã hội nhà nước. Một nhà nước, ngược với một xã hội bầy đàn hay một bộ lạc, sở hữu độc quyền việc cưỡng ép hợp pháp và thực thi quyền lực đó trên một lãnh thổ xác định. Mang tính tập quyền và tính thứ bậc, các nhà nước có xu hướng tạo ra bất bình đẳng xã hội ở những cấp độ cao hơn so với các hình thái tổ chức dựa trên quan hệ huyết thống khi xưa.

Đến lượt nó lại chia thành hai loại hình nhà nước khái quát. Trong những loại hình mà nhà xã hội học Max Weber mô tả là “patrimonial”ⁱ (thuộc gia sản), xã hội được xem là một loại hình tài sản cá nhân của người cai trị, và việc trị quốc về cơ bản là việc tể gia mở rộng của vị đó. Các hình thái tự nhiên của tính quảng giao, dựa vào gia đình và bằng hữu, vẫn được phát huy tại các nhà nước thân tộc. Mặt khác, một nhà nước hiện đại không hề mang dấu ấn cá nhân: Quan hệ giữa công dân và nhà cầm quyền không phụ thuộc vào các ràng buộc cá nhân mà vào địa vị của người đó với tư cách công dân. Bộ máy quản lý nhà nước không chỉ bao gồm người thân và bạn bè của người đứng đầu mà thay vào đó, việc bổ nhiệm các vị trí quản lý được dựa trên những tiêu chí công tâm như công trạng, học vấn, hay hiểu biết kỹ thuật.

Có vô số lý thuyết về cái gọi là sự hình thành nhà nước “sơ khai,” nhà nước đầu tiên hình thành từ các xã hội bộ lạc. Chắc chắn phải có một số nhân tố tương tác trong lao động, như luôn có thặng dư nông nghiệp và kỹ thuật hỗ trợ, và mật độ dân số ở một mức nhất định. Giới hạn tự nhiên – hay được gọi là “sự giam cầm,” vùng lãnh thổ bị bao bọc bởi núi non hiểm trở, sa mạc, hoặc đường thủy – cho phép các nhà cai trị phát huy quyền cưỡng thúc với các bộ phận dân chúng và ngăn nỗ lực hay thuộc cấp bỏ trốn. Các nhà nước thân tộc bắt đầu hình thành ở

i. Trong toàn bộ cuốn sách, được dịch thành [nhà nước] “thân tộc.”

nhiều khu vực trên thế giới khoảng 8.000 năm trước, chủ yếu quanh những thung lũng phù sa màu mỡ ở Ai Cập, Lưỡng Hà, Trung Hoa và Thung lũng Mexico.

Tuy nhiên, việc phát triển các nhà nước hiện đại đòi hỏi những chiến lược cụ thể để chuyển đổi việc tổ chức chính trị từ các tổ chức dựa trên gia đình và bằng hữu sang các loại hình phi cá nhân. Trung Quốc là nền văn minh đầu tiên trên thế giới thiết lập nhà nước hiện đại, phi thân tộc, và điều này diễn ra từ khoảng 18 thế kỷ trước khi các đơn vị chính trị tương tự manh nha xuất hiện ở châu Âu. Công cuộc xây dựng nhà nước ở Trung Quốc cũng đối mặt với tình huống tương tự như các nhà nước tập quyền ở châu Âu sơ kỳ cận đại: chiến tranh quân sự kéo dài và lan rộng. Chiến tranh quân sự tạo động cơ đánh thuế người dân, tạo ra hệ thống phân cấp hành chính để chu cấp cho quân đội, xây dựng cơ chế công trạng và năng lực thay vì quan hệ cá nhân làm tiêu chuẩn tuyển dụng và thăng cấp. Nhà xã hội học Charles Tilly phát biểu: “Chiến tranh làm nên nhà nước và nhà nước tạo ra chiến tranh.”

Các nhà nước hiện đại phải thoát ly khỏi quan hệ thân tộc khi tuyển mộ công chức. Ngay từ thế kỷ III TCN, Trung Quốc đã phát minh ra hệ thống khoa cử, dù đến những triều đại sau nó mới được sử dụng định kỳ. Người Arab và Ottoman thì xử lý vấn đề này bằng một cách thức mới mẻ: tổ chức một đội quân nô lệ gồm những bé trai không theo Islam giáo bị bắt về, tách khỏi gia đình, và được nuôi dạy trở thành lính tráng hay quản lý tận trung với nhà cai trị, không có ràng buộc gì với xã hội xung quanh. Ở châu Âu, vấn đề được giải quyết trên bình diện xã hội thay vì chính trị: từ thời Trung cổ sơ khai, nhà thờ Công giáo đã sửa đổi quy tắc thừa kế nhằm gây khó khăn cho các nhóm thân tộc trong việc truyền thừa các nguồn lực tới các đại gia đình của mình. Kết quả là, quan hệ huyết thống mở rộng giữa các bộ lạc German man di đã tan biến chỉ trong một hay hai thế hệ khi cải sang Ki-tô giáo. Quan hệ huyết thống cuối cùng đã được thay thế bằng một

hình thái quan hệ xã hội hiện đại hơn dựa trên khế ước pháp lý – chế độ phong kiến.

PHÁP QUYỀN

Pháp quyền, được hiểu là những quy tắc ràng buộc ngay cả đối với những chủ thể có quyền lực chính trị cao nhất trong một xã hội nào đó, có nguồn gốc từ tôn giáo. Chỉ nhà cầm quyền tôn giáo mới có đủ tư cách xây dựng các quy định mà các chiến binh phải tuân thủ. Các thiết chế tôn giáo tại nhiều nền văn hóa về cơ bản là những cơ quan pháp lý chịu trách nhiệm thông ngôn một bộ sách thánh và trao cho chúng quyền phân định đạo đức đối với phần còn lại của xã hội. Do vậy ở Ấn Độ, giai cấp tăng lữ Bà La Môn được hiểu là có quyền thế cao hơn tầng lớp chiến binh Kshatriyas vốn có quyền lực chính trị thật sự; một *raja* hay quốc vương sẽ được sự hợp thức hóa của một Bà La Môn thì mới được lên ngôi chính thống. Cả trong Islam giáo cũng thế, luật (*sharia*) do một tầng lớp trí giả riêng (hay còn gọi là hội đồng *ulama*) điều hành; một mạng lưới các *qadis* hay còn gọi là thẩm phán Islam giáo hằng ngày làm nhiệm vụ điều hành giáo luật. Dù các *caliph* thời sơ khai mang trong mình cả thẩm quyền tôn giáo lẫn chính trị, trong những thời kỳ khác trong lịch sử Islam giáo, *caliph* và *sultan* là hai nhân vật khác nhau, và người trước có thể giữ vai trò kiểm soát người sau.

Pháp quyền được thể chế hóa sâu sắc nhất ở Tây Âu nhờ vai trò của Giáo hội Công giáo La Mã. Chỉ trong truyền thống phương Tây mới có việc nhà thờ nổi lên như một tác nhân chính trị giàu tiềm năng, tập quyền, có tôn ti, và hành vi của tác nhân này có thể gây tác động quyết liệt đến vận số của các vị quân chủ. Sự kiện trọng tâm đánh dấu sự tự chủ của giáo hội là xung đột về việc tấn phong xảy ra vào thế kỷ XI. Xung đột này chia rẽ nhà thờ và Hoàng đế La Mã Thần thánh trong việc hoàng đế can thiệp vào các vấn đề tôn giáo. Cuối cùng, nhà thờ giành được quyền phong sắc giám mục, tăng lữ và nổi lên như là người bảo vệ cho luật La Mã sửa đổi dựa trên Pháp điển Dân sự (*Corpus Juris*

Civilis) hay Bộ luật Justinian của thế kỷ XVI. Nước Anh xây dựng một truyền thống pháp lý mạnh không kém nhưng lại khác xa: Thông Luật ra đời sau Cuộc chinh phạt Norman xuất phát từ luật của quốc triều. Ở đó, nó được vun đắp không phải bởi nhà thờ mà là các nhà quân chủ sơ khai vận dụng khả năng thực thi công lý một cách công tâm như là phương thức để củng cố tính chính danh của họ.

Chính vì vậy tại Tây Âu, trong ba thể chế lớn thì luật xuất hiện đầu tiên. Trung Quốc chưa bao giờ phát triển một tôn giáo siêu việt; có lẽ vì lý do này, họ chưa bao giờ xây dựng được một nền pháp quyền thật sự. Ở đó, nhà nước xuất hiện đầu tiên, và cho đến ngày nay, luật chưa bao giờ từng tồn tại như một sự ràng buộc cơ bản đối với quyền lực chính trị. Quy trình này được đảo ngược tại châu Âu: luật ra đời trước khi có sự ra đời của một nhà nước hiện đại. Khi các vị quân chủ châu Âu khát khao hành xử như các vị hoàng đế Trung Hoa ngay từ cuối thế kỷ XVI trở đi và tạo ra các nhà nước chuyên chế tập quyền hiện đại, họ phải làm thế trong bối cảnh trật tự pháp lý lúc đó hạn chế quyền bính của họ. Kết quả là ít vị quân chủ châu Âu từng giành được quyền lực tập trung như nhà nước Trung Hoa, cho dù họ khao khát cùng cực điều đó. Chỉ có ở Nga, nơi Chính thống giáo Đông phương luôn ở tầm thấp hơn nhà nước thì một chế độ như vậy mới xuất hiện.

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH DÂN CHỦ

Thể chế xuất hiện cuối cùng trong ba thể chế là trách nhiệm giải trình dân chủ. Cơ chế trung tâm của trách nhiệm giải trình – quốc hội ra đời từ việc thành lập các đẳng cấp của thời phong kiến, được biết đến với nhiều tên gọi như Cortes (Nghị viện của Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha), Diet (Nghị viện của các nước ngoài nước Anh), tòa tối cao, *zemskiy sobor* (Quốc hội nước Nga thời Sa hoàng), hay nghị viện (Parliament) như ở Anh. Các thể chế này đại diện cho giới tinh hoa trong xã hội – thượng lưu, quý tộc, và trong một số trường hợp, giai cấp tư sản tại các thành phố độc lập. Theo luật phong kiến, các vị quân

chủ được yêu cầu đến các thể chế này để thu thuế vì họ chính là đại diện cho giới tinh hoa có của cải trong các xã hội nông nghiệp thời đó.

Bắt đầu từ cuối thế kỷ XVI, các vị quân chủ tham vọng triển khai các lý thuyết mới về quân chủ chuyên chế đã thực hiện các chiến dịch làm suy yếu quyền lực của những đẳng cấp này và giành được quyền thu thuế trực tiếp từ người dân. Ở mỗi quốc gia châu Âu, cuộc đấu tranh này diễn ra trong hơn hai thế kỷ tiếp theo. Ở Pháp và Tây Ban Nha, nền quân chủ thành công trong việc thu hẹp quyền lực của các đẳng cấp này, dù họ vẫn mắc kẹt trong một hệ thống luật hiện hành vốn tiếp tục giới hạn khả năng của họ trong việc chỉ thuận bóc lột tài sản của các thần dân tinh hoa. Ở Ba Lan và Hungary, các đẳng cấp đã thắng thế trước nhà nước quân chủ, tạo ra những chính quyền trung ương non kém đặt trong tay các tầng lớp ưu tú tham tàn bấy giờ bị các nước lân bang chinh phạt. Ở Nga, các đẳng cấp và giới tinh hoa hậu thuẫn cho họ có kết cấu yếu hơn các tầng lớp tương tự ở Tây Âu, và pháp luật còn có sức ảnh hưởng kém hơn nhiều; kết quả là, một hình thái chính thể chuyên chế cường kiên hơn đã ra đời tại đó.

Chỉ ở Anh là có sự tương đối bình đẳng giữa vua và các đẳng cấp. Khi các vị vua Stuart ban đầu tìm cách gây dựng quyền lực chuyên chế, họ thấy họ đang bị ngăn chặc bởi một nghị viện tổ chức chặt chẽ và có vũ trang. Nhiều thành viên trong bộ máy này, ngược lại với giáo hội Anh giáo tối cao của nhà nước quân chủ, là những người theo Tin Lành Thanh giáo vốn tin vào một hình thức tổ chức bình dân hơn. Lực lượng của nghị viện chiến đấu trong một cuộc nội chiến, chặt đầu Vua Charles I, nhanh chóng thiết lập nhà nước độc tài nghị viện dưới triều Oliver Cromwell. Xung đột này kéo dài cho tới thời kỳ Trung hưng quân chủ và cao trào là Cách mạng Vinh quang 1688-1689 khi đó triều đại Stuart bị lật đổ và một vị quân vương mới, William xứ Orange, đồng ý với một thỏa thuận hiến pháp áp dụng nguyên tắc “không đánh thuế nếu không có đại diện.”

Cùng đi với William và vợ Mary từ Hà Lan sang London là nhà triết học John Locke, với tác phẩm *Second Treatise on Government* (Khảo luận thứ hai về Chính quyền)ⁱ nêu lên nguyên tắc rằng việc tuân thủ quy định cần phải phụ thuộc vào sự đồng thuận của người bị trị. Locke lập luận rằng các quyền của con người là tự nhiên và cố hữu trong con người với tư cách con người. Các chính quyền tồn tại không chỉ để bảo vệ các quyền này và có thể bị lật đổ nếu vi phạm chúng. Những nguyên tắc này – không đánh thuế nếu không có sự đại diện và sự đồng thuận của thần dân – sẽ trở thành lời hiệu triệu của các thuộc địa Mỹ khi nổi dậy chống nhà cầm quyền Anh quốc chưa đầy một thế kỷ sau đó, tức năm 1776. Thomas Jefferson đưa tư tưởng về quyền tự nhiên của Locke vào Tuyên ngôn Độc lập và tư tưởng về một nhà nước chủ quyền của dân sẽ trở thành nền tảng của Hiến pháp Mỹ phê chuẩn năm 1789.

Trong khi những trật tự chính trị mới này thiết lập nguyên tắc về tính giải trình, thì không thể coi nước Anh vào năm 1689 và nước Mỹ vào năm 1789 là nền dân chủ hiện đại. Ở cả hai nhà nước, đặc quyền chỉ được giới hạn trong giới nam giới nghiệp chủ da trắng đại diện cho một bộ phận rất nhỏ của toàn bộ dân số. Cách mạng Vinh quang lẫn Cách mạng Mỹ đều chưa tạo ra bất kỳ điều gì đại để như một cuộc cách mạng xã hội thực thụ. Cách mạng Mỹ được lãnh đạo bởi một giới tinh hoa gồm chủ đồn điền-thương nhân, vẫn ghen tị với các quyền mà vua Anh đã xâm phạm vào. Vẫn chính những con người tinh hoa này giữ vai trò đứng đầu một khi đạt được độc lập, và họ là những người soạn thảo và phê chuẩn hiến pháp của quốc gia mới.

Tuy nhiên, tập trung vào những giới hạn này là đánh giá thấp một cách triệt để tính năng động chính trị mà trật tự Mỹ mới khởi động nên và sức mạnh của những ý tưởng. Tuyên ngôn Độc lập thẳng thừng tuyên bố “tất cả mọi người đều sinh ra có quyền bình đẳng. Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được.” Hiến pháp

i. John Locke, *Khảo luận thứ hai về Chính quyền*, Lê Tuấn Huy dịch, Nxb Tri thức, 2007.

thắng thán trao quyền tối cao không phải cho vua hay một nhà nước mơ hồ nào đó mà là “Nhân dân chúng ta.” Những tài liệu này không nhằm tái tạo mô hình xã hội thứ bậc tồn tại và dựa trên giai tầng của Anh tại Bắc Mỹ. Trong khi có nhiều trở ngại chính trị xã hội cản trở sự bình đẳng trên thực tế ở Hợp chúng quốc trong vòng hai thế kỷ tiếp sau, gánh nặng sẽ đặt lên vai bất kỳ ai yêu sách đặc quyền hay ân sủng đặc biệt cho một giai cấp cụ thể nào đó để biện minh họ phù hợp thế nào với lập trường lập quốc của dân tộc. Đó là lý do quyền bầu cử được mở rộng cho tất cả cánh đàn ông da trắng trong hơn một thế kỷ sau khi Hiến pháp được phê chuẩn, sớm hơn rất nhiều so với bất kỳ một nhà nước châu Âu nào trong phương diện này.

Mâu thuẫn giữa những nguyên tắc lập quốc và thực tiễn xã hội bắt đầu lộ ra trong những thập niên trước khi diễn ra Nội chiến, khi giới miền Nam ủng hộ “thể chế quái gở” – chế độ nô lệ – bắt đầu đưa ra những lập luận mới mẻ về việc vì sao loại trừ và nô dịch người da đen lại hợp lý về mặt đạo đức cũng như chính trị. Một số viện lý do tôn giáo, một số nói về hệ thống thứ bậc “tự nhiên” giữa các chủng tộc, những người khác bảo vệ nó với lý do dân chủ. Stephen Douglas trong những tranh luận với Abraham Lincoln nói rằng ông chẳng quan tâm tới việc một dân tộc bỏ phiếu ủng hộ hay phản đối chế độ nô lệ, nhưng ý chí dân chủ của họ sẽ thắng thế.

Nhưng Lincoln đã có một biện bác dứt khoát, quay trở về với lập trường lập quốc như một sự tất yếu. Ông nói rằng một quốc gia dựa trên nguyên tắc bình đẳng chính trị và quyền tự nhiên không thể tồn tại nếu dung thứ cho một thể chế quá đối mâu thuẫn như chiếm hữu nô lệ. Chúng ta đều biết, thật hổ thẹn khi phải mất thêm một thế kỷ nữa từ khi kết thúc Nội chiến và bãi nô thì người Mỹ gốc Phi mới giành quyền chính trị và pháp lý như được hứa hẹn trong Tu chính án 14. Nhưng nước Mỹ cuối cùng đã đi đến chỗ hiểu rằng bình đẳng như tuyên bố trong Tuyên ngôn Độc lập sẽ không thể được thực thi khi luật biến một số người trở thành những công dân hạng hai.⁵

Nhiều phong trào xã hội khác nổi lên trong những năm sau đó, mở rộng thế giới của những người có các quyền tự nhiên và do đó quyền chính trị – công nhân, phụ nữ, người bản địa, những nhóm trước đây bị gạt ra ngoài lề xã hội. Nhưng trật tự chính trị cơ bản do Cách mạng Vinh quang và Cách mạng Mỹ thiết đặt – một cơ quan hành pháp chịu trách nhiệm trước một cơ quan lập pháp đại nghị và trước toàn thể xã hội trên bình diện rộng hơn – sẽ tỏ ra có sức sống trường tồn hơn hẳn. Sau đó thì không ai cho rằng chính quyền không cần chịu trách nhiệm trước “Nhân dân”; những cuộc tranh luận và xung đột sau đó xoay hoàn toàn quanh vấn đề ai được cho là một con người trọn vẹn với nhân phẩm được đánh dấu bằng khả năng tham gia vào hệ thống chính trị dân chủ.

CÁCH MẠNG PHÁP

Một cuộc cách mạng vĩ đại khác của thế kỷ XVIII diễn ra tại Pháp. Hàng tấn mực đã được tiêu tốn vào việc mô tả, diễn giải biến cố lớn lao này, và hậu duệ của những người ở phe đối lập vẫn chưa giải quyết được một số tranh luận gay gắt mà cuộc cách mạng này châm lên.

Cho nên dường như thật ngạc nhiên khi một số tương đối những người quan sát, từ Edmund Burke cho tới Alexis de Tocqueville cho tới sử gia François Furet đã hỏi liệu cuộc cách mạng này có phải là kết quả tất yếu như nhiều người tin hay không.⁶ Cuộc cách mạng ban đầu được cổ vũ bởi Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền, mà như Tuyên ngôn Độc lập Mỹ, đã đưa ra một quan điểm về tính chất phổ quát của quyền con người căn cứ trên những quy luật tự nhiên. Nhưng Đệ nhất Cộng hòa rất vắn số. Giống như Bolshevik và những cuộc cách mạng Trung Quốc theo chân nó, Đệ nhất Cộng hòa thiết lập động lực triệt để mang tính cách mạng của riêng nó, trong đó những kẻ cánh tả hôm nay trở thành những kẻ phản cách mạng vào ngày mai, một chu kỳ dẫn tới Ủy ban An toàn Công cộng và Thời kỳ Khủng bố theo đó cuộc cách mạng cần xé ngón ngấu chính những đứa con của mình. Quá trình bất

ổn định này đánh dấu chấm hết với chiến tranh ngoại bang, Chính biến Thermidor (Tháng Nóng) và cuối cùng là cuộc đảo chính ngày 18 tháng Brumaire (Sương mù) đưa Napoléon Bonaparte lên nắm quyền vào năm 1799.⁷

Bạo lực cách mạng và bạo lực phản cách mạng đã tạo ra một sự phân cực sâu sắc trong xã hội Pháp khiến cuộc cải cách chính trị từ từ theo kiểu của Anh càng khó lòng thực hiện. Người Pháp sẽ chứng kiến Cách mạng tháng 7 năm 1830, Cách mạng năm 1848 và sau đó vào những năm 1870, cuộc chiếm đóng của Phổ và Công xã Paris, trước khi một nền dân chủ giới hạn quyền bầu cử trường tồn hơn có thể được thiết lập. Đến lúc này, đã có những cuộc bầu cử dân chủ tuần thủ theo những quy tắc hạn chế khác nhau tại nhiều quốc gia khác tại châu Âu, trong đó có một nước Phổ cực kỳ bảo thủ. Pháp, từng dẫn đầu trên đường đến với dân chủ năm 1789, tỏ ra giống như một kẻ chậm chân. Tệ hơn, một trong những di sản của cách mạng là một phái tả của nước Pháp mà trong thế kỷ XX nghiêng về tôn vinh bạo lực và gắn mình vào những sự nghiệp từ Stalin cho tới Mao Trạch Đông.

Vậy câu hỏi hợp lý được đặt ra là “Cách mạng Pháp đạt được những gì?” Nếu câu trả lời không phải là sự thiết lập dân chủ tại Pháp, thì nó có một tác động lớn, tức thì và trường tồn trong những địa hạt thể chế khác. Trước hết, nó dẫn tới việc xây dựng và ban hành bộ luật hiện đại đầu tiên tại châu Âu vào năm 1804, Bộ luật Dân sự hay Bộ luật Napoléon. Thứ hai là việc tạo ra một nhà nước hành chính hiện đại, thông qua đó bộ luật được triển khai và thi hành. Dù thiếu vắng dân chủ, những tiến bộ lớn này đã khiến cho chính quyền đỡ độc đoán hơn, minh bạch nhiều hơn, thống nhất hơn trong hành xử với công dân. Napoléon, khi nhìn lại thảm bại của mình tại Waterloo, cho rằng Bộ luật Dân sự còn tượng trưng cho thắng lợi về vang hơn bất kỳ thắng lợi nào khác của ông trên chiến trường, và về nhiều phương diện thì ông nói đúng.⁸

Tới lúc đó luật của Pháp là một sự cóp nhặt và vúi những quy tắc khác nhau theo từng vùng, một số kế thừa từ luật La Mã, một số dựa trên luật tục, cùng vô số những bổ sung được thêm thắt qua nhiều thế kỷ từ những nguồn giáo hội, phong kiến, thương mại và các nguồn thế tục. Kết quả là một mớ luật thường tự mâu thuẫn nhau hoặc rất nhập nhằng. Bộ luật Napoléon thay thế toàn bộ mớ đó bằng một bộ luật hiện đại duy nhất và rất rõ ràng, cô đọng, và cực kỳ khúc chiết.

Bộ luật Napoléon củng cố nhiều thành tựu của cuộc cách mạng với việc xóa khỏi luật những sự phân biệt về thứ hạng và đặc quyền của thời phong kiến. Từ đó mọi công dân được tuyên bố có những quyền và nghĩa vụ bình đẳng được đặt định rõ ràng từ trước (*ex ante*). Bộ luật Dân sự mới quy định những khái niệm tân thời về quyền tài sản: “quyền sở hữu và tùy ý sử dụng tài sản của mình ở mức tối đa, miễn việc sử dụng đó không thuộc phạm trù bị pháp luật cấm đoán.” Đất đai được giải phóng khỏi những quy định về thừa kế theo phong kiến và tập tục trước, mở đường cho việc phát triển của một nền kinh tế thị trường. Tòa án lãnh chúa – do lãnh chúa địa phương kiểm soát, vì nó mà nông dân sục sôi bất bình trong cuộc cách mạng – đã được bãi bỏ hoàn toàn và thay thế bằng hệ thống thẩm phán dân sự. Việc sinh nở và kết hôn từ nay được đăng ký với chính quyền dân sự thay vì tôn giáo.⁹

Bộ luật Napoléon lập tức được du nhập sang các quốc gia mà Pháp đang chiếm đóng: Bỉ, Luxembourg, các vùng lãnh thổ thuộc Đức nằm phía tây sông Rhine, Palatinate, Phổ vùng sông Rhine, Geneva, Savoy và Parma. Sau đó nó được cưỡng bách du nhập vào Ý, Hà Lan và các lãnh thổ thuộc liên minh Hanse. Bộ luật Dân sự được nhiều bang nhỏ của Đức tự nguyện tiếp nhận. Như chúng ta sẽ thấy trong Chương 4, bộ luật này sẽ trở thành nguồn cảm hứng cho việc cải cách Bộ luật Phổ diễn ra sau thất bại của Pháp tại Jena. Nó được lấy làm hình mẫu cho vô số bộ luật dân sự khác bên ngoài châu Âu, từ Senegal cho tới Argentina, từ Ai Cập cho tới Nhật. Trong khi các bộ luật được áp chế

cho các xã hội khác không đạt được nhiều thành công cho lắm thì Bộ luật Napoléon lại đạt: các quốc gia như Ý và Hà Lan chống lại việc áp dụng luật này nhưng cuối cùng cũng xây dựng bộ luật tương tự về bản chất, chỉ khác tên mà thôi.¹⁰

Thành tựu lớn thứ hai của cuộc cách mạng là tạo ra một nhà nước quan liêu hiện đại, kiểu như những gì Trung Quốc đã đạt được một vài thiên niên kỷ trước đó. Chế độ cũ của Pháp là một sự lai tạp kỳ quặc. Bắt đầu từ giữa thế kỷ XVII, các vị quân chủ tập quyền như Louis XIII và Louis XIV đã tạo ra một hệ thống các nhà quản trị hiện đại dựa trên những viên chức gọi là công bộc. Được biệt phái từ Paris về các tỉnh, họ không có quan hệ huyết thống hay bất kỳ quan hệ nào khác với người dân bản địa và do đó có thể cai quản một cách công tâm hơn. Như Alexis de Tocqueville đã viết, đây là buổi bình minh của một nhà nước tập quyền hiện đại tại Pháp.¹¹

Nhưng những công bộc này phải hoạt động song hành với nhóm hành chính khác, gồm các viên chức cấp thấp dễ bị mua chuộc. Các vua Pháp luôn thiếu tiền để trang bị cho những cuộc chiến và tiêu dùng cho lối sống của mình. Khởi đầu với một vụ phá sản lớn gọi là Grand Parti năm 1557, chính quyền phải vin đến những biện pháp ngày một quần bách để huy động tiền của, trong đó có việc công khai bán chức tước cho những cá nhân giàu có. Dưới một hệ thống được gọi là Paulette do Bộ trưởng Sully của Henry IV đưa vào năm 1604, những chiếc ghế này không chỉ được bán mà còn truyền lại được cho con cái như một phần của việc thừa kế. đương nhiên, các viên chức cấp thấp này chẳng màng gì về quản trị công một cách quang minh lỗi lạc hay quản trị tốt gì hết, cái họ muốn là bòn rút tận xương tủy từ cái ghế họ đang nắm giữ.

Tuy các chính quyền Pháp giai đoạn thế kỷ XVIII đã có hai nỗ lực lớn để loại bỏ các chức sắc dễ bị mua chuộc, song cả hai đều thất bại vì nhóm tinh hoa nắm quyền lực lớn và có quá nhiều thứ để mất nếu cuộc cải cách được thực hiện. Sự mục nát và không thể cải tổ của hệ thống

này là một trong những yếu tố dẫn tới cuộc cách mạng. Trong sự kiện đó, tất cả những chức sắc dễ mua chuộc đều bị truất phế, và trong nhiều trường hợp bị thắt tay chặt đầu. Chỉ khi mọi thứ đã sửa soạn đầu vào đó trong cuộc thanh lọc này thì một Hội đồng nhà nước (Conseil d'État) mới mới có thể được tạo ra năm 1799, một thể chế sẽ trở thành đỉnh cao muôn trượng của một bộ máy quan liêu thật sự hiện đại.

Trật tự của bộ máy hành chính mới có thể không còn phát huy được, ngoại trừ việc tạo ra một hệ thống giáo dục hiện đại hơn để hỗ trợ cho nó. Chế độ cũ đã lập ra các trường kỹ thuật vào thế kỷ XVIII để đào tạo các kỹ sư và các chuyên viên khác. Nhưng vào năm 1794, chính quyền Cách mạng mở ra một số cơ sở giáo dục cao cấp (Grandes Écoles) như Trường Sư phạm Paris (École Normale Supérieure) và Đại học Bách Khoa (École Polytechnique) cho mục đích cụ thể là đào tạo công chức. Những trường kiểu như vậy, tiền thân của Trường Quốc gia Hành chính Pháp (École Nationale d'Administration) thời hậu Thế chiến II, tuyển sinh từ hệ thống trường trung học (lycées) hay các trường trung học tỉnh hoa.

Hai cải tổ về thể chế này – giới thiệu một bộ luật mới và tạo ra một hệ thống hành chính hiện đại – chưa hẳn là dân chủ. Tuy nhiên, chúng vẫn đạt được những mục đích nhất định về sự quân bình. Luật không còn biệt đãi các tầng lớp nhất định vẫn thường thao túng bộ máy theo hướng vị lợi cho họ mà cam kết đối xử bình đẳng với mọi cá nhân, về nguyên tắc chứ không hẳn về thực tiễn. Tài sản tư hữu không còn phải chịu những quy định hạn chế như thời phong kiến, và nhờ thế, một nền kinh tế thị trường mới, quy mô hơn hẳn có thể bắt đầu bung ra. Hơn nữa, luật không thể thực thi nếu không có bộ máy hành chính mới cải cách, vốn đã được cởi trói khỏi mớ hành trang mục ruỗng đã tích tụ trong nhiều thế kỷ. Và cùng nhau – luật và nhà nước hành chính – trong nhiều phương diện đóng vai trò như một cái phanh hãm lại sự chuyên chế của các nhà cầm quyền chuyên chế. Vị quân chủ về lý thuyết nắm những quyền lực vô song, nhưng ngài ấy phải thực

thì chúng qua một bộ máy quan liêu hành động theo luật. Đây là khái niệm mà người Đức đặt cho cái tên Rechtsstaat. Bản chất của nó khác xa với nền chính trị thế kỷ XX sau này dưới thời Lenin, Stalin và Mao Trạch Đông.

ĐẶT NỀN MÓNG

Cách mạng Mỹ thể chế hóa dân chủ và nguyên tắc bình đẳng chính trị. Cách mạng Pháp đặt nền tảng cho một nhà nước hiện đại công tâm, giống như những gì mà cuộc chiến tranh thống nhất Trung Hoa của nhà Tần đã tạo ra ở Trung Quốc. Cả hai đều củng cố và mở rộng pháp quyền trong hai phiên bản gần như song sinh: Thông Luật và Bộ Dân luật Napoléon.

Tập 1 của bộ sách dừng lại ở thời khắc lịch sử khi nền móng của ba hệ thống thể chế vừa được lót những viên gạch đầu tiên nhưng trước khi một trong ba được phát triển toàn triệt thành hình thái hiện đại ngày nay. Ở châu Âu và các khu vực khác trên thế giới, luật là thể chế phát triển cao nhất. Nhưng như trong trường hợp của Bộ luật Napoléon, vẫn còn nhiều việc phải làm để chính thức hóa, hệ thống hóa, dung hòa và cập nhật để pháp luật thật sự trở nên trung lập trong quan hệ con người. Ý tưởng về một nhà nước hiện đại đã nảy mầm ở châu Âu từ cuối thế kỷ XVI, nhưng không bộ máy nào, kể cả bộ máy hành chính mới tại Paris hoàn toàn được xây dựng trên cơ chế nhân tài. Đa số các bộ máy chính quyền nhà nước trên khắp lục địa vẫn còn mang tính thân tộc. Và cho dù ý tưởng dân chủ đã được gieo trồng ở Anh và nhất là ở các thuộc địa Bắc Mỹ, trên Trái đất chưa có xã hội nào mà đa số bộ phận dân số trưởng thành được bỏ phiếu hay tham gia hệ thống chính trị.

Hai diễn biến lớn nhất đang mở ra tại thời khắc chính biến này. Đầu tiên là Cách mạng Công nghiệp, trong đó sản lượng binh quân đầu người dịch chuyển lên một mức độ bền vững cao hơn nhiều so với

bất kỳ thời kỳ nào trước đó trong lịch sử loài người. Điều này có những hệ quả to lớn vì tăng trưởng kinh tế bắt đầu chuyển biến bản chất cốt lõi của các xã hội.

Diễn biến lớn tiếp theo là làn sóng chủ nghĩa thực dân thứ hai, đặt châu Âu ở thế xung đột với phần còn lại của thế giới. Làn sóng thứ nhất bắt đầu với những cuộc chinh phạt Tân Thế giới của Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha, và sau đó là luồng định cư Anh và Mỹ tại Bắc Mỹ. Làn sóng thuộc địa hóa đầu tiên đã tự kiệt quệ vào cuối thế kỷ XVIII, và các đế quốc Anh và Bồ Đào Nha bị buộc phải rút lui sau những phong trào đòi độc lập tại các thuộc địa của họ tại Tân Thế giới. Nhưng bắt đầu với Chiến tranh Anh-Miến năm 1824, một giai đoạn mới nổi lên chứng kiến hầu như toàn bộ phần còn lại của thế giới bị rút thành các đế chế thực dân của các cường quốc phương Tây vào cuối thế kỷ.

Tập 2 này nối gót câu chuyện dang dở của Tập 1, kể tường tận việc nhà nước, pháp luật, và dân chủ hình thành phát triển trong vòng hai thế kỷ qua ra sao; chúng tương tác với nhau và với các chiều kích phát triển kinh tế-xã hội như thế nào, và cuối cùng, chúng đã bộc lộ những dấu hiệu suy tàn tại Mỹ và các nền dân chủ phát triển khác ra sao.

PHẦN 1

NHÀ NƯỚC

01

PHÁT TRIỂN CHÍNH TRỊ LÀ GÌ?

Phát triển chính trị và ba thành phần của nó: nhà nước, pháp quyền, trách nhiệm giải trình; vì sao mọi xã hội đều chịu cảnh suy tàn chính trị; bố cục của cuốn sách; vì sao nên có một hệ thống chính trị cân đối

Phát triển chính trị là sự thay đổi trong các thể chế chính trị qua thời gian. Khác với những sự dịch chuyển trong chính trị hay chính sách: các thủ tướng, tổng thống và các nhà lập pháp đến rồi đi, luật cũng có thể được sửa đổi nhưng chính những quy tắc cơ bản rường cột cho các xã hội mới là thứ định hình nên một trật tự chính trị.

Trong Tập 1 của cuốn sách, tôi nói rằng có ba loại hình thể chế hình thành nên trật tự chính trị: nhà nước, pháp quyền và trách nhiệm giải trình. Nhà nước là một tổ chức phân tầng, tập trung hóa, với quyền uy hợp pháp và độc quyền trên một lãnh thổ xác định. Bên cạnh những đặc điểm như sự phức tạp và khả năng thích nghi, các nhà nước có thể có phần nào đó công tâm: các nhà nước đầu tiên không khác mấy so với việc tế gia của các bậc quân vương và được mô tả là “thần tộc” vì chúng thiên vị và dựa trên cơ chế gia đình và bằng hữu của người cai trị. Các nhà nước hiện đại, phát triển cao hơn, ngược lại, có sự phân biệt giữa lợi ích cá nhân của bậc cai trị và lợi ích công của toàn bộ cộng đồng. Các nhà nước này hướng đến việc đối xử với công dân một cách công tâm hơn, áp dụng luật, tuyển lựa viên chức, thực thi những chính sách một cách công tâm.

Pháp quyền có thể được định nghĩa theo nhiều cách, bao gồm: luật và trật tự đơn giản, quyền tài sản và thực thi hợp đồng, hay cách hiểu của phương Tây thời hiện đại về quyền con người, bao gồm quyền bình đẳng cho phụ nữ, dân tộc thiểu số và chủng tộc.¹ Định nghĩa về pháp quyền tôi đang sử dụng trong cuốn sách này không nhất nhất bó hẹp trong một cách hiểu thực chất về luật nào. Thay vào đó, tôi định nghĩa pháp quyền là một hệ thống quy tắc hành vi, phản ánh sự đồng thuận rộng rãi trong xã hội, thứ ràng buộc những tác nhân chính trị quyền lực nhất, cho dù đó là quốc vương, tổng thống hay thủ tướng. Nếu các bậc cai trị có thể thay đổi luật để phù hợp với bản thân họ, pháp quyền sẽ không tồn tại, cho dù những luật đó được áp dụng thống nhất cho toàn thể xã hội. Muốn hiệu lực, pháp quyền luôn phải được hiện thân trong một thể chế tư pháp riêng có vai trò độc lập với bộ máy hành pháp. Pháp quyền theo định nghĩa này không gần với bất kỳ một cơ quan luật hiện hành thực chất nào, chẳng hạn như những cơ quan hiện hành ở Mỹ hay châu Âu ngày nay. Pháp quyền trong vai trò một sự ràng buộc về quyền lực chính trị tồn tại ở Israel cổ đại, Ấn Độ, trong thế giới Islam giáo, và cả ở phương Tây Ki-tô giáo.

Cần phân biệt pháp quyền với khái niệm đôi khi được gọi là “pháp trị.” Ở pháp trị, pháp luật đại diện cho mệnh lệnh của người cai trị nhưng không áp dụng cho chính người cai trị đó. Pháp quyền như chúng ta sẽ thấy đôi khi trở nên thể chế hóa hơn, định kỳ, minh bạch hơn, theo những điều kiện mà nó bắt đầu thỏa mãn một số chức năng của pháp quyền với việc thu hẹp quyền lực độc tôn của người cai trị.

Trách nhiệm giải trình có nghĩa rằng chính quyền đáp ứng những lợi ích của toàn thể xã hội – mà Aristotle gọi là lợi ích công – chứ không phải chỉ là sự tư lợi hẹp hòi. Trách nhiệm giải trình ngày nay được hiểu theo lối đặc trưng nhất là trách nhiệm giải trình theo quy trình, nghĩa là những chu kỳ bầu cử đa đảng tự do, công bằng, cho phép công dân lựa chọn cũng như khép vào kỷ luật người cai trị họ. Những trách nhiệm

giải trình cũng có thể mang tính thực chất: người cai trị có thể đáp ứng lợi ích của xã hội số đông mà không nhất thiết phải tuân thủ trách nhiệm giải trình theo quy trình. Chính quyền phi dân cử có thể đáp ứng rất khác đối với nhu cầu công dân, đó là lý do trong cuốn *Politics* (Chính trị luận),ⁱ Aristotle đã phân biệt rõ giữa quân chủ và chuyên chế. Tuy nhiên, vẫn có một sợi dây liên kết rất mạnh giữa trách nhiệm giải trình theo quy trình và thực chất vì khi các nhà cai trị không bị ai kiểm soát, kể cả dù họ đáp ứng tốt lợi ích công, thường cũng không thể tin được họ sẽ duy trì được mãi như vậy. Khi chúng ta sử dụng từ “trách nhiệm giải trình,” chúng ta chủ yếu nói về dân chủ hiện đại được định nghĩa về mặt quy trình khiến chính quyền đáp ứng với công dân của mình. Nhưng, chúng ta cần lưu ý rằng quy trình tốt cũng không nhất định mang đến những kết quả thực chất thỏa đáng.

Các thể chế của nhà nước tập trung quyền lực và cho phép cộng đồng triển khai quyền lực đó để thực thi pháp luật, gìn giữ hòa bình, bảo vệ nhà nước trước kẻ thù bên ngoài, cung cấp những lợi ích công cần thiết. Pháp quyền và các cơ chế trách nhiệm giải trình thì đi theo hướng ngược lại: chúng kiểm soát quyền lực nhà nước và đảm bảo rằng quyền lực này được sử dụng có kiểm soát, được nhân dân đồng thuận. Phép màu của chính trị hiện đại nằm ở chỗ chúng ta có thể có những trật tự chính trị vừa mạnh vừa có năng lực nhưng lại vừa bị chế ngự để chỉ giữ vai trò bên trong bối cảnh do luật và lựa chọn dân chủ thiết lập nên.

Ba loại hình thể chế này có thể tồn tại ở những chính thể khác biệt và độc lập với nhau, và theo những cách kết hợp khác nhau. Do đó, Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa có một nhà nước mạnh, phát triển vững chãi nhưng lại có pháp quyền yếu và không có dân chủ. Singapore có pháp quyền và nhà nước nhưng dân chủ rất hạn chế. Nga có bầu cử dân chủ, một nhà nước giỏi xử lý bất đồng chính kiến nhưng không

i. Aristotle, *Chính trị luận*, Nông Duy Trường dịch, Omega Plus và Nxb Thế giới, 2018.

giỏi cung cấp dịch vụ, và một nền pháp quyền yếu. Ở nhiều nhà nước thất bại như Somalia, Haiti và Cộng hòa Dân chủ Congo hồi đầu thế kỷ XXI, nhà nước và pháp quyền đều yếu hoặc chưa tồn tại, dù tại Haiti và Congo đã tổ chức những cuộc bầu cử dân chủ. Ngược lại, một nền dân chủ tự do phát triển về mặt chính trị bao gồm cả ba thể chế – nhà nước, pháp quyền và trách nhiệm giải trình theo quy trình – ở thế cân bằng nhất định. Một nhà nước mạnh mà không kiểm soát tốt là một nền độc tài; một nhà nước yếu và chịu sự kiểm tỏa của vô số lực lượng chính trị bên dưới thì không hiệu quả và thường bất ổn.

HƯỚNG TỚI ĐAN MẠCH

Trong Tập 1, tôi giả định rằng các nước đang phát triển đương đại và cộng đồng quốc tế đang tìm cách giúp họ đều phải đối mặt với vấn đề “hướng tới Đan Mạch.” Ý tôi không phải là nước Đan Mạch thật sự mà là một xã hội tưởng tượng vừa thịnh vượng, dân chủ, an toàn, quản trị tốt, lại có mức độ tham nhũng thấp. “Đan Mạch” sẽ có cả ba hệ thống thể chế chính trị trong một thế cân bằng hoàn hảo: nhà nước có năng lực, pháp quyền mạnh, và trách nhiệm giải trình dân chủ. Cộng đồng quốc tế sẽ thích biến Afghanistan, Somalia, Libya và Haiti thành những nơi lý tưởng như “Đan Mạch,” song lại mù tịt không biết cách hiện thực hóa giấc mơ này. Như tôi đã nói lúc trước, một phần của vấn đề là chúng ta không hiểu bằng cách nào Đan Mạch lại trở thành Đan Mạch như ngày nay nên không thể hiểu được sự phức tạp và khó khăn của quá trình phát triển chính trị.

Trong vô số những đặc điểm tích cực của Đan Mạch, điểm ít được nghiên cứu và ít được hiểu nhất liên quan tới việc hệ thống chính trị của quốc gia này đã chuyển dịch như thế nào từ một nhà nước thân tộc sang một nhà nước hiện đại. Ở nhà nước trước, các nhà cầm quyền được hậu thuẫn bởi những mạng lưới thân bằng cố hữu nhận được những lợi ích vật chất để đổi lại sự trung thành chính trị. Ở nhà nước sau, quan chức chính quyền được xem là nô bộc hay người canh giữ

lợi ích công và bị pháp luật cấm lợi dụng chức vụ để mưu cầu lợi riêng. Làm thế nào mà đất nước Đan Mạch lại được điều hành bởi những bộ máy quan liêu có đặc trưng là trung thành tuyệt đối với sự nghiệp công, thành thạo chuyên môn, phân chia lao động theo chức năng và được tuyển dụng nhờ thực tài?

Ngày nay, kể cả các nhà độc tài tham nhũng bậc nhất, giống như một số quốc vương hay nhà vua thời cổ đại, cũng không cho rằng họ “sở hữu” nhà nước theo đúng nghĩa và muốn làm gì với nhà nước thì làm. Ai cũng ủng hộ sự khác biệt giữa lợi ích công và lợi ích tư. Do đó, chủ nghĩa thân tộc đã biến tướng thành cái gọi là “chủ nghĩa thân tộc mới,” trong đó các thủ lĩnh chính trị chỉ áp dụng nhà nước hiện đại về mặt hình thức bề ngoài – với bộ máy quan liêu, hệ thống pháp luật, bầu cử, v.v... – còn trên thực tế, họ cai trị để tư lợi cho mình. Khi tranh cử thì đề cao lợi ích công thật, nhưng nhà nước thì lại không phải là nhà nước công tâm: đặc ân được phân phát nhỏ giọt cho mạng lưới các nhà ủng hộ chính trị để đổi lấy lá phiếu hay sự hiện diện của họ tại những cuộc mít tinh bầu cử. Mô hình này có thể thấy rõ tại các quốc gia từ Nigeria, Mexico cho đến Indonesia.² Douglass North, John Wallis, và Barry Weingast đặt biệt danh khác cho chủ nghĩa thân tộc mới, cái họ gọi là “trật tự tiếp cận hạn chế,” trong đó một liên minh các giới tinh hoa tìm kiếm đặc lợi sử dụng quyền lực chính trị của mình để ngăn chặn cạnh tranh tự do cả trong nền kinh tế lẫn hệ thống chính trị.³ Daron Acemoglu và James Robinson sử dụng thuật ngữ “bóc lột” để mô tả cùng hiện tượng này.⁴ Trong một giai đoạn của lịch sử nhân loại, mọi chính quyền có thể được mô tả như là thân tộc, tiếp cận hạn chế hay bóc lột.

Câu hỏi là, những trật tự chính trị như vậy làm thế nào để tiến triển thành các nhà nước hiện đại? Các tác giả được trích ở trên đều thiên về mô tả bước chuyển dịch hơn là một lý thuyết về động lực của sự dịch chuyển này. Như chúng ta sẽ thấy, có một số lực lượng thúc đẩy việc hiện đại hóa nhà nước. Trong lịch sử có một lực lượng quan trọng

là sự cạnh tranh quân sự, tạo ra những động lực có sức mạnh gấp bội so với tư lợi về kinh tế trong việc thúc đẩy cải cách chính trị. Động cơ thứ hai nằm sau sự dịch chuyển bắt nguồn từ sự dịch chuyển xã hội do công nghiệp hóa mang lại. Tăng trưởng kinh tế tạo ra những nhóm xã hội mới, mà qua thời gian, họ tổ chức hành động tập thể và tìm cách gia nhập vào hệ thống chính trị. Quá trình này không phải nhất định dẫn tới việc tạo ra các nhà nước hiện đại, nhưng trong những hoàn cảnh thích hợp, nó có thể và đã từng làm được điều đó.

SUY TÀN CHÍNH TRỊ

Theo định nghĩa của Samuel Huntington, các thể chế chính trị phát triển theo hướng trở nên phức tạp, dễ thích nghi, tự chủ và cố kết hơn.⁵ Nhưng ông cho rằng chúng cũng có thể suy tàn. Các thể chế được tạo ra để đáp ứng những nhu cầu nhất định của xã hội, chẳng hạn như tạo ra chiến tranh, giải quyết xung đột kinh tế, điều hòa hành vi xã hội. Nhưng giống như các mô hình hành vi tái diễn, chúng cũng có thể trở nên cứng nhắc, không thể thích nghi khi bối cảnh ban đầu đặt nền móng cho sự ra đời của chúng thay đổi. Trong hành vi con người luôn cố hữu một sự bảo thủ, có xu hướng gieo giá trị cảm xúc vào các thể chế này một khi chúng được hình thành. Ai dám đề xuất xóa bỏ chế độ quân chủ Anh, hay Hiến pháp Mỹ, hay hoàng đế Nhật để thay bằng một thể chế mới hơn, tốt đẹp hơn thì có khác gì đã trảng xe cát.

Bên cạnh việc các thể chế không thể thích nghi với hoàn cảnh, còn có nguyên nhân thứ hai dẫn tới sự suy tàn chính trị. Năng lực xã hội thiên bẩm của con người dựa trên việc chọn lọc huyết thống và lòng vị tha tương hỗ – nghĩa là ngã về phía gia đình và bằng hữu. Trong khi trật tự chính trị hiện đại tìm cách thúc đẩy việc cai trị công tâm, các giới tinh hoa trong hầu hết xã hội lại có xu hướng quay lại với mạng lưới thân tộc của mình, vừa như là công cụ để giữ ghế vừa như là việc tưởng thưởng cho những nỗ lực của họ. Nếu thành công, các tầng lớp này được cho là “thâu tóm” nhà nước, làm giảm tính chính danh của

nhà nước và khiến nhà nước trở nên kém trách nhiệm với toàn thể dân chúng. Những thời kỳ hòa bình, thịnh vượng lâu dài thường tạo điều kiện cho việc giới tinh hoa bành trướng sự thâu tóm này, thứ có thể dẫn đến khủng hoảng chính trị nếu sau đó xảy ra suy thoái kinh tế hay chấn động chính trị từ bên ngoài.

Ở Tập 1, chúng ta đã được thấy nhiều ví dụ của hiện tượng này. Nhà Hán hùng cường của Trung Hoa sụp đổ vào thế kỷ III khi chính quyền bị các dòng tộc của giới tinh hoa thâu tóm, họ tiếp tục thống trị nền chính trị Trung Quốc cho tới triều đại nhà Tùy và nhà Đường sau đó. Chế độ Mamluk ở Ai Cập, được xây dựng dựa trên những chiến binh-nô lệ, cũng sụp đổ khi các nhà cai trị-nô lệ bắt đầu lập gia đình, tìm cách vợ vét cho con cháu mình, giống như quân đội Sephahi (kỵ binh) và Janissary (bộ binh) – nòng cốt dựng lên đế chế Ottoman. Nước Pháp dưới Chế độ cũ muốn xây dựng một chính quyền trung ương kiểu hiện đại từ giữa thế kỷ XVII. Nhưng nhu cầu tài chính thường trực của nền quân chủ buộc nó đục khoét bộ máy thông qua việc công khai bán chức tước cho các cá nhân giàu có, một thông lệ được gọi là “mua quan bán chức.” Qua hai tập, tôi sử dụng thuật ngữ rất dài – “repatrimonialization” (tái thân tộc hóa) – để gọi tên hiện tượng giới tinh hoa quyền thế thâu tóm các thể chế nhà nước với bề ngoài công tâm.

Các nền dân chủ tự do hiện đại đứng trước nguy cơ suy tàn chính trị không kém gì các loại hình chế độ khác. Chẳng xã hội hiện đại nào sẽ trở lại nguyên hình một xã hội bộ lạc, nhưng có thể thấy những ví dụ về “chủ nghĩa bộ lạc” xung quanh chúng ta, từ băng đảng đường phố cho tới những bè lũ bảo trợ và rao bán ảnh hưởng ở các cấp độ cao nhất của chính trị hiện đại. Trong một nền dân chủ hiện đại ra rả về những quyền phổ quát, thì lại có nhiều người ủng hộ đặc quyền – những biệt lệ, trợ cấp, hay lợi ích chỉ dành riêng cho họ, gia đình họ, băng hữu của họ. Một số học giả cho rằng các hệ thống chính trị với trách nhiệm giải trình có

những cơ chế tự khắc phục để ngăn chặn việc suy tàn chính trị: nếu chính quyền điều hành yếu kém hay nếu giới tinh hoa thâu tóm nhà nước, tầng lớp bình dân chỉ cần bãi miễn họ là xong.⁶ Có những thời điểm trong lịch sử phát triển dân chủ hiện đại đã xảy ra tình trạng này. Nhưng không có gì đảm bảo việc “tự khắc phục” sẽ xảy ra, có lẽ vì tầng lớp bình dân được tổ chức yếu, hoặc họ không hiểu rõ quyền lợi của mình là gì. Sự bảo thủ của các thể chế thường khiến cho công cuộc cải cách trở nên khó khăn đến mức nghiệt ngã. Hình thái suy tàn chính trị này hoặc dẫn tới việc từ từ đẩy nhanh mức độ tham nhũng, kèm theo với đó là hiệu quả chính quyền cũng sụt giảm tương đương, hoặc dẫn tới những phản ứng dân túy bạo lực trước việc thao túng công khai của giới tinh hoa.

SAU CÁCH MẠNG: BỐ CỤC TẬP SÁCH

Tập 1 cuốn sách kể về quá trình ra đời của nhà nước, pháp quyền, trách nhiệm giải trình dân chủ cho đến Cách mạng Pháp và Cách mạng Mỹ. Hai cuộc cách mạng này đánh dấu mốc tại đó ba loại hình thể chế – mà chúng ta gọi là dân chủ tự do – đã hình thành ở đâu đó trên thế giới. Tập 2 sẽ xem xét tác động qua lại giữa ba thể chế cho đến đầu thế kỷ XXI.

Câu nối giữa hai tập cũng đánh dấu điểm bắt đầu của cuộc cách mạng thứ ba, thứ thậm chí còn gây nhiều tác động hơn – Cách mạng Công nghiệp. Những diễn biến liên tục kéo dài như mô tả trong Tập 1 dường như gợi ý rằng các xã hội bị kẹt trong chính quá khứ của chúng, làm hạn chế những lựa chọn của chúng về một loại hình trật tự chính trị trong tương lai. Đây là sự hiểu lầm về câu chuyện phát triển được kể trong Tập 1, nhưng dấu đó có là thuyết tất định hàm ẩn mang tính lịch sử nào đi chăng nữa thì nó cũng trở nên vô giá trị một khi việc công nghiệp hóa cất cánh. Các khía cạnh chính trị của sự phát triển được kết nối mật thiết theo những cách thức phức tạp với các phương diện kinh tế, xã hội, tư tưởng. Những điểm nối này sẽ là chủ đề của chương tiếp theo.

Cách mạng Công nghiệp làm thay đổi mạnh tốc độ tăng trưởng sản lượng bình quân đầu người trong các xã hội chứng kiến nó, một hiện tượng kéo theo những hệ quả xã hội to lớn. Tăng trưởng kinh tế bền vững càng thúc đẩy tốc độ thay đổi trên toàn bộ các phương diện phát triển. Trong giai đoạn từ nhà Hán thế kỷ II TCN và nhà Thanh thế kỷ XVIII; tính chất cơ bản của đời sống nông nghiệp Trung Hoa lẫn bản chất hệ thống chính trị của nó đều không có gì phát triển nổi bật; hai thế kỷ sau mới thật sự chứng kiến một sự thay đổi vượt bậc hơn cả hai thiên niên kỷ trước đó gộp lại. Tốc độ thay đổi chóng mặt này tiếp tục được duy trì cho tới thế kỷ XXI.

Phần I của Tập 2 này sẽ tập trung vào những khu vực trên thế giới chứng kiến sớm nhất cuộc cách mạng này, châu Âu và Bắc Mỹ, nơi các nền dân chủ tự do đầu tiên trên thế giới xuất hiện. Phần này sẽ cố gắng trả lời câu hỏi, Vì sao ngay đầu thế kỷ XXI, một số quốc gia như Đức lại có chính quyền nhà nước tương đối trong sạch, hiện đại, trong khi các nước như Hy Lạp và Ý bị chính trị ô dù (clientelism) và mức độ tham nhũng cao khuấy đảo? Và vì sao Anh và Mỹ, với các khu vực công toàn dựa trên sự bảo trợ (patronage) trong thế kỷ XIX, có thể tự cải tổ thành bộ máy quan liêu hiện đại trọng thực tài như vậy?

Câu trả lời như chúng ta sẽ thấy nằm trong một số khía cạnh đi ngược lại lập trường dân chủ. Các bộ máy quan liêu đương thời hiện đại nhất chính là những bộ máy được thành lập bởi các nhà nước chuyên chế trong công cuộc mưu cầu an ninh quốc gia. Điều này đúng, như chúng ta thấy trong Tập 1, với trường hợp của Trung Hoa cổ đại; nó cũng đúng với ví dụ nổi bật về sự cai trị hành chính hiện đại, nước Phổ (sau này trở thành lực lượng thống nhất nước Đức) có vị thế địa chính trị yếu nên buộc phải tự thiết lập một bộ máy nhà nước hiệu quả. Mặt khác, các quốc gia từng áp dụng dân chủ trước khi thiết lập những bộ máy chính quyền hiện đại lại đang phát triển các khu vực công “ô dù.” Quốc gia đầu tiên chịu số phận này là Mỹ, cũng là nước đầu tiên cho phép toàn bộ nam giới da trắng tham gia bầu cử vào những năm

1820. Trường hợp này cũng đúng ở Hy Lạp và Ý, nơi vì những lý do nào đó, chưa bao giờ thiết lập một nhà nước hiện đại, vững mạnh trước khi mở rộng quyền bầu cử.

Do đó, vấn đề trình tự thật sự có ý nghĩa quyết định. Các quốc gia có nền dân chủ xuất hiện trước nhà nước hiện đại gặp những vấn đề lớn hơn nhiều trong việc đạt được một sự quản trị chất lượng hơn so với các quốc gia kế thừa nhà nước hiện đại từ thời kỳ chính thể chuyên chế. Xây dựng nhà nước sau nền dân chủ là điều khả thi, nhưng thường đòi hỏi các tác nhân xã hội mới và bộ máy chính trị vững mạnh. Đây là câu chuyện của Mỹ, nơi chủ nghĩa ô dù bị đánh bại trước một liên minh bao gồm những nhóm lợi ích doanh nghiệp bị bộ máy hành chính công kém cỏi động chạm, nông dân miền tây phản đối lợi ích của những ông trùm đường sắt, cũng như những nhà cải cách đô thị xuất thân từ tầng lớp trung lưu và chuyên gia.

Có một điểm mấu chốt tiềm năng giữa các nhà nước mạnh, có năng lực và nền dân chủ. Việc xây dựng nhà nước cuối cùng phải dựa trên nền tảng xây dựng dân tộc, nghĩa là, việc tạo ra những bản sắc dân tộc chung, đóng vai trò trọng tâm của lòng trung thành gắn với các quan hệ gia đình, bộ tộc, chòm xóm hay nhóm sắc tộc. Việc xây dựng nhà nước có khi bắt đầu từ cấp cơ sở, nhưng nó cũng có thể là sản phẩm của chính trị cường quyền – với bạo lực đúng nghĩa, khi các nhóm khác nhau bị thôn tính, trục xuất, sáp nhập, bầy đàn hoặc “thanh trừng sắc tộc.” Như trong trường hợp của nền hành chính công hiện đại, bản sắc dân tộc mạnh thường được hình thành hiệu quả nhất trong những điều kiện của nhà nước chuyên chế. Các xã hội dân chủ thiếu bản sắc dân tộc mạnh thường xuyên gặp những khó khăn nghiêm trọng trong việc đồng thuận về một diễn ngôn bao quát tầm quốc gia. Nhiều nền dân chủ tự do yên ổn như hiện nay được thụ hưởng từ bạo lực và nền cai trị độc tài kéo dài trong những thế hệ đã qua, điều mà họ đã dễ dàng lãng quên. Thật may, bạo lực không phải là lộ trình duy nhất để thống nhất

quốc gia; các bản sắc cũng có thể được điều chỉnh để phù hợp với thực tiễn chính trị cường quyền, hoặc được thiết lập quanh các ý tưởng cởi mở như về nền dân chủ giảm thiểu sự loại trừ các nhóm thiểu số khỏi cộng đồng quốc gia.

Phần II của cuốn sách cũng bàn về sự xuất hiện hay không xuất hiện các nhà nước hiện đại, nhưng trong bối cảnh của một thế giới phi phương Tây từng bị các cường quốc châu Âu thuộc địa hóa hoặc lấn át trên diện rộng. Trong khi các xã hội ở châu Mỹ Latin, Trung Đông, châu Á và châu Phi đã phát triển những hình thái tổ chức chính trị và xã hội bản địa, thì đột nhiên họ phải đối mặt với một hệ thống hoàn toàn khác ngay từ giây phút đầu tiếp xúc với phương Tây. Các cường quốc thực dân trong nhiều trường hợp đã chinh phục, khuất phục, nô dịch các xã hội này, sát hại dân bản địa bằng chiến tranh, bệnh dịch, và đưa người ngoài vào định cư tại vùng đất của họ. Nhưng ngay cả khi sức mạnh vật chất không phải là vấn đề, mô hình chính quyền được người châu Âu trưng ra đã phá hỏng tính chính danh của các thể chế truyền thống và đẩy nhiều xã hội vào vị thế chẳng ra truyền thống chính hiệu cũng chẳng phải phương Tây hóa thành công. Do vậy, trong thế giới phi phương Tây này, không thể nói về sự phát triển thể chế mà không nhắc tới các thể chế ngoại lai hay được du nhập vào.

Đã có nhiều lý luận được đưa ra suốt những năm qua diễn giải nguyên do khiến các thể chế phát triển khác nhau tại những nơi khác nhau trên thế giới. Một số cho rằng các thể chế do những điều kiện địa lý và khí hậu quan trọng quyết định. Các nhà kinh tế cho rằng những ngành khai thác như khai mỏ, hay một nền nông nghiệp nhiệt đới thích hợp với đồn điền phụ thuộc vào quy mô kinh tế, đã thúc đẩy việc bóc lột lao động nô lệ. Những phương thức sản xuất kinh tế này được cho là đẻ ra các hệ thống chính trị chuyên chế. Ngược lại, các khu vực thích hợp với nông nghiệp hộ gia đình, có xu hướng ủng hộ nền dân chủ chính trị thông qua việc phân phối của cải đồng đều hơn trong dân

chúng. Một khi một thể chế đã được định hình, nó bị “khóa cứng” và tồn tại bền bỉ bất chấp những thay đổi khiến các điều kiện khí hậu và địa lý trở nên kém phù hợp.

Nhưng địa lý vẫn chỉ là một trong nhiều yếu tố quyết định cục diện chính trị. Những chính sách do các cường quốc thực dân thực thi, thời gian họ vẫn giữ thế kiểm soát, và các loại hình nguồn lực họ đầu tư vào các thuộc địa đều có những hệ quả quan trọng đối với các thể chế hậu thuộc địa. Mọi sự khái quát hóa về khí hậu và địa lý đều thấy những ngoại lệ quan trọng: quốc gia Trung Mỹ nhỏ bé, Costa Rica, lẽ ra đã trở thành một cộng hòa chuốiⁱ điển hình, nhưng ngày nay là một nước dân chủ quản trị khá tốt với những ngành xuất khẩu thịnh vượng và ngành du lịch sinh thái đóng vai trò chủ lực. Argentina thì ngược lại, được thiên nhiên ưu đãi đất đai, khí hậu tương tự như Bắc Mỹ nhưng rốt cuộc vẫn chỉ là một quốc gia đang phát triển bất ổn, trải qua hết độc tài quân sự, những chấn động lớn trong kinh tế, rồi lại tới một nền cai trị dân túy tồi tệ.

Cuối cùng, thuyết tất định về địa lý đã che khuất cách thức mà những người dân ở các nước thuộc địa phát huy vai trò của họ; họ đóng vai trò cốt yếu trong việc nhào nặn thể chế của riêng mình bất chấp sự thống trị từ bên ngoài. Các quốc gia phi phương Tây thành công nhất ngày nay chính là những nước có các thể chế bản địa phát triển cao nhất trước khi có sự tiếp xúc với phương Tây.

Những lý do phức tạp đằng sau những lộ trình phát triển khác nhau thể hiện sinh động nhất trong sự tương phản giữa châu Phi cận Sahara và Đông Á, một nơi có kinh tế phát triển kém nhất và một nơi có kinh tế phát triển ngoạn mục nhất trên thế giới trong nửa thế kỷ qua. Châu Phi cận Sahara chưa bao giờ phát triển các thể chế bản địa

i. Nguyên văn: banana republic. Thuật ngữ khoa học chính trị chỉ một quốc gia có nền chính trị bất ổn, kinh tế lệ thuộc vào bên ngoài.

cấp nhà nước mạnh trước khi có sự tiếp xúc với phương Tây. Khi bắt đầu “xâu xé châu Phi” hồi cuối thế kỷ XIX, các cường quốc thực dân châu Âu nhanh chóng phát hiện ra các tân thuộc địa khó lòng gánh nổi chi phí cho bộ máy ở chính nơi đó. Để khắc phục, Anh áp dụng chính sách cai trị gián tiếp, nghĩa là đầu tư tối thiểu vào việc tạo ra các thể chế nhà nước tại đó. Do đó, di sản thực dân tối tệ nằm ở hành động bỏ quên thay vì hành động ủy thác.ⁱ Ngược lại với những địa bàn có sự đầu tư chính trị lớn hơn như Ấn Độ và Singapore, các cường quốc thực dân không truyền thừa các thể chế mạnh, nhất là các thể chế “chuyên chế” có khả năng thâm nhập và kiểm soát dân số. Thay vào đó, các xã hội với truyền thống nhà nước yếu chứng kiến các thể chế đã thiết lập của mình bị băng hoại và thế chỗ bằng một thể chế hiện đại nửa mùa. Hệ quả là thảm họa kinh tế phát sinh sau khi họ giành được độc lập.

Điều này ngược lại hẳn với Đông Á. Như chúng ta thấy, Trung Quốc phát minh ra nhà nước hiện đại và có nền quan liêu tập quyền với truyền thống lâu đời nhất thế giới. Truyền thống này được kế thừa ở các quốc gia láng giềng như Nhật, Triều Tiên và Việt Nam. Truyền thống nhà nước vững mạnh này cũng giúp Nhật thoát khỏi ách thực dân phương Tây. Ở Trung Quốc, nhà nước sụp đổ và truyền thống bị đứt gãy nghiêm trọng trong những cuộc cách mạng, chiến tranh và chiếm đóng của thế kỷ XX nhưng đã được Đảng Cộng sản Trung Quốc tái thiết theo một mô hình hiện đại hơn kể từ năm 1978. Ở các xã hội Đông Á, các thể chế công hiệu quả đã trở thành nền tảng cho thành tựu kinh tế. Các nhà nước châu Á được thiết lập quanh bộ máy quan liêu kỹ trị được huấn luyện tốt, được trao quyền tự chủ đủ để dẫn dắt sự phát triển kinh tế, trong khi tránh được các hình thái tham nhũng lẫn hành vi “ăn cướp” trắng trợn đặc trưng cho chính quyền ở những nơi khác trên thế giới.

i. Nguyên văn: omission than of commission. Ở đây có sự chơi chữ.

Mỹ Latin nằm đầu đó giữa hai thái cực này. Bất chấp việc thời tiền Columbus đã tồn tại những đế chế lớn, khu vực này chưa bao giờ phát triển các thể chế hùng mạnh cấp nhà nước giống như ở Đông Á. Các cơ cấu chính trị hiện hành bị hủy hoại do những cuộc chinh phạt và bệnh dịch, được thay thế bằng các chính thể chuyên chế và trọng thương khi đó thịnh hành ở Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha. Khí hậu và địa lý tạo điều kiện thúc đẩy sự phát triển của một nền nông nghiệp bóc lột và các ngành công nghiệp khai thác. Trong khi phần lớn châu Âu vào thời điểm này tương đối chuyên chế giống nhau, các hệ thống tôn ti ở Mỹ Latin được đánh dấu bởi giai cấp, sắc tộc. Những truyền thống này mang tính bền bỉ cao, ngay cả tại một quốc gia như Argentina nơi khí hậu, địa lý và cơ cấu dân tộc lẽ ra đã có thể tạo điều kiện cho sự ra đời của một xã hội bình đẳng kiểu Bắc Mỹ.

Do vậy, các thành quả phát triển khác nhau một trời một vực như hiện tại ở châu Phi cận Sahara, Mỹ Latin và Đông Á chịu sự chi phối nặng nề của bản chất các thể chế nhà nước bản địa trước khi họ tiếp xúc với châu Âu. Những nước có các thể chế mạnh từ trước đó có thể tái lập chúng sau một thời gian gián đoạn, trong khi những nơi chưa có thì còn phải nỗ lực nhiều. Các cường quốc thực dân có tác động to lớn trong việc lai ghép thể chế của họ, nhất là tại những nơi có thể định cư số lượng lớn. Các khu vực kém phát triển nhất trên thế giới ngày nay là những nơi thiếu các thể chế nhà nước bản địa mạnh hoặc có các thể chế thực dân lai ghép.

Trong khi Phần I và Phần II đề cập tới sự phát triển của nhà nước, Phần III sẽ đề cập tới thể chế kiểm soát – cơ chế trách nhiệm giải trình dân chủ. Phần này tương đối ngắn hơn so với Phần I và Phần II. Không phải vì tôi cho rằng dân chủ thì ít quan trọng hơn các khía cạnh khác trong phát triển chính trị. Mà điều đó chỉ phản ánh thực tế rằng trong một thể hệ qua chúng ta đã quá chú trọng tới dân chủ, quá độ dân chủ, đổ vỡ dân chủ và chất lượng dân chủ. Làn sóng Dân chủ hóa Thứ ba bắt đầu từ đầu thập niên 1970 chứng kiến con số nền dân chủ dân cử trên

thế giới từ 35 được nâng lên thành 120 vào năm 2013, cho nên cũng dễ hiểu khi giới học giả đã dành rất nhiều tâm huyết cho hiện tượng này. Độc giả muốn tìm hiểu những diễn tiến gần đây nhất có thể tham khảo nhiều đầu sách rất hay về đề tài này.⁷

Thay vì tập trung vào Làn sóng Thứ ba, Phần III sẽ xem xét kỹ hơn về “Làn sóng Thứ nhất,” thời kỳ mở rộng dân chủ xảy ra chủ yếu ở châu Âu trong bối cảnh nổi ra Cách mạng Mỹ và Cách mạng Pháp. Không quốc gia nào ở châu Âu đủ tiêu chuẩn của một nền dân chủ dân cử vào thời điểm Đại hội Vienna năm 1815 chấm dứt những cuộc chiến tranh Napoléon. Năm 1848 chứng kiến những cuộc cách mạng bùng nổ ở hầu khắp các quốc gia châu Âu lục địa và được so sánh với Mùa xuân Arab năm 2011. Kinh nghiệm này của châu Âu cho thấy con đường đi lên dân chủ thật sự thật quá đổi khó khăn. Trong vòng chưa đầy một năm từ khi cách mạng nổ ra, trật tự chuyên chế cũ đã được khôi phục hầu như ở khắp mọi nơi. Quyền bầu cử được mở ra nhưng rất chậm chạp trong những thập niên sau đó; tại Anh, nơi có truyền thống nghị viện lâu đời nhất, quyền phổ thông đầu phiếu trọn vẹn chỉ mãi đến năm 1929 mới được áp dụng.

Việc truyền bá của dân chủ phụ thuộc vào tính chính danh của ý tưởng về dân chủ. Trong phần lớn thế kỷ XIX, nhiều người có học thức và thiện chí tin rằng “quần chúng” đơn giản là không có năng lực để thực hiện quyền bầu cử một cách trách nhiệm. Do vậy, sự trỗi dậy của dân chủ liên quan mật thiết tới việc truyền bá những quan điểm về sự bình đẳng của con người.

Nhưng các ý tưởng này không tự nhiên mà có. Ngày nay chúng ta sống trong một thế giới dân chủ được toàn cầu hóa và đang phát triển nhờ vào những thay đổi sâu sắc được khởi động từ Cách mạng Công nghiệp. Cuộc cách mạng này khởi động sự tăng trưởng kinh tế bùng nổ làm thay đổi mạnh mẽ bản chất các xã hội với việc dịch chuyển các tầng lớp nhân dân mới – giới tư sản hoặc trung lưu, và giới lao động

công nghiệp mới. Khi trở thành các nhóm tự giác ngộ với những lợi ích chung, họ bắt đầu tự tổ chức thành đoàn thể chính trị và đòi quyền tham gia vào hệ thống chính trị. Việc mở rộng quyền bầu cử thường là vấn đề dịch chuyển ở cấp cơ sở của những tầng lớp mới nổi lên này, nó thường dẫn tới bạo lực. Nhưng trong những trường hợp khác, chính các nhóm tinh hoa lâu đời mới là lực lượng thúc đẩy các quyền dân chủ với vai trò một phương thức cải thiện cơ chế chính trị tương ứng của họ. Lộ trình của việc mở rộng dân chủ ở các quốc gia khác nhau do đó phụ thuộc vào các vị thế tương ứng đang biến động của giới trung lưu, lao động, giới tinh hoa địa chủ và nông dân. Ở những nơi trật tự nông nghiệp cũ được xây dựng dựa trên những địa chủ lớn phụ thuộc vào nông nô, việc chuyển dịch một cách yên ả sang nền dân chủ trở nên đặc biệt khó khăn. Nhưng trong hầu hết trường hợp, sự nổi lên và lớn mạnh của tầng lớp trung lưu đóng vai trò chủ đạo trong việc truyền bá dân chủ. Dân chủ trong thế giới phát triển trở nên vững vàng, ổn định khi việc công nghiệp hóa sản sinh ra các xã hội trung lưu, nghĩa là, các xã hội trong đó đại bộ phận dân số xếp mình vào tầng lớp trung lưu.

Ngoài tầng trường kinh tế, dân chủ trên khắp thế giới còn được tạo điều kiện bởi chính sự toàn cầu hóa, sự gỡ bỏ những rào cản đối với luồng chuyển dịch ý tưởng, hàng hóa, đầu tư, và con người trên khắp các đường biên quốc tế. Các thể chế phải mất nhiều thế kỷ mới phát triển được ở một khu vực trên thế giới có thể được du nhập hay điều chỉnh theo những điều kiện địa phương tại một khu vực hoàn toàn khác. Điều này gợi ý rằng việc phát triển của các thể chế đã tăng tốc qua thời gian, và có khả năng là tiến độ này sẽ tiếp tục được duy trì.

Phần III kết thúc với một tầm nhìn về tương lai. Nếu quả thực một tầng lớp trung lưu chiếm số đông như vậy đóng vai trò quan trọng với sự tồn vong của dân chủ, khi công nghệ tiến bộ và toàn cầu hóa ngày càng sâu dẫn thủ tiêu các công việc của tầng lớp trung lưu, thì hệ quả của nó sẽ như thế nào?

Phần IV và cũng là phần cuối cuốn sách sẽ đề cập tới vấn đề suy tàn chính trị. Mọi hệ thống chính trị sớm muộn cũng sẽ có nguy cơ suy tàn. Thực tế là các thể chế dân chủ tự do hiện đại với sự hậu thuẫn của một nền kinh tế thị trường đã từng được “củng cố” cũng không phải là một sự đảm bảo rằng chúng sẽ trường tồn suốt đời. Sự cứng nhắc về thể chế và sự tái thân tộc hóa, hai lực lượng đóng góp vào sự suy tàn trong những trường hợp nêu cận kề trong Tập 1, đều có mặt trong các nền dân chủ đương đại.

Quả thực, cả hai quá trình này đều thấy rõ tại Mỹ ngày nay. Sự cứng nhắc thể chế mang hình hài của một loạt các quy tắc dẫn tới những hệ quả mà ai cũng thấy là tối tệ song về cơ bản lại được cho là không thể cải tổ. Các quy tắc này bao gồm: đại cử tri đoàn, hệ thống bầu cử sơ bộ, nhiều quy tắc của Thượng viện, hệ thống tài chính cho vận động bầu cử, và toàn bộ di sản suốt một thế kỷ ủy quyền của Quốc hội mà gộp lại sản sinh ra một chính quyền công kênh nhưng lại không làm được nhiều chức năng cơ bản và làm rất kém nhiều chức năng khác. Nhiều nguyên nhân những rối loạn chức năng này, tôi sẽ lập luận trong Phần IV, là những sản phẩm phụ của hệ thống kiểm soát và cân bằng của Mỹ, vốn có xu hướng tạo ra hệ thống pháp chế được dự thảo kém (bắt đầu với ngân sách) và cách phân quyền được xây dựng tối giữa Quốc hội và nhánh hành pháp. Ngoài ra, truyền thống pháp luật ăn sâu bén rễ ở Mỹ cũng tạo điều kiện cho các tòa án tham gia vào quá trình hoạch định chính sách hoặc điều hành hằng ngày theo lối khác hẳn các nền dân chủ phát triển khác. Về lý thuyết có thể khắc phục nhiều trong số những vấn đề trên, nhưng những giải pháp khả dụng nhất vẫn chưa được đề xuất vì chúng còn đang ở quá xa thông lệ của Mỹ.

Cơ chế thứ hai của suy tàn chính trị – tái thân tộc hóa – thì thấy rõ qua sự thâm tóm của các nhóm lợi ích cố kết đối với nhiều bộ phận lớn trong chính quyền Mỹ. Vấn đề về chủ nghĩa ô dù từ thế kỷ XIX (được gọi là hệ thống bảo trợ), trong đó cử tri sẽ được hưởng lợi từ lá phiếu bầu của mình, phần lớn đã bị xóa sổ nhờ những cuộc cải cách trong Kỷ

nguyên Tiến bộ. Nhưng ngày nay nó lại được thể chân bằng một hệ thống có đi có lại được hợp pháp hóa, trong đó các chính trị gia phục vụ cho các nhóm lợi ích tập thể có tổ chức, không đại diện cho quần chúng nhân dân. Trong hai thế hệ qua, tiền của tập trung ùn ùn vào Mỹ, và sức mạnh kinh tế có khả năng mua được ảnh hưởng chính trị. Hệ thống kiểm soát và cân bằng của Mỹ tạo ra vô số cánh cửa cho các nhóm lợi ích mạnh mà nếu trong một hệ thống nghị viện kiểu châu Âu thì không có gì đáng chú ý. Mặc dù ai cũng nói hệ thống tổng thể đã mục ruỗng và ngày càng không chính danh, song vẫn chưa có chương trình cải cách triệt để nào để khắc phục nó trong phạm vi của hệ thống hiện hành.

Một câu hỏi cho tương lai là liệu những vấn đề này có phải là đặc thù của những nền dân chủ tự do nói chung hay chỉ cho riêng nước Mỹ.

Tôi cần lưu ý ngay từ đầu một số chủ điểm mà tập sách này không tìm cách giải quyết. Mục đích của nó không phải là đưa ra bản tổng phổ lịch sử trọn vẹn của hai thế kỷ qua. Độc giả muốn tìm hiểu về nguồn gốc của những cuộc thế chiến hay Chiến tranh Lạnh, Cách mạng Bolshevik hay Cách mạng Trung Quốc, Diệt chủng Holocaust, bản vị vàng, hay việc thành lập Liên Hợp Quốc thì nên tìm đọc ở nguồn khác. Thay vào đó, trong một thế giới bao la của sự phát triển chính trị, tôi chọn ra một số chủ đề nhất định mà tôi thấy là tương đối bị xem nhẹ hoặc bị hiểu sai.

Cuốn sách tập trung vào sự phát triển của các thể chế chính trị bên trong từng cá thể xã hội chứ không phải các thể chế quốc tế. Rõ là mức độ toàn cầu hóa hiện nay và sự lệ thuộc lẫn nhau giữa các nhà nước có nghĩa rằng các nhà nước quốc gia không còn độc quyền cung cấp các dịch vụ công nữa (nếu quả từng như vậy). Ngày nay có một lượng lớn các cơ quan quốc tế, các tổ chức phi chính quyền, các tập đoàn đa quốc gia và các mạng lưới phi chính thức cung cấp dịch vụ mà theo thông lệ chỉ gần với các chính quyền. Với nhiều nhà quan sát, từ “quản trị” chỉ các dịch vụ kiểu của chính quyền được cung cấp từ hầu như bất kỳ nguồn nào ngoại

trừ một chính quyền truyền thống.⁸ Ta cũng thấy khá rõ là cấu trúc hiện hành của các thể chế quốc tế là không đủ để cung cấp các mức độ hợp tác thỏa đáng trên các vấn đề từ buôn bán ma túy cho đến điều tiết tài chính hay biến đổi khí hậu. Nhắc lại, những vấn đề này đều là những chủ đề đáng bàn song tôi sẽ không bàn kỹ trong cuốn sách này.⁹

Cuốn sách này lần về quá khứ – nó tìm cách giải thích việc các thể chế hiện nay ra đời và phát triển qua thời gian như thế nào. Mặc dù đề cập tới mọi vấn đề ngăn trở các hệ thống chính trị hiện đại dưới tiêu đề suy tàn chính trị, tôi tránh đưa ra những đề xuất quá cụ thể trong việc khắc phục chúng. Dù tôi đã dành phần lớn cuộc đời cho một thế giới chính sách công vốn loay hoay tìm từng giải pháp cụ thể cho các vấn đề chính sách, cuốn sách này lại nhắm đến cấp độ phân tích những nguồn gốc hệ thống sâu hơn của các vấn đề ấy. Một số vấn đề chúng ta vấp phải ngày nay thực tế là có thể không có những giải pháp chính sách đặc biệt tốt. Tương tự như vậy, tôi không dự đoán về tương lai của các loại hình thể chế chính trị khác nhau được bàn thảo ở đây, mà sẽ tập trung vào vấn đề chúng ta đã đi đến ngày nay như thế nào.

BA THỂ CHẾ

Tôi tin rằng một hệ thống chính trị dựa vào sự cân bằng giữa nhà nước, pháp quyền và trách nhiệm giải trình là yếu tố đạo đức và thực tiễn cần thiết đối với mọi xã hội. Mọi xã hội đều cần nhà nước có thể tạo ra đủ quyền lực để tự bảo vệ từ cả bên ngoài lẫn bên trong, và để thực thi những thông luật được đại bộ phận nhất trí. Mọi xã hội cần xây dựng thể thức cho việc thực thi quyền lực thông qua pháp luật, cần đảm bảo rằng pháp luật được áp dụng một cách công tâm đối với mọi công dân, và không có sự miễn trừ nào cho thiểu số đặc quyền. Và các chính quyền không chỉ phụng sự cho giới tinh hoa và đáp ứng nhu cầu của bộ máy chóp bu chính quyền mà còn phụng sự cả những lợi ích cộng đồng. Cần có những cơ chế hòa bình để giải quyết những xung đột không thể tránh khỏi nổi lên trong các xã hội đa nguyên.

Tôi tin rằng việc xây dựng bộ ba thể chế này sẽ ngày càng trở thành một yêu cầu phổ quát đối với mọi xã hội loài người. Chúng không chỉ đơn thuần đại diện cho những ưu tiên văn hóa của các xã hội phương Tây hay một nhóm văn hóa cụ thể nào. Dù tốt hay xấu, không có cách nào khác nếu muốn xây dựng một nhà nước hiện đại, công tâm trong vai trò một người bảo đảm cho trật tự và an ninh, và một nguồn hàng hóa công thiết yếu. Pháp quyền đóng vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế; nếu không có các quyền tài sản rõ ràng hay việc thực thi hợp đồng, doanh nghiệp sẽ khó bứt phá ra khỏi quỹ đạo tín nhiệm nhỏ hẹp. Thêm vào đó, khi quy định về những quyền bất khả xâm phạm của cá nhân, luật công nhận phẩm giá của con người trong vai trò các tác nhân con người và do đó có một giá trị thực chất. Và cuối cùng, sự tham gia dân chủ không chỉ là một sự kiểm soát hữu ích đối với chính quyền lạm quyền, tham nhũng hoặc chuyên chế. Tự do chính trị chính là một kết cục, một trong các chiều kích cơ bản của tự do, thứ toàn thành và làm giàu cho cuộc sống của một cá nhân.

Một nền dân chủ tự do kết hợp cả ba thể chế này không thể được nói là mang tính phổ quát của loài người, vì những chế độ như vậy chỉ tồn tại trong hai thế kỷ qua trong lịch sử của một giống loài đã tồn tại hàng vạn năm. Nhưng phát triển là một quá trình cố kết sản sinh ra sự phát triển chung cũng như riêng – nghĩa là, sự hội tụ của các thể chế từ khắp các xã hội thuộc nhiều nền văn hóa khác nhau qua thời gian.

Nếu có một chủ đề xuyên suốt cho nhiều chương trong cuốn sách này, thì đó là xét về mặt chính trị, thế giới chúng ta không thiếu nhà nước, mà thiếu các nhà nước *hiện đại* có năng lực, công tâm, tổ chức chặt chẽ và tự chủ. Nhiều trong số các vấn đề của các quốc gia đang phát triển là sản phẩm phụ của thực tế rằng họ có một nhà nước yếu kém, thiếu hiệu quả. Nhiều quốc gia tỏ ra mạnh về cái mà nhà xã hội học Michael Mann gọi là quyền lực bạo ngược, tức khả năng đàn áp nhà báo, chính trị gia phe đối lập hay các nhóm sắc tộc đối thủ. Nhưng họ không mạnh trong năng lực thực thi cái mà Mann gọi là quyền lực

hạ tầng, tức năng lực tạo ra và thực thi các quy tắc một cách hợp pháp, hay cung cấp các hàng hóa công thiết yếu như an toàn, sức khỏe và giáo dục.¹⁰ Nhiều thất bại bị quy cho dân chủ trên thực tế là thất bại của các chính quyền nhà nước khi không làm được những điều mà các chính trị gia mới đắc cử đã hứa với cử tri – cử tri không chỉ muốn các quyền chính trị của mình mà cả một chính quyền tốt nữa.

Nhưng không phải quốc gia nghèo đang phát triển là mặc định có một nhà nước yếu. Cả Hy Lạp lẫn Ý chưa bao giờ xây dựng được bộ máy quan liêu chất lượng cao; cả hai đều vẫn sa lầy trong chủ nghĩa ô dù và nạn tham nhũng công khai ở cấp độ cao. Những vấn đề này đã trực tiếp đóng góp vào những tai ách của họ trong cuộc khủng hoảng đồng euro hiện tại. Mỹ, về phần mình, là một trong các quốc gia phát triển xây dựng một bộ máy nhà nước hiện đại muộn nhất, vẫn mang đặc trưng của một “nhà nước của tòa án và đảng phái” của thế kỷ XIX trong đó bộ máy quan liêu đóng một vai trò vô cùng thụ yếu. Dù trong thế kỷ XX đã có sự phát triển của một nhà nước hành chính to lớn, đặc trưng này vẫn đúng trên nhiều phương diện: tòa án và các chính đảng tiếp tục đóng những vai trò to lớn trong nền chính trị Mỹ, những vai trò mà ở các quốc gia khác do bộ máy quan liêu chuyên nghiệp thực thi. Nhiều vấn đề yếu kém của chính quyền Mỹ xuất phát từ lý do này.

Đặc biệt là trong thế hệ vừa qua, việc suy xét về nhà nước và vấn đề sử dụng hiệu quả quyền lực nhà nước vẫn chưa phải là mối quan tâm phổ biến. Cho nên cũng dễ hiểu khi thế kỷ XX, lịch sử các chế độ toàn trị tàn bạo đã hướng phần lớn thế giới tập trung vào vấn đề lạm dụng quyền lực nhà nước quá mức. Ở Mỹ không có gì đúng hơn thế, với lịch sử bất tín nhiệm trường kỳ với chính quyền. Sự bất tín nhiệm này ngày một sâu sắc kể từ những năm 1980, bắt đầu với khẳng định của Ronald Reagan rằng “Chính quyền không phải là giải pháp cho vấn đề của chúng ta, chính quyền *chính là* vấn đề.”

Trong mọi trường hợp, sự nhấn mạnh vào các nhà nước hiệu quả không nên được hiểu là tối thiểu về các chính quyền chuyên chế, hay có

cảm tình đặc biệt với các chế độ như của Singapore nơi đạt được những thành tựu kinh tế dường như là kỳ diệu dù thiếu vắng dân chủ. Tôi tin rằng một chế độ hợp pháp, vận hành tốt cần đạt được sự cân bằng giữa quyền lực chính quyền và các thể chế kiểm soát nhà nước. Mọi việc có thể trở nên mất cân bằng theo một hoặc hai hướng, một mặt là sự thiếu kiểm soát đối với quyền lực nhà nước, mặt khác là quyền phủ quyết quá đà của các nhóm xã hội khác nhau cản trở bất kỳ loại hình hành động tập thể nào. Ngoài ra, rất ít quốc gia có thể quyết định biến mình thành một Singapore; thay một nền dân chủ vận hành kém cỏi bằng một nhà nước chuyên quyền bất tài tương tự chẳng mang lại cho bạn điều gì.

Cũng không nên hiểu cuốn sách nhấn mạnh vào nhu cầu về các nhà nước hiệu quả tức là thiên về nhà nước phúc lợi hơn hay “chính quyền lớn” như được hiểu trong diễn ngôn chính trị Mỹ. Tôi tin rằng hầu như mọi nền dân chủ phát triển đều gặp phải những thách thức lớn trong dài hạn từ những cam kết chi tiêu không bền vững trong những năm qua, thứ sẽ chỉ càng tăng lên khi dân số già hóa và tỉ lệ sinh giảm. Điều quan trọng hơn nhiều so với quy mô của chính quyền chính là chất lượng của nó. Giữa chính quyền lớn và kết quả kinh tế kém không nhất thiết phải có sự liên quan, dễ thấy khi so sánh các nhà nước phúc lợi lớn ở Scandinavia với các chính quyền tối giản ở châu Phi cận Sahara. Tuy nhiên, có một sự liên quan vô cùng mạnh mẽ giữa chất lượng chính quyền và kết quả kinh tế-xã hội tốt. Vả lại, một nhà nước côi mở được xem là hiệu quả và chính danh sẽ dễ dàng thu giảm quy mô và phạm vi của chính nó so với một nhà nước bị kiểm tỏa thái quá, yếu, hoặc không thể thực thi quyền lực thật sự.

Tập sách này sẽ không đưa ra bất kỳ một đáp án trực tiếp và đương nhiên dễ dàng nào cho câu hỏi làm cách nào để cải thiện chất lượng chính quyền. Những điều này tôi đã viết ở những bối cảnh khác. Nhưng ta không thể hiểu được các chính quyền tối tẻ có thể trở nên tốt đẹp thế nào nếu ta không hiểu nguồn gốc lịch sử của cả hai.

02

CÁC CHIỀU KÍCH CỦA SỰ PHÁT TRIỂN

Sự phát triển chính trị vừa vậy như thế nào trong bức tranh phát triển tổng quát; các chiều kích kinh tế, xã hội, ý thức hệ của sự phát triển; thế giới đã thay đổi như thế nào sau năm 1800; vì sao lý thuyết của Huntington cần được điều chỉnh song vẫn còn giá trị để hiểu những sự kiện như Mùa xuân Arab

Sự phát triển chính trị – sự tiến triển của nhà nước, pháp quyền, và trách nhiệm giải trình dân chủ – chỉ là một khía cạnh trong hiện tượng bao quát hơn của sự phát triển kinh tế-xã hội loài người. Những thay đổi trong các thể chế chính trị phải được hiểu trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế, dịch chuyển xã hội, và sức mạnh của ý tưởng liên quan tới công lý và tính chính danh. Tác động qua lại giữa các chiều kích khác nhau này của sự phát triển thay đổi dữ dội trong thời kỳ ngay sau Cách mạng Pháp và Cách mạng Mỹ.

Phát triển kinh tế có thể định nghĩa đơn giản là sự tăng trưởng bền vững về sản lượng đầu người theo thời gian. Có nhiều luồng tranh luận giữa các nhà kinh tế và những người khác xem liệu đó có phải là cách thỏa đáng để đo hạnh phúc con người không, vì GDP đầu người chỉ xem xét đến tiền chứ không xét đến sức khỏe, cơ hội, sự công bằng, phân phối và nhiều khía cạnh khác của sự phát triển con người. Tôi muốn tạm gác những lập luận này qua một bên; GDP đầu người có

lợi thế là trực tiếp, không khó để tính được nó, và con người đã dành nhiều nỗ lực để đo lường nó.

Thành phần quan trọng thứ hai của sự phát triển – dịch chuyển xã hội – liên quan tới việc nổi lên của các nhóm xã hội mới qua thời gian và những thay đổi trong bản chất của các mối quan hệ giữa và trong số những nhóm này. Dịch chuyển xã hội dẫn đến việc nhiều thành phần khác nhau của xã hội ngày càng trở nên ý thức được bản thân, chẳng hạn như những người có mối quan tâm chung hay bản sắc chung, và việc họ tổ chức nhau lại để cùng hành động tập thể. Trong thế kỷ XIX, những bộ phận tiên bộ nhất về kinh tế trên thế giới, châu Âu và Trung Quốc, vẫn chủ yếu là các xã hội nông nghiệp với một đại bộ phận sống ở những làng bản nhỏ, sinh nhai bằng nuôi trồng lương thực. Đến cuối thế kỷ đó, châu Âu chứng kiến một sự chuyển dịch lớn lao khi nông dân thoát ly nông thôn, các thành phố mở rộng, và tầng lớp lao động công nghiệp được hình thành.¹ Nhà lý thuyết xã hội Đức, Ferdinand Tönnie, mô tả điều này như một sự chuyển dịch từ *Gemeinschaft* (cộng đồng) sang *Gesellschaft* (xã hội).² Các nhà lý luận khác của thế kỷ XIX đã nghĩ ra những cặp đối lập mới để mô tả sự chuyển dịch từ hình thái xã hội này sang hình thái xã hội khác, trong đó có sự phân biệt của Max Weber giữa quyền uy truyền thống và quyền uy thiên phú so với quyền uy pháp lý/lý trí, cặp đối lập của Emile Durkheim về đoàn kết máy móc (*mechanical solidarity*) và đoàn kết hữu cơ (*organic solidarity*), và sự chuyển dịch của Henry Maine từ vị thế (*status*) sang khế ước (*contract*).³

Mỗi nhà lý luận này tìm cách giải thích sự chuyển dịch từ *Gemeinschaft* – một ngôi làng khăng khít nơi mọi người đều quen biết lẫn nhau và có bản sắc cố kết – sang *Gesellschaft*, một thành phố lớn với sự đa dạng và ẩn danh. Sự chuyển dịch này đã diễn ra ở các quốc gia phát triển muộn màng của Đông Á trong nửa sau của thế kỷ XX và đang trong quá trình xảy ra ở Nam Á, Trung Đông và châu Phi cận Sahara ngày nay.

Quá trình công nghiệp hóa và tăng trưởng kinh tế không ngừng tạo nên các nhóm xã hội mới, như công nhân, học sinh, chuyên gia, quản lý, v.v... Ở thành phố ẩn danh, mọi người trở nên cơ động hơn, sống trong các xã hội đa dạng, đa nguyên hơn và có những bản sắc linh hoạt không còn bị định đoạt bởi tập tục của làng xã, bộ tộc hay gia đình. Những mối quan hệ xã hội mới này làm nảy sinh, như chúng ta sẽ thấy, những hình thái bản sắc mới như chủ nghĩa dân tộc, hay những hình thái mới của việc liên kết tôn giáo phổ quát. Chính sự dịch chuyển xã hội đặt nền móng cho những thay đổi trong các thể chế chính trị.

Ngoài tăng trưởng kinh tế và dịch chuyển xã hội, có một sự tiến triển trong những ý tưởng liên quan tới tính chính danh. Tính chính danh đại diện cho nhận thức chung rằng một số sự sắp xếp xã hội là công bằng. Những ý tưởng về tính chính danh vẫn tiến triển theo thời gian. Sự phát triển này đôi khi là sản phẩm phụ của những thay đổi trong nền kinh tế hay xã hội, nhưng có nhiều bước ngoặt mà ở đó chúng đóng vai trò là những động cơ độc lập cho các chiều kích khác của sự phát triển.

Do đó, khi thái hậu nước Pháp Marie de Medicis năm 1614 triệu tập Hội nghị quốc dân (Estates-General) đòi đặt ra các loại thuế mới, hội đồng này tỏ ra là một cơ quan yếu kém, phục tùng, không có năng lực ngăn chặn sự trỗi dậy của một nền quân chủ chuyên chế. Tuy vậy, khi được triệu tập lần tiếp theo vào năm 1789, tình hình giới tri thức tại Pháp đã có sự chuyển biến vượt bậc, với sự nở rộ của thời đại Khai sáng và sự truyền bá những tư tưởng Nhân quyền. Sự chuyển dịch này rõ ràng là lý do khiến Hội nghị quốc dân lần thứ hai dọn đường cho Cách mạng Pháp. Tương tự, có một sự thay đổi vô cùng quan trọng trong tư duy của các nhà chính trị Anh trong thế kỷ XVII: ban đầu, họ nói về việc bảo vệ quyền cho những người Anh, nghĩa là quyền trong chế độ phong kiến được truyền thừa lại từ nghìn đời xưa; nhưng một trăm năm sau, dưới ảnh hưởng của các tác gia như Hobbes và Locke,

họ đòi hỏi quyền tự nhiên của con người. Điều này tạo ra khác biệt rất lớn về loại hình chế độ nhà nước sẽ được tạo lập tại đó, và tại Bắc Mỹ.

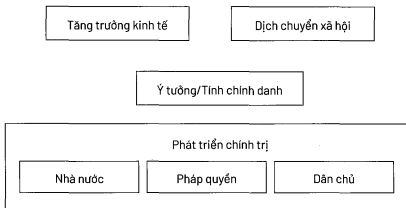
Một nhà sử học theo khuynh hướng Marxist có thể nói rằng việc dung nạp những tư tưởng mới này về quyền phổ quát phản ánh sự nổi lên của giai cấp tư sản ở cả Pháp và Anh, và rằng chúng tạo nên một kiến trúc thượng tầng làm khuất lấp đi lợi ích kinh tế. Chính Karl Marx từng trứ danh khi nói rằng tôn giáo là “thuốc phiện của nhân dân.” Nhưng giai cấp tư sản có thể đã tự biện minh cho mình dựa trên những đặc ân của trật tự phong kiến cũ, thay vì một học thuyết mở cánh cửa ra với sự bình đẳng phổ quát của nhân loại. Việc tự biện minh cho mình bằng những luận cứ này gợi lại âm hưởng của những ý tưởng khác tương tự về thuyết phổ độ Ki-tô và những học thuyết phát triển của khoa học tự nhiên hiện đại. Hơn nữa, người ta tự hỏi, lịch sử của thế kỷ XX sẽ như thế nào nếu không có Marx. Tất nhiên trước và sau ông đã có nhiều nhà tư tưởng chủ nghĩa xã hội phản ánh về lợi ích của giai cấp công nhân mới nổi. Nhưng chưa ai có thể phân tích các bối cảnh thời kỳ đầu công nghiệp hóa xuất sắc như ông, liên hệ chúng với học thuyết lịch sử Hegen lớn hơn, và giải thích bằng những thuật ngữ mà ông tự cho là “khoa học” về sự cần thiết của một chiến thắng tối hậu của giai cấp vô sản. Từ ngòi bút của Marx ra đời một hệ tư tưởng thế tục mới mà dưới bàn tay của những vị lãnh tụ như Lenin và Mao Trạch Đông đã trở thành một sự thay thế cho tôn giáo, thành công trong việc dịch chuyển hàng triệu người dân và thay đổi mạnh mẽ tiến trình lịch sử.

Chúng ta có thể đưa ra ba thành phần phát triển chính trị với tăng trưởng kinh tế, dịch chuyển xã hội và ý tưởng/tính chính danh như trong Hình 1.

Trong khi mỗi chiều kích phát triển có thể thay đổi độc lập với nhau, chúng cũng được kết hợp với nhau theo vô vàn cách thức. Một mô hình phát triển chính trị sẽ bao gồm một lý thuyết giải thích những sự kết hợp nhân quả này. Chúng ta có thể lần theo một số sự

kết hợp quan trọng hơn bằng cách vạch ra chuỗi sự kiện diễn ra trong bối cảnh bình minh công nghiệp hóa ở Anh, Mỹ và các nhà nước hiện đại sớm khác.

Hình 1

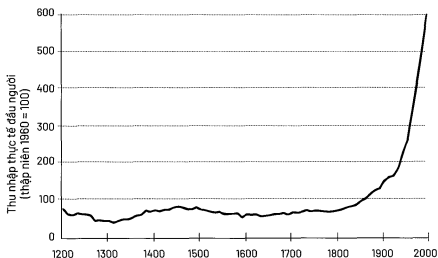


THẾ GIỚI ĐÃ THAY ĐỔI THẾ NÀO SAU NĂM 1800

Kinh tế tăng trưởng ngày một ngoạn mục trong thời điểm năm 1800 với sự cất cánh của Cách mạng Công nghiệp. Trước thời điểm này, tương ứng với thời kỳ lịch sử được trình bày trong Tập 1, phần lớn thế giới của chúng ta sống trong những điều kiện được tác gia người Anh Thomas Malthus, với tác phẩm *Essay on the Principle of Population* (Luận về nguyên tắc dân số) năm 1798 đã vẽ ra bức họa ảm đạm trong đó tốc độ tăng dân số vượt xa những nguồn lực kinh tế trong dài hạn. Hình 2 đưa ra con số ước tính về thu nhập bình quân đầu người trên một thời kỳ dài hơn 800 năm tại Anh nơi phát động Cách mạng Công nghiệp. Đường cong có hình gậy khúc côn cầu, và sự chuyển dịch đột ngột sang một tốc độ tăng trưởng cao hơn nhiều, phản ánh thực tế rằng thời kỳ sau chứng kiến sản lượng tăng liên tục hằng năm vượt xa rất nhiều tốc độ tăng trưởng dân số. Trong khi chúng ta có thể suy đoán rằng quãng giữa may mắn với tăng trưởng nhanh chóng này có thể một ngày nào đó lại bị qua mặt bởi tốc độ tăng trưởng dân số và những giới

hạn tuyệt đối của tài nguyên sẵn có, may thay chúng ta vẫn đang sống trong một thế giới hậu Malthus.

Điều gì gây ra sự bùng nổ đột ngột của tăng trưởng kinh tế? Tiền thân của Cách mạng Công nghiệp là cuộc cách mạng giao thương nổ ra vào thế kỷ XVI đã mở rộng đáng kể khối lượng giao thương cả ở châu Âu và sang tới Đại Tây Dương. Sự mở rộng này, đến lượt nó, lại được thúc đẩy bởi một loạt các yếu tố chính trị và thể chế: sự thiết lập các quyền sở hữu tài sản được bảo đảm, sự nổi lên của các nhà nước hiện đại, việc phát minh ra kế toán kép, và công ty hợp doanh hiện đại, cùng các công nghệ truyền thông và vận tải mới. Cách mạng Công nghiệp đến lượt nó lại dựa trên việc ứng dụng phương pháp khoa học một cách có hệ thống, thứ được hợp nhất vào cấu trúc thể chế của các trường đại học và tổ chức nghiên cứu, để từ đó có thể chuyển dịch thành những phát minh công nghệ.⁴



Hình 2. Thu nhập thực tế đầu người ở Anh, giai đoạn 1200–2000

Nguồn: Gregory Clark, *A Farewell to Alms*

Sự chuyển dịch đột ngột sang một mức độ tăng trưởng cao hơn có tác động to lớn lên các xã hội thông qua việc mở rộng sự phân chia

lao động. Chương ba trong cuốn *Wealth of Nations* (Sự thịnh vượng của các dân tộc) của Adam Smith mang tên “Phân chia lao động được giới hạn bởi quy mô của thị trường.” Smith mở đầu cuốn sách với đoạn mô tả lừng danh của ông về một nhà máy sản xuất ghim. Thay vì việc từng người thợ kéo, cắt và mài sắc từng chiếc ghim, thì mỗi nhiệm vụ cụ thể được giao cho từng công nhân chuyên trách, giúp tăng gấp bội sản lượng của nhà máy. Nhưng, Smith khẳng định, sẽ chẳng có động lực để bầy sản lượng lên theo kiểu này, nếu không tồn tại một thị trường đủ lớn. Smith lập luận rằng việc mở rộng phân chia lao động lại được kích thích bởi những cải tiến trong vận tải và liên lạc làm tăng quy mô các thị trường. Cách mạng giao thương trong thời đại của Smith đã gieo mầm cho Cách mạng Công nghiệp mở ra sau đó.

Sự phân chia lao động được mở rộng khi ấy trở thành trọng tâm của các nhà tư tưởng sau này, bắt đầu với Karl Marx và Friedrich Engels mà trong *The Communist Manifesto* (Tuyên ngôn Cộng sản) có nói về những người thợ từng rất ngạo nghễ giờ bị giáng cấp thành những bánh răng cứng nhắc trong một guồng máy công nghiệp khổng lồ. Không như Smith, họ xem sự chuyên môn hóa và phân chia lao động là một tội ác bắt người công nhân khỏi con người thật sự của họ. Người ta cảm nhận được sự khác biệt giữa thế giới hiện đại này với thế giới nông nghiệp tiền thân của nó như thế nào trong đoạn sau đây viết năm 1848 khi Cách mạng Công nghiệp đang tăng tốc tại Anh:

Giai cấp tư sản không thể tồn tại nếu không liên tục cách mạng hóa những công cụ sản xuất, và qua đó là những quan hệ sản xuất, và với đó là toàn bộ những quan hệ xã hội. Bảo tồn nguyên vẹn hình thái của các phương thức sản xuất cũ, trái lại, là điều kiện tồn tại đầu tiên cho tất cả những giai cấp công nghiệp trước đó. Việc liên tục cách mạng hóa sản xuất, sự xáo trộn không ngừng của tất cả những điều kiện xã hội, sự bất ổn và kích động không ngừng nghỉ là điểm khác biệt của kỷ nguyên tư sản so với mọi thời đại trước đó. Tất cả những quan hệ

cố kết, đóng băng nhanh chóng, với chuỗi định kiến, quan điểm cố cựu nghìn đời của chúng đều được quét đi sạch, tất cả những quan hệ mới hình thành đều trở nên lỗi thời trước khi chúng kịp định hình. Tất cả những gì vững chắc đều tan vào hư không, tất cả những gì linh thiêng đều bị nhạo báng, và con người cuối cùng bị buộc phải đối mặt với những lý trí tỉnh táo, hoàn cảnh sống thực tế, quan hệ của anh ta với đồng loại.

Thung lũng Silicon cho rằng họ phát minh ra “sự đổi mới đột phá,” nhưng trên thực tế tốc độ của biến đổi xã hội trên toàn châu Âu và Mỹ vào thời điểm Marx viết có thể nói là cao so với đầu thế kỷ XXI.

Dịch chuyển xã hội tạo ra thay đổi chính trị bằng cách tạo ra những nhóm mới đòi được tham gia vào hệ thống chính trị. Khắp châu Âu và Mỹ đang công nghiệp hóa vào cuối thế kỷ XIX, công nhân bắt đầu tham gia công đoàn và đấu tranh đòi tăng lương, điều kiện làm việc tốt hơn và an toàn hơn. Họ đấu tranh đòi quyền phát biểu công khai, quyền tổ chức, quyền bầu cử. Công nhân cũng bắt đầu ủng hộ các chính đảng mới bắt đầu lần lượt giành chiến thắng trong những cuộc bầu cử như Công đảng Anh và Đảng Dân chủ Xã hội Đức. Ở những nơi không có bầu cử như Nga chẳng hạn, họ bắt đầu gia nhập các đảng cộng sản bí mật.

Sự phát triển công nghệ liên lạc và giao thông tạo sự thay đổi quan trọng trong thời kỳ này: sự xuất hiện của một hình thái sơ khởi của toàn cầu hóa cho phép các ý tưởng được truyền bá ra khắp các đường biên chính trị theo những cách chưa từng có trước đây. Sự phát triển của các thể chế chính trị trước năm 1800 diễn ra chủ yếu trong nội bộ từng xã hội, dù một số xã hội khá là lớn. Chẳng hạn, việc Trung Quốc xây dựng bộ máy quan liêu dựa trên thực tài vào thế kỷ III TCN hầu như không ảnh hưởng gì tới thế giới La Mã và Hy Lạp thời đó. Trong khi các nhà kiến thiết nhà nước Arab sơ kỳ có thể trông sang các mô hình Ba Tư hay Byzantine lân bang, họ không tìm cách noi gương các

thể chế phong kiến châu Âu đương đại, và của người Ấn Độ hay Trung Quốc thì lại càng không.

Những viên gạch đầu tiên của một hệ thống quy mô thế giới là do người Mông Cổ đặt, họ mang theo cả giao thương và dịch bệnh từ Trung Quốc sang tận châu Âu và Trung Đông, và sau đó là người Arab, những người mở rộng mạng lưới của họ từ châu Âu sang tận Đông Nam Á. Sau đó là người châu Âu mở cánh cửa giao thương với châu Mỹ, Nam Á và Đông Á. Với những ai cho là toàn cầu hóa là một đặc điểm độc đáo của thế giới đầu thế kỷ XXI, hãy xem đoạn sau đây từ *Tuyên ngôn Cộng sản*: “Nhu cầu về một thị trường được mở mang liên tục cho những sản phẩm của mình đã thúc giục cấp tư sản tỏa ra khắp bề mặt địa cầu... Giới tư sản thông qua việc khai thác thị trường thế giới đã mang đến cho việc sản xuất và tiêu dùng ở mỗi nước một đặc thù quốc tế... Tất cả những ngành nghề quốc dân thành lập lâu đời đã bị đánh sập... bởi những ngành không còn sử dụng nguyên liệu thô bản địa mà là nguyên liệu thô khai thác từ những khu vực xa xôi nhất; những ngành mà sản phẩm của nó được tiêu thụ không chỉ ở nội địa mà ở mọi ngõ ngách của thế giới.”

Những gì đúng với hàng hóa cũng đúng với những ý tưởng liên quan tới các thể chế kinh tế và chính trị: nếu có gì đó dường như áp dụng tốt ở một góc nào đó trên thế giới, nó được nhanh chóng sao chép ở một nơi khác. Chẳng hạn, ý tưởng của Adam Smith về sức mạnh của các thị trường đã được truyền bá rộng rãi khắp châu Âu và tới tận Mỹ Latin nơi các nhà cải cách Bourbon người Tây Ban Nha nới lỏng những hạn chế trọng thương trước đó. Ở đầu kia của phổ ý thức hệ, chủ nghĩa Marx ban đầu là một hệ tư tưởng quốc tế tự giác ngộ, được các nhà cách mạng ngoài châu Âu, từ Trung Quốc, Việt Nam cho đến Cuba áp dụng.

Bối cảnh của sự phát triển chính trị sau năm 1800 rất khác so với bối cảnh phổ biến trong những thời kỳ trước đó được đề cập trong Tập

1. Đà tăng trưởng kinh tế liên tục nhanh chóng thúc đẩy những hình thái mới của dịch chuyển xã hội, tạo ra những đối tượng mới đòi được tham gia vào hệ thống chính trị. Đồng thời, các ý tưởng có thể lan truyền từ xã hội này sang xã hội khác với tốc độ của báo in, hay sau này, điện tín, điện thoại, radio, và cuối cùng là Internet. Trật tự chính trị trong những bối cảnh này trở thành vấn đề nghiêm trọng, khi các thể chế được xây dựng để quản lý các xã hội nông nghiệp giờ đây quản lý các xã hội công nghiệp hóa. Quan hệ giữa sự thay đổi về kinh tế và công nghệ và các thể chế chính trị vẫn kéo dài cho tới ngày nay, với phương tiện truyền thông xã hội thúc đẩy những hình thức dịch chuyển mới tại thế giới Arab, Trung Quốc và xa hơn thế.

PHÚC BẤT TRÙNG LAI

Anh là quốc gia đầu tiên công nghiệp hóa, và với nhiều nhà lý thuyết xã hội từ Karl Marx trở đi, nước này trở thành một hình mẫu hiện đại hóa. Ở Anh, một con đường nhân quả đi từ tăng trưởng kinh tế đến dịch chuyển xã hội cho đến những thay đổi về giá trị rồi đến những nhu cầu đòi tham gia vào hệ thống chính trị và cuối cùng là dân chủ tự do. Lý thuyết xã hội châu Âu vượt sang tận Đại Tây Dương vào đầu thế kỷ XX và được giới hàn lâm Mỹ tiếp nhận dưới tiêu đề lý thuyết hiện đại hóa. Lý thuyết này cho rằng, trên thực tế, mọi điều tốt đẹp cuối cùng sẽ song hành với nhau. Hiện đại hóa là một hiện tượng đơn lẻ, nối liền với nhau trong đó sự thay đổi xảy ra đồng thời ở cả sáu ô trong Hình 1.⁵ Nói cách khác, mọi người sẽ đều sớm đến được Đan Mạch. Lý thuyết hiện đại hóa xuất hiện tại một khoảnh khắc lịch sử khi các thuộc địa của châu Âu đang được trả lại độc lập, và người ta kỳ vọng chúng sẽ rập khuôn quy trình phát triển của châu Âu.

Cuốn sách năm 1968 của Samuel Huntington mang tên *Trật tự chính trị trong các xã hội biến đổi* dội một chút nước lạnh vào lý thuyết này. Huntington phản đối danh thếp quan điểm rằng tựu trung lại tất cả những thứ tốt đẹp nhất định sẽ đi cùng với nhau. Ông cho rằng

phát triển kinh tế nuôi dưỡng dịch chuyển xã hội, và khi tốc độ dịch chuyển xã hội vượt mặt năng lực của các thể chế hiện hành trong việc đáp ứng những nhu cầu tham gia mới, trật tự chính trị bị phá vỡ. Huntington chỉ ra “khoảng cách” nảy sinh giữa những kỳ vọng của dân số mới dịch chuyển và khả năng hay sự sẵn sàng của chính quyền trong việc dung nạp sự tham gia chính trị của họ. Ông cho rằng cả các xã hội truyền thống nghèo lẫn các xã hội hiện đại hóa hoàn toàn đều ổn định; sự bất ổn định là đặc trưng của các xã hội đang hiện đại hóa trong đó nhiều thành phần khác nhau của hiện đại hóa không thể cùng phối hợp tiến lên.⁶

Trong hơn 40 năm kể từ khi Huntington viết cuốn sách này, đã có một khối lượng nghiên cứu khổng lồ của các học giả James Fearon, David Laitin, và Paul Collier về xung đột và bạo lực tại các quốc gia đang phát triển.⁷ Theo đó, lý thuyết của Huntington cần được điều chỉnh theo nhiều cách. Ông đúng ở chỗ bất ổn định phản ánh việc thiếu vắng các thể chế. Điều này xét theo định nghĩa thì gần đúng, vì các thể chế là các quy tắc tổ chức nên hành vi. Nhưng sự bất ổn và bạo lực ông quan sát thấy vào những năm 1950 và 1960 không hẳn là kết quả của hiện đại hóa làm xáo trộn các xã hội truyền thống vốn vẫn ổn định. Việc nhìn nhận rằng các xã hội như vậy ổn định là sai: hầu hết các nước đang phát triển đều từng là lãnh thổ bị thuộc địa hóa bởi các đế quốc trước thời điểm ông viết công trình này, và ở đây quyền lực được người ngoài áp đặt. Chúng ta có ít cơ sở đáng tin cậy, về mặt định lượng hay gì đó, về những mức độ xung đột nói chung như ở châu Phi cận Sahara trước thời điểm người thực dân đến. Nhiều quốc gia mới ở thế giới đang phát triển nổi lên trong thời kỳ này như Nigeria và Congo/Zaire thuộc Bỉ chẳng hạn trước đó chưa từng tồn tại với vai trò các chính thể độc lập và do vậy không có các thể chế truyền thống cấp quốc gia. Cho nên, không ngạc nhiên khi họ sa vào xung đột ngay sau khi giành được độc lập. Các quốc gia với các thể chế yếu hoặc không tồn tại hẳn sẽ không ổn định cho dù họ có được hiện đại hóa hay không.

Những phân tích gần đây hơn về những nguyên nhân của xung đột mâu thuẫn với khẳng định của Huntington rằng bất ổn định chủ yếu xảy ra ở các quốc gia đang hiện đại hóa nằm ở ngưỡng giữa nghèo đói và đang phát triển. Trên thực tế, chúng cho thấy xung đột có tương quan mật thiết với đói nghèo, và thường chính là nguyên nhân lẫn hệ quả của đói nghèo.⁸ Hầu như các tác giả nghiên cứu hiện tượng xung đột một cách hệ thống đều chỉ ra những chính quyền yếu và các thể chế kém là nguyên nhân cơ bản gây ra cả xung đột lẫn nghèo đói. Nhiều nhà nước thất bại hay yếu ớt do đó bị kẹt trong cái bẫy thu nhập thấp, trong đó các thể chế kém không thể kiểm soát bạo lực vốn là nguyên nhân sản sinh ra nghèo đói, rồi nghèo đói lại làm yếu đi khả năng quản trị của chính quyền. Trong khi nhiều người tin rằng tính cách sắc tộc là nguyên nhân gây ra xung đột khi quan sát các nước vùng Balkans, Nam Á, châu Phi, và các nơi khác sau Chiến tranh Lạnh, William Easterly cho thấy khi ta xét tới sức mạnh của các thể chế, thì mọi sự liên hệ giữa sự đa dạng sắc tộc và xung đột sẽ biến mất. Tương tự, James Fearon và David Laitin cho thấy những mức độ đa dạng tôn giáo và sắc tộc cao không có nguy cơ gây xung đột nhiều hơn khi xét tới mức thu nhập bình quân đầu người. Thụy Sĩ, xét cho cùng, phân hóa thành ba nhóm ngôn ngữ nhưng vẫn ổn định kể từ giữa thế kỷ XIX nhờ vào các thể chế mạnh.⁹

Hiện đại hóa và tăng trưởng kinh tế không nhất định dẫn tới sự leo thang trong mức độ bất ổn định và bạo lực; một số xã hội nhất định trên thực tế có thể điều tiết nhu cầu tham gia ngày càng gia tăng thông qua việc xây dựng các thể chế chính trị của mình. Đây là những gì xảy ra ở Hàn Quốc và Đài Loan trong giai đoạn sau Thế chiến II. Hiện đại hóa nhanh trong cả hai trường hợp này do các chính quyền độc tài hà khắc giám sát. Nhưng các chính quyền này đã có thể thỏa mãn kỳ vọng của dân chúng về việc làm và tăng trưởng kinh tế, và cuối cùng đáp ứng được các nhu cầu về một nền dân chủ lớn hơn. Giống như Hàn Quốc và Đài Loan trong giai đoạn trước đó, Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa

có thể duy trì một mức độ ổn định cao trong toàn bộ nền chính trị mà không mở cửa hệ thống cho sự tham gia chính trị chính thống, chủ yếu thông qua khả năng mang đến sự ổn định, phát triển, và việc làm cho công dân của mình.

Giai đoạn sau khi ra đời cuốn *Trật tự chính trị trong các xã hội biến đổi* chứng kiến cả sự phát triển kinh tế mạnh mẽ và sự nổi lên của những gì mà chính Huntington gọi tên “Làn sóng Thứ ba” của các bước quá độ dân chủ. Sản lượng kinh tế toàn cầu gần như tăng gấp bốn trong giai đoạn từ 1970 tới 2008, từ 16 nghìn lên 61 nghìn tỉ đô-la,¹⁰ đồng thời số lượng nền dân chủ bầu cử trên thế giới tăng từ 40 lên gần 120.¹¹ Trong khi một số sự chuyển dịch kéo theo bạo lực, bao gồm tại những nơi như Bồ Đào Nha, Romania, vùng Balkans, và Indonesia, công cuộc quá độ chính trị toàn cầu lớn lao này nhìn chung xảy ra vô cùng yên ả.

Tuy nhiên cũng có những nơi trên thế giới khoảng cách của Huntington giữa việc mở rộng dịch chuyển xã hội và phát triển thể chế trên thực tế đã là một động lực chủ đạo của sự bất ổn. Trong khi Trung Đông trải qua nhiều cuộc đảo chính, cách mạng, xung đột dân sự kể từ những năm 1950, 1960 và đầu 1970, những thập niên sau đó chứng kiến sự nổi lên của các chế độ chuyên quyền có độ ổn định cao trên toàn bộ thế giới Arab. Tunisia, Ai Cập, Syria, và Libya được cai trị bởi các nhà độc tài cấm các đảng phái chính trị đối lập được hoạt động và kiểm soát ngặt nghèo xã hội dân sự. Trung Đông Arab trên thực tế là một bộ phận của thế giới không tham gia vào Làn sóng Thứ ba của quá độ dân chủ.¹²

Tất cả những điều này đã thay đổi đáng kể vào đầu năm 2011 với sự sụp đổ của chế độ Ben Ali ở Tunisia, sự sụp đổ của Hosni Mubarak ở Ai Cập, một cuộc nội chiến ở Libya và cái chết của Muammar Qaddafi, cũng như sự bất ổn chính trị nghiêm trọng ở Bahrain, Yemen và Syria. Cái gọi là Mùa xuân Arab được thúc đẩy bởi một số yếu tố, trong đó có sự nổi lên của các tầng lớp trung lưu chiếm áp đảo hơn ở Ai Cập

và Tunisia. Chỉ số Phát triển Con người – bộ thước đo tổng hợp về y tế, giáo dục, thu nhập – do Liên Hợp Quốc đưa ra cho thấy Ai Cập tăng 28% và Tunisia 30% trong thời kỳ từ năm 1990 tới năm 2010.¹³ Các nước cũng chứng kiến sự gia tăng đáng kể số sinh viên tốt nghiệp đại học, nhất là ở Tunisia.¹⁴ Các tầng lớp trung lưu mới, được dịch chuyển thông qua các công nghệ mới như đài truyền hình vệ tinh (Al Jazeera) và các phương tiện truyền thông xã hội (Facebook và Twitter), đã lãnh đạo những cuộc nổi dậy chống lại chế độ độc tài của Ben Ali và Mubarak, dù các nhóm xã hội này không thể duy trì sự kiểm soát đối với những diễn tiến sau đó.¹⁵

Nói cách khác, những gì mà thế giới Arab trải qua, là một sự kiện đặc chất Huntington: bên dưới những chính quyền chuyên chế tưởng như bất khả xâm phạm có một sự thay đổi xã hội đang xảy ra, và những tác nhân mới dịch chuyển đã trút hết những bất mãn của họ trước việc chế độ trong nước không có sự sửa soạn gì để kết nạp họ vào các thể chế mới. Sự ổn định trong tương lai của khu vực đó sẽ phụ thuộc hoàn toàn vào việc liệu có xuất hiện các thể chế chính trị để dẫn dắt sự tham gia theo các hướng hòa bình. Điều này thể hiện bằng sự phát triển của các chính đảng, sự mở cửa truyền thông để rộng đường dư luận về các chủ điểm chính trị, và sự chấp nhận các quy định lập hiến để điều tiết xung đột chính trị.

Góc nhìn cơ bản của Huntington, rằng việc hiện đại hóa không phải là một quá trình liên mạch và tất yếu, dẫu sao cũng đúng. Các chiều kích chính trị, xã hội, kinh tế của sự phát triển đi theo những con đường và lộ trình khác nhau, và không có lý do gì để nghĩ rằng chúng nhất định sẽ phát triển tuần tự nhau. Đặc biệt, quá trình phát triển chính trị đi theo logic của chính nó, độc lập với tăng trưởng kinh tế. Hiện đại hóa muốn thành công, do đó, phụ thuộc vào sự phát triển các thể chế chính trị song hành với tăng trưởng kinh tế, biến đổi xã hội, và những ý tưởng; đó không phải là điều có thể nghiệm

nhiên xem là một sự đi đôi tất yếu với các kích thích khác của sự phát triển. Thực tế, các thể chế chính trị mạnh thường là yếu tố thiết yếu để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ngay từ đầu. Thiếu các thể chế này sẽ giam hãm nhà nước yếu kém, thất bại vào vòng xoáy xung đột, bạo lực và nghèo đói.

Thể chế đầu tiên và quan trọng nhất mà các nhà nước yếu kém, thất bại bị thiếu là một chính quyền có năng lực hành chính. Trước khi một nhà nước có thể được kiểm tỏa bằng luật hay dân chủ, thì cần tồn tại một chính quyền như vậy đã. Điều này có nghĩa rằng, trước tiên phải thành lập một bộ máy hành pháp và một bộ máy quan liêu tập quyền.

03

BỘ MÁY QUAN LIÊU

Vì sao nghiên cứu về nhà nước là nghiên cứu về chế độ quan liêu; những nỗ lực gần đây để đo lường chất lượng của chính quyền; khác biệt trong chất lượng chính quyền giữa các quốc gia và sự cần thiết phải hiểu những kết quả này từ góc độ lịch sử

Với nhiều người trên thế giới, vấn đề trọng tâm của nền chính trị hiện hành là làm thế nào kiểm chế các chính quyền mạnh, lộng hành, hay bạo ngược. Cộng đồng nhân quyền tìm cách sử dụng pháp luật như cơ chế bảo vệ những cá nhân có nguy cơ bị nhà nước lạm dụng – không chỉ các chế độ chuyên quyền mà cả các nền dân chủ tự do đôi khi buộc phải bẻ cong pháp luật để truy đuổi khủng bố hay những mối đe dọa khác. Các nhà hoạt động vì dân chủ, chẳng hạn như những người cầm đầu những cuộc Cách mạng Hoa hồng ở Georgia và Cách mạng Cam ở Ukraine, và những người phản kháng ở Tunisia và Ai Cập vào thời điểm nổ ra Mùa xuân Arab, hi vọng sử dụng bầu cử dân chủ để trói các nhà cai trị chịu trách nhiệm cho người dân của họ. Tại Mỹ, công dân luôn cảnh giác trước việc lạm dụng quyền lực chính quyền thực tế và cảm nhận được, từ những yêu cầu môi trường phiến hà cho tới những lệnh hạn chế súng rồi đến sự giám sát trong nước của Cơ quan An ninh Quốc gia.

Kết quả là phần lớn việc thảo luận về sự phát triển chính trị trong những năm gần đây tập trung vào các thể chế ràng buộc – pháp quyền

và trách nhiệm giải trình dân chủ. Nhưng trước khi các chính quyền có thể được ràng buộc, chúng phải tạo ra quyền lực để thật sự làm được điều gì đó. Nói cách khác, các nhà nước phải có năng lực quản trị.

Sự tồn tại của các nhà nước có thể cung cấp những dịch vụ công cơ bản không thể được xem như là chuyện hiển nhiên. Quả vậy, một phần của lý do khiến nhiều quốc gia còn nghèo nằm ở chỗ họ không có các nhà nước hiệu quả. Có thể thấy rõ trong các nhà nước đã thất bại hoặc đang thất bại gồm Afghanistan, Haiti, và Somalia, nơi đời sống đảo lộn, bất an. Nhưng điều này cũng đúng ở nhiều xã hội giàu có hơn với các thể chế dân chủ tương đối tốt.

Chẳng hạn như Ấn Độ vẫn là một điển hình dân chủ thành công rực rỡ từ khi lập quốc năm 1947. Năm 1996, nhà hoạt động xã hội, nhà kinh tế học Jean Drèze đưa ra Báo cáo Công khai về Giáo dục cơ bản, khảo sát thực trạng giáo dục tiểu học ở một số bang của Ấn Độ. Một trong những phát hiện chấn động là ở khu vực nông thôn, có tới 48% giáo viên không lên lớp giảng bài. Đương nhiên việc này gây ra một sự phản đối kịch liệt, và chính quyền Ấn Độ khởi động một chương trình lớn vào năm 2001 nhằm cải thiện chất lượng giáo dục cơ bản. Dù nỗ lực cải cách này dẫn tới một loạt hoạt động cụ thể, một nghiên cứu theo dõi vào năm 2008 cho thấy tỉ lệ giáo viên bỏ lớp vẫn giữ nguyên ở mức của một thập niên trước là 48%.¹

Ấn Độ, dĩ nhiên, đã là một ngôi sao sáng trong số các quốc gia có thị trường mới nổi, với tốc độ tăng trưởng từ 7-10% cho tới năm 2010.² Song cùng với tài phiệt tỉ phú và các ngành công nghệ cao, Ấn Độ còn là điển hình của mức độ đói nghèo và bất bình đẳng cao chót vót, trong đó nhiều nơi trên đất Ấn Độ chỉ bằng những nơi tồi tệ nhất ở châu Phi cận Sahara. Sự bất bình đẳng này nuôi dưỡng, trong số những thứ khác, những cuộc nổi dậy kiểu Mao đang diễn ra tại những bang nghèo nhất. Thực trạng giáo dục rất không thỏa đáng cho nhiều công dân tự trung lại sẽ là một rào cản tăng trưởng khi quốc gia này

công nghiệp hóa và tìm kiếm những lực lượng lao động lành nghề hơn. Về mặt cung cấp những dịch vụ cơ bản như vậy, Ấn Độ kém xa gần khổng lồ láng giềng Trung Quốc, chưa nói gì đến Nhật Bản hay Hàn Quốc là hai nhà nước đã vươn lên vị thế hàng đầu thế giới.

Vấn đề của Ấn Độ không phải là thiếu vắng nền pháp quyền – thực tế, nhiều người Ấn Độ sẽ cho rằng nhà nước của họ có quá nhiều luật. Tòa án nơi đây tắc nghẽn, chậm chạp, có khi nguyên đơn còn qua đời trước khi vụ kiện của họ được đưa ra xét xử. Tòa án Tối cao Ấn Độ còn tồn đọng hơn 60.000 vụ phải thụ lý. Chính quyền thường thất bại trong đấu tư hạ tầng, vì giống như ở Mỹ, họ ngập lút với đủ các loại kiện tụng.

Vấn đề của Ấn Độ cũng không phải là thiếu dân chủ. Truyền thông được tự do chỉ trích chính quyền vì những bất cập trong giáo dục, y tế, và những lĩnh vực khác của chính sách công, và nhiều sự cạnh tranh chính trị để quy trách nhiệm cho những người hữu trách. Ở một lĩnh vực như giáo dục, không có xung đột chính trị về các mục tiêu của chính sách công – tất cả đều đồng thuận ở điểm trẻ em cần được hưởng giáo dục và giáo viên phải lên lớp nếu muốn được trả lương. Nhưng, việc cung cấp dịch vụ cơ bản dường như vượt quá năng lực của chính quyền Ấn Độ.

Thất bại ở đây là thất bại ở phía nhà nước – nhất là bộ máy quan liêu cấp địa phương, bang và quốc gia được giao nhiệm vụ cung cấp nền giáo dục cơ sở cho trẻ em nông thôn. Trật tự chính trị không chỉ làm nhiệm vụ kiểm chế các chính quyền lạm dụng người dân, nó thường ngả về việc bắt các chính quyền phải làm đúng trọng trách bốn phần được giao, chẳng hạn bảo đảm an ninh cho công dân, bảo vệ quyền sở hữu, cung cấp sẵn các dịch vụ giáo dục và chăm sóc sức khỏe công, cũng như xây dựng hạ tầng cơ sở cấp thiết cho việc xúc tiến hoạt động kinh tế tư nhân. Thực tế, ở rất nhiều quốc gia, bản thân nền dân chủ đang bị đe dọa do nhà nước quá mục ruỗng hay quá thiếu năng lực để làm những điều đó. Người dân bắt đầu mong đợi một nhà cầm quyền mạnh mẽ – một

nhà độc tài hay một đấng cứu thế – không khoa trương diễn ngôn như thường thấy ở các chính trị gia mà thật sự nói được làm được.

VÌ SAO CẦN CÓ CHÍNH QUYỀN

Người theo khuynh hướng tự do chủ nghĩa (thường là một người Mỹ) sẽ nhận xét vấn đề nằm ở ngay chính quyền: mọi chính quyền đều quan liêu, thiếu năng lực, cứng nhắc và phản tác dụng đến vô phương cứu chữa, và giải pháp không phải là cố gắng làm cho chính quyền tốt lên mà là dẹp bỏ luôn chính quyền để nghiêng về những giải pháp tư nhân hoặc dựa trên thị trường.

Quả thực có những lý do vì sao về thực chất các cơ quan chính quyền kém hiệu quả hơn các cơ quan thuộc khu vực tư nhân. Và cũng bởi các chính quyền nhúng vào những nhiệm vụ lẽ ra nên để cho khu vực tư nhân làm, chẳng hạn như mở nhà máy, doanh nghiệp, hoặc can thiệp vào quá trình ra quyết định của tư nhân theo kiểu tiêu cực. Ranh giới giữa nhà nước và tư nhân sẽ luôn là vấn đề được đưa ra để điều đình lại trong mỗi xã hội.

Nhưng cuối cùng vẫn phải có một khu vực nhà nước, vì có những dịch vụ hay chức năng nhất định – cái mà các nhà kinh tế gọi là hàng hóa công – mà chỉ có chính quyền mới có thể cung cấp. Về mặt kỹ thuật, một hàng hóa công là một thứ mà nếu tôi thưởng thức nó thì cũng không ảnh hưởng gì tới việc anh thưởng thức nó, là thứ không thể chiếm hữu làm của riêng và vì thế suy kiệt đi. Các ví dụ kinh điển là không khí sạch và quốc phòng. Hai thứ này thuộc phạm trù đang nói vì nó không khước từ cá nhân nào trong xã hội và việc một số người sử dụng chúng không làm giảm đi tổng lượng dành cho những người khác. Không chủ thể tư nhân nào có động lực sản xuất hàng hóa công vì họ không thể ngăn ai đó sử dụng và hưởng lợi từ chúng nên cũng không thể thu được một xu nào từ đó. Do đó, ngay cả những nhà kinh tế ủng hộ thị trường tự do triệt để nhất cũng phải thừa nhận luôn rằng

chính quyền có một vai trò quan trọng trong việc cung cấp hàng hóa công thuần túy. Ngoài không khí sạch và quốc phòng, hàng hóa công còn bao gồm an toàn công cộng, một hệ thống pháp lý và việc bảo vệ sức khỏe cộng đồng.

Ngoài hàng hóa công thuần túy, nhiều hàng hóa được sản xuất cho tiêu dùng tư nhân vốn đòi hỏi cái mà các nhà kinh tế gọi là các ngoại ứng. Một ngoại ứng là một lợi ích hay một sự tổn hại gây ra cho bên thứ ba, chẳng hạn như lợi ích một người chủ lao động có được khi tôi tự trả tiền cho việc học hành của tôi, hay sự ô nhiễm từ một nhà máy gây ra làm nhiễm độc nguồn nước sinh hoạt của một cộng đồng phía hạ lưu. Trong những trường hợp khác, những giao dịch kinh tế có thể bao gồm sự bất cân xứng thông tin; chẳng hạn, người bán chiếc xe hơi đã qua sử dụng biết rành rành những lỗi mà người mua chẳng nhìn ra, còn người sản xuất thuốc thì nắm rõ được những nghiên cứu lâm sàng cho thấy sản phẩm của mình không có công hiệu gì hay thậm chí còn có hại và thông tin này không đến được tai những bệnh nhân tương lai. Chính quyền xưa nay vẫn đóng vai trò kinh điển trong việc điều tiết các ngoại ứng và sự bất cân xứng thông tin. Trong trường hợp của giáo dục và hạ tầng cơ bản như đường sá, cảng, nước sinh hoạt, ngoại ứng tích cực gắn liền với nó đủ lớn để các chính quyền cung cấp miễn phí theo định mức cơ bản cho công dân hoặc nếu không thì với mức trợ giá cao. Tuy nhiên, trong những trường hợp đó, quy mô bao cấp hay điều tiết cần thiết của chính quyền ở mức nào thường là vấn đề phải bàn cãi, vì nhà nước can thiệp quá độ cũng có thể làm méo mó các dấu hiệu thị trường hoặc bóp nghẹt toàn bộ các hoạt động của khu vực tư nhân.

Ngoài việc cung cấp hàng hóa công và điều tiết các ngoại ứng, chính quyền còn tham gia vào việc điều tiết xã hội ở cấp độ gần như tương đương. Việc này có thể diễn ra dưới nhiều hình thức khác nhau. Chính quyền muốn công dân của mình ngay thẳng chính trực, tuân thủ pháp luật, có học vấn và yêu nước. Họ có thể muốn khuyến khích người dân

sở hữu nhà, khuyến khích các doanh nghiệp nhỏ, bình đẳng giới, tập thể dục thể thao, hay khuyến nghị người dân không hút thuốc, nghiện ma túy, lạm dụng rượu, hay nạo phá thai. Hầu hết các chính quyền, ngay cả những chính quyền ủng hộ thị trường tự do về mặt ý thức hệ, cuối cùng lại làm những điều mà họ tin sẽ khuyến khích đầu tư và tăng trưởng kinh tế chứ không chỉ đơn thuần cung cấp hàng hóa công thiết yếu.

Cuối cùng, chính quyền đóng vai trò kiểm soát giới tinh hoa và tham gia vào tái phân phối ở chừng mực nhất định. Tái phân phối là chức năng cơ bản của toàn bộ các trật tự xã hội: như Karl Polanyi viết, hầu hết các hệ thống xã hội tiến hiện đại đều xoay quanh năng lực của người lãnh đạo hay Ông Lớn trong một nhóm trong việc tái phân phối hàng hóa cho những người ủng hộ mình, một thông lệ mà trong lịch sử phổ biến hơn nhiều so với giao dịch qua thị trường.³ Như chúng ta thấy trong Tập 1, nhiều chính quyền sơ khai, từ các quốc vương chinh phạt thời hậu Norman của Anh cho tới Ottoman cho tới một số hoàng đế Trung Hoa, đều thấy họ có chức năng bảo vệ thần dân trước sự tham tàn của giới tinh hoa quá đầu. Rất có thể họ làm điều đó không phải vì nghĩ tới sự công bằng, và càng không phải vì tin vào dân chủ, mà vì lợi ích của chính họ. Nếu nhà nước không kiểm soát giới tinh hoa giàu nhất, quyền lực nhất trong xã hội, thì giới này sẽ lũng đoạn và chiếm dụng hệ thống chính trị trên mồ hôi nước mắt của kẻ khác.

Hình thức cơ bản nhất của tái phân phối mà một nhà nước tham gia vào là việc áp dụng luật một cách bình đẳng. Người giàu có và quyền thế luôn có những cách để bo bo cho bản thân, và nếu được để mặc, họ sẽ luôn cười lên đầu lên cổ người ngoài giới tinh hoa của họ. Chỉ có nhà nước, với quyền lực tư pháp và hành pháp, có thể buộc giới tinh hoa tuân thủ cùng những luật định mà bất kỳ ai khác đều buộc phải tuân thủ. Về khía cạnh này, nhà nước và pháp quyền kết hợp lại để sản sinh ra một thứ tựa như bình đẳng của công lý, dù dưới hình thức một tòa án của nhà vua Anh ngã về kẻ nô lệ thay vì vị lãnh chúa trong một vụ kiện về thuê mướn lao động, hay một chính quyền liên bang

can thiệp để bảo vệ học sinh da đen trước đám đông địa phương, hay cảnh sát bảo vệ một cộng đồng trước một băng đảng ma túy.

Tuy nhiên, có những hình thức tái phân phối mang tính kinh tế công khai hơn mà các chính quyền hiện đại áp dụng. Một trong những hình thức phổ biến nhất là cổ phần bảo hiểm bắt buộc, trong đó chính quyền buộc cộng đồng góp vốn vào các chương trình bảo hiểm để trong trường hợp an sinh xã hội, tái phân phối thu nhập từ già sang trẻ, và trong trường hợp bảo hiểm y tế, từ người khỏe sang cho người ốm. Nhiều người thủ cựu Mỹ lên án Đạo luật Chăm sóc Sức khỏe Bình dân của Tổng thống Obama năm 2010 là “chủ nghĩa xã hội,” nhưng thực ra khi đó, Mỹ lạc loài trong số các quốc gia dân chủ giàu có trên thế giới ở chỗ không hề có một số loại hình bảo hiểm y tế tổng quát bắt buộc.

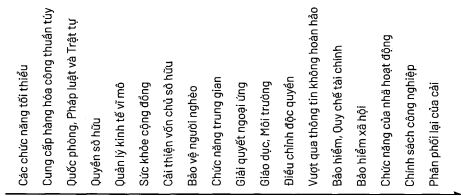
Các nhà lý luận theo trường phái tự do từ John Locke đến Friedrich Hayek vẫn luôn ngờ vực sự tái phân phối bắt buộc của chính quyền vì nó có thể tưởng thưởng cho kẻ lười nhác, vô dụng bằng mồ hôi nước mắt của những người siêng năng, tử tế. Và đúng vậy, mọi chương trình tái phân phối sinh ra cái mà các nhà kinh tế gọi là “rủi ro đạo đức”: bằng việc tưởng thưởng cho người dân dựa trên mức độ thu nhập của họ thay vì nỗ lực của từng cá nhân, thành ra chính quyền không khuyến khích lao động. Đây đương nhiên là trường hợp tại một số quốc gia, nơi “chính quyền giả vờ trả lương cho chúng ta và chúng ta giả vờ làm việc.”

Mặt khác, về mặt đạo đức sẽ khó biện minh cho một nhà nước tối thiểu không có nổi một sự bảo đảm cho những công dân kém may mắn hơn của nó. Điều này chỉ hiệu quả ở một xã hội có sân chơi luôn tuyệt đối công bằng, và trong đó việc sinh con ngoài ý muốn hay vận may đơn thuần không có vai trò gì trong việc quyết định các cơ hội cuộc sống, sự giàu có và các cơ hội của các cá nhân. Nhưng một xã hội như vậy chưa bao giờ tồn tại trong quá khứ và ngày nay cũng vậy. Cho nên, vấn đề thật sự thách thức chính quyền không phải là có nên tái phân

phối, mà là tái phân phối ở cấp độ nào và tái phân phối như thế nào để giảm tối thiểu rủi ro đạo đức.

Vấn đề về lợi thế được thừa kế cũng thường tăng theo thời gian. Giới tinh hoa có xu thế ngày càng có địa vị vững vàng vì họ có thể sử dụng tiền bạc, quyền lực, và vị thế xã hội để tiếp cận chính quyền và sử dụng quyền lực nhà nước để bảo vệ cho bản thân và con cái. Quá trình này sẽ tiếp tục cho đến khi người ngoài giới tinh hoa thành công trong việc dịch chuyển chính trị để đảo ngược tình thế này hoặc nếu không được thì cũng tự bảo vệ cho chính họ. Trong một số trường hợp, sự phản ứng được thực hiện dưới hình thức một cuộc cách mạng bạo động giống như Cách mạng Pháp và Cách mạng Bolshevik. Ở một số nơi khác nó mang hình thức của những chính sách dân túy đối với việc tái phân phối giống như ở Argentina dưới thời Tổng thống Juan Perón, hay Venezuela dưới thời Tổng thống Hugo Chávez. Lý tưởng là những chế tài đối với quyền lực của giới tinh hoa cần phải được thực thi thông qua việc kiểm soát dân chủ đối với nhà nước nơi những chính sách của nhà nước phản ánh sự đồng thuận rộng rãi của dân chúng về cơ chế tùy ý phân bố nguồn lực công bằng của nhà nước. Và trong trường hợp tái phân phối, cần phải ngăn chặn sự đại diện áp đảo của giới tinh hoa mà không bạc đãi họ với khả năng tạo ra của cải của họ.

Ngày nay có rất nhiều quan điểm về thẩm quyền hợp lý của một nhà nước, từ việc có những người tin rằng nhà nước chỉ nên cung cấp hàng hóa công cơ bản nhất, và những người khác thì cho rằng nhà nước nên tích cực định hình bản chất xã hội và tham gia tái phân phối nguồn lực quan trọng. Như đã nói, mọi nền dân chủ tự do hiện đại tham gia tái phân phối ở một cấp độ nào đó, nhưng cấp độ can thiệp nhà nước có độ vênh đáng kể trải từ các nền dân chủ xã hội của Scandinavia cho tới một nước Mỹ tự do kiểu kinh điển hơn. Hình 3 cho thấy các chức năng của nhà nước từ tối thiểu đến hoạt động chính trị xã hội mà chính quyền hiện đại có thể can dự vào.

Hình 3. Phạm vi các chức năng nhà nước

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, *Nhà nước trong một thế giới đang đổi thay*

Nhưng trong khi nhiều tranh luận chính trị hiện nay liên quan tới việc nhà nước nên can thiệp ở mức độ nào, thì cũng có một câu hỏi quan trọng không kém về năng lực của nhà nước. Bất kỳ chức năng cụ thể nào, từ chữa cháy cho tới cung cấp dịch vụ y tế cho tới thực thi chính sách công nghiệp, có thể được thực hiện tốt hay kém phụ thuộc vào chất lượng của bộ máy quan liêu nhà nước được giao trọng trách thực hiện chức năng đó.

Hình 4. Quy mô nhà nước và sức mạnh nhà nước

Chính quyền là tập hợp của những tổ chức phức tạp; họ làm tốt đến đâu tùy thuộc vào việc họ được tổ chức như thế nào và có trong tay những nguồn lực, nhân lực và vật lực ra sao. Như vậy, khi đánh giá các nhà nước, có hai trục quan trọng, trục hoành biểu thị phạm vi của các chức năng nhà nước còn trục tung biểu thị năng lực nhà nước trong việc thực hiện một chức năng nào đó (Hình 4).

Có một số thước đo thô về việc một nhà nước nào đó đang ở đâu trên trục hoành. Thước đo được các nhà kinh tế sử dụng phổ biến nhất là tỉ trọng thuế trên tổng GDP; hoặc cách khác, ta còn có thể đo chi tiêu công như là một tỉ trọng trong GDP vì lượng đó thường lớn hơn thuế và chi trả bằng tiền vay. Tuy nhiên, những thước đo này không hoàn toàn thỏa đáng, vì một số chức năng chính trị xã hội, như điều tiết và chính sách công nghiệp, có những tác động lớn lên xã hội mà không nhất thiết làm ảnh hưởng đến chính sách tài khóa.

ĐO LƯỜNG CHẤT LƯỢNG CHÍNH QUYỀN

Đo lường sức mạnh hay chất lượng nhà nước – nghĩa là, vị trí của nó trên trục tung – thì còn phức tạp hơn gấp bội. Max Weber từng nổi tiếng khi đồng nhất một nhà nước hiện đại với một hệ thống thủ tục, mà quan trọng nhất trong đó là có liên quan tới việc tổ chức nghiêm ngặt các ban bộ về chức năng và lựa chọn công chức dựa trên thực tài và năng lực chuyên môn thay vì dựa trên sự bảo trợ.⁴ Một số tiêu chí của Weber không hẳn phải là những điều kiện mà ngày nay chúng ta sẽ chấp nhận để bộ máy quan liêu vận hành tốt, chẳng hạn như nhiệm kỳ kéo dài trọn sự nghiệp và nhu cầu kỷ luật và kiểm soát nghiêm ngặt thông qua một hệ thống phân cấp hành chính. Tuy nhiên, quan điểm cho rằng quan chức cần được lựa chọn theo năng lực chuyên môn và được thăng quan tiến chức dựa trên công trạng chứ không phải qua những quan hệ cá nhân đều được chấp nhận rộng rãi và tương quan với những kết quả quản trị tích cực như tham nhũng thấp và tăng trưởng kinh tế.⁵ Trong khi Weber nhấn mạnh loại hình bộ máy quan liêu, nhà

khoa học chính trị Bo Rothstein gợi ý sử dụng “sự công tâm” như thước đo chất lượng chính quyền, một đặc trưng chuẩn tắc mà ông cho là cực kỳ tương quan với hiệu quả quản trị.⁶ Ngược lại, ta có thể đánh giá chất lượng chính quyền thông qua các mức độ rối loạn chức năng chẳng hạn như các mức độ tham nhũng chính quyền theo Chỉ số Nhận thức Tham nhũng của Tổ chức Minh bạch Quốc tế.⁷

Nhưng, nếu chỉ đo sức mạnh chính quyền thông qua các thủ tục thì khó lòng nắm bắt được chất lượng thật sự của nó. Định nghĩa kinh điển Weber cho rằng chính quyền hiện đại là một thể chế cứng nhắc, ràng buộc bởi quy tắc, với trọng trách là máy móc thực hiện các chức năng mà người đứng đầu đặt ra cho nó. Nhưng sự cứng nhắc về thủ tục, chứ không phải vấn đề hiệu lực, mới là thứ mà người dân căm ghét về một chính quyền hiện đại. Chính Weber cũng nói về chính quyền quan liêu như là “cái cũi sắt” mà người dân bị bẫy vào trong đó.⁸

Một phương pháp thay thế cho cách tiếp cận theo thủ tục là đánh giá năng lực của chính quyền để rút ra công thức cho những chính sách và thực hiện chúng, hay cái mà Joel Migdal gọi là khả năng của nhà nước trong việc “thâm nhập” xã hội mà nó nắm quyền cao nhất.⁹ Năng lực, đến lượt nó, được xác định nhờ một số nhân tố, trong đó có quy mô bộ máy quan liêu, nguồn lực khả dụng trong tay, trình độ học vấn và chuyên môn của quan chức chính quyền. Một số học giả sử dụng mức thuế mà một chính quyền có thể thu được từ dân như thước đo năng lực, và cũng thước này được sử dụng để đo quy mô. Lý do cho việc này là vì các loại thuế, nhất là thuế trực tiếp như thuế thu nhập chẳng hạn, rất khó thu và cũng đại diện cho những nguồn lực thuộc toàn quyền sử dụng của chính quyền. Tuy nhiên, khả năng thực hiện chức năng của một tổ chức chưa bao giờ chỉ đơn thuần là một vấn đề của nguồn lực đo được. Văn hóa tổ chức cũng đóng vai trò quan trọng ở đây – mức độ mà ở đó các cá nhân trong tổ chức có thể vận hành một cách hợp tác, tạo ra sự tin tưởng, cùng chấp nhận rủi ro, đổi mới, v.v... Một bộ máy quan liêu kiểu Weber chỉ được định nghĩa bởi các thủ tục chiểu lệ – chưa chắc đã có những phẩm chất vô hình cần thiết để vận hành hiệu quả.

Một cách tiếp cận khác để đo lường chất lượng chính quyền sẽ là, không phải nhìn xem chính quyền ra sao, mà nhìn vào những gì nó làm. Mục đích của chính quyền, rốt cuộc, không phải là tuân theo các thủ tục mà là cung cấp cho người dân các dịch vụ cơ bản bao gồm giáo dục, quốc phòng, an ninh công cộng và tiếp cận pháp lý; một thước đo đầu ra như mức độ trẻ em nhận được giáo dục từ trường công chẳng hạn sẽ có nhiều thông tin hơn so với dữ liệu về số lượng giáo viên, tuyển dụng hay đào tạo. Lant Pritchett, Michael Woolcock, và Matt Andrews lập luận rằng một trong những vấn đề lớn với chính quyền của các nước đang phát triển là họ tham gia vào cái mà họ gọi là “bắt chước đẳng cấu” (isomorphic mimicry), nghĩa là sao chép các hình thức bên ngoài của chính quyền các quốc gia phát triển, trong khi lại không thể mô phỏng các loại hình đầu ra tương tự chẳng hạn như giáo dục và y tế mà các quốc gia phát triển đạt được.¹⁰ Đo những gì chính quyền thật sự làm chứ không phải cách thức nó làm sẽ tránh được vấn đề này.

Dù những thước đo đầu ra hấp dẫn như vậy, chúng cũng có thể gây sai lệch. Kết quả tốt, chẳng hạn như giáo dục công chất lượng tốt, là hỗn hợp tinh vi của những đầu vào do chính quyền cung cấp (giáo viên, chương trình giảng dạy, lớp học, v.v...) cũng như các đặc tính của đối tượng dân số thụ hưởng, bao gồm thu nhập, thói quen xã hội và văn hóa của họ (nghĩa là, mức độ gia đình đó coi trọng học vấn). Nghiên cứu kinh điển về những kết quả giáo dục tại Mỹ là Báo cáo Coleman 1966, với phân tích thống kê cho thấy giáo dục chất lượng là kết quả từ bạn bè và gia đình của học sinh hơn là từ đầu vào của chính quyền.¹¹ Dù gì, việc đo lường kết quả thường khó đối với những loại hình dịch vụ phức tạp của các chính quyền ngày nay. Chẳng hạn, làm cách nào ta đo được chất lượng của một hệ thống tư pháp? Rõ ràng đo tổng số vụ đã thụ lý hay số vụ kết án cũng vô nghĩa nếu không có những thước đo định tính về việc liệu các tòa án có đang xét xử các vụ án đó công bằng, hay đang tra khảo để cung khai. Thiếu những nhận định đó, các nhà nước cảnh sát dường như luôn thể hiện tốt hơn so với các nhà nước bám chặt vào một pháp quyền hà khắc.

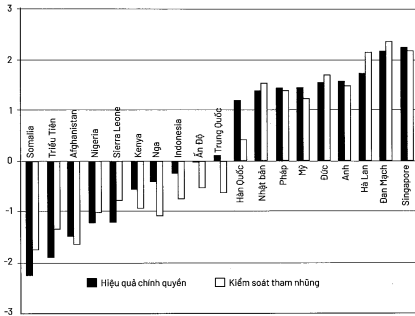
Ngoài việc xem xét các chức năng mang tính thủ tục và đầu ra, khi đánh giá sự vận hành của một nhà nước còn cần nhắc một chiều kích cuối cùng của chất lượng chính quyền: cấp độ tự trị mà một chính quyền đang có được. Mọi chính quyền đều phụng sự một ông chủ chính trị, dù đó là một nền cộng hòa dân chủ hay một nhà cai trị độc tài, nhưng chúng có thể được trao cho một mức độ tự chủ nào đó trong năng lực thực thi những nhiệm vụ của mình. Hình thái cơ bản nhất của tự chủ liên quan tới quyền kiểm soát của chính quyền đối với khối nhân sự của mình và tuyển dụng nhân sự dựa trên chuyên môn thay vì những lý do chính trị. Nhưng tự chủ cũng có ý nghĩa quan trọng trong việc thực thi, vì những nhiệm vụ có độ phức tạp cao hay có sự mâu thuẫn thì hiếm khi mang lại kết quả tốt đẹp. Những mặt khác, quá nhiều quyền tự chủ cũng có thể dẫn tới thảm họa, như tham nhũng hay các cơ quan quan liêu tự tung tự tác xây dựng những nghị trình qua mặt mọi loại hình kiểm soát chính trị.

Thủ tục, năng lực, đầu ra, hệ thống tự chủ quan liêu tốt là tất cả những cung cách có thể để xác định vị trí của một nhà nước trên trục tung của Hình 4. Nếu có được sự nhất trí của giới học giả về một cách thức chuẩn hóa để đo lường chất lượng nhà nước thì thật tốt, nhưng hiện chưa tồn tại phương thức nào như vậy. Trong những năm gần đây, một số nhà kinh tế đã cố gắng nghĩ ra những phép đo định lượng về chất lượng chính quyền và đạt những mức độ thành công khác nhau. So sánh toàn diện lại càng khó trước thực tế là chất lượng chính quyền ở nội bộ từng nước đã có sự khác nhau rất lớn tùy theo vùng miền, chức năng và các cấp (quốc gia, bang, địa phương).

Bất chấp những thách thức này, một thước đo xuyên quốc gia về hiệu quả chính quyền là Chỉ số Quản trị Toàn cầu (WGI) của Viện Ngân hàng Thế giới, được đưa ra hằng năm kể từ đầu những năm 2000. Các chỉ số này đo sáu chiều kích của quản trị trên một loạt các quốc gia (tiếng nói và trách nhiệm giải trình, ổn định chính trị và không có bạo

lực, hiệu quả chính quyền, chất lượng điều tiết, pháp quyền và kiểm soát tham nhũng). Hình 5 trích đưa hai trong số các chiều kích này, kiểm soát tham nhũng và hiệu quả chính quyền, đối với một nhóm tuyển chọn gồm các nước phát triển và kém phát triển hơn, được xếp theo thứ tự điểm số của họ trên chỉ số hiệu quả.

Hình 5. Hiệu quả chính quyền và kiểm soát tham nhũng, các quốc gia được lựa chọn, năm 2011

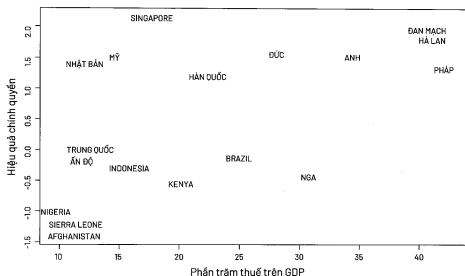


Nguồn: Viện Ngân hàng Thế giới, Chỉ số Quản trị Toàn cầu (WGI), 2011

Thật khó biết các con số WGI thật sự đại diện cho điều gì, vì chúng là tổ hợp các thước đo thủ tục, năng lực, và đầu ra, thường được dựa trên những khảo sát của chuyên gia. Các thước đo này cũng không nắm bắt được sự khác biệt trong chất lượng của chính quyền tồn tại trong mỗi quốc gia; Thủy quân Lục chiến Mỹ rất khác với một lực lượng cảnh sát địa phương ở vùng nông thôn Louisiana, cũng như chất lượng giáo dục giữa Thượng Hải và một quận nghèo ở nội địa Trung Quốc có sự cách biệt xa. Tuy nhiên, những chỉ số này nhìn chung gợi ý một sự khác biệt khổng lồ trong chất lượng chính quyền giữa các nước

trên thế giới, cũng như thực tế là hiệu quả chính quyền và mức độ tham nhũng có tương quan với nhau. Như nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, chất lượng chính quyền có tương quan rất mật thiết với mức độ phát triển kinh tế của một quốc gia.

Hình 6. Quy mô nhà nước so với Sức mạnh nhà nước



Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Chỉ số Quản trị Toàn cầu, OECD
Thuế chỉ dành cho chính quyền trung ương, không tính các khoản
nộp phạt dân sự hình sự và các đóng góp an sinh xã hội.

Chúng ta có thể điền vào ma trận quy mô nhà nước so với sức mạnh nhà nước từ Hình 4 một số dữ liệu thực tế, sử dụng thuế thu được như một phần của GDP đại diện cho quy mô và chỉ số hiệu quả chính quyền của Ngân hàng Thế giới đại diện cho sức mạnh (Hình 6). Các quốc gia phát triển có sự khác nhau đáng kể về quy mô chính quyền, song chúng ta thấy rằng họ đều nằm trong phần phía trên của ma trận. Nghĩa là, bạn có thể trở thành một quốc gia thu nhập cao với một nhà nước lớn – như Đan Mạch và Hà Lan – hay với một nhà nước tương đối nhỏ – như Singapore, Mỹ. Nhưng không quốc gia nào trở nên giàu có nếu không có một chính quyền hiệu quả. Có một số quốc gia thị trường đang lên

như Trung Quốc, Ấn Độ, Nga, ở khoảng trung điểm của trục tung;¹² các quốc gia nghèo trong mẫu nghiên cứu đều nằm gần hơn về phía đáy, và các nhà nước yếu nhất thì lại càng gần về mốc 0.

Người Mỹ thích tranh luận không ngừng về quy mô chính quyền. Nhưng những gì mà dữ liệu xuyên quốc gia gợi ý thì chất lượng chính quyền đóng vai trò quan trọng hơn nhiều so với quy mô của nó nếu đề cập tới kết quả tốt.

Điều gì lý giải cho sự khác biệt trong hiệu quả của các chính quyền trên toàn thế giới? Vì sao một số, chẳng hạn như một số chính quyền ở Bắc Âu, cung cấp dịch vụ trên một phạm vi rộng lớn với sự hiệu quả tương đối cao, tạo ra mức độ tín nhiệm xã hội cao trong công dân, trong khi số khác muôn đời sa lầy trong tham nhũng, kém hiệu quả, và hệ quả là bị xem như ăn bám thay vì tạo điều kiện cho dân chúng? Và quan hệ giữa chính quyền tốt và các chiều kích khác của sự phát triển là gì: pháp quyền, trách nhiệm giải trình, tăng trưởng kinh tế và dịch chuyển xã hội?

Các chương tiếp theo sẽ cố gắng giải thích vì sao một số quốc gia xây dựng được nhà nước vững mạnh, có năng lực còn các nước khác thì không. Tôi sẽ so sánh năm trường hợp: Phổ/Đức, Hy Lạp, Ý, Anh, và Mỹ. Phổ/Đức và Hy Lạp và Ý như những thái cực bên trong Liên minh châu Âu. Đức luôn có tiếng là có bộ máy quan liêu hiệu quả, vững mạnh, và sau khi có màn thực hiện thâm họa vào nửa đầu của thế kỷ XX, đã duy trì những chính sách kinh tế vĩ mô hợp lý trong suốt thời kỳ hậu chiến. Ngược lại thì ai cũng biết chính quyền Hy Lạp và Ý luôn có tham nhũng và ô dù ở những mức độ cao, và cả hai đều gặp vấn đề với nền tài chính công và đã bùng ra trong cuộc khủng hoảng đồng euro năm 2010. Sự phân cực này đến từ đâu và nó đã tồn tại đến nay như thế nào sẽ là chủ đề để so sánh.

Anh và Mỹ là hai trường hợp trung gian. Anh bước vào thế kỷ XIX với một nền công vụ chưa được cải tổ và nặng về bảo trợ. Nhưng,

nước này bắt đầu dọn dẹp hệ thống quan liêu kể từ giữa thế kỷ, đặt nền móng cho nền công vụ hiện đại vẫn được duy trì cho đến ngày nay. Mỹ cũng tương tự như vậy, xây dựng một hệ thống bảo trợ do đảng lãnh đạo bắt đầu từ những năm 1820, trong đó các chức sắc chính trị theo bổ nhiệm chiếm thế thượng phong tại chính quyền ở cấp địa phương, bang lẫn liên bang. Hiện tượng tại Mỹ chính xác phải được gọi là chủ nghĩa ô dù hơn là bảo trợ, vì nó có dính tới việc chính trị gia phân phối lợi ích cá nhân ô ạt cho những người ủng hộ mình, điều mà hệ thống kém cởi mở hơn của Anh không mắc phải. Nhưng đến những năm 1920 và 1930 của thế kỷ XX, Mỹ cũng cải cách thành công hệ thống này, tạo nền tảng cho một nền công vụ hiện đại. Anh và Mỹ có thể thủ tiêu một hình thái tham nhũng trong hệ thống hành chính công theo cách mà Hy Lạp và Ý không làm được.

Mấu chốt của những kết quả khác nhau này là trình tự cải cách bộ máy quan liêu của các quốc gia khác nhau tính từ cái mốc họ mở cửa hệ thống chính trị cho tranh biện dân chủ rộng rãi hơn. Các quốc gia này đã tạo dựng được bộ máy quan liêu tốt trong khi vẫn giữ chế độ độc tài như Phổ chẳng hạn, tạo ra các thể chế tự trị trường tồn qua những thay đổi chế độ sau đó cho đến tận ngày nay. Mặt khác, các quốc gia thực hiện dân chủ hóa trước khi xây dựng được một nhà nước mạnh, như trường hợp Mỹ, Hy Lạp và Ý, tạo ra những hệ thống ô dù mà rồi sẽ cần phải được cải tổ. Mỹ cải tổ thành công; Hy Lạp thì không; còn Ý thì thành công một phần.

Một trong các quốc gia châu Âu đầu tiên có nhà nước hiện đại là Phổ, tiền thân của nước Đức hiện đại. Phổ bắt đầu xây dựng bộ máy quan liêu hiệu quả trước khi tiến hành công nghiệp hóa và rất lâu trước khi trách nhiệm giải trình dân chủ được đưa vào áp dụng. Do đó tôi sẽ bắt đầu nói về sự ra đời của nhà nước hiện đại bằng câu chuyện này.

PHỔ XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC

Bộ máy quan liêu Phổ-Đức trở thành mô hình cho bộ máy quan liêu hiện đại như thế nào; chiến tranh và cạnh tranh quân sự như một nguồn gốc của sự hiện đại nhà nước; ý nghĩa của Rechtsstaat ; vì sao hệ thống tự chủ quan liêu trường tồn tới thời điểm hiện tại; vì sao chiến tranh không phải là con đường duy nhất để tiến lên bộ máy quan liêu hiện đại

Khi Max Weber viết bản mô tả nổi tiếng của ông về bộ máy quan liêu hiện đại vào đầu thế kỷ XX, ông không nghĩ đến bộ máy quan liêu của Mỹ mà theo ông là tham nhũng đến vô phương cứu chữa. Về mặt chất lượng của khu vực tư nhân, khi đó Mỹ là mô hình của một nước công nghiệp hóa hiện đại, nhưng người châu Âu đã nhìn nhận rất đúng về chính quyền Mỹ, lạc hậu khủng khiếp. Thay vào đó, Weber đang tư duy về bộ máy quan liêu của chính nước Đức quê hương ông, mà đến thời điểm bấy giờ đã phát triển thành một tổ chức tự trị có kỷ cương, thạo chuyên môn, và tự chủ, rất có thể là đối thủ của bộ máy quan liêu nổi tiếng của nước Pháp láng giềng.

Đức bấy giờ chỉ là một nền dân chủ mới phôi thai; hiến pháp Bismarck làm căn cứ hoạt động cho một nhà nước Đức mới thống nhất kể từ những năm 1870 quy định về một Reichstag, hay quốc hội được bầu lên, nhưng trao phạm vi quyền rộng cho một vị hoàng đế không

được bầu nhưng lại nắm quyền lực kiểm soát quân sự và có toàn quyền bổ nhiệm thủ tướng. Cơ chế kiểm soát chính đối với quyền lực của cơ quan hành pháp không phải là dân chủ, bởi dân chủ sẽ không xuất hiện cho đến khi Cộng hòa Weimar được thành lập sau Thế chiến I. Đúng hơn là, chính việc hoàng đế phải trị vì thông qua một bộ máy quan liêu được thể chế hóa cao đã hợp thành một hệ thống pháp lý đầu vào đấy. Sản phẩm của nó, *Rechtsstaat*, được mô tả như là chế độ chuyên quyền tự do. Nó cung cấp những sự bảo hộ mạnh mẽ các quyền của công dân một cách công tâm, cho dù những công dân này không có quyền chính trị để bắt nhà cầm quyền chịu trách nhiệm thông qua những cuộc bầu cử.

Rechtsstaat tỏ ra là một nền tảng xuất sắc cho phát triển kinh tế vì nó bao gồm việc bảo vệ mạnh mẽ đối với các quyền sở hữu tư nhân và quy định về việc thực thi các hợp đồng. Hoàng đế Đức được nhắc đến như là một nhà cai trị “chuyên chế,” nhưng ngài không thể tự ý tịch thu tài sản của công dân hay tự mình can thiệp vào các thủ tục tố tụng. Kết quả là Đức đã công nghiệp hóa thần tốc trong thời kỳ từ năm 1871 đến năm 1914 và ở nhiều phương diện đã qua mặt Anh như là cường quốc công nghiệp hàng đầu tại châu Âu.

Trải qua hai cuộc Thế chiến tàn khốc và sự chia cắt đất nước thì Tây Đức cuối cùng mới nổi lên như một nền dân chủ tự do vững chắc vào năm 1949. Nhưng xuyên suốt thời gian này và sang cả thời kỳ sau năm 1989 khi nước Đức thống nhất, có thể trông cậy vào một chính quyền nhà nước có năng lực cao, được phản ánh qua thứ hạng cao về các thước đo quản trị đương thời. Đức, nói cách khác, đã sớm phát triển một nhà nước mạnh và cả nền pháp quyền trước khi xây dựng một chính quyền biết chịu trách nhiệm. Sở dĩ Đức làm được điều đó là vì nhà nước Phổ tiền thân của nước Đức hiện đại đã tham gia vào một loạt những cuộc đấu tranh quân sự sinh tử với các nước lân bang trong một thời gian dài, giống như nhà Tần thống nhất Trung Hoa sau thời Chiến quốc vào năm 221 TCN, như chúng ta thấy trong Tập 1, để thúc

đẩy một chính quyền hiệu quả, dựa trên thực tài mà hoạt động kinh tế thông thường không làm được, từ đó trở thành con đường quan trọng tiến đến nhà nước hiện đại.

Chủ nghĩa lãnh chúa có lẽ là một từ thích hợp để mô tả thực trạng của phần lớn nước Đức vào thời điểm Hòa ước Westphalia năm 1648 chấm dứt Chiến tranh Ba mươi năm. Lúc đó, khu vực nước Đức ngày nay được chia thành hàng chục thực thể có chủ quyền nhỏ, được thống nhất trên danh nghĩa dưới một cấu trúc xuyên quốc gia gọi là Đế chế La Mã Thần thánh. Khu vực này có nhiều lãnh chúa do thực tế là rất ít những thực thể này đủ mạnh để đánh thuế lãnh thổ của mình thông qua một bộ máy quan liêu chính quy, gây dựng một quân đội chuyên nghiệp, hay tạo ra một lực độc quyền để có thể thực thi luật của họ một cách chắc chắn. Thay vào đó, những người cai trị các chính thể này có xu hướng thuê mướn lính đánh thuê có vũ trang và trả tiền cho họ bằng tiền đi vay; khi những nguồn lực cạn kiệt, những nhóm vũ trang này chẳng còn cách nào ngoài sống lay lắt bằng cướp bóc, hời của. Khi những quân đội này không trưng dụng được lương thực từ những người nông dân khốn khổ, họ tàn phá mùa màng và hạ tầng để kẻ thù không dùng được nữa. Nạn đói và dịch bệnh sau đó cướp đi 1/3 dân số đô thị và 2/5 dân số nông thôn của Đức trong Chiến tranh Ba mươi năm.¹

Khi chàng trai trẻ Frederick William của nhà Hohenzollern trở thành Tuyển đế hầu (prince-elect) của Brandenburg vào tháng 12 năm 1640, chưa hề có dấu hiệu nào nói rằng di sản của ông sẽ trở thành cốt lõi của một nhà nước vĩ đại, như đối lập với các nhà nước thù địch lớn hơn như Saxony hay Bavaria. Giống như các chính thể triều đại, lãnh địa của ông không liên một khối mà trải từ phía đông Phổ (nay là các lãnh thổ thuộc Ba Lan và Nga) cho tới tít tận Mark và Cleves ở phía tây nước Đức. Bộ máy quan liêu mà ông thừa kế vẫn còn đặc tính thân tộc.² Ở mỗi lãnh thổ của mình ông phải chia sẻ quyền lực với các đẳng cấp, thể chế phong kiến đại diện cho giới quý tộc địa chủ có quyền tối cao với đất của họ và cần được tham vấn trong những

vấn đề chiến tranh và đánh thuế. Chỉ đến thế kỷ XV và XVI thì các bậc tiền bối của tầng lớp quý tộc này mới chuyển dịch từ cái mà nhà kinh tế Mancur Olson gọi là “kẻ cướp lưu động” giành nguồn lực chủ yếu thông qua cướp bóc và đấu đá sang “kẻ cướp cố định” là những người chủ yếu giành nguồn lực bằng cách đánh thuế bộ phận dân số nông nô và đổi lại, cung cấp cho họ một lượng tối thiểu hàng hóa công chẳng hạn như an toàn thể chất và công bằng.³ Những kẻ cướp cố định này sau sẽ được biết với biệt danh Junker (địa chủ quý tộc).

Như đã viết trong Tập 1, chính quyền trách nhiệm đầu tiên xuất hiện ở Anh vào cuối thế kỷ XVII vì các đẳng cấp ở Anh, tổ chức như một quốc hội cố kết, có quyền lực ngăn chặn các đề xuất của nhà vua và trên thực tế có thể phế hai vị vua trong vòng một thế kỷ. Ở Brandenburg-Phổ, điều ngược lại đã xảy ra: các đẳng cấp yếu và phân hóa, và một loạt các nhà cai trị năng nổ, có lập trường – Đại Tuyển đế hầu Frederick William (1640-1688), Vua Frederick William I của Phổ (1713-1740), và Frederick II (Frederick Đại đế, 1740-1786) – đã thành công trong việc tước dần quyền lực của họ và thu chúng về tay bộ máy hoàng gia tập quyền.

Công cụ để thể chế tập quyền trung ương ra đời chính là quân đội. Rất ít nhà cai trị trong thời kỳ này duy trì quân đội thường trực trong những thời kỳ hòa bình. Đại Tuyển đế hầu lập quân đội thường trực bằng cách từ chối giải thể đội quân của ông sau Hòa ước Oliva chấm dứt Chiến tranh Thụy Điển-Ba Lan năm 1660 mà Phổ có can dự. Vào thời điểm Chiến tranh Ba mươi năm kết thúc, Frederick William đã có tuổi, ông nhận ra sự tồn vong của Phổ như một nhà nước đa phần là nội lực bao quanh là các thế lực thù địch rất hùng mạnh chỉ có thể được đảm bảo bằng sức mạnh quân sự.⁴ Thông qua một loạt mưu kế, ông tiếp quản quyền tài chính của các đẳng cấp, giải tán các đội dân quân độc lập, tập trung quyền lực tài chính và quân sự dưới bộ máy quan liêu do ông kiểm soát. Quá trình này tiếp tục dưới chế độ của cháu Đại Tuyển đế hầu, Frederick William I của Phổ, người mà sử

gia Hajo Holborn mô tả là “một con người cục mịch, không chỉ không có nét văn hoa mà còn thiếu cả sự bén nhạy với cảm xúc nhân văn của đồng bào mình... một bạo chúa đối với ngay cả gia đình, tùy tùng và nhà nước.”⁵ Nhưng Frederick William là một người kiến quốc có tài, đã thay khu vườn thượng uyển trước cung điện bằng một thao trường quân sự và biến sàn trệt của nó thành các văn phòng chính quyền. Theo lời của nhà sử học Hans Rosenberg, ông tạo ra “quân đội hạng nhất cần được hậu thuẫn bởi một quốc gia đứng thứ ba về mặt nhân lực, của cải tự nhiên, nguồn cung vốn và tài nghệ kinh tế.”⁶

Ngoài ra, còn có một chiều kích văn hóa quan trọng đối với việc kiến thiết nhà nước Phổ. Gia đình Hohenzollern đã trở thành người theo thần học Calvin vào giữa thế kỷ XVI, đặt họ vào thế đối chọi với đại bộ phận giới quý tộc theo thần học Luther. Thần học Calvin của họ có ít nhất ba hệ quả quan trọng. Trước tiên, Đại Tuyển đế hầu và những người kế cận đưa vào bộ máy quan liêu trung ương mới những nhà tôn giáo cùng dòng từ Hà Lan và Huguenot du nhập vào, làm gia tăng quyền tự chủ của bộ máy quan liêu với xã hội xung quanh. Thứ hai, chủ nghĩa đạo đức Thanh giáo thấm nhuần vào hành vi của các nhà lãnh đạo cá nhân, nhất là Frederick William I, người mà sự từng tiếm, khổ hạnh, bất khoan dung với tham nhũng đã thành huyền thoại. Và cuối cùng, việc du nhập thần học Calvin vào vùng đất của người Phổ tạo ra cả loạt các thể chế xã hội mới, từ trường học cho tới giáo xứ ghi danh cho dân địa phương tại các điểm cứu đói, mà cuối cùng được tiếp quản và đồng hóa thành một nhà nước mới, hiện đại hơn. Điều này tạo ra áp lực cạnh tranh cho những cải cách tương tự giữa những người theo thần học Luther và Công giáo, không chỉ ở Phổ mà còn ở khắp châu Âu.⁷

Giống như Trung Hoa thời Chiến quốc, việc xây dựng một quân đội lớn không phải chuyện thích hay không thích của các ông hoàng mà là vận hệ quốc gia, một điều mà các nhà cai trị Hohenzollern nhận thức rõ ràng hơn các đối thủ cùng lục địa.⁸ Thực tế, nước Phổ gần như biến mất trong Chiến tranh Bảy năm khi Frederick Đại đế suýt nữa đã bị bắt

và sát hại trong khi đồng thời phải chiến đấu với Nga và Áo to lớn hơn nhiều. Tài nghệ tuyệt xảo của Frederick với vai trò một tổng chỉ huy quân sự và một vận may trên trời rơi xuống (Peter III lên ngôi vàng nước Nga) đã cứu vận mạng dân tộc và cho phép Phổ vẫn là một cường quốc của châu Âu. Chính điều này đã khiến người ta mô tả nước Phổ không phải như một quốc gia có quân đội mà là “một quân đội có quốc gia.”⁹

Sự chuyển dịch từ một bộ máy quan liêu thân tộc sang hiện đại ở Phổ diễn ra chỉ trong các giai đoạn giữa năm 1640 và thời điểm cải cách SteinHardenberg kết thúc vào đầu thế kỷ XIX. Đại Tuyển đế hầu bắt đầu công cuộc cải cách này vào nửa sau thế kỷ XVII với việc tách bạch bộ máy quan liêu dân sự với quân sự, và tổ chức bộ máy quan liêu dân sự thành một chuỗi các *Regierungen* hay các hội đồng. Sự cần thiết của huy động nguồn lực biến cục quân nhu chiến tranh thành công cụ trung ương tập quyền chủ đạo; khả năng của cục trong việc quản trị một hệ thống đánh thuế ngày càng phức tạp và chức năng của nó như một bộ máy trị sự cung ứng quân sự thúc đẩy nó phát triển thành một cơ quan chính sách kinh tế trọng yếu của nhà nước.¹⁰

Đến cuối thế kỷ XVIII, bộ máy quan liêu của Phổ là một sự phối trộn kỳ lạ giữa chế độ thực tài và chế độ thân tộc trong việc tuyển mộ và thăng chức: tuy các quan chức và sĩ quan tài năng là do Frederick Đại đế đề bạt, song ông thường thiên về lòng trung thành hơn là năng lực. Khi những cuộc chiến của Frederick đi đến hồi kết thì áp lực của việc phải thúc đẩy tiến bộ bằng chế độ thực tài cũng chấm dứt. Những danh gia vọng tộc gần như chiếm thế độc quyền đối với một số nhánh dịch vụ nhất định, và những khoản vay được đổi lại bằng hoa hồng và việc đề bạt được đổi bằng đứt lót. Nói cách khác, Phổ đã trải qua một quá trình tái thân tộc hóa, giống Trung Quốc vào cuối đời Đồng Hán.¹¹

LỊCH SỬ CÁO CHUNG Ở PHỔ

Theo triết gia Alexandre Kojève, lịch sử đã cáo chung ở Trại Jena-Auerstadt vào năm 1806, khi quân đội Phổ bán thân tộc bị đập tan

bởi Napoléon Bonaparte người lãnh đạo bộ máy quân sự hiện đại hơn nhiều dựa trên chế độ quân dịch tổng động viên (*levée en masse*) và được tổ chức theo những nguyên tắc quan liêu hiện đại. Triết gia trẻ hơn, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, người chứng kiến Napoléon cưỡi ngựa qua khu vực Đại học Jena, nhìn thấy trong thảm bại đó chiến thắng của một nhà nước hiện đại. Trong *The Phenomenology of Spirit* (Hiện tượng học tinh thần),¹ ông lập luận rằng loại hình nhà nước hiện đại đại diện cho đỉnh cao của một quá trình lịch sử trường kỳ của lý tính thành giác tính. Kojève khi diễn giải Hegel vào những năm 1930 gợi ý rằng ý tưởng về một nhà nước hiện đại, một khi được giải phóng ra thế giới, rốt cuộc sẽ phổ cập hóa chính nó vì nó quá mạnh mẽ: những người đối mặt với nó sẽ hoặc tuân thủ theo những bức chế của nó hoặc bị nuốt chửng.¹²

Nền tảng cho một nhà nước hiện đại vốn đã bắt đầu từ những năm trước Trận Jena, với cuộc cải cách nền công vụ đưa khoa cử vào làm nền tảng cho việc đề bạt. Nhưng hệ thống cũ không thể vượt qua sức ì của nó mà không gây ra một thảm họa thất bại quân sự. Cải cách thời hậu Napoléon được dẫn dắt bởi Nam tước Karl vom und zum Stein (1757-1831), một nhà tư sản xuất thân từ một gia đình Hiệp sĩ Hoàng gia song lại học tại Göttingen và Anh và là môn đồ của triết gia tự do Montesquieu,¹³ và Hoàng thân Karl August von Hardenberg (1750-1822) người mà sau Trận Jena phương châm của ông trở thành “các nguyên tắc dân chủ trong một chính quyền quân chủ.”¹⁴

Những cuộc cải tổ Stein-Hardenberg hoàn tất quá trình chuyển đổi nền độc tài cá nhân của Frederick sang một nền chuyên chế tự do thật sự hay *Rechtsstaat*. Sắc lệnh tháng 10 năm 1807 bãi bỏ đặc quyền pháp lý của giới quý tộc, theo gương Cách mạng Pháp. Những vị trí bộ

i. Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Hiện tượng học tinh thần*, Bùi Văn Nam Sơn dịch, Nxb Tri thức, 2006.

máy quan liêu được mở triệt để cho thường dân, và nguyên tắc Pháp “*carrière ouverte aux talents*” (sự nghiệp rộng mở ra cho thực tài) được đưa lên làm tôn chỉ đầu tiên. Những kẻ vô dụng của chế độ thân tộc bị bưng ra khỏi bộ máy, vốn vẫn là một chế độ quý tộc nhưng giờ dựa vào học vấn thay vì dòng dõi. Những quyết định về việc làm của năm 1817 yêu cầu bằng tú tài hạng ưu và cử nhân ngành luật để được tuyển mộ vào vị trí cao hơn trong hệ thống công vụ. Đồng thời lúc bấy giờ có một cuộc cách mạng trong hệ thống đại học nổ ra dưới thời Wilhelm von Humboldt trước thời điểm Trận Jena, sẽ tạo ra một hệ thống hợp nhất theo đó người giỏi nhất, sáng láng nhất của nhà nước sẽ được chiêu mộ thẳng vào bộ máy quan liêu.¹⁵ Hệ thống Phổ do đó xuất hiện để mô phỏng lại hệ thống của Pháp với các cơ sở giáo dục cao cấp (Grandes Écoles), giống hệ thống mà người Nhật sẽ tạo ra sau cuộc Minh Trị Duy Tân trong đó tầng lớp ưu tú hàn lâm từ những nơi như đại học Tokyo sẽ được mời ngay về làm cho chính quyền.

Làn gió tri thức đang thay đổi được phản ánh trong lời của triết gia Johann Fichte, người khẳng định giới quý tộc là “đẳng cấp số một của quốc gia chỉ ở cái nghĩa rằng họ là những người đầu tiên chạy trốn khi có chuyện nguy nan.”¹⁶ Trọng tâm của chế độ thực tài như là một nguyên tắc tổ chức được thể hiện trong từ tiếng Đức *Bildung*, có thể dịch là “giáo dục” nhưng bao gồm một nghĩa rộng hơn nghĩa tự trau dồi đạo đức bên cạnh học vấn chính quy. Ý tưởng Bildung đã được thúc đẩy bởi một thế hệ các nhà tư tưởng Khai sáng vào cuối thế kỷ XVIII, gồm Lessing, Herder, Goethe, Fichte, Humboldt, và trên hết thầy, triết gia vĩ đại Immanuel Kant.¹⁷

RECHTSSTAAT

Nhà nước Phổ nổi lên vào thế kỷ XIX và sẽ trở thành nền móng cho một nước Đức thống nhất là mô hình của một chế độ độc tài chuyên chế. Nhưng vì nhà nước chủ quyền không phải chịu trách nhiệm này cai trị thông qua một bộ máy quan liêu được thể chế hóa ngày càng gia

tăng, có sự quy củ và minh bạch trong hành vi của chính quyền mà qua thời gian phát triển thành một cơ chế ràng buộc hợp pháp đối với chế độ chuyên quyền chuyên chế. Tuy nhiên, về cuối cùng, *Rechtsstaat* chưa bao giờ tiến tới một loại hình ràng buộc hiến pháp đối với quyền lực hành pháp mà người Anh đạt được trong Cách mạng Vinh quang của họ, hay người Mỹ sẽ quy định trong Hiến pháp của họ. Tuy nhiên, nó cũng tạm được với vai trò phương thức đảm bảo các quyền sở hữu thời hiện đại và xúc tiến sự tăng trưởng kinh tế và công nghiệp hóa nhanh chóng của Đức vào nửa sau của thế kỷ XIX. Như vậy, nó trở thành một mô hình chuyên chế tự do ở khắp mọi nơi. Singapore đương đại đôi khi được so sánh với nước Đức của thế kỷ XIX chính vì lý do này.

Định nghĩa về pháp quyền mà tôi đã sử dụng trong Tập 1 là: pháp luật là một ràng buộc đối với quyền lực chính trị, bao gồm những nhân vật chính trị quyền lực nhất trong hệ thống chính trị. Tôi cho rằng trong nhiều nền văn minh, pháp quyền có nguồn gốc từ tôn giáo vốn cung cấp cả thực chất của luật cũng như một hệ thống thiết chế hóa với các chuyên gia tôn giáo được phân cấp, những người có thể cắt nghĩa được nó. Ở châu Âu Ki-tô giáo, sau khi giáo hội Công giáo cho hồi sinh luật La Mã vào thế kỷ XI, một loạt các thể chế pháp lý được tạo ra hàng thế kỷ trước khi nền quân chủ chuyên chế đầu tiên bắt đầu tích lũy quyền lực vào cuối thế kỷ XVI. Thực tế, sự chuyên chế đó đã bị đình lại và cuối cùng bị thu hẹp quy mô trước những truyền thống pháp lý mạnh đang thịnh hành khắp châu Âu.

Về chuyện này không đâu đúng hơn là ở Đức, nơi hầu như được định nghĩa bởi các thể chế pháp lý như Nghị viện của Đế chế và một loạt các quyền và nghĩa vụ phong kiến được quy định trong vô số điều lệ và khế ước. Có vẻ các nhà nước Đức thường tiêu tốn thời gian cho kiện tụng cũng như cho đánh nhau.

Chính dựa trên nền tảng này mà những nền quân chủ chuyên chế mới nổi lên bắt đầu cố gắng làm xói mòn khái niệm luật, vốn đặt quyền

tối cao ở Chúa (trên thực tế, thông qua cánh tay của Chúa, giáo hội), và bắt đầu đòi lại quyền tối cao cho mình. Lập luận này đôi khi dựa trên quyền thiêng liêng của các vị vua – sự ủy thác thẩm quyền tối cao với một triều đại trị vì cụ thể. Nhưng bắt đầu vào giữa thế kỷ XVII, một số nhà tư tưởng, bao gồm Hugo Grotius, Jean Bodin, Thomas Hobbes và Samuel Pufendorf bắt đầu xây dựng những lý thuyết mới trao quyền lực tuyệt đối vào tay các nhà nước quân chủ mà không cầu viện đến quyền uy tôn giáo. Pufendorf đặc biệt có tầm ảnh hưởng ở Phổ, nơi đó ông trở thành một bấy tôi trung thành và cuối cùng là người viết tiểu sử của Đại Tuyển đế hầu.

Nhưng nền tảng thế tục mới của chính thể chuyên chế trong nhà nước không nhất định là một lợi thế đối với quyền lực của hoàng thân. Trong khi những vị quân chủ có thể tuyên bố quyền uy tuyệt đối mà lại tránh được những ràng buộc pháp lý dựa trên tôn giáo trước đó, việc biện minh cho điều này, theo những nhà lý luận mới này, nằm ở thực tế là theo một nghĩa nào đó, nó đại diện cho lợi ích phổ quát hơn của toàn bộ cộng đồng. Chẳng hạn, trong *Leviathan* của Hobbes, vị quân chủ trị vì chính danh chỉ vì quyền uy của ngài dựa trên một khế ước xã hội ngầm, theo đó ngài thỏa thuận bảo vệ cho quyền sống cơ bản của thần dân. Dù không được bầu, ở một vài phương diện nào đó, vị quân chủ là hiện thân của lợi ích công cộng trong thời bình chứ không phải lợi ích riêng của hoàng gia. Như nhà lý luận chính trị Harvey Mansfield chỉ ra, nhà nước trở thành một khái niệm trừu tượng đại diện công tâm cho toàn bộ cộng đồng, chứ không phải công cụ cai trị của một nhóm cá biệt nào trong xã hội. Nền tảng lý luận do đó được đặt ra để phân biệt thế nào là công và tư, vốn đóng vai trò mật thiết cho bất kỳ sự hiểu biết hiện đại nào về vai trò của chính quyền.¹⁸

Toàn bộ những ý tưởng này phơi bày rõ nét trong công cuộc tiến triển của luật Phổ. Khi nhà nước Phổ đang trong quá trình kiến thiết, quyền uy cá nhân của ông hoàng tối cao được xem làm nguồn cội của mọi luật. Nhưng ông hoàng này trị vì qua một bộ máy quan liêu, mà bộ

máy quan liêu này lại sử dụng một hệ thống luật hành chính công mới để biểu hiện ý chí riêng. Thực vậy, phần lớn những gì cấu thành nên một bộ máy quan liêu dân sự ở Phổ là tư pháp, và hầu hết nền tảng học vấn phổ biến đối với công chức là đào tạo về luật.¹⁹ Điều này không cấu thành nên pháp quyền theo nghĩa ràng buộc bộ máy hành pháp như đã nói; mà nó là cái đôi khi được gọi là “pháp trị.” Theo nghĩa này, nó rất giống với loại luật được các Pháp gia Trung Hoa bênh vực và được hiện thân trong nhiều bộ luật khác nhau của Trung Hoa như những luật do triều Tần và Hán ban hành.²⁰

Các nhà lãnh đạo kiên định như Frederick William I và Frederick II có thể hành động bất chấp pháp luật (thực tế, Frederick William I là cha của Frederick II, còn cho tổng giam con trai mình trong một thời gian) và không vương phải một thể chế tư pháp độc lập quyền lực có thể đứng cản đường họ. Thế nhưng thường dân trong những giao dịch với nhau và với nhà nước có thể hi vọng một sự hành xử ngày càng công tâm và đồng bộ hơn. Những bộ luật dân sự mới nổi này bao gồm một hệ thống các tòa án hành chính cho phép công dân khiếu kiện nhà nước nếu họ tin họ đang bị chính quyền đối xử trái pháp luật. Ở Pháp, các quyết định của tòa án cấp thấp có thể được kháng cáo lên Hội đồng Nhà nước (*Conseil d'Etat*), tại đây Hội đồng có thể buộc nhánh hành pháp phải tuân thủ theo cách kiến giải luật của họ.²¹ (Các tòa án hành chính cũng tồn tại ở Trung Quốc ngày nay và tại các nơi khác tại châu Á đã áp dụng luật dân sự; xem Chương 25 ở phần sau sách). Cho nên dù *Rechtsstaat* không thể nói với nhà vua rằng ngài đang hành xử vi hiến, song có thể đóng vai trò của một cơ chế ràng buộc đối với hành vi chuyên quyền của các cấp chính quyền bên dưới.

Nhà nước Phổ tìm cách tạo ra một hệ thống luật thống nhất ban đầu là nhờ những nỗ lực của Samuel von Cocceji vào giữa thế kỷ XVIII, và sau đó là thông qua bộ luật phổ thông nước Phổ, *Allgemeines Landrecht* năm 1794. Bộ luật này, do J. H. von Carmer và Karl Gottlieb Suarez soạn ra, có lẽ là phát minh quan trọng nhất trong truyền thống

luật dân sự trước khi Napoléon ban hành Bộ luật Dân sự năm 1804, và tìm cách định nghĩa luật sao cho từng công dân được tỏ tường về các mục tiêu của nhà nước.

Luật Phổ thời đó vẫn là một văn bản của thời phong kiến vì nó chia công dân thành ba giai cấp – quý tộc, thị dân, nông dân – với những quyền khác nhau. Nông dân có quyền bám trụ trên đất của mình, trong khi tài sản của quý tộc thì chỉ có thể mua bán với những quý tộc khác. Carmer và Suarez muốn biến bộ luật thành một văn bản hiến pháp bảo vệ người dân trước những quyết định chuyên quyền của nhà vua, nhưng bị nhà vua buộc phải bỏ đi đoạn đó trước khi ban hành. Trong khi bộ luật công nhận các quyền tự do tôn giáo và tự do tín ngưỡng nói chung trong đời sống riêng tư, nó lại trao cho nhà nước quyền lực tương đối lớn để kiểm soát việc luận bàn chính trị và kiểm duyệt cơ quan ngôn luận.²²

Thất bại ở Jena và những cuộc cải cách Stein-Hardenberg đã quét qua sự bất bất bình đẳng pháp luật giữa các giai cấp xã hội. Một cải cách đặc biệt quan trọng được châm ngòi nhờ chiến thắng của Napoléon là việc cho phép sở hữu bất động sản đối với tất cả những ai có nhu cầu, nhờ đó giải phóng đất đai cho nền kinh tế thị trường. Việc đại diện không được mở rộng chính thức, nhưng bộ máy quan liêu đã tự thực hiện một chức năng đại diện: theo lời của sử gia Edward Gans, “Sức mạnh của nhà nước nằm ở trật tự quản trị theo hiến pháp... tự do dân sự nằm ở trật tự pháp lý.” Ở các tỉnh của Phổ, văn phòng Oberpräsident điều phối các cơ quan hành chính, chủ trì các hội đồng tỉnh, và đóng vai trò như một kênh kết nối với chính quyền trung ương, mà hiện tại được cai bị bởi Staatsrat (hội đồng nhà nước) nhiều hơn là bởi vua.²³

BỘ MÁY QUAN LIÊU TỰ CHỦ VÀ NGHỊCH LÝ CỦA TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH DÂN CHỦ

Một trong bốn tiêu chí được Samuel Huntington sử dụng để định nghĩa thể chế hóa là cấp độ “tự chủ” của thể chế đang được nói tới. Thể

chế là tự chủ nếu “chúng có những lợi ích và giá trị riêng khác biệt so với những lợi ích và giá trị của các thể chế và lực lượng xã hội khác.”²⁴ Một bộ máy tư pháp tự chủ do đó tuân thủ nghiêm ngặt các chuẩn mực tư pháp trong việc ra quyết định, thay vì chịu chi phối của các ông chủ chính trị hay nhận hối lộ từ những bị đơn lắm tiền nhiều của. Một quân đội tự chủ có thể để bại sĩ quan của mình dựa trên các tiêu chí quân sự thay vì chính trị. Đối lập với tự chủ là lệ thuộc khi một tổ chức được điều khiển đặc lực bởi các thế lực bên ngoài. Câu chuyện được kể trong Tập 1 về cuộc đấu tranh của Giáo hội Công giáo trong các thế kỷ XI và XII để bầu chọn linh mục và giám mục cho riêng mình trong cuộc xung đột về phong chức trên thực tế chính là cuộc đấu tranh để đạt được tự chủ tách bạch với hệ thống chính trị triều đình vào thời đó.²⁵

Ở Trung Quốc chưa bao giờ có một nền pháp quyền chính thức, nhưng từ thời nhà Tần đã luôn có một bộ máy quan liêu. Bộ máy quan liêu đó hoạt động theo các quy tắc bằng văn bản và tạo ra những kỳ vọng ổn định liên quan đến hành vi của chính quyền. Ra đời sớm hơn so với châu Âu hàng thiên niên kỷ, bộ máy quan liêu tự chủ của Trung Quốc đang ngăn cản những hình thức hành vi chuyên quyền chuyên chế về phía các hoàng đế. Thực vậy, một hoàng đế Trung Hoa dưới triều Minh cho rằng ông có thể tập hợp quân đội và tiến hành một cuộc chiến tranh; bộ máy quan liêu lịch thiệp nhưng cương quyết đã giải giáp quân đội của ông.²⁶

Hiện tượng các bộ máy quan liêu thoát khỏi sự kiểm soát của những ông chủ của mình được hiểu rõ bởi các đại diện của bộ máy hành pháp, dù đó là CEO các tập đoàn, tổng thống quốc gia, hay hiệu trưởng trường đại học. Một tổ chức lớn, dù công hay tư mà không có một bộ máy quan liêu, thì không thể vận hành, nhưng một khi quyền lực đã được phân cấp cho hệ thống hành chính, nhân vật đứng vai trò quan trọng nhất mất đi nhiều quyền kiểm soát và thường trở thành tù nhân của chính bộ máy quan liêu đó. (Đây là tiền đề trọng tâm của loạt

hài kịch của đài BBC *Yes, Minister* (Vâng, ngài Bộ trưởng), nơi Thứ trưởng thường trực Humphrey, một quan chức sự nghiệp, có thể ngăn triệt để các sáng kiến của bộ trưởng chính trị người về danh nghĩa là sếp của ông.) Một bộ máy quan liêu càng tự chủ và càng có năng lực thì càng có nhiều khả năng người đứng đầu bị mất quyền kiểm soát.

Dưới triều đại Hohenzollern cũng vậy. Một nhà vua mạnh như Frederick Đại đế có thể đe dọa bộ máy quan liêu và buộc nó khuất phục những mong muốn của ngài. Tuyên bố chính trị nổi tiếng của ông phản ánh quan điểm của Vua Louis XIV của Pháp, "*L'État, c'est moi*" (ta chính là vương quốc).²⁷ Nhưng dưới thời của những người kế vị kém mạnh mẽ hơn, Frederick William II (1786-1797) và Frederick William III (1797-1840), cán cân quyền lực chuyển dịch quyết liệt theo hướng ngả về phía bộ máy quan liêu. Các vị vua đời trước đã biến bộ máy quan liêu thành một nhóm vị thế quyền lực và cố kết; chính sự đoàn kết nội bộ này trao cho nó một cấp độ tự chủ thể chế cao. Những quan chức này ngày càng thấy họ không phải là những công bộc của triều Hohenzollern mà là công bộc của nhà nước Phổ, một nhà nước mà lợi ích vượt trên bất kỳ thiên mệnh ngôi ngai vàng nào. Tinh thần đồng đội (*esprit de corps*) ngày càng tăng khi bộ máy quan liêu sau năm 1806 được mở ra cho những cá nhân có tham vọng, thực tài, có học vấn tốt từ giai cấp tư sản. Do đó một người quan sát có thể nói vào năm 1799 rằng "còn xa mới là một nền quân chủ không giới hạn," nhà nước Phổ là một nhà nước do tầng lớp quý tộc thống trị "cai quản quốc gia theo hình thái của một bộ máy quan liêu không cần che đậy."²⁸ Vì lý do này, Hegel trong cuốn *The Philosophy of Right* (Triết học về cái đúng) xem bộ máy quan liêu như là sự hiện thân của một "giai cấp phổ quát" đại diện cho toàn bộ cộng đồng, đối lập với xã hội dân sự nơi các lợi ích chắc chắn là có sự thiên kiến và tư lợi.

Mọi thể chế hiệu quả cần phải có một mức độ tự chủ cao. Nhưng quá cao nhiều khi không phải là tốt. Chẳng hạn, nếu một quân đội

không truyền đạt thông tin quan trọng cho các vị thủ lĩnh chính trị vì cho rằng họ sẽ lạm dụng nó, và tiếp tục tự tung tự tác thiết đặt các mục tiêu chiến tranh, thì đó chính là đang chiếm đoạt một đặc quyền chính trị một cách vô lý. Các nhà kinh tế hiểu vấn đề này theo phương diện ông chủ-người đại diện. Các bộ máy quan liêu được cho là những đại diện không có mục tiêu riêng của mình; các mục tiêu đều do ông chủ của họ đặt ra. Trong một nhà nước quân chủ, ông chủ đó là nhà vua hoặc một triều đại đang trị vì; trong một nền dân chủ, đó là người dân có chủ quyền lãnh đạo nhà nước thông qua những đại diện được bầu của họ. Trong một hệ thống chính trị vận hành tốt, người đại diện cần có đủ quyền tự chủ để làm công việc thật tốt, nhưng cuối cùng thì vẫn cần chịu trách nhiệm trước người chủ. Một sự tự chủ quan liêu vốn là một sự kiểm soát đối với quyền lực tuyệt đối trong thời kỳ quân chủ dần dà đã thoát được việc kiểm soát của không chỉ của hoàng đế mà của cả các cơ quan lập pháp được bầu lên khi Đức thực hiện dân chủ hóa vào cuối thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX.

Trong những năm sau khi Phổ đưa Đức tiến đến độc lập vào năm 1871 dưới sự lãnh đạo của Thủ tướng Otto von Bismarck, bộ máy quan liêu bảo vệ sự tự chủ của nó trước cả hoàng đế lẫn những lực lượng dân chủ mới phôi thai. Quyền bầu cử được mở ra cho dân chúng theo lộ trình từng giai đoạn từ sau những năm 1870, và những đảng phái mới như Dân chủ Xã hội có đại biểu đại diện tại Reichstag (xem Chương 28). Những Hiến pháp của Đế chế bảo vệ bộ máy quan liêu trước sự can thiệp của quốc hội; trong khi các quan chức có thể ngồi trong quốc hội, quốc hội không có quyền bổ nhiệm quan chức. Đến thời điểm này xuất hiện cái mà nhà khoa học chính trị Martin Shefter đặt tên là “liên minh chuyên chế” của các đảng giai cấp thượng trung lưu và bảo thủ ủng hộ việc tự chủ của bộ máy quan liêu và bảo vệ nó trước những âm mưu của các đảng phái chính trị mới hòng “cơ cấu” những chiếc ghế này cho lực lượng ủng hộ họ.²⁹

Liên minh chuyên chế này vẫn duy trì được ảnh hưởng tới tận thế kỷ XX, sau thất bại của Đức trong Thế chiến I và sự nổi lên của một nền dân chủ thật sự đầu tiên dưới nền Cộng hòa Weimar. Sau khi hoàng đế bị buộc phải thoái vị năm 1918, bộ máy quan liêu điều hành đất nước vẫn được giữ gần như không suy suyển. Các đảng dân chủ mới – Chủ nghĩa xã hội, Dân chủ, Ôn hòa – nổi lên trong thời kỳ này do dự không dám đưa quá nhiều người của mình vào bộ máy quan liêu, vì sợ kích động một phản ứng sẽ làm cho bộ máy này ở vào thế đối đầu với nền cộng hòa mới. Ngay cả sau cuộc đảo chính Kapp Putschⁱ năm 1920, họ ngăn ngừa trong việc thanh trừng bộ máy công vụ của những nhân tố cánh hữu kỳ cựu. Sau vụ ám sát Thủ tướng Walther Rathenau của thế lực chủ nghĩa dân tộc cực đoan năm 1922, các vị trí chính trị bổ nhiệm lại tăng, nhưng những vị trí mới đắc cử này nhanh chóng bị gạt bỏ khi Đức Quốc xã lên nắm quyền vào năm 1933 và ban hành Luật Tái thiết lập Bộ máy Công vụ Chuyên nghiệp, nhằm vào người Do Thái, Cộng sản và “quan chức do đảng chỉ định.”³⁰

Vấn đề quá thừa quyền tự chủ là vấn đề mắc mớ nhất trong quân đội Phổ và sau này là quân đội Đức. Quân đội chậm chạp hơn nhiều so với bộ máy quan liêu dân sự trong việc mở cửa chiêu mộ tầng lớp trung lưu sau những cuộc cải cách Stein-Hardenberg, vẫn là pháo đài của đặc quyền và là một đẳng cấp tách biệt khỏi xã hội dân sự cho mãi tới tận thế kỷ XX.³¹ Những thắng lợi của quân đội Phổ trước Đan Mạch, Áo, và Pháp mang đến điều kiện chính trị để thoát khỏi sự kiểm soát của Reichstag mới được bầu, và theo hiến pháp Bismarck, quân đội chỉ phải chịu trách nhiệm trước duy nhất hoàng đế. Mức độ tự chủ cao này khiến quân đội trở thành một động lực ngày càng lớn mạnh thúc đẩy chính

i. Đảo chính Kapp Putsch, còn được gọi là Kapp-Lüttwitz Putsch theo tên hai vị lãnh tụ của nó là Wolfgang Kapp và Walther von Lüttwitz, diễn ra ngày 13 tháng 3 năm 1920 nhằm xóa sổ cách mạng Đức 1918-1919, lật đổ Cộng hòa Weimar để thay bằng một chính phủ chuyên quyền.

sách đối ngoại Đức, hay theo như sử gia Gordon Craig gọi nó là “nhà nước bên trong nhà nước.” Vào thời điểm cuộc Khủng hoảng Bulgary năm 1887-1888, Tổng Tham mưu trưởng Alfred von Waldersee bắt đầu lập luận rằng chiến tranh với Nga để ủng hộ cho các lợi ích của Áo ở vùng Balkans là không thể tránh khỏi, và ông kêu gọi một cuộc chiến tranh phòng ngừa. Bismarck, người khôn khéo hiểu ra rằng mục tiêu của chính sách đối ngoại của Đức cần phải là ngăn chặn sự nổi lên của một liên minh thù địch chống Đức, có thể ngăn lại mối đe dọa này, đã thốt ra một câu ẩn tượng rằng chiến tranh phòng ngừa có khác nào việc tự sát vì sợ chết. Nhưng những người kế vị ông lại nhu nhược hơn và không ngăn chặn được uy thế chính trị của quân đội. Bộ tham mưu trưởng dưới thời Tướng Alfred von Schlieffen và Helmuth von Moltke (Trẻ) lập kế hoạch cho một cuộc chiến hai mặt trận chống lại Pháp và Nga, khẩn thiết kêu gọi một lập trường quyết liệt trong cuộc khủng hoảng Ma-rốc năm 1905 (đẩy Anh và Pháp sáp lại gần nhau hơn), và kêu gọi sự hậu thuẫn cho đồng minh Áo để dọn đường cho vụ ám sát Thái tử Franz Ferdinand tại Sarajevo tháng 7 năm 1914. Tin điều của quân đội rằng một cuộc chiến hai mặt trận là không tránh khỏi đã trở thành một lời tiên tri ứng nghiệm khi hoàng đế được báo ngại không có lựa chọn nào khác ngoài tấn công Pháp theo lịch đã tính của quân đội để phản ứng trước những sự vụ tại Balkans. Hệ quả là Thế chiến I nổ ra.³²

Truyền thống quan liêu tự chủ được thiết lập vào thế kỷ XVIII tiếp tục được phát huy ở Cộng hòa Liên bang Đức ngày nay. Chế độ Quốc gia xã hội khi lên nắm quyền sau năm 1933 đã thành công trong việc quy phục quân đội theo ý chí của nó, nhưng lại gần như duy trì nguyên vẹn chế độ quan liêu dân sự. Ngược lại với người Đảng Bolshevik và những người Cộng sản Trung Quốc, Đức Quốc xã vừa không tạo ra một trật tự chính ủy song song vừa không cố gắng triệt phá hoàn toàn hệ thống quan liêu. Họ bổ sung những người trung tín vào trong một số bộ (nhất là Bộ Nội vụ) và thanh lọc các quan chức Cộng sản và Do Thái, nhưng cuối cùng họ thấy họ cần dựa vào năng lực của các công chức.³³

Kết quả là, khi chế độ Quốc xã bị quân Đồng minh đập tan vào tháng 5 năm 1945, bộ máy quan liêu đó vẫn ở yên vị trí và thực tế còn tỏ ra kiên cường khác thường bất chấp những nỗ lực của chính quyền chiếm đóng của Đồng minh nhằm thanh trừng những người có gốc gác Quốc xã hay đồng cảm với Quốc xã. Khoảng 81% toàn bộ công chức của Phổ từng là đảng viên, và nửa trong số họ gia nhập đảng trước năm 1933.³⁴ Chính quyền chiếm đóng của Pháp, Anh, Mỹ tìm cách phi Quốc xã hóa chính quyền Đức với việc tổ chức các vụ xét xử tội phạm chiến tranh đối với lãnh đạo cấp cao tại Nuremberg, rồi sau đó là thông qua việc thanh trừng các cá nhân khỏi bộ máy công vụ. Nhưng khi nền Cộng hòa Liên bang được thành lập năm 1949, và áp lực buộc phải xây dựng một chính quyền có năng lực để làm chỗ dựa cho liên minh NATO chống lại Liên Xô, một lượng lớn những quan chức bị thanh trừng được phục vị. Một luật liên bang thông qua năm 1951 trao quyền được phục vị cho toàn thể công chức biên chế kể cả những người xuất thân từ Quốc xã và những người bị Đồng Đức trục xuất.³⁵ Trong số 53 nghìn công chức bị thanh trừng ban đầu, chỉ có khoảng một nghìn là vẫn bị thanh trừ vĩnh viễn khỏi bộ máy.

Xã hội Đức đã thay đổi mãnh liệt vào thời điểm Cộng hòa Liên bang được thành lập vào giữa thế kỷ XX, với sự suy tàn của tầng lớp quý tộc và tầng lớp địa chủ Junker cũ, sự mất uy tín của chế độ Quốc xã, sự giải thể nhà nước Phổ, và việc truyền bá các giá trị dân chủ chân chính thông qua một xã hội lớn hơn. Thái độ chính trị của các quan chức Đức cũng thay đổi với thời đại. Nhưng những truyền thống của bộ máy quan liêu chất lượng cao, tự chủ của Đức vẫn gần như được bảo tồn nguyên vẹn.

LỘ TRÌNH ĐI LÊN NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

Tôi dành nhiều thời gian để nói về lịch sử bộ máy quan liêu Phổ-Đức như vậy vì nó cấu thành một mô hình được công nhận rộng rãi cho bộ máy quan liêu hiện đại. Nhưng nó cũng tiêu biểu cho một con

đường được chọn lựa bởi nhóm các quốc gia chọn lọc – các quốc gia này xây dựng các nhà nước hiện đại, phi thân tộc nhờ vào cạnh tranh quân sự và chứng kiến các nhà nước này trường tồn cho đến thời đại ngày nay. Trong nhóm này, tôi sẽ đưa vào một Trung Quốc thời Tần và Hán, sớm hơn cả Phổ, Thụy Điển, Đan Mạch, Pháp và Nhật khoảng hai thiên niên kỷ. Không có mối tương quan rộng giữa chiến tranh và chính quyền hiện đại chất lượng cao; nhiều xã hội từng dấn thân vào những cuộc chiến tranh trường kỳ nay vẫn còn nạn tham nhũng hay thân tộc. Chiến tranh hầu như không phải là điều kiện xúc tiến cho một tập con quốc gia nào đó.

Xét tới sự mỏng manh của các thể chế tại nhiều nhà nước đang phát triển ngày nay, điều ấn tượng về bộ máy quan liêu Phổ-Đức là sự bền bỉ và khả năng phục hồi của nó. Truyền thống quan liêu được thiết lập tại nước Phổ thế kỷ XVIII trường tồn qua cả sự kiện Jena, qua thời Napoléon, cuộc quá độ lên Đế chế Đức, nền dân chủ Weimar và chế độ Quốc xã, và rồi trở lại dân chủ trong hình hài một Cộng hòa Liên bang hậu chiến. Trong khi bố cục xã hội của bộ máy quan liêu thay đổi mãnh liệt từ một trật tự quý tộc sang một bộ máy tinh hoa dựa trên chế độ thực tài phản chiếu một dân tộc Đức rộng lớn hơn, nó giữ lại tinh thần tập thể, và quan trọng nhất là, sự hậu thuẫn chính trị cho sự tự chủ của nó.

Chắc chắn ngày nay bộ máy quan liêu của Đức nằm dưới sự kiểm soát trọn vẹn của hệ thống chính trị Đức, và rằng nó chịu trách nhiệm cuối cùng cho các đảng được bầu một cách dân chủ với đại diện trong quốc hội Bundestag. Nhưng sự kiểm soát này tồn tại chủ yếu thông qua vị thủ tướng mà mỗi bộ máy đặt lên vị trí cao nhất của hệ thống phân cấp quan liêu. Điều chưa từng xảy ra trong lịch sử Đức là việc phân phối hàng loạt những chiếc ghế trong chính quyền cho các đảng viên theo thông lệ bảo trợ chính trị, như đã xảy ra ở Mỹ, Ý và Hy Lạp. Trong lịch sử Đức, sự tự chủ của bộ máy quan liêu thường là nguồn gốc của

sự bảo thủ lớn, nếu không muốn nói là chủ nghĩa quân phiệt và ngoại xâm công khai. Tuy nhiên, thực tế là sự tự chủ này đã được bảo đảm trước khi hệ thống chính trị Đức được mở cửa cho chính trị dân chủ có nghĩa rằng, như Martin Shefter chỉ ra, chính trị bảo trợ chưa bao giờ khởi động ở Đức. Ở các quốc gia mà dân chủ xuất hiện trước khi có sự củng cố của một nhà nước hùng cường, kết quả như chúng ta sẽ thấy bên dưới, sẽ là kém tích cực về mặt chất lượng chính quyền.

Đức, Nhật và một số lượng nhỏ các nước khác được xếp thứ hạng cao về chất lượng chính quyền và mức độ tham nhũng thấp hiện nay là nhờ kế thừa một giai đoạn chuyên chế trong sự phát triển chính trị. Chúng ta không thể gọi họ là kẻ may mắn, vì nền tự chủ quan liêu này được mua bằng sự đánh đổi của cạnh tranh chính trị, chiến tranh, chiếm đóng và nền cai trị chuyên chế làm suy yếu và trì hoãn sự ra đời của trách nhiệm giải trình dân chủ. Như Huntington nói rõ, trong phát triển chính trị, không phải mọi điều tốt đẹp đều đi cùng nhau.

05

THAM NHƯNG

Một số định nghĩa về tham nhũng; tham nhũng có ảnh hưởng đến chính trị và tăng trưởng kinh tế như thế nào; sự bảo trợ và chủ nghĩa ô dũ như là những hình thức sơ khai của tham gia dân chủ; vì sao sự bảo trợ lại xấu nhìn từ lập trường dân chủ, nhưng lại không xấu đến thế trong vai trò những hình thái nhất định khác của tham nhũng; vì sao chủ nghĩa ô dũ có thể giảm đi khi các quốc gia giàu có hơn

Năm 1996, James Wolfenson, giám đốc mới được bổ nhiệm của Ngân hàng Thế giới có bài phát biểu, trong đó ông vạch trần “ung nhọt tham nhũng” như là một sự cản trở chủ yếu cho sự phát triển kinh tế của các nước nghèo. Các quan chức tại Ngân hàng Thế giới đương nhiên biết từ ngày thành lập tổ chức rằng tham nhũng là vấn đề trầm kha tại nhiều quốc gia đang phát triển và rằng viện trợ và cho vay nước ngoài thường chui thẳng vào túi của các quan chức tại các nước đang được hỗ trợ.¹ Tuy nhiên, trước bài phát biểu của Wolfenson, nhiều chuyên gia về phát triển cho rằng chẳng làm được gì nhiều trước vấn đề này, và một số cấp độ của tham nhũng hoặc là không thể tránh khỏi hoặc là không quá nghiêm trọng tới mức cản trở tăng trưởng kinh tế. Trong Chiến tranh Lạnh, nhiều chính quyền tham nhũng là những khách hàng của Mỹ (như Congo dưới thời Tổng thống Mobutu Sese Seko là một ví dụ điển hình), và Washington không nở chỉ tay điểm mặt những người bạn thân.

Kể từ khi kết thúc Chiến tranh Lạnh, các tổ chức phát triển quốc tế đã tổng động viên đấu tranh chống tham nhũng như một phần của nỗ lực xây dựng nhà nước và củng cố thể chế trên bình diện lớn hơn. Như chúng ta thấy trong dữ liệu Chỉ số Quản trị Toàn cầu ở Chương 3, có một mối tương quan mạnh mẽ giữa hiệu quả của chính quyền và kiểm soát tham nhũng. Có một nhà nước mạnh và hiệu quả không chỉ cần kiểm soát tham nhũng là đủ, bởi các chính quyền tham nhũng cao thường gặp vấn đề lớn trong việc cung cấp dịch vụ, thực thi pháp luật và đại diện cho lợi ích công.

Có nhiều lý do khiến tham nhũng cản trở sự phát triển kinh tế. Đầu tiên, nó làm méo mó các biện pháp kích lệ kinh tế bằng cách không chuyển nguồn lực vào mục đích sử dụng hiệu quả nhất mà vào túi của các quan chức có quyền lực chính trị để ăn tiền hối lộ. Thứ hai, tham nhũng như là một loại thuế lũy thoái: trong khi nạn tham nhũng vùn vụt trong các quan chức nhỏ có thù lao thấp tồn tại ở nhiều quốc gia, một lượng lớn quỹ lạm dụng rơi vào tay giới tinh hoa là những người có thể sử dụng vị thế quyền lực của mình để moi tiền của người dân. Thêm vào đó, việc đeo đuổi những khoản lót tay này thường là một việc tốn thời gian lại làm xao lãng nguồn năng lượng của bộ phận dân thông minh nhất, tham vọng nhất vốn có thể tạo ra những công ty tư hải ra tiền. Thao túng hệ thống chính trị đối lấy tư lợi là cái mà các nhà kinh tế gọi là “tìm kiếm đặc lợi.”²

Người ta từng cho rằng hối lộ có thể làm tăng hiệu quả bằng cách bôi trơn cho quá trình lấy đăng ký kinh doanh, giấy phép xuất khẩu, hay đạt được những cuộc gặp với quan chức cấp cao. Nhưng điều này đại diện cho một cách làm ăn rất tồi: sẽ tốt đẹp hơn nhiều nếu quá trình đăng ký nhanh chóng, nếu giấy phép xuất khẩu không tồn tại trên cõi đời này, hay nếu tất cả mọi cá nhân có quyền tiếp cận công bằng và dễ dàng đối với chính quyền. Rốt cuộc, một nền pháp quyền rõ ràng sẽ hiệu quả hơn nhiều.

Ngoài những tác động kinh tế gây méo mó, tham nhũng có thể rất có hại cho trật tự chính trị. Nhận thức được rằng quan chức và chính trị gia đều đục khoét làm giảm đi tính chính danh của chính quyền trong mắt người dân và làm băng hoại niềm tin vốn đóng vai trò quan trọng cho việc vận hành suôn sẻ của nhà nước. Cáo buộc tham nhũng thường không phải vì lợi ích của một chính quyền tiến bộ hơn mà như những vũ khí chính trị. Trong các xã hội nơi hầu hết chính trị gia đều tham nhũng, thì việc sàng lọc ra một người để trừng phạt thường không phải là dấu hiệu của cải cách mà là dấu hiệu của việc đoạt quyền. Hiện thực và diện mạo của tham nhũng nằm trong số những lỗ hổng nhạy cảm nhất của các nền dân chủ mới đang nỗ lực củng cố các thể chế của mình.

Muốn hiểu được các nhà nước thực hiện quá độ như thế nào từ nhà nước thân tộc sang nhà nước hiện đại, chúng ta cần hiểu rõ hơn bản chất của tham nhũng và nguồn gốc của nó. Tham nhũng có nhiều kiểu, một số thì tác hại mạnh đến tăng trưởng kinh tế và chính danh chính trị hơn những loại khác, cho nên nhất thiết phải có sự rạch ròi ở những định nghĩa cơ bản.

CÔNG VÀ TƯ

Ngày nay có một lượng tư liệu khổng lồ về tham nhũng và nguồn gốc tham nhũng, và nhiều gợi ý về những giải pháp tiềm năng. Nhưng mặc dù đã có công trình hàn lâm về đề tài này, song lại chưa từng có một nguyên tắc phân loại được chấp nhận rộng rãi cho việc hiểu những hành vi khác nhau mà thông thường được gộp hết dưới tiêu đề tham nhũng.³

Hầu hết các định nghĩa về tham nhũng xoay quanh việc chiếm dụng nguồn lực công để tư lợi.⁴ Định nghĩa này là một khởi đầu hữu ích; theo nó, tham nhũng là một đặc trưng chủ yếu của các chính quyền chứ không phải, ví dụ, của các doanh nghiệp hay tổ chức tư nhân.

Định nghĩa này hàm ý rằng tham nhũng ở một ý nghĩa nào đó là một hiện tượng chỉ có thể nảy sinh trong các xã hội hiện đại, hay ít nhất là đang hiện đại hóa, vì nó phụ thuộc vào một sự rạch ròi giữa công và tư. Như ta đã thấy trong chương trước, sự phân biệt giữa địa hạt công và lợi ích tư phát triển ở Phổ chỉ trong thế kỷ XVII và XVIII. Trước thời điểm đó, chính quyền Phổ (cũng như hầu như toàn bộ các nhà nước châu Âu) là thân tộc. Nghĩa là, hoàng thân coi mình là chủ nhân của lãnh thổ mà ông ta cai trị, như thể chúng là bộ phận của gia đình hay gia sản của ông ta. Ông ta có thể tặng đất đai (và cả những người sống trên mảnh đất đó) cho bà con gia đình, người ủng hộ hay đối thủ vì chúng là một loại hình tài sản cá nhân. Trong ngữ cảnh này thì nói về tham nhũng là vô nghĩa, vì không có khái niệm về một địa hạt công với những nguồn lực có thể bị chiếm dụng sai mục đích.

Chỉ khi nhà nước tập trung hóa lớn mạnh trong thế kỷ XVII và XVIII thì lãnh địa của bậc cai trị mới ít bị coi là tài sản cá nhân, thay vào đó được xem là một loại tín thác của công mà người cai trị thay mặt xã hội quản lý. Những học thuyết hiện đại thời đầu về quyền tối cao của nhà nước do Grotius, Hobbes, Bodin, và Pufendorf đề xướng đều nhấn mạnh thực tế rằng tính chính danh của một vị vua không nằm ở những quyền sở hữu thời thượng cổ hay được thừa kế mà ở thực tế rằng trên phương diện nào đó vị vua là người bảo vệ lợi ích của đại bộ phận quần chúng. Ngài chỉ có thể thu thuế hợp pháp nhằm đối lấy việc cung cấp dịch vụ công, mà trước tiên và trên hết là trật tự công cộng nhằm tránh việc mọi người chống lại nhau như Hobbes mô tả.

Ngoài ra, hành vi của quan chức công, cho tới chính nhà vua, ngày càng được xác định bởi những quy tắc chính thống. Trong số các luật cấu thành nên Rechtsstaat của nhà nước Phổ là những quy tắc xác lập rạch ròi đường ranh giới giữa nguồn lực công và tư. Nho giáo Trung Hoa đã phát triển một học thuyết song song từ nhiều thế kỷ trước đó: các hoàng đế không chỉ là những chủ sở hữu điển sản và thần dân họ cai quản mà thậm chí còn là người bảo hộ đạo đức cho toàn bộ cộng

đồng, là những người có bốn phận đối với sự thịnh vượng chung. Mặc dù các hoàng đế Trung Hoa có thể và thực tế là đã biến thủ của công vào mục đích tư (như Hoàng đế Vạn Lịch vào cuối triều Minh), đã có sự phân định rõ ràng về những khoản tiền này.⁵

KHÔNG CHỈ ĐƠN THUẦN THAM NHƯNG

Có hai hiện tượng liên quan mật thiết tới tham nhũng theo như định nghĩa ở trên nhưng không hẳn y chang như vậy. Hiện tượng đầu tiên là việc tạo ra và bòn rút từ tô thuế, và hiện tượng thứ hai là cái được nhắc tới như là sự bảo trợ hay chủ nghĩa ô dù.

Trong kinh tế học, tô kinh tế được xác định về mặt kỹ thuật như là sự chênh lệch giữa chi phí để duy trì sản xuất một hàng hóa hay dịch vụ và giá của nó. Một trong số những nguồn tô kinh tế quan trọng nhất là sự khan hiếm: một thùng dầu ngày nay bán cao hơn chi phí sản xuất biên vì cầu cho nó đang cao; sự chênh lệch cung cầu đó được gọi là tô tài nguyên. Chủ của một căn hộ chung cư trên Park Avenue, New York có thể cho thuê giá cao hơn so với cùng một mặt bằng tương tự ở trung tâm Iowa vì đất ở Manhattan khan hiếm hơn.

Trong khi tô kinh tế được hình thành nhờ sự khan hiếm tự nhiên của đất hay hàng hóa, chúng cũng có thể là nhân tạo, qua bàn tay của chính quyền. Một ví dụ điển hình là việc cấp giấy phép taxi. Tại Thành phố New York, tổng số xe taxi hợp pháp là do Ủy ban Taxi và Limousine cấp. Vì con số này đã kịch trần trong nhiều năm, số taxi đã không bắt kịp nhu cầu đi taxi và giấy phép vận hành một chiếc taxi do thành phố cấp có giá cả triệu đô-la. Chi phí của một giấy phép như vậy là tiền tô được nhà cầm quyền chính trị tạo ra, mức tô sẽ biến mất ngay lập tức nếu thành phố cho phép mọi cá nhân được trưng biển trên xe mình và chở khách thuê.

Các chính quyền có nhiều cách thức để tạo ra những sự khan hiếm nhân tạo, nên những hình thức cơ bản nhất của tham nhũng bao

gồm việc lạm dụng loại quyền lực này. Chẳng hạn, việc áp thuế suất sẽ hạn chế hàng nhập khẩu và tạo ra tiền tô cho chính quyền; một trong những hình thức tham nhũng phổ biến nhất trên thế giới nằm ở chỗ các cơ quan hải quan nơi một nhân viên hải quan nhận tiền lót tay để đánh giảm thuế hoặc đẩy nhanh quá trình thông quan để người nhập khẩu nhận được hàng hóa đúng thời hạn. Tại Indonesia trong những năm 1950 và 1960, tham nhũng tại cơ quan hải quan phổ biến đến nỗi chính quyền cuối cùng quyết định thuê một công ty Thụy Sĩ làm việc này và công ty này sẽ thanh kiểm tra mọi container nhập khẩu.⁶

Việc các chính quyền dễ dàng tạo ra tô kinh tế thông qua đánh thuế hay quyền lực điều tiết đã khiến nhiều nhà kinh tế lên án tô kinh tế nói chung như sự bóp méo nguồn lực hiệu quả do thị trường phân bổ, và xem việc tạo ra và phân phối tô kinh tế gần như không khác gì tham nhũng. Năng lực tạo tô kinh tế của các chính quyền khuyến khích nhiều người dân giàu tham vọng lựa chọn chính trị thay vì chọn làm giàu bằng kinh doanh hay làm cho khu vực tư nhân. Douglass North, John Wallis và Barry Weingast đưa ra phân biệt cơ bản giữa cái họ gọi là trật tự tiếp cận hạn chế và trật tự tiếp cận mở: ở cái trước, giới tinh hoa cố tình hạn chế cơ hội tiếp cận hoạt động kinh tế để tạo ra tô kinh tế và nâng thu nhập của mình lên, ngăn việc nổi lên của một nền kinh tế hiện đại cạnh tranh năng động.⁷

Nhưng trong khi tiền tô có thể và được lạm dụng theo những cách này, chúng cũng có những công dụng hoàn toàn chính danh khiến việc lên án chúng càng trở nên phức tạp. Loại hình tô "tốt" rõ rệt nhất là quyền sáng chế hay bản quyền, theo đó chính quyền ban cho người có ý tưởng hay công trình sáng tạo toàn quyền đối với mọi khoản doanh thu thu về từ đó trong một khoảng thời gian xác định. Chênh lệch giữa chi phí sản xuất cuốn sách bạn đang cầm trên tay đây và cái giá bạn phải trả cho nó (giả định là bạn không ăn cắp hay tải về bất hợp pháp) chính là tiền tô, nhưng là khoản tiền chính đáng như là phương thức thúc đẩy sáng tạo và đổi mới. Nhà kinh tế học Mushtaq Khan chỉ ra rằng

nhiều chính quyền châu Á đã thúc đẩy công nghiệp hóa khi cho phép các công ty đặc quyền tạo ra lợi nhuận dồi dào, miễn là chúng lại được chuyển thành khoản đầu tư mới. Trong khi việc này mở đường cho lạm dụng và tham nhũng lớn, nó cũng kích thích tăng trưởng nhanh với một tốc độ có khi còn cao hơn tốc độ mà các lực thị trường tự chúng có thể tạo ra.⁸

Mọi chức năng điều tiết của chính quyền, từ việc bảo hộ vùng đất ngập nước, cho đến việc yêu cầu công khai mở bán chứng khoán lên sàn, cho tới việc chứng nhận an toàn và công hiệu cho dược phẩm, đều tạo ra những sự khan hiếm giả. Bất kỳ khả năng ban hay thu lại quyền lực điều tiết đều tạo ra một loại tội. Nhưng trong khi chúng ta có thể tranh luận về quy mô thích hợp của việc điều tiết, ít người sẽ thích chứng kiến những chức năng này bị bãi bỏ chỉ bởi vì chúng tạo ra các khoản tội. Quả thực, ngay cả giấy phép taxi của New York mà người ta chỉ trích nặng nề cũng xuất phát từ nhu cầu duy trì một mức độ dịch vụ tối thiểu nhất định và đảm bảo sự bình đẳng trong cơ hội tiếp cận phương tiện vận tải công cộng. Không có loại hình điều tiết này, nhiều taxi sẽ dễ dàng từ chối những cuộc hay chặng ngắn tới các khu dân cư nghèo.

Do vậy việc chính quyền tạo ra và phân phối các khoản tội nhiều khả năng sẽ làm phát sinh tham nhũng, nhưng chúng không phải là cùng một hiện tượng. Ta phải nhìn vào mục đích của tội và đánh giá xem nó có đang tạo ra lợi ích thuần cá nhân và đang bị quan chức chính quyền lũng đoạn hay nó đang thật sự phụng sự cho một mục tiêu công lớn lao.

Ô DÙ VÀ BẢO TRỢ

Hiện tượng thứ hai thường được đánh đồng với tham nhũng là hiện tượng ô dù hay bảo trợ. Một quan hệ bảo trợ là sự trao đổi qua lại các đặc ân giữa hai cá nhân có địa vị, quyền lực khác nhau, thường liên quan tới các đặc ân được người bảo trợ dành cho người được bảo trợ để đổi lại sự trung thành và hậu thuẫn chính trị của người đó. Đặc ân được

ban cho người được bảo trợ phải là một lợi ích thuần cá nhân, như một công việc tại bưu điện hay một con gà tây Giáng sinh, hay một tấm thẻ ra tù cho một người họ hàng, chứ không phải là một lợi ích công hay một chính sách áp dụng cho một giai cấp nhân dân đại chúng.⁹ Sau đây là một ví dụ: “Ở Sicily, một sinh viên đang muốn được giới thiệu với một giáo sư để được ngài chiếu cố lần la tìm đến một chính trị gia tỉnh lẻ có món nợ ân tình với anh ta. Chính trị gia bố trí cho cậu ta tiếp xúc với một người em họ của mình tại trung tâm đô thị trong vùng và cậu em họ kết nối với một người trợ lý của vị giáo sư và sắp đặt cuộc hẹn. Ý nguyện được chiếu cố đã toàn thành, đổi lại người sinh viên hứa vận động cho vị chính trị gia trong những cuộc bầu cử.”¹⁰

Sự bảo trợ đôi khi được phân biệt với chủ nghĩa ô dù bởi quy mô; sự bảo trợ đặc trưng cho những quan hệ mặt đối mặt giữa người bảo trợ và người được bảo trợ và tồn tại ở mọi chế độ dù là chuyên chế hay dân chủ, trong khi đó chủ nghĩa ô dù là sự trao đổi trên quy mô lớn hơn giữa người bảo trợ và được bảo trợ, thường cần đến một hệ thống phân tầng hay trung gian ở giữa.¹¹ Chủ nghĩa ô dù do đó tồn tại chủ yếu ở các quốc gia dân chủ nơi cần huy động một lượng cử tri lớn.¹² Những gì xưa nay vẫn được nhắc tới như là hệ thống bảo trợ trong nền chính trị Mỹ theo định nghĩa này thật sự là một hệ thống ô dù vì nó liên quan tới các tổ chức đoàn thể lớn phân phát ân sủng thông qua những bộ máy chính trị phân tầng phức tạp.¹³

Chủ nghĩa ô dù được xem là điều không tốt và đi chệch khỏi truyền thống dân chủ tốt đẹp ở một vài phương diện. Trong một nền dân chủ hiện đại, chúng ta kỳ vọng các công dân bỏ phiếu bầu các chính trị gia dựa trên cam kết của họ về chính sách công hay cái mà các nhà khoa học chính trị gọi là nghị trình “cương lĩnh.” Phe cấp tiến có thể ủng hộ cho những chính trị chính quyền cung cấp dịch vụ xã hội, chăm sóc sức khỏe, trong khi phe bảo thủ có thể thích việc chính quyền phân bổ nguồn lực cho công cuộc quốc phòng. Ở cả hai trường hợp, ưu tiên của cử tri chính là phản ánh những quan điểm phổ biến của cái gì

là tốt cho toàn bộ cộng đồng chính trị, không chỉ những gì tốt cho một cử tri. Đương nhiên, cử tri tại các nền dân chủ tiến bộ bỏ phiếu theo sự tư lợi, dù là ở việc hạ thuế cho dân giàu, hay trợ cấp cho một loại hình kinh doanh nào đó, hay các chương trình hướng tới người nghèo. Tuy nhiên, các chương trình mục tiêu đó được biện minh bằng các khái niệm bao quát như công lý hay đại cuộc, và ngay cả khi có mục tiêu thì cũng phải được áp dụng một cách công tâm, không chỉ với cá nhân mà mọi tầng lớp nhân dân. Nhất là chính quyền không được chiều cố về lợi ích cho các cá nhân cụ thể dựa trên việc họ ủng hộ hay không ủng hộ chính quyền.

Trong một hệ thống ô dù, các chính trị gia trao những lợi ích cá nhân cho người ủng hộ chính trị để đổi lấy lá phiếu của họ. Những lợi ích này có thể bao gồm một chỗ đứng trong khu vực công, các khoản tiền mặt, ưu đãi về chính trị, hay thậm chí hàng hóa công như trường học, bệnh viện mà chỉ được dành riêng cho người người ủng hộ chính trị. Điều này có thể có những tác động tiêu cực cho cả nền kinh tế lẫn hệ thống chính trị vì một số lý do.¹⁴

Trước tiên và quan trọng nhất là tác động của sự bảo trợ và chủ nghĩa ô dù lên chất lượng chính quyền. Bộ máy quan liêu hiện đại được xây dựng trên nền móng thực tài, năng lực chuyên môn và sự công tâm. Khi lắp vào bộ máy này toàn những người hậu thuẫn chính trị hay bằng hữu của một chính trị gia, sẽ khó tránh khỏi việc nó hoạt động kém hơn nhiều. Một bộ máy quan liêu bị nhồi toàn ứng viên chính trị cũng làm bằng lương trương phổng và gây thâm hụt tài khóa. Không như khu vực tư, khu vực công không gặp nguy cơ về phá sản hay có những chỉ số dễ dàng để đo hiệu suất, có nghĩa rằng các chính quyền được nhét vào toàn con ông cháu cha thì rất khó để cải tổ.¹⁵

Chủ nghĩa ô dù còn hủy hoại truyền thống dân chủ tốt đẹp theo một cách nữa, liên quan tới thực tế là nó củng cố giới tinh hoa hiện tại và ngăn chặn trách nhiệm giải trình dân chủ. Theo định nghĩa, một

quan hệ ô dù diễn ra giữa những người không bình đẳng, theo đó các chính trị gia hùng mạnh và/hoặc giàu có bỏ tiền ra mua sự ủng hộ của dân thường. Những chính trị gia này thường quan tâm tới việc thúc đẩy những lợi ích hẹp hòi riêng. Họ có thể quan tâm tới việc thúc đẩy an sinh cho người được bảo trợ vốn mang lại nền tảng ủng hộ cho họ thay vì cho đại chúng. Ở châu Âu, bất bình đẳng đã được thu hẹp trong suốt thế kỷ XX nhờ sự nổi lên của các đảng có nghị trình “cương lĩnh” như Công Đảng Anh hay Đảng Dân chủ Xã hội Đức (Xem Phần III bên dưới). Những đảng này vận động cho các chương trình xã hội tổng thể có tác động tái phân phối nguồn lực từ người giàu sang người nghèo trên nền tảng tương đối công tâm. Nhiều quốc gia Mỹ Latin, ngược lại, tiếp tục chứng kiến mức độ bất bình đẳng cao vì người nghèo có xu hướng bầu cho các đảng ô dù – Đảng Chủ nghĩa Perón Argentina là một ví dụ kinh điển – thay cho những đảng phi cá nhân. Thay vì thực hiện các lợi ích chung cho người nghèo, các đảng bảo trợ phân tán nguồn lực cho cái mà trên thực tế chính là những cuộc đút lót riêng dành cho cử tri.

HÌNH THÁI NĂNG LỰC XÃ HỘI TỰ NHIÊN

Chủ nghĩa ô dù và bảo trợ đôi khi được coi như một dạng hành vi chính trị cực kỳ lăm lặc chỉ tồn tại ở các quốc gia đang phát triển do đặc thù của các xã hội này. Trên thực tế, quan hệ bảo trợ chính trị, dù liên quan tới gia đình hay bằng hữu, là một trong những hình thái tổ chức xã hội loài người cơ bản nhất hiện nay. Nó phổ quát vì nó thuộc phạm trù tự nhiên của con người. Bí ẩn lịch sử lớn cần phải được giải, do đó, không phải là vì sao sự bảo trợ tồn tại mà vì sao trong các hệ thống chính trị hiện đại nó bị cấm và thay bằng một tổ chức phi cá nhân.

Trong Tập 1, tôi có nói con người là những sinh vật xã hội theo quy luật tự nhiên, và tổ chức xã hội của con người bắt nguồn từ sinh vật học. Có hai nguyên tắc sinh học cơ bản không chỉ chung cho hầu hết các xã hội loài người mà cho nhiều loài sinh sản hữu tính khác:

chọn lọc huyết thống hay tương thích tổng thể, và sự vị tha tương hỗ.¹⁶ Trong chọn lọc huyết thống, các cá nhân chiếu cố cho họ hàng về mặt di truyền, tương ứng với số lượng gen họ có chung với nhau; đó là nền tảng của gia đình trị. Sự vị tha tương hỗ bao gồm việc trao đổi trên cơ sở trực tiếp những ân huệ giữa những cá nhân không liên quan đến nhau.

Chọn lọc huyết thống hay vị tha tương hỗ đều không phải là hành vi cần phải học; mỗi một đứa trẻ trong thế giới loài người, bất luận thuộc nền văn hóa nào, theo bản năng đều chiếu cố cho họ hàng của mình và trao đổi ân huệ với những người xung quanh nó. Những hành vi này cũng không phải chỉ bắt nguồn từ việc tính toán bằng lý trí; con người sinh ra với một hệ cảm xúc vốn củng cố sự phát triển các mối quan hệ xã hội dựa trên sự hợp tác với bạn bè, người thân trong gia đình. Hành xử khác đi – ví dụ, chọn một nhân sự có năng lực cao thay vì chọn một người bạn hay người họ hàng, hoặc làm việc trong một bộ máy quan liêu phi cá nhân – là một hành vi xã hội được thiết lập để đi ngược lại với những thiên hướng tự nhiên của chúng ta. Chỉ với sự phát triển của các thể chế chính trị như nhà nước hiện đại con người mới bắt đầu tự tổ chức lại và học cách hợp tác ngoài vòng bạn bè và gia đình. Khi các thể chế này đổ vỡ, chúng ta quay lại sự bảo trợ và gia đình trị như là một hình thái năng lực xã hội mặc định.

Các hình thái sớm nhất của tổ chức xã hội loài người là bầy đàn và bộ lạc. Cả hai đều bao gồm cái mà ngày nay chúng ta sẽ gọi là các tổ chức bảo trợ, và chúng là hình thái tổ chức duy nhất tồn tại trong 40.000 năm đầu tiên của lịch sử loài người. Bầy đàn bao gồm những nhóm nhỏ gồm vài chục người có họ với nhau; bộ lạc được dựa trên nguyên tắc chung tổ tiên, khiến quy mô của xã hội tăng mạnh. Chọn lọc huyết thống lẫn sự vị tha tương hỗ đều là điều kiện cần thiết để kéo hai loại hình nhóm này lại với nhau: đoàn kết được dựa trên quan hệ huyết thống, và ở cả hai phạm trù này, có một sự trao đổi đặc quyền giữa người thủ lĩnh hay Ông Lớn dẫn dắt các nhóm và những người hầu cận. Thủ lĩnh trong các tổ chức bộ lạc không có kiểu quyền lực

tuyệt đối giống với các xã hội cấp độ nhà nước. Nếu không duy trì được dòng chảy nguồn lực cho lực lượng hầu cận, hay phạm những sai lầm làm tổn hại lợi ích nhóm, họ có thể bị phế truất. Kết quả là có một mức độ tương hỗ thật sự giữa người thủ lĩnh và lực lượng hầu cận trong những tổ chức đó.

Vị Ông Lớn quyền sinh quyền sát và những người hầu cận trong vai trò một tổ chức chính trị chưa bao giờ bị triệt tiêu hoàn toàn cho đến thời điểm hiện tại. Điều này không phải chỉ vì nó là điều tự nhiên với con người, mà còn vì nó thường là đường quan lộ hữu hiệu nhất tiến tới quyền lực chính trị. Ngày nay quyền lực được thực thi chủ yếu thông qua việc kiểm soát đối với các tổ chức chính thống như nhà nước, tổng công ty, và các tổ chức phi chính phủ. Trong hình hài hiện đại, chúng được cơ cấu để vận hành theo những quy tắc phi cá nhân và minh bạch. Song những tổ chức này thường cứng nhắc và khó điều hành; lãnh đạo thường dựa vào các mạng lưới người ủng hộ với quy mô nhỏ hơn mà họ vun vén xây đắp trong hành trình leo lên nấc thang quyền lực cao nhất. Quyền lực của Joseph Stalin và Saddam Hussein không chỉ dựa trên việc họ kiểm soát một bộ máy quân đội và cảnh sát nhà nước. Họ còn chỉ huy được cả lòng trung thành của một nhóm ủng hộ nhỏ hơn nhiều – trong trường hợp Stalin là một nhóm đồng bào người Gruzia, cầm đầu là Lavrenty Beria, trưởng cảnh sát mật vụ; trong trường hợp của Saddam Hussein là một mạng lưới thân thích từ Tikrit thuộc miền Trung Iraq. Những mạng lưới bảo trợ này lại được sử dụng để kiểm soát chính nhà nước. Tương tự, cả Đảng Dân chủ Tự do của Nhật lẫn Đảng Cộng sản Trung Quốc đều bị chẻ ra thành những phe phái lãnh đạo dựa trên những mạng lưới bảo trợ.

Nhiều xã hội yếu hơn và kém phát triển hơn về mặt chính trị lại thường bị đè đầu cưỡi cổ công khai hơn bởi các tổ chức bảo trợ, chẳng hạn như lực lượng dân quân vừa khủng bố Libya, Cộng hòa Dân chủ Congo, Somalia, Sierra Leone, và Liberia.

Chủ nghĩa ô dù là một hình thức vị tha tương hỗ thường được thấy ở những hệ thống chính trị dân chủ nơi mà các nhà lãnh đạo phải tranh cử để lên nắm quyền. So với mạng lưới bảo trợ của giới tinh hoa, các mạng lưới ô dù cần phải được mở rộng quy mô hơn vì chúng thường được vận dụng để triệu hàng trăm nghìn cử tri tới điểm bầu cử. Kết quả là các mạng này phân phát ân huệ không dựa trên quan hệ trực tiếp giữa người bảo trợ và người được bảo trợ mà thông qua một loạt các thực thể trung gian được thuê để chiêu mộ người ủng hộ. Chính những nhân viên chiến dịch bầu cử – chân rết địa phương và thủ lĩnh khu vực tuyển cử trong chính trị đô thị Mỹ truyền thống – là những người mượn danh ông chủ chính trị để phát triển mối quan hệ cá nhân với người được bảo trợ cá nhân.

Ngày nay, hầu như mọi nền dân chủ đều quy định mua phiếu công khai là bất hợp pháp và cản trở việc làm này thông qua các cơ chế như bỏ phiếu kín.¹⁷ Khi ấy, vấn đề đối với các chính trị gia là làm sao để giám sát hành vi của người được bảo trợ để đảm bảo rằng họ đang giữ vững cam kết như đã thỏa thuận. Ngoài ra, những người bảo trợ phải đánh tín hiệu thuyết phục rằng họ sẽ giữ cam kết về những lợi ích cá nhân hóa. Một trong những lý do mà việc bỏ phiếu sắc tộc vô cùng phổ biến tại các nền dân chủ từ đô thị Mỹ vào thế kỷ XIX cho tới Ấn Độ hay Kenya ngày nay là vì tính cách sắc tộc đóng vai trò như một chỉ báo tin cậy về việc một ông chủ chính trị nào đó sẽ phân phối hàng hóa tới một đối tượng mục tiêu.¹⁸

Sự bảo trợ và chủ nghĩa ô dù là những lệch chuẩn đáng kể so với tiêu chuẩn của truyền thống dân chủ tốt đẹp vì tất cả những lý do gạch đầu dòng ở trên, nên chúng là bất hợp pháp và không được tán thành bởi hầu hết các nền dân chủ đương đại ngày nay. Chính vì vậy chúng được coi là một biến tướng của tham nhũng chính trị. Tuy nhiên, có một số lý do vì sao sự bảo trợ cần được xem như một hình thái sơ khai của trách nhiệm giải trình chính trị và được phân biệt với các loại hình

tham nhũng khác – hay, thực tế không bị xem như là một hình thái tham nhũng. Lý do trước tiên là vì nó được dựa trên mối quan hệ có đi có lại và tạo ra được một cấp độ trách nhiệm giải trình dân chủ giữa chính trị gia và cử tri bầu cho người đó. Dù lợi ích được đưa ra mang tính cá nhân thay vì theo cương lĩnh cam kết, chính trị gia vẫn cần ban phát cái gì đó để đổi lấy sự ủng hộ, và người được bảo trợ có quyền bầu cho người khác nếu không trông thấy lợi ích nào được đưa ra. Thêm vào đó, chủ nghĩa ô dù được thiết kế để tạo ra sự tham gia chính trị của quần chúng vào thời điểm bầu cử, một điều gì đó chúng ta xem là đáng khao khát.¹⁹

Trên phương diện này, chủ nghĩa ô dù khác xa so với hình thái tham nhũng thuần túy nơi một quan chức biến thủ của công rồi tẩu tán tiền sang một tài khoản ngân hàng Thụy Sĩ để tư lợi cho bản thân và gia đình mình. Loại tham nhũng này đôi khi, theo Weber, được đặt biệt danh là chủ nghĩa báм đặc quyền (prebendalism), dựa trên lộc lá của thời phong kiến, khi một lãnh chúa ban cho chư hầu một lãnh địa mà ông ta có thể khai thác kiếm lợi riêng.²⁰ Trong khi chủ nghĩa ô dù lan tràn tại châu Phi cận Sahara, nhà khoa học chính trị Nicolas van de Walle cho rằng khu vực này hứng chịu một căn bệnh báм đặc quyền diện rộng nghiêm trọng hơn nhiều, tước đi của công dân quyền kiểm soát đối với các quan chức được bầu lên.²¹ Khi những cuộc chiến tại Afghanistan với Liên Xô và NATO tiếp tục leo thang, các quan hệ bộ lạc truyền thống dựa trên sự bảo trợ và chủ nghĩa ô dù bắt đầu bị phá vỡ và được thay bằng các hình thái báм đặc quyền trắng trợn hơn trong đó các thống đốc hay bộ trưởng chiếm dụng những số tiền lớn mà không trả lại một lượng dịch vụ tương ứng. Thực tế là nhiều nguồn lực trong số này đến từ viện trợ nước ngoài càng khiến cho quá trình này trở lợ hơn và làm phi hợp pháp hóa sâu sắc chính quyền trung ương. Trong tình huống như vậy, sự quay về với sự bảo trợ truyền thống sẽ là một sự cải thiện đáng kể trong hoạt động của hệ thống chính trị.

Lý do thứ hai để nghĩ rằng chủ nghĩa ô dù cần được xem như hình thức sơ khai của dân chủ chứ không phải hình thức tham nhũng là vì chúng ta chứng kiến nó mọc lên tại nhiều nền dân chủ non trẻ nơi bầu cử và quyền bầu cử đều là việc mới mẻ và các chính trị gia vương phải vấn đề làm cách nào để huy động được cử tri. Trong các xã hội nơi thu nhập và trình độ học vấn còn thấp, muốn vận động người ủng hộ đi bỏ phiếu thì tốt hơn cả là dựa trên một cam kết về lợi ích cá nhân hơn là một nghị trình tổng quát. Điều này không đâu đúng hơn là tại Mỹ, quốc gia đầu tiên thiết lập nguyên tắc quyền bỏ phiếu phổ quát cho nam giới, nơi mà theo nghĩa nào đó đã phát minh ra chủ nghĩa ô dù và đưa nó vào thực tiễn dưới nhiều hình thức suốt hơn một thế kỷ.²²

Chủ nghĩa ô dù cần được liên hệ rộng rãi với mức độ phát triển kinh tế. Đây là vấn đề cơ bản của kinh tế học: cử tri nghèo dễ bị mua chuộc hơn cử tri giàu, với những lợi ích cá nhân nhỏ mọn như một món quà tiền mặt hay một lời hứa về một công việc lao động chân tay. Các quốc gia giàu lên thì những lợi ích mà các chính trị gia cần đưa ra để mua chuộc cử tri cũng tăng theo, và chi phí của chủ nghĩa ô dù tăng thất điên bát đảo. Trong cuộc bầu cử năm 1993, đảng cầm quyền ở Đài Loan, Quốc Dân Đảng mua đủ số phiếu để chiến thắng Đảng Dân chủ Nhân dân đối lập với chi phí vào khoảng 300 đô-la Đài (10 đô-la Mỹ) cho mỗi lá phiếu, so với 3 đô-la/piếu trong cuộc bầu cử năm 1998 tại quốc gia láng giềng Philippines nghèo hơn. Do thực tế là 45% các cử tri được lót tay lại không bầu cho Quốc Dân Đảng, và rằng đảng đối lập đã biến việc mua phiếu này trở thành một vấn đề trong tranh cử, việc mua phiếu đã mai một dần trong những cuộc bầu cử ở Đài Loan.²³

Chủ nghĩa ô dù có xu hướng thoái lui tại các cấp độ thu nhập cao hơn bởi những lý do liên quan tới việc xây dựng một nền kinh tế thị trường vững mạnh. Hầu hết các quốc gia nghèo thiếu một khu vực tư

mạnh cũng như các cơ hội cho một tinh thần kinh doanh: Thực tế đây cũng chính là lý do họ nghèo ngay từ đầu. Trong những hoàn cảnh này, chính trị là một con đường chắc chắn hơn nhiều cho cả người bảo trợ lẫn được bảo trợ. Ấn Độ ngày nay có một khu vực tư nhân tuy nhỏ nhưng tăng trưởng nhanh; song với đại đa số người dân Ấn thì việc tham gia vào chính trị, dù là vai trò người bảo trợ hay được bảo trợ, vẫn là nấc thang chính trong dịch chuyển xã hội.²⁴

Khi một nền kinh tế thị trường mạnh mẽ hơn phát triển, các cơ hội làm giàu của tư nhân tăng lên, cả tuyệt đối lẫn tương đối so với các mức tô kinh tế khai thác được nhờ tham gia vào chính trường. Những người trẻ giàu tham vọng muốn làm ăn lớn trong xã hội Mỹ ngày nay thường không tham gia vào chính quyền. Họ gia nhập phố Wall hay thế giới doanh nghiệp Mỹ, hoặc khởi lập công ty riêng ở những nơi như thung lũng Silicon. Thực tế, rất khó thuyết phục những người đã tạo dựng thành công gia sản tư nhân tham gia vào chính quyền bởi việc đó đồng nghĩa với cắt giảm thu nhập. Ngoài ra, với nhiều cử tri ở các quốc gia giàu, các vấn đề cương lĩnh như điều tiết, môi trường, chính sách nhập cư và khả năng tổ chức của các nghiệp đoàn ngày càng trở nên quan trọng hơn nhiều đối với cuộc sống và an sinh của họ so với mấy món đồ hối lộ mà một chính trị gia ô dù hứa hẹn với họ.²⁵

Martin Shefter, tác giả của cơ cấu khung hình thành nên cơ sở cho việc hiểu về sự bảo trợ và chất lượng quan liêu thời nay, cho rằng nguồn cung của sự bảo trợ quan trọng hơn nhiều so với nguồn cầu của nó. Nghĩa là, sự bảo trợ chỉ có thể tồn tại khi các chính trị gia được tiếp cận với các nguồn lực nhà nước mà họ có thể phân phối. Điều này lý giải vì sao những gì mà ông gắn mác đáng “được tổ chức bên ngoài” như các đảng cộng sản cách mạng ở Nga và Trung Quốc ban đầu bộc lộ những mức độ bảo trợ và tham nhũng thấp hơn nhiều; trước khi lên

cầm quyền họ cần phải được khép vào kỷ luật chặt chẽ và không có lợi ích gì trong tay để phân phối được.²⁶

Đây không phải quá trình tự động theo đó cấu đối với các ân huệ của ô dù giảm khi các quốc gia trở nên giàu có hơn. Có các quốc gia giàu vẫn duy trì thông lệ ô dù này, như Ý, Hy Lạp, Nhật Bản. Vì sao có chuyện như vậy thì cần một câu chuyện chi tiết hơn về những hành trình lịch sử cụ thể và những yếu tố khác giải thích vì sao các liên minh cải cách không thành hiện thực.

06

QUÊ HƯƠNG CỦA DÂN CHỦ

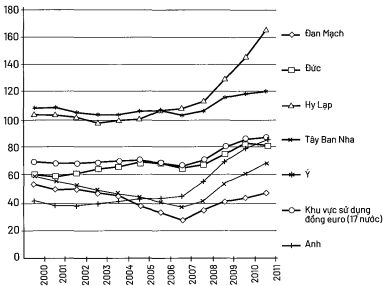
Hy Lạp và Ý trở thành trung tâm của khủng hoảng tài chính châu Âu như thế nào; Hy Lạp và Nam Ý như là các xã hội tín nhiệm thấp; các hậu quả của quá trình dân chủ hóa sớm ở Hy Lạp; chủ nghĩa ô dù ngày càng sâu sắc ra sao bất chấp công cuộc hiện đại hóa tại Hy Lạp

Khởi đầu từ cuối năm 2009 và dần dần tăng cường độ từ sau đó, Liên minh châu Âu rung chuyển trước cuộc khủng hoảng tài chính đe dọa tương lai của một EU với vai trò đồng tiến chung và một EU với vai trò khung thể chế để thúc đẩy hòa bình và tăng trưởng kinh tế. Nằm ở trọng tâm của cuộc khủng hoảng là sự bất lực của một số quốc gia châu Âu nhất định, nhất là Hy Lạp và Ý, trong việc hoàn trả số nợ công khổng lồ họ đã chất chồng trong thập niên trước. Khủng hoảng nợ công nhanh chóng phát triển thành cuộc khủng hoảng ngân hàng trên toàn bộ châu Âu khi khả năng tồn tại của các thể chế tài chính nắm số nợ này bị đặt dấu chấm hỏi.

Tôi sẽ trở lại với một phân tích về những vấn đề của chính quyền dân chủ tại châu Âu ở Phần IV của cuốn sách này, và những thất bại của các thể chế ở cả mức độ quốc gia lẫn toàn châu Âu trong việc đối phó với vấn đề quản lý kinh tế. Cuộc khủng hoảng tài chính châu Âu, giống như cuộc khủng hoảng tấn công Mỹ vào năm 2008-2009, có tính chất phức tạp với nhiều nguyên nhân dự phần. Nhưng rõ ràng

một trong những yếu tố thúc đẩy là việc tích lũy nợ công tại Hy Lạp và Ý. Như nhiều nhà quan sát đã chỉ ra, Hiệp ước Maastricht thành lập Liên minh châu Âu quy định về một đồng tiền chung và một chính sách tiền tệ song không có một chính sách tài chính chung tương ứng. Điều này cho phép các quốc gia với nền tài chính công nghèo nàn có thể vay trong thời kỳ bùng nổ của thập niên 2000 với lãi suất thấp vốn không phản ánh rủi ro đáng sau chúng.

Hình 7. Nợ của chính phủ, tính trên tỉ trọng GDP



Nguồn: Eurostat

Vấn đề này không đầu đúng như ở Hy Lạp nơi nợ công trong tỉ trọng với GDP lên đến 140% vào năm 2010. Như Hình 7 cho thấy, các mức nợ đối với Ý cũng vậy, đã đạt đến những mức độ không thể chống đỡ nổi; cả hai quốc gia đều nằm ở trên mức trung bình đối với toàn bộ khu vực đồng euro. Điều này dẫn tới sự sụp đổ của chính quyền đương nhiệm ở cả hai nước, và bộ máy lãnh đạo bởi các chính quyền kỹ trị lâm thời tìm cách áp đặt các chương trình thắt lưng buộc bụng mạnh mẽ để làm cho công chúng tiêu dùng hợp lý hơn. Bên trong khu vực đồng euro, Hy Lạp và Ý cũng có những “nền kinh tế ngầm” lớn nhất

được ước tính, hoạt động kinh tế không được báo cáo thường xuyên lên các cơ quan thuế.¹

Cuộc khủng hoảng đồng euro đang diễn ra vén lên một sự rạn nứt lớn giữa Nam Âu và Bắc Âu. Không có “khủng hoảng nhà nước phúc lợi” giống nhau tại châu Âu: Đức, Hà Lan, và Scandinavia đều có những khu vực công rất lớn khi so sánh với Mỹ hay Nhật chẳng hạn, nhưng các quốc gia này đã nỗ lực vượt qua được cuộc khủng hoảng phở Wall năm 2008-2009 tốt hơn Mỹ. Như Đức chẳng hạn, đã củng cố trật tự tài chính công trong những năm 2000 theo Nghị trình của Gerhard Schroder, cắt giảm chi phí lao động và kiểm soát toàn bộ các mức nợ. Các quốc gia sa vào khủng hoảng – Hy Lạp, Ý, Bồ Đào Nha, Ireland và Tây Ban Nha – cũng không nước nào giống nước nào. Ireland và Tây Ban Nha tương đối có trách nhiệm về mặt tài khóa trong thời điểm trước khi diễn ra cuộc khủng hoảng; vấn đề nổ ra chỉ khi các bong bóng nhà đất vỡ, dẫn tới những vụ phá sản ngân hàng và hệ quả của nó là nhu cầu cứu trợ lớn cho người nộp thuế, mà đến lượt nó lại đẩy tình hình tài chính công đi vào tình thế chao đảo. Mức độ nợ công lớn quá ngưỡng chống đỡ dựa trên việc chi tiêu quá đà là những vấn đề chủ đạo ở Hy Lạp và Ý.

Những khác biệt giữa Bắc Âu và Nam Âu đã dẫn nhiều nhà quan sát tới chỗ quy kết vấn đề cho văn hóa, một Bắc Âu kỷ luật, chăm chỉ, theo Tin Lành với một Nam Âu Chính thống giáo-Công giáo biếng nhác, hoang toàng. Dù, như tôi sẽ nói bên dưới, văn hóa đúng là đóng một vai trò trong cuộc khủng hoảng, những sự chia rẽ tôn giáo lớn này không phải là vấn đề: một Anh và một Iceland Tin Lành trải qua những cuộc khủng hoảng ngân hàng lớn và cả thâm hụt công lớn, trong khi một Tây Ban Nha Công giáo thật sự lại có một sự thặng dư ngân sách bậc nhất trong quá trình cao trào dẫn tới sự vỡ của bong bóng nhà đất hồi cuối những năm 2000. Sự ngăn cách thực ra không phải là văn hóa, ít nhất nếu như ta định nghĩa văn hóa theo di sản tôn giáo, mà là giữa một châu Âu ô dù và không ô dù.

Gốc rễ cho những vấn đề của Hy Lạp và Ý là ở thực tiễn rằng cả hai quốc gia đã lấy những chiếc ghế trong bộ máy công làm nguồn bảo trợ chính trị, dẫn tới dịch vụ công thừa thãi và thiếu hiệu quả còn thâm hụt ngân sách phình to. Đức, như chúng ta thấy ở Chương 4, thừa hưởng một nền quan liêu hiện đại, tự chủ, dựa trên chế độ thực tài từ những thời đại chuyên chế. Sự hiện đại hóa của nhà nước xảy ra trước khi có sự ra đời của một quá trình tham gia dân chủ trọn vẹn. Các đảng chính trị khi xuất hiện được dựa trên hệ tư tưởng và những nghị trình cương lĩnh; chủ nghĩa ô dù chưa bao giờ là nguồn sức mạnh chính trị. Hy Lạp và Ý, đối lại, không phát triển các nền quan liêu hiện đại trước khi trở thành các nền dân chủ bầu cử, và trong phần lớn lịch sử cận đại, họ sử dụng việc làm trong khu vực công như là phương thức huy động cử tri. Kết quả từng là sự bất lực kinh niên trong việc kiểm soát tình hình việc làm khu vực công và kéo theo nợ hóa đơn tiền lương tặn ngày nay. Hy Lạp và Ý đi theo một trình tự giống với trình tự của Mỹ vào thế kỷ XIX hơn là của các đối tác Bắc Âu: dân chủ ra đời trước một nhà nước hiện đại, biến nhà nước này thành công cụ cho những lợi ích của các chính trị gia của các đảng.

Như chúng ta sẽ thấy trong các chương 9-11, dù là nơi sinh ra chế độ ô dù, Mỹ cũng là nơi nhổ tận gốc thông lệ này và đặt nền móng cho một nhà nước hiện đại, dựa trên chế độ thực tài vào cuối Kỷ nguyên Tiến bộ. Trong khi chủ nghĩa thân tộc đã trở lại trong hình hài của một nền chính trị nhóm lợi ích, hình thức ô dù đặc thù mà nó áp dụng trong thế kỷ XIX không còn phổ biến rộng khắp nữa. Ở Hy Lạp và Ý, ngược lại, chủ nghĩa ô dù kiểu cũ vẫn được duy trì, bất chấp thực tế cả hai nước đều là các xã hội công nghiệp hóa, giàu có. Tại Mỹ, phát triển kinh tế tạo ra các nhóm trung lưu là nền tảng cho một liên minh tiến bộ. Ngược lại, kinh nghiệm của Hy Lạp và Ý gợi ý rằng bản thân việc tăng trưởng kinh tế không đủ để kiến giải cho sự biến mất của chủ nghĩa ô dù. Các chủ thể xã hội mới có thể được tuyển mộ vào các hệ thống ô dù đã được thiết lập đầu vào đây và được khuyến khích chơi

theo luật chơi của chúng. Đây là ví dụ củng cố thêm rằng sự phát triển chính trị không đi theo một lối mòn duy nhất nào, và những cấu thành khác nhau của sự phát triển có thể diễn ra trên những quỹ đạo song song nhưng cuối cùng lại rẽ lối.

XÃ HỘI TÍN NHIỆM THẤP

Cần lưu ý từ đầu là khi nói về Ý, tôi đang nói tới một xã hội chỉ thống nhất về chính trị trong những năm 1860 và thống nhất được một miền Bắc tương đối thịnh vượng và thịnh trị với một miền Nam nghèo khó và chậm phát triển. Nhiều trong số những đặc điểm của chủ nghĩa ô dù và tham nhũng chính trị, mà người nước ngoài đánh đồng với một Ý nói chung, thì về mặt lịch sử mang nét đặc trưng của Mezzogiorno (khu vực phía nam của Rome, bao gồm cả đảo Sicily) đậm nét hơn nhiều so với Lombardy, Piedmont, Veneto, và Tuscany. Trong sử sách, điều này được biết đến như là “vấn đề miền Nam Ý” – nan đề của việc vì sao những khác biệt lịch sử giữa hai miền tồn tại từ ban đầu, vì sao dường như chúng vẫn chưa được thu hẹp lại trong suốt một thế kỷ rưỡi kể từ khi thống nhất đất nước. Thực tế, cũng có sự hợp lý về mặt chính trị ở một chừng mực nào đó khi người Ý đặt ra câu hỏi vì sao miền Nam lại khác biệt, nhưng những khác biệt này quá vững chãi nên khó mà lờ đi được.²

Điều ấn tượng về những câu chuyện xã hội học về đời sống truyền thống của miền Nam Ý và của Hy Lạp là hai nơi này đều giống nhau ở chỗ thiếu vắng sự tín nhiệm xã hội và tầm quan trọng của gia đình như là nền tảng cơ bản cho hợp tác xã hội.³ Truyền thống văn học xa xưa viết về miền Nam Ý có viết về sự thiếu vắng các cấu trúc dân sự – các nhóm và hiệp hội phi chính thức – giữa gia đình và nhà nước. Nhà khoa học chính trị Edward Banfield trong câu chuyện dân tộc học của mình về một thị trấn nhỏ, nghèo khó ở Basilicata đưa ra khái niệm “chủ nghĩa gia đình phi luân” mà đạo lý của nó theo ông mô tả là “tối đa hóa vật chất, lợi thế ngắn hạn của gia đình hạt nhân; giả định rằng tất

cả những gia đình khác cũng làm tương tự.” Sự hợp tác bên trong một gia đình trực hệ làm hi sinh năng lực tin vào người lạ: “một lợi ích được trao ban cho một người khác kiểu gì cũng phải đánh đổi bằng gia đình của một người. Do đó, một người không trả nổi cái giá xa xỉ của lòng từ ái, nghĩa là cho người khác nhiều hơn cái phần họ đáng được nhận, hay thậm chí cái xa xỉ của công lý, nghĩa là đưa cho họ phần họ đáng được hưởng... Còn với những người mà không thuộc gia đình dòng tộc thì thái độ hợp lý dành cho họ là sự nghi kỵ.”⁴ Theo nhà khoa học chính trị Joseph LaPalombara, “các đoàn thể chính yếu vẫn giữ vị trí thống trị; gia đình, huyết thống, láng giềng, làng xóm vẫn là các hình thái tổ chức liên hiệp trông mong lớn nhất vào sự trung thành của cá nhân.”⁵ Một nhà khoa học chính trị khác, Sidney Tarrow, trong nghiên cứu của ông về chủ nghĩa cộng sản nông dân ở miền Nam Ý, viết về một nền văn hóa xây dựng quanh “sự lan tràn của bạo lực và ý thức về cái chết, nơi khiêm nhường nhất của phụ nữ trong xã hội, và vai trò gần như huyền bí của tham nhũng trong nền kinh tế và chính trị.” Căn cứ theo Banfield, ông khẳng định “tại khu vực Mezzogiorno, cá nhân tham gia và trực tiếp cảm nhận được các tổ chức thứ cấp thời hiện đại, nhưng vì một số lý do đã phủ nhận, xem chúng là bất hợp pháp và tham nhũng.”⁶ Tư tưởng của ông được xác nhận qua nghiên cứu kinh điển của Robert Putnam mang tên *Making Democracy Work* (Làm cho dân chủ phát huy), trong đó ông vạch ra nhiều biện pháp mang tính kinh nghiệm của việc tham gia dân sự chẳng hạn như đọc báo, tham gia và các câu lạc bộ thể thao, và tìm ra một sự khác nhau nổi bật giữa những quan hệ hiệp hội gắn bó tại Bắc Ý và cùng những mối quan hệ này nhưng yếu hoặc chưa tồn tại ở Nam Ý.⁷

Những quan sát rất tương đồng cũng được rút ra ở xã hội nông thôn Hy Lạp truyền thống tồn tại trong thế kỷ XIX, trong đó, theo nhà xã hội học Apostolis Papakostas, “Cách duy nhất tồn tại để tổ chức người dân là thông qua gia đình – một tổ chức xã hội mà bất chấp những khác biệt địa phương trong cấu trúc của nó, vẫn luôn đóng một

vai trò quan trọng trong đời sống xã hội của Hy Lạp hiện đại.”⁸ Như ở miền Nam Ý, lòng trung thành với gia đình cũng đồng nghĩa với sự bất tín với người bên ngoài. Theo nhà khoa học chính trị Keith Legg, các thành viên gia đình phải chung lưng đấu cật với nhau để đương đầu với những mối đe dọa từ người bên ngoài... Để đánh lừa nhà nước, người lạ hay thậm chí những cộng sự được chấp nhận và thường được hoan nghênh như là bằng chứng của sự thông minh. Dân làng thường không cố gắng gây dựng mối quan hệ mới hay trực tiếp với người lạ, vì người Hy Lạp ở trong một mối quan hệ căng thẳng ngay cả với đồng liêu và hàng xóm... Nhà cửa trong làng cũng được bố trí để tất cả những sự kiện trừ ngoại lệ hiếm hoi đều được che chắn khỏi cặp mắt của những người khác trong cộng đồng... Khi một người Hy Lạp ở thôn quê phải nằm viện, họ hàng túc trực thường xuyên để canh chừng bác sĩ và phương pháp điều trị mà bác sĩ kê.⁹

Hy Lạp theo mô tả này không chỉ giống miền Nam Ý mà tương đồng cả với các xã hội có độ tín nhiệm thấp giống loại mà tôi đã mô tả trong cuốn *Trust* (Tín nhiệm), giống như các xã hội ở miền Nam Trung Hoa và nhiều nơi khác ở vùng thôn quê Tây Ban Nha và Mỹ Latin. Trong các xã hội ấy, láng giềng không phải người có thể giúp mà là những đối thủ nguy hại, đó là lý do kiến trúc nhà ở có xu hướng quay vào trong để che giấu của nả của gia đình trước những cặp mắt dòm ngó. Trong các xã hội kiểu này, các doanh nghiệp có xu hướng duy trì quy mô nhỏ và thuộc sở hữu gia đình trong nhiều thế hệ chứ không phát triển thành những công ty hiện đại quy mô lớn với nhiều tầng bậc các nhà quản lý chuyên nghiệp. Các doanh nghiệp thường có hai hệ thống sổ sách, một hệ thống chuẩn xác dành cho gia đình và một hệ thống dành cho thuế vụ; nạn trốn thuế lan tràn được xã hội chấp thuận vì nhà nước cũng được xem là một người lạ nguy hiểm khác.¹⁰

Quá trình đô thị hóa xảy ra tại Hy Lạp vào cuối thế kỷ XIX đầu thế kỷ XX không tác động nhiều tới các mô hình xã hội này. Ở các quốc gia Tây Âu như Anh, Bỉ, Đức, đô thị hóa là phụ phẩm của công

nghiệp hóa và của nhu cầu gây dựng các ngành công nghiệp hiện đại tại các thành phố có nhiều tuyến vận tải như các cảng và sông. Trong những điều kiện này, kỷ luật lao động nhà máy thiết đặt đã chuyển đổi Gemeinschaft thành Gesellschaft, tái tổ chức các cộng đồng truyền thống thành một hình thái phân chia lao động hiện đại.

Ngược lại, Hy Lạp phù hợp với mô hình đặc trưng hơn của nhiều xã hội đang phát triển đương thời ở khắp mọi nơi như Balkans, Trung Đông và châu Phi nơi đô thị hóa được thúc đẩy không phải bởi công nghiệp hóa mà bởi sự dịch chuyển của mọi làng bản ra thành phố, bảo tồn nguyên vẹn Gemeinschaft. Theo lời của Papakostas, “các thành phố Hy Lạp có thể được mô tả như “thành phố của nông dân” và cư dân của chúng là “dân làng đô thị”: một mức độ gắn kết xã hội ở các thành phố được dựa trên những mạng lưới đan xen và tần suất của những tiếp xúc quan trọng với những gương mặt quen thuộc cao.”¹¹ Xã hội thiếu chữ tín, dựa trên gia đình của miền nông thôn Hy Lạp do đó trở thành xã hội đô thị của đầu thế kỷ XX.

Các sự kiện sẽ đồng tâm hiệp lực lại để biến những sự tín nhiệm vốn đã thấp này lại càng thấp hơn. Hy Lạp trong Thế chiến II bị người Ý rồi người Đức chiếm đóng. Từ điểm này, xã hội Hy Lạp phân chia giữa hai tuyến tư tưởng, và một cuộc nội chiến cay đắng nổ ra chỉ ngay trước khi chấm dứt sự chiếm đóng của Đức giữa những người cộng sản Hy Lạp và một chính quyền được Anh ủng hộ và sau đó là Mỹ. Cuộc chiến liên quan tới nhiều cuộc tương tàn ở cả hai bờ chiến tuyến, dẫn tới hơn 50 nghìn người thương vong, để lại một di sản phân cực vẫn còn kéo dài cho đến ngày nay.

Dĩ nhiên có những khác biệt quan trọng giữa Nam Ý và Hy Lạp. Mafia, từng đình đám trong lịch sử Mezzogiorno, không thật sự có một phiên bản tương tự tại Hy Lạp. Tuy nhiên, cả hai khu vực này đều nổi tiếng với chủ nghĩa gia đình, nhưng mức độ tín nhiệm thấp, và thiếu một cộng đồng dân sự. Thoạt nhìn thì chưa rõ là sự bất tín xã hội có

thể có liên quan tới các hiện tượng phe nhóm ô dù và chế độ quan liêu chất lượng thấp hay không, nhưng thực tế là: chính quyền hiệu quả, mạnh mẽ sẽ tạo ra sự tín nhiệm xã hội và đổi lại chính quyền được tạo điều kiện bởi sự tồn tại của sự tín nhiệm. Cả sự tín nhiệm lẫn một chính quyền mạnh đều là những gì đang khuyết thiếu ở Hy Lạp và Nam Ý.

Nguồn gốc của sự bất tín nhiệm này là gì? Để khơi mào trước cho lập luận mà tôi sẽ đưa ra trong chương tiếp theo, thì nó không có liên quan nhiều tới văn hóa bằng sự khuyết thiếu trong lịch sử của một nhà nước hùng cường, công tâm và pháp quyền. Thiếu một cơ quan công quyền đáng tin cậy, các gia đình và cá nhân bị buộc phải dựa vào nguồn lực của chính họ và tham gia vào một cuộc chiến “tất cả chống lại tất cả” ở mức độ thấp.

DÂN CHỦ SƠ KHAI TẠI HY LẠP

Nhà nước Hy Lạp chưa bao giờ có cơ hội củng cố thành một cơ quan tự chủ, chính danh, vững mạnh trước khi có sự ra đời của một nền dân chủ vào thế kỷ XIX. Quả vậy, là một phần thuộc Đế quốc Ottoman, Hy Lạp chưa từng có một nhà nước có chủ quyền nào, và vùng đất này có truyền thống lâu đời là phản đối việc thu thuế của các nhà cầm quyền Ottoman,¹² vốn được biết đến với tên gọi *armatoloi kai kleftes* (du kích và những tên trộm). Những người Hy Lạp, một phần được khơi gợi cảm hứng từ những lý tưởng của Cách mạng Pháp, đã tuyên bố độc lập vào năm 1821 và bắt đầu cuộc nổi dậy chống lại sự cai trị của Thổ Nhĩ Kỳ. Tuy nhiên, họ đã không tự mình giành được độc lập mà phải nhờ vào sự can thiệp của Pháp, Anh, Nga khi các nước này biệt phái lực lượng hải quân và đội quân viễn chinh của họ tới để đẩy lui người Thổ Nhĩ Kỳ. Việc giải phóng Hy Lạp về một ý nghĩa nào đó là một trong những ví dụ đầu tiên của cái mà ngày nay gọi là “sự can thiệp nhân đạo,” kết hợp những quan ngại về đạo đức và sự tư lợi chiến lược nhằm thúc đẩy sự can thiệp quân sự về phía cộng đồng quốc tế. Sự độc lập của Hy Lạp đã trở thành một vấn đề gây tranh cãi trong các

giới châu Âu theo chủ trương tự do, với nhà thơ Lord Byron đóng vai trò như một Bernard Henri-Lévyⁱ của thời đại ông.

Người nước ngoài tiếp tục thống lĩnh nền chính trị Hy Lạp một thời gian dài sau khi nước này đạt được độc lập chính thức năm 1830, với việc các Đại Cường quốc đưa Otto, ông hoàng của gia tộc Bavarian Wittelsbach lên ngôi vị cao nhất của Hy Lạp. Gia đình Bavarian mang quân đội và những nhà quản trị tài năng đến với hi vọng lập ra một bộ máy hiện đại, tập trung hóa và công tâm. Nhưng giống như những người bên ngoài trong nhiều nỗ lực hiện tại để xây dựng một nhà nước hiện đại trong một quốc gia đang phát triển, những cố vấn của Otto không thể kiểm soát những thần dân Hy Lạp của mình. Vấp phải sự phản kháng ngày càng đẩy lên đối với sự cai trị của mình, Otto thừa nhận một bản hiến pháp vào năm 1844 và mở cửa phổ thông đầu phiếu cho nam giới trên cả nước vào năm 1864. Hy Lạp do đó trở thành một trong những nền dân chủ bầu cử đầu tiên tại châu Âu, trước Anh cả một thế hệ. Giống như ở Mỹ, dân chủ được thiết lập trước khi một nhà nước bản địa hiện đại được kiến tạo.¹³

Anh, Pháp, Đức, và Bỉ bắt đầu quá trình công nghiệp hóa sớm hơn rất nhiều so với việc củng cố một nền dân chủ, có nghĩa rằng trước đó đã có những sự bắt đầu của một giai cấp lao động công nghiệp có tổ chức trước khi quyền bầu cử được mở rộng. Điều này cho phép xuất hiện các đảng dân chủ xã hội hay chủ nghĩa xã hội với cương lĩnh sẵn có dựa trên những phong trào công đoàn. Trình tự này được đảo ngược lại Hy Lạp, giống như từng xảy ra ở nhiều quốc gia đang phát triển ngày nay. Người Hy Lạp luôn là những thương nhân và thương lái cực phẩm, kiểm soát một tỉ trọng thương mại lớn trong Đế chế Ottoman và đóng vai trò cầu nối giữa Trung Đông và châu Âu.¹⁴ Nhưng bản thân

i. Bernard-Henri Lévy (sinh ngày 05 tháng 11 năm 1948) là một trí thức nổi tiếng người Pháp. Thường được gọi đơn giản là BHL, ông là một trong những thủ lĩnh của phong trào “Những triết gia mới.”

Hy Lạp vẫn chủ yếu là một xã hội nông nghiệp cho đến tận những năm 1870, khi đầu tư nước ngoài bắt đầu chảy vào nước này. Quá trình đô thị hóa quy mô lớn xảy ra khi bước sang thế kỷ XX, nhưng Hy Lạp dựa nhiều vào các thành phố với vai trò trung tâm hành chính, văn hóa, và thương mại hơn là vào những nguồn lực việc làm công nghiệp – một quá trình đôi khi được nhắc đến như là “hiện đại hóa mà không có phát triển.” Một khu vực công nghiệp thật sự không xuất hiện cho đến cuối những năm 1920 và đầu năm 1930, và ngay cả khi đó, nó vẫn chỉ có quy mô nhỏ hơn so với tại Tây Âu.¹⁵

Tổ hợp các yếu tố: một nhà nước yếu bị ngoại bang thống lĩnh, sự thiếu vắng giai cấp tư bản doanh thương mạnh, sự ra đời sớm của chế độ bầu cử và tranh luận dân chủ đã đặt nền móng cho chủ nghĩa ô dù lan tràn tại Hy Lạp. Nền chính trị tại Hy Lạp trong thế kỷ XIX không được tổ chức xoay quanh các giai cấp xã hội rộng rãi cùng những lợi ích tương ứng của họ, mà phân vùng và dựa trên các thị tộc. Constantine Tsoucalas lập luận Hy Lạp không có giai cấp địa chủ tư sản (như ở Anh), không có giai cấp vô sản công nghiệp và không có loại hình giới tinh hoa trung lưu đứng ra tổ chức chính trị như tại Tây Âu. Người dân rút lui về vỏ ốc gia đình để được an toàn, và chính trị được tổ chức xung quanh các chuỗi mạng lưới ô dù của các quan hệ thân tộc nơi lẽ sống của họ không phải là hệ tư tưởng hay những chính sách nghị trình cương lĩnh mà là an ninh cá nhân.¹⁶

Sự vắng mặt của một nền kinh tế thị trường tư bản mạnh tại Hy Lạp có nghĩa rằng nhà nước trở thành nguồn việc làm trên thực tế, và các chính quyền Hy Lạp của thế kỷ XIX bắt đầu nhét những người ủng hộ chính trị vào khu vực công. Đến những năm 1870, chính quyền Hy Lạp có số lượng công chức trên bình quân đầu người cao gấp bảy lần so với chính quyền Anh tại cùng thời điểm, và một bộ trưởng cấp cao có thể kiếm một nửa số tiền của địa chủ giàu nhất.¹⁷ Nếu sử dụng thuật ngữ chuyên môn xây dựng tại Chương 2, nhà nước Hy Lạp mở rộng mạnh về quy mô, đảm nhiệm một loạt hoạt động, bao gồm điều hành

các doanh nghiệp mà lẽ ra nên để cho khu vực tư cáng đáng, trong khi vẫn cực kỳ yếu về mặt năng lực hành chính.

Xã hội Hy Lạp vào giữa thế kỷ XIX được tổ chức xoay quanh các mối quan hệ bảo trợ/được bảo trợ ở nông thôn, một hệ thống hóa thân không gì vết thành một hệ thống bảo trợ dân chủ trong đó các thành viên nghị viện kiểm soát các phiếu nhờ cung cấp việc làm hay ân huệ. Không có nỗ lực nào hướng đến việc cải tổ cho đến khi những cuộc cải tổ khiêm nhường nhất được thực hiện bởi các chính quyền của Trikoupis (1875-1895) và Venizelos (1910-1933), trong đó các tiêu chuẩn học vấn và nhiệm kỳ trọn đời được thiết lập cho các công chức.¹⁸ Những sự kiện bên ngoài có tiềm năng dọn đường cho một cuộc cải cách sâu hơn của hệ thống đảng. Năm 1922, Hy Lạp bị Thổ Nhĩ Kỳ đánh bại, một thảm họa dẫn tới sự chuyển dịch dân số đưa gần một triệu rưỡi người tị nạn Hy Lạp từ Tiểu Á trở về lại lục địa Hy Lạp, tương đương với một phần năm tổng dân số lúc bấy giờ. Nhiều trong số những người tị nạn này có tinh thần khởi nghiệp cao và đóng góp vào việc cất cánh của nền kinh tế công nghiệp ngay sau đó. Thêm vào đó, họ không được kết nạp vào các mạng lưới bảo trợ đang hiện hữu. Đồng thời, sự trỗi dậy của Liên Xô dẫn tới việc thành lập các đảng cộng sản trên thế giới dựa trên một hình thái tổng động viên mang tính ý thức hệ. Trong đó bao gồm Đảng Cộng sản Hy Lạp vốn gia nhập Quốc tế Thứ ba do Moscow dẫn dắt vào năm 1920. Tất cả những diễn tiến này hứa hẹn về một sự nổi lên của một hình thái chính trị mới, không phe nhóm.¹⁹

Không may, trong khi sự tham gia rộng rãi hơn và những hình thức tuyển dụng chính trị mới thật sự nổi lên vào những năm trong chiến tranh, xã hội Hy Lạp bị phân cực sâu sắc đến nỗi không thể đạt được sự ổn định cơ bản. Nó trôi qua qua một loạt những cuộc đảo chính và xung đột dẫn đến sự đàn áp dân chủ bởi một chế độ quá đầu

i. Oligarchy: chỉ hệ thống chính trị với một nhóm nhỏ đứng lên cầm quyền và chi phối mọi tình hình chính sự trong cộng đồng. Nhóm nhỏ này thường là tầng lớp quý tộc hoặc giới tri thức tinh hoa.

vào giữa thập niên 1930. Tiếp theo sau đó là chuỗi những năm chiếm đóng của nước ngoài và nội chiến. Dân chủ lại bị đình chỉ một lần nữa bởi nền độc tài bạo tàn kéo dài bảy năm của các đại tá từ năm 1967 đến năm 1974, với một nền dân chủ tự do ổn định chỉ nổi lên khi những vị này rời khỏi quyền lực. Những xung đột xã hội này để lại những hố sâu chia rẽ bên trong xã hội Hy Lạp và làm gia tăng mức độ bất tín nhiệm nói chung.²⁰

Điểm nổi bật của quá trình phát triển các chính thể Hy Lạp là quá trình hiện đại hóa kinh tế, như trong trường hợp của Anh và Mỹ, không dẫn tới một liên minh tầng lớp trung lưu mà đối tượng của nó là cải tổ chính nhà nước và xóa sổ hệ thống ô dù đang hoành hành. Thay vào đó, sự xuất hiện của một nền dân chủ bầu cử ổn định sau năm 1974 dẫn tới sự quay trở lại của hệ thống quan liêu dựa trên chế độ thực tài và sự mở rộng từ từ của một hình thái phức tạp hơn của chủ nghĩa ô dù bởi hai đảng chiếm ưu thế Dân chủ Mới trung hữu (ND) và Phong trào Chủ nghĩa xã hội toàn Hy Lạp (PASOK). Sự khôi phục của dân chủ chính thức tại Hy Lạp sau sự sụp đổ của các đại tá đã được chào đón hợp lý như là một bước đi mở màn trong Làn sóng Dân chủ hóa Thứ ba của Huntington. Nhưng vấn đề chất lượng của chính quyền dân chủ tại Hy Lạp – thực tế là Hy Lạp chưa bao giờ xây dựng một khu vực công thật sự hiện đại, công tâm – chưa được chú ý đến một cách thỏa đáng. Điều này dường như chẳng hề hấn gì với bất kỳ ai cho đến khi nổ ra cuộc khủng hoảng đồng euro năm 2009.

THUỘC ĐỊA HÓA NHÀ NƯỚC

Khi chúng ta nói về chủ nghĩa ô dù tại Hy Lạp sau Thế chiến II, chúng ta không còn nói về hệ thống những nhà quý tộc địa phương và lực lượng ủng hộ vốn thống lĩnh bộ máy chính trị Hy Lạp thế kỷ XIX. Các đảng Hy Lạp, hiện nay đối mặt với các đại cử tri đoàn, phát triển thành những tổ chức vận động lá phiếu tinh vi, được tổ chức tốt hơn nhiều, tương tự như bộ máy chính trị đầu não của Mỹ vào cuối những năm 1800.²¹

Hệ thống này đã thống lĩnh chính quyền Hy Lạp, như George Mavrogordatos đã minh họa bằng những ví dụ từ giáo dục cho đến ngân hàng. Cho đến những năm 1980 có một sự tuyển mộ tự động sinh viên đại học vào hệ thống giáo dục trung học dựa trên thứ tự nộp hồ sơ. Hệ thống này ít trọng thực tài, và nó khiến số lượng giáo viên bùng phát không thể kiểm soát, khi số ứng viên vượt xa số việc làm. Nhưng ít nhất nó không dễ bị thao túng về chính trị. Tất cả những điều này đã thay đổi khi PASOK lên nắm quyền lực vào năm 1993, và đảng này nắm trong tay các vị trí giáo viên tạm thời và sử dụng chúng để tưởng thưởng cho những người ủng hộ. Ngoài ra, hệ thống tổng thanh tra bị bãi bỏ và hiệu trưởng của những trường học đang hoạt động bị giáng cấp quyết liệt, dọn đường cho một hệ thống tiến bộ tự động xóa bỏ bất kỳ dấu hiệu nào của hệ thống đánh giá thành tích của giáo viên bằng cơ chế thực tài. Những điều này được biện minh về ý thức hệ như là những biện pháp chống giới tinh hoa hay ủng hộ chủ nghĩa xã hội. Những gì chúng bảo đảm không phải là một sự tham gia đại chúng (một mục tiêu cần đánh dấu hỏi trong mọi trường hợp của ngành giáo dục) mà là sự kiểm soát của đảng đối với những vị trí bổ nhiệm tùy tiện.

Câu chuyện tương tự xảy ra với Ngân hàng Quốc gia Hy Lạp. Đến đầu những năm 1980, ngân hàng này vẫn là nơi áp dụng chính sách thực tài rất được trọng vọng trong chính quyền Hy Lạp, với khoảng 90% nhân sự được tuyển dụng thông qua thi tuyển. Tất cả đã thay đổi khi PASOK lên nắm quyền vào năm 1981; đảng này mở rộng biên chế tổng của ngân hàng này lên tận 50% (lên tới khoảng 16.000 nhân sự) và miễn thi đầu vào cạnh tranh đối với nhân sự mới. Số lượng nhân sự tuyển qua chế độ bảo trợ này do đó tăng từ 10% lên 40% lực lượng lao động, và việc thăng chức hoàn toàn do đảng thao túng. Khi Mavrogordatos cất vấn giám đốc nhân sự của ngân hàng về tổng số nhân sự, vị ấy nói chỉ có trát của tòa mới buộc vị ấy tiết lộ ra con số đó.²²

Trong khi PASOK đã chính trị hóa việc tuyển dụng giáo viên và nhân viên ngân hàng trong những trường hợp nói trên, cả hai đảng lại cùng nhét hết người ủng hộ vào khu vực công. ND và PASOK thay nhau nắm bộ máy quyền lực vào các năm 1981, 1989, 1993, 2004, và 2009. Sau mỗi cuộc bầu cử, họ tìm cách thanh trừng các nhân vật chính trị của đối thủ để thay bằng của mình. Tuy nhiên, các nghiệp đoàn khu vực công rất mạnh của Hy Lạp đã điều đình những quy định đảm bảo nhiệm kỳ cho nhiều công chức. Vì vậy thay vì đảo nhân sự cho mỗi thay đổi trong đảng (giống như trường hợp hệ thống bảo trợ của Mỹ), nhà nước Hy Lạp liên tục mở rộng để dọn đường cho nhân sự mới. Không nói cũng rõ, những cách làm này không hề tốt cho chất lượng bộ máy quan liêu và khu vực công ngày một nở ra càng làm tăng thâm hụt ngân sách và thâm họa nợ xấu của Hy Lạp. Một báo cáo của Tổ chức Hợp tác Kinh tế và Phát triển về khu vực công tại Hy Lạp sau sự bùng nổ cuộc khủng hoảng đồng euro nhấn mạnh, Hy Lạp có hơn 700.000 công chức, tăng gấp năm lần từ năm 1970 đến năm 2009. Chỉ một nhân sự khu vực công bị thải hồi trên mỗi nhân sự khu vực tư kể từ khi nổ ra cuộc khủng hoảng, và lương cộng với thưởng của khu vực công cao gấp rưỡi khu vực tư.²³

CHÍNH QUYỀN CHẤT LƯỢNG THẤP

Nhà nước Hy Lạp có tầm vóc và quy mô lớn, nhưng trừ những ngoại lệ, còn đâu chất lượng thấp. Vấn đề của nó đã trở thành huyền thoại tại châu Âu kể từ khi bắt đầu cuộc khủng hoảng đồng euro: thường xuyên để mất chứng thư quyền sở hữu đất do thiếu những hệ thống lưu trữ hồ sơ đầy đủ, tổn động các vụ án, thời gian chờ đợi lâu tại các bệnh viện và các cơ sở khác của chính quyền.

Tìm căn nguyên của chủ nghĩa ô dù tại Hy Lạp không khó; đó là kết quả của nền dân chủ bầu cử ra đời sớm, trước khi một nhà nước hiện đại có cơ hội hợp nhất. Về mặt này, kinh nghiệm của Hy Lạp không khác với tại Mỹ, và tương tự như nhiều quốc gia đang phát triển khác tại Mỹ Latin và Nam Á. Điều đáng chú ý về Hy Lạp là sự thất

bại, không bùng lên được của một phong trào cải cách khi nhà nước này hiện đại hóa và bắt đầu phát triển về mặt kinh tế. Hy Lạp chưa bao giờ chứng kiến sự nổi lên của một liên minh các nhóm được xây dựng quanh tầng lớp trung lưu kích động đòi cải cách chế độ công vụ. Thay vào đó, những chủ thể xã hội mới xuất hiện, như dân đô thị và nhập cư từ Tiểu Á, được chuyển hướng bởi hệ thống ô dù hiện tại và bị buộc phải chơi theo luật chơi của nó.

Vì sao một số quốc gia có thể cải tổ được các hệ thống ô dù của mình còn Hy Lạp thì không? Tôi sẽ trở lại câu hỏi này một cách toàn diện hơn ở Chương 13, tóm tắt so sánh quá trình xây dựng nhà nước của các quốc gia phát triển. Nhưng một số yếu tố xuất hiện trong trường hợp này đã hé lộ một phần câu trả lời.

Yếu tố thứ nhất liên quan tới việc thiếu một truyền thống nhà nước bản địa mạnh. Dù Hy Lạp là “cái nôi của dân chủ” trong thời cổ đại, nó bắt đầu kỷ nguyên hiện đại trong vai trò một tỉnh của Ottoman trong đó giới ưu tú trong nước được tuyển vào phục vụ cho thế lực ngoại bang không chính danh. Người Hy Lạp chiến đấu anh dũng để đòi tự do song không tự mình đạt được điều đó; ngay cả sau khi có độc lập, ảnh hưởng ngoại bang vẫn còn mạnh, như được chứng thực qua mối quan hệ giữa các đảng chính trị Hy Lạp đầu tiên với các Đại Cường quốc. Những ảnh hưởng ngoại bang này hiển hiện rõ qua đường biên giới dao động của nhà nước này trong nhiều thế kỷ. Mô hình ảnh hưởng ngoại bang này tiếp tục xuyên suốt Thế chiến II và Chiến tranh Lạnh, khi đó Hy Lạp là con tốt trong những cuộc tương tàn quốc tế ở tầm vóc lớn hơn. Giống như ở các phần khác trên thế giới mà chúng ta sẽ thấy bao gồm cả Ý, Đảng Cộng sản và các đảng cực hữu khác có xu thế bỏ chế độ ô dù để chuyển sang tổng động viên toàn dân dựa trên ý thức hệ. Song động lực của Chiến tranh Lạnh là đảm bảo Mỹ sẽ ủng hộ một đảng bảo thủ ô dù và tham nhũng thay vì một đảng cánh tả trong sạch hơn.

Và quả thực ngày nay khi vật lộn với cuộc khủng hoảng tài chính, vấn đề trọng tâm trong chính trị Hy Lạp vẫn là sự oán hận đối với ảnh

hưởng của Bỉ, Đức, Quý Tiễn tề Quốc tế và các tác nhân bên ngoài khác vốn được xem là đứng giắt dây đằng sau một chính quyền Hy Lạp yếu ớt. Mặc dù trong nền văn hóa chính trị của Mỹ có một sự bất tín nhiệm rất lớn đối với chính quyền, song ngược lại, tính chính thống cơ bản của các thể chế dân chủ lại được phát huy rất sâu.

Sự bất tín nhiệm đối với chính quyền có liên quan tới sự bất lực của Hy Lạp trong việc thu thuế. Người Mỹ mạnh miệng nói ghét thuế, nhưng khi Quốc hội đánh thuế, chính quyền háo hức thực thi. Thêm nữa, những khảo sát quốc tế cho thấy mức độ tuân thủ thuế tương đối cao ở Mỹ; dĩ nhiên là cao hơn hầu hết các quốc gia châu Âu ở Địa Trung Hải. Vấn nạn trốn thuế ở Hy Lạp khá phổ biến với việc các nhà hàng đòi thanh toán bằng tiền mặt, bác sĩ kêu đồng lương chết đói, bé bơi không kê khai thuộc sở hữu của công dân từ việc rửa tiền chính là những nét chấm phá trong bức tranh toàn cảnh Athens. Theo một ước tính, nền kinh tế bóng của Hy Lạp – thu nhập giấu giếm không kê khai với cơ quan thuế – chiếm 29,6% trên tổng GDP.²⁴

Nhân tố thứ hai liên quan tới sự ra đời muộn màng của chủ nghĩa tư bản tại Hy Lạp. Mỹ thực hiện công nghiệp hóa sớm; khu vực tư và tự làm chủ vẫn là những nghề chính của phần lớn người Mỹ. Hy Lạp đô thị hóa và vương vào những cái bẫy khác của một xã hội hiện đại từ sớm, nhưng nó thất bại trong việc xây dựng một nền móng vững cho việc làm công nghiệp. Thiếu đi những cơ hội tự chủ kinh doanh, người Hy Lạp tìm việc làm trong khu vực nhà nước, và các chính trị gia xoay sở huy động lá phiếu thì hoan hỉ gia ân. Thêm nữa, mô hình đô thị hóa ở Hy Lạp trong đó toàn bộ làng xã chuyển từ nông thôn lên văn bảo tồn nguyên vẹn các mạng lưới bảo trợ nông thôn, các mạng lưới có xu hướng bị giải thể trong công cuộc phát triển dựa trên nền tảng công nghiệp.

Nhân tố cuối cùng có liên quan tới sự tín nhiệm, hay cái được mô tả như là vốn xã hội.²⁵ Mở đầu chương, tôi đã nói rằng Hy Lạp với Nam Ý đều chịu chung điều tiếng của một xã hội tín nhiệm cực thấp. Một số nhà khoa học xã hội đã lập luận rằng tín nhiệm là sản phẩm phụ của

những lực khác trong xã hội, như của một chính quyền hiệu quả, hay của sự tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ giúp mọi người cùng nhau làm giàu. Những người khác đã gợi ý rằng sự thiếu niềm tin là một điều kiện văn hóa tồn tại độc lập (hay ngoại sinh như các nhà kinh tế sẽ nói) của những hệ thống chính trị hay kinh tế; nó là nguyên nhân gây rối loạn chức năng hệ thống chứ không phải là một tác động.

Theo quan điểm của tôi, sự bất tín nhiệm tại Hy Lạp bắt nguồn sâu xa từ chính trị, nhất là khi thiếu một nhà nước mạnh và phi cá nhân, nhưng theo thời gian nó đã tự trở thành một thói quen văn hóa. Sự bất tín nhiệm lan tỏa cả ở xã hội nông thôn truyền thống Hy Lạp lẫn trong những cuộc đấu đá chính trị khốc liệt của thế kỷ XX. Người Hy Lạp bị chia rẽ bởi gia tộc, quan hệ huyết thống, khu vực, giai cấp, ý thức hệ, bất chấp thực tế Hy Lạp là một trong các xã hội đồng nhất sắc tộc nhất trên thế giới. Nuôi dưỡng sự phân chia xã hội và chính trị này cho thấy thực tế rằng nhà nước chưa bao giờ bảo vệ cho một lợi ích công trù tượng, giống như các nhà nước Đức và Pháp. Thay vào đó, nó được xem như tài sản để tước đoạt và khai thác vì lợi ích đảng phái hẹp hòi. Vì vậy, hiện chẳng có đảng chính trị đương thời nào của Hy Lạp đưa nội dung cải tổ nhà nước vào nghị trình. Khi Liên minh châu Âu và IMF yêu cầu Hy Lạp cải cách cơ cấu đổi lấy việc họ sẽ tái cơ cấu nợ cho Hy Lạp, chính quyền Hy Lạp sẵn lòng thử mọi hình thức thất lưng buộc bụng trước khi đồng ý chấm dứt sự kiểm soát của đảng đối với mạng lưới quan hệ bảo trợ.

Tình hình ở Ý ở khía cạnh nhất định cũng tương tự Hy Lạp; sự mất niềm tin và hoài nghi sâu sắc cũng đóng một vai trò quan trọng trong việc làm suy yếu nền hành chính công ở Ý. Nhưng tình hình ở Ý thì phức tạp hơn vì Ý giàu hơn nhiều lại cũng đa dạng hơn nhiều. Ít nhất đã có một cuộc đấu tranh đang diễn ra chống lại chủ nghĩa ô dù và tham nhũng chính trị sinh ra từ đó. Nhưng cũng không hơn gì Hy Lạp, công cuộc hiện đại hóa bản thân nó chưa đủ để mang lại sự ra đời của một nhà nước hoàn toàn hiện đại.

Ý VÀ THẾ CÂN BẰNG TÍN NHIỆM THẤP

Chất lượng chính quyền ở Ý khác nhau ra sao; sự yếu kém của nhà nước Ý tại miền Nam; quê hương của Mafia; cuộc đấu tranh chống chủ nghĩa ô dù và tham nhũng ở Ý; tầm quan trọng của sự tín nhiệm trong việc quản trị tốt

Một nhà quan sát mô tả thành phố hàng đầu của Sicily như sau:

Thủ phủ của mafia, một biểu tượng quốc gia về vấn nạn mua chuộc và tham nhũng trong chính quyền địa phương, Palermo, thành phố lớn thứ sáu của Ý, nằm chênh vênh giữa châu Âu và châu Phi. Đằng sau mặt ngoài của một thành phố hiện đại thịnh vượng, những ổ chuột, những con hẻm ngoằn ngoèo chật hẹp, những khoảnh sân âm khí nặng nề của thành phố cổ này có điều kiện ăn ở, y tế, vệ sinh nhác trông giống một Cairo hay một Calcutta hơn là một thành phố lớn ở châu Âu. Cuộc sống ở Palermo là một bộ phim truyền hình bất tận: từ nỗi khốn đốn của giao thông nội thị hỗn loạn hằng ngày, sự sụp đổ thường tình của một cung điện *palazzo* khác trong thành phố cổ, sự phập phù thường thấy của những dịch vụ cơ bản như thu gom rác hay giao thông công cộng cho tới sự bùng nổ những cuộc chiến tranh mafia không phải là hiếm, làm cho đường phố rải đầy xác chết do đạn bắn.¹

Một trong những thất bại liên miên của chính quyền địa phương ở Nam Ý là việc thu gom rác. Năm 1976, rác chưa được thu gom chống

chất mỗi lần hằng tháng trời trên đường phố Palermo. Ở Naples cuối thập niên 2000, một cuộc khủng hoảng tương tự đã vươn đến tận phòng của Thủ tướng Silvio Berlusconi.² Việc xây đường sá cũng không mấy tốt đẹp hơn. Từ *New York Times* viết từ năm 2000 đến 2011, Ý dành 10 tỉ đô-la, trong đó 500 triệu đô-la là viện trợ từ Liên minh châu Âu cho đường cao tốc A3 từ Salerno đến Reggio Calabria. Bối cảnh nạn hối lộ và tham nhũng trầm trọng, con đường này đến nay vẫn còn dang dở.³

Trong thứ đã trở thành một tiểu tác phẩm khoa học chính trị kinh điển đương thời, Robert Putnam chứng minh bằng thực nghiệm sự khác biệt khổng lồ tồn tại trong chất lượng chính quyền địa phương ở khắp mọi vùng miền nước Ý, và quy những khác biệt đó cho không phải những yếu tố chính trị hay kinh tế về mặt cơ cấu, mà cho những mức độ tham gia dân sự khác nhau, hay cho cái đến nay được gọi tên là vốn xã hội. Ông còn nói một trong những nguyên do chính của năng lực chính quyền kém là lịch sử lâu đời của chủ nghĩa ô dù tại khu vực đó.

Trong khi phần lớn tư liệu về “vấn đề miền Nam” của Ý trước giờ đều là giai thoại, Putnam đã tìm ra 12 biện pháp định lượng về hiệu suất chính quyền, bao gồm sự ổn định của nội các, sự mau lẹ trong giải ngân ngân sách, đổi mới quá trình lập pháp, số lượng trung tâm chăm trẻ và bệnh viện gia đình, và sự phản ứng của bộ máy quan liêu. Sau đó ông thu thập dữ liệu khắp các vùng ở Ý trong vài thập niên và chứng minh rằng có một trục nhất quán từ bắc chí nam trong chất lượng chính quyền, với Emilia-Romagna, Lombardy, và Umbria luôn đạt điểm cao hơn so với Sicily, Basilicata, và Calabria. Những biện pháp của ông tương quan mạnh liệt với những khảo sát về độ hài lòng của công dân Ý với chính quyền địa phương.⁴

Ở điểm này trong phân tích của mình, Putnam chỉ xác nhận bằng thống kê những gì mà người Ý từ lâu đã cảm nhận được. Tuy nhiên, lập luận của ông trở nên gây tranh cãi hơn khi ông điểm mặt nguyên nhân của những khác biệt. Một người theo thuyết tất định trong kinh tế có

thể cho rằng chất lượng của chính quyền là sản phẩm của một mức độ hiện đại hóa kinh tế-xã hội toàn diện trong khu vực hoặc của những nguồn lực. Vì Nam Ý nghèo hơn Bắc Ý, nó nghiêm nhiên không thể kham nổi kinh phí của một chính quyền chất lượng tốt. Putnam chỉ ra rằng khoảng cách giữa các khu vực đã kéo dài dai dẳng nhiều thế hệ và tồn tại vào một thời điểm khi miền Bắc nghèo hơn miền Nam của ngày nay. Tuy nhiên, chỉ mình nguồn lực không thôi thì không giải thích được sự chênh lệch này, vì các chính quyền Ý thời hậu chiến đã chuyển giao rất nhiều nguồn lực từ Bắc xuống Nam trong một vài thập niên đầu sau Thế chiến II trong một nỗ lực có chủ ý nhằm giúp miền Nam theo kịp miền Bắc. Trong khi miền Nam trên thực tế đã phát triển đáng kể trong thời kỳ này, miền Bắc cũng phát triển nhưng với tốc độ nhanh hơn, và thế là khoảng cách chung vẫn không được rút ngắn.

Cũng không thể quy chênh lệch giữa các khu vực là do các thể chế hay chính sách khác nhau. Hệ thống chính trị thời hậu chiến của Ý tập quyền cao; mọi khu vực đều được cai trị thông qua các tỉnh trưởng kiểu Pháp theo cách giống nhau. Hệ thống này được cải cách vào thập niên 1970 khi chính quyền trung ương ủy thác thẩm quyền ra chính sách ở địa phương cho các khu vực, nằm bên trong một cơ cấu tổng thể vốn tìm cách cân bằng nguồn lực của cả nước.⁵ Dù cách nào – với tư cách các khu vực của một nhà nước tập quyền được điều hành từ Rome, hay như các khu vực được trao quyền tự trị với cơ hội tiếp cận nguồn lực tương đối công bằng – thì cũng khó có thể thuyết phục rằng trật tự chính trị đã tồn tại từ năm 1861 chịu trách nhiệm cho những khoảng cách trong phát triển.

Đây là những gì đã dẫn Putnam, theo sau Edward Banfield và nhiều người quan sát khác về miền Nam, lập luận rằng những rối loạn của khu vực nằm ở những giá trị văn hóa được truyền thừa từ lâu đời, hay vốn xã hội. Theo Putnam nhận định, vốn xã hội được tạo ra tại các nhà nước thành bang tự trị như Genoa, Florence và Venice nơi phát triển thịnh trị trong suốt thời Trung cổ cho đến Phục hưng. Những

nền cộng hòa này vun đắp những đức tính như trung thành, tin cậy, và được tổ chức xung quanh các thể chế quả đầu tự trị. Ngược lại, Nam Ý được định hình bởi sự cai trị tập quyền, chuyên quyền của các vị vua Norman tại Naples và Sicily trong đó phương thức tổ chức xã hội chiếm ưu thế của họ là quan hệ bảo trợ/được bảo trợ. Như vậy nguyên nhân tối cao của khoảng cách phát triển giữa các khu vực về bản chất là chính trị, những sự khác biệt này theo Putnam đã tự duy trì sự tồn tại của chúng qua các thế kỷ như những thói quen văn hóa xã hội liên quan đến sự tín nhiệm và cộng đồng.⁶

NGUỒN GỐC CỦA CHỦ NGHĨA Ô DÙ TẠI NAM Ý

Có một số vấn đề với luận giải lịch sử cho rằng một chính quyền độc tài mạnh là nguyên nhân khiến miền Nam thiếu một cộng đồng dân sự. Đầu tiên, vương quốc Norman của Sicily mà Putnam quy cho là nền chính trị phân cấp của khu vực chính thức kết thúc vào năm 1194 khi nó được thế chân bởi một triều đại Hohenstaufen mà nền tảng quyền lực lại nằm ở miền Bắc và thành viên của nó bao gồm một số hoàng đế của La Mã Thần thánh. (Câu chuyện về việc một vương quốc Norman ở miền Nam về phe Giáo hoàng Gregory VII chiến đấu chống lại Hoàng đế Henry IV trong cuộc xung đột về việc sắc phong với tư cách đại diện cho Giáo hội Công giáo độc lập được kể trong Chương 18 của Tập 1.) Ngay cả nếu ta xem Hohenstaufen là một sự tiếp nối của truyền thống Norman trước đó – Hoàng đế Frederick II thực là một người theo chủ trương tập quyền – triều đại này tự nó cũng cáo chung vào năm 1268. Vào thời điểm này trong lịch sử châu Âu, cũng có một vương quốc Norman hùng cường, tập quyền đang thống trị nước Anh, và một vương quốc Viking tại Đan Mạch, nhưng cả Anh lẫn Đan Mạch đều chưa phát triển một mô hình chính quyền ô dù. Khởi cần nói, rất nhiều điều đã xảy ra ở Ý trong thời gian từ thế kỷ XIII đến thế kỷ XIX có thể kiến giải tốt hơn cho các mô hình chính quyền đương đại.

Vấn đề thứ hai là quy kết chủ nghĩa ô dù cho một bộ máy quyền lực chính trị hùng mạnh theo chiều dọc tại miền Nam, trong thế đối lại những truyền thống của cộng hòa tại các nhà nước thành bang miền Bắc. Như tôi đã lập luận ở Tập 1, sự phát triển của chính quyền nhà nước tập quyền là điều kiện thiết yếu cho một chính quyền hiện đại, nhưng nó nói lên rất ít về mức độ tự do chính trị sẽ tồn tại trong một xã hội nhất định. Khi châu Âu rời bỏ chế độ phong kiến, chìa khóa cho việc cuối cùng cũng xuất hiện các thể chế chịu trách nhiệm là sự cân bằng vốn tồn tại giữa nhà vua (hay nhà nước) và những người nắm quyền lực trong bộ máy tinh hoa xã hội. Ở nơi nào nhà vua thành công trong việc thu nạp giai cấp quý tộc và tư sản thượng lưu, như trường hợp tại Pháp và Tây Ban Nha, thì xuất hiện một nền chuyên chế yếu; ở nơi nào vua và giai cấp quý tộc bắt tay nhau chống lại nông dân, như trường hợp tại Phổ và Nga, thì có một nền chuyên chế mạnh; ở nơi nào giới quý tộc mạnh hơn vua, như tại Hungary và Ba Lan, thì có một chính thể bạo chúa địa phương và quốc gia yếu kém. Chỉ có ở Anh là nhà nước và giới tinh hoa quý tộc có sự đối trọng tương đối; chính quyền lập hiến ra đời từ thực tế là không bên nào có thể nắm thóp được bên kia. Nhà nước Anh thường can thiệp vào thế trọng này, theo hướng ủng hộ tầng lớp ngoài tinh hoa để chống lại quý tộc, không phải từ ý thức hệ của chủ nghĩa quân bình mà vì nó muốn cắt vây cánh của đối thủ để lên giành quyền lực. Trong khi chúng ta quen với câu chuyện các nam tước của Vua John hạn chế quyền của nhà vua bằng một Đại hiến chương nước Anh (Magna Carta), các vua Anh cũng đóng vai trò quan trọng trong việc giới hạn quyền lực của các nam tước và quý tộc đối với tá điền và đẩy tớ không thuộc giới tinh hoa.⁷

Putnam cho rằng người Norman lập chính quyền tập quyền mạnh ở miền Nam Ý và rằng quyền lực chiều dọc làm hủy hoại khả năng của công dân trong việc thành lập những kết nối về tín nhiệm hay hợp tác về chiều ngang. Nhưng thời điểm này thời Trung cổ, không có chính quyền châu Âu nào có thể thiết lập một nhà nước tập quyền thật sự

độc tài có đủ năng lực thâm nhập và kiểm soát toàn bộ xã hội giống như cách của người Trung Quốc hay sau này là Nga. Trong những thế kỷ theo sau Frederick II, hiện thực của một Nam Ý lại khá đối lập: sự yếu kém dai dẳng của chính quyền tập quyền khiến không thể ngăn chặn việc giới quý tộc bóc lột nông dân. Nam Ý, nói cách khác, giống Hungary hay Ba Lan nhiều hơn là giống Phổ hay Nga.

Như trong trường hợp của Hy Lạp, sự yếu kém của chính quyền trung ương bản địa ở miền Nam Ý có liên quan nhiều tới chính trị ở cấp độ quốc tế. Vương quốc Sicily và Naples truyền từ Hohenstaufen đến cuối cùng là xuống Hoàng tộc Aragon với những tài sản của các triều đại được hợp nhất dưới sự trị vì của Tây Ban Nha trong cuộc hôn phối giữa Ferdinand và Isabella. Các tài sản này được củng cố trong đế chế của người cháu trai Charles V, người sau này kế tục dòng họ Habsburg và trở thành Hoàng đế La Mã Thần thánh. Miền Nam Ý vẫn thuộc sở hữu đầu tiên là của dòng tộc Habsburg Tây Ban Nha, rồi sau Chiến tranh Kế vị Tây Ban Nha, là của dòng họ Bourbon Tây Ban Nha cho đến khi bị Napoléon thôn tính rồi đưa anh trai Joseph của mình lên ngôi. Như vậy trong gần năm thế kỷ, người trị vì danh nghĩa của Vương quốc Hai Sicily là một người ngoại bang xa lạ, người mà tính chính danh của ngôi vị thường xuyên bị tranh cãi bằng những cuộc nổi dậy ở địa phương. Một trường phái chép sử của Ý nói rằng tín nhiệm thấp ở khu vực xuất phát không phải từ chế độ độc tài tập quyền mà từ những chính sách chia để trị do dòng tộc Habsburg áp dụng.⁸

Nói gì thì nói, chủ nghĩa ô dù kéo dài thâm căn cố đế tại miền Nam Ý là một hiện tượng cận đại, và có những yếu tố lịch sử sát sườn hơn so với những thông lệ của vương quốc Norman cổ hay thậm chí dòng tộc Habsburg của Tây Ban Nha. Thay vào đó, chúng ta cần nhìn vào một nước Ý thống nhất được tạo ra vào năm 1861 dưới sự bảo hộ của vương triều Piedmontese miền Bắc, sau khi gia tộc Bourbon ở miền Nam bị Giuseppe Garibaldi lật đổ. Khi những người miền Bắc lần đầu

tiền đối mặt với hiện thực xã hội của miền Nam, họ bị sốc: thống đốc mới của Naples sau khi thành phố này được Garibaldi giải phóng đã báo cáo lên thủ tướng đầu tiên của Ý, Camillo Benso, cũng là bá tước xứ Cavour, “Đây không phải Ý! Đây là châu Phi: những kẻ Arab du cư là đóa hoa của đạo đức dân sự bên cạnh những kẻ thộn quê mùa này.”⁹

Không như Phổ vốn có thể “quốc hữu hóa” bộ máy quan liêu và các thể chế khi thống nhất nước Đức, Piedmont là một chủ thể quá nhỏ để có thể lập được chiến công tương tự. Đối mặt với những cuộc nổi dậy của nông dân và sự hỗn loạn sau sự sụp đổ của dòng họ Bourbon, giới tư sản miền Bắc kiểm soát chính quyền quốc gia mới có lập một hiệp ước với tập đoàn chính trị quả đầu địa phương tại miền Nam, cái mà Antonio Gramsci gọi là “*blocco storico*,” hay một liên minh lịch sử.¹⁰ Theo nhà khoa học chính trị Judith Chubb, “Để đổi lấy cơ hội tiếp cận sự bảo trợ của chính quyền và sự tự do tuyệt đối trong hành động ở các chính quyền địa phương, [giới tinh hoa miền Nam] được chuẩn bị để cung cấp sự ủng hộ vô điều kiện tại quốc hội đối với bất kỳ một đa số chính quyền nào, bất kể cương lĩnh của nó là gì.”¹¹

Các quan hệ người bảo trợ/được bảo trợ truyền thống đã tồn tại từ lâu tại Ý. Hai thuật ngữ *patronus* và *cliens* đều là tiếng La Mã và được xem như là mối quan hệ pháp lý có sự chính thức hóa cao giữa một người ở vị thế trên và một người ở vị thế dưới vốn là nền móng quyền lực của giới tinh hoa La Mã ngay từ thời cuối cộng hòa cho đến về sau.¹² Mối quan hệ phong kiến vua-tôi có thể được xem như một hình thức bảo trợ theo khế ước, trong đó nhiệm vụ và đặc quyền tương ứng của hai bên được đặt ra rõ ràng. Với việc xóa bỏ chế độ phong kiến ở miền Nam, các quan hệ chính thức này đã chuyển sang quan hệ không chính thức, trong đó địa chủ địa phương tranh thủ tiền bạc và các quan hệ chính trị của họ để kiểm soát nông dân sống trên đất của họ.

Loại hình bảo trợ truyền thống này (tồn tại tại nhiều cộng đồng nông thôn trên toàn thế giới) phát triển theo từng giai đoạn thành một

hệ thống ô dù thời hiện đại, và như trường hợp của Hy Lạp là có liên quan tới sự ra đời sớm của một nền dân chủ trong một xã hội vốn chưa có một nhà nước vững mạnh và tự trị được. Theo Luigi Graziano, dưới nền cộng hòa tự do ra đời phát triển trong thời kỳ 1860-1922, “Việc hệ thống chính trị được tổ chức dựa trên phẩm chất và sự bảo trợ thay vì ý tưởng và chương trình thực tiễn không chỉ hấp thụ và trung hòa sự đối lập mà cuối cùng lột hết mọi ý nghĩa của ‘đảng’ ngoài một nghĩa là khối lỏng lẻo những người có quan hệ thân tộc cá nhân.” Như tại Mỹ dưới hệ thống bảo trợ, điều này có tác động tàn phá chất lượng chính quyền: “Bản chất đặc thù của những biện pháp khuyến khích vốn giữ cho hệ thống hoạt động đòi hỏi lãnh đạo phải xóa bỏ cơ chế thường phạt áp dụng quy chế đặc thù giống nhau; nghĩa là vị đó phải có được sự giải phóng tối đa khỏi những quy tắc ứng xử quan liêu.”¹³ Hệ thống này theo những định nghĩa trước đó của chúng ta không hẳn là ô dù vì quốc gia này thiếu nền chính trị quần chúng. Quyền bầu cử ở Ý được mở rộng với tốc độ chậm hơn nhiều so với ở Hy Lạp; năm 1882, chỉ có 6,9% dân số có quyền bầu cử, và quyền phổ thông đầu phiếu cho nam giới đến năm 1913 mới được đưa vào áp dụng.¹⁴

Giống như ở Hy Lạp, công nghiệp hóa đến với miền Nam Ý tương đối muộn. Dưới một chính quyền quốc gia Ý thống nhất, thuế quan được áp dụng để bảo vệ nền công nghiệp của miền Bắc và những địa chủ kém hiệu quả của miền Nam. Lúc này thì các nền công nghiệp miền Bắc lại chi viện mỗi ngày một nhiều cho miền Nam. Điều này tôn lên vai trò của những giai cấp địa chủ địa phương với cái giá phải trả của công nghiệp và khuyến khích các tầng lớp trung lưu tại đó không mở doanh nghiệp mà tự mua đất và tham gia vào chính thể quả đầu địa phương. Cơ hội để làm vậy được mở rộng nhanh chóng với sự chia đất công sau khi Napoléon xóa bỏ chế độ phong kiến (xảy ra tại Sicily muộn hơn so với Mezzogiorno lục địa) và chia đất giáo hội sau năm 1860. Điều này dẫn tới một loạt các xung đột xã hội xung quanh đất đai giữa các giai cấp xã hội khác nhau. Vì vậy, những lợi ích của tầng

lớp trung lưu miền Bắc rất phù hợp với để án tạo dựng một nhà nước mới và hiện đại, trong khi tầng lớp trung lưu miền Nam bị hút vào hệ thống quá đầu truyền thống. Nông dân bị tước đi một đồng minh tiềm năng và bị đẩy ải xuống tình thế ngày càng bần cùng hóa và gạt ra lề xã hội. Theo Graziano, “Sự căm hận [của giai cấp nông dân] trước đó đối với một nhà nước trung ương ở xa, một sự căm hận phần nào vơi bớt nhờ chủ nghĩa gia trưởng của các vị vua Bourbon, lúc này được dồn vào việc chống lại giai cấp thống trị mới ở địa phương.”¹⁵ Không hề có tầng lớp trung lưu tự chủ kinh doanh ở miền Nam có thể đứng lên lãnh đạo nhằm hiện đại hóa nhà nước.

NHÀ NƯỚC YẾU VÀ SỰ NỔI LÊN CỦA MAFIA

Mafia – cái tên đầu tiên và đôi khi duy nhất khiến người ngoài nhớ tới Sicily – không phải là một thể chế cổ đại mà vì lý do nào đó đã duy trì sức sống đến tận ngày nay. Cũng như Camorra ở Campania và 'Ndrangheta ở Calabria, Sicily có một lịch sử rất đặc trưng cho Mezzogiorno (Nam Ý) vào thế kỷ XIX. Một thuyết về nguồn gốc Mafia nói rằng *mafiosi* ban đầu là *gabelloti*, những tá điền giàu có lợi dụng vai trò lũng lo giữa chúa đất và bần nông để bóc lột tiền tô của cả hai.¹⁶ Tuy nhiên, Diego Gambetta đưa ra một thuyết kinh tế tao nhã về nguồn gốc Mafia: *mafiosi* là những thương gia tự chủ mà chức năng của họ là cung cấp sự bảo vệ quyền sở hữu cá nhân trong một xã hội nơi nhà nước không thực hiện được loại hình dịch vụ cơ bản này. Nghĩa là, nếu trong một giao dịch tư nhân một bên bị bên kia lừa dối, anh ta thường sẽ kiện đối tác ra tòa trong một xã hội pháp quyền quy củ. Nhưng trong trường hợp nhà nước tham nhũng, không đáng tin cậy hoặc có khi thiếu cả hai điều này, ta phải quay sang một thực thể tư nhân cung cấp sự bảo vệ cho ta, giao phó cho anh ta nhiệm vụ dằn mặt sẽ bẻ gãy chân đối tác nếu gã đó không chịu trả tiền. Theo kiến giải này, Mafia đơn giản là một tổ chức tư nhân cung cấp dịch vụ được yêu cầu, mà thường là do nhà nước thực hiện – nghĩa là đe dọa vũ lực (và đôi khi thật sự

dùng vũ lực) để cưỡng ép thực thi quyền sở hữu. Gambetta chỉ ra rằng Mafia phát triển ở những khu vực Nam Ý nơi diễn ra xung đột kinh tế liên quan tới đất đai, tài sản di động và khối lượng giao dịch lớn, và bất hòa chính trị liên quan đến những thay đổi diễn ra trong bản chất của nhà nước Ý sau năm 1860.¹⁷

Dĩ nhiên, cũng có những lý do thuyết phục giải thích việc vì sao sử dụng bạo lực để bảo vệ quyền sở hữu phải là độc quyền của một nhà nước chính danh. Nếu không có độc quyền, bản thân các thị trường bảo vệ có thể trở thành đối tượng của cạnh tranh bạo lực. Một thành viên Mafia rất dễ sa đà từ bảo vệ sang tống tiền, bảo vệ cá nhân trước mối đe dọa do chính anh ta tạo ra. Sự bảo vệ cá nhân cũng dễ dàng biến chuyển thành những thủ đoạn bất hợp pháp khác, chẳng hạn như mại dâm, buôn bán ma túy. Mafia, như Gambetta khẳng định, phát triển mạnh trong một xã hội tín nhiệm thấp như Sicily chẳng hạn, vì nó có thể cung cấp sự bảo vệ đáng tin cậy trước mắt. Nhưng nó nuôi dưỡng bầu không khí bạo lực và sợ hãi, làm giảm mức độ tín nhiệm của toàn xã hội.¹⁸

Quan hệ ngược lại giữa sức mạnh nhà nước và tội phạm có tổ chức được thể hiện trong giai đoạn chủ nghĩa phát-xít Ý. Chủ nghĩa phát-xít nói chung được hiểu là một hình thức chính quyền độc tài còn mạnh hơn cả những chính quyền chuyên chế truyền thống của một châu Âu hồi thế kỷ XIX, đòi hỏi có một đảng quần chúng, ý thức hệ dẫn đường, quyền độc quyền tuyệt đối đối với nhà nước, một bộ máy lãnh đạo thuyết phục và sự đàn áp xã hội dân sự.¹⁹ Dù Mussolini của Ý tạo ra chế độ phát-xít, chế độ đó chưa bao giờ đạt đến cùng mức độ tập quyền như chế độ của Hitler. Đảng phát-xít của Mussolini chưa bao giờ có thể thâm nhập được vào miền Nam và tái tổ chức chính trị trên cơ sở quần chúng. Song những gì mà phát-xít không thể dung thứ là những kẻ cạnh tranh trong trò chơi bạo lực, từ đó chúng bắt đầu một cuộc vận động thành công để đàn áp Mafia. Song các mạng lưới Mafia lại không hoàn toàn bị dỡ bỏ, và nhiều trong số các thủ lĩnh được tập hợp thành

một hệ thống chứ không bị sát hại hay bỏ tù. Thế nên Mafia sẽ nhanh chóng tái sinh sau khi thành lập chế độ dân chủ vào năm 1946.²⁰

CHỦ NGHĨA Ô DÙ RA ĐỜI

Ý mở rộng quyền bầu cử ngay trước Thế chiến I, nhưng trải nghiệm dân chủ này bị dập vùi nhanh chóng vào một thập niên sau đó bởi sự nổi lên của Mussolini. Tuy nhiên, trong thời kỳ này những đảng chính trị quần chúng đầu tiên đã xuất hiện. Bên cánh tả là Đảng Chủ nghĩa xã hội, được Filippo Turati lập ra năm 1894, sau đó bị chia rẽ năm 1921 khi cánh cấp tiến bứt ra để gia nhập Quốc tế Thứ ba với tư cách Đảng Cộng sản Ý.²¹ Bên cánh hữu là Đảng Nhân dân, do Don Luigi Sturzo, một linh mục ở Sicily, lập ra với vai trò một đảng Công giáo dựa vào quần chúng, phần đầu tổ chức các hợp tác xã nông dân và thúc đẩy việc chia lại đất. Tất cả những đảng này đều bị cấm dưới thời Mussolini nhưng nhanh chóng xuất hiện trở lại sau sự sụp đổ của chủ nghĩa phát-xít vào năm 1943.

Đảng Dân chủ Ki-tô được thành lập năm 1943 với vai trò kế tục Đảng Nhân dân và mục đích ban đầu là một đảng tiến bộ, dựa trên số đông và sẽ cạnh tranh với các đảng cộng sản Ý. Song, giống như các đảng sơ khai của Mỹ, Đảng Dân chủ Ki-tô gặp phải vấn đề làm sao để huy động tập thể cử tri đi bỏ phiếu khi những cuộc bầu cử đầu tiên được mở ra dưới nền cộng hòa mới thời hậu chiến. Tuy có những mối quan hệ khăng khít với các công nhân Công giáo tại miền Bắc tổ chức quy củ đầu vào đây, nó vương phải vấn đề thâm nhập vào miền Nam nơi xã hội vẫn còn được tổ chức xung quanh các tầng lớp ưu tú địa phương và các mạng lưới bảo trợ của họ. Trong những cuộc bầu cử sau chiến tranh, một số đảng cánh hữu bao gồm Đảng Quân chủ và Đảng Mặt trận Bình dân dần tụt ra thành công trong việc giành các lá phiếu, và Đảng Dân chủ Ki-tô chuyển sang chiến lược xây dựng dựa trên những truyền thống bảo trợ đang hiện hữu của khu vực. Tuy nhiên, Đảng Dân chủ Ki-tô làm điều này thông qua việc sử dụng các

biện pháp tổ chức hiện đại, xây dựng một hệ thống đảng tập quyền đặt tại Rome, với những mạng lưới các ông trùm của các đảng vốn có thể thu nạp cử tri dựa trên cơ chế ô dù.

Dưới thời Amintore Fanfani (người sẽ tiếp tục giữ ghế thủ tướng trong nhiệm kỳ dài của thập niên 1950), Đảng Dân chủ Ki-tô được chuyển đổi thành một đảng chủ nghĩa ô dù hiện đại dựa trên quần chúng.²² Sự chuyển dịch này trong nhiều khía cạnh tương tự như sự chuyển dịch các đảng chính trị Mỹ từ các liên minh đặc biệt của các chính trị gia bảo trợ sang các bộ máy chính trị quốc gia tổ chức cao trong giai đoạn 1840-1880. Trong khi ý thức hệ – nhất là sự chia rẽ giữa hệ văn hóa Ki-tô giáo và hệ văn hóa Marxist của Ý – tiếp tục đóng một vai trò quan trọng trong nền chính trị Ý thời hậu Thế chiến II, giới chính trị nước này ngày càng phải viện đến các sách lược ô dù để duy trì cạnh tranh.²³

Chủ nghĩa ô dù ở miền Nam càng được củng cố nhờ những chính sách kinh tế của chính quyền. Nước Ý hiện đại thành lập một nhà nước tập quyền cao theo mô hình của Pháp, trong đó Rome có thể tái phân bổ nguồn lực giữa các khu vực. Để tiết trừ đói nghèo trong khu vực, các chính quyền tự do của thế kỷ XIX bắt đầu triển khai các dự án đầu tư quy mô vào cơ sở hạ tầng, dù điều này có xu hướng tạo điều kiện cho các ngành công nghiệp ở miền Bắc lấn lướt miền Nam.²⁴ Năm 1950, chính quyền của nền tân cộng hòa bắt đầu chính sách phát triển Cassa per il Mezzogiorno nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế tại miền Nam. Nó cũng tận dụng triệt để Viện Tái thiết Công nghiệp, một tập đoàn các ngành công nghiệp quốc hữu có thể cung cấp tài chính, việc làm và sự bảo trợ cho đảng. Nhà nước chi tiêu đáng kể cho hạ tầng và đầu tư lớn vào ngành thép, hóa dầu, và các ngành công nghiệp nặng khác.

Kết quả của chính sách công nghiệp này có sự phân hóa rõ rệt. Có sự gia tăng lớn trong thu nhập đầu người và sản lượng công nghiệp ở miền Nam, và một đại phong trào nông dân rời bỏ đất với tỉ trọng

lao động nông thôn giảm từ 55% xuống còn 30% dân số trong giai đoạn 1951-1971. Một số đổ về những thành phố miền Bắc lẫn miền Nam, nhiều người khác bỏ hẳn tổ quốc để di cư sang Mỹ, châu Âu, và Mỹ Latin. Ngoài ra, còn có những cải thiện đáng kể trong các chỉ số xã hội như tỉ lệ biết chữ và tỉ lệ tử vong sơ sinh khiến miền Nam bớt giống “châu Phi” hơn rất nhiều so với hồi thế kỷ XIX. Cụ thể giai đoạn 1951-1981 là thời kỳ bất kíp, trong đó khoảng cách Bắc-Nam đã khép lại phần nào (xem Bảng 1). Điều mà việc đầu tư này chưa làm được là tạo ra một nền tảng công nghiệp tự lực tự cường lớn tại miền Nam. Nhiều công ty thành công ở miền Nam là chi nhánh của những công ty ở miền Bắc. Miền Bắc thậm chí còn phát triển nhanh hơn, và đến thập niên 1970, khoảng cách phát triển giữa hai miền lại nở rộng như cũ, bất chấp những khoản tiền ketch xù của miền Bắc chuyển giao miền Nam. Giống như Hy Lạp, miền Nam Ý là trường hợp “hiện đại hóa mà không có phát triển.”²⁵

	1891	1911	1938	1951	1971	1981	2001
Tây bắc	1,16	1,22	1,43	1,52	1,28	1,22	1,24
Trung/ đông bắc	1,01	1,00	0,99	1,04	1,04	1,11	1,13
Nam và hải đảo	0,88	0,84	0,70	0,61	0,73	0,70	0,68
Tăng trưởng hằng năm (%)	-	2,29	0,85	0,96	6,33	2,79	2,08

Bảng 1. Giá trị gia tăng đầu người ở các khu vực Ý, 1891-2001 (Ý = 1)

Nguồn: Emanuele Felice, “Regional Inequalities in Italy in the Long Run (1891-2001)”

Từ lập trường chính trị, điều quan trọng hơn là sự tăng trưởng đầu tư theo định hướng của chính quyền tại miền Nam tỏ ra là một cơ may cho chủ nghĩa ô dù chính trị. Theo lời của một nhà quan sát, “Nhà nước hay cộng đồng quốc gia chưa bao giờ là chiếm dụng tiền của dự

án này hay dự án nọ, tiền đầu tư vào việc xây dựng nhà cửa hay trường lớp, vào việc thực hiện các công trình công cộng hay chương trình công nghiệp: nó luôn phục vụ lợi ích của đại biểu địa phương này nọ hay một ông bí thư của Đảng Dân chủ Ki-tô tại địa phương.”²⁶ Giống như ở Hy Lạp, các đường dây chính trị và khả năng thao túng nhà nước trở thành con đường quan lộ, một sự đảm bảo cá nhân vững chắc hơn hẳn so với tự chủ kinh doanh, do đó càng củng cố khoảng cách Bắc-Nam, đồng thời lại tạo ra một nền văn hóa biệt đãi về chính trị sớm bùng lên ngoài vòng kiểm soát. Ngoài ra, chi công mạnh tay mang lại cơ hội ngút ngàn cho những hình thức tham nhũng còn trắng trợn hơn. Mafia đóng vai trò quan trọng trong việc đảm bảo nền tảng bầu cử cho Đảng Dân chủ Ki-tô tại miền Nam sau cuộc chiến; giống như tại nhiều quốc gia khác, họ được tưởng thưởng thông qua việc kiểm soát những hợp đồng hành chính. Sự nổi lên của băng đảng 'Ndrangheta gắn với sự hoàn tất của một xa lộ từ Salerno đi Reggio Calabria vào thập niên 1960, còn sự nổi lên của băng đảng Camorra thì gắn với sự tái thiết Naples vào những năm 1980.²⁷

TANGENTOPOLI VÀ SỰ CÁO CHUNG CỦA CHIẾN TRANH LẠNH

Giống như ở Hy Lạp, những người của Đảng Cộng sản Ý ít mang tính ô dù nhất trong số các đảng chính trị tại Ý nhờ sự tổ chức dựa trên hệ tư tưởng. Nhưng Đảng Cộng sản Ý là một đồng minh của Moscow và nhiều người nghi ngờ họ muốn sử dụng quá trình dân chủ chỉ để giành quyền lực; do đó Đảng Cộng sản Ý bị loại trừ khỏi các liên minh cầm quyền cho dù số cử tri ủng hộ là 25-30% và cao hơn. Cũng như ở Hy Lạp, đồng minh Mỹ của chính quyền ngả mạnh về một đảng dân chủ vậy bản tham nhũng hơn là một đảng cộng sản không ô dù và chi phối cán cân đối trọng này. Trừ những khúc gián đoạn khi các đảng viên Chủ nghĩa xã hội Ý và các đảng nhỏ khác có thể tự bổ nhiệm một Thủ tướng, đảng viên Dân chủ Ki-tô thống lĩnh toàn bộ hệ thống

chính trị thời hậu chiến. Bất chấp việc nội các liên tục biến loạn, hệ thống chính trị Ý lại vô cùng ổn định và chứng kiến sự trỗi dậy của Ý như một cường quốc công nghiệp lớn.

Tình thế này đột ngột thay đổi khi Chiến tranh Lạnh cáo chung vào năm 1989. Đảng Cộng sản Ý mất đi sợi dây liên kết với Moscow và giải thể năm 1991, thay bằng Đảng Dân chủ cánh Tả. Sự chuyển dịch này lại hủy hoại cơ sở hợp lý của việc tiếp tục duy trì vị thế thống lĩnh của Đảng Dân chủ Ki-tô, mà đến lúc này đã kéo tuột nước Ý xuống bãi lầy của tham nhũng và tội phạm. Các đảng mới xuất hiện, nhất là Lega Nord hay Liên bang miền Bắc, một đảng khu vực dựa trên những chủ doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ vốn đã chán ngán nạn tham nhũng đục khoét cũng như việc luôn phải bao cấp cho miền Nam. Lega Nord có lúc đề xuất miền Bắc phải ly khai hoàn toàn với phần còn lại của nước Ý để có thể thoát tuyệt với nạn tham nhũng ở miền Nam.

Nhiều người tin rằng Mafia, chủ nghĩa ô dù và tham nhũng là tiêu biểu cho các thông lệ xã hội truyền thống sẽ dần bị xói mòn khi đất nước hiện đại hóa về mặt kinh tế. Nhưng, qua thời gian, cả ba lại càng được củng cố hùng hậu, từ miền Nam lan ra toàn bộ nước Ý. Một văn hóa miễn trừ hình phạt đã xuất hiện vào thập niên 1980 xoay quanh việc sử dụng nguồn lực công để tư lợi, phản ánh trong những lời sau đây của một chính trị gia thế hệ cũ:

Có thể tôi ngây thơ, song tôi sẽ không bao giờ tin trên đời lại có một tệ nạn tham nhũng lan tràn, thâm căn cố đế đến như vậy. Chắc chắn tôi có thể hình dung việc mua những gói biển tên khắc thành viên, đổ tiền vào những hội nghị, đãi tiệc tối, xuất bản tập san trên giấy bóng, tất cả đều tốn rất rất nhiều tiền. Nhưng – và tôi khẳng định, vì đó là sự thật tuyệt đối – rằng tôi không bao giờ có thể ngờ được rằng bọn chúng lại là những tên trộm táo tợn đến như vậy. Khi được biết rằng những đảng phái và phe phái đều ăn bớt ăn xén những hợp đồng hành chính, tôi hoàn toàn thất kinh.²⁸

Tất cả những điều này bùng nổ trong vụ bê bối “Tangentopoli” năm 1992. Thật ngạc nhiên, điều này không xuất phát từ miền Nam mà lại dính líu tới một chính trị gia chủ nghĩa xã hội từ Milan, tên là Mario Chiesa, người bị bắt khi đang giật bốn cầu tiêu tán một khoản hối lộ trị giá 6.000 đô-la và sớm được phanh phui là có dính líu tới những vụ bê bối lớn hơn nhiều. Những cuộc điều tra mở rộng đã vây bắt được Bettino Craxi, Bí thư Đảng Chủ nghĩa xã hội, vốn cũng sốt sắng không kém các đảng viên Dân chủ Ki-tô trong việc xâu xé mớ tiền này.²⁹

Cùng lúc đó, thế lực Mafia đã vươn ra ngoài đất Sicily và lan ra cả nước Ý. Trong thập niên 1970 và 1980, quyền lực của tội phạm có tổ chức ở Ý phát triển rầm rộ do sự bùng nổ nạn buôn bán ma túy quốc tế, giống như tại Mỹ Latin. Xung đột địa bàn dẫn tới những trận chiến đẫm máu giữa các gia tộc đối lập tại Palermo và những thành phố miền Nam khác và sự nổi dậy của một phần tử vô cùng bạo liệt, Corleonesi. Trong khi nhiều chính trị gia riêng rẽ ở miền Nam có liên quan tới các đường dây Mafia, những đường dây này càng trở nên hệ thống với việc cự thị trưởng Palermo, Salvo Lima, đào tẩu sang phe cánh của Giulio Andreotti, vị thủ tướng lâu đời của Đảng Dân chủ Ki-tô. Lima mang theo không chỉ bộ máy chính trị hùng hậu mà cả những mạng lưới quan hệ rộng khắp của ông ta với tội phạm có tổ chức.³⁰

Tuy nhiên, còn có cả những lực lượng đối kháng. Sự độc lập của ngành tư pháp Ý đã được củng cố với việc tuyển mộ một thế hệ các luật sư duy tâm sau khi có những cuộc nổi dậy toàn cầu vào năm 1968. Những luật sư tả khuynh từ từ thăng tiến và đến thập niên 1980 ở vào vị thế có thể xử lý giới tinh hoa chính trị thâm căn cố đế của nước Ý. Đối tượng của những cuộc điều tra tư pháp, từ Andreotti đến Craxi đến Berlusconi, cáo buộc bộ máy tư pháp có động cơ chính trị, và ở một chừng mực nào đó, điều đó là đúng. Những thẩm phán này có xu hướng truy kích chính trị gia cánh hữu hơn là cánh tả. Nhưng nhiều vị thẩm phán tư nhân sẵn lòng can đảm đứng lên bác bỏ các chính trị gia tham nhũng và các ông trùm Mafia. Ngoài ra, có một số các thẩm phán như Giovanni Falcone

và Paolo Borsellino từ những gia đình có truyền thống trách nhiệm dân sự vững chãi đi ngược lại với làn sóng chung của Sicily. Những cuộc điều tra hồi thập niên 1980 và 1990 dẫn tới cuộc chiến vô hình giữa Mafia và những phần tử chưa bị mua chuộc của nhà nước Ý, dẫn đến những vụ ám sát đình đám các thẩm phán và công tố viên. Đỉnh điểm là vụ ám sát Falcone, vợ ông, các vệ sĩ của ông và kế sau đó là vụ ám sát Borsellino vào năm 1992.³¹ Với việc sát hại cảnh sát trưởng Alberto dalla Chiesa, công tố viên Gaetano Costa và thẩm phán Rocco Chinnicic, dư luận cũng dần dà ủng hộ các nỗ lực chống tham nhũng. Với việc Chiến tranh Lạnh không còn là rào chắn cho các chính trị gia bảo thủ nhưng tham nhũng, những bê bối từ vụ Tangentopoli và những cuộc điều tra khác cuối cùng đã hạ bệ Thủ tướng Andreotti và toàn bộ Đảng Dân chủ Ki-tô. Họ thất bại nặng nề trong những cuộc bầu cử năm 1992 và không còn là một nhân tố trong chính trị Ý sau năm 1994.³²

THẤT BẠI CỦA HIỆN ĐẠI HÓA

Ý hẳn sẽ đầu vào đây hơn nếu các sự kiện dẫn đến việc sụp đổ của hệ thống chính trị thời hậu Thế chiến II dọn đường cho một liên minh cải tổ mạnh như liên minh xuất hiện tại Mỹ đầu thế kỷ XX. Không may, mọi sự không diễn ra theo cách này. Cánh hữu được tổ chức lại dưới sự lãnh đạo của ông trùm truyền thông Silvio Berlusconi, người sử dụng để chế doanh nghiệp của mình để xây dựng một nền tảng hậu thuẫn mới. Ông lên nắm quyền với vai trò thủ lĩnh của liên minh bao gồm Liên bang miền Bắc của Umberto Bossi và Liên minh Quốc gia phát-xít mới của Gianfranco Fini. Những đảng này, cộng với Đảng nước Ý tiến lên (Forza Italia) của Berlusconi, gom nhặt từ những tàn tích của Đảng Dân chủ Ki-tô cũ; các phiên bản của liên minh này cai trị Ý vào năm 1994, từ năm 2001 đến năm 2006 và từ năm 2008 đến năm 2012.

Hình tượng công chúng của Berlusconi là của một chính trị gia hiện đại, thị trường tự do theo mô hình Reagan-Thatcher, mong mỗi giảm thuế, cải cách và giảm quy mô nhà nước Ý, làm cho nó hoạt động

hiệu quả hơn, giống như một trong các doanh nghiệp của ông. Thật không may, bản thân Berlusconi là sản phẩm của một hệ thống cũ, một chính trị gia với tư tưởng ô dù, chỉ khác là vận dụng các kỹ thuật truyền thông mới. Nếu điểm cốt lõi của một nhà nước hiện đại là sự phân chia ngặt nghèo giữa lợi ích công và tư, thì Berlusconi lại đi ngược lại hoàn toàn phương hướng đó, sử dụng cổ phần tại các tờ báo, đài truyền hình, đội thể thao để gây dựng cho mình một nền móng chính trị dựa trên quần chúng. Trong cả ba nhiệm kỳ, ông không chỉ không khởi xướng được dù chỉ một cuộc cải cách nghiêm ngặt trong khu vực công của Ý, mà còn công kích khắp lượt bộ máy tư pháp độc lập và những cuộc điều tra tham nhũng chống lại ông. Ngay cả Chiến dịch Bàn tay Sạch từng giúp hạ bệ hệ thống đảng cũ cũng bị hủy hoại bởi những lựa chọn bộ trưởng và sắc lệnh lấp liếm cho các bị đơn của ông.³³ Berlusconi sử dụng đa số quốc hội để bỏ phiếu miễn trừ cho bản thân và thất bại toàn tập trong việc kiểm soát xung đột lợi ích dù là bề ngoài hay thực chất. Và ông chẳng làm gì để cải cách nền chính trị ô dù của miền Nam vốn vẫn không có tiến bộ gì: trong cuộc khủng hoảng đồng euro năm 2011-2012, sự kém cỏi của Sicily trong việc kiểm soát tài chính công khiến người ta giễu nó là “Hy Lạp của nước Ý,” một cuộc khủng hoảng đóng góp toàn diện vào bức tranh tài khóa yếu kém của nước Ý.³⁴

Liên minh cải cách bất thành tại Ý một phần vì Liên bang miền Bắc và lãnh tụ Umberto Bossi của nó. Nền tảng xã hội của đảng nằm ở những khu vực hiện đại, thuộc miền Bắc Ý và bao gồm chủ yếu các chủ doanh nghiệp cỡ nhỏ và người lao động tầng lớp trung lưu đã quá ngán ngẩm một nhà nước Ý tham nhũng và bất tài. Rủi thay Bossi xây dựng đảng không phải dựa trên cải cách nhà nước mà xoay quanh các vấn đề dân túy, chẳng hạn như phản đối việc nhập cư. Ông cùng đảng của mình cũng không thoát ra được những biện pháp ô dù để giành cử tri, và họ sẵn sàng chiều theo các trò hề của Berlusconi để tiếp tục giữ được chiếc ghế của mình. Một nhóm xã hội lễ ra cần giữ vị trí chủ đạo của một liên minh cải cách do đó đã bị vô hiệu hóa.³⁵

Các chính quyền cánh tả dưới thời Thủ tướng Berlusconi cũng không khá khẩm hơn. Một số cải cách khiêm tốn nhất được tung ra vào thập niên 1990 tập trung vào các trường đại học, chính quyền địa phương và tệ quan liêu giấy tờ, và cũng đạt được một số hiệu ứng. Nhưng chưa bao giờ có một bộ máy lãnh đạo hùng mạnh hay sự đồng thuận về sự cấp thiết phải thay đổi bản chất của nhà nước Ý, để giải phóng nó hoàn toàn ra khỏi sự bảo trợ chính trị, dịch chuyển mạnh hơn nền kinh tế sang khu vực chính thức và kiểm soát toàn bộ quy mô của bộ máy nhà nước.

Các thế lực bên ngoài có thể đã bù lấp phần nào sự thiếu ý chí chính trị của Ý trong việc cải tổ hệ thống. Việc gia nhập khu vực đồng euro vào năm 1999 khiến Ý chịu áp lực ngoại sinh lớn trong việc đạt được các mục tiêu ngân sách. Nhưng khi đã nhập cuộc, Ý lại lơ lửng kỷ luật tài chính y như Hy Lạp. Cơ hội thứ hai xuất hiện cùng với cuộc khủng hoảng đồng euro năm 2009-2011, cuối cùng buộc phải thay thế Silvio Berlusconi bằng Mario Monti, một nhà kỹ trị không đắc cử. Nhưng Monti bị buộc phải từ chức vào cuối năm 2012, và những gì những cuộc bầu cử mới đã tạo được có chăng là một sự đồng thuận chống lại những cuộc cải tổ hệ thống quyết liệt hơn. Liệu Matteo Renzi, tân lãnh tụ của cánh trung-tả, có thể làm gì để thay đổi hệ thống hay không, vẫn còn phải chờ xem.

Cả Hy Lạp và Nam Ý đều có nền chính trị ô dù; cả hai đều nổi bật vì là các xã hội công nghiệp hóa, hiện đại nhưng chưa cải tổ thành công khu vực công cũng như triệt tiêu hệ thống bảo trợ chính trị như Đức, Anh và Mỹ đã làm. Hy Lạp và Nam Ý có những điểm tương đồng hiếm có. Cả hai đều bị bán cùng hóa và thoái bộ so với những vùng miền khác ở châu Âu và chứng kiến sự ra đời muộn của một nền kinh tế tư bản. Cả hai đều càng ngày càng phụ thuộc nặng nề vào nhà nước về việc làm và thúc đẩy kinh tế; cả hai đều trải qua “hiện đại hóa mà không đi kèm phát triển.” Và ở cả hai nơi này, các chính quyền đều yếu kém về cả tính chính danh lẫn năng lực.

Đến nay Hy Lạp và Ý có một điểm khác biệt quan trọng, khi Ý đã bắt đầu hình thành liên minh cải cách, còn Hy Lạp thì chưa. Mặc dù tôi đã nhấn mạnh những khác biệt vùng miền giữa Bắc Ý và Nam Ý, xung đột này không hẳn hoàn toàn mang tính lãnh thổ. Như nhiều nhà quan sát đã chỉ ra, miền Nam đã sản sinh ra những cá nhân có tư tưởng công dân như Giovanni Falcone, còn miền Bắc chứng kiến nạn tham nhũng và bảo trợ. Judith Chubb đã giải thích, Naples đã nhìn thấy điều gì đó về một cuộc cải tổ dân sự trong thập niên 1970 trong khi Palermo thì không, và Simona Piattoni đã lưu ý rằng có nhiều loại hình ô dù khác nhau diễn ra trên khắp Nam Ý thân thiện với phát triển chẳng kém gì các loại hình khác.³⁶ Tại Hy Lạp, ngược lại, thật khó mà tìm thấy một khu vực bầu cử quan trọng quan tâm tới việc cải tổ khu vực công.

TẦM QUAN TRỌNG CỦA SỰ TÍN NHIỆM

Ở chương trước tôi mở đầu bằng việc nhấn mạnh vào mức độ bất tín nhiệm xã hội đặc trưng cho các xã hội Hy Lạp và miền Nam Ý, từ cả phía chính quyền lẫn nhân dân. Liệu có hay không mối quan hệ giữa tín nhiệm và chính quyền tốt, và nếu có, thì đó là gì?³⁷

Là một thuộc tính mang tính cá nhân, sự tín nhiệm không hẳn là tốt hay xấu từ trong căn cốt. Nếu tôi đang sống ở một khu vực đầy rẫy trộm cắp, lừa đảo, thì việc tin người chỉ khiến tôi gặp rắc rối mà thôi. Lòng tin trở thành một thứ hàng có giá trị chỉ khi nó tồn tại như một phụ phẩm của một xã hội với các thành viên tuân thủ chuẩn mực đạo đức xã hội như trung thực, đáng tin, cởi mở. Lòng tin là vô nghĩa nếu nó không phản ánh điều kiện chung của hành vi tín nhiệm; trong những tình huống đó, nó trở thành một điểm sáng và cây cầu nối của việc hợp tác. Dĩ nhiên, cũng có khi một kẻ cơ hội tìm cách lợi dụng niềm tin của người khác và tìm cách lừa họ. Nhưng nếu vẫn muốn ở lại cộng đồng, người đó sẽ sớm bị tẩy chay, cô lập.

Sống ở một xã hội có độ tín nhiệm cao có nhiều lợi thế. Ở xã hội tín nhiệm thấp thì vẫn có hợp tác, nhưng chỉ thông qua những cơ chế chính thức. Các giao dịch làm ăn cần đến những bộ hợp đồng dày cộm, có liên quan tới kiện tụng, cảnh sát, và thực thi luật vì không phải ai cũng đáng tin tưởng trong việc giữ chữ tín. Nếu tôi sống ở một địa bàn có tỉ lệ tội phạm cao, bên cạnh việc phải thuê vệ sĩ an ninh riêng, khi đi bộ ra ngoài có khi tôi còn phải vũ trang, hoặc tránh ra ngoài vào ban đêm, hoặc lắp đặt tăng cường hệ thống khóa đất tiền và báo động ở cánh cửa. Ở nhiều nước nghèo, như chúng ta sẽ thấy ở Phần II, các gia đình phải cất cử thành viên túc trực ban ngày để canh chừng hàng xóm vào vườn ăn cắp hoặc chiếm đoạt luôn căn nhà. Tất cả những điều này chính là những gì mà các nhà kinh tế gọi là chi phí giao dịch, một chi phí có thể tránh được nếu bạn sống ở một xã hội tín nhiệm cao. Hơn nữa, nhiều xã hội tín nhiệm thấp không bao giờ nhận ra những lợi ích của hợp tác: họ không lập doanh nghiệp, hàng xóm không giúp đỡ lẫn nhau, v.v...

Quan hệ giữa người dân và chính quyền cũng vậy. Người dân sẽ tuân thủ pháp luật hơn nếu thấy mọi người xung quanh cũng đang làm thế. Trong tập trước của cuốn sách, tôi đã đưa ra bằng chứng cho thấy trong gen, trong nhân tính của chúng ta có những năng lực về tuân thủ chuẩn mực. Ở đa số xã hội, tuân thủ pháp luật chỉ là kết quả một phần của mức độ giám sát sự tuân thủ và áp dụng chế tài phạt của chính quyền đối với hành vi vi phạm pháp luật. Còn lại đa số hành vi tuân thủ pháp luật được dựa trên việc mọi người nhìn nhau mà tuân thủ và hành động theo chuẩn mực chung. Ngược lại, nếu một vị quan chức chứng kiến cảnh một đồng nghiệp được lót tay để chen hàng, hay chẳng hạn một chính trị gia thấy đảng đối thủ đang được chia hoa hồng từ các hợp đồng hành chính còn mình thì không, thì hẳn nhiên vị đó cũng sẽ hành xử theo cách tương tự. Nếu nhiều công dân gian lận thuế (chuyện xảy ra như cơm bữa tại cả Hy Lạp lẫn Ý), thì người nào nộp thuế nghiêm chỉnh chẳng hóa ra là kẻ đại ngốc sao.

Chất lượng của chính quyền do đó phụ thuộc rất nhiều vào tín nhiệm hay vốn xã hội. Nếu chính quyền không thực hiện được một số chức năng nhất định – chẳng hạn, nếu tôi không tin nó có thể bảo vệ quyền sở hữu cho tôi, hay nếu nó không bảo vệ nổi người thân của tôi trước bọn tội phạm hay những hiểm nguy công cộng như chất thải độc hại chẳng hạn – vậy thì tôi sẽ đích thân ra tay để bảo vệ lợi ích của tôi. Như chúng ta thấy trong trường hợp của Sicily, Mafia ra đời trong bối cảnh dòng họ Bourbon và sau đấy là nhà nước Ý thật sự không làm được chức năng đó, đó là vì sao các cá nhân bắt đầu thuê “anh hùng trượng nghĩa” để bảo vệ riêng. Nhưng vì chính băng đảng mafia cũng không phải là những người đáng tin, nên việc mất lòng tin với chính quyền đi kèm thành mất lòng tin với tất cả mọi người.

Một xã hội tín nhiệm thấp chính là điều các nhà kinh tế gọi là vấn đề về hành động tập thể. Mất niềm tin chính là phản tác dụng xã hội, và ai nấy sẽ tốt hơn nếu hành xử trung trực. Nhưng chẳng ai có động cơ làm người đầu tiên không nhận hối lộ hoặc là người đầu tiên nộp thuế. Vì nghi ngờ nuôi dưỡng nghi ngờ, ai cũng đều bị mắc kẹt trong cái gọi là cái bẫy cân bằng mức thấp, nơi mọi người đều nghèo đi nhưng không ai dám bứt ra. Ngược lại, nếu chính quyền trong sạch, trung trực và có năng lực, thì người dân sẽ sẵn sàng tin tưởng và đi theo sự lãnh đạo của nó.

Cả Hy Lạp lẫn Nam Ý trong thế kỷ XIX và XX, theo những biệt ngữ được xây dựng trong Chương 3, đều có chính quyền quy mô lớn nhưng yếu về năng lực. Bước sang kỷ nguyên dân chủ hiện đại Hy Lạp lẫn Ý đều không được thừa hưởng một bộ máy quan liêu tự chủ kiểu Phổ. Tính chính danh của các chính quyền ở cả hai quốc gia đã bị ô uế bởi những dính líu tới người nước ngoài: trước thế kỷ XIX, cả hai đều bị cường quốc bên ngoài cai quản, và ngay cả sau khi giành được độc lập trên danh nghĩa, các thể chế và các đảng chính trị của Hy Lạp vẫn bị nhào nặn bởi bàn tay của các cường quốc bên ngoài. Ở Nam Ý, vấn

để lại là thuộc địa hóa nội bộ, chính quyền trung ương bị áp đảo bởi phe miền Bắc nhằm nặn chính sách cho miền Nam. Ở cả Hy Lạp và Ý, chính quyền trở thành người gieo mìn cho sự bảo trợ sau đấy là chủ nghĩa ô dù công khai khi các hệ thống thực hiện dân chủ hóa và chuyển sang nền chính trị có sự tham gia của quần chúng.

Đâu là mối quan hệ giữa một mặt là các nhà nước một bề nhưng yếu kém và một mặt là mặt bằng tin nhiệm xã hội thấp? Nhân quả dường như sẽ đi theo cả hai hướng. Như chúng ta đã thấy, sự thiếu tin tưởng vào chính quyền buộc các cá nhân phải tìm kiếm những giải pháp tư nhân cho việc cung cấp các hàng hóa công như quyền sở hữu. Việc này có thể diễn ra trong hình hài vô cùng bệnh hoạn như Mafia, hoặc có khi rất đơn giản, các gia đình chỉ dựa vào nguồn lực tự thân như là hành vi đáng tin cậy duy nhất. Chủ nghĩa gia đình ngự trị cả hai xã hội ở chừng mực nào đó là một biện pháp phòng thủ trong các xã hội, nơi thể chế hỗ trợ rất yếu cho sự tin nhiệm bên ngoài phạm vi gia đình.

Mặt khác, một khi lòng hoài nghi xã hội đã ăn sâu vào đời sống văn hóa, nó sẽ trở nên rất khó tháo gỡ. Sự hoài nghi về chính quyền, hay ảo vọng về việc bị người khác lợi dụng, dẫn tới có hành vi càng siết lại những kết quả đó: bạn né tránh nộp thuế cho một chính quyền mà bạn cho là tham nhũng và không chính danh; ngay cả khi bạn không có chủ đích lợi dụng người lạ, bạn cũng không mấy hi vọng rằng hợp tác với họ sẽ đi đến đâu.

Tất nhiên, không phải mọi quốc gia đều bị mắc kẹt theo cách này. Tôi đã trình bày tổng quan về chất lượng chính quyền ở Châu Âu, từ một nước Đức kiểu Weber đến một Hy Lạp và Ý với chủ nghĩa ô dù. Bây giờ tôi chuyển sang hai trường hợp ở giữa là Anh và Mỹ, hai quốc gia với chất lượng chính quyền được cải thiện. Nước Anh bước vào thế kỷ XIX với một nền công vụ dựa trên sự bảo trợ, và đã cải tổ nó thành công vào những năm 1870. Mỹ đã có một hệ thống bảo trợ trong

những thập niên đầu sau khi Hiến pháp được phê chuẩn, nhưng đã biến cải nó thành một hệ thống ô dù toàn diện vào những năm 1830. Giống như Anh, Mỹ cũng cải tổ hệ thống của mình và đặt nền móng cho một quốc gia Weber hiện đại. Nhưng những đặc thù của hình thái chính quyền Mỹ – hệ thống kiểm soát và cân bằng – có nghĩa là việc này xảy ra muộn hơn ở Anh và mất nhiều năm mới hoàn tất.

08

SỰ BẢO TRỢ VÀ CẢI CÁCH

Cả Anh và Mỹ đều khởi động thế kỷ XIX với một hệ thống quan liêu dựa trên sự bảo trợ như thế nào?; căn nguyên của những cuộc cải cách Northcote-Trevelyan trong nền công vụ Ấn Độ; liên minh tầng lớp trung lưu; vì sao tại Anh chưa bao giờ hình thành các đảng chính trị ô dù

Anh và Mỹ bước vào thế kỷ XIX với một chính quyền nặng về sự bảo trợ không thua gì so với Hy Lạp và Ý. Song không giống hai quốc gia này, cả Anh và Mỹ đều cải tổ các khu vực công và đặt nền móng cho một nền quan liêu hiện đại hơn nhiều. Ở Anh, nền công vụ bị quý tộc thao túng, nặng về sự bảo trợ chỉ mất 15 năm đã được cải tổ, được thay thế bằng những công chức chuyên nghiệp, có trình độ học vấn cao. Ở Mỹ, chủ nghĩa ô dù vây cánh đã ăn sâu bám rễ lâu đời và cần nhiều thời gian để triệt tận gốc: hai đảng chính trị Dân chủ và Cộng hòa phát triển xoay quanh việc phân phối việc làm trong bộ máy công vụ và ngoan cố chống đỡ nỗ lực thay thế những vị trí chính trị cơ cấu sẵn bằng những công chức có tài. Phải mất tới hai thế hệ đấu tranh chính trị liên tục kéo dài tới tận đầu thế kỷ XX người Mỹ mới khắc phục được hệ thống này.

Như chúng ta đã được chứng kiến, dân chủ có thể khiến việc cải cách chính trị trở nên khó khăn. Mỹ, khi mở rộng quyền bầu cử cho toàn bộ nam giới da trắng sớm hơn Anh đến 60-70 năm không chỉ tiên

phong trong việc gây dựng các đảng chính trị quần chúng mà còn phát minh ra việc vận dụng chủ nghĩa ô dù. Ngược lại, Anh vẫn là một chính thể quả đầu thu hẹp cho tới phần lớn của thế kỷ XIX và nhờ đó có thể cải cách nền công vụ trước khi các đảng chính trị quần chúng mạnh nha ý định dùng những chiếc ghế trong bộ máy công vụ làm đồng tiền để mua phiếu bầu.

Vị trí của một quốc đảo mang lại cho Anh một sự bảo hộ đáng kể, và quốc gia này chưa bao giờ phải đối mặt với những sự đe dọa sống còn giống như một nước Phổ nằm gọn trong đất liền. Do vậy, trong khi Hải quân Anh đạt được những thành tựu lớn về sự chuyên nghiệp trong muôn vàn những cuộc chiến trong thế kỷ XVIII và XIX, thì toàn bộ phần hệ thống công vụ còn lại phụ thuộc nặng nề vào chủ nghĩa ô dù. Trong khi việc thiết lập trách nhiệm giải trình quốc hội tạo ra những sức ép để đưa vào khuôn khổ một số sự vụ lạm quyền quy mô nhất, giới tinh hoa khá vui khi sử dụng dịch vụ chính quyền như là phương tiện để mở rộng lợi ích cá nhân cũng như lợi ích của họ hàng và người ủng hộ.¹ Quan hệ cá nhân thay vì nguyên tắc trọng thực tài là phương tiện để quyết định bổ nhiệm cá nhân nào vị trí trọng trách. Hãy xem lá thư sau đây của quý bà Cecilia Blackwood gửi ngài John Russell năm 1849: “Một người chết đuối sẽ bầu víu vào cọng rơm nhưng bản thân tôi thì thấy đây là một cọng rơm rất mực quan trọng, ngài không chỉ là bậc công thần vĩ đại nhất nước Anh mà còn là người quyền lực nhất trên thế giới... Khi tôi chợt nhớ giữa mẹ ngài và cha tôi có quan hệ anh chị em con chú bác, tôi hi vọng được ngài chở che trong hơi ấm của vầng hào quang tỏa ra nơi ngài. Lúc này chúng tôi có ý định đưa con trai lên Cambridge... Tôi sẽ sống mà ấp ủ hi vọng rằng lúc nào đó, chưa phải ngay lúc này, thằng bé sẽ được ngài bổ trí cho một công việc thích hợp nào đó.”² Trong mọi xã hội, người dân giao dịch bằng các mối quan hệ, nhưng ở nước Anh đầu thế kỷ XIX, chỉ những vây cánh trong một bộ phận tinh hoa rất nhỏ là có cơ hội được bổ nhiệm vào bộ máy chính quyền. Kết quả là Anh không có nền công vụ ổn định như tại Phổ với

bộ máy quan liêu tinh nhuệ tự chủ cao. Thay vào đó, ở Anh là một tập hợp các quan chức dầy mớ rề má, mà thực lực của họ là điều đáng bàn và họ thường không được đào tạo.

Một trong những nỗ lực do chính khách và triết gia vĩ đại Edmund Burke khởi xướng rất sớm vào năm 1780 nhằm ngăn chặn sự bảo trợ Hoàng gia, công kích “những chiếc ghế được dọn sẵn” (bổ nhiệm qua bảo trợ) và các chức danh ngồi không ăn lương.³ Một mục tiêu khác cho việc cải tổ sớm là nền công vụ Ấn Độ (Indian Civil Service – ICS). Anh không trực tiếp cai trị Ấn Độ cho đến cuộc Nổi loạn năm 1858 mà thuê một công ty thương mại, Công ty Đông Ấn, làm đại diện cho chính quyền Anh trên tiểu lục địa này. Cụm từ “dân chính” (công vụ) bắt nguồn từ Ấn Độ để phân biệt người lao động dân sự với quân sự của Công ty Đông Ấn.⁴ Những người tình nguyện gia nhập đội quân ICS không phải là giới tinh hoa của xã hội Anh; điều kiện làm việc và việc trường kỳ biệt xứ khiến nơi đây là một thiên đường cho kẻ trốn học, ưa phiêu du, kẻ thất bại trong sự nghiệp ở quê nhà. Theo ngôn ngữ của Adam Smith, một nghìn bảng cổ phần công ty chi trả “một cổ phiếu... không phải cho việc cướp bóc, mà cho việc bổ nhiệm những kẻ cướp bóc của Ấn Độ.” Chiếc ghế giám đốc được trả lương rất thấp nhưng mang lại nguồn lợi khổng lồ bởi ông ta có quyền phân phát việc làm và cơ hội kiếm tiền cho bè bạn, họ hàng, người được bảo trợ của mình.⁵

Song công việc của ICS đa dạng và yêu cầu cao, và cần nhiều kỹ năng hành chính. Nhận ra nhu cầu phải cải thiện chất lượng công chức ở đó, các giám đốc công ty lập một trường đại học tại Haileybury, cái nôi đào tạo nhân viên trẻ ngôn ngữ phương Đông, toán, văn, luật và lịch sử. Nhận ra nhu cầu về một lớp công chức ưu tú hơn, chính quyền vận động các giám đốc thiết lập hệ thống tuyển dụng cạnh tranh thay cho việc bổ nhiệm người “nhắm” sẵn vào các vị trí trống như thông lệ lúc bấy giờ. Trong cuộc tranh luận về Luật Chính quyền Ấn Độ năm 1833 để cải tổ điều lệ của công ty, Thomas Babington Macaulay (sau này là Lord Macaulay) ủng hộ mạnh mẽ cạnh tranh công khai và lấy

trình độ học vấn làm cơ sở cho việc tuyển dụng tại Ấn Độ. Macaulay sẽ còn làm cho Hội đồng Tối cao Ấn Độ trong giai đoạn 1834-1838, và tại đây ông đề xướng các cải tổ hệ thống giáo dục (đưa tiếng Anh thành ngôn ngữ chủ đạo trong giảng dạy) và cải tổ bộ luật hình sự Ấn Độ.⁶

Giám đốc Công ty Đông Ấn ban đầu bác bỏ các yêu cầu về tuyển dụng công khai vì làm vậy không có lợi gì cho họ: đúng ra, họ là một liên minh “tăm tô,” lợi dụng quyền kiểm soát của mình đối với việc tuyển dụng nhân sự để vớt vét tiền bạc cho bản thân. Thêm vào đó, càng bó hẹp phạm vi tuyển dụng thì càng có lợi ích về mặt giai cấp; trong số thường dân được gửi tới Ấn Độ trong thời kỳ 1860-1874, gần 3/4 là con trai giới đại quý tộc, tiểu quý tộc, quân đội, hải quân, và chính trong bộ máy ICS, hoặc một trong các nghề đòi hỏi học vấn. Việc cải tổ ICS không diễn ra cho đến khi một viên chức trẻ tuổi đầy nhiệt huyết, Sir Charles Trevelyan, được thăng cấp trong bộ máy lãnh đạo.⁷

Trevelyan xuất thân từ một gia tộc nam tước, học tại Haileybury và đã kinh qua một số vị trí trong Công ty Đông Ấn trong đó phải kể đến chức phó quản lý tại Calcutta. Kinh nghiệm của ông với công ty chưa cải tổ này biến ông trở thành kẻ thù số một của chế độ ô dù và là tín đồ của một xã hội dựa trên chế độ thực tài mở rộng cửa cho tất cả mọi người. Ông ghê tởm một Ấn Độ đóng vai trò “cái bồn rửa hứng hết toàn bộ mọi cặn bã rác rưởi mà mọi ngành nghề của người Anh quăng xuống.”⁸ Trevelyan gặp Macaulay tại Ấn Độ, sau đó kết hôn với em gái của ông này, và hai người phối hợp chặt chẽ trong việc cải tổ ICS. Trevelyan sau đó rời sang Bộ Tài chính và năm 1840, làm thư trưởng trên danh phận nhưng thực tế là người đứng đầu thực thụ của cơ quan đó. Trong khi chứng tỏ bản thân là một nhà quản trị có tài, Trevelyan cũng nhấn mạnh rằng bộ máy được tổ chức quá kém và gặp phải nhiều rối loạn chức năng tương tự như ICS.⁹

Cùng với Sir Stafford Northcote, người từng là thư ký riêng của William Gladstone tại Ủy ban Thương mại, Trevelyan soạn thảo Báo

cáo Northcote-Trevelyan năm 1845, một tài liệu chỉ dày hơn 20 trang, mà cũng chưa hẳn là một sự đoạn tuyệt với quá khứ nếu so với tuyệt tác của loạt báo cáo về cải cách khu vực công, bao gồm cả ICS, được đưa ra trong thập niên trước đó.¹⁰ Nó kêu gọi chấm dứt việc tuyển dụng qua cơ chế bảo trợ, thay bằng những kỳ thi công chức như là một cửa ngõ vào cơ quan chính quyền. Nó cũng đề xuất tách các công việc văn phòng thường nhật với các chức năng hành chính ở tầm cao hơn, và thiết đặt yêu cầu về học vấn cao hơn đối với các nghiệp vụ tầm cao này. Loại hình giáo dục nhân văn chủ nghĩa được xác định là thiết yếu trong báo cáo, trên danh nghĩa là mở cửa cho mọi giai cấp xã hội, song trên thực tế chỉ bó hẹp đối tượng ứng viên trong giới quý tộc và giai cấp thượng trung lưu là những người có tiền và có quan hệ để cho các cậu ấm của họ đi học Oxford và Cambridge. Tuy nhiên, những yêu cầu ngặt nghèo về học vấn đưa chuyển dịch chính quyền Anh về gần mô hình Phổ và Pháp hơn, và có nghĩa rằng các nhà quản trị sẽ thật sự phát triển thành một ban bệ với sự đoàn kết và tự chủ của nó.

Trong khi động cơ cải cách của những người như Trevelyan là vì ghét một chính quyền bị lũng đoạn bởi lũ quý tộc bất tài, loại hình cải cách này có thể sẽ không khả thi ngoại trừ trong bối cảnh những điều kiện khu biệt của đời sống thượng lưu ở Anh. Trevelyan, như đã đề cập lúc trước, có họ với Macaulay, mà Macaulay lại là thân tín của Gladstone, Bộ trưởng Tài chính Anh vào thời điểm Báo cáo Northcote-Trevelyan, rồi trở thành thủ tướng vào năm 1868, năm đầu tiên trong bốn nhiệm kỳ của ông. Northcote là thư ký riêng của Gladstone và họ đều là bạn của Benjamin Jowett, hiệu trưởng phân hiệu Balliol của Đại học Oxford, và là lãnh tụ của phong trào cải tổ hệ thống Đại học.¹¹ Mạng lưới quan hệ cá nhân của giới tinh hoa này đủ để tạo ra một liên minh trong Quốc hội nhằm thúc đẩy việc triển khai soạn Báo cáo Northcote-Trevelyan, và cuối cùng là chính cuộc cải tổ. Cách làm này cực kỳ mâu thuẫn với Mỹ, nơi không có giới tinh hoa cố kết nào, nơi những ý tưởng cải cách phải được tranh luận cho ra vấn đề, và đấu

tranh trên cơ sở từng bang với nhau trong một xã hội rộng lớn hơn, phân hóa hơn.

Một nhóm tinh hoa thứ hai ở Anh, đứng đầu là John Stuart Mill, Edwin Chadwick và một tổ chức các doanh nhân mang tên Hiệp hội Cải cách Hành chính, cũng vận động cho việc tuyển dụng công chức dựa trên thực tài và một hệ thống thi tuyển đầu vào. Kim chỉ nam về tư tưởng của nhóm này nằm ở những ý tưởng vị lợi của Jeremy Bentham và cha của John Stuart Mill, James Mill, người nhấn mạnh tính hợp lý và hiệu quả trong việc quản trị. Chúng được truyền bá thông qua các nhóm như câu lạc bộ Kinh tế Chính trị và Hiệp hội Truyền bá Kiến thức Hữu dụng. John Stuart Mill từng làm việc cho Công ty Đông Ấn (dường như ông có ấn tượng tích cực với nó hơn là Trevelyan) và đóng góp một bản ghi điều khoản quan trọng về cải cách trong quá trình soạn thảo Báo cáo Northcote-Trevelyan.¹² Tuy nhiên, không giống nhóm của Northcote-Trevelyan, họ không thích nên học thuật nhân văn chủ nghĩa hay chủ nghĩa tự do mà một nền học thuật chuyên môn tập trung vào các môn khoa học, kinh tế học, công trình sư, một loại hình đào tạo người ta tìm thấy ở Trường Kinh tế London chứ không phải ở Oxford và Cambridge. Họ lập luận rằng những kỹ năng thực tiễn sẽ phù hợp với ngành công vụ hơn là kiến thức về Hy Lạp và Latin, và dần dần chúng sẽ thu hẹp lợi thế của các giai cấp thượng lưu đang thống lĩnh hệ thống Oxbridge.¹³

Những lý tưởng cải lương được truyền bá thông qua các phương tiện truyền thông đại chúng mới, nhắm đến đối tượng độc giả là tầng lớp trung lưu và vô số các câu lạc bộ và hội nghề mới mọc lên như nấm vào nửa đầu của thế kỷ XIX nhằm thúc đẩy công nghiệp, khoa học, công nghệ và cải cách, ví dụ Hiệp hội Truyền bá Kiến thức Hữu dụng. Chúng cũng được hậu thuẫn bởi một cuộc cách mạng lớn về các giá trị đã manh mún từ thế kỷ trước đó, một sự chuyển dịch từ cái mà nhà kinh tế học Albert Hirschman gọi là đam mê sang lợi ích. Lớp quý tộc

lớn tuổi hơn xuất thân từ một đẳng cấp chiến binh trọng nhất là vinh quang, danh dự, lòng quả cảm; họ bị bối hoạt động thương mại và kiếm tiền là không xứng với một quý ông. Lao động không được coi trọng đúng với giá trị của nó, đó là lý do con cái giới tư sản cứ ténh ténh ở Oxford và Cambridge dựa trên các mối giao tình, cưỡi ngựa, săn bắt, chè chén hơn là học hành. Những tầng lớp trung lưu mới, ngược lại, chỉ có tài năng và ý chí lao động để tự hào, và thông qua tinh thần dám nghĩ dám làm họ đang tạo ra khối của cải kếp xù mới.¹⁴

Hệ thống đại học sẽ không thể đóng vai trò chủ chốt được gán cho nó nếu chính nó không trải qua một cuộc lột xác ngoạn mục. Vào đầu thế kỷ XIX, theo ngôn từ của Richard Chapman, các trường đại học Anh đặc trưng bởi sự “vật vờ, tham nhũng, ngồi không ăn lương” với việc các giáo sư tại Oxford đã hầu như ngừng việc lên lớp. Ông kể chuyện Lord Eldon tốt nghiệp vào năm 1770 như sau: “Trong kỳ thi ông được hỏi hai câu để kiểm tra về tiếng Hebrew và Lịch sử: ‘Trong tiếng Hebrew từ nào chỉ nơi đặt hộp sọ?’ và ‘Ai là người lập ra University College?’ Với đáp án ‘Golgotha’ và ‘Vua Alfred’ ông làm các giám thị hài lòng và họ không hỏi thêm bất kỳ câu nào nữa.”¹⁵ Tuy nhiên, trong một quá trình mà lên cao trào vào giữa thế kỷ, các trường đại học phải chịu liên tiếp những làn sóng cải cách để nâng cao các tiêu chuẩn và tăng tính cởi mở, trong đó có Đạo luật Oxford năm 1854, Đạo luật Cambridge năm 1856 và Đạo luật khảo thí các trường đại học năm 1871 loại bỏ hết những bài sát hạch về tôn giáo như điều kiện cần và đủ để trúng tuyển. Bên cạnh đó, Đại học London được thành lập năm 1836, nó cùng những ngôi trường khác cạnh tranh với Oxford và Cambridge và đóng góp vào cuộc tranh luận về cải cách giáo dục. Benjamin Jowett là nhân vật quan trọng trong công cuộc nâng cấp hệ thống thi cử, khiến ông đương nhiên trở thành người dẫn dắt những nỗ lực cải cách hệ thống công vụ.

Đang sau toàn bộ hoạt động cải tổ trên một loạt các thể chế là một dư kiện xã hội nổi bật: Cách mạng Công nghiệp đang tăng tốc tại

Anh và kéo theo một sự thay đổi ồ ạt trong cơ cấu xã hội của nước này. Xã hội nông nghiệp lâu đời với những lãnh chúa toát lên sức mạnh và quyền lực đang nhanh chóng bị thay thế bằng một xã hội đô thị đứng đầu là các nhà tư bản công nghiệp và các doanh nhân. Theo lời của Richard Chapman,

Những người cấp tiến của tầng lớp trung lưu – vai trò đã lớn mạnh nhờ hệ quả của Cách mạng Công nghiệp và quan điểm Thanh giáo liên quan đến “phong trào lương tri bất tuân quốc giáo ngày càng đi vào chiều sâu” ... – cảm thấy phần lớn những vấn đề của chính quyền mà họ thấy chương tai gai mất chủ yếu là do hệ quả của sự bảo trợ. Sự công kích của tầng lớp trung lưu được dựa trên giả định rằng giai cấp quý tộc địa chủ chính là những kẻ lợi dụng sự bảo trợ để tư hào riêng; và thực tế, nó là một phần của hệ thống quý tộc của chính quyền (như với Quân đội và Hải quân) và nó vừa không hiệu quả vừa không thể dung dưỡng nổi.¹⁶

Các nhóm tầng lớp trung lưu này có mối quan tâm trực tiếp về việc giành suất cho con cái vào được Oxford và Cambridge, và tìm việc cho chúng trong bộ máy công vụ.¹⁷

Các tầng lớp trung lưu Anh chọn cách ủng hộ các tiêu chí thăng tiến phổ quát, dựa trên thực tài ở mọi tổ chức. Họ làm điều đó xuất phát từ quyền lợi bản thân, nhưng với tư cách là một tầng lớp xã hội chứ không phải tư cách cá nhân. Điều này đối lập sâu sắc với tầng lớp trung lưu ít dám nghĩ dám làm hơn tại Nam Ý, những người được chính thể quá đàu địa phương kết nạp và đưa vào các mạng lưới bảo trợ.

Khi Báo cáo Northcote-Trevelyan được công bố năm 1854 không có nghĩa là những đề xuất của nó được thực thi ngay lập tức. Thay đổi điều kiện tuyển mộ vào ngành công vụ đe dọa những lợi ích của công chức đương nhiệm và giai cấp thượng lưu của họ. Năm 1855, pháp lệnh của Hội đồng Cơ mật thiết lập Ủy ban Công vụ cho phép cạnh tranh công khai ở một số mảng công việc.¹⁸ Việc ban hành các đề xuất

trong báo cáo toàn văn của Quốc hội bị trì hoãn lại đến năm 1870, khi Gladstone lên làm thủ tướng. Như bản báo cáo đã đề xuất, luật mới chia ngành công vụ thành hai tầng, tầng đầu là hành chính, yêu cầu đầu vào phải là các đối tượng được đào tạo về chủ nghĩa nhân văn tự do và tầng hai là lớp quản lý cấp thấp, với đầu vào yêu cầu “học vấn chuẩn Anh” bằng tiếng Anh nhưng bớt khắt khe hơn và các môn học hiện đại. Hệ thống hai tầng này mở ra cơ hội việc làm cho cả con cháu giai cấp tư sản thượng lưu lẫn trung lưu trong khi vẫn giữ chỗ cho con cháu quý tộc cũ bởi họ vẫn có thể sử dụng nền tảng học vấn của khối Oxford-Cambridge để thi đỗ kỳ thi mới.

Tạo thêm đà cho cuộc cải tổ toàn diện ngành công vụ là Chiến tranh Crimea (1853-1856). Các chiến dịch của quân đội Anh được điều hành rất kém, và năm 1855 Ủy ban Điều tra Chọn lọc đã báo cáo những mặt yếu kém trong tổ chức quân đội về mặt tinh báo, chiến lược, hậu cần. Điều này gây ra một cơn phản nộ trong báo giới, họ đòi một sự cải tổ triệt để cả dân sự lẫn quân sự. Do đó, tại một đất nước không hề có hơi hướng quân phiệt như Phổ hay Nhật, chiến tranh và sự đe dọa mạng sống của binh sĩ và thường dân tạo ra sức ép để cải cách mà thời bình không thể tạo được.¹⁹

Điều quan trọng là cuộc cải cách này của Anh trong khu vực công diễn ra trước khi có sự mở rộng quyền bầu cử. Có ba dự thảo cải tổ lớn được thông qua trong thế kỷ XIX đã biến cải Anh từ một chính thể quả đầu sang nền dân chủ thật sự (dù quyền bầu cử đầy đủ cho phụ nữ và bộ phận thiểu số mãi đến thế kỷ XX mới được thực hiện). Cải cách năm 1832 thủ tiêu một số vấn đề tiêu cực trắng trợn trong hệ thống bầu cử, như “khu thối nát” (các khu bầu cử có ít hoặc không có cử tri trở thành “chức vụ ngồi không ăn lương” cho các chính trị gia giới tinh hoa). Cho đến những năm 1860, chỉ 1/8 công dân Anh được quyền bầu cử.²⁰ Việc mở rộng quyền bầu cử cho 100% chủ hộ phải đợi cho đến những cuộc cải cách năm 1867 và 1884, mà sau đó 40% nam giới

trưởng thành ở Anh, trong đó có người ở trọ, tá điền, người giúp việc gia đình, binh lính và thủy thủ vẫn chưa được quyền tham gia bầu cử. So sánh tương quan với Mỹ, tỉ lệ người không được bỏ phiếu ở Mỹ vào thời điểm bấy giờ là 14%.²¹ (Tôi sẽ trở lại vấn đề vì sao những dự luật này được thông qua tại Phần III của cuốn sách). Do đó việc huy động cử tri vốn từng xảy ra tại Mỹ vào thập niên 1830 và sự phát triển của các đảng chính trị quần chúng chỉ diễn ra tại Anh sau thập niên 1870, tới lúc đó nền móng cho một ngành công vụ tự chủ đã được sắp đặt. Vào thời điểm khi các đảng của Anh có thể mạnh mẽ ý định tranh thủ ban phát ồ ạt việc làm trong chính quyền như là những cơ hội để giành phiếu bầu, con đường này đã hoàn toàn khép lại.

Thậm chí sau khi quyền bỏ phiếu được mở rộng, các đảng ở Anh vẫn chậm chạp trong việc triệu tập lượng lớn cử tri. Ở dù nhất trong thời kỳ này là Đảng Bảo thủ hay Đảng Tory, với nhiều lãnh tụ là những địa chủ danh thế có thể trông cậy vào sự hậu thuẫn từ những khu vực bầu cử địa phương không thuộc lớp tinh hoa. Quả thực, một trong những lý do khiến Thủ tướng Bảo thủ Benjamin Disraeli – bản thân là người từ lâu vẫn sử dụng những người được bổ nhiệm bằng hệ thống ô dù – ủng hộ Dự luật Cải cách năm 1867 là vì ông tin rằng đảng của ông có thể duy trì sự kiểm soát đối với một nền tảng cử tri mở rộng. Tuy nhiên, đảng này bị phân hóa trong những thập niên tiếp theo giữa giới tinh hoa có đất thời trước và một giới tinh hoa gồm những người ủng hộ thuộc tầng lớp trung lưu mới, nhiều trong số đó được kết nạp vào đảng bằng tước hiệu trên danh nghĩa hơn là việc làm trong chính quyền.²² Đảng Whig hay Đảng Tự do đối lập là đảng của tầng lớp trung lưu và cũng lại không có xu hướng phát triển thành một đảng quần chúng.

Công Đảng Anh mới chính là đảng sẽ làm dịch chuyển giai cấp lao động và cuối cùng thay thế Đảng Tự do để giữ vai trò đảng thứ hai trong chính trường Anh. Công Đảng là cánh tay chính trị của Tổng Liên đoàn Lao động vốn được tập hợp vào cuối những năm 1800 và

thành lập năm 1900. Ra đời từ nhiều phong trào cánh tả khác nhau, và với một ý thức hệ chủ nghĩa xã hội mạnh mẽ, Công Đảng là đảng được tổ chức từ bên ngoài, phải tập hợp lực lượng ủng hộ cho các vấn đề nghị trình của nó như điều kiện làm việc, lương bổng, sự kiểm soát nhà nước đối với công nghiệp chứ không phải thông qua việc phân bổ nhỏ giọt nguồn lực chính quyền. Khi lần đầu tiên gia nhập chính quyền trong Thế chiến II và cuối cùng tự mình lên nắm quyền vào năm 1924, nó không có cơ hội tiếp cận bộ máy quan liêu và chưa bao giờ được thể chế hóa như một đảng hiện đại.²³

Trong khi những cuộc cải cách Northcote-Trevelyan chính là một sự đoạn tuyệt mạnh mẽ nhất với hệ thống bảo trợ truyền thống, thì cũng có thể nói khu vực công của Anh đã trải qua một loạt liên tiếp những cải tổ lớn dần về quy mô từ ít nhất là năm 1780 cho đến ngày nay. Ủy ban cải cách nối tiếp nhau ra đời, trong đó có Ủy ban Playfair năm 1874-1875, Ủy ban Ridley 1886-1890, Ủy ban MacDonnell 1912-1915, Ủy ban Tái cơ cấu 1919-1920, Ủy ban Tomlin và Ủy ban Priestly 1953-1954.²⁴ Nỗ lực cải cách quy mô lớn khu vực công cuối cùng được Tony Blair triển khai trong những năm 1990 mang tên chính sách Quản lý Công Mới.²⁵

Trong khi cải cách khu vực công của Anh là một quá trình kéo dài, và về một phương diện nào đó, chưa hoàn tất, việc loại trừ hệ thống ô dù tương đối đơn giản. Tri thức và nhà phê bình xã hội đưa ra lập trường ủng hộ cải cách, một lập trường được phổ biến và tranh luận trên các phương tiện truyền thông để phản ứng lại những sự kiện như Chiến tranh Crimea. Một ủy ban chuyên gia sau đó nghiên cứu sâu về vấn đề này và nảy ra một loạt các đề xuất, được Nghị viện Anh ban hành thành luật. Những tác nhân quan trọng nhất trong quá trình đều thuộc về một bộ phận tinh hoa nhỏ chủ yếu sống tại London (dù nguồn gốc phổ biến là ở Ấn Độ thuộc Anh). Tất cả đều có học vấn tương đương nhau, quen biết nhau và một số có họ với nhau. Hệ thống

Westminster thiên nặng về việc ra quyết định nhanh vì nó có rất ít sự kiểm soát và cân bằng: những năm 1850, không có phong trào liên bang hay sự phân quyền, không có tòa án tối cao để vô hiệu hóa luật, không có sự phân chia quyền lực giữa hành pháp và lập pháp, và có một cơ chế kỷ luật đảng nghiêm minh (bộ máy lãnh đạo của đảng kiểm soát các nghị sĩ). Khi cơ cấu giới tinh hoa Anh bắt đầu thay đổi và các chủ thể của tầng lớp trung lưu bắt đầu thay thế cho chính thể quá đầu cũ kỹ hơn, mong muốn nguyện vọng của họ có thể được phản ánh tương đối nhanh chóng trong quá trình lập pháp.

Ở Mỹ thì lại không như thế, bởi hệ thống kiểm soát và cân bằng quy định trong hiến pháp khiến những thay đổi lớn trong chính sách công là điều vô cùng khó khăn và tốn rất nhiều thời gian. Nhưng quan trọng hơn là những khác biệt xã hội: không có giới tinh hoa cố kết duy nhất ở Mỹ, và thực vậy, nền tảng dân chủ dựa trên đó đảm bảo giới tinh hoa hiện tại sẽ liên tục bị thách thức bởi các chủ thể xã hội mới. Vì lý do này, Mỹ không thẳng tiến từ hệ thống bảo trợ của giới tinh hoa lên một hệ thống công vụ hiện đại, mà đi đường vòng kéo dài cả một thế kỷ, qua chủ nghĩa ô dù do đảng thống lĩnh. Câu chuyện ở Mỹ đối lập với câu chuyện ở Anh gợi cho ta hai điều: thứ nhất, sự bảo trợ và chủ nghĩa ô dù không phải là những hiện tượng đặc thù văn hóa thuần túy, và chúng cũng không đại diện cho những thông lệ tiến hiện đại mà bằng cách nào đó vẫn trụ vững khi các xã hội hiện đại hóa. Thay vào đó, chúng là kết quả tự nhiên của sự dịch chuyển chính trị trong những nền dân chủ giai đoạn sơ khởi. Thứ hai, câu chuyện của một nước Mỹ dân chủ hơn gợi ý rằng có một sự căng thẳng cố hữu giữa dân chủ và cái mà chúng ta gọi là “quản trị tốt.”

09

MỸ PHÁT MINH RA CHỦ NGHĨA Ô DÙ

Mỹ khác với các quốc gia hiện đại khác như thế nào?; bản chất của chính quyền thời sơ khai và sự nổi lên của các đảng chính trị; cách mạng Jackson và chủ nghĩa dân túy Mỹ; hệ thống bảo trợ và sự truyền bá của nó; chủ nghĩa ô dù và chính quyền đô thị Mỹ

Kể từ kỷ nguyên Ronald Reagan và Margaret Thatcher vào thập niên 1980, người ta thường so sánh chủ nghĩa tư bản “Anglo-Saxon” với những dị bản của nó ở lục địa. Chủ nghĩa tư bản Anglo-Saxon ủng hộ thị trường tự do, xóa bỏ điều tiết, tư nhân hóa với sự can thiệp tối thiểu của nhà nước, còn phiên bản tại lục địa, nhất là Pháp, có sự can thiệp và điều tiết của chính quyền và ủng hộ một nhà nước phúc lợi. Nhưng trong khi Mỹ quả thực có nhiều đặc điểm chính trị và những ưu tiên chính sách giống với vị tiền bối Anh quốc, quan điểm này thiếu tầm nhìn lịch sử và làm khuất lấp một số khác biệt quan trọng giữa sự phát triển chính trị của Anh và của Mỹ. Về nhiều mặt, hệ thống chính trị của Anh giống với các quốc gia lân bang cùng lục địa hơn là với Mỹ.

Trong Chương 2 cuốn *Trật tự chính trị tại các xã hội đang biến đổi*, mang tên “Hiện đại hóa Chính trị: Mỹ và châu Âu,” Samuel Huntington chỉ ra bản chất “Tudor” của chính trị Mỹ.¹ Theo Huntington, những người Anh đến định cư tại Bắc Mỹ trong thế kỷ XVII mang theo nhiều thông lệ chính trị của Anh quốc thời Tudor hay Trung cổ muộn. Trên

đất Mỹ, các thể chế này ăn sâu bám rễ và cuối cùng được ghi trong Hiến pháp Mỹ, một mảnh của xã hội cũ đóng băng theo thời gian.² Những đặc trưng Tudor này bao gồm Thông Luật như là nguồn quyền lực cao hơn quyền lực bộ máy hành pháp, có một vai trò mạnh tương đương các tòa án trong việc quản trị; một truyền thống tự trị địa phương; quyền tối cao được phân chia giữa một loạt các cơ quan thay vì tập trung vào một nhà nước tập quyền; chính quyền với quyền lực phân lập chứ không phải phân lập chức năng, ví dụ, bộ máy tư pháp không chỉ thực thi các chức năng tư pháp mà cả các chức năng nhà lập pháp; và sự lệ thuộc vào một lực lượng dân quân phổ thông hơn là một quân đội thường trực.

Huntington cho rằng sau thời kỳ Tudor, Anh tiếp tục xây dựng khái niệm về một chủ quyền thống nhất và một nhà nước tập quyền trong thế kỷ XVIII và XIX. Như chúng ta đã thấy ở chương trước, Anh chậm chạp hơn cả Phổ lẫn Pháp trong việc xây dựng một hệ thống quan liêu hợp lý, hiện đại, nhưng đến cuối những năm 1800, điều này đã xảy ra. Những cơ quan quản lý địa phương của nước Anh Trung cổ phát triển thành những khu vực nghị viện, với quyền lực ngày càng tập trung về London, trong những năm sau Cách mạng Vinh quang, Nghị viện Anh được hiểu như là nguồn quyền lực tối cao duy nhất. Trong khi Thông Luật vẫn là bất khả xâm phạm về mặt tôn giáo, Anh chưa bao giờ xây dựng một lý thuyết hay thông lệ giám sát bộ máy tư pháp theo đó các tòa án có thể vô hiệu hóa một đạo luật của Quốc hội. Người Mỹ, ngược lại, bám vào các thể chế Tudor: “Hiện đại hóa chính trị tại Mỹ do đó yếu và khiếm khuyết một cách lạ lùng. Về mặt thể chế, chính thể Mỹ chưa bao giờ ở mức kém phát triển, nhưng nó cũng chưa bao giờ thật sự hiện đại... Trong thế giới ngày nay, các thể chế chính trị của Mỹ không giống ai, chỉ vì nó quá cổ.”³

Những quan sát của Huntington phản ánh những quan sát của các tác giả viết về chủ nghĩa ngoại biệt Mỹ, mô tả những khác biệt giữa

hệ thống của Mỹ và của các nền dân chủ phát triển khác. Điều này bắt đầu với các tác giả như Louis Hartz và H. G. Wells vốn đặt vấn đề “Vì sao không có chủ nghĩa xã hội tại Mỹ?”⁴, tiếp đến là Seymour Martin Lipset người viết rất nhiều về chủ nghĩa ngoại biệt của Mỹ trong suốt sự nghiệp nghiên cứu hàn lâm dài của ông.⁵ Mỹ không giống ai, theo Hartz, bởi lẽ Mỹ thiếu cái cơ cấu giai cấp phong kiến kế thừa từ châu Âu. Là một vùng đất định cư mới, (ít nhất với những người châu Âu), Bắc Mỹ xuất hiện như một vùng đất của cơ hội công bằng nơi vị thế phản ánh nỗ lực và tài năng của người đó. Những bất công thừa kế lại không nhiều nên không cần đến một nhà nước mạnh để tái phân phối của cải, mà cần một sự tin tưởng rộng rãi vào chủ nghĩa tự do Locke nơi mọi cá nhân được tự do phát huy nỗ lực bản thân. Nhóm người này thật sự vấp phải những rào cản giai cấp đối với sự cơ động của mình – người Mỹ gốc Phi – do đó sẽ là nhóm ủng hộ một nhà nước mạnh để thúc đẩy lợi ích của họ, giống như giai cấp lao động da trắng tại châu Âu.⁶

Ngoài ra còn một yếu tố khác nữa. Lipset nhấn mạnh rằng Mỹ sinh ra trong một cuộc cách mạng chống lại quyền lực tập trung hóa mà đại diện là nền quân chủ Anh. Do đó tự do, được hiểu như là một sự chống lại sự can thiệp của nhà nước và được cổ vũ bởi sự bất tín nhiệm sâu sắc nơi chính quyền, là một trong những điều mà ông xác định là năm cấu phần chủ đạo của văn hóa chính trị Mỹ.⁷ Mỹ kế thừa các truyền thống Thông Luật thời Tudor nước Anh, và sau Cách mạng Vinh quang, kế thừa chính quyền chịu trách nhiệm dựa trên nguyên tắc không đánh thuế nếu không có đại diện. Cái mà nó không thừa kế là một nhà nước trung ương mạnh, mà vẫn luôn nhen nhóm tại Anh kể từ thời Chinh phạt Norman và đã phát triển thành một nhà nước chủ quyền thống nhất mạnh mẽ kể từ đầu thế kỷ XVIII. Chính công cuộc đấu tranh giành độc lập khỏi Anh đã thổi lên xu thế chống lại sự can thiệp của nhà nước tại Mỹ và đảm bảo rằng một loạt những ràng buộc đối với quyền lực của chính quyền sẽ được đưa vào Hiến pháp

của nhà nước mới dưới hình thức hệ thống kiểm soát và cân bằng đa tầng. Những điều kiện tự nhiên của một nước Mỹ sơ khai cũng không khuyến khích việc xây dựng nhà nước: Mỹ không gặp phải tình trạng bị một tay hàng xóm mạnh mẽ hiếp đáp, và diện tích tự nhiên cùng dân số nông thôn phân tán rộng khắp có nghĩa rằng nước này nhất định phải được quản trị trên nền tảng phân quyền về địa phương.

THÂN TỘC CỦA GEORGE WASHINGTON

Trong khi Hartz đã đúng khi cho rằng dân số da trắng tại Mỹ không bị phân chia thành hai giai cấp xã hội có sự phân hóa sâu sắc như tại châu Âu, trên thực tế thời đầu nước Mỹ vẫn có những sự phân biệt về giai tầng dựa trên học vấn và nghề nghiệp, như giữa tầng lớp ông chủ ngân hàng-thương nhân tại New York và Boston và tầng lớp quý tộc chủ đồn điền tại Virginia. Giới tinh hoa vào lúc này là một nhóm nhỏ thuần nhất, “xuất thân từ cùng tổ tiên, nói cùng một ngôn ngữ, cùng chung một tôn giáo, cùng ràng buộc chung những nguyên tắc chính quyền, phong cách và tập tục rất giống nhau,” theo lời của John Jay trong luận cương *Liên bang* số 2. Giai đoạn ngay sau khi Hiến pháp được phê chuẩn năm 1789, nền công vụ quốc gia ở cấp độ cao được mô tả như “Chính quyền của các Quý ông” và một số khía cạnh trông không quá khác với một chính quyền tồn tại vào thế kỷ XIX ở Anh.⁸ Có thể gọi nó là chính quyền của những người bạn của George Washington, vì tổng thống đầu tiên của nền cộng hòa chọn người giống như ông mà theo ông có phẩm chất tốt và tận tâm với đại cuộc.⁹ Dưới thời Tổng thống John Adams có 70% và dưới thời Tổng thống Jefferson có 60% quan chức cao cấp có cha xuất thân từ tầng lớp quý tộc địa chủ nhỏ, thương nhân, hay các giai cấp nhà nghề.¹⁰ Ngày nay nhiều người ngạc nhiên với chất lượng bộ máy chính trị vào thời điểm lập quốc tại Mỹ, sự tinh tế của nghị luận trong tập luận cương *Liên bang* và khả năng hoạch định về các thể chế với tầm nhìn dài hạn. Ít nhất một phần của lý do đằng sau bộ máy lãnh đạo vững mạnh này là thời điểm đó Mỹ

chưa phải là một nền dân chủ hoàn thiện mà là một xã hội nặng về giới tinh hoa, với nhiều lãnh đạo tốt nghiệp Harvard và Yale. Giống như giới tinh hoa ở Anh, nhiều người biết nhau từ thời đi học cũng như từ việc cùng tham gia cách mạng và soạn thảo Hiến pháp.

Sách giáo khoa lịch sử xưa nay lấy sự kiện Andrew Jackson đắc cử tổng thống năm 1828 làm dấu mốc cho sự ra đời của hệ thống bảo trợ. Nhưng theo những văn bản trước đó, chính quyền Mỹ trong thời kỳ từ năm 1789 đến 1828 thực chất là hệ thống bảo trợ, còn hệ thống ra đời sau đó là hệ thống ô dù. Từ cuộc tuyển cử của Thomas Jefferson năm 1800 cho đến khi Đảng Liên bang được thay thế bằng Đảng Cộng hòa, các tổng thống bắt đầu sử dụng quyền bổ nhiệm để đưa liên minh chính trị của mình vào các vị trí quyền lực, y như của các thủ tướng Anh trước năm 1870. Jefferson đã bổ nhiệm 73 trong số 92 vị trí có thể bổ nhiệm vì “đừng mong mọi thứ sẽ được duy trì như thế trong những bàn tay của những người chủ trương liên bang”; người kế nhiệm của ông, James Madison và James Monroe cũng làm gần như tương tự.¹¹ Các nhà chủ nghĩa liên bang và lẫn người ủng hộ Jefferson chọn người để bổ nhiệm từ một phạm vi tương đối hẹp quý tộc địa phương với địa vị xã hội cao, sự trung tín, nòi giống tốt như là những phẩm chất quan trọng nhất của công chức.¹²

Nhà lập quốc duy nhất tỏ ra quan tâm tới một bộ máy chính quyền hùng mạnh, có năng lực là Alexander Hamilton, ông là người đặt ra vấn đề “năng lượng trong bộ máy hành pháp” trong luận cương *Liên bang* từ số 70 đến số 77. Là bộ trưởng tài chính đầu tiên, ông xây dựng một bộ máy quan liêu lớn mà thời điểm đó là cánh tay hành chính chủ đạo của chính quyền Mỹ. Nhưng ông vấp phải sự phản đối mạnh mẽ từ Thomas Jefferson, người nhấn mạnh sự mất niềm tin từ lâu của Mỹ với bộ máy quan liêu và chính quyền lớn trong Diễn văn nhậm chức đầu tiên của ông: “Chúng ta có thể rất hồ nghi, không biết rằng tổ chức của chúng ta có quá cồng kềnh, quá tốn kém không; có phải chức tước và các vị quan

chức của chúng ta được mở rộng một cách không cần thiết và đôi khi còn phương hại đến đại cuộc họ được giao phó thúc đẩy.” Và bài diễn văn này được phát biểu vào thời điểm toàn thể chính quyền Mỹ mới chỉ có tổng cộng khoảng ba nghìn con người!

Chính quyền đó được dự định phát triển khá nhanh, lên 20.000 nhân sự vào năm 1831. Tuy nhiên, nó vẫn không phải là một bộ máy quan liêu lớn theo tiêu chuẩn của châu Âu xét tương quan với diện tích nước Mỹ.¹³ Cho đến Nội chiến, Washington, D.C. vẫn là một thị tứ nhỏ nếu so với New York và Philadelphia, chưa nói tới London và Paris, với dân số chỉ khoảng 61 nghìn người.¹⁴ Chính quyền liên bang được chia thành hai loại hình: quan chức cấp cao gồm thành viên nội các và trợ lý của họ, các bộ trưởng hải ngoại, thống đốc vùng lãnh thổ, chánh văn phòng, v.v...; và nhân viên cấp thấp, quan chức hải quan, nhân viên bưu điện, điều tra viên, v.v...¹⁵ Trong khi bắt đầu phôi thai lực lượng hải quân, Mỹ không còn cần phải duy trì một quân đội thường trực quy mô lớn, và dựa hoàn toàn vào lực lượng dân quân địa phương cho mục đích an ninh. Bộ máy chính quyền mà hầu hết người dân Mỹ tiếp xúc hằng ngày là ở cấp địa phương hay bang.

HUY ĐỘNG CHÍNH TRỊ VÀ SỰ RA ĐỜI CỦA CÁC ĐẢNG

Chủ nghĩa ô dù ra đời trong bối cảnh một nền dân chủ hiện đại bắt đầu nổi lên và đảng chính trị quần chúng đầu tiên xuất hiện đúng là điều khó mà hiểu nổi. Về những phương diện này Mỹ đúng là nhà tiên phong. Trước khi có một nền dân chủ bầu cử thì chưa có đảng chính trị nào tồn tại, trừ phi ta tính cả những tập thể người quen mà các chính trị gia La Mã có thể huy động để tập hợp và thị uy đối thủ. Trước đó là những phần tử người bảo trợ và được bảo trợ thuộc tầng lớp thượng lưu kiểu giống như vẫn thấy trong Nghị viện Anh vào thế kỷ XVIII và XIX. Những phe cánh chủ nghĩa cá nhân và sự bảo trợ tồn tại trong tất cả những hệ thống chuyên chế, từ các triều đình châu Âu quân chủ cho

đến Đảng Cộng sản Trung Quốc hiện tại. Chỉ khi nền dân chủ bầu cử được tượng hình mới tạo ra những động cơ để xây dựng nên những gì mà ngày nay chúng ta công nhận là các đảng chính trị hiện đại.¹⁶

Ai cũng biết là Hiến pháp Mỹ không có quy định về các đảng chính trị, và nhiều Tổ phụ Lập quốc phản đối ý tưởng rằng các đảng nên đứng cai quản đất nước. James Madison trong luận cương *Liên bang* số 10 đã cảnh tỉnh về sự nguy hiểm của cái ông gọi là “bè phái.” Ở đây, ông ám chỉ đích xác những loại hình mạng lưới bảo trợ của giới tinh hoa đặc trưng cho thiết chế chính trị triều đình tại châu Âu, mà ông thấy đã dẫn tới sự sụp đổ của những nền Cộng hòa kinh điển tại Hy Lạp và La Mã. George Washington trong Diễn văn Từ biệt cảnh tỉnh về “những tác động chết người của Con ma Đảng; một sự xung đột sẽ phân chia và có nguy cơ hủy hoại nhà nước mới,” như người kế nhiệm của ông John Adams từng nói “sự chia rẽ nền cộng hòa thành hai đảng lớn... e là một tội ác chính trị tày đình nhất dưới Hiến pháp của chúng ta.” Sự thù nghịch nảy sinh từ chính ý tưởng về vai trò các đảng như những đại diện cục bộ cho cái cộng đồng nơi cạnh tranh sẽ dẫn tới chia rẽ và mất đoàn kết. Thay vào đó, họ hi vọng đất nước sẽ được dẫn dắt bởi những cá nhân có tinh thần đại nghiệp nhất nhất phấn đấu vì một đại cục tốt đẹp nhất. Đảng Liên bang của John Adams và Alexander Hamilton có nhiều đặc điểm của một bè phái tinh hoa hơn là một đảng hiện đại; nhiều sử gia ca tụng những người Cộng hòa theo chủ nghĩa Jefferson từng huy động một liên minh của những lợi ích đối lập và thành công trong việc bầu Jefferson làm tổng thống là những nhà sáng lập của một đảng chính trị thực thụ đầu tiên tại Mỹ.¹⁷

Trong khi các Tổ phụ Lập quốc tiên liệu rất xuất chúng khi thiết kế các thể chế cần thiết để điều hành một nền dân chủ mới, thì họ lại không nhìn ra được sự cần thiết về một cơ chế huy động cử tri và quản lý sự tham gia chính trị của quần chúng. Các đảng chính trị thực hiện một số chức năng quan trọng và hiện đang được công nhận là phần không thể tách rời của những nền dân chủ vận hành tốt: họ sửa soạn

cho hành động tập thể giữa những con người đồng chí hướng, họ tập hợp những lợi ích xã hội tập nham lại với nhau quanh một nền tảng chung, họ cung cấp thông tin quý báu cho cử tri với việc nêu rõ lập trường và chính sách quan tâm chung, và họ tạo ra một sự ổn định của những kỳ vọng theo cách mà những cuộc tranh luận giữa các chính trị gia không làm được.¹⁸ Quan trọng nhất là thực tế rằng họ là những cơ chế chủ yếu, theo đó những thường dân được huy động để tham gia vào nền chính trị dân chủ cạnh tranh.¹⁹ Từ đó các đảng chính trị ra đời, không được hoạch định trước, như là một phản ứng trước những yêu cầu về một hệ thống chính trị dân chủ với quyền bầu cử được mở rộng nhanh chóng.

Cho dù loại trừ người Mỹ gốc Phi, phụ nữ, thổ dân bản địa, và người không có tài sản ra khỏi hệ thống bầu cử, người Mỹ ngay từ ban đầu đã có một hệ thống quyền bầu cử rộng hơn bất kỳ quốc gia nào ở châu Âu. Những phẩm trật tài sản để được bầu cử xuất phát từ quan điểm của Đảng Whig già cỗi ở Anh rằng chỉ những người nộp thuế (và theo đó có một số tài sản và thu nhập nhất định) mới có tiếng nói trong chính quyền. Tuy nhiên, như Alexis de Tocqueville đã nói, nước Mỹ được thành lập dựa trên một nguyên tắc sâu xa hơn về bình đẳng và tự chủ của thường dân. Theo tinh thần này, nhiều bang bắt đầu dỡ bỏ những quy định về bầu cử dựa trên tài sản vào những năm 1820. Bầu cử, mà đến thời điểm đó vẫn chỉ thuộc về giới tinh hoa, đột nhiên được mở ra cho cả một tầng lớp cử tri mới.

CÁCH MẠNG KIỂU JACKSON

Andrew Jackson ra đời từ miền đất khi đó là biên ải Tennessee và giành tiếng tăm quân sự lẫy lừng khi đánh bại quân Anh tại Trận New Orleans trong Chiến tranh 1812. Ông lần đầu tiên tranh cử Tổng thống vào năm 1824 và giành được đa số cả phiếu phổ thông lẫn phiếu đại cử tri. Nhưng ông vẫn bị Hạ viện biểu quyết khước từ chiếc ghế tổng thống, do có một sự sắp đặt giữa hai ứng viên khác là John Quincy

Adams và Henry Clay. Cử tri đoàn thực thi quyết định này được nhóm Tổ phụ Lập quốc chủ ý thiết kế để sao cho giới tinh hoa nắm quyền kiểm soát lớn hơn trong việc lựa chọn tổng thống; Jackson vạch trần kết quả là “cuộc mua bán bẩn thỉu” ngấm ngấm của giới quý tộc miền đông. Cuối con sóng giận dữ dân túy, và được chấp thêm cánh bởi lớp cử tri mới giành quyền bầu cử, ông đã đánh bại Adams một cách vẻ vang vào năm 1828.

Sự đối lập giữa Jackson, một gã trai biên ải thẳng ruột ngựa và một John Quincy Adams thượng lưu sẽ trở thành một cuộc đối đầu trường kỳ trong văn hóa chính trị Mỹ. Adams là thành viên ưu tú của giới tinh hoa miền đông bắc, một Boston Brahmin từng du ngoạn khắp trời Âu với cha mình, John Adams, nói được vài ngoại ngữ và sinh viên Phi Beta Kappa tốt nghiệp hạng ưu Đại học Harvard. Jackson, ngược lại, xuất thân gia đình bình dân ở vùng sâu vùng xa, học hành không được xuyên suốt, chỉ được biết đến như là kẻ hay đấu tranh và sinh sự.²⁰ Chính nền tảng không phải tinh hoa lại là điều khiến Jackson trở nên thân thuộc, gần gũi với bộ phận cử tri mới giành quyền bầu cử của nước Mỹ. Hình ảnh tương phản của cặp Adams-Jackson ngày xưa nay tìm thấy ở cặp John Kerry, một Boston Brahmin học tại Yale, và một Sarah Palin, người hùng bảo thủ chống lại giới tinh hoa.

Nhiệm kỳ Tổng thống của Jackson là nền móng của những gì Walter Russell Mead gọi là truyền thống dân túy kiểu Jackson trong chính trị Mỹ, thứ vẫn duy trì đến thời nay và tìm được tiếng nói đồng cảm trong những nhóm như Đảng Trà nổi lên sau cuộc bầu cử 2008 của Barack Obama.²¹ Truyền thống này bắt nguồn từ cái gọi là những người định cư Scotland-Ireland đặt chân đến Bắc Mỹ vào những thập niên giữa của thế kỷ XVIII.²² Họ xuất thân từ bắc Ireland, vùng đất trũng Scotland, và những vùng đất thuộc bắc Anh giáp ranh Scotland. Đây là địa bàn kinh tế kém phát triển nhất ở Anh, và chính mức độ nghèo đói cao đã đẩy hàng trăm nghìn người Scotland-Ireland đi di

cư. Người Scotland-Ireland nghèo song có lòng tự tôn cao khi ở Anh cũng như khi sang Mỹ. Những người Anh vốn tinh hoa hơn cảm thấy khó chịu về sự tự tôn này, theo lời của sử gia David Hackett Fischer, họ “không thể hiểu những người đó có cái gì mà tự hào.”²³

Những người di cư từ Anh đến từ nơi từng là một khu vực vô cùng bạo lực, hàng thế kỷ rung chuyển bởi cuộc chiến giữa lãnh chúa địa phương, giữa những lãnh chúa và người Anh. Từ trong môi trường này xuất hiện một chủ nghĩa cá nhân nồng nhiệt, cũng như một tình yêu với súng, mà từ đó cũng chính là nguồn cội của văn hóa dùng súng tại Mỹ. Người Scotland-Ireland trở thành những chiến binh thích gây gổ với người da đỏ; Jackson cầm đầu những người tình nguyện trong những chiến dịch để dồn đuổi người bộ lạc Creek từ Georgia và Bắc Alabama và bộ lạc Seminoles từ Florida.²⁴ Họ định cư tại nơi mà lúc bấy giờ là biên cương, rặng núi Appalachia trải dài từ miền tây Virginia, qua Carolinas tới Tennessee và Georgia. Họ sẽ dẫn dắt đoàn người tiến công này tây tiến; Davy Crockett và Sam Houston, những vị anh hùng của Alamo, đã làm lính của Jackson trong Chiến tranh Creek. Hậu duệ của những người định cư Scotland-Ireland sẽ tiếp tục định cư trên một khu vực trải dài từ dãy Appalachia qua Texas và Oklahoma và tới tận Nam California, nhất là sau thảm họa Bão bụi (Dust Bowl) của thập niên 1930.

Điều tất yếu là, người Scotland-Ireland, sự sôi tinh thần biên ải, sẽ đối đầu trực tiếp với những giới tinh hoa của xã hội Mỹ lúc bấy giờ, mà đứng đầu là người Thanh giáo New England và Giáo hữu Quaker đã lập nghiệp tại Thung lũng Delaware. Những cuộc chiến Adams-Jackson năm 1824 và 1828 xoay quanh việc đập tan thành trì của những lớp tinh hoa lâu đời này trên chính trường Mỹ và sự khẳng định của một tầng lớp dân túy mới trên chính trường.

Khi lên nhậm chức vào năm 1829, Jackson nói vì ông đã giành chiến thắng trong cuộc bầu cử, ông cần được quyết định ai sẽ được bầu

vào các văn phòng liên bang, vì sự bổ nhiệm theo cơ chế bảo trợ khi trước đã biến chức tước thành một “loại hình tài sản” cho giới thượng lưu.²⁵ Ngoài ra, ông phát biểu một “học thuyết về sự đơn giản của công việc,” nói rằng “nhiệm vụ của mọi cơ quan công quyền [hay ít nhất cũng được làm cho thành] quá đơn giản, thuần chất đến mức bất kỳ con người có lý trí nào cũng thấy mình dễ dàng phù hợp với công việc đó.”²⁶ Lập luận chống tinh hoa này được phát biểu vào thời điểm học vấn trung bình ở Mỹ không cao hơn bậc tiểu học.²⁷ Hệ thống của Jackson là một hệ thống luân chuyển cán bộ thường xuyên vì “không ai có quyền thực chất hơn ai đối với một chức vị,” nó đã tạo ra vô cùng nhiều cơ hội to lớn để đưa đảng viên trung tín vào những chiếc ghế trong bộ máy quan liêu.²⁸ Những cơ quan này khi ấy có thể được sử dụng như là một cơ sở để huy động những tin đồ chính trị trong các chiến dịch: Jackson đã biến hệ thống bảo trợ ưu tú đang hiện hành thành những đầu mối của một hệ thống ô dù quần chúng. (Trong sách sử Mỹ, dĩ nhiên xưa nay người ta vẫn gọi đây là hệ thống “bảo trợ” hay “quả thực”).²⁹

Hệ thống đảng phát triển ở Mỹ trong những thập niên tiếp theo, cả ở cấp độ liên bang và đô thị, nổi lên tự phát từ nhu cầu chính trị của một nền dân chủ mới. Với một chế độ bầu cử mở rộng, chính trị gia cần tìm cách để huy động người ủng hộ đến điểm bỏ phiếu và thuyết phục họ thay mặt mình phát biểu tại các buổi diễn hành, tuần hành và mít tinh. Cho dù các vấn đề thuộc nghị trình cương lĩnh như thuế hay quyền sử dụng đất là quan trọng đối với một số cử tri, song lời hứa về cơ hội việc làm hay sự chiếu cố cá nhân là phương thức còn hiệu quả hơn thế để vận động tầng lớp cử tri nghèo, tương đối ít học mới. Thực tế là điều này xảy ra tại Mỹ, đất nước đầu tiên trải nghiệm hệ thống bầu cử mở rộng và dân chủ, gợi ý rằng chủ nghĩa ô dù sau đó không nên được xem là một sự điên rồ hay lệch chuẩn so với thông lệ dân chủ “bình thường,” mà chính là cái cây dân chủ mới gieo trồng đã mọc tự nhiên quá nhanh trên một quốc gia tương đối kém phát triển. Không

quốc gia nào, kể cả Mỹ, chỉ bằng một cú nhảy duy nhất mà nhảy vọt được sang một hệ thống chính trị hiện đại.

MỘT NHÀ NƯỚC CỦA TÒA ÁN VÀ ĐẢNG PHÁI

Hệ thống chính trị nổi lên sau cách mạng kiểu Jackson trở thành cái mà nhà khoa học chính trị Stephen Skowronek gọi là “nhà nước của tòa án và đảng phái.”³⁰ Nghĩa là, hai thể chế ràng buộc, pháp quyền và trách nhiệm giải trình, được phát triển cao nhất. Những gì chưa tồn tại ở nước Mỹ thế kỷ XIX là một nhà nước tự trị, quan liêu, tự chủ, giống như thứ từng được tạo ra ở Phổ, Pháp và Anh.

Các đảng chính trị mới nổi lên thế vai cho nhà nước bằng cách thực thi quyền kiểm soát ở mức độ cao đối với những hoạt động của chính quyền. Điều này thể hiện trong việc hoạch định ngân sách, một việc mà ở các hệ thống nghị viện châu Âu chủ yếu do nhánh hành pháp thực hiện, còn ở nước Mỹ thế kỷ XIX việc này hoàn toàn thuộc về trách nhiệm của các đảng trong Quốc hội. Sự kiểm soát của Đảng mang lại “một mức độ gắn kết cho hệ thống chính trị quốc gia và một mức độ tiêu chuẩn hóa cho các hình thái và quy trình chính quyền... Các đảng tổ chức các thể chế chính quyền từ nội bộ... các thủ tục hành chính thường quy với việc tuyển dụng qua hệ thống bảo trợ, luân phiên bổng lộc và những kiểm soát bên ngoài đối với những bưu điện, văn phòng nhà đất và các trạm hải quan nằm phân bố rải rác.”³¹ Các đảng chỉ có thể đóng vai trò hợp nhất này khi đánh đổi bằng các mục tiêu nghị trình rõ ràng, vì những liên minh rộng lớn mà họ là đại diện có rất ít những mục đích chung. Các tòa án không bó hẹp bản thân với những chức năng tư pháp mà ngày càng phân định rõ rệt phạm vi trách nhiệm giữa những bộ phận khác nhau trong chính quyền, điều tiết các mối quan hệ giữa chính quyền và công dân, và tham gia vào các quyết định chính sách lớn.³² Như vậy Huntington có thể kết luận rằng Mỹ phân lập quyền lực thay vì phân lập chức năng. Các nhánh lập pháp và tư

pháp bắt đầu đảm nhiệm những chức năng mà ở các hệ thống chính trị châu Âu thông thường đều do bộ máy hành pháp thực hiện.

Điều này không có nghĩa rằng Mỹ được quản trị không tốt; trong hai phần ba của thế kỷ XIX, chính quyền quốc gia không có nhiều việc cần làm ngoài việc điều hành các trạm hải quan, bưu điện, và phân bổ đất. Nền kinh tế Mỹ là nền kinh tế nông nghiệp và dàn trải trên một lãnh thổ rộng, tập trung quanh các trang trại và làng bản cô lập với nhau. Không có hiểm họa ngoại xâm, do đó không cần có sự huy động quân sự hàng loạt. Về mặt ý thức hệ, trong lý thuyết về sự thừa kế của John Locke không thấy nói lý do nào hợp lý khiến cần phải trông chờ vào nhà nước như người bảo hộ cho sự nghiệp công ích như kiểu giai cấp quan liêu phổ quát của Hegel.³³

Không bị áp lực để buộc phải cải cách, chủ nghĩa ô dù do đảng vận hành lớn dần theo thời gian, và lên đến đỉnh điểm vào thời gian trước Nội chiến. Năm 1849, Tổng thống Zachary Taylor thay 30% toàn bộ công chức liên bang trong năm đầu ông tại nhiệm; Tổng thống Dân chủ James Buchanan cũng thay thế khoảng gần đó quan chức vào năm 1857 cho dù thực tế chính ông cũng đang kế nhiệm một đảng viên Dân chủ khác, Franklin Pierce.³⁴ Abraham Lincoln ngập lụt trong những yêu sách của bộ máy bảo trợ sau khi ông đắc cử năm 1860; khi tái đắc cử bốn năm sau đó, ông hi vọng giữ được càng nhiều người ở lại càng tốt vì “nguyên ý nghĩ phải gây dựng lại từ đầu những gì tôi làm năm đầu tiên tại đây cũng đủ bóp chết tôi.”³⁵ Bộ máy quân sự cũng mở cửa cho những chức vụ chính trị do bổ nhiệm, chẳng hạn như vị trí của Dan Sickles, một chính trị gia New York được phong thiếu tướng năm 1861, và với khả năng nhận định kém cỏi đã gây ra những vấn đề nghiêm trọng cho Liên bang miền Bắc tại Chancellorsville và Gettysburg.³⁶ Nhà văn trào phúng Artemus Ward hé mở rằng sở dĩ quân đội của Liên bang miền Bắc rút lui tại trận Bull Run là do có tin đồn rằng Trạm Hải quan New York còn ba vị trí đang trống.³⁷ Lincoln phàn nàn về việc ông đang phải xử lý một làn sóng bất tận những người

đến mưu cầu tước vị, nhưng ông bị kẹt trong một hệ thống trong đó việc ban phát nhỏ giọt các chức tước trong bộ máy quan liêu là một phần không thể tách rời của việc xây dựng các liên minh chính trị.

Giống như Trung Hoa cổ đại và châu Âu sơ kỳ hiện đại, chiến tranh tỏ ra là động lực cho việc xây dựng nhà nước Mỹ. Trong Nội chiến, quy mô Quân đội Liên bang miền Bắc từ 15.000 người lên tới hơn một triệu và kéo theo đó là việc xây dựng một hệ thống quan liêu khổng lồ nhằm cung ứng và di chuyển đội quân hùng hậu đến như vậy. Tòa nhà Capitol của Mỹ được tôn tạo và mái vòm khổng lồ của nó được hoàn tất trong giai đoạn này. Nội chiến cũng gây ra một sự chuyển dịch trong tư duy của người Mỹ về nước Mỹ: trước cuộc chiến, họ sẽ nói, “Liên bang” [chia ngôi số nhiều] để phản ánh lịch sử gồm nhiều bang của nó, còn sau đó, người ta thường nói, “Liên bang” [chia ngôi số ít] để chỉ liên bang mà Lincoln đã dày công chiến đấu để bảo vệ.³⁸

Tuy nhiên, thời điểm tập quyền trung ương của nhà nước này chỉ diễn ra thoáng qua. Nước Mỹ nhanh chóng quay trở về những truyền thống Tudor đã ăn vào căn cốt. Quân đội của Liên bang miền Bắc được giải ngũ nhanh chóng sau chiến tranh và trở lại nguyên hình một lực lượng biên thùy nhỏ được đặc phái tới những công sự tít miền viễn tây. Cơ cấu của nhánh hành pháp chịu trách nhiệm cho cuộc tổng động viên chiến tranh bị giải thể và quyền kiểm soát nguồn lực chính quyền lại trở về tay các đảng chính trị. Với công cuộc Tái thiết và việc trả những bang miền Nam về với Liên bang miền Bắc, thời kỳ bá quyền của Đảng Cộng hòa chấm dứt và hệ thống lưỡng đảng lên điều hành chính thể cho đến cuối thế kỷ. Tất cả những gì còn lại của một nhà nước thời chiến, theo sử gia Morton Keller, là một loạt những phép ẩn dụ quân sự áp dụng cho chính thể đảng: chiến dịch chính trị, lá cờ đầu của đảng, đảng viên thường, trưởng phân khu bầu cử, v.v...³⁹

Hệ thống chính trị nổi lên trong những năm 1870 và 1880 trên thực tế là hình thức tổ chức ở cấp độ cao hơn của chủ nghĩa ô dù so với

thời kỳ trước Nội chiến. Do diện tích đất nước được mở rộng nhanh chóng và xã hội ngày càng phức tạp, những hình thức quan hệ mặt đối mặt nhường chỗ cho một cơ cấu phân cấp quy củ cao ở cấp quốc gia, theo đó các đảng ban phát ân huệ và chức vị trong chính quyền.⁴⁰ Lord Bryce, một nhà quan sát Anh, nhấn mạnh “so với tầng lớp tương đương ở châu Âu, đặc thù [của chính trị gia Mỹ] là thời gian của họ được chuyên tâm dành cho công việc chính trị, đa phần họ có nguồn thu nhập từ chính trị và thiếu số còn lại tương lai cũng vậy, họ xuất thân chủ yếu từ những giai cấp nghèo, ít học hơn chứ không phải từ giai tầng cao trong xã hội, và... nhiều người xuất chúng trong nghệ thuật diễn văn hùng biện, vận động bầu cử, quản lý đảng.”⁴¹ Thuật ngữ “bộ máy chính trị” chính là ẩn ý về một mức độ tổ chức cần thiết để vận hành bộ máy ô dù cuối thế kỷ XIX.

CÁC ÔNG TRÙM VÀ CHÍNH TRỊ THÀNH PHỐ

Chủ nghĩa ô dù Mỹ phát triển cao nhất ở cấp độ thành thị và tồn tại ở đó lâu nhất. Các bộ máy chính trị được dựng lên ở hầu hết các thành phố lớn ở miền đông, trung tây, miền nam nơi chúng đóng vai trò các cơ chế để huy động một lượng lớn cử tri phi tinh hoa.⁴² Chúng có vai trò đặc biệt quan trọng tại New York, Chicago, Boston, Philadelphia và những thành phố khác, nơi mà càng về cuối thế kỷ càng chứng kiến một làn sóng khổng lồ những người chưa một lần bầu cử từ Đông Âu và Nam Âu di cư qua. Sự xuất hiện tự phát của các bộ máy chính trị này trước những cử tri tương đối nghèo đang gia tăng lại một lần nữa gợi ý rằng chủ nghĩa ô dù là một cách hiệu quả để khuấy động bộ phận dân số này và do đó sẽ được xem là một hình thái sơ khởi của tham gia dân chủ. Nó rất khác so với loại hình quan hệ người bảo trợ/được bảo trợ tồn tại ở Nam Ý vào thế kỷ XIX nơi giới tinh hoa hiện hữu có thể sử dụng tiền bạc, địa vị xã hội để tổ chức và thống lĩnh những lượng lớn cử tri nghèo. Ở Mỹ, ngược lại, chủ nghĩa ô dù là một con đường cho những chính trị gia phi tinh hoa nuôi tham vọng trở nên

giàu có và gia tăng địa vị xã hội của họ, trong khi phân phát những lợi ích cụ thể cho người ủng hộ họ. Một số tác giả viết về bộ máy chính trị sớm nhất gợi ý rằng có một phương diện văn hóa hay sắc tộc trong chủ nghĩa ô dù Mỹ, vì nhiều bộ máy tuyển mộ đối tượng cử tri là các tín đồ Công giáo Ireland hay Ý, trong khi những nhà cải cách có xu hướng là những người Tin Lành Anglo-Saxon có địa vị tương đối cao.⁴³ Nhưng các bộ máy chính trị cũng được lập lên tại Lexington, Kentucky, và Kansas City, Missouri, nơi không có lượng lớn những người mới nhập cư hay những cử tri Công giáo. Vấn đề thật sự là giai cấp, vì chủ nghĩa ô dù có sức hấp dẫn trực tiếp hơn đối với các công dân nghèo, ít học hơn.

Bộ máy chính trị cấp đô thị chính là những phiên bản được hiện đại hóa và tổ chức cao của Ông Lớn đảo Melanesia và *wantok* bộ tộc, trong đó người được bầu xây dựng một nền tảng hỗ trợ chính trị bằng cách phân chia lợi ích cá nhân hóa cho lực lượng ủng hộ.⁴⁴ Ở nước Mỹ thế kỷ XIX, dù chỉ là một thành phố tương đối nhỏ như Lexington cũng đòi hỏi sự tổ chức quy mô: các ông trùm thành danh tìm cách duy trì quan hệ cá nhân với càng nhiều người ủng hộ càng tốt, nhưng họ cần chiêu mộ những thủ lĩnh khu vực và những chân rết địa phương như những cây cầu trung gian để quản lý việc chiêu mộ cử tri, phân phối nguồn lực, theo dõi hành vi cử tri. Chính những cá nhân này là người cần phải nắm tường tận về cử tri và có thể đáp ứng nhu cầu của họ. Lợi ích cá nhân hóa được ban ra có thể khác nhau rất xa, từ một chức vụ trong bưu điện hay tòa thị chính thành phố cho đến những con gà tây cho lễ Tạ ơn cho đến mấy thùng than. Billy Klair, ông trùm Lexington vận dụng quyền kiểm soát đối với lực lượng cảnh sát để thực thi chọn lọc luật cấm trong thời kỳ Cấm rượu.⁴⁵

Những câu chuyện và nhân vật đầy sắc màu của bộ máy chính trị đô thị Mỹ thì có lẽ kể muôn đời không hết.⁴⁶ Có lẽ nổi tiếng nhất là Tammany Hall của New York, thành lập năm 1789 trong vai trò tổ chức từ thiện với tên chính thức là Hội Thánh Tammany. Giữa thế kỷ

XIX, người đứng đầu cao nhất của nó là William Marcy Tweed. Sếp Tweed, như người ta gọi ông, và Băng đảng Tweed của ông xoay xở kiếm chác đáng kể nhờ vào quyền kiểm soát đối với những vụ thầu hợp đồng công. Chẳng hạn, cơ quan lập pháp bang New York duyệt xây một trụ sở tòa án mới năm 1858 với ngân sách không quá 250.000 đô-la. Đến năm 1862, tòa nhà vẫn chưa xây xong và Tweed duyệt chi bổ sung thêm 1 triệu đô-la cho nó. Đến năm 1871, công trình vẫn chưa hoàn thành, và chi phí cho nó đã lên tới 13 triệu đô-la. Một ủy ban đặc biệt được chỉ định điều tra vụ việc, nhưng người đứng đầu lại chính là Tweed, và ủy ban này tìm cách rút 14.000 đô-la cho chi phí in ấn để nộp báo cáo trình lên một công ty cũng lại do Tweed sở hữu.⁴⁷ Những câu chuyện tương tự có thể thấy ở Ấn Độ, Brazil và Negeria ngày nay; những ai vẫn cho rằng kiểu tham nhũng này là phát minh của các quốc gia nghèo hiện nay thì đúng là chưa biết gì về lịch sử.

Bất chấp những điển hình tham nhũng tráo trở như vậy, các bộ máy chính trị thành phố như Tammany Hall thật sự đóng một vai trò quan trọng trong việc huy động những công dân đang bị gạt ra ngoài lề xã hội và cho phép họ tham gia vào hệ thống chính trị. Điều này đặc biệt đúng đối với những người mới nhập cư, vẫn hay bị giới tinh hoa thời đó coi thường vì tôn giáo, tập quán hay chỉ đơn thuần là “về nước ngoài” của họ. Các bộ máy chính trị thành phố lợi dụng điều này và cung cấp cho họ một số dịch vụ xã hội chủ đạo – đơn cử, một ông sếp của một khu có thể làm phiên dịch cho một người mới đến tại City Hall – điều mà ít thể chế khác trong xã hội Mỹ thế kỷ XIX làm được.

Trong khi người nghèo hưởng lợi từ bộ máy đảng thế, thì lợi ích về lâu dài của họ lại chịu ảnh hưởng. Vì họ đang được tổ chức trên cơ sở phân bổ lợi ích cá nhân thay vì dựa trên các nghị trình cương lĩnh tổng quát, nên việc chiêu mộ họ vào các đảng của giai cấp lao động hay đảng chủ nghĩa xã hội – tựa như loại đảng nổi lên ở Anh và Đức, nơi các đảng của giai cấp lao động yêu sách những loại hình tái phân phối

chính thức hơn như chăm sóc y tế phổ quát hay các chương trình an toàn lao động – là việc làm rất đổi khó khăn. Một trong những lý do chủ nghĩa xã hội chưa bao giờ gây ảnh hưởng ở Mỹ là Đảng Cộng hòa và Đảng Dân chủ đã giành hết lá phiếu của người Mỹ thuộc giai cấp lao động bằng cách chào mời họ những phần thưởng trước mắt thay vì những thay đổi chính sách nghị trình dài hạn.⁴⁸

Trong Chương 5 tôi đã phân biệt giữa chủ nghĩa ô dù, liên quan tới việc trao đổi lợi ích đôi bên cùng có lợi và những hình thức tham nhũng “ăn cướp” mà ở đó công chức thật sự là quân ăn chặn. Đây là điểm khác biệt quan trọng, nhưng chủ nghĩa ô dù thường biến hóa thành tham nhũng thật sự vì các chính trị gia có quyền tùy ý phân phối nguồn lực công; tiền mà có thể rơi vào túi người được bảo trợ lại rơi vào túi của chính họ. Điều này trở thành một đại nạn trong cái gọi là Kỷ nguyên Dắt vàng bắt đầu từ nhiệm kỳ của Tổng thống Ulysses S. Grant năm 1869, nổi bật với một số vụ bê bối lớn – vụ *Crédit Mobilier*ⁱ, *Whiskey Ring*ⁱⁱ, việc Bộ trưởng chiến tranh Belknap bán các vị trí kinh doanh béo bở trong vụ *Indian Ring*ⁱⁱⁱ, vụ “Chộp giật lương” trong đó Quốc hội tự bỏ phiếu cho việc tăng lương (có hiệu lực hồi tố) vào cuối kỳ họp, từ 5.000 lên 7.000 đô-la mỗi năm.⁴⁹ Với sự phát triển của công nghiệp hóa và nguồn tiền tập trung lớn đổ về đi kèm theo đó, những

i. Bê bối *Crédit Mobilier* xảy ra năm 1867 giữa công ty đường sắt Union Pacific Railroad và công ty xây dựng *Crédit Mobilier of America* trong việc xây dựng cánh đông của tuyến Đường sắt Xuyên lục địa đầu tiên, dính líu tới 15 chính trị gia tầm cỡ ăn hối lộ.

ii. Bê bối *Whiskey Ring* bị phanh phui năm 1875, liên quan tới âm mưu làm sai lệch thuế của các đại diện chính quyền, chính trị gia, người nấu và phân phối whiskey.

iii. Bê bối *Indian Ring* xảy ra trong Thời kỳ Tái thiết, liên quan tới việc Bộ trưởng Chiến tranh William W. Belknap và vợ ăn tiền lại quả từ các hợp đồng thương vụ tại căn cứ Fort Sill giữa Caleb P. Marsh và nhà thầu John S. Evans. Năm 1870, Belknap vận động hành lang Quốc hội và ngày 15 tháng 7 cùng năm được trao toàn quyền chỉ định và cấp phép cho nhà thầu đặc quyền sở hữu đối với các “vị trí kinh doanh” béo bở tại các căn cứ quân sự của Mỹ ở biên phòng phía Tây.

người vận động hành lang xuất hiện để làm trung gian giữa những nhóm lợi ích riêng và Quốc hội. Nhất là ngành đường sắt trả cho các nhà lập pháp ở cấp liên bang lẫn bang để thực hiện việc đấu thầu. Một số bang miền Tây thường được xem là bị những nhóm lợi ích đường sắt thao túng hoàn toàn.⁵⁰

Nước Mỹ những năm 1880 có nhiều điểm tương đồng với các nước đang phát triển ngày nay. Nó có các thể chế dân chủ và bầu cử cạnh tranh, nhưng những lá phiếu được mua bằng tiền công quỹ. Chất lượng của chính quyền nói chung là thấp, nhưng vấn đề này được xoa dịu bởi thực tế là chính quyền không được kỳ vọng nhiều trong trọng trách tham gia chiến tranh hay điều tiết nền kinh tế. Những tình huống này thay đổi mạnh mẽ khi nước Mỹ bắt đầu công nghiệp hóa trong những thập niên cuối của thế kỷ XIX; Mỹ cần một nhà nước kiểu châu Âu, và nó bắt đầu từ từ xây dựng một nhà nước như vậy.

10

SỰ CÁO CHUNG CỦA HỆ THỐNG BỔNG LỘC

Vì sao Mỹ cần một nhà nước hiện đại vào cuối thế kỷ XIX; vụ ám sát Garfield và nguồn gốc ra đời Đạo luật Pendleton; cải cách nền chính trị máy móc tại các thành phố Mỹ; những nhóm xã hội mới nào tạo thành liên minh cải cách và động cơ của họ; vì sao sự lãnh đạo vững vàng của tổng thống đóng vai trò quan trọng trong việc tạo ra sự đổi thay

Trong thời kỳ từ đầu những năm 1880 cho đến khi Mỹ tham gia Thế chiến I, hệ thống để bọt bèo ô dù vào chính quyền liên bang được dần dần dỡ bỏ, và ở New York, Chicago, Boston và các thành phố khác ở Mỹ, một thế hệ các nhà quản lý mới của thành phố thay thế cho những ông trùm của đảng cũ. Do đó, một nhà nước hiện đại theo đường lối của Weber ở cả cấp trung ương và địa phương đã được xây dựng nền móng. Mỹ sau khi đã phát minh ra chủ nghĩa ô dù đã thành công trong việc hiện đại hóa hệ thống hành chính.

Mỹ mất gần hai thế hệ mới hoàn thành những gì mà Anh chỉ mất một thời gian ngắn, từ khi ban bố những cải cách Northcote-Trevelyan vào năm 1854 cho đến khi thiết lập một nền công vụ hiện đại vào những năm 1870. Điều này phản ánh cấu trúc xã hội và những giá trị chính trị khác nhau giữa hai nước, và thực tế là so với Anh, Mỹ vừa

dân chủ hơn vừa hoài nghi quyền lực nhà nước hơn. Nó cũng phản ánh năng lực hành động quyết liệt lớn hơn của hệ thống Westminster so với hệ thống kiểm soát và cân bằng của Mỹ. Cho đến nay Mỹ chưa bao giờ thành công trong việc thiết lập một mô hình tựa như một nhà nước chất lượng cao như vẫn tồn tại ở một số nền dân chủ giàu có, nhất là những nơi vừa thoát khỏi truyền thống chuyên chế như Đức và Thụy Điển. Thực tế, như chúng ta sẽ thấy ở Phần IV của cuốn sách, chất lượng của nhà nước Mỹ đã suy thoái đáng kể từ những năm 1970, làm đảo ngược phần lớn tiến trình này.

MỘT THIÊN ĐƯỜNG TỰ DO CHỦ NGHĨA

Đầu những năm 1880, Mỹ là một xã hội có chính quyền nhỏ mà Ron Paul và những người tự do chủ nghĩa đương thời khác hi vọng một ngày nào đó nước Mỹ sẽ trở lại với mô hình này. Công việc quản trị thực tế phần lớn được thực hiện ở cấp bang và địa phương; Mỹ theo bản vị vàng, chưa có Cục Dự trữ Liên bang có thể tạo ra đồng tiền riêng; quân đội nhỏ và làm nhiệm vụ an ninh biên giới, chưa vướng vào cam kết nước ngoài rắc rối nào. Các tổng thống còn yếu kém và quyền lực thật sự nằm trong tay Quốc hội và các tòa án. Dù không đặt ra những giới hạn về nhiệm kỳ chính thức, sự cạnh tranh quyết liệt giữa hai đảng dẫn tới sự luân chuyển nhân sự cao tại Quốc hội, để phần lớn đại biểu vẫn là chỉ là không chuyên trách. Các nhóm lợi ích cá nhân mạnh và ngày càng bành trướng, và quả thực thành công trong việc thu tóm mạnh Quốc hội thông qua đút lót và cơ chế bảo trợ.¹

Loại hình chính quyền này phù hợp với xã hội nông nghiệp như Mỹ thời điểm nửa đầu thế kỷ XIX. Nhưng hai thập niên cuối cùng của thế kỷ XIX, bản chất nền kinh tế Mỹ biến động cực kỳ to lớn. Biến động quan trọng nhất là cuộc cách mạng trong công nghệ giao thông vận tải và truyền thông; đường sắt và điện tín kết nối cả nước trên quy mô lục địa và mở rộng mạnh mẽ quy mô các thị trường. Như Adam

Smith giải thích, sự phân công lao động bị giới hạn bởi quy mô thị trường. Người Mỹ bắt đầu ồ ạt rời bỏ nông trang và các cộng đồng nông thôn, di cư ra các thành phố và lập nên các lãnh thổ phương Tây mới trên đất nước này. Tăng trưởng kinh tế ngày càng gắn liền với ứng dụng khoa học và công nghệ trong các quy trình công nghiệp. Sự phân công lao động ngày càng mở rộng, nói cách khác, đang tạo ra những thay đổi ồ ạt trong chiều kích xã hội của sự phát triển: liên đoàn lao động, hiệp hội nghề, tầng lớp trung lưu đô thị bắt đầu mọc lên; các thể chế giáo dục như các trường đại học (được cấp đất) ban đầu được thành lập theo Đạo luật Morrill trong Nội chiến đang sản sinh ra một thể hệ tinh hoa có học vấn đại học; đường sắt và các ngành mới khác đang bứt ra khỏi những ràng buộc của quy định địa phương.

Những thay đổi trong các chiều kích kinh tế và xã hội của quá trình phát triển do đó tạo ra nhu cầu thay đổi trong các chiều kích chính trị, nhất là trong mối quan hệ với nhà nước. Mỹ cần một mô hình nào đó tựa như một nhà nước châu Âu kiểu Weber thay thế cho hệ thống ô dù do đảng cầm quyền và điều hành đất nước cho tới thời điểm đó. Sự chuyển dịch này bắt đầu tăng tốc vào đầu những năm 1880.

SỰ RA ĐỜI CỦA BỘ MÁY QUAN LIÊU

Trước đầu mốc quan trọng là Đạo luật Pendleton năm 1883 đã có một số nỗ lực cải cách khu vực công. Trước Nội chiến, các cơ quan kỹ thuật trong đó có Đài quan sát Hải quân và Quân đoàn y tế Hải quân Mỹ đã tiên phong trong việc thi tuyển, tạo dựng những nhiệm kỳ đảm bảo hơn đối với một số loại hình công việc. Tuy nhiên, điều này không nhằm bảo vệ người tài mà nhằm ngăn cản việc phế truất các chức vụ được bầu qua cơ chế bổ nhiệm. Tổng thống Grant ký một luật ủy thác Ủy ban Tư vấn cho Bộ máy công vụ và khởi động hệ thống tuyển dụng dựa trên thực tài chính thức vào năm 1871, nhưng Quốc hội không cấp tiền cho cơ quan này hai năm sau đó vì nó đe dọa đến hệ thống bảo trợ.²

Như vẫn thường thấy ở những phong trào cải cách, cần có một yếu tố bên ngoài để đẩy hệ thống ra khỏi vị trí cân bằng và dịch chuyển nó đến một trật tự thể chế khác. Ngày 2 tháng 7 năm 1881, tổng thống mới đắc cử James A. Garfield bị Charles Guiteau, một kẻ tâm thần bất định, bắn gục. Hắn ta có tham vọng chính trị và cho rằng lẽ ra hắn ta nên được bổ nhiệm làm lãnh sự Mỹ tại Pháp mới phải. Đau đớn vật vã suốt hai tháng trời, Garfield qua đời,³ và làn sóng phản uất đối với vụ ám sát đã khuấy lên phong trào công khai kêu gọi xóa bỏ hệ thống bổng lộc. Dù tân tổng thống Chester A. Arthur và Quốc hội với phe Cộng hòa chiếm ưu thế phản đối cuộc cải cách, các Đảng viên Dân chủ và một vảy cánh của Đảng Cộng hòa được biết với tên gọi Mugwumps bắt đầu vận động cho sự thay đổi. Ngay sau cái chết của Garfield, Liên minh cải cách Công vụ Quốc gia được thành lập và một dự thảo của Thượng nghị sĩ George H. Pendleton đã đề xuất một sự lột xác cho khu vực công. Những cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ năm 1882 đưa Đảng Dân chủ lên nắm quyền, nhiều người đương chức bị hạ bệ bởi lẽ họ tiếp tục ủng hộ hệ thống bảo trợ. Nhìn ra những dấu hiệu, Quốc hội cũ thông qua Đạo luật Pendleton với đa số áp đảo vào tháng 1 năm 1883, trước cả khi những thành viên mới tiếp quản được chiếc ghế của mình.⁴

Gốc rễ tư tưởng của Đạo luật nằm ở châu Âu và nhất là trong những cuộc cải cách Northcote Trevelyan từng được ban hành tại Anh một thập niên trước. Năm 1879, Dorman Eaton, một luật sư nổi tiếng của New York đồng thời là nhà sáng lập Liên minh Cải cách Công vụ Quốc gia, đã công bố một nghiên cứu về nền công vụ Anh theo yêu cầu của Tổng thống Rutherford Hayes⁵. Tuy nhiên, người ủng hộ hệ thống quan liêu kiểu châu Âu rầm rộ nhất là vị tổng thống tương lai Woodrow Wilson, người mà trong những năm 1880 vừa học xong tiến sĩ khoa học chính trị tại Đại học Woodrow Wilson, và đăng một bài viết năm 1886 mang tên “Nghiên cứu về Chính quyền.”⁶

Khoa học hành chính, Wilson nói, đã lớn mạnh ở châu Âu và không tồn tại ở Mỹ, nơi “thói quen hành chính của chúng ta không có

nhiều phương pháp khoa học khách quan. Bầu không khí độc hại của chính quyền thành phố, những bí mật quanh co của chính quyền nhà nước, sự lập lờ, chế độ ngồi không ăn lương và vấn nạn tham nhũng dai dẳng được phanh phui tại các cơ quan chính phủ tại Washington không cho phép chúng ta tin rằng đến nay ở Mỹ đã thịnh hành những quan niệm rõ ràng về những yếu tố làm nên một chính quyền tốt.”

Loại hình hệ thống hành chính Wilson ủng hộ về cơ bản chính là hệ thống được Max Weber mô tả sau này; khi tiên liệu một khuôn khổ ông chủ – người đại diện, ông ủng hộ tách biệt nghiêm túc chính trị và chính quyền⁷. Các nhà quản trị chỉ đơn giản là những người đại diện với nhiệm vụ duy nhất là thực thi hiệu quả, giống như bộ máy quan liêu tại một trong những đoàn thể hiện đại đang manh nha xuất hiện. Wilson từng học tiếng Đức, đã nhắc tới Hegel và những mô hình quan liêu của Phổ và Pháp nơi chính quyền “tự biến họ trở nên quá hiệu quả, không thể thiếu được.” Những chính quyền này cũng quá chuyên quyền không phù hợp với điều kiện dân chủ của Mỹ, nhưng chúng đóng vai trò rường cột cho công cuộc cải cách. Quan trọng nhất là, ông theo truyền thống của Alexander Hamilton với việc lập luận rằng một chính quyền tập quyền mạnh là yếu tố sống còn cho rất nhiều mục đích, từ điều tiết đường sắt và điện tín cho đến kiểm soát các nghiệp đoàn mà trong nhiều trường hợp đang tìm cách để giữ độc quyền trên các thị trường địa bàn. Trong một tuyên bố tóm tắt hoàn hảo tinh thể lưỡng nan của chính quyền Mỹ, ông nói, “Bởi vậy người Anh từ lâu đã nghiên cứu thành công nghệ thuật của việc cấm đoán quyền lực hành pháp đến độ thường xuyên lơ là nghệ thuật kiềm toan những biện pháp hành pháp. Nó bóp nghẹt nhiều hơn là thổi sinh khí cho chính quyền. Nó đặt nặng việc làm cho chính quyền công bằng và trung dung thay vì làm cho nó năng động, trật tự, hiệu quả.”⁸ Như chúng ta sẽ thấy, vị cha đẻ của bộ máy hành chính công Mỹ khi lên làm tổng thống mới thấy rất khó áp dụng lý thuyết vào thực tế.

Đạo luật Pendleton do nhà cải cách Dorman Eaton soạn có đưa vào những đặc điểm chính của cuộc cải cách ở Anh.⁹ Đạo luật cho khôi phục lại Ủy ban Công vụ (Eaton sẽ là vị chủ tịch thứ hai của nó) và tạo ra một bộ máy được phân loại (dựa trên chế độ thực tài), và những vị trí trống sẽ không còn là đặc quyền bổ nhiệm của các đảng và Quốc hội. Nó xóa bỏ thông lệ ứng viên liên bang được bổ nhiệm phải trích lại lương để lại quả cho đảng đã bổ nhiệm họ. Tuy không tạo ra một nền công vụ cao cấp hơn theo lối của những cuộc cải cách Northcote-Trevelyan nếu xét những khuynh hướng chủ nghĩa quân bình của chính trị Mỹ, nhưng nó đã đặt ra sự cần thiết của việc thi công chức và nguyên tắc về thực tài, dù với những tiêu chuẩn ít ngặt nghèo hơn so với Anh. Cuộc cải cách ở Anh nhằm mục đích kéo các cử nhân tinh hoa tốt nghiệp Oxford và Cambridge vào bộ máy công vụ. Chính quyền Mỹ không có ý định thực hiện tương tự. Họ không nhét vào bộ máy các sinh viên tốt nghiệp Harvard và Yale, mà là những người đủ năng lực với xuất thân học vấn khiêm nhường hơn.¹⁰

Các cải cách của Mỹ được đưa vào triển khai rất chậm. Năm 1882, chỉ có 11% các vị trí công vụ được phân loại; con số này tăng lên 46% vào năm 1900. (Nó tăng lên 80% vào thời Tổng thống Franklin D. Roosevelt và 85% ngay sau Thế chiến II, rồi từ đó giảm dần).¹¹ Quốc hội tiếp tục duy trì quyền lực bảo trợ và chỉ đồng ý mở rộng việc phân loại này khi việc chuyển giao chính quyền cho phép đảng mãn nhiệm sử dụng hệ thống để bảo vệ những vị trí do nó bổ nhiệm. Mảng việc chưa được phân loại vẫn là địa hạt được tuyển dụng bằng bảo trợ. Trong thời kỳ giao thời giữa các tổng thống Hayes, Garfield, Arthur, và Cleveland, có khoảng 68-87% giám đốc bưu điện hệ lương bậc bốn trên cả nước bị thuyên chuyển.¹² Quyền lực của Ủy Ban Công vụ Mỹ cũng khác nhau tùy vào năng lực của người đứng đầu và sự hậu thuẫn của Nhà Trắng. Dorman Eaton thận trọng trong việc vận dụng quyền lực của ủy ban, và những người kế nhiệm ông lại càng có xu hướng dè dặt hơn.

Mọi việc chỉ thay đổi khi vào năm 1889, Tổng thống Harrison bổ nhiệm Theodore Roosevelt, một chính trị gia trẻ tuổi đầy triển vọng đến từ New York, làm chủ nhiệm ủy ban, đặt nội dung cải cách bộ máy công vụ làm trọng tâm trong những tham vọng của mình. Nhưng Roosevelt từ bỏ vị trí này năm 1895, và một lần nữa số cán sự do bổ nhiệm lại tăng lên. Bộ máy quan liêu của chính Ủy ban Công vụ thường không nhạy bén; các mệnh lệnh ủy ban này ban ra nhằm tuân thủ quy định thống nhất về việc để bạt không thật sự được thực thi trong nhiều bộ ngành liên bang.¹³

Quá trình cải cách song song diễn ra trên mỗi thành phố Mỹ dưới sự cấm trịch của một ông chủ và một bộ máy chính trị. Chẳng hạn, bộ máy Cộng hòa ở Chicago vào cuối thế kỷ XIX đặt dưới sự điều khiển của William Lorimer, một hạ nghị sĩ và sau này là thượng nghị sĩ phụ trách phân phát thực phẩm, than, lương hưu, học bổng, giấy phép, việc làm cho những người ủng hộ. Điều trần tại ủy ban Thượng viện điều tra về hành vi của mình, ông khai “Tôi có được quyền bảo trợ đó từ cảnh sát trưởng, thư ký hạt, thủ quỹ hạt, tất cả các viên lục sự của các tòa án khác nhau, chính quyền nhà nước... Hiếm có chuyện... ai đó được bổ nhiệm, dù chức to hay nhỏ, trên địa bàn của tôi tại thành phố này mà không có sự tiến cử của tôi.” Lorimer cũng sở hữu một số doanh nghiệp làm thầu khoán cho thành phố, và thông qua một quy trình mà ông để đạt là “đút lót lương thiện,” đã xoay xở tích lũy được lượng tài sản đáng kể. Bộ máy của ông, giống như ở những thành phố khác, chăm nom lợi ích của một lượng lớn người nhập cư và cử tri giai cấp lao động đang ùn ùn kéo về thành phố để làm việc trong các ngành công nghiệp mới.¹⁴

Lorimer và bộ máy của ông vấp phải sự phản đối của một liên minh doanh nhân, chuyên gia, nhà cải cách xã hội hợp sức với nhau thành các cơ quan như Liên đoàn Cử tri Thành phố và Liên đoàn Cử tri Lập pháp. Họ thường xuất thân từ tầng lớp trung và thượng lưu có học vấn cao, sống ở những khu ngoại ô mới quanh trung tâm Chicago.

Trong số một mẫu 50 thành viên của Liên đoàn Cử tri Thành phố, 30 trong đó là các chuyên gia, đại đa số là luật sư. Các nhóm này bắt đầu vận động chống tham nhũng qua các báo cáo và bố cáo công khai lý lịch các ứng viên đăng trên các tờ báo đồng cảm; họ tìm cách chuyển môn hóa chính quyền bằng cách làm cho nó không còn bè phái. Trớ trêu thay, tuy nói là nhân danh dân chủ, nhóm này thực chất đại diện cho tầng lớp thượng lưu của xã hội Chicago, một nhóm Tin Lành chiếm áp đảo, rất xem thường nỗ lực tăng quyền năng cho tầng lớp nhập cư Công giáo và Do Thái giáo mới trong thành phố của Lorimer. Về phần mình Lorimer khinh thường những nhà cải cách thành thị, gọi họ là những kẻ đạo đức giả đang lợi dụng sự nghiệp cải cách như là phương tiện để khuếch trương thanh thế và quyền lực. Sự nghiệp chính trị của Lorimer chấm dứt khi trong một điều tra ông bị phát hiện gian lận trong cuộc tranh cử vào Thượng viện; ông bị phê bình và kết quả trúng cử của ông bị vô hiệu hóa. Dĩ nhiên, thất bại của Lorimer không phải là sự cáo chung cho một nền chính trị kiểu bộ máy tại Chicago. Richard J. Daley sẽ tiếp tục lèo lái nền chính trị của thành phố cho đến những năm 1960, khi thị trưởng vẫn có thể “giao” cả thành phố cho ứng viên John F. Kennedy.

Trường hợp Chicago cho thấy chủ nghĩa ô dù ở nền chính trị đô thị Mỹ thường đảm nhiệm chức năng dân chủ hóa cơ bản. Bộ máy của Lorimer không nằm dưới sự kiểm soát của giới tinh hoa địa phương; giới này thực chất còn là đối thủ của nó và cuối cùng dẫn nó đến chỗ chết. Năng lực của bộ máy đầu não trong việc phân phối nguồn lực đã làm được chức năng hợp nhất và ổn định hóa trong một thành phố đa dạng sắc tộc và tăng trưởng nhanh, giống như chủ nghĩa ô dù làm nhiệm vụ hợp nhất và cân bằng các nhóm sắc tộc và tôn giáo tại Ấn Độ ngày nay.

Đời sống chính trị ở bang láng giềng Wisconsin lại không như vậy. Ở đây các nhóm lợi ích đường sắt và tổng công ty gỗ xẻ hùng hậu chi phối cơ quan lập pháp của bang. Robert La Follette được bầu làm

thống đốc năm 1900 dựa trên một liên minh gồm nông dân, cựu sinh viên đại học, quan chức nhà nước và các cử tri dân tộc Scandinavia. Sau đó ông dần dà xây dựng bộ máy chính trị riêng để siết thuế đối với đường sắt, lập một hệ thống bầu cử sơ bộ để tiến cử ứng viên, thay thế cho hệ thống hiệp thương trù mớ trước đó, và một loạt pháp chế xã hội hậu thuẫn bởi các liên đoàn lao động ủng hộ ông. Ông sử dụng quan hệ của mình với Đại học Wisconsin để tuyển nhân sự và lấy ý tưởng, và thậm chí sử dụng các cựu học viên của trường để đóng vai người “thí uy” trước những cây đa cây đề của đảng tại cuộc hiệp thương của Đảng Cộng hòa. Việc La Follette phải sử dụng các thủ thuật “gây ông đập lưng ông” có nghĩa rằng ở phương diện nào đó chính bản thân các bộ máy cũng có bản chất chính trị – nghĩa là, tất cả các lãnh tụ chính trị phải tập hợp các liên minh mà ở đây các thành viên không phải luôn cùng chung mục tiêu thường phải vận động bằng hối lộ, xúi giục, uy hiếp, cự cãi. Woodrow Wilson sẽ ngộ ra bài học này khi ông lên làm tổng thống.¹⁵

TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VÀ THAY ĐỔI CHÍNH TRỊ

Hệ thống chính trị của Mỹ vào những năm 1880 dường như tạo thành một thể quân bình ổn định, trong đó tất cả các chủ thể chính trị lớn đều hưởng lợi từ khả năng ban phát chức tước. Vậy thì, vì sao mà hệ thống này thay đổi?

Lý do đầu tiên nằm ở những thay đổi đang diễn ra ở một xã hội cơ sở do hệ quả của sự phát triển kinh tế. Chúng ta chứng kiến những cuộc cải cách Northcote-Trevelyan được thúc đẩy bởi yêu sách của tầng lớp trung lưu Anh đòi tiếp cận bộ máy công vụ đang bị thâm tóm trong tay giới quý tộc được bảo trợ. Các giới trung lưu tại Mỹ đóng một vai trò tương tự trong việc kêu gọi cải tổ; sự khác biệt là đối thủ của họ không phải là giới quý tộc mà là một hệ thống đảng thâm căn cố đế. Các chủ thể mới ra đời từ công nghiệp hóa không xơ mủi được nhiều

từ hệ thống ô dù cũ. Họ được huy động vào các nhóm lợi ích mà có thể thách thức nguyên trạng từ bên trong hệ thống đảng cũ.

Lý do thứ hai là sự thay đổi trong tư tưởng xảy ra cùng lúc đó, thách thức tính hợp pháp của hệ thống cũ, tố cáo nó tham nhũng, và vẽ ra một viễn cảnh về một nhà nước Mỹ hiện đại hóa sẽ tiến gần hơn về hướng các mô hình châu Âu cùng thời. Sự thay đổi về mặt tư tưởng có sự liên quan tới sự thay đổi trong xã hội: những cải cách của Kỷ nguyên Tiến bộ có xu hướng được kiến thiết bởi chính những giai tầng trung lưu có học, có chuyên môn sản sinh ra từ quá trình hiện đại hóa. Nhưng tư tưởng không bao giờ chỉ đơn thuần là “kiến trúc thượng tầng” hay những biện minh cho các lợi ích giai cấp; chúng có một logic bên trong của chính chúng, biến chúng trở thành những nguyên nhân độc lập gây thay đổi chính trị.

Nhóm đầu tiên tìm kiếm sự cải cách là cộng đồng kinh doanh, muốn có một chính quyền hiệu quả hơn. Chủ nghĩa tư bản Mỹ đang thay da đổi thịt trong thời kỳ này, với sự lớn mạnh của các nghiệp đoàn liên bang như đường sắt, ngành chế tạo vẫn phụ thuộc vào ngoại thương và một khu vực nông nghiệp đang chuyển dịch từ canh tác tự cấp tự túc sang canh tác thương phẩm. Giữa các nhóm chủ thể này cũng tồn tại những nhóm lợi ích khác nhau. Một số, chẳng hạn như đường sắt, thấy thật dễ dàng tận dụng hệ thống bảo trợ để mua chuộc pháp luật bang và bảo vệ quyền lợi của mình. Ngược lại, đối tượng ủng hộ cải cách thường là thương nhân đô thị và nhà sản xuất bởi họ bị thiệt hại nhiều từ chất lượng dịch vụ chính quyền kém cỏi của hệ thống cũ. “Các nhà cải cách nhắc đi nhắc lại thông báo từ bưu điện với hàng bao tải thư chưa gửi nằm im lìm trong những căn phòng khóa trái, và họ lên lớp với các văn phòng thương mại địa phương rằng cùng một khối lượng công việc nhưng các trạm hải quan tại Phố và Anh có hiệu suất xử lý cao gấp 4-5 lần.”¹⁶ Giới thương nhân thành thị muốn có những đường phố sạch sẽ, những hệ thống vận tải công cộng, cảnh sát,

phòng cháy chữa cháy, song đều hồng bét với việc đảng kiểm soát chính quyền thành phố. Một trong những tranh cãi lớn dẫn tới sự ra đời của Đạo luật Pendleton là cuộc điều tra Trạm Hải quan New York nơi một lượng hàng hóa thương mại lớn được thông quan và chính quyền Mỹ thu lại gần 50% của tổng doanh thu của nó. Trạm Hải quan nằm dưới sự kiểm soát của ông trùm phe Cộng hòa Roscoe Conkling và cũng là nguồn bảo trợ chính. Cuối cùng thất bại của Conkling phản ánh một cuộc đấu tranh quyền lực giữa phe kiên quyết ủng hộ và phe nửa nạc nửa mỡ của Đảng Cộng hòa và kết quả cuối cùng – cơ chế tuyển dụng dựa trên thực tài – phù hợp với các lợi ích của cộng đồng kinh doanh New York.¹⁷

Nhóm thứ hai ủng hộ cải cách là tầng lớp các nhà chuyên môn trung lưu nổi lên vào cuối thế kỷ XIX. Khu vực tư nhân ngày một hùng hậu kéo theo nhu cầu chuyên môn kỹ thuật của nó đã tạo ra cầu về một đội ngũ chuyên gia được đào tạo bài bản, trong khi cung cũng đang tăng lên nhờ vào các nỗ lực xây dựng một mạng lưới các trường đại học, cao đẳng trên toàn nước Mỹ của chính quyền bang và liên bang cũng như những nhà tài trợ tư nhân. Các nhà chuyên môn này tự đánh giá cao vị thế và tầm quan trọng của mình, và có xu hướng bất mãn chuyện các ông trùm thao túng nền chính trị của thành phố nhưng sao mà lỗ mãng và vô học hơn họ. Họ cũng là những người phải trả thuế và không thích chuyện những đồng tiền mồ hôi xương máu sẽ rơi vào túi những chính trị gia trong bộ máy.¹⁸

Nhóm cuối cùng của liên minh Tiến bộ là những nhà cải cách xã hội đô thị hàng ngày trực tiếp đối mặt với những vấn đề của thành phố đương đại – những người như Jane Addams, người sáng lập Hull House tại Chicago, vạch trần tình cảnh của người nghèo ở các đô thị, và William Allen, người đứng đầu Hiệp hội Cải thiện điều kiện cho người nghèo, đã công kích sự quản lý nguồn lực công kém cỏi của bộ máy Tammany Hall.¹⁹

Dịch chuyển xã hội sẽ không diễn ra nếu không có lý tưởng. Những tầng lớp xã hội mới có thể tồn tại trên thực tế – nghĩa là, những nhóm người có xuất thân, nhu cầu, vị thế giống nhau – nhưng họ sẽ không hành động tập thể nếu không nhận thức được họ là một tập thể. Về mặt này, những trí giả đóng một vai trò không thể thiếu trong việc diễn giải thế giới quan, giải thích cho quần chúng về bản chất sự vị kỷ của chính họ, và vẽ nên một thế giới khác mà nếu có những chính sách công thay thế sẽ trở thành sự thật. Các cá nhân như Dorman Eaton, Woodrow Wilson, và Frank Goodnow, tác giả của loạt sách gây ảnh hưởng về hành chính công, đặt thể chế hiện hành của Mỹ dưới một thứ ánh sáng tiêu cực và đề xuất các mô hình châu Âu như là phương pháp thay thế.²⁰

Những trí giả này sau đó tổ chức hoặc hợp thức hóa loạt các tổ chức xã hội dân sự mới như Cục Nghiên cứu Thành phố New York nơi xây dựng đề xuất chính sách cho việc cải cách, Hiệp hội Khoa học xã hội Mỹ nơi đặt cải cách công vụ về một nền tảng “khoa học” thành ưu tiên hàng đầu, và Hội Luật gia Thành phố New York thành lập năm 1870 để bảo vệ tính liêm chính nghề nghiệp cho các thành viên của mình.²¹ Họ sẽ vận dụng các nguyên tắc “quản lý khoa học” của Frederick Winslow Taylor, một cách tiếp cận được xem là tân tiến nhất trong việc tổ chức kinh doanh hiện đại, như ngọn đuốc cho khu vực công đang được canh tân của Mỹ.²²

Giống như sự vị kỷ của các nhà cải cách là nền tảng cho chủ nghĩa tích cực của họ, trong cuộc đấu tranh này còn có một chiều kích đạo đức quan trọng. Sự tấn công vào sự bảo trợ và chủ nghĩa ông trùm mang sắc thái đạo đức chủ nghĩa cao, với việc người người trên khắp nước Mỹ phản đối quyết liệt những thói hư tật xấu của hệ thống đang lưu hành. Như mô tả của Edmund Morris, người viết tiểu sử Theodore Roosevelt,

Người Mỹ sống ở một phần tư cuối cùng của thế kỷ XX khó mà hiểu được những dòng cảm xúc được khơi lên bởi cuộc Cải cách Công vụ trong một phần tư cuối của thế kỷ XIX. Tài liệu của phong trào này

chứa trong nó toàn bộ tính chất lỗ bịch đã phai nhạt của sự Tái vũ trang Đạo đức. Trí thức, chính trị gia, người giao thiệp rộng, giáo sĩ, người biên tập sao có thể hăng hái vận động nhân danh quan chức hải quan, giám thị nhà trường Bản địa, và các giám đốc bưu điện cấp 4?... Sự thật vẫn là hàng nghìn, thậm chí hàng triệu, xếp hàng dưới lá cờ tượng nghĩa, và họ cũng ngoan cường (và cũng tích cực phản đối) như bất kỳ một chiến binh thập tự chinh nào trong lịch sử.²³

Một phần câu trả lời cho câu hỏi của Morris về việc vì sao mọi người trở nên quá trần trụi với vấn đề cải cách công vụ có liên quan tới việc được công nhận, nghĩa là, khát vọng của con người trong việc được người đời công khai thừa nhận địa vị, phẩm giá của mình. Phong trào cải cách công vụ được dẫn dắt bởi chuyên gia ở mọi loại hình công việc – luật sư, học giả, ký giả, v.v... Theo lời Stephen Skowronek, họ đại diện cho “mắt xích chủ đạo giữa giới tinh hoa quý tộc cũ và khu vực ngành nghề mới của Mỹ. Họ xuất thân từ những gia đình gạo cội và nền văn hóa cao của New England.”²⁴ Giới tinh hoa trung lưu này muốn cải cách chống lại những lợi ích của một giai cấp chính trị đã thành công trong việc huy động một khối lớn các cử tri ngoài tinh hoa vào trong hệ thống bảo trợ. Các nhà cải cách thường là lớp Tin Lành thượng lưu bất mãn với những người Công giáo và Do Thái giáo gần như thất học đang tràn vào nước Mỹ, xa lạ với những giá trị và thông lệ Mỹ. Họ đang cố gắng, ở một khía cạnh nhất định, giành lại địa vị xã hội mà ông bà tổ tiên của họ đã có được trước khi có sự xuất hiện của chủ nghĩa dân túy Jackson. Dĩ nhiên, họ thấy họ khác, giống như lãnh tụ của công cuộc hiện đại hóa trong một xã hội đi thụt lùi.²⁵ Họ cay đắng ngậm ngùi khi thấy các chính trị gia ít học nắm giữ thực quyền chính trị còn họ thì không; học vấn và kiến thức kỹ thuật của họ hầu như không được giới chính trị bấy giờ trọng dụng. Nhiều người tìm cách thúc đẩy những lợi ích vật chất của mình, song đạo lý lớn nhất của phong trào là xuất phát từ nhu cầu được công nhận các giá trị học vấn, tài năng, khả năng tổ chức, sự thiện lương mà họ tin là họ là hiện thân.²⁶

SỰ LÃNH ĐẠO

Nỗ lực xóa sổ chủ nghĩa ô dù khỏi ngành công vụ liên bang diễn ra từ từ trong hai thập niên sau khi Đạo luật Pendleton được thông qua, khi việc thực thi các sắc lệnh của Ủy ban Công vụ lệ thuộc vào việc các tổng thống có sẵn lòng (mà thường không bao giờ) thực thi quyền hạn của mình đối với các văn phòng nội các bên dưới. Tất cả những điều này đã thay đổi, và một nền công vụ mạnh hơn dựa vào nhân tài xuất hiện, chỉ sau hai sự kiện xảy ra ngay trước thềm thế kỷ XX.

Sự kiện số một là cuộc bầu cử năm 1896 đưa William McKinley lên ghế tổng thống và giúp Đảng Cộng hòa đạt đa số áp đảo trong Quốc hội. Hai thập niên trước chứng kiến cân cân quyền lực cân bằng giữa hai đảng, luân phiên nhau nắm quyền lực tại Quốc hội hoặc luân phiên cứ hai năm một lần từ năm 1875 đến năm 1896.²⁷ Thất bại năm 1896 của ứng viên Dân chủ/Dân túy William Jennings Bryan chính là cái gọi là cuộc bầu cử “cơ cấu lại,” chuyển dịch thế cân bằng quyền lực bầu cử cho thế hệ kế tiếp sang một đa số Cộng hòa dựa trên các nhóm lợi ích doanh nghiệp tại miền đông bắc, và tách hẳn miền Nam Dân chủ gần như tuyệt đối với phần còn lại của phong trào dân túy.²⁸

Diễn biến thứ hai là chiếc ghế tổng thống của Theodore Roosevelt kèm theo sự định nghĩa lại về vai trò lãnh đạo bộ máy hành pháp tại Mỹ. Các vị tổng thống mờ nhạt cuối thế kỷ XIX có vai trò không hơn gì các viên chức nhỏ đối với các quyết định được hai đảng đưa ra tại Quốc hội. Teddy Roosevelt một nhân vật nhiệt huyết khác thường ủng hộ quan điểm của Hamilton rằng nhánh hành pháp cần phải phát huy quyền lực độc lập, đưa những quan điểm về đặc quyền của tổng thống trong Hiến pháp lên một điểm đột phá. Roosevelt từng là thành viên Ủy ban Công vụ trong sáu năm, và ông phát huy quyền lực tổng thống của mình trên phạm vi lớn và củng cố bộ phận nhân sự anh tài của chính quyền liên bang – một điều dễ thực hiện vì người tiền nhiệm

của ông là một đảng viên Cộng hòa và đã nhét vào bộ máy toàn những người được bầu qua quan hệ bảo trợ. Lúc đầu Roosevelt gánh vai trò tổng thống năm 1901 sau khi McKinley bị ám sát, song ông và đảng của mình giành đa số quyết định trong cuộc bầu cử năm 1904, một yêu cầu mà ông đã phát huy triệt để. Ông phối hợp chặt với Ủy ban Công vụ để củng cố quyền lực giám sát của nó đối với các cơ quan liên bang và cắt đi sợi dây giữa bộ máy được bảo hộ và các đảng phái chính trị. Ủy ban được trao cho nhiều nguồn lực hơn, quan trọng nhất là quyền kiểm soát đối với việc tuyển dụng và để bạt xuống từng cấp cơ sở.²⁹

Sau khi Roosevelt rời nhiệm sở năm 1909, nỗ lực cải cách yếu dần. William Howard Taft lên kế nhiệm nhưng không nhiệt thành với cải cách và phải làm hòa với phái hữu Đảng Cộng hòa mà khi còn làm tổng thống Roosevelt đã cô lập họ. Taft bầu ra một Ủy ban Kinh tế và Hiệu suất để xuất việc tập trung quyền kiểm soát đối với ngân sách thông qua Cục Hiệu suất, nhưng khi còn tại chức ông không thực hiện được những kế hoạch này. Dù từng là phó chủ tịch Liên minh Công vụ Quốc gia và được xem là cha đẻ của nền hành chính công Mỹ, khi trở thành tổng thống Dân chủ đầu tiên đắc cử kể từ thời Grover Cleveland năm 1912, Woodrow Wilson cũng gặp khó khăn lớn khi vận động thông qua chương trình cải cách. Quốc hội đang trong quá trình giành lại những quyền trước đó bị Roosevelt thu tóm, và Wilson phải điều đình quyết liệt với đảng của ông, mà giờ nằm trong tay của một bộ phận người miền Nam không mấy quan tâm tới cải cách. Trong khi Wilson được trao quyền hành pháp đặc biệt liên quan tới nỗ lực tổng động viên cho Thế chiến I, ông không được chứng kiến sự mở rộng năng lực của bộ máy quan liêu được kéo dài. Các tổng thống Cộng hòa kế nhiệm Wilson phần nào đó là những người thích tụt hậu về lại hệ thống thế kỷ XIX, rất ít quan tâm tới việc củng cố bộ máy quan liêu.³⁰

Chỉ đến giữa thế kỷ XX, sự cáo chung của hệ thống bảo trợ ở cấp liên bang mới xảy ra. Bất chấp thực tế là Franklin Roosevelt và chương

trình Chính sách Mới (New Deal)ⁱ chứng kiến sự mở rộng rầm rộ quy mô và các chức năng của chính quyền liên bang, chính tổng thống sử dụng những nhân vật được bổ nhiệm qua bảo trợ hồi đầu nhiệm kỳ thứ nhất của ông để đảm bảo chính quyền chỉ toàn những người trung tín. Tỷ lệ các vị trí được phân loại trong bộ máy quan liêu liên bang, từng tăng lên 80% vào cuối thập niên 1920, giảm trở lại xuống còn khoảng 60% vào giữa thập niên 1930. Xu thế này được điều chỉnh vào cuối thập niên sau nỗ lực của Ủy ban Brownlow nhằm quy chuẩn lại quy trình quản lý ngân sách thông qua chính quyền liên bang và soạn lại toàn bộ các quy định của bộ máy công vụ.³¹

Từ thập niên 1880 đến thập niên 1920, Mỹ dần dần giải thể hệ thống ô dù của chính thể đảng và đặt nền móng cho một bộ máy quan liêu chuyên nghiệp so với những bộ máy từng vận hành ở châu Âu suốt vài thế hệ. Sự thực về việc Mỹ có một hệ thống ô dù ngay từ ban đầu có liên quan tới thực tế rằng Mỹ có dân chủ sớm hơn hầu hết các quốc gia châu Âu, và Mỹ chưa tạo dựng được một nhà nước tự trị, vững mạnh vào thời điểm quyền bầu cử được mở rộng lần đầu tiên. Một liên minh ủng hộ bộ máy quan liêu tự chủ cuối cùng đã xuất hiện, nhưng phải được tập hợp dưới sự lãnh đạo vững chắc trong một thời kỳ kéo dài, cả ở cấp quốc gia và tại mỗi thành phố hay bang chịu sự chi phối của nền chính trị bộ máy.

Quá trình cải cách khu vực công ở Mỹ diễn ra lâu hơn ở Anh vì những khác biệt ở cấp độ các thể chế và trên bình diện xã hội rộng hơn. Hệ thống Westminster cho phép bất kỳ đảng nào chiếm đa số ở Quốc hội có thể thực hiện việc ra quyết định nhanh chóng. Ở Mỹ, ngược lại, quyền lực được phân chia giữa tổng thống và Quốc hội; bản thân Quốc hội có một Thượng viện quyền lực và hai viện có thể được nắm giữ bởi

i. Chương trình cải cách kinh tế xã hội được Franklin Roosevelt đưa ra năm 1933, nhằm hỗ trợ người nghèo bị mất việc làm hay mất hết tài sản do hệ quả của Đại Suy thoái.

đảng chính trị khác nhau. Hệ thống liên bang phân phối quyền lực cho các bang và chính quyền địa phương có nghĩa rằng những cải cách được thực hiện ở cấp độ quốc gia không nhất định là phải diễn ra trên toàn nước Mỹ. Một số bang bắt đầu cải cách các hệ thống bảo trợ của mình trước cả chính quyền liên bang; những nơi khác thì tụt lại đằng sau khá xa. Cuối cùng, Anh và Mỹ cực kỳ khác nhau về mặt xã hội. Ở Anh, tầng lớp trung lưu mới nổi được tiếp cận sớm với các tổ chức giáo dục ưu tú như Oxford và Cambridge và đàm phán việc cải cách tại những câu lạc bộ và những căn phòng kín tại London. Mỹ cũng có một tầng lớp tinh hoa giống ở Anh xuất thân từ Harvard và Yale dẫn đầu phong trào cải cách công vụ, song họ chỉ bá chủ ở miền Đông Bắc và phải tìm kiếm đồng minh bên ngoài tầng lớp của mình trên một đất nước đa dạng và khổng lồ về mặt địa lý.

Kinh nghiệm của Mỹ chứa đựng một số bài học quan trọng cho các quốc gia đang phát triển đương đại muốn cải cách hệ thống chính trị ở dù để tạo ra một chính quyền hiện đại, có năng lực kỹ thuật, trọng thực tài. Thứ nhất, cải cách là một quá trình chính trị sâu sắc, không phải là quá trình kỹ thuật. Dĩ nhiên có những tính chất kỹ thuật của một hệ thống quan liêu hiện đại như phân loại việc làm, các yêu cầu về thi cử, các nấc thang để bạt, v.v... Nhưng hệ thống ở dù không tồn tại vì quan chức trong đó hoặc các chính trị gia đứng đằng sau họ phần nào không hiểu cách tổ chức hiệu quả một cơ quan. Chủ nghĩa ở dù tồn tại vì những người đương nhiệm được lợi lộc từ hệ thống, hoặc với vai trò ông trùm chính trị được tiếp cận quyền lực và nguồn lực, hoặc như những người được hệ thống bảo trợ, có việc làm, có màu mè. Tổng cổ họ ra không chỉ đòi hỏi việc tái cơ cấu chính quyền một cách chính thống. Kinh nghiệm từ việc cải cách khu vực mà các cơ quan cứu trợ quốc tế chỉ thị cho các quốc gia đang phát triển khi bước sang thế kỷ XXI chứng minh nếu chỉ thực hiện giải pháp thuần kỹ thuật thì thật sự vô ích.³²

Bài học thứ hai là liên minh chính trị ủng hộ cải cách phải được xây dựng từ những nhóm không có lợi ích lớn trong hệ thống hiện hành. Những nhóm như vậy hình thành một cách tự nhiên như một sản phẩm phụ của tăng trưởng kinh tế và biến đổi xã hội. Các nhóm lợi ích doanh nghiệp mới bị loại trừ ra khỏi hệ thống bảo trợ hiện tại, các chuyên gia tầng lớp trung lưu không được tham gia chính trị, các nhóm xã hội dân sự chăm nom cho nhu cầu của những bộ phận dân số không yếm thế đều là những ứng cử viên. Vấn đề xảy ra với tập hợp liên minh cải cách nằm ở chỗ các chính trị gia ô dù hiện tại sẽ cố gắng chiêu mộ những nhóm này tham gia vào sự nghiệp của họ. Ở Mỹ, nhiều công ty đường sắt – điển hình của một nền công nghiệp hiện đại – học cách chơi trò chơi bảo trợ đút lót. Điều này có nghĩa rằng liên minh cải cách phải dung nạp những nhóm cũ hơn, ít hiện đại hơn về mặt kinh tế như tiểu nông dân, những hãng vận chuyển bị đường sắt làm cho tổn hại. Tương tự, ở những thành phố miền đông già cỗi hơn, quần chúng nhập cư bị huy động hết vào bộ máy đô thị hiện hành, chẳng còn ai để huy động vào liên minh tiến bộ.

Bài học thứ ba là trong khi cải cách chính quyền phản ánh lợi ích vật chất của các đảng liên quan, dù là các chính trị gia thuộc hệ thống bảo trợ cố kết hay cử tri đang lên của tầng lớp trung lưu, tư tưởng đóng vai trò quan trọng trong việc hình thành nên cách cá nhân nhìn nhận về những lợi ích của mình. Một cử tri tầng lớp trung lưu có thể gạt đầu trước một việc làm tại chính quyền được chào mời, hay bị thuyết phục không kém rằng lợi ích lâu dài của gia đình mình sẽ được phục vụ tốt hơn với hệ thống tuyển dụng những người ưu tú nhất một cách công tâm. Lựa chọn thật sự được đưa ra thường phụ thuộc vào việc những ý tưởng này được khẳng định công khai như thế nào. Thêm nữa, có một điểm đặc biệt trong những hệ thống kiểu như vậy: nếu ai đó quanh bạn đang có công việc do chạy chọt mà có, bạn cũng sẽ có xu hướng đó cho dù biết điều đó là không tốt. Hành động gì mà ít người làm thì giống như là không giống ai. Thảo luận công khai về nền tảng đạo đức của việc làm trong bộ máy công là điều quan trọng trong việc định hình những lựa chọn ưu tiên này.

Bài học thứ tư là cải cách ngắn rất nhiều thời gian. Đạo luật Pendleton được thông qua năm 1883, nhưng phải đến thập niên 1920 thì đại đa số những công bộc nhà nước mới được đặt dưới một hệ thống phân loại dựa trên thực tài. Ngay cả khi như vậy thì mô hình này được lật ngược nhanh chóng trong thời kỳ Chính sách Mới. Hệ thống kiểm soát và cân bằng của Mỹ, như đã đề cập, dựng lên nhiều rào chắn trên hành trình thay đổi chính trị quyết liệt hơn so với những hệ thống dân chủ khác. Vì cải cách cần phải quay lưng lại với lợi ích mạnh mẽ đã thâm căn cố đế, không ngạc nhiên rằng việc này không thể thực hiện trong một sớm một chiều. Thường thì cải cách được thúc đẩy bởi những sự kiện tình cờ, như vụ ám sát James Garfield, hay tính cấp bách về việc tổng động viên thời chiến. Và một sự lãnh đạo vững vàng luôn hỗ trợ cho nó, như vai trò của Theodore Roosevelt trước và cả sau khi ông trở thành tổng thống.

Ngay cả khi đang đặt những nền móng cho một khu vực công hiện đại, Mỹ đã bắt đầu gieo xuống đó những hạt giống cho một chính quyền quan liêu lớn lên. Hệ thống thực tài vừa mới được tạo ra thì những nhân sự mới được phân loại của chính quyền Mỹ đã nhóm lại thành những liên đoàn riêng của mình và vận động hành lang để Quốc hội bảo vệ vị thế và công việc của họ. Năm 1901, liên đoàn nhân viên bưu điện bắt đầu kêu gọi đòi phân loại lại vị trí và lương bổng, đáp lại việc đó, Quốc hội tìm cách giới hạn khả năng tự vận động hành lang của công chức. Tổng thống Roosevelt ủng hộ quyền lập nghiệp đoàn của công chức khu vực công nhưng muốn giới hạn hoạt động chính trị của họ để duy trì được quyền kiểm soát tối cao đối với các cơ quan nhánh hành pháp. Công chức khu vực công ngày càng được tổ chức quy củ dưới sự lãnh đạo của Liên đoàn Lao động Mỹ là nơi vận động cho việc thông qua Đạo luật Lloyd-La Follette năm 1912, công khai thừa nhận quyền tổ chức và kiến nghị lên Quốc hội của công chức nhân danh chính họ (dù không phải là quyền đình công).³³

Việc tổ chức các nghiệp đoàn khu vực công và sự xuất hiện của những công chức có thực tài như là một nhóm lợi ích mạnh đã nêu bật

một trong những vấn đề nan giải cố hữu lớn của nền tự chủ quan liêu. Một mặt, hệ thống thực tài được tạo ra để bảo vệ công chức trước nạn bảo trợ và chính trị hóa quá độ của bộ máy quan liêu. Mặt khác, cũng những quy tắc bảo vệ này có thể được sử dụng như tấm khiên che chắn cho các nhà quan liêu khỏi trách nhiệm giải trình, khiến khó sa thải họ cho dù họ làm việc không hiệu quả. Hệ thống tự chủ quan liêu có thể mang lại một chính quyền chất lượng cao với những công chức biết chăm lo cho lợi ích công. Nó cũng có thể bảo vệ lợi ích vị kỷ của bộ máy quan liêu về mặt an ninh việc làm và lương bổng.

Ngày nay, chính những liên đoàn khu vực công này đã trở thành một phần của giới tinh hoa lợi dụng hệ thống chính trị vì mục đích riêng. Như chúng ta sẽ thấy trong Phần IV, chất lượng bộ máy hành chính công của Mỹ đã sụt giảm đáng kể kể từ những năm 1970, vì các nghiệp đoàn đều có khả năng hạn chế việc trọng dụng thực tài như là nền tảng cho tuyển dụng và đề bạt công chức. Họ là một phần không thể tách rời của nền tảng chính trị của Đảng Dân chủ đương thời, làm cho hầu hết các chính trị gia Dân chủ kiêng dè việc đối đầu với họ. Kết quả là suy tàn chính trị.

Sự phát triển của một chính quyền hiện đại, phi cá nhân không chỉ là vấn đề chấm dứt chủ nghĩa ô dù và nạn vơ vét trắng trợn của quan chức tại vị. Ta có thể có một nền quan liêu trong sạch, tuy nhiên lại không có năng lực hay thẩm quyền để làm tốt công việc của mình. Cho nên một câu chuyện trọn vẹn về quá trình xây dựng nhà nước của Mỹ không chỉ bao gồm việc triệt tiêu nạn tham nhũng mà còn cần xây dựng những chính quyền có năng lực có đủ quyền tự chủ để thực hiện các chức năng của mình ở cấp độ cao, trong khi vẫn chịu trách nhiệm giải trình cơ bản trước toàn thể công dân dân chủ của mình. Điều này diễn ra như thế nào trong những khu vực chủ đạo của Mỹ là chủ đề của chương tiếp theo.

11

ĐƯỜNG SẮT, RỪNG VÀ VIỆC XÂY DỰNG NHÀ NƯỚC MỸ

Tính liên tục trong văn hóa chính trị Mỹ đã làm cho việc xây dựng nhà nước trở thành một quá trình chậm chạp, nhọc nhằn; vì sao mất quá nhiều thời gian để xây dựng quy định cho ngành đường sắt?; Gifford Pinchot biến Cục Kiểm lâm Mỹ thành một cơ quan quan liêu tự chủ như thế nào; Ủy ban Thương mại Liên bang (ICC) và Cục Kiểm lâm như những đối trọng về quyền tự chủ

Để có một chính quyền hiện đại, chất lượng cao không chỉ cần triệt tiêu sự bảo trợ và tham nhũng. Quan chức có thể chính trực về đạo đức và có thiện ý nhưng thiếu những kỹ năng cần thiết để làm công việc của mình; số lượng quan chức chưa đủ để phân phối dịch vụ một cách thỏa dụng; hoặc họ có thể thiếu đi những nguồn lực tài chính cần thiết. Một chính quyền, giống như bất kỳ công ty khu vực tư nhân nào khác, là một tổ chức (hoặc một tập hợp các tổ chức) được quản trị có khi kém hay cũng có khi tốt. Việc xây dựng nhà nước, do đó, đòi hỏi không chỉ việc chuyển dịch từ một khu vực dựa trên ô dù, thân tộc sang một bộ máy quan liêu phi cá nhân, mà nó còn phụ thuộc vào việc tạo ra năng lực tổ chức.

So với châu Âu, Mỹ xây dựng một nhà nước hiện đại muộn hơn đang kể, còn so với thời điểm một nhà nước như vậy mạnh mẽ tại

Trung Hoa cổ đại, Mỹ đi sau đến vài thiên niên kỷ. Hơn nữa, một khi bắt đầu, công cuộc xây dựng nhà nước là một quá trình chậm rãi, nhọc nhằn, vấp phải nhiều thất bại và thoái bộ. Lý do đằng sau việc này hẳn liên quan tới văn hóa chính trị Mỹ. Từ ban đầu nó đã cực lực phản đối quyền lực của chính quyền cũng như việc xây dựng các thể chế chính trị Mỹ vốn dựng lên nhiều rào cản cho công cuộc cải cách chính trị quyết liệt. Người Mỹ, về nhiều mặt, vẫn đang sống với di sản này: sự mất niềm tin với chính quyền vẫn ở mức cao so với ở các quốc gia phát triển khác; những rào cản thể chế lớn cho việc cải cách chính quyền vẫn đang tồn tại; và chất lượng dịch vụ mà chính quyền Mỹ cung cấp thường kém hơn so với các nước phát triển khác.

Vì sao sự thế lại như vậy có thể được minh họa bằng câu chuyện của nhà điều tiết quốc gia đầu tiên của nhà nước, Ủy ban Thương mại Liên bang (ICC), có nhiệm vụ giám sát các công ty đường sắt. Phải mất gần hai thế hệ để tạo dựng một cơ quan điều tiết hiện đại với đầy đủ quyền lực để xây dựng các định mức và thực thi các quy định. Tuy nhiên, ICC vẫn còn thù địch với các thể lực chính trị mà điều này cuối cùng lại trở thành trở ngại cho việc hiện đại hóa hệ thống giao thông tại Mỹ.

Ngược lại, những khả năng tồn tại cho một chính quyền chất lượng cao và một bộ máy quan liêu tự chủ (cũng như những lý do khiến những tổ chức như vậy trở nên rất hiếm trong lịch sử nước Mỹ) biểu hiện qua trường hợp của Gifford Pinchot và Cục Kiểm lâm Mỹ. Tôi sẽ kể tuần tự từng chuyện một.

ĐƯỜNG SẮT VÀ CON ĐƯỜNG DÀI ĐI ĐẾN QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC

Công nghệ làm mưa làm gió nhất trong giai đoạn một phần ba giữa thế kỷ XIX, cả ở Mỹ và châu Âu, là đường sắt. Đặc biệt là ở những khu vực nằm ở phía tây sông Mississippi của Mỹ, đường sắt đóng vai trò quan trọng kết nối nông dân với các thị trường ở xa. Với sự ra đời

của một thị trường quốc gia duy nhất trên một vùng đất lục địa, việc mở rộng của phân công lao động, như Adam Smith đã dự liệu, có thể diễn tiến rất mau lẹ. Tác động của đường sắt, theo lời của sử gia Richard Stone, “thường là sức mạnh có ý nghĩa sống còn trên một vùng địa lý nhất định. Ở những khu vực kém phát triển, đường sắt là yếu tố quyết định cho những nơi có tiềm năng quần cư... Đã có vô số những câu chuyện về các thị trấn bốc hơi khỏi Trái đất vì chúng không thể thu hút một tuyến đường sắt, mà không có nó thì hàng hóa không thể ra được thị trường.”¹ Kết quả là, các tuyến đường sắt được xây dựng với tốc độ chóng mặt; từ năm 1865 đến năm 1880, khối lượng vận tải tấn/dặm trên 13 tuyến đường lớn nhất tăng 600% và tổng số dặm tăng gấp đôi trong thời kỳ 1870-1876.²

Không giống tại châu Âu, nơi đường sắt hoặc do chính quyền xây cất hoặc được lắp đặt từ sớm dưới sự giám sát chặt chẽ của chính quyền, đường sắt ở Mỹ là những sản phẩm gần như của thị trường tự do. Song, cạnh tranh trong ngành này dẫn tới những xung đột lớn giữa những nhóm lợi ích kinh tế khác nhau, gồm cả những xung đột trong chính những công ty đường sắt. Cạnh tranh diễn ra khốc liệt nhất giữa những tuyến chính; những công ty này thường xây quá nhiều đường sắt và tham gia vào những cuộc chiến hủy diệt về giá. Chẳng hạn, có 20 tuyến đường cạnh tranh nhau giữa St. Louis và Atlanta vào những năm 1880.³ Các công ty bị phá sản thường làm suy yếu các công ty đang vững mạnh (giống như trong ngành hàng không ngày nay) bằng cách tiếp tục vận hành bằng tài sản tranh tụng đồng thời hạ giá thành. Để đối phó với tình trạng doanh thu giảm dần đều, các công ty đường sắt tìm cách tạo ra “các công ty hợp danh” hay cartel để hạn chế việc cạnh tranh bằng giá, nhưng những cartel này thường bị phá vỡ bởi những chủ thể cơ hội ăn dơ với các chủ hàng. Trên các tuyến nhánh, ngược lại, một công ty đường sắt duy nhất thường nắm độc quyền và có thể tùy ý ép giá người nông dân và những vị chủ hàng kém may mắn. Các tuyến thấy là nên chiết khấu cho chủ hàng lớn vận tải đường trường,

nhờ lợi thế quy mô; điều này gây phần nộ cho nhà sản xuất và chủ hàng nhỏ đang ở vị thế bất lợi về cạnh tranh. Hơn nữa, có những xung đột nghiêm trọng và thường là bạo lực giữa giới chủ đường sắt và công nhân của họ.⁴ Trong những trường hợp như vậy, các chủ thể kinh tế khác nhau tìm đến những đại diện được bầu để bảo vệ lợi ích cho mình về mặt chính trị. Họ áp dụng phối hợp cả biện pháp ở quy mô bang và liên bang, như cấm chiết khấu trên giá hay góp vốn chung phần (hợp danh) trong dịch vụ đường sắt.

Đường sắt cũng giống các ngành tiện ích công cộng khác như điện thoại, điện, Internet bằng thông rộng ở chỗ đều cần dung hòa những lợi ích xung đột: trong khi các nhà đầu tư tư nhân muốn tối đa hóa lợi tức vốn, nghĩa là chỉ định cung cấp dịch vụ loại nào cho đối tượng mua nào – chủ hàng và nhà sản xuất lớn tại các thành phố lớn – thì lại có một nhóm lợi ích chính trị gây tác dụng đối lập trong việc bao cấp dịch vụ phổ cập cho chủ thể nhỏ hơn và các cộng đồng nông thôn. Dù các xung đột kinh tế thời điểm cuối thế kỷ XIX thường được minh họa như là cuộc tỉ thí giữa nông dân nhỏ trước những nhóm lợi ích đường sắt của giới quả đầu, các ông bà chủ các tuyến đường sắt thấy mình phải đối mặt với những thị trường đầy biến động lại không sinh lời nhiều. Cũng có những cá nhân kiếm được gia tài kếch sù từ hệ thống này, nhưng nhiều người khác thì phá sản hoặc phải đặt cược số phận kinh tế của mình trong tay kẻ khác. Khả năng sinh lời bấp bênh của ngành này được phản ánh trong sự mất giá chung của cổ phiếu đường sắt vào thời điểm cuối thế kỷ XIX.⁵

Ở nhiều phương diện, các tuyến đường sắt cuối thế kỷ XIX giống như hệ thống chăm sóc sức khỏe đầu thế kỷ XXI. Cả hai đóng vai trò lớn và không thể thiếu trong toàn bộ nền kinh tế. Vào những năm 1880, đường sắt là khu vực kinh tế lớn nhất về lượng vốn đầu tư, chẳng hạn như khu vực chăm sóc sức khỏe năm 2010 tiêu tốn khoảng 18% GDP của Mỹ. Cả hệ thống đường sắt lẫn hệ thống chăm sóc sức khỏe đều phát triển từ khu vực tư nhân với những đầu vào chính trị ngày

càng được tăng cường mạnh để đối phó với những chuyển lộn quyền rõ như ban ngày. Các chính trị gia của thế kỷ XIX đã làm hạn chế khả năng bù chi phí của các công ty đường sắt thông qua hệ thống định giá nhiều mức, giống như chính trị gia ngày nay tìm cách hạn chế sự phân biệt đối xử về giá của các công ty bảo hiểm. Ở cả ngành đường sắt lẫn chăm sóc sức khỏe các nhóm lợi ích đều ở vào thế đối chọi lẫn nhau: chủ hàng và nông dân với đường sắt, bác sĩ và công ty được với công ty bảo hiểm. Cả hai khu vực đều tạo ra những bất cập kinh tế do những sự thiếu đồng bộ trong áp dụng chính sách trên cả nước. Và cuối cùng, cả hai đều là những hoạt động kinh tế mà quan hệ của chúng vượt ra ngoài thẩm quyền của từng bang và cần đến một sự điều tiết đồng bộ cấp liên bang, điều không hề dễ dàng với các truyền thống phong trào liên bang và văn hóa chính trị bài trừ sự can thiệp của nhà nước tại Mỹ.⁶

Trước những lợi ích xung đột làm dấy lên nhu cầu mở rộng các tuyến đường sắt, có một áp lực chính trị đáng kể đối với việc phải làm cho hệ thống trở nên công bằng, đáng tin cậy hơn cho cả nhà cung cấp lẫn người sử dụng dịch vụ đường sắt. Tuy nhiên, đến thời điểm này trong lịch sử Mỹ, chưa có tiền lệ cấp quốc gia cho việc điều tiết kinh tế; theo Điều khoản Thương mại của Hiến pháp, chính quyền liên bang chỉ được trao quyền lực điều tiết trong những trường hợp thương mại nước ngoài hay giữa các bang. Trong thời hậu Nội chiến, một loạt các bang thông qua các luật Granger với mục đích cấm định giá nhiều mức, và một số bang trong đó có Massachusetts thì thiết lập những ủy ban tương đối hiệu quả để bình ổn thị trường. Quyền của mỗi bang trong việc thiết lập giá và điều tiết hoạt động kinh tế được Tòa án Tối cao xác nhận năm 1877 trong vụ *Munn v. Illinois*.⁷ Nhưng cấp bang không thể điều tiết thỏa đáng các công ty đường sắt. Chúng là những ví dụ điển hình của thương mại liên bang, băng qua vô số ranh giới tài phán, một thực tế được công nhận năm 1886 trong vụ *Wabash v. Illinois*, khi đó Tòa án Tối cao tuyên rằng chỉ chính quyền liên bang mới có thẩm quyền điều tiết các công ty đường sắt.

Về mặt nhận thức, người ta dần dần nhận ra sự thất bại của hệ thống thị trường tự do thuần túy trong cung ứng dịch vụ thỏa dụng và dung hòa những lợi ích cạnh tranh. Năm 1885, một nhóm nhà kinh tế học lập Hội Kinh tế Mỹ, tách ra từ Hội Khoa học Xã hội Mỹ và bắt đầu xây dựng một trường hợp lý thuyết cho việc điều tiết đường sắt quốc gia. Dưới sự dẫn dắt của Henry Carter Adams (người sau này sẽ là kinh tế trưởng đầu tiên của Ủy ban Thương mại Liên bang), nhóm này cho rằng chính quyền cần phải tham gia giải quyết các xung đột về các hạng mức và giá cả bởi những thất bại thị trường trong hệ thống hiện tại. Vào thời điểm này của thế kỷ XIX, nhiều trong số các khái niệm kinh tế mà ngày nay được truyền dạy hằng ngày trong những khóa dẫn nhập kinh tế vi mô – hàng hóa công cộng, ngoại ứng, lý thuyết về độc quyền và độc quyền nhóm bán, thuyết cận biên – vẫn ở giai đoạn phát triển sơ khai.⁸ Như trong trường hợp cải cách nền công vụ, các lý thuyết gia dựa trên kinh nghiệm thực tiễn của các quốc gia như Anh chẳng hạn – tuy đã truyền thừa truyền thống kinh tế học tự vận hành (*laissez-faire*) sang cho Mỹ – song điều tiết các công ty đường sắt chặt chẽ hơn nhiều.⁹

Việc thành lập cơ quan điều tiết cấp liên bang đầu tiên của Mỹ, Ủy ban Thương mại Liên bang, là một trường hợp bộc lộ rõ nét nhất việc xây dựng nhà nước muộn tại Mỹ. Đáng chú ý nhất trong câu chuyện này là mất hơn 40 năm – từ giữa những năm 1880 cho tới thời kỳ ngay sau Thế chiến I – Mỹ mới lập ra được một cơ quan điều tiết “hiện đại” ngang với các cơ quan tương tự được tạo ra tại châu Âu vào nửa thế kỷ XIX. Tuy logic kinh tế của việc điều tiết đường sắt ở cấp độ quốc gia là xác đáng, song văn hóa chính trị cùng với các thể chế Mỹ đã cùng nhau đẩy lùi việc lập ra một ICC với đầy đủ quyền lực suốt gần hai thế hệ.

Trong những năm 1880, Quốc hội Mỹ đã vài lần cố xây dựng những định chế quốc gia đối với đường sắt, không chỉ trên cơ sở một lý thuyết kinh tế học giao thông vận tải chặt chẽ mà trên cơ sở các liên minh chính trị của các nhóm lợi ích vùng miền khác nhau có thể được tập hợp

quanh một dự luật. Các nhóm lợi ích nông nghiệp của miền Tây vận động mạnh mẽ cho việc cấm hợp danh, một quy định mà ở các ngành khác với rào cản đầu vào thấp và kinh tế quy mô nhỏ thì có thể hiệu quả, song không phải cho các công ty đường sắt, mà trong nhiều trường hợp là những công ty độc quyền bẩm sinh. Giải pháp thấy rõ nhất, dù chưa được thực thi trong vài thập niên, là cho phép hợp danh, nhưng điều tiết nghiêm ngặt các mức giá sao cho đảm bảo cân bằng giữa các quyền lợi của cả các công ty vận hành đường sắt lẫn người sử dụng. Tương tự, việc cấm định giá nhiều mức giữa các công ty vận tải đường trường và đường ngắn khiến giá cước đường sắt không phản ánh được chi phí vận hành thật sự. Việc định giá nhiều mức thường hữu dụng và tạo điều kiện cho các hãng đường sắt tận dụng được năng lực dồi dư tại các vùng nông thôn bằng cách khai thác thêm các tuyến đường vòng.

Cả những điều khoản chống hợp danh lẫn việc cấm định giá nhiều mức đều là những chính sách đáng đặt dấu hỏi và hành động hướng tới những mục đích mâu thuẫn nhau. Sự căng thẳng này được phản ánh trong Đạo luật Thương mại Liên bang năm 1887, trong đó Quốc hội cuối cùng cũng cho phép thành lập ICC như là một cơ quan điều tiết thương trực. Thay vì tạo ra một cơ quan thực thi có thẩm quyền, tân cơ quan ICC được lập ra như là một ủy ban độc lập đặt dưới sự điều hành của một hội đồng gồm một tỉ lệ cân bằng đại biểu các đảng vận hành theo nhiệm kỳ so le nhau. Điển hình cho một xã hội được cai trị bởi “tòa án và đảng phái,” cơ quan mới không được trao quyền thực thi để thiết lập các mức phí hay chính sách vĩ mô; nó chỉ có thể tìm cách phân xử các khiếu kiện trên cơ sở từng vụ việc còn quyền thực thi các phán xét thuộc về tòa án. Thay vì cố gắng dung hòa các nhóm lợi ích xung đột lẫn nhau đang vận động đòi ban hành luật, Quốc hội cung cấp cho ủy ban những quyền lực rất mơ hồ, mà phạm vi của những thẩm quyền này lại do các nhánh khác của chính quyền quyết định.¹⁰

Lần đầu tiên, ngoài địa hạt chính sách đối ngoại, Mỹ vấp phải vấn đề sự tự trị của nhà nước: một cơ quan hành pháp có thể sử dụng

quyền lực của mình – được ủy thác trên nền tảng pháp chế mơ hồ và chưa thấu đáo để đưa ra chính sách theo cách mà chính quyền thấy là hợp lý – tới mức độ nào? Chúng ta đã chứng kiến ở Chương 4 việc Phổ đã tiến đến một đầu trong cán cân tự trị ra sao, tạo ra một bộ máy quan liêu chất lượng cao có thể ra các quyết định mà gần như không ràng buộc các chính trị gia dân chủ vào trách nhiệm giải trình. Xu thế của Tòa án Tối cao thế kỷ XIX là dịch chuyển Mỹ đi theo một hướng hoàn toàn ngược lại so với Phổ, hướng tới một sự phân cấp trách nhiệm tối thiểu nhất, không phải vì lợi ích của trách nhiệm giải trình dân chủ mà để bảo vệ các quyền sở hữu tư nhân. Tòa án trong thời kỳ sau các vụ kiện *Munn* và *Wabash* đang dần trở nên bảo thủ hơn, đứng trên lập trường rằng các tập đoàn là những “pháp nhân” với những quyền xứng đáng được bảo vệ bình đẳng theo Tu chính án 14. Tu chính án này quy định quyền được “xét xử theo luật” của tất cả các công dân Mỹ, được áp dụng ngay sau Nội chiến nhằm bảo vệ quyền của nô lệ Mỹ gốc Phi mới được trả tự do, nhưng sau đó Tòa án Tối cao sử dụng nó để bảo vệ các quyền sở hữu tư nhân. Trong giai đoạn 1887-1910, Tòa án Tối cao đã ban hành 558 quyết định dựa trên Tu chính án 14, nổi bật nhất là vụ *Lochner* kiện *New York* năm 1905, trong đó một luật của bang New York hạn chế giờ làm việc bị quy kết là vi phạm “quyền tự do hợp đồng” mà theo Tòa án Tối cao thì được Tu chính án 14 bảo vệ hoàn toàn.¹¹

Tòa án Tối cao cố nhiên có cái nhìn bi quan về quyền lực điều tiết của chính quyền liên bang liên quan tới thương mại giữa các bang: theo lời của Stephen Skowronek, “Tòa án Tối cao, nay quyết tâm cứu nền kinh tế tư nhân khỏi sự bốc đồng của dân chủ Mỹ... bác bỏ hầu như mọi khía cạnh của việc xây dựng luật vĩ mô của ủy ban [chỉ Đạo luật Thương mại Liên bang] và thu hẹp quyền hạn của ICC chỉ còn là một cơ quan thu thập số liệu thống kê thuần túy.”¹² Do đó các đảng và các tòa án củng cố cho nhau trong việc giới hạn sự tự chủ của cơ quan hành pháp: với các đảng là thông qua một cơ cấu ủy ban công kênh, theo đó

các đại biểu của các bên giữ quyền kiểm soát đối với ICC, và với các tòa thì thông qua việc giới hạn các quyền lực điều tiết của ICC.

Trong thập niên đầu tiên của thế kỷ XX cần đến một loạt các đạo luật lập pháp thì ICC mới được trao cho quyền lực thực thi mà lẽ ra nó nên được trao ngay từ đầu. Đạo luật Elkins năm 1903 cho phép ủy ban thiết lập các mức giá tối thiểu; Đạo luật Hepburn 1906 trao cho Ủy ban các quyền để thực thi các mức giá này; và Đạo luật Mann-Elkins năm 1910 dịch chuyển trách nhiệm dẫn chứng sang cho ngành đường sắt để biện minh cho việc tăng các hạn mức.¹³ Chỉ đến lúc này thì chế độ điều tiết mới khoác lên mình một chiếc áo hiện đại hơn, với việc chính quyền xem đường sắt như là một ngành công ích mà các mức giá phải được thiết lập về mặt hành chính chứ không chỉ bởi một mình các động lực thị trường.

Sử gia Gabriel Kolko đã nói rằng những cuộc cải cách Kỳ nguyên Tiến bộ nói chung được thúc đẩy bởi những lợi ích ngành đường sắt và vốn lớn, sử dụng ảnh hưởng đối với Quốc hội để giới hạn sự cạnh tranh thông qua Ủy ban ICC.¹⁴ Về điều này, ông chỉ đúng một phần. Doanh số của đường sắt bình ổn và bắt đầu tăng lên trong khoảng hơn một thập niên sau khi Đạo luật Thương mại Liên bang được thông qua, nhưng thế cân bằng chính trị sau đó thiên về các nhóm lợi ích dân túy của nông dân và chủ hàng nhỏ ủng hộ lệnh cấm định giá nhiều mức. Hệ quả tiêu cực của sự chuyển dịch này đối với ngành đường sắt chỉ trở nên rõ rệt vào Thế chiến I, khi nhu cầu tổng động viên thời chiến tăng nhanh chóng đẩy lên cầu về các dịch vụ đường sắt. Năng lực của hệ thống đường sắt Mỹ còn bất cập nghiêm trọng, phản ánh sự đầu tư chưa thỏa đáng do các công ty đường sắt ngày càng không thể bù đắp chi phí do những quy định về hạn chế mức giá. Khi các tàu ngầm Đức chặn tuyến đường vận chuyển từ Mỹ sang châu Âu, hàng hóa chất đống tại các cảng Mỹ và ICC không thể gỡ rối được sự tắc nghẽn. Kết quả là, Tổng thống Wilson quốc hữu hóa toàn bộ hệ thống đường sắt vào tháng 12 năm 1917, điều chỉnh mức

giá và tiền lương, và để chính quyền trực tiếp vận hành các tuyến đường sắt cho đến khi chúng được trả về cho tư nhân kiểm soát hoàn toàn theo Đạo luật Esch-Cummins năm 1920.¹⁵

Stephen Skowronek chào đón Đạo luật Vận tải năm 1920 như là một dấu mốc trong đó “cơ quan hành chính quốc gia thay thế những hạn chế của tòa án và các đảng và trong quá trình đó đã cải tổ toàn bộ cảnh quan về mặt tổ chức, thủ tục và tri thức của chính quyền Mỹ.”¹⁶ Hẳn là ông đã đúng khi nói rằng cơ quan điều tiết đầu tiên của quốc gia đã tạo một tiền lệ cho sự phát triển của những quyền lực của chính quyền liên bang trong thế kỷ XX. Nhưng di sản kinh tế của ICC thì hỗn tạp hơn nhiều. Cơ cấu của cân bằng đại biểu đảng trong ủy ban đã ngăn cản nó xây dựng một bộ máy tự chủ quan liêu thỏa đáng, và nó vẫn còn lệ thuộc vào những lợi ích chính trị cơ bản. Trong những thập niên tiếp theo, ICC chuyển dịch từ việc có quá ít quyền lực sang áp đặt một gánh nặng điều tiết quá lớn. Điều này cản trở sự đổi mới và đầu tư mới trong hệ thống đường sắt quốc gia. Chẳng hạn, ICC không cho phép Đường sắt miền Nam thu lợi nhuận hiệu quả từ việc tung ra các toa xe phễu bằng nhôm Big John trong những năm 1960, khiến nó không cạnh tranh nổi với các sà lan.¹⁷ Đường sắt vấp phải sự cạnh tranh ngày một gay gắt từ ngành xe tải và tàu biển đang thật sự được bao cấp từ các chương trình khác của chính quyền, ví dụ chương trình xây dựng hệ thống đường cao tốc liên bang. Đến những năm 1970, đường sắt của Mỹ đang ở chính tâm cơn bão khủng hoảng, với việc hầu hết các tuyến đường sắt gặp vấn đề tài chính lớn và Penn Central là hãng vận tải cuối cùng trong số 37 hãng vận tải miền đông bị buộc phải phá sản.¹⁸ Đáp lại, vào cuối những năm 1970 chứng kiến luồng tư tưởng có sự dịch chuyển đáng kể, thành một sự đồng thuận về việc cần dỡ bỏ điều tiết toàn bộ hệ thống vận tải tại Mỹ. Chính quyền Carter bắt đầu một loạt cải tổ được thiết kế nhằm tháo gỡ một số gánh nặng về điều tiết đã tích tụ trong những thập niên trước đó, nới lỏng một số quy định về vận tải thông thường và cho phép đường sắt xây dựng cơ chế giá linh hoạt.

Mục đích của cuộc thảo luận về ICC trong cuốn sách này không phải là đưa ra một lập trường về mức độ thích hợp của việc điều tiết hay phi điều tiết. Điểm mấu chốt là quyền lực nhà nước đối với nền kinh tế tiềm tàng nguy cơ bị thâu tóm bởi một nhóm lợi ích hoặc một nhóm khác dựa trên mồ hôi nước mắt của cộng đồng. Thêm nữa, tất cả các bộ máy quan liêu có xu hướng ngày càng ràng buộc vào các quy định, nhất là khi chúng bị thúc đẩy bởi những nhu cầu chính trị của các nhà lập pháp. Rất khó để tạo ra một cơ quan chính quyền phục tùng ý chí dân chủ nhưng vẫn đủ quyền tự chủ và tự do để thoát khỏi sự thâu tóm của các nhóm lợi ích đầy quyền uy.

Nhiều người sẽ nói rằng vấn đề này là của chính chính quyền, và giải pháp cho nó là cắt triệt để hay xóa bỏ mạnh mẽ một nhà nước điều tiết. Nhưng một hệ thống vận tải quốc gia không thể chỉ để cho duy nhất những tác nhân thị trường quyết định; chính thị trường tự do đã tạo ra tình hình xáo trộn của thế kỷ XIX ngay từ đầu. Các quan chức thường bị khiển trách về tội trì trệ, thiếu linh hoạt, nhưng cách nhìn nhận này có một thiếu sót, đó là phải hiểu rằng nhiệm vụ lập pháp ban đầu thường là nguyên do gây ra hành vi rối loạn chức năng trong bộ máy quan liêu. Ủy ban ICC bị kẹt giữa các yêu cầu, một bên là khách hàng đòi giảm giá, còn bên kia là ngành đường sắt đòi những thỏa thuận giống như dành cho các cartel, thứ sẽ hỗ trợ họ thu hồi vốn. Những chính sách ngả nghiêng này của ICC, đôi khi ngả về khách hàng và đôi khi ngả về các công ty đường sắt, là một sự phản ứng với những chiều hướng chính trị đang đổi dòng tại Quốc hội và Nhà Trắng. Amtrak, công ty dịch vụ đường sắt hành khách do chính quyền vận hành được thành lập năm 1971 nằm trong chương trình cơ cấu lại ngành đường sắt, ngày nay không phải là mô hình dịch vụ đường sắt tiến bộ, chất lượng cao. Nhưng lý do không chỉ vì nó nằm dưới sự điều hành của chính quyền; các công ty đường sắt do chính quyền điều hành tại châu Âu và châu Á thường vẫn là những đơn vị tiên phong về hiệu quả hoạt động. Vấn đề thực ra nằm ở chỗ Amtrak hoạt động dưới một sứ mệnh chính trị mâu thuẫn nhau: phải phục hồi

chi phí và đầu tư vào năng suất mới trong khi đồng thời cung cấp dịch vụ cho một loạt các thị trấn và khu vực nông thôn nhỏ được đại diện bởi các nhà lập pháp là người quyết định ngân sách của công ty. Nếu Amtrak được giải phóng khỏi nghĩa vụ ở về sau và được cho phép tập trung vào hành lang Washington-New York-Boston mật độ cao, có lẽ nó đã có thể trở thành một tổ chức có lợi nhuận cao và cung cấp dịch vụ chất lượng tốt hơn nhiều.

Giá như ICC được tạo ra như một cơ quan thực thi tự chủ, chất lượng cao, thay vì một ủy ban, thì nó có thể đã đóng một vai trò hiệu quả hơn nhiều trong thế kỷ qua. Một bộ máy quan liêu có sự tự chủ cao hơn hẳn sẽ có nhiều quyền linh hoạt hơn trong việc thiết đặt mức giá, và điều hòa giữa những nhóm lợi ích khác nhau, như chính quyền đã làm được trong một thời gian rất ngắn từ năm 1917 đến năm 1920 khi các công ty đường sắt được quốc hữu hóa 100%. Cũng có thể tiên liệu trước một thực tế là các công ty đường sắt không còn chiếm vị thế độc quyền tất yếu trong bối cảnh vận tải đường bộ và đường không tăng mạnh và áp dụng mức giá phản ánh chi phí thật sự một cách thiết thực hơn. Thiết kế của nhà nước Mỹ, với hệ thống kiểm soát và cân bằng phức tạp, khiến cho kết cục kiểu này khó lòng thực hiện: lịch sử của ICC cho thấy tòa án và Quốc hội tiếp tục giữ vị thế thượng tôn trong quá trình ra quyết định về thực thi. Nhược điểm đặc biệt này trong chất lượng của chính quyền bắt nguồn từ chính sức mạnh của pháp quyền và của trách nhiệm giải trình dân chủ trong hệ thống chính trị Mỹ.

Phải chăng điều đó nghĩa là Mỹ không đủ khả năng tạo ra một nền quan liêu tự chủ, chất lượng cao? Có và không. Dù hệ thống của Mỹ có xu hướng chống lại loại hình chính quyền mạnh này, song trong tiến trình lịch sử của nước Mỹ đã có những trường hợp cá biệt mà bộ máy quan liêu tự chủ nổi lên riêng rẽ. Một trường hợp như vậy chính là Bộ Nông nghiệp Mỹ trước thế kỷ XX, nhất là vai trò của Gifford Pinchot và Cục Kiểm lâm Mỹ.

GIFFORD PINCHOT VÀ CÁC CÁNH RỪNG CỦA MỸ

Bộ Nông nghiệp Mỹ (USDA) được Tổng thống Lincoln thành lập năm 1862 nằm trong chiến lược phát triển nhằm thúc đẩy sản lượng các trang trại Mỹ, cùng nằm trong danh mục với Đạo luật Morrill cùng năm đó, tạo ra hệ thống các đại học được cấp đất (Penn State, Michigan State, Cornell University, Kansas State, Iowa State, và một số trường khác) để đào tạo ra một thế hệ các nhà nông học mới. Bộ Nông nghiệp ban đầu có chủ đích là sẽ tập hợp những nhà khoa học, nhưng đến năm 1880, nó lại mang trong mình sứ mệnh khác: phân phát hạt giống miễn phí. Được sự hậu thuẫn của các đại diện từ các bang có trang trại, chương trình hạt giống miễn phí của Quốc hội dần chiếm vị trí chủ đạo trong ngân sách của cơ quan này cho đến mãi cuối thế kỷ. Nói cách khác, Bộ Nông nghiệp trở thành một dị bản của hệ thống bảo trợ đặc trưng cho chính quyền liên bang vào lúc bấy giờ, không phân phát việc làm mà phân phát hạt giống cho những người được bảo trợ chính trị.

Trong hoàn cảnh ấy, Bộ Nông nghiệp thấy rất khó giữ chân được các nhà khoa học đã được đào tạo bài bản. Nhưng tất cả đều bắt đầu thay đổi sau khi Đạo luật Pendleton được thông qua năm 1883 và hệ thống trọng thực tài được xây dựng. Bộ Nông nghiệp Mỹ là một trong những cơ quan liên bang đầu tiên bảo vệ nhân sự của mình trước nạn bảo trợ chính trị và bắt đầu thuê lượng lớn sinh viên tốt nghiệp từ các trường được cấp đất mới được đào tạo cập nhật về nông nghiệp khoa học. Như khoa học gia chính trị Daniel Carpenter giải thích, nhiều người đứng đầu các cục vụ trong Bộ Nông nghiệp có nhiệm kỳ tương đối dài và có thể leo lái nguyên một thế hệ gồm toàn những nhân sự mới không có dây mơ rễ má gì với hệ thống bảo trợ cũng như hệ thống phân phát hạt giống.¹⁹

Theo cách nói hiện đại, sự chuyển dịch này trong chính sách nhân sự của Bộ Nông nghiệp chính là “xây dựng năng lực.” Chất lượng của bộ máy quan liêu không chỉ phụ thuộc vào những thành tựu học vấn

cao hơn của những nhân sự mới mà cả vào thực tế rằng những cá nhân này chính là một mạng lưới tín nhiệm và họ sở hữu cái gọi là “vốn xã hội.” Giống các đồng nghiệp ở Đức hay Nhật, những quan chức mới này có những nền tảng tương đồng nhau (họ thường tốt nghiệp từ cùng một trường) và có niềm tin chung vào khoa học hiện đại và nhu cầu áp dụng những phương pháp hợp lý để phát triển các cộng đồng nông thôn trên khắp nước Mỹ. Tư duy này theo thời gian trở thành nền tảng cho những đặc tính tổ chức của Bộ Nông nghiệp và nhất là của một trong số những đơn vị chủ chốt của nó, Cục Kiểm lâm Mỹ.

Ngày nay, Cục Kiểm lâm quản lý hơn 150 rừng quốc gia và hơn 200 triệu mẫu đất. Trước khi Sở Kiểm lâm thuộc Bộ Nông nghiệp được thành lập năm 1876, rừng chủ yếu được xem như là trở ngại lớn cho dòng người định cư về phía tây; đất được phát quang và bỏ hoang theo những dải lớn dọc nước Mỹ. Trong thập niên đầu của thế kỷ XX, những khu vực cũ hơn như New England đã gần như trơ trụi không còn bóng cây; người ta cũng lo ngại rằng phần lớn rừng quốc gia sẽ biến mất hoàn toàn trong một thế hệ tới đây. Sự phục hồi và trả lại những vùng đất này về với mục đích sản xuất của chúng là một trong những thành tựu lớn của công tác can thiệp của chính quyền. Cục Kiểm lâm Mỹ từ lâu được xem như là một trong những bộ máy quan liêu thành công nhất của Mỹ, nơi chất lượng và tinh thần đồng đội đã trở thành huyền thoại. Thành tựu này càng trở nên đáng chú ý hơn cả xét trong bối cảnh mỗi nhân viên kiểm lâm sống ở những địa bàn phân tán cao, và sự cô lập này cản trở sự gắn kết thường thấy trong các bối cảnh tổ chức đô thị.²⁰

Di sản kiến thiết nhà nước này phần lớn là công trình của một người, Gifford Pinchot, người đứng đầu Vụ Lâm nghiệp của bộ vào năm 1898. Nếu có bao giờ (hay từng có) một tầng lớp quý tộc Mỹ, thì Gifford Pinchot chính là một thành viên trong đó. Ông ra đời từ căn nhà nghỉ dưỡng của ông bà nội ông; thân sinh của ông là những con người giàu có đến từ Pennsylvania, đã cho ông học trường Phillips

Exeter Academy và sau đó là Yale.²¹ Ở Yale, ông tham gia vào hội Đấu lâu Xương chéo, hội kín mà sau này thu nạp cả George H. W. Bush, Giổng John Quincy Adams, Theodore Roosevelt, William và Henry James và nhiều người Mỹ tinh hoa của thế kỷ XIX, Pinchot ngao du khắp châu Âu khi còn trẻ, và tiếp xúc với những lý thuyết khoa học kiểm lâm châu Âu, trong số nhiều thứ khác. Với tất cả những ấn điển này, không ngạc nhiên khi trong ông thôi thúc được làm những điều lớn lao trong đời. Khi Pinchot ngao du qua hạt Crater Lake bang Oregon năm 1896 cùng John Muir, nhà sáng lập Câu lạc bộ Sierra, Muir viết trong nhật ký của mình, “Đêm mưa nặng hạt. Mọi người đều ngủ trong lều, trừ Pinchot.”²² Tôn giáo đóng một vai trò lớn định hình nhân cách của ông. Trong khi ngao du tại Anh, ông cùng mẹ bị cuốn vào cuộc phục hưng do Đức cha James Aitken dẫn dắt, truyền dạy chân lý xã hội về tính trách nhiệm. Về nhiều mặt Pinchot đi theo đạo đức nghề nghiệp Tin Lành của Max Weber, và thấy rằng “tiền của tôi là từ sự gia tăng giá trị tự nhiên của những mảnh đất New York thuộc quyền sở hữu của ông tôi, và ông tôi di chúc số tiền ấy lại cho tôi chứ không phải cho mảnh đất. Được tạm ứng lương trước như vậy nên bây giờ phải làm để xứng với chỗ tiền đó.”²³

Có lẽ vì gia đình của ông là những địa chủ lớn, ngay từ sớm Pinchot đã bắt đầu quan tâm tới lâm nghiệp và tự nhiên. Tuy nhiên, thời điểm đó, Yale không có chương trình học nào về quản lý lâm nghiệp. Sau khi tốt nghiệp, ông được khuyên nên sang châu Âu, và tại đây ông gặp một cán bộ kiểm lâm xuất chúng người Đức, Sir Dietrich Brandis, người từng xốc vác khắp nơi trong công việc quản lý rừng với tư cách đại diện cho chính quyền Anh tại Ấn Độ và Miến Điện. Brandis thấy Pinchot cần phải dành thêm vài năm học về quản lý rừng một cách khoa học, nhưng chàng trai Mỹ trẻ tuổi quá nôn nóng mang phúc âm khoa học lâm nghiệp về cho quê hương. Trở về Mỹ năm 1890, ông bắt đầu viết về quản lý rừng và sớm được công nhận là chuyên gia trong lĩnh vực này. Pinchot được Phelps Dodget thuê về làm tư vấn và

sau này được George Vanderbilt cháu của ông trùm tư bản đường sắt Cornelius thuê về giúp quản lý các cánh rừng của gia đình Vanderbilt tại North Carolina.

Nhưng nền móng cho một cục kiểm lâm quốc gia không phải do Pinchot đặt những viên gạch đầu tiên mà do Bernhard Fernow, một người được đào tạo tại Học viện Lâm nghiệp tại Munden và Sở Lâm nghiệp Phổ, đơn vị tiên phong trong phát triển các kỹ thuật cho việc quy hoạch tập trung quản lý rừng. Khi chuyển tới Mỹ, Fernow hoạt động tích cực tại một số hiệp hội khoa học, giữ chức thư ký Hội vi Tiến bộ Khoa học của Mỹ, và thư ký Đại hội Lâm nghiệp Mỹ. Khi Fernow được bổ nhiệm làm người đứng đầu Vụ Lâm nghiệp của Bộ Nông nghiệp năm 1886, nó đang được điều hành bởi hai cán bộ bổ nhiệm qua bảo trợ; ông sử dụng những mạng lưới của mình để tập hợp vào đây các nhà nông học được đào tạo bài bản. Ông cũng vun đắp được một tổ hợp bên ngoài rộng lớn gồm các hiệp hội lâm nghiệp địa phương, các trường đại học, các nhà kiểm lâm tư nhân, và các bên khác quan tâm tới quản lý rừng, thông qua một chiến dịch tổng động viên các bài viết và bản tin khoa học. Ngay khi Pinchot tốt nghiệp Yale, Fernow đã cố gắng mời ông về làm việc cho chính quyền, song bất thành; chỉ đến năm 1898 Pinchot mới tiếp quản vị trí trưởng kiểm lâm. Những khuyết thiếu về kiến thức hàn lâm lâm nghiệp được Pinchot bù đắp bằng những mạng lưới quan hệ chính trị và tài lâm truyền thống.²⁴

Trong vòng ba năm sau đó, Pinchot biến Vụ Lâm nghiệp thành Cục Lâm nghiệp với ngân sách và bộ máy bề thế hơn nhiều. Nhiều cộng sự thân thiết nhất của ông trong chính quyền từng là đồng môn tại Yale – tức là thành viên hội Đầu lâu Xương chéo. Ông tạo dựng hệ thống đào tạo và xã hội hóa tập trung cho các nhà kiểm lâm quốc gia, dựa trên những nguyên tắc quản lý rừng chuyên nghiệp, không bè đảng, mang tầm chuyên gia, vì lợi ích của đa số người dùng. Nói đúng ra, mục đích của cục không phải là bảo tồn; Pinchot không giống nhà môi trường tiên phong như John Muir, mà tin rằng rừng tồn tại

để được khai thác. Nhưng lợi ích kinh tế phải được khai thác trên cơ sở bền vững. Theo đó, ông khởi xướng một loạt các chương trình mới được thiết kế nhằm giúp các chủ rừng tư nhân quản lý tài sản của mình tốt hơn.

Thắng lợi lớn nhất của Pinchot là năm 1905 khi ông chỉ huy việc chuyển giao quyền kiểm soát rừng thuộc sở hữu liên bang từ Bộ Nội vụ sang Bộ Nông nghiệp, đưa chúng về dưới thẩm quyền của Cục Lâm nghiệp. Đặc thù của Văn phòng Đất đai Tổng quát của Bộ Nội vụ (GLO) hoàn toàn khác so với Cục Kiểm lâm. Người của GLO chủ yếu là luật sư, kế toán, không có ai là chuyên gia về quản lý rừng. Họ xem sứ mệnh của họ chủ yếu là phụng sự cho lợi ích của các nhà phát triển tư nhân muốn có quyền tiếp cận hoặc quyền sở hữu đất công. Tuy nhiên, về mặt chính trị, GLO rất được lòng chính trị gia và doanh nhân vốn chỉ xem Cục Kiểm lâm là một bọn “phương Đông mắt lồi, chân vòng kiềng và lũ giáo sư và nhà côn trùng học mất trí, mất buồn rượi” và những quan chức “quá biếng nhác, chẳng buồn đi dọc đất nước và khảo sát địa lý, chỉ ngồi chết dí ở văn phòng rồi phán luật, hành xử vô cùng bất công với người dân.” GLO cũng là một nguồn vây cánh của phe Cộng hòa. Một trong những người ủng hộ lớn nhất quyền kiểm soát rừng của Bộ Nội vụ là Chủ tịch Hạ viện Joe Cannon, một đảng viên Cộng hòa từ Illinois (tên ông được đặt cho tòa nhà hiện tại của Hạ viện), người mà thiên hướng chống lại việc bảo vệ môi trường tự nhiên được tóm gọn trong những từ sau “không chỉ dù là một xu cho cảnh quan.” Cannon công kích Pinchot tội “sinh ra với chiếc thìa vàng trong miệng,” và chỉ trích các nhà khoa học của chính quyền “mãi không cai được bầu vú mẹ.” Trong bối cảnh này, Pinchot bắt đầu tập hợp một liên minh những người ủng hộ một dự luật chuyển thẩm quyền đối với các khu rừng từ Bộ Nội vụ sang Bộ Nông nghiệp.²⁵

Trận chiến về quyền kiểm soát đất công diễn ra trong bối cảnh những thay đổi lớn xảy ra ở nhiều nơi trong bối cảnh chính trị. Ngược lại với những thập niên hậu Nội chiến khi hai đảng luân phiên giữ thế

kiểm soát trong Quốc hội, sau cuộc bầu cử tái cơ cấu của năm 1896, các đảng viên Cộng hòa kiểm soát cả hai viện và chiếc ghế tổng thống. Điều này đã dẫn tới việc James S. Wilson được bổ nhiệm làm Bộ trưởng Nông nghiệp, một vị trí mà ông bám trụ trong thời gian kỷ lục là 16 năm trời dưới ba đời tổng thống. Wilson rất quyết tâm chuyển dịch bộ từ một cơ quan “phân phát hạt giống” thành một tổ chức dựa trên khoa học, có tầm nhìn xa, không chỉ đối với Cục Kiểm lâm mà cả những lĩnh vực như dịch vụ khuyến nông, việc điều tiết đối với thực phẩm và dược phẩm nguyên chất, v.v...²⁶ Theodore Roosevelt lên làm tổng thống năm 1901 sau khi McKinley bị ám sát, và ông đương nhiên là một con người hướng ngoại đi theo con đường bảo tồn của C. Hart Merriam thuộc Vụ Điều tra Sinh học Bộ Nông nghiệp và John Muir. Roosevelt, một người bạn của Pinchot kể từ những ngày ông còn là thống đốc bang New York, đồng tình với nghị trình của vị kiểm lâm trưởng này và trở thành nhà bảo trợ đầy quyền uy cho những sáng kiến của ông.²⁷

Nguyên chuyện Pinchot được tổng thống hậu thuẫn và chuyển đảng của ông đang thăng thế ở Quốc hội, trong hệ thống quyền lực phân lập của Mỹ, có nghĩa rằng việc chuyển giao văn phòng đất đai theo cách nào thì cũng là một thương vụ đã xong xuôi. Joe Cannon là một trong những chủ tịch Hạ viện quyền lực nhất trong lịch sử nước Mỹ, đại diện của Phần tử cánh hữu của Đảng Cộng hòa và liên minh của một nhóm nghị sĩ miền Tây phản đối gắt gao việc chuyển nhượng này. Trong số này có Frank Mondell, đại biểu từ bang Wyoming và thành viên của Ủy ban Đất Công, đứng đầu phe phản đối dự thảo luật chuyển giao này. Theo lời kêu gọi của Cannon, Hạ viện năm 1902 biểu quyết bác bỏ phương sách này với tỉ lệ 100-73.

Đến mức này, một quan chức thông thường trong một cục vụ thông thường hẳn sẽ chấp nhận số phận của mình và từ chức. Song Pinchot không chỉ là một công chức; ông còn là một nhà điều hành chính trị tài năng có nhiều năm gây dựng một loạt các nhóm lợi ích,

biên tập viên báo giới, các hiệp hội khoa học, trong đó có Hội Audubon, Câu lạc bộ Sierra, Tổng Liên đoàn các Câu lạc bộ Phụ nữ, Hiệp hội chủ trại miền Tây, Hội đồng Thương mại Quốc gia, Hiệp hội Gia súc Quốc gia, và nhiều tổ chức khác. Để gây dựng sự ủng hộ, ông cam kết với Công ty khai khoáng Homestake, người của phe Thượng sĩ Alfred Kittridge phản đối cuộc chuyển giao rằng những cây gỗ trên đất của liên bang sẽ không bị đưa ra khỏi bang. Ông thành công trong việc kích động một sự phản đối rầm rộ trong báo giới, trong số các học giả, và trong số những chuyên gia khoa học lừng danh ủng hộ sự dịch chuyển. Động thái táo bạo nhất của ông là qua mặt Cannon bằng cách vun xới tình bạn riêng với Hạ nghị sĩ Mondell, tháp tùng ông này tới khu vực Yellowstone và không ngừng vận động để ông ta ủng hộ Bộ Nông nghiệp. Chủ tịch Hạ viện Cannon thấy mình rơi vào tình huống bị một gã công chức bậc trung cho vào tròng và việc chuyển giao quyền quản lý đất sang cho cơ quan của Pinchot được cả lưỡng viện thông qua vào năm 1905.²⁸

Như Daniel Carpenter đã nói, chiến thắng của Pinchot trước Cannon đại diện cho một trường hợp điển hình bộ máy quan liêu tự chủ ở một đất nước không nổi danh với những quan chức quan liêu quyền thế như Đức và Pháp.²⁹ Pinchot đạt được cấp độ tự chủ này không nhờ vào bất kỳ thẩm quyền pháp lý được giao nào. Ngoài địa hạt an ninh quốc gia và chính sách đối ngoại, việc phân cấp phân quyền rộng rãi cho nhánh hành pháp là hiện tượng hiếm hoi trong thực tiễn tại Mỹ và không xảy ra trong ví dụ này. Những gì Pinchot làm là vận hành không phải về mặt hành chính quan liêu mà về mặt chính trị, xây dựng một mạng lưới các liên minh phi chính thức cả bên trong lẫn bên ngoài chính quyền. Ở nước Mỹ dân chủ, đây chính là cách thức quyền lực được thực thi. Các đối thủ của ông, đương nhiên, khép ông vào tội chủ nghĩa đế quốc quan liêu và cay đắng phàn nàn rằng “một quan chức điều hành của chính quyền [không có quyền] ra luật về bảo tồn đất đai như thế nào.” Một nghị sĩ khác chỉ trích “bộ máy quảng bá”

của Pinchot đã gửi đi hơn 9 triệu thông tư mỗi năm bằng tiền thuế và buộc tội Cục Kiểm lâm “là một thể chế non trẻ, được lập mà không có sự phê chuẩn của Quốc hội.”³⁰

Ba năm sau thì Pinchot thất thế trong một sự vụ có tên là Ballinger và là kết quả của một trò chơi quyền lực khác của ông. William Howard Taft lúc này đã lên kế nhiệm Theodore Roosevelt làm tổng thống nhưng những cam kết của ông trong các vấn đề bảo tồn bị nhóm thân tộc của tổng thống vừa mãn nhiệm đặt dấu hỏi. Về Taft, Pinchot nói, “nhu chữ không cương, một mẫu người ân cần ăm áp bề ngoài không chèn vào đâu được nhưng khi một cuộc chiến xảy ra thì thiếu một sự cương quyết thật sự.”³¹ Tân Bộ trưởng Nội vụ, James Garfield (con trai của vị tổng thống bị ám sát), bổ nhiệm cựu thị trưởng Seattle, Richard Ballinger làm lãnh đạo Văn phòng Đất đai Tổng quát vẫn trực thuộc Bộ Nội vụ nơi ông có thẩm quyền mở cửa cho tư nhân đầu tư vào đất đai tại Alaska. Một đại diện trẻ của GLO, Louis Glavis, bắt đầu ghi lại những giao dịch đáng ngờ giữa Ballinger và nhiều nhà đầu tư đất ở Seattle trong đó có những khoản trả cho Ballinger sau khi ông được bổ nhiệm. Khi Glavis tìm cách báo tổng thống những phát hiện của mình với sự trợ giúp của hai đại diện Cục Kiểm lâm của Pinchot, Tổng thống Taft ban một lệnh bịt miệng và cho phép Ballinger sa thải người tố giác. Taft nài nỉ Pinchot bỏ qua vụ này, nhưng Pinchot bất chấp tổng thống để bảo vệ cho người của ông trong một lá thư gửi cho Jonathan Dolliver, chủ tịch Ủy ban Nông nghiệp, nó sẽ được đọc trước Thượng viện. Vì thế mà Taft cách chức và cho chấm dứt sự nghiệp kiểm lâm trưởng quốc gia của Pinchot.³²

Quyết định bất chấp Tổng thống Taft của Pinchot có thể được xem như là một hành động quan liêu chống đối của một quan chức đã quá quen với việc xuất đầu lộ diện. Tuy nhiên, lập trường cuối cùng của ông trong vai trò một kiểm lâm trưởng đã có một tác động tích cực đối với sự nghiệp lâm nghiệp bền vững. Taft quá hồ thẹn trước sự cố này,

và cánh hữu Cộng hòa bị dồn về thế thủ. Chủ tịch Cannon sắp sửa bị mất quyền hành bổ nhiệm trong một cuộc nổi dậy của cánh Cấp tiến của đảng hai năm sau đó. Vây cánh của Roosevelt tiếp tục gây áp lực để bảo vệ di sản của ông đối với các vấn đề bảo tồn. Thẩm quyền của Cục Kiểm lâm trong việc mua bổ sung đất được Quốc hội phê chuẩn năm 1911 trong Đạo luật Weeks, chính là sự củng cố cuối cùng của quyền lực của cục.³³ Pinchot, với tất cả tài thao lược chính trị của mình, đã tạo ra một thể chế, một tổ chức có thể trường tồn sau khi vị lãnh tụ ban đầu đẩy lùi cuốn của nó đã ra đi.

Tuy nhiên, sự nghiệp của Pichot, vẫn còn xa mới được hoàn tất. Ông sẽ còn tiếp tục giúp đỡ Roosevelt trong nỗ lực của Đảng Cấp tiến năm 1912 để vận động thêm một nhiệm kỳ Tổng thống nữa. Bản thân ông cũng chạy đua vào Thượng viện nhưng không thành công, và cuối cùng hai lần đắc cử Thống đốc Pennsylvania.

THÂU TÓM VÀ TỰ CHỦ

Ủy ban Thương mại Liên bang và Cục Kiểm lâm Mỹ chỉ là hai ví dụ của công cuộc xây dựng nhà nước và phát triển chính trị tại Mỹ. Còn có những điển hình khác nữa xảy ra trong Kỷ nguyên Tiến bộ, nhưng làn sóng lớn tiếp theo của việc xây dựng nhà nước sẽ còn phải đợi đến chương trình cải cách Chính sách Mới trong thập niên 1930. Theo sau chúng là vô số cơ quan của chính quyền Mỹ ngày nay: Ủy ban Mậu dịch Liên bang, Ủy ban Chứng khoán và Sàn giao dịch, Cục Thực phẩm và Dược phẩm, Cơ quan Hàng không Liên bang, Hội đồng Quan hệ Lao động Quốc gia, Cơ quan Bảo vệ Môi trường, và nhiều nhiều tổ chức khác.

ICC và Cục Kiểm lâm đều là sự can thiệp cần thiết về phía nhà nước. Ngành đường sắt gồm những doanh nghiệp tiềm năng sẽ là độc quyền, tại đó những đòi hỏi về vốn và quy mô tạo ra những xung đột xã hội rất lớn. Rừng đang không được các chủ rừng tư nhân quản lý hiệu

quả, và việc phân bổ đất công tại Mỹ đã trở thành một đầu mối bảo trợ và tham nhũng khổng lồ. Trong cả hai trường hợp, nước Mỹ cần một cơ quan điều tiết công tâm không chịu sự giật dây của các nhóm lợi ích chỉ phối tham gia vào. Phản ứng xây dựng nhà nước của Mỹ trước những vấn đề này xảy ra muộn hơn nhiều so với tại các quốc gia đang công nghiệp hóa khác, như Đức và Anh, nơi không chịu sự ràng buộc bởi hệ thống kiểm soát và cân bằng về thể chế hay bởi văn hóa chính trị chống can thiệp nhà nước của Mỹ.

Hai cơ quan chính quyền này khác biệt rất lớn về chất lượng và hiệu quả trong việc thực hiện những nhiệm vụ của mình. Tôi sẽ nói rằng, sự khác biệt ấy có liên quan tới cấp độ tự chủ khi vận hành. ICC trong một số khía cạnh có thể không bao giờ trở thành tự chủ do sự mệnh mầu thuẫn và cấu trúc vận hành. Thay vì được vận hành như một cơ quan nhánh hành pháp có tôn ti thứ bậc với một người đứng đầu duy nhất, nó lại được xây dựng như một ủy ban với sự đại diện cân bằng của hai đảng chính trị. Điều này đảm bảo rằng nó không bao giờ đi chệch quá xa khỏi những nhà giám sát lập pháp và nó sẽ không bao giờ có một lãnh tụ có tầm nhìn xa như Gifford Pinchot. Khi nó cố gắng bứt ra trong những năm đầu tiên, lập tức nó bị tòa án cản lại, rồi sau đó bị kéo đẩy theo các luồng gió chính trị trong Quốc hội. Kết quả là, ICC, trong khi cuối cùng giành được thẩm quyền thực thi thỏa đáng để làm tròn các công việc của mình, vẫn là tù nhân của những thế lực chính trị tạo ra nó. Phải tuân thủ theo những quy định không do mình thiết đặt, ICC dần dà tỏ ra thủ cựu và không dễ thích ứng. Nó là một trong những mục tiêu đầu tiên của xu thế xóa bỏ điều tiết mở ra vào những năm 1970, trước cả khi Ronald Reagan lên làm tổng thống.

Cục Kiểm lâm thì rất khác. Nó được Bernhard Fernow tổ chức với đặc thù lâm nghiệp khoa học riêng biệt và khu trú bên trong một Bộ Nông nghiệp đang hiện đại hóa với bộ máy lãnh đạo hùng hậu, ổn định dưới thời Bộ trưởng James S. Wilson trong một quãng thời gian

dài hiếm có. Vị lãnh đạo thứ hai của nó, Gifford Pinchot, là một trong những cá nhân nhiệt huyết và ưu tú của Kỷ nguyên Tiến bộ, làm việc tay trong với tổng thống là người đồng quan điểm về giá trị, thế giới quan và sự cởi mở. Ông cùng những ông sếp chính trị không chỉ đơn thuần là hoàn thành một sứ mệnh chính trị do Quốc hội đặt ra, mà ông còn tạo ra sứ mệnh cho riêng mình. Không vị quan chức đặc cử nào hướng dẫn ông đăng các báo cáo về kỹ thuật lâm nghiệp hiện đại hay nuôi dưỡng những biên tập viên của các tờ báo hay vươn ra kết nối với các hội khoa học và các nhóm thương mại trên toàn nước Mỹ. Khởi cần nói, không ai xúi ông liên kết với các nghị sĩ đồng cảm để chuyển dịch quyền kiểm soát rừng ra khỏi Bộ Nội vụ; thực tế, hầu hết các nhà lập pháp chú ý tới vấn đề này đều phản đối mạnh mẽ nguyên tắc việc một quan chức can dự vào chính trị theo cách này. Quan chức tầm trung, xét cho cùng, cũng chỉ được cho là những người đại diện đơn thuần, còn Quốc hội mới là ông chủ; đây chính là điển hình của trường hợp “người đại diện vùng lên.” Pinchot có một nghị trình cho đất nước mà ông tin rằng nó phụng sự cho lợi ích lâu dài của nhân dân, và nghị trình này không hẳn khớp với chương trình của các vị lãnh đạo trong Quốc hội. Đây là ý nghĩa của một nhà nước tự chủ: một chính quyền đáp ứng với các nhóm lợi ích nhưng không bị các nhóm này sở hữu, nghĩa là không dễ gì bị dao động bởi những thay đổi một sớm một chiều của dư luận dân chủ mà thay vào đó chăm lo tới lợi ích dài hạn của nhân dân. Cục Kiểm lâm trở thành bộ máy quan liêu hạng nhất của nước Mỹ chính vì nó không bị cản trở bởi những quy tắc bắt buộc vẫn giới hạn sự tự quyết của nó một cách thái quá.

Câu chuyện Gifford Pinchot với vai trò một người đại diện không chịu sự kiểm soát nghiêm ngặt của những ông chủ trong Quốc hội gợi ý rằng cơ cấu ông chủ-đại diện dựa trên đó các nhà kinh tế đương đại hiểu về các vấn đề rối loạn chức năng về mặt tổ chức có lẽ chưa đủ cho việc hiểu thế nào là cơ chế vận hành của các bộ máy quan liêu tốt.

Không thể nói về Cục Kiểm lâm mà không nhắc tới xuất thân cũng như nhân cách của Gifford Pinchot. Giống như người bạn Teddy Roosevelt của mình, Pinchot đại diện cho một người Mỹ tinh hoa mà đến cuối thế kỷ XX sẽ dần mai một: gốc Anglo-Saxon, sự sùng tín Thanh giáo, xuất thân từ vùng đông bắc cổ kính, quen với những thông lệ của người châu Âu và học tại Phillips Exeter và Yale (Roosevelt học tại Harvard). Trong cơ quan do ông thành lập ông chiêu mộ một số bạn đồng niên tại Yale ngày trước, và nhiều nhân sự trẻ sau này tốt nghiệp từ Trường Lâm nghiệp thuộc Yale mới được thành lập mà gia đình ông là người cấp vốn. Theo truyền thống của John Quincy Adams, ông đứng một phần từ tinh hoa đông bắc mà các nhà dân túy miền tây và miền nam theo truyền thống Jackson vẫn tìm cách miệt thị. Nhưng những người theo phe Jackson mang tính dân chủ hơn hẳn mới chính là những người đã tạo ra hệ thống bảo trợ tại Mỹ; sự thù địch của họ với chính quyền lớn và sự bảo vệ cứng nhắc quyền sở hữu tài sản là cái đã biến nhà nước Mỹ thế kỷ XIX thành một bộ máy phân phát việc làm, hạt giống và đất cho các nhóm lợi ích tư nhân và lực lượng ủng hộ chính trị, thường được đại diện bởi một vài chính cá nhân đó. Ngược lại, lớp người tinh hoa miền đông bắc lâu đời hơn, quen với truyền thống châu Âu mới thật sự đảo ngược tiến trình trong Kỷ nguyên Tiến bộ và tạo ra một nhà nước hiện đại dựa trên thực tài và việc đối xử công tâm với công dân.

Mỹ là quốc gia dân chủ đầu tiên mở rộng quyền bầu cử cho toàn bộ cử tri da trắng, và làm được điều này vào thời điểm một nhà nước hiện đại còn chưa được thành lập. Kết quả là Mỹ phát minh ra chủ nghĩa ô dù và có một chính quyền yếu kém, thiếu hiệu quả trong phần lớn thế kỷ XIX. Mỹ theo gót Anh cải tổ khu vực công, nhưng quá trình này ngốn quá nhiều thời gian do những rào cản thể chế của nước này đối với cải cách.

Công cuộc cải cách khu vực công của Mỹ vào đầu thế kỷ XX không chấm dứt được vấn đề khu vực công bị các nhóm lợi ích tư

nhân hẹp hòi thao túng chính trị hay vấn đề tham nhũng chính trị. Các chính trị gia Mỹ không còn ban phát nhỏ giọt việc làm trong khu vực công và các con gà tây Giáng sinh cho từng cử tri giống như hồi những năm 1880, song họ lại tham gia vào việc ban phát ân huệ quy mô lớn cho những người được bảo trợ chính trị dưới dạng bao cấp, cắt giảm thuế và các bổng lộc về lập pháp khác. Như chúng ta thấy ở Chương 31, chính trị nhóm lợi ích không chỉ làm vấy bẩn ICC và việc điều tiết đường sắt mà tác động tới cả chính Cục Kiểm lâm, nơi mà đến thập niên 1980 đã trở thành một cơ quan ngày càng rối loạn chức năng bị những thành phần cử tri khác nhau thấu tóm.

Các quốc gia khác trên thế giới – mà có lẽ là phần lớn các quốc gia trong thế giới đang phát triển – đang đứng ở xuất phát điểm của Mỹ vào đầu thế kỷ XIX. Họ đã thực hiện những cuộc bầu cử dân chủ và mở ra quyền bầu cử trong bối cảnh của một nhà nước vô cùng yếu kém. Họ, cũng giống như Mỹ từ những năm 1830 trở về sau, có những hệ thống chính trị ô dù trong đó các lá phiếu được trao đổi bằng những ân sủng cá nhân.

Nền chính trị ô dù chấm dứt tại Mỹ nhờ kết quả của một cuộc đấu tranh chính trị lâu dài giữa những chủ thể tầng lớp trung lưu mới quan tâm mạnh tới việc tạo ra một hình thái chính quyền hiện đại hơn và những chính trị gia thân tộc cố kết lâu đời. Nền tảng cho cuộc chuyển dịch này là cuộc cách mạng xã hội ra đời từ công nghiệp hóa, huy động một loạt chủ thể chính trị mới không đoái hoài gì tới hệ thống ô dù cũ. Tuy nhiên, như những trường hợp của Hy Lạp và Ý cho thấy, một chính quyền công tâm không phải là một sản phẩm phụ tất yếu của sự hiện đại hóa kinh tế.

Trong công cuộc xây dựng một nhà nước hiện đại và khắc phục chủ nghĩa ô dù, Mỹ có một lợi thế lớn so với nhiều quốc gia đang phát triển hiện nay: từ những ngày đầu tiên của nền cộng hòa, Mỹ có một bản sắc quốc gia mạnh không phải dựa trên sắc tộc hay tôn giáo mà dựa

trên một hệ thống giá trị chính trị xoay quanh sự trung thành với các thể chế dân chủ. Người Mỹ về mặt nào đó thờ phụng Hiến pháp nước mình, vốn hiện thân cho những giá trị phổ quát khiến cho việc đồng hóa những người nhập cư mới, khác biệt về văn hóa trở nên tương đối dễ dàng. Như Seymour Martin Lipset thường nói, tại Mỹ người ta có thể bị buộc tội “ngoại Mỹ” nhưng không hề giống với kiểu “ngoại Đức” hay “ngoại Hy Lạp” vì chủ nghĩa biệt lệ Mỹ bao gồm một hệ thống các giá trị có thể được chấp nhận một cách tự nguyện chứ không phải là một đặc tính sắc tộc kế tục. Do đó, việc xây dựng nhà nước thành công phụ thuộc vào sự tồn tại trước đó của một ý thức bản sắc quốc gia giữ vai trò tập trung sự trung thành với nhà nước chứ không phải với các nhóm xã hội bên dưới nhà nước.

12

XÂY DỰNG DÂN TỘC

Bản sắc dân tộc có vai trò quyết định như thế nào với việc xây dựng nhà nước; chủ nghĩa dân tộc được nhìn nhận hoàn toàn như một loại hình chính trị bản sắc như thế nào; vì sao bản sắc là một hiện tượng hiện đại gắn với công nghệ và sự thay đổi kinh tế; bốn lộ trình đi đến bản sắc dân tộc

Đóng vai trò quan trọng cho một công cuộc xây dựng nhà nước thành công là quá trình xây dựng dân tộc song song với nó, một quá trình bạo lực và thường cưỡng bách diễn ra ở tất cả các quốc gia được bàn đến ở Phần I.

Xây dựng nhà nước là việc tạo ra các thể chế hữu hình – quân đội, cảnh sát, bộ máy quan liêu, các bộ, v.v... Để thực hiện công cuộc này cần phải tuyển dụng nhân sự, đào tạo quan chức, giao chức vị cho họ, cấp ngân sách cho họ, thông qua luật và các nghị định. Xây dựng dân tộc, ngược lại, là việc tạo một ý thức bản sắc dân tộc mà mọi cá nhân cần trung thành theo, một bản sắc mà sẽ thay thế cho sự tịn trung với bộ lạc, làng bản, khu vực hay dân tộc thiểu số. Trái ngược với xây dựng nhà nước, xây dựng dân tộc đòi hỏi tạo ra những thứ phi vật thể như truyền thống dân tộc, biểu tượng, ký ức lịch sử chung, những điểm tham chiếu văn hóa chung. Bản sắc dân tộc có thể được tạo ra bởi các nhà nước thông qua những chính sách về ngôn ngữ, tôn giáo và giáo

dục. Nhưng chúng cũng chỉ thường được thiết lập từ dưới lên bởi các thị gia, triết gia, lãnh tụ tôn giáo, tiểu thuyết gia, nhạc sĩ và các cá nhân khác vốn không có quyền tiếp cận trực tiếp với quyền lực chính trị.

Xây dựng dân tộc là yếu tố mấu chốt cho sự thành công của xây dựng nhà nước. Đây chính là ý nghĩa cốt lõi của nhà nước: với vai trò người tổ chức bạo lực hợp pháp, nhà nước định kỳ kêu gọi công dân xả thân vì nhà nước. Công dân sẽ không đời nào sẵn sàng xả thân nếu thấy nhà nước không xứng đối với sự hy sinh tối thượng của họ. Nhưng tác động của bản sắc dân tộc lên sức mạnh của nhà nước không chỉ giới hạn ở quyền lực cưỡng chế. Phần lớn của những gì được đánh đồng với tham nhũng không chỉ đơn giản là vấn đề của lòng tham mà thường là sản phẩm phụ của các nhà lập pháp hay công chức là những người thấy có bốn phận lớn lao với gia đình, bộ tộc, khu vực, hay sắc tộc hơn là với cộng đồng quốc gia, từ đó lèo lái dòng tiến đi theo hướng đó. Họ không hẳn là không có đạo đức, nhưng thế giới bốn phận đạo đức của họ nhỏ bé hơn thế giới của chính thể nơi họ phụng sự. Công dân, về phần mình, có thể tính toán hợp lý mức độ trung thành của mình với nhà nước dựa trên việc nhà nước có giữ vững mục tiêu của khế ước xã hội hay không. Tuy nhiên, sự ổn định chính trị được thúc đẩy mạnh mẽ nếu họ cảm thấy nhà nước là chính danh và trải nghiệm những cảm xúc gắn với chủ nghĩa yêu nước. Đảng Cộng sản Trung Quốc đương đại có được tính chính danh ngày nay là nhờ vào những thành tựu kinh tế. Nhưng nó cũng có được một nguồn hậu thuẫn bổ sung quan trọng trong vai trò hiện thân của chủ nghĩa dân tộc Trung Quốc.

Nếu ý thức bản sắc dân tộc mạnh mẽ là thành phần thiết yếu trong xây dựng nhà nước, thì cũng chính bởi lý do đó mà nó cũng là điều nguy hại. Bản sắc dân tộc thường được xây dựng dựa trên những nguyên tắc dân tộc, sắc tộc, tôn giáo hay ngôn ngữ, những nguyên tắc mà tất yếu chỉ bao gồm một đối tượng người này và loại trừ một đối tượng người khác. Bản sắc dân tộc thường xuyên được hình thành trong thế đối lập hữu ý với các nhóm khác, từ đó càng làm sâu sắc thêm

xung đột cho dù nó củng cố sự gắn kết xã hội trong nội bộ. Sự gắn kết dân tộc cũng có thể được biết đến như là một sự ngoại xâm. Con người hợp tác để cạnh tranh, và cạnh tranh để hợp tác.¹

BẢN SẮC DÂN TỘC VÀ HIỆN ĐẠI HÓA

Chủ nghĩa dân tộc là một hình thái cụ thể của chính trị bản sắc, biểu hiện rõ nét nhất trong cuộc Cách mạng Pháp. Nó được dựa trên quan điểm rằng các ranh giới chính trị của nhà nước phải tương thích với một ranh giới văn hóa, một ranh giới được xác định chủ yếu qua ngôn ngữ và văn hóa chung.²

Tư tưởng trọng tâm về bản sắc là khái niệm rằng có thể có một sự tách bạch giữa một bản thể thực, bên trong của một người và những chuẩn mực hay tập quán xã hội được xã hội xung quanh cho phép. Cái bản thể bên trong (nội ngã) đó có thể được dựa trên dân tộc, tính cách sắc tộc, chủng tộc, văn hóa, tôn giáo, giới, khuynh hướng tình dục, hay bất kỳ đặc điểm nào gắn kết các cộng đồng con người với nhau. Nhà triết học Charles Taylor, theo chân Hegel, chỉ ra rằng những cuộc đấu tranh về bản sắc có nội hàm chính trị bởi vì chúng liên quan tới những nhu cầu về sự được công nhận. Xin mạn phép các nhà kinh tế, con người đâu chỉ thỏa mãn với nguồn lực vật chất. Họ còn đòi hỏi được người khác công nhận về bản thể thật của họ – về phẩm giá và vị thế công bằng. Đó là lý do vì sao đối với những người theo chủ nghĩa dân tộc, biểu tượng của sự công nhận – lá quốc kỳ, một chiếc ghế ở Liên Hợp Quốc, hay vị thế pháp lý với tư cách thành viên của một cộng đồng các dân tộc – đóng vai trò vô cùng quan trọng. Sự dịch chuyển xã hội, một trong sáu chiều kích của sự phát triển, là một sản phẩm phụ của sự nổi lên của các bản sắc mới khi con người trở nên ý thức được về các kinh nghiệm và giá trị chung.³

Hai nhà lý thuyết về chủ nghĩa dân tộc, Benedict Anderson và Ernest Gellner liên hệ sự ra đời của chủ nghĩa dân tộc với hiện đại hóa,

dù trọng tâm nhấn mạnh của họ khác nhau ở một số khía cạnh mấu chốt. Bản sắc không hẳn là vấn đề chỉ tồn tại trong các xã hội tiền hiện đại. Ở nền kinh tế săn bắt-hái lượm hoặc một nền kinh tế nông nghiệp, có sự phân biệt giữa các bản sắc xã hội – giữa người săn bắt và hái lượm, đàn ông và phụ nữ, nông dân, linh mục, chiến binh, và quan lại – nhưng sự dịch chuyển xã hội quá ít và sự phân chia lao động quá hạn chế như vậy khiến con người không có quá nhiều lựa chọn trong những mối quan hệ của họ. Quả thực, ở Ấn Độ tiền hiện đại, toàn bộ sự phân công lao động được thần thánh hóa bằng hệ thống jati hay đẳng cấp, chế ngự một xã hội với sự cơ động vốn đã hạn chế và càng làm nó tê liệt thông qua sự cho phép của tôn giáo. Ở các xã hội nông nghiệp, những lựa chọn quan trọng của con người – sống ở đâu, sinh nhai bằng nghề gì, theo tôn giáo gì, cưới ai – chủ yếu do bộ tộc, làng xóm và đẳng cấp xung quanh quyết định. Do đó, cá nhân không dành nhiều thời gian cùng ngồi lại ngắm xem, “Thật sự thì tôi là ai?”

Theo Anderson, tất cả những điều này bắt đầu thay đổi với sự ra đời của chủ nghĩa tư bản thương mại tại châu Âu thế kỷ XVI nhờ sự phát minh ra máy in và sự phát triển của một thị trường sách. Máy in giúp hạ giá thành báo giấy và việc xuất bản sách bằng các ngôn ngữ bản xứ trở nên khả thi. Martin Luther, viết bằng tiếng Đức chứ không phải tiếng Latin, trở thành một tác giả bán chạy nhất vào thế kỷ XVI và nhờ đó đóng vai trò chủ chốt trong việc tạo ra một cảm thức văn hóa phổ thông Đức. Thêm nữa, Luther nhấn nhủ độc giả rằng sự cứu rỗi của họ không nằm ở việc tuân thủ theo các luật tục của Giáo hội Công giáo La Mã. Thay vào đó, nó nằm ở chính trong một hành động đức tin bên trong. Bằng lựa chọn cá nhân, mỗi cá thể có thể được kết nối với một cộng đồng mới.

Sự ra đời của một ngôn ngữ báo chí bằng tiếng bản xứ lần đầu tiên đã xúc tiến khả thi cho cái mà Anderson gọi là “cộng đồng tưởng tượng” của những người nói và đọc tiếng Đức. Cũng tương tự như vậy,

tiểu thuyết gia người Philippines là José Rizal có thể tạo dựng được nhận thức chung về bản sắc của Philippines vào thế kỷ XIX cho một dân tộc trải rộng trên khắp hơn 7.000 hòn đảo. Sự tiến bộ của các tờ báo mà đối tượng tiêu thụ là các độc giả có học vấn của tầng lớp trung lưu thậm chí còn có một tác động lớn hơn trong việc xây dựng ý thức dân tộc vào thế kỷ XIX. Nhờ việc đọc, những người chưa từng bước chân ra khỏi cái ao làng đột nhiên cảm nhận được sợi dây liên kết với những người dân ở những ngôi làng cô quạnh khác. Rất lâu trước khi có Internet và giao thông hiện đại, báo giấy cho phép con người du hành ảo.⁴

Ernest Gellner cũng cho rằng chủ nghĩa dân tộc xuất hiện trong một khoảnh khắc có sự chuyển dịch xã hội sâu sắc, nhưng ông lấy thế kỷ XIX làm dấu mốc của sự chuyển dịch từ xã hội nông nghiệp sang xã hội công nghiệp. Trong các xã hội nông nghiệp, không có sự thuần nhất về văn hóa: khác biệt lớn về ngôn ngữ và tập tục là rào cản giữa những giai cấp khác nhau. Do đó, giới quý tộc Nga nói tiếng Pháp, còn triều đình Estonia và Latvia nói tiếng Đức; ngôn ngữ cung đình của Đế chế Áo-Hung là Latin cho đến tận năm 1842. Nông dân chủ yếu nói tiếng Nga, Estonia hay Latvia. Những rào cản ngôn ngữ này – ban đầu là kết quả của việc chinh phạt và chính trị triều đại – được cố ý duy trì vì các xã hội phân chia giai tầng như vậy được lập lên để ngăn chặn sự di động giữa các giai cấp xã hội.

Như Gellner giải thích, những yêu cầu đối với một xã hội công nghiệp rất khác nhau:

Một xã hội sống nhờ tăng trưởng cần phải trả một cái giá nhất định. Cái giá của tăng trưởng là sự đổi mới không ngừng nghỉ. Đối mới đến lượt nó lại là tiền đề một sự cơ động nghề nghiệp không ngừng nghỉ, nhất là giữa các thế hệ và thường diễn ra trong một chu kỳ đời sống con người. Năng lực chuyển dịch giữa các công việc khác nhau và việc tinh cở giao tiếp và hợp tác với nhiều cá nhân ở những vị thế xã hội khác đòi hỏi rằng các thành viên của một xã hội như vậy phải

giao tiếp được bằng cả ngôn ngữ nói và viết, kể cả dưới dạng chính thống, chính xác, hay thoát ly ngữ cảnh...

Đây là diện mạo chung của một xã hội hiện đại: có học, có động, về cơ bản là bình đẳng ít thay đổi, liên mạch, bất bình đẳng có thể coi là rất nhỏ, và với một nền văn hóa chia sẻ, đồng nhất, người dân biết đọc viết và có dấu ấn trường lớp. Nó gần như ngược lại hoàn toàn xã hội truyền thống nơi việc biết đọc biết viết chỉ chiếm thiểu số và là một thành tựu chuyên môn, nơi hệ thống tôn ti trật tự ổn định mới là chuẩn mực chứ không phải sự dịch chuyển xã hội, còn văn hóa thì đa dạng và không có sự liên mạch.⁵

Sự phân chia lao động ngày càng rộng nhờ quá trình công nghiệp hóa do đó chuẩn bị nền tảng cho chủ nghĩa dân tộc hiện đại, nơi văn hóa dựa trên ngôn ngữ trở thành một nguồn hợp nhất trọng tâm của gắn kết xã hội.⁶ Những động cơ cho việc thống nhất về ngôn ngữ nảy sinh từ sự hiện đại hóa kinh tế được minh họa qua trường hợp của Pháp. Vào những năm 1860, một phần tư dân số Pháp không thể nói tiếng Pháp, và một phần tư khác chỉ sử dụng tiếng Pháp như một ngôn ngữ thứ hai. Tiếng Pháp là ngôn ngữ của Paris và của tầng lớp thượng lưu có học thức; ở miền quê Pháp, người dân nói tiếng Breton, Picard, Flemish, Provençal và mọi phương ngữ vùng miền khác. Và ở vùng cao nguyên của Papua New Guinea, các thung lũng lân cận không thể nói những phương ngữ để hai bên có thể hiểu được nhau. Song, với sự bành trướng của nền kinh tế thị trường trong thế kỷ XIX, việc sử dụng tiếng Pháp đã tăng lên đáng kể. Theo lời của Eugen Weber, "Ta chỉ cần... lật qua những tờ báo Breton... là có thể nhận ra ngày càng có nhiều bậc cha mẹ và trẻ em đang ngày càng cam kết với hội nhập, với sự Pháp hóa, nghĩa là ủng hộ cơ động, tiến bộ, thúc đẩy kinh tế và xã hội... Sự phát triển công nghiệp xúc tiến cho sự thống nhất ngôn ngữ của lực lượng lao động đa ngôn ngữ đã di cư ra các thành phố." Sự thống nhất ngôn ngữ cuối cùng của Pháp đến Thế chiến I mới được hoàn thiện, khi việc cùng chiến đấu chung chiến hào hoàn tất một chu trình được khởi sự từ một sự cấp thiết về kinh tế.⁷

Sự dịch chuyển xã hội được thúc đẩy bằng sự mở rộng phân chia lao động ngay lập tức đặt ra câu hỏi về bản sắc theo một cách gay gắt. Lúc này tôi là một nông dân trong một ngôi làng nhỏ ở Saxony; lúc sau, tôi lại đang làm việc tại một nhà máy Siemens to bự ở Berlin. Đầu thế kỷ XX, những sự di cư tương tự đang diễn ra trên khắp Trung Quốc khi các nông dân rời làng nằm sâu trong đất liền để tìm việc làm trong khu vực công nghiệp ở Thâm Quyến và Quảng Châu. Thế giới xã hội bất định, thân cận, nhỏ hẹp trong phạm vi ngôi làng quê được thay bằng một thế giới vô danh, rộng lớn và đa dạng của thành phố hiện đại. Sự dịch chuyển này – bước quá độ kinh điển từ *Gemeinschaft* sang *Gesellschaft* lần đầu tiên được nêu chi tiết bởi Ferdinand Tönnies – không chỉ liên quan tới một sự thay đổi trong các bản sắc từ một nghề nghiệp xã hội này sang một nghề nghiệp xã hội khác; nó còn mở ra câu hỏi về chính bản sắc. Giờ đây khi tôi không còn núp dưới bóng gia đình và bạn bè như khi còn ở làng quê, tôi có một quyền lựa chọn lớn hơn với cuộc đời của mình. “Tôi là ai?” đột nhiên trở thành một vấn đề cấp thiết và thực chất. Sự dịch chuyển này được con người trải qua như một cuộc khủng hoảng hay sang chấn và sản sinh ra một tình huống mà Émile Durkheim gọi là vô tổ chức (*anomie*), hay phi chuẩn mực. Durkheim nhìn nhận sự vô tổ chức phản ánh qua tỉ lệ tự tử cao hơn ở các xã hội đang hiện đại hóa, nhưng cũng thể hiện cả ở tỉ lệ tội phạm và tỉ lệ gia đình tan vỡ cao hơn, thường gắn với sự thay đổi xã hội nhanh chóng.⁸

Một vấn đề với lý thuyết gắn chủ nghĩa dân tộc với hiện đại hóa và một nền văn hóa dựa trên nền tảng ngôn ngữ của Gellner là nó không giải thích được sự ra đời của chủ nghĩa dân tộc ở các xã hội phi công nghiệp. Ở nhiều quốc gia ở Tây Âu và Bắc Mỹ, tăng trưởng kinh tế thúc đẩy thay đổi xã hội theo trình tự sau đây: mở rộng thương mại, công nghiệp hóa, đô thị hóa, những hình thái dịch chuyển xã hội mới. Tuy nhiên, đây không phải là chuỗi tất yếu. Ở Hy Lạp và Nam Ý, như chúng ta đã thấy, giai đoạn công nghiệp hóa hoặc bị bỏ qua hoặc giảm

tác động. Cả hai xã hội này đều đô thị hóa mà không tạo ra những khu vực công nghiệp lớn – hiện tượng tôi gọi là “hiện đại hóa mà không có phát triển.” Mô hình này cũng phổ biến ở nhiều xã hội phi phương Tây, nơi chủ nghĩa thực dân góp phần đô thị hóa và tạo ra một giới tinh hoa hiện đại hóa, mà không gây biến đổi toàn diện xã hội thông qua tạo công ăn việc làm công nghiệp trên quy mô lớn.

Chủ nghĩa dân tộc có những nguồn gốc khác biệt nữa trong thế giới thuộc địa xưa hơn so với ở Tây Âu. Nếu các quốc gia này không công nghiệp hóa theo một mô hình Tây Âu, họ sẽ có được một giai tầng tinh hoa mới đương đầu với những nền văn hóa hoàn toàn khác biệt của những nhà thực dân. Những lớp tinh hoa này cảm thấy áp lực vô cùng to lớn của việc phải tuân thủ theo văn hóa và tập tục của cường quốc thực dân, và nhiều người thật sự bị kẹt trong cơ cấu quyền lực chi phối. Nhưng điều tạo ra một cuộc khủng hoảng bản sắc, vì họ bị chia tách với gia đình và đồng bào bởi ngôn ngữ và sự phương Tây hóa. Đây là cuộc khủng hoảng tác động mạnh tới chàng luật sư Anh học trẻ tuổi Mohandas Karamachand Gandhi khi đang hành nghề tại Nam Phi và cuối cùng dẫn ông dẫn thân vào cuộc đấu tranh giành độc lập cho Ấn Độ. Chính cuộc khủng hoảng này đã buộc ba nhà văn da màu từ ba thuộc địa khác nhau của Pháp, Aimé Césaire, Léon Damas, và Léopold Senghor dựng lên khái niệm “Négritude.” Họ tìm cách đánh giá lại ý nghĩa của từ *nègre*, mà với những người Pháp da trắng bấy giờ, có một hàm ý vô cùng xấu và phân biệt chủng tộc, thành một thứ gì đại loại như nguồn cội để tự hào.

Những tư tưởng về bản sắc dân tộc tập thể và những yêu sách về việc công nhận phẩm giá của những bản sắc bản địa nằm trong số nhiều điều được du nhập từ châu Âu vào thế giới thuộc địa. Như Liah Greenfeld giải thích, “Khi phạm vi ảnh hưởng của các xã hội phương Tây hạt nhân (họ định nghĩa họ là dân tộc) được mở rộng, các xã hội thuộc về hoặc tìm kiếm cơ hội thâm nhập vào hệ thống siêu xã hội mà phương Tây là trọng tâm trên thực tế không có sự lựa chọn nào khác

ngoài việc trở thành các dân tộc.”⁹ Tuy nhiên, điều này có nghĩa rằng, chủ nghĩa dân tộc mang dáng vẻ rất khác trong thế giới thuộc địa trước đây. Ở Tây Âu, phong trào chủ nghĩa dân tộc ưu việt nhất là của người Đức, với mục tiêu tìm cách thống nhất toàn bộ những người nói tiếng Đức dưới một nhà nước chủ quyền duy nhất. Ở Ấn Độ, Kenya, và Miến Điện, chủ nghĩa dân tộc không thể được xây dựng xung quanh ngôn ngữ, vì đó là các xã hội phân mảnh theo sắc tộc-ngôn ngữ nơi không có nhóm thống lĩnh nào có thể thống nhất toàn bộ đất nước xung quanh một nền văn hóa. Do đó, phiến quân Mau Mau ở Kenya dưới sự chỉ huy của Jomo Kenyatta phần lớn là người Kikuyus vốn chiếm tới hơn 20% dân số. Họ không thể hi vọng thống trị đất nước vĩnh viễn hay áp đặt ngôn ngữ hay tập tục lên toàn bộ xã hội. Thực tế, tại nhiều quốc gia, ngôn ngữ của những kẻ thực dân vẫn là ngôn ngữ chung vì, trước tiên, nó được xem như là một lựa chọn trung hòa hơn bất kỳ một ngôn ngữ nào khác của các phân nhóm sắc tộc, và thứ nữa, nó kết nối thuộc địa cũ với một nền kinh tế toàn cầu lớn hơn so với bất kỳ một ngôn ngữ bản địa nào khác.

BỐN LỘ TRÌNH ĐI ĐẾN BẢN SẮC DÂN TỘC

Hầu hết các học giả nghiên cứu hiện tượng bản sắc dân tộc khẳng định rằng nó “được kiến tạo về mặt xã hội.” Họ nghi ngờ quan điểm của nhiều nhà dân tộc chủ nghĩa rằng các dân tộc đều là những tập hợp ra đời từ thời nguyên thủy, dựa trên tinh sinh học tồn tại từ rất xa xưa. Ernest Gellner cho rằng chủ nghĩa dân tộc là một hiện tượng hiện đại, đáp ứng với những nhu cầu của một xã hội công nghiệp, đô thị hóa. Những người khác đi xa hơn, coi trời nút thắt gần bản sắc dân tộc với những lực lượng xã hội lớn chẳng hạn như công nghiệp hóa và làm cho nó thành sản phẩm của sự sáng tạo của các nghệ sĩ và thi sĩ. Một trường phái khác chịu ảnh hưởng của kinh tế học cho rằng các bản sắc về cơ bản là những cơ chế phối hợp được các doanh nhân chính trị sử dụng để thúc đẩy những lợi ích kinh tế cơ bản.¹⁰

Một điều chắc chắn đúng đó là chủ nghĩa dân tộc là một sản phẩm phụ của quá trình hiện đại hóa, và những bản sắc dân tộc cụ thể được kiến tạo về mặt xã hội. Nhưng một quan điểm của nhà theo xu hướng kiến tạo xã hội đặt ra một số câu hỏi quan trọng. Ai là người kiến tạo những bản sắc dân tộc mới? Đó liệu có phải là một quá trình từ trên xuống hay từ dưới lên? Một số bản sắc dân tộc, một khi được kiến tạo, trở nên bền vững tới khó tin, trong khi số khác lại không thể trụ lại. Liên Xô, ví dụ, đã mất 70 năm gắng sức kiến tạo một “con người Xô-viết mới” sẽ là con người theo chủ nghĩa toàn cầu và vượt lên các phạm trù như tính sắc tộc và tôn giáo. Nhưng, khi Liên Xô tan rã thành các nhà nước cộng hòa lập hiến vào năm 1991, những bản sắc dân tộc trước kia được cho là đã chết từ lâu tái khẳng định chính chúng. Ngày nay không có người Xô-viết nào ở một nơi như Crimea, mà chỉ có người Nga, người Ukraine, người Tatar. Tương tự như vậy, Liên minh châu Âu vẫn đã và đang cố gắng xây dựng một ý thức về vị thế công dân châu Âu hậu dân tộc kể từ những năm 1950, một đề án đã vấp phải những hạn chế rõ rệt trong bối cảnh một cuộc khủng hoảng đồng euro mạnh mẽ từ năm 2009. Đây là những giới hạn và khả năng của việc xây dựng dân tộc?

Bản sắc dân tộc còn xa mới đạt đến quá trình kiến tạo xã hội có kết thúc mở, được hình thành thông qua bốn quá trình có thể xảy ra tách rời nhau hoặc cùng một lúc. Một số rõ ràng là từ trên xuống và mang tính chính trị, đòi hỏi quyền lực của các nhà nước để thực thi nó. Những quá trình khác thì thiên về từ dưới lên, là kết quả của những hành động tự phát của dân chúng. Hẳn phải có một sự bổ sung cho nhau nào đó giữa những quá trình từ trên xuống và từ dưới lên, nếu không thì các bản sắc sẽ không bền vững được.

Trước tiên là sự xác định các đường biên giới chính trị để phù hợp với dân số; thứ hai, sự dịch chuyển hay triệt tiêu về mặt vật lý các bộ phận dân số để phù hợp với những đường biên đang tồn tại; thứ ba, sự đồng

hóa văn hóa của những nhóm dân số thành một nền văn hóa chủ đạo; và thứ tư, sự điều chỉnh khái niệm bản sắc dân tộc để phù hợp với những gì khả thi về chính trị, xét đến những năng lực xã hội và năng lực tự nhiên. Các đề án bản sắc dân tộc thành công nhất ra đời từ sự giao thoa của cả bốn phương án tiếp cận. Tuy nhiên, hãy nhớ, ba cái đầu trong số bốn quá trình đó thường sử dụng đến bạo lực và cưỡng ép thực thi.

1. Dịch chuyển đường biên để phù hợp với các bản sắc dân tộc đã được thừa nhận. Các chính thể triều đại trên thế giới, từ La Mã và Mauryan cho tới Ottoman và Áo-Hung đều được kiến tạo mà không xem trọng gì đến bản sắc văn hóa. Khi nguyên tắc dân tộc chủ nghĩa được áp dụng kể từ Cách mạng Pháp trở đi, những đơn vị chính trị lớn và mở rộng bắt đầu được chia tách ra thành những đơn vị thuần nhất hơn về mặt dân tộc-ngôn ngữ. Do đó Thổ Nhĩ Kỳ được thu về với hạt nhân nói tiếng Thổ Nhĩ Kỳ tại Anatolia, còn Áo-Hung được chia thành vô số những dân tộc nhỏ của vùng Balkans. Đế quốc tan rã gần đây nhất là Liên Xô cũ, một quốc gia được xây dựng trên những nguyên tắc ý thức hệ phổ quát về mặt bề ngoài, đã tan ra sau năm 1991 thành các nhà nước nhỏ hơn dựa trên khối đoàn kết dân tộc-ngôn ngữ. Trong những trường hợp khác, biên giới được mở rộng để bao gồm các công dân đồng quốc tịch, như trường hợp hợp nhất của nước Đức và Ý.

2. Di dời hay triệt tiêu các bộ phận dân số để tạo ra những đơn vị chính trị thuần nhất hơn. Trong những cuộc chiến vùng Balkans theo sau sự tan rã của Nam Tư cũ, đây là cái được gọi là “thanh lọc sắc tộc.” Thanh lọc sắc tộc về một nghĩa nào đó là sự đồng hành tự nhiên với sự dịch chuyển xã hội trong nguyên tắc hợp pháp hóa từ chế độ cai trị của vua sang đoàn kết dân tộc.

Những đế quốc đa ngôn ngữ thuần nông vừa là nhà nước phi cá nhân vừa là nhà nước pháp quyền. Thực tế, họ phụ thuộc vào các thể chế phổ quát như vậy để vận hành, vì họ phát triển mạnh dựa trên sự giao thoa của những con người thuộc nhiều ngôn ngữ và sắc tộc khác

nhau. Vào thời đỉnh cao của đế quốc La Mã vào thế kỷ II, du khách di chuyển từ Anh sang Bắc Mỹ, Syria hay Tiểu Á có thể hi vọng tìm thấy những cơ cấu hành chính, pháp luật, đường phố tương tự như vậy. Vienna của giai đoạn Fin de siècle (1800-1900) là một trong những thành phố tự do nhất, chủ nghĩa đại đồng nhất trên thế giới, phản ánh sự đa dạng của đế quốc mà nó là thủ phủ.

Khi các đế quốc đa sắc tộc phân rã thành các nhà nước được tổ chức dựa trên nguyên tắc dân tộc chủ nghĩa, nhiều bộ phận dân số thiểu số bị kẹt giữa các nhà nước này. Họ có thể đã tìm được nơi nương náu nếu các nhà nước quốc gia này áp dụng một nền pháp quyền tự do, nhưng sức mạnh của sự tự khẳng định về dân tộc vì chùng đảm bảo điều này là chuyện rất hãn hữu xảy ra. Kết quả là những dòng di dân khổng lồ khi rất nhiều nhóm thiểu số bị đẩy ra khỏi những nơi mà tương lai trở thành quốc gia dân tộc mới hoặc bị trao đổi với dân thiểu số ở các nước láng giềng. Do đó, các bộ phận dân số pha trộn Hy Lạp và Thổ Nhĩ Kỳ tại Tiểu Á và đông Aegea từng sống kể vai sát cánh kể từ thời Đế chế Byzantine tự phân loại lại trong Chiến tranh Hy Lạp-Thổ Nhĩ Kỳ năm 1919-1922. Thế chiến II được châm ngòi, ở vài phương diện nào đó, bởi những bộ phận dân số kẹt ở giữa này, chẳng hạn như người Đức Sudeten tại Czechoslovakia và người Đức Baltic tại Ba Lan. Kết thúc chiến tranh năm 1945 người ta chứng kiến những đợt di dân khổng lồ (cũng như sự vẽ lại đường biên giới quan trọng) giữa Đức, Ba Lan, Ukraine, Czechoslovakia và các quốc gia khác. Thanh lọc sắc tộc ở Balkans do đó không phải là phát minh của thời hậu Chiến tranh Lạnh. Như một số nhà quan sát chỉ ra vào lúc đó, sự ổn định của một Tây Âu hiện đại được xây dựng trên những cuộc thanh lọc sắc tộc đã diễn ra vào các thời kỳ lịch sử trước đó, mà những người châu Âu hiện đại đã dễ dàng quên mất.

3. Đồng hóa văn hóa. Các nhóm dân số tầng dưới có thể chọn loại ngôn ngữ và tập tục của nhóm tầng trên, hoặc trong một số trường hợp

kết hôn với nhau và cuối cùng là biến mất luôn trong vai trò của một thiểu số khác biệt. Đồng hóa có thể xảy ra tự phát, khi các tộc thiểu số quyết định rằng vì quyền lợi của mình họ phải quy phục theo một nền văn hóa chi phối. Sự thu hẹp số lượng phương ngữ tại Pháp và việc lấy tiếng Pháp của người thủ đô Paris làm chuẩn mực quốc gia là một ví dụ. Tương tự, hầu hết các nhóm nhập cư vào Mỹ học tiếng Anh và tiếp nhận tập tục Mỹ vì đó là lộ trình thăng tiến trong nấc thang dịch chuyển xã hội của họ.

Có lẽ một trong những câu chuyện đồng hóa lớn nhất là tại Trung Quốc. Thật ấn tượng với một quốc gia lớn đến vậy khi người Trung gốc Hán ngày nay chiếm tới hơn 90% dân số. Trung Quốc không phải luôn đồng nhất như vậy; cơ cấu sắc tộc hiện tại là kết quả của hơn hai thiên niên kỷ đồng hóa không mệt mỏi. Trung tâm của văn minh dân tộc Hán nằm ở phía bắc sông Hoàng Hà bốn thiên niên kỷ trước. Nhà nước Hán đầu tiên được thành lập nhờ những cuộc chinh phạt của nhà nước Tần (ở nơi hiện là vùng bắc trung bộ Trung Quốc) vào thế kỷ III TCN. Nhà nước này trong các thế kỷ sau đó mở rộng về phía đông nam, tây nam, tây và đông bắc. Trong quá trình này, người Hán tiếp cận với các bộ phận dân số bản địa đa dạng về sắc tộc, nhất là giữa các dân du mục Mông Cổ-Thổ Nhĩ Kỳ về phía bắc và phía tây. Sự đa dạng văn hóa nguyên thủy này được bảo tồn dưới nhiều hình thức tiếng Hoa giao tiếp ngày nay. Nhưng ngôn ngữ văn học được thống nhất từ thời nhà Tần đầu tiên và đóng vai trò như là nền móng của một nền văn hóa tinh hoa chung cho toàn bộ đế quốc. Trung Quốc chịu sự ảnh hưởng nặng nề của các dân tộc ngoại Hán, nhưng hầu như cuối cùng toàn bộ các bộ phận dân số ngoại này cũng tiếp nhận chuẩn mực văn hóa Trung Hoa và kết hôn với người Hoa gốc Hán nhiều đến độ không còn có thể phân biệt được đâu là những bộ phận thiểu số còn ở lại Trung Quốc. Có mấy ngoại lệ lớn là người Duy Ngô Nhĩ theo đạo Hồi ở tỉnh Tân Cương phía tây, người Mông Cổ ở Nội Mông và người Tây Tạng. Công cuộc đồng hóa diễn ra không ngừng nghỉ như là một nội dung

trong chính sách, với việc người Hoa gốc Hán đến định cư tại các khu vực này.

Chúng ta không nên đánh giá thấp mức độ quyền lực và thường là sự cưỡng bức được áp dụng để mang lại sự đồng hóa văn hóa này. Việc lựa chọn một ngôn ngữ quốc gia là một hành động chính trị về phía những người nói thứ tiếng đó. Hãn hữu lắm mới có những dân tộc thiểu số tình nguyện từ bỏ tiếng mẹ đẻ của mình, nhất là khi họ được tập kết tại chính nơi họ đã từng sống trong nhiều thế hệ. Công cụ số một của sự đồng hóa văn hóa là một hệ thống giáo dục công và công cụ thứ hai là việc lựa chọn ngôn ngữ trong bộ máy hành chính công. Việc kiểm soát hệ thống học đường do đó là một vấn đề gây tranh cãi gay gắt và là mục tiêu trọng tâm của các nhà kiến tạo dân tộc tương lai.

4. Điều chỉnh bản sắc dân tộc được công nhận cho phù hợp với hiện thực chính trị. Mọi dự án xây dựng dân tộc cuối cùng đều vấp phải các trở ngại thực tiễn cản trở việc thực hiện sự kết nối giữa ý tưởng và thực tiễn, và thường ý tưởng là thứ phải nhường chỗ đầu tiên trong bối cảnh những chính sách dúi cui thuần túy. Vấn đề bản sắc không thể tách rời vấn đề lãnh thổ. Ý tưởng có thể được điều chỉnh theo rất nhiều cách: các yêu sách về lãnh thổ có thể thu hẹp lại quy mô, bản sắc có thể được chuyển dịch từ sắc tộc hay tôn giáo sang ý thức hệ hay một khái niệm về văn hóa chia sẻ linh động hơn, hay những khái niệm bản sắc hoàn toàn mới có thể được đưa vào áp dụng thay cho những ý niệm cũ. Thay đổi định nghĩa về bản sắc dân tộc để phù hợp với thực tế là một con đường ít cưỡng bách và có triển vọng nhất để đi tới thống nhất dân tộc.

CHUNG MẮT TRÍ NHỚ LỊCH SỬ

Công cuộc xây dựng bản sắc là công cuộc vô cùng rắc rối vì thế giới chưa bao giờ bao gồm những “dân tộc” gọn nhẹ, đồng nhất sẵn sàng chuyển hóa thành các đơn vị chính trị. Hệ quả của công cuộc

chính phạt, di trú, thương mại là tất cả các xã hội đã và đang vẫn là những tổ hợp phức tạp của những bộ lạc, sắc tộc, giai cấp, tôn giáo, và các bản sắc khu vực. Mọi ý tưởng về một dân tộc tất yếu đều ám chỉ về một sự chuyển đổi hay loại trừ các cá nhân được xem là nằm bên ngoài nó, và nếu họ không muốn tự nguyện thì phải cưỡng ép họ thôi. Sự cưỡng ép này có thể được thực hiện từ trên cao xuống do các nhà nước, nhưng nó cũng có thể diễn ra dưới dạng bạo lực cộng đồng, khi một cộng đồng sát hại hay dồn đuổi những người hàng xóm của mình. Vào giữa thế kỷ XX có khoảng 25 nước cấu thành nên châu Âu đều là tàn dư của khoảng hơn 500 đơn vị chính trị từng tồn tại ở đó vào cuối thời Trung cổ.

Trong toàn bộ những trường hợp được bàn đến từ đầu tới giờ – Đức, Hy Lạp, Ý, Anh và Mỹ – những kết quả hiện nay, bao gồm mức độ phát triển kinh tế cao và dân chủ tự do cao, đều lệ thuộc vào những lịch sử bạo lực và cưỡng bách trước kia. Tôi đã đề cập tới vấn đề này trong ví dụ về Đức và Hy Lạp, đều có những lớp dân số Do Thái lớn đan xen với những sắc tộc thiểu số khác về phía đông. Việc thành lập các nhà nước Đức và Hy Lạp đương đại bắt đầu với một hành động bạo lực – một mặt là những cuộc chiến của Bismarck chống lại Đan Mạch, Áo, và Pháp và mặt khác, cuộc cách mạng Hy Lạp chống lại Ottoman. Hành động bạo lực này tiếp tục kéo dài trong thế kỷ tiếp sau khi nhân dân được di dời về mặt tự nhiên và các đường biên giới tiếp tục được vẽ lại.

Ernest Renan, một trong số những nhà văn đầu tiên mô tả về hiện tượng chủ nghĩa dân tộc hiện đại, nói về chứng mất trí nhớ lịch sử gắn với việc xây dựng dân tộc. Theo ông, “chứng quên, thậm chí tôi sẽ nói rằng sai lầm lịch sử, là phần tất yếu trong việc kiến tạo một dân tộc, đó là lý do vì sao việc thúc đẩy nghiên cứu lịch sử thường đặt ra một mối đe dọa cho tính chất dân tộc. Trên thực tế, khảo cứu lịch sử soi rọi những sự kiện bạo lực là gốc gác của toàn bộ những kiến tạo chính trị, ngay cả những kiến tạo mang lại hệ quả có lợi.” Ông cho rằng chứng

quên này áp dụng cho cả những cuộc chinh phạt của người rợ tại châu Âu, trong đó các chiến binh chưa vợ, dẹp tan những tàn dư đối bại của Đế chế La Mã, kết hôn với phụ nữ địa phương và theo tập tục của vợ. Chứng mất trí nhớ lịch sử tiếp tục kéo dài qua các thế kỷ, khi chúng ta đã lãng quên các thực thể một thời đầy kiêu hãnh và độc lập như Burgundy, Đại công quốc Parma, hay Schleswig, tất cả những thực thể này đến nay chỉ tồn tại như những khu vực trực thuộc các nhà nước lãnh thổ lớn hơn.¹¹

Anh và Mỹ đôi khi được xem là những ví dụ điển hình của sự phát triển chính trị hoà bình, tránh được những biến cố bạo lực của các xã hội khác trong việc thiết lập bản sắc dân tộc thông qua một quá trình cải cách từ từ, từng phần một. Nhưng điểm này chỉ đúng ở một mức độ nhất định; chứng quên lịch sử của Renan áp dụng cho cả hai trường hợp. Các cư dân Celt nói tiếng Gaelic đầu tiên của Anh liên tiếp bị xâm lược từ khắp biển Măng sơ, đầu tiên là bởi người La Mã, sau đó là liên tiếp các làn sóng người Angle, Saxon, và Đan Mạch, và cuối cùng là một triều đại Norman nói tiếng Pháp. Cuộc biến cải từ Anh thành Vương quốc Anh bao gồm các nỗ lực thường là bạo lực để sáp nhập Wales, Scotland, và Ireland, giới hạn của việc này đã lên cực điểm trong cuộc Nổi dậy Phục sinh của Ireland vào năm 1916 và việc thành lập một nhà nước cộng hòa Ireland. Chẳng cần phải nói, Bắc Ireland chưa từng là thành viên vui vẻ của đại gia đình Anh kể từ đó, và vào thời điểm cuốn sách này được viết, Scotland đã lên kế hoạch cho một cuộc trưng cầu dân ý về độc lập.

Quan sát của Renan về chứng quên lịch sử phản ánh tư duy tương tự của Niccolò Machiavelli. Viết về những sự khởi đầu của Rome trong *Discourses on the First Ten Books of Livy* (Luận về mười cuốn sử đầu tiên của Titus Livy), Machiavelli lưu ý rằng sự thành lập của thành phố vĩ đại này được dựa trên một cuộc huynh đệ tương tàn, anh Romulus giết chết em Remus. Ông còn có một quan sát khái quát hơn rằng tất

cả những sự nghiệp chính nghĩa đều khởi nguồn từ một tội ác.¹² Việc thành lập nền dân chủ tại Mỹ cũng vậy. Bắc Mỹ không phải là miền đất “định cư mới” như đôi khi người ta vẫn nói. Đây là một lãnh thổ thừa dân nơi cư trú của các nhóm bộ lạc bản địa đã từng bị triệt tiêu, di dời, dồn đuổi ra khỏi mảnh đất của họ để vào những khu cách ly, dọn đường cho các thể chế dân chủ của những nhà thực dân. Bản sắc dân tộc của người Mỹ được dựa trên những nguyên tắc về công bình, quyền cá nhân và dân chủ, nhưng bản sắc đó không thể tượng hình nếu không có sự đánh đổi của những cư dân bản địa của nước này. Điều này không làm cho kết quả trở nên kém dân chủ hay kém công bằng hơn, nhưng nó cũng không có nghĩa rằng tội ác nguyên thủy không phải là tội ác. Hơn nữa, vấn đề về việc liệu bản sắc Mỹ có cần phải ưu tiên cho liên minh chính trị dựa trên sự khẳng định quyền bình đẳng trong Tuyên ngôn Độc lập, hay ưu tiên cho việc bảo vệ quyền của các bang như trong Hiến pháp, không thể được giải quyết hòa bình thông qua các quá trình dân chủ. Do đó, trong khi người Đức và Hy Lạp có thể có những ký ức phong phú hơn về bạo lực trong lịch sử cận đại của họ, người Anh và người Mỹ không nên quên rằng những bản sắc dân tộc hiện nay của họ cũng là được thừa hưởng từ những cuộc đấu tranh đẫm máu trong quá vãng xa xôi.

13

CHÍNH QUYỀN TỐT, CHÍNH QUYỀN TỒI

Vì sao một số chính quyền quốc gia phát triển hoạt động hiệu quả hơn so với nơi khác; cải cách chính trị xảy ra như thế nào; vì sao tuy không phải là một điều kiện cần và đủ cho cuộc cải cách, nhưng hiện đại hóa lại phát huy tác dụng; vai trò của người bên ngoài trong việc thúc đẩy cải cách

Đã đến lúc rút ra một số kết luận chung về quá trình xây dựng nhà nước và hiện đại hóa của khu vực công. Mục đích phần này của cuốn sách là nhằm giải thích vì sao một số quốc gia phát triển đã nỗ lực bước vào thế kỷ XXI thành công với những chính quyền hiệu quả, không có tham nhũng, trong khi các quốc gia khác tiếp tục chịu sự hoành hành của chủ nghĩa ô dù, tham nhũng, kém hiệu quả, mức độ tín nhiệm thấp cả trong chính quyền lẫn toàn thể xã hội. Đưa ra một kiến giải có thể soi rọi cho ta hiểu thêm về những chiến lược mà các quốc gia đang phát triển đương đại có thể sử dụng để đương đầu với những vấn đề tham nhũng và bảo trợ ngày nay.

Tất cả các xã hội hiện đại bắt đầu với cái mà Weber gọi là các nhà nước thân tộc, các chính quyền mà người trong đó toàn là thân gia bằng hữu với người đứng đầu, hay người từ tầng lớp tinh hoa thống trị xã hội. Các nhà nước này đóng khung cơ hội tiếp cận kinh tế lẫn quyền lực chính trị trong số các cá nhân được các bậc lãnh đạo chiếu cố; không

có nhiều nỗ lực để đối đãi công dân một cách công tâm, dựa trên nền tảng của những quy tắc được áp dụng phổ quát.¹ Chính quyền hiện đại – nghĩa là, bộ máy quan liêu nhà nước công tâm và đại chúng – cần có thời gian để gây dựng, và trong nhiều trường hợp thì không thể gây dựng nổi.

Tôi đã chọn ra những trường hợp thành công hay thất bại khác nhau của quá trình hiện đại hóa này. Đức xây dựng một hạt nhân cho một nhà nước hiện đại trong những thập niên đầu thế kỷ XIX. Nhật Bản, như chúng ta sẽ thấy trong Chương 23, tạo ra một bộ máy quan liêu hiện đại gần như từ con số không ngay sau khi nước Nhật mở cửa trong thời Minh Trị Duy Tân. Ý và Hy Lạp, ngược lại, chưa bao giờ xây dựng được một nhà nước hiện đại vững mạnh và ngày nay vẫn duy trì các thông lệ ô dù. Anh và Mỹ là hai trường hợp ở giữa: cả hai đều có một bộ máy quan liêu nặng nề bảo trợ trong nửa đầu thế kỷ XIX, hoặc trong trường hợp Mỹ, là chủ nghĩa ô dù nở rộ. Anh cải tổ hệ thống của mình tương đối quyết liệt sau khi có Báo cáo Northcote-Trevelyan vào những năm 1850, trong khi Mỹ từ từ cải cách khu vực công từ đầu những năm 1880 xuyên suốt đến những năm 1930.

Các nhà nước thân tộc có thể rất ổn định. Chúng được ráp nên từ những khối kết cấu cơ bản của việc xã hội hóa của nhân loại, nghĩa là xu hướng sinh học của con người với việc thiên vị gia đình và bằng hữu vẫn chiếu cố lẫn nhau. Giới tinh hoa xây dựng quyền lực thông qua việc quản lý những chuỗi bảo trợ theo đó người được bảo trợ phục tùng người bảo trợ để đổi lấy những phần thưởng cá nhân. Tất cả những điều này được củng cố nhờ nghi lễ, tôn giáo và những tư tưởng hợp thức hóa một hình thái cụ thể của quyền lực tinh hoa. Những nhóm tinh hoa được tổ chức bài bản hơn những nhóm khác trong xã hội – nhất là những nông dân nghèo đói, phân bố rải rác trong các xã hội nông nghiệp – và dễ tiếp cận với vũ khí và huấn luyện sử dụng bạo lực. Khi quy mô của xã hội tăng lên, những mạng lưới bảo trợ phi chính thức được chuyển hóa thành những hệ thống trật tự ô dù được tổ chức

chính thống hơn. Nhưng nguyên tắc tổ chức chính trị cơ bản – vị tha tương hỗ – vẫn được duy trì. Một khi họ đạt được quyền lực chính trị, những người tinh hoa điều hành hệ thống thuộc loại hình này có thể được thay thế bởi những nhóm tinh hoa tổ chức quy củ hơn chứ hiếm khi bởi những người ngoài tinh hoa bên dưới họ. Những loại hình nhà nước tiền hiện đại này đã bám trụ thành công trong nhiều thế kỷ và tiếp tục tồn tại trên toàn thế giới cho đến ngày nay.

CÁC LỘ TRÌNH ĐI LÊN CHÍNH QUYỀN HIỆN ĐẠI

Vậy thì, một xã hội bất kỳ đã thành công như thế nào trong việc tạo bước chuyển dịch từ nhà nước thân tộc sang nhà nước hiện đại? Số lượng hạn chế những trường hợp được chọn lựa tại đây gợi ý rằng có ít nhất hai lộ trình quan trọng.

Lộ trình thứ nhất thông qua cạnh tranh quân sự. Trung Hoa, Phổ và Nhật Bản cổ đại đều cảm thấy họ từng tham gia vào những cuộc đấu tranh trường kỳ với các nước lân bang trong đó việc tổ chức chính quyền hiệu quả đóng vai trò thiết yếu đối với việc sinh tồn của quốc gia. Cạnh tranh chính trị tạo ra những đòi hỏi bức thiết mạnh mẽ hơn bất kỳ một động lực kinh tế nào: xét cho cùng nếu tôi và cả nhà tôi có thể bị tàn sát khi kết thúc cuộc chiến thì cũng không có gì mất mát nhiều lắm. Nhu cầu gây dựng một quân đội đặt ưu tiên cho việc tuyển mộ dựa trên thực tài; nó đẩy lên sự cấp thiết của những loại thuế mới và năng lực tạo dựng doanh thu; nó đòi hỏi việc tổ chức bộ máy quan liêu để vừa đánh thuế vừa quản lý chuỗi tài chính và hậu cần tiếp viện cho quân đội ngoài chiến trường; và nó làm đảo lộn những mối quan hệ giữa các giới tinh hoa với việc buộc phải tuyển mộ người không tinh hoa để phục vụ và thường là lãnh đạo quân đội.

Việc xây dựng dân tộc có ý nghĩa quyết định đối với việc xây dựng nhà nước như vậy nên chiến tranh cũng đóng một vai trò quan trọng. Một khi chủ nghĩa dân tộc như một nguyên tắc được định hình trong

Cách mạng Pháp, những bản sắc dân tộc được tôi rèn với việc điều chỉnh những đường biên giới chính trị để tương thích với những cộng đồng văn hóa, sắc tộc, hay ngôn ngữ hiện hành. Như chúng ta thấy trong chương trước, điều này thường đòi hỏi vẽ lại đường biên bằng bạo lực, hoặc giết chóc, di dời, hay cưỡng bách đồng hóa các bộ phận dân cư bên trong các đường biên đó.

Trong Tập 1, chúng ta đã gặp một số ví dụ về hiện đại hóa nhà nước thông qua chiến tranh, nhất là trong trường hợp Trung Quốc, mà theo tôi là xã hội đầu tiên thiết lập một nhà nước cố kết, phổ quát, công tâm. Chính người Trung Quốc đã phát minh ra hệ thống trọng thực tài và thi công chức vào thế kỷ III TCN, một thông lệ không được triển khai rộng rãi tại châu Âu cho đến thế kỷ XIX. Cả người Mamluk lẫn người Ottoman đều đạt đến một hình thái hành chính công tương đối hiện đại thông qua cái ngày nay dường như là một chế độ nô lệ quân sự kỳ quái: trai tráng bị đồn bắt tại các vùng đất xa lạ và bắt ra khỏi gia đình, được nuôi dưỡng để trở thành binh lính và chủ tướng.

Phổ cũng vậy, cảm nhận được áp lực của chiến tranh quân sự, và dần dần thiết lập những yếu tố của một bộ máy quan liêu tự chủ hiện đại tồn tại cho đến ngày nay. Việc này bắt đầu với quyết định của Đại Tuyển đế hầu vào năm 1660 không cho giải tán quân đội sau Hòa ước Oliva mà thay vào đó duy trì một quân đội thường trực mà nhu cầu doanh thu buộc phải tái tổ chức toàn bộ cơ cấu hành chính của đất nước. Sự thất bại của Phổ trước Napoléon năm 1806 buộc nước này phải mở cửa bộ máy quan liêu để thu nạp các tầng lớp trung lưu trong những cuộc cải cách của Stein-Hardenberg. Việc thành lập một bộ máy quan liêu của giới tinh hoa, dựa trên chế độ thực tài tạo ra một liên minh chính trị chuyên chế ủng hộ cho việc duy trì tự chủ cho bộ máy quan liêu. Từ đó về sau, bất kỳ khi nào một chính trị gia hay đảng chính trị nào tìm cách đưa đại diện chính trị của mình vào bộ máy quan liêu, những người ủng hộ của đảng đó sẽ bày tỏ sự phản đối

mạnh mẽ, và chính trị gia sẽ bị buộc phải rút lui. Ở Phổ, kiểu tự chủ này được phát huy quá xa, tới mức các lãnh tụ được bầu một cách dân chủ thấy không thể buộc bộ phận quân sự của bộ máy quan liêu phục tùng mình. Bismarck hun đúc một nhà nước Đức hiện đại thông qua chiến tranh, và mở ra một tinh thần chủ nghĩa dân tộc xâm lược mà cao trào là hai cuộc thế chiến. Một nhà nước hiện đại và bản sắc dân tộc do đó được mua bằng một cái giá cao đến nhức nhối.

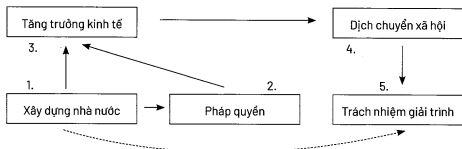
Lộ trình thứ hai đi lên một nhà nước hiện đại hóa là thông qua một cuộc cải cách chính trị hòa bình, dựa trên việc tạo ra một liên minh gồm các nhóm xã hội quan tâm tới việc có một chính quyền có năng lực, không tham nhũng. Nòng cốt của việc lập ra một liên minh như vậy là quá trình hiện đại hóa kinh tế xã hội. Như đã được nhấn mạnh trong khuôn khổ phát triển chung được trình bày ở Chương 2, phát triển kinh tế thường thúc đẩy dịch chuyển xã hội thông qua một việc mở rộng phân công lao động. Công nghiệp hóa dẫn tới đô thị hóa, những yêu cầu cao hơn về mức độ học vấn, sự chuyên môn hóa nghề nghiệp, và một loạt những thay đổi khác vốn sản sinh ra những chủ thể xã hội mới chưa từng có ở xã hội nông nghiệp. Những chủ thể này không có quyền lợi mạnh trong hệ thống thân tộc hiện tồn; họ hoặc có thể được hệ thống kết nạp, hoặc họ đứng ra tổ chức một liên minh bên ngoài để thay đổi những quy tắc vận hành hệ thống.

Kịch bản sau xảy ra tại Anh và Mỹ. Cả hai quốc gia đều là những nước công nghiệp hóa sớm, theo đó các nhóm trung lưu mới ra đời đã dẫn dắt động lực cho cải cách nền công vụ nơi sản phẩm lập pháp chính là cuộc cải cách Northcote-Trevelyan và Đạo luật Pendleton. Quá trình cải cách ở Anh diễn ra nhanh hơn nhiều so với ở Mỹ vì một số lý do: thứ nhất, giới tinh hoa Anh tinh gọn hơn, có quyền kiểm soát tương đối lớn đối với quá trình cải cách; thứ hai, hệ thống Westminster đặt ra ít trở ngại đối với những hành động chính trị có tính quyết định so với hệ thống kiểm soát và cân bằng phức tạp của Mỹ. Tòa án, phe đối lập cấp nhà nước, và khó khăn để đạt được một đa số lập pháp rõ rệt đều

là những nguyên nhân làm trì trệ quá trình cải cách của Mỹ nhưng lại không đóng vai trò gì đáng kể trong trường hợp của Anh. Tuy nhiên, điểm khác biệt quan trọng nhất, là ở chỗ chủ nghĩa ô dù đã trở nên thâm căn cố đế trong nền chính trị Mỹ trước khi cuộc cải cách bắt đầu mạnh mẽ và do đó khó triệt tiêu hơn.

Điều này đưa chúng ta đến với câu hỏi về chủ nghĩa ô dù, và vì sao ở một số quốc gia nó lại mạnh mẽ áp và lây lan rộng hơn một số nơi khác. Ở đây, câu trả lời rút ra từ những trường hợp này về cơ bản là của Martin Shefter: đó là vấn đề về trình tự ra đời của các thể chế hiện đại và đặc biệt là giai đoạn đầu mở cửa cho bầu cử dân chủ.² Tội định nghĩa chủ nghĩa ô dù là việc trao đổi lá phiếu và sự ủng hộ chính trị cho lợi ích cá nhân thay vì cho những chính sách nghị trình, và phân biệt nó với hệ thống bảo trợ giới tinh hoa trong đó quy mô tuyển dụng dựa trên ô dù hạn chế hơn nhiều và kém bài bản hơn. Chủ nghĩa ô dù xuất hiện khi dân chủ xuất hiện trước khi có một nhà nước hiện đại có đủ thời gian để củng cố thành một thể chế tự trị với liên minh chính trị ủng hộ riêng. Chủ nghĩa ô dù là một hình thái hiệu quả của dịch chuyển chính trị trong các xã hội có mức độ thu nhập và học vấn thấp, và do đó đúng là một hình thái sơ khởi của dân chủ. Tại Mỹ, Hy Lạp và Ý, quyền bầu cử được mở rộng trước cả khi một nhà nước hiện đại được kiến tạo: trong những năm 1830 tại Mỹ, giai đoạn 1844-1864 tại Hy Lạp và giai đoạn sau năm 1946 tại Ý. Các đảng chính trị ở cả ba nước sử dụng các bộ máy quan liêu công cộng như nguồn lợi cho những người được bảo trợ chính trị, với những hệ quả dự báo thảm họa đối với năng lực nhà nước. Nguyên lý của một chính quyền hiệu quả là chế độ thực tài; nguyên lý của dân chủ thì là sự tham gia của đại chúng. Hai nguyên lý này có thể được vận dụng để hỗ trợ cho nhau, nhưng luôn luôn có một sự căng thẳng tiềm ẩn giữa chúng.

Tương tác giữa các chiều kích khác nhau của sự phát triển dĩ nhiên phức tạp hơn thế nhiều và có thể được minh họa bằng những hình dưới đây.

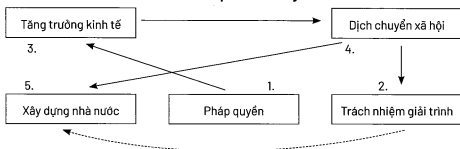
Hình 8. Lộ trình phát triển của Phổ/Đức

Hình 8 minh họa con đường phát triển của Phổ/Đức. Phổ bắt đầu xây dựng một nhà nước mạnh với những lý do chẳng liên quan gì tới phát triển kinh tế, mà bởi lẽ việc làm này là cần thiết cho sự tồn vong của quốc gia. (Đường chấm chấm nối xây dựng nhà nước với trách nhiệm giải trình cho thấy tác động của điều trước lên điều sau là tiêu cực.) Trong khi việc xây dựng nhà nước xảy ra tại những chính quyền chuyên chế, như chúng ta đã thấy, nó có tác động tích cực lên sự phát triển của một nền pháp quyền. Bộ máy quan liêu cai trị qua pháp luật; trong khi nhà nước không chấp nhận nguyên tắc trách nhiệm giải trình dân chủ, quyền tối cao của nó ngày càng dựa trên khái niệm rằng bộ máy quan liêu là thứ bảo vệ cho lợi ích công.

Sự kết hợp của một nhà nước hiện đại và pháp quyền khi đó tạo bệ phóng cho sự cất cánh của tăng trưởng kinh tế xảy ra khoảng giữa thế kỷ XIX. Sử gia kinh tế Alexander Gerschenkron lưu ý rằng tại nước Đức phát triển muộn mắn hơn, nhà nước đóng một vai trò lớn hơn nhiều trong thúc đẩy tăng trưởng kinh tế so với Anh, một nhà nước có năng lực cao vào thời kỳ bắt đầu của quá trình công nghiệp hóa.³ Tăng trưởng kinh tế khi đó dẫn tới sự ra đời của một tầng lớp lao động và sự dịch chuyển của tầng lớp này dưới lá cờ Dân chủ Xã hội Đức. Con đường đi lên dân chủ tự do của Đức trải qua chiến tranh, cách mạng, và suy thoái vào đầu thế kỷ XX. Sự ra đời sớm của một nhà nước mạnh, tự trị có tác động vô cùng tiêu cực lên trách nhiệm giải trình dân chủ,

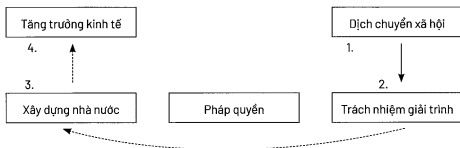
góp phần đẩy đất nước vào vòng xoáy của Thế chiến I và sau đó phá hoại nền dân chủ của Cộng hòa Weimar. Một nền dân chủ tự do được hoàn toàn thể chế hóa chỉ xuất hiện với sự ra đời của Cộng hòa Liên bang Đức năm 1949.

Hình 9. Lộ trình của Mỹ



Mỹ đi theo một hành trình hiện đại hóa chính trị hoàn toàn khác (Hình 9). Mỹ thừa hưởng từ Anh một nền pháp quyền mạnh dưới dạng Thông Luật, một thể chế được áp dụng trên khắp các thuộc địa từ rất lâu trước khi có sự xuất hiện của dân chủ. Pháp quyền, với sự bảo hộ mạnh mẽ đối với các quyền sở hữu cá nhân, đặt nền móng cho sự phát triển kinh tế nhanh chóng vào thế kỷ XIX.

Hình 10. Lộ trình của Hy Lạp/ Nam Ý



Tuy nhiên, việc sớm đưa vào áp dụng quyền phổ thông đầu phiếu cho đàn ông da trắng nhất định đã có một tác động tiêu cực đến sự xây dựng nhà nước Mỹ với việc làm cho chủ nghĩa ô dù tràn lan trên hầu như mọi cấp độ chính quyền (đường chấm chấm trong Hình 9). Tuy

nhiên, tăng trưởng tạo ra những nhóm xã hội mới, được dịch chuyển thông qua xã hội dân sự và như những bè cánh mới trong các đảng chính trị hiện hành. Một liên minh cải cách sau đó dẫn đầu nỗ lực hiện đại hóa nhà nước Mỹ.

Cuối cùng, Hình 10 minh họa hành trình của Hy Lạp/Ý. Điểm bắt đầu cho phát triển không phải là việc xây dựng nhà nước cũng không phải tăng trưởng kinh tế; mà là sự dịch chuyển xã hội (đã được mô tả trước đó như là sự hiện đại hóa mà không có phát triển) và dân chủ hóa sớm. Sự yếu và thiếu cơ hội trong nền kinh tế tư bản biến nhà nước thành một đối tượng sớm bị thấu tóm, trước tiên là bởi các nhóm xã hội tinh hoa và sau đó là bởi các đảng chính trị quần chúng khi dân chủ chín muồi hơn. Chủ nghĩa ô dù mở rộng làm suy yếu năng lực nhà nước, từ đó càng cản trở những triển vọng tăng trưởng kinh tế (các đường chấm chấm).

THAM NHỮNG VÀ GIAI CẤP TRUNG LƯU

Ở Anh và Mỹ, hiện đại hóa kinh tế thúc đẩy dịch chuyển xã hội, mà đến lượt mình dịch chuyển xã hội lại tạo ra những điều kiện cho việc xóa sổ sự bảo trợ và chủ nghĩa ô dù. Ở cả hai quốc gia, chính các nhóm tầng lớp trung lưu đã tìm cách triệt tiêu hệ thống bảo trợ. Điều này có thể khiến một số người tin rằng hiện đại hóa kinh tế-xã hội và việc tạo ra một tầng lớp trung lưu tự chúng sẽ kiến tạo một chính quyền hiện đại. Nhưng quan điểm này không hề đúng trong trường hợp của Hy Lạp và Ý, hai xã hội giàu có và hiện đại nhưng vẫn tiếp tục duy trì chủ nghĩa ô dù. Không có cơ chế tự động nào sản sinh ra được một chính quyền hiện đại, trong sạch, vì muốn lý giải được kết quả thì cần đến một loạt những yếu tố khác.

Một yếu tố là chất lượng của tăng trưởng kinh tế. Chúng tôi thấy rằng công nghiệp hóa xảy ra muộn cả ở Hy Lạp lẫn Nam Ý, và quá trình đô thị hóa có một bản chất khác xa so với những gì đã diễn ra tại Anh

và Mỹ. Tại hai quốc gia này, những nhóm nghề nghiệp mới và những mối quan hệ xã hội mới được tạo ra nhờ công nghiệp hóa; tại Hy Lạp và Nam Ý thì đơn giản, người dân nông thôn lên thành phố, mang theo những lễ thói và lối sống thôn dã. Trong một nền kinh tế chủ nghĩa tư bản phát triển thịnh vượng, quyền lợi bản thân của một người thường được thúc đẩy tốt nhất thông qua những chính sách công vĩ mô như hạ thuế suất, những hình thức điều tiết khác nhau và những tiêu chí nhất quán cho thương mại nội bộ và bên ngoài. Khi Gemeinschaft được bảo tồn nguyên vẹn bởi việc nông thôn hóa thành thị, thì ngược lại, việc bảo tồn những hình thái tổ chức xã hội kiểu ô dù cũng dễ dàng hơn nhiều. Những đánh đổi của cá nhân vốn là bản chất của chủ nghĩa ô dù có ý nghĩa hơn những chính sách.⁴

Thứ hai, không có gì bảo đảm rằng một người thuộc tầng lớp trung lưu sẽ ủng hộ một liên minh cải cách chống chủ nghĩa ô dù. Ngay cả tại Mỹ, không phải tất cả các chủ thể xã hội mới ra đời từ công nghiệp hóa đều gia nhập vào phong trào Tiến bộ. Như chúng ta thấy, những công ty đường sắt tính toán cách tận dụng hệ thống bảo trợ đang vận hành theo hướng có lợi cho mình; trong nhiều trường hợp lại chính là các khách hàng của công ty đường sắt – thương gia, chủ hàng và nông dân – những người dám đứng lên chống lại cái mà họ nhìn nhận như là một mối quan hệ thân mật giữa công ty đường sắt và chính trị gia. Một phương diện nào đó, có một cuộc đua giữa những nhóm lợi ích của tầng lớp trung lưu mới được tổ chức chống lại sự bảo trợ và những bộ máy đô thị hiện hành trong việc thu hút những nhóm xã hội mới chẳng hạn như lớp người mới nhập cư.

Ở Hy Lạp và Nam Ý, cuộc đua tranh chiêu mộ các tầng lớp trung lưu vào một liên minh cải cách đã bị thua gần như ngay khi chưa kịp bắt đầu. Ở Ý, có một tầng lớp trung lưu ủng hộ cải cách mạnh mẽ ở miền Bắc mà có thể đã lãnh đạo một liên minh nhằm cố gắng thay đổi bản chất nền chính trị miền Nam. Nhưng những nhóm này thấy việc

đó quá tham vọng, trong bối cảnh nhà nước hiện hữu còn đang yếu kém; cách dễ dàng hơn để bảo đảm hòa bình và ổn định là tận dụng những tầng lớp tinh hoa địa phương và mạng lưới người được bảo trợ của họ. Ở cả hai nơi, những nhóm ít ỏi dù nhất là những nhóm ở phe cực tả, những người cộng sản Hy Lạp và Ý. Nhưng cả hai đảng đều có nghị trình là lật đổ toàn bộ hệ thống chính trị dân chủ và do đó bị những quyền lực bên ngoài bao gồm Anh và Mỹ phản đối mạnh mẽ. (Ở Ý, người cộng sản lên nắm được quyền lực tại hai địa phương Turin và Bologna và nói chung được ghi nhận là điều hành chính quyền thành phố tương đối trong sạch, hiệu quả.) Trong khi những đảng viên Cấp tiến tại Mỹ cũng có xu hướng tả khuynh, họ có mối quan tâm mãnh liệt tới việc bảo vệ hệ thống hiện tại và do đó có nhiều cơ hội nắm quyền ở cấp quốc gia.

Thứ ba, có thể có những yếu tố văn hóa lý giải cho sự khác biệt về kết quả giữa một bên là Đức, Anh và Mỹ và bên kia là Hy Lạp và Ý. Quyền lợi bản thân chỉ lý giải được một phần nguyên do các nhóm xã hội khác nhau thúc đẩy sự thay đổi và nó không nắm bắt được mức độ luân lý cao thường đi kèm với những phong trào như vậy. Trong mỗi quốc gia này, thủ lĩnh của phong trào cải cách được tín ngưỡng cá nhân thúc đẩy. Họ bao gồm Đại Tuyền đế hấu và Frederick William I của Phổ, những người mà chủ nghĩa Calvin xúi giục họ du nhập những người đồng đạo từ nước ngoài về và cho họ một nhãn quan kỷ luật về một xã hội khắt khe và đạo đức, đứng đầu là một nhà nước liêm chính. Chủ nghĩa Calvin cũng thấm nhuần vào nhà nước Hà Lan, nơi đã tích lũy được khối của cải và quyền lực phi thường trong thế kỷ XVII sau khi giành được độc lập từ Nhà nước Tây Ban Nha Công giáo.⁵ Từ rất lâu trước cả Nội chiến Anh, Thanh giáo là một động lực quan trọng cho cải cách tại Anh, và nó tiếp tục định hình hành vi của những tầng lớp trung lưu mới trong thế kỷ XIX. Điều này cũng đúng với những nhà cải cách thượng lưu Kỹ nguyên Tiến bộ của nước Mỹ cuối thế kỷ XIX vốn không chỉ cho rằng các ông trùm chính trị và nền chính trị

bảo trợ gây cản trở cho việc kiểm tiến. Họ còn cảm thấy bị xúc phạm về mặt đạo đức khi những chức tước trong bộ máy công đang được biến tướng cho những mục đích tư lợi. Người Mỹ có thể hoài nghi về thẩm quyền của nhà nước, nhưng đồng thời họ cũng tin rằng chính quyền dân chủ của họ có tính chính danh sâu sắc, và việc thao túng quá trình dân chủ bởi những nhóm lợi ích có tiền và chính trị gia tham nhũng chính là đòn tấn công vào chính nguyên tắc dân chủ. Các lãnh tụ cá nhân như Gifford Pinchot được thúc đẩy bởi một dạng như tín ngưỡng Tin Lành mà nay chủ yếu đã biến mất khỏi đời sống đương đại của dân chúng Mỹ.

Đặt lòng trung với nhà nước lên trên lòng trung với gia đình, tôn giáo hay bộ lạc đòi hỏi một sự tin tưởng và vốn xã hội rộng. Anh và Mỹ từ xưa đến nay là các xã hội có nguồn lực tốt, ít nhất là so với Hy Lạp và Nam Ý. Sẽ không thể gây dựng được những phong trào xã hội nếu không thể động viên được nhân dân gia nhập vào các tổ chức xã hội dân sự, và nhân dân cũng chỉ được truyền động lực một khi đồng bào của họ hun đúc một lý tưởng về trách nhiệm dân sự đối với đại đồng.

Nguồn vốn xã hội tại Anh và tại Mỹ có sự khác biệt. Một quốc gia phải đương đầu với hình thái thần học của Thanh giáo, như nhấn mạnh ở trên, đã thâm căn cố đế ở cả hai nước và khuyến khích việc tổ chức đời sống tôn giáo ở cấp cơ sở mà không lệ thuộc vào các thể chế tập trung, phân cấp. Nhưng nguồn thứ hai thì có liên quan tới bản sắc dân tộc vững mạnh được tổ chức xung quanh các thể chế – trong trường hợp của Anh là Thông luật, Nghị viện, nền quân chủ, còn trong trường hợp của Mỹ là một truyền thống Thông luật và các thể chế dân chủ bắt nguồn từ Hiến pháp. Đến thế kỷ XIX, chính quyền ở cả hai quốc gia dần được xem như là một biểu hiện chính danh của chủ quyền quốc gia và một đối tượng của lòng trung thành lớn.

Người Hy Lạp và người Ý luôn có vấn đề với ý thức về bản sắc dân tộc. Xã hội Hy Lạp rất thuần nhất ở các mức độ tôn giáo, văn hóa, sắc

tộc, nhưng nhà nước Hy Lạp vẫn thường xuyên bị xem như công cụ của các cường quốc nước ngoài và do đó là không chính danh. Lòng trung thành do đó bị bó hẹp trong một thế giới nhỏ hẹp quanh gia đình trực hệ; nhà nước là đối tượng để nghi vấn. Ở Ý, nhất là miền Nam, xưa và nay vẫn là sân chơi của nhiều người nước ngoài khuấy động hận thù giữa người Ý với nhau. Quốc gia thống nhất ra đời sau năm 1861 quy tập các khu vực với nền văn hóa khác nhau và mức độ phát triển khác nhau, và chưa bao giờ tạo ra một thứ đại loại như quyền lực chính trị tập trung mà có thể đồng hóa Nam với Bắc. Cho đến nay, lòng trung thành cục bộ vẫn thắng thế bản sắc dân tộc, như có thể thấy qua sự tổn tại của Liên minh miền Bắc. Vẫn có những cá nhân anh dũng thời thúc trước ý thức bốn phần công dân, như Alberto dalla Chiesa và Giovanni Falcone. Vẫn còn tàn dư của một truyền thống cộng hòa dân sự mạnh tại những thành phố ở miền Bắc. Nhưng đặc biệt ở miền Nam, sự thiếu vắng các thể chế nhà nước chính danh thu hẹp lại bán kính tin tưởng đối với bạn bè và gia đình, một xu hướng mà khi đó được thể chế hóa thông qua các tổ chức như Mafia.

CHỦ NGHĨA TÁI THÂN TỘC HÓA

Trước người Mỹ, thì người Anh hay người Đức trở nên quá tự mãn về hệ thống chính trị của mình, song, cũng rất cần lưu ý rằng vấn đề chủ nghĩa thân tộc chưa bao giờ được giải quyết trọn vẹn ở bất kỳ hệ thống chính trị nào. Trong Tập 1 cuốn sách tôi đã nói rằng việc dựa dẫm vào bằng hữu và gia đình là một dạng năng lực xã hội cơ bản của loài người và sẽ luôn trở lại dưới những hình thái khác nhau khi trong xã hội thiếu vắng những động cơ mãnh liệt để con người làm ngược lại với điều đó. Nhà nước công tâm, hiện đại buộc chúng ta hành động hoàn toàn trái ngược với chính bản chất của chúng ta và do đó thường xuyên có nguy cơ bị xói mòn và sa ngã. Giới tinh hoa ở một xã hội nào đó sẽ tìm cách tận dụng cơ hội tiếp cận siêu việt của họ đối với hệ thống chính trị để càng củng cố quyền lợi cho họ, gia đình, bạn bè họ, trừ phi

bị các lực lượng có tổ chức khác trong hệ thống chính trị chặn đứng. Điều này ở một nền dân chủ tự do phát triển hay ở những trật tự chính trị khác đều tương đối đúng, và một người có thể biện luận rằng quá trình tái thân tộc hóa sẽ tiếp tục cho tới tận ngày nay.

Những cuộc cải cách của Kỷ nguyên Tiến bộ ở Mỹ đã triệt tiêu đi một hình thái chủ nghĩa ô dù đặc biệt, đó là khả năng giành được sự ủng hộ của các đảng chính trị thông qua việc phân phối việc làm trong một bộ máy quan liêu ở cấp liên bang, bang và địa phương. Tuy nhiên, nó không chấm dứt thông lệ ban phát những loại hình đặc ân khác, chẳng hạn như bao cấp, cắt giảm thuế, và những lợi ích khác dành cho người ủng hộ. Một trong những vấn đề lớn tác động xấu tới chính trị Mỹ trong những năm gần đây là tác động của những nhóm lợi ích vốn có thể mua chuộc chính trị gia một cách dễ dàng với những những khoản đóng góp vào chiến dịch tranh cử và vận động hành lang. Hầu hết hoạt động này là tuyệt đối hợp pháp, cho nên về một nghĩa nào đó Mỹ đã tạo ra một hình thái chủ nghĩa ô dù mới, chỉ khác là được thực hiện ở một quy mô khủng khiếp hơn nhiều và dính tới những khoản tiền kếch xù. Đây là một vấn đề mà tôi sẽ trở lại ở phần cuối của tập này.

Đây không chỉ là vấn đề của riêng nước Mỹ. Nhật, như từng nói, có một truyền thống bộ máy quan liêu tự chủ, vững mạnh, và những chiếc ghế trong bộ máy quan liêu chưa bao giờ là thước đo của sự tha hóa ở đây. Mặt khác, “lộc lá” từ ngân sách trong nhiều thập niên là thước đo của cái gọi là chính trị đồng tiền tại Nhật Bản, với Đảng Dân chủ Tự do duy trì sự thống trị trong vài thập niên nhờ việc khéo léo phân chia “tảng thịt” chính trị. Khả năng của các nhóm lợi ích Nhật Bản như ngành công nghiệp điện trong việc thu tóm các nhà điều tiết thể hiện rất đậm nét trong cuộc khủng hoảng bao trùm nước này vào năm 2011 sau trận động đất Tohoju và thảm họa hạt nhân Fukushima.

CHO CHIẾN TRANH MỘT CƠ HỘI?

Sự cạnh tranh quân sự là một lực đẩy quan trọng của hiện đại hóa nhà nước trong những trường hợp được chọn lọc tại đây, nhưng tự thân nó chưa bao giờ là điều kiện đủ hay điều kiện cần để đạt được mục tiêu tối thượng này. Mẫu của chúng ta được cố ý hướng tới những trường hợp thành công, song một số nhà quan sát đã chỉ ra rằng cạnh tranh quân sự kéo dài ở những bộ phận khác trên thế giới đã không sản sinh ra các nhà nước hiện đại. Điều này đúng với các bộ lạc của Papua New Guinea và các vùng khác của Melanesia, mà từ khoảng 40 nghìn năm đến nay vẫn đấu tranh với nhau vậy mà vẫn không thể đạt được dù chỉ những hình thức tổ chức ở cấp nhà nước trước khi có sự đổ bộ của các nhà thực dân châu Âu. Điều này cũng đúng phần lớn tại Mỹ Latin, nơi những cuộc chiến đã chấm dứt nhưng giới tinh hoa thân tộc vẫn nắm quyền lực (xem Chương 17 bên dưới). Rõ ràng là có những điều kiện khác, như địa lý tự nhiên, cơ cấu giai cấp xã hội, và ý thức hệ, mà cùng với chiến tranh đã sản sinh ra các nhà nước hiện đại ở châu Á và châu Âu chứ không phải nơi nào khác.

Ngược lại, các quốc gia khác đã hình thành các chính quyền hiện đại, không ô dù mà không cần đến cạnh tranh chính trị. Trong khi Thụy Điển và Đan Mạch đã phải sống mái bao phen trong vô số cuộc chiến thời kỳ tiền hiện đại, thì các nước láng giềng Na Uy, Phần Lan và Iceland lại không thế, nhưng tất cả các quốc gia này ngày nay đều có chính quyền trong sạch như nhau. Triều Tiên là nạn nhân của ngoại xâm, chiếm đóng, bạo lực bắt đầu vào cuối thế kỷ XIX cho đến cuối Chiến tranh Triều Tiên, nhưng họ có một hệ thống quan liêu chất lượng không thua kém Nhật, và Singapore thuộc địa xưa của Anh cũng vậy. Canada, Australia, và New Zealand có nhà nước phi ô dù tuy nhiên cũng chưa bao giờ quân phiệt.

Trong đa phần những trường hợp này, chính quyền chất lượng cao là kết quả của một sự thừa kế thực dân trực tiếp (Na Uy độc lập

khỏi Đan Mạch năm 1813, Iceland 1874 và Canada ly khai Anh năm 1867). Trong những trường hợp khác là nhờ vào sự cố ý sao chép từ các mô hình khác. Singapore và Malaysia tạo dựng chính quyền hiện đại có năng lực gần như từ con số không từ những nguyên vật liệu ban đầu dường như không mấy hứa hẹn, để đối phó với những thách thức rõ rệt từ những lực lượng cánh tả đang được tổng động viên trên khắp Đông Nam Á.⁶

Những quan sát này có những ngụ ý quan trọng trong hiện tại. Bằng lối nói nửa đùa nửa thật, nhà phân tích quân sự Edward Luttwak từng gợi ý rằng cộng đồng quốc tế cần “cho chiến tranh một cơ hội” tại những khu vực có nhà nước yếu kém chẳng hạn như châu Phi cận Sahara chẳng hạn.⁷ Các nhà nước hiện đại, ông lập luận, được hun đúc qua nhiều thế kỷ tại châu Âu thông qua cuộc tranh đấu quân sự không ngừng nghỉ; châu Phi với những đường biên giới nhà nước phi lý thời thực dân, đã không được cho phép tự giải quyết vấn đề của nó theo một cách tương tự. Các nhà nước ở đó không tạo ra những bộ máy quan liêu mạnh cũng không tạo ra một bản sắc dân tộc bao quát.

Ngoài thực tế là không ai muốn nước nào đó phải kinh qua bạo lực như châu Âu, thì việc có phải một vài thế kỷ xung đột thật sự sản sinh ra các nhà nước mạnh tại những bộ phận khác trên thế giới hay không cũng còn là chuyện chưa ngã ngũ. Vì sao như thế, và những phương án tiếp cận thay thế nào có thể được tiến hành trong việc xây dựng nhà nước tại châu Phi sẽ được bàn đến trong phần tiếp theo của cuốn sách về các di sản của chủ nghĩa thực dân. Thêm nữa, thực tế là các nhà nước khác đã đạt được một chính quyền hiện đại mà không phải trải qua chiến tranh gợi ý rằng các nhà nước đang phát triển ngày nay có thể chọn những con đường hòa bình tương tự.

Thực tế là việc ra đời sớm của dân chủ đã khuyến khích nên chủ nghĩa ô dù, và rằng các nhà nước mạnh ngày nay thường được tạo dựng trước khi có sự ra đời của dân chủ, có thể gợi ý thêm rằng các quốc gia

đang phát triển hiện nay cần cố gắng đi theo một lộ trình tương tự. Đây là một kết luận được Samuel Huntington đúc rút ra trong *Trật tự chính trị trong các xã hội biến đổi* – các xã hội cần có trật tự trước rồi mới đến dân chủ, và chúng nên thực hiện bước quá độ chuyên chế lên một hệ thống kinh tế và chính trị hiện đại hóa triệt để thay vì trực tiếp nhảy vọt lên dân chủ. Cuốn sách của ông không chỉ ca ngợi các chế độ cộng sản hiện tại vì khả năng mở rộng sự tham gia chính trị và thúc ép được nhịp độ phát triển kinh tế; ông cũng ca ngợi các hệ thống như hệ thống được gây dựng bởi Đảng Cách mạng Thế chế Mexio (Partido Revolucionario Institucional – PRI) cầm quyền từ những năm 1940 đến tận năm 2000, và lại trở lại nắm quyền vào năm 2013. PRI tạo ra một trật tự chính trị vô cùng ổn định thay thế cho những cuộc đảo chính, các lãnh tụ quân sự, các xung đột xã hội bạo lực đặc trưng cho một Mexio thế kỷ đầu tiên lập quốc với cái giá đánh đổi là dân chủ và sức sống của nền kinh tế.⁸ Học trò của Huntington, Fareed Zakaria đưa ra lập luận tương tự về tầm quan trọng của trình tự lộ trình, không nhấn mạnh nhiều vào trật tự chính trị như nó vốn có mà nhấn vào nền pháp quyền tự do như là bước thiết yếu đầu tiên tiến để cho sự ra đời của dân chủ.⁹

Trong khi kiểu lập luận này dường như diễn ra rất logic từ những trường hợp được trình bày tại đây, thực tế nó không hẳn là kim chỉ nam chính sách tốt đến như vậy trong thời điểm hiện tại.¹⁰ Có thể nói rằng dù trước tiên xã hội có tạo ra một bộ máy quan liêu mạnh, tự trị kiểu Weber hay không thì cũng cần xây dựng một nền pháp quyền tự do với những tòa án độc lập và những vị thẩm phán được đào tạo bài bản. Vấn đề là trong phạm trù xây dựng thể chế, không dễ thực hiện một trong hai điều đó. Các thể chế thường được quyết định trước bởi các di sản lịch sử, hay được nhào nặn bởi các cường quốc bên ngoài. Nhiều xã hội nghèo trong thế giới đang phát triển có thể tạo ra các nhà nước chuyên chế nắm quyền lực thông qua việc phối hợp giữa đàn áp và kết nạp. Song vì những lý do như chúng ta thấy, hầu như chưa ai có thể tạo ra một chính thể quan liêu Trung Quốc hay Rechtsstaat, trong đó quyền lực chuyên chế được gắn

vào trong bộ máy quan liêu được thể chế hóa cao và vận hành qua những quy tắc đã tuyên bố. Nhiều nhà nước chuyên chế đương thời vật lộn với sự bảo trợ và tham nhũng mức độ cao. Các quốc gia trên thế giới hiện nay gần đạt đến chính thể đó là một số nền quân chủ khu vực Vùng Vịnh, và cả Singapore, nơi những hoàn cảnh khu biệt biến họ thành những mô hình mà nơi khác khó đua theo được. Trong những hoàn cảnh này, việc trì hoãn quá trình dân chủ hóa, để ủng hộ một nền độc tài tàn nhẫn và/hoặc tham nhũng kém năng lực thì liệu có ích gì?

Lý do cuối cùng của việc vì sao một nỗ lực có chủ ý nhằm thiết lập trình tự ra đời của các thể chế chính trị này là điều còn phải bàn thuộc phạm trù đạo đức hay quy tắc. Trách nhiệm giải trình thông qua những cuộc bầu cử tự do và công bằng định kỳ vốn là một hành động tốt, ngoại trừ những tác động có thể lên chất lượng của chính quyền hay tăng trưởng kinh tế. Quyền tham gia vào chính trường mang đến sự công nhận nhân vị tinh đạo đức cho công dân, và việc thực thi quyền đó tạo cho cá nhân một sự đại diện nào đó trong đời sống thường nhật của cộng đồng. Công dân có thể có những quyết định tồi hay thiếu thông tin, song việc thực thi lựa chọn chính trị bên trong và của chính bản thân nó là một phần quan trọng của sự phát triển vẹn toàn của con người. Đây không chỉ là ý kiến của riêng tôi; trên khắp thế giới, những nhóm nhân dân hiện đang được huy động để bảo vệ quyền tham gia chính trị này. Mùa xuân Arab 2011 chỉ là minh chứng mới nhất cho sức mạnh của tư tưởng dân chủ, trong một phần của thế giới nơi nhiều người cho rằng có sự chấp nhận mang tính văn hóa về chế độ độc tài.

Tại các quốc gia như Phổ và Anh từng chứng kiến sự ra đời tuần tự của các thể chế chính trị hiện đại, những chế độ phi dân chủ lâu đời hơn là những chế độ quân chủ truyền thống có những nguồn gốc chính danh riêng của chúng. Điều này không đúng với đại đa số các quốc gia chuyên chế ra đời trong thời kỳ chủ nghĩa thực dân giữa thế kỷ XX, được thành lập từ những cuộc đảo chính quân sự hay tranh đoạt quyền lực của giới tinh hoa. Hai quốc gia ổn định nhất trong đó – Singapore

và Trung Quốc – duy trì tính chính danh thông qua thành tích kinh tế ngoạn mục nhưng không có những nguồn ủng hộ rõ ràng như triều đại Hohenzollern.

Dù tốt hay xấu thì hầu hết các quốc gia đang phát triển ngày nay không có lựa chọn thực tiễn về trình tự này, và giống như Mỹ, phải xây dựng nhà nước mạnh trong bối cảnh hệ thống chính trị dân chủ. Đó là vì sao trải nghiệm của Mỹ trong Kỷ nguyên Tiến bộ có ý nghĩa quan trọng một cách đặc biệt. Trên thực tế không một quốc gia nào ngày nay có thể cố gắng bắt chước Phổ, xây dựng một nhà nước mạnh thông qua một thế kỷ rưỡi đấu tranh quân sự. Mặt khác, có thể hình dung các nhóm xã hội dân sự và lãnh tụ chính trị tại các quốc gia dân chủ tổ chức những liên minh các nhà cải cách vận động cho cải cách khu vực công và chấm dứt tham nhũng trắng trợn. Bài học quan trọng nhất và duy nhất được rút ra từ kinh nghiệm của Mỹ là việc xây dựng nhà nước trên hết là một hành động chính trị. Cấu trúc của một nhà nước hiện đại có thể được quy định cụ thể bằng một số quy tắc chính thống nhất định (ví dụ lựa chọn quan chức dựa trên thực tài hơn là mối quan hệ), nhưng việc thực thi những quy tắc này không tránh khỏi làm phương hại đến lợi ích của một số chủ thể chính trị cố kết được hưởng lợi từ cái nguyên trạng đang có. Cải cách do đó đòi hỏi phải đánh bật những chủ thể này, lựa theo họ, và tổ chức những lực lượng xã hội mới hưởng lợi từ một hình thái chính quyền trong sạch hơn, có thực tài hơn.

Xây dựng nhà nước là công cuộc gian nan và mất nhiều thời gian để hoàn tất. Việc xóa bỏ chế độ bảo trợ ở cấp liên bang mất hơn 40 năm, từ Đạo luật Pendleton cho tới chương trình Chính sách Mới. Tại New York, Chicago và các thành phố khác, các bộ máy chính trị và sự bảo trợ tồn tại tới tận những năm 1960. Tôi đã lưu ý rằng hệ thống chính trị dựng lên những rào chắn cho cải cách, và không phải quốc gia nào cũng như vậy. Thường thì các quốc gia có thể tranh thủ những cuộc khủng hoảng từ bên ngoài như suy thoái tài chính, thiên tai, hay đe dọa quân sự để đẩy nhanh tiến trình này. Nhưng trong lịch sử có rất

ít tiến lên về việc loại hình hiện đại hóa chính trị kiểu như vậy có thể xảy ra thần tốc qua một đêm.

Chúng ta thấy công cuộc xây dựng nhà nước tại Hy Lạp là đặc biệt khó khăn vì vai trò của các cường quốc bên ngoài. Hy Lạp trong nhiều thế kỷ chịu ách cai trị của người Thổ; người ngoại quốc giúp Hy Lạp giành độc lập; họ lập Otto xứ Bavaria làm vị vua đầu tiên của quốc gia mới độc lập này; họ trừ tính một sự hiện đại hóa thần tốc hệ thống chính trị nơi đây và tiếp tục can thiệp để hoặc là ủng hộ hoặc là phản đối những nhóm trong nước chẳng hạn như những nhà cộng sản Hy Lạp. Tất cả những điều này làm suy yếu tính chính danh của các chính quyền Hy Lạp, làm gia tăng thêm sự bất tin nhiệm đối với nhà nước, và rút cục là không sản sinh ra được một hệ thống chính trị hiện đại hóa triệt để. Theo một cách nào đó, cuộc vật lộn của Liên minh châu Âu, IMF và chính phủ Hy Lạp để vượt qua khủng hoảng tài chính đầu thế kỷ XXI chỉ là phiên bản mới nhất của câu chuyện vẫn chưa có hồi kết này.

Do đó Hy Lạp chính là tiền đề của phần tiếp theo của cuốn sách, chính là nỗ lực lai ghép các thể chế chính trị hiện đại từ một bộ phận này của thế giới sang một bộ phận khác. Quá trình toàn cầu hóa bắt đầu diễn ra mạnh nhất với những cuộc viễn chinh khám phá của người châu Âu trong thế kỷ XV và sự ra đời của chủ nghĩa thực dân, đột ngột đưa toàn bộ các khu vực trên thế giới xích lại gần nhau. Cuộc đối đầu của các xã hội bản địa trên toàn thế giới với văn hóa và thể chế phương Tây đưa đến những hậu quả sâu sắc và thường là chết người. Nó cũng có nghĩa rằng sự phát triển chính trị sẽ vĩnh viễn không còn là điều xảy ra bên trong biên giới của một khu vực hay xã hội duy nhất. Các mô hình bên ngoài sẽ được áp đặt cho người bản hay người bản địa tự nguyện áp dụng chúng, với những điều kiện rất khác nhau cho việc phát triển thể chế. Vì sao ở một số nơi trên thế giới quá trình này phát huy hiệu quả hơn so với những nơi khác sẽ là chủ đề của phần tiếp theo của cuốn sách.

PHẦN 2

**CÁC THỂ CHẾ
NƯỚC NGOÀI**

14

NIGERIA

Tham nhũng chính trị tại Nigeria; vì sao tuy sở hữu những nguồn lực tự nhiên dồi dào nhưng Nigeria không phát triển được; vì sao sự thất bại này chỉ bắt nguồn từ các thể chế yếu và chính trị tồi; trải nghiệm của Nigeria khác với trải nghiệm của các quốc gia đang phát triển khác như thế nào

Chính quyền Hy Lạp và Ý khác với các nước láng giềng Bắc Âu về mặt chủ nghĩa ô dù và tham nhũng, nhưng vẫn sở hữu những cái cốt lõi hiện đại và có thể cung cấp những hàng hóa công cơ bản ở một mức độ đủ để biến các xã hội của mình thành các quốc gia phát triển thịnh vượng. Tuy nhiên, khi quay sang một quốc gia châu Phi là Nigeria, chúng ta quan sát chủ nghĩa ô dù và tham nhũng của một trật tự với tầm vóc hoàn toàn khác, và tương ứng theo đó, một trong những câu chuyện thất bại phát triển bi kịch nhất trong thế giới đương đại.

Hãy nghe câu chuyện sau đây của Peter Cunliffe-Jones nhà báo Anh từng sống vài năm ở Nigeria và có họ hàng xa tham gia vào quá trình thuộc địa hóa khu vực ngay từ ban đầu. Một doanh nhân Đức tên Robert kết hôn với một phụ nữ Nigeria và xây dựng tại bang quê vợ một nhà máy sơ chế đậu nành, loại ngũ cốc được trồng ở địa phương và có thị trường đầu ra tốt. Việc lập nhà máy ở đây không hề dễ, vì không thể mua được máy móc tại chỗ, rồi nguồn điện năng thì phập phều. Tuy

nhiên, vì kiên cường, Robert và vợ ông cuối cùng đã lập được và vận hành nhà máy. Cunliffe-Jones kể:

Thế rồi, ba tháng sau các vấn đề bắt đầu nảy sinh. Sau khi họ bán được những thùng dầu đậu nành đầu tiên, một quan chức địa phương xuất hiện tại cổng nhà máy và nói rằng quy trình xây dựng nhà máy đã vi phạm các quy định...

Chủ tịch hội đồng muốn được chia 10% doanh thu, gửi vào một tài khoản đặc biệt, thì sẽ bỏ qua cho vấn đề trên. Robert từ chối. Ông đến gặp cảnh sát. Chủ tịch hội đồng phải mấy tên côn đồ đến phá xe Robert. Cảnh sát trưởng cũng can dự vào, nhưng không phải để giúp mà để đòi một khoản hoa hồng cho ông ta.

Robert và vợ giác ngộ ra là phải nhập cuộc chơi thôi, và chịu chi mấy khoản đó. Họ được yên thân một thời gian, và công ty bắt đầu làm ăn có lãi. Sau đó thống đốc bang nghe nói về công việc của Robert và cũng đòi ăn chia:

Robert lại khước từ, và bị bắt vì tội phá vỡ luật tuyển dụng và hối lộ quan chức... Để được ra tù, Robert phải chịu chi cho vị thống đốc, cảnh sát trưởng, Chủ tịch hội đồng, và vị quan tòa thụ án vụ này. Ông cho đóng cửa nhà máy và bán thiết bị để gỡ gạc phần nào chi phí. Ông cùng vợ sau đó rời khỏi Đức... Công ty đóng cửa kéo theo 200 con người mất việc làm. Tất cả những gì còn lại là một nhà kho điều tàn, công nhân mất việc, và một núi đậu nành cao chất ngất, cùng vô số những nông dân phẫn nộ.¹

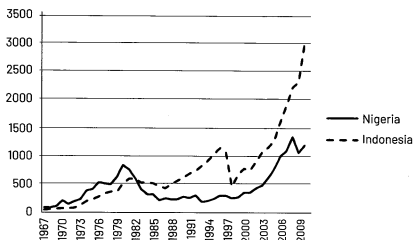
Dù đây có thể coi là một câu chuyện điển hình về việc tham nhũng đã ngày càng trầm kha trên thế giới, nó cũng làm dấy lên một số câu hỏi hóc búa. Sự nhiệt thành của Robert và vợ trong việc mở công ty lẽ ra đã phải dẫn tới tình huống 50-50 cho tất cả mọi người: Cho nông dân trồng đậu, cho người tiêu dùng sản phẩm, cho 200 nhân viên của công ty của Robert và thực tế là cho cả những quan chức là người sẽ được chứng kiến doanh thu thuế tăng trong dài hạn và sẽ được tưởng thưởng tại cuộc bầu cử sắp tới vì đã xúc tiến tạo được nhiều việc làm đến vậy.

Nói những quan chức này tham lam cho bản thân và chọn lựa sự tư lợi cá nhân hơn là lợi ích công cộng còn là nhẹ. Ngay cả với sự tính toán mang tính vị kỷ này, chính họ vì thiên cận đã giết chết con ngỗng đẻ quả trứng vàng. Một khi Robert rời bỏ đất nước này, không còn ai để họ có thể trông mong được lót tay, không còn ai để họ đánh thuế. Triển vọng 50-50 này trở thành 0-0.

THÀNH TÍCH YẾU KÉM

Tính về dân số, Nigeria là một dân tộc lớn nhất châu Phi cận Sahara, với khoảng 160 triệu dân. Nigeria trở nên thịnh vượng hơn nhiều trong thời kỳ bùng nổ hàng hóa lớn của thập niên 2000 và chính quyền Nigeria “xây dựng căn cứ mới” để ước tính quy mô nền kinh tế năm 2013 khiến sự tăng trưởng cao đột ngột, cao hơn tới 60% so với những ước tính ban đầu của các tổ chức như Ngân hàng Thế giới. Nhưng chỉ một lượng rất nhỏ khối tiền đó được rút cho toàn bộ dân số.

Hình 11 cho thấy thu nhập đầu người của Nigeria trong 50 năm từ 1960 tới 2010 đã tăng khoảng 90%, đại diện cho tỉ lệ tăng trưởng hằng năm kép chỉ vón vẹn 1% mỗi năm. Trong ba thập niên kể từ khi ngành dầu mỏ bùng nổ vào những năm 1970, thu nhập đầu người thật sự giảm và cho đến tận năm 2005 vẫn chưa được phục hồi về mức của năm 1979. Thành tích này là kém nếu căn cứ theo tiêu chuẩn của một châu Phi “đang lên,” nhất là nếu so sánh với các quốc gia Đông Á. Có lẽ là không công bằng khi so sánh Nigeria với những con rồng như Hàn Quốc hay Đài Loan, nhưng như nhà khoa học chính trị Peter Lewis đã chỉ ra, Indonesia là một đối trọng rõ rệt.² Giống như Nigeria, Indonesia là quốc gia lớn (dân số năm 2010 là 233 triệu), đa sắc tộc, trữ lượng dầu lớn. Năm 1960, thu nhập bình quân đầu người của Indonesia chỉ bằng 60% của Nigeria. Vậy mà vào năm 2010, con số này đã cao hơn tới 118%.

Hình 11. GDP đầu người, tính theo đồng đô-la năm 2000

Nguồn: Ngân hàng Thế giới

Tăng trưởng của Nigeria trong thời kỳ này chủ yếu nhờ xuất khẩu dầu lửa. Dầu được bắt đầu triển khai sản xuất tại Đồng bằng Sông Niger từ năm 1958, và đất nước này chứng kiến một cuộc bùng nổ kinh tế khi giá cả leo thang trong những cuộc khủng hoảng năng lượng hồi thập niên 1970. Tuy nhiên, hóa ra dầu lửa lại là một lời nguyền hơn là một ân điển, xét về hầu như mọi phương diện. Nigeria gặp phải “căn bệnh Hà Lan,” một hiện tượng mà Hà Lan trải qua trong cuộc bùng nổ khi đột tự nhiên vào thập niên 1950 khi việc nâng giá đồng tiền do hàng hóa chi phối phải chịu sự cạnh tranh của các khu vực khác ngoài năng lượng. Trước khi có dầu Nigeria thường xuất khẩu khối lượng lớn cocoa, lạc, dầu cọ, cao su, nhưng về sau gần như hoàn toàn lệ thuộc vào xuất khẩu dầu về cả doanh thu xuất khẩu lẫn nguồn thu của chính quyền.³ Là nhà sản xuất năng lượng chủ đạo, Indonesia vướng phải những thách thức tương tự nhưng lại có năng lực hơn trong việc thúc đẩy sự tăng trưởng xuất khẩu và chế tạo ngành hàng không phải dầu mỏ. Trong khi Indonesia giảm xuất khẩu năng lượng trong tỉ trọng cơ cấu xuất khẩu từ 75% xuống còn 22% từ năm 1975 cho đến năm 2003, sự lệ thuộc của Nigeria vào dầu lại tăng lên. Con số vón vện 4%

doanh thu xuất khẩu không liên quan tới năng lượng của Nigeria chính là bằng chứng cho thất bại hoàn toàn của nước này trong việc tạo ra một ngành nông nghiệp thương mại hiện đại hoặc ra một khu vực chế tạo, vốn là những lộ trình bền vững của sự phát triển kinh tế.⁴

Theo ước tính, từ những năm 1970 đến đầu những năm 2000, Nigeria thu về khoảng 400 tỉ đô-la doanh số bán dầu.⁵ Không giống như các nền kinh tế xuất khẩu dẫn dắt tại Đông Á, số tiền này không được rót trở lại vào các dự án đầu tư dưới dạng vốn tự nhiên hay vốn con người (nghĩa là, giáo dục). Nó cũng không tạo được tác động gì lên thu nhập của người dân Nigeria: thực tế, tỉ lệ đói nghèo tăng mạnh, và những chỉ báo phát triển khác như tỉ lệ tử vong sơ sinh thì giảm chân tại chỗ. Bảng 2 cho thấy so với thành công tương đối lớn của Indonesia về xóa đói giảm nghèo, Nigeria bước vào thế kỷ XXI với hơn 2/3 dân số sống trong đói nghèo.

Vậy thì cả đồng tiền đó đi đâu? Câu trả lời, không có gì ngạc nhiên, nó rơi vào tay giới tinh hoa chính trị của Nigeria. Giới tinh hoa đó tập trung vào một loạt các *oga*, hay Ông Lớn, và mạng lưới bảo trợ của họ. Một số *oga* là hậu duệ của tầng lớp tinh hoa truyền thống thống trị đất nước trước khi có sự xuất hiện của chủ nghĩa thực dân Anh, song những người khác là những người tự lực mà nên – cựu sĩ quan quân sự, doanh nhân, hay chính trị gia, vận dụng thành công hệ thống chính trị để làm giàu cho bản thân. Và quả thực một số người giàu kếch xù, như Aliko Dangote, vị giáo trưởng ở miền bắc được xem là người da đen giàu nhất thế giới với tài sản ròng năm 2014 ước tính trị giá 25 tỉ đô-la.⁶ Trong số những kẻ vi phạm trắng trợn nhất, nhiều người là những thống đốc bang, chẳng hạn như Diepreye Alamieyeseigha, được bầu lên để quản lý những bang nghèo nhất tại đồng bằng Niger, người từng sở hữu những bất động sản tại London và Cape Town. Năm 2002 khi bị bắt, cảnh sát Anh tìm thấy 914.000 bảng tiền mặt nằm rải rác trong căn hộ của ông ta.⁷ Chính trị là con đường chung để làm giàu tại Nigeria;

thu nhập tạo dựng qua kinh doanh và giá trị thực tế được tạo ra rất ít. Tổ chức Minh bạch Quốc tế xếp Nigeria thứ 143/183 về mức độ tham nhũng được nhận thức.⁸ Các câu chuyện về sự kém năng lực do tham nhũng gây ra đều như truyện cổ tích. Chẳng hạn, giữa thập niên 1970, chính quyền quân sự của Yakubu Gowon thông báo việc mua 16 triệu tấn khối bê tông để xây dựng một loạt các cơ sở quân sự và những dự án hạ tầng tham vọng khác, nâng nhập khẩu lên gấp bốn lần so với năm trước. Những con tàu chở đầy bê tông đổ về cảng Lagos nhưng suốt cả một năm hàng không được dỡ xuống vì chưa thật sự được cần đến; phần lớn số bê tông này được đặt hàng để quan chức chính quyền có thể thu phí bồi thường giữ tàu quá hạn. Bê tông đóng cọc trong các khoang tàu, và nhiều con tàu trong số đó phải được cho đánh đắm tại chỗ, làm tắc nghẽn cảng trong nhiều năm về sau.⁹

Bảng 2. Tỷ trọng dân số dưới ngưỡng nghèo

năm	Indonesia	Nigeria
1976	40,1	-
1980	28,6	28,1
1984	21,6	-
1985	-	46,3
1990	15,1	-
1992	-	42,7
1996	17,5	65,6
1999	23,4	70,6
2003	17,4	70,2

Nguồn: Peter Lewis, *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*

Tham nhũng ở mức trầm trọng và có ảnh hưởng tới toàn bộ các bộ phận xã hội Nigeria. Nhiều người phương Tây biết về Nigeria chỉ qua những email lừa đảo chào mời những món quà từ trên trời rơi xuống. Ở

Nigeria, chúng được xem là các tội lừa đảo tài chính 419, được đặt tên theo một mục trong Bộ luật hình sự Nigeria. Phản ánh về sự yếu kém của Nigeria trong việc bảo vệ quyền sở hữu tài sản, những người Nigeria trung lưu thường viết những tấm biển lớn “không bán nhà” treo trước nhà. Lý do là có khi đi nghỉ dưỡng về bỗng nhiên thấy nhà mình đã bị một người lạ xâm nhập và bị chiếm luôn vị thế chủ sở hữu ngôi nhà.¹⁰

Ở một quốc gia nghèo và tham nhũng trầm trọng như vậy, không ngạc nhiên khi rất nhiều bạo lực diễn ra. Điều này đặc biệt đúng tại Đồng bằng sông Niger nơi các công ty dầu mỏ phương Tây bắt đầu khai thác kể từ những năm 1950. Thực trạng nguồn lực không chảy được xuống bộ phận dân số chủ yếu là người Ijaw và Ogoni tại khu vực này thể hiện rõ nét nhất ở đây; châu thổ là một trong những miền đất nghèo nhất của Nigeria. Gần 1,5 triệu tấn dầu rò rỉ vào châu thổ trong 50 năm qua, làm ô nhiễm đường thủy và giết chết những vựa cá từ nghìn đời nay đã nuôi sống người dân. Điều này làm phát sinh những cuộc nổi loạn định kỳ nhắm đến ngành dầu cũng như vô số các băng nhóm được *oga* bảo trợ, sống dựa vào ăn cướp và tổng tiếm. Chính quyền Liên bang tại Abuja đã cố gắng xoa dịu cơn cuồng nộ này bằng cách chi viện đáng kể nguồn lực cho miền Nam. Tuy nhiên, phần lớn số tiền này rơi vào túi các chính trị gia địa phương.¹¹

Mới đây hơn, Boko Haram, một nhóm Islam giáo cực đoan có liên quan tới al-Qaeda mở một chuỗi những cuộc tấn công chí tử tại miền Bắc, nhắm vào các cơ quan chính quyền, các nhà thờ Ki-tô và tổ hợp Liên Hợp Quốc tại thủ đô, và năm 2014 bắt giữ hơn hai trăm nữ sinh. Các sách lược bạo động của Boko Haram không thể nào được biện minh bằng sự nghèo đói ở miền Bắc Nigeria, nhưng nhóm của Boko Haram và các nhóm bất đồng khác nhìn thấy chính quyền tham nhũng là một mục tiêu dễ dàng cho các hoạt động của mình bởi tính chính danh vô cùng yếu của chính quyền. Phản ứng của chính quyền đó trước những cuộc tấn công, cũng vậy, chậm chạp và yếu ớt.

ĐỘC TÀI VÀ DÂN CHỦ

Nhiều nhà quan sát bên ngoài của các thể chế chính trị Nigeria tập trung vào sự hiện diện hay vắng mặt của dân chủ tại đó và cách mà các thể chế dân chủ tương tác với diện mạo tôn giáo và sắc tộc phức tạp của quốc gia. Khi được Anh trao trả độc lập vào năm 1960, Nigeria được truyền cho một Hiến pháp dân chủ quy định về những cuộc bầu cử định kỳ. Ngoài ra còn có sự kế thừa về mặt các thể chế luật được lập nên dưới thời chính quyền thuộc địa, cho đến các vị thẩm phán đội tóc giả của các tòa án kiểu Anh của Nigeria. Nhưng dân chủ không kéo dài lâu: sau một cuộc bầu cử bạo động và gây tranh cãi năm 1964 dẫn tới sự phá vỡ trật tự trên cả nước, chính quyền dân sự bị quân đội lật đổ năm 1966. Bản thân quân đội cũng chia cắt giữa người Igbo miền Đông và người Hoi miền Bắc; sau một cuộc phản công, người Igbo tuyên bố nhà nước Biafra độc lập và kéo theo đó là một cuộc nội chiến, dẫn đến cái chết của khoảng 1-3 triệu người. Cuộc chiến cuối cùng được giải quyết thông qua sự thất bại quân sự của nhà nước ly khai trong bối cảnh nạn đói hoành hành ở đó.¹²

Quân đội vẫn nắm quyền lực tại Nigeria trong thời kỳ bùng nổ dầu và nhường chỗ cho một chính quyền được bầu vào năm 1970 dưới danh hiệu Dân chủ Cộng hòa. Một cuộc bầu cử lộn xộn và gắt gao nhất năm 1983 lại đón giới quân sự lên nắm quyền một lần nữa. Đất nước do một loạt tướng lĩnh dẫn dắt trước khi có những cuộc bầu cử dân chủ mới được tổ chức năm 1999, khi một nhân vật từng rất thế lực, Olusegun Obasanjo, lên làm tổng thống. Tuy từ đó đến nay Nigeria vẫn là một nền dân chủ bầu cử, chất lượng của các thể chế dân chủ ở đó lại không mạnh: cuộc bầu cử 2007 đưa Umaru Musa Yar'Adua lên nắm quyền được đánh dấu bởi sự gian lận và bạo lực khủng khiếp, và được nguyên đại sứ Mỹ John Campbell mô tả là “sự kiện na ná như bầu cử.”¹³

Việc hiện diện hay vắng mặt một nền dân chủ chính thống gần như tạo rất ít khác biệt trong tốc độ tăng trưởng kinh tế hay chất lượng

chính quyền tại Nigeria. Hoạt động của nền kinh tế liên quan gần như mật thiết với giá hàng hóa toàn cầu, trong bối cảnh đất nước lệ thuộc nặng nề vào xuất khẩu năng lượng. Do đó, nền kinh tế của đất nước tăng trưởng dưới những nhà cầm quyền quân sự trong những năm 1970, lại tụt giảm dưới thời các nhà cầm quyền quân sự lấn dân sự trong hai cuộc khủng hoảng giá dầu thập niên 1980 và đầu 1990, và sau đó tăng trở lại vào thập niên 2000 dưới thời các chính quyền dân sự khi giá dầu lại tăng. Tỉ lệ nghèo đói, kết quả y tế, các mức độ tham nhũng, hay sự phân phối thu nhập đều không thể hiện sự tương quan với loại hình chế độ.

Chính vì thế điều này làm dấy lên một câu hỏi thú vị: vì sao dân chủ không tạo được sự khác biệt lớn? Chẳng phải việc mở cửa hệ thống chính trị cho tự do thông tin và tranh luận dân chủ tạo điều kiện cho dân thường bầu cho những ứng viên chân thật hơn hoặc cung cấp hàng hóa công cộng cho tất cả mọi người thay vì chỉ cho những kẻ ủng hộ họ? Nếu dân chủ có nghĩa là nhà nước của dân, câu hỏi mà Nigeria đương thời đặt ra cho chúng ta là “Vì sao người dân không gay gắt hơn và cố gắng làm chủ tình thế như họ đã làm ở Anh và Mỹ trong thế kỷ XIX?”¹⁴

Câu trả lời mà các học giả như Richard Joseph đưa ra là nền chính trị tại Nigeria là cái mà ông gọi là “lộc thánh” bao gồm một tập hợp pha trộn chết người của việc tẩm tồ, chủ nghĩa ô dù và tính cách sắc tộc. Chính vì dầu mỏ mà nhà nước có sẵn cánh cửa tiếp cận dòng chảy ổn định tồ khoáng sản mà các giới tinh hoa chia chác với nhau. Toàn bộ dân nghèo – 70% dân số sống dưới mức nghèo đói – về lý thuyết có một mối quan tâm chung là dập tắt nạn tham nhũng và tái phân bố những nguồn lực đó một cách công bình hơn, song lại chia rẽ thành hơn 250 cộng đồng tôn giáo và sắc tộc nơi không cộng đồng nào muốn làm việc với cộng đồng nào. Quan hệ của họ với những mạng lưới ô dù nằm trong tay giới tinh hoa, những kẻ ban phát nhỏ giọt sự bảo trợ và bao cấp để huy động sự ủng hộ tại cuộc bầu cử tiếp theo. Hệ thống ổn định vì những thành viên của liên minh tẩm tồ của giới tinh hoa nhận

ra rằng việc sử dụng bạo lực để giành giật được phần to hơn của toàn bộ chiếc bánh sẽ phương hại tới lợi ích của tất cả mọi người, trong đó có của chính họ. Phản ứng điển hình trước bạo lực chẳng hạn như những cuộc tấn công có vũ trang ở vùng châu thổ là một sự kết hợp của đàn áp và tăng cường chi viện để “đắm mồ” làn sóng bất mãn.¹⁵

Đó là lý do vì sao tác động của dân chủ lên tham nhũng và sự vận hành của chính quyền ở Nigeria xưa nay vẫn rất hạn chế và đáng thất vọng. Dân chủ là một sự cải thiện so với các chính quyền quân sự là điều không cần bàn cãi: có một nền báo chí tự do và sôi nổi thường vạch trần các vụ bê bối tham nhũng và chỉ trích sự kém cỏi về phần các chính trị gia và quan chức. Trong những năm 2000, chính quyền của Tổng thống Obasanjo lập Ủy ban Tội phạm Kinh tế và Tài chính (EFCC), tại đây ngài chủ tịch đầu tiên là Nuhu Ribadu đã khởi tố thành công một số quan chức. Nhưng nếu chỉ có thông tin lan tràn về tham nhũng thôi thì sẽ không mang lại trách nhiệm giải trình thực thụ vì bộ phận dân chúng hoạt động chính trị tích cực là thành viên của các mạng lưới ô dù. Những cuộc bầu cử đều là những cuộc tranh đoạt gắt gao, bạo lực, thường là gian lận, vì liên quan sống còn tới cơ hội tiếp cận các nguồn lực nhà nước. Những vị lãnh đạo tổ chức các mạng lưới này không quan tâm tới việc thúc đẩy các biện pháp chống tham nhũng quá xa; Ribadu bị sa thải và EFCC trở nên trung lập ngay khi có vẻ như nó đang trở nên độc lập với các ông chủ chính trị. Năm 2014, Lamido Sanusi, thống đốc Ngân hàng Trung ương Nigeria, bị sa thải sau khi cảnh báo có tới khoảng 20 tỉ đô-la đã bốc hơi khỏi công ty dầu lửa quốc gia. Chủ nghĩa ô dù dựa trên sắc tộc và tôn giáo hắt cẳng mọi sự dịch chuyển chính trị rộng lớn xung quanh các vấn đề ý thức hệ hay chính sách công.

Trong một hệ thống chính trị ô dù, việc các cử tri đón nhận bổng lộc cá nhân được chính trị gia ban bố để đổi lấy những lá phiếu của họ cũng là điều hợp lý. Như rất nhiều tư liệu về chủ nghĩa ô dù châu Phi đã chỉ ra, tính cách sắc tộc trở thành một thiết bị đánh tin hiệu thuận

tiện và một cơ chế cam kết giữa người bảo trợ và được bảo trợ vốn đảm bảo rằng các cử tri sẽ ủng hộ một ứng viên và rằng các ứng viên sẽ phân phối hàng hóa và dịch vụ như mục tiêu sau cuộc bầu cử.¹⁶

NGUỒN GỐC THỂ CHẾ CỦA NGHÈO ĐÓI

Nigeria hoàn toàn không phải điển hình của châu Phi. Tình hình kinh tế-xã hội của quốc gia này trong nhiều thập niên đã lạc hậu so với toàn bộ châu lục, và chỉ khi có sự bùng nổ tài nguyên vào thập niên 2000 thì nước này mới bắt đầu bứt lên. Tuy nhiên, căn cứ theo dân số, đây là quốc gia lớn nhất châu lục, và theo những ước tính được điều chỉnh gần đây, là nền kinh tế lớn nhất khu vực. Vấn đề của họ chính là một hình thái cực đoan hơn của hiện tượng văn phổ biến không chỉ ở những bộ phận khác của châu Phi cận Sahara mà cả ở các quốc gia kém phát triển trên thế giới.

Căn nguyên cho vấn đề về phát triển của Nigeria là thể chế; thực tế, cũng thật khó tìm một ví dụ nào tốt hơn về việc các thể chế yếu kém và chính quyền yếu kém đã kìm kẹp một dân tộc trong đói nghèo như thế nào. Trong số ba hạng mục thể chế chính trị cơ bản – nhà nước, pháp quyền, trách nhiệm giải trình – việc thiếu vắng dân chủ không phải là cốt lõi của các vấn đề quốc gia. Bất kể chất lượng các thể chế dân chủ của Nigeria có kém đến đâu, sự cạnh tranh, tranh luận và cơ hội chính trị đáng kể cho việc thực thi trách nhiệm giải trình đã tồn tại kể từ khi chế độ cai trị quân sự cáo chung vào năm 1999.

Những thâm hụt thể chế thật sự của Nigeria nằm ở hai hạng mục đầu tiên: thiếu một nhà nước mạnh, hiện đại và có năng lực; và sự thiếu vắng của một nền pháp quyền vốn cung cấp quyền sở hữu, an sinh công dân và sự minh bạch trong các giao dịch. Hai sự thiếu hụt này có liên quan với nhau. Thay vì có một nhà nước hiện đại đủ năng lực cung cấp những hàng hóa công thiết yếu như đường sá, cầu cảng, trường học, dịch vụ y tế công trên cơ sở công tâm, thì hoạt động chính của chính quyền

Nigeria lại là ăn chặn hay theo thuật ngữ của Josephth, “lộc thánh”: nó được dựa trên việc khai thác tô và phân bổ các tô này cho các thành viên khác của giới tinh hoa chính trị. Điều này dẫn tới sự vi phạm pháp quyền xảy ra như cơm bữa, như trong câu chuyện của Robert, khi các quan chức ép buộc một doanh nhân tạo ra công ăn việc làm cho xã hội buộc phải rời bỏ quốc gia bởi bị họ truy kích đòi bồi trơn.

Nhà nước Nigeria yếu kém không chỉ ở năng lực kỹ thuật và khả năng thực thi pháp luật một cách công bình và minh bạch. Quốc gia này cũng yếu ở ý thức đạo đức: nó thiếu đi tính chính danh. Lòng trung thành của người dân với một dân tộc mang tên Nigeria rất hẹp hòi, không vượt lên những gắn kết khu vực, nhóm dân tộc hay cộng đồng tôn giáo. Các bộ luật bầu cử phức tạp của nước này quy định tổng thống đắc cử ngoài việc giành đa số phiếu trong cuộc tổng tuyển cử quốc gia còn phải giành được một số lượng phiếu nhất định ở những khu vực khác nhau của đất nước. Quy tắc khôn khéo này ngăn không để các ứng viên đại diện cho một khu vực hay một nhóm sắc tộc lên cầm cương toàn bộ hệ thống. Nhưng nó lại không đảm bảo được rằng người Nigeria sẽ cảm thấy một ý thức trách nhiệm chung về bản sắc dân tộc, hay rằng họ sẽ tin tưởng rằng tổng thống và những vị lãnh đạo quốc gia khác sẽ đối đãi với nhóm của họ một cách công tâm. Sự ổn định trong những năm gần đây đã được duy trì bởi một hiệp ước phi chính thức của giới tinh hoa quy định, trong số những thức khác, quy tắc cấm quyền luân phiên giữa một người Islam giáo ở miền Bắc và một người Ki-tô giáo ở miền Nam.

Vậy thì vì sao lại có chuyện nhà nước Nigeria và pháp quyền Nigeria rớt cuộc lại yếu kém thế thảm đến vậy? Và nếu các thể chế chính trị mạnh đóng vai trò trọng yếu đối với sự phát triển kinh tế, thì chúng ra đời từ đâu? Một đáp án do nhiều nhà quan sát đưa ra là: các điều kiện khí hậu và địa lý tự nhiên.

15

ĐỊA LÝ

Các lý thuyết của Montesquieu về nguồn gốc của các thể chế và tác động của khí hậu và địa lý lên đó, và những bản sao thời hiện đại của chúng; các nhà kinh tế trong những năm gần đây đã hồi sinh những tranh luận này như thế nào; ở những nơi địa lý có một tác động rõ rệt lên bản chất của các thể chế; một khuôn khổ để tìm hiểu ba khu vực sẽ được thảo luận

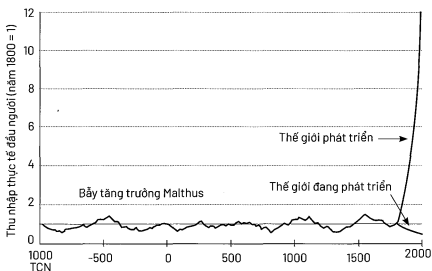
Kể từ khi bùng nổ Cách mạng Công nghiệp, đã có sự phân hóa lớn giữa mức độ giàu có của thế giới đang phát triển và phát triển. Trong năm 1500, những phân hóa trong mức độ giàu có bình quân đầu người ở châu Âu, châu Mỹ thời tiền Columbus, Trung Quốc và Đông Âu hẳn không lớn đến dường ấy, nhưng trong 200 năm qua, một bộ phận nào đó của thế giới đã kéo nền kinh tế đi băng băng. “Sự phân hóa” lớn này được minh họa trong Hình 12.

Ít nhất là từ thời Adam Smith, một trong những mối bận tâm chủ yếu của các nhà kinh tế là kiến giải vì sao châu Âu và rộng hơn là phương Tây tiến xa ngoạn mục so với những phần khác trên thế giới. Phương Tây không chỉ là khu vực đầu tiên công nghiệp hóa, mà còn duy trì thành công vị thế dẫn đầu hầu hết các khu vực các trên thế giới trong hai thế kỷ qua. Chỉ trong nửa sau của thế kỷ XX thì các khu vực ở Đông Á – Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Singapore – mới bắt đầu

bứt lên và đóng lại khoảng cách. Trong thế kỷ XXI, có một tập hợp khác của BRICS hay các quốc gia thị trường mới nổi – Brazil, Nga, Ấn Độ, Trung Quốc và Nam Phi – dường như đã sẵn sàng gia nhập câu lạc bộ các nước giàu. Ngay cả nếu cuối cùng điều này có xảy ra thật, việc vì sao nó lại mất nhiều thời gian đến như vậy vẫn là một bài toán nan giải.

Sự phân hóa trong các thành tựu kinh tế cũng tương quan với sự phân hóa trong các thể chế chính trị. Có một sự tương quan mật thiết giữa các nước giàu nhất về mặt thu nhập bình quân đầu người và những nước có các thể chế mạnh nhất: các quốc gia với các nhà nước hiệu quả, tương đối trong sạch; những quy tắc pháp lý minh bạch, có thể thực thi; và cơ hội tiếp cận bỏ ngõ với các thể chế pháp lý và chính trị. Như trường hợp của Nigeria cho thấy có sự liên kết giữa các hệ quả kinh tế và chính trị.

Hình 12. Thu nhập bình quân đầu người, các nước công nghiệp hóa và chưa công nghiệp hóa



Nguồn: Gregory Clark, *A Farewell to Alms*

Nếu một quốc gia được cai trị bởi một tầng lớp tinh hoa với mục tiêu chủ đạo là trưng dụng nguồn lực công, nếu các quyền sở hữu tài sản không được tôn trọng, nếu quốc gia đó không thể thiết lập những chính sách chặt chẽ hay giáo dục người dân của mình, thì khi đó dẫu có sở hữu những nguồn lực tự nhiên quý báu như dầu mỏ, quốc gia đó cũng không có khả năng tiến tới phát triển kinh tế bền vững. Sự tồn tại của các thể chế dân chủ chính thức chưa đủ để đảm bảo những kết quả tốt; nhà nước và pháp quyền là những bộ phận quan trọng của bộ ba này.

Vậy thì, điều gì giải thích cho sự phân hóa trong các thể chế ở những phần khác nhau trên thế giới, và vì sao phương Tây có lợi thế lớn ngay từ ban đầu? Nếu các thể chế quan trọng với sự thịnh vượng và phát triển đến như vậy, vì sao mọi nước khác không chọn thể chế tốt nhất và làm theo?

TINH THẦN PHÁP LUẬT

Charles Secondat Montesquieu, Baron de Montesquieu (1689-1755) có lẽ được biết đến nhiều nhất với những lập luận ủng hộ quyền lực phân lập như là một sự kiểm soát chính thể bạo chúa và những quan sát của ông về những tác động làm mềm của thương mại với nguyên lý đạo đức và quan điểm chính trị. Có lẽ ở phương diện nào đó Montesquieu là một nhà khoa học chính trị so sánh hiện đại đầu tiên. Những quan sát của ông về bối cảnh chính trị được rút ra không chỉ từ kinh nghiệm của các quốc gia châu Âu trong đó có Anh và nước Pháp quê hương ông, mà cả từ các xã hội phi phương Tây như Trung Quốc và Thổ Nhĩ Kỳ. Quyển 14 và 19 trong công trình vĩ đại *The Spirit of the Laws* (Bàn về tinh thần pháp luật) của ông có viết về cuộc thảo luận rộng rãi về tác động của khí hậu và địa lý lên các thể chế chính trị.

Có một số con đường mà theo đó Montesquieu nhìn nhận địa lý có tác động lên bản chất của các thể chế. Con đường đầu tiên là thông qua cách nó nhào nặn cái mà sau này sẽ được gọi là bản chất dân

tộc. Khí hậu có ảnh hưởng trực tiếp lên tính cách, như ông nói trong Quyển 14:

Để một con người vào một nơi chật chội, ngột ngạt... anh ta sẽ cảm thấy muốn xiu. Nếu trong bối cảnh ấy mà bạn đề xuất một dự án táo bạo với anh ta, tôi tin bạn sẽ thấy anh ta rất ngại ngần với nó; sự yếu kém hiện tại của anh ta sẽ khiến anh ta ngã lòng; anh ta sẽ sợ sệt với mọi thứ, rơi vào tình trạng bất lực hoàn toàn. Những cư dân của các quốc gia nóng bức thì giống như những ông bà già, nhút nhát.. cư dân của các quốc gia xứ lạnh thì giống như những thanh niên trẻ khỏe, can trường. Người ở phương bắc khi bị đưa đến các khu vực ở phương nam không lập được những chiến công hiển hách như đồng bào của họ – những người được chiến đấu dưới vòm trời quê hương, phát huy được sức mạnh và khí chất cao nhất.

Montesquieu tiếp tục nhấn mạnh “ở các quốc gia lạnh, con người rất ít có cái trực quan muốn hưởng thụ; ở các quốc gia ôn đới, cảm giác này nhiều hơn; ở các quốc gia nóng, cái cảm giác này thật thường trực.” Ông đưa ra một quan sát mà nhiều người ngày nay cũng sẽ đồng tình: “Tôi đã tới nhà hát ở Anh và Ý, cùng xem những vở diễn của cùng nghệ sĩ biểu diễn; nhưng cùng một thứ âm nhạc đã tạo ra những tác động khác hẳn lên hai dân tộc đó: một nước thì quá lạnh lẽo và lờ phờ còn một nước thì quá sống động quá mê luyến, đến mức thật khó mà hiểu nổi.”

Cơ chế thứ hai mà thông qua đó địa lý có tác động lên các thể chế chính là những tác động của nó lên quyền lực. Ở Quyển 15, ông bàn luận về thể chế chiếm hữu nô lệ. Ông thừa nhận lý thuyết của Aristotote về sự chiếm hữu nô lệ một cách tự nhiên nhưng nghi ngờ việc có sự tồn tại tự nhiên của những nô lệ; ông cũng bác bỏ quan điểm cho rằng nô lệ châu Phi được dựa trên một dạng như mặc cảm cố hữu về mặt sinh học của người da đen. Chiếm hữu nô lệ, ông lập luận, là sản phẩm của sự hiệp thương và cưỡng bức của con người. Nhưng ai cưỡng chế ai làm

nô lệ thì lại không phải là sản phẩm sinh học mà của địa lý tự nhiên. Trong Sách 17, Montesquieu đi đến kết luận sau đây, đáng được trích dẫn nguyên văn:

Ở châu Á, họ luôn có những đế quốc vĩ đại; ở châu Âu, những đế chế này chưa bao giờ có thể tồn tại. Châu Á có những đồng bằng lớn hơn, được núi non biển cả chia cắt thành những khu vực rộng hơn; và vì nằm sâu hơn về phía nam, những con suối của ở miền này hay bị cạn khô; núi non ít bị tuyết phủ; và những con sông không quá lớn hình thành nên những rào cản gọn nhẹ hơn.

Do đó, quyền lực ở châu Á phải luôn ở dạng chuyên chế; vì nếu sự nô dịch không nghiêm họ sẽ tạo ra sự phân chia không nhất quán với bản chất của đất nước.

Ở châu Âu, sự phân chia tự nhiên hình thành nên nhiều dân tộc quy mô vừa phải, trong đó pháp trị không xung khắc với việc duy trì của một nhà nước: ngược lại, còn tương trợ cho nhà nước, mà nếu không có nó nhà nước sẽ suy tàn và trở thành miếng mồi cho các nước lân bang.

Chính điều này đã hình thành một tinh thần tự do khiến rất khó khuất phục và bắt mỗi vùng quy phục trước một cường quốc nước ngoài, mà chỉ quy phục trước pháp luật và mối lợi của thương mại.

Còn ngược lại, tinh thần nô lệ ngự trị ở châu Á, một tinh thần họ chưa bao giờ có thể rũ bỏ, và xuyên suốt lịch sử của quốc gia đó người ta không thể phát hiện, dù ở bất kỳ chặng nào, cái tự do tinh thần ấy; chúng ta sẽ không bao giờ thấy được gì ở đó ngoài sự bội thực về sự nô dịch.

Các nhà lý luận chính trị khác, từ Aristotle đến Rousseau, đã lập luận rằng môi trường và địa lý có tác động tới việc định hình bản chất của các thể chế chính trị. Tuy nhiên, đến nửa sau của thế kỷ XX, khi các đế quốc thực dân châu Âu bị giải thể và các quốc gia của thế giới đang phát triển nổi lên như là các nhà nước độc lập, dòng lý luận này bắt đầu bị thất sủng, nhất là những lập luận có liên quan tới những

tác động của khí hậu lên bản sắc dân tộc và cuối cùng là lên sự phát triển. Nhiều trong số các quan điểm của Montesquieu về những khác biệt giữa những cư dân can trường của miền Bắc và những người miền Nam thích ăn chơi hưởng lạc lại lười nhác đều bị coi như là định kiến thô thiển rập khuôn hoặc phân biệt chủng tộc. Những lập luận này và những lập luận liên quan về những yếu tố quyết định văn hóa của sự phát triển bị công kích vì “đổ tội cho nạn nhân.”

Ý tưởng về việc có những khác biệt bên trong giữa người châu Âu và người miền Nam da màu đã được sinh học hóa vào cuối thế kỷ XIX khi những đế quốc thực dân lớn đang được tạo ra từ châu Á, châu Phi và Trung Đông. Người châu Âu xảo biện cho những cuộc chinh phạt của họ đối với phần còn lại của thế giới trên cơ sở của một học thuyết Darwin về mặt xã hội xét về tính ưu việt cố hữu về chủng tộc. Những dân tộc bị thuộc địa hóa được xem là không phù hợp với dân chủ hoặc tự trị vì họ ở nấc thấp hơn của nấc thang tiến hóa và sẽ cần đến nhiều thế kỷ bị giám hộ thì mới có thể sẵn sàng vận hành các thể chế hiện đại của riêng mình. Đức Quốc xã với học thuyết ưu sinh chủng tộc Aryan cho ra đời biến thể cực đoan nhất và lộ bạch nhất của đế tài này, mà Đức sử dụng để xảo biện cho việc chinh phạt Ba Lan, Nga và các nước láng giềng khác. Sau Thế chiến II có một phản ứng dễ hiểu chống lại thuyết tất định sinh học, và sự trỗi dậy của một tín điều gây tác dụng đối lập về sự bình đẳng cố hữu của cả cá nhân lẫn các xã hội loài người.¹

Montesquieu chưa bao giờ quy kết những khác biệt về hành vi giữa miền Nam và miền Bắc là do sinh học con người. Ngược lại, ông dường như tin rằng những con người trên thế giới về cơ bản là giống nhau. Điểm khác biệt chính là những điều kiện khí hậu và địa lý mà, thứ kết hợp với nền tảng sinh học của những cá nhân giống hệt nhau, sẽ tạo ra những khác biệt hệ thống về hành vi chính trị. Theo ông thì sự nô lệ không mang tính tự nhiên và cần được kiến giải về mặt khả năng của các xã hội nhất định trong việc tự tổ chức tốt hơn cho chiến

tranh và chinh phạt. Sự tự do chính trị mà người Bắc Âu đang có không phải là sản phẩm của bất kỳ một đặc tính tự nhiên cố hữu hay thậm chí văn hóa nào cả. Giống như bất kỳ quốc gia nào khác, họ cũng muốn chế ngự lẫn nhau và quả thực làm điều đó khá tốt. Thay vào đó, tự do của châu Âu đối với Montesquieu là kết quả của thực tế rằng địa lý tự nhiên đã chia các nhà nước châu Âu thành một số lượng tương đối cân bằng các chính thể cạnh tranh, không nước nào trong đó có thể chế ngự được toàn bộ các nước khác. Các đại đế quốc châu Á như Trung Quốc, Ba Tư, Thổ Nhĩ Kỳ, ngược lại, sự bằng phẳng và bao la của địa hình mở tạo điều kiện cho việc tập trung hóa quyền lực về mặt quân sự càng dễ dàng đạt được.

CÁC NHÀ KINH TẾ HỌC BƯỚC VÀO

Những năm gần đây chứng kiến sự hồi sinh của một số lập luận cho rằng khí hậu và địa lý là những yếu tố quyết định chủ đạo của cả các thể chế hiện đại lẫn sự tăng trưởng kinh tế.² Có lẽ không ngạc nhiên, lập trường này chủ yếu là của các nhà kinh tế, mà với họ những kiến giải duy vật về hành vi là lẽ tất yếu. Chẳng hạn, Jeffrey Sachs chỉ ra rằng có một sự tương quan mạnh giữa địa lý và mức độ phát triển hiện nay: các quốc gia công nghiệp hóa chủ yếu được phân bố tại các khu vực khí hậu ôn hòa, trong khi rất nhiều các quốc gia nghèo nằm ở vùng nhiệt đới. Theo ông, địa lý tạo điều kiện hay cản trở sự phát triển kinh tế theo hai con đường quan trọng. Thứ nhất, tiếp cận với đường thủy và những phương thức vận tải khác là yếu tố then chốt tạo điều kiện cho một quốc gia hưởng lợi từ thương mại, như Adam Smith khẳng định giai đoạn phát triển thương mại và thương nghiệp tại châu Âu từng như vậy. Quốc gia không giáp biển ở nội địa châu Phi và Trung Á đối mặt với những bất lợi lớn về xuất khẩu sản phẩm so với các quốc gia có hải cảng và đường sông thông thuyền. Thứ hai, người dân ở các nước nhiệt đới phải chịu nhiều loại dịch bệnh hơn các nước khí hậu ôn đới. Sachs ước tính rằng riêng dịch sốt rét cấp đã tước đi 1,3 điểm phần trăm

tốc độ tăng trưởng bình quân đầu người tiềm năng tại các nước nhiệt đới.³ Lập luận của Sachs, ở một phương diện nào đó, sao chép luồng tư tưởng nhân quả đầu tiên của Montesquieu trong hình hài hiện đại hơn: khí hậu nóng ở miền nam trực tiếp ảnh hưởng tới hoạt động kinh tế không phải ở chỗ làm cho con người ta biếng nhác và chỉ thích hưởng thụ mà ở chỗ bào mòn họ với những căn bệnh kinh niên cản trở khả năng làm việc và thăng hoa của họ.

Cũng vậy, siêu phẩm lịch sử của Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel* (Súng, Vi trùng và Thép),ⁱ chỉ ra những trở ngại vật chất đối với phát triển mà chủ yếu là những sản phẩm của địa lý và khí hậu. Khả năng thống trị những vùng đất khác trên thế giới của châu Âu có liên quan tới một số yếu tố địa lý như tuyến vận tải đông-tây kết nối lục địa Á-Âu so với các trục Bắc-Nam của Nam Mỹ trên các khu vực khí hậu khác nhau gây trở ngại lớn cho sự chuyển dịch. Điều này cho phép những công nghệ thích hợp được lan tỏa sang hai bên trên các khu vực có khí hậu tương đồng, trong khi những khác biệt về khí hậu ngăn cản sự khuếch tán tương tự ở bán cầu tây. Vả lại, người châu Âu biến lúa mì và lúa mạch đen thành những hoa màu chủ đạo và thuần chủng ngựa, phương tiện quan trọng cho sự cơ động. Sự cơ động này đến lượt nó lại tạo điều kiện cho việc phát triển những khả năng miễn dịch với một loạt bệnh bằng cách tạo ra sự đa dạng di truyền lớn hơn thông qua hôn phối khác chủng tộc. Sự khá đồng nhất của các kiểu gen tại Tân Thế giới, ngược lại, khiến dân số ở đó đặc biệt dễ bị tổn thương trước những căn bệnh được du nhập từ bên ngoài vào. Theo Diamond, tập hợp toàn bộ những yếu tố này kiến giải cho những cuộc chinh phạt gần như không mất sức lực gì của người Tây Ban Nha tại Tân Thế giới.⁴

Sachs và Diamond không ai chú ý kỹ tới vấn đề về thể chế trong những kiến giải ban đầu của họ về kết quả phát triển. Ngược lại, sử gia

i. Jared Diamond, *Súng, Vi trùng và Thép*, Trần Tiến Cao Đăng dịch, Omega Plus và Nxb Thế giới, 2020.

kinh tế Douglass North quy kết thành tựu kém cỏi của Mỹ Latin so với Bắc Mỹ cho những khác biệt thể chế liên quan tới quyền sở hữu tài sản và nền pháp quyền, thứ phụ thuộc vào bản sắc của kẻ thực dân. Nước Anh đã tạo dựng nên Bắc Mỹ và trao cho vùng này các thể chế của Thông luật và chính quyền nghị viện, trong khi Nam Mỹ bị thuộc địa hóa bởi một Tây Ban Nha hay Bồ Đào Nha chuyên chế và trọng thương.⁵

Trong một mạch tương tự, hai sử gia kinh tế Stanley Engerman và Kenneth Sokoloff cho rằng các thể chế đều quan trọng, nhưng chính chúng cũng là sản phẩm của những điều kiện khí hậu và địa lý mà những kẻ thực dân tìm thấy nơi Tân Thế giới. Họ nhấn mạnh sự ngoan cố của của các chính quyền chuyên chế, phân cấp ở Mỹ Latin, cộng với các thể chế kinh tế bóc lột, và so sánh chúng với các chính quyền dân chủ và thị trường mở của Bắc Mỹ. Engerman và Sokoloff quy những khác biệt về thể chế không phải cho bản chất của kẻ thực dân mà cho những gì mà các nhà kinh tế gọi là nguồn tài nguyên sẵn có, nghĩa là loại hoa màu và khoáng sản có thể được trồng hay khai thác dựa trên khí hậu và địa lý của từng miền khác nhau của châu Mỹ. Họ chỉ ra rằng vào thời điểm Cách mạng Mỹ, Cuba và Barbados là những thuộc địa giàu có nhờ hiệu suất tương đối của nông nghiệp đồn điền quy mô lớn sử dụng nô lệ. Barbados cũng là thuộc địa của Anh giống như Massachusetts hay New York nhưng chứng kiến sự nổi lên của một xã hội bóc lột tàn tệ trong đó một tiểu bộ phận tinh hoa chủ đồn điền thống trị một đại bộ phận dân số nô lệ.

Tương tự, các thuộc địa Tây Ban Nha của Tân Tây Ban Nha (Mexico) và Peru được lập nên để tập trung vào việc khai thác vàng bạc. Những thuộc địa này không phải nhập khẩu nô lệ từ châu Phi nhưng có thể tận dụng triệt để bộ phận dân số bản địa như là một nguồn lao động tự nguyện. Sự tập trung quyền lực kinh tế trong việc khai mỏ đã biến tướng thành sở hữu đất và dẫn tới sự phát triển của các điền sản lớn tồn tại suốt vài thế kỷ tiếp theo sau đó, đối lập sâu sắc với hệ thống

canh tác gia đình đặc trưng của Bắc Mỹ. Engerman và Sokoloff truy nguồn gốc của các thể chế chính trị khác nhau – một bên là chuyên chế và chính trị quả đầu, và một bên là dân chủ và quân bình – cho những điều kiện khí hậu và địa lý ban đầu này.⁶

Các thể chế này kéo dài bền bỉ nhiều năm ngay cả khi những xúc tác cho sự ra đời của chúng đã thay đổi. Những tầng lớp tinh hoa được tăng quyền năng bởi các thể chế này sử dụng ảnh hưởng chính trị của mình để bảo vệ lợi thế ban đầu của họ. Do đó các nhóm tinh hoa Creole ở Mỹ Latin trong những năm sau này có thể ngăn chặn dòng di cư đổ về xã hội của họ, để ngăn chặn sự cạnh tranh trên các thị trường lao động. So với Mỹ, họ cũng thu hẹp quyền bầu cử mãi đến tận thế kỷ XIX. Kết quả là, Mỹ Latin về tổng thể vẫn là một khu vực bất bình đẳng nhất trên thế giới, bất chấp thực tế là các thể chế chính trị ở đó ngày nay chủ yếu là dân chủ.

Các nhà kinh tế Daron Acemoglu, James Robinson, và Simon Johnson điều chỉnh lập luận này trong một tham luận rất hay được trích dẫn, trong đó nói rằng nguyên do của sự biến thái trong các thể chế ban đầu không phải ở chỗ nguồn lực tài nguyên sẵn có mà ở tỉ lệ tử vong của những người thực dân khai khẩn từ những căn bệnh nguy cơ. Thấy nơi nào an toàn để khai hóa, người châu Âu đòi hỏi quyền lợi cho họ và đòi các thể chế mà sẽ giới hạn khả năng của nhà nước trong việc tự ý tước đi những gì thuộc quyền sở hữu của họ. Ở những nơi dịch bệnh tạt làm cho việc thuộc địa hóa trở nên quá đắt đỏ, các cường quốc thực dân lập nên cái họ gọi là các thể chế kinh tế “bóc lột” được thực thi bởi những cơ cấu chính trị “chuyên chế.” Những cơ cấu thể chế ban đầu này tỏ ra bền vững bởi những người đang nắm quyền lực có thể duy trì việc đóng lại cánh cửa tiếp cận hệ thống kinh tế lẫn chính trị trong nhiều thế kỷ sau đó.⁷

Mọi thuyết tất định địa lý đơn giản trong mô hình chủ thuyết khác nhau của Sachs hay Diamond gắn sự giàu có với các quốc gia ở khi

hậu ôn đới miền bắc và sự nghèo đói với các quốc gia nhiệt đới miền nam chứng tỏ sai bởi “sự đảo ngược số phận” xảy ra từ năm 1500 đến hiện tại, như một số sử gia kinh tế đã chỉ ra. Trong phần lớn hành trình lịch sử loài người, khu vực giàu nhất và năng suất nhất lại có xu hướng là ở miền nam. Về điều này châu Âu là minh chứng rõ nhất: Đế quốc La Mã tập trung quanh vùng Địa Trung Hải, với Bắc Phi là khu vực trồng ngũ cốc lớn, trong khi Anh và Scandinavia là vùng ngoại biên bị bắn cùng hóa, nơi dung thân của những người bộ lạc rợ. Đế quốc Trung Hoa khởi sự từ thung lũng sông Hoàng Hà ở phía bắc rồi dần mở rộng về phía nam và tây nam chứ không phải về phía bắc; những khu vực lạnh hơn, Mãn Châu, Triều Tiên và Nhật Bản – còn phát triển thậm tệ hơn rất nhiều. Và ở châu Mỹ, người Aztec và Inca, những nền văn minh giàu có nhất, kết tinh tại Mexico và Peru nhiệt đới/cận nhiệt đới. Những vùng ôn đới của cả Bắc Mỹ và Nam Mỹ thưa dân, chủ yếu là những người săn bắt hái lượm tương đối bị bắn cùng hóa hay các xã hội du mục. Mô hình này vẫn duy trì sau khi người châu Âu chinh phạt bán cầu tây. Người Tây Ban Nha xây dựng đế chế của mình tại các thủ phủ của các nền văn minh bản địa trước đây, trong khi một nền kinh tế chủ đồn điền giàu có dựa trên nô lệ lớn mạnh tại vùng biển Caribe và vùng đông bắc (nghĩa là cận nhiệt đới) của Brazil. Vào đầu thế kỷ XVII, người ta ước tính rằng về thu nhập đầu người, đảo đường Barbados giàu gấp hai phần ba 13 thuộc địa Bắc Mỹ còn lại; Cuba giàu có hơn nhiều so với Massachusetts vào thời điểm Cách mạng Mỹ.⁸

Mô hình mà theo Sachs và các tác giả khác ghi lại trong đó những bộ phận giàu có nhất của thế giới là vùng khí hậu ôn đới ôn hòa miền bắc do đó là một mô hình hiện đại chỉ xuất hiện sau Cách mạng Công nghiệp. Thường thì, lý thuyết kinh tế sẽ dự báo rằng những khu vực nhiệt đới và cận nhiệt đới nơi cư ngụ của các cộng đồng trồng trọt giàu có hẳn có một mối lợi liên quan tới công nghiệp hóa, vì họ có những nguồn dự trữ lao động và vốn lớn nhất. Acemoglu, Robinson,

và Johnson cho rằng lý do điều này không xảy ra lại một lần nữa là do thể chế: các khu vực giàu có trước kia với mật độ dân số dày đặc thu hút những người thực dân châu Âu đến để nô dịch hóa những bộ phận dân số và lập ra các thể chế “khai thác.” Các thể chế này khi đó đóng vai trò cản trở sự phát triển của những nền kinh tế thị trường cạnh tranh và mở hơn vốn là yếu tố thiết yếu cho phát triển công nghiệp. Ngược lại, những khu vực nghèo, thưa dân không phải chịu gánh nặng di sản của các thể chế xấu và cho phép các thể chế toàn diện hơn ra đời.

Tất cả những lập luận này đều có một điểm chung, đó là chúng đều quy nguồn gốc của các thể chế chính trị về những yếu tố mang tính kinh tế đại thể, bao gồm nhưng không chỉ là vấn đề khí hậu và địa lý tự nhiên. Tuy Acemoglu và Robinson phê bình những gì họ xem là thuyết tất định địa lý của các tác giả như Sachs và Diamond, và chỉ đích danh các thể chế tốt là nguyên nhân của sự phát triển, song họ lại quy nguồn gốc của các thể chế này cho thứ nhất là điều kiện khí hậu và thứ nhì là địa lý. Địa lý và nguồn lực tự nhiên vẫn là yếu tố quyết định chừng nào chúng vẫn kiến tạo các thể chế chính trị, mà sau đó trường tồn được. Tác động của khí hậu và địa lý có thể thay đổi rõ rệt qua thời gian nhờ vào công nghệ; ngành thương mại đường ở Caribe có thể đã không xuất hiện nếu không có tuyến vận tải vượt Đại Tây Dương, và trở nên kém cạnh tranh hơn nhiều với sự phát triển của những mặt hàng thay thế cho đường mía như đường củ cải đỏ. Tuy nhiên, tất cả những tác giả theo truyền thống này nhất trí rằng các yếu tố kinh tế như địa lý, khí hậu, bệnh tật, sự dồi dào của các nguồn lực như lao động, kim loại quý, lượng mưa và tính khả thi của nông nghiệp đồn điền chính là những yếu tố quyết định tối hậu đối với bản chất của các thể chế. Họ khẳng khái cho rằng những yếu tố phi vật chất – tư tưởng hay ý thức hệ, văn hóa hay truyền thống đặc trưng của từng xã hội thuộc địa hóa khác nhau – có vai trò kém xa trong việc kiến giải cho những kết quả phát triển kinh tế và chính trị ngày nay.

MỘT, HAI, BA, NHIỀU THUYẾT TẮT ĐỊNH

Tuyển tranh luận rộng này của các nhà kinh tế học gặp phải sự chỉ trích mạnh mẽ chính là do tính chất tắt định rõ ràng. Các tác giả như Jeffrey Sachs dường như nói rằng những yếu tố bất di bất dịch như vị trí tại các nước nhiệt đới hay sự vắng mặt của cơ hội tiếp cận đường thủy đẩy một số quốc gia nhất định tới chỗ đói nghèo và lạc hậu. Các nhà phê bình lấy ví dụ các mô hình kinh tế thành công của Singapore và Malaysia, đều nằm tại khu vực khí hậu nhiệt đới với lịch sử các thể chế thực dân “khai thác,” để chỉ ra rằng quá khứ không nhất định tiên báo tương lai. Nói chung, mọi người không thích kiểu lập luận này vì chúng dường như chối bỏ khả năng của tác nhân con người và khả năng của loài người trong việc kiểm soát những điều kiện sinh tồn của mình.

Nhưng trước khi chúng ta gạt đi tầm quan trọng của khí hậu và địa lý trong việc định hình các thể chế, chúng ta cần cân nhắc một số dữ kiện lịch sử rộng hé lộ khí hậu và địa lý đúng là những yếu tố quan trọng. Địa lý và khí hậu có vai trò quyết định trong sự hình thành nhà nước ban sơ. Như đã nói trong Tập 1 của cuốn sách này, các nhà nước đầu tiên xuất hiện dù bất kể vùng đất nào trên thế giới nổi lên từ chính những điều kiện địa lý rất cụ thể. Hầu hết xuất hiện tại những thung lũng phù sa trong đó có sông Nile, sông Tigris và Euphrates, sông Hoàng Hà ở Trung Quốc và Thung lũng Mexico nơi độ phì nhiêu cao của đất cho phép một nền nông nghiệp năng suất và mật độ dân cư cao. Thêm nữa, những thung lũng này không được quá lớn cũng không được quá nhỏ. Nếu quá nhỏ, chẳng hạn như nhiều thung lũng ở Papua New Guinea và những cao nguyên của Đông Nam Á, chúng không thể nuôi sống được những bộ phận dân số đủ lớn có thể thống lĩnh các khu vực tại đây và tận dụng lợi thế kinh tế nhờ quy mô để tạo ra các thể chế ở cấp nhà nước. Mặt khác, nếu chúng quá lớn và quá mở, chúng không thể ngăn được nô lệ và những kẻ tị nạn chạy trốn khỏi nhà

chức trách. Các xã hội bộ lạc theo chủ nghĩa quân bình và có thể tồn tại trên những phạm vi lãnh thổ lớn. Các nhà nước, ngược lại, mang tính cưỡng bức và thường là phải cưỡng ép thần dân vào khuôn phép. Nhà nhân học Robert Carneiro nói rằng định giới địa lý ở mức độ nào đó là điều cần thiết cho sự kiến tạo của các nhà nước ban sơ. Nhà khảo cổ học Ian Morris đã để ý tới sự trỗi dậy của các nền văn minh ở những nơi phân tán rộng có điều kiện môi trường đặc thù giống nhau (điều mà ông gọi là “vùng miền may mắn”) chẳng hạn như những điều kiện của châu Âu và Trung Quốc.⁹

Những điều kiện địa lý này còn đi xa tới mức kiến giải được sự phân bố của nhiều mức độ tổ chức chính trị trên thế giới. Ngày nay có một số xã hội bộ lạc và/hoặc bầy đàn còn sót lại cưỡng lại việc bị hợp nhất vào các nhà nước. Nhưng họ chỉ tồn tại trong những điều kiện môi trường rất khu biệt: hoặc là núi non (Afghanistan hay vùng cao nguyên Đông Nam Á, sa mạc (Bedouin ở bán đảo Arab, dân du mục ở Sahara, !Kung San tại Kalahari), rừng rậm (những nhóm bộ lạc ở Ấn Độ và những khu vực tại châu Phi), hay những điều kiện khắc nghiệt của Bắc Cực (Eskimo, Inuit ở biên ải bắc Canada). Họ tồn tại được chỉ bởi vì địa hình khó khăn khiến các nhà nước chưa thể đưa quân đội vào những khu vực như vậy. Việc chưa có một nhà nước bản địa nào được ra đời tại Papua New Guinea bất chấp thực tế con người hiện đại đã sinh sống tại đây khoảng 40 nghìn năm có vẻ như có liên quan tới thực tế là không có thung lũng phù sa lớn và mở nào để nuôi được một nền văn minh lớn tương xứng, mà chỉ có một chuỗi dường như bất tận các thung lũng núi nhỏ. Afghanistan từng là một giao lộ đã có người ở từ hàng nghìn năm nhưng đến ngày nay chưa bao giờ được hợp nhất thành một nhà nước tập quyền, bất chấp nỗ lực của hàng chuỗi kẻ ngoại bang từ Hy Lạp đến Ba Tư rồi đến Anh, Liên Xô và NATO. Địa hình núi và việc Afghanistan kẹt trong nội địa và được bao quanh bởi một Iran, Russia, Ấn Độ, và Pakistan hùng cường dường như sẽ giải thích được kết quả này.¹⁰

Địa lý tự nhiên cũng đóng vai trò trong việc hiện diện hay vắng mặt một chính thể chuyên chế và dân chủ. Tuy nhiên, cơ chế vận hành của nó không phải là bất kỳ cơ chế nào trong số các cơ chế vẫn được các nhà kinh tế đưa ra thảo luận. Thay vào đó, nó là yếu tố được Montesquieu chỉ ra, có liên quan tới sự phù hợp của một số loại địa hình nhất định đối với sự chinh phạt hay phòng thủ quân sự. Các nhà kinh tế có xu hướng tin rằng quyền lực chính trị dựa vào quyền lực kinh tế và phục vụ những lợi ích kinh tế. Nhưng quyền lực chính trị thường dựa vào việc tổ chức quân sự siêu việt mà, đến lượt nó, là sản phẩm của sự lãnh đạo, nhuệ khí, động lực, chiến lược, hậu cần, và dĩ nhiên cả công nghệ nữa. Nguồn lực hiển nhiên là một thành phần quan trọng của sức mạnh quân sự, nhưng không có chuyện sức mạnh kinh tế dễ dàng được biến thành sức mạnh quân sự. Trong gần hai nghìn năm, những kỳ sĩ được tổ chức thành bộ lạc phi ra khỏi Trung Á có thể chinh phạt những nền văn minh nông nghiệp ổn định giàu có và phức tạp về tổ chức hơn nhiều. Nổi tiếng nhất trong những nhóm này là người Mông Cổ, bứt ra khỏi những lãnh thổ bản địa ở bên trong lục địa châu Á ở đầu thế kỷ XIII, chinh phạt nước Nga ngày nay và Ukraine, Hungary, Ba Tư và toàn bộ Tổng quốc của Trung Hoa, Levan, và nhiều phần ở Bắc Ấn Độ.

Những cuộc chinh phạt này trở nên khả thi nhờ hai yếu tố vật chất: trước tiên, sự thuần phục ngựa mà như Jared Diamond viết, không được biết đến ở Tân Thế giới cho đến khi được người Tây Ban Nha cho du nhập vào; và thứ hai, thực tế là phần lớn lục địa Á-Âu là đồng bằng tương đối bằng phẳng và mở. Sự cơ động phi thường của người Mông Cổ là ở chỗ họ không vướng víu với những chuyến tàu cung ứng cống kênh, mà hoạt động chủ yếu như những con thú săn mồi bám vào những nền văn minh giàu có hơn mà họ tấn công. Khả năng của những kẻ ngoại xâm du mục trong việc trấn áp các nền văn hóa nông nghiệp dẫn tới, theo ghi chú của sử gia Arab vĩ đại Ibn Khaldun, một chu kỳ lặp đi lặp lại của sự hưng thịnh và suy tàn của nền văn minh đặc trưng ở Trung Đông, Trung Quốc và những khu vực giáp ranh Trung Á khác.

Giới hạn sức mạnh của những bộ lạc này và những bộ lạc trên lưng ngựa cũng do những điều kiện tự nhiên quyết định. Ở châu Âu, cuối cùng người Mông Cổ chạy vào những rừng núi và nhất là những khu rừng rậm cản trở vó ngựa phi nhanh. Ở Ấn Độ, cây cung của họ bắt đầu bị bong tróc trong cái nóng và ẩm ướt của đồng bằng sông Hằng. Giới hạn của cuộc chinh phạt của người Arab trên lưng ngựa và lạc đà tại Tây Phi được định đoạt bởi những con ruỗi xê-xê ẩn nấp trong những cánh rừng giết chết những con ngựa của họ. Điều này cắt nghĩa cho ranh giới chia đôi miền Bắc Islam giáo của các quốc gia Tây Phi Nigeria, Benin, Togo, Ghana, và Cote d'Ivoire và miền Nam Ki-tô giáo/duy linh.¹¹ Toàn bộ thời kỳ chinh phạt của người rợ từ bên ngoài Trung Á chỉ đi đến hồi kết khi người châu Âu biết sử dụng thuốc súng và pháo, cho phép binh sĩ dù đứng ở vị thế phòng thủ từ khoảng cách xa cũng có thể tiêu diệt kỵ binh.

Tác động chính trị của những điều kiện địa lý và công nghệ này có thể thấy qua những con đường chính trị khác hẳn nhau của Nga và các chính thể Baltic và Đông Âu so với phương Tây. Bản thân Nga bị các tướng lĩnh Mông Cổ Batu Khan và Subutai chinh phạt trong những năm 1230, và cái gọi là ách gông Mông Cổ vẫn kéo dài trong 250 năm sau đó. Người Mông Cổ không quan tâm gì đặc biệt tới an nguy của các thần dân Nga của mình và lập nên một nhà nước cướp bóc chuyên bóp nặn cống phẩm thông qua một loạt bọn tay sai Nga bản địa. Người Mông Cổ hủy hoại nhà nước non trẻ được kiến tạo quanh Kievan Rus', cắt Nga khỏi tuyến giao lưu thương mại và tri thức với Byzantium, Trung Đông, và châu Âu, và hủy hoại những truyền thống pháp lý Byzantine-La Mã của Nga. Chiếc đồng hồ phát triển chính trị của Nga được vận ngược lại trong thời kỳ được gọi là "thái ấp" theo sau sự xâm lược của quân Mông Cổ, khi quyền lực được phi tập trung hóa thành hàng trăm lãnh địa nhỏ. Kết quả là không có sự phát triển của một nền phong kiến thâm căn cố đế để tạo dựng một chính quyền địa phương vững mạnh như trong trường hợp của Tây Âu; thực tế, không có thời

gian để xây dựng những lâu đài kiên cố vốn đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ quyền lực phong kiến.

Địa lý tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong việc củng cố nhà nước chuyên chế Nga hùng mạnh, một nhà nước mà thẩm quyền và quyền lực đối với xã hội trở nên mạnh hơn nhiều so với mọi quyền lực của những chính thể chuyên chế của Tây Âu. Quyền lực được tập trung dưới triều đại Rurik tại Moscow của Sa hoàng Ivan III (1440-1505), mà dưới những triều đại Sa hoàng liên tiếp nhau trải qua sự bành trướng lãnh thổ rất lớn. Thảo nguyên Nga rộng lớn, kết hợp với sự yếu kém của tầng lớp quý tộc boyar mang đến cho những người Moscow một lợi thế cực kỳ lớn của người tạo động lực đầu tiên. Tổ chức một tầng lớp trung lưu quân dịch thành một đội kỵ binh nhẹ kiểu Mông Cổ, các Sa hoàng Moscow gặp phải rất ít những trở ngại về phòng thủ tự nhiên cho đến khi họ gặp phải những cộng đồng tổ chức quy củ hơn tại Ba Lan và Lithuania, và người Thổ ở phía nam. Các thành phố thương mại độc lập như Novgorod, vốn có vai trò rất quan trọng cho sự phát triển của tự do chính trị tại Tây Âu, bị áp đảo về mặt quân sự và phụ thuộc vào sự kiểm soát tập trung của Moscow.

Montesquieu do đó nhận thức sâu sắc được tác động của địa lý đối với sự phát triển của tự do chính trị tại châu Âu khi ông nói rằng “sự phân chia tự nhiên hình thành nên nhiều nhà nước tầm vóc trung bình.” Địa lý của châu Âu, không giống như của châu Phi, thúc đẩy sự hình thành nên các nhà nước mạnh. Sự cạnh tranh chính trị trong số các dân tộc đòi hỏi việc xây dựng các nhà nước mạnh với hệ thống pháp luật tốt; nếu không có những điều đó, “nhà nước sẽ rơi vào suy vi, và trở thành con mồi cho các nước lân bang.” Mặt khác, những con sông, rừng núi, khu rừng lớn của châu Âu là trở ngại cho bất kỳ nhà nước nào muốn giành được ưu thế vượt trội. Kết quả là, chưa từng có một nhà chinh phạt nào có thể khuất phục được toàn bộ châu Âu và khiến nó quy phục trước một sức mạnh chính trị duy nhất, giống như

các hoàng đế Trung Hoa hay Sa hoàng Nga từng làm được. Một đặc điểm ngẫu nhiên khác của địa lý châu Âu đóng góp vào tự do ở đó là sự tồn tại của một hòn đảo lớn, khó chinh phục ngay ngoài lục địa, có thể tích lũy của cải và quyền lực hàng hải đáng kể và đóng vai trò của một con lắc cản trở bất kỳ kẻ nào tìm cách thống trị phần còn lại của khu vực. Điều này xảy ra khi Anh chống lại hạm đội Tây Ban Nha vào cuối thế kỷ XV, những âm mưu bành trướng của vua Louis XIV vào thế kỷ XVII, Napoléon vào đầu thế kỷ XIX và Hitler vào thế kỷ XX.

BA KHU VỰC

Trong các chương tiếp theo, tôi sẽ lần về sự phát triển của các thể chế chính trị tại ba khu vực của thế giới đang phát triển: Mỹ Latin, châu Phi cận Sahara và Đông Á.

Đông Á ngày nay rõ ràng là một ngôi sao lớn, với Nhật Bản, Triều Tiên, Đài Loan, Hong Kong và Singapore đã gia nhập thành công câu lạc bộ của các quốc gia phát triển, còn Trung Quốc thì sắp sửa vượt mặt Mỹ trong vai trò nền kinh tế lớn nhất thế giới. Châu Phi cận Sahara, ngược lại, là khu vực nghèo nhất, dù một số quốc gia đạt kết quả tương đối tốt vào đầu thập niên 2000. Mỹ Latin nằm ở lưng chừng: nó đẩy những thử mà Ngân hàng Thế giới gọi là “các quốc gia thu nhập trung bình” như Mexico, Brazil, và Argentina, nhưng có thể là ngoại trừ Chile, không nước nào trong số đó có thể tiệm cận mức độ thu nhập cao như của châu Âu, Bắc Mỹ, hay Đông Nam Á trong thời gian trước mắt.

Những kết quả phát triển kinh tế này thật sự có liên quan đến những di sản thể chế của chủ nghĩa thực dân, như quan điểm của các nhà kinh tế. Địa lý và khí hậu có tác động lớn đến những loại hình thể chế mà ban đầu các cường quốc thực dân có thể thiết lập được. Nhưng địa lý không phải là số phận: ở mỗi khu vực đều có nhiều trường hợp đáng chú ý khi các quốc gia thoát khỏi số phận của các quốc gia láng

giống, hoặc làm tốt hơn hoặc kém hơn, vì các yếu tố khác – như ý thức hệ, chính sách, và những lựa chọn của từng cá nhân lãnh tụ – đã dịch chuyển xã hội của họ lên những con đường phát triển mới.

Thêm vào đó, tư liệu về chủ nghĩa thực dân quá chú trọng tới di sản thực dân nói chung. Các kết quả thể chế hiện thời, tức thành quả phát triển hiện thời, chịu ảnh hưởng của không chỉ những chính sách của các cường quốc thực dân mà cả của bản chất của các thể chế bản địa tồn tại trước đó. Cụ thể, thành tựu siêu việt của Đông Á trong kỷ nguyên hiện đại trực tiếp liên quan tới thực tế là nhiều quốc gia Đông Á xây dựng các nhà nước mạnh, hiện đại trước khi có sự tiếp xúc với phương Tây. Ở Trung Quốc và Nhật Bản, điều này giúp họ tránh được việc bị các cường quốc nước ngoài thu phục và nô dịch hoàn toàn. Ngược lại, ở châu Phi cận Sahara, vào thời điểm bị châu Âu chinh phạt, một nửa lục địa vẫn được tổ chức theo bộ lạc. Những “nhà nước” từng đã tồn tại thì vô cùng nguyên thủy và yếu ớt. Các cường quốc thực dân do đó không có truyền thống nhà nước bản địa mạnh để làm nền móng. Mỹ Latin lại một lần nữa là trường hợp ở giữa: trong khi người Tây Ban Nha gặp phải những đế quốc lớn và bộ phận dân số tập trung tại Mexico và Peru, những chính thể này bề ngoài thì hùng cường nhưng thực chất thì kém xa, và không hiện đại chút nào theo nghĩa của người Trung Quốc. Chúng sụp đổ gần như ngay lập tức, thậm chí trước cả khi gục ngã trước bệnh tật, và gần như không để lại di sản gì trong số tàn dư thể chế. Điều này tạo điều kiện cho các cường quốc thực dân mới hoàn toàn tự do xây dựng các thể chế phong kiến của riêng mình trên mảnh đất của Tân Thế giới.

16

BẠC, VÀNG VÀ ĐƯỜNG

Nguồn lực và dân số có ảnh hưởng tới các thể chế tại Tân Thế giới như thế nào; bản chất của các thể chế Tây Ban Nha, và Madrid đã tìm cách chuyển giao chúng như thế nào; cơ cấu giai cấp và tính sắc tộc thừa kế làm suy yếu nhà nước pháp quyền và trách nhiệm giải trình ra sao

Mỹ Latin là bộ phận đầu tiên của thế giới phi phương Tây bị người châu Âu thuộc địa hóa. Đây cũng chính là khu vực trên thế giới khởi thủy cho việc xây dựng lý thuyết kinh tế đương thời về nguồn gốc của các thể chế chính trị. Việc thiết lập các thể chế chính trị chuyên chế, thiếu công bằng trầm trọng trong phần lớn khu vực này được đổ lỗi cho bản chất “khai thác” của công cuộc sản xuất kinh tế ở đó, dựa lẫn lộn vào địa lý, khí hậu, nguồn lực, và điều kiện vật chất mà các nhà thực dân gặp phải. Theo quan điểm này, các đặc trưng thể chế trường tồn qua nhiều thế kỷ, ngay cả sau khi những điều kiện kinh tế và công nghệ ban đầu tạo ra chúng đã bắt đầu thay đổi. Những loại hình thể chế chính trị khác nhau nổi lên ở Bắc Mỹ – dân chủ, chủ nghĩa bình quân, và tự do về kinh tế hơn – phản ánh những điều kiện sản xuất nông nghiệp khá khác biệt được tìm thấy ở đó.

Câu chuyện cơ bản này là đúng. Mỹ Latin vẫn có đặc trưng là sự bất bình đẳng “khiếm khuyết bẩm sinh” mà đến nay vẫn chưa khắc phục được. Nhưng kiến giải kinh tế về nguồn gốc của các thể chế thì

còn xa mới được coi là hoàn chỉnh. Các thể chế Mỹ Latin có quá nhiều ẩn số: nghĩa là, bản chất chuyên chế, hẹp hòi của chúng có nhiều nguyên do chứ không đơn thuần nằm ở những điều kiện vật chất mà những nhà thực dân nhìn thấy. Nó không phải đơn giản kiểu người Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha đã tạo ra các thể chế quân bình, tự do từ trước đó tại châu Âu và khi điều kiện chín muồi sẽ gieo nó xuống Tân Thế giới. Trên thực tế, họ tìm cách tái tạo phiên bản hệ thống chính trị riêng trên những thuộc địa của họ. Các điều kiện ở mẫu quốc bắt đầu thay đổi với một chuỗi khiếm tốn những cuộc cải cách tự do diễn ra dưới chế độ quân chủ Bourbon vào thế kỷ XVIII, và khi chính Tây Ban Nha được giải phóng, những loại hình thể chế được du nhập vào châu Mỹ cũng được giải phóng theo.

Những khác biệt thật sự giữa Bắc Mỹ và Mỹ Latin không nằm nhiều ở những điều kiện thể chế ban đầu mà ở những điều kiện xảy ra sau đó. Hầu như toàn bộ châu Âu, trong đó có Anh, đều chuyên chế, phân tôn ti, và không bình đẳng vào thời kỳ đầu thế kỷ XVI. Nhưng các quốc gia ở đó trải qua một loạt những cuộc chiến và cách mạng bạo lực trong hai thế kỷ sau đó, mà trước tiên, sản sinh ra một loạt nhà nước hiện đại mạnh, kiên cố, rồi sau đó, sản sinh ra những thay đổi trong các thể chế chính trị mà cuối cùng kiến tạo nên nền dân chủ hiện đại. Đôi khi, những chuyện không xảy ra cũng quan trọng không kém những chuyện đã xảy ra trong việc giải thích những sự kiện sau đó, như Sherlock Holmes nói về con chó không biết sủa. Ở Mỹ Latin, cũng có một chú chó không sủa: bạo lực chính trị quy mô lớn và liên tục vốn có ý nghĩa quan trọng trong việc nhào nặn nên các nhà nước Tây Âu và bản sắc dân tộc không thôi thì không thể làm rung chuyển Tân Thế giới. Một mặt, đây là điều tốt: Mỹ Latin vẫn là lục địa hòa bình hơn hẳn châu Âu hay châu Á. Mặt khác, vì thế, các thể chế chính trị ở đó phát triển chậm chạp hơn, và những hình thái chính quyền chuyên chế cũ hơn cũng như những bất bình đẳng xã hội làm nền móng cho những hình thái ấy kéo dài dai dẳng hơn nhiều.

BÓC LỘT

Người Tây Ban Nha không chinh phạt Tân Thế giới vì những lý do chiến lược giống như những gì các cường quốc châu Âu sau đó thực hiện ở châu Phi vào cuối thế kỷ XIX, và họ cũng không nhất định muốn áp đặt lối sống của họ tại đó. Họ thiết lập thuộc địa vì họ muốn làm giàu, và vì mục đích này, họ bị thu hút bởi các khu vực đã giàu có, đông dân sẵn, như thủ phủ của Đế quốc Aztec và Inca tại Mexico và Peru. Thung lũng Mexico nơi đóng đô của thủ phủ Tenochtitlan của Aztech (nay là Mexico City) có lẽ có khoảng một triệu cư dân vào thời điểm cuộc viễn chinh của Hernando Cortes, và khoảng vài triệu dân nữa ở vùng ngoại ô. Đế quốc Inca trải dài từ Ecuador đến bắc Chile và có tổng thể là 10 triệu dân. Người Tây Ban Nha cất cử hai vị tổng trấn của họ tại Mexico và Peru là bởi vì họ tìm thấy vàng và bạc ở đó và họ có thể khai thác mật độ dân số trù mật đó làm nguồn lao động khổ sai.

Người Tây Ban Nha vơ vét cho bản thân trước tiên là thông qua việc cướp bóc của nả của những vương quốc chinh phạt được (nghe nói Hoàng đế của Inca, Atahualpa để chuộc mạng sống phải chất vàng bạc đầy căn phòng, và ông tuân mệnh, nhưng cuối cùng người Tây Ban Nha vẫn sát hại ông). Khi những nguồn lực này cạn kiệt, họ khám phá ra những nguồn mới, những mỏ bạc ở Zacatecas, Mexico, những mỏ thủy ngân ở Huancavelica và ngọn núi bạc Potosí tit trên cao của rặng Andes (khi đó thuộc Thượng Peru, ngày nay là ở Bolivia).

Về mặt pháp lý, người bản địa được xem là những tôi tớ của Vương triều, và tài sản của họ cũng được bảo vệ bằng những quyền pháp lý giống như của người châu Âu. *Encomienda*, một thể chế theo đó Vương triều Tây Ban Nha trao cho các *conquistadore* (người Tây Ban Nha xâm chiếm Trung và Nam Mỹ) các quyền đối với con người nhưng không phải với đất đai, được xem là một giải pháp thay thế cho chiếm hữu nô lệ. Theo thể chế này, người bản địa có thể bị cưỡng ép làm việc để đổi lấy việc được bảo vệ. Trong một số trường hợp, giáo hội

bắt tay với những đại diện địa phương của Vương triều Tây Ban Nha để gắng bảo vệ người dân bản địa trước những bóc lột của kẻ thực dân. Trên thực tế, những sự bảo hộ pháp lý này không được tuân thủ theo, và chế độ chiếm hữu nô lệ trên thực tế vẫn là một thông lệ, dẫn dắt bởi cộng đồng thực dân Tây Ban Nha. Dưới thời tổng trấn Francisco de Toledo cuối thế kỷ XVI, thể chế *mita* (lao động khổ sai) của Inca được biến tướng thành một hình thức lao động cưỡng bức còn hà khắc hơn, buộc người lao động phải đi lao động biệt xứ trong thời gian dài trong những điều kiện vô cùng khắc nghiệt trong các hầm lò. Các nhà chức trách thực dân sau đó viện tới cưỡng chế tái định cư đối với những bộ phận dân số đang suy thoái từ từ của mình, gọi là *reduccion* (ấp chiến lược), để dễ bề kiểm soát và bắt quân dịch lao động.¹

Tầng lớp tinh hoa tại Mỹ Latin vừa là nhà chức trách thực dân Tây Ban Nha – *peninsular*¹ – vừa là bộ phận thực dân da trắng, gọi là Creoles. Chính sách của Tây Ban Nha thời đầu là ngăn chặn sự thiết lập một lớp quý tộc địa chủ thông qua các thể chế như *encomienda*, tức không cho những kẻ thực dân quyền sở hữu đất. Tuy nhiên, sự hiện diện của Creoles trong dân chúng tạo điều kiện cho họ trở thành những chủ đất lớn, một quá trình lại được đẩy nhanh bởi *mayorazgo*, một hình thức quyền trưởng nam (traai trưởng thừa kế) du nhập từ Tây Ban Nha vào cho phép các gia đình sở hữu đất tập trung và mở rộng điền sản của mình. Cũng du nhập từ Tây Ban Nha sang là xu hướng các địa chủ sống ở các thành phố chứ không sống ở điền trang của mình; vì không có mặt nên các địa chủ giàu có thuê quản gia canh chừng đám nông nô.

Một bộ phận khác của tầng lớp tinh hoa là những thương nhân hưởng lợi từ những độc quyền mậu dịch do Hoàng gia ban theo những nguyên tắc trọng thương. Hai nhóm này sống kiểu cộng sinh, thương

i. Trong hệ thống phân biệt chủng tộc của thực dân Tây Ban Nha, một *peninsular* là một người Tây Ban Nha sinh ra ở chính quốc Tây Ban Nha sinh sống tại châu Mỹ Tây Ban Nha hoặc Đông Ấn Tây Ban Nha.

gia xuất khẩu sản phẩm chủ đạo do địa chủ sản xuất ra các thị trường được bảo hộ, đảm bảo cho họ một thu nhập ổn định. Dần dà, giới tinh hoa thương nhân thị thành mua quan bán tước từ một chế độ thực dân Habsburg suy tàn và củng cố quyền lực của họ theo cách giống hệt như giới tinh hoa ở Pháp và Tây Ban Nha của chế độ cũ.²

Sự phân chia sắc tộc và chủng tộc tồn tại ở châu Mỹ càng đào sâu thêm những khoảng cách giai cấp này. Theo lời của sử gia David Fieldhouse, “vì các dân tộc Mexico và Peru đảm nhiệm vai trò của một giai cấp lao động châu Âu, nên cách mạng Tây Ban Nha không có chỗ cho một giai cấp vô sản da trắng tại châu Mỹ Tây Ban Nha; và điều này làm cho các thuộc địa của Tây Ban Nha khác với các thuộc địa khác ở Bắc Mỹ vốn trở thành những thuộc địa châu Âu “thuần chất.”³ Những khác biệt giai cấp cộng thêm những khác biệt chủng tộc và sắc tộc làm phân hóa rõ rệt người nghèo với người giàu – hay còn có thể nói, với mức độ hôn phối khác chủng tộc, tạo ra một thể liên tục từ trắng đến đen với các sắc da khác nhau đánh dấu các bậc khác nhau trên nấc thang xã hội. Chính sự phân tầng xã hội này đã nhào nặn nên hệ thống chính trị của khu vực trong nhiều thế kỷ, và theo nhiều cách, nó vẫn trường tồn đến thời điểm ngày nay.

TỔ HỢP CHIẾM HỮU NÔ LỆ-ĐỒN ĐIỂN

Nếu có một địa bàn duy nhất nào mà tại đó khí hậu và địa lý có thể nói có những tác động chính trị trực tiếp, thì đó là sự xuất hiện của tổ hợp đồn điền bao gồm việc xuất khẩu nông sản nhiệt đới, nhất là mía đường, sang châu Âu. Mía đường khác với các cây lương thực chủ lực như lúa mì hay ngô ở chỗ nó không phù hợp với loại hình canh tác gia đình. Gia đình không thể sống dựa vào mía đường; nó là cây trồng chỉ dành cho xuất khẩu. Nó cần được chế biến gần nơi canh tác, đòi hỏi một khoản đầu tư ketch xù và chỉ sinh lời nhờ lợi thế quy mô. Và nó lại chỉ phát triển mạnh ở những vùng khí hậu nóng ẩm như khu vực nhiệt

đới hay cận nhiệt đới. Đường được trồng ở Bồ Đào Nha và những khu vực khác ở miền nam châu Âu vào đầu thế kỷ XV nhưng nhanh chóng được dời đến các thuộc địa của Bồ Đào Nha ở Tây Phi như Sao Tomé. Và ở đó số phận của nó bắt đầu gắn với chế độ chiếm hữu nô lệ châu Phi, vì hai vương quốc Kongo và Benin là nơi cung cấp nguồn lao động gần cận để làm việc trong các đồn điền mía đường.⁴

Chế độ chiếm hữu nô lệ đã tồn tại ở Tây Phi trong vài thế kỷ trước khi có sự xuất hiện của người châu Âu vào cuối thế kỷ XV, chủ yếu là kết quả của giao thương mậu dịch xuyên Sahara giữa Bắc Phi và Trung Đông. Người Bồ Đào Nha thấy ở đó sẵn nguồn nô lệ và họ sẽ cắt cử nô lệ làm việc tại các đồn điền mía đường tại Sao Tomé. Khi Hiệp ước Tordesillas năm 1494 trao cho Bồ Đào Nha quyền sở hữu địa bàn mà sau này là Brazil, hệ thống lao động này đã được xuất khẩu. Không giống Peru và Mexico, người Bồ Đào Nha tìm được rất ít vàng hay bạc hoặc những khu dân cư trù mật tại các miền đất của Tân Thế giới. Nhưng miền đông bắc Brazil có một khí hậu hoàn hảo cho việc trồng mía đường, mà người Bồ Đào Nha nhanh chóng chở sang từ châu Phi. Và từ Tây Phi có thể dễ dàng vận chuyển nô lệ sang thuộc địa mới được lập tại Brazil, nơi hướng gió làm cho hành trình đông-sang-tây thuận lợi hơn nhiều so với hành trình đi về cực bắc của Đại Tây Dương nơi gió thổi theo chiều ngược lại. Trong những điều kiện khắc nghiệt của việc sản xuất đường tại vùng nhiệt đới, mức sinh thay thế để tái tạo dân số nô lệ không đủ, dẫn tới sự hình thành một nền mậu dịch tam giác: nô lệ được xuất khẩu sang Brazil, đường và chế phẩm từ đường như rượu Rum được xuất khẩu trở lại châu Âu, còn hàng hóa chế tạo của châu Âu được gửi về châu Phi để đổi lấy thêm nô lệ.

Do đó Brazil, nay là thành viên câu lạc bộ thị trường mới nổi BRICS và cường quốc công nghiệp của Mỹ Latin, khởi đầu từ một thuộc địa đồn điền dựa trên lao động nô lệ. Bồ Đào Nha không có quyền lực hay nguồn lực để cai trị Brazil như cách người Tây Ban Nha

cai trị Mexico và Peru. Thay vào đó, nó trao thẩm quyền và đất đai cho một nhóm “lãnh chúa cầm đầu” đóng vai trò người nắm quyền tối cao thực tế trong lãnh địa họ kiểm soát. Những dự án cấp đất này rất lớn, trải rộng trên 130 dặm dọc bờ biển và vào sâu nội địa khoảng 500 dặm. Thẩm quyền thực chất rơi vào tay giai cấp đồn điền chủ nô tuy mạnh nhưng có tính chất tinh lẻ, mà đến cuối thế kỷ XVI đã tích lũy quyền lực chính trị đáng kể trong một hệ thống chính trị tương đối phân quyền.⁵

Giai đoạn hai của cách mạng mía đường xảy ra ở cực bắc, vùng Caribe, nơi điều kiện và các luồng gió mậu dịch rất thuận lợi cho hàng hóa xuất khẩu sang Anh và các vùng khác ở Bắc Âu. Người dân bản địa Caribe và Arawak mà Christopher Columbus gặp từ lâu đã bị xóa sổ bởi bệnh tật và số ít hậu duệ còn sót lại bị đồng hóa với người định cư thuộc địa, cả da trắng lẫn nô lệ. Bắt đầu từ giữa thế kỷ XVI, các quần đảo Barbados và Windward và Leeward Islands trở thành trung tâm của một ngành xuất khẩu khổng lồ, một trung tâm mà sau này chuyển dịch về phía tây về phía các thuộc địa của Pháp, đầu tiên là Saint-Domingue (Haiti ngày nay), Jamaica, Puerto Rico, và cuối cùng là Cuba. Anh, Pháp, Tây Ban Nha, Hà Lan và thậm chí Đan Mạch tham gia vào cả quá trình thuộc địa hóa lẫn tạo ra một ngành công nghiệp đồn điền tại đó. Ban đầu, các công ty thương mại đầu tư vào đồn điền dùng cả lao động giao kèo da trắng và nô lệ châu Phi, nhưng họ thấy nô lệ thì có sức đề kháng với bệnh tật bản địa mạnh hơn so với người châu Âu và có thể sai khiến để họ làm việc trong những điều kiện hà khắc hơn. Như thế không có nghĩa là người châu Phi phát triển thịnh vượng hơn tại Tân Thế giới; đơn cử như ở Brazil, bộ phận dân số nô lệ không thể tái tạo đủ và do đó phụ thuộc vào dòng chảy không ngừng của các nhóm người mới từ châu Phi sang. Kết quả là, số người châu Phi được chuyển tới châu Mỹ vượt xa lượng người Âu da trắng với tỉ lệ 5:1 trong thời kỳ từ năm 1600 đến năm 1820.⁶ Chế độ chiếm hữu nô lệ do đó là một phần tất yếu của nền kinh tế thương mại xuyên Đại Tây Dương đang

đơn kết. Hàng hóa xuất khẩu từ các thuộc địa nô lệ của Anh vượt giá trị xuất khẩu từ các thuộc địa tự do tới mười lần.⁷

Khí hậu và địa lý do đó có một tác động rõ rệt lên sự nổi lên của cái mà Philip Curtin gọi là “tổ hợp đồn điền” và thể chế nô lệ mà nó sinh ra. Bản sắc quyền lực thực dân không tạo ra sự khác biệt ban đầu với nơi sản sinh ra chế độ nô lệ; người Anh và người Hà Lan tư tưởng tự do hơn cũng tham gia nhiệt thành trong ngành mậu dịch này ngang với những người Tây Ban Nha chuyên chế.

Nếu có một trường hợp lịch sử duy nhất chứng minh tầm quan trọng của những điều kiện tự nhiên đối với các thể chế, thì đó chính là sự ra đời của chế độ chiếm hữu nô lệ và bông tại miền Nam nước Mỹ. Đương nhiên chế độ chiếm hữu nô lệ tồn tại trên khắp nước Mỹ vào thời điểm Chiến tranh Độc lập, bao gồm cả các thuộc địa miền Bắc. Nhưng nhiều người vào thời điểm đó tin rằng đó là một thể chế đang hấp hối. Trong khi George Washington và Thomas Jefferson sở hữu nô lệ, lợi ích kinh tế của việc trồng cây hoa màu như thuốc lá và lúa mì bằng lao động nô lệ không hoàn toàn là sự hứa hẹn.

Tất cả những điều này thay đổi nhanh chóng với sự phát triển mạnh mẽ của bông ở Nam Mỹ, nhờ vào việc phát minh ra cái tia hột bông và sự gia tăng lớn trong cầu về bông thô từ ngành dệt may đang trỗi dậy tại Anh quốc vào đầu thế kỷ XIX. Bông, giống như đường, sinh lợi nhuận từ lợi thế quy mô trên những đồn điền lớn, và vực dậy mạnh mẽ cầu đối với lao động nô lệ. Không như Caribe và Brazil, sự tái tạo dân số nô lệ ở nước Mỹ diễn ra nhanh, cho nên sau khi việc buôn bán nô lệ bị cáo chung năm 1807 dân số nô lệ có sự gia tăng, tiếp tục là một nguồn nhân lực chủ đạo của khu vực.

Các sử gia đã tranh cãi gay gắt kéo dài về lợi ích kinh tế của việc chiếm hữu nô lệ ở Bắc Mỹ. Một số, cùng với một số nhà chỉ trích chế độ đô lệ trước Nội chiến, cho rằng chế độ này là một chế độ kém hiệu quả về mặt kinh tế không thể cạnh tranh trên bình diện bình đẳng với

lao động tự do, và hẳn sẽ chết dần mòn trong những điều kiện của thị trường tự do. Một số sử gia Marxist cho rằng Nội chiến được thúc đẩy không phải những tính toán về đạo đức liên quan tới chiếm hữu nô lệ mà bởi một cuộc cạnh tranh giữa hình thức lao động nô lệ và lao động tự do. Tuy nhiên, công bằng mà nói, dường như đến thời điểm Nội chiến, việc sản xuất đồn điền dựa trên nô lệ là một hình thái hoàn toàn cạnh tranh của một dự án kinh tế và rằng thu nhập bình quân đầu người ở miền Nam bắt đầu suy giảm trong tương quan với mức thu nhập ở miền Bắc chỉ sau cuộc nội chiến và bãi nô.⁸

Sự nổi lên của lợi ích kinh tế mạnh mẽ từ chế độ chiếm hữu nô lệ tại Bắc Mỹ nhanh chóng áp đảo mọi khuynh hướng chính trị quân bình và dân chủ mà những thực dân Anh mang theo cùng với họ. Trước Nội chiến, người bảo vệ cho “thể chế đặc biệt” ở miền Nam bắt đầu nêu lên một loạt những lập luận mới để bảo vệ chế độ nô lệ, trích từ Kinh Thánh, từ những lập luận liên quan tới trật tự tự nhiên của chủng tộc, và từ những truyền thống phân cấp và thống trị sắc tộc đơn giản được thừa dẹt nên. Abraham Lincoln nhấn mạnh mâu thuẫn giữa những lý thuyết này và tuyên ngôn lập quốc rằng “mọi người sinh ra đều bình đẳng,” tuy vậy nó không ngăn được sự thắng thế của tính tư lợi kinh tế.

CÁC NHÀ NƯỚC BẢN ĐỊA

Một trong những bài toán hóc búa của sự phát triển thể chế ở Mỹ Latin là vì sao các thể chế chính trị bản địa của châu Mỹ thời tiền Columbus không đóng vai trò lớn hơn trong việc định hình sự phát triển sau này. Các thể chế của Mỹ Latin chủ yếu do những thực dân châu Âu tạo ra, hoặc là các thể chế du nhập từ châu Âu hoặc là các thể chế họ tạo ra để đáp ứng với những điều kiện họ thấy ở bản địa. Ở châu Phi nhiệt đới và những khu vực lớn ở Đông Nam Á, khu thuộc địa châu Âu bị giới hạn bởi bệnh tật giống như ở Caribe. Ở những khu vực khác trên thế giới – Nam Á, Trung Đông, và Đông Á – thuộc địa

châu Âu quy mô lớn bị chặn hoặc cản lại bởi sự tồn tại của những khu dân cư bản địa lớn và thường quy củ mà muốn di dời là việc đại khó khăn. Trong những khu vực lõi của đế chế Tân Thế giới Tây Ban Nha – Mexico và Peru – bệnh tật tác động tới những người thực dân không phải là yếu tố hạn chế, mà yếu tố hạn chế ấy chính là bộ phận dân số địa phương được tổ chức quy củ. Đối lại với các xã hội bộ lạc du mục tồn tại ở Bắc Mỹ, hay những nhóm như Mapuches kháng lại những người thực dân ở Argentina và Chile, người Aztec và Inca được tổ chức thành các xã hội phức tạp, ở cấp nhà nước và thực thi quyền lực tập trung trên những vùng địa lý lớn. Nhưng tốc độ và sự triệt để của bối cảnh quyền lực sụp đổ – như các tác giả từ William Prescott cho tới Jared Diamond đã nhắc tới – thật đáng kinh ngạc.⁹ Francisco Pizarro đánh bại vua Inca là Atahualpa, người chỉ huy một đạo quân tầm 80.000 binh lính chỉ với vốn vốn 168 quân lính Tây Ban Nha mà không chịu bất kỳ thương vong nào.

Diamond quy kết thành công này cho một số yếu tố công nghệ, như việc người Tây Ban Nha sử dụng ngựa, súng hỏa mai, kiếm sắt, những thứ mà người Inca không hề có, cũng như một chiến thuật đánh úp hợp lý. Người Tây Ban Nha mang theo họ những căn bệnh của Cựu Thế giới, mà ai cũng biết, tàn phá những khu dân cư bản địa và cuối cùng cướp đi mạng sống của tận 90% cư dân địa phương.¹⁰

Song, câu chuyện về sự sụp đổ của Aztec-Inca không hoàn toàn thuyết phục. Như khoa học gia chính trị James Mahoney chỉ ra, người châu Âu có lợi thế công nghệ tương tự những nhóm dân bản địa ở những khu vực khác của châu Mỹ, nhưng phải mất nhiều thập niên mới đánh bại được họ. Bệnh tật hẳn nhiên là yếu tố dự phần vào sự cáo chung của những nền văn minh bản địa trong thời gian rất dài, nhưng sự suy thoái dân số cùng kiệt chỉ bắt đầu ở nửa sau thế kỷ XVI, rất lâu sau sự sụp đổ về mặt chính trị của người Aztec và Inca. Dường như một kiến giải thật sự cho điều này sẽ phải mang tính chính trị và thể

chế hơn. Dù đây chẳng khác gì một câu chuyện “mặc nhận” hậu kiến về kết quả, thực tế của sự sụp đổ này hé lộ rằng không nền văn minh nào trong số đó đạt đến mức thể chế hóa cần thiết.

Điều này thấy rõ nhất nếu ta so sánh nhà nước Aztec hay Inca với nhà nước được xây dựng tại Trung Hoa. Các nhà nước Trung Hoa dần dần phát triển lên từ những nhóm bộ lạc trong Triều đại Đông Chu, nhất là trong 500 năm binh đao máu lửa bao gồm các thời kỳ Xuân thu Chiến quốc (770-221 TCN). Cuối thời kỳ này tổng số đơn vị chính trị ở Bắc Trung Hoa sụt giảm từ khoảng 1000 xuống còn 7, với mỗi đơn vị trong đó xây dựng các thể chế quan liêu tập trung. Trung Hoa được thống nhất dưới triều đại nhà Tần và Tây Hán, nhà Tần năm quyền năm 221 TCN, còn nhà Tây Hán năm 202 TCN. Vào thời điểm thống nhất Tần-Hán, Trung Quốc ngoài những tàn quân của bảy chiến quốc ban đầu vẫn còn rất nhiều thế lực bộ lạc và quý tộc trên khắp đất nước. Bộ máy quan liêu nhà Hán, học theo nhà Tần ở phía Tây, phải mất gần hai 200 năm để hoàn toàn trấn áp được những ổ kháng chiến và tạo ra được một hệ thống hành chính đồng nhất, hiện đại cai quản một dân số lớn bằng Đế quốc La Mã cùng thời.

Mức độ phát triển chính trị của các đế quốc bản địa Tân Thế giới dường như giống với Trung Quốc vào khoảng giữa thời Đông Chu, chứ không phải thời nhà nước Hán đã lớn mạnh. Cả đế quốc Aztec lẫn Inca đều được tổ chức xung quanh các dòng dõi phân chi cấp địa phương (như *ayllu* trong các vùng đất Inca, một đơn vị xã hội tồn tại tới ngày nay tại Bolivia và cao nguyên Peru) và các liên minh bộ lạc. Những đế quốc này có sự pha trộn về tôn giáo cao, nói những ngôn ngữ trong cùng hệ ngôn ngữ nhưng thường không thể hiểu được nhau. Đế quốc Aztec được kiến tạo thông qua việc chinh phạt một vài thế kỷ trước khi có sự đụng độ với người Cortés; còn đế quốc Inca thì được kiến tạo chỉ trong vài thập niên trước khi có sự đổ bộ của người Tây Ban Nha. Cả hai đế quốc được duy trì thông qua sự trấn áp – với người

Aztec, đáng chú ý là sự hiến tế người sống chọn ra trong đám thần dân. Điều này tạo điều kiện dễ dàng cho những người Tây Ban Nha chinh phạt tìm được những liên minh địa phương đứng lên chiến đấu đòi giải phóng khỏi ách của những nhà cai trị bản địa. Cortés thiết lập các liên minh với người Tlaxcala và Totonacs và có thể tấn công Tenochtitlán với hàng vạn binh lính bản địa. Điều này cũng đúng với Pizarro ở Peru, người xuất hiện ngay sau cuộc xung đột đẫm máu giữa hai hoàng tử, Atahualpa và Huáscar để tranh giành ngôi vị Sapa Inca hay thủ lĩnh tối cao. Giống như ở Mexico, người Tây Ban Nha có thể dựa vào bốn đơn vị hành chính tại Inca. Những liên minh địa phương chứng tỏ vai trò cốt cán trong sự đại bại cuối cùng của Túpac Amaru, hoàng tử Inca người cố gắng tập hợp cuộc kháng cự có tổ chức cuối cùng vào thế kỷ XVIII, và vẫn là biểu tượng của niềm tự hào bản địa tại Peru ngày nay.

Trong khi cả hai đế quốc Aztec và Inca đôi khi được mô tả là “quan liêu,” mức độ phát triển hành chính ở đó không giống gì với những gì Trung Quốc đạt được vào giữa Triều Tây Hán. Có lẽ biểu hiện rõ rệt nhất của điều đó là trong việc sử dụng ngôn ngữ. Các nhà cầm quyền Trung Hoa đã trao đổi với nhau bằng giác thư trong thời đại Nhà Thương thiên niên kỷ 2 TCN, trước Nhà Chu. Ngược lại, người Aztec có hình thức viết tượng hình đôi khi được mô tả như là một loại hệ thống chữ ký hiệu (protowriting), rất hữu dụng cho những mục đích lễ nghi nhưng không phải là thứ phù hợp để sử dụng trong liên lạc hằng ngày thông qua một hệ thống tầng lớp quan liêu. Người Inca không hề có ngôn ngữ viết, dù họ có một hệ thống những sợi dây nhuộm màu gọi là *quipu*, nhờ vào đó họ có thể ghi lại những thông tin thống kê. Nếu không thế thì họ phải dựa vào những người tùy phái nói tiếng Quechua để giao tiếp với những khu vực xa xôi của đế quốc. Điều đó có nghĩa là không nền văn minh bản địa nào trong số cả hai có thể tạo ra một kho tàng văn học tương tự như những pho kinh điển Trung Hoa vốn không chỉ trở thành giáo án thống nhất trong giáo dục quan lại mà còn là nền tảng cho một bản sắc văn hóa chung. Chẳng cần phải nói,

không nền văn minh Tân Thế giới nào trong hai nền này có thể thâm nhập xã hội của mình theo cách giống như Trung Hoa, ban bố bộ luật thành văn thực thi bởi một hệ thống phân cấp quan liêu phức tạp.¹¹

Do đó, loại hình văn minh tồn tại tại Mexico và Peru dường như gắn với văn minh của Ấn Độ dưới thời Maurya (Khổng Tước) vào thế kỷ III TCN hơn là văn minh Tấn-Hán của cùng thời kỳ. Người Maurya bằng bạo lực đã thống nhất thành công hai phần ba khu vực miền bắc của tiểu lục địa dưới triều đại Ashoka Đại đế (A-dục vương), nhưng đế quốc của họ bước vào suy thoái trong vòng ba thế hệ vì chưa bao giờ họ có thể tạo ra một hệ thống hành chính hùng mạnh. Giống như người Inca, họ không có một ngôn ngữ hành chính bằng văn bản nào.¹²

Cả hai đế quốc Tân Thế giới này đều có lãnh thổ rất rộng, tuy nhiên lại rất yếu. Khi người Tây Ban Nha đánh bại và giết chết Montezuma và Atahualpa, hai biểu tượng của sự tập trung quân sự, hai đế chế này phân rã thành những nhóm bộ lạc và sắc tộc độc lập, không bao giờ có thể tái lập. Nhiều trong số các nhóm lệ thuộc từ chỗ trung thành với các thủ lĩnh bản địa chuyển sang trung thành với người Tây Ban Nha. Tất cả những điều này xảy ra *trước* khi các bộ phận dân số chịu sự suy thoái nhân khẩu học thảm họa do dịch bệnh Âu-Á du nhập vào. Sự suy thoái này phong ấn số phận của bất kỳ một thể chế nào còn tồn tại. Dân số Mexico từ 10 triệu khi Cortes đổ bộ vào giảm xuống còn 2 triệu vào năm 1585, rồi sau đó còn 1 triệu vào đầu thế kỷ XVI. Dân số trước thời kỳ chinh phạt của Peru giảm từ 9 triệu xuống còn khoảng 1 triệu vào năm 1580, và rồi sau đó xuống còn 600 nghìn vào năm 1620.¹³

Những nền văn hóa bản địa của Tân Thế giới đã nhào nặn nên một Mỹ Latinh ngày nay trong muôn hình hài, từ những nghi lễ Ngày của người chết tại Mexico cho đến những tổ chức thị tộc *ayllu* đặc trưng cho cuộc sống xã hội của Andes. Nhưng di sản chính trị ở mức cao hơn của các nền văn minh tiền Columbus đóng một vai trò nhỏ bé

hơn nhiều so với những tổ chức bản địa cấp nhà nước ở những khu vực khác trên thế giới, nhất là những tổ chức tại Đông Á.

CHÍNH THỂ CHUYÊN CHẾ YẾU KÉM

Địa lý và khí hậu không phải là những yếu tố duy nhất quyết định bản chất của các thể chế chính trị ở Mỹ Latin. Người Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha cũng tìm cách du nhập thể chế của họ vào các thuộc địa.

Habsburg Tây Ban Nha – đế quốc đầu tiên thuộc địa hóa Tân Thế giới – được đặc trưng bởi cái mà tôi gọi là chính thể chuyên chế yếu kém ở tập trước. Quốc vương Tây Ban Nha, kể từ khi dẹp tan cuộc nổi loạn Comunero năm 1520, cất xén quyền lực của các đẳng cấp Tây Ban Nha (nghị viện) và tập trung quyền lực trong tay tòa án. Nhưng ông vẫn bị kiểm tỏa mạnh mẽ bởi hệ thống luật hiện hành với gốc gác La Mã của nó ăn sâu bám chặt tại Tây Ban Nha hơn so với các khu vực Tây Âu khác. Charles V, người giành được cả một đế quốc hùng vĩ cả ở Cựu lẫn Tân Thế giới, chỉ có thẩm quyền đánh thuế hợp pháp tại Castile, nơi gồng gánh gánh nặng của những cuộc chiến đất đỏ tại Ý và Đế quốc La Mã Thần thánh vùng Hà Lan (Low Countries). Trong dòng chảy của thế kỷ XVI, điều này dẫn tới việc phải vay mượn nặng nề từ các chủ ngân hàng nước ngoài, chuỗi thất bại liên tiếp của Hoàng gia, và những nỗ lực đáp ứng nhu cầu doanh thu bằng cách giảm giá tiền tệ. Cuối cùng, nhà nước Tây Ban Nha, giống như nhà nước Pháp, phải chuyển sang bán chức bán tước cho tầng lớp tinh hoa giàu có, hợp pháp hóa tham nhũng và bào mòn năng lực của nhà nước trong việc điều hành địa hạt của mình một cách đồng bộ, công tâm. Không giống một nhà nước chuyên chế mạnh có quyền lực và sự tự chủ để nắm thóp các giới tinh hoa của mình, chính quyền Tây Ban Nha thì càng ngày càng bị họ bắt thóp.¹⁴

Trong những hoàn cảnh này, doanh thu từ Tân Thế giới dưới dạng xuất khẩu vàng và bạc có ý nghĩa quan trọng. Tuy nhiên, chính

quyền Tây Ban Nha áp đặt những quy tắc ngặt nghèo để hạn chế giao thương kinh tế – một hệ thống được gọi là chủ nghĩa trọng thương – với ngộ nhận rằng việc làm đó sẽ tối đa hóa thu nhập từ các thuộc địa. Hàng hóa xuất khẩu từ Tân Thế giới chỉ đến được Tây Ban Nha, đúng hơn là tới một cảng duy nhất tại Tây Ban Nha; chúng được lệnh chỉ được vận chuyển bằng các con tàu Tây Ban Nha; và các thuộc địa không được phép cạnh tranh với các nhà sản xuất hàng hóa chế tạo Tây Ban Nha. Chủ nghĩa trọng thương, như Adam Smith sau này viết trong *Sự thịnh vượng của các dân tộc*, gây nên những bất cập trầm trọng và rất bất lợi cho tăng trưởng kinh tế. Nó cũng gây ra những hệ quả chính trị vô cùng to lớn: cơ hội tiếp cận các thị trường và quyền thực hiện những sự đầu tư kinh tế sinh lời chỉ được bó hẹp trong những cá nhân hay tập đoàn được nhà nước ưu ái. Điều này có nghĩa rằng con đường tiến đến sự giàu có đi qua nhà nước và qua việc giành được thế lực chính trị. Điều này sau đó chỉ sản sinh ra những kẻ có tinh thần thực lợi hơn là một tinh thần dám nghĩ dám làm thực thụ, trong đó năng lượng được dành vào việc tìm kiếm đất ngộ chính trị thay vì khởi xướng nên những doanh nghiệp mới tạo ra của cải. Các giai cấp chúa đất và thương nhân sinh ra từ hệ thống này trở nên giàu nhờ vào sự bảo hộ chính trị của nhà nước.

Cơ cấu chính thức của nền cai trị Tây Ban Nha ở Tân Thế giới là một hệ thống chuyên chế xây dựng xung quanh Hội đồng các xứ Ấn (Real y Supremo Consejo de las Indias). Hội đồng này, cùng với Phòng Thương mại (Casa de Contratación) giám sát về các vấn đề kinh tế, soạn luật và ra các sắc lệnh chuyên quyền – khoảng 400.000 sắc lệnh tính đến năm 1600. Những cơ quan hành pháp này được cân bằng nhờ vào một hệ thống song song gồm *audiencias* hay các tòa án hành chính do các luật sư hay thẩm phán điều hành, tức là những người không được phép kết hôn với phụ nữ bản địa hoặc tham gia vào chính trường tại những khu vực họ điều hành.¹⁵ Cơ cấu này sụp đổ khi thế kỷ XVI và XVII chịu những áp lực ngày càng gia tăng của sự ràng buộc tài chính

và phản đối từ người Creoles vốn ngày càng đấu tranh đòi có tiếng nói trong chính quyền.

Cho dù nhà nước Tây Ban Nha có muốn chủ ý nhào nặn các thể chế của Tân Thế giới đến cỡ nào, nó không có quyền lực cũng như thẩm quyền để áp đặt ý chí của mình lên các thuộc địa. Vấn đề này được kết tinh trong thành ngữ “*Obedézcase, pero no se cumpla*” (vâng mệnh nhưng không tuân lệnh). Việc tái chinh phục bán đảo Iberia từ người Moor được tiến hành thành công không phải nhờ một nhà nước hiện đại mà nhờ “những người làm nghề tự do” hoạt động theo khế ước hoàng gia, và nhiều trong số những nhân vật này, chẳng hạn như Cortés và Pizarro là những trung gian bán độc lập. Vua Tây Ban Nha phải mất gần như cả thế kỷ XVI để tập hợp những cá nhân này dưới quyền cai trị của mình, với việc sử dụng các thể chế như *encomienda* để trao cho những người thực dân quyền kiểm soát đối với con người thay vì vùng đất. Nhưng đến thời điểm đó, bản thân chính quyền bán đảo tại châu Âu cũng suy yếu, cộng thêm nợ nần chồng chất lại từ những cuộc chiến châu Âu và Địa Trung Hải. Những thông lệ chạy chức chạy quyền được chính Tây Ban Nha sử dụng cũng dần dần du nhập vào các thuộc địa Tân Thế giới, chuyển dịch thế cân bằng quyền lực ở đó sang giai cấp tinh hoa địa phương. *Regimientos* và *cabildos* – thể chế của chính quyền địa phương được bầu lên trước đó – đến năm 1600 bị Hoàng gia bán đi như là một thứ tài sản có thể thừa kế. Do đó, việc thể chế hóa nhà nước đi giật lùi, từ một hệ thống quan liêu, hiện đại trở về hệ thống thân tộc.

Tư tưởng cũng có ý nghĩa vô cùng quan trọng trong sự tiến hóa của các thể chế. Trong những thế kỷ đầu của nền cai trị thực dân, chưa có một Hobbes hay Locke Tây Ban Nha nào nói với người thực dân rằng họ sở hữu quyền tự nhiên và phổ quát trong vai trò con người. Thay vào đó, những gì họ có là những đặc quyền phong kiến đặc thù chủ nghĩa mà họ được thừa kế hay bỏ tiền ra mua về. Ngược lại với những người thực dân Anh ở Bắc Mỹ, bộ phận người Creole ở Mỹ

Latin thường hay có xu hướng đòi hỏi sự bảo hộ đối với đặc quyền hơn là quyền.¹⁶

Tư tưởng du nhập từ Tây Ban Nha bắt đầu thay đổi một lần nữa, như James Mahoney chỉ ra, trong giai đoạn Bourbon tự do của đế quốc, bắt đầu khoảng năm 1600. Cùng với những cải cách diễn ra trên bán đảo, nhà vua cấm việc bán chức bán tước trong *audiencia* – đa số chức vị rơi vào tay các Creole vào những năm 1650 và bắt đầu nhồi vào các tòa hành chính với nhiều quan chức chuyên nghiệp hơn từ châu Âu sang và chức vụ do bổ nhiệm chứ không phải qua mua bán. Hệ thống quản đốc vay mượn từ Pháp được mở rộng ra các thuộc địa nơi những đại biểu chuyên nghiệp được bổ nhiệm thay thế cho các *corregidor* và *alcalde mayor* tham nhũng ở địa phương. Thương mại được tự do hóa thông qua Sắc lệnh Thương mại Tự do của Charles III: những hạn chế cũ giới hạn hàng xuất khẩu trong một số hải cảng và con tàu cụ thể được bãi bỏ, và thương mại trực tiếp với Bắc Mỹ trở thành hợp pháp. Một nỗ lực được thực hiện để bảo tồn quyền lực của các thương nhân độc quyền tại Peru và Mexico, và tăng cường năng lực cho các chủ thể mới cạnh tranh bên trong hệ thống kinh tế.¹⁷

Tác động của các thể chế mới thật ấn tượng. Trọng tâm bên trong đế quốc bắt đầu chuyển dịch từ các trung tâm cũ ở Peru và Mexico sang những khu vực ôn hòa, thưa dân hơn nằm sâu hơn về phía nam Argentina và Chile. Argentina, từng thuộc về Tổng trấn của Peru, trở thành thủ phủ của tổng trấn của chính Argentina vào năm 1676. Dân số của cảng Buenos Aires tăng lên 50.000 vào năm 1800. Mậu dịch phát triển đáng kể, không còn nặng về trọng thương; từ năm 1682 đến năm 1696, giá trị hàng hóa xuất khẩu sang Tây Ban Nha tăng gấp mười lần. Hưởng ứng sự thịnh vượng đang gia tăng này, người di cư đến từ châu Âu bắt đầu chuyển dịch đích đến của họ sang những khu vực mới này và bao gồm các nhóm xã hội khác biệt hẳn so với giới tinh hoa cũ gồm lãnh chúa và thương nhân lâu đời của Creole. Những người dân nhập cư này cũng có những ý tưởng tự do hơn và chuẩn bị điều kiện

cho những xung đột chính trị bảo thủ-tự do rất tai hại mà về sau toán ngòi trong hệ thống chính trị của Mỹ Latin thời hậu độc lập.¹⁸

Tư tưởng lại một lần nữa đóng vai trò quan trọng trong bối cảnh cách mạng Mỹ và Pháp, truyền bá rộng khắp khái niệm về bình đẳng và làm cho chế độ nô lệ càng ngày càng trở nên vô luân. Cách mạng Mỹ dĩ nhiên không có bất kỳ tác động trực tiếp nào lên thể chế nô lệ tại các thuộc địa Mỹ. Tuy nhiên, nó chắc chắn gieo cho toàn bộ dân số thực dân Tân Thế giới ý tưởng rằng họ cũng có thể thoát khỏi sự giám hộ của châu Âu, và nó giúp đỡ cho một nước Pháp đang phá sản và chuẩn bị nền móng cho những sự kiện của năm 1789. Cách mạng Pháp có một tác động trực tiếp và ngay lập tức lên thuộc địa nô lệ lớn Saint-Domingue nơi một cuộc nổi dậy của nô lệ nổ ra vào năm 1791 dưới sự lãnh đạo của Toussaint Louverture và tiếp tục trong một vài giai đoạn cho đến khi thuộc địa này giành được độc lập hoàn toàn dưới sự lãnh đạo của nô lệ vào năm 1804 trở thành nhà nước Haiti mới. Nghị viện Anh chấm dứt việc buôn bán nô lệ vào năm 1804, và hải quân Anh được triển khai trong những thập niên liên tiếp sau đó để thực thi lệnh cấm buôn bán nô lệ tại bờ biển châu Phi. Những ý tưởng tôn giáo có ý nghĩa quan trọng, như tư tưởng của William Wilberforce người mà việc cải đạo sang một hình thái của Tin Lành Phúc âm dẫn ông tới chỗ thành lập một Hội Vận động Bãi bỏ Buôn bán Nô lệ. Chế độ nô lệ tại các thuộc địa Anh chỉ được chấm dứt khi Đạo luật Bãi bỏ Nô lệ ra đời năm 1833. Chế độ nô lệ vẫn được duy trì tại Mỹ cho đến khi Tu chính án 13 được thông qua vào năm 1865, và tiếp tục ở Cuba cho đến năm 1886 và Brazil cho đến năm 1888.

KHIẾM KHUYẾT BẨM SINH CỦA MỸ LATIN

Mỹ Latin có một khiếm khuyết bẩm sinh. Người Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha đã tạo dựng các thể chế chuyên chế và trọng thương của mình tại Tân Thế giới khi chớp thấy những cơ hội kinh tế tại đó. Khi làm như vậy, họ tái tạo một cơ cấu giai cấp khi đó tồn tại trên bán đảo

Iberia, cũng như hệ thống chính trị trong đó một nhà nước chuyên chế bị tiêu diệt một phần bởi các thế lực tinh hoa địa phương và hệ quả là không bao giờ có thể chế ngự được họ. Tuy nhiên, cơ cấu giai cấp này khác với cơ cấu đã tồn tại ở châu Âu ở một phương diện quan trọng, vì giai cấp kinh tế ở nhiều quốc gia Mỹ Latin dần dần trở nên giống với các phân khu sắc tộc chủng tộc, vốn càng khó chế ngự.

Khi các quốc gia Mỹ Latin bắt đầu giành được độc lập từ những ông chủ thực dân vào đầu thế kỷ XIX, họ thừa hưởng di sản này. Hiến pháp của hầu hết các nhà nước mới độc lập đều mang tính đại nghị về mặt danh nghĩa; thực vậy, nhiều hiến pháp được dựa trên hệ thống tổng thống đã được thiết lập tại Mỹ năm 1787. Nhưng trừ một số rất ít ngoại lệ, tất cả các quốc gia trong khu vực này sau đó đều vấp phải những vấn đề lớn cả về việc duy trì nền dân chủ ổn định lẫn duy trì mức độ tăng trưởng kinh tế ổn định.

Chính trị bất ổn và thành tựu kinh tế bền vững còn yếu kém là hai hiện tượng đều liên quan mật thiết tới vấn đề bất bình đẳng ở bên trong. Cơ cấu giai cấp và sự phân bổ nguồn lực không công bằng tạo ra những sự phân cực chính trị sâu sắc, ở thế kỷ XIX là giữa người tự do và người bảo thủ, và thế kỷ XX là giữa các chính quyền bảo thủ và muôn hình vạn trạng người phản đối theo chủ nghĩa Marx hay dân túy. Tăng trưởng kinh tế diễn ra ở Mỹ Latin trong nhiều thời kỳ khác nhau, nhất là cuối thế kỷ XIX và giữa thế kỷ XX, khi một số quốc gia ở đó có thể phần nào khép lại khoảng cách với thế giới phát triển. Nhưng khoảng cách này lại tăng trở lại với sự bất ổn chính trị làm gián đoạn đời sống kinh tế thông thường và đảo ngược những thành tựu của những thời kỳ trước đó. Tầng lớp tinh hoa kinh tế có thể thống lĩnh về mặt danh nghĩa những hệ thống chính trị dân chủ để duy trì vị thế xã hội của họ, do đó lại càng cản trở cánh cửa tiếp cận cơ hội kinh tế một cách dân chủ hơn.¹⁹

Tác động của di sản lịch sử này rõ rệt nhất ở Mexico, một trong hai thủ phủ của Đế quốc Habsburg Tây Ban Nha ở Tân Thế giới. Nỗ

lực tự do hóa nền kinh tế dưới các triều đại Bourbon thế kỷ XVIII có tác động hạn chế khi giới tinh hoa kinh tế Mexico City đấu tranh bảo vệ địa vị của họ trước những người mới đến. Ở nông thôn cũng vậy, hệ thống lao động hưởng lương cơ động không bám trụ được như tại vùng đất mới khai mở của Argentina. Thay vào đó, các lãnh chúa lớn có thể kiểm soát quần chúng nông dân thông qua lấy công trả nợ và những phương tiện nửa cưỡng chế khác.²⁰

Sự bùng nổ khai thác mỏ vào thế kỷ XVIII chững lại khi cuộc Chiến tranh Độc lập Mexico nổ ra vào năm 1810; như độc giả sẽ thấy chi tiết trong chương tiếp theo, cuộc chiến khởi đầu như một cuộc cách mạng xã hội dẫn dắt bởi hai linh mục và biệt đội dân nghèo ủng hộ họ, và kéo dài cũng như hỗn loạn hiếm có. Cuộc chiến tiếp diễn tới giữa những năm 1820 và phá hủy toàn bộ ngành khai mỏ, nguồn xuất khẩu trọng yếu của Mexico.²¹ Sau binh biến này, Mexico vẫn cứ bất ổn về chính trị tới mức bất thường, với sáu cuộc đảo chính đưa loạt các *caudillo* (lãnh tụ) lên nắm quyền lực trong 40 năm tiếp theo.

Ngược lại với Mỹ, nơi cách mạng chỉ làm gián đoạn phát triển kinh tế một thời gian ngắn, kinh tế của Mexico không phục hồi cho đến khi có sự nổi lên của Porfirio Diaz. Ông lãnh đạo đất nước tổng cộng 35 năm (1876-1911), trong một nền độc tài được gọi là Porfiriato. Kế thừa một đất nước về cơ bản đã vỡ nợ hoàn toàn từ những thập niên xung đột và tăng trưởng thấp, ông cần những liên minh kinh tế. Ông giành được những liên minh này bằng cách tạo ra một khu vực ngân hàng trong đó một số lượng nhỏ các ngân hàng có quan hệ với chính quyền có thể tạo ra những lượng tiền lớn. Điều này tạo cho chính quyền cơ hội tiếp cận những nguồn lực có thể sử dụng để trấn áp tình trạng vô trật tự và mang đến sự ổn định chính trị cơ bản. Việc này mang đến một thế kỷ phát triển kinh tế ngoạn mục, khi Mexico phần nào bắt kịp thành công Bắc Mỹ và cả những cường quốc mới nổi tư tưởng tự do hơn như Argentina. Tuy nhiên, Diaz không tạo được một trật tự

kinh tế tự do hay cởi mở mà chỉ tạo được một hệ thống mà ngày nay cũng ta gọi là chủ nghĩa tư bản cánh hẩu (crony). Hệ thống này ở một số phương diện tương tự như hệ thống trọng thương ngày trước, chỉ khác là nó được điều hành bởi những tầng lớp tinh hoa địa phương chứ không phải Hoàng gia Tây Ban Nha.²² Nó không làm được gì để tăng quyền năng cho quần chúng Mexico đâu là về kinh tế hay chính trị. Hệ lụy là những căng thẳng xã hội nổ ra trong Cách mạng Mexico, một sự kiện chấn động khác dẫn tới việc Diaz bị lật đổ vào năm 1911 và kéo dài cho đến tận năm 1916. Trên thực tế, đất nước không được bình ổn thật sự cho mãi đến sau sự nổi lên của Đảng cách mạng Thế chế (Partido Revolucionario Institucional – PRI) vào những năm 1940, nghĩa là tốc độ tăng trưởng kinh tế đã đình trệ hoặc đi giật lùi suốt cả một thế hệ.

PRI sẽ vẫn là đảng thống lĩnh kiểm soát đời sống chính trị của Mexico cho đến năm 2000, khi chiếc ghế tổng thống rơi vào tay Vicente Fox, ứng viên của đảng đối thủ Partido Acción Nacional. Nhất là những năm 1950 và 1960 là thời kỳ kinh tế tăng trưởng mạnh mẽ khiến Mexico một lần nữa bắt đầu thu hẹp khoảng cách với Mỹ. Nhưng vấn đề cơ bản của bất bình đẳng và phân biệt giai cấp vẫn chưa được giải quyết. PRI thật sự tạo dựng được một số thành tựu quan trọng: thực hiện một cuộc cải cách đất lớn vào những năm 1930 và phá bỏ những đại đồn điền của Mexico và, quan trọng không kém, tạo ra một ý thức bản sắc dân tộc mãnh liệt với việc tiếp tục chấn hưng những biểu tượng tiền Columbus của cuộc cách mạng. Nhưng nó đạt được sự ổn định thông qua việc phân phối nguồn lực nhà nước theo kiểu ô dù cho những nhóm chính trị được biệt đãi, làm hạn chế sức cạnh tranh và ngăn cản Mexico xây dựng được một khu vực tư có sức cạnh tranh mạnh. Khi nền kinh tế Mexico đã tự do hóa đáng kể (nhất là sau cuộc đàm phán Hiệp định Thương mại Tự do Bắc Mỹ năm 1994), nó vẫn bị chi phối bởi những độc quyền nhóm lớn và những hạn chế tân trọng thương về mậu dịch. PRI trở lại Los Pinos (đình thự tổng thống) vào

năm 2012 sau 12 năm vắng bóng, hi vọng lần này cam kết mạnh mẽ hơn đối với một chương trình cải cách cấu trúc nghiêm túc bao gồm tự do hóa khu vực năng lượng trọng yếu.

Khi hậu và địa lý nằm trong những căn nguyên của khiếm khuyết bẩm sinh của Mỹ Latin. Những nền kinh tế nô lệ khai khoáng do người Tây Ban Nha thiết lập ở Mexico, Peru và nhiều nơi khác đã để lại một di sản là sự bất bình đẳng kéo dài mãi cho đến khi mở bậc cuối cùng đóng cửa và làm chậm lại sự xây dựng một nền kinh tế mở cửa kiểu Bắc Mỹ.

Nhưng dù điều kiện vật chất quả có chi phối bản chất các thể chế chính trị tại Mỹ Latin, chúng không hoàn toàn quyết định các thể chế này. Các thể chế chính thức tiến hóa qua thời gian theo một hướng dân chủ, giống như ở châu Âu. Cái được duy trì bền vững hơn chính là một cơ cấu giai cấp của khu vực – sự phân hóa giữa tầng lớp tinh hoa da trắng hơn, giàu có hơn và quần chúng da màu, nghèo khó hơn – mà khi đó định hình nên cơ chế vận hành của các thể chế chính thức. Điều này có nghĩa rằng sự ra đời của nền dân chủ chính thức vào thế kỷ XIX và XX không nhất định dẫn tới việc dân thường được trao thêm quyền năng mà lại dẫn tới việc tầng lớp tinh hoa tiếp tục thống trị gián tiếp các hệ thống chính trị dân chủ, duy trì nguyên trạng xã hội vốn có.

17

NHỮNG CHÚ CHÓ KHÔNG SỬA

Chiến tranh, vốn có ý nghĩa quan trọng với sự hình thành các nhà nước hiện đại tại Trung Quốc và châu Âu, lại không thịnh hành ở Mỹ Latin như thế nào; vì sao lại có chuyện như vậy, và thế nào mà những động cơ cho việc hiện đại hóa nhà nước cũng yếu hơn rất nhiều; liệu chúng ta có cần phải tiếc nuối chuyện Mỹ Latin trải qua những mức độ bạo lực thấp hơn?

Nói rằng Mỹ Latin được sinh ra với khiếm khuyết bất bình đẳng xã hội bẩm sinh, về phương diện nào đó, không phải nói về điều gì đó đặc biệt thú vị. Năm 1808, khi những cuộc chiến giành độc lập ở Mỹ Latin nổ ra, rất ít xã hội trên thế giới có đặc trưng là những mức độ bình đẳng về mặt kinh tế hay xã hội. Với ngoại lệ là một nước Anh và một Hà Lan tự do hơn, còn thì hầu hết châu Âu đều duy trì trật tự ruộng đất theo quy định của giới tinh hoa phong kiến với những đặc quyền đặc lợi thâm căn cố đế. Trung Quốc có một nhà nước chuyên chế hùng hậu, một giai cấp lãnh chúa và một đại bộ phận nông dân bán cùng hóa và phụ thuộc. Một số đế quốc khổng lồ như Ấn Độ, Thổ Nhĩ Kỳ, Ba Tư và tại các vương quốc Đông Nam Á cũng vậy. Bắc Mỹ là một trong số rất ít các khu vực trên thế giới không bị đè nặng bởi sự bất bình đẳng xã hội đã ăn vào cốt tủy, ít nhất là đối với bộ phận dân số da trắng. Và ngoài Pháp, hầu như không quốc gia nào có một nhà nước hiện đại.

Tuy nhiên, trong hai thế kỷ tiếp theo, một số quốc gia tiến triển theo một hướng hoàn toàn khác. Phổ, Đan Mạch, Hà Lan, Anh và các quốc gia châu Âu khác theo đuôi Pháp xây dựng những bộ máy quan liêu tập quyền theo tư tưởng Weber. Hơn nữa, Cách mạng Pháp mở ra không chỉ những nhu cầu tham gia chính trị của đại chúng mà còn tạo ra cả một sắc diện mới theo đó một ngôn ngữ và văn hóa chung sẽ là nguồn thống nhất cho nền cộng hòa dân chủ mới. Hiện tượng này, được biết với tên gọi chủ nghĩa dân tộc, khi đó thúc đẩy việc vẽ lại bản đồ chính trị châu Âu như là các nhà nước triều đại liên kết với nhau bằng hôn phối và những nghĩa vụ phong kiến được thay bằng những bốn phận dựa trên nguyên tắc đoàn kết ngôn ngữ-sắc tộc. Chế độ quân dịch (*levée en masse*) của Cách mạng Pháp đại diện cho sự kết hợp đầu tiên của tất cả những xu thế này: chính quyền cách mạng ở Paris có thể huy động một bộ phận lớn nam giới trai tráng sẵn sàng bảo vệ nước Pháp. Dưới thời Napoléon, đại diện quyền lực nhà nước được huy động này tiếp tục chinh phục phần lớn châu Âu còn lại.

Vậy thì, điều thú vị về Mỹ Latin thế kỷ XIX và XX chính là những chú chó không-sủa. Các nhà nước mạnh như Pháp và Phổ chưa từng xuất hiện ở nơi nào khác trong khu vực, trừ Chile có lẽ là ngoại lệ hãn hữu. Chủ nghĩa dân tộc và lòng nhiệt thành yêu nước đã không xuất hiện dưới một hình hài tương tự tại châu Âu nơi toàn bộ dân số có thể được khơi dậy lòng căm thù và đấu tranh với các nước lân bang. Trừ một hai ngoại lệ, các nhà nước chưa bao giờ đạt được năng lực thống lĩnh và huy động dân số của mình. Trong nhiều khía cạnh, các chính quyền độc lập xuất hiện sau khi được giải phóng khỏi Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha tiếp tục đi theo mô hình chính quyền thực dân trước đó. Tây Ban Nha chế độ cũ có đặc trưng là chủ nghĩa chuyên chế yếu: nhà nước tập trung và chuyên quyền nhưng tương đối yếu năng lực và không thể chế ngự được chính giới tinh hoa của mình. Dù nhiều trong số các chính quyền Mỹ Latin mới thời hậu độc

lập trên danh nghĩa đều là dân chủ, song họ chưa bao giờ tạo dựng được một nhà nước có năng lực trên mức trung bình. Thất bại trong việc tạo ra các nhà nước hiện đại được đánh dấu trước nhất bởi việc các nhà nước Mỹ Latin bất lực, không thu được lượng thuế đáng kể từ nhân dân. Kết quả là, các chính quyền gặp phải những thâm hụt tài khóa giống như nhà nước Tây Ban Nha thời chế độ cũ, với việc phải bơm thêm nguồn cung tiền. Lạm phát là một hình thức thuế cửa sau, gây nhiều hệ quả méo mó và bất công cho người dân phải chịu thuế này. Hơn bất kỳ khu vực nào khác, lạm phát trở thành đặc trưng của Mỹ Latin thế kỷ XIX và XX.

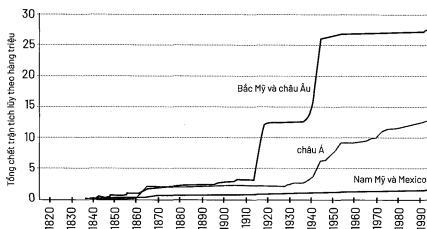
Vì sao các nhà nước hiện đại, mạnh lại không xuất hiện ở Mỹ Latin như ở châu Âu? Nếu có một yếu tố duy nhất giải thích kết quả này, thì đó là sự thiếu vắng một cuộc chiến giữa các nước trong Tân Thế giới. Chúng ta đã chứng kiến chiến tranh và sự chuẩn bị cho chiến tranh đóng vai trò quan trọng như thế nào trong việc tạo ra các nhà nước hiện đại tại Trung Quốc, Phổ và Pháp. Ngay cả tại Mỹ, việc xây dựng nhà nước được thúc đẩy bởi những quan ngại về an ninh quốc gia trong suốt thế kỷ XX. Dù châu Âu từ năm 1945 gần như hòa bình tuyệt đối, những thế kỷ trước đó châu lục này có đặc trưng là bạo lực ở mức vừa cao vừa đặc đặc hữu giữa các nhà nước. Trong hai thế kỷ qua, những màn chính trị chủ đạo vẽ lại bản đồ châu Âu – Cách mạng Pháp và Chiến tranh Napoléon, và những cuộc chiến thống nhất của Ý và Đức – đều liên quan tới bạo lực ở mức độ cao, đỉnh điểm là hai cuộc thế chiến trong thế kỷ XX.

Dĩ nhiên ở Mỹ Latin cũng có nhiều bạo lực: ngày nay khu vực này tràn lan các cartel ma túy, băng đảng đường phố, nhiều tàn dư của các nhóm du kích, tất cả đều gây thương đau lớn cho người dân. Nhưng so sánh với châu Âu, Mỹ Latin vẫn là một vùng đất hòa bình xét về mặt chiến tranh giữa các nhà nước. Điều này là một phước lành cho khu vực song cũng để lại một di sản thể chế nan giải.

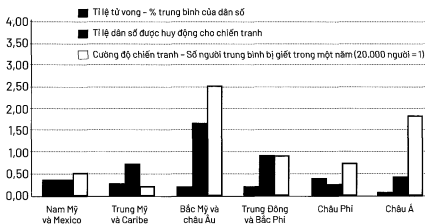
MỘT LỤC ĐỊA HÒA BÌNH

Nhà xã hội học Miguel Centeno đã ghi lại thực tế là Mỹ Latin trong hai thế kỷ qua hòa bình hơn nhiều so với châu Âu, Bắc Mỹ và châu Á. Điều này đúng bất kể đo lường bằng tổng số chết trận tích lũy (Hình 13), tỉ lệ tử vong, tỉ lệ dân số được huy động cho chiến tranh hay cường độ chiến tranh, nghĩa là tỉ lệ tử vong trong dân số trong một năm nhất định (Hình 14). Ông chỉ ra thêm hai sự thật: một, các mức độ bạo lực giảm từ từ qua thời gian, khiến Mỹ Latin của thế kỷ XX là một trong những khu vực hòa bình nhất thế giới; và hai, bạo lực ở Mỹ Latin có xu hướng xảy ra trong những cuộc nội chiến hơn là chiến tranh giữa các nước. Centeno còn nói khi những cuộc chiến tranh Mỹ Latin xảy ra, chúng có xu hướng bị giới hạn về bản chất, hiếm khi liên quan tới những loại hình tổng động viên từng xảy ra sau Cách mạng Pháp hay trong hai cuộc thế chiến.¹

Những cuộc chiến tại Mỹ Latin diễn ra theo một số cao trào. Làn sóng thứ nhất là những cuộc chiến tranh giành độc lập tách khỏi Tây Ban Nha, không phải xuất phát từ những tư tưởng của Cách mạng Mỹ hay Pháp mà bởi sự chiếm đóng của Pháp tại bán đảo Iberia và việc Napoléon đưa anh trai Joseph lên ngôi Tây Ban Nha thay cho hoàng gia Bourbon vào những năm 1808-1810. Ở Bồ Đào Nha, nhà vua dời thủ phủ từ Lisbon sang Rio de Janeiro, dù hoàng gia sắp sửa trở về bán đảo sau thất bại của Napoléon. Sự sụp đổ của quyền lực chính danh tại các quốc mẫu dẫn tới những cuộc nổi dậy của người Creole tại Buenos Aires, Caracas, và Bắc Mexico, mà ban đầu lực lượng hoàng gia đều trấn áp được. Nhưng sau khi Bourbon Ferdinand VII được phục vị lại ngôi vị Tây Ban Nha năm 1815, một làn sóng khởi nghĩa thứ hai nổ ra và dẫn tới độc lập cho gần như toàn bộ Nam Mỹ vào giữa những năm 1820.

Hình 13. Tập hợp con số trận vong

Nguồn: Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt*

Hình 14. Tổng số cuộc chiến theo khu vực

Nguồn: Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt*

Những cuộc chiến giành độc lập của Mỹ Latin kéo dài lâu hơn so với Cách mạng Mỹ và gây ra nhiều tổn hại đến hạ tầng của khu vực, đẩy nền kinh tế đi thụt lùi trong phần lớn nửa đầu của thế kỷ XIX. Tuy nhiên, đặc điểm nổi bật nhất của những cuộc chiến này là việc chúng tác động rất ít đến cơ cấu giai cấp của các xã hội bên dưới

và tác động vô cùng hạn chế của các xã hội này trong việc xây dựng nhà nước.

Việc thiếu vắng cách mạng xã hội được phản ánh trong vị thế thống lĩnh của các nhóm bảo thủ tại gần như mọi quốc gia mới độc lập. Thật bi hài khi Hugo Chávez, vị tổng thống dân túy của Venezuela, gần như tung hô nhà giải phóng khu vực, Simón Bolívar, là người hùng của phái tả. Bolívar xuất thân từ một gia đình Creole giàu có. Dù lập những chiến công quân sự vô cùng hiển hách khi đập tan lực lượng Tây Ban Nha, song ông lại có những cam kết chính trị bất nhất, lúc thì thể hiện quan điểm tự do lúc thì chuyên chế hơn. Điều ông ghét nhất là trở thành nhà cách mạng xã hội. Trường hợp này cũng đúng với José de San Martín, một thiên tài quân sự khác từng giải phóng nửa lục địa phía nam, để xướng việc lập một chính quyền quân chủ tại Peru một khi nền cai trị của Tây Ban Nha chấm dứt. Chỉ có hai cách mạng xã hội đích thực là linh mục Miguel Hidalgo và linh mục José María Morelos, từng huy động một quân đội gồm những cư dân nghèo khó, dòng máu pha trộn từng đe dọa giới tinh hoa Creole tại Mexico City. Chương trình của Morelos hứa hẹn “một chính quyền mới, theo đó mọi cư dân, trừ dân *peninsular*, sẽ không còn phân biệt là người Anh-điêng, trắng lai đen hay Tây Ban Nha lai thổ dân, mà gọi chung là người châu Mỹ.”

Cả Hidalgo và Morelos đều bị bắt và xử tử, và những phong trào của họ đều bị đàn áp. Giới tinh hoa Creole địa phương dần ủng hộ nền độc lập tại Mexico và Peru chỉ vì từ Tây Ban Nha Ferdinand VII đồng ý chuẩn y hiến pháp tự do của năm 1812; độc lập với Tây Ban Nha có nghĩa rằng ngăn ngừa cái cách tự do lây lan ra Tân Thế giới.² Ngược lại, những nhà kiến thiết Cách mạng Mỹ lại tự do và dân chủ từ trong cốt tủy. Việc độc lập khỏi Anh có tác dụng lồng những nguyên tắc dân chủ vào các thể chế của tân nhà nước, cho dù nó không mang lại một cuộc cách mạng xã hội. Lãnh tụ của những phong trào độc lập tại Mỹ Latin thì bảo thủ hơn nhiều, dù thực tế họ thấy bị buộc phải chấp nhận

các thể chế dân chủ một cách chính thức. Ngay cả không thể họ cũng không dám nghĩ tới việc làm xáo trộn cơ cấu giai cấp của khu vực.

Tuy nhiên, độc lập tạo ra một nhiệm vụ xây dựng nhà nước khi những thành phần khác của đế quốc Tây Ban Nha tìm cách tạo ra những trật tự chính trị độc lập, mà như ở châu Âu thì có gắn với một đơn vị được chia tách từ những đơn vị chính trị nhất định và có sự sáp nhập những đơn vị khác thành những chính thể tập trung hơn. Simón Bolívar tạo ra một chính thể được gọi là Gran Colombia năm 1819, bao gồm phần lớn các quốc gia Venezuela, Colombia, Panama, bắc Peru, Ecuador, và những khu vực của Brazil ngày nay. Khu vực khổng lồ này, trải rộng trên địa hình rừng rậm núi cao, chống lại sự tập quyền và phân lập thành các quốc gia riêng rẽ vào năm 1830 (Panama được tách ra khỏi Colombia với sự giúp sức của Mỹ vào năm 1903). Tương tự, Agustín de Iturbide, lãnh đạo nhà nước Mexico độc lập, tự phong hoàng đế trên vùng lãnh thổ bao gồm Trung Mỹ. Khu vực đó ly khai năm 1823 thành Cộng hòa Liên bang Trung Mỹ thống nhất, nhưng rồi sớm phân rã thành các nhà nước biệt lập gồm El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, và Costa Rica, mà sau đó đều phải chống lại một số nỗ lực nhằm hợp nhất trở lại. Các chính thể mới thường là tương ứng với các quận hành chính của Tây Ban Nha, nhưng không có những bản sắc văn hóa mạnh như của Pháp và Đức. Mặt khác, Argentina và Mexico, vốn từng được chia nhỏ ra thành những thái ấp vùng, được hợp nhất dưới thời các nhà cai trị chuyên chế như Juan Manuel de Rosas ở Buenos Aires từ từ trấn áp những cuộc khởi nghĩa vùng và tích lũy quyền lực quanh các chính quyền tập quyền.³

Làn sóng lớn thứ hai là chiến tranh giữa các quốc gia diễn ra vào giữa thế kỷ XIX và có thể được xem như chương cuối của giai đoạn cải tổ lãnh thổ thời hậu độc lập. Argentina và Brazil đối đầu nhau trong một loạt những cuộc xung đột giành quyền kiểm soát miệng sông Río de la Plata, cuối cùng dẫn tới việc tạo ra nhà nước đệm Uruguay năm

1828. Hai quốc gia tiếp tục tranh giành ảnh hưởng đối với Uruguay; điều này cuối cùng dẫn đến sự can thiệp của Anh và Pháp, hai quốc gia tìm cách bảo vệ lợi ích thương mại của mình trong khu vực. Brazil và Argentina cũng bị dính tới Chiến tranh Tam Đồng minh, một xung đột kỳ cục giữa hai nước lớn chống lại một Paraguay cùng kiệt. Đây là một thảm họa tàn khốc cho Paraguay, bởi sau đó nước này bị “loại ra... khỏi bản đồ địa chính trị.”⁴

Hai xung đột lớn khác của thời đại là Chiến tranh Mỹ-Mexico, theo đó Mexico mất toàn bộ khu vực từ Texas đến California cho một nhà nước Mỹ đang bành trướng thần tốc, và Chiến tranh Thái Bình Dương, giữa Chile, Peru và Bolivia, dẫn tới việc Chile giành được những nguồn lực phong phú của Hoàng mạc Atacama và biến Bolivia thành một quốc gia kẹt sâu trong đất liền. Kết thúc Chiến tranh Thái Bình Dương năm 1883, đường biên giới Mỹ Latin chủ yếu đã được định đoạt, và từ đó không có xung đột lớn giữa các nhà nước (trừ Chiến tranh Chaco giữa Bolivia và Paraguay vào những năm 1930, một xung đột ít ai nhớ đến ngay cả tại Mỹ Latin).⁵

Những cuộc chiến giữa các nước tại Mỹ Latin rất hãn hữu và cũng không hệ trọng nên hiếm khi được đề cập trong nhiều nghiên cứu lớn về lịch sử Mỹ Latin. So với châu Âu và Trung Hoa cổ đại hay kể cả Bắc Mỹ, chiến tranh có một tác động rất nhỏ lên việc xây dựng nhà nước. Cách ngôn của Charles Tilly “chiến tranh tạo ra nhà nước và nhà nước tạo ra chiến tranh” vẫn còn đúng, nhưng làm nảy sinh câu hỏi vì sao chiến tranh xuất hiện ở một số khu vực nhiều hơn ở một số khu vực khác.

Việc Mỹ Latin chậm trễ trong xây dựng nhà nước có thể thấy rõ từ những hạn chế trong năng lực nhà nước, nhưng trên hết thấy là từ việc đánh thuế. Ở Trung Quốc và châu Âu thời kỳ đầu hiện đại, những yêu cầu về nguồn lực cho cuộc chiến trường kỳ buộc các nhà nước phải nghĩ tới việc đánh thuế công dân, tạo ra những bộ tài chính và những

bộ máy quan liêu để điều hành việc thu thuế, xây dựng những hệ thống hành chính phân cấp để quản lý những hệ thống hậu cần rộng lớn, v.v... Tất cả những điều này dẫn tới nhu cầu đẩy mạnh doanh thu thuế của các nhà nước châu Âu hiện đại vào thế kỷ XVII và XVIII, và sự phát triển của các bộ máy quan liêu dân sự. Bạo lực có tổ chức cũng thúc đẩy sự phát triển chính trị thông qua việc triệt tiêu toàn bộ một số giai cấp xã hội nhất định – thành trì tiên phong của nhà nước thân tộc cũ, như những chức vị do mua quan bán tước của Pháp thời Chế độ cũ hay tầng lớp Junker tại Phổ.⁶

Những diễn biến tương tự chưa bao giờ xảy ra tại Mỹ Latin. Centeno lưu ý rằng tại Brazil và Mexico, với dữ liệu thế kỷ XIX rất dễ tìm được, các chính quyền chỉ thu được 1/4 đến 1/2 số thuế bình quân đầu người mà Anh thu được trong cùng thời kỳ. Hơn nữa, hai nước này phụ thuộc nhiều hơn vào các khoản thuế gián tiếp như thuế hải quan và thuế tiêu thụ đặc biệt. Những loại thuế này dễ thu hơn là thuế trực tiếp đánh vào doanh nghiệp và cá nhân, và luôn là những loại thuế đầu tiên mà các quốc gia có năng lực hành chính yếu vẫn hay sử dụng. Ngay cả thời kỳ đang tham chiến, thuế tài sản và sản xuất của Anh chiếm không quá 4% tổng doanh thu. Chile – đôi khi được gọi là “Phổ của Mỹ Latin” với năng lực quân sự áp đảo các nước láng giềng – thậm chí còn thu được ít hơn nữa. Về mặt này, họ chỉ đơn giản là bắt chước theo mô hình của Tây Ban Nha, ông chủ thực dân tại Mỹ Latin, quốc gia từ nghìn đời nay chưa bao giờ thu được đủ thuế từ công dân của mình, và đã mười lần buộc phải tuyên bố phá sản từ năm 1557 đến năm 1662.⁷

Sự vắng mặt tương ứng của cuộc chiến giữa các nước có thể lý giải cho việc vì sao số nhà nước mạnh ở Mỹ Latin ít hơn ở châu Âu, nhưng không thể lý giải được việc vì sao một số quốc gia trong khu vực có chính quyền hiệu quả hơn so với những nơi khác. Nhà khoa học chính trị Marcus Kurtz chỉ ra rằng luôn có sự phân thứ hạng cao thấp các nhà

nước hiệu quả kể từ thế kỷ XIX, với Chile và Uruguay luôn giữ vị trí đầu bảng, còn Bolivia, Paraguay và Haiti thường trực đứng gần chót.⁸ Ông cho rằng Uruguay và Argentina có thể xây dựng nhà nước mạnh ngay từ ban đầu là nhờ sự kết hợp lao động nông nghiệp tự do và sự đồng thuận tương đối mạnh của giới tinh hoa, nhưng cho rằng kết cục suy thoái của nhà nước Argentina xuất phát từ xung đột giai cấp sau những năm 1930. Tình ngẫu nhiên lịch sử của những kết cục này hé mở sự khó khăn trong việc đúc kết ra mô hình lý thuyết, dù chỉ là dè dặt, cho việc xây dựng nhà nước.⁹

Tuy nhiên, mật độ chiến tranh giữa các quốc gia Mỹ Latin thấp hơn quả thực dẫn tới một số kết quả quen thuộc. Trước khi có sự tham gia chính trị của quần chúng vào cuối thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX, áp lực cạnh tranh trong việc củng cố bộ máy quan liêu quốc gia mạnh theo gót Pháp, Phổ là ít hơn. Điều này có nghĩa rằng khi quyền bầu cử được mở rộng vào thế kỷ XX, khi đó chưa có “liên minh chuyên chế” để bảo vệ quyền tự trị của các bộ máy quan liêu quốc gia. Việc truyền bá cạnh tranh chính trị dân chủ tạo ra những động cơ cực lớn tại Argentina, Brazil, Mexico, Colombia và các quốc gia khác cho các chính trị gia dân chủ trong việc sử dụng những biện pháp ô dù của mình để chiêu mộ cử tri, và cuối cùng biến bộ máy công quyền thành một “con heo đất” cho việc bổ nhiệm chính trị. Trừ trường hợp Chile và Uruguay, hai quốc gia Mỹ Latin đi theo con đường của Hà Lan và Nam Ý và biến hệ thống chính trị bảo trợ của thế kỷ XIX thành chủ nghĩa ô dù đúng nghĩa của thế kỷ XX.

Khi tạo ra các nhà nước dựa trên sự bảo trợ, các quốc gia Mỹ Latin đối mặt với những gì nhà khoa học chính trị Barbara Geddes gọi là “thế tiến thoái lưỡng nan của chính trị gia.” Giống như tại nước Mỹ của thế kỷ XIX, công chúng quan tâm rõ rệt tới việc cải cách nhà nước và đặt nó trên một nền tảng thực tài mạnh mẽ hơn. Nhưng làm vậy sẽ làm vào quỹ vốn chính trị của chính trị gia, cho nên ít vị trong đó có động

lực để triển khai nó. Geddes cho rằng cuộc cải cách chỉ xảy ra trong những điều kiện đặc biệt, chẳng hạn khi cán cân giữa các đảng chính trị cân bằng và không đảng nào sẽ giành được lợi thế đặc biệt khi vận động cho cải cách.¹⁰

Những cú sốc bên ngoài, không phải dưới dạng đe dọa quân sự mà dưới dạng khủng hoảng tài chính, đôi khi cũng có tác dụng trong việc cưỡng bách thay đổi. Do đó, sau cuộc khủng hoảng nợ Mỹ Latin vào thập niên 1980 đã có một nỗ lực lớn nhằm chuyên nghiệp hóa các ngân hàng trung ương và các bộ tài chính, kết quả là nhà nước quản lý chính sách kinh tế vĩ mô hiệu quả hơn nhiều. Và ít nhất có những dấu hiện ban đầu của một liên minh tầng lớp trung lưu chống lại chủ nghĩa ô dù và tham nhũng tại Brazil và nhiều nơi khác, nơi số vụ khởi tố đối với giai cấp chính trị tham nhũng khét tiếng đã gia tăng vào những năm 2000. Brazil ngày nay là một bức tranh ô hợp, với một số bộ và cơ quan xuất sắc đan xen vào đó là những bộ và cơ quan mục ruỗng, kém hiệu quả.¹¹

KHÔNG CÒN CHIẾN TRANH

Vì sao chiến tranh giữa các nhà nước là chuyện hiếm ở Mỹ Latin so với ở châu Âu và Đông Á, và nếu có thì cũng không thúc đẩy các chính quyền tham dự vào việc xây dựng nhà nước trường kỳ, nghiêm túc giống như tại châu Á và châu Âu? Có thể vì một số lý do.

Lý do thứ nhất có liên quan tới sự phân tầng giai cấp đã được nói ở trên, trong đó Mỹ Latin có các chiều kích sắc tộc và chủng tộc đáng kể. Chiến tranh và bạo lực, như đã nói trước đó, đặc hữu với Mỹ Latin; điểm khác biệt của nó với châu Âu nằm ở thực tế là trong thế kỷ XIX và XX, chiến tranh đều là nội bộ chứ không phải giữa các quốc gia. Mexico, Argentina, Uruguay, Colombia, Nicaragua và một loạt các quốc gia khác trải qua những xung đột nội bộ kéo dài phá vỡ nền kinh tế và làm cùng kiệt xã hội. Những xung đột nội bộ phản ánh sự tồn tại

của sự chia rẽ giai tầng, xã hội gay gắt. Chúng làm nản lòng giới tinh hoa dù ở bất kỳ quốc gia nào trong việc thúc đẩy sự dịch chuyển dân số, vì điều đó giống như giao súng vào tay những kẻ phạm phu bất kham. Nội bộ giới tinh hoa thường được phân thành các bè cánh dựa vào tôn giáo, ý thức hệ, hay lợi ích kinh tế. Sự bất tín nhiệm xã hội cũng làm hạn chế lòng trung thành của những bộ phận dân số bị gạt ra ngoài lề đối với nhà nước. Tại châu Âu, nhu cầu về sự tham gia của dân chúng gia tăng ngay sau cuộc chiến tranh; ví dụ việc lên nắm quyền của Công Đảng Anh vào những năm 1920 về một số phương diện nào đó là thành quả của mồ hôi nước mắt của giai cấp lao động trong các chiến hào của Thế chiến I. Tại Mỹ Latin, ngược lại, những tầng lớp tinh hoa thường rút khỏi những xung đột giữa các nhà nước để tránh việc phải xoay sang cầu trợ quần chúng.

Yếu tố thứ hai có liên quan tới địa lý. Châu Âu chia thành những khu vực phân định về địa lý, khiến khó một cường quốc nào thống lĩnh được toàn bộ châu lục. Nhưng trong mỗi khu vực lại có một lãnh thổ mở tạo cho phép tích lũy quyền lực quân sự và kinh tế đáng kể. Ngoài ra còn có những con sông lớn thông thuyền tạo điều kiện cho thương mại và giao thương với các khu vực nội địa. Trái lại, Mỹ Latin bị chia cắt bằng sống núi Andes và những khu rừng nhiệt đới rậm rạp, như tấm bình phong tự nhiên ngăn tách các khu vực với nhau. Dù Venezuela, Colombia, Peru và Bolivia giáp ranh với Brazil, không nước nào trong đó có mối giao thương với nền kinh tế lớn nhất trong khu vực vì khó thâm nhập được vào rừng rậm Amazon. Colombia, quốc gia lớn thứ ba ở Mỹ Latin, nội bộ ngăn cách bởi dãy Andes tới mức chính quyền nước này đến tận ngày nay vẫn không triển khai được quyền lực trên toàn địa bàn này, tạo ra nơi ẩn náu cho du kích quân và tội phạm buôn bán ma túy. Bước sang thế kỷ XXI, không có con đường nào nối Panama với Colombia cho dù thực tế hai vùng này từng thuộc về một quốc gia. Rõ ràng việc triển khai quyền lực quân sự dưới những hoàn cảnh này là rất khó.

Yếu tố thứ ba có liên quan tới bản sắc dân tộc, hay nói cách khác, sự yếu kém của bản sắc dân tộc tại nhiều xã hội trong khu vực. Điều này cũng bị chi phối sâu sắc bởi sự đa dạng sắc tộc và chủng tộc. Các nhà nước châu Âu mạnh ra đời trong thế kỷ XIX được xây dựng xung quanh nguyên tắc quốc gia lấy ngôn ngữ và tính cách sắc tộc làm cốt lõi của bản sắc dân tộc. Một phần lý do châu Âu trong thế kỷ XX lại bạo lực tới vậy là vì các bản sắc tộc người không tương thích với những đường biên giới chính trị hiện hành và phải được sắp đặt lại bằng chiến tranh. Chiến tranh châu Âu có mối liên hệ mật thiết với quá trình xây dựng dân tộc.

Trường hợp của Peru, Bolivia, Guatemala và Mexico thì trái ngược hoàn toàn, tại đây nhiều người Anh-điêng và pha trộn dòng máu sống tại những cộng đồng nông thôn hầu như không tiếp cận được với nhà nước hay dịch vụ nhà nước, và hệ quả là cảm thấy không cần phải có một ý thức trách nhiệm nào với nhà nước. Bộ phận dân số này nhẹ nhất thì bị giới tinh hoa châu Âu ghê lạnh, tệ nhất là chịu sự hờ hững và thù địch. Tuy nhiên, ngôn ngữ không thể đóng vai trò căn nguyên của bản sắc để vừa thống nhất vừa phân hóa các dân tộc, vì tất cả giới tinh hoa đều nói tiếng Tây Ban Nha hoặc Bồ Đào Nha, trong khi giới bình dân thì vẫn nói tiếng Quechua, Aymara, Nahuatl, Mayan hoặc một thứ ngôn ngữ bản địa khác. Đến tận ngày nay, giới tinh hoa thương nhân tại Guatemala City hầu như không có điểm gì chung với nhóm bản địa sống ở vùng cao nguyên. Và thực tế, hai hệ thống chủ thể này xung đột trong một cuộc nội chiến khốc liệt trong những năm 1980.

Yếu tố cuối cùng hạn chế việc xây dựng nhà nước Mỹ Latin là những tác nhân từ bên ngoài – Mỹ, Anh, Pháp, và những cường quốc châu Âu khác – tìm cách chi phối những diễn biến ở đó. Cụ thể, Mỹ duy trì một trật tự xã hội và chính trị bảo thủ trong khu vực, can thiệp nhằm giúp lật đổ những lãnh tụ cánh tả như Jacobo Arbenz tại Guatemala và Salvador Allende tại Chile. Mỹ dưới thời học thuyết của

Tổng thống Monroe cũng tìm cách ngăn chặn các cường quốc bên ngoài như Anh và Pháp trong thế kỷ XIX và Liên Xô trong thế kỷ XX lập liên minh với các quốc gia Mỹ Latin là các quốc gia có thể giúp cả Pháp cả Anh trong việc xây dựng thể chế. Từ kinh nghiệm của chính mình tại một quốc gia xưa này có sự dịch chuyển xã hội, các nhà tạo lập chính sách Mỹ thường không nhìn thấy những phân tầng xã hội đã ăn sâu vào bản chất các xã hội khác. Cuộc cách mạng chính trị duy nhất thành công tại Bán cầu Tây cũng kéo theo cuộc cách mạng xã hội là cách mạng Cuba của Fidel Castro năm 1959, một cuộc cách mạng mà suốt 50 năm sau đó Mỹ tìm cách bóp nghẹt hoặc thủ tiêu.

Vậy chúng ta có cần tiếc chuyện Mỹ Latin đã không gặp nhiều bạo lực hơn trong hai thế kỷ qua, dưới hình thức những cuộc chiến ở ạt giữa các quốc gia hay những cuộc cách mạng xã hội? Người ta vẫn nói cách mạng xã hội xảy ra tại châu Âu và châu Á được mua với cái giá cắt cổ: hàng chục triệu người bị sát hại trong những cuộc thanh trừng, hành hình và xung đột quân sự, và hàng trăm triệu người khác bị mất nhà, tống giam, chết đói hoặc bị tra tấn. Hơn nữa, bạo lực chính trị thường sinh thêm bạo lực chính trị chứ không mang lại thay đổi xã hội mang tính tiến bộ. Chúng ta sẽ không muốn “cho chiến tranh một cơ hội” tại Mỹ Latin hay bất kỳ khu vực nào trên thế giới. Tuy nhiên, chúng ta không nên bị che mắt trước thực tế rằng những kết quả công bằng trong hiện tại thường là kết quả, như Machiavelli nói, của những tội ác phạm phải trong quá khứ.

18

LÀM LẠI TỪ ĐẦU

Ngoại lệ đối với sự lý giải duy vật về các thể chế tại Mỹ Latin; vì sao Costa Rica không trở thành một “cộng hòa chuối”; vì sao lẽ ra Argentina có thể giống như Canada hay Australia song lại bị tụt hậu

Người Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha đến Tân Thế giới để khai thác nguồn lực và mang theo họ các thể chế chính trị chuyên chế, rồi để lại một di sản bất bình đẳng và chính thể tồi cho tới tận ngày nay. Nhưng trong khi có thể dệt một câu chuyện lớn hơn giữa mối quan hệ giữa địa lý, khí hậu, và nguồn lực và kết quả chính trị ở cấp độ toàn bộ khu vực, mô hình này có những ngoại lệ và tính chất quan trọng. Một số quốc gia làm tốt hơn so với tiềm năng nguồn lực tự nhiên của họ, trong khi các quốc gia khác làm kém hơn. Tất cả những điều này nói lên một thực tế là điều kiện vật chất không phải những nhân tố duy nhất giải thích cho kết quả của thế kỷ XXI. Con người thực hiện những lựa chọn chính trị ở những khúc quanh quan trọng trong lịch sử, đẩy xã hội của họ đi trên những quỹ đạo rất khác nhau, tốt hơn có, xấu hơn cũng có. Con người, nói cách khác, là những đại diện có quyền kiểm soát với vận mệnh của mình, ngay cả khi điều kiện vật chất quy định những lựa chọn họ phải đối mặt.

LA COSTA POBRE (BIỂN NGHÈO)

Một tấm gương điển hình về một quốc gia tránh được khiếm khuyết bẩm sinh của Mỹ Latin là Costa Rica. Đây là một quốc gia nhỏ ở Bắc Mỹ với chưa đầy 5 triệu dân, ngày nay giàu hơn đáng kể so với hầu hết các nước láng giềng. Thu nhập bình quân đầu người của Costa Rica năm 2011 là hơn 12.000 đô-la, so với Guatemala (5.000 đô-la), Honduras (4.000 đô-la), và Nicaragua (3.000 đô-la).¹ Nhiều người nước ngoài biết đến quốc gia này như một điểm đến du lịch sinh thái, với những khu rừng mưa nhiệt đới sum suê; có thể họ chưa biết rằng đây cũng là đại bản doanh để nhiều tập đoàn đa quốc gia như Intel và Boston Scientific lập các nhà máy lắp ráp. Có lẽ đáng kể hơn là những gì chưa xảy ra tại Costa Rica. Không như Salvador, Nicaragua, và Guatemala, ở đây không có đảo chính quân sự, chính thể độc tài, những cuộc nội chiến đẫm máu, cảnh sát mật, hay can thiệp của nước ngoài về phía Mỹ, Cuba hay những đảng phái bên ngoài khác trong suốt 60 năm qua. Thay vào đó, Costa Rica vẫn có một nền dân chủ ổn định kể từ năm 1948 với những cuộc bầu cử cạnh tranh và luân chuyển quyền lực thường xuyên giữa các đảng phái chính trị. Sự thể đã diễn ra như vậy bất chấp thực tế rằng sự phát triển của Costa Rica vẫn chủ yếu dựa trên những sản phẩm nông nghiệp nhiệt đới – cà phê và chuối – khí hậu và những ưu đãi nguồn lực hầu như không khác gì so với nguồn lực tự nhiên ở các quốc gia láng giềng.²

Câu chuyện Costa Rica quá khác biệt với phần còn lại của Trung Mỹ đã dệt nên những học thuyết và truyền thuyết về căn nguyên của việc này. Chính người Costa Rica cũng cho rằng họ luôn có một nền văn hóa dân chủ, quân bình chủ nghĩa, dựa trên sự vắng mặt một chính thể quả đầu địa chủ như phần còn lại của châu Mỹ thuộc Tây Ban Nha, và sự thuần nhất chủng tộc và sắc tộc đã đóng góp vào sự ổn định chính trị quốc gia. Thậm chí còn có những giả thuyết văn hóa quy thành công của nước này cho những người thực dân đầu tiên

được cho là người Marranos Tây Ban Nha (người Do Thái cải đạo sang Ki-tô giáo).³

Chỉ ít thì trong kiến giải đầu tiên có một phần sự thật. So với Guatemala vốn là thủ phủ của tòa án hoàng gia (*audiencia*) quan trọng từ đầu thế kỷ XVI, Costa Rica là một vùng tương đối tù đọng, cô lập, không hấp dẫn vì không có những kim loại quý hay dân số bản địa có thể khai thác được. Dù Christopher Columbus gắng quá cảnh tại Costa Rica năm 1502, những người châu Âu về sau tránh né lãnh thổ này chủ yếu vì nó quá xa – do đó người ta đùa rằng quốc gia này nên được đặt tên là “Costa Pobre” (biển nghèo) chứ không phải là Costa Rica (biển giàu). Khi ngành cà phê lớn mạnh vào thế kỷ XIX, ở đó thường có ít đồn điền lớn so với ở Guatemala và El Salvador, nên cũng ít quyền lực chính trị tập trung trong tay chính thể quả đầu nông nghiệp thủ cựu.⁴ Trong khi nô lệ châu Phi chiếm 1/6 toàn bộ dân số năm 1800, cả nô lệ lẫn dân bản địa ở đó sớm biến mất hoặc bị đồng hóa với dân số lai tạp. Về phương diện này, Costa Rica khác xa so với Guatemala, với dân số Anh-điêng lớn và mức độ bất bình đẳng cao.⁵

Nhưng giống như những câu chuyện quốc gia, di sản mang tính lịch sử này chỉ bắt đầu giải thích sự thành công của nước này vào nửa sau của thế kỷ XX. Cho đến năm 1948, Costa Rica trải qua nhiều rối loạn chính trị giống hệt các nước láng giềng. Trong khi ở đây canh tác gia đình phát triển hơn so với ở nơi khác, sự tăng trưởng của các ngành xuất khẩu cà phê và chuối lại tạo ra một chính thể quả đầu của những đại gia trang giàu có tỏ thái độ sẵn sàng sử dụng bạo lực để bảo vệ lợi ích kinh tế của mình. Cho dù áp dụng hiến pháp dân chủ ngay khi giành độc lập năm 1821, Costa Rica bị cai trị bởi một loạt những nhà độc tài trong thế kỷ XIX và bị quấy đảo liên miên với những cuộc chiến giữa phe tự do và phe thủ cựu vốn luôn thích sử dụng gian lận bầu cử và bạo lực để thu tóm và duy trì quyền lực. Người Costa Rica đánh dấu mốc ra đời của dân chủ bằng tuyển cử năm 1889, sau đó đã có một cuộc đảo

chính nổ ra năm 1914 và sự phân cực chính trị ngày càng gia tăng khi quốc gia này bắt đầu công nghiệp hóa. Giống như mọi nơi khác, giới tinh hoa thù cựa sợ xanh mặt khi chứng kiến sự hình thành liên đoàn lao động và nổi lên của các đảng chủ nghĩa xã hội và cộng sản mới. Tất cả những điều này dẫn tới cuộc nội chiến năm 1948 giữa chính quyền cánh tả của Tổng thống Rafael Ángel Calderón tìm cách bảm trụ quyền lực sau khi bị đánh bại trong một cuộc bầu cử và một liên minh các lực lượng đối lập dưới sự dẫn dắt của đảng viên Dân chủ Xã hội José Figueres và Otilio Ulate Blanco, ứng viên giành chiến thắng trong cuộc bầu cử và chống cộng mạnh mẽ.⁶

El Salvador, Nicaragua, và Guatemala lúc này cũng bị đặt dưới ách thống trị của những chính khách quả đầu địa chủ thù cựa ngày càng bị thách thức trước những tác nhân mới được huy động như các tổ chức công đoàn, nhà vận động xã hội Ki-tô giáo, các đảng chủ nghĩa xã hội và đảng cộng sản đang nổi lên. Trong ba quốc gia này, giới tinh hoa cũ trở cở sang phe quân sự để đàn áp Cánh Tả và bảo vệ quyền lợi của mình, trong khi Cánh Tả phản công lại bằng cách trở nên cấp tiến hơn, tìm kiếm sự trợ giúp từ phong trào Cộng sản quốc tế và tiến hành đấu tranh có vũ trang. Tại El Salvador, một cuộc khởi nghĩa nông dân do Farabundo Martí cầm trịch bị đàn áp khốc liệt vào những năm 1930, khơi nguồn cảm hứng cho việc thành lập một nhóm cách mạng Marxist, Mặt trận Giải phóng Quốc gia Farabundo Martí, để thách thức chính quyền vào những năm 1970. Ở Nicaragua, phong trào Sandinista chống lại chế độ độc tài của Anastasio Somoza và lên nắm quyền năm 1979 với sự giúp đỡ của Cuba và Liên Xô mà về sau dẫn tới việc chính quyền Reagan rút tiến cho phong trào đối lập để lật đổ nó. Ở Guatemala, một cuộc đảo chính do Mỹ hậu thuẫn đã lật đổ Jacobo Árbenz của cánh tả vào năm 1954 và kích động một cuộc nội chiến trường kỳ và đẫm máu trong những năm 1970 và 1980. Những xung đột này tồn tại dai dẳng cho đến đầu những năm 1990 và đến nay đã để lại một di sản phân hóa và bất tín nhiệm.

Vì sao cuộc nội chiến của Costa Rica không dẫn tới vòng xoáy bất tín nhiệm và bạo lực tương tự? Thật khó giải thích điều này trừ phi so sánh nó với những lựa chọn của các lãnh tụ bấy giờ. Dù liên minh cánh tả của Calderon bao gồm một số người cộng sản, liên minh này không theo đuổi một chương trình cấp tiến đặc biệt, và thực tế để phản ứng trước những cáo buộc rằng đã có gian lận bầu cử, họ lập ra một tòa án bầu cử mới để điều hành công bằng hơn những cuộc tranh đấu bầu cử tương lai. Khi những kẻ phiến loạn phe bảo thủ dẫn đầu bởi Figueres lật đổ chính quyền của Calderón bằng bạo lực, họ tiếp tục thực hiện một nghị trình dân chủ xã hội gần giống như chương trình của Calderón và sau đó khôi phục quyền lực cho Ulate của phe bảo thủ, người chiến thắng hợp pháp trong cuộc bầu cử năm 1948. Chính quyền này chấp nhận một hội đồng lập hiến mới củng cố tòa án bầu cử phi đảng phái và mở rộng quyền bầu cử cho phụ nữ.⁷

Quan trọng nhất – và độc đáo nhất với trường hợp của Mỹ Latin – là hiến pháp năm 1949 cho xóa bỏ quân đội thường trực. Do đó một liên minh chủ yếu là người bảo thủ đồng ý tự rời bỏ công cụ cưỡng bách để trở thành nền tảng cho quyền lực chính thể quả đầu ở đâu đó trên toàn khu vực. Lựa chọn này ảnh hưởng tới sự phát triển sau đó của Cánh Tả tại Costa Rica, họ tuyên bố từ bỏ đấu tranh vũ trang và chủ nghĩa Marx để đi theo con đường dân chủ xã hội cải cách hơn.

Quyết định của tác nhân chính trị lớn khi sử dụng những quy tắc hiến pháp để không chỉ ràng buộc đối thủ mà còn cả bản thân nó là chuyện rất hiếm tại Mỹ Latin. Nó tương tự với sự dàn xếp ra đời từ Cách mạng Vinh quang của Anh, thiết lập chính nguyên tắc của chính quyền lập hiến. Nghĩa là, các nhà cách mạng Anh không giành quyền lực và bóc lột nhà nước vì những lợi ích hẹp hòi của mình; họ chấp nhận những quy tắc ràng buộc căn cứ trên giá trị pháp lý chung của chúng.

Giống như Botswana, quốc gia châu Phi vượt lên những nghịch cảnh để đạt được thành công về kinh tế và chính trị lớn mạnh hơn

nhiều so với những nước hàng xóm, rất khó để khép Costa Rica vào loại hình cấu trúc lý thuyết hiện hành nào để giúp giải thích được sự phát triển kinh tế và chính trị của nước này. Những sự thật trần trụi về khí hậu, địa lý, dân số, và thực tế là cả lịch sử chính trị Costa Rica cho tới tận giữa thế kỷ XX chưa bao giờ khiến người ta đi tới chỗ dự đoán là họ sẽ làm được điều thật khác biệt so với phần còn lại của Trung Mỹ. Kết quả hiện nay dường như là sản phẩm của một loạt những biến cố lịch sử đáng vui mừng, trong đó có việc một trong những nhà độc tài đầu tiên, Tomás Guardia, được khai sáng nhiều hơn nhiều so với những người đương thời của ông và đã làm được nhiều việc để thúc đẩy giáo dục cũng như cắt xén đi quyền lực của giới tinh hoa đồn điền cà phê. Những lựa chọn tốt do các lãnh tụ chính trị như Figueres thực hiện trong cuộc khủng hoảng năm 1948 được định hình từ những lựa chọn trước đó, chẳng hạn như sự tiết chế tương đối quyền chống cộng sản và việc thiêu chủ nghĩa cấp tiến tương ứng về phía chính những người cộng sản.⁸ Do đó, kinh nghiệm của Costa Rica khẳng định một thực tế là những điều kiện địa lý và khí hậu tự nhiên và cơ cấu xã hội do chúng sản sinh ra có thể được bù đắp bởi một bộ máy lãnh đạo tốt và những lựa chọn của từng cá nhân.

LÀM LẠI TỪ ĐẦU

Nếu ai đó cần thêm bằng chứng để tin rằng địa lý, khí hậu, và dân số có gây tác động nhưng không có tính quyết định cuối cùng đối với thành quả phát triển hiện nay, hãy xem trường hợp của Argentina. Về một số phương diện, Argentina nằm ở cực đối lập hoàn toàn với Costa Rica. Trong khi Costa Rica thành công trong việc bứt phá ra khỏi mô hình nông nghiệp đồn điền vĩ mô và những phân hóa giai cấp sắc tộc kéo theo đó, thì Argentina lại làm điều ngược lại. Được thiên nhiên ưu đãi những điều kiện địa lý lẽ ra đã tạo điều kiện tốt cho sự phát triển chủ nghĩa tư bản và dân chủ kiểu Bắc Mỹ, Argentina lại cũng vương vào tình trạng phân hóa giai cấp và nền kinh tế bất nhất trong dài hạn

y hết, đặc trưng cho những trung tâm cũ của đế quốc Tây Ban Nha như Peru và Mexico. Việc Argentina chưa bao giờ trở thành Canada của miền Nam hé mở những hạn chế của tất cả các lý thuyết đại cương về phát triển với bản chất kinh tế thuần túy.

Ngược lại với Mexico và Peru nơi có dân số bản địa lớn trong thời đại tiền Columbus, Argentina nằm ở khu vực thường được gọi là “mảnh đất thuộc địa mới,” rất giống Mỹ, Canada, Australia và New Zealand. Tất nhiên, đây không hẳn là những mảnh đất của thực dân mới. Chúng trên thực tế là nơi định cư thưa thớt của một số ít người săn bắt hái lượm và trong một số trường hợp là các cộng đồng trồng trọt trong đó có cộng đồng người Pehuenche, Tehuelche và Puelche – bà con của họ cũng sinh sống cả ở miền nam Chile. Những nhóm này dựng lên ổ kháng chiến ngoan cường chống lại những cộng đồng thực dân, nhưng cuối cùng họ bị gạt ra ngoài lề xã hội như một quy luật tự nhiên giống những người ở Bắc Mỹ. Vào thời điểm này những người thực dân có thể tin rằng họ đang chiếm cứ một lãnh thổ vô chủ (*terra nullis*), vùng đất trống nơi họ có toàn quyền tự do lập nên các thể chế của mình.

Argentina do đó có dân số Âu đông nhất trong số các quốc gia ở Mỹ Latin. Không như Mexico và Peru, Argentina không bị chia rẽ giữa một bên là giai cấp thực dân da trắng và một bên là đại bộ phận người Anh-diêng và người lai. Chế độ nô lệ có tồn tại trong thời kỳ thực dân sau này, và có thời điểm người da đen chiếm tới 1/4 dân số của Buenos Aires. Nhưng chế độ nô lệ bị bãi bỏ sớm và dân số da đen dần đồng hóa với đại bộ phận châu Âu.⁹ Thực tế có một sự “tẩy trắng” rầm rộ dân số Argentina như là kết quả của những luồng nhập cư khổng lồ từ châu Âu, diễn ra vào cuối thế kỷ XIX, làm dân số Argentina tăng từ 1,7 triệu năm 1869 lên 7,9 triệu năm 1914. Trong số những người mới nhập cư này, 46% đến từ Ý và 32% đến từ Tây Ban Nha. Trong khi Argentina bị chia rẽ bởi khu vực và sự phân rẽ lớn giữa đại đô thị Buenos Aires và

vùng nội địa nông thôn, chủng tộc và sắc tộc lại không phải là những vấn đề chính trị lớn ở đây.¹⁰

Argentina là một ví dụ kinh điển của hiện tượng “phú quý giệt lùi” diễn ra vào thế kỷ XVIII và XIX: các khu vực nhiệt đới và cận nhiệt đới từng giàu có vào thế kỷ XVI bị sa sút và soán ngôi bởi những khu vực ôn hòa hơn của vùng ngoại biên trước đây (xem Chương 16 ở trên). Argentina trong thời kỳ Habsburg là một vùng tù đọng quê mùa nằm trong đế quốc Tân Thế giới Tây Ban Nha, nhưng từ đầu thế kỷ XVIII, họ bắt đầu nhanh chóng bắt kịp các trung tâm thực dân cổ. Trên thực tế, Argentina vào cuối thế kỷ XIX cũng được xem như giống Trung Quốc và Singapore ngày nay, một phép màu kinh tế khiến người đời ghen tị, ngưỡng mộ, và khích lệ mức đầu tư lớn từ châu Âu. Từ năm 1870 đến năm 1913, Argentina có tốc độ tăng trưởng xuất khẩu nhanh nhất thế giới, với nhịp độ 6% mỗi năm; vào cuối thế kỷ XIX, GDP đầu người gần bằng Đức, Hà Lan và Bỉ, và cao hơn Áo, Tây Ban Nha, Ý, và Thụy Điển.¹¹ Trong khi sự tăng trưởng của nước này được chú ý nhiều vào cuối thế kỷ XIX, James Mahoney chỉ ra rằng sự tăng tốc sản lượng đã xảy ra trước đó rất lâu, khi GDP đầu người của Argentina còn nhỉnh hơn Mỹ vào năm 1800. Thành tựu tăng trưởng ban đầu của nước này do đó không phải là đầu voi đuôi chuột mà kéo dài hơn 100 năm từ khi độc lập cho tới Đại Suy thoái vào những năm 1930.¹²

Argentina trong thời kỳ này hội nhập trọn vẹn vào nền kinh tế toàn cầu. Tập trung quanh cảng Buenos Aires, quốc gia này sản xuất không chỉ vàng bạc mà cả thịt bò, len, lúa mì, và những vật phẩm khác cho thị trường châu Âu. Khí hậu ôn hòa và những đồng hoang bát ngát là những điều kiện lý tưởng cho việc trồng nhiều loại cây lương thực, mà nhờ công nghệ vận chuyển cải tiến như tàu đông lạnh để có thể xuất khẩu chúng sang những thị trường xa. Đối lại, nó nhận được mức đầu tư cao từ các quốc gia phát triển đặc biệt là Anh, quốc gia đã trang bị cho Argentina đường sắt, hệ thống thông tin liên lạc và những hạ tầng kích thích tối đa năng suất khác.

Những lý do đằng sau thành công của Argentina trong thế kỷ XIX khá đơn giản. Quốc gia này bị thuộc địa hóa sau khi có sự xuất hiện của một thời kỳ Bourbon tự do hơn của chủ nghĩa thực dân Tây Ban Nha và do đó chưa bao giờ phải gánh chịu những hình thức như mậu dịch hạn chế, độc quyền cũng như những quy định đặc trưng của chủ nghĩa trọng thương Habsburg. Argentina cũng không có di sản xã hội là giới tinh hoa thương gia và lãnh chúa giống như tại Mexico và Peru mà thậm chí vẫn còn tiếp tục chi phối nền kinh tế sau khi quốc gia này đã xây dựng những cuộc cải cách tự do hơn. Argentina, theo lời sử gia Tulio Halperin Donghi, là quốc gia “sinh ra đã tự do.”¹³

Sau đó, bắt đầu từ những năm 1930, hiện tượng “phú quý giật lùi” lại được nghịch đảo một lần nữa, và Argentina bắt đầu một thời kỳ trì trệ và suy thoái kinh tế. Thay vì từ vị thế thu nhập trung bình tiến lên thu nhập cao như Canada, Australia và New Zealand, thì Argentina lại bị tụt lại đằng sau. Từ vị thế giàu bằng hoặc giàu hơn Thụy Sĩ, Ý và Canada, đến năm 1978, GDP đầu người của nước này giảm xuống chỉ bằng 1/6 của Thụy Sĩ, 1/2 của Ý và 1/5 của Canada.¹⁴ Argentina tiếp tục trở thành một trong những thành viên đầu tiên của câu lạc bộ các quốc gia Mỹ Latin gặp phải khủng hoảng nợ của thập niên 1980, không trả được khoản nợ chính quyền. Sau đó lại tới siêu lạm phát, cao tới 5.000% mỗi năm vào năm 1989. Thập niên 1990 chứng kiến ổn định và tăng trưởng tiền tệ được phục hồi một thời gian ngắn khi quốc gia này neo cứng tỉ giá đồng peso so với đồng đô-la thông qua một ủy ban tiền tệ. Nhưng sau đó Argentina lại chịu một cuộc khủng hoảng kinh tế lớn trong năm 2000-2001 khi chính sách neo cứng tỉ giá được bãi bỏ và nước này rơi vào một cuộc suy thoái khổng lồ. Trong thập niên đầu thế kỷ XXI, Argentina tăng trưởng trở lại ngay sau cuộc bùng nổ hàng hóa toàn cầu, nhưng đó là dưới thời kỳ lãnh đạo của một chính quyền dân túy khác khuyến khích phát triển ngắn hạn chứ không phải bền vững. Argentina, bất chấp tất cả những lợi thế của mình, đã thoái bộ thành một quốc gia Mỹ Latin trung bình trước kia.

Thành tựu phát triển yếu kém của Argentina đã sản sinh ra một lĩnh vực nhỏ chỉ tập trung vào giải đáp vấn đề mà nhà xã hội học Carlos Waisman gọi là “bài toán Argentina” về phát triển giật lùi.¹⁵ Một câu trả lời sát nhất cho câu hỏi này thật đơn giản: những chính sách kinh tế kém cỏi được thực hiện bởi các thể hệ quan chức và lãnh đạo chính trị. Mọi cuốn sách giáo khoa về chính sách tiền tệ quốc tế hay khủng hoảng tài chính đều sẽ nhắc tới Argentina, vì nó luôn tự gây ra những chu kỳ lặp lại của tăng trưởng nhanh, lạm phát, phá giá tiền tệ, sụp đổ kinh tế. Nó cũng là trường hợp “giáo khoa” điển hình về những tội ác của chủ nghĩa dân tộc kinh tế: nỗ lực của những năm 1950 nhằm khuyến khích sản xuất trong nước thông qua thay thế nhập khẩu – nghĩa là bảo vệ những ngành nội địa kém cạnh tranh – dẫn tới sự kém hiệu quả trầm trọng, trong đó có những nỗ lực chế tạo ô tô Di Tella mà không thể tìm được đầu ra nào khác ngoài thị trường nội địa. Những chính sách tối tệ này vẫn tiếp tục được duy trì: chính sách tiêu dùng dân túy của thập niên 2000 đã làm nước này có mức lạm phát cao thứ hai tại Mỹ Latin, một thực tế mà chính quyền cố bưng bít bằng việc mua chuộc cơ quan thống kê quốc gia.

Nhưng nếu cứ đổ lỗi sự tăng trưởng yếu kém của nhà nước này là do chính sách tối lại đặt ra câu hỏi vì sao ngay từ đầu nước này lại áp dụng những chính sách ấy và vì sao giới tinh hoa quốc gia gặp khó khăn đến dường ấy trong việc đúc rút từ sai lầm trước đó và vực đất nước đứng lên. Câu trả lời, dĩ nhiên, nằm ở chính trị. Dù Argentina trong những thập niên đầu của thế kỷ XX dường như đang trên đà xây dựng một trật tự chính trị tự do, toàn diện dựa trên tầng lớp trung lưu đông đảo, một loạt những lựa chọn chính trị tối vào thập niên 1930 và 1940 đẩy đất nước rơi vào một hình thái chính trị phân cực điển hình của các nhà nước lâu đời hơn như Peru và Mexico. Một xã hội không kế thừa những phân rẽ giai cấp sâu sắc nhưng lại tự tạo nên chúng, cùng với nền chính trị cá nhân chủ nghĩa có một không hai của Argentina và sự huy động dựa trên ô dù tiếp tục bóp méo những lựa chọn chính sách cho tới tận ngày nay.

Nếu đi tìm nguyên nhân lịch sử sâu xa hơn đằng sau sự phú quý giạt lùi của Argentina vào thế kỷ XX này, ta sẽ thấy có hai vấn đề nổi trội. Nguyên nhân thứ nhất là mật độ sở hữu đất, nhất là tại các khu vực nông nghiệp từ cảng Buenos Aires theo hình nan quạt. Bắt đầu từ những năm 1820, nhà nước Argentina cho thuê những dải đất lớn, rồi cuối cùng bị một số ít các gia đình mua đứt bán đoạn với giá rẻ mạt. Đến thập niên thứ ba của thế kỷ XX, một nhóm 50 gia đình sở hữu 11 triệu mẫu đất hay 13% toàn bộ quỹ đất tại tỉnh Buenos Aires. Sáu chủ đất lớn nhất trong thời kỳ Thế chiến I có tổng thu nhập gộp lại lớn hơn cả ngân sách nhà nước của các bộ chủ chốt của Argentina. Nhóm này nằm ở một khu vực nông nghiệp ôn đới với lượng mưa vừa phải, những điều kiện lý tưởng tuyệt đối cho canh tác gia đình.

Dân chủ không tự nhiên mọc lên từ các điều kiện khí hậu thuận hòa. Nó là kết quả của những lựa chọn chính trị cần trọng về cách phân bổ nguồn lực, mà chính chúng lại được dựa trên ý tưởng và ý thức hệ. Trong lịch sử Mỹ, luôn tồn tại mâu thuẫn gay gắt giữa yêu cầu phân bổ quân binh quỹ đất liên bang cho từng hộ gia đình ở miền Tây và yêu cầu của những nhà đầu cơ đất lớn và các tập đoàn muốn tăng cường chiếm hữu đất. Những cuộc chiến này diễn ra tại Quốc hội, và khi nông nghiệp hộ gia đình thắng thế, đó là nhờ việc thông qua những phương sách như Sắc lệnh Tây Bắc năm 1787 và Đạo luật Đất ngụ cư năm 1862, cổ ý khuyến khích sở hữu nhỏ.¹⁶ Không giống Mỹ, các chính quyền Argentina thời kỳ đầu hậu độc lập chọn những chính sách khác hẳn, tập trung vào sở hữu đất và tạo ra chính thể quả đầu địa chủ mà bấy giờ thu tóm hệ thống chính trị quốc gia cho đến những năm 1930. Mỹ chọn con đường này còn Argentina đi theo một con đường khác hẳn; khí hậu và địa lý không chi phối nhiều những kết quả này.¹⁷

Yếu tố lịch sử lâu đời thứ hai là phong cách lãnh đạo và việc Argentina áp dụng thể chế kiểu nước đôi. Một trong những nhà lập quốc của Argentina là nhà độc tài Juan Manuel de Rosas, một lãnh tụ từng là

thống đốc của tỉnh Buenos Aires từ năm 1835 đến năm 1852. Bản thân Rosas là một lãnh chúa giàu có, gây dựng nền tảng chính trị cho mình bằng việc chiếm đất của người Anh-điêng và phân phát chúng cho những người ủng hộ dưới dạng *estancia* hay đại điền trang. Khi làm như vậy, ông đã thiết lập quyền bá chủ cho giới của ông trong hệ thống chính trị Argentina. Ông cũng rất giỏi tập hợp lực lượng ủng hộ để chống lại một loạt kẻ thù như hai nước láng giềng Brazil và Paraguay, các cường quốc châu Âu và phe Unitarios đối lập vốn ủng hộ một chính quyền mạnh, tập quyền. Trong số những hành động khác, ông chỉ thị toàn bộ tài liệu chính thức phải được để từ bằng khẩu hiệu “Chết hết bọn Unitarios đê hèn, bẩn thỉu.” Không chỉ hô khẩu hiệu suông; dưới chế độ độc tài của mình, Rosas đã cho hành quyết hàng nghìn người phe đối lập, trong đó có 3.765 người bị cắt cổ. Ông không phải là George Washington.¹⁸

Rosas không phải người xây dựng thể chế. Bộ máy độc tài của ông để ra được rất ít luật, tệ nhất không đặt ra được hiến pháp làm căn cứ cho một chính quyền quốc gia mới. Trong một tiến lệ được các lãnh đạo sau này noi gương, ông xây dựng một lực lượng ủng hộ dựa trên lòng trung thành với riêng ông chứ không phải với hệ tư tưởng hay hệ thể chế cố kết nào. Đến năm 1853 Argentina vẫn chưa có một hiến pháp và mãi đến năm 1880 những cuộc bạo loạn khu vực và những cuộc nổi dậy cuối cùng của người Anh-điêng mới bị đàn áp và Buenos Aires trở thành thủ đô.¹⁹

Argentina do đó phải gánh chịu hai di sản lịch sử xấu: một chính thể quả đầu địa chủ hùng hậu và một truyền thống lãnh đạo kiểu chuyên chế cá nhân chủ nghĩa. Tuy nhiên, những thập niên sau khi có sự củng cố quyền lực đã chứng minh rằng di sản lịch sử không nhất thiết dẫn đến nền cộng hòa mới tới chỗ suy thoái kinh tế hay suy tàn chính trị; mà ngược lại mới đúng. Tăng trưởng kinh tế cất cánh trong những thập niên cuối của thế kỷ XIX, và vào đầu thế kỷ XX, hệ thống chính trị cũng bắt đầu mở cửa.

Samuel Huntington cho rằng để đạt được trật tự chính trị trong quá trình hiện đại hóa, các thể chế phải đáp ứng được những nhu cầu tham gia chính trị ngày càng gia tăng. Trên thực tế, đây chính là điều đã xảy ra tại Argentina từ năm 1880 đến năm 1930. Hệ thống chính trị cuối thế kỷ XIX, như của Ý, Đức và một số quốc gia châu Âu khác, được dựa trên quyền bầu cử chỉ dành cho nam giới với những yêu cầu khắt khe về tài sản càng làm cho hệ thống chịu sự áp chế của giới tinh hoa địa chủ. Nền cộng hòa quả đầu này lập tức gặp phải thách thức. Tầng trưởng kinh tế và nền công nghiệp hóa mới phôi thai, cũng như một lượng khổng lồ người nước ngoài tràn vào đất nước, tạo ra những nhóm xã hội mới tìm cách giành được sự đại diện trong hệ thống chính trị. Nhóm đầu tiên là tầng lớp trung lưu – các chuyên gia như luật sư và bác sĩ, công chức và những người có học vấn hơn không sinh nhai bằng kinh tế ruộng đất. Nhóm này hình thành một nền móng ủng hộ cho Đảng Liên minh Công dân Cấp tiến (Unión Civica Radical, hay Radical Civic Union), vào những năm 1890. Các đảng viên Cấp tiến này ban đầu được cho loại ra khỏi vòng tham gia chính trị bằng việc chính thể quả đầu địa chủ sẽ gian lận và thao túng lá phiếu toàn diện, và để phản ứng lại, họ phát động một số cuộc khởi nghĩa bạo lực để giành chính quyền. Một cánh giắc ngộ hơn của đảng bảo thủ cầm quyền lên nắm quyền năm 1911 dưới thời Tổng thống Roque Sáenz Peña đã mở rộng quyền bầu cử cho toàn bộ nam giới trưởng thành. Việc làm này làm tăng đáng kể lượng phiếu bầu (dù người nhập cư vẫn bị loại trừ) và kết quả của nó là việc Hipólito Yrigoyen đắc cử năm 1916, và Đảng Cấp tiến của ông vẫn duy trì quyền lực trong 14 năm tiếp theo.

Trên thực tế, Đảng Cấp tiến không cấp tiến lắm; bộ máy lãnh đạo của nó bao gồm thành viên của chính thể quả đầu nông thôn và nó không có ý định làm đảo lộn trật tự xã hội hay nền kinh tế dựa trên xuất khẩu hàng hóa. Thay vào đó, đảng này hành xử rất giống với những đảng chính trị dân chủ sơ khai ở Mỹ, Hy Lạp và Ý, xây dựng một nền móng chính trị lớn thông qua việc bán chức tước kiểu chủ nghĩa ô dù

cho người ủng hộ và tạo ra một bộ máy hiện đại vận hành bởi những chức sắc chính trị chuyên nghiệp. Sử dụng những kỹ thuật này, Đảng Cấp tiến trở thành đảng quốc gia thật sự đầu tiên tại Argentina. Ngoài ra, chính Yrigoyen cũng kiện toàn phong cách chính trị cá nhân chủ nghĩa của Rosas, xây dựng đến thờ chủ nghĩa cá nhân quanh mình thay vì những ý tưởng đại diện cho đảng của ông. Đảng Cấp tiến do vậy kiến thiết bước chuyển dịch từ chế độ bảo trợ cho chính thể quả đầu truyền thống sang chủ nghĩa ô dù hiện đại, giống như những gì đảng viên Dân chủ Ki-tô giáo của Ý sẽ làm sau Thế chiến II.²⁰

Đến lúc này, chưa thật sự tìm thấy lý do vì sao Argentina vẫn không thể phát triển được về mặt chính trị giống như Anh hay Mỹ. Công nghiệp hóa đang dẫn tới việc hiện đại hóa của những nhóm xã hội mới – trước tiên là những tầng lớp trung lưu sau đó là giai cấp lao động đang lớn mạnh. Hệ thống chính trị đang điều chỉnh theo những nhu cầu tham gia do những nhóm này áp đặt, dưới hình thái quyền bầu cử mở rộng và những đảng chính trị mới đại diện cho lợi ích của họ. Mỗi khi nhóm mới nổi này tìm cách có được đại diện trong hệ thống thì đều có bạo lực, nhưng ở Anh hay Mỹ cũng chứng kiến rất nhiều bạo lực trong những thời kỳ phát triển công nghiệp tương tự. Chính thể quả đầu địa chủ cũ có thể thấy uy lực của nó đã mai một, nhưng không một ngôi sao nào trong chòm sao chính trị mới nổi lên vào những năm 1920 về cơ bản đang thách thức vị thế của nó. Quả thực, một thực tế xã hội khiến Argentina khác biệt với Peru và Mexico là Argentina không có lực lượng bản nông để có thể tổ chức đấu tranh đòi cải cách ruộng đất triệt để.

Trong khi giới tinh hoa Costa Rica đưa ra những lựa chọn chính trị tốt vào năm 1948, giới tinh hoa Argentina lại đưa ra những lựa chọn vô cùng tồi tệ, khởi đầu bằng một cuộc đảo chính quân sự diễn ra vào tháng 9 năm 1930 hạ bệ chính quyền đảng cấp tiến của Yrigoyen. Cuộc đảo chính là kết quả của sự hợp tác giữa chính thể quả đầu địa chủ cũ và quân đội. Sự sụp đổ của thị trường chứng khoán năm 1929 tại New

York và sự mạnh nũa của Đại Suy thoái đã làm giảm nhu cầu hàng hóa xuất khẩu của Argentina và gây ra cuộc khủng hoảng kinh tế. Cuộc khủng hoảng này tuy chưa lớn như ở các quốc gia ở tây bán cầu, nhưng đã khuấy động mối lo lớn trong giới tinh hoa rằng vị thế kinh tế xã hội của họ đang bị đe dọa.

Quân đội, trở trêu thay, là một bộ phận của nhà nước Argentina đã trải qua sự hiện đại hóa lớn. Chính quyền đã tìm kiếm lời khuyên của – còn ai vào đây khác? – quân đội Đức trong việc tìm cách chuyển môn hóa các ngành vũ trang của mình, và trong những thập niên đầu của thế kỷ XX chứng kiến sự ra đời của một quân đội tự chủ hơn nhiều có thể kiểm soát việc tự đề bạt thăng cấp và bảo vệ lợi ích của nó trước các chính trị gia. Rất nhiều người trong quân đội không hài lòng với sự can thiệp của Yrigoyen vào chuỗi điều hành của họ. Đến lúc này họ cũng đã xây dựng những ý tưởng của riêng mình về sự cần thiết của một tổ chức nghiệp đoàn nửa phát-xít của một nhà nước Argentina mới, theo đường hướng mà Hitler sẽ cho thực thi tại Đức trong những năm 1930. Quân đội do đó được chuẩn bị để bắt tay với chính thể quá đầu cũ để phong tỏa hệ thống trước các chủ thể xã hội mới.²¹

Chính thể quá đầu địa chủ của Argentina có thể cứ ung dung tận hưởng lối sống tiền bạc ngay cả đã mất quyền lực chính trị, giống như giới quý tộc địa chủ tại Anh ngày xưa. Cuộc đảo chính không ngăn cản được tiến trình biến đổi xã hội lớn hơn khi Argentina công nghiệp hóa. Nhóm này trong một thế hệ tới sẽ mất quyền lực bất kỳ lúc nào. Nếu khủng hoảng kinh tế toàn cầu xảy ra một thập niên sau đó, sự thể đã có thể xoay vần khác đi. Nhưng cam kết của giới tinh hoa với những chuẩn mực dân chủ ở thời điểm này vẫn mỏng manh, và họ đánh giá thấp quyền lợi bản thân.

Thời kỳ sau cuộc đảo chính năm 1930 được biết đến như là “thập niên ô uế,” tại đây một loạt nhân-vật quân-sự-trở-thành-chính-trị-gia tìm cách thống lĩnh quốc gia thông qua gian lận bầu cử, đàn áp và hành

động bất hợp pháp trắng trợn. Chính thể quả đầu bảo thủ không đạt được bất kỳ mục tiêu nào mà tác giả của cuộc đảo chính nhằm đến, và một thập niên đua tranh quyền lực sửa soạn nền móng cho một cuộc đảo chính quân sự thứ hai vào năm 1943. Sự kiện này đến lượt nó dọn đường cho sự nổi lên của Juan Perón, một quan chức quân sự tranh thủ vị thế bộ trưởng lao động của mình trong chính quyền quân sự để gây dựng nên một đảng và một nền tảng quyền lực cho riêng ông ta.²²

Tôi không có ý định tường thuật chi tiết về lịch sử sau này của Perón và chủ nghĩa Perón, cũng như chuỗi đảo chính quân sự phức tạp và những sự phục hưng dân chủ xảy ra trong thời kỳ từ 1943 cho đến tận 1983 khi dân chủ được khôi phục lại bền vững hơn tại Argentina và quân đội đã không còn can dự vào chính trường. Điều khiến người ngoài thấy khó hiểu về những cuộc đấu tranh này là chúng không thuộc về bất kỳ phạm trù nào trong ý thức hệ được sử dụng để mô tả nền chính trị châu Âu của thế kỷ XX. Perón cùng người vợ đầu, Eva, đến nay vẫn có thể được xem như những nhân vật tả khuynh khi họ gây dựng được nền móng quyền lực trong số giai cấp lao động và phong trào lao động, và bám sát những chính sách xã hội tái phân phối vô cùng có lợi cho giai cấp vô sản công nghiệp. Mặt khác, Perón là một quan chức quân đội sử dụng kỹ thuật tổng động viên học từ chủ nghĩa phát-xít với nỗ lực hướng tới tổ chức nhà nước theo kiểu chủ nghĩa nghiệp đoàn. Ông không vận dụng nhiều chủ nghĩa Marx, mà nhấn mạnh hơn vào nhà nước và chủ nghĩa yêu nước của Argentina. Thay vì xây dựng một đảng Leninist kỷ cương với những cán bộ giàu động lực ý thức hệ, ông cho xây dựng một đảng đại chúng dân túy dựa trên việc ông có năng lực ban phát đặc ân chủ nghĩa ô dù cho người ủng hộ. Ngoài ra, ông và nhất là vợ ông Evita kế tục truyền thống của Rosas và Yrigoyen, tập hợp một đội quân ủng hộ đi theo chủ nghĩa nhân vị không trung thành với một đảng có cương lĩnh rõ ràng bằng trung thành với một lãnh đạo lôi cuốn. Tình trạng ý thức hệ rời rạc này tiếp tục duy trì sau khi Perón rời khỏi cuộc chơi: đảng chủ nghĩa Perón đi theo chính sách tân tự do bảo

thủ dưới thời Carlos Menem trong những năm 1990, và sau đó đi theo chương trình dân túy cánh tả dưới thời tổng thống Néstor và Cristina Kirchner trong những năm 2000.

Perón phát minh ra truyền thống dân túy duy trì đến tận ngày nay, tham gia vào những chính sách xã hội tạo điều kiện để ông giành được những lá phiếu trong ngắn hạn nhưng về lâu dài gây thảm bại cho nền kinh tế và không bền vững. Ông cố gắng duy trì toàn dụng lao động thông qua đánh thuế hải quan và hạn chế hạn ngạch hàng hóa nhập khẩu, nâng giá đồng peso quá cao để hạ giá hàng hóa nhập khẩu, đánh thuế hàng hóa xuất khẩu nông nghiệp để chi trả cho những chính sách xã hội mạnh tay của ông. Những biện pháp này gây ra một loạt méo mó trong nền kinh tế, đòi hỏi một hệ thống các biện pháp kiểm soát ngoại hối phức tạp hơn bao giờ và khó điều hành, và cuối cùng dẫn tới những suy thoái dài hạn về năng suất và những thâm hụt chỉ có thể khắc phục được bằng việc in thêm tiền. Dưới thời Perón, giai cấp lao động Argentina trở thành nền tảng chính trị siêu chính trị hóa của một cá nhân duy nhất và gây nhiều tranh cãi.²³

Nhưng ở một khía cạnh khác, tổn hại thật sự là do cuộc đảo chính đầu tiên của năm 1930, đưa quân đội tham gia vào chính trị, báo hiệu giới tinh hoa sẽ không sẵn sàng chơi theo những quy luật dân chủ tự do của trò chơi. Cuộc đảo chính ngấm phá hoại nền pháp quyền: Tòa án Tối cao Argentina phê chuẩn hiệu lực trở về trước những gì lẽ ra nên bị lên án như hành vi cướp chính quyền một cách vi hiến, hệ quả của việc chính quyền mới có toàn quyền nhốt nhét người của mình vào trong tòa án. Thông lệ tòa án “bảy đàn” – điều mà công chúng Mỹ phản đối mạnh mẽ khi Franklin Roosevelt định thực thi vào năm 1937 – đã được gần như mọi tổng thống Argentina sau đó áp dụng, với những hệ quả khủng khiếp cho nền pháp quyền.²⁴

Argentina sinh ra với một “tờ giấy trắng.” Không như Mexico và Peru, Argentina không kế thừa một xã hội phân tầng giai cấp hay sắc

tộc sâu sắc. Ban đầu Argentina làm tốt chính là vì nó có thể vận dụng, giống như những thuộc địa của thực dân Anh, một hệ thống chính sách kinh tế tự do khuyến khích tinh thần doanh nghiệp và phát triển. Những gì giới tinh hoa chính trị của Argentina làm là biến quốc gia thành một xã hội phân cực, nặng về giai cấp, mà những sự phân hóa này khiến quốc gia không thể đạt được sự đồng thuận đối với những chính sách kinh tế ủng hộ phát triển đúng đắn. Giới tinh hoa này bao gồm bộ máy chính thể quả đầu cũ luôn sợ mất quyền lực và địa vị xã hội, một quân đội tìm cách bảo vệ quyền tự chủ của mình bằng hầu bao của nhà nước, bộ máy lãnh đạo của giai cấp lao động sớm có những lợi ích để bảo vệ và một giai cấp chính trị quy mô lớn lợi dụng nhân vật tai to mặt lớn thay vì chính sách.

Costa Rica và Argentina có một số điểm chung: họ đều không đi theo được những dự báo của các thuyết duy vật về việc các thể chế thực dân ban đầu hay những ưu đãi về tài nguyên thiên nhiên đã quyết định thành công hiện tại như thế nào, hoặc là trong phát triển kinh tế hoặc là trong xây dựng thể chế chính trị. Điều này không có nghĩa rằng những luận thuyết này hiển nhiên sai, mà nghĩa là chúng chưa đủ để giải thích trọn vẹn quá trình phát triển chính trị trong nhiều trường hợp cụ thể. Quá trình này vô cùng phức tạp, ngoài khí hậu và địa lý, còn liên quan tới nhiều yếu tố gồm sự lãnh đạo, những ảnh hưởng quốc tế và ý thức hệ.

Những trường hợp lệch hướng này chứng minh một điều, tác nhân con người đóng vai trò rất quan trọng trong sự phát triển thể chế. Costa Rica rất có thể đã bằng được El Salvador hay Nicaragua, chỉ là thiếu những lựa chọn chính trị tốt do những nhà lãnh đạo thực hiện vào những năm 1940. Argentina, ngược lại, phung phí nhiều lợi thế tự nhiên vì giới tinh hoa đã cường điệu những nỗi sợ về việc cải cách xã hội, và bởi vì hành vi của những vị lãnh đạo tiến nhiệm. Rất dễ hình dung ra mọi trường hợp trên đây đều là lịch sử phản thực.

Mỹ Latin và Caribe là các xã hội phi phương Tây cổ xưa nhất và từng bị thuộc địa hóa bởi các cường quốc châu Âu. Chúng ta giờ quay sang châu Phi cận Sahara, nơi chủ nghĩa thực dân hàng thế kỷ sau mới diễn ra và không để lại dấu chân thể chế sâu sắc bằng. Nếu vấn đề của Mỹ Latin là việc các thể chế Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha ban đầu để lại một di sản là chính quyền chuyên chế, sự bất bình đẳng, và sự phân hóa giai cấp, thì vấn đề của châu Phi là các nhà cầm quyền thực dân muốn thực thi quyền thống trị với mức phí thấp nhất và không để lại được bất kỳ di sản thể chế nào. Nếu các nhà nước ở Mỹ Latin yếu và không thể tiến triển thành những bộ máy quan liêu Weber hiện đại, thì ở châu Phi cận Sahara còn chưa thấy bóng dáng nhà nước nào được hình thành.

19

BÃO Ở CHÂU PHI

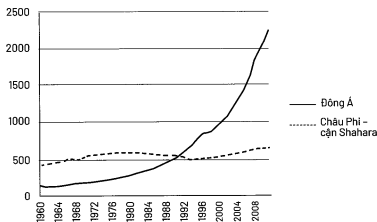
Vì sao tình trạng của châu Phi cận Sahara hiện tại không xấu như người đời vẫn mặc nhận; thế nhưng vì sao ở đó lại có một số nhà nước nằm mức gần đáy trong bảng xếp hạng phát triển toàn cầu; trở ngại trọng tâm của sự phát triển là việc thiếu một nhà nước hiệu quả ra sao; vì sao người châu Âu thuộc địa hóa châu Phi và quá trình này diễn ra như thế nào?

Trong những năm 1990 và 2000, bạn đọc phương Tây bị khủng bố với hình ảnh những trẻ em châu Phi đang chết đói và lời kêu gọi từ các ngôi sao giải trí như Bono và Angelina Jolie vận động ủng hộ xóa nợ và viện trợ nước ngoài cho các quốc gia nghèo đói ở đó. Thật hài hước là chiến dịch này lên cao trào đúng lúc châu Phi lại đang có bước chuyển mình ngoạn mục. Sau một thời kỳ suy thoái kéo dài, các quốc gia vùng châu Phi cận Sahara đạt được mức tăng trưởng kinh tế mỗi năm hơn 4,6% trong thời kỳ từ năm 2000 đến năm 2011, theo Ngân hàng Thế giới.¹ Một số nhà nước giàu tài nguyên như Angola và Nigeria chứng kiến một cuộc bùng nổ hàng hóa vào những năm 2000, thúc đẩy bởi cầu từ thị trường Trung Quốc và các quốc gia thị trường mới nổi. Tuy nhiên, nhà kinh tế học Steven Radelet khẳng định, ngay cả nếu loại trừ hai quốc gia có mức tham nhũng cao này, thì hạt nhân còn lại gồm khoảng 17 nhà nước không chỉ lớn mạnh về kinh tế mà còn được quản trị một cách dân chủ, tổ chức những cuộc bầu cử đa đảng khá tự do và

công bằng. Có các quốc gia rõ ràng có thành tích không mấy tốt đẹp về tăng trưởng kinh tế hay chính quyền dân chủ như Somalia, Zimbabwe và Cộng hòa Dân chủ Congo. Nhưng cũng giống việc châu Á có các quốc gia phát triển với mức độ rất khác nhau, Singapore và Hàn Quốc ở đầu này còn Myanmar và Triều Tiên ở đầu kia, câu chuyện châu Phi cũng là một câu chuyện phức tạp không thuộc về bất kỳ khuôn mẫu nào hiện nay về một lục địa của những đứa trẻ chết đói.²

Tuy nhiên, bước xoay chuyển của châu Phi cận Sahara không che giấu được cục diện thảm họa trong thế hệ kéo dài từ khi độc lập những năm 1960 cho đến giữa những năm 1990. Câu chuyện Nigeria được kể trong Chương 14 không phải là đặc trưng của châu Phi; Nigeria là nạn nhân nặng nhất của căn bệnh ảnh hưởng tới nhiều quốc gia trong khu vực. Hình 15 minh họa GDP đầu người của châu Phi cận Sahara so với các quốc gia đang phát triển của Đông Á. Thứ nhất, nó cho thấy thu nhập của Đông Á từ chỗ chỉ bằng một phần rất nhỏ của châu Phi lên cao gấp bốn lần châu Phi, và từ đầu những năm 1970 cho đến giữa những năm 1990, thu nhập bình quân đầu người của châu Phi thật sự sa sút.

**Hình 15. Châu Phi cận Sahara và Đông Á,
GDP bình quân đầu người, 1960-2011**



Nguồn: Ngân hàng Thế giới

Tuy nhiên, số liệu tổng hợp này đã che đi cảnh khốn cùng của nhiều người Phi trong thời kỳ này. Somalia, Liberia, và Sierra Leone rệu rã hoàn toàn, bị đầu độc bởi băng đảng lãnh chúa quân phiệt cho lính trẻ em hít ma túy và biến chúng thành những tên sát nhân bệnh hoạn. Việc độc lập khỏi Bồ Đào Nha chấm ngòi cho những cuộc nội chiến kéo dài tại Angola và Mozambique được các thế lực bên ngoài tiếp tay. Sudan tham gia cuộc chiến trường kỳ với miền Nam mà sau này miền Nam trở thành quốc gia độc lập năm 2011, trong khi tiến hành áp bức tàn bạo người dân Darfur. Bản thân Nam Sudan rơi vào một cuộc nội chiến ngay sau khi giành độc lập. Uganda, Guinea Xích đạo, Cộng hòa Trung Phi điều đứng dưới tay những vị độc tài lỗi lạc, trong khi Cộng hòa Dân chủ Congo từ chỗ suy sụp dưới chế độ bạo tàn trị thời Mobutu Sese Seko đến chỗ sụp đổ hoàn toàn và rơi vào một cuộc xung đột nội bộ kéo dài cướp đi mạng sống của trên dưới năm triệu người. Nhiều cuộc xung đột bắt nguồn từ nhu cầu thế giới đối với hàng hóa của châu Phi như kim cương, đồng, coban, bôxít và dầu, và được hậu thuẫn bởi vũ khí, lính đánh thuê do các quốc gia phát triển cung cấp.³

Thực trạng phát triển kinh tế kém cỏi của châu Phi và các thể chế chính trị rối loạn rõ ràng có sự liên quan. Các quốc gia hắc nhân sẽ không phát triển nếu đang vướng vào những cuộc xung đột đẫm máu. Vì lý do này, nhà kinh tế Paul Collier và một số nhà châu Phi học khác đã dành sự nghiệp để nghiên cứu về xung đột và những cách để giảm thiểu nó. Nhưng như Collier là người đầu tiên thừa nhận, bản thân xung đột bị thúc đẩy bởi các thể chế yếu kém. Nếu một quốc gia có các thể chế chính trị chính danh, mạnh, hiệu quả, thì việc phát hiện ra kim cương hay dầu trên lãnh thổ sẽ không xúi giục nhóm phiến loạn cướp chúng hay những quyền lực nước ngoài can dự vào việc khai thác chúng. Na Uy không hề tan rã khi nước này phát hiện ra dầu ở ngoài khơi. Cũng như vậy, nhiều người cho rằng chia rẽ sắc tộc là nguyên nhân tạo ra xung đột. Nhưng Collier và những người khác đã thấy rằng

tính cách dân tộc thường là một công cụ mà các lãnh tụ chính trị sử dụng để huy động người đi theo mình, chứ tự thân nó không phải là nguồn xung đột cơ bản. Thụy Sĩ với các thể chế mạnh đã trở nên giàu có bất chấp những khác biệt sắc tộc nội bộ.⁴

CÁC NHÀ NƯỚC YẾU CỦA CHÂU PHI

Cho dù châu Phi chứa đựng trong đó một loạt các chế độ chính trị khác nhau từ những nền dân chủ ổn định, đạo tặc chuyên chế cho đến các nhà nước thất bại, có thể đưa ra những sự khái quát hóa nhất định về nhiều trong số đó. Có một cơ chế quản trị ở châu Phi đặc trưng cho nhiều nhà nước trên lục địa này, và nó khác biệt hẳn so với các nhà nước ở Mỹ Latin hay Đông Á.

Các nhà khoa học chính trị đã gọi kiểu quản trị này là “chủ nghĩa thân tộc mới.” Xuyên suốt cuốn sách này tôi đã sử dụng thuật ngữ của Max Weber “thân tộc” để nhắc tới các chính quyền mà thành viên toàn gồm gia đình bằng hữu của người đứng đầu và vận hành để phục vụ cho lợi ích của họ. Ngược lại, các chính quyền hiện đại thì phải bao gồm các quan chức được lựa chọn bằng thực tài, chuyên môn và phục vụ lợi ích đại cuộc. Một chính quyền thân tộc bề ngoài mang dáng dấp của một nhà nước hiện đại, với một thể chế, các tổng thống, thủ tướng, và một hệ thống pháp lý và những kỳ vọng về sự công tâm, nhưng bên trong, việc vận hành thật sự của chính quyền thực chất là chia sẻ nguồn lực nhà nước với bạn bè thân tộc.⁵

Đặc điểm đầu tiên của một chế độ thân tộc mới tại châu Phi là chủ nghĩa nhân vị. Sau khi giành độc lập, chính trị được tập trung quanh một nhân vật tổng thống hay Ông Lớn (hầu hết tất các hệ thống chính trị hậu thực dân ở châu Phi đều theo chế độ tổng thống chứ không phải chế độ nghị viện, và tất cả các tổng thống đều là nam giới), toàn thể nhân dân tận trung với ông ta. Lãnh đạo có lập các đảng chính trị, song chúng kém quy củ và yếu thế hơn hẳn so với ở châu Á

và châu Âu, nơi ý thức hệ là một nguyên tắc mang tính tổ chức. Lãnh tụ châu Phi gây dựng cho mình hình ảnh nửa như người cha nửa như trùm sò Mafia: Mobutu của Zaire đội chiếc mũ da báo, đeo kính râm, tay mang cây gậy nghi lễ; Julius Nyerere của Tanzania tự xưng “thầy”; Tổng thống Gnassingbe Eyadema của Togo được cho là có quyền lực huyền bí. Tổng thống có thẩm quyền rất lớn và không bị san sẻ với các cơ quan lập pháp, tòa án, các bộ trưởng, bất chấp quy định của Hiến pháp.⁶ Thêm vào đó, cho đến nay rất ít tổng thống châu Phi tuân theo nguyên tắc nhiệm kỳ hay sẵn sàng bàn giao quyền êm thấm cho người kế nhiệm giống như George Washington sau khi hoàn thành xong hai nhiệm kỳ. Kenneth Kaunda của Zambia tại vị 27 năm, Mobutu 32 năm, Jomo Kenyatta 14 năm, Sekou Toure của Guinea 26 năm, Kwame Nkrumah của Ghana 15 năm, Meles Zenawi của Ethiopia 17 năm, Paul Biya của Cameroon 32 năm, Teodoro Obiang của Guinea Xích đạo 35 năm, Yoweri Museveni của Uganda 27 năm, Eduardo dos Santos của Angola 35 năm (vào thời điểm cuốn sách này được viết, Biya, Obiang, Museveni, và dos Santos vẫn tại vị). Một trong những lý do khiến tổng thống da đen đầu tiên của Nam Phi Nelson Mandela khác biệt hẳn với các lãnh tụ chính trị cách mạng của châu Phi là việc ông tự nguyện trả lại ghế tổng thống sau một nhiệm kỳ năm năm duy nhất.

Đặc điểm thứ hai của chủ nghĩa thân tộc mới ở châu Phi là việc sử dụng ồ ạt nguồn lực nhà nước để nuôi dưỡng sự ủng hộ chính trị, dẫn đến tình trạng chủ nghĩa ô dù tràn lan. Với một mức độ còn lớn hơn nước Mỹ của thế kỷ XIX, các tổng thống ban chức vị và đặc ân cho lực lượng ủng hộ một cách trắng trợn, dẫn tới sự bành trướng khủng khiếp của những nhánh hành pháp. Chẳng hạn, Zaire dưới thời Mobutu có tổng cộng sáu trăm nghìn công chức trong khi Ngân hàng Thế giới ước tính nước này chỉ cần năm mươi nghìn là đủ. Riêng ngân hàng trung ương đã chiếm tới một nửa nhân sự của toàn bộ khu vực ngân hàng tư nhân. Mobutu ban đầu sử dụng tài sản quốc hữu hóa của Bỉ để xây dựng nền móng chính trị cho mình, theo nhà báo Michela Wrong:

Mobutu, dĩ nhiên, tận dụng tối đa phần được chia, chiếm dụng 14 đồn điền và sáp nhập chúng thành một tổ hợp thuê 25.000 lao động, biến nó thành đơn vị tạo việc làm lớn thứ ba tại quốc gia này, chịu trách nhiệm cho 1/4 sản lượng cao su và cacao của Zaire. Đối tượng hưởng lợi thứ hai là thành viên bộ lạc Ngbandi của ông, vị thế béo bở của họ trong các công ty quốc hữu hóa mới và doanh nghiệp cốt cán như bù đắp cho những mai mỉa về sự lạc hậu ở nông thôn. Nhưng Mobutu cần trọng bảo đảm cho mọi nhóm sắc tộc lớn mà ông cần sự hậu thuẫn của họ đều được hưởng lợi. Tầng lớp xã hội như "Grosses Legumes" (Đồng chí Bự) – thuật ngữ người dân thường Zaire sử dụng với cảm xúc kính sợ đan xen oán thán – đã ra đời.⁷

Theo một ước tính, Zambia có 165.000 người trong bộ máy hành chính công vào những năm 1990, trong khi công chức nhà nước ở Kenya tăng từ 18.213 năm 1971 lên 43.230 năm 1990. Trong những năm bùng nổ tăng trưởng của thập niên 1960 và 1970 khi giá hàng hóa tăng, Kenya vẫn chống đỡ được các khu vực nhà nước mở rộng này, nhưng toàn bộ châu Phi rơi vào một cuộc khủng hoảng nợ nghiêm trọng với sự sụp đổ của giá hàng tiêu dùng vào thập niên 1980, và tổng quân số ăn lương hành chính này trở nên không thể chống đỡ nổi.⁸

Tuy nhiên, với quy mô và quyền lực biểu trưng của những chính quyền thân tộc mới của một châu Phi hậu thực dân như vậy, có một đặc điểm quan trọng nhất, như Jeffrey Herbst đã nói, là sự mục ruỗng từ bên trong.⁹ Lại một lần mượn định nghĩa của Weber, sức mạnh của một nhà nước được đo bằng khả năng xây dựng và thực thi nguyên tắc trên một lãnh thổ xác định, một thứ không chỉ là vấn đề cưỡng chế vật lý mà còn là thẩm quyền chính danh. Trong khi các lãnh tụ châu Phi có thể bỏ tù và đe dọa phần tử chính trị đối lập, năng lực cơ bản của các nhà nước của họ trong việc cung cấp dịch vụ công cơ bản như y tế và giáo dục bên ngoài các thành phố, duy trì pháp luật và trật tự và xử trí những bất hòa, hoặc quản lý chính sách kinh tế vĩ mô thường không tồn tại.

Nếu được đo bằng khả năng thu thuế, năng lực nhà nước ở châu Phi cận Sahara thấp hơn ở Mỹ Latin và chỉ bằng một phần nhỏ của thế giới phát triển. Nhiều trong số các quốc gia nghèo nhất của khu vực chỉ thu được thuế chiếm khoảng 7-15% GDP, và nhiều quốc gia thu được cao hơn chỉ là nhờ giàu nguồn lực tự nhiên.¹⁰ Những loại thuế thu được cũng phản ánh năng lực nhà nước yếu kém: chiếm áp đảo là thuế hải quan và thuế gián tiếp đủ loại (thường là thuế giá trị gia tăng, theo khuyến nghị của nhà tài trợ nước ngoài) chứ không phải là thuế thu nhập cá nhân vốn khó thu hơn. Ngân sách nhà nước do đó phải được lấy những nguồn khác. Đối với một số quốc gia, như Angola, Nigeria, và Sudan, đó là tô tài nguyên; với một số khác, tài trợ nước ngoài đã trở thành nguồn ngân sách chủ lực. Vào thời điểm tồi tệ nhất của suy thoái châu Phi những năm 1990, nguồn vốn tài trợ nước ngoài chiếm khoảng 8-12% GDP, và trong nhiều trường hợp chiếm đa số trong tổng ngân sách của chính quyền.¹¹

Như chúng ta đã thấy, năng lực nhà nước cũng có thể được tính bằng việc liệu chính quyền có thực hiện độc quyền quyền lực trên lãnh thổ quốc gia hay không. Châu Phi cận Sahara sau độc lập đã trải qua một loạt nội chiến, những phong trào ly khai, phiến loạn, đảo chính, những cuộc xung đột nội bộ khác, và nhiều trong đó hiện nay vẫn đang diễn ra. Các nhà nước Sierra Leone, Liberia, và Somalia đều trải qua một thất bại hoàn toàn và sụp đổ thành chủ nghĩa lãnh chúa trong những năm 1990. Zaire có một quân đội lớn trên giấy tờ thì có vẻ hùng hậu, nhưng khi đất nước bị xâm lược từ phương đông bởi Liên minh Lực lượng Dân chủ Giải phóng Congo-Zaire năm 1996, quân đội chỉ qua một đêm đã sụp đổ. Quân đội gây thiệt hại cho nhân dân Congo nhiều hơn cả quân đội xâm lược khi họ rời đi và lột hết những tài sản nào có thể cướp được. Chính quyền mới của Laurent Kabila không có vẻ gì khá hơn và không thể bảo vệ quốc gia trước một loạt dân quân và binh sĩ ăn cướp từ các quốc gia lân cận. Thất bại trong việc kiểm soát bạo lực là căn bệnh đặc hữu của các nhà nước yếu kém của châu Phi.

Thước đo cuối cùng về một nhà nước yếu kém liên quan tới vốn nhân lực của các chính quyền châu Phi hậu thực dân, thứ mà trực tiếp biến thành những chính sách công tồi. Không như Đông Á, châu Phi không có truyền thống lâu đời của một chính quyền quan liêu, và không có một lực lượng nòng cốt quan chức nhà nước được đào tạo có thể tiếp quản di sản hệ thống hành chính mà chính quyền thực dân bỏ lại khi rời đi. Chẳng hạn, Congo vào thời điểm người Bỉ rời đi năm 1960 chỉ có chưa đầy một tá nhà quản trị có học vấn đại học.

Những chính quyền mới độc lập vận hành mà không có chuyên môn về hành chính đã phạm phải vô vàn những sai lầm khủng khiếp. Một trong những chính sách quan trọng nhất là sử dụng các ủy ban tiếp thị nông nghiệp kim giá giả khi trả cho nông dân với quan niệm sai lầm rằng làm thế sẽ thúc đẩy vốn cho công nghiệp hóa. Vào thời điểm khi nông nghiệp xuất khẩu chính là con đường triển vọng nhất để tăng trưởng kinh tế, thì toàn khu vực lại trải qua một cuộc suy thoái đột ngột.¹² Chẳng hạn, sản lượng cacao tại Ghana từ 560.000 tấn năm 1965 giảm xuống còn 240.000 tấn năm 1979 như kết quả của những biện pháp khuyến khích ngược. Người Zaire tiếp quản việc khai thác mỏ của công ty Gecamines – vào lúc đó chiếm 70% doanh số xuất khẩu – chuyển thu nhập này vào một tài khoản đặc biệt của tổng thống, không những không đầu tư vào phát triển công suất mới mà cũng không duy trì những hoạt động hiện tại, từ đó chứng kiến sản lượng đầu ra của mỏ sụt giảm từ 470.000 tấn/năm vào thời hoàng kim xuống còn 30.600 tấn vào năm 1994.¹³

Vấn đề thiếu hụt lớn về thể chế khiến châu Phi cận Sahara khác xa Đông Á không phải là dân chủ. Dù dân chủ có một lịch sử sống sót tại châu Phi, toàn bộ khu vực này dân chủ hơn Đông Á trong thời kỳ 1960-2000. Thiếu hụt về pháp quyền cũng không nhiều. Nhiều trong số các con hổ con rồng của châu Á trong thế kỷ đầu hậu thực dân, như Hàn Quốc, Đài Loan, Singapore, Malaysia, Trung Quốc và Indonesia

đều là các nhà nước chuyên chế với hệ thống tư pháp tương đối yếu nơi các nhà cầm quyền có thể tùy ý né luật. Những gì Đông Á có, Mỹ Latin cần có nhiều hơn và châu Phi gần như thiếu tuyệt đối là một nhà nước mạnh, có kết cấu kiểm soát bạo lực và thực thi những chính sách công tốt, hợp lý về mặt kinh tế.

NGUỒN GỐC CỦA NHÀ NƯỚC YẾU KÉM

Thâm hụt năng lực nhà nước châu Phi tất nhiên là do di sản của chủ nghĩa thực dân, và bản chất của các xã hội châu Phi trước khi có sự đô hộ của châu Âu. Về phương diện này, di sản của châu Phi khác hoàn toàn di sản của Mỹ Latin. Ở Mỹ Latin, Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha xóa sổ thành công các chế độ bản địa và xây dựng lại hệ thống chính trị trọng thương, chuyên chế của họ lên mảnh đất Tân Thế giới. Những hệ thống phân tầng giai cấp trong Cựu Thế giới càng bị khuếch đại bởi những khác biệt sắc tộc và chủng tộc xuất hiện khi những người châu Âu khai thác nguồn lực từ các thuộc địa của họ. Mỹ Latin được truyền thừa cái mà tôi gọi là các nhà nước “chuyên chế yếu,” mà khi đó không thể biến thành các nhà nước dân chủ mạnh hoặc chuyên chế mạnh trong thế kỷ XIX.

Châu Phi có một di sản khác. Do quá trình thuộc địa hóa bắt đầu muộn và diễn ra chỉ trong thời gian ngắn, các nhà thống trị hủy hoại thành công nguồn quyền lực truyền thống đang tồn tại nhưng lại không thể gây dựng bất kỳ cái gì của một nhà nước hiện đại sống sót qua giai đoạn quá độ độc lập. Người châu Âu phát hiện ra họ chỉ có thể khai thác được rất ít từ châu Phi cận Sahara (trừ Nam Phi) và thấy khí hậu nhiệt đới cực kỳ khó thích nghi. Kết quả là, họ chỉ đầu tư mức tối thiểu cho di dân thuộc địa hay nguồn lực tại các thuộc địa. Chủ nghĩa thực dân giá rẻ để lại cho châu Phi rất ít các thể chế chính trị hiện đại khi người châu Âu quyết định rời đi trong những thập niên sau Thế chiến II.

Châu Phi bị thuộc địa hóa sâu sắc trong thời kỳ sau năm 1882, trong thời kỳ mà David Abernethy gọi là giai đoạn 3 của chủ nghĩa thực dân châu Âu. Giai đoạn 1 bắt đầu với những cuộc chinh phạt của Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha tại Tân Thế giới, giai đoạn 2 là thời kỳ thu nhỏ, kéo dài từ khởi nghĩa của các thuộc địa Bắc Mỹ cho tới thời kỳ hậu những cuộc Chiến tranh Napoléon. Giai đoạn 3 bắt đầu với Chiến tranh Anh-Miến năm 1824 và đỉnh điểm là cuộc “tranh giành châu Phi” bắt đầu vào những thập niên cuối của thế kỷ.¹⁴

Có một số khác biệt giữa các giai đoạn đầu và cuối của cuộc bành trướng. Đến thế kỷ XIX, vai trò tiên phong công nghệ của châu Âu tại thế giới phi phương Tây thậm chí còn lớn hơn so với thời kỳ khi Tây Ban Nha thâm nhập vào Tân Thế giới. Châu Âu đang công nghiệp hóa; các phát minh như tàu hơi nước và súng Maxim tạo cho những nhóm chinh phạt châu Âu những ưu thế lớn so với đối thủ của mình. Yếu tố bệnh tật, từng hạn chế nghiêm trọng sự bành trướng và thuộc địa hóa của châu Âu trong những năm trước đó, nay bị khống chế nhờ thuốc Tây và sự ra đời của các dược phẩm như ký ninh. Abernethy chỉ ra rằng trong cuộc viễn chinh của Macgregor Laird trên sông Niger năm 1832, có tới 39 trong tổng số 48 người Âu bị chết, thì cũng trong cuộc viễn chinh trên con sông này vào năm 1854, không ai bỏ mạng.¹⁵

Những khác biệt này có những hệ quả sâu sắc. Làn sóng thực dân đầu tiên tại Tân Thế giới sản sinh ra những thịnh dư kinh tế cho các mẫu quốc dưới dạng vàng, bạc, đường, bông và những mặt hàng tiêu dùng có thể được chiếm đoạt về túi những kẻ thực dân. Nhiều người Âu trong cuộc bành trướng thế kỷ XIX hi vọng bắt chước thành tựu của Tây Ban Nha tại Mexico và Peru, và một số người đã làm được điều đó trên quy mô nhỏ. Congo bị thuộc địa hóa trong một đế án riêng của Vua Bỉ Leopold II, người vợ vét cho bản thân với việc thiết lập một chế độ bạo tàn cướp bóc nguồn lực của khu vực. Nhưng những thuộc địa mới, và nhất là những thuộc địa ở châu Phi nhiệt đới, nói chung không

sản sinh ra được một thành phố vàng El Dorado mới. Các nhà lý thuyết về chủ nghĩa thực dân như Vladimir Lenin và J. A. Hobson cho rằng vốn thặng dư của châu Âu cần một đầu ra và những thị trường mới bên ngoài châu Âu. Nhưng sản lượng lạc, cacao, ngà voi, dầu cọ của châu Phi hầu như không tạo ra một vận may hiếm có để cứu được chủ nghĩa tư bản toàn cầu, hay thậm chí chỉ trả cho chi phí bộ máy. Thực tế, châu Âu gần như không còn quan tâm đến những gì châu Phi có thể sản xuất sau khi chế độ nô lệ bị xóa sổ, cáo chung cho mô hình giao thương ba bên về nô lệ, đường, rượu rum, hàng hóa chế tạo vốn đóng vai trò quan trọng trong thế kỷ XVII và XVIII.

Cuộc đua tranh sức mạnh Đại cường quốc châu Âu chứ không phải việc khai thác nguồn lực mới là thứ thổi bùng lên làn sóng thực dân chủ nghĩa thứ hai. Có một số tác nhân mới xuất hiện trên chính trường, nhất là nước Đức mới thống nhất sau năm 1871 và một nước Nga theo chủ nghĩa bành trướng, mà những Đại Cường quốc cũ tìm mọi cách để cân bằng và ngăn chặn, dù chính hai nước này cũng chiến lại đối thủ của chính họ. Ý, Bỉ, Nhật và Mỹ bước vào cuộc chơi, mở rộng cuộc cạnh tranh ra những bộ phận trên thế giới chưa bị chiếm đóng trước đó. David Fieldhouse cho rằng tuyên bố của Đức dưới thời Thủ tướng Otto von Bismarck về mục tiêu dài hơi là thiết lập một đế chế hải ngoại đã kích động cuộc tranh giành châu Phi. Tham vọng của Đức trực tiếp dẫn tới Hội nghị Berlin năm 1884-1885, tại đây các cường quốc châu Âu nhất trí với những nguyên tắc chung là chia cắt vùng nội địa từ những đầu cầu đổ bộ duyên hải của họ. Trong giai đoạn 1878-1914, châu Âu bổ sung thêm được 8.653.000 dặm vuông vào tài sản thuộc địa của mình, tuyên bố sở hữu tới 84,4% diện tích đất bề mặt Trái đất.¹⁶

Làn sóng chinh phạt cuối cùng của châu Âu được chính danh hóa bởi những thuyết mới về chủng tộc. Khi người Tây Ban Nha thuộc địa hóa Tân Thế giới, họ tranh cãi về việc liệu người bản địa họ bắt gặp có

linh hồn không; ít nhất, Giáo hội Công giáo kết luận rằng họ có và cố gắng – dù không hiệu quả – ngăn ngừa những cuộc cướp bóc kinh hoàng nhất của những người di cư sang thuộc địa. Trong thế kỷ XIX, tình hình lại khác. Tình trạng xấu xí châu Phi diễn ra sau khi cuốn *On the Origin of Species* (Nguồn gốc các loài)ⁱ của Charles Darwin được xuất bản và sự ra đời của học thuyết “chủ nghĩa phân biệt chủng tộc khoa học” khẳng định hệ thống hiện tại trong số các chủng tộc trên thế giới là kết quả của sự ưu sinh cố hữu của người châu Âu da trắng so với mọi chủng tộc khác. Những quan điểm này xuất hiện bất chấp sự phát triển ổn định của dân chủ và chính quyền đại diện tại châu Âu và Bắc Mỹ, và họ hợp thức hóa việc sử dụng vũ lực đối với người da màu. Kết quả là những người di cư sang thuộc địa được trao một hệ thống quyền chính trị mở rộng trong khi người châu Phi bị cấm ngặt, gây ra sự chia rẽ sâu sắc giữa một bên là các công dân và một bên là thần dân.¹⁷

Khi cuộc xấu xí châu Phi diễn ra, nó bộc phá với tốc độ thần tốc. Một số đặc trưng khu biệt của châu Phi tạo điều kiện cho việc đó. Trước nhất là việc các xã hội bản địa châu Phi không có được các thể chế vững mạnh cấp nhà nước, ngược lại hoàn toàn với Đông Á. Trước khi có cuộc xấu xí, các xã hội cấp nhà nước tồn tại chỉ ở một nửa lục địa; phần còn lại là địa bàn sinh sống của các xã hội bộ lạc không có thủ lĩnh và dựa trên các mối quan hệ họ hàng thân tín.

Jeffrey Herbst đưa ra một phân tích sắc sảo về việc vì sao quá ít xã hội cấp nhà nước mạnh tồn tại, cho dù trên thực tế loài người ra đời từ châu Phi và đã an cư trên khu vực này khoảng đầu đó 50.000 năm (xem Tập 1, Chương 3-5). Ban đầu, mật độ dân số thấp. Dù châu Phi ngày nay có vài nước có tỉ lệ sinh cao nhất trên thế giới, lục địa này là một trong những lục địa có dân số thấp nhất vào cuối thế kỷ XIX. Đến năm 1975 mật độ dân số châu Phi mới đạt đến ngưỡng dân số châu Âu

i. Charles Darwin, *Nguồn gốc các loài*, Trần Bá Tin dịch, Nxb Tri thức, 2009.

vào năm 1500. Trong khi Nhật Bản có mật độ dân số là 118,2 người/km² và Trung Quốc 45,6 người/km² vào năm 1900, mật độ này của châu Phi cận Sahara chỉ là 4,4 người/km².¹⁸ Như đã nhắc đến ở Tập 1, trong khi những sáng kiến công nghệ như nông nghiệp năng suất khiến dân số gia tăng, nhà kinh tế Ester Boserup và những người khác cho rằng chiều ngược lại cũng đúng, vì dân số gia tăng đẩy lên nhu cầu đổi mới công nghệ thông qua việc kích cầu lên và cho phép một sự chuyên môn hóa lớn hơn. Dù nhân quả đi theo hướng nào, mức độ lạc hậu công nghệ tại châu Phi thời tiền thực dân thật kinh hoàng: nông nghiệp còn chưa biết đến chiếc cày, đầu trâu cũng trông vào lượng mưa thay vì thủy canh và nghề kim khí phức tạp còn chưa phát triển. Yếu tố sau cùng này có những hiệu quả chính trị to lớn: ngược lại với Nhật, nơi có truyền thống kim khí từ lâu đời và có thể tự sản xuất súng ngay sau khi tiếp xúc với người châu Âu, người châu Phi vẫn phụ thuộc vào súng nhập khẩu mãi cho đến thế kỷ XIX.¹⁹

Yếu tố thứ hai hạn chế sự hình thành nhà nước tại châu Phi là địa lý tự nhiên. Như đã đề cập ở trên, muốn củng cố chính trị phải phụ thuộc vào khả năng khuếch trương quyền lực quân sự và thực thi độc quyền vũ lực. Nhà nước lớn, uy hùng hình thành được ở châu Âu và Trung Quốc là nhờ địa hình đồng bằng tương đối bằng phẳng với sông núi bao quanh, ngựa dễ dàng băng qua. Khuếch trương quyền lực quân sự theo cách này, dĩ nhiên, có ý nghĩa quan trọng trong việc hình thành các nhà nước tập quyền. Ở châu Phi, vùng đất mở, bằng phẳng duy nhất nằm trên sa mạc Sahara và trong vành đai xavan ở ngay bên dưới. Do đó không ngạc nhiên khi các bộ phận sở hữu cấu trúc cấp nhà nước trên lục địa này có xu hướng tập trung vào những địa bàn có thể sử dụng được ngựa và lừa.

Rừng nhiệt đới phía nam vành đai xavan tỏ ra là một chướng ngại khổng lồ đối với sự hình thành nhà nước, trừ phi đi xuống tận Nam Phi nơi từng tồn tại những đơn vị chính trị lớn hơn như vương quốc

Zulu trong thời đại tiền thực dân. Dù châu Phi có những con sông lớn, nhưng rất ít trong đó thông thuyền trên những mạch đường dài. (Dĩ nhiên sông Nile là ngoại lệ, và nó thật sự tạo điều kiện cho việc phát triển của một nền văn minh lớn cấp nhà nước.) Chính vì lý do này mà những thuộc địa châu Âu ban đầu ở miền duyên hải, tạo ra để phục vụ cho việc buôn bán nô lệ hoặc là kho trung chuyển mậu dịch vẫn bị cắt đứt với vùng nội địa. Bản đồ nội địa chỉ xuất hiện khi có những cuộc thám hiểm của Richard Burton, David Livingstone, Henry Morton Stanley và John Hanning Speke trong phần sau của thế kỷ XIX. Việc xây dựng đường sá, vốn có vai trò quan trọng trong việc kết nối những đế quốc đa dạng như đế quốc La Mã và Inca, càng muôn phần khó khăn trong những vùng rừng nhiệt đới.

Trong tập I tôi nhắc tới lý thuyết Robert Carneiro rằng sự định giới hạn là một điều kiện quan trọng cho sự chuyển dịch từ xã hội bộ lạc lên cấp nhà nước.²⁰ Trong những khu vực địa lý mở, không bị gò bó, các đơn vị bộ lạc chịu áp lực từ quyền lực chính trị tập trung có thể chẳng còn lựa chọn nào khác ngoài rời đi. Đây là tình hình thực tế ở phần lớn châu Phi nhiệt đới, nơi đất luôn dồi dào với rừng cây bụi bao quanh. Theo Herbst, đó là lý do vì sao quyền lực chính trị ở phần lớn lục địa châu Phi không được xem xét về phương diện lãnh thổ. Vì thật khó triển khai kiểm soát thực tiễn trên những khoảng cách dài, quyền lực được thực thi với cá nhân nhiều hơn. Các nhà cai trị không có bản đồ lãnh địa chính xác như các lãnh chúa phong kiến ở châu Âu với mật độ dân số dày đặc; thay vì thế, họ chứng kiến những mạng lưới quyền lực tỏa ra thông qua các mạng lưới người được bảo trợ nộp cống nạp lại cho họ.²¹

Những gì Herbst đang mô tả, dường như theo tôi, không hẳn là một khái niệm về nhà nước mà đúng ra là về các xã hội nằm trên đường biên của sự chuyển dịch từ xã hội bộ lạc lên nhà nước và vẫn nằm gần ở đầu phía bộ lạc hơn. Về mặt này, chúng giống với xã hội Trung Quốc vào thời Tây Chu trong nửa đầu Thiên niên kỷ I TCN hoặc châu Âu

dưới triều Clovis thế kỷ V. Trong các xã hội như vậy, việc tổ chức xã hội vẫn dựa vào những dòng dõi phân chi, có thể kết thành những đơn vị cực lớn khi từng nhóm bị tấn công. Nhưng những dòng dõi dễ bị tan rã trở lại thành những đơn vị nhỏ tùy theo hoàn cảnh đòi hỏi (Xem Tập 1, Chương 3). Quyền lực đôi khi có thể được tập trung thành những vùng tự trị có những bản sắc tựa nhà nước nhưng, không như nhà nước, không thể ngăn chặn sự ly khai của các tiểu đơn vị và không thực thi quyền kiểm soát lãnh thổ.

Cần lưu ý là khi tôi nói về tổ chức chính trị tại châu Phi tiền thực dân là “bộ lạc,” thì điều này có một ý nghĩa rất cụ thể khác với cách hai chữ này được dùng (hoặc dùng sai) trong chính trị đương đại. Kenya ngày nay, nhất là kể từ cuộc bầu cử Tổng thống sục sôi năm 2007, rạn nứt quanh đường biên sắc tộc đã đẩy các nhóm như Kikuyu, Luo, Kalenjin, và Maasai đấu đá lẫn nhau. Nền chính trị của vô số các quốc gia châu Phi khác được xây dựng xung quanh những tính cách sắc tộc tương tự, chẳng hạn như người Tutsis bị người Hutus sát hại trong nạn diệt chủng năm 1994. Một nhóm sắc tộc như Kikuyu đôi khi được gọi một cách lỏng lẻo là “bộ lạc” và chính trị sắc tộc là một hình thái chủ nghĩa bộ lạc. Người ta có xu hướng tin rằng chính trị châu Phi hiện đại chỉ là một sự mở rộng các mô hình văn hóa cổ.

Nhưng hiện tượng các nhóm sắc tộc châu Phi chủ yếu là hiện tượng hiện đại, được tạo ra hoặc trong thời kỳ thực dân hoặc được củng cố trong những thời địa hậu thực dân. Một dòng dõi phân chi – nói về mặt nhân học, một bộ lạc – là một nhóm có chung tổ tiên, cách nhau đôi ba thế hệ hay nhiều hơn. Hệ thống này được cố kết bởi một hệ thống tín ngưỡng rất đặc thù về sức mạnh của các tổ tiên đã khuất và hậu duệ chưa ra đời trong việc gây ảnh hưởng lên vận mệnh của người sống. Được mô tả trong nghiên cứu kinh điển của E. E. Evans-Pritchard về người Nuer tại Nam Sudan, những dòng dõi này có khả năng mở rộng phụ thuộc vào việc người ta lựa chọn một tổ tiên của bao nhiêu thế hệ về trước. Với hầu hết mục đích thường ngày, ông bà

tổ tiên phù hợp là người rất gắn gũi và nhóm bà con thân thiết tương ứng cũng rất nhỏ.

Ngược lại, các nhóm sắc tộc hiện đại, bao gồm hàng trăm nếu không nói hàng triệu người. Họ tự nhận là con cháu của một tổ tiên chung như các bộ lạc La Mã nhận mình là hậu duệ của Romulus, nhưng bậc tiên tổ đó quá xa vời, giống như thuộc về thần thoại và ngụ ngôn hơn là người thật. Bản sắc dân tộc châu Phi đương đại, như chúng ta sẽ thấy ở chương tiếp theo, thường được vun trồng bởi chính quyền thực dân, vốn tin rằng một số nhóm cụ thể thì “thượng võ” hơn và do đó tuyển mộ vào quân đội thì phù hợp hơn, hoặc không thì là những người sẽ muốn giật dây để một nhóm đấu đá lại nhóm kia để khiến cho họ càng dễ sai khiến hơn. Ngày nay, một trong những chức năng của bản sắc dân tộc là hành động như một thiết bị báo hiệu trong việc phân chia nguồn lực nhà nước theo chủ nghĩa ô dù: nếu anh là một Kikuyu và anh có thể bầu một tổng thống Kikuyu, anh sẽ có cơ được đền đáp lại bằng một việc làm trong chính quyền, dự án công trình công cộng, v.v...

ĐẤY CÁNH CỦA MỜ SẼN

Trước khi bị xâu xé, tại châu Phi có rất ít nhà nước tập quyền mạnh, và người châu Âu chưa tạo ra nhà nước như vậy khi lục địa bị xâu xé bởi chính các nhà nước này vào thời điểm Thế chiến I. Lý do ở đây xuất phát từ những đặc tính của làn sóng thực dân lần thứ hai như mô tả ở trên. Lợi ích của các chính quyền châu Âu mang tính chiến lược nhiều hơn kinh tế; họ muốn đảm bảo rằng họ có thể bảo vệ những nước đang phụ thuộc và ngăn chặn không để các cường quốc thắng thế họ. Họ quan tâm nhiều hơn tới việc tạo ra những vùng ảnh hưởng hay những chế độ bảo hộ hơn là trực tiếp cai trị người châu Phi bản địa, và họ không muốn trong quá trình này phải tiêu tốn nhiều nguồn lực nhà nước. Nếu những lãnh thổ này đem lại lợi ích kinh tế, thì là chuyện quá tốt.

Sự bành trướng thật sự của chính quyền thực dân do đó được thúc đẩy bởi các tác nhân hơn là các chính quyền quốc gia. Trong số đó có các đại diện địa phương mở rộng những yêu sách quốc gia mà bộ nội vụ không hề biết cũng như phê chuẩn; những người di cư tại các thuộc địa hiện tại đòi hỏi được bảo hộ và những cơ hội mới để giành đất; lợi ích thương mại của nhà buôn địa phương và các công ty đặc quyền mà nếu không mang lại lợi ích kinh tế quan trọng cho chính quyền quốc mẫu, thì cũng trở thành những nhóm hành lang hùng mạnh; và các nhà truyền giáo thấy châu Phi đã chín muồi cho việc cải đạo và chinh phục về văn hóa.

Người ta nói Đế quốc Anh được tạo ra trong một cơn mất trí; điều này trên thực tế không chỉ đúng với Anh mà nhiều nước châu Âu. Do đó, chẳng hạn Tây Phi thuộc Pháp (*Afrique Occidentale Française*), một trong hai khu vực lớn của Đế quốc Pháp tại châu Phi, được tạo ra bởi một nhóm sĩ quan Pháp thân chinh vào thung lũng Niger thượng và cuối cùng vào Chad, bắt chấp mệnh lệnh từ Paris. Thương nhân Pháp vận động hành lang cho việc bổ nhiệm Tướng Louis Faidherbe làm thống đốc Senegal và vận động cho thung lũng sông Senegal nhằm giảm khoản cống nạp của họ cho các tộc trưởng châu Phi. Nhà nước Tự do Congo là tạo tác không chỉ của chính phủ Bỉ mà của Vua Leopold II, người đã biến lãnh thổ vĩ đại này thành tài sản cá nhân của ông và để lại những món nợ cho Bỉ phải gánh. Sự bành trướng của Anh tại Tây Phi thực ra như là một sản phẩm phụ tình cờ của những nỗ lực đàn áp buôn bán nô lệ của người Anh. Freetown tại Sierra Leone từng là căn cứ hải quân và nơi nương náu của nô lệ được trả tự do; các khu vực bao quanh nơi này dần dần bị thôn tính để ngăn thương nhân trốn thuế nhập khẩu tại cảng. Bismarck thấy rất ít các công ty Đức sẵn lòng đầu tư vào châu Phi; tuy nhiên, lo sợ vị thế của Đức tại Tanganyika sẽ đe dọa các tuyến giao thông sang Ấn Độ, người Anh buộc phải củng cố uy thế tại Uganda, Zanzibar, và những nơi khác của Đông Phi.²²

Tất cả những động lực kể trên trong việc thuộc địa hóa châu Phi dẫn tới một cuộc giằng co triển miên giữa một bên là các nhóm dân chúng châu Âu muốn mở rộng sự kiểm soát của đế quốc và tăng thêm những dự án đầu tư ở đó và một bên là các chính quyền (và người nộp thuế đứng đằng sau họ) hồ nghi về giá trị của những thuộc địa châu Phi mới này. Những cường quốc thực dân này trải qua điều mà ngày nay chúng ta gọi là “sứ mệnh kéo dài” (mission creep) vốn là nguyên nhân làm suy sụp chính sách đối ngoại hậu Chiến tranh Lạnh tại Mỹ: sự can thiệp nhỏ, thiết kế để có mục tiêu và thời gian hạn chế, tạo ra những lợi ích và cam kết đối với nhân dân mà sau đó đòi hỏi những cuộc can thiệp sâu hơn để làm cho toàn bộ nỗ lực được duy trì bền vững. Chẳng hạn, nhu cầu đàn áp những kẻ khủng bố tại Afghanistan sau mở ra cả ở Pakistan, tạo ra những yêu cầu mới về việc ổn định cho Pakistan thông qua viện trợ kinh tế và quân sự và nhu cầu về các căn cứ hậu cần tại Trung Á, mà khi đó trở thành những lợi điểm trong mối quan hệ Mỹ-Nga ở tầm vóc lớn hơn. Động lực này dẫn tới sự tham gia ngày càng lớn mà không nhất thiết tạo ra một sự đồng thuận trong nước về tính khôn ngoan của việc vì sao ban đầu lại thực thi dự án.

Ở châu Phi, logic này dẫn tới chủ nghĩa thực dân giá rẻ, một nỗ lực nhằm duy trì ảnh hưởng trong khi không thể đầu tư thỏa đáng vào các thể chế chính trị bền vững. Tại Singapore, người Anh không chỉ xây dựng hải cảng đầu tiên tại đó mà cả một thuộc địa và cơ cấu hành chính được thiết kế nhằm hậu thuẫn cho những lợi ích của họ trên toàn Đông Nam Á. Tại Ấn Độ, họ tạo ra một quân đội Ấn thuộc Anh và một nền công vụ cao hơn, các thể chế được truyền thừa lại cho một nền cộng hòa Ấn Độ độc lập năm 1947 và vẫn tồn tại đến nay. Tại châu Phi, ngược lại, họ tạo ra một hệ thống hành chính tối giản dưới danh nghĩa “cai trị gián tiếp.” Làm vậy, họ không tạo ra được các nhà nước châu Phi hậu độc lập với các thể chế chính trị lâu bền và tạo cơ sở cho các nhà nước yếu kém và thất bại sau đó. Hệ thống này chính là điều chúng ta sẽ đề cập trong chương tiếp theo.

20

CAI TRỊ GIÁN TIẾP

Sierra Leone và cuộc khủng hoảng sụp đổ nhà nước; nhà nước có thể vừa tàn bạo vừa yếu ớt như thế nào; “cai trị gián tiếp” là gì và vì sao nó phát triển; sự cai trị trực tiếp của Pháp có gì khác biệt và vì sao cuối cùng nó cũng chẳng thành công gì hơn trong việc thiết đặt các thể chế hiện đại tại đây?

Khi Sierra Leone sa vào cuộc nội chiến kinh hoàng những năm 1990, Mặt trận Thống nhất Cách mạng (RUF), cầm đầu là bạo chúa Foday Sankoh, bắt đầu thông lệ tuyển mộ lính trẻ em – các bé trai 12-13 tuổi hay thậm chí nhỏ hơn – được đưa cho marijuana, amphetamine và cocaine và ép phải ra tay sát hại chính cha mẹ ruột ngay trước mặt bạn bè của chúng. Những đứa trẻ bị sang chấn này, bị lôi kéo vào những tội ác tày đình nhất, sẽ tiếp tục phạm những tội ác tày đình hơn thế, như mổ bụng phụ nữ có thai để xem giới tính đứa trẻ trong bụng, hay chặt tay những tù binh binh lính hay thường dân để về sau không còn tay để chống lại RUF. Phụ nữ là đối tượng thường nhật bị hãm hiếp, bị ép gả cho những lính trẻ em này. Năm 1999, RUF mở đợt tấn công vào Freetown thủ đô Sierra Leone, mệnh danh “Chiến dịch triệt hạ mọi sinh mệnh,” trong đó toàn bộ khu vực lân cận bị cướp phá và cư dân ở đó bị hãm hiếp, sát hại không nương tay.¹

Sự suy đồi nhân tính đến độ này có thể giải thích như thế nào? Câu trả lời, thường không rõ ràng công khai mà chỉ là giả định kín đáo, là châu Phi phần nào đó luôn như vậy. Xung đột Sierra Leone, minh họa qua bộ phim nổi tiếng *Kim cương máu*, cùng nhiều sự kiện khác như là cuộc nổi loạn của Quân đội Kháng chiến của Lord tại bắc Uganda, hay thảm họa diệt chủng Tutsi tại Rwanda, càng củng cố nhận định của phương Tây rằng châu Phi là một nơi tàn bạo, man rợ. Robert D. Kaplan và những người khác có ý rằng tại Tây Phi lớp vecni bên ngoài của nền văn minh đã bong tróc hết, và các xã hội này đang trở lại hình thái bộ lạc cổ xưa, ban sơ, chỉ có điều là họ chiến đấu bằng vũ khí hiện đại.²

Câu trả lời này phản ánh sự ấu trĩ về châu Phi trong lịch sử, rộng hơn là về hình thái bộ lạc. Các xã hội tổ chức theo hình thái bộ lạc: dòng dõi phân chi là một hình thái trật tự chính trị vừa giữ hòa bình vừa kiểm soát quyền lực. Rất ít thủ lĩnh bộ lạc hay Ông Lớn có quyền lực hay thẩm quyền áp chế đồng bào mình; hầu hết các xã hội bộ lạc thực tế đều theo chủ nghĩa quân bình khi so sánh với các xã hội ở cấp nhà nước. Chúng có nguyên tắc rõ ràng về việc điều tiết hành vi cá nhân và những biện pháp nghiêm ngặt (dù phi chính thức) để thực thi chúng. Các phân khúc bộ lạc thường giao tranh với nhau, nhưng chúng không tồn tại ở kiểu nhà nước bạo lực phi chuẩn mực kiểu Hobbes điển hình như Sierra Leone và Somalia trong những năm 1990. Chúng cũng không thường xuyên sáng tạo với những hình thức bạo lực kỳ cục mới.

Một kiến giải khác cho việc vì sao một quốc gia như Sierra Leone dần dần tiêu tan bởi bạo lực kinh hoàng chính là chủ nghĩa thực dân. Lịch sử của chủ nghĩa thực dân châu Âu bao gồm một sự tàn bạo mang tính hệ thống và tập trung đối với các bộ phận dân số bản địa.³ Tập tục chặt tay chân để cảnh cáo tại Sierra Leone làm dư luận phương Tây phần nộ ban đầu do tổ chức Force Publique của Congo thuộc Bỉ của Leopold khởi xướng. Một câu chuyện kể rằng, "Binh lính ở Congo

được yêu cầu phải chịu trách nhiệm cho từng vỏ đạn đã bắn cho nên họ chặt và hun tay, chân, chỗ kín của nạn nhân. Hàng rổ bộ phận cơ thể được nộp lên cho các chỉ huy làm chiến tích.”⁴ Trong khi việc buôn bán nô lệ đã bị cấm, các nền kinh tế tại châu Phi phụ thuộc rất nhiều vào nhiều loại hình lao động cưỡng bức và khai thác kinh tế khác nhau. Việc cưỡng bách quân dịch cũng là một thông lệ phổ biến rộng rãi tại châu Âu; tất cả các thuộc địa yêu cầu hầu hết nam giới lao động khổ sai, bao gồm làm việc trong những điều kiện nguy hiểm, quá sức dẫn tới cái chết của hàng nghìn người. Hàng nghìn người khác bị bắt quân dịch cho các quân đội châu Âu và thường chết trên sa trường. Người Anh, khi tiến hành cuộc chiến thuế Hut tại Sierra Leone, đã treo cổ 96 tộc trưởng được quy là khuấy động cuộc nổi dậy.⁵ Các quan chức thực dân châu Âu thường hành xử như những bạo chúa nhỏ, thực thi công lý (hoặc bất công) tùy tiện, gần như không bị kiểm soát quyền lực. Hãy xem mô tả sau đây về Cameroon thuộc kiểm soát của Đức nơi “thủ tướng đế quốc của nước được bảo hộ, Leist, cho quất roi vợ lính Dahomey ngay trước mặt chồng, dẫn đến cuộc khởi nghĩa tháng 12 năm 1893 của binh lính. Hằng đêm ông ta sai điệu nữ tù nhân từ nhà tù về dâng lên cho ông ta tiêu khiển. Ông ta bị đưa ra hội đồng kỷ luật và tuyên án chuyển sang một vị trí tương tự, chỉ mất đi thâm niên, vì ‘sai sót trong lúc làm nhiệm vụ.’”⁶ Trên thực tế, có một ngành nghiên cứu dành riêng cho việc tố cáo tội ác tày trời của chủ nghĩa thực dân châu Âu ra đời vào cuối thế kỷ XX, tìm cách giải thích nhiều vấn đề của châu Phi đương đại có nguồn gốc từ trải nghiệm thực dân như thế nào. Nhiều trong số học thuyết kinh tế tân thời quy kết việc cai trị kém cho các thể chế thực dân “bóc lột” đồng điệu với luồng tư tưởng trước đó này.

Tuy nhiên, có điều gì đó chưa đúng với bất kỳ lý thuyết nào trực tiếp gắn một thông lệ thực dân cụ thể với một kết quả đương thời. Ngay từ ban đầu, Sierra Leone không điển hình cho châu Phi đương đại như Congo của Bỉ không điển hình cho châu Phi thuộc địa. Sierra

Leone là một trong số ít các nhà nước thất bại trong một lục địa gồm hơn 50 thực thể có chủ quyền, đại đa số trong đó được cai trị hòa bình hơn và ổn định hơn. Tương tự, trong số những bộ máy thực dân, Congo thuộc Bỉ tàn bạo và bóc lột nhất. Những hoạt động của lực lượng Force Publique và các công ty Bỉ bị các nhà truyền giáo Tin Lành và nhà hoạt động như E. D. Morel vạch trần, tìm cách bảo vệ thường dân Congo trước sự cướp bóc của bọn chúng. Công luận tại châu Âu cuối cùng buộc chính phủ Bỉ đóng cửa dự án riêng của Leopold. Đại đa số các chính quyền thuộc địa, nhất là khi họ bắt đầu tiến tới giành độc lập, đều sử dụng biện pháp áp bức ở những mức độ thấp hơn đáng kể.

Trên thực tế, giữa nhà nước thuộc địa và các nhà nước xuất hiện sau khi châu Phi giành độc lập có những sự tiếp nối lớn, nhưng sự tiếp nối này không giống với việc kế thừa một tập tục ghê tởm nào đó. Sự tàn bạo là một phần trong bức tranh này, nhưng di sản thực dân ban đầu đang truyền thừa lại các nhà nước yếu không có quyền lực hay thẩm quyền để áp chế thực thi đối với các bộ phận dân chúng. Trong khi bề ngoài của các đời tổng thống châu Phi thời hậu độc lập thật hoành tráng, nó che đi sự bất lực bên trong của nhà nước để thâm nhập và định hình xã hội. Những sự thật khủng khiếp của Sierra Leone – và của Liberia, Somalia và Congo – đại diện cho một phiên bản nhà nước yếu kém cùng cực, nơi đó nhà nước hậu độc lập hoàn toàn sụp đổ. Khoảng trống này được lấp đầy không phải bằng xã hội châu Phi truyền thống mà bởi sự lai tạp của đám người trẻ biến chất hiện đại nửa vớ vẩn tổ chức với nhau để tranh thủ nền kinh tế toàn cầu và khai thác thô nguồn lực tự nhiên từ kim cương và các mặt hàng khác.

Có vẻ mâu thuẫn khi nói rằng một nhà nước cùng một lúc vừa có thể tàn bạo vừa có thể yếu mềm. Chẳng phải nhà nước mạnh giết hại, bỏ tù và tra tấn đối thủ của mình sao? Nhưng thực tế thì hai điều này đúng là song hành. Tất cả các nhà nước tập trung và sử dụng quyền lực – nghĩa là, khả năng cưỡng chế nhân dân bằng bạo lực – nhưng

các nhà nước thành công dựa chủ yếu vào thẩm quyền, nghĩa là việc tự nguyện tuân theo nguyện vọng của nhà nước dựa trên niềm tin quảng đại vào tính chính danh của chính quyền. Trong những nền dân chủ tự do và hòa bình, nắm đấm thường được giấu đằng sau nhiều lớp bao tay của pháp luật, tập tục và chuẩn mực. Các nhà nước tranh thủ tối đa việc sử dụng cưỡng ép và bạo lực thường làm điều đó vì họ không thể thực thi quyền lực thích hợp. Họ có cái mà Michael Mann gọi là “quyền lực chuyên chế bạo ngược” nhưng không có “quyền lực hạ tầng” để thâm nhập và định hình xã hội.⁷ Điều này đúng với cả nhà nước châu Phi thuộc địa và các quốc gia độc lập xuất hiện sau khi kết thúc nền cai trị thực dân.⁸

Hiện thực của nhà nước thuộc địa không phải là một chế độ chuyên chế lai ghép do các nhà châu Âu áp đặt mà là “sự cai trị gián tiếp,” một chính sách đã được áp dụng kể từ Khởi nghĩa Ấn Độ năm 1858 nhưng người đầu tiên nêu chi tiết về nó là Lord Frederick Lugard, thống đốc Anh của Bắc Nigeria (nhiệm kỳ 1900-1906) và Hong Kong (nhiệm kỳ 1907-1912) cùng các nơi khác. Kinh nghiệm của Lugard tại châu Phi dạy ông rằng Anh không có nguồn lực hay bộ máy nhân sự đủ là nhỏ nhất để cai trị trực tiếp những lãnh địa châu Phi rộng lớn giống như việc cai trị Hong Kong. Trong những tác phẩm như *The Dual Mandate in British Tropical Africa* (Ủy nhiệm kép tại châu Phi nhiệt đới thuộc Anh), ông khẳng định rằng những nỗ lực áp đặt luật và thể chế châu Âu lên những thần dân châu Phi bất đắc chí đều là phản tác dụng, sẽ tốt hơn và công bằng hơn cho các dân tộc bản địa nếu sử dụng chính những thông lệ thông thường của họ để cai trị họ. Điều này dẫn tới một chế độ đầu tiên được thiết lập trong số những tiểu vương quốc Arab theo đạo Hồi tại Bắc Nigeria, theo đó chính quyền được trao vào tay của những tộc trưởng địa phương do người Anh lựa tuyển cẩn thận và cấm trịch là một bộ máy tinh gọn gồm những quan chức da trắng đứng đầu là trưởng phân khu hay cao ủy.⁹

Sự hiện diện mỏng manh của châu Âu tại châu Phi trong đỉnh cao của chủ nghĩa thực dân quả là đáng kinh ngạc. Bảng 3 cho thấy số lượng nhà cầm quyền ở các khu vực tuyển chọn, cho thấy tỉ lệ nhà cầm quyền trên dân số từ mức cao nhất là 1 trên 18.900 tại Kenya (nơi một bộ phận người di cư da trắng lớn đòi hỏi sự chú ý lớn hơn), xuống mức thấp là 1 trên 54.000 tại Nigeria và Cameroon.

Bảng 3. Mật độ các nhà cầm quyền châu Âu tại châu Phi

	Dân số	Năm	Nhà cầm quyền	Tỉ lệ
Nigeria và Cameroon	20.000.000	Cuối thập niên 1930	386	1 : 52.000
Kenya	3.100.000	Cuối thập niên 1930	164	1 : 18.900
Tây Phi thuộc Pháp	14.500.000	1921	526	1 : 27.500
Congo thuộc Bỉ	11.000.000	1936	316	1 : 34.800
Ghana	3.700.000	1935	77	1 : 48.000

Nguồn: Michael Crowder, "The White Chiefs of Tropical Africa," trong Gann và Duignan, eds., *Colonialism in Africa 1870-1960*, và Karen Fields, *Revival and Rebellion in Colonial Africa*

Sự mỏng manh cực độ trong sự hiện diện của châu Âu hầu như đảm bảo rằng chính quyền thực dân sẽ phải dựa vào một hệ thống tôn ti của các tộc trưởng, già làng, tù trưởng, lục sự, người truyền tin, và những quan chức da đen khác mới là những người làm việc thực thụ cho chính quyền. Ngân khố tại những thủ đô mẫu quốc không quan tâm tới việc trợ cấp cho những lãnh thổ nghèo đói; theo lời của Earl Grey, "phép thử chắc chắn nhất cho sự đúng đắn của các biện pháp cải tạo dân tộc chưa văn minh là chúng phải được độc lập." Như nhiều nhà quan sát đã chỉ ra, sự cai trị gián tiếp không hẳn là chính sách mới mà đúng ra chỉ là một sự công nhận của chính quyền Anh về hiện thực địa phương. Những sự thật này đủ để gợi ý rằng di sản thể chế của chủ nghĩa thực dân sẽ không phải là các nhà nước mạnh, tập quyền vì Anh đang lấy điều hoàn toàn ngược lại – việc bảo vệ luật tục – như là

mục tiêu chính sách dứt khoát. Đúng như sử gia Sara Berry mô tả, “bá quyền ít ỏi.”¹⁰

HÀNH TRÌNH TÌM KIẾM “LUẬT VÀ TẬP TỤC ĐỊA PHƯƠNG”

Có một sự hấp dẫn bề ngoài nào đó về việc cai trị gián tiếp tại các thuộc địa Anh. Ngược với Pháp, với mục tiêu là sự đồng hóa các thuộc địa của họ thành một đế chế Pháp thuần nhất, lý thuyết của Lugard có một thành phần đạo đức trong đó. Ông nói rằng thay vì cố gắng biến người Phi thành công dân châu Âu hạng hai, phải lấy chính luật và tập tục của họ thông qua những nguồn thẩm quyền truyền thống để cai trị họ. Điều này phù hợp với thông lệ của nhiều đế chế trước đó, vốn nhận ra rằng họ không thể du nhập các thể chế của họ sang cho người dân với nền tảng văn hóa khác hẳn họ. Khát vọng khôi phục truyền thống địa phương dẫn tới sự tranh giành để khám phá ra những gì được mệnh danh “luật và tập tục địa phương.” Dù cho ai đó có thể nói gì về việc tìm kiếm truyền thống, nó tạo ra một động lực thúc đẩy to lớn cho lĩnh vực nhân học mới, nơi các chính quyền thực dân thúc đẩy công việc của các nhà nghiên cứu như Charles Meek và E. E. Evans Pritchard vốn tìm cách nhận diện những truyền thống pháp lý “thật sự.”¹¹

Điều này nói dễ hơn làm rất nhiều. Theo Berry, quan chức thực dân châu Âu giả định “rằng các cộng đồng châu Phi bao gồm các đơn vị văn hóa xã hội riêng biệt nhau – bộ lạc, làng xã, nhóm các gia tộc – với tập tục và cơ cấu không thay đổi lắm qua thời gian.”¹² Điều này thích hợp cho một số vùng nhất định của châu Phi như Bắc Nigeria (nơi Lugard từng trải nghiệm trực tiếp), nơi các tiểu vương quốc Islam giáo thật sự đã soạn ra luật và thiết lập các hệ thống hành chính. Nhưng nó lại không phù hợp với phần còn lại của châu Phi, nơi bản sắc bộ lạc đang chống chéo nhau và liên tục thay đổi. Ở nhiều khu vực, quan chức thực dân lu bù tìm một “tộc trưởng” để họ phân quyền và trong những tình huống như vậy họ cũng tìm được một người nào đó, nhưng đòi

khi chỉ là chọn đại một gã sai việc hay tay chân của nhà cầm quyền thực dân. Thực tế, với niềm tin rằng “mỗi người châu Phi thuộc về một bộ lạc,” nhà cầm quyền thực dân tạo ra những bộ lạc ở nơi chưa từng tồn tại bộ lạc nào, “vấy vùng trong một mớ hỗn độn gồm những liên kết sắc tộc để tạo ra những bản sắc bộ lạc ‘thuần khiết hơn’ và sáng sủa hơn làm cơ sở cho việc cầm quyền ở địa phương.”¹³

Vấn đề “truyền thống được sáng tác” này theo lời của Terence Ranger, dựa trên sự hiểu lầm tai hại về xã hội châu Phi:

Khi so sánh những truyền thống mới của châu Âu với truyền thống đã thành lệ tại châu Phi, người da trắng hẳn là đang so sánh hai thứ không giống nhau. Những truyền thống được người châu Âu phát minh được đánh dấu bởi sự bất di bất dịch của chúng. Chúng bao gồm những hệ thống quy tắc và thủ tục đã được ghi chép lại – chẳng hạn như những nghi thức đăng quang hiện đại. Chúng mang đến một sự đoan chắc vì chúng đại diện cho giá trị trường tồn trong một thời kỳ đầy biến động...

Hầu như toàn bộ những nghiên cứu gần đây về châu Phi thời tiền thực dân ở thế kỷ XIX đã nhấn mạnh rằng hầu hết người châu Phi bước ra và bước vào từ rất nhiều chứ không phải chỉ một bản sắc “bộ lạc” duy nhất, lúc thì tự xem mình là bề tôi của vị tộc trưởng này, lúc lại thành viên của giáo phái kia, khi thì thị tộc này, khi thì môn đệ khai tâm của phường nghề kia.¹⁴

Khi đó, tác động của sự cai trị gián tiếp không phải là đạt được mục tiêu hiện đại hóa về mặt phát triển các thể chế bản địa mà là đóng băng tại chỗ một hệ thống những quan hệ quyền lực như đã hình dung.

Mahmood Mamdani còn đi xa hơn, khi buộc tội Ông Lớn bạo chúa thời hậu độc lập chủ yếu là sản phẩm của “chế độ chuyên quyền phân quyền” tạo ra từ sự cai trị gián tiếp. Người Anh đặt ra hai mục tiêu chính sách kinh tế dài hạn cho nền cai trị gián tiếp có. Trước hết, họ tìm cách cải tổ quyền chiếm dụng đất theo tập tục thành quyền sở hữu

hiện đại, theo yêu cầu của nhóm lợi ích nông nghiệp thương mại lẫn thực dân da trắng. Quyền sở hữu hiện đại là chính thức, có thể chuyển nhượng tự do và thuộc về những cá nhân hoặc những pháp nhân vận hành như cá nhân. Như nêu chi tiết trong Tập 1, quyền chiếm dụng đất theo tập tục là một hệ thống quyền sở hữu cá nhân phức tạp, phi chính thức có khi được hiểu nhầm là tài sản của công giống như một hợp tác xã cộng sản ở quốc gia cộng sản. Quyền sở hữu theo tập tục truyền thống gắn bó mật thiết với mạng lưới quan hệ huyết thống và được ràng buộc nặng nề bởi những nghĩa vụ thân tộc; các cá nhân thường không có quyền chuyển nhượng tài sản sở hữu của mình một cách tự do.¹⁵ Nhất là tộc trưởng thì không có bất kỳ quyền gì để chuyển nhượng đất. Trong khi quyền sở hữu theo tục lệ theo nghĩa này đã từng tồn tại tại châu Âu thời man rợ, quyền sở hữu tài sản phong kiến từng phổ biến tại Trung cổ châu Âu lại hiện đại hơn, theo nghĩa chính thức, theo khế ước và cá nhân. Sự chuyển dịch từ một hệ thống chiếm hữu đất theo tập tục sang hệ thống hiện đại do đó có tính cách mạng hơn so với sự chuyển dịch chiếm hữu đất từ phong kiến sang hiện đại tại châu Âu; nó liên quan tới những thay đổi lớn bên trong cấu trúc quyền lực của các nhóm thân tộc có liên quan. Khi các nhà cầm quyền thực dân tìm cách mua đất từ những chủ sở hữu theo tập tục, họ không tìm thấy ai thật sự phụ trách và có quyền lực chuyển nhượng tài sản. Một lý do để lập nên một tộc trưởng cấp dưới trong nền đô hộ gián tiếp là nhằm tăng quyền năng cho một người châu Phi có vai vế ngang một lãnh chúa phong kiến châu Âu có thẩm quyền chuyển nhượng tài sản công thành một hệ thống quyền sở hữu tài sản hiện đại.¹⁶

Lý do thứ hai cho việc tăng quyền năng cho các tộc trưởng bản xứ là để họ làm phận sự của người thu thuế. Tất cả các chính quyền thuộc địa thiết lập thuế thân hay thuế đầu người trên mỗi nam giới tại thuộc địa nhằm tăng doanh thu, để một thuộc địa có thể chi trả cho bộ máy hành chính của mình. Nhưng họ còn phụng sự một mục đích khác nữa: với việc buộc thân dân nộp thuế dưới dạng tiền mặt, họ được

khuyến khích chui ra khỏi bờ bụi để đi vào nền kinh tế tiền mặt nơi họ có thể đóng vai trò như một lực lượng lao động cho nền nông nghiệp thương mại châu Âu. Chức năng chính của những nhà cầm quyền địa phương mới chính là thu thuế, điều mà họ có thể thực thi một cách hiệu quả hơn khi có vũ khí hiện đại và được hậu thuẫn bởi sự đe dọa cưỡng bức từ những quân đội thực dân. Những người châu Âu do đó đang áp đặt mô hình quyền lực chính trị của chính họ lên các xã hội được tổ chức rất khác biệt.

Mamdani cho rằng chính vì thế các tộc trưởng mới bạo ngược hơn nhiều so với những nhà cầm quyền truyền thống thật sự. Các xã hội bộ lạc có xu hướng dựa trên sự đồng thuận và quân bình, với nhiều lớp kiểm soát quyền lực của Ông Lớn. Ông trích dẫn một cuộc trao đổi năm 1881 giữa Ủy ban Luật và Tập tục tự nhiên của Cape tại Nam Phi và Cetshwayo, vị vua trước đây của Zulu, lãnh đạo của một xã hội từ lâu đã được xem là chuyên chế nhất châu Phi:

Là vua của người Zulu, có phải mọi quyền lực đều đặt nơi ngài, bậc quốc vương, đối với thần dân của ngài?

— Cùng với các tộc trưởng nữa.

Các tộc trưởng có được quyền lực từ ngài với vai trò quốc vương như thế nào?

— Vua triệu hồi các tộc trưởng khi muốn bầu một tộc trưởng mới và tham vấn họ có nên bầu một người như vậy là đại tộc trưởng, và nếu họ nói “có” thì vị đại tộc trưởng được lập lên...

Một người âm mưu giết vua có bị giết không?

— Hẳn chỉ bị phạt nộp trâu bò, và bị chấn chỉnh nghiêm ngặt...

Còn một kẻ bội tộc thì hình phạt thế nào?

— Nếu tộc trưởng khu vực từng giao cho hẳn một tài sản, tộc trưởng sẽ yêu cầu hẳn trả lại tài sản đó, xong hẳn ta muốn đi đâu thì đi.¹⁷

Theo Mamdani, những tộc trưởng mới được lập nên dưới bộ máy cai trị gián tiếp của Anh còn độc đoán hơn nhà vua Zulu, có những

quyền lực liên quan tới một nhà nước châu Âu hiện đại: quyền lực để đơn phương giành quyền sở hữu đất, quyền thu thuế, và quyền lực ra luật chính thức và trừng phạt tội phạm. Như vậy các chính quyền thực dân trung ương trông thì yếu kém cùng cực, chúng thiết lập một hệ thống độc tài hơn nhiều trên cấp độ địa phương, mà không có sự cân bằng và kiểm soát đặc trưng tại các xã hội châu Phi thật sự truyền thống. Họ cũng thiết lập một đường biên rạch ròi giữa công dân và thần dân: công dân ở đây là các nhà thực dân da trắng (và có đôi khi chủng tộc lai hoặc người châu Á) được trao quyền tiếp cận hệ thống pháp lý hiện đại, với quyền và đặc quyền kèm theo, trong khi thần dân phải chịu luật tục mới phát minh. Thuyết đa nguyên pháp lý che đậy một thực tế là quyền của người thực dân da trắng sẽ được bảo vệ cẩn thận hơn nhiều so với người châu Phi da đen. Và người châu Phi chưa bao giờ thật sự được phép áp dụng luật riêng như mong muốn. Luật tục phải phù hợp với tiêu chuẩn đạo đức châu Âu, vốn cấm một số thông lệ nhất định bị coi là ghê tởm (suttee hay sati, tập tục thiêu sống góa phụ tại Ấn Độ, có lẽ là nổi tiếng nhất). Biểu hiện cao nhất của tiêu chuẩn kép này sẽ là chế độ apartheid tại Nam Phi.¹⁸

Quan điểm của Ranger, Mamdani và những người khác về tác động thâm hiểm của nền cai trị gián tiếp và “truyền thống được sáng tác” đã được tranh luận sâu sắc. Thomas Spear cho rằng khả năng của quan chức châu Âu trong việc thao túng xã hội châu Phi – thực tế là tạo ra những nhà độc tài, những bộ lạc, những bản sắc dân tộc, v.v... chưa từng tồn tại trước đó – đã bị phóng đại gấp nhiều lần. Những truyền thống mới, để được chấp nhận, phải được dựa trên điều gì đó thật sự đã và đang tồn tại trong nền văn hóa. Chúng không chỉ làm đông cứng mọi thứ vào đúng lúc; có một quá trình thích nghi thường trực giữa nhà cai trị và người bị trị tạo ra “những tranh luận không giải quyết được về việc diễn giải truyền thống và ý nghĩa của nó đối với việc cai trị thực dân và hoạt động kinh tế.” Trong khi một số tộc trưởng mới hành động như những kẻ độc tài, những người khác lại cố làm mềm mỏng

yêu cầu của châu Âu, làm giả danh sách thuế hoặc che chắn cho các cá nhân trước tòa án thực dân. Để thực thi thẩm quyền, các đại diện địa phương phải tìm kiếm tính chính danh, vô hình trung có nghĩa rằng cố gắng kết hợp giữa lợi ích và mong muốn của người bị trị. Không chỉ tộc trưởng mà cả những nhà thông ngôn và phụ tá cá nhân đóng vai trò trung gian giữa quan chức da trắng và những bộ phận dân số địa phương. Các nỗ lực định hình công luận tìm cách kết hợp, di dời hoặc chia rẽ giữa những bộ lạc khác nhau đã thất bại. Không chỉ không thao túng được các xã hội châu Phi, mà người châu Âu còn thường xuyên bị thao túng bởi người châu Phi. Các nhà cầm quyền muốn tìm hiểu “lệ làng” được người ta kể cho nghe những câu chuyện đặc biệt có lợi cho giới đầu não hoặc nhóm lợi ích châu Phi, và họ quá ngây thơ hoặc mù thông tin nên không phân định được rõ hơn. Theo lời của Karen Fields, “sự cai trị gián tiếp là một cách biến một nhà nước thực dân trở thành một nơi tiêu thụ quyền lực được tạo ra bên trong trật tự luật tục. Nó không chuyển giao quyền lực thật sự từ Vương triều tới các nhà cai trị châu Phi. Chỉ có chiều ngược lại xảy ra: quyền lực thật sự được ban bố từ người bị trị.”¹⁹

Sự thật trong cuộc tranh cãi này nằm ở lưng chừng: nhà cầm quyền thực dân có thể áp đặt mong muốn của họ ở một số trường hợp nhất định, trong khi người châu Phi có thể gây ảnh hưởng để chống lại việc này ở những trường hợp khác. So với những người châu Âu đã chinh phục Tân Thế giới, dấu chân thể chế nói chung của chủ nghĩa thực dân thật sự nông hơn rất nhiều.

Quá trình phức tạp này diễn hình ở Kenya, một quốc gia những năm gần đây đã rung chuyển vì xung đột sắc tộc đẫm máu. Những nhóm sắc tộc ngày nay – Kikuyus, Kalenjin, Luo, v.v... – không thật sự tồn tại như vậy trước khi lãnh thổ này bị Anh thôn tính làm lãnh thổ bảo hộ. Nhà cầm quyền thực dân rõ ràng ngày càng sử dụng tính cách sắc tộc như là phương thức kiểm soát dân số Kenya, nhưng họ không

“tạo ra” những bản sắc dân tộc hoàn toàn giả tạo. Những gì họ làm là khởi động một quá trình hiện đại hóa kinh tế từ từ vốn tạo ra bản sắc trên một nền tảng lớn hơn, và sau đó chính thức hóa việc nhận diện bản sắc như là một công cụ cai trị. Sự thu nạp từ từ người Kenya ở nông thôn vào nền kinh tế thị trường đòi hỏi sự liên quan xã hội ở mức độ tổng hợp cao hơn. Do đó, hai người Kikuyu từ các vùng khác nhau gặp nhau ở vùng nông thôn Kenya có thể xem nhau như xa lạ, nhưng nếu gặp nhau tại Nairobi và tình cờ gặp một Kalenjin hay Luo sẽ coi nhau là đồng hương.

Cuối cùng thì, di sản của nền cai trị gián tiếp cũng là pha trộn. Nó thật sự sản sinh ra sự chuyển quyền địa phương, sự vô tổ chức, sự bất công, nhưng kể cả ở cấp độ địa phương hay trung ương thì quyền lực của nhà nước thực dân không đủ mạnh để đạt được sự tuân thủ hằng ngày đối với những nguyên vọng của nhà nước. Bằng cách cố gắng thích nghi với điều kiện bản địa, nhà cầm quyền thực dân giành được cảm tình hơn của những bộ phận dân số địa phương. Nhưng họ cũng thường xuyên hiểu lầm về những điều kiện địa phương đó và không hiểu được rằng nhiều người châu Phi muốn đoạt được quyền sở hữu hiện đại và tham gia vào nền kinh tế thị trường rộng lớn hơn.²⁰ Nền cai trị gián tiếp không phù hợp với các vùng đô thị đang lớn mạnh của châu Phi nơi những nguồn bản sắc mới như sắc tộc và giai cấp đang hình thành. Kết quả là người châu Âu sững sờ ngạc nhiên trước những phong trào chủ nghĩa dân tộc mới đột nhiên xuất hiện vào những năm 1940 và 1950 nhằm thoát ly hẳn truyền thống và tìm cách tiến tới độc lập và chủ quyền dân tộc. Ngày nay, Bắc Nigeria, khu vực nơi nền cai trị gián tiếp được phát minh, nghèo hơn hẳn so với nửa miền nam của nước này, nơi tiếp xúc nhiều hơn với các lực lượng hiện đại hóa.

Tác động của sự cai trị gián tiếp do đó rất hạn chế. Và một điều mà nó chưa bao giờ làm, cả trong khát vọng lẫn trong thực tế, là đặt nền móng cho một nhà nước mạnh, hiện đại.

CHỦ NGHĨA THỰC DÂN THEO LỐI PHÁP

Trong khi người Bỉ, giống người Anh, thực thi hình thức cai trị phân quyền tại Congo, thì người Pháp và người Bồ Đào Nha điều hành những bộ máy tập quyền hơn tại các thuộc địa châu Phi. Với người Pháp, đây là lẽ tự nhiên của họ, vì bản thân nhà nước Pháp đã là tập quyền cao về mặt hành chính. Người Pháp tin rằng luật La Mã có hiệu lực phổ quát và không sẵn lòng quy phục phong tục tập quán.

Vì nền cai trị gián tiếp dường như không để lại nhiều di sản cho một châu Phi hậu độc lập như các thể chế chính trị mạnh, thì nền cai trị trực tiếp có tạo được sự khác biệt? Câu trả lời, rất đáng tiếc, là KHÔNG: Bất chấp những khác biệt về lý thuyết trong cung cách của Anh và Pháp, những hạn chế nguồn lực và hiểu biết đã khiến các nhà cầm quyền Pháp không tạo dựng được thuộc địa tốt hơn so với Anh. Trên thực tế, người Pháp hình thành một sự hoài nghi cao trong việc xử trí với người châu Phi theo cách như họ đã thể hiện chứ không phải theo cách lẽ ra phải thế, một sự hoài nghi tiềm ẩn vào chính sách của họ đối với một châu Phi Pháp ngữ suốt hàng thập niên sau khi độc lập.²¹

Người Pháp cai quản thông qua các tộc trưởng, giống như người Anh, nhưng không xem họ như là đại diện của các cộng đồng địa phương với tính chính danh truyền thống của họ mà như những đại diện đơn thuần của nhà nước Pháp. Mỗi quan hệ là “giữa một sĩ quan với một hạ sĩ quan.”²² Các nguyên tắc áp dụng cho đến những năm 1940 được đặt ra lần đầu tiên vào năm 1854 dưới thời Đế chế Đệ nhị chuyên chế, và những năm đầu tiên do các quan chức quân sự như Louis Faidherbe, toàn quyền Pháp tại Senegal, thực thi. Đi theo một mô hình được xây dựng tại Algeria thuộc Pháp, chính thể độc lập tại châu Phi cận Sahara dần dần bị tấn công và khuất phục. Những khu vực lớn trong đó có Tây Phi thuộc Pháp và châu Phi cận xích đạo thuộc Pháp, bị chia cắt thành các “hạt” (cercle), mỗi hạt lại được chia thành các tổng và các làng. Việc thay đổi từ Đế chế Đệ nhị lên Cộng hòa Đệ

tam năm 1870 không mang lại nhiều thay đổi đến thế. Nếu có thay đổi gì, thì đó là truyền thống cộng hòa Pháp nghiêm ngặt hơn trong khao khát áp đặt những quy tắc thống nhất. Mục tiêu đặt ra là “đồng hóa” các thuộc địa vào trong hệ thống Pháp quốc. Nhưng trong khi tiếng Pháp và hệ thống giáo dục của Pháp được áp đặt, không có con đường dài hạn nào để cho mọi thần dân châu Phi cuối cùng là có thể vươn lên thành công dân Pháp.²³

Nhiều khác biệt quan trọng giữa người Pháp và người Anh nằm ở cách điều hành nội bộ những nha thực dân của họ, cũng như trong cách thức tuyển mộ và đào tạo. Tất cả những bộ máy quan liêu hoạt động trên những khu vực địa lý lớn phải lựa chọn giữa việc biệt đãi cho những nhà toàn tài vốn là những lãnh đạo và quản trị tốt, hay những chuyên gia đã tích lũy kiến thức sâu về những chuyên môn cụ thể. Các chuyên gia thì có lợi thế là kiến thức bản địa của họ (mà James Scott gọi là *mētis*, tiếng Hy Lạp nghĩa là “thông tuệ”) nhưng có xu hướng bị thôn tính bởi các nhóm lợi ích địa phương và thường hình thành những quan điểm mang tính chất địa phương cục bộ.²⁴ Những nhà toàn tài có độ tin cậy cao hơn và thường hiệu quả hơn nhưng có xu hướng áp dụng những lý thuyết chung chung cho những tình huống không ứng nghiệm. Bộ máy chính quyền Anh có xu hướng tưởng thưởng cho các chuyên gia, trong khi mô hình của Pháp thì khuyến khích các nhà toàn tài này. Do vậy các quan chức thực dân cứ vài năm là bị chuyển chuyển, không chỉ trong nội bộ châu Phi mà sang hẳn các lãnh thổ khác thuộc đế chế Pháp. Kết quả là, rất ít trong số họ học nói tiếng bản địa hoặc nắm bắt được kiến thức về địa phương.²⁵

Người Pháp và người Anh cũng khác nhau ở việc tuyển mộ những loại hình con người vào nha thực dân. Tại Anh, họ có xu hướng đến từ những gia đình giai cấp thượng lưu và trung lưu hoặc quý tộc nhỏ; có một tỉ lệ cao đi học trường tư (trường dân lập theo thuật ngữ Mỹ) và các trường đại học tốt như Oxford hay Cambridge. (Chúng ta đã thấy trong Chương 8 ở trên việc cải cách ngành công vụ Anh bắt đầu với sự

cải cách nha thực dân Ấn Độ.) Tại Pháp, người được tuyển mộ đến từ giai cấp tư sản, mà ngược lại với các đồng môn tại Anh có sự khinh khi các tộc trưởng địa phương, coi họ như tàn dư của chế độ phong kiến hay quân chủ. Kết quả là, nha thực dân rơi vào tình trạng không thể thu hút đủ ứng viên có chất lượng. Có muôn vàn giai thoại về những con người đến với các thuộc địa. Theo như một bác sĩ, “Những kẻ loạn thần kinh cuồng quyền lực đặc biệt nhiều tại các thuộc địa – xét về tỉ lệ thì còn nhiều hơn nhiều so với Pháp. Họ thuộc về một giai cấp lớn gồm những người bị mất thăng bằng trong cuộc sống muốn sống cuộc đời một thực dân; tính chất tâm lý của họ bị đặc biệt hấp dẫn trước những gì ngoại lai.” Như lời kể của Hiệu trưởng trường École Coloniale (Trường Thuộc địa) năm 1929, “Khi một thanh niên trẻ rời mẫu quốc sang các thuộc địa, bạn bè hẳn cứ hỏi nhau, “Hắn ta phạm tội gì nhỉ? Hắn ta đang trốn tránh bóng ma nào?” Ngài Kurtz bệnh hoạn trong *Heart of Darkness* (Giữa lòng tăm tối)ⁱ của Joseph Conrad cuối cùng dựa trên một số hiện thực. Tất cả những điều này bắt đầu thay đổi vào những năm 1930 khi người Pháp cải thiện nền học vấn và chuyên môn của quan chức cộng với điều kiện y tế tốt hơn, khuyến khích họ đi những cuộc biệt phái mang theo cả gia đình. Nhưng điều này dẫn tới một vấn đề mới mà các cơ quan phát triển ngày nay thường gặp phải: gia đình họ sẽ sống toàn thời gian trong các cộng đồng người nước ngoài thay vì với người bản xứ.²⁶

Cuối cùng, người Pháp thấy chính sách đồng hóa của họ không phát huy được gì. Quan chức với kinh nghiệm thực địa bước ra khỏi Trường Thuộc địa bắt đầu ủng hộ một chính sách đồng hóa linh hoạt hơn, trong đó các xã hội của họ sẽ được giúp đỡ để “tự phát triển bên trong cơ cấu của chính họ.” Đến giữa thế kỷ XX, các chuẩn mực trên toàn châu Âu đang thay đổi: người ta coi trọng nhiều đến tính toàn vẹn

i. Joseph Conrad, *Giữa lòng tăm tối*, Nham Hoa dịch, Nxb Hội nhà văn, 2017.

của các văn hóa truyền thống và ngày càng nhận ra nỗ lực áp đặt thể chế nước ngoài bằng bạo lực tàn bạo đang tạo ra tác động tai hại đối với các xã hội mẫu quốc. Ngành nhân học, khởi đầu là một công cụ của chủ nghĩa thực dân châu Âu, trở thành tiếng nói mạnh mẽ đấu tranh cho phẩm giá công bằng của các nền văn hóa bản xứ.²⁷ Theo lời của một tu sĩ Pháp Dòng Tên, “Tập tục phụ thuộc vào chính cộng đồng, nhưng loại bỏ khỏi cộng đồng quyền giải thích và quyền thay đổi là hành động bạo lực tuy không lộ liễu nhưng lại nghiêm trọng hơn nhiều so với việc tịch thu đất trống trọt hoặc đất lâm nghiệp.”²⁸ Sự hiện diện của người Pháp tại bản địa, cũng mỏng manh như của các cường quốc thực dân khác, đã thất bại hoàn toàn trong việc tạo dựng các thể chế kiểu Pháp mạnh mẽ tại mọi thuộc địa. Cho nên xét cho cùng, chính sách đô hộ trực tiếp hay gián tiếp đều thất bại như nhau.

Trở trêu thay, sự thất bại trong chính sách biến người châu Phi thành người Pháp này lại có hiệu ứng ngược lại là biến người Pháp thành người châu Phi. Người Pháp trong những cuộc giao thiệp với châu Phi thời hậu độc lập sẵn lòng chơi những trò chơi quyền lực địa phương theo luật chơi địa phương hơn so với người Mỹ và người Anh, những người chỉ ủng hộ suông những nguyên tắc phổ quát như dân chủ và quyền con người. Do đó người Pháp thích làm việc với những nhà cai trị độc đoán như Mobutu hay Félix Houphouët-Boigny tại Bờ Biển Ngà, hoặc sử dụng lính nhảy dù để hậu thuẫn cho các chế độ thường là nơ nhuốc phụng vụ cho lợi ích chính sách đối ngoại của Pháp. Điều này cũng dẫn tới sự tham nhũng tại mẫu quốc như vụ Elf hồi đầu thập niên 1990 trong đó quản lý doanh nghiệp và nhân viên chính phủ cao cấp dính líu vào việc nhận tiền lại quả cho những hợp đồng béo bở.²⁹

Châu Phi không sở hữu các nhà nước mạnh hay hiện đại trước khi có sự đô hộ của người châu Âu. Đó là một lý do vì sao lục địa này dễ dàng bị thôn tính đến vậy. Di sản mà sự đô hộ thực dân muộn này để lại tại châu Phi là sự phá hủy những cấu trúc xã hội đang tồn tại –

cho dù mục tiêu của chính sách về bề ngoài là bảo vệ chúng – nhưng lại không thể thiết đặt tại đây các thể chế nhà nước hiện đại. Nhà nước châu Phi yếu kém thời hậu độc lập là đứa con thừa tự của nhà nước thực dân yếu kém.

Sự tan rã của Sierra Leone là một hệ quả lâu dài của di sản này. Là một trong những thuộc địa lâu đời nhất của Anh tại châu Phi, Sierra Leone bị cai trị gián tiếp, thông qua một mạng lưới các tộc trưởng – những người được chính quyền những người da trắng tại Freetown vừa đấm vừa xoa. Khi quốc gia được trả độc lập vào năm 1961, không có nhà nước hiện đại nào để nhắc tới. Những gì còn lại của cơ cấu hành chính thực dân đã bị suy thoái, nhất là sau khi có sự nổi lên của Siaka Stevens, một cựu cảnh sát lên nắm quyền năm 1968 và nổi tiếng với chính sách mị dân lẫn sự tham nhũng không biết liêm sỉ của ông ta.

Sự suy thoái ngày càng nghiêm trọng khi thị trường kim cương bội tích (khai thác từ các con sông) mang tới cho tất cả các tác nhân chính trị của Sierra Leone một thứ để tranh giành lẫn nhau. Paul Collier nhận định rằng lòng tham chứ không phải bất bình xã hội đã thúc đẩy cuộc xung đột này và những cuộc xung đột khác tại châu Phi.³⁰ Nhưng tranh giành nguồn lực tự nhiên không tạo ra xung đột tất yếu; Botswana dùng kim cương của mình để làm lợi cho người dân của mình. Vấn đề của Sierra Leone là hoàn toàn thiếu vắng một nhà nước để có thể duy trì trật tự và khai thác nguồn lực một cách công bằng và hòa bình. Cuộc nội chiến của quốc gia và linh trẻ em nghiện ma túy không tạo thành sự trở về với một châu Phi truyền thống, cũng không phản ánh bất kỳ truyền thống văn hóa và xã hội sâu sắc nào của nước này ngoại trừ sự nghèo đói. Chúng là một sáng kiến hiện đại đáp ứng trước những động lực kinh tế gây ra bởi ngành kim cương toàn cầu và trước thất bại toàn diện của nhà nước.³¹ Như Lansana Gberie, người quan sát cuộc chiến, đã nhận xét, “Bài học... là không có lựa chọn thay thế cho việc xây dựng

các nhà nước quan liêu mạnh hoạt động ở cấp độ xã hội, cung cấp hiệu quả những dịch vụ như giáo dục và theo đó là việc làm, và tránh được loại tham nhũng gặm mòn và lạm dụng công quỹ đặc trưng của một sự quản lý nhà nước kém cỏi của lục địa.³²

Có nhiều điểm tương đồng giữa trải nghiệm của Anh và Pháp tại châu Phi cận Sahara và việc thực thi xây dựng nhà nước đương đại tại Iraq, Afghanistan, và Haiti chẳng hạn. Ở chương tiếp theo, tôi sẽ hỏi câu hỏi, Đã có nước nào làm tốt hơn trong việc trao cho thuộc địa của mình các thể chế mạnh hay chưa?

21

THỂ CHẾ, TRONG NƯỚC HOẶC DU NHẬP

Cai trị gián tiếp như là tiền đề cho những sự can thiệp vào việc xây dựng nhà nước đương đại; sự cai trị “đủ tốt” như phương án thay thế cho Đan Mạch; Mỹ và Nhật Bản trong vai trò xây dựng dân tộc

Ai đó có thể cho rằng lịch sử thực dân không hề liên quan đến thế giới trôi dạt ở đầu thế kỷ XXI. Phần lớn các đế chế thực dân đều tan rã trong ba thập niên sau Thế chiến II; một trong những đế chế lớn cuối cùng, của Liên Xô cũ, tan rã năm 1991. Vậy thì nó liên quan thế nào với sự thành bại của cường quốc nước ngoài trong việc thiết đặt các thể chế?

Câu hỏi này vẫn còn giá trị cho đến ngày nay vì kể từ khi chấm dứt Chiến tranh Lạnh, những cường quốc biệt lập như Mỹ lẫn cộng đồng quốc tế đã tham gia rất sâu vào các nỗ lực xây dựng nhà nước tại các quốc gia nghèo đang phát triển. Điều này rõ nhất trong những cuộc chiếm đóng của Mỹ tại Afghanistan và Iraq trong những năm 2000 khi việc tạo ra các nhà nước trụ vững được có vai trò trọng tâm trước nhất là với “cuộc chiến chống khủng bố” của Mỹ, và sau là khả năng vượt vát được chút tín nhiệm khi rút khỏi các quốc gia này. Nhưng đến nay vẫn có vô vàn những sự can thiệp vào việc xây dựng nhà nước và gìn giữ hòa bình trên thế giới: tại Campuchia, Bosnia và Kosovo, Sierra Leone và Liberia, Haiti, Somalia, Timor Leste, Cộng hòa Dân chủ Congo, Papua New Guinea, Quần đảo Solomon, và những nơi khác.

Khuôn khổ đạo đức của những sự can thiệp này rõ ràng là khác hẳn so với chủ nghĩa thực dân. Các cường quốc thực dân không lấy cơ chiếm đóng các quốc gia nước ngoài vì lợi ích của chính người dân bản địa, dù cố biện minh cho hành vi của mình là một sứ mệnh văn minh hóa. Cho tới thập niên cuối cùng hay quãng thời gian trước khi họ rời đi, các chính quyền thực dân không đeo đuổi công khai những mục tiêu phát triển – thực tế, họ dè chừng việc tiến hành công nghiệp hóa tại các thuộc địa vì các nhà sản xuất trong nước không muốn cạnh tranh. Họ cũng không đặc biệt lo lắng về dân chủ, vì họ xác định cai trị dựa trên cơ sở phi dân chủ.

Khuôn khổ này thay đổi trong tiến trình của thế kỷ XX. Sau Thế chiến I, Hội Quốc Liên (tiền thân của Liên Hợp Quốc) giao cho các cường quốc thực dân như Anh và Pháp quyền ủy trị nhưng giờ nói rằng những lãnh thổ này phải được cai quản vì lợi ích của cư dân. Khuôn khổ pháp lý quốc tế thay đổi một lần nữa sau Thế chiến II, với sự ra đời Tuyên ngôn Quốc tế Nhân quyền và tiếng nói ngày càng quan trọng của các thuộc địa cũ mới giành được độc lập trên các diễn đàn quốc tế như Đại Hội đồng Liên Hợp Quốc. Chiến tranh Lạnh và sự phủ quyết của Liên Xô cản trở Hội đồng Bảo an ủy thác quá nhiều sứ mệnh gìn giữ hòa bình, nhưng khi Liên Xô tan rã, những con đập mở toang và ban chủ nhiệm gìn giữ hòa bình của Ban Thư ký Liên Hợp Quốc trở thành một nơi vô cùng bận rộn. Đến cuối những năm 1990, trong bối cảnh tàn bạo tại những địa bàn như Bosnia và Rwanda, một thuyết mới mang tên “trách nhiệm bảo hộ” đã ra đời, chỉ thị cho cộng đồng quốc tế có hành động tích cực để bảo vệ quyền con người của các dân tộc bị đe dọa bởi xung đột và đàn áp.¹

Mục tiêu của những can thiệp hậu xung đột mới này phát triển nhanh chóng. Chúng bắt đầu với các nỗ lực thúc đẩy ngừng bắn và gìn giữ hòa bình ở những khu vực xung đột. Nhưng sự thể sớm ngả ngù rằng sẽ không có hòa bình lâu dài nếu không có các thể chế, và khả

năng cộng đồng quốc tế có thể rút chân ra khỏi những khu vực rắc rối này hay không trên thực tế phụ thuộc vào việc các xã hội ấy có được một chính quyền ổn định có thể mang lại an ninh mà không cần đến sự trợ giúp bên ngoài hay chưa. Vì vậy quyền ủy trị về việc can thiệp mở rộng từ gìn giữ hòa bình sang xây dựng nhà nước.

Đông Timor từng là một tỉnh của Indonesia khi biểu quyết ủng hộ giành độc lập và trở thành một nhà nước có chủ quyền vào năm 1999. Bộ máy hành chính nhỏ bé của nước này bị phá hoại bởi những người Indonesia li khai, và Liên Hợp Quốc được kêu gọi thiết lập một lực lượng, UNTAET, để tạo ra một nhà nước mới về mặt thực chất. Mỹ cũng rơi vào tình thế tương tự tại Afghanistan và Iraq. Afghanistan đã trở thành một nơi ẩn náu cho những kẻ khủng bố kể từ khi nhà nước này sụp đổ vào những năm 1980. Công cuộc ngăn chặn al-Qaeda tự tái thiết lập bao gồm một cuộc đấu tranh tàn khốc để thiết lập một chính quyền quốc gia tại Kabul. Tương tự, Iraq có một nhà nước mạnh dưới thời Saddam Hussein nhưng sụp đổ ngay sau cuộc xâm lược của Mỹ vào tháng 3 năm 2003 và quyết định giải thể quân đội Iraq sớm. Khi Iraq bước vào cuộc nội chiến toàn diện năm 2005-2006, xây dựng nhà nước trở thành mục tiêu trọng tâm của sự chiếm đóng của Mỹ.²

Hồ sơ thành tích của cộng đồng quốc tế trong việc bình ổn các vùng xung đột hay hậu xung đột tốt có, xấu có. Ở một số trường hợp, như Bosnia, Kosovo, Đông Timor, Quần đảo Solomon và El Salvador, lực lượng gìn giữ hòa bình chủ yếu ngăn chặn sự xuất hiện trở lại của xung đột. Tại Afghanistan và Cộng hòa Dân chủ Congo, họ lại không làm vậy. Trên thực tế, có luồng ý kiến cho rằng những can thiệp nhân đạo thiện chí tại Somalia và Đông Congo thật sự kéo dài cuộc khủng hoảng với việc vô tình hậu thuẫn cho một trong các bên trong xung đột.³

Kết quả của việc xây dựng nhà nước thật đáng thất vọng. Mỹ lên kế hoạch rút quân khỏi Afghanistan năm 2016 trong khi vẫn chưa tạo được một nhà nước tập quyền, chính danh, hiệu quả. Iraq dường như

có nhà nước với một hình hài đậm nét hơn, nhưng quyền lực của nhà nước này tại những khu vực nằm về phía bắc của Baghdad sụp đổ vào năm 2014. Những can thiệp liên miên và hàng tỉ đô-la viện trợ của nước ngoài vẫn chưa tạo được những chính quyền hiệu quả tại Haiti cũng như Somalia. Ở những trường hợp khác, như khu vực Balkans và Quần đảo Solomon, sự ổn định cơ bản đã được duy trì chỉ nhờ sự can thiệp nặng nề liên tục từ bên ngoài.

Những thất bại này đã gây ra một cuộc tranh luận bất phân thắng bại về những điều kiện bối cảnh cho việc kiến tạo và củng cố thể chế, và vai trò tiềm năng của người bên ngoài trong việc thúc đẩy các thể chế này. Và điều này đưa chúng ta trở lại với việc nghiên cứu chủ nghĩa thực dân vì chủ nghĩa thực dân cung cấp một nguồn trải nghiệm phong phú về những người bên ngoài tìm cách thiết đặt thể chế tại các xã hội khác biệt văn hóa.

Nhiều tiền lệ và tấm gương từ chủ nghĩa thực dân châu Âu không còn giá trị gì cho những can thiệp ngày nay. Các cường quốc thực dân thành công nhất trong việc xây dựng các thể chế hiện đại ở những nơi mà dân tộc bản địa còn nhỏ lẻ, yếu ớt, được tổ chức thô sơ nên dễ dàng bị thôn tính bởi chiến tranh hay bệnh dịch, bị dồn đuổi vào những khu cách ly, hoặc không thì cũng bị xóa sổ khỏi toàn bộ bức tranh toàn cục. Đây là câu chuyện của Mỹ, Canada, Australia và New Zealand – các thuộc địa của Anh mà ngày nay là mô hình kiểu mẫu của dân chủ tự do. Mô hình này sẽ không được lặp lại. Cho dù chúng ta có thể tìm được những phần của thế giới thừa dân đến vậy, quan điểm ngày nay về quyền của các dân tộc bản địa sẽ mặc nhiên đưa ra những rào cản khó bề vượt qua đối với hình thái thuộc địa hóa này.

Chính quyền thực dân Anh và Pháp tại châu Phi cận Sahara thật sự là những tiền lệ tốt hơn nhiều của sự can thiệp vào việc xây dựng nhà nước ngày nay vì chúng được bố trí ít nguồn lực, không liên quan tới các khu thực dân Âu châu quy mô lớn, và trong những năm về sau bắt

đầu gánh vác thêm cả những mục tiêu phát triển. Sự dè dặt gián tiếp của Anh đặc biệt đáng quan tâm vì nó tìm cách giải quyết điều mà tôi gọi là vấn đề “hướng tới Đan Mạch” với việc tuyên bố rằng sản sinh ra “Đan Mạch” không phải là mục tiêu ban đầu của sự dè dặt nước ngoài.⁴

Vấn đề là Đan Mạch không trở thành Đan Mạch trong vài tháng hay vài năm. Đan Mạch ngày nay – và tất cả các quốc gia phát triển khác – hình thành các thể chế hiện đại rất từ tốn, kéo dài cả thế kỷ. Nếu các cường quốc bên ngoài cố gắng áp đặt mô hình thể chế tốt của mình lên một quốc gia, họ có nhiều khả năng là sẽ tạo ra những gì Lant Pritchett, Michael Woolcock, và Matt Andrews gọi là “bắt chước đồng dạng”: một sự bê nguyên những hình thái bề ngoài thay vì thực chất bên trong của các thể chế phương Tây. Để thành công, các thể chế cần phải hòa hợp với tập tục và truyền thống địa phương: ví dụ, bộ luật du nhập nguyên xi từ nước ngoài thường không được sự tán thưởng vì chúng không phản ánh những giá trị địa phương. Các thể chế thường mang tính bổ sung: bạn không thể xây dựng một nhà máy thép ở một quốc gia không hề có một thị trường cho thép, không có nguồn cung ứng các nhà quản lý hay công nhân có năng lực, không có hạ tầng để vận chuyển sản phẩm ra thị trường và không có hệ thống pháp lý để bảo vệ quyền của các nhà đầu tư vào nhà máy. Các chiến lược tìm cách ưu tiên một số mục tiêu này hơn một số khác đòi hỏi phải có một sự hiểu biết sâu sắc về bản chất của các thể chế địa phương. Thêm vào đó, các thể chế phát triển dựa trên lợi ích và ý tưởng của giới tinh hoa địa phương và người nắm quyền lực. Người bên ngoài thường không hiểu giới tinh hoa này là ai, họ diễn giải lợi ích của họ như thế nào và do đó họ sẽ phản kháng như thế nào với những kế hoạch cải cách hay thay đổi có thành ý.⁵

Theo những suy xét này, một số nhà quan sát đã gợi ý rằng cộng đồng quốc tế phải kìm nén những tham vọng của họ và chấp nhận một sự cai quản “tốt vừa đủ,” với mục tiêu không phải tới Đan Mạch mà tới một số mục tiêu thực tế hơn như Indonesia hay Botswana.⁶ Thay vì du

nhập toàn bộ những bộ luật hiện đại từ Mỹ hay từ châu Âu, thì vì sao trong một số hoàn cảnh không dựa vào luật tục? Thay vì khẳng khẳng toàn bộ bộ máy công vụ phải thanh sạch không tì vết, không bóng dáng tham nhũng, thì vì sao không nhắm mắt cho qua những trường hợp tham nhũng vụn vặt của quan chức quen và chỉ trừng trị với những trường hợp tai hại nhất? Thay vì yêu cầu người dân bỏ phiếu bầu các đảng có cương lĩnh rõ ràng chưa từng tồn tại, thì vì sao không chấp nhận hiện thực của chủ nghĩa ô dù và chỉ nhắm vào những liên minh tìm tô lợi mà dù sao thì cũng thúc đẩy sự ổn định và phát triển kinh tế ở một chừng mực nào đó?

Chẳng hạn, ta có thể hình dung một chính sách Mỹ vô cùng khác biệt tại Afghanistan sau thảm bại ban đầu của Taliban vào mùa thu năm 2001. Thay vì tìm cách tái thiết lập một nhà nước dân chủ, tập quyền, đơn nhất, lẽ ra Mỹ có thể tạo ra một liên minh lãnh tụ bộ lạc, lãnh chúa và những nhà trung gian quyền lực có sự đồng thuận nội bộ về việc gìn giữ hòa bình và đàn áp al-Qaeda và những nhóm khủng bố. Thay vì cố gắng xây dựng một nền dân chủ tại Iraq, lẽ ra Mỹ có thể duy trì nguyên vẹn quân đội của Saddam Hussein và đặt nó dưới quyền quản lý của một vị tướng lĩnh không có dây mơ rễ má gì với chế độ cũ.

Sự đô hộ gián tiếp của Anh tại châu Phi trên thực tế là một phiên bản nguyên thủy của chiến lược quản trị “tốt vừa đủ” này. Lugard và các nhà quản trị khác đánh bắt đăc dĩ và công nhận rằng họ không có nguồn lực cũng như không có nhân lực để cai trị các thuộc địa châu Phi theo cách họ cai trị Hong Kong và Singapore, từ đó tìm cách tận dụng càng nhiều truyền thống địa phương và thực tế tồn tại của dân chúng bản địa càng nhiều càng tốt. Như chúng ta thấy, người Pháp, dù tán thành một chính sách cai trị trực tiếp và đồng hóa khác hẳn, rốt cuộc cũng có kết cục giống Anh.

Như chúng ta đã thấy, việc cai trị gián tiếp có nhiều cạm bẫy và thường dẫn tới những hệ quả bất ngờ, không mong muốn. Trước tiên,

những yêu cầu về việc tìm hiểu địa phương là rất lớn và thường vượt quá năng lực của chính quyền nước ngoài. Việc nghiên cứu “luật và tập tục bản địa” dễ dàng bị thao túng bởi người bản địa và dẫn tới những hiểu sai về thông lệ địa phương. Việc chính thức hóa luật phi chính thức sau đó làm tê liệt một số tập tục trước đó từng linh hoạt hơn. Trong những trường hợp khác, nhà cầm quyền thực dân không thật sự sẵn lòng cho phép các thủ lĩnh địa phương ra quyết sách của họ, hoặc là khi chúng đi ngược lại với những lợi ích của các nhà thực dân châu Âu, hoặc khi chúng được đánh giá là đi ngược lại với “đạo lý văn minh hóa.” Trong những trường hợp khác, một sự quá tôn thờ những truyền thống địa phương đã không thể nhận ra rằng những mục tiêu mà chính người châu Phi hướng tới đang thay đổi. Người châu Phi không muốn gìn giữ văn hóa truyền thống, họ muốn hiện đại hóa. Để nhấn mạnh một sự thật không dễ chịu, Bắc Nigeria, cái nôi của sự cai trị gián tiếp và nơi nó được vận dụng nhất quán nhất, trong hàng thập niên đã trở thành khu vực nghèo nhất, học thức kém nhất đất nước, chỉ bởi vì người địa phương bị phó mặc cho những truyền thống của họ.

Những mâu thuẫn tương tự thể hiện rõ trong phong trào quyền bản địa đương thời. Công luận tại các quốc gia Tây phương đã xoay 180 độ so với thời thực dân, khi các dân tộc bản địa được xem là những người mọi rợ cần phải cưỡng chế “văn minh hóa,” chuyển sang xem trọng quá mức quyền được duy trì lối sống truyền thống của các cộng đồng bản địa còn sót lại của thế giới. Điều này đã dẫn tới những xung đột bạo lực tại các quốc gia như Peru và Bolivia giữa các công ty năng lượng hoặc khai khoáng và các cộng đồng bản địa được hậu thuẫn bởi một mạng lưới các tổ chức phi chính phủ quốc tế.

Về nguyên tắc, khó nói rằng các cộng đồng truyền thống không nên được phép tự cai trị theo truyền thống của họ. Phương án thay thế cho hầu hết trường hợp không phải là một cuộc sống kiểu Đan Mạch mà là sự tồn tại tối thiểu nhất trong một khu thuộc địa đô thị nghèo.

Tuy nhiên, vấn đề với sự thúc đẩy quyền bản địa từ bên ngoài là người bên ngoài rất khó đánh giá chính xác những mối quan tâm thật sự của cộng đồng địa phương, điều đó cũng đúng đối với các nhà thực thi đô hộ gián tiếp. Nhiều cộng đồng đã được hiện đại hóa một nửa, giống như nhiều người châu Phi vào đầu thế kỷ XX, và nhiều người sẽ không chần chừ trước cơ hội gia nhập thế giới hiện đại. Tiếp tục sống trong một ngôi làng truyền thống và nói một ngôn ngữ địa phương có thể đại diện cho sự đóng sập lại các cơ hội, thứ hay bị xem nhẹ bởi những người ngoài cuộc giàu thiện ý tuyên bố là nhân danh họ.

Nhiều vấn đề phát sinh từ nền đô hộ gián tiếp xuất hiện trở lại khi thực thi những chương trình phát triển ngày nay tại châu Phi và các khu vực nghèo khác. Chẳng hạn, Ngân hàng Thế giới, Cơ quan Phát triển Quốc tế Mỹ, và các cơ quan tài trợ khác đã và đang tài trợ cho cái gọi là những dự án phát triển dựa vào cộng đồng (CDD) kể từ dự án đầu tiên được phát động tại Indonesia những năm 1990.⁷ Lý thuyết đằng sau CDD rất khả thi và hấp dẫn: người địa phương biết rõ hơn người ở Washington hay London việc họ cần gì và đâu sẽ là động lực cho những dự án phát triển nhằm giúp đỡ họ. Giống như các quan chức thực dân cố gắng thực thi sự đô hộ gián tiếp, các dự án CDD trưng cầu dân ý về việc nên thực hiện loại hình đầu tư địa phương nào với nguồn tiền tài trợ, cho thủy lợi, đường sá, hay cho nhà xí tự hoại v.v... Các nhà tài trợ bên ngoài thuê cố vấn địa phương, đối tượng thường được cho là có đủ kiến thức địa phương để có thể tổ chức các cộng đồng làng xã và giành được sự đại diện công bằng cho quan điểm của họ. Người ta hi vọng chính hành động tổ chức thành cộng đồng sẽ gây dựng được vốn xã hội, thứ sẽ trường tồn sau khi dự án kết thúc.

Tuy nhiên, các dự án CDD vướng phải hai vấn đề rõ rệt. Vấn đề thứ nhất là hiểu được quan điểm thật sự của cộng đồng là gì. Giống như các cộng đồng bất kỳ nơi nào khác, làng xã bị chi phối bởi những giới tinh hoa, thường là các bộ lão tự xưng là đại diện cho toàn thể nhóm.

Rất khó biết liệu một người phát ngôn viên cộng đồng có đang phản ánh những lợi ích chung hay rốt cuộc chỉ là một người có quyền có chức ở địa phương chỉ muốn được xây cái nhà xí gần nhà ông ta cho tiện. Để giải quyết những vấn đề kiểu như vậy, những nhà tài trợ bên ngoài buộc cộng đồng phải thu hút sự tham gia của phụ nữ, người thiểu số (nếu có) hoặc những người ngoài rìa xã hội, không phải theo tiêu chuẩn công bằng của địa phương mà của phương Tây. Điều này dẫn tới tình huống người bên ngoài hoặc bị buộc phải để mọi thứ cho giới tinh hoa địa phương quyết, hoặc tìm cách can thiệp thô bạo vào việc định hình công luận. Chỉ có ít nhà tài trợ có đủ kiến thức địa phương để hiểu được họ đang hoàn thành được sứ mệnh gì. Thế tiến thoái lưỡng nan này hẳn rất quen thuộc với quan chức thuộc địa trong thời kỳ thực dân cổ gắng cai trị gián tiếp, trừ một điểm khác là phần lớn họ có nhiệm kỳ dài hơn rất nhiều và do đó có kiến thức địa phương tốt hơn so với các quan chức viện trợ điều hành các chương trình CDD ngày nay. Dù những dự án như vậy đã được nhân rộng trên toàn thế giới, tác động tổng quát của chúng đối với phát triển ở thời điểm này hoàn toàn không chắc chắn.⁸

Reo Matsuzaki đã gợi ý rằng trong chừng mực nào đó, việc xây dựng nhà nước thành công phụ thuộc vào sự tự chủ của các đại diện tại chỗ là những người có thể tận dụng được kiến thức về địa phương để đạt được những mục tiêu phát triển. Ông chỉ ra thành công tương đối của bộ máy Nhật Bản trong việc xây dựng các thể chế tại Đài Loan trong những năm Đài Loan bị cai trị như nhà nước phụ thuộc thực dân (từ Chiến tranh Trung-Nhật năm 1895 đến thất bại của Nhật năm 1945). Mục tiêu của Nhật Bản tại Đài Loan không phải nhân đức gì. Giống như tại Triều Tiên, Tokyo tìm cách Nhật hóa hòn đảo, trong đó có việc bắt người Đài nói tiếng Nhật và sử dụng tiếng Nhật làm nền tảng cho việc xuất khẩu hàng hóa sang Nhật. Nhưng họ cũng theo đuổi các mục tiêu phát triển, xây dựng hạ tầng quan trọng, trường học, và một bộ máy nhà nước địa phương, tất cả đều trường tồn sau khi người Nhật rời đi.

Matsuzaki nói rằng điều này xảy ra vì các nhà toàn quyền như Kodama Gentaro được bổ nhiệm cai quản hòn đảo là những quan chức quân sự hùng mạnh với vị thế cho phép họ thực thi các quyết định mà không phải chịu sự giám sát nặng nề từ Tokyo. Kodama đến lượt mình bổ nhiệm và bảo vệ nhân sự tại chỗ, Goto Shimpei, người có thể thực thi chính sách dựa trên kiến thức uyên thâm của ông về tình hình thực tế của Đài Loan. Để giải quyết các vấn đề đất đai và giáo dục, họ thay đổi chính sách liên tục để phản ứng trước những diễn tiến tại địa phương; thêm vào đó, họ phục vụ tại Đài Loan đủ lâu để gom nhặt kiến thức về địa phương nhằm xác định được những tình huống không đạt kết quả.

Điều này trái với cương vị chúa tể của Mỹ tại Philippines, nơi các nhà quản trị địa phương (như vị tổng thống tương lai William Howard Taft, thống đốc dân sự ở đó từ năm 1901 đến năm 1903) thường xuyên bị giật dây bởi giới chính trị gia từ Washington. Các lãnh đạo Quốc hội kiểm soát hầu bao háo hức áp đặt mô hình của Mỹ lên một xã hội mà họ chỉ hiểu mơ hồ. Do đó chính quyền Mỹ bỏ lỡ một cơ hội lớn để tái phân bổ đất Công giáo cho nông dân nghèo bởi có sự vận động hành lang trong số người Công giáo tại quốc mẫu. Các nhà quản trị Mỹ giao quyền phân bổ đất cho hệ thống tòa án Philippines thay vì một cơ quan hành pháp, theo đúng thông lệ Mỹ. Họ không nhận ra rằng tại Philippines, ngược lại với Mỹ, nơi tỉ lệ mù chữ cao có nghĩa việc tranh tụng sẽ bị chi phối bởi giới tinh hoa trí thức là những kẻ khi đó tước đoạt được những điền trang lớn bất chấp khát vọng công khai của Mỹ là thúc đẩy cải cách đất. Bằng cách du nhập mô hình chính quyền của “tòa án và đảng phái” kiểu Mỹ sang Philippines, Mỹ cho phép sự phát triển của một chính thể quả đầu địa chủ tiếp tục thống lĩnh đất nước đó.⁹

Do đó chúng ta cần cẩn trọng trước món quà thể chế kiểu con ngựa Troy của Hy Lạp. Người nước ngoài hiếm khi có đủ kiến thức bản địa để hiểu được làm thế nào để xây dựng được các nhà nước bền vững.

Khi những nỗ lực xây dựng thể chế của họ chỉ làm nửa vời và thiếu nguồn lực, chúng thường gây ra họa nhiều hơn phúc. Như thế không phải để nói rằng những mô hình phát triển của phương Tây không phát huy hoặc không có giá trị phổ quát nào, mà là mỗi xã hội phải tự điều chỉnh chúng theo hoàn cảnh riêng của mình và dựa trên truyền thống bản địa.

Các thể chế được tạo ra tốt nhất là bởi các chủ thể xã hội bản địa vốn có thể vay mượn thông lệ nước ngoài nhưng đồng thời cũng ý thức được rõ những hạn chế và cơ hội được chính lịch sử và truyền thống của họ tạo ra. Trong số những điển hình xây dựng thể chế xuất sắc nhất có những trường hợp diễn ra ở vùng Đông Á, nơi giới tinh hoa địa phương có thể dựa vào kinh nghiệm chủ nghĩa nhà nước và chủ nghĩa dân tộc lâu đời. Tuy nhiên, ở nhiều nơi khác, những truyền thống như vậy không tồn tại và cần phải được tạo ra.

Như tôi đã nói trước đó, việc tạo dựng các thể chế nhà nước chính thức là chưa đủ, dù là dựa trên những mô hình bản địa hay vay mượn. Xây dựng nhà nước phải được diễn ra song song với xây dựng dân tộc thì mới mong đạt hiệu quả. Xây dựng dân tộc bổ sung một thành phần đạo đức cho các chuẩn mực và văn hóa chung và làm nền móng cho tính chính danh của nhà nước. Nó cũng có thể gây ra sự bất khoan dung và xâm lược, và do đó thường phải đi kèm với việc sử dụng các biện pháp độc đoán. Hai cặp so sánh, một giữa Nigeria và Indonesia và một giữa Kenya và Tanzania, sẽ minh họa cho điểm này.

22

NGÔN NGỮ CHUNG

Bản sắc dân tộc quan trọng và rắc rối như thế nào tại các quốc gia đang phát triển; Indonesia và Tanzania thành công trong việc tạo ra các bản sắc dân tộc trong khi Nigeria và Kenya thì không; liệu có phải bản sắc dân tộc được thiết lập tốt hơn trong những điều kiện dân chủ hay chuyên quyền?

Chúng ta chứng kiến trong những chương trước sự tồn tại của một bản sắc dân tộc bền vững đóng vai trò cốt yếu trong thành công của việc xây dựng nhà nước tại châu Âu. Trong thế giới đang phát triển hiện nay, các nhà nước yếu thường là sản phẩm phụ của những bản sắc dân tộc yếu hoặc chưa tồn tại. Đây là vấn đề đặc biệt điển hình tại châu Phi cận Sahara, nơi các nhà nước độc lập là do quá trình thực dân kiến tạo với những đường biên mờ hồ không tương ứng với bất kỳ cộng đồng dân tộc, ngôn ngữ hay văn hóa nào. Như các đơn vị hành chính bên trong những đế chế lớn hơn, các dân tộc ở đây đã trở nên quen với việc cộng sinh, nhưng họ không có ý thức gì về văn hóa hay bản sắc chung. Trong khoảng không do chủ nghĩa dân tộc để lại, một số quốc gia mới độc lập như Nigeria và Kenya không dành nhiều nỗ lực cho việc tạo ra một bản sắc dân tộc mới, và họ đều bị tàn phá những năm sau đó bởi những mức độ xung đột sắc tộc cao. Indonesia và Tanzania, ngược lại, có những lãnh tụ công thần khảng khái đưa ra những ý tưởng

để dựa trên đó có thể hợp nhất dân tộc. Indonesia hiển nhiên không thuộc châu Phi, nhưng như đã viết trong Chương 14, giữa Indonesia và Nigeria có nhiều điểm tương đồng, trong khi Kenya và Tanzania cũng có chung nhiều điểm đặc thù. Dĩ nhiên Indonesia và Tanzania đều đối mặt với những thách thức chính trị lớn, bao gồm tham nhũng và xung đột sắc tộc. Nhưng các mức độ liên quan mới là điều mấu chốt; chính quyền hai nước cố kết hơn nhiều và ổn định hơn nhiều vì sớm đầu tư vào xây dựng dân tộc, và kết quả là họ đã đạt được những kết quả kinh tế và xã hội tốt hơn trong những năm gần đây.

DẤU VÀ TÍNH CÁCH SẮC TỘC

Giống như nhiều nước đang phát triển, Nigeria chưa bao giờ là một dân tộc có bề dày lịch sử. Nhưng Nigeria cũng chưa bao giờ là mục tiêu của một đề án xây dựng quốc gia nghiêm túc, dù là bởi các nhà cầm quyền thực dân hay bởi bộ máy lãnh đạo quốc gia mới hậu độc lập. Khi người Anh tiếp quản Nigeria, họ không chinh phạt một nhà nước tổ chức lớn, tập quyền, vững chắc như khi họ khuất phục Đế chế Mughal tại Ấn Độ. Người bản địa chủ yếu trung thành với những đơn vị cấp bộ lạc rất nhỏ.¹ Lãnh thổ mà ngày nay gọi là Nigeria ban đầu được củng cố thành một đơn vị chính trị duy nhất vào ngày 1 tháng 1 năm 1914 bởi Frederick Lugard, người đã hệ thống hóa sự đô hộ gián tiếp và bấy giờ giữ chức thống đốc. Nó được dựa trên sự sáp nhập của Nhà nước bảo hộ Bắc Nigeria và Thuộc địa và Nhà nước Bảo hộ Nam Nigeria, trong đó Nam Nigeria lại chính là sản phẩm của sự sáp nhập diễn ra giữa Thuộc địa Lagos Colony và Nhà nước Bảo hộ Niger Delta năm 1906. Các lãnh thổ này không có nhiều điểm chung kể từ khi bị chia cắt bởi tôn giáo, sắc tộc, của cải, nhất là giữa miền Bắc Islam giáo và miền Nam đang được từ từ cải sang Ki-tô giáo thông qua nỗ lực của các nhà truyền đạo Âu châu. Việc sáp nhập đã diễn ra bởi một số lý do thuận tiện hành chính – miền Bắc nghèo hơn vẫn duy trì thâm hụt tài khóa, mà nếu trong một thuộc địa đoàn kết thì sẽ dễ dàng bao cấp cho

nó. Các nhà cầm quyền thực dân dĩ nhiên chưa bao giờ nghĩ tới việc xin ý kiến người dân địa phương về tính khôn ngoan của kế hoạch này.²

Những gì người Anh không tìm thấy ở Nigeria thì họ cũng không tạo ra được. Ở Ấn Độ, nơi người Anh hiện diện từ thế kỷ XVII, họ thiết lập một quân đội, một bộ máy quan liêu quốc gia, và một tầng lớp trung lưu có học vấn, và một ngôn ngữ chung (tiếng Anh) có thể hòa hợp các sắc tộc, tôn giáo, đẳng cấp khác nhau trên tiểu lục địa này. Sunil Khilnani cho rằng trên khía cạnh nào đó, chính “ý tưởng về một Ấn Độ” như là một đơn vị chính trị đã được tạo ra dưới thời thực dân quanh các thể chế này và rằng những lý tưởng dân chủ đang từ từ được chuyển giao. Thêm vào đó, Ấn Độ là trọng tâm của những mục đích chiến lược của Anh như là một “mỏ neo” cho đế chế của họ.³

Tuy nhiên, thời điểm người Anh vào Nigeria, họ phần nào bị kiệt sức trước những gánh nặng của một đế quốc toàn cầu. Sự đô hộ gián tiếp là chính sách vẫn được duy trì một khi họ đã quyết định rằng họ không thể đầu tư vào châu Phi theo cách họ đầu tư vào Ấn Độ. Do đó, họ cố tình không thiết lập một cơ cấu nhà nước mạnh cũng như không nỗ lực hết mình để phát triển kinh tế. Người Anh không mấy quan tâm tới việc tạo ra một giai cấp những người Nigeria có học. Trước khi giành độc lập, tỉ lệ biết đọc tiếng Anh chỉ chiếm 2% dân số ở miền Bắc, và cả nước chỉ có một nghìn người Nigeria có học vấn đại học. Người Nigeria bị cấm tham gia bộ máy công vụ cao cấp; chỉ có 75 người châu Phi được làm ở các cấp thấp hơn vào cuối Thế chiến II.⁴

Như đã đề cập trước đó, một trong những con đường theo đó cơ cấu nhà nước mạnh và chính quyền thanh sạch được lập ra là khi người dân phải tổ chức đấu tranh đòi tự do. Điểm nổi bật về Nigeria là nước này chưa bao giờ có một đảng chủ nghĩa dân tộc mạnh để chống lại sự đô hộ của người Anh hoặc tìm cách theo đuổi một chiến lược xây dựng dân tộc khi lên nắm quyền. Thay vào đó, chủ quyền được người Anh truyền cho người Nigeria một cách dễ dàng. Họ soạn hiến pháp cho

quốc gia mới và thông báo trước vài năm rằng họ sẽ rời đi, và cuối cùng rời đi thật vào năm 1960. Các đảng chính trị lên nắm quyền ở Nigeria độc lập ngay từ đầu đã phân biệt nặng nề về khu vực và sắc tộc, nghi kỵ nhau hơn cả nghi kỵ ông chủ thực dân cũ, và chưa có ý niệm gì về một dân tộc Nigeria hay về việc phải định nghĩa về bản sắc của quốc gia mới ra sao. Việc thiếu bản sắc dân tộc nhanh chóng dẫn tới sự tan rã của quốc gia và đẩy đất nước vào nội chiến.⁵

Trữ lượng lớn dầu mới phát hiện tại Vịnh Biafra chính là món quà giá trị để cho các nhóm sắc tộc cạnh tranh ở Nigeria đấu đá lẫn nhau, nhưng nó cũng sản sinh ra một cơ chế đảm bảo sự ổn định chính trị trong tương lai. Chính quyền kiểm soát nguồn lực kinh tế, vốn được phân bổ cho giới tinh hoa, mà giới này đến lượt nó phân bổ những nguồn lực đó tới các mạng lưới người ủng hộ (trong khi cắt xén phần lớn cho bản thân). Mỗi khi một nhóm bất mãn nào đó đe dọa liên minh tầm to lợi bằng bạo lực, bọn họ lại bị mua chuộc bằng những khoản trợ cấp và đảm mồm lớn hơn. Tham nhũng chính trị và chủ nghĩa ô dù là cái giá mà người Nigeria phải trả cho sự ổn định và việc thiếu vắng một bản sắc dân tộc chung.

Indonesia khởi đầu rất giống Nigeria nhưng phát triển khác hẳn trong những năm sau đó. Trước thế kỷ XX chưa tồn tại một quốc gia Indonesia. Trải dài trên một quần đảo gồm hơn 11 nghìn hòn đảo, khu vực này được biết đến với nhiều tên gọi khác nhau như Quần đảo Ấn Độ, Ấn Độ và vùng lân cận, Hà Lan nhiệt đới, hay Đông Ấn Hà Lan bao gồm rất nhiều ngôi vua, bộ lạc, trạm mậu dịch và các nhóm sắc tộc nói hàng trăm thứ ngôn ngữ khác nhau. Ít cư dân bản địa biết về một thế giới ngoài cái ao làng hay chỉ ít là bên ngoài hòn đảo của họ.⁶

Mọi thứ bắt đầu thay đổi vào cuối thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX, khi người Hà Lan mở rộng sự kiểm soát chính trị và mạng lưới mậu dịch của họ ra bên ngoài Batavia (địa điểm ngày nay là Jakarta), trụ sở của Công ty Đông Ấn Hà Lan. Những cuộc kinh lý đều đặn bằng tàu

hơi nước cho con người cảm quan về một quần đảo tròn vẹn, cũng như khả năng về một chuyến hành hương đến Mecca, kết nối người Islam giáo Indonesia với cộng đồng Islam giáo lớn hơn. Một nhóm tinh hoa bản địa ít ỏi được học ở châu Âu xuất hiện và bắt đầu dung nạp những khái niệm như chủ nghĩa dân tộc và chủ nghĩa Marx từ phương Tây.⁷

Đến thập niên thứ ba của thế kỷ XX, có khá nhiều cách để định nghĩa bản sắc của thuộc địa này. Vì đại đa số cư dân là người Islam giáo, họ có thể đã xem họ là một nhà nước Islam giáo giống như Pakistan sau này. Đảng Cộng sản Indonesia (PKI) muốn một cuộc cách mạng giai cấp để sẽ kết nối họ với Quốc tế Cộng sản toàn cầu giống như những gì các đảng ở Việt Nam và Trung Quốc đã làm. Và có nhiều bản sắc khu vực và địa phương đã có thể hậu thuẫn cho các đơn vị chính trị khu vực của họ, nhất là trên những hòn đảo lớn hơn như Java và Sumatra.

Thay vào đó, một ý tưởng hoàn toàn mới cho một quốc gia sẽ được gọi là Indonesia nổi lên cuối những năm 1920 với việc tạo ra Hiệp hội Quốc gia Indonesia, Đại hội Các Hiệp hội Chính trị Quốc gia Indonesia, và một nhóm thanh niên chủ nghĩa dân tộc Young Indonesia.⁸ Đại hội Thanh niên Indonesia lần hai diễn ra tại Batavia vào tháng 10 năm 1928 đã chọn được quốc ca “Indonesia Raya” (một trong những nền Cộng hòa đầu tiên sử dụng từ “Indonesia”) và tuyên bố lấy Bahasa Indonesia làm quốc ngữ.

Việc chọn Indonesia làm quốc ngữ là một yếu tố quan trọng của việc xây dựng bản sắc cho một quốc gia non trẻ. Tiếng Indonesia là một phiên bản chuẩn hóa của tiếng Malay cổ, ngôn ngữ mà trong nhiều thế kỷ đã được sử dụng làm một ngôn ngữ chung cho thương lái và lữ khách hoạt động ở vùng quần đảo này. Đó là ngôn ngữ đầu tiên của một lượng tương đối nhỏ cư dân của khu vực mà đa phần tiếp tục nói tiếng Java, Sundan hay với giới thượng lưu có học, tiếng Hà Lan. Nó quân bình hơn tiếng Java, ngôn ngữ của nhóm dân tộc thống lĩnh về mặt chính trị tại thuộc địa này, và việc thiếu vắng một hệ thống ghi

chép tình vi phản ánh vị thế tương đối cao của người phát ngôn và đại diện. Nhiều người theo chủ nghĩa dân tộc trẻ thời kỳ đầu hoặc không nói được tiếng Indonesia hoặc nói rất trôi chảy.

Chọn dùng tiếng Indonesia và việc truyền bá về một ý tưởng về một Indonesia đại quốc, đa dân tộc đã đánh bại thành công các khái niệm bản sắc khác đang thịnh hành đầu thế kỷ XX. Có một số phong trào mang tính khu vực trên đảo Java, Sumatra và Celebes lúc đó, sau đó tự giải thể với sự thành lập của các nhóm người Indonesia trên bình diện lớn hơn. Người Hà Lan đã chơi trò chia để trị, và nhiều người trong giới thượng lưu chủ nghĩa dân tộc mới công nhận rằng việc lập một liên minh càng quy mô càng tốt đóng vai trò cốt yếu để giành độc lập.

Một trong những lực quan trọng nhất đằng sau ý tưởng về một Indonesia là Tổng thống đầu tiên thời hậu độc lập của nhà nước này, Sukarno, xuất bản một cuốn sách nhỏ năm 1927 mang tên *Nationalism, Islam, and Marxism* (Chủ nghĩa dân tộc, Islam giáo và chủ nghĩa Marx), đề cập đến ba luồng tri thức chủ đạo bấy giờ và cho rằng giữa chúng không có sự mâu thuẫn để ngăn việc tạo ra một mặt trận chính trị rộng khắp chống lại ách đô hộ của Hà Lan. Sukarno khẳng định những thông điệp về Islam giáo và chủ nghĩa Marx từ đó đến nay vẫn tương đồng vì chúng đều phản đối sự cho vay nặng lãi. Ông phê phán những người Islam giáo “cuồng điên” tìm kiếm một nhà nước chính trị thần quyền với lập luận rằng điều này sẽ nuôi dưỡng xung đột với các cộng đồng tôn giáo khác của Indonesia. Tương tự, ông phản đối chủ nghĩa Marx giáo điều vì sự thù địch đối với tôn giáo. Một nguyên tắc chính trị mà Sukarno không thích đưa vào trong phân tích tổng hợp của ông là chủ nghĩa tự do phương Tây, nhất là vì học thuyết này không chứng minh rằng một nhà nước mạnh sẽ đóng vai trò hợp nhất trong việc hun đúc nên một bản sắc dân tộc, hay tham gia vào những chính sách theo chủ thuyết tái phân bố mà theo ông là cần thiết cho “công bằng xã hội.”

Những ý tưởng đó sau này được Sukarno tổng hợp thành bộ nguyên tắc “Năm trụ cột” (Pancasila) trong một phát biểu năm 1945, và sẽ trở thành học thuyết Pancasila nhấn mạnh về một nhà nước Indonesia độc lập.⁹ Sukarno là một nhà lý luận cực kỳ mập mờ, tìm cách tổng hợp các ý tưởng đối chọi nhau sâu sắc. Song mục đích của ông không nhằm tới triết lý mà thực tiễn: ông muốn tạo ra một bản sắc dân tộc hòa hợp cho phép ông vừa hợp nhất vừa công kích những luồng chính trị thay thế đang tràn lan khắp Indonesia. Ông định nghĩa dân tộc Indonesia theo những ngữ nghĩa rộng nhất có thể, mà không ám chỉ bất kỳ nhóm dân tộc nào của Indonesia, trong khi lại chấp nhận tôn giáo nhưng trung tính hóa nó với việc không nhắc tới Islam giáo mà nhắc tới thuyết độc thần chung chung.¹⁰

Sự hợp nhất quốc gia của Sukarno có thể được thực thi nhưng chỉ trong bối cảnh một nhà nước ngày càng chuyên chế. Hiến pháp ban đầu của Indonesia về độc lập năm 1950 quy định về dân chủ đa đảng và loại trừ Tổng thống Sukarno như là một bù nhìn yếu kém. Sau những cuộc tổng tuyển cử đầu tiên năm 1955, Sukarno bắt đầu công kích dân chủ nghị viện như vậy, và với sự nổ ra của những cuộc bạo động sắc tộc trên những hòn đảo phía ngoài, tình trạng thiết quân luật được tuyên bố vào tháng 3 năm 1957. Được hậu thuẫn bởi quân đội và PKI, Sukarno đề bẹp phong trào phản đối tự do và tạo ra Mặt trận Dân tộc dựa trên Nasakom. Đây là từ viết tắt những chữ cái đầu đại diện cho ba lực lượng trong bài viết của ông – chủ nghĩa dân tộc, Islam giáo, Cộng sản. Ngày càng lệ thuộc vào sự ủng hộ của PKI và thế lực bên ngoài như Trung Quốc và Liên Xô, Sukarno sử dụng nhà nước để huy động sự ủng hộ quần chúng dựa trên nền tảng ý thức hệ Pancasila của ông.¹¹

Sukarno cuối cùng thất bại vì thực tế là ông không thể hòa hợp ba trụ cột này, nhất là trụ cột chủ nghĩa dân tộc đại diện bởi quân đội và chủ nghĩa Marx đại diện bởi PKI. Hai trụ cột này mỗi ngày lại càng nghi kỵ lẫn nhau. Một âm mưu đảo chính đứng đằng sau là cận vệ của

Tổng thống Sukarno và vụ sát hại một số tướng lĩnh buộc quân đội đứng đầu là Tướng Suharto phản pháo lại, ép Sukarno rời ghế Tổng thống và dẫn tới cuộc thanh trừng đẫm máu làm PKI bị loại trừ và khoảng 500.000 tới 800.000 người bị sát hại.¹²

Hệ quả của nó, chương trình Trật tự Mới của Tướng Suharto, loại bỏ phần về chủ nghĩa Marx trong chương trình của Sukarno nhưng giữ lại sự lệ thuộc của ngài cựu tổng thống vào một nhà nước mạnh, tập quyền như là một sự đảm bảo cho thống nhất dân tộc, và ý thức hệ Pancasila như là trụ cột cho bản sắc dân tộc. Nhóm thiểu số người Hoa tại Indonesia, nòng cốt để PKI chiêu mộ, bị buộc phải đổi sang tên Indonesia và đồng hóa với đại bộ phận dân số của nước này. Cuộc khủng hoảng đã tiết lộ tình trạng đối kháng gắt gao giữa đa số Islam giáo và một thiểu số người Hoa, và sự thất bại của PKI đã củng cố quyền lực của nhiều tổ chức Islam giáo khác nhau. Nhưng chế độ Trật tự Mới tiếp tục sử dụng ý thức hệ như là phương thức kiểm soát những yêu sách đòi Islam giáo hóa mạnh hơn nữa nhà nước Indonesia. Thực ra Suharto sẽ dựa vào cộng đồng doanh nghiệp Trung Quốc như là trụ cột cho chế độ.¹³

Cơ chế cho việc đồng hóa văn hóa chính là giáo dục. Bahasa Indonesia là ngôn ngữ giảng dạy tại các trường công lập ngay từ sớm, và nhà nước đưa vào áp dụng các chương trình tập huấn cho giáo viên và biệt phái họ đi dạy (và thường là kết hôn) ở bên ngoài tổ quán. Người Indonesia do đó tái tạo hệ thống hành chính giống hệ thống được hoàng đế Trung Hoa sử dụng để cai trị các tỉnh ở Trung Quốc và người Ottoman sử dụng để cai quản các *sanjak*. Một trong những thành tựu quan trọng nhất của thời kỳ Trật tự Mới của Suharto là thúc đẩy giáo dục sơ cấp, nơi tỉ lệ phổ cập giáo dục trong dân chúng tăng từ 55,6% lên 87,6% từ năm 1971 đến năm 1985. Sau khi tiếng Bahasa được dạy trong hệ thống trường học trong hơn hai thế hệ, số người nói ngôn ngữ này tăng đều đặn và ngày nay có tới gần 100% dân số nói tiếng này.¹⁴

Bản sắc dân tộc của Indonesia được gây dựng theo một cách ngược hẳn với bản sắc dân tộc của Nigeria – thông qua việc khẳng định một ý thức hệ hòa hợp chủng tộc một cách rõ nét, sự thiết lập một ngôn ngữ quốc gia, và sự củng cố cả hai điều trên bằng một quyền lực chuyên chế dựa trên một quân đội quốc gia. Tuy nhiên, giới hạn của quá trình hòa hợp chủng tộc này được vạch định rõ tại những nơi như Timor Leste (trước đó là Đông Timor), Tây Papua (trước đó là Tây New Guinea), Ambon và Aceh nơi chưa bao giờ chấp nhận câu chuyện dân tộc bắt nguồn từ Jakarta.¹⁵ West Papua và Timor Leste về cơ bản có sắc tộc Malenesia, chủ yếu không theo Islam giáo và sáp nhập vào Indonesia lần lượt vào các năm 1963 và 1976. Trong bài luận năm 1927, Sukarno nhắc tới định nghĩa về của Ernest Renan như là một nhóm có chung lịch sử và hành động như một cộng đồng chung; theo tiêu chuẩn này, không có nơi nào nhận mình là một phần của dân tộc Indonesia. Không nơi nào thuộc về kinh đô Majapahit Hindu cổ đại diễn ra trước khi có sự Islam giáo hóa Indonesia, một thời kỳ lịch sử mà đôi khi được các nhà dân tộc chủ nghĩa hiện đại khơi lên như một nguồn cội bản sắc Indonesia tưởng tượng. Cả hai có những cội nguồn bản sắc gần gũi nhiều hơn với nguồn gốc Melanesian và trong trường hợp của Timor, gần với cương vị chúa tể của Bồ Đào Nha. Khi các nhà chủ nghĩa dân tộc Indonesia ghé thăm phần phía đông của quần đảo, họ thấy nó hoàn toàn xa lạ, cư dân là các dân tộc bộ lạc và những kẻ “ăn thịt người”¹⁶ như một người từng đề cập. Chính quyền Indonesia di dời những người di trú tạm thời từ Java và những khu vực khác của Indonesia vào hai nơi này trong nỗ lực nhằm quân bình lại sắc tộc, dạy họ tiếng Indonesia, thúc đẩy ý thức hệ Pancasila thông qua hệ thống nhà trường phổ thông và dựa vào lực lượng xung phong để duy trì chủ quyền trước những cuộc nổi dậy vũ trang địa phương. Tuy nhiên, Timor Leste bỏ phiếu đòi độc lập trong một cuộc trưng cầu dân ý năm 1999 và trở thành quốc gia độc lập năm 2002 bất chấp bạo lực khốc liệt từ lực lượng dân quân ủng hộ Indonesia. West Papua vẫn thuộc về

Indonesia nhưng bạo động tự phát và phong trào đòi độc lập vẫn tiếp tục diễn ra ở đây.

Bất chấp những hạn chế rõ ràng của phạm vi bản sắc dân tộc mà nhà nước Indonesia có thể áp đặt, Chính quyền đã đạt được một mức độ hòa nhập dân tộc đáng kể cho một khu vực mà một trăm năm trước chưa bao giờ là một dân tộc duy nhất. Quả vậy, bản sắc Indonesia đến những năm 1990 đã gần như được đảm bảo đủ để khi toàn bộ quốc gia chuyển dịch sang dân chủ sau cuộc khủng hoảng tài chính châu Á cuối những năm 1990, họ có thể cho phép một sự ủy thác quyền lực đáng kể cho các tỉnh và địa phương mà không phải lo sẽ bị phân tán thêm. Indonesia vẫn là một quốc gia đứt gãy sâu, khi bạo lực cộng đồng chống lại các cộng đồng Ki-tô và cộng đồng người Hoa và những bộ phận thiểu số khác vẫn diễn ra. Mức độ tham nhũng vẫn còn cao. Nhưng thành tựu tổng quát thì cũng tương đối: với những phân hóa sắc tộc, tôn giáo, khu vực như thuở ban đầu tại Indonesia, thành tựu xây dựng dân tộc của nước này quả là ấn tượng. Indonesia có thể đã giống Nigeria nhiều hơn.¹⁷

Hồ sơ thành tích của Tanzania trong xây dựng dân tộc rất giống với của Indonesia, bất chấp những khác biệt rõ rệt giữa hai quốc gia về khu vực, tôn giáo, chủng tộc. Tanzania có sự đa dạng sắc tộc rất lớn, chia thành khoảng 120 nhóm sắc tộc khác nhau; giống như Indonesia, Tanzania đã nhiều năm chịu sự cai trị của một nhà nước độc đảng mạnh đưa mục tiêu xây dựng dân tộc thành một mục tiêu công khai, và ở mức độ tương đối đã thành công với việc này. Giống như Indonesia, Tanzania sử dụng quyền lực chuyên chế từ trên xuống để đạt được mục tiêu này.

Quốc gia giống Tanzania nhất là nước láng giềng ngay phía bắc, Kenya. Cả hai đều là thuộc địa hay nhà nước ủy trị của Anh và giống hệt nhau về khí hậu và văn hóa. Thực tế, biên giới giữa hai quốc gia là đường thẳng phi tự nhiên được vẽ bởi nhà cầm quyền thực dân, chạy

từ hồ Victoria ở phía Tây ra tận Ấn Độ Dương, dựng lên đường biên nhân tạo giữa các dân tộc nằm trên đó.

Trong Chiến tranh Lạnh, hai quốc gia thường được so sánh với nhau vì Kenya lựa chọn đi theo cái mà Joel Barkan gọi là “chủ nghĩa tư bản bảo trợ-được bảo trợ,” còn Tanzania đi theo “chủ nghĩa xã hội độc đảng.”¹⁸ Trong hai thập niên đầu tiên sau khi giành độc lập năm 1963, Kenya phát triển nhanh hơn nhiều so với Tanzania, có thể nói là minh chứng cho sự ưu việt của kinh tế học dựa trên thị trường (xem Bảng 4).

Bảng 4. Tốc độ tăng trưởng GDP, 1965-1990

	1965-1980	1981-1985	1986-1990
Kenya	8,8	3,2	4,9
Tanzania	3,9	0,4	3,6

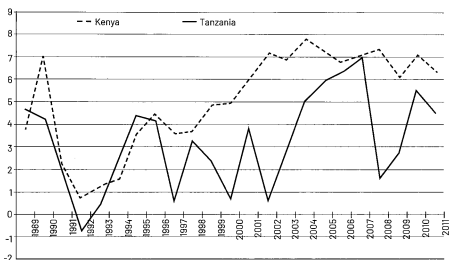
Nguồn: World Bank

Nhưng sau đó, bắt đầu từ cuối thập niên 1980, hai quốc gia này đảo vị trí cho nhau, kinh tế Kenya xuống dốc so với Tanzania (Hình 16). Gần đây hơn, Tanzania hòa vào tốc độ tăng trưởng toàn diện mạnh của cả vùng châu Phi cận Sahara, với tốc độ tăng trưởng khoảng 6% trong thời kỳ 1999-2011. Ngược lại, Kenya, đặc biệt là từ cuộc bầu cử tổng thống năm 2007, điều đứng với bạo lực giữa các nhóm sắc tộc. Tăng trưởng GDP sụt giảm và dao động nhiều hơn trong những năm 2000, phản ánh xung đột chính trị đang leo thang. Tanzania thì duy trì ổn định hơn. Có thể lý do ở đây là bộ máy độc tài độc đảng của Tanzania tham gia vào một chính sách xây dựng dân tộc, trong khi nhà nước tự do hơn của Kenya thì không.

Tanzania có một số lợi thế tồn tại từ trước so với Kenya trong xây dựng một công thức cho bản sắc dân tộc. Trong số 120 nhóm sắc tộc không có nhóm nào đủ lớn để có khả năng thống lĩnh quốc gia, còn Kenya có năm nhóm sắc tộc lớn chiếm khoảng 70% tổng dân số.¹⁹ Một liên minh giữa hai nhóm bất kỳ trong số này – Kikuyu, Kalenjin, Luo,

Kamba, Luhya – thường là đủ để giành quyền kiểm soát đối với chính quyền. Cũng quan trọng không kém là vai trò của Swahili như một ngôn ngữ quốc gia tại Tanzania. Swahili, một ngôn ngữ Bantu vay mượn rất nhiều từ tiếng Arab của các nhà buôn tại Zanzibar và những vùng duyên hải khác, được nói tại nhiều quốc gia Đông Phi. Nó đóng vai trò tương tự như tiếng Bahasa Indonesia tức ngôn ngữ chung thời kỳ thuộc địa và ngôn ngữ của thương gia và lái buôn. Khi Tanganyika bị người Đức kiểm soát trong thời kỳ cuối thế kỷ XIX, nhà cầm quyền thực dân tiến hành một nỗ lực đồng bộ hơn hẳn so với nỗ lực của Anh tại thuộc địa Kenya hòng biến nó thành quốc ngữ.²⁰ Do đó ở Tanzania nó được sử dụng rộng rãi hơn nhiều so với tại Kenya vào thời điểm độc lập.²¹

Hình 16. Tốc độ tăng trưởng GDP, 1989-2011



Nguồn: World Bank

Tổng thống lập quốc của Tanzania, Julius Nyerere, đóng vai trò tương tự như Sukarno của Indonesia. Ông công khai xây dựng bản sắc dân tộc xung quanh ý thức hệ chủ nghĩa xã hội thay vì tính cách sắc tộc với học thuyết *ujamaa* hay chủ nghĩa xã hội châu Phi được tuyên bố rõ ràng và đầy đủ trong những trước tác của ông và các tài liệu như Tuyên

ngôn Arusha năm 1967. Ông cho rằng chia cắt sắc tộc là sự đe dọa chết người đối với công cuộc chủ nghĩa xã hội nên đã nỗ lực đàn áp cái ông gọi là “chủ nghĩa bộ lạc.” Giống như Sukarno, ông không có nhiều kiên nhẫn với những ý niệm tự do của phương Tây về đa nguyên và muốn thực thi cai trị độc đảng để có thể cải tổ lại xã hội. Để đạt được điều này, ông tạo ra một công cụ chính trị, Liên minh Quốc gia châu Phi Tanganyika (TANU, sau trở thành Chama Cha Mapinduzi) sẽ duy trì kỷ luật kiểu chủ nghĩa Lenin và kiểm soát tập trung đối với các cán bộ của mình trên toàn quốc. Không như nhiều nhà cai trị mới lên khác ở châu Phi, Nyerere không chỉ tập trung vào các thành phố mà còn tìm cách để TANU thâm nhập vào vùng nông thôn trong một xã hội vẫn gần như thuần nông.²² Trong quá trình này, chính quyền của Nyerere nỗ lực mạnh hơn nỗ lực của Jomo Kenyatta trong việc biến Swahili thành quốc ngữ và ngôn ngữ bắt buộc tại tất cả các trường trung học vào năm 1965. Theo lời Henry Bienen, “Swahili là thành phần cốt lõi của bản sắc dân tộc Tanganyika; nó được so sánh với ‘Tanganyikaness.’”²³

Ở Kenya mọi thứ lại rất khác. Một nhóm sắc tộc lớn, Kikuyu, đưa mình lên vị trí thống lĩnh ngay sau độc lập với vai trò lãnh đạo trong cả chính trị lẫn kinh tế. Jomo Kenyatta. Cuộc nổi loạn Mau Mau chống lại nhà cầm quyền thực dân Anh chủ yếu được dẫn dắt bởi Kikuyus, người cũng đóng góp cho Kenya vị tổng thống lập quốc, Jomo Kenyatta. Dù Kenyatta thiết lập đảng chủ nghĩa dân tộc của riêng mình, Liên minh Quốc gia châu Phi Kenya, song đó không được xem như một tổ chức dựa trên ý thức hệ Leninist mà như một hệ thống phân phối dựa trên bảo trợ. Nhà nước không được xem là vị trọng tài trung lập đứng cao hơn các nhóm sắc tộc khác nhau mà được xem là phần thưởng cần phải giành được. Do đó khi Daniel arap Moi kế nhiệm Kenyatta năm 1978, chế độ bảo trợ chuyển dịch đột ngột từ Kikuyu sang Kalenjin và những nhóm sắc tộc khác ủng hộ Moi. Trong khi TANU tìm cách tái phân bổ nguồn lực từ người giàu sang người nghèo, chính quyền Kenya tái phân phối từ nhóm sắc tộc này sang nhóm sắc tộc khác. Việc các nhóm

sắc tộc lên nắm quyền lực chính trị công khai tận dụng sự bảo trợ được cô đọng trong câu nói của Michela Wrong “Đến lượt chúng ta ăn.”²⁴

Sự suy thoái kinh tế của Kenya có thể quy trực tiếp cho việc Moi lên nắm quyền lực và những mức độ tham nhũng và bảo trợ kéo theo từ đó. Kể từ thời điểm đó, phần lớn nền chính trị Kenya vẫn xoay quanh một trò chơi có tổng bằng không giữa các nhóm sắc tộc của quốc gia hòng cướp ghế tổng thống và nguồn lực nhà nước. Đỉnh điểm của việc này là những cuộc thăm sát trong thời gian diễn ra cuộc bầu cử tổng thống năm 2007 giữa Mwai Kibaki, một Kikuyu, và Raila Odinga, một Luo.²⁵ Uhuru Kenyatta, con trai của nhà lập quốc, được bầu làm tổng thống năm 2013 nhưng đang bị Tòa án Quốc tế truy tố vì tham gia vào bạo lực tập thể năm 2007.

Nỗ lực thúc đẩy một quốc ngữ của Tanzanian, bên cạnh những nỗ lực của TANU trong việc triệt hạ mọi biểu hiện của chủ nghĩa khu vực và sắc tộc có nghĩa rằng sắc tộc qua thời gian đã sụt giảm ý nghĩa đáng kể tại Tanzanian so với Kenya và các quốc gia khác vốn không lấy mục tiêu xây dựng dân tộc làm mục tiêu công khai. Nhà kinh tế học Edward Miguel nhận thấy dù cả Tanzania và Kenya đều có đa dạng sắc tộc ở những mức độ tương đồng nhau, Tanzania cung cấp hàng hóa công ở mức độ lớn hơn, hé lộ ở đó có sự phân biệt sắc tộc nhẹ hơn.²⁶

Bản thân bản sắc dân tộc mạnh không tạo ra những kết quả tốt đẹp; mà còn cần được kết hợp với những chính sách hợp lý. Trong thời kỳ từ độc lập cho đến đầu những năm 1990, nỗ lực của Julius Nyerere trong việc xây dựng chủ nghĩa xã hội châu Phi tại Tanzania là một siêu phẩm họa trên mọi phương diện so với việc xây dựng dân tộc. Trong chính sách kinh tế, Tanzania triệt tiêu các động cơ làm giàu bằng cách nắm quyền chỉ đạo cả nền kinh tế và tái phân phối của cải từ các nhà sản xuất. Điều đó làm hủy hoại khu vực nông nghiệp vốn là nguồn doanh thu xuất khẩu lớn nhất để thiên về những ngành thay thế nhập khẩu mà về lâu dài hạn không bền vững. Và nó không khuyến khích

dầu tư tư nhân của nước ngoài mà thiên về “tự cung tự túc.” Trong địa hạt chính trị cũng vậy, Tanzania phạm phải những sai lầm nghiêm trọng ngay từ đầu. Nước này tuyên bố sẽ chính thức là một nhà nước độc đảng, với việc các cán bộ TANU tìm cách cai quản mọi khía cạnh đời sống chính trị-xã hội. Không chỉ các đảng chính trị khác mà các tổ chức xã hội dân sự cũng bị cấm hoàn toàn hoặc kiểm soát gắt gao, và tự do báo chí bị hạn chế. Có lẽ chính sách tồi tệ nhất của thời kỳ này xảy ra trong giai đoạn 1973-1976, khi 80% dân số nông thôn bị dồn về các làng *ujamaa* tập thể. Nỗ lực định hình xã hội trên diện rộng này, giống như tại Liên Xô và Trung Quốc, gây ra những hệ quả tiêu cực dự đoán được lên nền kinh tế cũng như tự do cá nhân.²⁷

Những chính sách kinh tế tồi tàn này chấm dứt sau cuộc khủng hoảng nợ của Tanzania vào cuối những năm 1980 và kể từ đó được thay bằng những chính sách hợp lý hơn theo định hướng thị trường. Sự chuyển dịch này, kết hợp với thực tế rằng nó đã tránh được xung đột sắc tộc kiểu Nigeria hay Kenya, đã mang lại cho Tanzania một tốc độ tăng trưởng kinh tế ấn tượng vào cuối những năm 1990 và 2000. Cũng như tại Indonesia, điều này không có nghĩa rằng sắc tộc (hay tôn giáo) đã biến mất trong vai trò nguồn gốc tiềm tàng của xung đột và bất ổn. Người Islam giáo tại Zanzibar ngày càng có xu hướng ủng hộ một nhà nước ly khai. Nhưng kết quả là cả Indonesia và Tanzania đã thành công trong việc tạo ra những trật tự chính trị hiệu quả hơn.

Trước đó tôi đã giả thuyết rằng những nền dân chủ thành công đã và đang hưởng lợi từ những công cuộc xây dựng dân tộc xuyên suốt lịch sử đạt được bằng những phương cách bạo lực và phi dân chủ. Điều gì đúng với châu Âu cũng đúng với các quốc gia đang phát triển như Indonesia và Tanzania. Ngày nay cả hai đều là những nền dân chủ tương đối thành công: năm 2013 Indonesia được Freedom House chấm 2,5 điểm cho tự do toàn diện (thang điểm 1 đến 7 từ thấp lên cao) và Tanzania là 3,0. Nhưng cả hai quốc gia đều độc đoán hơn nhiều vào những thời kỳ họ đang xây dựng bản sắc dân tộc. Ngược lại, thật

khó nhìn ra Nigeria hay Kenya có thể bước vào công cuộc xây dựng dân tộc ngày nay, với những chia rẽ đang tồn tại và những ràng buộc đối với quyền lực quốc gia. Sẽ không ai có thẩm quyền viết câu chuyện dân tộc hay tuyên bố một quốc ngữ mới. Chuỗi tiến trình và lịch sử do đó có ý nghĩa lớn trong tương quan với bản sắc chung giống như trong tương quan với việc kiến tạo một nhà nước hiện đại.

Nhìn sang các quốc gia Đông Á, chúng ta thấy một tình huống hoàn toàn khác xét về bản sắc dân tộc và truyền thống nhà nước. Chỉ ít Trung Quốc, Nhật Bản và Triều Tiên nằm trong số các xã hội đồng nhất sắc tộc nhất trên thế giới và có bản sắc dân tộc mạnh và lâu đời dựa trên ngôn ngữ và văn hóa thống nhất. Mọi thứ không phải luôn như vậy – nền văn minh Trung Hoa trong nhiều thế kỷ mở rộng ra ngoài phạm vi thung lũng sông Hoàng Hà với những cuộc chinh phạt về phía nam, đông nam và tây; vô số bộ phận dân số Hán không thuộc sắc tộc đã bị đồng hóa và chính Trung Hoa lại bị thuộc địa hóa bởi một loạt những người Thổ đến từ phía bắc và tây bắc. Trung Quốc, như được ghi trong Tập 1, không chỉ phát minh ra một trong các nhà nước đầu tiên mà còn là nhà nước hiện đại đầu tiên, được xây dựng quanh một kho trước tác kinh điển làm nền tảng cho học vấn của hàng thế hệ quan lại. Bản sắc dân tộc và xây dựng nhà nước đã có sự gắn kết ngay từ đầu trong lịch sử Trung Hoa. Điều tương tự cũng đúng với các xã hội cận Trung Hoa chịu ảnh hưởng văn hóa Nho giáo – Triều Tiên, Nhật Bản và Việt Nam. Tất cả những điều này xảy ra từ lâu trước khi mỗi nước này có sự tiếp xúc đáng kể với chủ nghĩa dân tộc châu Âu hay những ý tưởng phương Tây. Thực tế này có tác động rất mạnh mẽ lên các kết quả phát triển đương đại: không như Nigeria hay Indonesia, không nước nào trong số các quốc gia châu Á này phải tiến hành một công cuộc xây dựng dân tộc song song với các nỗ lực kiến tạo một nhà nước hiện đại trong thế kỷ XIX và XX. Giống như các quốc gia đương đại châu Âu, các dân tộc này đã được hình thành đầu vào đấy.

23

NHÀ NƯỚC CHÂU Á MẠNH

Trung Quốc, Nhật Bản và các xã hội Đông Á có thể phỏng định trước về một nhà nước mạnh, hiện đại trước khi tiếp xúc với phương Tây như thế nào và vấn đề của châu Á không phải là sự yếu kém của nhà nước mà là sự kém năng lực trong việc kiểm soát nhà nước ra sao; dưới sức ép bên ngoài, Nhật triển khai luật như thế nào và cách mà sự tự chủ quan liêu đi đến chỗ hoàn toàn vượt quá tầm kiểm soát

Đông Á là khu vực duy nhất ở thế giới phi phương Tây tự hào về việc vừa là xã hội công nghiệp hóa, thu nhập bình quân đầu người cao đồng thời cũng là những nền dân chủ tự do, chẳng hạn như Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan. Ngoài ra nơi đây còn có Trung Quốc, Singapore, Việt Nam, Malaysia và các quốc gia đang phát triển nhanh có các nhà nước rất hiệu quả. Đông Á đối lập hoàn toàn so với một châu Phi cận Sahara với các nhà nước yếu và kinh tế trì trệ.

Đã có biết bao giấy mực viết về “sự thần kỳ Đông Á” và vì sao các quốc gia ở đó lại phát triển thần kỳ như vậy. Kiến giải về sự tăng trưởng ở đó được phân cực giữa một bên nhìn nhận thành công của khu vực này là nhờ những chính sách thiên về thị trường và một bên là những người nhấn mạnh tầm quan trọng của chính sách công nghiệp và những hình thái can thiệp nhà nước khác nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra còn có những thuyết văn hóa quy kết thành công của

khu vực cho những giá trị về tính cần kiệm và đạo đức nghề nghiệp của châu Á. Vì có một sự biến thiên rất lớn trên toàn bộ khu vực, ta có thể lấy một điển hình hợp lý chứng minh cho cách kiến giải về nguyên do của tăng trưởng theo hướng hoặc dựa trên thị trường hoặc được thúc đẩy bởi nhà nước: Hong Kong luôn cởi mở và ít trung ương tập quyền hơn so với Trung Hoa đại lục và Hàn Quốc, nhưng cả ba nơi này đều tăng trưởng nhanh. Bất kể mức độ can thiệp chính quyền ở ba nơi này ra sao, các nền kinh tế tăng trưởng nhanh của Đông Á đều có một đặc điểm chung: chúng đều có một nhà nước tài giỏi, có năng lực cao.¹

Một nhà nước có năng lực đóng vai trò đặc biệt quan trọng với các chính quyền năng động theo đuổi chính sách công nghiệp, nhất là những nơi cố gắng “chọn ra người thắng” từ nền kinh tế và thúc đẩy họ thông qua tín dụng bao cấp, những thỏa thuận cấp phép môn bài đặc biệt, hay hỗ trợ hạ tầng cơ sở. Đi ngược lại với các lý thuyết gia chính thống ủng hộ thị trường tự do vốn thường cho rằng chính sách công nghiệp không bao giờ phát huy được gì, nó đã tỏ ra thành công vượt bậc ở một số khu vực nhất định.² Những điều kiện cho thành công lại rất khu biệt. Mọi nỗ lực lơ đi tín hiệu giá mà thị trường đưa ra có thể gây nguy hiểm nếu các chính trị gia nhúng tay vào quá trình này: các quyết định đầu tư sẽ được thực hiện dựa trên cơ sở chính trị thay vì kinh tế. Lịch sử của các quốc gia đang phát triển tại Mỹ Latin, châu Phi và Trung Đông luôn đầy rẫy những điển hình về việc chính sách công nghiệp trở nên tồi tệ và sụp đổ trong làn sóng tham nhũng và tầm tở, giống như nỗ lực của Argentine để tạo ra ngành công nghiệp ô tô nội địa tôi đã kể trong Chương 18. Để sự can thiệp của chính quyền đạt hiệu quả, nhà nước phải có cái mà Peter Evans gọi là “tự chủ gắn kèm” (embedded autonomy): bộ máy công chức phải đáp ứng những nhu cầu xã hội, nhưng cũng phải được giải phóng khỏi các áp lực nhằm thỏa mãn các khu vực bầu cử chính trị tầm tở, cho phép họ thúc đẩy các mục tiêu dài hạn phục vụ lợi ích đại chúng. Loại hình chính sách này phát huy tốt tại Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan và Trung Quốc nhưng lại

thất bại ở những nơi khác. Điểm khác biệt trong kết quả nằm ở chất lượng của chính quyền.³

Nhà nước châu Á mạnh này bắt nguồn từ đâu? Trong khi Singapore và Malaysia là những kiến tạo của chủ nghĩa thực dân, Trung Quốc, Nhật Bản và Triều Tiên đều có truyền thống nhà nước và dân tộc từ hàng thế kỷ trước khi có sự tiếp xúc đáng kể với phương Tây. Các nhà nước truyền thống này bị đứt gãy nghiêm trọng trong thế kỷ XIX và XX khi phải đương đầu với các cường quốc thực dân phương Tây, và các thể chế nhà nước cần được tái cấu trúc và cải tổ mạnh mẽ. Nhưng các chính quyền không cần xây dựng lại từ đầu như trường hợp của nhiều khu vực tại châu Phi. Thêm nữa, Trung Quốc, Nhật Bản và Triều Tiên đã có bản sắc dân tộc mạnh từ trước; thực tế, các nước này nằm trong số các xã hội thuần nhất sắc tộc nhất thế giới. Những bản sắc dân tộc và truyền thống nhà nước lâu đời này là nền tảng cho thành công ngoạn mục của khu vực về mặt phát triển kinh tế.

Do đó, phần lớn Đông Á có phần nào đó giống châu Âu khi đã có sẵn một nhà nước hùng hậu khi công nghiệp hóa nổ ra. Tuy nhiên, hành trình phát triển chính trị của khu vực lại đi theo một lộ trình hoàn toàn khác so với châu Âu. Châu Âu thiết lập các thể chế pháp lý vào cuối thời Trung cổ, trước khi có sự bùng nổ của việc xây dựng nhà nước diễn ra từ cuối thế kỷ XVI đến thế kỷ XVIII. Điều này có nghĩa rằng các nhà nước châu Âu hiện đại luôn có quyền lực hạn chế hơn so với các nhà nước ở Đông Á, bất chấp bề ngoài chuyên chế của các nhà nước quân chủ châu Âu. Bị giới hạn bởi pháp luật, quyền lực nhà nước tại châu Âu càng bị kiểm tỏa sâu hơn bởi sự nổi lên của các chủ thể xã hội mới như tầng lớp trung lưu và giai cấp lao động công nghiệp tự tổ chức thành những đảng chính trị và yêu sách những quyền đi ngược lại với nhà nước. Luật và trách nhiệm giải trình song hành cùng nhau để giới hạn quyền lực nhà nước. Luật thiết lập quyền của các đẳng cấp phong kiến như Nghị viện Anh nhằm đòi hỏi nhà vua phải xin phép Nghị viện khi lập các loại thuế

mới. Ban đầu được thiết lập trên cơ sở chính thể quả đầu hạn hẹp, các quốc hội có thể trở thành những công cụ để khẳng định quyền lực của các lực lượng xã hội mới đang lên tổ chức thành các đảng chính trị và tìm cách mở rộng sự đại diện của mình.

Ngược lại, công cuộc phát triển chính trị Đông Á bắt đầu không phải với pháp quyền mà với nhà nước. Bởi vì thiếu một tôn giáo tiên nghiệm, Trung Quốc chưa bao giờ xây dựng được một hệ thống luật đứng bên ngoài những sắc lệnh tuyệt đối của hoàng đế và không có một trật tự pháp lý độc lập với quyền hành pháp. Hoàng đế sử dụng pháp trị, sử dụng luật như một công cụ để điều hành bộ máy quan lại. Các nhà cầm quyền Trung Quốc có sẵn một nhà nước hiện đại sớm phát triển có thể ngăn chặn sự ra đời sau đó của các tác nhân xã hội vốn muốn chống phá mục đích của họ, chẳng hạn các tổ chức tôn giáo, một giới quý tộc huyết thống lâu đời (như tại châu Âu) đang sống tại các lâu đài bất khả xâm phạm hay một giai cấp tư sản mại bản tự chủ tại các thành phố tự do. Kết quả là các chính quyền châu Á truyền thống có thể còn chuyên chế hơn nhiều so với các chính quyền châu Âu.

Thách thức chính trị của Đông Á khi ấy rất khác so với đại đa phần của thế giới thuộc địa còn lại. Thẩm quyền nhà nước có thể được coi là hiển nhiên. Vấn đề ở đây có phần trái ngược: làm sao để giới hạn quyền lực nhà nước bằng pháp luật và bằng chính quyền đại diện. Thế cân bằng nhà nước-xã hội mà ở nhiều nơi trên thế giới nghiêng hẳn về xã hội thì ở Đông Á lại nghiêng về nhà nước. Các tổ chức xã hội có thể đóng vai trò đối trọng với quyền lực nhà nước có tồn tại, song bị kiểm soát gắt gao và hiếm khi được phép bứt phá. Mô hình này tiếp tục duy trì cho đến ngày nay.

BỘ MÁY QUAN LIÊU NHẬT BẢN

Nhật Bản, quốc gia ngoài phương Tây đầu tiên thực hiện hiện đại hóa và gia nhập thế giới phát triển, ở một khía cạnh nào đó chính là

phiên bản biến hóa của mô hình lớn hơn này. Những truyền thống nhà nước được kế thừa đủ mạnh để thành công trong việc chống lại toàn bộ chủ nghĩa thực dân, ngay cả khi các thể chế truyền thống được tái cơ cấu qua việc vay mượn từ những mô hình châu Âu được du nhập sang. Mấu chốt của quá trình này là sự kiến tạo một bộ máy quan liêu quốc gia tập trung, mà từ cuối thế kỷ XIX trở đi là trụ cột quyền lực chủ yếu của chính quyền. Điều này cuối cùng dẫn tới một quân đội bất kham có quá nhiều quyền tự chủ đến mức kéo cả quốc gia vào một cuộc chiến thảm khốc. Rốt cục luật và trách nhiệm giải trình dân chủ được đưa ra không phải qua việc huy động lực lượng dân chủ trong nhân dân mà thông qua sự can thiệp từ bên ngoài của Mỹ và các cường quốc nước ngoài khác.

Trong thời kỳ Mạc phủ Tokugawa (1608-1868), tướng quân tuy về danh nghĩa là chư hầu của hoàng đế nhưng trên thực tế lại thực thi quyền lực thật sự dưới danh nghĩa hoàng đế. Quốc gia không được cai trị như một nhà nước quan liêu tập quyền; thay vào đó quyền lực được phân chia giữa Mạc phủ (*bakufu*) – bộ máy của tướng quân tại thủ phủ Edo (Tokyo) – và vài trăm phiên (*han*) trị vì bởi một đại danh (*daimyo*) hay lãnh chúa quân đội. Hệ thống “bakuhan” này thường được cho là giống chủ nghĩa phong kiến châu Âu, vì quyền lực được phân chia tới tận mức độ lãnh địa. Mỗi *daimyo* có thành trì riêng của mình và một đội tùy tùng gồm những chiến binh samurai.

Tuy nhiên, gọi hệ thống này là phong kiến che đậy đi sự giống nhau đáng kể trong việc điều hành và khả năng phi thường của nhà nước Nhật Bản tiền hiện đại trong việc thâm nhập xã hội. Trong thời kỳ tiền hiện đại, Nhật Bản kế thừa một truyền thống chính quyền quan liêu dựa nhiều vào mô hình chuẩn mực và thông lệ của Trung Quốc. Theo lời Peter Duus, “Bất chấp cơ cấu có diện mạo phong kiến, Nhật Bản trong nhiều phương diện là một nhà nước quan liêu điển hình... Các văn phòng chính phủ chất ngất hồ sơ, giấy tờ đủ loại, từ khảo sát đất cho tới đăng ký hộ khẩu, lưu lại sự tồn tại của đại bộ phận

quần chúng theo cách này hay cách khác. (Trong phiên Nambu, khu vực nuôi ngựa, ngay cả việc ngựa mang thai hay bị chết cũng được ghi lại.)”⁴ Giống trường hợp của Trung Quốc, chính quyền Nhật Bản mang tính hiện đại xét về nhiều mặt, trước cả khi bước vào công cuộc hiện đại hóa kinh tế hậu 1868.

Công cuộc hiện đại hóa này bắt đầu sau khi “những con tàu đen” của Phó đề đốc Hải quân Mỹ, Matthew Perry, xuất hiện vào năm 1853 và chính là hình mẫu của cái mà Samuel Huntington gọi là “hiện đại hóa phòng thủ.” Yêu sách của Perry và các cường quốc phương Tây khác đòi Nhật Bản mở cửa cho bên ngoài dẫn tới việc nhượng bộ nhiều hiệp ước trao quyền tiếp cận thị trường không bình đẳng cho người nước ngoài. Thỏa ước này tước đi tính chính danh của chính quyền Tokugawa và làm dấy lên một cuộc nổi dậy có vũ trang, khởi sự việc khôi phục một nhà nước tập trung vào năm 1868 nhân danh Thiên hoàng Minh Trị. Tính cấp bách của việc khôi phục này được khuấy động nhờ khao khát tránh số phận đánh mất nhiều khu vực lãnh thổ duyên hải về tay các cường quốc nước ngoài như Trung Hoa. Việc bãi bỏ những hiệp ước bất bình đẳng và việc các cường quốc thực dân công nhận Nhật Bản như một quốc gia ngang hàng vẫn đóng vai trò trọng tâm trong động lực hiện đại hóa của Nhật Bản xuyên suốt những thập niên đầu của thế kỷ XX. Giống như tại Phổ, nhận thức về đe dọa quân sự đã thúc đẩy việc xây dựng nhà nước.⁵

Công cuộc phát triển chính trị của Nhật Bản xảy ra với một tốc độ nhanh đến kinh ngạc trong một mười năm của thập niên 1870. Chỉ trong một chốc toàn bộ các phiên được xóa bỏ vào năm 1871 và được yêu cầu tập hợp lực lượng quân sự thành một quân đội quốc gia. Giới tinh hoa samurai, mà dưới triều Tokugawa là những cá nhân duy nhất được phép mang vũ khí, đến năm 1876 đều bị tước hết thù lao và cấm mang theo hai thanh katana mang tính biểu tượng. Một quân đội quân dịch mới được thiết lập trên nguyên lý tổ chức hiện đại, và được

huy động vào hàng ngũ là lực lượng nông dân trước đó bị khinh miệt. Những thay đổi này dẫn tới cuộc khởi nghĩa của samurai được biết đến với tên gọi Chiến tranh Tây Namⁱ năm 1877, song nó nhanh chóng bị quân đội quân dịch mới đàn áp.⁶

Chúng ta có xu hướng xem những dữ kiện lịch sử này là hệ quả tất yếu của quyết định hiện đại hóa của Nhật. Nhưng so với các nơi khác trên thế giới, những diễn tiến này thật đặc biệt. Ở châu Âu, việc xóa bỏ đặc quyền phong kiến và tạo ra một nhà nước hiện đại tập quyền là một quá trình kéo dài, cũng tùy mỗi nước, từ cuối thế kỷ XVI đến cuối thế kỷ XIX và liên quan tới xung đột xã hội thường ở mức bạo lực khủng khiếp. Trong thế giới đang phát triển ngày nay, sự hợp nhất như vậy chưa từng xảy ra bất chấp nhiều năm nỗ lực. Chẳng hạn, Pakistan tiếp tục bị thống lĩnh bởi giới lãnh chúa thượng lưu nửa phong kiến từ nghìn đời nay và họ không có ý định từ bỏ đặc quyền. Somalia và Libya đã không thể dồn ép các lực lượng dân quân thành một quân đội quốc gia mới. Ở Nhật Bản, ngược lại, việc hợp nhất một nhà nước hiện đại được hoàn tất chỉ trong vòng hơn một thập niên.

Trong muôn vàn lý do dẫn tới sự khác biệt này, có một lý do nổi bật: ý thức bản sắc dân tộc vô cùng mãnh liệt của Mạc phủ Tokugawa. Là một quốc đảo ngay từ đầu được cai trị bởi một triều đại duy nhất, không đứt gãy, Nhật Bản có sự đồng nhất dân tộc và văn hóa đặc biệt cao. Các chính thể quả đầu thời Minh Trị rất thận trọng vun xới cho bản sắc này thông qua những chính sách như nâng tầm Thần đạo và tôn kính hoàng đế thành tôn giáo nhà nước. Thần đạo có những tác động chính trị trực tiếp, mang đến một nguồn chính danh cho nhà nước lấy Thiên hoàng làm trung tâm.⁷ Những truyền thống này đã tồn tại hàng thế kỷ nhưng càng được nhấn mạnh hơn nữa từ sau năm

i. Chiến tranh Tây Nam là cuộc nổi loạn của các cựu samurai ở phiên Satsuma chống lại triều đình Thiên hoàng Minh Trị từ 29 tháng 1 năm 1877 đến 24 tháng 9 năm 1877, niên hiệu Minh Trị thứ 10.

1868. Ngược với tầng lớp tinh hoa của quốc gia phát triển nhất, các lãnh tụ Minh Trị Duy Tân chỉ phải xây dựng một nhà nước, không phải một dân tộc.

Dưới hệ thống mới, Thiên hoàng Nhật Bản không thật sự trị vì, mà quyền lực thật sự nằm trong tay một nhóm nhỏ chính thể quả đầu gồm Ito Hirobumi, Yamagata Aritomo và Inoue Kaoru cùng với nhiều quan chức ẩn danh khác trong Gia tộc Thiên Hoàng, hoạt động nhiếp chính để lập sách lược dưới danh nghĩa Thiên hoàng. Một trong những hành động đầu tiên của họ là tạo ra một bộ máy quan liêu hiện đại kiểu Weber, với các bộ do đích thân họ giám sát. Qua thời gian, thật khó mà phân biệt giữa nhóm chính trị này với những tầng lớp cao nhất của bộ máy quan liêu. Nhân sự từ các *han* cũ hay các chính quyền phiên trở thành nòng cốt trong bộ máy quan liêu quốc gia mới. Các chính quyền địa phương này mất đi sự độc lập trong thời kỳ 1868-1878 và được biến thành những đơn vị hành chính thuộc quận trực thuộc Chính phủ trung ương Tokyo.

Giống như ở châu Âu, giáo dục trở thành cánh cửa để bước lên nấc thang cao hơn trong bộ máy công chức. Khoa Luật của Đại học Hoàng gia Tokyo (Nay là Đại học Tokyo) trở thành cửa ngõ để bước vào các bộ ưu tú như Tài chính và Thương mại và Công nghiệp. Đến năm 1937, hơn 73% quan chức cao cấp tốt nghiệp từ Đại học Tokyo.⁸ Sự trưởng thành trong năng lực của bộ máy quan liêu Nhật Bản thật ấn tượng về cả tốc độ lẫn chất lượng. Trong số những người được bổ nhiệm tỉnh trưởng trước năm 1900, hơn 97% không học đại học chính quy; vậy mà trong thời kỳ 1899-1945, có đến 96% quan chức không chỉ có học vấn đại học mà thậm chí là học vấn phương Tây từ một trong số nhiều đại học mới được thành lập trong những thập niên cuối của thế kỷ XIX.⁹ Thật khó tìm được nhiều quốc gia đang phát triển bên ngoài Đông Á xây dựng thành công vốn con người bên trong những bộ máy nhà nước với tốc độ thần kỳ như vậy.

Giống bộ máy quan liêu của Phổ, quan chức Nhật Bản được sàng lọc qua những kỳ thi cạnh tranh và chiêu mộ theo cả thế hệ. Rất khó nhét người vào theo con đường bảo trợ vì hầu như không có cánh cửa nào để vào kiểu xen ngang hoặc khi đã ở giữa sự nghiệp. Một cơ cấu sự nghiệp công chức được tạo ra năm 1884 với hệ thống lương hưu tưởng thưởng cho sự cống hiến lâu dài. Hệ thống thi cử được lập năm 1887 và củng cố vào năm 1893 để chú trọng mạnh hơn vào luật học và luật. Đến năm 1899, Ủy ban Bổ nhiệm Công vụ Chokunin hạn chế tuyển dụng vào cấp cao nhất trong hệ thống công chức đối với những người đã đỗ qua hệ thống công chức cao cấp.¹⁰ Điều này, cộng với việc nhiều quan lại đến từ các phiên Tắt Ma (Satsuma) và Châu Sứ (Choshu) trước kia từng dẫn dắt công cuộc Minh Trị Duy Tân, đã tạo ra một sự gắn kết nội bộ rất chặt chẽ giữa một nhóm rất nhỏ các công chức lão niên.¹¹

Giống như nhà nước Đức, nhà nước Nhật được tôi rèn trong chiến tranh. Nhật Bản đánh Trung Quốc năm 1894-1895, sau đó thì thôn tính Đài Loan, đánh bại Nga trong Chiến tranh Nga-Nhật năm 1905, giành được một chỗ đứng vững chắc tại Trung Quốc và đô hộ Triều Tiên năm 1910. Cũng giống như Phổ, Nhật xem việc hiện đại hóa tổ chức hành chính quân đội là điều kiện chủ chốt trong sự tồn vong quốc gia. Quân đội và hải quân được tăng cường đáng kể nguồn ngân sách, và nhiều học viện được lập nên để đào tạo lực lượng sĩ quan theo kỹ thuật quân sự Châu Âu. Nhà nước đặc biệt quan tâm tới tử sĩ trong những cuộc chiến tranh của nhà nước, cho mở đền Yasukuni tại Tokyo năm 1869 để tưởng niệm vong hồn liệt sĩ. Chế độ Tokugawa vẫn luôn là một chính thể quả đầu quân sự thối nát tinh thần võ sĩ đạo. Đạo lý này kết hợp với các cách thức tổ chức hiện đại trong một bộ máy quan liêu quân sự tự chủ. Chủ nghĩa dân tộc Nhật Bản đã có thiên hướng quân sự ngay từ khởi đầu. Truyền thống này vẫn được duy trì cho đến ngày nay, với việc các chính khách thủ cựu luôn cố gắng đến thăm viếng đền Yasukuni trước sự quan ngại của hai láng giềng Trung Quốc và Hàn Quốc.¹²

SỰ TRUYỀN BÁ PHÁP LUẬT TẠI NHẬT

Vào thời điểm Chiến tranh Nga-Nhật, Nhật có thể mặc nhiên công nhận về sự tồn tại của một nhà nước hiện đại kiểu Weber. Tuy nhiên vấn đề khi đó của Nhật Bản hoàn toàn khác so với phần đa các nước đang phát triển hiện nay: thay vì xây dựng quyền lực nhà nước, Nhật cần tạo ra các thể chế nhằm hạn chế quyền lực nhà nước. Điều này là cần thiết để bảo vệ quyền sở hữu tài sản, đồng nghĩa với triển vọng tăng trưởng kinh tế trước một nhà nước quá mức tự phụ, cũng như bảo vệ từng công dân của mình khỏi bị lạm dụng. Điều này có nghĩa là sự thiết lập một nền pháp quyền.

Giống như Trung Quốc, Nhật Bản thời tiền hiện đại từ lâu đã áp dụng hệ thống pháp trị, đối lập với pháp quyền. Nghĩa là, pháp luật được xem là những mệnh lệnh hành chính theo thể thức của nhà vua, áp dụng với mọi thần dân, trừ nhà vua. Luật thành văn đầu tiên của Nhật Bản được vay mượn từ Đường Luật Trung Hoa thế kỷ VII và VIII, tức tuần tự là bộ Đại Bảo Luật Lệnh (Taiho Ritsuryo) và Đường Lão Luật Lệnh (Yoro Ritsuryo) vào năm 702 và 718. Giống như luật của Trung Hoa, bộ luật đầu tiên của Nhật chủ yếu là danh mục tội hình, không hề có khái niệm về dân luật như khế ước, tài sản hoặc sai phạm dân sự. Giống Trung Quốc, nhưng khác châu Âu, Ấn Độ và Trung Đông, luật của Nhật không ra đời từ một cơ quan tôn giáo độc lập với hệ thống thứ bậc gồm thẩm phán và người luận giải luật riêng. Luật chỉ đơn thuần là cánh tay hành chính của chính quyền, bất kể là cấp quốc gia hay cấp phiên. Vào thời Minh Trị Duy Tân, luật hành chính và hình sự truyền thống được soạn chính thức và khá đồng bộ trên cả nước. Các quy định hành chính thâm nhập sâu vào xã hội nông thôn Nhật Bản, điển hình là hệ thống khai báo nhân khẩu định danh mọi công dân trong lãnh thổ quốc gia.¹³

Nằm trong nỗ lực hiện đại hóa, Nhật Bản mời các nhà luật học phương Tây sang tư vấn, cử nhiều sinh viên, công chức sang đó để

nghiên cứu luật phương Tây. Vì các bộ luật Nhật Bản truyền thống không bao hàm trọn vẹn các lĩnh vực lớn của luật, nhất là trong các lĩnh vực liên quan đến nền kinh tế, đồng nghĩa với việc Nhật Bản phải du nhập luật từ bên ngoài vào. Trên thực tế, còn có những vấn đề sâu sa hơn: trong tiếng Nhật không có từ nào tương đương với quyền (như *droit* trong tiếng Pháp, *Recht* trong tiếng Đức hay *right* trong tiếng Anh). Không có khái niệm – điều rất cơ bản trong luật châu Âu và Mỹ – rằng cá nhân có các quyền cố hữu trước khi tham gia vào đời sống xã hội và chính quyền có một phần vai trò trong việc bảo vệ các quyền cá nhân ấy. Tư tưởng về quyền tự nhiên trong Tuyên ngôn Độc lập của Mỹ được xem xét nhưng lại bị bác bỏ công khai trong dự thảo Hiến pháp Minh Trị.¹⁴

Với truyền thống này, thì có lẽ hiển nhiên là sau khi nghiên cứu Thông luật của Anh, Nhật đã bỏ qua nó để nghiêng về một hệ thống luật dân sự dựa trên hệ thống của Pháp và Đức. Phiên bản kiểu Anh, với một hệ thống luật công kênh, phi tập trung, dựa trên án lệ không phù hợp với truyền thống Nhật Bản bằng một hệ thống dân sự gọn nhẹ hơn vốn có thể lai ghép với truyền thống quan liêu hiện hành lúc đó tại Nhật Bản. Nhiều phần trong luật dân sự được du nhập toàn bộ, đỉnh điểm là Bộ luật Dân sự mở rộng năm 1907; pháp luật Nhật Bản truyền thống về các vấn đề gia đình vẫn được giữ lại, còn các quy định về *ie* hay hộ tịch được mở rộng từ tầng lớp samurai ra toàn xã hội.¹⁵

Với việc áp dụng Bộ luật Dân sự, Nhật Bản đã thực thi một nền pháp trị hiện đại. Tuy nhiên, pháp quyền bao hàm sâu xa hơn nữa ý niệm rằng quy tắc sẽ không chỉ áp dụng cho người dân thường mà cả nhà chính quyền tối cao, mà trong trường hợp này là Thiên hoàng. Trong các hệ thống chính trị hiện đại, điều này thông thường được thực thi thông qua việc áp dụng một hiến pháp chính thức, thành văn quy định rõ nguồn quyền lực tối cao và quy định rõ (nhờ đó hạn chế) quyền lực của chính quyền. Chính phủ Nhật Bản thực hiện điều này

năm 1889 thông qua việc ban hành Hiến pháp Minh Trị, duy trì hiệu lực cho đến khi Nhật thông qua hiến pháp do Mỹ soạn sau Thế chiến II vào năm 1947.

Hiến pháp Minh Trị được soạn thảo trong bí mật bởi năm người, một trong số đó là chuyên gia hiến pháp người Đức, Carl Friedrich Hermann Rosler. Việc này diễn ra sau chuyến công du châu Âu 13 tháng của một chính khách quả đầu quyền lực nhất thời Minh Trị, Ito Hirobumi (Y Đằng Bác Văn) để nghiên cứu chủ nghĩa hợp hiến châu Âu. Câu chuyện ông đã chọn bỏ ra ngân ấy thời gian ở nước ngoài để nghiên cứu vấn đề đó và đồng nghiệp của ông tạo điều kiện cho ông làm như vậy chứng tỏ giới lãnh đạo vô cùng coi trọng pháp luật vì một tương lai của Nhật Bản. (Ito sau này làm toàn quyền Triều Tiên, và bị một kẻ theo chủ nghĩa dân tộc người Triều Tiên ám sát năm 1909.)

Hiến pháp Minh Trị bác bỏ mô hình quyền tối cao nghị viện của Anh để chọn một mô hình bảo thủ hơn gần với Hiến pháp Bismarck của Đế chế Đức.¹⁶ Quyền tối cao không được trao cho nhân dân Nhật mà cho Thiên hoàng. Toàn bộ quyền lực của các cơ quan phụ thuộc do đó đều nằm dưới quyền lực tối cao của Thiên hoàng. Thiên hoàng có quyền bổ nhiệm bộ trưởng, quyết định chiến tranh hay hòa bình, và theo đó có quyền độc tôn đối với quân đội. Hiến pháp quy định về Viện Quý tộc cha truyền con nối và một Quốc hội được bầu theo luật bầu cử hạn chế dựa trên tài sản của cử tri và chiếm không nhiều hơn 1% dân số. Quốc hội có thẩm quyền đối với ngân sách, nhưng không có quyền hạn cắt giảm ngân sách; trong trường hợp Quốc hội không thể đồng thuận với ngân sách đề xuất của chính quyền, thì áp dụng kế hoạch ngân sách của năm trước đó. Hiến pháp liệt kê một danh sách dài quyền công dân nhưng liền sau đó giới hạn chúng khi tuyên bố rằng các quyền này phải tuân thủ theo pháp luật và các yêu cầu về hòa bình và trật tự. Những quyền này, bất luận là trong hoàn cảnh nào, được xem như ân điển rộng lượng của Thiên hoàng chứ không phải là tự nhiên hay Chúa trời ban.¹⁷

Các luồng đánh giá về Hiến pháp Minh Trị có sự phân hóa đáng kể tùy thuộc vào việc người đánh giá có cái nhìn lạc quan hay bi quan về nó. George Akita chỉ ra rằng, việc Nhật Bản quay sang chủ nghĩa quân phiệt vào những năm 1930 đã khiến nhiều học giả Nhật Bản nhấn mạnh những độ lệch của Hiến pháp Minh Trị so với thông lệ dân chủ tốt và xem những thứ đó như là sự sửa soạn tất yếu một nền móng cho chủ nghĩa chuyên chế vô kỷ cương sau này. Tuy nhiên, ông nói rằng sẽ tốt hơn nếu vẫn tỏ ra lạc quan. Nhật Bản chuyển từ hệ thống không đặt ra bất kể hình thức hạn chế chính thức nào đối với quyền lực của thiên hoàng sang hệ thống trong đó quyền lực được thể thức hóa và hạn chế bằng nhiều cách khác nhau. Dù Thiên hoàng bổ nhiệm bộ trưởng nhưng tất cả chiếu chỉ của ngài phải được tiếp ký bởi một trong số các bộ trưởng đó. Quyền lực hành pháp được chia sẻ với Hội đồng Cơ mật (dựa trên tiền lệ của Anh), gồm những chính khách lão niên gọi là *genro*, và trong những năm 1910 và 1920, với thủ tướng và nội các của thủ tướng. Và năng lực của Quốc hội được bầu trong việc phủ quyết tăng ngân sách trao cho nó uy thế đáng kể trước chính quyền trong một thời đại chỉ tiêu tài khóa tăng đều, một quyền lực mà trở nên hiển nhiên ngay giây phút Quốc hội đầu tiên được họp. Như trong Rechtsstaat của Đức, việc chính thức trao quyền lực tối cao vào tay hoàng đế không dẫn tới việc thực thi quyền lực một cách thất thường và chuyên quyền, vì hoàng đế được giao nhiệm vụ cai trị thông qua một bộ máy quan liêu ràng buộc bằng nguyên tắc.¹⁸

Dĩ nhiên sẽ tốt hơn nhiều nếu có một hiến pháp dân chủ tuyệt đối bảo vệ quyền cá nhân hơn là hiến pháp bán chuyên chế mà đại diện là Hiến pháp Minh Trị hay hiến pháp Bismarck. Các trật tự chính trị tập trung quá nhiều quyền lực vào một nhóm nhỏ sẽ dẫn đến việc lạm quyền cả trong các vấn đề kinh tế lẫn chính trị. Một nền pháp quyền phải có tính ràng buộc với bản thân nhà nước và các nhóm tinh hoa chủ đạo đứng đằng sau nhà nước. Vì không có một bên thứ ba để thực thi Hiến pháp, sự trường tồn của nó phụ thuộc rất nhiều vào mức độ

mà các nhóm lợi ích chủ đạo nhìn thấy lợi ích của mình để tuân thủ các điều khoản của nó. Do đó câu hỏi cần đặt ra về Hiến pháp của Nhật là: “Ai là các chủ thể chính trị và xã hội thúc đẩy việc hạn chế quyền lực tối cao của hoàng đế? Vì sao các chính thể quả đầu Nhật chấp nhận các giới hạn pháp lý đối với quyền lực của họ, khi nào họ có thể cai trị theo một cách chuyên quyền hơn thế nhiều?”

Về phương diện này, hiến pháp của Nhật năm 1889 khác hẳn so với của Anh năm 1689 vì nhà nước Nhật Bản vương phải rất ít nhóm đối lập có tổ chức dù là dân thường hay tinh hoa. Giai cấp mạnh nhất và nguy hiểm nhất là các cựu samurai bị thất thế nhiều nhất về danh vị và thu nhập sau Minh Trị Duy Tân. Không được mang theo kiếm, bị ép phải cắt đi búi tóc truyền thống và để lối tóc ngắn phương Tây, nhiều người trong số họ buộc phải làm những nghề ti tiện như buôn bán hay làm nông nghiệp nếu không thì chịu chết đói. Sau cuộc duy tân những cựu samurai tổ chức hàng chục khởi nghĩa có vũ trang nhưng với thất bại quân sự của Chiến tranh Tây Nam năm 1877 họ đã biến mất khỏi vũ đài chính trị. Một nhóm bất mãn khác là nông dân, rất nhiều người họ điều đứng trước cải cách Minh Trị về thuế đất và quân dịch. Họ tổ chức một số cuộc biểu tình trong những năm 1870 nhưng chung quy sự bất mãn của họ vẫn chỉ mang tính cục bộ và nhóm này chưa bao giờ được tổ chức thành phong trào hay một đảng tầm vóc quốc gia. Cuối cùng phải kể đến những người chủ trương tự do của tầng lớp trung lưu tiếp tục tư tưởng tự do và dân chủ phương Tây. Nhóm này lập ra Phong trào Dân quyền và thành lập Đảng Tự do (Jiyūtō). Họ phát truyền đơn và tổ chức những cuộc biểu tình, bị chính quyền Minh Trị đàn áp khiến một số thành viên chuyển sang ám sát và phản kháng bằng vũ trang. Nhưng phong trào mất hết nhiệt khí khi vào năm 1871 chính quyền tuyên bố công nhận hiến pháp của Hoàng đế vào cuối thập niên.¹⁹

Như vậy, ngược với của Anh, Hiến pháp của Nhật không phải là kết quả của một cuộc xung đột kéo dài giữa hai nhóm xã hội lâu đời cuối cùng nhất trí chia sẻ quyền lực. Hiến pháp Minh Trị cũng không

phải là sản phẩm của việc tổng động viên ở cấp cơ sở đối với các nhóm trung lưu và hạ lưu tìm cách ép một quân vương chưa sẵn sàng thực thi một Hiến pháp giống như trường hợp Cách mạng Pháp. Hầu như tất cả các nhà quan sát nhất trí rằng cả việc soạn lẫn công nhận Hiến pháp mới đều là những quá trình từ trên xuống là chủ yếu, được thúc đẩy bởi các chủ thể ở đỉnh cao quyền lực như Itô Hirobumi. Vị chính khách quả đầu này có thể bị ép lên vị trí này bởi Phong trào Dân quyền nhưng ông vẫn luôn nắm quyền kiểm soát quá trình lịch sử, không có cái gì giống như Mùa xuân Arab tại Nhật Bản.²⁰

Thế lực cuối cùng thúc đẩy Nhật Bản thiết lập một Hiến pháp không phải là một nhóm xã hội trong nước mà là một điển hình của người nước ngoài. Lúc này thì không có cường quốc Tây phương nào công khai cố ý ép buộc Nhật Bản ban hành một Hiến pháp. Chính người Nhật tự thấy việc thông qua Hiến pháp là một điều kiện cần thiết để họ được công nhận cường quốc với các quyền ngang hàng với phương Tây. Họ đang theo một tam đoạn luận rằng “tất cả các nhà nước hiện đại đều có Hiến pháp; Nhật Bản khao khát trở thành nhà nước hiện đại; do đó Nhật phải có một Hiến pháp.” Lý do chính trị trước nhất để thực hiện những thay đổi này là mong muốn bãi bỏ các hiệp ước bất bình đẳng, điều mà thực tế đã được thực hiện vào năm 1899. Nhưng mục tiêu này được thúc đẩy bởi lợi ích kinh tế không nhiều bằng mong muốn được công nhận về vị thế của Nhật Bản như một xã hội hiện đại trong mắt các cường quốc phương Tây.²¹

HỆ THỐNG TỰ CHỦ QUAN LIÊU TRỞ NÊN MẤT KIỂM SOÁT

Giống như Đức, các hệ thống quan liêu hiện đại kiểu Weber được Nhật tạo ra sau Minh Trị Duy Tân trở nên quá tự chủ đến mức đẩy đất nước vào thảm họa. Tôi sẽ nói rằng nguồn gốc của việc Nhật Bản trở sang cánh hữu những năm 1930 bắt nguồn từ diễn tiến này chứ không phải từ bất kỳ nguyên do xã hội sâu xa hơn nào khác.

Một trong những nỗ lực nổi tiếng nhất hàng giải thích về mặt xã hội việc Nhật trở cờ sang “phát-xít” là nỗ lực của Barrington Moore. Ông cho rằng có ba con đường khác nhau đi lên hiện đại, và nông dân đóng vai trò cốt yếu trong mỗi con đường đó. Con đường thứ nhất là dân chủ, điển hình là Anh và các nhà nước Bắc Mỹ nơi nông nghiệp tiểu nông dân và các cơ cấu chính trị phong kiến bị ép chuyển thành nông nghiệp thương mại (Anh) hoặc ngay từ đầu đã không tồn tại vì nông nghiệp gia đình áp đảo (Bắc Mỹ). Con đường thứ hai là hiện đại hóa thông qua cách mạng nông dân, như Nga và Trung Quốc. Con đường thứ ba là con đường phát-xít, với hệ thống đàn áp nông nghiệp sản sinh ra một nhà nước chuyên chế mà về sau thoát ra khỏi sự kiểm soát của chính những người kiến tạo ra nó.²²

Lập luận của Moore về việc vì sao ở Nhật chưa bao giờ có một cách mạng nông dân kiểu Nga hay Trung Quốc khá thuyết phục. Hệ thống thuế Tokugawa khuyến khích nâng cao năng suất nông nghiệp trong thế kỷ trước Minh Trị Duy Tân. Nông dân thật sự ngày càng khấm khá. Ngoài ra, cách thức đánh giá thuế kiểu tập thể và sự công tâm tương đối lớn của chính quyền trong vai trò người thu thuế, tạo ra một sự đoàn kết tập thể cao hay vốn xã hội ở cấp làng xã. Điều này ngược hẳn hoàn toàn với Trung Quốc nơi khoán thu thuế – việc thu thuế được khoán trắng cho các đại diện tư nhân mà thường như phường ăn cướp – và chủ nghĩa cá nhân xoay quanh gia đình gây ra mối ngờ vực về phía nông dân.²³ Ở nhà Thanh của Trung Hoa, mức độ phần uất của nông dân còn cao hơn ở Minh Trị Nhật Bản, mà cuối cùng Đảng Cộng sản Trung Quốc đã xoa dịu sự bất mãn này. Sau quá trình thương mại hóa nông nghiệp ngày càng lớn mạnh tại Nhật Bản đã diễn ra những cuộc khởi nghĩa nông dân cả trước và sau Minh Trị Duy Tân song chúng đều chưa đủ để nuôi dưỡng một cuộc khởi nghĩa toàn dân.²⁴

Điều kém thuyết phục hơn là nỗ lực của Moore khi so sánh việc chiếm hữu đất nông thôn với sự nổi lên của các chính quyền quân phiệt của thập niên 1930. Ông muốn rút ra tương quan giữa Nhật và Phổ –

một quốc gia mà quân sự thật sự trở nên phức tạp trong hệ thống giữa Nhật Bản và Phổ, một đất nước mà quân đội thật sự có được lôi kéo vào hệ thống chiếm hữu đất ngày càng mang tính áp chế từ thế kỷ XVI trở đi. Quân đoàn sĩ quan Phổ được chiêu mộ trực tiếp từ tầng lớp địa chủ Junker mà trong đời sống dân sự thì còn bần hàn áp chế những nông dân của mình. Còn ở Nhật Bản, việc chiếm hữu đất phong kiến đã được thay thế bằng các hình thức thuê mướn và nông nghiệp thương mại tự do hơn vào cuối thế kỷ XIX. Có những địa chủ lớn vẫn tồn tại được đến cuộc cải cách đất do Mỹ áp đặt vào cuối những năm 1940, trở thành một bộ phận trong nền tảng chính trị của các đảng bảo thủ. Nhưng về mặt chính trị họ là bộ phận có vai trò ít quan trọng hơn rất nhiều trong liên minh bảo thủ của Nhật nếu so với các Junker của Đức trước Thế chiến I hay các chủ đại điền trang tại Argentina trong chính biến năm 1930, và họ thật sự là lực lượng đối lập của các nhà hoạt động quan liêu trong nhà nước quân phiệt mới nổi lên.²⁵

Thật vậy, khi thiếu vắng một quân đội tự chủ, ta rất dễ thừa nhận một lịch sử phản sự thật trong đó Nhật phát triển nghiêng theo hướng dân chủ kiểu Anh nhiều hơn. Khi đứng ngoài Thế chiến I, đất nước này đã trải qua một thời kỳ phát triển kinh tế mạnh mẽ, dẫn đến sự tăng trưởng nhanh chóng của tầng lớp trung lưu thành thị và sự truyền bá của các cấp học vấn cao hơn. Sự bùng nổ này cáo chung năm 1920 với sự trở lại của các cường quốc châu Âu tại các thị trường châu Á. Suy thoái kéo dài sau đó chứng kiến sự phát triển của các công đoàn và bất ổn trong thợ thuyền, sự nổi lên của các nhóm tả khuynh và Marxist và sự hợp nhất của chủ nghĩa tư bản công nghiệp về phía các tập đoàn công nghiệp lớn (*zaibatsu*) của đất nước. Trong số những chuyển biến này không có cái nào là tiên quyết cho sự tồn tại của dân chủ vì chúng cũng đang đồng thời xảy ra cả ở Anh, Pháp và Mỹ. Giá sự tham gia của những nhóm mới này được tiếp nhận bởi các bên ngày càng có năng lực tranh giành quyền lực trong Quốc hội Nhật Bản, thì nền dân chủ Nhật Bản có lẽ đã được củng cố vào những năm 1930.²⁶

Chương ngại vật trên con đường này là những quyết định của quân đội Nhật, triển khai quân không chỉ tại Nhật mà tại đế chế của nó ở hải ngoại. Theo một cách nào đó, chủ nghĩa chuyên chế của Nhật sinh ra tại Mãn Châu chứ không phải là Tokyo hay một vùng nông thôn nào của Nhật Bản. Hải quân lao đao từ những nhượng bộ với Anh và Mỹ tại Hội nghị Hải quân Washington năm 1930. Về phần mình, quân đội hi vọng thiết lập một nhà nước bên trong một nhà nước tại Mãn Châu. Sĩ quan cấp thấp của Quân đội Quan Đông ở đó đã ám sát nhà quân phiệt Trương Tác Lâm và sau Sự kiện Phụng Thiên ở Mãn Châu vào tháng 9 năm 1931 đã thâu tóm gần trọn miền nam Mãn Châu. Chính quyền dân sự tại Tokyo bị chia rẽ và không đáp ứng được một cách thấu đáo. Hiến pháp Minh Trị không trao quyền lực trực tiếp đối với quân đội cho chính quyền dân sự được bầu trong mọi trường hợp. Thậm chí thảm hại hơn so với Đức tiền Thế chiến I, Thiên hoàng còn trở thành tù binh của lực lượng vũ trang chứ không phải nhà chỉ huy của họ. Thế là bắt đầu một thời kỳ bạo lực chính trị leo thang khi quân đội hay những kẻ cuồng tín chính trị cánh hữu hành động nhân danh Thiên hoàng bắt đầu ám sát các chính trị gia dân sự trong đó có hai thủ tướng Hamaguchi và Inukai năm 1930 và 1932. Các sĩ quan cấp tiến âm mưu một cuộc đảo chính vào năm 1936, và dù được ngăn chặn nhưng chính quyền dân sự vì bị làm cho thất kinh nên không ngăn được Quân đội Đông Quan khởi khích động nên Sự kiện Lư Cầu Kiều (Marco Polo Bridge) năm 1937 và dẫn sâu vào một cuộc xâm lược toàn diện Trung Quốc.²⁷

Không giống như chủ nghĩa phát-xít Đức và Ý, chủ nghĩa quân phiệt Nhật Bản không liên quan gì đến một đảng chính trị đại chúng. Tuy có những đồng minh dân sự trong nhiều nhóm hữu khuynh khác nhau song quân đội Nhật không dựa trên một nền tảng xã hội mạnh bên trong nước Nhật giống như trường hợp của quân đội Đức. Chính đại diện của những sĩ quan trẻ trong các quân đội dã chiến Nhật Bản, như Ishiwara Kanji, kiến trúc sư của Sự kiện Mãn Châu là người trong

những chuyến du hành và nghiên cứu đã xây dựng khái niệm về “chiến tranh tổng lực” đang đến giữa những cường quốc. Quân đội Nhật Bản xây dựng ý thức hệ quốc gia chống tư bản của riêng mình, phê phán chủ nghĩa vật chất và sự ích kỷ của xã hội công nghiệp và hoài niệm về một quá khứ nông nghiệp trong tưởng tượng. Nhưng những gì nó tán dương không hẳn là cuộc sống nông dân mà là những chuẩn mực trói buộc bằng danh dự của chế độ quý tộc quân sự cũ. Hệ thống tư chủ quan liêu quan trọng quân đội đặc biệt mạnh nhờ vào “quyền lực truyền thống của các chỉ huy địa phương cho phép họ thực thi chiến dịch trong những tình huống khẩn cấp mà không cần đợi mệnh lệnh trực tiếp từ tổng hành dinh quân sự trung ương.”²⁸ Trong thời kỳ những năm 1930, các đại diện biến mình thành các ông chủ.

PHÁP LUẬT VÀ DÂN CHỦ

Một nền pháp quyền thật sự cuối cùng cũng đã đến với Nhật Bản với thất bại trong Chiến tranh Thái Bình Dương và việc nước này thông qua hiến pháp do Mỹ soạn thảo năm 1947 mà đến nay vẫn giữ nguyên hiệu lực không sửa đổi gì. Một số bước pháp lý quan trọng dẫn tới kết quả này trong đó có sự kiện ngày 16 tháng 8 năm 1945 khi Thiên hoàng tuyên bố Nhật Bản đã chấp nhận Tuyên bố Potsdam và đầu hàng vô điều kiện, và Huấn lệnh Hoàng đế ngày 1 tháng 1 năm 1946 trong đó hoàng đế từ bỏ chủ thuyết thần thánh của hoàng gia.²⁹ Chính phủ của một Nhật Bản bại trận, bị chiếm đóng đã soạn một hệ thống điều chỉnh nhỏ trong Hiến pháp Minh Trị mà khi bị rò rỉ ra báo giới đã khiến Thống tướng Douglas MacArthur, Tư lệnh tối cao Lực lượng Đồng minh hạ lệnh soạn thảo một văn bản khác hoàn toàn và được đưa ra trước sự ngỡ ngàng của Chính phủ Nhật vào tháng 2 năm 1946.

Bản dự thảo của Mỹ có một số thay đổi mấu chốt. Quyền tối cao không được trao cho Hoàng đế mà cho nhân dân Nhật; hệ thống khanh tướng được bãi bỏ; một danh sách các quyền cơ bản được liệt kê và phế bỏ theo Hiến pháp Minh Trị; và Điều 9 nổi tiếng trong đó

Nhật từ bỏ quyền tham chiến và quyền duy trì một quân đội. Hiến pháp được tranh luận trước một Quốc hội mới bầu và đi vào hiệu lực vào ngày 3 tháng 5 năm 1947.³⁰

Các nhà chủ nghĩa dân tộc đương đại Nhật Bản như Ishihara Shintaro nguyên thị trưởng Tokyo đã chỉ trích Điều 9 và toàn bộ Hiến pháp hậu chiến như một sự áp đặt cho Nhật và kêu gọi nên sửa đổi nó để khôi phục lại quyền quân sự và quốc phòng. Tuy nhiên, trước khi chấp nhận câu chuyện này, chúng ta cần lưu ý rằng người Mỹ cố gắng áp đặt nhiều chính sách khác nhau đối với Nhật Bản từ sau năm 1945, và một số trong đó rất bền vững còn một số thì thất bại. Bên cạnh hệ thống dân chủ thể hiện trong chính Hiến pháp, những chính sách bền vững bao gồm cải cách đất chấm dứt hệ thống thuê đất và phân phối đất nông nghiệp cho cá thể nông dân và tăng cường quyền chính trị và pháp lý cho phụ nữ. Đại đa số người Nhật sau này rất biết ơn những thay đổi được áp lên họ đó, nhất là phụ nữ bởi quyền của họ được đảm bảo nhờ vào sự kiên cường của một người phụ nữ trẻ tên là Beate Sirota có vai trò trong ủy ban soạn thảo Hiến pháp.³¹ Thực tế, hệ thống của Nhật đã đạt thế cân bằng nơi các chủ thể hiện hữu sẽ không bao giờ tự mình đồng ý với những thay đổi nhất định – chủ quyền tối cao của nhân dân thay vì chủ quyền tối cao của hoàng gia, cải cách đất và quyền của phụ nữ. Người Mỹ không ép Nhật Bản chấp nhận một kết quả đáng ghét và cũng không giúp Nhật Bản đạt được một thế cân bằng tích cực hơn.

Nói cách khác, người Mỹ không mang lại cho họ những thay đổi nhất định khác như nguyện ý của họ. Một trong đó là việc giải tán các *zaibatsu* hay các tập đoàn công nghiệp khổng lồ chịu trách nhiệm cho việc rút tiền và thúc đẩy chiến tranh. *Zaibatsu* chính thức được giải tán nhưng nhanh chóng lại tự tổ chức lại thành *keiretsu* (dựa trên những nhãn hiệu nổi tiếng như Sumitomo, Mitsui, and Mitsubishi) trên cơ sở phi chính thức và chúng tiếp tục trở thành nền tảng cho sự thần kỳ kinh tế sau này của nước Nhật.³²

Ngoài ra, các bộ luật vay mượn lẫn do áp đặt trong pháp luật Nhật Bản ngày nay được Nhật thực thi khác với ở châu Âu hay Bắc Mỹ. Nhật cũng như các quốc gia châu Á khác luôn ít kiện tụng hơn Mỹ, và số lượng luật sư và vụ kiện trên đầu người giảm trong ba thập niên sau khi kết thúc Chiến tranh Thái Bình Dương. Người Nhật dựa vào các thủ tục hòa giải và giải quyết tranh chấp phi chính thức nhiều hơn so với người Tây phương.³³

Một lĩnh vực cuối mà các thể chế áp đặt không phát huy được là nỗ lực kiểm soát dân chủ đối với bộ máy quan liêu của Nhật Bản nhiều hơn, hay nói cách khác giảm bớt sự tự chủ của nó. Giống như ở Nhật, các chính quyền chiếm đóng của quân Đồng minh tìm cách thanh trừng nền quan liêu của cái mà họ xem là tội ác chiến tranh và chủ nghĩa cực đoan. Nhưng nhu cầu giữ cho Nhật ổn định và được cai trị tốt, nhất là dưới những áp lực của một cuộc Chiến tranh Lạnh đang nổi lên đã rút ngắn nỗ lực này. Trong nhiều trường hợp, chỉ các bộ trưởng và thứ trưởng thời chiến mới bị bãi miễn; còn các quan chức trẻ hơn thăng cấp vù vù trên nấc thang để bật trong khi vẫn duy trì truyền thống quan liêu. Cho nên dù theo Hiến pháp dân chủ mới, bộ máy quan liêu vẫn là trọng tâm của việc hoạch định chính sách chính trị của Nhật Bản. Trong khi Đảng Dân chủ Tự do (LDP) có tầm chi phối từ lâu kiểm soát các quyết định về chi tiêu và ban phát đặc lợi cho các nhóm lợi ích được chiếu cố, đảng này chưa bao giờ thâm nhập thành công nền quan liêu cũng như nhét được người của mình vào đó. Sự thể diễn ra ngược lại: bộ máy quan liêu sản sinh ra vô số quan chức mà sau khi nghỉ hưu (gọi là *amakudari* hay “dòng dõi thiên đường”) tiếp tục tiến lên các vị trí lãnh đạo chính trị quan trọng và tạo điều kiện cho sự hợp tác chặt chẽ giữa LDP và chính quyền. Bộ máy quan liêu này trở hành một chân trong “thế kiếng ba chân” bao gồm khu vực doanh nghiệp và Đảng Dân chủ Tự do bá chủ nền chính trị Nhật Bản trong hai thế hệ.

Thực tế, khi nhìn lại có thể thấy phần lớn trong hệ thống quan liêu xoay quanh Bộ Thương mại và Công nghiệp Quốc tế (MITI, nay là Bộ Kinh tế, Thương mại và Công nghiệp) dẫn dắt bước đi thần kỳ kinh tế của Nhật sau chiến tranh, đây là truyền nhân của bộ máy quan liêu quy hoạch thời chiến. Cơ quan này cùng một gốc xa với một nhóm quan chức có quan hệ với Quân đội Quan Đông tại Mãn Châu, lập một hệ thống kinh tế kế hoạch tập trung cho vùng lãnh thổ đó. Hệ thống này được đưa trở lại Nhật Bản năm 1941 và trở thành nòng cốt của hệ thống phân bổ nguồn lực thời chiến.³⁴ Do đó các nhà thương thuyết mậu dịch của những năm 1970 và 1980 lại đang tranh cãi về các vấn đề kinh tế với con cháu của chính các vị quan chức mà cha của họ đã chiến đấu trong Chiến tranh Thái Bình Dương.

Trong khi bộ máy quan liêu của Nhật rất mạnh so với các bộ phận khác trong hệ thống chính trị, trong hình hài thời hậu chiến của mình nó chưa bao giờ tập quyền và quyết liệt như bộ máy tại Trung Quốc. Quyền lực có xu hướng tản mạn giữa nhiều cơ quan, mỗi trong đó lại rải rác trong tay bằng nhóm và phần tử phải tìm kiếm sự đồng thuận trước khi có thể ra một quyết định. Trong những năm gần đây, điều này đã củng cố xu hướng trì hoãn đưa ra những lựa chọn khó, dù là về năng lượng hạt nhân hay trợ cấp nông nghiệp. Thêm nữa, có một bằng chứng thấy rõ rằng hệ thống quan liêu tự bản thân nó đã suy vi, với sự cáo chung của hệ thống *amakudari* năm 2007, làm giảm những khuyến khích đối với việc tuyển mộ tinh hoa, và những nỗ lực của các đảng chính trị để đưa người ủng hộ lên nắm các vai trò cốt cán trong bộ máy quan liêu.

CHỦ QUYỀN THIẾU VẮNG CỦA NHẬT

Sự phát triển chính trị của Nhật Bản kể từ giữa thế kỷ XIX trở thành hình mẫu để một số xã hội Đông Á khác noi theo, với nhiều biến thể.

Trước khi tiếp xúc với phương Tây, Nhật Bản đã được được ban cho một nhà nước mạnh có nhiều đặc điểm của bộ máy quan liêu kiểu Weber, với “sự cân bằng” nhà nước-xã hội nghiêng hẳn về phía nhà nước. Có nhiều nhóm xã hội khác nhau – nông dân, thương nhân và quân nhân – nhưng họ không được tổ chức để hành động tập thể giống các thành phố, nhà thờ, phường nghề, v.v... độc lập của châu Âu. Do đó, xã hội dân sự có thời kỳ khó khăn hơn nhiều để ràng buộc nhà nước thông qua những yêu cầu về một nền pháp quyền và chính quyền chịu trách nhiệm giải trình.

Xã hội dân sự Nhật Bản lớn mạnh đột phá sau khi đất nước dân chủ hóa, với sự xuất hiện của các nhóm môi trường, nữ quyền, truyền thông, dân tộc chủ nghĩa và tôn giáo thuộc nhiều loại hình khác nhau. Nhưng khả năng huy động hướng tới những mục tiêu chính trị của xã hội dân sự Nhật Bản vẫn còn yếu so với các nền dân chủ công nghiệp hóa khác. Sự nổi lên của Đảng Dân chủ Nhật Bản và việc đảng này thu tóm vị trí thủ tướng năm 2009 ở phương diện nào đó đại diện cho sự nổi lên của một nền văn hóa phản đối mạnh hơn. Nhưng cách làm kém về sau này trước những sự kiện như động đất Tohoku và khủng hoảng hạt nhân Fukushima năm 2011 khiến người ta nghi ngờ về tính bền vững của sự chuyển dịch này.

Những gì bù đắp cho một xã hội dân sự bản địa đang thiếu là áp lực từ nước ngoài. Các chính khách quả đầu Minh Trị chấp nhận bị ràng buộc quyền lực không phải vì có một sự huy động mạnh mẽ công dân trong nước yêu sách các quyền của họ mà vì họ muốn các cường quốc phương Tây công nhận vị thế bình đẳng. Hiến pháp năm 1947 thậm chí còn được áp đặt trực tiếp hơn nữa lên nước Nhật. Lý do duy nhất nó vẫn còn tinh chính danh và ổn định trong gần 70 năm là vị thế của Nhật trong hệ thống quốc tế. Thông qua Điều 9 và Hiệp ước An ninh Mỹ-Nhật năm 1954, Nhật trên thực tế đã giao phó cho Mỹ một yếu tố an ninh quan trọng, năng lực quốc phòng. Chứng nào cam

kết bảo vệ Nhật của Mỹ vẫn còn đáng tin trước sự đe dọa của các quốc gia như Triều Tiên và Trung Quốc thì Hiến pháp 1947 vẫn còn giá trị. (Đức, một cường quốc bại trận khác trong Thế chiến II cũng làm gần tương tự khi giao phó chủ quyền cho NATO và Liên minh châu Âu.) Thủ tướng dân tộc chủ nghĩa quyết liệt, Shinzo Abe, người trở lại nắm quyền năm 2012 đã khẳng định ý đồ sửa lại Điều 9, đưa Nhật Bản trở về vị thế của một quốc gia chủ quyền bình thường hơn. Nếu điều này xảy ra, nhiều đặc điểm của sự thiết lập trật tự hậu chiến có thể cũng thay đổi theo.

Nhật Bản còn nêu một tiền lệ nữa để các quốc gia châu Á khác học tập, nằm ở chất lượng đạo đức của những nhà cầm quyền chuyên chế. Những phẩm chất này bắt nguồn lần lượt từ di sản Nho giáo của Nhật Bản. Theo lời của George Akita, các vị lãnh tụ Minh Trị

tin tưởng trước nhất là ở chủ nghĩa quý tộc nhân từ bắt nguồn từ việc chấp nhận một trật tự tự nhiên dựa trên khả năng... Giống như các Nho gia giỏi, các nhà lãnh đạo Minh Trị ý thức được đầy đủ rằng chỉ có một ranh giới rất mong manh giữa người tinh hoa minh tường và người bạo ngược... Nếu đáng quân vương và quân thần được kỳ vọng nỗ lực hết mình cho đại cuộc, thì sẽ có một tác động là quần chúng nhân dân sẽ được giáo dục và đào tạo để vươn lên đến một mức độ họ có thể tham gia một cách ý nghĩa vào chính quyền.³⁵

Các chính khách quả đầu thời Minh Trị cũng như các quan chức cao cấp như Kishi Nobusuke, thủ tướng Nhật Bản những năm 1940, hay Sahashi Shigeru, người dẫn dắt MITI trong thời kỳ huy hoàng sau chiến tranh, đều là những người tự phụ, xem nhẹ quyền của thường dân và quá khao khát quyền lực. Nhưng so với các lãnh tụ chuyên chế ở những nơi khác trên thế giới, tự họ ý thức rất sâu sắc vai trò công bộc của mình trước lợi ích công. Các chính khách quả đầu thời Minh Trị cũng khiêm cung đến mức ngày nay nếu không chăm học lịch sử thì

hiếm học sinh Nhật nào biết đến tên của họ. Họ cũng rất có năng lực trong việc phát huy truyền thống đồng thời đưa đất nước tiến lên các mục tiêu phát triển chưa hề có tiền lệ trong lịch sử.

Truyền thống Nho giáo này dĩ nhiên bắt nguồn từ Trung Quốc, mà chúng ta sẽ bàn đến tiếp theo đây.

24

CUỘC ĐẤU TRANH ĐỂ CÓ LUẬT TẠI TRUNG QUỐC

Ở Trung Hoa nhà nước ra đời trước pháp luật như thế nào; pháp quyền tại Trung Quốc quân chủ; những bước mở đầu của chủ nghĩa hợp hiến tại Trung Quốc hiện đại; Mao và sự thiếu vắng pháp luật; xây dựng lại hành vi dựa trên quy tắc tại Trung Quốc đương đại

Thể chế của Nhật rút cuộc bắt nguồn từ Trung Quốc. Ở Trung Quốc, một nhà nước tập quyền với nhiều đặc điểm mà Weber định nghĩa là hiện đại đã tồn tại ngay từ thời nhà Tần năm 221 TCN và được củng cố trong thời Tây Hán (206 TCN-9). Trung Quốc xây dựng một hệ thống quan liêu tập quyền, trọng thực tài, có thể thống kê dân số, đánh thuế thống nhất, kiểm soát quân đội, điều tiết xã hội khoảng 1.800 năm trước khi một nhà nước tương tự xuất hiện ở châu Âu.¹

Nhà nước hiện đại sớm kết tinh này sau đó có thể đón đầu sự ra đời của các tác nhân xã hội mạnh mẽ có thể thách thức ưu thế của nó. Ở châu Âu, tầng lớp quý tộc lâu đời, chung huyết thống, các thành phố thương mại độc lập, và các tổ chức tôn giáo từ Giáo hội Công giáo cho tới nhiều giáo phái Tin Lành khác nhau đều có những cơ sở quyền lực độc lập và có thể hạn chế quyền lực nhà nước. Ở Trung Quốc, các nhóm này đều có các bản sao của chúng, nhưng ban đầu chúng yếu hơn, và một nhà nước mạnh hành động để duy trì chúng theo cách đó.

Do đó có một tầng lớp quý tộc Trung Quốc nhưng nó không thực thi chủ quyền lãnh thổ tới mức như giới quý tộc châu Âu. Các tôn giáo như Phật giáo và Đạo giáo được kiểm soát nghiêm ngặt; và các thành phố trông giống các trung tâm hành chính của châu Âu nằm về phía đông Elbe chứ không giống các đại đô thị độc lập tự chủ của Tây Âu. Quan trọng là quyền lực được phân tán tại châu Âu ở mức độ quốc tế cao hơn rất nhiều so với ở Trung Quốc, như đã nêu ở phần trước, do khác biệt địa lý của khu vực. Điều này có nghĩa là mọi nhà nước châu Âu cố gắng tập trung quyền lực và xây dựng một đế chế sẽ gặp phải sự phản kháng tức thì từ các nước láng giềng. Những nước láng giềng này có thể chống lại sự xâm lược về mặt quân sự ở cấp độ nhà nước và rất sẵn sàng ứng cứu cho kẻ thù bên trong của cường quốc đế quốc. Sự thống nhất nhà nước châu Âu vào giữa thế kỷ XX chỉ tương đương hành trình đã đi được một nửa của Trung Quốc trong thời kỳ Chiến quốc (475-221 TCN), khi số lượng đại quốc được rút về chỉ còn lại 5-6. Có lẽ Liên minh châu Âu một ngày nào đó sẽ hoàn tất quá trình thống nhất mà Trung Quốc đã đạt được từ đầu nhà Tần, nhưng thực tế này chưa xảy ra càng cho thấy thế cân bằng nhà nước-xã hội ở châu Âu khác thế nào so với Trung Quốc.

Một Trung Hoa mà các cường quốc thực dân châu Âu tiếp xúc lúc đó đang nằm dưới sự cai quản của nhà Thanh (1644-1911), một triều đại nước ngoài từ Mãn Châu, đang ở những ngày tàn của nó. Hoàng đế nhà Thanh đầu tiên, Thuận Trị, chỉ đơn thuần tiếp quản thể chế nhà Minh và sử dụng người của nhà Minh để điều hành bộ máy hành chính lúc đó.² Trong những năm đó, nền kinh tế nông nghiệp của Trung Quốc không khác lắm so với trong thời Hán khoảng 1.600 năm trước đó. Nhưng tất cả thay đổi chóng mặt kể từ khi bước sang thế kỷ XVII, khi nền kinh tế thương mại quy mô lớn hơn bắt đầu cất cánh. Giống châu Âu và đế quốc Ottoman, Trung Quốc cũng trải qua lạm phát về giá và bùng nổ dân số kể từ thế kỷ XVII trở đi.³ Thương lái Anh, Bồ Đào Nha, và Hà Lan bắt đầu xuất hiện tại các cảng phía nam Trung Hoa, kết nối Trung Quốc với

hệ thống thương mại toàn cầu rộng hơn. Thay vì trông chờ hoàn toàn vào chính quyền cho an sinh của mình, các thương nhân Trung Quốc trở thành một nguồn vốn và do đó có thể tăng chút ít quyền tự chủ của họ trong quan hệ với chính quyền. Đến cuối thế kỷ XIX, một tầng lớp trung lưu nhỏ bắt đầu xuất hiện ở các thành phố Trung Quốc, sinh ra nhiều lãnh tụ của cuộc Cách mạng Trung Quốc năm 1912, cũng là sự cáo chung cho một Trung Quốc quân chủ.

Sử gia Kenneth Pomeranz cho rằng châu Âu không có lợi thế đáng kể về công nghệ hay thể chế so với Trung Quốc vào giữa thế kỷ XVIII. Theo quan điểm của ông, sự bùng nổ sau đó của Anh trong Cách mạng Công nghiệp chủ yếu là một sản phẩm phụ tình cờ của cơ hội tiếp cận nguồn than và nguồn cung ứng nguyên liệu thô từ nước ngoài như bông.⁴ Tuy nhiên, Cách mạng Công nghiệp không chỉ là kết quả của sự đa dạng đầu vào nguồn lực nhất định mà cũng là sự hợp nhất của vài hệ thống phụ quan trọng: hệ thống khoa học quy nạp lý thuyết đại cương từ những dữ kiện quan sát được; hệ thống công nghệ cho phép ứng dụng lý thuyết vào giải quyết những nhiệm vụ thực tiễn; hệ thống quyền sở hữu tài sản tạo ra động lực cho cải tiến công nghệ; sự tò mò văn hóa ở một chừng mực nhất định về thế giới bên ngoài; hệ thống giáo dục ngày càng tập trung đào tạo học viên về lĩnh vực khoa học và kỹ thuật; và cuối cùng, hệ thống chính trị cho phép tất cả những điều này cùng xảy ra đồng thời. Có thể Trung Quốc đã có một số thứ trong đó; cái mà Trung Quốc thiếu có thể là năng lực “tổ hợp các hệ thống” để trong cùng một thời điểm kéo chúng lại được với nhau. Chức năng tổ hợp hệ thống này cuối cùng cần phải được định liệu bởi một chế độ chính trị. Như Nhật Bản sau đó sớm cho thấy cũng như Trung Quốc ngày nay đã chứng minh, không có lý do văn hóa sâu xa nào khiến việc các xã hội châu Á không có năng lực tổ hợp này. Những điều này không xảy ra tại một Trung Quốc bảo thủ và cứng nhắc thế kỷ XIX.⁵

Cuối triều Thanh, Trung Quốc có thể dựa vào truyền thống nhà nước kéo dài hai thiên niên kỷ để tránh được nguy cơ bị thuộc địa hóa

triệt để giống như châu Phi. Nhưng đến thế kỷ XIX, Trung Quốc lún sâu trong những tập quán lễ nghi và những sự cứng nhắc cản trở việc thích nghi với những sức ép cạnh tranh dồn đẩy từ các cường quốc châu Âu. “Thế kỷ bế bång” của Trung Quốc bắt đầu năm 1839 khi chính quyền nhà Thanh tìm cách bế quan tỏa cảng việc nhập khẩu thuốc phiện và bị người Anh buộc mở cửa các thương cảng trong Chiến tranh Nha phiến. Hiệp ước Nam Kinh năm 1843 nhượng Hong Kong cho Anh, trao cho người quốc tịch nước ngoài những đặc quyền ngoại giao và dọn đường cho những nhượng bộ tiếp theo đối với Pháp, Mỹ và các cường quốc phương Tây khác. Cuộc nổi dậy Nghĩa Hòa Đoàn ủng hộ chủ nghĩa dân tộc vào đầu thế kỷ XX nhằm đánh bật hết những ảnh hưởng nước ngoài, nhưng bị các cường quốc phương Tây đập tan và dẫn tới việc Trung Quốc phải gánh một số tiền bồi thường lớn. Nhật Bản đánh bại Trung Quốc trong Chiến tranh Trung-Nhật năm 1895, dẫn tới việc Trung Quốc bị mất nhà nước chư hầu Đài Loan và Triều Tiên. Trung Quốc cũng dần dần bị Nhật chiếm đóng trong những năm 1930.⁶

Chứng kiến những chao đảo và lạc hậu của một Trung Quốc đầu thế kỷ XX thuyết phục nhiều người phương Tây rằng xã hội Trung Quốc vẫn luôn hỗn loạn và kiệt quệ. Nhưng họ đang chứng kiến một trật tự chính trị kỳ lạ và đang suy tàn không phản ánh sự hùng hậu của những chế độ ngày trước. Sự trỗi dậy của Trung Quốc vào nửa sau của thế kỷ XX là minh chứng tốt hơn về việc một triều đại trẻ và khỏe thì có thể làm những gì. Xuyên suốt toàn bộ thời kỳ hỗn loạn này, cả chính quyền Trung Quốc lẫn truyền thống cai trị tập trung của Trung Quốc đều không biến mất. Bất chấp những gián đoạn đầu thế kỷ XX, có những tiếp nối lớn giữa một Trung Hoa quân chủ và chính thể do Đảng Cộng sản Trung Quốc ngày nay điều hành.

Khi đó và cả bây giờ, vấn đề chính trị trọng tâm của Trung Quốc không phải là làm sao để tập trung và triển khai quyền lực nhà nước mà làm sao để kiểm soát nó qua luật và trách nhiệm giải trình dân chủ.

Nhiệm vụ cân bằng giữa nhà nước, pháp luật, trách nhiệm giải trình đã được hoàn tất tại Nhật Bản vào cuối những năm 1940 chỉ được thực hiện nửa vời tại Trung Quốc. Cũng trong giai đoạn đó, tại Trung Quốc pháp luật gần như biến mất và nhà nước trở thành một chế độ chuyên quyền độc đoán. Kể từ những cuộc cải cách nổ ra dưới thời Đặng Tiểu Bình năm 1978, Trung Quốc đã từ từ tiến tới một hệ thống chính trị được dựa nhiều hơn vào pháp trị. Những nền pháp quyền vẫn còn xa mới được bảo đảm, và sự bền vững của chế độ sẽ phụ thuộc rất nhiều vào việc liệu đây có trở thành lộ trình chính trong sự phát triển chính trị của thế kỷ XXI hay không.

BẢN CHẤT PHÁP LUẬT TRUNG QUỐC

Trung Quốc tiêu biểu cho một nền văn minh thế giới chưa bao giờ xây dựng được nền pháp quyền thật sự. Tại Israel cổ đại, phương Tây Ki-tô giáo, thế giới Islam giáo và Ấn Độ, luật khởi tạo từ một tôn giáo huyền nhiệm, được diễn giải và thực hiện bởi một hệ thống các nhà nghiên cứu tôn giáo và luật gia. Người giữ luật trong mỗi trường hợp này là một nhóm xã hội tách biệt từ những nhà cầm quyền chính trị – luật sư Do Thái, Bà La Môn Hindu giáo, linh mục và giám mục Công giáo, cộng đồng Islam giáo ulama. Mức độ mà trong đó pháp luật hạn chế quyền lực độc đoán của nhà cầm quyền phụ thuộc vào sự tách bạch về thể chế giữa tôn ti pháp lý-tôn giáo và tôn ti chính trị cũng như vào mức độ nhóm này nhóm kia được thống nhất hay chia rẽ. Sự chia rẽ này diễn ra mạnh mẽ nhất ở Tây Âu nơi xung đột về phong chức diễn ra cuối thế kỷ XI dẫn đến việc Giáo hội Công giáo giành được quyền tự bầu linh mục và giám mục. Ngược lại hoàn toàn với Trung Quốc, nền pháp quyền được thiết lập từ lâu trước khi nhà nước hiện đại ra đời, và luật định ra giới hạn cho việc xây dựng nhà nước mà nhà nước vốn chưa từng tồn tại ở Trung Quốc.

Ở Trung Quốc, ngược lại, chưa bao giờ có một tôn giáo siêu việt và chưa bao giờ người ta coi pháp luật có một nguồn gốc thánh thần.

Luật được xem là một công cụ dựa trên lý trí của con người theo đó nhà nước thực thi quyền lực và duy trì trật tự công cộng. Điều này có nghĩa rằng, giống như ở Nhật Bản, Trung Quốc theo pháp trị hơn là pháp quyền. Luật không hạn chế cũng không ràng buộc đối với vị quân vương, người là nguồn luật tối cao. Trong khi luật có thể được thi hành một cách công tâm, điều này không phải do những quyền cố hữu mà các công dân được sở hữu. Thật ra quyền được xem là đặc ân ban ra của đẳng quân vương nhân từ. Sự công tâm chẳng qua là điều kiện cho một trật tự công cộng tốt. Chính bởi lý do này mà quyền sở hữu tài sản và luật tư – hợp đồng, luật bắt cần hay trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng và các vấn đề khác nổi lên giữa các cá nhân và không liên quan đến nhà nước – rất ít được chú trọng. Điều này có sự mâu thuẫn sâu sắc với các truyền thống của Thông luật và Luật Dân sự La Mã ở phương Tây.⁷

Trên thực tế, vẫn còn có sự phản đối chính ý tưởng rằng luật bắt nguồn sâu sắc từ văn hóa truyền thống Trung Hoa. Các Nho gia tin rằng đời sống con người cần được điều chỉnh không phải bởi những luật chính thống, thành văn mà bởi nguyên lý đạo đức. Điều này xoay quanh việc vun đắp cái *lí*, hay hành vi đạo đức đúng mực thông qua việc giáo dục đúng đắn. Các Nho gia cho rằng việc trông cậy vào luật thành văn hay *fa* là bất lợi vì các quy tắc chính thống quá rộng và quá chung chung để có thể mang lại những kết quả tốt trong những trường hợp cụ thể. Đạo đức Nho giáo có tính cảnh hướng cao hay phụ thuộc vào bối cảnh: kết quả đúng đắn phụ thuộc rất lớn vào mối quan hệ và vị thế của các bên liên quan, những cảnh hướng thực tại cụ thể, và những điều kiện không thể biết trước hay định liệu cụ thể trước; kết quả tốt là sản phẩm không phải của việc áp dụng quy tắc một cách công tâm mà bởi một bậc hiền giả hay siêu nhân có thể cân đo được bối cảnh địa phương. Có một vị hoàng đế anh minh đứng đầu hệ thống là một điều kiện để hệ thống vận hành đều vào đấy.⁸

Ngược với quan điểm Nho giáo, trường phái Pháp gia tại Trung Hoa cổ đại lại thiên về ủng hộ luật thành văn. Không giống các Nho gia vẫn xem nhân tính về cơ bản là tốt lành và có thể uốn nắn, các Pháp gia tin rằng con người đều vị kỷ và có xu hướng gây náo loạn. Hành vi cần được điều chỉnh không phải qua đạo đức mà qua những sự thưởng phạt nghiêm minh – nhất là những hình phạt cực kỳ hà khắc cho những vi phạm. Các Pháp gia, theo lời của một sử gia, cho rằng một chính quyền phải “ban bố luật tới tất cả mọi người và áp dụng chúng một cách công tâm ở khắp mọi nơi, bất kể mối quan hệ hay cấp bậc” và rằng “Luật là nền tảng của một chính quyền ổn định vì, đã được ấn định và phổ biến cho mọi người, nó cung cấp một công cụ đích xác để đo lường hành vi đạo đức của một người.” Ngược lại, “một chính quyền dựa trên *li* không thể làm điều này, vì *li* không phải thành văn, mang đặc thù chủ nghĩa phân lập và phụ thuộc vào sự lý giải độc đoán.”⁹ Ở nhiều phương diện, truyền thống Pháp gia tiến gần hơn nhiều với cách hiểu kiểu phương Tây về luật như là những quy tắc chung chung, rõ ràng và công tâm, và hành vi của con người được quyết định chủ yếu bởi các động cơ thay vì những chuẩn mực đạo đức. Nếu truyền thống phương Tây tìm cách hạn chế quyền tự chủ của các chính quyền thông qua pháp luật, truyền thống của Trung Quốc tìm cách tối đa hóa nó thông qua một hệ thống đạo lý linh động hơn.¹⁰

Mặc dù trường phái Pháp gia đã mai một khi Trung Quốc bước sang triều Hán vào thế kỷ II TCN, chính quyền Trung Quốc sau này luôn là một sự tổng hòa giữa quan điểm Nho gia và Pháp gia. Nhiều bộ luật lớn được ban hành dưới triều Hán, Đường, Minh và Thanh, chủ yếu liệt kê những hình phạt với tội hình theo truyền thống Pháp gia. Tuy nhiên, luật quy định chi tiết nhiều kết quả khác nhau tùy thuộc hoàn cảnh, theo truyền thống Nho gia.¹¹ Luật chính thống luôn đóng vai trò nhỏ hơn trong việc điều tiết hành vi xã hội của Trung Quốc so với ở phương Tây. Nhiều tranh chấp được xét xử theo tập tục (nghĩa là bất thành văn) của dòng dõi, thị tộc, làng xã chứ không phải được giải

quyết qua hệ thống tòa án. Việc kiện tụng chính thức bị gièm pha. Các thẩm phán không phải là một nhóm biệt lập, có vị thế cao như ở Israel, Trung Đông, Ấn Độ và châu Âu, mà chỉ là một loại hình chức quan lại không có thể chế đào tạo và những truyền thống phương nghệ riêng. Ở châu Âu, các quan chức đầu tiên thời Trung cổ được chiêu mộ từ hàng ngũ các luật sư, và luật sư đóng vai trò chính trị trung tâm trong những sự kiện sau này như Cách mạng Pháp. Ở Trung Quốc không có sự việc nào như thế, dù chỉ gần tương tự.¹²

TRUNG QUỐC CÓ MỘT HIẾN PHÁP

Triều đại nhà Thanh phản ứng chậm hơn trước thách thức của phương Tây so với các vị quân vương Nhật Bản thời Minh Trị. Để phản đối sự chỉ trích của phương Tây về luật truyền thống của Trung Hoa, nhất là liên quan tới sự hà khắc của bản án, một ủy ban do Shen Jiaben dẫn dắt được thành lập năm 1902 để đề xướng những sửa đổi trong Bộ luật nhà Thanh.

Động cơ đằng sau các nhà cải cách Trung Quốc, cũng như người Nhật là nỗi sợ rằng yếu kém về quân sự và chính trị của họ xuất phát từ những khiếm khuyết trong các thể chế truyền thống. Giống như nhiều quốc gia đang phát triển ngày nay trước một IMF, họ hiểu rằng họ phải điều chỉnh thông lệ theo chuẩn phương Tây thì mới đủ tư cách để được đối đãi bình đẳng như một quốc gia chủ quyền. Thành viên của ủy ban đi công du Nhật Bản, châu Âu, Mỹ để học hỏi các mô hình lập hiến khác nhau, và đến năm 1911, họ đã dự thảo một luật được điều chỉnh rộng rãi chứa những điều khoản liên quan tới luật thương mại, thủ tục và tổ chức tòa án. Giống như người Nhật Bản, các nhà cải cách Trung Quốc cũng cân nhắc và sau đó bác bỏ Thông luật để chọn Luật Dân sự; trong các điều chỉnh luật hình sự của mình, họ gần như bê nguyên xi từ bộ luật của Đức. Họ sao chép phần lớn cách làm của Nhật vì Nhật đã vận dụng luật này thành công trong việc lật đổ các hiệp ước bất công trong thập niên trước. Hai học giả Nhật Bản, Okada Asataro và

Matsuoka Yo-shitada lập ra trường luật hiện đại đầu tiên tại Bắc Kinh năm 1906. Những cải cách này gặp phải sự kháng trở đáng kể từ phe bảo thủ trong triều đình đặc biệt phiền não với những thay đổi ảnh hưởng tới gia đình truyền thống.¹³

Chế độ cũ để xương một kế hoạch chín năm thay thế chế cũ bằng một nền quân chủ hợp hiến hoàn toàn dựa trên việc du nhập Hiến pháp Minh Trị (trừ những hạn chế rất nhỏ về quyền lực Thiên hoàng). Tuy nhiên, bộ luật điều chỉnh cũng như hiến pháp được đề nghị đều không thể được thực thi cho đến khi chính quyền đối diện với một cuộc khởi nghĩa vũ trang năm 1911. Sự ban hành vào phút chót của hiến pháp được biết đến như là Mười chín Điều khoản là việc quá nhỏ bé, quá muộn màng để có thể cứu vãn được chế độ mà chỉ năm kế tiếp được thay thế bằng nhà nước cộng hòa Trung Hoa.¹⁴ Trong thời kỳ lãnh chúa và nội chiến kế sau, hiến pháp được ban hành bởi các tác nhân chính trị khác nhau nhằm đánh bóng tính chính danh của họ, nhưng trong số đó ít hiến pháp thật sự tác động được đến việc hạn chế quyền lực.¹⁵

Nhân vật tiêu biểu hàng đầu của cuộc chấn hưng Trung Hoa sau Cách mạng 1911 là Tôn Dật Tiên, lãnh đạo phong trào Chủ nghĩa Dân tộc. Tuy lấy cảm hứng từ Abraham Lincoln và Cách mạng Pháp, song Quốc Dân Đảng do ông tạo ra lại nửa Lenin nửa chuyên chế. Sau khi Quốc Dân Đảng ly khai với các nhà cộng sản năm 1927, dưới sự lãnh đạo của Tưởng Giới Thạch, đảng này ban hành một luật cơ bản đóng vai trò hiến pháp lâm thời cho Cộng hòa Trung Hoa. Luật này củng cố sự cai trị độc đảng bởi Quốc Dân Đảng trong một thời kỳ giám hộ mà chỉ đến năm 1946 mới chính thức cáo chung khi một hiến pháp của Cộng hòa Trung Hoa được phê chuẩn. Khi đã rút lui về Đài Loan sau chiến thắng của Đảng Cộng sản năm 1949, chính quyền Quốc Dân Đảng vẫn duy trì chế độ độc tài thông qua những quyền lực khẩn cấp được ban ra trên cơ sở sự tồn tại của một “Thời kỳ nổi dậy của cộng sản.” Chính quyền lập hiến thật sự chỉ đến với Cộng hòa Trung Hoa

Đài Bắc vào năm 1991, với sự cáo chung chính thức của “bạo động” và bãi bỏ sự cai trị quân phiệt.¹⁶

Nếu những hiến pháp thời đầu thế kỷ XX phần lớn là vô nghĩa, thì những điều chỉnh trong bộ luật dân sự được ban hành bởi Quốc Dân Đảng năm 1929-1930 trong đó một số vẫn được bảo toàn trong các bộ luật hiện hành của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa ngày nay lại hoàn toàn ngược lại. Có ba lĩnh vực cải cách chính, một số được kế thừa từ những điều chỉnh được đề xuất cho Bộ luật nhà Thanh năm 1911. Cuộc chuyển dịch thứ nhất là từ những chương trình trục xuất và trừng phạt của Bộ luật nhà Thanh cũ sang một hệ thống công nhận quyền và trách nhiệm của công dân. Lần đầu tiên công dân Trung Quốc được nhìn nhận không chỉ như những chủ thể của quyền lực nhà nước mà là những cá nhân với những quyền lợi pháp lý tích cực. Cuộc chuyển dịch thứ hai là trong kinh tế. Bộ luật nhà Thanh cũ đã đưa quyền sở hữu trong dòng dõi hay nhóm họ hàng thân tộc và quyền chuyển nhượng tài sản được quy định khắt khe theo bốn phân của một thành viên này với một thành viên khác trong gia đình. Bộ luật Quốc Dân Đảng, ngược lại, thừa nhận những quyền sở hữu tài sản và tự do chuyển nhượng của cá nhân. Nó đưa vào thực hiện toàn bộ lĩnh vực luật tư liên quan tới hợp đồng và trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng, vốn vẫn được coi là “chuyện nhỏ” trong luật của nhà Thanh. Và cuối cùng, nó tấn công vào nền tảng pháp lý của gia đình phụ hệ bằng cách trao cho phụ nữ các quyền đầy đủ để thừa kế tài sản và khả năng tranh biện những quyền này trước tòa án. Đây là lĩnh vực trong đó cải cách pháp lý của Trung Quốc vượt xa cải cách đã diễn ra tại Nhật Bản tính tới thời điểm đó.¹⁷

MAO TẤN CÔNG VÀO LUẬT

Khi Đảng Cộng sản Trung Quốc lên nắm quyền năm 1949, họ giải phóng cho đại lục khỏi sự chiếm đóng của nước ngoài và khôi phục

chủ quyền của một nhà nước tập quyền. Mao Trạch Đông đến thời điểm này đạt được vị thế “người cầm lái vĩ đại” có thể bước lên con tàu cá nhân vượt trên mọi ý niệm về pháp luật. Thậm chí các hoàng đế ở Trung Hoa quân chủ về mặt lý thuyết mang quyền lực tối cao, thì quyền lực của họ trên thực tế bị hạn chế bởi bộ máy quan liêu và vô số quy định, thủ tục, lễ nghi trong vận hành của tòa án. Ta sẽ cần trở lại với Tần Thủy Hoàng, người thống nhất Trung Hoa vào thế kỷ III TCN, Võ Chiếu (Võ Tắc Thiên) “nữ hoàng tàn độc” của nhà Đường vào thế kỷ VII, hay hoàng đế đầu tiên của nhà Minh, Chu Nguyên Chương vào thế kỷ XIV, để tìm ra những tiền lệ của sự thực thi quyền lực mang tính cá nhân của Mao Trạch Đông. Không phải ngẫu nhiên mà Mao khen Thương Ưởng, nhà quân sự Pháp gia của nhà nước độc tài nhà Tần thống nhất Trung Quốc, như là một bậc tiền bối ủng hộ chuyên chế.¹⁸

Một trong những hành động đầu tiên của Mao khi lên nắm quyền là thẳng tay bãi bỏ toàn bộ những đạo luật do chính quyền Quốc Dân Đảng xây dựng. Giờ đây pháp luật là vũ khí chống lại “kẻ thù giai cấp” của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Năm 1952-1953, bản thân luật trở thành một mục tiêu khi thẩm phán và lục sự được đào tạo bài bản về pháp lý dưới chính quyền chủ nghĩa dân tộc trước kia bị thanh trừng và thay thế bằng các cán bộ đảng. Luật hình sự được sử dụng để truy đuổi kẻ thù được mặc định, và cảnh sát bắt đầu hoạt động độc lập với hệ thống tư pháp, tạo ra một mạng lưới rộng rãi những trại giam và tấn công các nhóm đối tượng như “địa chủ,” “phản cách mạng” và “phú nông.” Trong một quốc gia nơi quyền sở hữu cá nhân bị triệt tiêu, luật dân sự về cơ bản là không tồn tại. Như Thủ tướng Chu Ân Lai giải thích năm 1958, “Vì sao những người vô sản như chúng ta phải bị pháp luật kiểm tỏa?!.. Luật của chúng ta cần được xây dựng để bắt kịp với những thay đổi của nền móng kinh tế. Các thể chế, quy tắc, quy định không nên cố định. Chúng ta không nên e dè những thay đổi. Chúng ta vận động cho những cuộc cách mạng không ngừng nghỉ và luật để phục

vụ cho cuộc cách mạng đang tiếp diễn... Chuyện nay ta làm luật, mai lại thay đổi chỉ là chuyện nhỏ.”¹⁹ Chính Mao nói rằng “[chúng ta phải] phụ thuộc vào nhân trị, không phải pháp quyền.”

Dương nhiên, không xã hội nào có thể sống hoàn toàn không có nguyên tắc, và khi Đảng Cộng sản Trung Quốc tìm cách ổn định và mở rộng nền kinh tế vào những năm 1950, luật bắt đầu được xây dựng lại với việc du nhập các quy chế từ Liên Xô. Nhưng quá trình này bị cắt đột ngột bởi Phong trào Chống Cánh hữu vào năm 1957 và Đại Nhảy vọt năm 1958. Đại Nhảy vọt là chiến dịch ý thức hệ với mục tiêu là huy động sự ủng hộ của quần chúng cho công nghiệp hóa nhưng thay vào đó lại gây ra nạn đói mà theo ước tính đã làm chết 36 triệu người.²⁰ Sau thảm họa này, có một nỗ lực ngăn ngừa nhằm tái thiết một hệ thống pháp lý đầu những năm 1960, mà chính nó lại bị kết liễu trong cách mạng văn hóa thời kỳ 1966-1976. Cuộc cách mạng này đoạn tuyệt với mọi chính quyền pháp trị giả hiệu, hủy hoại những hoạt động của chính quyền, và khủng bố chính đảng đó.²¹

XÂY DỰNG LẠI PHÁP QUYỀN SAU NĂM 1978

Sẽ không thể hiểu một Trung Quốc nổi lên sau cái chết của Mao và những cuộc cải cách bắt đầu vào năm 1978 nếu không đặt nó trong mối quan hệ với sự sang chấn của những người sống qua Cách mạng Văn hóa. Giới tinh hoa cộng sản sống sót qua thời kỳ này, dưới sự dẫn dắt của một trong những chính khách vĩ đại nhất thế kỷ XX, Đặng Tiểu Bình, kiên quyết không chấp nhận mô hình của Mao. Quá trình cải cách chính trị mở ra sau đó tập trung quanh việc xây dựng từ từ một loạt các quy tắc sẽ giới hạn khả năng của mọi nhà lãnh đạo lồi cuồn tương lai nổi lên và tàn phá toàn bộ xã hội Trung Quốc theo kiểu Mao. Ngoài ra, luật được xem như cơ chế theo đó đảng có thể chuyển tiếp và giám sát những bất mãn trong dân chúng đối với chính quyền. Kết quả là, gần 40 năm sau cái chết của Mao, Trung Quốc đã trở thành một xã hội quan liêu truyền thống và pháp trị hơn nhiều.

Tuy nhiên, nó chưa trở thành một xã hội pháp quyền. Dù lãnh đạo cấp cao nhất trong Đảng Cộng sản Trung Quốc đã nhất trí với những quy tắc xử trí quan hệ giữa họ với nhau, song họ chưa công nhận quyền tối cao của luật đối với đảng. Sự tiến triển của những hiến pháp từ khi thành lập Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa kể một câu chuyện về sự khó khăn trong việc tạo ra một nền pháp quyền thật sự.

Hiến pháp đầu tiên của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa, được phê chuẩn năm 1954, quy định những nguyên tắc chủ nghĩa xã hội từ Chương trình Hiến pháp lâm thời năm 1949 của Đảng Cộng sản Trung Quốc và bê nguyên nhiều điều khoản từ hiến pháp Liên Xô. Sự thực thi từng bước “cải cách xã hội” như được viết trong tài liệu này sau đó được bác bỏ để đổi sang một hiến pháp tả khuynh được dự thảo trong thời Cách mạng Văn hóa năm 1975 công khai kêu gọi sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với nhà nước.

Kể từ sau cái chết của Mao năm 1976, đã có những Hiến pháp mới hoặc điều chỉnh Hiến pháp lớn được ban bố trong các năm 1978, 1982, 1988, 1993, 1999, và 2004. Những điều chỉnh này chủ yếu phản ánh bước chuyển dịch sang hữu khuynh và sự mở cửa hướng tới một nền kinh tế thị trường đang diễn ra trong địa hạt chính trị. Chẳng hạn Điều 18 của Hiến pháp năm 1982 cung cấp một nền tảng cho đầu tư nước ngoài và sự bảo hộ của nhà nước, còn bản điều chỉnh năm 1988 quy định về sự chuyển giao thương mại đối với quyền sử dụng đất. Bản sửa đổi năm 1992 thay “kinh tế thị trường chủ nghĩa xã hội” bằng “kinh tế kế hoạch” và “doanh nghiệp quốc doanh” bằng “doanh nghiệp sở hữu nhà nước.” Những điều chỉnh mới hơn cũng trả lại một số quyền lực từ Đảng Cộng sản Trung Quốc về cho nhà nước, phản ánh vai trò lớn hơn của nhà nước trong quản lý kinh tế.

Tuy nhiên, những quy định Hiến pháp này, chủ yếu là những công bố về những khuyến khích chính sách mới do Đảng Cộng sản Trung Quốc quyết định hơn là đóng vai trò những công cụ pháp lý

để quản lý chính hành vi của Đảng Cộng sản. Hiến pháp hiện nay của Trung Quốc được xây dựng trên hai nguyên tắc có tiềm năng mâu thuẫn nhau. Một mặt, Đảng Tiểu Bình khẳng định năm 1978 rằng “dân chủ phải được thể chế hóa và soạn thành luật, để đảm bảo các thể chế và luật không thay đổi mỗi khi bộ máy lãnh đạo thay đổi hay mỗi khi các nhà lãnh đạo thay đổi lập trường của họ.”²² Hiến pháp Trung Quốc quy định về một Đại hội Đại biểu Nhân dân Toàn quốc (NPC), được coi là “cơ quan tối cao của quyền lực nhà nước,” cùng với các đại hội nhân dân khác ở cấp chính quyền cấp dưới. Hiến pháp cũng quy định thêm rằng Đảng Cộng sản Trung Quốc phải vận hành theo những quy định hiến pháp và theo pháp luật. Học giả Trung Quốc Kenneth Lieberthal lưu ý rằng trong những thập niên sau năm 1978, NPC này đóng một vai trò lớn hơn trong ý đồ chính sách và đã thông qua “một tập sao lục luật chính thức” ở những khu vực bị Đảng Cộng sản Trung Quốc xem như là không có bản tính chính trị cố hữu. Điều này đối lập với nhà nước gần như vô pháp luật thời Mao.²³

Mặt khác, Bốn Nguyên tắc Cơ bản mở đầu cho hiến pháp quy định vị thế cao nhất của Đảng Cộng sản Trung Quốc trong hệ thống chính trị, trong đó Đảng thực thi quyền kiểm soát nghiêm ngặt với chính quyền và bộ máy lập pháp. Không ai ngoài Đảng Cộng sản Trung Quốc có thẩm quyền điều chỉnh hiến pháp, và tất cả những tài liệu lập hiến hiện tại được NPC phê chuẩn mà không có nhiều sự bàn bạc. Trước khi thực hiện những điều chỉnh hiến pháp năm 2004, Đảng Cộng sản Trung Quốc có vẻ như mở cửa cho giới hàn lâm và nhà bình luận công khai thảo luận về chúng, nhưng chỉ rất nhanh rồi tổng kết những điều này và về cơ bản những thay đổi cuối cùng được chỉ thị cho NPC để phê chuẩn. Đảng rõ ràng hoạt động ở tâm thế bề trên chứ không phải bề dưới của luật. Giống như ở Trung Quốc quân chủ, luật vẫn là công cụ để cai trị chứ không phải là trụ nguồn chính danh thực chất.²⁴

SỰ TRUYỀN BÁ CÁC NGUYÊN TẮC

Kể từ khi bắt đầu những cuộc cải cách năm 1978 Trung Quốc đã chứng kiến sự gia tăng lớn và đều đặn các luật chính thức và quy định phi chính thức định nghĩa và kiểm soát hành vi của những chính quyền ở cấp thấp hơn. Ngoài số lượng luật chính thức được thông qua thì mức độ dựa trên các quy tắc khi ra quyết định mới chính là thước đo của nền pháp trị đang nổi lên tại đó. Sự phát triển của việc ra quyết định dựa trên pháp trị, cùng với những hạn chế của nó, có thể được chứng kiến ở hai lĩnh vực: quyền sở hữu tài sản và những định chế quy định việc để bạt và kế nhiệm các chức vị cao nhất trong Đảng Cộng sản Trung Quốc.

Khi các cải cách thời Đặng Tiểu Bình bắt đầu, Trung Quốc phải đối mặt với khoảng trống pháp lý khổng lồ, nhất là là trong lĩnh vực luật tư hay luật dân sự. Mong muốn khuyến khích tăng trưởng kinh tế và một nền kinh tế thị trường đã dẫn đến sự phổ biến nhanh chóng các luật mới liên quan đến hợp đồng, liên doanh, sử dụng đất, bảo hiểm, trọng tài, v.v... Tuy nhiên, các nguồn luật của Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa đương đại rất chiết trung và được áp dụng từng phần theo các yêu cầu biệt lập chứ không phải như một hệ thống, như trường hợp Nhật kế nguyên bộ luật của Đức vào những năm 1890. Chẳng hạn, Luật hình sự vẫn chủ yếu dựa trên luật Liên Xô từ những ngày đầu lập quốc. Năm 1986, NPC áp dụng các Nguyên tắc Chung của Luật Dân sự (GPCL) mà ai cũng cho là kế thừa từ luật dân sự Đức. Trên thực tế, sự vay mượn này diễn ra qua việc Nhật Bản điều chỉnh theo bộ luật của Đức và Chính phủ Quốc Dân Đảng áp dụng bộ luật của Đức vào những năm 1930. Mặc dù đã hủy bỏ chính thức các bộ luật Quốc Dân Đảng vào năm 1949, Trần Kiến Phúc lưu ý rằng "Bộ luật Dân sự Quốc Dân Đảng... chính là nền móng phát triển cho luật dân sự và khoa học luật dân sự tại Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa."²⁵

Trong số những điều được thừa hưởng từ truyền thống luật dân sự châu Âu của người Trung Quốc có quyền công dân với tư cách cá

nhân kiện chính quyền ra tòa án hành chính cho hành vi bất hợp pháp. NPC đã thông qua Luật Tổ tụng Hành chính năm 1989, thiết lập các quy tắc theo đó các quyết định của chính quyền có thể bị chống án hoặc không thừa nhận. Đảng Cộng sản Trung Quốc coi đây là một cách hữu ích để kỷ luật các cấp chính quyền cấp thấp hơn và số lượng các vụ kiện như vậy đã tăng lên đều đặn trong nhiều thập niên kể từ khi áp dụng GPCL. Tuy nhiên, có những giới hạn nghiêm ngặt đối với sự công hiệu của việc kiện tụng như vậy. Một nghiên cứu từ những năm 1990 cho thấy khả năng nguyên đơn thắng được phán quyết chống lại chính quyền chỉ khoảng 16% dù là ở các tỉnh tiến bộ nhất. Hơn nữa, chỉ có thể kiện chính quyền chứ không phải Đảng Cộng sản Trung Quốc theo kiểu này.²⁶

Việc chọn áp dụng một bộ luật dân sự rút cuộc bắt nguồn từ các nguồn phương Tây theo GPCL đặt nền móng cho một phiên bản tương tự của luật tư phương Tây. Nó công nhận một phạm vi của các chủ thể pháp lý độc lập có thể giành được tài sản, ký kết hợp đồng, chuyển nhượng tài sản và bảo vệ quyền của họ trước một hệ thống tòa án. Những nhà cải cách vấp phải sự phản đối theo nguyên tắc từ những nhà lý luận bên trong đảng phản đối việc sở hữu tài sản bởi bất kỳ ai ngoài “toàn thể nhân dân” (nghĩa là, nhà nước). Họ “ứng biến” bằng việc tạo ra một hệ thống quyền hoa lợi (quyền sử dụng) có thể được mua, bán, cầm cố, chuyển nhượng, nhưng trong đó nhà nước vẫn nắm quyền sở hữu chính thức. Do đó, trong thị trường bất động sản đang bùng nổ tại Trung Quốc, không ai thật sự “sở hữu” một căn hộ hay một ngôi nhà. Một người chỉ sở hữu một thứ đại khái như một hợp đồng thuê nhà với thời hạn kéo dài tới 70 năm, đổi lại họ phải trả phí sử dụng đất.²⁷ Luật quy định những hợp đồng tương tự cố gắng điều chỉnh quyền cá nhân phù hợp với quyền lực nhà nước tối cao. Chúng chưa đạt đến sự tự do ký hợp đồng vì chúng giữ nguyên những điều khoản cho phép nhà nước “quản lý” các hợp đồng hoặc vô hiệu hóa chúng hoàn toàn theo những điều kiện bất khả kháng còn chưa được định nghĩa rõ ràng.²⁸

GPCL của năm 1986 chưa bao giờ được trù tính là một bộ luật dân sự toàn diện mà là một tuyên bố về những nguyên tắc chung để cho cơ quan lập pháp đặc biệt sau này lấp nốt vào khoảng trống. Ngoài ra, bộ luật được điều chỉnh ở một số phương diện nhất định để đáp ứng những tiêu chí ý thức hệ hay chính trị. Chẳng hạn, những bộ luật Đức và Quốc Dân Đảng khi định nghĩa nhân cách pháp lý phân biệt giữa “thể nhân” và “pháp nhân”; GPCL thực tế xóa bỏ thể nhân với việc thay thế nó bằng khái niệm tư cách công dân. Điểm tương nhỏ như vậy trên thực tế rất quan trọng trong việc phân biệt giữa các khái niệm pháp lý của Trung Quốc và phương Tây: ở phương Tây xem những thể nhân là người mang quyền và nghĩa vụ độc lập với mọi hành động nào của nhà nước, trong khi ở Trung Quốc tư cách công dân là điều gì đó được nhà nước ban cho các cá nhân.²⁹ Luật Trung Quốc đương đại do đó kế tục thông lệ truyền thống của nhà Thanh, không công nhận phạm vi quyền lực riêng cho chủ thể quyền cá nhân, và xem quyền sở hữu tài sản là một điều được nhà nước nhân từ ban cho các cá nhân.³⁰ Thực tế, bất kỳ lúc nào nhà nước cũng có thể hợp pháp tước đoạt quyền sở hữu đó vì mục đích riêng. Nhà nước có lúc cố gắng thúc đẩy nền pháp quyền là phương thức để bẹp những bất mãn. Điều này dẫn tới sự hình thành một nhận thức lớn hơn về quyền pháp lý về phía công dân Trung Quốc, nhưng cũng dẫn tới những kỳ vọng bị tiêu tan và sự hoài nghi ngày càng tăng đối với pháp luật trong bối cảnh việc thực thi các quy tắc không có sự trước sau như một.³¹

Do đó dù Trung Quốc đương đại đang ngày càng dựa trên pháp quyền, nước này không có những quyền sở hữu tài sản và chế tài hợp đồng. Về mặt lý thuyết, chính quyền vẫn chưa thừa nhận nguyên tắc sở hữu tư nhân, cũng như chưa tạo ra một hệ thống pháp lý đảm nhận nhiệm vụ cơ bản là bảo vệ tài sản tư nhân. Luật, tòa án, kiện tụng, trọng tài, và một loạt những doanh nghiệp pháp lý và bán pháp lý đã mọc lên như nấm trong ba thập niên kể từ khi bước vào thời kỳ cải cách. Nhưng ngành tư pháp vẫn chưa mang tầm vóc và sự độc lập của các tòa

án châu Âu, Bắc Mỹ và Nhật Bản. Các doanh nghiệp phương Tây hoạt động tại Trung Quốc vướng phải vấn đề địa hình phức tạp. Chẳng hạn, dù Trung Quốc đã ban hành những quy tắc ngày càng rõ ràng về đầu tư nước ngoài, nhiều người nước ngoài thấy rằng các đối tác Trung Quốc của họ xem hợp đồng như là biểu tượng cho quan hệ cá nhân giữa họ hơn là tài liệu pháp lý phải thực thi. Đặc biệt khi làm việc với các thực thể thế lực và có quan hệ chính trị như các doanh nghiệp nhà nước, họ đã thấy rằng quyền của họ thường không được bảo vệ.³²

Nói cách khác, mức độ bảo vệ quyền sở hữu tài sản hay thực thi hợp đồng vẫn là một vấn đề về cơ bản là chính trị hơn là pháp lý. Đảng Cộng sản Trung Quốc đã thấy cần phải bảo vệ hầu hết quyền sở hữu tài sản vì thấy rằng làm thế là có lợi cho chính họ. Nhưng Đảng Cộng sản Trung Quốc không phải chịu những ràng buộc pháp lý ngoài chính những kiểm soát chính trị nội bộ nếu quyết định xâm phạm các quyền sở hữu tài sản. Nhiều người nông dân có đất bị chính quyền và các nhà phát triển của thành phố nhằm biến thành bất động sản thương mại, nhà ở mật độ cao, trung tâm mua sắm, v.v... hoặc nếu không thì cũng thành hạ tầng công cộng như đường sá, kè đập, hay văn phòng chính phủ. Có nhiều cơ chế khuyến khích cho nhà phát triển ăn dơ với các quan chức địa phương tham nhũng để tước đoạt bất hợp pháp đất của nông dân hay chủ căn hộ đô thị, và những sự chiếm đoạt đó có lẽ là nguồn cơn gây bất mãn xã hội lớn nhất tại Trung Quốc đương đại.³³

Ngoài các quyền và hợp đồng sở hữu tài sản, một lĩnh vực quan trọng đã được đưa thành quy tắc gồm thời hạn nhiệm kỳ, nghỉ hưu và các thủ tục tuyển dụng và đề bạt trong bộ máy lãnh đạo. Một trong những trở ngại lớn nhất của các chính quyền chuyên chế ở các khu vực khác trên thế giới là việc các lãnh đạo không muốn từ chức sau một thời gian đủ dài, và thiếu một hệ thống được thể chế hóa để chọn người kế nhiệm.³⁴ Tôi đã đề cập đến thời gian nhiệm kỳ của nhiều tổng thống ở châu Phi cận Sahara, cả chuyên chế và dân chủ. Một trong những động cơ của Mùa xuân Arab là sự kiện Zine al-Abidine Ben Ali của Tunisia, Hosni Mubarak của Ai Cập và Muammar Qaddafi của Libya

tham quyền cố vị trong suốt lần lượt 23, 30 và 41 năm. Nếu trong các lãnh đạo này có vị nào thiết lập một hệ thống thể thức hóa cho việc kế nhiệm rồi sau đó từ nhiệm sau một nhiệm kỳ 8-10 năm, người đó hẳn sẽ để lại một di sản tích cực hơn rất nhiều cho đất nước mình và có thể đã không bị lật đổ trong một cuộc nổi dậy cách mạng.

Một trong những yếu tố góp phần vào sự ổn định và tính chính danh ở Trung Quốc là việc Đảng Cộng sản Trung Quốc đã đưa vào áp dụng các quy tắc như vậy. Hiến pháp Trung Quốc quy định cụ thể việc các nhà lãnh đạo cấp cao sẽ phục vụ nhiệm kỳ tối đa mười năm, và kể từ thời điểm Đặng Tiểu Bình nghỉ hưu, bộ máy lãnh đạo đã trải qua hai kỳ chuyển giao lãnh đạo mỗi kỳ mười năm tại Đại hội Đảng XVI và XVIII vào năm 2002 và 2012. Còn có những nguyên tắc ít chính thức hơn khác, chẳng hạn quy định rằng bất kỳ ai quá tuổi 67 đều không thể tham gia ứng cử Ủy ban Thường vụ Bộ Chính trị của Đảng Cộng sản Trung Quốc. Các quy tắc nghỉ hưu bắt buộc cũng được đưa ra rộng rãi ở các chi bộ đảng. Trong khi quan điểm chính trị hiện tại về việc kế nhiệm bộ máy lãnh đạo ở cấp cao nhất vẫn còn rất mơ hồ, thì ít nhất cũng có một quy trình được thể chế hóa về luân chuyển lãnh đạo.³⁵

Những quy tắc này là kết quả trực tiếp từ câu chuyện Đại Nhảy vọt và Cách mạng Văn hóa của Mao. Giống Liên Xô dưới thời Stalin, chính hàng ngũ cao cấp nhất của Đảng phải chịu tác động từ chủ nghĩa cá nhân vô giới hạn của một vị lãnh tụ có sức lôi cuốn. Nhiều trong số các nguyên tắc họ xây dựng sau này do đó được thiết kế nhằm ngăn chặn sự ra đời của một vị lãnh tụ kiểu như vậy. Một trong số những phỏng đoán về việc sa thải Bí thư chi bộ đảng Trùng Khánh Bạc Hy Lai năm 2012 là việc ông ta đang gây dựng lại nền tảng chính trị lôi cuốn kiểu như vậy, vận dụng cả sức hấp dẫn dân túy lẫn những hoài niệm về thời đại Mao trong tham vọng trở thành ủy viên Thường vụ Bộ Chính trị.

Vụ Bạc Hy Lai minh họa cả điểm yếu lẫn điểm mạnh của việc ra quyết định dựa trên nguyên tắc trong hệ thống Trung Quốc đương đại.

Một mặt, Trung Quốc có cả nguyên tắc chính thức lẫn phi chính thức về việc kế nhiệm, để bất, hành vi chính trị chấp nhận được về phía các lãnh tụ chính trị nhiều khát vọng. Mặt khác, những nguyên tắc này chưa đưa ra những giới hạn hiến pháp thật sự đối với quyền lực chính trị. Chúng phản ánh một sự đồng thuận nghiêng về một sự lãnh đạo tập thể tồn tại trong số các giới tinh hoa đương thời của Đảng Cộng sản Trung Quốc, và nhất là những vị lão thành đã chứng kiến Cách mạng Văn hóa. Nhưng chính những quy tắc ấy có thể được chính bộ máy lãnh đạo đó điều chỉnh tức thời.

Trong số những nền dân chủ tự do tại Mỹ Latin, đã có một loạt mưu đồ của các Tổng thống dân cử cố gắng nấn ná kéo dài nhiệm kỳ được quy định trong hiến pháp. Một số, chẳng hạn như Carlos Menem ở Argentina và Rafael Correa ở Ecuador đã thành công trong việc sửa đổi hiến pháp. Nhưng vì những nguyên tắc này đã ăn sâu trong những hệ thống pháp quyền mạnh hơn, những nỗ lực đó vừa tốn kém về mặt chính trị và không phải luôn đảm bảo thành công. Chẳng hạn, Menem, dù cố gắng nhưng bất thành, không vượt vát được thêm nhiệm kỳ nào, dù thứ hai hay thứ ba. Alvaro Uribe của Colombia, sau khi đạt được một sự sửa đổi hiến pháp để làm thêm nhiệm kỳ hai, bị một Tòa án Hiến pháp độc lập ngăn chặn làm tiếp nhiệm kỳ ba. Trong toàn bộ những quy định mới tác động tới sự chuyển giao bộ máy lãnh đạo tại Trung Quốc, những loại hình kiểm soát chính thức đối với quyền lực kiểu như thế này vẫn chưa được tạo ra.

Việc tạo ra một nền pháp quyền để hạn chế quyền lực chính trị tại Trung Quốc do đó vẫn chỉ là nỗ lực đang đà triển khai. Tuy nhiên, tiền lệ cho một nền pháp quyền mở rộng đã được thiết lập, và việc tuân thủ hiến pháp triệt để hơn của chính Trung Quốc là con đường tất yếu cho cuộc cải cách tương lai.³⁶ Vì lý do này mà việc lãnh tụ hiện nay của Trung Quốc, Tập Cận Bình, phê bình nguyên tắc của chủ nghĩa hợp hiến quả là đi ngược thời đại.

25

TÁI PHÁT MINH NHÀ NƯỚC TRUNG QUỐC

Di sản lịch sử chủ đạo của Trung Quốc từng là một bộ máy quan liêu chất lượng cao như thế nào; cách tổ chức đảng-nhà nước của Trung Quốc; sự tự chủ của bộ máy quan liêu tại Trung Quốc và điều này đạt được như thế nào; vấn đề “hôn quân” và vì sao cuối cùng Trung Quốc cần một trách nhiệm giải trình dân chủ

Trong Triều Tây Hán một vài thế kỷ trước Chúa giáng sinh, một chính quyền tập quyền tồn tại ở Trung Quốc có nhiều điểm mà Max Weber đánh đồng với bộ máy quan liêu hiện đại. Chính quyền đã có thể thực hiện các khảo sát địa chính và thống kê đại dân số của quốc gia. Điều đó tạo ra một bộ máy quan liêu tập trung gồm những người biết chữ, có học vấn tốt, tổ chức quy củ thành một hệ thống phân cấp chức năng. Những bước mở đầu của một hệ thống thi cử công chức đã bắt đầu xuất hiện, bao gồm một kênh dịch chuyển xã hội cho những thanh niên nghèo mà sáng trí. Bộ máy quan liêu này có thể áp đặt thuế đất trên một bộ phận nông dân lớn và cưỡng bách quân dịch với họ. Nhà nước Trung Quốc chỉ thị những hệ thống đo lường thống nhất để thúc đẩy thương mại. Bộ máy quan liêu cũng cố gắng hành xử công tâm: chẳng hạn, chính quyền trung ương cho luân chuyển quan chức trong và ngoài tỉnh để đảm bảo rằng họ không thành lập quan hệ gia

đình mật thiết với người dân địa phương. Chính quyền dân sự thực thi quyền kiểm soát cần trọng đối với quân đội hiện được di dời tới vùng biên giới và đóng vai trò nhỏ trong việc triều chính. Nhà nước Trung Quốc có các nguồn lực và năng lực kỹ thuật để tham gia vào các đề án công trình công cộng lớn như xây Vạn Lý Trường Thành và một hệ thống kênh đào để thúc đẩy thương mại và điều hướng nước cho các khu vực khô cằn. Nhà nước đủ mạnh để trở nên bạo ngược chuyên chế mỗi khi nó muốn, di dời những bộ phận dân số lớn và tịch thu tài sản thuộc giới tinh hoa của chính nó.¹

Có nhiều điều mà chính quyền dưới thời nhà Hán không làm giống như các nhà nước hiện đại vẫn hay làm. Nó không cung cấp phổ cập về giáo dục, chăm sóc sức khỏe, hay lương hưu. Việc cung cấp hàng hóa và dịch vụ công vẫn còn thô sơ và thường không thâm nhập sâu vào vùng nội địa nông thôn. Nhiều dự án nổi tiếng như Đại Vận Hà và Vạn Lý Trường Thành phải mất hàng thế kỷ để hoàn thành. Hệ thống thi công chức hết mở lại đóng và chỉ đến khi bắt đầu triều đại nhà Minh vào thế kỷ XIV mới thật sự mở cửa trọn vẹn. Hơn nữa, hệ thống hiện đại sớm phát triển này của Trung Quốc không kéo dài. Nhà nước tập quyền đã bị phá vỡ vào thế kỷ III và không được tái thiết cho đến 300 năm sau. Khi được phục hồi trong triều đại nhà Tùy và Đường, chi phối nhà nước không phải là giới hoa trọng thực tài mà là các gia đình quý tộc đã thành công trong việc thu tóm quyền lực nhà nước. Khi ấy, và cũng như bây giờ, tham nhũng từ phía các quan chức chính quyền là một vấn đề rất lớn. Chu kỳ phát triển và suy tàn chính trị là quá trình tự lặp nhiều lần trong những năm tiếp theo, cho tới tận đầu thế kỷ XX.

Tôi sẽ nói rằng nhà nước nổi lên ở Trung Quốc vào đầu những cuộc cải cách năm 1978 giống với nhà nước Trung Hoa cổ đại này nhiều hơn nhà nước Mao trước đó, hay thậm chí nhà nước Xô-viết mà người Trung Quốc vẫn cố gắng bắt chước. Trung Quốc đương đại vẫn đã và đang tham gia vào việc phục hồi truyền thống lịch sử lâu đời, dù

người tham gia quá trình đó có hay không ý thức được những gì họ đang làm.

Ở một bình diện, lập luận này dường như vô lý. Các công chức Trung Quốc ngày nay không tham gia vào các nghi lễ rườm rà của triều đình nhà Thanh cũng không tết tóc đuôi sam. Họ không còn nghiên cứu kinh điển Nho giáo mà nghiên cứu kết hợp các luận thuyết Marxist Leninist, sách giáo khoa kỹ thuật và tài liệu của phương Tây về quản lý. Tâm lý của một cán bộ đảng thời Mao hay quan chức kiểu Xô-viết vẫn thể hiện rõ nét trong cách cư xử của các quan chức đảng và nhà nước. Nhiều cơ cấu thể chế thực tế được tạo ra trong thời kỳ đó, chẳng hạn như các đơn vị (*danwei*) và hệ thống quản lý bằng hộ khẩu (*hukou*), vẫn tồn tại. Tuy nhiên, nếu không nhìn phong cách bề nổi mà nhìn vào bản chất của chính quyền Trung Quốc, thì những kế thừa từ quá khứ rất đậm nét.

Những thay đổi trong bản chất của chính quyền Trung Quốc sau năm 1978 ít nhất cũng lớn như những thay đổi diễn ra trong chính sách kinh tế. Thực tế, ta có thể nói rằng sự chuyển dịch rầm rộ từ một nền kinh tế kế hoạch chỉ huy sang một nền kinh tế thị trường cởi mở hơn có thể đã không xảy ra nếu không có những thay đổi tương ứng trong bản chất chính quyền. Phần lớn các nhà quan sát về Trung Quốc hiện đại tập trung vào những chuyển dịch trong chính sách kinh tế, mà không chú ý tới hạ tầng chính trị khiến cho những chuyển dịch đó trở nên khả thi.

SỰ THOÁI BỘ CỦA NHÀ NƯỚC KIỂU MAO

Dưới thời Chủ tịch Mao, nhà nước Trung Quốc ban đầu được chính trị hóa hoàn toàn và dưới quyền Đảng Cộng sản Trung Quốc. Sau đó nhà nước bị phân mảnh gần như hoàn toàn trong Cách mạng Văn hóa, và trật tự trong đảng cũng có số phận tương tự.

Trong các trường được đề cập trước đó trong cuốn sách này, việc chính trị hóa một bộ máy quan liêu luôn có nghĩa là nhà nước

bị thu tóm bởi những chính trị gia muốn tận dụng vị thế trong bộ máy công chức cho những mục đích phe nhóm. Đây là những gì xảy ra với nhà nước Mỹ sau cuộc cách mạng của Jackson và với các nhà nước Hy Lạp và Ý khi họ thực hiện dân chủ hóa và mở cửa cho cạnh tranh chính trị.

Ở Trung Quốc, nhà nước chịu ảnh hưởng không phải từ các chính trị gia bảo trợ mà từ một đảng Leninist. Theo mô hình Bolshevik, một đảng Leninist được xây dựng dựa trên một nòng cốt tinh hoa với những thành viên được tuyển mộ vào một trật tự nghiêm ngặt dựa trên cơ sở trung thành về ý thức hệ, và dựa trên một cơ sở quần chúng được sử dụng để thâm nhập phần còn lại của xã hội. Trước Cách mạng Văn hóa, số lượng đảng viên chiếm 2,5% tổng dân số Trung Quốc; ngày nay con số này là 86 triệu hay tương đương với 6% dân số.

Trật tự của đảng sao chép trật tự của chính nhà nước, từ đảng ủy địa phương đến các cơ quan đảng ủy tỉnh và thành phố thông qua Ban chấp hành Trung ương cấp quốc gia, Bộ Chính trị, Ủy ban Thường vụ Bộ Chính trị, và cuối cùng là Tổng bí thư. Việc kiểm soát đối với nhà nước được thực hiện thông qua nhiều cơ chế: ở cấp cao nhất, bộ máy nhà nước gồm tất cả các bộ chức năng được lãnh đạo bởi một đảng viên “đội hai chiếc mũ”; ở cấp địa phương, ở mỗi khu vực đô thị và làng bản nông thôn, tổ công tác được giám sát bởi một cán bộ đảng. Vào thời kỳ đỉnh cao của thời kỳ Xô-viết tại Trung Quốc vào những năm 1950, nhà nước có quyền tự chủ lớn nhất so với đảng ở cấp các bộ có mức độ tập trung cao hơn. Trật tự này càng đi về phía thấp dần xuống cấp địa phương, quyền kiểm soát chính trị càng tăng lên.²

Một lĩnh vực Trung Quốc làm khác so với tiền lệ của Liên Xô là trong các mối quan hệ dân sự-quân sự. Trong khi Hồng quân Liên Xô đóng vai trò quan trọng trong cuộc nội chiến diễn ra sau Cách mạng Bolshevik, quân đội luôn nằm dưới quyền của Đảng Cộng sản Liên Xô. Sự kiểm soát này đã được củng cố trong những cuộc thanh trừng đẫm

máu vào những năm 1930, khi một phần tư đến một nửa quân đoàn sĩ quan bị thanh trừng.

Ngược lại, ở Trung Quốc, Đảng có thể lên nắm quyền chủ yếu là thông qua cuộc đấu tranh trường kỳ của Quân đội Giải phóng Nhân dân (PLA) chống lại cả người Nhật và phe chủ nghĩa dân tộc. Nhiều nhà lãnh đạo đảng như Đặng Tiểu Bình và Mao Trạch Đông cũng là những tướng lĩnh nổi tiếng và thành công trong nội chiến Trung Quốc, và do đó PLA luôn được hưởng mức độ tự chủ có phần cao hơn so với quân đội Liên Xô.³

Cơ cấu đảng-nhà nước quen thuộc sau đó hoàn toàn bị lật đổ trong Đại Nhảy vọt và Cách mạng Văn hóa. Cuộc Đại Nhảy vọt tận dụng bộ máy của đảng để tổ chức vận động quần chúng công nhân nông dân theo kiểu quân sự, hướng tới những mục tiêu sản xuất của Mao để tiến tới công nghiệp hóa. Điều này phá vỡ guồng máy hoạt động thường nhật của các bộ kinh tế và thay chúng bằng quá trình tổng động viên quần chúng đầy hỗn loạn, từ dưới lên. Hệ quả là nạn đói và thảm họa kinh tế, nhưng trật tự đảng vẫn được giữ nguyên. Cách mạng Văn hóa thì không thế, nó hủy hoại không chỉ chính quyền mà cả Đảng Cộng sản Trung Quốc. Mao phát động Cách mạng Văn hóa một phần vì thẩm quyền cá nhân của ông bị xói mòn và một phần chính ông cũng phản đối nguyên tắc về một chính quyền quan liêu. Trong nỗ lực khôi phục nhiệt thành cách mạng như ban đầu, Mao đã bỏ qua tất cả các cấp trung gian mà trực tiếp móc nối thẩm quyền cá nhân với “các tổ chức quần chúng” thông qua việc tổ chức các Ủy ban Cách mạng địa phương. Người đứng đầu các bộ khác nhau sẽ đến nhiệm sở và phát hiện ra tổ chức của họ đã bị tiếp quản bởi các thuộc cấp. Trong khi Stalin tận dụng cảnh sát mật dưới quyền kiểm soát cá nhân để thanh lọc Đảng Cộng sản Liên Xô trong những năm 1930, Mao tận dụng các Ủy ban Cách mạng và lớp Hồng vệ binh trẻ tuổi để thanh lọc hoặc đưa đảng viên về nông thôn. PLA được sử dụng một cách chuyên quyền

trong giai đoạn này, đôi khi để khôi phục “kỷ cương” và đôi khi nhân danh các Ủy ban Cách mạng, Đảng Cộng sản Trung Quốc, thường là tác nhân của công cuộc chính trị hóa, tự nó bị kiểm soát và thanh lọc từ bên ngoài, và kết quả là dừng hết mọi loại hình vận hành bình thường cùng với chính quyền.⁴

Đặng Tiểu Bình, người đã hai lần bị thanh lọc trong Cách mạng Văn hóa, coi việc khôi phục kỷ luật đảng và tái thiết thẩm quyền chính phủ là những phần quan trọng trong những cải cách của ông. Đặng chưa bao giờ tranh cãi về tính cần thiết của việc Đảng Cộng sản Trung Quốc phải đứng cao hơn chính phủ, nhưng ông tin rằng cả hai phải hoạt động theo các quy tắc, một sự phản đề với cách tiếp cận quản trị của Mao. Những nỗ lực sửa đổi hiến pháp được mô tả trong chương trước là minh họa cho quan điểm của ông rằng Đảng Cộng sản Trung Quốc cần khôi phục quyền lực của chính mình, và nhà giám sát chính trị này của chính phủ cần phải rút lui để các bộ có thể quản lý đầu vào đó những thay đổi lớn mà ông tiên liệu trước trong nền kinh tế. Điều quan trọng nữa là Đảng Cộng sản Trung Quốc phải tái khẳng định quyền kiểm soát đối với PLA, chủ thể nổi lên trọng tài giữa các phe phái chính trị cạnh tranh trong thời kỳ nhạy cảm sau cái chết của Mao. Cho dù ý thức về điều đó hay không, Đặng đã khôi phục phần lớn di sản thể chế của chính quyền Trung Hoa truyền thống. Lần duy nhất này chính Đảng Cộng sản Trung Quốc đã cùng với các cán bộ của mình giám sát một bộ máy quan liêu đồ sộ.

Loại hình chính quyền mới nổi lên có rất ít nét giống với chính quyền tiền nhiệm của Mao, mà chuyên nghiệp hóa hơn nhiều. Trung Quốc đưa vào một hệ thống thi công chức trọng thực tài sau những cuộc cải cách năm 1978. Nhà khoa học chính trị Dali Yang đã chỉ ra một loạt các cải cách diễn ra vào cuối những năm 1990 đầu những năm 2000 làm tăng sự cạnh tranh cho các vị trí trong bộ máy công vụ trọng thực tài và kỷ luật một lượng lớn các quan chức không đủ năng lực.⁵

Năm 2012, có 1,12 triệu người trên khắp Trung Quốc đấu với nhau để giành 21.000 vị trí trong bộ máy công vụ.⁶ Trung Quốc cũng khôi phục hệ thống đại học và thiết lập các yêu cầu thi đầu vào (điều mà nhiều nước châu Âu lục địa không làm được).⁷ Các nhà cải cách đã cố tình tìm cách thiết lập một bộ máy quan liêu Weber kiểu phương Tây, nhưng khi làm như vậy họ đã vô tình phục hồi một số truyền thống của riêng họ.

Chính quyền đương đại Trung Quốc có tính chất tập quyền, đồ sộ và cực kỳ phức tạp. Đảng vẫn kiểm soát chính phủ, phỏng theo mô hình bộ máy quan liêu từ cao xuống thấp và giám sát hoạt động ở từng cấp. Tuy nhiên, sự kiểm soát của đảng bắt đầu thoái bộ vào những năm 1990 và bản chất của sự kiểm soát đó tự bản thân nó đã thay đổi đáng kể.

Một trong những vấn đề đầu tiên mà bất kỳ một bộ máy quan liêu tập quyền nào gặp phải là vấn đề phân cấp phân quyền. Trung Quốc thời quân chủ trên danh nghĩa do một bộ máy quan liêu đóng tại thủ đô cai quản, nhưng những khó khăn trong việc quản lý một quốc gia lớn và đông dân đến vậy trong một kỷ nguyên thông tin liên lạc kém có nghĩa rằng quyền lực phải được phân cấp cho các đơn vị ở cấp hành chính bé hơn. Thông thường, chính quyền trung ương ở Trường An, Lạc Dương, Khai Phong hay Bắc Kinh không nắm được thông tin về các khu vực khác của Trung Quốc và sẽ ban hành các chỉ thị để rồi nhiều tháng nhiều năm sau mới biết rằng chúng chưa được thực thi. Bộ máy lãnh đạo thời hậu Mao trở đi nhận ra tầm quan trọng của việc phân quyền. Trong khi Trung Quốc vẫn là một nhất thể chứ không phải là một nhà nước liên bang, các tỉnh và thành phố được phân phó quyền lực quan trọng để thực hiện các chỉ thị từ trung ương theo cách mà họ thấy phù hợp. Do đó, có sự khác biệt đáng kể trong chính sách giữa các khu vực khác nhau của Trung Quốc. Các tỉnh phía Nam như Quảng Đông và các thành phố như Thâm Quyến hướng về thị trường nhiều hơn hẳn so với Bắc Kinh chẳng hạn. Chẳng hạn, Thâm Quyến

đã tư nhân hóa phần lớn nguồn cung nước đô thị cho khoảng 26 công ty, trong khi nước đô thị ở Bắc Kinh vẫn do một công ty quốc doanh duy nhất kiểm soát.⁸

Rất nhiều tỉnh của Trung Quốc còn lớn hơn cả các quốc gia lớn nhất ở châu Âu. Quảng Đông và Giang Tô đều có gần 80 triệu cư dân thường trú, cộng thêm hàng chục triệu người di trú. Riêng thành phố Trùng Khánh, được tách ra từ tỉnh Tứ Xuyên thành một đơn vị hành chính biệt lập vào năm 1997, đã có dân số lên đến gần 30 triệu người. Do đó, mô hình cơ cấu bộ máy quan liêu của chính quyền trung ương được sao chép ở cấp tỉnh và thành phố, với mỗi cấp lại có sự phân chia chức năng y hệt thành văn phòng và cơ quan giám sát của đảng.

Tổng quy mô của bộ máy quan liêu Trung Quốc cũng lớn tương đương và ngày càng phình ra một cách nhanh chóng. Nhà khoa học chính trị Bui Mẫn Hân (Minxin Pei) cho hay con số quan chức là hơn 40 triệu vào năm 2000, dù ông nhấn mạnh rằng rất khó để thống kê con số chính xác. Mỗi cấp chính quyền cấp dưới của Trung Quốc là sự sao chép của việc phân công lao động ở các cấp cao hơn, dẫn đến một hệ thống vô cùng phức tạp, trong đó các phạm vi quyền hạn thường xung đột lẫn nhau. Chẳng hạn, quản lý tài nguyên nước đô thị là trách nhiệm chính của đô thị, nhưng một cơ quan khu vực quản lý lưu vực cấp nguồn nước đô thị này cũng có thẩm quyền, và Bộ Thủy lợi cũng vậy.⁹ Ngoài ra, Đảng Cộng sản Trung Quốc còn duy trì hệ thống phân cấp song song nhỏ hơn giám sát công việc của các cơ quan chính quyền.

SỰ TỰ CHỦ CỦA NHÀ NƯỚC TRUNG QUỐC

Nếu có một đặc điểm duy nhất để phân biệt đảng-nhà nước Trung Quốc với các quốc gia đang phát triển khác thì dường như là mức độ tự chủ của nó. Chính quyền Trung Quốc không làm nhiệm vụ của chiếc đài truyền động thuần túy cho các nhóm lợi ích xã hội hùng mạnh, nhưng đã có thể thiết lập một nghị trình chính sách độc lập trong thẩm

quyền. Sự tự chủ này thể hiện rõ rệt ở cấp lãnh đạo cao cấp của Đảng Cộng sản Trung Quốc nơi vạch định định hướng chính sách tổng thể và ở cấp thực thi nơi cán bộ cấp thấp hơn có sự tự quyết đáng kể trong cách thực thi chỉ thị từ cấp trên. Tôi sẽ lần lượt phân tích từng cấp.

Mức độ tự chủ nhà nước cao không phải chịu bất kỳ hình thức trách nhiệm giải trình dân chủ nào và không bị cản trở bởi quy tắc nào của pháp luật là một điều rất nguy hiểm. Đây là câu chuyện của Trung Quốc trong thời kỳ theo chủ nghĩa Mao, khi một nhà lãnh đạo duy nhất có quyền tự quyết chính vô hạn có thể gây ra hệ quả chưa từng thấy thông qua những đổi mới quyết liệt như Đại Nhảy vọt và Cách mạng Văn hóa. Nhưng cùng một mức độ tự chủ này trong tay của một nhà lãnh đạo khôn ngoan và đỡ duy ý chí hơn như Đặng Tiểu Bình có thể mang lại những chuyển biến tốt đẹp khó lòng hình dung được trong một nền dân chủ tự do. Tự chủ kiểu Trung Quốc đã giải phóng nhà nước khỏi nhiều sức ép từ phía nhóm lợi ích, các nhà vận động hành lang và các ràng buộc thủ tục chính thức vốn ngăn chặn các nền dân chủ tự do hành động bột phát và làm suy yếu chất lượng của các quyết định cuối cùng được đưa ra. Trong tay của một bộ máy lãnh đạo có thực tài hết lòng phụng sự đại nghiệp, thì quyền tự chủ như vậy cho phép chính quyền chuyển dịch trên các vấn đề chính sách nhanh chóng và mạnh mẽ hơn nhiều so với các chính quyền dân chủ.

Điều này không có nghĩa là các nhóm lợi ích không tồn tại ở Trung Quốc. Trong khi Trung Quốc không có những nhà vận động hành lang ở Phố K đại diện cho những lợi ích tư nhân hùng hậu, đảng-nhà nước có những phe phái uy lực và những nhóm lợi ích cố cựu cam kết một phiên bản kiểu nguyên trạng của Mao. Những cải cách ban đầu của Đặng đã thúc đẩy sự gia tăng nhanh chóng của các kỳ vọng, đặc biệt là trong giới trí thức và sinh viên thành thị. Những cuộc cải cách của Gorbachev đương thời tại Liên Xô cũ đã truyền cảm hứng cho phong trào biểu tình ở Thiên An Môn vào tháng 6 năm 1989. Phong trào này thất bại đã làm xói mòn hi vọng về một quá trình quá độ dân

chủ sớm và bị khắp thế giới lên án. Nó cũng mang lại nguồn an ủi cho những người cánh tả trong đảng vẫn hi vọng một sự quay về với một hệ thống cộng sản chính thống hơn. Tuy nhiên, bản thân Đặng nhận thấy sự tồn sinh của đảng sẽ bị hủy hoại trước một phản ứng bảo thủ như vậy. Sau chuyến “kinh lý miễn nam” nổi tiếng vào năm 1992, Đặng quay lại với một nghị trình cải cách theo đó sẽ thả nổi giá cả, tư hữu hóa một số doanh nghiệp nhà nước và công khai thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường. Vì vậy, mặc dù chưa bao giờ giành được chiến thắng cuối cùng, việc Đặng có thể thay đổi chính sách một cách vĩ mô như vậy vẫn là minh chứng cho sự tự chủ của nhà nước Trung Quốc trong thời kỳ này.

Ở cấp độ thấp hơn, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã trao cho các cấp dưới của chính quyền một mức độ tự chủ cao để thực hiện các nhiệm vụ của mình. Điều này thể hiện rõ trong ví dụ đầu tiên về sự phân cấp phân quyền rộng rãi xuống đến các tỉnh và thành phố của Trung Quốc để thực hiện những chính sách cho phù hợp với điều kiện từng địa phương. Thẩm quyền này hay va chạm, và thường xuyên thắng thế, với lợi ích của các bộ chủ quản đặt tại Bắc Kinh.

Hầu hết các nhà quan sát phương Tây tập trung vào việc cuộc cải cách tạo ra các động lực thị trường thông qua hệ thống trách nhiệm cá thể hộ gia đình, nơi bãi bỏ hợp tác xã nông nghiệp và cho phép nông dân giữ lại một tỉ trọng sản lượng lớn hơn nhiều. Họ cũng nhìn ra cuộc cải cách đã tạo ra bốn đặc khu kinh tế mở cửa cho đầu tư nước ngoài. Những điều này thật sự vô cùng quan trọng: sản lượng nông nghiệp đã tăng gấp đôi trong bốn năm đầu tiên sau cải cách khi các biện pháp khuyến khích tư nhân được đưa vào áp dụng, và các ngành công nghiệp xuất khẩu đã được ươm mầm ở các thành phố phía nam như Thâm Quyển. Nhưng quan trọng không kém là những thay đổi trong cơ cấu quản trị đã tạo ra một hệ thống trách nhiệm tài chính cho các chính quyền địa phương. Như nhà khoa học chính trị Jean Oi đã ghi lại, những thành quả ban

đầu không phải do khu vực tư nhân thực hiện mà do cái gọi là các doanh nghiệp thị trấn và làng xã (TVE), trong đó chính quyền địa phương về cơ bản tự chuyển đổi thành doanh nghiệp sản lợi nhuận.¹⁰

Một trong những giáo lý cơ bản của hành chính công phương Tây là các cơ quan khu vực công không được phép giữ lại doanh thu và do đó không có động lực để kiểm soát chi phí hay hoạt động hiệu quả hơn. Vì thế mới có chuyện mỗi khi kết thúc năm tài chính người ta thấy cơ quan nào còn dư tiền thì cố sống cố chết tống tiền được chỗ tiền đó đi.¹¹

Đảng-nhà nước Trung Quốc đã lật ngược chân lý này bằng cách cho phép chính quyền địa phương thực giữ các doanh thu thặng dư và tùy nghi sử dụng cho mục đích riêng. Các địa phương bị đặt trong một cái vòng kim cô ngân sách thắt chặt, được trao thẩm quyền thu một số loại thuế nhất định và được phép lập các doanh nghiệp tạo ra lợi nhuận để bổ sung vào nguồn doanh thu thuế của họ. Bảy mươi phần trăm thu nhập được giữ lại như vậy phải được tái đầu tư quay vòng, nhưng phần còn lại của khoản thặng dư thì TVE được tùy ý tự quyết. Một phần nhỏ thặng dư này đã được chi vào các mục đích công, nhưng một số nhất định rơi vào túi các quan chức chính quyền địa phương. Nhiều nhà quan sát bên ngoài giải thích hiện tượng này là tham nhũng trắng trợn, nhưng thực tế nó là một quy chế chia sẻ lợi nhuận được thiết kế nhằm khuyến khích chính quyền địa phương đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế. Và nó đã thành công ngoạn mục: phần lớn sản lượng công nghiệp của Trung Quốc trong những năm đầu cải cách không phải do khu vực tư nhân mới mà đến do các doanh nghiệp do TVE tài trợ sản xuất ra.¹² Ở một phương diện nào đó, Trung Quốc đã tự mình khám phá ra các nguyên tắc của khái niệm mà ở phương Tây được biết đến với danh nghĩa Quản lý Công Mới, một cách tiếp cận tìm cách mở rộng các biện pháp kích lệ kiểu thị trường cho khu vực công.

TVE không phải là định chế kinh tế chính thống được khuyến khích. Khi vận hành đằng sau một bức màn vô minh, trong đó các

nhà quan sát bên ngoài biết các đặc điểm của hệ thống nhưng không biết về quốc gia đó, hầu hết họ sẽ dự đoán rằng nó sẽ trở thành một ổ tham nhũng và trục lợi. Nếu Nigeria hoặc Pakistan định áp dụng một hệ thống như vậy, người ta có thể tưởng tượng ra muôn phương nghìn cách khiến TVE bị lạm dụng. Các chính quyền trung ương có thể đã thất bại trong việc áp đặt những ràng buộc ngân sách hà khắc hoặc các mục tiêu tái đầu tư, cho phép chính quyền địa phương áp đặt các mức thuế ăn chặn hơn và trưng dụng toàn bộ thặng dư. Hoặc nhiều khả năng, chính quyền cấp cao sẽ thông đồng với chính quyền cấp thấp để chia nhau thặng dư, đồng thời sử dụng quyền hạn thiết lập quy tắc của mình để thiên vị cho các doanh nghiệp nhà nước.

Nhưng Trung Quốc không phải là Nigeria hay Pakistan. Chính quyền trung ương Trung Quốc có thể áp dụng kỷ luật nghiêm ngặt đối với TVE theo cách tập trung chú ý vào việc thúc đẩy tăng trưởng lâu dài, giống như những chính sách công nghiệp của quốc gia khác Đông Á khác. Khi điều kiện thay đổi, chính sách cũng thay đổi. Các TVE vào đầu những năm 1990 phát đạt, và hệ thống chia sẻ lợi nhuận trở thành bệnh dịch với mức độ tham nhũng trắng trợn. Nhiều trong số những kiến nghị của các sinh viên biểu tình ở Quảng trường Thiên An Môn là phản đối tham nhũng về phía quan chức đảng và chính quyền. Cải cách thuế năm 1994 tước đi phần lớn số doanh thu này và buộc các chính quyền địa phương phải tuân theo một loại kỷ cương tài chính khác khuyến khích họ thúc đẩy một hình thức phát triển công nghiệp thân thiện với thị trường hơn. Tầng lớp trung lưu mới nổi ở Trung Quốc cung cấp nền tảng xã hội cho những cuộc biểu tình ở Thiên An Môn do vậy ngày càng được chiều nạp vào sự nghiệp vận động duy trì sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc.¹³

Tác giả Dingxin Zhao và Hongxing Yang cho rằng cải cách thuế năm 1994 là một minh họa xác đáng về quyền tự trị của nhà nước Trung Quốc. Họ cho rằng nội dung cụ thể của những chính sách liên quan còn

chưa thú vị bằng thực tế là chính quyền Trung Quốc có thể “về sở” rất nhanh khi vỡ lẽ rằng sáng kiến trước đó đã gây ra những hậu quả khôn lường, và rồi sau đó lại có thể thực hiện thành công chu trình mới khi gặp được quyền lợi bất di bất dịch lớn. Đảng và Đảng Cộng sản Trung Quốc nhận ra tính chính danh của họ phụ thuộc vào việc duy trì sự phát triển mạnh và họ không bị mắc kẹt trong ý thức hệ hay thông lệ cũ khi vừa làm vừa đưa ra những điều chỉnh nhanh và quyết liệt trong tiến trình.¹⁴ Những cải cách này được những người khác trong thời Giang Trạch Dân tiếp bước, mà theo Dali Yang, đã đàn áp thẳng tay việc buôn lậu do các cơ quan chính quyền thực hiện, tước bỏ nhiều doanh nghiệp tìm kiếm lợi nhuận của Quân đội Giải phóng Nhân dân và áp đặt một bộ quy tắc minh bạch hơn trong mua sắm chính phủ.¹⁵

Hệ thống cơ chế khuyến khích chính quyền địa phương này đại diện cho một sự tiếp cận khác biệt đáng kể so với hệ thống cán bộ theo định hướng tư tưởng cũ của thời Mao, một hệ thống vi phạm nhiều nguyên tắc cơ bản nòng cốt của bất kỳ chế độ Marx-Lenin nào. Cũng khác biệt như vậy là việc nhà nước tập trung thúc đẩy tăng trưởng dài hạn thay vì tối đa hóa những nguồn tô ngân. Người ta có thể nói rằng bộ máy lãnh đạo cấp cao của Đảng Cộng sản Trung Quốc hành động vì lợi ích của chính mình thông qua thúc đẩy tăng trưởng cũng là đang thúc đẩy tính chính danh và sự cầm cương quyền lực. Nhưng tầm hiểu biết lâu dài về lợi ích riêng và nhấn mạnh vào tính chính danh này không tự động đến với nhiều chính quyền. Nó đã lẫn tránh một lượng rất lớn các chính quyền quốc gia đang phát triển bên ngoài Đông Á. (Hãy nhớ lại chuyện của ông Robert tại Nigeria ở phần đầu Chương 14). Ở điểm này thì truyền thống trị quốc Nho giáo đã có lịch sử cả thiên niên kỷ tại Trung Quốc có lẽ có một tác động quan trọng.

Một trong những câu hỏi lớn nhất vẫn chưa giải đáp được về tương lai của Trung Quốc là mức độ mà các cấp chính quyền cao nhất có thể duy trì quyền tự trị như trong quá khứ. Bùi Mẫn Hân lập luận

rằng chất lượng ban ngành của chính quyền đã giảm theo thời gian ở mức độ đáng kể, vì các đơn vị trực thuộc của nhà nước đã trở nên quá tự chủ, hay nói đúng hơn là tự chủ sai cách. Đó là, họ có thể bảo vệ địa vị kinh tế và chính trị của họ bất kể họ làm với hiệu suất ra sao, và chống lại kỷ cương từ cấp nhà nước và đảng ở trên. Những tiểu đơn vị này bao gồm các doanh nghiệp nhà nước hùng mạnh như China Telecom và Tập đoàn Dầu khí Ngoài khơi Quốc gia Trung Quốc, hiện nằm trong số các tập đoàn lớn nhất thế giới. Những doanh nghiệp nhà nước này trong những năm 2000 giành được quyền lực tương đối lớn so với các đối thủ của khu vực tư nhân và các nhà đầu tư nước ngoài, vẫn đã và đang có thể sử dụng uy thế chính trị để tránh những đe dọa cạnh tranh đối với vị trí của họ.¹⁶ Ngoài ra, các bộ máy quan liêu như Bộ Đường sắt đã trở thành những “thái ấp” mà Đảng Cộng sản Trung Quốc gặp khó khăn trong việc kiểm soát. Bộ này là một tổ chức khổng lồ, chủ trì khoảng 57 nghìn dặm đường ray và tuyển dụng 2,5 triệu người trên khắp đất nước Trung Quốc.¹⁷ Chính phủ đã cố gắng, nhưng bất thành, để giành được sự kiểm soát đối với cái bộ “ngốn tiền” này trong nhiều năm. Sau sự cố sập tuyến đường sắt cao tốc mới gần Ôn Châu rầm rộ vào giữa năm 2011, Bộ Đường sắt tìm cách bưng bít bằng chứng về gian dối này bằng cách mang chôn những toa xe liên quan trong vụ tai nạn, cho đến khi những cuộc thảo luận trên mạng xã hội của Trung Quốc buộc họ phải đào chúng lên. Chính phủ nhân cơ hội này thái hồi Bộ trưởng Lưu Chi Quân (Liu Zhijun) vì các cáo buộc tham nhũng, và thông báo rằng chính phủ có ý định tách cơ quan này thành hai tổ chức biệt lập. Giống như số phận của nhiều cuộc tái cơ cấu chính quyền như chính phủ đã tuyên bố, cuộc chia ly này không bao giờ xảy ra, có lẽ là nhờ thế lực hùng cường và kín kẽ, bộ này có đủ uy lực chính trị để bảo vệ vị thế của mình.¹⁸

Mọi hệ thống hành chính quá phụ thuộc vào các biện pháp khuyến khích vật chất sẽ mời gọi tham nhũng. Các nhà kinh tế phương Tây không hoàn toàn sai khi dự đoán rằng nó sẽ dẫn đến tình trạng tăm

tô và tham nhũng; họ chỉ đơn giản là không thể dự đoán mức độ tham nhũng hay mức độ dịch vụ thật sự mà chính quyền có thể cung cấp ngược lại. Vấn nạn bảo trợ, gia đình trị, chủ nghĩa bè phái, ảnh hưởng chính trị và tham nhũng trắng trợn tiếp tục lây lan trong hệ thống chính trị Trung Quốc. Bùi Mẫn Hân lập luận rằng tiến trình quá độ chính trị từ tổn của Trung Quốc đã dẫn đến một hệ thống “phân quyền để ăn chặn,” trong đó thông qua một hệ thống chính quyền khổng lồ các quan chức được trao quyền tại địa phương tận dụng các cơ hội do quyền kiểm soát chính trị mang lại để nặn bóp một loạt tiền tô và lót tay. Đảng ủy cấp cao hơn hiểu rằng những người dân thường vô cùng phần nộ với nạn tham nhũng lan tràn, và tính chính danh của việc đảng có tiếp tục được cầm quyền hay không phụ thuộc rất nhiều vào khả năng tự kiểm soát. Đảng đã tuyên bố muôn vàn cam kết trước công chúng về việc kiểm soát và trừng trị tham nhũng. Đó là những cam kết được đưa ra gần đây nhất sau Đại hội Đảng khóa 18 năm 2012 trong những tiết lộ sớm về bộ máy lãnh đạo mới gồm Tổng Bí thư Tập Cận Bình và Vương Kỳ Sơn, Bí thư Ủy ban Kiểm tra Kỷ luật Trung ương chịu trách nhiệm diệt trừ tham nhũng. Nhưng Bùi Mẫn Hân cho rằng năng lực giám sát của đảng đang suy giảm dần theo thời gian, khi chính quyền cứ phình ra và trở nên phức tạp hơn, và quan chức có nhiều nguồn lực hơn cũng như có nhiều cách thức hơn để bưng bít chúng.¹⁹

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH CỦA NHÀ NƯỚC TRUNG QUỐC

Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa là một nhà nước với hiến pháp trao vai trò lãnh đạo cao nhất cho Đảng Cộng sản Trung Quốc. Tất cả các chính thể chuyên chế đều vấp phải sự phản đối đối với bộ máy cầm quyền dưới hình thức này hay hình thức khác, và tất cả đều phản ứng kiểu pha trộn giữa đàn áp và trung hòa (co-optation). Khi được so sánh với một nhà nước cực quyền như Triều Tiên, hay các chế độ độc tài Arab của Hosni Mubarak ở Ai Cập hay Muammar Qaddafi ở Libya,

thế trọng này của Trung Quốc có xu hướng hơi ngả về việc trung hòa. Do đó, trong khi không có các cơ chế chính thức về trách nhiệm giải trình, có thể nói đảng và nhà nước đang đáp ứng theo các yêu cầu của các chủ thể khác nhau trong xã hội Trung Quốc.

Việc này diễn ra theo một số cơ chế. Chính phủ cho phép những cuộc bầu cử thônⁱ tại các khu vực nông thôn kể từ năm 1989 để bầu ra các ủy ban thôn và trưởng thôn với quyền hạn giới hạn cục bộ. Những cuộc bầu cử này nằm trong hệ thống bầu cử lớn hơn, tức Đại hội Đại biểu Nhân dân Toàn quốc trong đó các đại biểu bắt đầu hành động với một mức độ độc lập nhất định.²⁰ Bên cạnh những cơ chế chính thức này, như nhà khoa học chính trị Lily Tsai mô tả, các động đồng nông dân Trung Quốc cung cấp những cơ chế phản hồi phi chính thức để thông báo cho các quan chức địa phương về các khiếu nại cũng như ý tưởng để cải thiện dịch vụ cung ứng của chính quyền. Ngoài ra còn có các kênh khiếu nại chính thức do cả chính quyền lẫn các tổ chức đảng tạo ra, qua đó công dân có thể viết ra quan điểm của họ. Chính phủ tất nhiên không có nghĩa vụ pháp lý phải phúc đáp, tuy nhiên các quan chức địa phương thường được các cơ quan cấp cao hơn khuyến khích dẹp tan bất ổn xã hội bằng cách đón đầu các vấn đề.²¹

Tuy nhiên, cơ chế phản hồi quan trọng nhất chính là phản đối công khai. Khi gần với nỗi trăn trở của chính phủ về một sự ổn định và “hòa hợp” xã hội, những cuộc phản đối không chỉ đơn thuần dẫn tới sự đàn áp mà cả sự hòa giải đáng kể. Năm 2010, ước tính có khoảng 180.000 hành vi phản kháng xã hội được báo cáo chính thức – nông dân phản nộ vì bị trưng thu đất, các bậc phụ huynh lo lắng về nguồn gây ô nhiễm từ nhà máy trong vùng, lao động nhập cư cảm thấy bị các quan chức địa phương ngược đãi.²² Dưới thời lãnh đạo của Hồ Cẩm Đào, Đảng Cộng sản Trung Quốc ưu tiên chú trọng vào tăng trưởng kinh tế tương quan với thúc đẩy ổn định trong những đánh giá về

i. Cấp thấp nhất trong hệ thống chính quyền 5 cấp (tỉnh, địa khu, huyện, hương và thôn).

thành tựu chính thức, nâng ổn định xã hội lên một tầm mới mà chỉ cần một sự cố mất trật tự duy nhất cũng có thể đồng nghĩa với việc kết liễu sự nghiệp của một quan chức. Nhiều quan chức địa phương thấy dễ dàng mua chuộc người biểu tình thông qua đủ hình thức nhượng bộ, bao cấp, điều chỉnh luật lệ hơn, và đã vấp phải sức ép nghiêm trọng để đáp ứng các mục tiêu xung đột nhau này.²³

Người dân Trung Quốc vẫn tin tưởng mạnh mẽ rằng các cấp chính quyền cấp cao thì đáp ứng nhanh nhạy hơn và ít tham nhũng hơn cấp thấp.²⁴ Niềm tin vào thiện ý của chính quyền cấp cao hơn có ý nghĩa rất quan trọng đối với tính chính danh của chính phủ, đó là lý do vì sao chính phủ cố gắng đáp ứng nhanh nhạy. Nhưng liệu rằng có thật là chính quyền cấp cao có bớt tham nhũng hơn chính quyền cấp thấp hay không. Những tiết lộ đào xới từ vụ án Bạc Hy Lai năm 2012 hé mở rằng các lãnh đạo cao cấp cũng có thể làm những chuyện tày đình như thế nào.

Về chính sách và chính thể, chính quyền cấp thấp hơn theo lý là phải phục tùng kỷ cương danh thép của cấp trên. Nhưng trong một hệ thống tập quyền họ phải được trao quyền tự chủ đáng kể cho việc thực hiện. Tại Trung Quốc thời quân chủ, các hoàng đế gặp phải những vấn đề rất lớn về thông tin, cố gắng giám sát hành vi của bộ máy quan lại mà họ cần kiểm soát. Họ cố gắng khắc phục vấn đề này thông qua việc đặt lớp thể chế giám sát tập trung này lên trên một lớp khác. Chẳng hạn, các công công ở hậu cung được tín nhiệm hơn tiền triều và được sử dụng để giám sát các quan lại tiền triều. Nhưng rồi chính các công công này cũng trở nên không đáng tin, và các hoàng đế triều Minh phải lập "Nội chính Ti" để giám sát hành vi của công công. Cho nên ở Trung Quốc ngày nay thì: cấp trên giám sát hành vi của cấp dưới; Vụ Tổ chức của Đảng giám sát hành vi của chính phủ; các văn phòng đặc biệt bên trong đảng như Ủy ban Thanh tra Kỷ luật Trung ương giám sát phần còn lại của đảng. Trong bầu không khí kiểu như vậy, nhiều chủ thể có dã tâm che đậy những hành vi xấu và ngăn chặn dòng thông tin

rò rỉ lên cấp trên. Cuối cùng, giải pháp duy nhất là một hệ thống giải trình từ trên xuống, trong đó nhà nước được giám sát bởi một nền báo chí tự do và những công dân thật sự được trao quyền.

Đại đa số các quy tắc, luật lệ, thủ tục được thiết lập tại Trung Quốc thời hậu Mao được thiết kế để điều chỉnh hành vi của cấp chính quyền thấp hơn và khiến cho họ đáp ứng nhanh nhạy hơn với cấp trên. Hiệu quả cuối cùng của một hệ thống chính trị mà chỉ có trách nhiệm giải trình từ dưới lên chứ không có từ trên xuống do đó phụ thuộc nặng nề vào lựa chọn và ý đồ của những người ở vị trí cao nhất. Trong chương cuối tôi có kể về tranh luận cũ giữa các Pháp gia và Nho gia, Pháp gia ủng hộ những thủ tục rõ ràng, trong khi Nho gia thích một đạo lý lãnh đạo linh hoạt, tùy hoàn cảnh. Các chính quyền Trung Quốc thời tiền hiện đại nghiêng về ràng buộc bộ máy lãnh đạo cấp cao bằng đạo đức hơn là pháp lý chính thống; thủ tục được sử dụng chỉ là để điều hòa cách Hoàng đế truyền thánh chỉ cho thần dân. Chính quyền Trung Quốc hiện nay, dù hùng hồn cam kết đi theo chủ nghĩa Marx-Lenin, vẫn duy trì truyền thống này. Công dân phải dựa nhiều vào thành ý của lãnh đạo chứ không phải vào những ràng buộc về thủ tục chính thức đối với quyền lực của họ.

Trong tay của các lãnh đạo tốt, một hệ thống như vậy có thể thật sự làm tốt hơn so hệ thống dân chủ tuân theo pháp quyền và những thủ tục dân chủ chính thức như những cuộc bầu cử đa đảng. Nó có thể đưa ra những quyết định trọng đại, khó khăn mà không bị cản trở bởi những nhóm lợi ích, việc vận động hành lang, kiện tụng, hay sự cần thiết phải lập các liên minh chính trị cố gắng kénh hoặc giác ngộ cho công chúng lợi ích của chính họ. “Tự chủ gắn kèm” trong lịch sử của các quốc gia phát triển nhanh tại châu Á trong đó có Singapore, Hàn Quốc, Đài Loan và Nhật Bản được ngưỡng mộ rộng rãi. Ở Trung Quốc cũng vậy: so với những khu vực khác trên thế giới, thành tích sau năm 1978 của Trung Quốc tập trung vào những mục tiêu được chia sẻ rộng

rãi như tăng trưởng kinh tế, ổn định và sự cung cấp rộng rãi dịch vụ công. Đảng Tiểu Bình và các vị lãnh tụ đảng theo chân ông hiểu rằng sự tồn sinh của đảng sẽ phụ thuộc vào tính chính danh, thứ có thể không còn dựa trên ý thức hệ mà sẽ phải dựa trên hiệu quả trị quốc của họ.

Vấn đề với một hệ thống kiểu như vậy là cái mà người Trung Quốc xưa nay vẫn điểm mặt là vấn đề “hôn quân.” Một hệ thống chuyên quyền có thể dịch chuyển nhanh và quyết liệt hơn một hệ thống dân chủ, nhưng thành công của nó tựu trung sẽ phụ thuộc vào việc có một nguồn cung ứng liên tục các lãnh đạo anh tài – anh tài không chỉ theo nghĩa kỹ trị mà trong cam kết của họ đối với các mục tiêu đại cục thay vì mục tiêu làm giàu cho bản thân hay bồi đắp quyền lực cá nhân. Trung Quốc thời quân chủ giải quyết vấn đề này thông qua một bộ máy quan liêu phức tạp giới hạn quyền lực thật sự của vua, cũng như một hệ thống giáo dục tinh vi cho các bậc quân vương đóng khung họ trong mô lễ nghi ngọt ngào. Dù vậy, hệ thống này không đủ để ngăn chặn việc thường kỳ xuất hiện của những vị hôn quân không bạo ngược thì lười nhác, bất tài hoặc tham nhũng đục khoét.

Trung Quốc đương đại đã gặp phải chính vấn đề này. So với đa phần chế độ dân chủ, Trung Quốc đã làm quá tốt trong những thập niên vừa qua xét về mặt tăng trưởng kinh tế, xóa đói giảm nghèo và cung cấp dịch vụ xã hội cơ bản. Nhưng liệu hệ thống Trung Quốc hiện tại có đảm bảo được một chuỗi cung ứng liên tục các “minh quân?”

Chính quyền Trung Quốc gặp một số loại hình đe dọa đến sự bền vững của hệ thống. Trước tiên, nó có thể sản sinh ra một lãnh tụ có sức lôi cuốn tận dụng những nhiệt thành dân túy và gây dựng một đội ngũ tiến hộ ủng hộ riêng để xáo trộn toàn bộ những đồng thuận đặc trưng cho bộ máy lãnh đạo thời kỳ hậu Mao. Có rất nhiều bất mãn xã hội chưa được giải quyết được bắt nguồn từ đó, khởi đầu với mức bất bình đẳng kinh tế rất cao tại Trung Quốc và những nhận thức về vấn nạn tham nhũng lan tràn.

Mối đe dọa thứ hai bớt kịch tính nhưng khả thi hơn: chính quyền sẽ đánh mất quyền tự chủ đối với những chủ thể xã hội khác và sẽ bị các nhóm lợi ích mạnh thôn tóm như hệ quả của tăng trưởng kinh tế. Bùi Mẫn Hân hé lộ rằng điều này vốn đã xảy ra rồi: chính quyền Trung Quốc ngày nay vấp phải những nhóm quyền uy thâm căn cố đế – doanh nghiệp nhà nước, các bộ độc lập, thậm chí có những địa bàn cả vùng chống lại thẩm quyền của chính phủ. Trong khi cố gắng kiểm soát tham nhũng ở cấp thấp hơn, chính quyền cấp cao nhất tự sa vào cạm bẫy của tham nhũng. Bất luận thế nào thì quyền lực của đảng đã giảm sút đáng kể kể từ thời của Mao và Đặng, và khi hiệu quả của đảng yếu dần, chuyện tất yếu trong bối cảnh Trung Quốc đang trên hành trình khó khăn từ quốc gia thu nhập trung bình vươn lên thu nhập cao, thì quyền lực này sẽ còn giảm sút hơn nữa. Dưới thời Hồ Cẩm Đào, cải cách chính trị phần lớn là bị treo lại và chính sách kinh tế chuyển theo định hướng giảm tự do. Sau Đại hội Đảng khóa 18 và sự lên ngôi của Tập Cận Bình, đảng hứa hẹn những cuộc cải cách kinh tế mới nhưng kèm theo đó là việc chặn đứng những bất đồng và khơi lại sự nhấn mạnh vào ý thức hệ và kỷ cương. Liệu Tập Cận Bình có thể thực thi những thay đổi chính sách lớn hay không vẫn còn là đáp án mở.

Đe dọa cuối cùng liên quan tới việc thiếu một nguồn chính danh thực chất của hệ thống này. Chính quyền Trung Quốc thường nói rằng họ thiết lập một hệ thống chính trị và đạo đức khác, không giống phương Tây. Như tôi đã nói, đúng là có nhiều sự kế thừa giữa một Trung Quốc quân chủ và chính quyền Trung Quốc ngày nay. Nhưng Đảng Cộng sản Trung Quốc vẫn chính thức đặt nền móng tính chính danh của mình trên một ý thức hệ du nhập của phương Tây – chủ nghĩa Marx-Lenin. Điều này ngăn họ xây dựng tính chính danh trọn vẹn và quyết liệt trên các giá trị truyền thống Trung Hoa. Mặt khác, không dễ gì xóa bỏ chủ nghĩa Marx-Lenin. Kết quả là họ phải tìm kiếm tính chính danh trong việc duy trì những mức tăng trưởng kinh tế cao và năng lực trong vai trò lá cờ đầu của chủ nghĩa dân tộc Trung Quốc.

Nếu sự tăng trưởng này chứng lại hay thoái bộ, Đảng Cộng sản Trung Quốc sẽ không có một câu chuyện mạch lạc để kể về việc vì sao họ xứng đáng được trao quyền lãnh đạo.

Cách duy nhất để giải quyết vấn đề “hòn quân” và những cái xấu liên quan về tham nhũng và cai trị chuyên quyền trong dài hạn là tăng cường những trói buộc về thủ tục chính thức đối với nhà nước. Điều này có nghĩa rằng trước hết phải từ từ mở rộng việc ra quyết sách dựa trên nguyên tắc và áp dụng luật đối với cấp chính quyền và đảng bộ cao cấp. Kể đến những ràng buộc chính thức đòi hỏi phải mở rộng sự tham gia chính trị. Vấn nạn thông tin từ thời Đế chế Trung Hoa và vẫn làm đau đầu chính quyền hiện tại rốt cuộc không thể được giải quyết mà không có những bảo hộ chính thức liên quan đến tiếp cận thông tin. Tăng trưởng kinh tế tại Trung Quốc đã tạo ra một tầng lớp trung lưu lớn, ngày càng đông đảo, không còn dung thứ cho chủ nghĩa chuyên chế phụ quyền luôn tìm cách che đậy sự đục khoét của nó như trước. Sự chuyển dịch sang những trói buộc chính thức đối với quyền lực có thể từ từ và bước đầu cần tập trung vào luật thay vì trách nhiệm giải trình. Hiến pháp hiện tại của Trung Quốc không phải là cơ sở tối để xây dựng một nền móng luật ngày càng vững chắc. Nhưng cả hai điều này chốt lại là những yếu tố thiết yếu để hệ thống chính trị Trung Quốc được bền vững lâu dài.²⁵

Đâu là quá trình năng động để nền pháp quyền hoặc trách nhiệm giải trình dân chủ có thể được truyền bá? Điều này sẽ không xảy ra nhờ vào những chỉ thị từ trên xuống của bộ máy lãnh đạo đương nhiệm, vốn đang tràn trề tự tin và không mấy thích thú với việc xê dịch trên mặt trận chính trị. Thay đổi có nhiều khả năng xảy ra khi các chủ thể xã hội mới xuất hiện trên chính trường kêu gọi các thể chế ràng buộc mạnh mẽ hơn. Trước đây, nhà nước Trung Quốc đủ mạnh để ngăn chặn sự xuất hiện của các nhóm xã hội hùng mạnh có thể thách thức quyền lực của nó. Nhưng dịch chuyển xã hội đang diễn ra ở Trung

Quốc đương đại với tốc độ chưa từng có tiến lệ trong lịch sử nước này. Một tầng lớp trung lưu khổng lồ, hiện lên tới hàng trăm triệu, đã xuất hiện. Trong nhiều xã hội khác, tầng lớp trung lưu là lực lượng năng động chịu trách nhiệm cho sự thay đổi chính trị và cuối cùng là thay đổi nền dân chủ. Tương lai của pháp quyền và dân chủ ở Trung Quốc sẽ phụ thuộc vào việc liệu các nhóm xã hội mới này có thể chuyển dịch được cán cân quyền lực kinh điển giữa nhà nước và xã hội vẫn tồn tại trong một Trung Quốc quá vắng hay không. Đây là hiện tượng khái quát được đề cập trong Phần III của cuốn sách.

26

BA KHU VỰC

So sánh giữa Mỹ Latin, châu Phi cận Sahara, và châu Á; sức mạnh của nhà nước có ý nghĩa quan trọng như thế nào trong việc phân biệt giữa ba khu vực và lý giải hiệu quả kinh tế của chúng; các di sản thực dân chỉ lý giải được một phần kết quả ngày nay ra sao

Phần đầu của cuốn sách này đặt câu hỏi vì sao các nhà nước hiện đại kiểu Weber xuất hiện ở một số khu vực của thế giới phát triển mà không phải các khu vực khác. Phần II tiếp tục tìm hiểu những khu vực phát triển muộn màng hơn và phải đối mặt với chủ nghĩa thực dân phương Tây, tập trung vào Mỹ Latin, châu Phi cận Sahara và Đông Á. Từng khu vực đều có những khác biệt rất lớn, nhưng cũng có cả những khác biệt mang tính hệ thống, cho phép chúng ta bàn về những lộ trình phát triển riêng của từng nơi.

Trong ba khu vực, Đông Á có tốc độ tăng trưởng cao nhất kể từ nửa sau của thế kỷ XX trở đi, như thể hiện trong Bảng 5. Một số người có thể ngạc nhiên khi thấy thu nhập bình quân đầu người ở Mỹ Latin về đại thể là cao hơn Đông Á. Điều này là do sự hiện diện của một số quốc gia lớn, tương đối nghèo ở Đông Á chẳng hạn như Indonesia và Philippines và thực tế rằng Trung Quốc, dù là ngôi sao trong nhiều phương diện, vẫn có một đại bộ phận dân số nông thôn bị bán cùng hóa.

Về mặt thể chế chính trị thì họ cũng thật khác nhau, và ở đây thì Mỹ Latin làm tốt hơn hẳn Đông Á và xuất sắc hơn nhiều so với châu Phi cận Sahara. Toàn thể khu vực Mỹ Latin đều đạt trên mức 50% đối với cả 6 Chỉ số Quản trị Toàn cầu của Ngân hàng Thế giới (Hình 17) và xếp hạng đặc biệt cao với “tiếng nói và trách nhiệm giải trình,” một thước đo về dân chủ và sự tham gia chính trị. Đông Á về hạng mục này kém hơn nhiều và châu Phi cận Sahara tụt xa đáng kể trên cả 6 chỉ số. Điều này phản ánh thực tế là dù toàn bộ khu vực đều chứng kiến số lượng các nền dân chủ tăng lên trong Làn sóng Dân chủ hóa thứ 3 nổ ra đầu những năm 1970, nhưng xu thế này diễn ra mạnh mẽ nhất tại Mỹ Latin. Ở Tây bán cầu, chỉ có Cuba là quốc gia chủ nghĩa xã hội, mặc dù những năm 2000 chứng kiến dân chủ đi thụt lùi đáng kể tại Venezuela, Ecuador, Nicaragua, và các quốc gia khác.

Trong khi Mỹ Latin vượt trội so với châu Á về mặt dân chủ, khu vực này không vượt trội nhiều về mặt thể chế nhà nước. Điểm xếp hạng về ổn định chính trị và pháp quyền giữa Mỹ Latin và Đông Á gần bằng nhau, còn châu Phi cận Sahara thấp hơn hẳn.

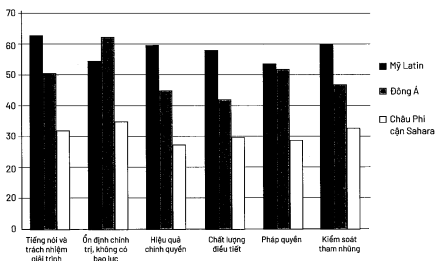
Sự khác biệt giữa ba khu vực cũng có thể được đo lường về mặt bất bình đẳng, như thể hiện trong Hình 18, biểu thị các chỉ số Gini ở một nhóm quốc gia được chọn (chỉ số Gini nằm trong khoảng từ 0 đến 100, với 0 biểu thị bình đẳng tuyệt đối và 100 biểu thị bất bình đẳng tuyệt đối). Các quốc gia châu Phi cận Sahara có sự bất bình đẳng lớn nhất: Ethiopia tương đối bình đẳng, trong khi Nigeria và Angola giàu trứ lượng dầu lại có mức độ bất bình đẳng rất cao. Ở Đông Á, Nhật Bản và Hàn Quốc có tỉ lệ bất bình đẳng thấp kể từ những năm 1950, và Trung Quốc vào cuối thời kỳ Mao cũng vậy. Nhưng với tốc độ tăng trưởng kinh tế thần tốc trong những năm 2000, việc phân bổ thu nhập của Trung Quốc đã gần bằng mức của Mỹ Latin. Trong cùng thập niên này, tỉ lệ bất bình đẳng của Mỹ Latin bắt đầu giảm nhẹ. Tuy nhiên, khu vực này vẫn có những khoảng cách lớn giữa người giàu và người nghèo, kéo theo những hệ quả chính trị đầy bất trắc.¹

Bảng 5. Tốc độ tăng trưởng và GDP bình quân đầu người

	Tốc độ tăng trưởng, 1961-2011 (%)	GDP bình quân, 2011* (đô-la)
Đông Á	7,3	7.294
Mỹ Latin	3,8	11.595
Châu Phi cận Sahara	3,5	2.233
OECD (các quốc gia phát triển)	3,2	38.944

Nguồn: Ngân hàng Thế giới

*GDP bình quân đầu người trong ngành giá sức mua PPP

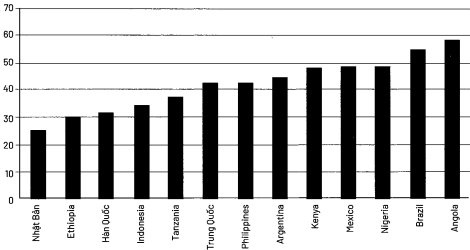
**Hình 17. So sánh trong khu vực, các chỉ số quản trị toàn cầu
(xếp hạng theo tỉ lệ)²**

Nguồn: Ngân hàng Thế giới, Các chỉ số quản trị toàn cầu

Con số thống kê trung bình mức tăng trưởng kinh tế và quản trị dĩ nhiên che đậy đi những khác biệt quan trọng bên trong mỗi khu vực. Mỹ Latin bao gồm các quốc gia nghèo cùng cực như Haiti, Guatemala, và Paraguay và cả một Brazil xuất khẩu các sản phẩm công nghệ cao như máy bay phản lực cho toàn bộ thế giới. Tuy nhiên, mỗi khu vực trong số này lại có những đặc điểm nhất định khiến các quốc gia trong đó vừa giống vừa khác các quốc gia ở khu vực khác. Nhiều người Mỹ

Latin đã chứng kiến chu kỳ lạm phát, khủng hoảng tiền tệ, phá giá tiền tệ và suy thoái kinh tế bùng nổ, gần đây nhất trong cuộc khủng hoảng nợ đầu những năm 1980 (và ở Argentina là đầu những năm 2000). Các nền kinh tế tăng trưởng nhanh tại Đông Á, ngược lại, gần như vượt qua thời kỳ này nguyên vẹn. Mấy năm sau châu Phi cận Sahara trải qua một cuộc khủng hoảng nợ tương tự thậm chí còn nghiêm trọng hơn Mỹ Latin, dẫn tới việc một số quốc gia phải xin chủ nợ miễn trừ nợ trước khi có thể bắt đầu tăng trưởng trở lại.

Hình 18. Các hệ số Gini, các quốc gia chọn lọc



Nguồn: Ngân hàng Thế giới

Đa phần các quốc gia Mỹ Latin ngày nay là dân chủ, song trước đây không phải luôn như vậy; trong những năm 1960 và 1970, các chính quyền quân sự đàn áp lên nắm quyền tại Brazil, Argentina, Chile, Peru, Bolivia và các nơi khác. Hầu hết các quốc gia được gán tên “nhà nước kiến tạo” – những nơi đã sử dụng quyền lực nhà nước thành công (thường là theo những chế độ chuyên quyền) để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh – tập trung tại Đông Á. Khó mà tìm được các quốc gia như vậy tại Mỹ Latin hay châu Phi cận Sahara.³

HÀNH TRÌNH PHÁT TRIỂN

Phần II bắt đầu với những lý thuyết khác nhau được đưa ra để quy kết quả phát triển hiện tại cho địa lý, khí hậu, và di sản thực dân. Tất cả những yếu tố này đúng là có góp phần. Nhưng bản chất của hành vi xã hội con người lại quá phức tạp khiến rất hiếm lý thuyết quy kết quả theo yếu tố đơn lẻ đúng với số đông.

Các chủ thuyết gắn phát triển chính trị (và kết quả là kinh tế) với địa lý và khí hậu có thể giải thích cho một số kết quả quan trọng nhất định. Các nhà kinh tế tập trung vào nguồn tài nguyên thiên nhiên ban tặng: những yêu cầu của việc khai thác vàng và bạc hay nông nghiệp đồn điền dẫn tới việc nô dịch các dân tộc bản địa hay nhập khẩu nô lệ từ châu Phi sang. Các ngành công nghiệp bóc lột tạo ra một cơ sở kinh tế cho những chính quyền chuyên chế trên mảnh đất Tân Thế giới.

Nhưng các thể chế chuyên chế ở Mỹ Latin có số phương trình nhiều hơn ẩn số. Trật tự chính trị được tạo ra tại Peru và Mexico là loại hình thuộc địa thành công trong việc xóa đi gần như mọi dấu vết thể chế của các cấu trúc nhà nước dày đặc thời tiền Columbus trước đó. Là các thuộc địa định cư, chúng có xu hướng mô phỏng xã hội trọng thượng dựa trên giai cấp được tìm thấy trên bán đảo Iberia nơi các lao động bản địa và người lai tranh vị trí của nông dân Âu da trắng. Vương quốc Tây Ban Nha ban đầu cố gắng tạo ra một hình thức cai trị chuyên chế trực tiếp đậm nét tại châu Mỹ, những thực tế về khoảng cách địa lý có nghĩa rằng họ chỉ có thể thực thi quyền lực với thuộc địa ở mức kém hơn hẳn so với mẫu quốc. Chủ nghĩa chuyên chế của Tây Ban Nha có hình thái yếu, không thể đánh thuế đầy đủ hay đáp ứng các nhu cầu về doanh thu của chính nó tại châu Âu, và lại càng không làm được những điều đó với những người thực dân Creole bất kham tại Tân Thế giới. Người Creole do đó tạo riêng cho mình những chính quyền quả đầu chế dựa trên đặc quyền hơn là quyền tự do, tồn tại qua giai đoạn quá độ sang nhà nước độc lập khi các thuộc địa ly khai khỏi Tây Ban Nha

vào đầu thế kỷ XIX. Mỹ Latin trong thế kỷ XXI tiếp tục sống với di sản này như là khu vực bất bình đẳng nhất trên thế giới.

Địa lý cũng có vai trò quan trọng trên cả các phương diện khác nữa, như Montesquieu chỉ ra. Một số địa hình cụ thể phù hợp hơn với việc huy động và triển khai đội quân lớn. Ở lục địa Á-Âu (chủ yếu bao gồm Trung Quốc và Nga), miền đất khá mở đã khuyến khích việc thống nhất các nhà nước tập trung lớn, trong khi ở châu Phi cận Sahara, những khó khăn của việc phóng chiếu quyền lực ra những vùng sa mạc bao la và những khu rừng nhiệt đới bất ngát đã ngăn chặn việc hình thành nhà nước. Châu Âu thì lấp lửng ở giữa: địa lý nơi đây khuyến khích việc hình thành những đơn vị chính trị quy mô trung bình, những lại cản trở bất kỳ đơn vị nào trong đó lớn vượt lên để có thể thôn tính toàn bộ khu vực.

Địa lý của Mỹ Latin giống với châu Phi cận Sahara hơn là châu Âu. Toàn bộ lục địa được ngăn cách bởi núi non, rừng già, sa mạc và các tuyến giao thông bắc-nam rộng khắp, tạo thành những khu vực khó tiếp cận lẫn nhau và không thuận lợi cho việc tạo ra những đế chế lãnh thổ lớn. Sau vụ sụp đổ nhân khẩu học của dân số bản địa trong khu vực, có rất ít bộ phận tại lục địa này có mật độ dân số đủ lớn để nuôi một nhà nước mạnh. Thêm nữa, khi quá trình thuộc địa hóa của Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha nổ ra, những thặng dư không được tái đầu tư lại cho địa phương mà xuất khẩu trở lại mẫu quốc theo các quy tắc trọng thương cực kỳ thiếu hiệu quả.

Trong nửa sau của thế kỷ XVIII, toàn bộ Mỹ Latin không khác châu Âu về mặt chính trị. Cả hai đều đặt dưới sự thống trị của các chế độ chuyên quyền và những chính thể quả đầu kinh tế sử dụng quyền lực chính trị để bảo vệ đặc quyền của họ. Tuy nhiên, trong hai thế kỷ tiếp theo, châu Âu đã trải qua một loạt các thay đổi chính trị sâu sắc để trở nên dân chủ và bình đẳng về mặt kinh tế hơn nhiều so với Mỹ Latin. Một trong những lý do chủ yếu cho điều này là mức độ bạo lực

cực kỳ cao mà châu Âu chứng kiến trong giai đoạn này, bắt đầu từ cuộc Cách mạng Pháp và Chiến tranh Napoléon, tiếp theo là qua những cuộc chiến tranh thống nhất Ý và Đức, và kết thúc với đại biến cố là hai cuộc Thế chiến. Mức độ cạnh tranh quân sự cao đưa đến việc hình thành và củng cố các nhà nước hiện đại, mạnh mẽ, như trong những cuộc cải cách Stein-Hardenberg tại Phổ. Đồng thời, tốc độ công nghiệp hóa nhanh đã thu hút hàng triệu nông dân rời làng quê ra các nơi phồn hoa đô hội. Sự thay đổi này tạo điều kiện cho sự xuất hiện của các khái niệm dân tộc-ngôn ngữ học hiện đại về bản sắc dân tộc, mà đến lượt nó lại càng khích động cạnh tranh quân sự. Chủ nghĩa dân tộc giúp xúc tiến cho việc củng cố các nhà nước hiện đại. Và cách mạng nội bộ lẫn chiến tranh bên ngoài đã thành công trong việc xóa sổ toàn bộ các giai cấp xã hội, chẳng hạn như các quan chức dễ mua chuộc của Pháp và tầng lớp địa chủ quý tộc Junker tại Đức, từng là những trụ cột của trật tự quá đỗi cũ.

Con đường phát triển của Mỹ Latin khác hẳn. Không có cuộc cách mạng nào giống Cách mạng Pháp để hạ bệ các chính thể quả đấu cũ, cũng như không có sự cạnh tranh quốc tế kéo dài để kích thích sự hình thành của các nhà nước hiện đại. Bản sắc dân tộc vẫn còn yếu, do đa dạng sắc tộc và công nghiệp hóa chậm hoặc thiếu, nghĩa là xung đột thường là trong nội bộ giai cấp chứ không phải giữa các quốc gia bên ngoài. Đến năm 1945, tầng lớp tinh hoa đã kiệt quệ của châu Âu đã sẵn sàng hy sinh cả dân chủ tự do lẫn các nhà nước phúc lợi tái phân phối để đảm bảo hòa bình xã hội. Trong khi giới tinh hoa Mỹ Latin đối mặt với mối đe dọa về biến động xã hội, đặc biệt là sau Cách mạng Cuba, mối đe dọa này chưa bao giờ đủ nghiêm trọng để thúc đẩy việc xây dựng nhà nước hoặc tái phân phối ở quy mô châu Âu. Không có sự đồng thuận xã hội kiểu châu Âu được xây dựng xung quanh các đảng trung tả và trung hữu mà chỉ có những phân cực sâu sắc giữa người giàu và người nghèo. Chỉ đến những năm 2000 một loại hình trật tự chính trị châu Âu hơn dường như mới bắt đầu xuất hiện tại Chile và Brazil.

Địa lý, khí hậu, di sản thực dân không giải thích được kết quả ngày nay của cả ba khu vực. Argentina, với khí hậu và lịch sử thực dân giúp nước này thoát khỏi tình trạng bình đẳng và tăng trưởng chậm như phần còn lại của lục địa trong thế kỷ XIX, lẽ ra đã tiếp tục phồn thịnh. Song, họ không làm được điều này do những lựa chọn tồi tệ của giới tinh hoa vào đầu thế kỷ XX. Dù có khí hậu và địa lý thuận lợi hơn, họ lại thừa hưởng một số yếu tố văn hóa chính trị từ vùng đất cổ tại Mỹ Latin, chẳng hạn như các lãnh tụ (*caudillo*) và bộ máy lãnh đạo mang tính cá nhân chủ nghĩa. Ngược lại, Costa Rica lẽ ra đã trở thành một cộng hòa chuối khác tại Trung Mỹ đặc trưng bởi chế độ độc tài và xung đột dân sự, nhưng không, nó lại phát triển thành một nền dân chủ ổn định nhờ vào những lựa chọn tốt do giới tinh hoa thực hiện ở một bước ngoặt lịch sử quan trọng nào đó.

Tình hình ở châu Phi cận Sahara lại khác hoàn toàn. Di sản chỉ từ của chủ nghĩa thực dân không phải là một nhà nước chuyên chế “khai thác” mà là sự thiếu vắng trầm trọng các thể chế mạnh. Cuộc xâu xé để đồ hộ châu Phi đến rất muộn, trong những thập niên khép lại của thế kỷ XIX, khi lãnh thổ Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha tại Tân Thế giới đã có tuổi đời bốn thế kỷ rưỡi. Không giống như Mỹ Latin, các nhà thực dân châu Âu đầu tiên không tìm thấy châu Phi một dân số lớn hay nguồn tài nguyên khoáng sản dồi dào để khai thác được. Thêm vào đó, bệnh nhiệt đới và khí hậu nhiệt đới làm cho nơi đây không thích hợp để người châu Âu định cư lớn, trừ những khu vực ôn đới miền nam. Đơn giản là chẳng có thời gian hay nguồn lực để xây dựng các thể chế trước những yêu sách độc lập nổi lên vào những thập niên giữa của thế kỷ XX. Thực tế rằng các thuộc địa châu Phi gần như khó mà chi trả cho bộ máy hành chính của chính họ khiến người châu Âu tìm kiếm một lối thoát rẻ tiền thông qua việc “cai trị gián tiếp” sử dụng tay sai tại châu Phi để thu thuế hoặc bắt thanh niên vào quân dịch. Hệ thống xiềng xích này – áp đặt cho các lãnh thổ mà phản ánh kết quả của việc cạnh tranh chiến lược hơn là thực tiễn sắc

tộc – là di sản chính trị về độc lập truyền thừa lại cho phần lớn tiểu vùng châu Phi cận Sahara sau Thế chiến II.

Cũng không giống Mỹ Latin, châu Phi hậu độc lập không có giới tinh hoa thâm căn cố đế có thể giắt dây đẳng sau hậu trường. Độc lập khỏi nền cai trị thực dân mở ra những cơ hội cho giới tinh hoa mới nổi lên, chủ yếu là giai cấp thành thị có học vấn từng thân cận với chính quyền thực dân. Không có một nền tảng xã hội vững chắc như tầng lớp quý tộc địa chủ hay giống như trong một nền kinh tế chủ nghĩa tư bản nhỏ, nhiều người xem nhà nước như là con đường tiến thân kinh tế chủ đạo của họ. Do đó các nhà nước năng lực thấp có bộ máy nhân sự đầy thành phần được bảo trợ, mở rộng đáng kể về quy mô và càng làm suy yếu năng lực cung ứng dịch vụ thật sự của họ. Chính trị trở thành một cuộc tranh giành mang tính thân tộc mới để thu tóm nhà nước và nguồn lực nhà nước, với các nhóm khác nhau xếp hàng chờ “đến lượt chúng ta ăn.” Trong những hoàn cảnh này, không có một bộ máy quan liêu trường cửu có thể đại diện cho lợi ích công lớn hơn hay có thể trừng trị giới tinh hoa và buộc họ tuân thủ theo luật chơi hợp lý của nền kinh tế.

Nhiều người quan sát thấy rằng những khó khăn của châu Phi cận Sahara là ở chỗ những đường biên giới lãnh thổ gán cho các nhà nước mới độc lập không phù hợp với thực tiễn bản sắc dân tộc và bộ lạc hiện tại. Mặc nhận này đến nay vẫn sai lạc khi nó hàm ý nếu vẽ lại đường biên một cách thông thái hơn có thể sẽ dẫn tới các nhà nước hậu độc lập cố kết hơn. Điều này chỉ đúng ở một hạn độ: ví dụ, Sudan, có thể đã được tránh được hai cuộc xung đột dân sự trường kỳ đắt giá nếu Nam Sudan và Darfur không bị người Anh trói vào hạt nhân Arab quanh Khartoum. Nhưng với đa phần còn lại của châu Phi, các nhóm sắc tộc quá nhỏ và pha trộn để trở thành cơ sở cho một nhà nước-dân tộc kiểu Âu hiện đại. Ngược với Đông Á và châu Âu, những đơn vị bản địa mạnh cấp nhà nước đã không thực hiện công việc xây dựng bản sắc đầy khó

khẩn và bạo tàn trước khi có sự thuộc địa hóa của người châu Âu. Đến một mức độ khi các cường quốc thực dân định hình nên bản sắc, bản sắc này đang thay thế chủ nghĩa bộ lạc bằng tính cách sắc tộc – nghĩa là thay thế các nhóm thân nhân quy mô nhỏ bằng những nhóm quy mô hơn nhiều, vì mục đích chia-để-trị. Các nhà cai trị thực dân của châu Phi vừa không có thời gian vừa không có động lực để tạo ra các nhà nước mạnh để có thể hỗ trợ hình thành nên bản sắc dân tộc, và hầu hết giới tinh hoa nổi lên sau độc lập đều không lấy xây dựng dân tộc làm ưu tiên. Vậy nên sự yếu kém của bản sắc dân tộc tại châu Phi cận Sahara là một vấn đề do chệnh mảng (omission) hơn là ủy thác/ủy trị (commission).

Tanzania là ngoại lệ chứng minh cho quy luật này. Việc Nyerere tạo ra một bản sắc Tanzania chứng minh rằng ở nơi nào giới tinh hoa thật sự bắt tay vào một đề án như vậy, nó có thể là một thành công cho dù trước đó rất đa dạng sắc tộc.

Các xã hội vừa có thể chế nhà nước mạnh vừa có bản sắc dân tộc mạnh tương ứng đã tồn tại, trước khi chạm mặt với các cường quốc thực dân phương Tây, ở những bộ phận khác trên thế giới, chủ yếu là ở Đông Á. Trung Quốc quả thực đã phát minh ra nhà nước hiện đại vào thời điểm nhà Tần thống nhất Trung Hoa khoảng 1.800 năm trước khi một nhà nước như vậy nổi lên tại châu Âu thời kỳ đầu hiện đại. Người Trung Quốc tạo ra một nhà nước tập trung, quan liêu, công tâm, cai trị trên lãnh thổ với một sự đồng nhất lớn hơn nhiều so với đế quốc La Mã. Quyền lực của nhà nước Trung Quốc hết thịnh lại suy trong thiên niên kỷ tiếp theo khi bị các nhóm thân tộc nội bộ thôn tóm lại hoặc bị xâm lược bởi người man di từ bên ngoài. Tuy nhiên, Trung Quốc và các quốc gia xung quanh như Nhật Bản, Triều Tiên và Việt Nam xây dựng các chính quyền dựa trên mô hình nhà nước mạnh và thành công đạt được các mức tổ chức chính trị cao hơn đáng kể so với bất kỳ xã hội bản địa nào của Mỹ Latin và châu Phi cận Sahara. Các nỗ lực xây dựng nhà nước được tăng cường bởi sự đồng nhất sắc tộc lớn, kết quả của nhiều thế kỷ chinh phạt và đồng hóa. Các xã hội này có ý thức mạnh mẽ về

văn hóa chung dựa trên một ngôn ngữ viết phổ biến và sự biết đọc biết viết rộng rãi trong giới tinh hoa.

Cần lưu ý rằng những khái quát hóa này không áp dụng với toàn bộ Đông Á. Nhiều trong số các quốc gia ở Đông Nam Á đi trên những quỹ đạo phát triển chính trị vô cùng khác nhau. Như đã viết trong Chương 22, Indonesia thậm chí chưa từng tồn tại như một nhà nước trong thế kỷ XIX và có sự phân chia sắc tộc gần giống Nigeria. Singapore và Malaysia là những kiến tạo trực tiếp của chủ nghĩa thuộc địa Anh, với thành công ngày nay không phụ thuộc vào sự tồn tại của các nhà nước bản xứ tiền thuộc địa. Tuy nhiên, thật thú vị khi họ có thể xây dựng các nhà nước tương đối mạnh và cố kết. Điều này xảy ra như thế nào là một câu chuyện hấp dẫn mà tiếc thay lại nằm ngoài phạm vi cuốn sách.⁴

Việc thể chế hóa nhà nước ban đầu tại Đông Á khiến khu vực này dễ dàng chống lại những mối đe dọa từ bên ngoài hơn. Nhật Bản là trường hợp ngăn chặn thành công nhất quá trình thuộc địa hóa phương Tây. Tuy Trung Quốc bị các cường quốc phương Tây tấn công và chiếm đóng một phần, còn triều đình nhà Thanh tại Bắc Kinh hết lần này đến lần khác bị phương Tây sỉ nhục trong thế kỷ XIX, song các cường quốc phương Tây chưa bao giờ có thể chia cắt hoàn toàn lớp mô liên kết của nhà nước Trung Quốc. Trong khi chính quyền nhà nước đã sụp đổ một thời gian ngắn trong những năm 1920, 1930 và 1940 trong thời kỳ lãnh chúa, nội chiến và chiếm đóng của Nhật Bản, một nhà nước tập trung hùng mạnh sớm được tái lập dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Trung Quốc năm 1949. Cũng như vậy, Việt Nam dù bị Pháp chiếm đóng nhưng quốc gia này cuối cùng đã hất cẳng chế độ thực dân và đánh bại thế lực được Mỹ hậu thuẫn. Không phải ngẫu nhiên mà Đông Á là cái nôi của hai cuộc cách mạng dân tộc chủ nghĩa hùng mạnh nhất, tổ chức bài bản nhất trên thế giới, một của Trung Quốc và một của Việt Nam, với các lãnh tụ cách mạng biến sức mạnh quân sự

của họ thành một sức mạnh nhà nước ngay khi giành chiến thắng trong những cuộc nội chiến/chiến tranh giải phóng dân tộc.

Trung Quốc và các quốc gia chịu ảnh hưởng kế thừa hệ thống quan liêu và đạo đức Nho giáo dẫn dắt các nhà lãnh đạo, thông qua việc giáo dục và xã hội hóa tiến tới một khái niệm lợi ích đại cục. Như vậy, cộng thêm trọng tâm của Nho giáo nhấn vào sự hiểu biết và giáo dục, để lại một lợi ích tối quan trọng dù không hữu ý cho sự phát triển kinh tế hiện đại. Sự trỗi dậy nhanh chóng của Đông Á từ nửa sau thế kỷ XX trở đi được thúc đẩy nhờ các nhà nước kỷ trị vững mạnh với sự lãnh đạo tuy chuyên quyền song vẫn hướng tới những mục tiêu phát triển kinh tế và xã hội chung. Rất khó để chứng minh bằng khoa học xã hội một sợi dây nhân quả giữa những truyền thống văn hóa và lịch sử cổ xưa này và hành vi của Ito Hirobumi, Yamagata Aritomo, Park Chung Hee, Lý Quang Diệu và Đặng Tiểu Bình cùng những chính quyền mà họ dẫn dắt, nhưng sợi dây kết nối này vẫn còn đó. Trong khi một số nhà nước tham nhũng, còn thì phần lớn đều khá chuyên chế, ở châu Á đại thể vẫn được kiểm soát tốt hơn so với châu Phi cận Sahara. Cũng quan trọng không kém, các vị lãnh đạo tại Đông Á có năng lực quản trị kinh tế cao hơn nhiều và hiểu rõ hơn tầm quan trọng của bộ máy nhà nước chuyên nghiệp. Nói vậy không phải để nói rằng khu vực này không có nhiều tệ nạn tham nhũng. Nhưng so với các khu vực khác trên thế giới, những người đút lót ở đó nhận được nhiều lợi quả dưới dạng hàng hóa công và phát triển vĩ mô.

Trung Quốc, Nhật Bản, Việt Nam và Triều Tiên có thể tìm cách hiện đại hóa nền kinh tế trong khi đã mặc nhiên có sẵn một nhà nước mạnh và cố kết cũng như một bản sắc dân tộc bền chặt. Các quốc gia mới độc lập tại châu Phi cận Sahara ngược lại không thể làm thế, và họ cần làm mọi thứ cùng lúc – xây dựng nhà nước hiện đại, thiết lập bản sắc dân tộc, tạo ra các thể chế pháp quyền, tổ chức những cuộc bầu cử dân chủ, thúc đẩy phát triển kinh tế. Trong khi châu Âu và Đông Á có

chu trình phát triển thể chế khác nhau, họ có thể thực hiện chuỗi chu trình này theo nhiều thời kỳ kéo dài.

Các nhà nước mạnh tại Đông Á phát triển thể chế quan liêu trước khi có một nền pháp quyền, trong khi ở châu Âu trình tự này đảo ngược hoàn toàn. Nhà nước Đông Á sớm phát triển mạnh trong nhiều thế kỷ có thể chặn đứng sự nổi lên của những chủ thể xã hội độc lập vốn có thể thách thức quyền lực nhà nước. Trong khi nền dân chủ tự do châu Âu phát triển từ thế gần như quân bình giữa cán cân nhà nước và xã hội, cán cân nhà nước-xã hội tại Đông Á lại nghiêng về phía nhà nước. Điều này có nghĩa rằng, ngược lại với hầu hết phần còn lại của thế giới đang phát triển nơi sự yếu kém của nhà nước là vấn đề trọng tâm, những gì Đông Á thiếu là việc hạn chế quyền lực nhà nước thông qua pháp luật hoặc trách nhiệm giải trình chính trị.

Trong Phần I, chúng ta thấy các nhà nước dân chủ hóa trước khi đạt được các thể chế nhà nước hiện đại dễ rơi vào cạm bẫy của chủ nghĩa ô dù quy mô lớn. Vấn đề này ở Đông Á bớt cam go hơn so với các khu vực khác trên thế giới vì Đông Á gây dựng được một lượng nhà nước dân chủ nhỏ hơn nhiều so với cả Mỹ Latin lẫn châu Phi, và các nhà nước dân chủ đầu tiên xuất hiện dường như được tập trung tại các quốc gia công nghiệp hóa đã sở hữu sẵn nhà nước mạnh từ trước.

Mặc dù tôi chưa thảo luận sâu về Philippines, nhưng nước này dường như là một ngoại lệ chứng minh cho quy luật: giống như Mỹ ở thế kỷ XIX, Philippines dân chủ hóa trước khi có một nhà nước hiện đại và do đó mang đậm nét sự bảo trợ và chủ nghĩa ô dù.

Thế cân bằng nhà nước-xã hội tại Đông Á hiện tại đang thay đổi nhanh chóng dưới tác động của hai lực không tồn tại hoặc kém mạnh hơn hẳn so với thế giới tiền hiện đại. Lực đầu tiên là công nghiệp hóa, dịch chuyển những chủ thể xã hội mới chẳng hạn như một tầng lớp trung lưu và công nhân mà trong thời kỳ trỗi dậy chưa tồn tại. Lực thứ hai là một sự tương tác mãnh liệt hơn nhiều trong số các xã

hội quốc tế, cái mà ngày nay chúng ta đặt tên là toàn cầu hóa. Hàng hóa và dịch vụ, con người, và ý tưởng di chuyển qua các đường biên quốc tế dễ dàng hơn nhiều so với trước đó, làm cho các chủ thể nước ngoài có vai trò quan trọng hơn hẳn đối với quá trình phát triển nội địa. Do đó, nếu các nhà nước Đông Á truyền thống xưa này là vững mạnh, ngày nay họ vừa vấp phải sự kháng cự từ các nhóm mới trong chính xã hội của họ cộng thêm thác lũ ý tưởng từ các khu vực khác của thế giới. Cùng một loại hình dịch chuyển xã hội đã thay đổi bộ mặt các xã hội ở châu Âu và đặt nền tảng cho dân chủ ở đó đang diễn ra ở một Đông Á ngày nay.

Vậy thì, chúng ta phải quan sát kỹ hơn tiến trình động lực mà nhờ đó dân chủ được truyền bá rộng rãi. Dân chủ đã trở thành một hình thái tổ chức chính trị chủ đạo trên khắp thế giới không phải chỉ vì đó là một ý tưởng tốt mà còn do nó phục vụ lợi ích của các nhóm xã hội nhất định và được các nhóm này thúc đẩy. Các nhóm này đến lượt chúng là những sản phẩm phụ của những quá trình phát triển xã hội và kinh tế lớn hơn. Trong quá trình này ý tưởng đóng vai trò quan trọng nhưng chúng tương tác với lợi ích vật chất của các giai cấp khác nhau trong xã hội và định hình nên chúng.

PHẦN 3

DÂN CHỦ

27

VÌ SAO DÂN CHỦ ĐƯỢC TRUYỀN BẮ?

Làn sóng Dân chủ hóa thứ ba; chủ thuyết về việc vì sao xảy ra các làn sóng dân chủ; dân chủ gắn với lợi ích của các nhóm xã hội cụ thể như thế nào; sự dịch chuyển xã hội như là cầu nối giữa chuyển biến kinh tế và dân chủ; các đảng chính trị trong vai trò tác nhân chủ đạo trong cuộc đấu tranh đòi dân chủ

Nhật Bản, Trung Quốc và các xã hội khác tại Đông Á được thừa kế truyền thống chính quyền lâu đời và có thể phỏng định trước sự tồn tại của một nhà nước mạnh khi họ bắt đầu công nghiệp hóa vào thế kỷ XIX và XX. Trước thời điểm này, đó là các xã hội nông nghiệp bất bình đẳng hóa cao, trong đó một tiểu bộ phận tinh hoa nhỏ thực thi độc quyền quyền lực với một đại bộ phận nông dân chủ yếu tự phát. Tôi giả định rằng cán cân nhà nước-xã hội bắt đầu thay đổi với dấu hiệu đầu tiên của kinh tế tăng trưởng nhanh và hệ thống chuyên chế ở Trung Quốc ngày nay sẽ đối mặt với những thách thức đáng kể khi các nhóm xã hội mới được huy động và bắt đầu yêu cầu được dự phần trong quyền lực chính trị. Liệu điều này sẽ dẫn tới việc xuất hiện một trách nhiệm giải trình dân chủ chính thức tại Trung Quốc hay không? Chúng ta không có cách nào dự đoán một kết quả kiểu như vậy. Chúng ta chỉ có thể cố gắng tìm hiểu quá trình dân chủ hóa ở các khu vực khác của thế giới và những gợi ý trong tương lai.

Từ năm 1970 đến năm 2010, số các nền dân chủ trên thế giới tăng từ khoảng 35 lên gần 120, tương đương 60% các quốc gia trên thế giới, theo cái mà Samuel Huntington gọi là Làn sóng Dân chủ hóa Thứ ba. Theo ông, làn sóng đầu tiên dài nổ ra trong những năm 1820 và tiếp tục cho đến cuối thế kỷ XIX còn làn sóng thứ hai ngắn thì xảy ra ngay sau Thế chiến II. Làn sóng thứ ba khởi đầu với những chuyển dịch dân chủ tại Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha trong đầu thập niên 1970 và tiếp tục kéo dài đến khi kết thúc nền cai trị quân sự tại Hy Lạp và Thổ Nhĩ Kỳ, nối tiếp bởi một chuỗi các quốc gia Mỹ Latin trong đó có Brazil, Argentina, Peru, Bolivia, và Chile; sau đó nó chuyển dịch sang châu Á với việc dân chủ hóa tại Philippines, Hàn Quốc và Đài Loan; và đỉnh điểm là quá trình quá độ dân chủ tại Đông Âu và một số nhà nước kế tục của Liên Xô cũ. Chuyên gia dân chủ Larry Diamond đã nói rằng Làn sóng Thứ ba có sự thoái bộ trong những năm 2000. Trong khi sự bùng nổ của Mùa xuân Arab đầu năm 2011 gợi ý cho một số nhà quan sát về sự khởi đầu của Làn sóng Thứ tư, sự thoái trào tại Ai Cập, Libya và Syria lại khiến nó không còn là một luận điểm thuyết phục.¹

Vì sao những làn sóng dân chủ hóa này xảy ra? Vì sao chúng chỉ xảy ra ở một số khu vực và một số xã hội này chứ không phải ở những nơi khác? Vì sao một số làn sóng thiết lập thành công những nền dân chủ tương đối ổn định trong khi số khác bị đẩy lui? Và vì sao dân chủ chỉ trở thành một hiện tượng toàn cầu trong thế kỷ XX chứ không phải trong gần bốn thiên niên kỷ trước đó của lịch sử nhân loại?

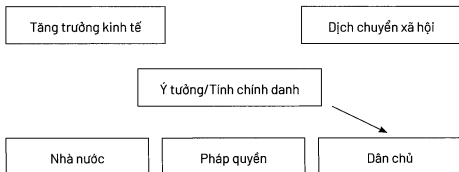
Một đáp án cho câu hỏi vì sao dân chủ truyền bá rộng rãi đã được đưa ra với một số biến thể: dân chủ ra đời như là kết quả của sức mạnh của ý tưởng cơ bản về dân chủ. Nó được Alexis de Tocqueville khẳng định sinh động trong đề từ cuốn *Democracy in America* (Nền dân trị Mỹ).¹ Ông khẳng định ý tưởng về một sự bình đẳng của nhân loại như là cơ

i. Alexis de Tocqueville, *Nền dân trị Mỹ*, Phạm Toàn dịch, Nxb Tri thức, 2007.

sở của dân chủ hiện đại đã có nền tảng từ 800 năm trước và đạt đến xung lượng không thể ngăn cản, gọi lên trong ông một thứ gì đó giống “nỗi sợ tôn giáo.” Ông xem sự tiến triển của nó là do ý trời.² Các tác giả khác đồng ý rằng ý tưởng có ý nghĩa quan trọng đến phát sợ và quy chúng về cội nguồn văn hóa và lịch sử cụ thể, hoặc là tại Athens cổ đại hoặc trong giáo lý Ki-tô. Cả Hegel lẫn Nietzsche hiểu dân chủ chính trị hiện đại là một phiên bản trần tục hóa của học thuyết Ki-tô về sự bình đẳng phẩm giá con người phổ quát. Cụ thể là Hegel xem những diễn tiến trong thế giới vật chất như Cách mạng Pháp và sự xuất hiện của nguyên tắc công nhận bình đẳng như phép mở của logic bên trong của lý trí con người. Trong Làn sóng Thứ ba, cũng như trong Mùa xuân Arab gần đây, ý tưởng rõ ràng truyền bá nhanh chóng khắp các biên giới quốc tế thông qua đài phát thanh, truyền hình, Internet và các dòng những nhà vận động xã hội truyền tin tức về những biến động chính trị đi khắp nơi. Làn sóng các chuyển dịch dân chủ tại châu Phi cận Sahara trong đầu thập niên 1990 rõ ràng lấy cảm hứng từ sự kiện bức tường Berlin sụp đổ và những diễn biến mạnh mẽ diễn ra tại Đông Âu ngay trước đó.

Về cái hệ khung xây trên sáu chiều kích của sự phát triển ghi trong Chương 2, các lý thuyết tập trung và các ý tưởng hay giá trị văn hóa sẽ vẽ nên một quan hệ nhân quả có diện mạo như Hình 19.

Hình 19. Ý tưởng và Dân chủ

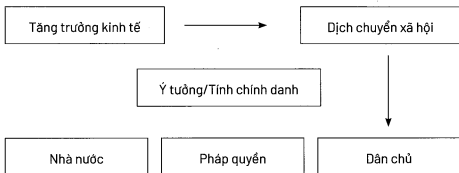


Nhưng trong khi các ý tưởng quả thực mạnh mẽ và có thể lý giải được nhiều về các thể chế chính trị, loại kiến giải này giải đáp được đến đâu lại để ra chừng ấy câu hỏi. Chẳng hạn, vì sao các ý tưởng về bình đẳng nhân loại hay dân chủ khởi phát vào một số giai đoạn mà không phải những giai đoạn khác? Ý tưởng về dân chủ đã ra đời ít nhất là từ thời Athens cổ đại, nhưng nó vẫn chưa được thể chế hóa ở bất kỳ đâu cho đến cuối thế kỷ XVIII. Tocqueville không giải thích lý do vì sao ý tưởng về bình đẳng con người trở nên ngày càng mạnh mẽ, trừ việc ông gợi ý rằng đó là hành động của Chúa. Dân chủ không xảy ra ở tất cả các khu vực trên thế giới, cũng không giành được sức kéo như nhau trên toàn cầu. Điều này đã dẫn tới sự khẳng định của rất nhiều bên như Samuel Huntington, chính quyền Trung Quốc hiện nay và một loạt người theo chủ thuyết Islam giáo, rằng dân chủ tự do không đại diện cho một xu hướng phổ quát mà là một thứ đặc thù văn hóa của riêng văn minh phương Tây. Nếu điều đó là đúng, nó vẫn đặt ra câu hỏi vì sao ý tưởng cụ thể này sinh ra tại phương Tây chứ không phải nơi nào khác.

Một trường phái tư tưởng khác hiểu dân chủ không phải như biểu hiện của một ý tưởng hay là một hệ giá trị văn hóa mà là sản phẩm phụ của các lực lượng kết cấu sâu sắc bên trong các xã hội. Các nhà khoa học xã hội từ lâu đã lưu ý rằng có một mối tương quan giữa mức phát triển kinh tế cao và nền dân chủ ổn định: hầu hết các quốc gia công nghiệp hóa giàu mạnh trên thế giới ngày nay là dân chủ, trong khi hầu hết các nhà nước chuyên chế còn lại thì kém phát triển hơn hẳn. Một nghiên cứu nổi tiếng cho thấy trong khi các quốc gia quá độ từ một chính quyền chuyên chế lên dân chủ ở bất kỳ cấp độ phát triển nào, nếu bước qua được ngưỡng thu nhập bình quân đầu người nhất định thì chúng có nhiều khả năng vẫn sẽ duy trì dân chủ hơn. Điều này thoát đầu gợi ý rằng có thể có gì đó trong quá trình phát triển kinh tế khiến cho dân chủ trở nên có độ khả thi cao hơn.³

Nhưng mối liên hệ giữa phát triển kinh tế và dân chủ là gì? Có phải giá trị của con người phần nào xoay lật thần kỳ nghiêng về dân chủ khi họ đạt được một mức độ hạnh phúc nhất định? Những tương quan thống kê giữa phát triển và dân chủ không mang lại sự soi rọi nào về những cơ chế nhân quả cụ thể kết nối cả hai. Với tất cả những tương quan này, cũng có nhiều ngoại lệ: ví dụ, theo quan điểm này, một Ấn Độ cùng kiệt sẽ không thể là một nền dân chủ ổn định nhưng một Singapore thì có thể.

Hình 20. Tăng trưởng và dịch chuyển xã hội
"Phân công lao động bị giới hạn bởi quy mô của thị trường"



Ở Chương 2, tôi đề xuất một con đường nhân quả thay thế theo đó tăng trưởng kinh tế có thể tác động đến các thể chế dân chủ thông qua dịch chuyển xã hội. Khái niệm chủ đạo ở đây là sự phân công lao động. Adam Smith khẳng định rằng việc phân công lao động bị giới hạn bởi quy mô thị trường, hay nói một cách khác, rằng khi các thị trường mở rộng thông qua việc tăng cường mậu dịch trong một nền kinh tế thương mại và sau này là kinh tế công nghiệp, một sự phân công lao động mới sẽ nổi lên và đi vào chiều sâu. Sự phân công lao động này dẫn đến việc tạo ra những nhóm xã hội mới. Dù chưa bao giờ công khai về lập luận này, song lập luận của Smith đi theo một cách logic rằng những nhóm mới này, bị loại trừ khỏi sự tham gia vào các thể chế chính trị của xã hội trống rỗng cũ, sẽ đòi được tham dự vào quyền lực chính trị và do đó làm gia tăng sức ép đòi dân chủ.

Nói cách khác, tăng trưởng kinh tế đẻ ra dịch chuyển xã hội rồi đến lượt dịch chuyển xã hội dẫn tới gia tăng nhu cầu đổi thay gia chính trị (dọc theo những đường trong Hình 20).

Mô tả của Smith về thay đổi trong phân công lao động là một trong những khái niệm trọng tâm vẫn làm bận tâm các nhà lý thuyết xã hội lớn của thế kỷ XIX. Trước tiên là Karl Marx người đưa phân công lao động thành bộ phận không thể tách rời trong học thuyết của ông với việc biến nó thành một lý thuyết về các giai cấp xã hội.

GÓC NHÌN CỦA MARX

Mô hình của Marx có thể được tóm tắt như sau. Thoát khỏi trật tự phong kiến cũ, giai cấp xã hội mới đầu tiên được dịch chuyển là tư sản, những thị dân khi xưa bị giới địa chủ khinh khi nhưng họ tích cóp được vốn liếng và sử dụng công nghệ mới để làm nên Cách mạng Công nghiệp. Đến lượt mình, cuộc cách mạng này làm dịch chuyển giai cấp mới thứ hai, giai cấp vô sản mà thành dư lao động bị giai cấp tư sản trưng dụng hết một cách phi lý. Mỗi giai cấp trong ba giai cấp này muốn một kết quả chính trị khác: giai cấp địa chủ truyền thống muốn bảo vệ trật tự chuyên chế cũ; giai cấp tư sản muốn một chế độ tự do (nghĩa là pháp quyền) bảo vệ quyền sở hữu tài sản mà có thể hoặc không bao gồm nền dân chủ chính thức qua bầu cử (họ luôn quan tâm tới pháp quyền hơn là dân chủ); và giai cấp vô sản, một khi tự ý thức được bản thân như một giai cấp, muốn một sự độc tài của giai cấp vô sản, mà đến lượt mình nó sẽ xã hội hóa các phương thức sản xuất, xóa bỏ sở hữu tư nhân và tái phân phối của cải. Giai cấp lao động có lẽ ủng hộ dân chủ bầu cử dưới hình thức phổ thông đầu phiếu, nhưng đó là phương tiện để chấm dứt quyền kiểm soát đối với các phương thức sản xuất chứ không phải sự cáo chung của chính nó.

Một trong những học giả quan trọng nhất nghiên cứu về truyền thống hậu Marx là Barrington Moore, tác giả của cuốn *Social Origins*

of Dictatorship and Democracy (Nguồn gốc xã hội của chế độ độc tài và dân chủ) năm 1966 được nhắc đến trong liên quan với Nhật (xem Chương 23). Công trình tinh vi này trình bày một loạt các nghiên cứu trường hợp trong lịch sử, trong đó phải kể tới Anh, Đức, Nhật, Trung Quốc, Nga, và Ấn Độ, và cố gắng giải thích vì sao dân chủ xuất hiện ở một số quốc gia này mà không phải ở các quốc gia khác. Ông có lẽ được người ta nhớ đến nhiều nhất bởi nhận xét thẳng thắn: “không có giai cấp tư sản nghĩa là không có dân chủ.” Nói thế không phải ông có ý nói rằng sự nổi lên của giai cấp tư sản tất yếu sẽ sản sinh ra dân chủ. Chẳng hạn, tại Đức, giai cấp tư sản công nghiệp liên minh với giới quý tộc địa chủ Junker chuyên quyền trong một cuộc hôn phối tai tiếng giữa “sắt và lúa mạch đen” tán thành chủ nghĩa độc đoán Bismarck và sau đó đóng vai trò nhất định trong sự nổi lên của Hitler. Thay vào đó, Moore cho rằng dân chủ có thể ra đời nếu một giai cấp tư sản lớn mạnh nhanh chóng hất cẳng thành công trật tự địa chủ và nông dân cũ. Điều này xảy ra tại Anh, ông ghi nhận, khi một giai cấp tư sản thâu khoán ở vùng nông thôn thương mại hóa nông nghiệp thành công, đuổi nông dân ra khỏi đất của họ, và sử dụng những khoản lợi này để tài trợ cho Cách mạng Công nghiệp. Quá trình tàn ác này có tác động làm suy yếu quyền lực của giới quý tộc địa chủ cũ trong khi sản sinh ra một giai cấp lao động hiện đại.

Moore cũng đặc biệt chú ý tới hình thái sản xuất nông nghiệp theo cách ngược hẳn với Marx. Marx chủ yếu lờ đi giai cấp nông dân, cho rằng giai cấp này sẽ bị triệt tiêu bởi quá trình công nghiệp hóa tư bản như từng xảy ra tại Anh. Tuy nhiên, những cuộc cách mạng lại nổ ra tại Nga và Trung Quốc nơi đại bộ phận dân số là nông dân. Lenin và Mao Trạch Đông lên nắm quyền được là dựa vào nông dân, bất chấp thực tế Marx tin rằng giai cấp này kiểu gì cũng bị triệt tiêu. Khi xét đến những trường hợp này, Moore cho rằng dân chủ hóa đối mặt với những trở ngại đặc biệt trong những điều kiện mà ông gọi là nông nghiệp “áp chế lao động” trong đó nông dân bị trói buộc với đất đai trong những

diễn trang lớn, tập trung. Kết quả là sự tồn tại của một giai cấp địa chủ chuyên chế, từ đó sinh ra những phong trào cách mạng công-nông. Giữa hai thái cực này, triển vọng về một nền dân chủ trung lưu thật ảm đạm. Chúng ta đã chứng kiến kịch bản này diễn ra ở một vài quốc gia Mỹ Latin như đã nhắc đến ở trên.

Cuốn sách của Barrington Moore đã làm nảy sinh một loạt các tác phẩm thách thức nhiều quan điểm của ông, nhưng đặc biệt là khẳng định của ông rằng giai cấp tư sản hay trung lưu đóng vai trò quan trọng trong sự ra đời của dân chủ.⁴ Không đi sâu vào chi tiết cuộc tranh luận học thuật này, rõ ràng là giả thuyết của ông sẽ cần phải được điều chỉnh ở một số hướng quan trọng nhất định. Chẳng hạn, giai cấp tư sản còn xa mới có thể coi là một nhóm thống nhất. Nó bao gồm các nhà tư bản công nghiệp lớn như Thyssens và Rockefellers cũng như các chủ hiệu nhỏ và người làm nghề ở thành thị mà người theo học thuyết Marx thường miệt thị là “tiểu tư sản.” Lợi ích của những bộ phận này khác nhau tùy theo hoàn cảnh; trong nhiều trường hợp; các nhóm trung lưu quan trọng không phải lúc nào cũng ủng hộ dân chủ.⁵ Và mặc dù giai cấp công nhân có thể được chiêu mộ vào những phong trào ruộng đất hay phong trào cộng sản chống dân chủ cấp tiến, nhiều tổ chức của giai cấp công nhân trên thực tế nhất tể kiên quyết ủng hộ các quyền bầu cử dân chủ và pháp quyền.

Cần lưu ý rằng hai thành phần của dân chủ tự do – pháp quyền tự do và sự tham gia chính trị của quần chúng – là những mục tiêu chính trị không thể tách rời mà ban đầu có xu hướng được các nhóm xã hội khác nhau ưu tiên. Do đó nhóm trung lưu khơi mào Cách mạng Pháp, như nhiều sử gia đã chỉ ra, không phải là những nhà dân chủ tận tụy theo nghĩa là muốn mở rộng ngay lập tức quyền bầu cử cho nông dân và công nhân. Tuyên ngôn Nhân quyền và Dân quyền được xem như là những đảm bảo về mặt pháp lý sẽ bảo vệ quyền sở hữu tài sản và quyền tự do cá nhân của giai cấp tư sản, giới hạn quyền lực nhà nước nhưng

không nhất thiết là trao quyền năng cho quần chúng nhân dân Pháp. Tương tự, những đảng viên Whig, những người buộc vua Anh phải ký thỏa thuận hiến pháp trong Cách mạng Vinh quang ở thế kỷ trước, chủ yếu là những người nộp thuế giàu có gồm một phần giai cấp quý tộc, quý tộc nhỏ và giai cấp thượng trung lưu. Trong hai thế kỷ tiếp theo gia nhập vào hàng ngũ họ là số lượng ngày càng đông đảo người của giai cấp tư sản công nghiệp và thương nghiệp cũng như luật sư, bác sĩ, công chức dân sự, giáo viên và các nhà chuyên môn thuộc giới trung lưu khác bứt khỏi giai cấp công nhân nhờ vào học vấn và tài sản. Những nhóm này là nền tảng hậu thuẫn cho Đảng Tự do Anh trong thế kỷ XIX. Những đảng viên này có xu hướng quan tâm tới pháp quyền nhiều hơn là dân chủ – nghĩa là sự bảo vệ pháp lý cho tài sản tư và quyền cá nhân, cũng như những chính sách như mậu dịch tự do, cải cách nền công vụ theo hướng trọng thực tài và giáo dục công làm bàn đạp cho dịch chuyển xã hội.

Tuy nhiên, qua thời gian, các nghị trình dân chủ và tự do bắt đầu hội tụ, và dân chủ trở thành mục tiêu của giới trung lưu. Pháp quyền và trách nhiệm giải trình dân chủ, xét cho cùng, là những phương tiện thay thế của việc kiểm soát quyền lực, và trên thực tế thường là hỗ tương. Bảo vệ quyền sở hữu tài sản trước sự lũng đoạn của nhà nước chuyên chế đòi hỏi quyền lực chính trị mà đến lượt nó có thể đạt được thông qua việc mở rộng quyền bầu cử. Tương tự, các công dân yêu sách quyền bầu cử có thể được bảo vệ bởi một nền pháp quyền hạn chế khả năng đàn áp của chính quyền đối với họ. Quyền bỏ phiếu sau được xem như mọi quyền pháp lý được bảo hộ khác. Dân chủ tự do – một hệ thống chính trị bao gồm cả pháp quyền và phổ thông đầu phiếu – do đó phát triển thành một khối duy nhất đúng như nguyện vọng của các nhóm tầng lớp trung lưu và một bộ phận đáng kể của giai cấp công nhân.

Bản thân Barrington Moore không phải là một Marxist ở phương diện muốn chứng kiến chiến thắng của chủ nghĩa cộng sản trên toàn thế

giới. Ông xem dân chủ tự do là kết quả đáng khao khát trong khi nhận thức rõ những lực lượng xã hội mạnh mẽ vốn thường vô hiệu hóa điều đó. Trên tinh thần này, khuôn khổ phân tích của chủ nghĩa Marx như Moore điều chỉnh duy trì vai trò cực kỳ hữu ích của một phương thức để hiểu được cách thức và cơ chế truyền bá của dân chủ. Quan điểm chủ đạo đó là dân chủ là điều được khao khát mạnh mẽ nhất bởi một nhóm xã hội cụ thể trong xã hội: tầng lớp trung lưu. Để hiểu được khả năng xuất hiện của dân chủ, chúng ta cần đánh giá sức mạnh của tầng lớp trung lưu so với các nhóm xã hội khác vốn trọng những hình thái chính quyền khác chẳng hạn như chính thể quân đầu địa chủ cũ có xu hướng ủng hộ các hệ thống chuyên chế hoặc các nhóm cấp tiến gồm nông dân và thị dân nghèo tập trung vào sự tái phân bố kinh tế. Nền dân chủ hiện đại có một nền tảng xã hội, và nếu chúng ta không chú ý tới nó, chúng ta sẽ không thể đánh giá thấu đáo những triển vọng của quá độ dân chủ.

Chúng ta có thể tổng kết những chủ thể xã hội chủ đạo mà sức mạnh tương đối và những tương tác của chúng quyết định khả năng xuất hiện của dân chủ trong một xã hội bất kỳ. Đây là những nhóm chủ đạo tồn tại ở châu Âu khi lục địa này dân chủ hóa trong thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX; đó cũng là những nhóm tồn tại ở nhiều quốc gia đang phát triển ngày nay.

1. Các tầng lớp trung lưu, xác định về mặt nghề nghiệp và học vấn chứ không phải mức thu nhập. Họ nghiêng về ủng hộ phần tự do trong dân chủ tự do. Nghĩa là, họ muốn những quy định pháp lý bảo vệ quyền của họ và nhất là tài sản của họ trước một chính quyền bạo ngược. Chưa chắc họ là người ủng hộ dân chủ, được hiểu như là một sự tham gia chính trị phổ quát, và họ thậm chí còn mâu thuẫn về tư tưởng, nếu không muốn nói là phản đối ra mặt sự tái phân phối kinh tế có thể ảnh hưởng tới tài sản và thu nhập của chính họ. Các nhóm tầng lớp trung lưu là những lãnh đạo chủ chốt của những quá

trình chuyển dịch dân chủ diễn ra tại Đan Mạch, Hy Lạp, Pháp, Argentina, Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha trong thế kỷ XIX và là những bộ phận quan trọng của các liên minh vận động cho một sự dân chủ hóa toàn diện tại Phần Lan, Thụy Điển, Hà Lan, Bỉ, Đức và Anh vào đầu thế kỷ XX.⁶

2. Các tầng lớp lao động – giai cấp vô sản công nghiệp nổi tiếng của Marx – ngược lại quan tâm hơn tới phần dân chủ của dân chủ tự do, nghĩa là quyền tham gia vào chính trị của chính họ. Họ bắt tay với các nhóm trung lưu để vận động cho sự mở rộng tuyệt đối quyền bầu cử tại Đan Mạch, Bỉ, Phần Lan, Thụy Điển, Hà Lan, Đức và Anh.⁷ Tuy nhiên, họ quan tâm tới việc tái phân phối kinh tế nhiều hơn so với tầng lớp trung lưu và thường tập trung vào việc tái phân phối hơn là những sự đảm bảo tự do đối với quyền sở hữu tài sản. Vì lý do này, những bộ phận đáng kể của giai cấp công nhân trên toàn thế giới sẵn lòng ủng hộ các nhà theo thuyết chủ nghĩa công đoàn vô chính phủ phi dân chủ trong thế kỷ XIX (ở Nam Âu hay phần lớn Mỹ Latin) hay các đảng cộng sản hay phát-xít trong thế kỷ XX, các đảng vẫn hứa hẹn tái phân phối đánh đổi bằng quyền tự do cá nhân.
3. Đại địa chủ, nhất là những kẻ tận triệt lao động bóc lột (nô lệ, nông nô, hay những điều kiện lao động phi thị trường khác), thì gần như ở đâu cũng là lực lượng chuyên chế đối lập của dân chủ. Một trong những soi rọi có giá trị lâu bền nhất của Barrington Moore là sự cần thiết phải đập tan quyền lực của nhóm xã hội cụ thể này bằng phương thức này hay phương thức khác trước khi một nền dân chủ trọn vẹn có thể phát triển thăng hoa.⁸
4. Nông dân có những khát vọng chính trị phức tạp và đôi khi không nhất quán. Trong nhiều xã hội, họ là một nhóm cực kỳ

bảo thủ, bám những giá trị xã hội truyền thống và sẵn lòng chịu sống ở vị thế yếu như là những khách hàng của giai cấp địa chủ. Một trong những phong trào phản cách mạng sớm nhất là cuộc nổi dậy của nông dân Vendée năm 1793 phản đối chính quyền cách mạng tại Paris. Như chúng ta chứng kiến với trường hợp của Hy Lạp và Ý, họ có thể được các đảng bảo thủ huy động thông qua các biện pháp ô dù. Tuy nhiên, trong những hoàn cảnh phù hợp, họ có thể cấp tiến để gia nhập cùng với các tầng lớp lao động thành lực lượng ủng hộ cách mạng. Họ trở thành những nông dân chân đất của những cuộc cách mạng Bolshevik, Trung Quốc và Việt Nam.

Bốn nhóm này tạo thành những chủ thể xã hội chính mà những tương tác của họ quyết định hành trình phát triển chính trị và chuyển dịch dân chủ trong thế kỷ XIX. Vào đầu thời kỳ này, hầu như toàn bộ các quốc gia phát triển tiên bộ nhất trên thế giới đều được thống trị bởi hai nhóm sau, chính thể quả đầu địa chủ và nông dân. Công nghiệp hóa được đẩy mạnh thôi thúc nông dân bỏ làng quê, gia nhập giai cấp công nhân, và đến đầu thế kỷ XX họ trở thành nhóm xã hội lớn nhất. Dưới tác động của việc mở rộng thương mại, số cá nhân tầng lớp trung lưu bắt đầu nở rộ, đầu tiên là tại Anh và Mỹ, sau đó là Pháp và Bỉ, và đến cuối thế kỷ XIX là Đức, Nhật và các quốc gia “phát triển muộn” khác. Điều này sau đó tạo tiền đề cho những cuộc đối đầu chính trị và xã hội trọng đại đầu thế kỷ XX.

TÍNH TRUNG TÂM CỦA CÁC ĐẢNG CHÍNH TRỊ

Dù hữu ích đến vậy, khung phân tích của Marx có những điểm yếu mà một trong đó là việc ông sử dụng từ “giai cấp” như là biến số mang tính tiên quyết. Đôi khi Marx nói như thể các giai cấp xã hội – giai cấp tư sản, vô sản, phong kiến – là những chủ thể chính trị được xác định rõ ràng là có khả năng ra quyết định hợp lý có chủ đích. Trên

thực tế, các giai cấp xã hội là những khái niệm tri thức trừu tượng, hữu ích về mặt phân tích nhưng không thể sản sinh ra hành động chính trị trừ phi họ được kết nạp vào các tổ chức cụ thể. Các nhóm xã hội mới dịch chuyển có thể tham gia vào chính trị theo một loạt cách: qua những cuộc biểu tình và tuần hành, sử dụng phương tiện truyền thông, hay như ngày nay, thông qua các kênh như Facebook và Twitter. Các công dân có thể tổ chức các nhóm xã hội dân sự để vận động cho các sự nghiệp cụ thể hay để giành được sự hậu thuẫn lẫn nhau. Nhưng nếu để cuộc tham gia này được lâu dài, nó cần phải được thể chế hóa, mà trong hai thế kỷ qua đồng nghĩa với việc thiết lập những đảng phái chính trị.

Do đó cả bốn nhóm liệt kê ở trên không nổi lên trên thế giới như những chủ thể chính trị cố kết như Athena sinh ra từ đầu Zeus. Họ phải được huy động về mặt chính trị và phải được đại diện bởi các đảng chính trị. Vì lý do này mà các đảng chính trị được xem là đóng vai trò thiết yếu trong thành công của mọi nền dân chủ bất chấp thực tế là họ không được nhiều nhà lý thuyết dân chủ đầu tiên dự đoán trước. Các đảng bảo thủ như Đảng Tory tại Anh hay Đảng Hoàng gia Đức khi bắt đầu là những phần tử chính trị ưu tú mà chỉ về sau mới bị buộc phải tự tổ chức thành các đảng quần chúng để tranh cử. Các tầng lớp trung lưu được đại diện bởi nhiều đảng tự do khác nhau, chẳng hạn như Đảng Tự do tại Anh hay Đảng Tiến bộ, Tự do cánh tả hay Tự do Quốc gia tại Đức. Giai cấp công nhân được tập hợp dưới lá cờ của các đảng chủ nghĩa xã hội như Công đảng Anh và Đảng Dân chủ Xã hội Đức, hay đến đầu thế kỷ XX, nhiều đảng cộng sản khác nhau bắt đầu xuất hiện trên diễn bực tranh phong cảnh chính trị ở hầu hết tất cả các xã hội đang công nghiệp hóa. Nông dân là nhóm xã hội tổ chức lỏng lẻo nhất. Ở Anh, Mỹ, Đan Mạch và Thụy Điển, đến cuối thế kỷ XIX họ biến mất gần hết vì họ đã được chuyển đổi thành những chủ trại độc lập hay nếu không thì cũng bị giải tỏa đất. Ở Hy Lạp và Ý, nông dân làm thuê thực ra được đại diện bởi các đảng bảo thủ sử dụng sự bảo trợ để

kiểm soát họ; ở Bulgaria, họ thành công trong việc lập ra đảng riêng của mình.

Một vấn đề trọng tâm ở mọi sự phân tích dân chủ giản đơn dựa trên giai cấp là có một số vấn đề cắt ngang, tập hợp nhân dân khắp các tuyến giai cấp và làm mờ đi tiểu sử giai cấp của các đảng chính trị. Trong số các vấn đề quan trọng nhất ở đó là tình cách sắc tộc, tôn giáo và chính sách đối ngoại. Do đó Reichstag của Đức cuối thế kỷ XIX có những đảng đại diện cho bộ phận thiểu số Ba Lan và Đan Mạch, cũng như Đảng Trung tâm đại diện cho lợi ích người Công giáo và bản thân nó chia thành cánh tả và cánh hữu. Các vấn đề như chính sách đế quốc và việc xây dựng một hải quân là những sự nghiệp bảo thủ thu hút sự ủng hộ của giai cấp công nhân. Ở Anh, có những chia rẽ sâu sắc giữa Quốc luật Ireland và toàn bộ đế quốc mà thường cũng quan trọng như những bài toán giai cấp khi quyết định các kết quả bầu cử. Ở Trung Đông ngày nay, các đảng theo chủ nghĩa Islam giáo có xu hướng có một nền tảng xã hội ở những giai cấp thấp hơn và tại các vùng nông thôn, nhưng thông điệp công khai được dựa trên tôn giáo hơn là giai cấp.

Do đó, trong khi các đảng chính trị có lẽ cố gắng đại diện cho những lợi ích của các giai cấp xã hội cụ thể, họ thường cũng là những chủ thể chính trị tự chủ có thể giành quyền lực bằng cách huy động cử tri từ các giai cấp khác nhau thông qua việc chuyển dịch nghị trình từ kinh tế sang chính trị bản sắc, tôn giáo hay chính sách đối ngoại. Họ không hẳn là phải đại diện cho những lợi ích thật sự của các giai cấp xã hội ủng hộ cho họ. Tại Mỹ, Đảng Cộng hòa, xưa nay vẫn là pháo đài của những lợi ích doanh nghiệp, nhận được sự hậu thuẫn lớn từ các cử tri thuộc giai cấp công nhân, những người ủng hộ trên cơ sở văn hóa thay vì kinh tế.

Giống như các bộ máy quan liêu nhà nước, các đảng chính trị không chỉ đơn thuần là những cánh tay đòn robot được điều khiển bởi những giai cấp xã hội bên dưới. Thay vào đó, họ có thể thực thi rất nhiều

lựa chọn về việc sẽ đại diện cho cử tri của mình như thế nào. Các đảng chính trị được tạo nên bởi các doanh nhân làm chính trị vốn tập hợp người ủng hộ quanh những ý tưởng cụ thể và sau đó tiếp tục tổ chức các bộ máy chính trị trong thế giới thực. Các đảng cộng sản thành công cần đến một bộ óc thiên tài biết tổ chức của các lãnh tụ như Vladimir Lenin lên nắm quyền lực. Các đảng bảo thủ được cổ vũ bởi những ý tưởng về truyền thống, tôn giáo, một nền quân chủ, và ổn định. Khi các nền tảng xã hội cơ bản của họ rơi vào suy thoái và họ bị buộc phải cạnh tranh để giành cử tri nhân dân, một số, như Đảng Bảo thủ Anh, có thể thay đổi nghị trình để làm chúng trở nên hấp dẫn với các đại cử tri thuộc tầng lớp trung lưu và giai cấp công nhân. Những đảng khác, ví dụ Đảng Dân chủ Thiên chúa Ý sống sót và thịnh vượng nhờ vào khả năng tổ chức những mạng lưới ô dù khổng lồ. Những đảng bảo thủ nào không thể thích nghi với các điều kiện mới của chính trị bầu cử rất dễ bị cám dỗ quay về với những biện pháp phi dân chủ để bảo vệ quyền lực của mình như cuộc đảo chính Argentine năm 1930 (xem Chương 18). Việc tổ chức đảng kiểu ô dù thường đi kèm với phong cách chính trị cá nhân chủ nghĩa, trong đó lực lượng ủng hộ được tập hợp quanh những nhân vật có sức lôi cuốn như Juan và Eva Perón thay vì quanh một chương trình chặt chẽ. Năng lực tổ chức do đó không phải thứ gì đó mà có thể dễ dàng dự đoán chỉ bằng việc nhìn vào sức mạnh của các giai cấp xã hội khác nhau. Nó phụ thuộc vào các yếu tố ngẫu nhiên về mặt lịch sử như bộ máy lãnh đạo, nhân cách và ý tưởng.

TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ, DỊCH CHUYỂN XÃ HỘI VÀ DÂN CHỦ

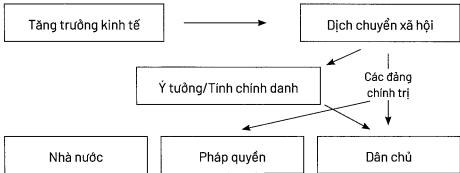
Vì sao dân chủ truyền bá rộng, và vì sao nó có thể truyền bá xa rộng hơn trong tương lai? Các thể chế dân chủ được thúc đẩy bởi muôn vàn lý do, nhưng một trong những lý do quan trọng nhất tập trung vào sự chuyển biến kinh tế. Tăng trưởng kinh tế được gắn với dân chủ trong một quá trình nhiều giai đoạn như minh họa trong

Hình 21. Tăng trưởng kinh tế để ra dịch chuyển xã hội thông qua việc tăng cường phân công lao động và sự dịch chuyển xã hội tới lượt nó lại sản sinh ra các nhu cầu về một nền pháp quyền lẫn một nền dân chủ lớn hơn. Các tầng lớp tinh hoa truyền thống thống lĩnh trật tự nông nghiệp cũ thường xuyên cố gắng ngăn chặn các nhóm mới hơn tham gia vào hệ thống. Một hệ thống dân chủ ổn định sẽ xuất hiện chỉ khi những nhóm mới dịch chuyển này được kết nạp thành công vào hệ thống và được phép tham gia về mặt chính trị. Ngược lại sẽ là bất ổn định và mất trật tự nếu những nhóm này không có các kênh tham gia được thể chế hóa.

Trong bối cảnh này, ý tưởng có thể vẫn rất quan trọng, nhưng chúng liên quan tới những thay đổi trong các chiều kích khác của sự phát triển. Chẳng hạn, ý tưởng về bình đẳng phẩm giá con người toàn cầu đã xuất hiện từ hàng thế kỷ, nhưng trong các xã hội nông nghiệp nó chưa bao giờ có được sức lôi cuốn mạnh vì các xã hội như vậy có một mức độ dịch chuyển xã hội vô cùng thấp. Nông dân vẫn thường kỳ nổi loạn và thách thức nguyên trạng chính trị. Việc làm này của họ có thể bị châm ngòi bởi một số vi phạm trắng trợn quyền của họ, hay chỉ đơn thuần là do đói kém và cùng đường tuyệt lộ. Nhưng trong khi các cá nhân lãnh tụ của những cuộc nổi dậy như vậy có thể khao khát gia nhập chính thể quả đầu, họ chưa bao giờ nghĩ đến việc lật đổ hệ thống phân biệt giai cấp theo đúng nghĩa của từ đó. Chính vì thế họ chưa bao giờ trở thành những nhà cách mạng thực thụ. Ý tưởng về bình đẳng xã hội đạt được sức mạnh kích động rộng lớn chỉ khi ở một số khu vực châu Âu trong thế kỷ XVII và XVIII một hệ thống kinh tế chủ nghĩa tư bản lớn mạnh bắt đầu tái lập trật tự hệ thống xã hội. Chủ nghĩa tư bản hiện đại vừa đòi hỏi vừa sản sinh ra dịch chuyển xã hội, và hệ quả là các nhu cầu đối với cơ hội và tiếp cận bình đẳng càng được mở rộng. Do đó có vô số tuyến nhân quả gắn dịch chuyển xã hội với dân chủ và pháp quyền. Ý tưởng là quan trọng và có sự tự do ý chí của riêng chúng – dù là Adam Smith hay Karl Marx cũng không thể được coi là

phát ngôn viên cho giai cấp xã hội mà từ đó họ xuất thân – nhưng sự lĩnh hội ý tưởng thì được định hình bởi bối cảnh xã hội và những biến đổi kinh tế sâu sắc.

Hình 21. Phát triển kinh tế và Dân chủ



Dân chủ xuất hiện từ từ theo các giai đoạn ở châu Âu trong một thời kỳ kéo dài 150 năm nhờ hệ quả của những cuộc tranh đấu của các tầng lớp trung lưu, giai cấp công nhân, chính thể quân chủ và nông dân, toàn bộ các giai cấp này lại được kiến tạo bởi những thay đổi cơ bản trong nền kinh tế và xã hội. Khung Marx-Moore với một số chỉnh sửa, về cơ bản vẫn hợp lý. Tôi đây trong chương tiếp theo tôi sẽ mở xẻ thêm về câu chuyện này.

28

HÀNH TRÌNH DÀI ĐI ĐẾN DÂN CHỦ

Dân chủ châu Âu đã tiến bộ như thế nào trong thế kỷ XIX khi các xã hội thay đổi; lập luận chống lại dân chủ trước khi dân chủ thắng thế; các đảng bảo thủ thường quyết định bản chất của tiến bộ dân chủ như thế nào

Trong Tập 1 tôi đã kể câu chuyện về sự nổi lên của chính quyền có trách nhiệm giải trình tại Anh và Mỹ. Trách nhiệm giải trình là kết quả của những gì mà nếu nhìn lại dường như là sự sống sót gần như tình cờ của một thể chế phong kiến, một đẳng cấp hay nghị viện thời Trung cổ cho đến tận ngày nay. Thời Trung cổ, thẩm quyền đánh thuế nằm trong tay những đẳng cấp này, vốn đại diện cho lớp chủ sở hữu tài sản thuộc chính thể quả đầu trong xã hội. Tại Pháp, Tây Ban Nha, Thụy Điển, Phổ và Nga, nền quân chủ từ cuối thế kỷ XVI trở đi hủy hoại thành công quyền lực của các đẳng cấp và củng cố sự cai trị chuyên chế. Ở Ba Lan và Hungary, ngược lại, các đẳng cấp thắng thế nền quân chủ và tạo ra một hệ thống chính trị phân quyền yếu kém sớm bị những kẻ chinh phạt nước ngoài trấn áp bằng quân sự. Chỉ riêng ở Anh thì Nghị viện có quyền lực ngang hàng với quyền lực của vua. Nghị viện đánh bại quân chủ và đi tới chỗ bế tắc trong cả thế kỷ XVII, một thế bế tắc mà cuối cùng dẫn tới sự hiệp ước Hiến pháp năm 1688-1689, Cách mạng Vinh quang.

Chính quyền có trách nhiệm giải trình không chỉ đơn thuần là vấn đề các nhóm đối lập lật đổ chính quyền và buộc chính quyền tuân lệnh họ. Xuyên suốt lịch sử nhân loại, các nhóm bên ngoài đánh các nhóm bên trong, và một khi họ hất cẳng thành công người đang nắm quyền lực họ trở thành một tập thể áp bức mới có chung quyền lợi. Chính quyền giải trình, ngược lại, có nghĩa là sự công nhận chính thức nguyên tắc trách nhiệm giải trình trước đại chúng và tính chính danh của việc phân đối. Đây chính là chỗ ý tưởng trở nên đóng một vai trò trọng yếu. John Locke giải thích rằng thẩm quyền của tất cả các chính quyền không nằm ở quyền tối cao mà ở khả năng bảo vệ quyền cá nhân của công dân. Chính quyền rất có thể là những kẻ vi phạm đầu bảng những quyền này. Ông cũng nói thêm rằng “không chính quyền nào có thể có quyền bắt tuân phục đối với một dân tộc không tự nguyện tán thành theo nó”. Những gì ngày nay chúng ta gọi là tính chính danh do đó bắt nguồn từ khả năng của một dân tộc “chọn chính quyền của họ và những thủ hiến của họ.” “Không đóng thuế nếu không có sự đại diện” và “sự tán đồng của kẻ bị trị” là những nguyên tắc sống động của Cách mạng Vinh quang và của Cách mạng Mỹ diễn ra chưa đầy một thế kỷ sau đó. Sự chuyển dịch trong việc hiểu từ “Quyền của người Anh” (nghĩa là quyền phong kiến truyền thống) sang “quyền tự nhiên” (quyền phổ quát của mọi người) có nghĩa rằng những cuộc cách mạng mới này sẽ không bao giờ chỉ đơn giản là thay thế nhóm tinh hoa này bằng một nhóm tinh hoa khác.

Nhưng cho dù Cách mạng Vinh quang đặt ra nguyên tắc về trách nhiệm giải trình nghị viện, vào đầu thế kỷ XVIII, Anh vẫn còn xa mới đạt một nền dân chủ thật sự. Những đại biểu trong Nghị viện được bầu cử bởi bộ phận thiểu số sung túc, mà đến tận năm 1830 cũng chỉ chiếm khoảng 3% toàn bộ dân số. Cho nên câu chuyện về sự xuất hiện của dân chủ, đối lập với trách nhiệm giải trình, diễn ra trong những thế kỷ sau thỏa thuận hiến pháp năm 1689.

Vì pháp quyền và trách nhiệm giải trình có thể được hiểu như là phương thức thay thế để kiểm soát chính quyền, không ngạc nhiên khi cả hai có sự liên quan mật thiết với nhau về mặt lịch sử và được thúc đẩy cùng nhau. Trong Nội chiến Anh, một trong những bất mãn của Nghị viện đối với vua là vua đang chà đạp lên Thông Luật. Triều Stuart thời kỳ đầu khởi tố kẻ thù thông qua các cơ quan đáng ngờ về tính hợp pháp chẳng hạn như Tòa Sao của vua. Phía Nghị viện yêu cầu nhà nước quân chủ chịu trách nhiệm trước họ về các vấn đề đánh thuế và nhà nước quân chủ phải hành động theo luật. Chính sự tuân thủ pháp quyền đảm bảo rằng một nhóm bên ngoài thành công trong việc hắt cẳng một nhóm bên trong sẽ không lấy cơ hội tiếp cận quyền lực trời ban này làm phương thức để truy bức trả đũa kẻ thù.

Tuy hai thành phần của dân chủ tự do kiểm soát nhà nước – nền pháp quyền tự do và phần trách nhiệm giải trình dân chủ – thường có sự liên kết, song về mặt khái niệm chúng vẫn tách bạch nhau. Như đã nhấn mạnh trong chương trước, chúng có xu hướng được những nhóm xã hội khác nhau bảo vệ. Điều này có nghĩa rằng dân chủ tự do hiếm khi đến theo một khối gọn ghẽ mà theo kiểu chuỗi nối tiếp qua thời gian. Vậy nên cũng khó mà tính niên đại cho sự xuất hiện lần đầu của dân chủ. Chẳng hạn, khi nào thì Mỹ trở thành một nền dân chủ tự do? Pháp quyền ra đời sớm hơn dân chủ với sự áp dụng Thông Luật tại các thuộc địa rất lâu trước khi xảy ra cách mạng và Hội nghị Hiến pháp. Nhưng vẫn mất hàng thế kỷ thì việc tiếp cận luật một cách công bằng mới được thực thi. Dù hầu hết người Mỹ cho rằng dân chủ xuất hiện với việc thông qua Hiến pháp vào cuối thế kỷ XVIII, quyền bầu cử bị hạn chế nghiêm trọng vào năm 1787 và được mở ra từ từ cho người da trắng không có tài sản, người Mỹ gốc Phi và phụ nữ nhưng với tiến độ rất chậm và đến khi Tu chính án 19 được phê chuẩn vào năm 1920 mới hoàn tất. Quả thật, nhiều hạn chế khác nhau đối với quyền bầu cử của người da đen ở miền Nam có nghĩa rằng việc ban hành quyền bầu cử hợp pháp trọn vẹn phải đợi đến khi Luật Quyền Bỏ phiếu được thông qua năm 1965.

Nếu áp dụng những tiêu chí dân chủ tự do khác nhau này trở ngược thời gian về thế kỷ XIX, chúng ta thấy rằng quá trình dân chủ hóa ở châu Âu và các quốc gia khác trong Làn sóng Thứ nhất là một quá trình bị kéo dài thái quá. Bảng 6 minh họa niên biểu các quốc gia khác nhau đạt được những dấu mốc khác nhau trong việc mở rộng quyền bầu cử, và cho thấy cả lượng thời gian cần để đạt được quyền phổ thông đầu phiếu và những khác biệt giữa các quốc gia khác nhau. Bên cạnh việc giới hạn quyền bầu cử, các chính quyền chuyên quyền ở châu Âu thế kỷ XIX đã làm nhiều điều khác nữa để kiểm tỏa dân chủ. Chẳng hạn như Phổ phê chuẩn phổ thông đầu phiếu cho nam giới năm 1849, nhưng lại đi theo một hệ thống bầu cử ba tầng và bỏ phiếu công khai mà đến tận năm 1918 mới được bãi bỏ. Một số quốc gia như Anh, Ý và Đan Mạch đã không bầu thượng viện để phủ quyết hay điều chỉnh lập pháp. Nhiều quốc gia áp đặt những hạn chế đối với việc tổ chức chính trị nhất là về phần các nhóm giai cấp công nhân mới hoạt động dưới lá cờ chủ nghĩa xã hội hoặc cộng sản. Thêm vào đó, trong thời kỳ này quá trình dân chủ hóa không phải là quá trình một chiều; một số quốc gia như Pháp trao quyền cho công dân, chỉ tước đi các quyền này khi các chế độ chuyên quyền trở lại nắm quyền theo chu kỳ.

QUYỀN BẦU CỬ

Con đường đi lên dân chủ của châu Âu trải ra nhiều giai đoạn, ngắt quãng bởi nhiều thời kỳ ngưng trệ hoặc hồi quy tích cực. Lý do đơn giản nhất đằng sau lộ trình luẩn quẩn này là xã hội châu Âu chưa sẵn sàng cho dân chủ về mặt xã hội cho đến ba thập niên cuối cùng của thế kỷ XIX.

Như đã nói trong Lời nói đầu, Cách mạng Pháp đưa Bộ luật Napoléon đến với một phần lớn châu Âu và cũng đạt được một nhà nước hành chính hiện đại ngay tại Pháp, song nó chưa thành lập được một nền dân chủ.

Bảng 6. Mở rộng quyền bầu cử ở một số quốc gia lựa chọn¹

Quốc gia	Phần trăm dân số có quyền bầu cử	Năm	
		Quyền bỏ phiếu của nam giới	Phổ thông đầu phiếu
Áo	6,0 (1873)	1907	1919
Bỉ	1,0 (1831)	1919	1949
Anh	2,3 (1830)	1918	1929
Đan Mạch	14-15 (1848)	1849	1915
Phần Lan	-	1906	1906
Pháp	0,25 (1815)	1875	1945
Hy Lạp	-	1864	1952
Iceland	9,8 (1903)	1920	1920
Ireland	0,2 (1830)	1918	1923
Ý	2,3 (1871)	1919	1945
Nhật	1,0 (1899)	1899	1946
Luxembourg	2,0 (1848)	1892	1919
Hà Lan	2,4 (1851)	1917	1917
Na Uy	-	1898	1915
Phổ/Đức	-	1849/1867	1919
Hàn Quốc	-	1948	1948
Thụy Điển	4,8 (1865)	1920	1920
Thụy Sĩ	-	1848	1959-1990
Mỹ	9,4 (1828)	Thập niên 1820	1920

Nguồn: Rokkan và Eisenstadt, *Building States and Nations*; Tilly, *Democracy*

Thất bại của Napoléon mở ra sự trở lại chế độ chuyên quyền trong một thời kỳ kéo dài dưới sự bảo hộ của Liên minh Thần thánh Áo-Phổ-Nga, trong đó các chế độ quân chủ bảo thủ đã cố gắng quay ngược thời gian về thời kỳ trước năm 1789. Có thể thấy một độ dốc trong chính thể chuyên chế trải từ tây sang đông. Chính quyền cộng hòa tồn tại chỉ ở một số bang của Thụy Sĩ và các thành quốc của Đức. Pháp, Hà Lan, Bỉ, Na Uy và một số các nhà nước Đức khác (đương nhiên cả Anh nữa)

đã có nền quân chủ lập hiến trong đó các quyền lực chính thức của nhà vua bị giới hạn bởi luật. Trong đế quốc Áo-Hung, Phổ, Ý và Nga, các quốc vương đỡ ít mắc vào những sự kiểm soát đối với quyền lực của họ hơn dù chủ yếu các quốc gia này được cai trị thông qua các chế độ quan liêu dựa trên một số hình thái luật dân sự.²

Làn sóng vĩ đại thứ hai tiến tới dân chủ xảy ra với những cuộc Cách mạng trong năm 1848, làm dấy lên hi vọng cũng nhanh như khi nó tan vỡ. Theo sử gia Eric Hobsbawm, “năm 1848 xuất hiện như một cuộc cách mạng trong lịch sử châu Âu hiện đại kết hợp giữa một lời hứa trọng đại nhất, triển vọng hoang đường nhất và thành công ban đầu chớp nhoáng nhất với một sự thất bại toàn tập và nhanh chóng nhất..”³ “Mùa xuân của các dân tộc,” được so sánh với Mùa xuân Arab, có tác động tới hầu như mọi quốc gia trong trục lõi châu Âu. Nó bắt đầu tại Pháp với sự sụp đổ của nền Quân chủ tháng 7 và lời tuyên bố của Đế nhị Cộng hòa vào tháng 2, rồi sau đó lan sang Bavaria, Phổ, Áo, Hungary, và Ý tháng kế đó. Các quốc gia duy nhất không bị mất ổn định là những nước nằm ở ngoại vi lục địa: Thụy Điển, Anh, Hy Lạp, Tây Ban Nha và Nga. Những cuộc cách mạng sau đó nhanh chóng bị đàn áp, khởi đầu là sự khôi phục của nhà Habsburg vào tháng 5 và tiếp tục ở khắp phần còn lại của châu lục cho tới cuối năm đó. Sự lan truyền nhanh chóng những ý tưởng về cách mạng chứng minh rằng “tác động lan truyền” của sự thức tỉnh dân chủ không phải là sản phẩm phụ của Internet và mạng xã hội mà có thể xảy ra trong kỷ nguyên báo giấy nữa.⁴

Sự bùng nổ của những cuộc cách mạng này lần thất bại cuối cùng của chúng phản ánh bản chất thiếu hoàn chỉnh của các biến đổi xã hội đang xảy ra tại châu Âu. Vào đầu thế kỷ XIX, già nửa châu Âu vẫn là nông nghiệp, với chủ thể chủ đạo là địa chủ và nông dân. Chỉ ở Anh và Hà Lan là có những nhóm tầng lớp trung lưu có quy mô hay tầm vóc chính trị đáng kể. Nhưng đến giữa thế kỷ, một nhóm tư sản công

ng nghiệp và thương mại nhỏ đã nổi lên ở hầu khắp mọi nơi, và với việc phổ cập giáo dục và xóa mù chữ, báo chí và các thảo luận công khai trở nên thịnh hành hơn rất nhiều. Thập niên 1840 chứng kiến sự tổ chức của cái ngày nay chúng ta sẽ gọi là “xã hội dân sự” trên toàn lục địa châu Âu: các hiệp hội tư nhân tự nguyện, thường được tổ chức quanh các buổi đại tiệc hay lễ hội công cộng, tại đây những người đồng chí hướng tập hợp, trao đổi quan điểm, bày tỏ ý kiến phê bình chính quyền. (Những tổ chức như vậy đã tồn tại ở Anh vào một thời điểm sớm hơn thế nhiều.) Tuy nhiên, các đảng chính trị ở hầu hết các nơi đều là bất hợp pháp. Ở những lãnh thổ mà ở đó có nhiều áp bức hơn, các nhà hoạt động xã hội phải tổ chức các hội bí mật chẳng hạn như Nước Ý Trẻ của Giuseppe Mazzini. Chính những nhóm tầng lớp trung lưu này, cả hợp pháp lẫn bất hợp pháp, về sau sẽ là mũi nhọn của những cuộc Cách mạng năm 1848.⁵

Tuy nhiên, việc cải tạo xã hội vào thời điểm đó chưa hoàn chỉnh; ngay cả tại các xã hội châu Âu có nền kinh tế tiến bộ bậc nhất, tầng lớp trung lưu vẫn chỉ chiếm thiểu số dân số. Những tầng lớp trung lưu này có sự chia rẽ giữa những người muốn sự bảo hộ pháp lý mạnh đối với con người và quyền sở hữu tài sản và những người quan tâm tới việc tham gia dân chủ ở tầm vĩ mô hơn. Đa số dân số châu Âu vẫn là nông dân, thợ thủ công, thương nhân, và một giai cấp công nhân bắt đầu phôi thai bấy giờ chủ yếu là tự phát. Tình hình ở châu Âu lúc bấy giờ có thể so với các quốc gia thị trường mới nổi như Thái Lan và Trung Quốc ngày nay. Những người bảo thủ vào năm 1848 có thể đã phá vỡ đà cách mạng với việc chia rẽ hàng ngũ tầng lớp trung lưu thông qua những lời thỉnh cầu về dân tộc chủ nghĩa, và lợi dụng nỗi sợ của họ về sự mất trật tự.

Những thập niên ngay sau khi khôi phục trật tự bảo thủ sau năm 1848 sẽ là sự biến chuyển mạnh nhất về mặt kinh tế xã hội trong lịch sử châu Âu, cũng như trong lịch sử Mỹ. Các quốc gia tiến bộ hơn – Anh, Pháp, Đức, Bỉ và Hà Lan – từ các xã hội nông nghiệp chiếm đa số trở

thành xã hội công nghiệp đô thị trước thêm Thế chiến I. Điều này dẫn đến sự thay đổi to lớn trong các giai cấp xã hội và tạo cơ sở cho nền chính trị dân chủ quần chúng mới.

Do đó, nhận định của Hobsbawm coi thất bại của những cuộc cách mạng năm 1848 là thất bại tuyệt đối là quá hà khắc. Sự bùng nổ của cách mạng và nỗi e ngại nó có thể tái diễn luôn ám ảnh tâm trí tất cả các nhà lãnh đạo chuyên quyền ở nửa sau của thế kỷ XIX và thiết lập một nghị trình cho những thay đổi chính trị mà sẽ mở ra trong hai thế hệ tiếp theo. Chẳng hạn, Phổ đưa vào thực thi hệ thống phổ thông đầu phiếu từ năm 1847 đến năm 1867 trừ bỏ phiếu công khai và bỏ phiếu chia phần khu. Nước Đức mới thống nhất sau năm 1871 áp dụng một Hiến pháp chính thức, lần đầu tiên giao một vai trò cho Reichstag mới bầu. Sự hợp pháp hóa các đảng chính trị mở ra một cánh cửa cho việc tổ chức Đảng Dân chủ Xã hội; bất chấp những nỗ lực đàn áp đảng này của vị Thủ tướng siêu bảo thủ Bismarck, các Đảng viên Dân chủ Xã hội trở thành nhóm lớn nhất bên trong Reichstag trước thêm Thế chiến I. Bismarck thực thi hệ thống an sinh xã hội và bảo hiểm y tế đầu tiên của châu Âu vào những năm 1880 trong một nỗ lực “hớt tay trên” của các đảng giai cấp công nhân mới.

Ở Pháp cũng tương tự, lên nắm quyền thông qua một cuộc đảo chính năm 1851 và tự xưng là Hoàng đế Napoléon III nhưng Louis Napoléon tự thấy rằng phải chính danh hóa sự cai trị của mình với việc dựng lên một cuộc bỏ phiếu toàn dân (từng được bầu làm tổng thống của nước Cộng hòa xuất hiện ngay sau cách mạng năm 1848). Người Pháp đã quen với ý niệm bầu cử, ngay cả trong những điều kiện bị kiểm chế cao. Ngoài ra, Chế độ Đế chế là một chế độ tự do trong đó quan điểm chính trị đa dạng có thể được bày tỏ cởi mở. Sự mở rộng kinh tế diễn ra dưới chế độ này dọn đường cho Chế độ tam Cộng hòa dân chủ thực thụ hơn được tuyên bố sau thất bại trong Chiến tranh Pháp-Phổ và Công xã Paris. Do đó, nhiều trong số các động thái hướng tới xã hội

tự do và một nền dân chủ lớn hơn là công trình của các lãnh tụ bảo thủ sống đến năm 1848 và ý thức được thực tế rằng họ đối mặt với những sự dịch chuyển xã hội theo những cách thức khác với ở đầu thế kỷ.

Những người ủng hộ thuộc tầng lớp trung lưu của chính phủ lập hiến vào giữa thế kỷ sẽ biến thành những nhà dân chủ bất nhất, vì xung lực dân chủ bị chặn lại bởi chủ nghĩa dân tộc ở nhiều quốc gia. Những người phe tự do của Đức ngồi trong các nghị trường Frankfurt và Berlin thường quan tâm tới việc tạo ra một nhà nước Đức thống nhất hơn là việc dân chủ hóa các bang hiện tại của Đức. Là tầng lớp tinh hoa, họ sẵn sàng để chính họ “đại diện” cho dân tộc chứ không thật sự muốn trao cho đồng bào mình quyền bầu cử. Nhiều người trong số họ cuối cùng ủng hộ Bismarck và nhà nước Reich chuyên chế của ông khi ông tỏ ra là một cá nhân có năng lực tạo ra một nước Đức thống nhất. Là lãnh đạo và người hưởng lợi từ chủ nghĩa tư bản Đức, họ không ngần ngại từ bỏ chủ nghĩa tự do kinh tế khi nhà nước đưa ra các biện pháp bảo hộ thuế quan đối với những ngành công nghiệp của họ. Tương tự, nhiều trong số đảng viên đảng tự do trong những lãnh thổ thuộc Đế quốc Áo-Hung quan tâm hơn tới việc đảm bảo đặc quyền đặc lợi cho bản thân với vai trò tinh hoa của dân tộc hơn là tới việc mở rộng quyền bầu cử. Tại Anh, sự phản đối đối với Quốc Luật Ireland (Irish Home Rule) và sự ủng hộ đối với đế quốc cho phép các đảng viên đảng bảo thủ thu hút sự ủng hộ không chỉ từ tầng lớp trung lưu mà cả giai cấp công nhân trong cuối thế kỷ XIX. Lần này sẽ không phải lần cuối chủ nghĩa thực dân thẳng thừng lợi ích giai cấp tại châu Âu.

LUẬN ĐIỂM PHẢN ĐỐI DÂN CHỦ

Việc phản đối sự truyền bá dân chủ nằm ở địa hạt ý tưởng cũng như những lợi ích vật chất của giới tinh hoa châu Âu bấy giờ. Trong thế kỷ XIX, nhiều nhà trí thức nghiêm túc sẵn sàng đưa ra những lập luận sâu sắc phản bác quyền phổ thông đầu phiếu hay nguyên tắc một người

một lá phiếu. Một số lập luận này rất nên rà lại vì một số trong đó vẫn còn rất nổi trội cho dù ngày nay rất ít người sẵn sàng khẳng định công khai về chúng.

Một trong những bài phê bình về dân chủ vững chãi nhất là của triết gia John Stuart Mill với tác phẩm *On Liberty* (Bàn về tự do)ⁱ, cứ liệu nền tảng cho các nhà chủ thuyết tự do kể từ khi nó được xuất bản năm 1859. Trong *Thoughts on Parliamentary Government* (Chính thể đại diện)ⁱⁱ xuất bản năm 1861 trước khi có Đạo luật Cải cách Thứ hai, Mill đã đưa ra một vài lập luận phản bác quyền phổ thông đầu phiếu và bình đẳng. Ông bắt đầu với một luận điểm kiểu đảng Whig kinh điển rằng “hội đồng bỏ phiếu về thuế dù là tổng hay địa phương cần được bầu chỉ bởi những người có đóng góp vào những khoản thuế được áp.”⁶ Ý tưởng chỉ những người nộp thuế được bỏ phiếu chính là sự ngược lại của nguyên tắc “không nộp thuế nếu không có người đại diện” như khẩu hiệu của cả cách mạng Anh và cách mạng Mỹ. Do đó Mill cho rằng tốt nhất là áp thuế trực tiếp thay vì gián tiếp, vì làm vậy sẽ nhắc nhở công dân về bốn phận cảnh giác với cách thức chính quyền tiêu chính những đồng tiền của họ. Điều này còn có hàm ý khác là “nhận tiền chùa thì sẽ bị trút quyền bầu cử.” Nói cách khác, người dân sống bằng phúc lợi nhà nước không nên có quyền bầu cử, vì họ về cơ bản “ăn trực” của người nộp thuế.

Luận điểm thứ hai của Mill phản đối quyền bầu cử bình đẳng hẳn có liên quan tới tư chất phẩm cách và ý thức trách nhiệm của cử tri. Ông không tranh cãi về nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, vì “sở hữu và thực thi các quyền chính trị cũng như các quyền khác nữa của bầu cử là một trong những công cụ chủ đạo cả về rèn giũa đạo đức lẫn trí tuệ đối với bộ óc thường dân.” Tuy nhiên, ông thật sự tranh cãi về nguyên tắc một người

i. John Stuart Mill, *Bàn về tự do*, Nguyễn Văn Trọng dịch, Nxb Tri thức, 2006.

ii. John Stuart Mill, *Chính thể đại diện*, Nguyễn Văn Trọng và Bùi Văn Nam Sơn dịch, Nxb Tri thức, 2008.

một phiếu. Trong một tranh luận có vẻ như đặc biệt xa lạ với những đòi hỏi ngày nay, ông nói rằng “nếu người ta khẳng định rằng mỗi cá nhân phải được bình đẳng trong mọi loại quyền được xã hội công nhận, thì tôi xin trả lời, sẽ chỉ như vậy nếu mỗi cá nhân đều có giá trị ngang nhau.”⁷ Điều này dẫn tới một kết luận rằng những giai cấp khác nhau cần có số lá phiếu khác nhau dựa trên trình độ học vấn của họ: một lao động không có kỹ năng, 1 phiếu; một đốc công, 3 phiếu; một luật sư, y sĩ hay giáo sĩ, 5 hay 6 phiếu. Ông nói rằng Louis Napoléon được bầu Tổng thống Pháp bởi hàng triệu “nông dân mù chữ, mà kiến thức của họ về chính khách dù là cái tên cũng chỉ giới hạn ở việc truyền miệng.”⁸ Những luận điểm tương tự sẽ được người da trắng tại Nam Mỹ vận dụng để giới hạn hay tước đoạt quyền bầu cử của người Mỹ gốc Phi trong những thập niên sau Nội chiến khi đạo luật của Jim Crow được truyền bá.

Các nhà tư tưởng khác nêu quan điểm rằng chỉ giới tinh hoa là có năng lực giám hộ lợi ích công một cách công tâm và do đó cần được tin tưởng để đại diện cho những người không có quyền bỏ phiếu. Chẳng hạn, ngược về thế kỷ XVIII, Edmund Burke đề nghị thành viên Hạ viện được bầu từ các “khu thối nát” hay từ chính sách bầu cử không công bằng không được hưởng đường sá, nhà tù hay dịch vụ cảnh sát tốt hơn so với những người được đại diện không đầy đủ, vì tầng lớp nhân dân đặc quyền đặc lợi đó có thể “giữ khoảng cách an toàn hơn trước những lợi ích, đam mê, thành kiến và âm mưu cục bộ hơn những người khác” và do đó sẽ sản sinh ra “một quan điểm đại cục hơn.”⁹ Giai cấp công nhân bản thân họ không đủ tư chất để cai trị: “công việc của một thợ làm tóc hay của người sản xuất nến không thể là vấn đề danh dự với bất kỳ ai... Nhà nước chịu cảnh áp bức nếu những người như họ... được phép cai trị.”¹⁰

Viễn cảnh này được Walter Bagehot nêu lên trong tác phẩm kinh điển *The English Constitution* (Hiến pháp Anh) xuất bản năm 1866 ngay trước khi Dự luật Cải cách Lân hai được ban hành, trong đó ông

khẳng định: “Tôi không xem việc loại trừ giai cấp công nhân ra khỏi việc đại diện thực chất là sự thiếu sót về mặt đại diện nghị viện của chúng ta. Giai cấp công nhân gần như không đóng góp gì cho công luận đoàn thể của chúng ta, vậy nên, thực tình việc họ thiếu sức ảnh hưởng trong Nghị viện không làm suy yếu tới sự đồng thuận của Nghị viện với công luận. Họ bị gạt ra trong vấn đề đại diện, và cả trong vấn đề được đại diện.”¹¹ Điều mà Bagehot gọi là những phần “tôn quý” của chính quyền – quân vương và Thượng viện – thật sự thu hút sự ủng hộ đáng kể của công chúng và do đó đủ làm một nền tảng cho tính chính danh khi vắng đi sự tham gia tích cực của các giai cấp lao động và người nghèo trong chính quyền.¹²

Một loại hình luận điểm khác phản đối dân chủ được đưa ra bởi một loạt các nhà tư tưởng thủ cựu của Ý khẳng định rằng mở rộng quyền bầu cử chỉ là vô ích vì tiến đến một nền dân chủ thật sự là điều bất khả. Gaetano Mosca là người đầu tiên nêu ra quan điểm này, ông nói rằng những loại hình chế độ khác nhau – quân chủ, quý tộc, dân chủ – không tạo ra mấy sự khác biệt với đời sống thực tại vì rốt cuộc mọi thứ đều do giới tinh hoa kiểm soát. “Tầng lớp chính trị” này tự duy trì quyền lực dưới một loạt các thể chế và sẽ chỉ đơn thuần là sử dụng các thể chế dân chủ để làm điều tương tự. Ngay cả các “xã hội cộng sản và theo chủ nghĩa tập thể sẽ do quan chức quản lý, một điều chắc như đinh đóng cột.” Nhà kinh tế Vilfredo Pareto (sinh viên kinh tế học biết đến tên ông như một nhà phát minh ra khái niệm tối ưu Pareto) cũng đưa ra luận điểm tương tự ủng hộ việc tiếp tục sự thống trị của tầng lớp tinh hoa bất kể là ở chế độ chính trị nào. Dựa trên những nghiên cứu mang tính thống kê về phân phối thu nhập của mình, ông xây dựng “luật của Pareto,” trong đó nói rằng 80% tài sản nằm trong tay 20% dân số xét trên bình diện không gian và thời gian. Vì điều này giống như quy luật tự nhiên, các nỗ lực khắc phục nó thông qua các biện pháp chính trị như mở rộng quyền bầu cử hay tái phân phối thu nhập đều là vô nghĩa lý.¹³

Những nhà tư tưởng Ý bảo thủ này đang đưa ra một phiên bản luận điểm bắt nguồn từ Marx, nghĩa là, sự xuất hiện của dân chủ chính thức và việc mở rộng quyền bầu cử sẽ không cải thiện cuộc sống của đại bộ phận dân số mà sẽ chỉ bảo vệ sự thống trị của tầng lớp tinh hoa dưới một hình thái khác. Mosca và Pareto tin rằng các thể chế khác cũng sẽ không thay đổi tình thế này, và do đó họ lên tiếng ủng hộ cho việc duy trì như hiện trạng. Dĩ nhiên, Marx tin rằng có một giải pháp tồn tại dưới hình thái một cuộc cách mạng vô sản. Môn đồ của ông sẽ tiếp tục cố gắng kiến thiết một xã hội theo chủ nghĩa quân bình thật sự sau khi có cách mạng Bolshevik và những cuộc Cách mạng Cộng sản khác của thế kỷ XX. Về mặt nào đó, người Ý đã được chứng minh là đúng: những nỗ lực trên không triệt tiêu sự phân hóa giữa người thống trị và kẻ bị trị cũng không chấm dứt sự đàn áp của giới tinh hoa, mà chỉ thay đổi bản sắc của những người đứng đầu.

Thực tế là giải pháp cho các vấn đề mà Marx, Mosca và Pareto điểm mặt chỉ tên – giai cấp tinh hoa vẫn tiếp tục thống trị bất chấp sự ra đời của nền dân chủ chính thức – đã kết thúc trong thất bại không có nghĩa là lời chỉ trích ban đầu đối với nó là sai hoàn toàn. Các thủ tục dân chủ như bầu cử thường kỳ và các quyền tự do báo chí không đảm bảo người dân sẽ được đại diện đầy đủ. (Tôi sẽ trở lại vấn đề này ở Chương 31 và trong Phần IV bên dưới.)

Luận điểm cho rằng người dân thất học không thể thực hiện quyền bầu cử một cách có trách nhiệm rất dễ bị tấn công trong bối cảnh bắt đầu nổ ra phổ cập giáo dục công cho đại chúng tại hầu hết các xã hội châu Âu vào cuối thế kỷ XIX. Luận điểm chống dân chủ mới mẻ dựa trên sinh học thì không như vậy. Sau khi Charles Darwin xuất bản cuốn *Nguồn gốc các loài* năm 1859, một trường phái phân biệt chủng tộc “khoa học” nổi lên để giải thích và minh định không chỉ về công cuộc thuộc địa hóa đang diễn ra của các dân tộc không thuộc châu Âu mà cả về thất bại trong việc trao quyền bình đẳng cho người da đen,

người nhập cư và người dân tộc thiểu số. Phụ nữ cũng bị xem là không đủ lý trí để được trao quyền bầu cử, và bất luận ra sao thì về mặt sinh học họ cũng bị coi là không đủ tư chất để làm những công việc công sở như của nam giới.¹⁴

Điều quan trọng cần lưu ý là tất cả những lập luận chống dân chủ này ở thế kỷ XIX chấp nhận nhiều trong số các nền tảng khái niệm hiện đại làm bệ đỡ cho dân chủ. Chúng đưa ra khái niệm rằng các chính quyền cần chịu trách nhiệm trước công dân, và rằng tất cả các công dân có khả năng thực thi phán đoán chính trị tốt phải được quyền tham gia chính trị. Điểm khác nhau của chúng so với các chuẩn mực ngày nay là ở việc đánh giá về khả năng của những tầng lớp cá nhân khác nhau – người nghèo hay không có tài sản, người thất học, người da đen và các nhóm sắc tộc và dân tộc thiểu số, phụ nữ – trong việc thực thi có trách nhiệm quyền lực chính trị. Điều này có nghĩa là chúng dễ bị tổn thương trước một số dữ kiện thực nghiệm nhất định: khi xã hội không tan rã do hệ quả của việc mở rộng quyền bầu cử cho công nhân hay cho phụ nữ hay khi người nghèo hay người da đen được đào tạo và vươn lên về mặt xã hội, việc duy trì những lập luận mang tính nguyên tắc ủng hộ việc tiếp tục loại trừ về chính trị lại càng trở nên khó khả thi.

Rất ít các chính trị gia ngày nay dám đưa ra những luận điểm công khai ủng hộ việc hạn chế quyền bầu cử hay ủng hộ việc đánh giá tư cách cử tri dựa trên nền tảng học vấn hay thu nhập. Điều này đặc biệt đúng ở một quốc gia như Mỹ nơi những hạn chế về quyền bầu cử đồng nghĩa với phân biệt chủng tộc.

Nhưng dư âm của hầu hết những lập luận bảo thủ của thế kỷ XIX vẫn còn thấy trong tham luận chính trị ngày nay. Từ góc nhìn của mình, các cử tri dân chủ không phải luôn chọn đúng: họ có thể chọn những nhu cầu ngắn hạn thay vì sự bền vững lâu dài; họ thường bỏ phiếu trên cơ sở nhân phẩm con người hơn là chính sách; đôi khi họ bầu vì những lý do bảo trợ; họ có thể muốn tái phân bổ thu nhập theo

cách sẽ giết chết những động cơ thúc đẩy và tăng trưởng. Cuối cùng, những nỗi sợ này không dẫn tới một lập luận thuyết phục cho việc hạn chế quyền bầu cử mang tính hệ thống. Giống như thế kỷ XIX, giới tinh hoa thường rất giỏi tô vẽ lợi ích vị kỷ hẹp hòi của họ thành những chân lý phổ quát.

Song tại các nền dân chủ không phải trong mọi trường hợp cử tri đều nhận định đúng, nhất là trong vấn đề ngắn hạn. Thêm vào đó, không rõ có phải giải pháp cho các vấn đề quản trị đương đại nằm ở những mức độ tham gia của quần chúng nhân dân ở mức càng ngày càng cao hay không. Như nhà khoa học chính trị Bruce Cain lập luận, đa phần cử tri chỉ là không có thời gian, nhiệt huyết hay chuyên môn để toàn tâm toàn ý nghiên cứu kỹ lưỡng các vấn đề chính sách công phức tạp. Khi các mức độ tham gia dân chủ cao hơn được khuyến khích thông qua việc đưa ra trước cử tri nhiều vấn đề hơn thông qua các cơ chế như trưng cầu dân ý công khai, kết quả nhận được thường không phải là sự đại diện xác đáng của ý chí nhân dân mà là sự chiếm lĩnh không gian công cộng bởi các nhóm lợi ích được tổ chức bài bản nhất, giàu nguồn lực nhất.¹⁵ Việc tạo ra những bộ máy quan liêu trọng thực tài – về đại cục chịu trách nhiệm trước nhân dân nhưng được bảo hộ theo nhiều cách trước những diễn biến thất thường của chính trị dân chủ – là một biểu hiện của những quan ngại được nêu lên trong những lập luận phản bác sự truyền bá dân chủ mà ngày nay đã bị lãng quên này.

NGƯỜI PHE BẢO THỦ THẮNG THẾ

Cả những người Marxist cổ điển lẫn các nhà kinh tế học đương thời đã quy giản cuộc đấu tranh dân chủ thành cuộc chiến giữa người giàu và người nghèo, trong đó người nghèo tổ chức thành nghiệp đoàn và đe dọa người giàu bằng mục tiêu tái phân phối của cải và thu nhập về túi họ. Dân chủ xuất hiện khi mối đe dọa này trở nên nghiêm trọng

đủ để người giàu phải nhượng bộ về quyền chính trị và sự tái phân phối ngay lập tức.¹⁶ Các tầng lớp trung lưu có thể lập liên minh theo một trong hai hướng, nhưng thường thì họ bị người giàu mua chuộc để ủng hộ cùng lắm là một sự dân chủ hạn chế. Mọi lập luận về công lý hay tính chính danh chỉ thuần túy là “kiến trúc thượng tầng” che đậy bản chất tư lợi kinh tế khó chối cãi. Trong phiên bản Marxist của câu chuyện này, người giàu không bao giờ nhượng bộ đủ để mang lại dân chủ thật sự; điều này chỉ xảy ra sau khi người nghèo đứng lên giành quyền lực bằng bạo lực. Một nghiên cứu thống kê của Adam Przeworski cho thấy sự mở rộng quyền bầu cử trên thực tế được triển khai để đáp lại phong trào huy động nhân dân, do đó dân chủ phải được chinh phục thay vì được trao ban.¹⁷

Nhưng các nhóm xã hội bảo thủ có thể phiên dịch lợi ích cá nhân của họ theo muôn vàn cách khác nhau, một số trong đó dễ dẫn đến những bước quá độ phi bạo lực lên dân chủ so với những cách khác. Lý do dân chủ tự do được củng cố một cách hòa bình tại Anh vào thập niên thứ ba của thế kỷ XX nếu so với các nơi như Đức và Argentina (chưa nói tới Nga và Trung Quốc) liên quan rất nhiều tới hành vi chiến thuật của Đảng Bảo thủ Anh. Đảng Bảo thủ tại thời điểm bước vào thế kỷ XIX là đảng của giới tinh hoa địa chủ cũ, giống như các đảng đại diện cho các Junker tại Phổ hay các chủ sở hữu điền sản lớn tại Argentina. Nhưng thay vì cố gắng chống lại việc dịch chuyển chính trị và xã hội đang lan tràn thông qua bạo lực hay cai trị chuyên chế, đảng viên Bảo thủ Anh diễn giải lại lợi ích riêng của họ theo cách cho phép họ bảo vệ quyền lực chính trị của mình đồng thời tạo điều kiện cho việc mở rộng quyền bầu cử.

Anh là một trong các quốc gia châu Âu chậm chạp hơn trên tiến trình dân chủ hóa triệt để. Việc mở rộng quyền bầu cử kéo dài qua ba dự luật cải cách lớn vào các năm 1832, 1867, và 1884. Như đã đề cập trong Bảng 6, quyền đầu phiếu cho nam giới trưởng thành chỉ đến năm 1918 mới được thực thi còn quyền này cho phụ nữ thì phải đến tận

năm 1929.¹⁸ Đạo luật Cải cách năm 1832 thật sự có thể được xem là một phản ứng của phe bảo thủ lo lắng trước những đe dọa và kích động đến từ bên dưới do hệ quả của biến chuyển kinh tế. Nhưng Các Đạo luật năm 1867 và 1884 vốn thật sự dân chủ hóa Anh là công trình của Thủ tướng Đảng Bảo thủ, Benjamin Disraeli, và một Thủ tướng Đảng tự do, William Gladstone đều đang vận hành không phải dưới sự đe dọa của cuộc cách mạng sắp ập đến mà dưới một phép tính chính trị khá khác biệt.

Gần như tất cả các nhà quan sát đương đại đều nhất trí Đạo luật Cải cách “Vĩ đại” của năm 1867 không được thúc đẩy do sự kích động quần chúng ở cấp cơ sở. Giới tinh hoa đang cảm nhận thấy “những thay đổi thầm lặng đang diễn ra trong đầu những thành viên của các tầng lớp lao động, không khác gì những chuyển động của vỏ Trái đất,” và có một sự kỳ vọng chung rằng cải cách năm 1832 sẽ được tiếp nối bởi những sáng kiến chính trị xảy ra sau đó. Không phải các Đảng viên Tự do dẫn đầu bởi Gladstone mang lại sự thay đổi này mà chính kẻ thù số 1 bên phe Đảng Bảo thủ của ông, Disraeli, mới là nhân vật đưa ra dự luật cải cách cấp tiến dẫn đến việc quyền bầu cử lập tức được mở rộng gấp đôi.¹⁹

Các động cơ của Disraeli từ đó đến nay vẫn gây tranh cãi. Nhiều trong số các đồng chí đảng viên Bảo thủ tố cáo ông là kẻ phản bội lợi ích giai cấp của họ, hay nhẹ nhất là kẻ cơ hội lợi dụng lúc nước sôi lửa bỏng của tranh đấu chính trị để phá vỡ nguyên tắc. Nhà sử học Gertrude Himmelfarb lại cho rằng những hành động của Disraeli xuất phát từ một loại hình nguyên tắc khác, một tín niệm rằng Đảng Tory là một đảng quốc gia đại diện cho một trật tự tự nhiên trong đó giới quý tộc và giai cấp công nhân liên minh với nhau. Tín điều Đảng Tory có một lực đẩy đối với dân chủ vì “niềm tin rằng các giai cấp thấp hơn không phải chỉ mang tính bảo thủ tự nhiên trong tư chất mà còn Bảo thủ trong chính trị.”²⁰ Nói cách khác, quan điểm của Burke trong thế

kỷ trước rằng chính thể quả đầu bảo thủ có thể “đại diện” lợi ích của toàn bộ dân tộc không chỉ là một bức màn ý thức hệ che đậy lợi ích giai cấp mà còn là một quan điểm mà những người thuộc giai cấp xã hội của Burke thật sự tin.

Và không chỉ những đảng viên Tory giàu có mới tin điều đó. Sau khi chấp nhận một đợt mở rộng quyền bầu cử lần thứ hai vào năm 1884, đảng viên Bảo thủ tiếp tục thống trị nền chính trị bầu cử Anh trong phần lớn thế hệ tiếp theo. Disraeli đã đúng: nhiều cử tri vùng nông thôn nghèo và tầng lớp lao động bầu cho Tory trong những cuộc bầu cử sau đó, bất chấp lợi ích giai cấp của họ. (Đây là một hiện tượng quen thuộc với người Mỹ đầu thế kỷ XXI, nơi nhiều cử tri giai cấp lao động ưa các ứng viên Cộng hòa bất chấp thiệt hại mà những chính sách kinh tế của Đảng Cộng hòa như mậu dịch tự do và việc tách công đoàn lao động gây ra đối với thu nhập của họ.) Đảng viên Bảo thủ đại diện cho một hệ giá trị xoay quanh giáo hội, truyền thống, quân chủ và bản sắc dân tộc Anh có sức hấp dẫn với cử tri giai cấp lao động và sau đó họ có thể chuyển dịch nghị trình sang các vấn đề như chính sách đối ngoại. Điều này cho phép các đảng viên Tory thay đổi nền tảng xã hội: đó không còn là đảng của tầng lớp địa chủ lớn mà của tầng lớp trung lưu thị thành đang lên. Ở một số vấn đề cụ thể (ví dụ, việc bảo hộ quyền sở hữu tài sản), các cử tri này về phe với chính thể quả đầu cũ, nhưng ở các vấn đề khác, cử tri của tầng lớp trung lưu mới chấp nhận những lập luận đang đưa ra ủng hộ mở rộng quyền bầu cử. Những khuynh hướng này kết hợp với thiên hướng tổ chức chính trị biến Đảng Bảo thủ thành đảng thắng thế.²¹

Mô hình dân chủ hóa của Anh, do các đảng của giới tinh hoa khởi xướng thay vì được thúc đẩy từ sự huy động cấp cơ sở, không phải là chuyện độc nhất vô nhị. Nhà khoa học chính trị Ruth Collier lưu ý rằng kiểu quá trình từ trên xuống mà bà gọi là “huy động sự ủng hộ cho bầu cử” đẩy “người bên trong” trao quyền bầu cử cho “người bên ngoài”

tại Thụy Sĩ, Chile, Na Uy, Ý và Uruguay, và cả Anh. Những trường hợp này minh họa cách thức những sắp đặt thể chế có thể trở nên tự củng cố như thế nào: một khi nguyên tắc chính trị bầu cử được thiết lập theo quyền bầu cử giới hạn, các đảng đương nhiệm có thể cố gắng bám trụ quyền lực bằng cách tìm kiếm cử tri mới, chuyển trọng tâm sang các vấn đề mới, và mở rộng phạm vi tiếp cận ra nhiều tuyến giai cấp.²²

Dĩ nhiên, một số nhóm tinh hoa chọn cách không chơi theo luật chơi dân chủ mà quay sang hình thức huy động bằng quân đội hoặc phi dân chủ để bảo vệ lợi ích của họ. Đây là những gì xảy ra tại Ý và Đức vào những năm 1920 và 1930, Argentina vào năm 1930, và nhiều quốc gia Mỹ Latin khác sau Cách mạng Cuba năm 1959. Con đường nào họ chọn để đi phụ thuộc vào một số yếu tố: liệu các đảng viên bảo thủ có tin rằng họ có thể vẫn giữ được khả năng kiểm soát của một sự mở cửa dân chủ; họ đoàn kết đến đâu; các lực lượng dân chủ đoàn kết và do đó có thể đe dọa đến mức nào; các giới tinh hoa ở các quốc gia khác đã làm những gì. Tầng lớp trung lưu công nghiệp mới có xu hướng cởi mở đối với thay đổi hơn so với giới quả đầu địa chủ kiểu cũ, không chỉ vì vốn của họ cơ động hơn mà còn vì họ được thành thị hóa hơn, có học hơn và có nhiều khả năng hạnh ngộ với những giới tinh hoa quốc tế và giới tinh hoa văn hóa có ý tưởng tiến bộ hơn. Ý tưởng và chuẩn mực định hình nên lợi ích vật chất: các giai cấp thượng lưu địa chủ Anh sẵn lòng gả con gái cho các gia đình dân thường giàu sang và nhiều triển vọng hơn so với các Junker người Phổ ngang cấp và sẵn sàng hơn nhiều khi tin tưởng những ý niệm của Whig rằng việc phổ cập giáo dục và xóa mù chữ sẽ làm cho việc trao quyền bầu cử cho đồng bào giới lao động là việc an toàn.²³

Thật không may, câu chuyện dân chủ hóa ở phần lớn châu Âu không kết thúc với việc quyền bầu cử được mở rộng từ từ và theo lối hòa bình. Với toàn châu Âu, vấn đề dân tộc có vai trò quan trọng hơn vấn đề giai cấp khi lục địa này chìm trong hai cuộc thế chiến. Sự đoàn

kết của Quốc tế Cộng sản II bị phá vỡ khi các giai cấp lao động tại Đức, Áo, Anh, Pháp và Nga nhất tề ủng hộ chính quyền của nước họ vào tháng 8 năm 1914. Ở nhiều quốc gia bao gồm Anh, quyền bầu cử toàn diện cho nam giới trưởng thành phải đợi đến kết thúc Thế chiến I năm 1918 khi những hy sinh của các giai cấp lao động trong chiến hào khiến việc bác bỏ quyền bầu cử của họ là việc làm thất đức. Thất bại của Đức và Áo trong cuộc chiến dẫn tới sự thoái vị của hoàng đế Đức, việc hình thành Cộng hòa Weimar và sự tan rã của Đế chế Áo-Hung.

Nhưng trong khi các cấu trúc chính trị của trật tự chuyên chế cũ bị dỡ bỏ, các nền tảng xã hội của quyền chính trị tại Trung Âu và Đông Âu không bị triệt tiêu. Giới quả đầu địa chủ cũ tiếp tục giật dây đằng sau hậu trường thông qua ảnh hưởng đối với bộ máy quan liêu dân sự và quân đội. Các tầng lớp trung lưu với những khoản tiết kiệm và an sinh bị tiêu tán hết trong thảm họa lạm phát và rối loạn kinh tế thời hậu chiến đã chấp nhận tham gia các đảng phát-xít mới nổi lên vào những năm 1920. Về phần mình các tầng lớp lao động đã được cấp tiến hóa bởi chiến tranh và tấm gương gần đó của Cách mạng Bolshevik, họ tham gia các đảng cộng sản mới với rất ít cam kết về dân chủ tự do. Quá trình phân hóa sau đó đã làm mục ruỗng trung tâm chính trị tại Đức, Áo và Ý, tạo điều kiện cho sự trỗi dậy của Hitler và Mussolini và dọn đường cho Thế chiến II. Chỉ đến nửa sau của thế kỷ XX thì cuối cùng nền dân chủ tự do ổn định mới được truyền bá khắp Tây Âu và chỉ đến khi chủ nghĩa cộng sản sụp đổ trong thời kỳ 1989-1991 thì nó mới được mở rộng sang Đông Âu. Hành trình đến với dân chủ của châu Âu quả thật trường kỳ.

29

TỪ NĂM 1848 ĐẾN MÙA XUÂN ARAB

Nguồn gốc của Mùa xuân Arab; những khác biệt và tương đồng giữa Trung Đông và châu Âu thế kỷ XIX; tôn giáo và chủ nghĩa dân tộc như là những lộ trình thay thế cho việc dịch chuyển chính trị

Mùa xuân Arab bắt đầu vào tháng 1 năm 2011 từ hành động cầm tử của một người bán hàng rong ở Tunisia tên là Mohamed Bouazizi, hạ bệ nền độc tài của Zine al-Abidine Ben Ali và kích động một loạt những cuộc nổi dậy lan sang cả Ai Cập, Yemen, Libya, Bahrain và Syria, và đe dọa sự ổn định của mọi chế độ trong khu vực. Theo các nguồn tin báo chí, Bouazizi đã vài lần bị cảnh sát tịch thu xe đẩy nông sản; khi phản đối, anh bị sĩ quan cảnh sát tát và lăng mạ. Bị khước từ phẩm giá cơ bản của con người, anh đã tẩm dầu xăng lên người và tự thiêu, và cuối cùng là chết vì những vết bỏng hai tuần sau đó. Câu chuyện của anh được truyền đi khắp thế giới Arab, khơi nên sự đồng cảm và phẫn nộ, trở thành nút nhấn cho cuộc cách mạng chính trị lớn.

Một số nhà quan sát tin rằng các quốc gia Islam giáo và Arab gặp phải những trở ngại đặc biệt trên con đường dân chủ hóa mà không phải gặp ở các khu vực khác trên thế giới bởi lẽ nó là một khu vực gần như không chịu tác động gì của Làn sóng Dân chủ hóa Thứ ba. Người ta quy kết hoặc văn hóa Islam giáo hoặc văn hóa Arab chịu một phần trách nhiệm của việc củng cố lại dân chủ tự do. Mọi luận điệu giản đơn

cho rằng người Arab là ngoại lệ và sẽ thụ động chấp nhận chế độ độc tài đã chấm dứt với những sự kiện đầu năm 2011.¹

Các dự đoán cho rằng các xã hội Arab sẽ không thể duy trì lâu dài dân chủ tự do có thể được chứng minh là đúng đắn trong tương lai lâu dài. Đã bốn năm kể từ Mùa xuân Arab, không có dấu hiệu gì là hình thái chính quyền này sẽ xuất hiện sớm tại các quốc gia chịu tác động của nó, trừ một khả năng ngoại lệ là chính quốc gia nơi nó bắt đầu, Tunisia. Tại Ai Cập, Tổ chức Anh em Islam giáo từng bị cấm lại được bầu và giành quyền kiểm soát quốc hội mới và chiếc ghế tổng thống trong một năm, cho đến khi quân đội phế truất Tổng thống Mohamed Morsi vào mùa hè năm 2013. Nhà nước Ai Cập sau đó mở cuộc đàn áp đẫm máu không chỉ đối với các nhóm Islam giáo cực đoan mà cả những người chỉ trích tự do. Cuộc nổi dậy tại Quảng trường Tahrir không phải là một cuộc cách mạng thay thế nhà nước do quân đội lãnh đạo mà chỉ là đẩy nó vào một cuộc rút lui chiến thuật. Libya vẫn còn hỗn loạn sau cuộc đấu tranh quân sự chống lại Muammar Qaddafi, với việc chính quyền trung ương không thể giải giáp lực lượng dân quân đông đảo của nước này. Những cuộc biểu tình hòa bình chống lại Bashar al-Assad của Syria đã bị đè bẹp không nương tay, và đất nước rơi vào một cuộc nội chiến kéo dài của chiến binh Islam giáo cực đoan chống lại chế độ độc tài Ba'athist. Ở Bahrain và các nhà nước Vùng Vịnh Arab khác, những cuộc biểu tình bị đàn áp dữ dội và chế độ quân chủ truyền thống vẫn nắm quyền bính. Trên toàn bộ khu vực, bạo lực và bất ổn đã trợ giúp cho vận may của các nhóm thánh chiến công khai chống đối dân chủ.

Các kết quả bất lợi này khiến nhiều nhà quan sát ở phương Tây gièm pha hiện tượng của toàn bộ Mùa xuân Arab. Một số họ phát biểu từ góc độ lợi ích vị kỷ quốc gia đơn thuần: Mỹ, Israel và các quốc gia khác đã xây dựng các mối quan hệ cùng có lợi với các chế độ độc tài trong thế giới Arab và nay đang chịu sự bất ổn và lung lạc trong khu vực. Nhưng những người khác có lập luận sâu rộng hơn rằng Mùa xuân

Arab không đại diện cho một làn sóng dân chủ mà là một sự tự khẳng định của Islam giáo chính trị, cùng lắm chỉ dẫn tới một nền dân chủ hẹp hòi hoặc tối nhất là sự truyền bá của Islam giáo cực đoan và hỗn loạn tiếp diễn.²

Tất nhiên ta không thể dự đoán hậu quả lâu dài của Mùa xuân Arab. Tuy nhiên, các nhà quan sát vốn chỉ trích kết quả hỗn loạn của biến cố này và cho rằng chúng không thể dẫn tới một kết quả dân chủ tốt về lâu dài đã quên mất một thực tế rằng châu Âu đã trải qua quá trình dân chủ hóa trường kỳ, hỗn độn và bạo động như thế nào. Một nền dân chủ tự do ổn định, vận hành tốt bao gồm sự tương tác của một số các thể chế khác nhau: không chỉ những cuộc bầu cử bầu tổng thống hay bộ máy lập pháp mà cả những đảng chính trị tổ chức quy củ, một hệ thống tòa án độc lập và một bộ máy quan liêu nhà nước hiệu quả, và một hệ thống truyền thông tự do và cần mẫn. Ngoài ra, có một số điều kiện văn hóa là tối cần thiết: chính trị gia và cử tri không thể có thái độ “được ăn cả, ngã về không” với đối thủ, họ phải tôn trọng quy tắc hơn là tôn trọng cá nhân, và họ phải có chung một ý thức bản sắc và tinh thần dân tộc với cả tập thể.

Việc hạ bệ những nhà độc tài như Ben Ali hay Mubarak chỉ triệt tiêu được một trụ cột quyền lực chuyên chế. Dựng lên các thể chế khác để thay thế không phải quá trình xảy ra ngày một ngày hai. Các kiến trúc sư người Mỹ của cuộc xâm lược Iraq năm 2003 kỳ vọng rằng dân chủ sẽ tự động xuất hiện sau khi họ loại bỏ được Saddam Hussein. Thật không may họ phát hiện ra rằng họ phải chủ trì cho một xã hội hỗn loạn và bạo lực mà ở đó các phần lớn thể chế đều vắng mặt.

Những bài học từ các bước chuyển dịch dân chủ trước đó áp dụng cho tương lai của Mùa xuân Arab là gì? Có nhiều khác biệt rõ rệt giữa Trung Đông và các khu vực như Đông Âu và Mỹ Latin, trước tiên là văn hóa và tác động của Islam giáo. Thực tế, châu Âu thế kỷ XIX có thể trở thành một tiền lệ tốt hơn cho sự thay đổi chính trị tại thế giới

Arab so với các bước chuyển dịch dân chủ của Làn sóng Thứ ba diễn ra từ thập niên 1970 về sau. Trong số những chuyển dịch cuối thế kỷ XX tại Mỹ Latin và Đông Âu, chúng ta đang chủ yếu đề cập đến các quốc gia đã phần nào kinh qua dân chủ. Những thời kỳ dân chủ sớm đó mà một số trong đó kéo dài hàng thập niên bị gián đoạn với những thôn tính của quân đội tại Mỹ Latin và bởi sự chiếm đóng của nước ngoài tại Đông Âu. Dân chủ hóa do đó về một vài phương diện là sự phục hồi của một trật tự chính trị cũ hơn bắt nguồn từ trải nghiệm dân tộc của mỗi quốc gia. Nhất là ở Mỹ Latin, đã có những đảng chính trị dân chủ quy củ, tự tái tạo khá nhanh một khi đã có sự khai thông. Tại Đông Âu, các quốc gia Tây Âu và Liên minh châu Âu chính là những điển hình gần cận và mạnh mẽ về nền dân chủ thành công có thể mang đến sự hỗ trợ và động cơ đáng kể cho việc dân chủ hóa.

Ngược lại, thế giới Arab ngày nay và châu Âu của thế kỷ XIX chưa có trải nghiệm nào trước đó về dân chủ. Mặc dù ngày nay có một cộng đồng quốc tế lớn cung cấp cả mô hình chính trị lẫn sự hỗ trợ dân chủ cụ thể song nó chủ yếu tập trung ở Mỹ và các quốc gia phương Tây khác và do đó là nỗi nghi ngại của nhiều người trong thế giới Arab. Điều này khác xa so với việc các quốc gia Đông Âu mới được giải phóng khỏi sự thống trị của Liên Xô đang tay chào đón Liên minh châu Âu, NATO và các thể chế phương Tây khác.

Trong khi Trung Đông hiện nay và châu Âu của thế kỷ XIX đều không có trải nghiệm trực tiếp về dân chủ, giữa hai khu vực này cũng có những khác biệt quan trọng, bắt đầu với Islam giáo chính trị. Tôn giáo cũng đóng một vai trò chủ đạo tại châu Âu vào thế kỷ XIX: Đảng Trung dung Đức và các đảng Dân chủ Ki-tô giáo tại Pháp và Ý được tổ chức để bảo vệ lợi ích tôn giáo trong thế đối lập với lợi ích giai cấp. Nhưng giai cấp và dân tộc dường như là hai trụ cột bản sắc quan trọng hơn so với tôn giáo ở châu Âu, trong khi ở Trung Đông ngày nay thường ngược lại. (Điều này không phải luôn như vậy; từ những năm

1950 cho đến những năm 1970 chính trị Arab bị thống trị bởi người theo chủ nghĩa dân tộc thế tục nhiều hơn là người Islam giáo, xen vào rải rác là các đảng chủ nghĩa xã hội và cộng sản cánh tả.)

Các lực lượng bảo thủ cũng có một đặc thù khác. Trong số các quốc gia Islam giáo ngày nay, chỉ có Pakistan là có cấu trúc xã hội gồm các đại địa chủ thống trị đại bộ phận nông dân, giống như đa số quốc gia châu Âu vào đầu thế kỷ XIX. Người bảo thủ tại hầu hết quốc gia Islam giáo và Arab được chiêu mộ từ các giới tinh hoa bộ lạc, các gia đình quân chủ truyền thống và người được họ bảo trợ, quan chức quân sự, các nhà chủ nghĩa tư bản cánh hữu bao quanh các chế độ chuyên quyền cũ và người Islam giáo cực đoan. Các nhà bảo thủ châu Âu không có các nguồn hỗ trợ từ bên ngoài, trừ việc tự bao bọc lẫn nhau. Ngược lại, các nhà bảo thủ ở Trung Đông nhận được sự hỗ trợ đáng kể từ bên ngoài đến từ Mỹ và các quốc gia phương Tây trong nhiều năm và vận đồ nhờ vào dầu khí tại Vùng Vịnh. Ngày nay các tầng lớp lao động trên khắp khu vực này yếu thế hơn nhiều so với châu Âu của thế kỷ XIX vì phần lớn khu vực, giống như Hy Lạp và Nam Ý, đã trải qua "hiện đại hóa mà không có phát triển." Các công đoàn tồn tại tại Ai Cập và các bộ phận khác trên thế giới Arab, và mặc dù đóng những vai trò quan trọng trong cuộc chiến chống lại chế độ chuyên quyền song họ không đại diện cho những bộ phận dân số đông đảo và đang lớn mạnh như từng diễn ra tại Anh hay Đức vào thế kỷ XIX.

Tuy nhiên, một thế kỷ trước giữa thế giới Arab và châu Âu vẫn có một số tương đồng. Trước hết, quá trình dân chủ hóa được xây dựng từ sự dịch chuyển xã hội được thúc đẩy bởi sự thay đổi kinh tế xã hội cơ bản. Khi công nghiệp hóa phát triển vào thế kỷ XIX tại châu Âu, nó tạo ra một tầng lớp trung lưu lớn mạnh và một giai cấp vô sản. Tầng đoàn nông dân rời bỏ thôn quê ra thành phố, sẵn sàng được các đảng chính trị mới chiêu mộ và họ rất dễ lung lạc trước những hiệu triệu dựa trên chính trị bản sắc.

Một số điểm tương tự vẫn đã và đang diễn ra tại Trung Đông kể từ những thập niên gần về cuối của thế kỷ XX. Khu vực này đang đô thị hóa nhanh chóng, từ chỗ chiếm 30% lên đến 50% toàn bộ dân số trong giai đoạn 1970-2010.³ Các chỉ số Phát triển Con người (tổ hợp các chỉ số về y tế, giáo dục và thu nhập) do Liên Hợp Quốc đưa ra tăng 28% tại Ai Cập và 30% tại Tunisia trong giai đoạn 1990-2010. Số lượng cử nhân đại học thậm chí còn tăng với tốc độ nhanh hơn và ở hai quốc gia này, Tunisia phàn nàn về tình trạng thiếu việc làm tương xứng với trình độ học vấn. Những nhóm này mới chính là lực lượng thuận thực Internet và phương tiện xã hội nhất để truyền bá những hình ảnh về việc bị đàn áp và tổ chức những cuộc biểu tình chống chế độ.

Trong *Trật tự chính trị trong các xã hội biến đổi*, Samuel Huntington lập luận rằng các tầng lớp trung lưu đóng vai trò thiết yếu đối với sự thay đổi chính trị. Ông viết, những cuộc cách mạng không bao giờ được tổ chức bởi những người nghèo nhất trong số những người nghèo vì lẽ họ vừa không có nguồn lực vừa không có học vấn để biết cách tổ chức hiệu quả. Tầng lớp trung lưu thì ngược lại, là nhóm thường thăng tiến rất nhanh trên nấc thang vị thế xã hội và do đó càng là nhóm dễ thất vọng nhất nếu con đường tiến thân sau đó của họ bị chặn lại. Chính khoảng cách giữa kỳ vọng và hiện thực là thứ tạo ra bất ổn định chính trị.

Cả trong thế giới Arab lẫn trong những cuộc cách mạng châu Âu vào năm 1848, tầng lớp trung lưu là chủ thể mấu chốt trong việc tổ chức cách mạng và thúc đẩy cải tổ chính trị. Những cuộc nổi dậy của người Tunisia chống lại Ben Ali và những cuộc biểu tình chống Mubarak tại Quảng trường Tahrir được dẫn dắt bởi những người thuộc tầng lớp trung lưu thành thị cảm thấy các cơ hội để họ tiến thân về kinh tế và xã hội đang bị chế độ chuyên quyền bóp nghẹt. (Các chính biến tại Libya và Yemen còn phức tạp hơn; tầng lớp trung lưu ở đó kém hùng hậu và những cuộc kinh địch bộ lạc phức tạp cũng đang diễn ra.

Syria có một tầng lớp trung lưu có phần lớn hơn, song bản sắc giáo phái nhanh chóng áp đảo nổi bật bình về giai cấp hay kinh tế.)

Tuy nhiên, một tầng lớp trung lưu mới không phải là sản phẩm duy nhất của đô thị hóa. Trong nhiều khía cạnh, nếu xem sự nổi lên của Islam giáo chính trị tại Trung Đông là một hình thái của chính trị bản sắc chứ không phải tự thân nó là vấn đề tín ngưỡng phục hưng thì có lẽ hợp lý hơn, và đó như một sự thay thế cho giai cấp trong việc hiệu triệu quần chúng để huy động lực lượng chính trị từ bên ngoài. Nghĩa là, Trung Đông trải qua cùng một loại hình dịch chuyển từ *Gemeinschaft* sang *Gesellschaft*, từ các làng truyền thống sang các thành phố hiện đại, giống như châu Âu đã từng trải qua vào cuối thế kỷ XIX, với toàn bộ sự mất trật tự và nhập nhằng về bản sắc theo sau sự dịch chuyển đó. Trong một thế hệ độc lập khỏi chủ nghĩa thực dân, chủ nghĩa dân tộc thế tục đóng vai trò như một nguồn bản sắc, nhưng đến cuối thập niên 1970 nó bị nghi ngờ bởi không thể mang lại một sự tăng trưởng kinh tế nhất quán và toàn diện và thất bại chính trị của nó khi xử trí với các vấn đề như xung đột Israel-Palestine. Khoảng trống được lấp đầy bởi tôn giáo vốn đã trở thành một nguồn bản sắc rõ rệt đối với lớp nông thôn mới đô thị hóa mà giờ đây có cơ hội tiếp cận truyền hình vệ tinh và Internet. Một trong những nguyên do tạo nên sức mạnh của Islam giáo chính trị ngày nay là nó có thể đồng thời giải đáp cho các vấn đề về bản sắc, tôn giáo và giai cấp xã hội.

Giai cấp xã hội vẫn giữ vai trò quan trọng tại Trung Đông ngày nay dưới lớp vỏ bọc của chính trị tôn giáo. Những người ủng hộ dân chủ tự do kiểu phương Tây chủ yếu có xu thế được chiêu mộ từ các tầng lớp trung lưu thành thị có học vấn, trong khi các đảng Islam giáo cực đoan như Anh em Islam giáo tại Ai Cập và Ennahda tại Tunisia có xu hướng ra đời từ các cộng đồng nghèo, bị gạt ra ngoài lề xã hội bên trong các trung tâm đô thị. Là những đảng bị cấm dưới chế độ chuyên quyền cũ, các tổ chức này quay sang cung cấp trực tiếp dịch vụ xã hội cho người

nghèo và do đó ở một vị thế tốt để dịch chuyển các bộ phận dân số này khi một không gian chính trị dân chủ được mở ra. Điều này cũng đúng với những người bảo thủ Islam giáo tại Iran mà thông thường xuất thân từ những lớp người nghèo và người ít học trong xã hội.

Tuy nhiên, những gì xảy ra năm 1848 ở châu Âu cho thấy rằng sự cố lật đổ chế độ chuyên quyền đầu tiên và việc tổ chức những cuộc bầu cử dân chủ chỉ là khởi đầu của một quá trình phát triển chính trị dài hơi hơn nhiều. Dân chủ được xây dựng xung quanh việc thể chế hóa sự tham gia của quần chúng trong một quá trình chính trị đã thỏa thuận, đòi hỏi trước tiên là những đảng chính trị tổ chức quy củ. Các nhà theo chủ nghĩa tự do của tầng lớp trung lưu dẫn đầu cuộc cách mạng phải tiếp tục tiến tới việc tự tổ chức để có thể tranh cử, và họ phải có khả năng thành lập liên minh với các nhóm khác. Các nhà cách mạng tự do của năm 1848 cũng không làm được điều này trong khoảng thời gian ít ỏi họ có trước khi bị áp đảo bởi các nước cờ đối phó bằng quân sự của chính quyền chuyên chế. Các nhóm tầng lớp trung lưu cầm đầu những cuộc cách mạng Arab gặp phải những vấn đề tương tự trong việc tự tổ chức trên cơ sở bền vững để tranh cử trong một vài năm đầu tiên sau cuộc nổi dậy, bị chia rẽ nội bộ và tập trung quanh các lãnh tụ cá nhân thay vì những tập hợp quần chúng ủng hộ. Giờ đây họ đối mặt với một chính quyền quân sự mới chấn hưng sẽ tích cực hạn chế khả năng tổ chức của họ.

Ở châu Âu, các nhóm tầng lớp trung lưu cầm đầu cuộc đấu tranh đòi dân chủ hiếm khi có thể tự độc lập triển khai thực thi được điều đó. Họ đều cần lập thành các liên minh giai cấp ở nhiều hình thức khác nhau. Ở Đan Mạch, các nhóm tầng lớp trung lưu liên kết với nông dân (hay chủ trại thì đúng hơn vì đến lúc này thì giai cấp nông dân cũ phần lớn đã được chuyển hóa hết) đứng lên đòi chấm dứt chính thể chuyên chế vào năm 1848; năm 1915, họ liên kết với giai cấp công dân để đòi quyền phổ thông đầu phiếu. Tại Đức, các tầng lớp trung lưu liên kết

với các đảng của giai cấp công nhân để ủng hộ Cộng hòa Weimar, và ở Thụy Điển, Bỉ và Hà Lan cũng vậy. Ở Thụy Sĩ, Anh và Ý, họ liên kết với các đảng bảo thủ để mở rộng quyền bầu cử.

Tuy nhiên, như đã viết trong Chương 28, các tầng lớp trung lưu không nhất thiết đều ủng hộ dân chủ tự do. Họ có khi lại liên kết với các lực lượng bảo thủ không phải để mở mang dân chủ mà để hạn chế nó tiếp cận lực lượng nhân dân vốn đe dọa lợi ích của họ. Đây là chiến lược của các nhóm tầng lớp trung lưu tại Mỹ Latin trong những thời kỳ độc tài thập niên 1960, 1970 và 1980, còn tại Thổ Nhĩ Kỳ thì tới tận cuối thập niên 1990. Mô hình này tự lặp lại tại Ai Cập vào năm 2013 nơi những người theo chủ nghĩa tự do trước đây vì quá phần nộ với Tổng thống Islam giáo cực đoan Morsi đặc cử vào năm trước đó cho nên đã hậu thuẫn cho một cuộc đảo chính quân sự lật đổ ông.

Tại châu Âu thế kỷ XIX, việc huy động nhân dân cho sự nghiệp dân chủ đã bị chủ nghĩa dân tộc chặn lại. Hiện tượng này ban đầu tự xuất lộ trong Cách mạng Pháp, khi những lời hiệu triệu cho Nhân quyền và Dân quyền nhanh chóng biến thành một tuyên ngôn mang tính chiến đấu về các quyền của dân tộc Pháp. Điều này rất rõ tại Đức vào những năm 1870 khi nhiều người theo chủ nghĩa tự do của những những năm 1840 và 1850 trở thành những người ủng hộ nhiệt thành của Bismarck và sự nghiệp thống nhất dân tộc Đức đầy mạnh mẽ của ông. Và nó đã đến vào tháng 8 năm 1914 khi những đảng viên thông thường của các đảng giai cấp công nhân từng là thành viên đặc quyền của Quốc tế thứ Hai chủ nghĩa xã hội tập hợp đằng sau các chính phủ quốc gia và dẫn thân vào cuộc chiến.

Có một yếu tố văn hóa rõ nét đã làm phức tạp nghiêm trọng khả năng của dân chủ tại Trung Đông-Islam giáo. Một số lớn các xã hội Islam giáo chiếm đa số từng phải đối mặt với các nhóm Islam giáo cực đoan hiếu chiến và phản dân chủ; Đông Âu hay Mỹ Latin thì không gặp mối đe dọa tương tự đối với những bước chuyển dịch dân chủ của

Làn sóng Thứ ba. Một số nhà quan sát cho rằng chính Islam giáo tạo thành một trở ngại không thể vượt qua đối với sự hình thành dân chủ, vì tôn giáo này chưa bao giờ chấp nhận nguyên tắc phân lập giữa nhà thờ và nhà nước, và dung dưỡng truyền thống tôn giáo bạo lực hiếu chiến lâu đời. Các tổ chức Islam giáo cực đoan như Ennahda tại Tunisia và Anh em Islam giáo tại Ai Cập chơi theo luật chơi dân chủ thường bị buộc tội lợi dụng dân chủ như công cụ để giành quyền lực; nghị trình thực của họ vẫn là việc tạo ra các nhà nước chính trị thần quyền hẹp hòi. Việc nổi lên của những nhóm này khi đó đã kích động các chính quyền bảo thủ chuyển chế đàn áp họ, dẫn tới một nền chính trị phân cực giữa hai lựa chọn phi dân chủ.

Chưa thể khẳng định Islam giáo chính trị có phải là trở ngại vĩnh viễn ngăn cản sự ra đời của dân chủ tự do tại các quốc gia đa số Islam giáo hay không, cũng như chưa thể khẳng định liệu chủ nghĩa dân tộc có khiến dân chủ trở nên bất khả thi tại châu Âu. Islam giáo chính trị thịnh rồi lại suy trong vài thập niên, và vào thế kỷ XX nó thất thế trước những phong trào dựa trên chủ nghĩa dân tộc thế tục hay chủ nghĩa chuyên chế tự do khác. Nói chung, xưa đến nay các hệ thống văn hóa phức tạp có lẽ và đã được diễn giải theo muôn vàn cách khác nhau. Mặc dù có một học thuyết quân bình nằm ngay trọng tâm của Ki-tô giáo (trong cả Islam giáo), các nhà thờ Ki-tô về phe các nhà cai trị độc đoán và minh giải cho những mệnh lệnh hẹp hòi trong nhiều thế kỷ. Một phần của câu chuyện về Làn sóng Dân chủ hóa Thứ ba tại châu Âu và Mỹ Latin có liên quan tới việc diễn giải lại học thuyết Ki-tô sau Công đồng Vatican II vào những năm 1960 để cho phù hợp với dân chủ hiện đại.⁴

Với Islam giáo cấp tiến cũng vậy. Dường như sự mở rộng hiện nay của tôn giáo này là do điều kiện xã hội của các xã hội Trung Đông đương đại hơn là bản chất bên trong của tôn giáo. Trên thực tế, sự truyền bá của Islam giáo chính trị có thể được xem như một hình thức chính trị bản sắc rất giống với dị bản chủ nghĩa dân tộc tại châu Âu.

Đây là lập luận mà người đầu tiên nêu ra là Ernest Gellner, tác giả của lý thuyết về nguồn gốc chủ nghĩa dân tộc đã được đề cập ở Chương 12. Xin nhắc lại, Gellner cho rằng chủ nghĩa dân tộc là phản ứng trước sự biến vị bản sắc xảy ra khi các xã hội hiện đại hóa và chuyển dịch từ Gesellschaft – ngôi làng nhỏ – sang Gemeinschaft – thành phố lớn. Nó xảy ra chủ yếu tại các quốc gia đang hiện đại hóa, nơi những hình thái bản sắc hẹp hòi cũ dựa trên quan hệ huyết thống và địa phương biến mất và được thay bằng những học thuyết phổ quát hơn kết nối cá nhân với những phong trào văn hóa rộng hơn. Ông nói rằng sự trỗi dậy của Islam giáo hiện là phản ứng trước những nhu cầu bách tương tự tại Trung Đông, nơi tôn giáo đóng vai trò giống như vai trò của dân tộc tại châu Âu. Đối với một cựu nông dân ngư ngắc sống tại Cairo hay Karachi hay đối với thế hệ thứ hai của người Islam giáo nhập cư tại châu Âu, một nhân vật như Osama bin Laden có thể cung cấp câu trả lời thuyết phục cho câu hỏi “Tôi là ai?” Sự trỗi dậy của Islam giáo chính trị trong phần cuối cùng của thế kỷ XX do đó không phản ánh sự trở lại của một Islam giáo vĩnh viễn bất biến theo như nhận định của người ủng hộ Islam giáo cấp tiến lẫn những người chỉ trích nó, mà đích thực là phản ứng trước một nhà nước hiện đại hóa nửa vời trong đó phần lớn Trung Đông có thể tìm thấy mình trong đó.

Do đó, ngay khi xung lực dân chủ tại châu Âu thế kỷ XIX bị lái sang chủ nghĩa dân tộc, công cuộc huy động nhân dân tại Trung Đông có nguy cơ bị tôn giáo chặn lại.⁵

Những chuyển dịch Làn sóng Thứ ba tại Đông Âu và Mỹ Latin là những tiền lệ lầm lạc cho Mùa xuân Arab. Chính hành trình trường kỳ, bầm dập của châu Âu từ chế độ chuyên quyền cho tới chủ nghĩa dân tộc cho tới dân chủ mới mang lại một tấm gương tốt hơn. Tuyến phân tích này không mang lại niềm an ủi cho những người hi vọng về khả năng sớm xuất hiện một nền dân chủ tự do tại thế giới Arab. Chúng ta chỉ có thể hi vọng rằng một sự chuyển dịch như vậy, nếu

rốt cuộc nó xảy ra, sẽ không kéo dài bất định nếu xảy ra tại châu Âu. Châu Âu trong thế kỷ XIX không có trải nghiệm dân chủ trước đó nên không có những mô hình thể chế rõ ràng để bám theo. Trung Đông đương đại không giống như thế. Các chế độ cân bằng giữa nhà nước mạnh với những ràng buộc về dân chủ và pháp lý đối với quyền lực nhà nước đã trở thành một quy tắc chuẩn tắc trên toàn thế giới. Tuy nhiên, đạt được điều đó hay không tùy thuộc vào việc tạo ra một hệ thống các thể chế đan cài phức tạp, mà đến lượt nó được xúc tác nhờ những thay đổi trong bản chất của các điều kiện xã hội và kinh tế bên dưới. Cơ sở xã hội cho một nền dân chủ ổn định không tồn tại ở châu Âu năm 1848, và có lẽ vẫn chưa tồn tại ở nhiều khu vực Trung Đông ngày nay.

30

TẦNG LỚP TRUNG LƯU VÀ TƯƠNG LAI CỦA DÂN CHỦ

Tầng lớp lao động đã trở thành tầng lớp trung lưu trong thế giới phát triển và lật ngược những dự đoán của Marx như thế nào; công nghệ, toàn cầu hóa và tương lai của các xã hội trung lưu; một số chiêm nghiệm về vai trò của bạo lực trong việc mang lại dân chủ hiện đại

Theo Karl Marx, chủ nghĩa tư bản hiện được dẫn dắt đến một cuộc khủng hoảng tột cùng của cái ông gọi là “khủng hoảng thừa.” Việc sử dụng công nghệ kiểu chủ nghĩa tư bản sẽ bóc lột thặng dư từ lao động của giai cấp vô sản, dẫn tới những sự tập trung của cải lớn hơn và công nhân ngày càng bị bán cùng hóa trầm trọng hơn. Giai cấp tư sản điều hành hệ thống này, dù là có tiền có của, cũng không thể tiêu thụ hết những thứ mà hệ thống này sản xuất ra, trong khi giai cấp vô sản đã lao động tạo ra những sản phẩm này lại quá nghèo chẳng thể mua chúng. Những mức độ bất bình đẳng ngày càng tăng sẽ dẫn tới cầu sụt giảm, và hệ thống sẽ đi đến chỗ tự sụp đổ dưới chân chính nó. Cách duy nhất để thoát ra khỏi cuộc khủng hoảng này, theo Marx, là một cuộc cách mạng có thể trao quyền lực chính trị cho giai cấp vô sản và phân phối lại thành quả của hệ thống chủ nghĩa tư bản.¹

Kịch bản của Marx dường như khá hợp lý thông qua những thập niên giữa của thế kỷ XIX tại các quốc gia công nghiệp hóa. Điều kiện làm

việc tại các thị trấn nhà máy mới thật khủng khiếp, và những tổ hợp liên kết khổng lồ mới của giới công nhân bắn cùng mọc lên như nấm. Các nội quy về giờ làm, an toàn lao động, lao động trẻ em, v.v... hoặc không tồn tại hoặc được thực thi rất kém. Nói cách khác, các điều kiện châu Âu rất giống điều kiện tồn tại vào đầu thế kỷ XX tại các khu vực ở Trung Quốc, Việt Nam, Bangladesh và các quốc gia đang phát triển khác.

Nhưng một số diễn biến bất ngờ đã xảy ra trên con đường tiến tới cách mạng vô sản. Trước tiên là việc thu nhập từ lao động bắt đầu tăng lên. Những thành quả ban đầu là kết quả của mở rộng tăng trưởng kinh tế khi các công nhân mới dịch chuyển từ bộ phận dân số làm nông nghiệp, nhưng quá trình đạt đến các ngưỡng giới hạn tự nhiên và giá cả lao động tương đương với vốn bắt đầu gia tăng. Động lực này đang xảy ra tại Trung Quốc ngày nay, khi chi phí lao động đã tăng lên nhanh chóng trong những thập niên đầu của thế kỷ XXI.

Thứ hai, nhiều quốc gia, đầu tiên là Mỹ, bắt đầu thiết lập những hệ thống giáo dục công phổ cập cũng như tăng cường đầu tư vào giáo dục đại học. Đây không chỉ đơn thuần là về sự hào phóng của nhà nước: các nền công nghiệp mới cần kỹ sư, kế toán, luật sư, nhân viên văn phòng, công nhân công nhật biết đọc biết viết biết làm tính cơ bản. Chi phí lao động tăng có thể dễ dàng được minh định nếu chúng tương xứng với sản lượng gia tăng, mà sản lượng này lại là kết quả của việc nâng cấp công nghệ cũng như cải thiện về vốn con người.

Thứ ba, sự mở rộng quyền bầu cử như được mô tả trong chương trước dẫn tới việc mở rộng quyền lực chính trị của các tầng lớp lao động. Điều này xảy ra thông qua những cuộc đấu tranh để hợp pháp hóa và mở rộng các liên đoàn lao động, và trong sự trỗi dậy của các đảng chính trị gắn với chúng chẳng hạn như Công đảng Anh và Đảng Dân chủ Xã hội Đức. Bản chất của các đảng bảo thủ cũng bắt đầu thay đổi: thay vì đại diện cho những địa chủ giàu có, chúng dịch chuyển nền tảng ủng hộ sang cho giới tinh hoa thuộc tầng lớp trung lưu mới.

Quyền lực chính trị mới lập của các tầng lớp lao động khi đó được sử dụng để thực thi pháp chế xã hội quy định về điều kiện làm việc, dẫn tới sự kích động quần chúng vận động cho những chính sách nhà nước phúc lợi quy mô lớn hơn như lương hưu và chăm sóc sức khỏe của nhà nước.

Thứ tư, đến những thập niên giữa của thế kỷ XX, giai cấp công nhân đột nhiên ngừng lớn mạnh, cả về số lượng tuyệt đối lẫn tỉ trọng trong lực lượng lao động. Thực tế, quy mô tương đối của giai cấp vô sản của Marx đã thu hẹp khi công nhân chứng kiến những cải thiện đáng kể về mức sống cho phép họ chuyển dịch thành tầng lớp trung lưu. Ngày nay họ có tài sản và có học vấn tốt hơn, tức có nhiều khả năng là họ sẽ bầu cho những đảng chính trị có thể bảo vệ đặc quyền đặc lợi của họ thay vì các đảng chỉ luôn vận động để xoay vần nguyên trạng.

Thứ năm, một tầng lớp nhân dân nghèo, thua thiệt nổi lên từ tầng lớp lao động công nghiệp, thường bao gồm người mới nhập cư, thiểu số chủng tộc và sắc tộc và những đối tượng bị gạt ra ngoài lề xã hội. Những nhóm này làm những công việc lương thấp hoặc chịu cảnh thất nghiệp và phụ thuộc vào phúc lợi của chính phủ. Công nhân các ngành chế tạo đại diện bởi các liên đoàn lao động bỗng như thành quý tộc trong lực lượng lao động. Đại đa số công nhân không có một sự đại diện như vậy; ở các quốc gia nơi các lợi ích như trợ cấp được gắn với các công việc chính quy, họ gia nhập vào khu vực phi chính thức. Những cá nhân như vậy có rất ít quyền được pháp luật quy định và không có tư cách pháp lý đối với mảnh đất hay ngôi nhà họ đang lưu trú. Khắp Mỹ Latin và nhiều khu vực khác trong thế giới đang phát triển, khu vực phi chính thức chiếm khoảng 60-70% toàn bộ lực lượng lao động. Không giống tầng lớp lao động công nghiệp, nhóm “nghèo mới” này vẫn có tiếng là khó tập hợp để hành động chính trị. Thay vì sống ở những doanh trại lớn tại các thành phố đặt nhà máy, họ tản mát khắp cả nước và thường là những doanh nhân tự làm chủ.

Cuối cùng, cánh Tả chính trị trên khắp thế giới đánh mất sự tập trung vào các vấn đề kinh tế và giai cấp và trở nên manh mún do hệ quả của sự truyền bá chính trị bản sắc. Tôi đã lưu ý trước đó về việc tình đoàn kết của tầng lớp lao động đã bị phá hoại bởi chủ nghĩa dân tộc như thế nào vào thời điểm Thế chiến I. Nhưng sự nổi lên của những hình thái bản sắc mới trong thế giới phát triển vào giữa thế kỷ XX xoay quanh việc tăng quyền năng cho người da đen, chủ nghĩa bình quyền, chủ nghĩa môi trường, quyền của người nhập cư và người bản địa và quyền của người đồng tính tạo ra một loạt sự nghiệp mới bùng nổ trên toàn bộ các tuyến giai cấp. Thủ lĩnh của những phong trào này ra đời từ các tầng lớp tinh hoa kinh tế, và các ưu tiên văn hóa của họ thường mâu thuẫn với ưu tiên của lớp cử tri giai cấp công nhân từng là bức tường thành của hệ thống chính trị tiến bộ.

Sự thay thế chính trị giai cấp bằng chính trị bản sắc là điều từng gây khó hiểu cho những người chủ nghĩa Marx thủ cựu, vốn trong nhiều năm bám riết tầng lớp lao động công nghiệp như là lực lượng được chiếu cố hơn trong số tầng lớp đáy xã hội. Họ cố gắng cắt nghĩa sự chuyển dịch này về mặt mà Ernest Gellner gọi là “Lý thuyết Nhầm Địa chỉ”: “Giống như những người Islam giáo Shi’ite cực đoan cho rằng Archangel Gabriel mắc sai lầm khi phát đi Thông điệp gửi Mohamed trong khi đối tượng được gửi gắm của nó lẽ ra là Ali, thì những người Marxist về cơ bản cũng có vẻ cho rằng tinh thần của lịch sử hay nhận thức của nhân loại phạm một sai lầm ngớ ngẩn. Thông điệp thức tỉnh được gửi gắm tới các *giai cấp*, nhưng vì sự nhầm lẫn tai hại của bưu điện mà nó được gửi cho các *dân tộc*.” Gellner tiếp tục cho rằng tại Trung Đông ngày nay, cùng một lá thư đó nay lại đang được gửi đến cho các tôn giáo thay vì các dân tộc. Nhưng động lực xã hội học cơ bản là như nhau.²

Bốn cái đầu tiên trong số sáu diễn biến không được Karl Marx lường trước này đều xoay quanh một hiện tượng duy nhất, đó là sự cải biến của tầng lớp lao động thành một tầng lớp trung lưu rộng lớn. Kết

thúc nữa sau đây náo động của thế kỷ XX, các nền dân chủ phát triển của châu Âu và Bắc Mỹ cuối cùng cũng thấy mình được ở vào một tâm thế hạnh phúc. Chính trị của họ không còn phân cực sâu sắc giữa chính thể quả đầu giàu có và một tầng lớp lao động hay đa số nông dân lớn cùng chiến đấu trong cuộc đấu tranh phân phối nguồn lực tổng bằng không. Những chính thể quả đầu cũ ở nhiều quốc gia phát triển hoặc phát triển thành tinh hoa chủ nghĩa tư bản có tinh thần làm chủ hơn hoặc bị triệt tiêu một cách tự nhiên thông qua cách mạng và chiến tranh. Các tầng lớp lao động thông qua việc tổ chức thành công đoàn và đấu tranh chính trị đã giành được những đặc quyền đặc lợi lớn hơn cho mình và trở thành tầng lớp trung lưu trong thế giới quan chính trị. Chủ nghĩa phát-xít hạ bệ uy tín phe cực hữu, và Chiến tranh Lạnh đang nổ ra cũng như mối đe dọa từ nước Nga theo Stalinist hạ bệ uy tín phe Cộng sản cánh Tả. Việc này khiến chính trị chỉ còn xoay vần giữa các đảng trung hữu và trung tả đa phần tán thành về một cái khung cho dân chủ tự do. Cử tri trung dung – khái niệm ưa dùng của các nhà khoa học chính trị – không còn là một cá nhân nghèo yêu sách những thay đổi hệ thống đối với trật tự xã hội mà là một cá nhân tầng lớp trung lưu có quyền lợi trong hệ thống đang hiện hành.

Các khu vực khác không may mắn được như vậy. Mỹ Latin có di sản bất bình đẳng ở mức cao, và tại nhiều quốc gia, các chính thể quả đầu địa chủ cũ không bị triệt tiêu thông qua những cuộc đấu tranh chính trị từng nuốt chửng châu Âu. Lợi ích của tầng trưởng kinh tế được chia sẻ giữa các tầng lớp lao động có tổ chức chứ không phải bởi quần chúng công nhân trong khu vực phi chính thức, và kết quả là một nền chính trị phân cực cao xuất hiện, gợi về một châu Âu lục địa của thế kỷ XIX. Sự cố chấp của các nhóm cấp tiến, phản hệ thống – các đảng cộng sản dẫn đầu là Cuba, Tupamaros tại Uruguay, Sandinistas tại Nicaragua, FMLN tại El Salvador, và gần đây nhất là phong trào Bolivar của Hugo Chavez tại Venezuela – là triệu chứng của cuộc xung đột giai cấp cơ bản này.

Từ thời Aristotle, các nhà tư tưởng đã tin rằng dân chủ ổn định sẽ phải dựa vào một tầng lớp trung lưu rộng lớn; các xã hội với những phân hóa cực đoan về giàu và nghèo rất hay có nguy cơ bị thống trị bởi chính trị quả đầu hoặc gặp phải cách mạng dân túy. Karl Marx tin rằng các tầng lớp trung lưu sẽ luôn duy trì ở mức thiểu số, có đặc quyền trong các xã hội hiện đại. Nhưng đến nửa sau thế kỷ XX, tầng lớp trung lưu chiếm đại đa số dân số tại hầu hết các xã hội tiên bộ, theo đó làm suy yếu sức hấp dẫn của chủ nghĩa Marx.

Sự ra đời của các xã hội trung lưu cũng làm tăng tính chính danh của dân chủ tự do với tư cách một hệ thống chính trị. Trong Chương 28 tôi đã nhắc tới việc rất nhiều tác giả như Mosca, Pareto, và Marx chỉ trích dân chủ tự do, rằng sự xuất hiện của nó rốt cuộc là một sự gian lận, che đậy nền cai trị vẫn tiếp tục thuộc về tầng lớp tinh hoa. Nhưng giá trị của dân chủ chính thức và sự mở rộng quyền bầu cử đã trở nên rõ rệt trong thế kỷ XX. Đại đa số người chủ trương dân chủ tại châu Âu và Bắc Mỹ sử dụng hòm phiếu để chọn những chính sách có lợi cho họ, điều tiết doanh nghiệp lớn và xây dựng các điều khoản nhà nước phúc lợi tái phân phối.

TẦNG LỚP TRUNG LƯU LÀ AI?

Trước khi tiếp tục phân tích sâu hơn về những hệ quả chính trị của sự trỗi dậy của các tầng lớp trung lưu, ta cần phải nhìn lại và xác định tầng lớp trung lưu là gì. Tư duy của nhà kinh tế và xã hội học về điểm này có sự khác biệt. Nhà kinh tế có thiên hướng định nghĩa tầng lớp trung lưu về mặt thu nhập. Điển hình nhất là chọn khoảng ba phần năm nằm giữa trong biểu đồ phân phối thu nhập hoặc thống kê số cá nhân nằm trong khoảng từ 0,5 đến 1,5 lần thu nhập trung vị. Như vậy việc định nghĩa tầng lớp trung lưu phụ thuộc vào sự thịnh vượng trung bình của một xã hội và do đó không thể so sánh giữa các quốc gia với nhau; nằm trong tầng lớp trung lưu ở Brazil đồng nghĩa với một mức

tiêu dùng thấp hơn hẳn so với ở Mỹ. Để tránh vấn đề này, một số nhà kinh tế chọn một mức tiêu dùng tuyệt đối, từ mức thấp nhất là 5 đô-la/ngày hay 1.800 đô-la sức mua ngang giá, cho đến 6.000-31.000 đô-la thu nhập hằng năm theo tỉ giá đô-la Mỹ năm 2010. Việc này khắc phục được một vấn đề thì lại tạo ra một vấn đề khác vì nhận thức của một cá nhân về vị thế giai cấp thường chỉ có tính tương đối chứ không tuyệt đối. Như Adam Smith viết trong *Sự thịnh vượng của các dân tộc*, một người nghèo nhận cứu tế tại Anh thế kỷ XVIII có thể sống như một ông hoàng tại châu Phi.

Các nhà xã hội học, trong một truyền thống khởi đầu từ Karl Marx, có xu hướng không nhìn vào các thước đo thu nhập mà vào cách thức một người kiếm ra thu nhập đó – vị thế nghề nghiệp, trình độ học vấn và tài sản. Với mục đích tìm hiểu những tác động chính trị của tầng lớp trung lưu đang lớn mạnh, thì cách tiếp cận xã hội học được ưa chuộng rộng rãi. Những thước đo thu nhập và tiêu dùng đơn giản, dù là tương đối hay tuyệt đối, có thể hé mở cho ta một phần về thói quen tiêu dùng của đối tượng cá nhân được nói tới nhưng lại tương đối ít về những xu hướng chính trị của người đó. Lý thuyết của Huntington về tác động gây mất ổn định của khoảng cách giữa những kỳ vọng và hiện thực có sự liên quan mật thiết đến vị thế xã hội và nghề nghiệp hơn hẳn so với mọi mức thu nhập tuyệt đối. Một người nghèo với địa vị xã hội và học vấn thấp mới thoát nghèo ít lâu lại nghèo trở lại thường sẽ bận tâm đến con cá lá rau hơn là chủ nghĩa tích cực chính trị này nọ. Ngược lại, một người trung lưu – ví dụ, người có học vấn đại học nhưng chưa tìm được công việc phù hợp hoặc “chìm” xuống vị thế xã hội mà người đó xem là dưới tầm mình – là thách thức chính trị lớn hơn nhiều.

Do đó, từ lập trường chính trị, chỉ dấu quan trọng về vị thế của tầng lớp trung lưu sẽ là nghề nghiệp, trình độ học vấn và quyền sở hữu tài sản (ngôi nhà hay căn hộ hay những mặt hàng tiêu dùng lâu bền) mà có thể bị đe dọa từ phía chính quyền. Định nghĩa ban đầu của Marx về

“giai cấp tư sản” nhắc tới quyền sở hữu các phương thức sản xuất. Một trong những đặc điểm của thế giới hiện đại là loại hình sở hữu này đã được dân chủ hóa rộng rãi thông qua việc sở hữu cổ phiếu và các kế hoạch hưu trí. Cho dù một người không sở hữu số vốn lớn, thì trong cương vị hay nghề nghiệp làm quản lý thường mang lại cho người đó một vị thế xã hội và thế giới quan cực kỳ khác biệt so với người làm công ăn lương hay công nhân tay nghề thấp.

Một tầng lớp trung lưu mạnh có chút tài sản và học vấn thường sẽ tin vào sự cần thiết của những quyền sở hữu tài sản và trách nhiệm giải trình dân chủ. Một người sẽ muốn bảo vệ giá trị tài sản của mình trước một chính quyền bất tài và/hoặc tham lam, và thường là sẽ có thời gian để tham gia vào chính trường (hoặc đòi quyền được tham gia) vì thu nhập cao hơn đồng nghĩa với việc họ có nguồn dự trữ để nuôi sống gia đình. Một số nghiên cứu xuyên quốc gia cho thấy người ở tầng lớp trung lưu có những giá trị chính trị khác hẳn so với người nghèo: họ coi trọng dân chủ hơn, muốn có tự do cá nhân nhiều hơn và khoan dung hơn với nhiều lối sống khác nhau, v.v... Nhà khoa học chính trị Ronald Inglehart, từng giám sát cuộc Khảo sát Giá trị Thế giới quy mô lớn với mục tiêu đo sự thay đổi về giá trị trên toàn thế giới, đã nói rằng sự hiện đại hóa kinh tế và vị thế tầng lớp trung lưu sản sinh ra cái mà ông gọi là những giá trị “hậu vật chất” trong đó dân chủ, bình đẳng và các vấn đề bản sắc trở nên nổi bật hơn so với các vấn đề phân phối kinh tế đã cũ. William Easterly đã liên hệ cái ông đặt tên là “sự đồng thuận tầng lớp trung lưu” với tầng trường kinh tế cao hơn, giáo dục, y tế, sự ổn định và các kết quả tích cực khác. Về mặt kinh tế, tầng lớp trung lưu được lý thuyết hóa như một đối tượng có các giá trị về kỷ luật tự giác, kỷ luật lao động kiểu “tư sản” và một tầm nhìn dài hạn khuyến khích tiết kiệm và đầu tư.³

Tuy nhiên, từ thảo luận trước đó của châu Âu trong thế kỷ XIX, cần làm rõ rằng các tầng lớp trung lưu không nhất thiết phải là những

người ủng hộ dân chủ. Điều này có xu hướng đặc biệt đúng khi các tầng lớp trung lưu vẫn chỉ chiếm một bộ phận thiểu số. Trong những hoàn cảnh này, mở cánh cửa tham gia chính trị phổ quát cho một quốc gia có thể dẫn tới những nhu cầu lớn và không bền vững đối với việc tái phân phối. Trong trường hợp này, các tầng lớp trung lưu có thể tự chọn về phe với các nhà cai trị độc đoán vốn hứa hẹn về một sự ổn định và sự bảo hộ quyền sở hữu tài sản.

Có thể nói trường hợp như vậy chính là trường hợp của Thái Lan và Trung Quốc ngày nay. Hệ thống chính trị của Thái chuyển từ một chế độ quân sự chuyên chế sang một nền dân chủ khá cởi mở từ năm 1992 đến năm 1997, chuẩn bị dọn đường cho sự nổi lên của nhà chính trị dân túy Thaksin Shinawatra. Thaksin, một trong những doanh nhân giàu nhất của Thái Lan, tổ chức một đảng chính trị đại chúng dựa trên các chương trình của chính phủ về miễn trừ nợ và cung cấp dịch vụ chăm sóc sức khỏe cho những người Thái ở nông thôn. Các tầng lớp trung lưu ủng hộ mạnh mẽ sự mở cửa cho dân chủ vào đầu những năm 1990 quay sang chống lại Thaksin và ủng hộ một cuộc đảo chính quân sự ép buộc ông từ bỏ quyền lực vào năm 2006. Ông bị buộc tội tham nhũng và lạm dụng quyền lực và kể từ đó ông lưu vong và điều hành từ xa. Đất nước Thái Lan sau đó bị phân hóa sâu sắc giữa lực lượng Áo đỏ ủng hộ Thaksin và lực lượng trung lưu ủng hộ Áo vàng và chứng kiến một chính phủ được bầu lên bị quân đội đánh bật vào năm 2014.⁴

Một động lực tương tự có lẽ cũng tồn tại ở Trung Quốc. Quy mô tầng lớp trung lưu của Trung Quốc năm 2014 phụ thuộc rõ rệt vào định nghĩa nhưng ước tính rơi vào khoảng 300-400 triệu người trong tổng dân số 1,3 tỉ người. Những tầng lớp trung lưu mới này thường là nguồn phản kháng đối với chính quyền chuyên chế; họ là những người trên Sina Weibo (mạng xã hội Trung Quốc tương đương Twitter) và là những người có thể sẽ chỉ trích hay công khai những sai trái của chính quyền. Dữ liệu điều tra từ các nguồn như AsiaBarometer gợi ý rằng có một sự

ủng hộ dân chủ rộng rãi tại Trung Quốc, nhưng khi được hỏi về nội hàm cụ thể của dân chủ, nhiều người trả lời đánh đồng nó với tự do cá nhân lớn hơn hoặc một chính quyền đáp ứng nhu cầu của họ. Nhiều người tin rằng chính quyền Trung Quốc hiện đang cung cấp cho họ những điều này rồi và họ không phản đối toàn bộ hệ thống. Giới trung lưu Trung Quốc khó lòng bày tỏ sự ủng hộ dành cho một sự quá độ ngắn hạn sang dân chủ đa đảng theo cơ chế phổ thông đầu phiếu, cho dù rất khó thu thập được dữ liệu thăm dò ý kiến chính xác về chủ đề này.

Cả trường hợp của Thái Lan và Trung Quốc lẫn trường hợp tại châu Âu thế kỷ XIX gợi ý rằng quy mô của tầng lớp trung lưu so với phần còn lại của xã hội là một biến số quan trọng để quyết định hành vi chính trị của xã hội đó. Khi chiếm chỉ khoảng 20-30% dân số, giới trung lưu có thể về phe với các lực lượng chống dân chủ vì sợ những ý định của đại bộ phận quần chúng nghèo bên dưới và những chính sách dân túy mà họ có thể theo đuổi. Nhưng khi tầng lớp trung lưu trở thành nhóm lớn nhất trong xã hội, thì nguy cơ này được thu hẹp lại. Thực tế, tầng lớp trung lưu vào thời điểm đó có thể tự bỏ phiếu thông qua nhiều lợi ích nhà nước phúc lợi khác nhau và thu lợi từ dân chủ. Điều này có thể giải thích vì sao dân chủ trở nên ổn định hơn ở các mức thu nhập đầu người cao hơn, vì quy mô tầng lớp trung lưu trong tương quan với người nghèo thường lớn lên cùng với đà tăng lên của sự thịnh vượng. Các xã hội trung lưu, ngược lại với các xã hội có tầng lớp trung lưu, là nền tảng của dân chủ.

Trong những thập niên đầu sau Thế chiến II, các xã hội như vậy xuất hiện tại châu Âu và từ đó chúng dần dần phát triển rộng khắp ra cả các khu vực khác trên thế giới. Làn sóng Thứ ba của dân chủ hóa không “được gây ra” bởi sự nổi lên của tầng lớp trung lưu, vì nhiều sự quá độ dân chủ đã xảy ra ở các quốc gia – ví dụ như tại các quốc gia ở châu Phi cận Sahara – mà bấy giờ chưa có các tầng lớp trung lưu với diện mạo rõ ràng. Sự lây lan, bất chước và thất bại của những chế độ chuyên quyền

lúc bấy giờ đều là những yếu tố quan trọng châm ngòi cho những cuộc quá độ dân chủ. Nhưng ở các quốc gia có các tầng lớp trung lưu đông đảo rộng khắp có khả năng lớn hơn trong việc củng cố một nền dân chủ tự do ổn định, ngược lại hẳn với các quốc gia trong đó một tầng lớp trung lưu tương đối nhỏ hẹp bị kẹt cứng giữa tầng lớp ưu tú giàu có và một đại bộ phận dân chúng nghèo khổ. Tây Ban Nha, quốc gia châm ngòi đầu tiên cho làn sóng Thứ ba, đã được chuyển dịch từ một xã hội nông nghiệp lạc hậu trong cuộc nội chiến vào những năm 1930 bấy giờ thành một xã hội hiện đại hơn rất nhiều vào thập niên 1970. Nằm giữa xung quanh là những điển hình dân chủ thành công tại Liên minh châu Âu, khi ấy Tây Ban Nha dễ dàng tính toán việc thực hiện quá độ dân chủ dễ dàng hơn rất nhiều so với một thể hệ trước đó.

Điều này gợi ý rằng tiền đồ của dân chủ trên toàn cầu vẫn còn rất xán lạn, bất chấp những trở ngại xảy ra vào đầu thế kỷ XXI. Một báo cáo của Goldman Sachs dự báo rằng tỉ lệ thu nhập của tầng lớp trung lưu sẽ tăng từ khoảng 31% tổng thu nhập toàn cầu như hiện tại lên 57% vào năm 2050.⁵ Một báo cáo của Viện Nghiên cứu An ninh Liên minh châu Âu dự báo dân số trung lưu sẽ tăng từ 1,8 tỉ năm 2009 lên 3,2 tỉ năm 2020 và 4,9 tỉ năm 2030 (trên tổng dân số toàn cầu 8,3 tỉ được dự báo).⁶ Phần lớn trong tỉ lệ tăng trưởng này được xác định là xảy ra tại châu Á, nhất là Trung Quốc và Ấn Độ, nhưng tất cả các khu vực khác trên thế giới cũng sẽ gia nhập xu hướng này.

Nếu chỉ tăng trưởng kinh tế không thôi thì chưa đủ để tạo ra sự ổn định mang tính dân chủ nếu dân chủ này không được san sẻ rộng khắp. Một trong những đe dọa lớn nhất đối với sự ổn định xã hội ngày nay của Trung Quốc là khoảng cách bất bình đẳng thu nhập nói rộng nhanh chóng kể từ giữa những năm 1990, mà đến năm 2012 đã bằng với mức tại Mỹ Latin.⁷ Bản thân Mỹ Latin đã đạt được vị thế thu nhập trung bình trước Đông Á từ rất lâu nhưng vẫn tiếp tục phải chịu khoảng cách bất bình đẳng thu nhập lớn và những chính sách dân túy

như hệ lụy của nó. Tuy nhiên, một trong những diễn tiến hứa hẹn nhất cho khu vực là sự thu hẹp đáng kể bất bình đẳng thu nhập trong thập niên của những năm 2000 như các nhà kinh tế Luis Felipe Lopez-Calva và Nora Lustig đưa ra.⁸ Tầng lớp trung lưu Mỹ Latin đã đạt những thành quả đáng kể. Năm 2002, 44% dân số khu vực được xếp vào loại nghèo; tỉ lệ này giảm xuống còn 32% vào năm 2010 theo Ủy ban Kinh tế Mỹ Latin của Liên Hợp Quốc.⁹ Nguyên nhân đằng sau việc thu hẹp sự bất bình đẳng này chưa hoàn toàn hiểu được, nhưng một phần nhất định trong đó là do những chính sách xã hội như chương trình trợ cấp tiền mặt có điều kiện chủ ý phân phối lợi ích cho người nghèo.

TẦNG LỚP TRUNG LƯU VÀ CHỦ NGHĨA Ô DÙ

Sự xuất hiện của một tầng lớp trung lưu lớn có thể có những tác động quan trọng đối với thông lệ ô dù và những hình thức tham nhũng chính trị gắn với nó. Trước đó tôi có nói rằng chủ nghĩa ô dù là một hình thái nguyên sơ của dân chủ: trong các xã hội với đại bộ phận cử tri là người nghèo và ít học, hình thái khởi thủy nhất của huy động cử tri thường là việc cung cấp lợi ích cá nhân chẳng hạn như việc làm trong khu vực công, của bố thí hay những đặc ân chính trị. Điều này gợi ý rằng chủ nghĩa ô dù sẽ bắt đầu suy tàn khi cử tri trở nên giàu có hơn. Không chỉ các chính trị gia sẽ tốn nhiều tiền hơn để mua chuộc cử tri, mà cử tri cũng chứng kiến lợi ích của họ bị trói buộc vào những chính sách công vĩ mô hơn thay vì gắn với lợi ích cá nhân.

Cải cách chế độ công vụ dù diễn ra ở bất kỳ đâu thường được dựa trên nền móng là tầng lớp trung lưu đang lên. Chúng ta đã thấy ở Chương 8 những cuộc cải cách Northcote-Trevelyan tại Anh hướng tới những lợi ích của các tầng lớp trung lưu Anh mới bỗng thấy mình bị loại trừ khỏi các mạng lưới bảo trợ kiểu quý tộc xưa. Một tầng lớp trung lưu được tạo ra bởi sự lớn mạnh của chủ nghĩa tư bản gần như theo định nghĩa là một lực lượng ủng hộ chế độ trọng thực tài. Tương tự, tại Mỹ phong trào cải cách công vụ trong Kỷ nguyên Tiến bộ được

thúc đẩy bởi các nhóm tầng lớp trung lưu đứng bên ngoài hệ thống bảo trợ hiện nay. Những doanh nhân, luật sư, học giả có học, thường theo đạo Tin Lành tỏ ra coi thường các chính trị gia đầu não đi vận động các tập thể cử tri nhập cư tại các thành phố đang phát triển của nước này. Thương nhân và các nhà tư bản công nghiệp, hơn thế nữa, cần một hệ thống công vụ có năng lực để cung cấp những dịch vụ ngày càng phức tạp mà chính quyền kỳ vọng. Những phong trào chống tham nhũng hiện nay tại Trung Quốc, Ấn Độ và Brazil đều chiêu mộ người từ các tầng lớp trung lưu.

Tuy nhiên, như trường hợp của dân chủ, sự xuất hiện của một tầng lớp trung lưu không đơn thuần có nghĩa rằng nhóm người này sẽ tự động ủng hộ một chính quyền sạch sẽ và việc cáo chung cho một nền chính trị ô dù. Các chủ thể xã hội mới hoàn toàn có khả năng được sung vào những mạng lưới bảo trợ hiện tại và kiếm chác từ đó. Tại Mỹ, các công ty đường sắt – mô hình mẫu của công nghệ hiện đại trong thế kỷ XIX – nhanh chóng biết cách mua chuộc chính trị gia và lũng đoạn hệ thống bảo trợ để vơ vét cho mình. Nhiều cơ quan lập pháp ở các bang miền Tây được cho là bị thâu tóm hoàn toàn bởi các nhóm lợi ích ngành đường sắt. Thực vậy, khả năng của ngành đường sắt trong cuộc chơi chính trị này là lý do khiến các nhóm nông nghiệp cũ như nông dân miền Trung Tây háo hức gia nhập liên minh Tiến bộ ủng hộ cải cách công vụ.

Do đó khi có sự bùng nổ tăng trưởng kinh tế, các nhóm lợi ích khác nhau gần như có sự tranh giành nhau để lôi kéo các tầng lớp trung lưu mới tham gia vào sự nghiệp của họ. Các chính trị gia của hệ thống bảo trợ cũ vô cùng hài lòng với việc mở rộng những ân điển của mình đối với những người tầng lớp trung lưu ủng hộ họ. Như trong một nền dân chủ, sự sẵn lòng ủng hộ phe cải cách của họ trong cuộc đấu tranh này sẽ phụ thuộc vào số người họ có, ý thức về an ninh kinh tế và vị thế xã hội của họ. Nếu cảm thấy bị loại trừ và không được ghi nhận bởi

người ở trên như trường hợp của Anh hay người ở bên dưới (song lại nắm quyền lực chính trị) như trong trường hợp của Mỹ, thì so với các đối tượng khác họ rất hay biến sự căm phẫn thành việc cải cách hoặc lật đổ hệ thống ô dù đang tồn tại.

TƯƠNG LAI CỦA DÂN CHỦ

Sự tồn tại của một tầng lớp trung lưu rộng lớn không phải điều kiện cần cũng như điều kiện đủ để mang lại một nền dân chủ tự do, song cực kỳ hữu ích để duy trì sự bền vững của nó. Trong thế giới phát triển, giai cấp vô sản toàn cầu của Karl Marx biến thành tầng lớp trung lưu toàn cầu. Trong thế giới đang phát triển, các tầng lớp trung lưu mới đã tăng cường dân chủ tại Indonesia, Thổ Nhĩ Kỳ và Brazil và hứa sẽ lật đổ trật tự tại Trung Quốc. Nhưng chuyện gì xảy ra với dân chủ tự do nếu tầng lớp trung lưu đảo lộn và bắt đầu thui chột dần?

Thật không may có nhiều bằng chứng cho thấy quá trình này đã bắt đầu mạnh mẽ trong thế giới phát triển nơi bất bình đẳng thu nhập đã khoét sâu đáng kể từ những năm 1980. Điều này thể hiện rõ nhất tại Mỹ nơi 1% các hộ gia đình giàu nhất kiếm về 9% GDP vào năm 1970 và 23,5% vào năm 2007. Thực tế là một tỉ trọng quá lớn trong mức tăng trưởng kinh tế trong thời kỳ này rơi vào túi một số lượng tương đối nhỏ nhóm người ở đầu bảng trong chu trình phân phối là mặt trái của hiện tượng giậm chân tại chỗ trong thu nhập của giới trung lưu kể từ những năm 1970.¹⁰

Tại Mỹ và các quốc gia khác, sự đình đốn này được che đậy bởi một số yếu tố. Cùng thời kỳ này chứng kiến việc một lượng lớn phụ nữ gia nhập lực lượng lao động, gia tăng thu nhập cho gia đình, trong khi đó nhiều người đàn ông tầng lớp trung lưu lại thấy bằng lương thực tế của họ bị thu hẹp đáng kể. Ngoài ra, chính trị gia trên khắp thế giới nhìn nhận tín dụng rẻ, bao cấp như là phương thức thay thế chấp nhận được đối với việc triệt để phân phối lại thu nhập, dẫn tới những bong

bóng nhà đất do chính quyền đứng sân sau. Cuộc khủng hoảng tài chính năm 2008-2009 là một hệ quả của xu thế này.¹¹

Có một số nguồn cơn khoét sâu thêm sự bất bình đẳng này, mà chỉ một số trong đó chịu sự kiểm soát thông qua những chính sách công. Một nguyên do được dẫn ra nhiều nhất là toàn cầu hóa – thực tế là chi phí giao thông vận tải thấp hơn đã bổ sung thêm đáng kể hàng trăm triệu lao động tay nghề thấp cho thị trường lao động toàn cầu, đẩy công cho tay nghề tương tự tại các quốc gia phát triển tụt giảm nghiêm trọng.

Với chi phí lao động gia tăng tại Trung Quốc và các quốc gia thị trường mới nổi khác, một tỉ trọng đáng kể công việc sản xuất đã bắt đầu quay trở lại Mỹ và các quốc gia phát triển khác. Nhưng điều này xảy ra một phần vì tỉ trọng chi phí lao động trên tổng chi phí sản xuất đã giảm đáng kể nhờ những thúc đẩy trong tự động hóa. Điều này có nghĩa không bao giờ có khả năng việc sản xuất nội địa mới phục hồi có thể thay thế một lượng khổng lồ việc làm của tầng lớp trung lưu đã bị mất đi trong quá trình giảm công nghiệp hóa ban đầu.

Điều này chỉ ra một yếu tố dài hạn quan trọng hơn thế nhiều – tiến bộ công nghệ, mà ở một nghĩa nào đó, là chất xúc tác cơ bản của toàn cầu hóa. Trong nhiều thập niên vẫn liên tục diễn ra sự thay thế lao động con người bằng công nghệ mà trong thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX mang lại những lợi ích khổng lồ không chỉ cho tầng lớp tinh hoa mà cả cho đông đảo người dân tại các quốc gia đang công nghiệp hóa. Những cải tiến công nghệ chủ đạo của thế kỷ này tạo ra khối lượng việc làm lớn cho lao động tay nghề thấp trong một chuỗi các ngành – than và thép, hóa chất, chế tạo và xây dựng. Những người theo phong trào Ned Luddⁱ phản đối sự biến chuyển về công nghệ, đã tỏ ra rất sai khi

i. “Luddite” chỉ những nhóm công nhân vào đầu thế kỷ XIX ở Anh phá hoại máy móc công nghiệp vì tin rằng việc sử dụng máy móc làm giảm việc làm. Thuật ngữ này được đặt theo tên Ned Ludd, một công nhân ở Leicestershire đã nghĩ ra ý tưởng này.

mà đến nay những cơ hội mới mang đến thu nhập cao hơn mở ra thay thế cho những cơ hội đã đánh mất. Phát minh ra dây chuyền sản xuất xe hơi của Henry Ford tại cơ sở Highland Park của ông tại Michigan thật sự đã hạ chuẩn yêu cầu tay nghề trung bình cần thiết để làm một chiếc ô tô, cắt nhỏ những công đoạn phức tạp của ngành chế tạo xe này thành những bước đơn giản, lặp đi lặp lại mà một người chỉ học đến lớp 5 cũng có thể làm được. Đây là thứ trật tự kinh tế đã cổ vũ cho sự nổi lên rộng khắp của một tầng lớp trung lưu và một nền chính trị dân chủ dựa vào đó.

Tuy nhiên, những tiến bộ gần đây hơn trong công nghệ thông tin và truyền thông đã gây những hiệu ứng xã hội rất khác biệt. Tự động hóa đã làm triệt tiêu một khối lượng lớn các công việc lắp ráp đòi hỏi kỹ năng thấp, và với mỗi năm trôi đi máy móc thông minh ngày càng kỹ xảo tinh vi, tước đi ngày càng nhiều những công việc trước kia do công nhân tầng lớp trung lưu đảm nhiệm.¹² Thực tế, không thể nào tách rời công nghệ khỏi toàn cầu hóa: không nhờ vào truyền thông bằng thông rộng tốc độ cao và sự giảm giá thành vận tải, thì việc outsource dịch vụ chăm sóc khách hàng và nghiệp vụ hậu cần từ Mỹ và châu Âu sang Ấn Độ và Philippines hay sản xuất iPhone tại Thâm Quyển là hoàn toàn bất khả thi. Những công việc tay nghề thấp bị thủ tiêu trong quá trình này đang được thay thế trở lại, giống như những thời kỳ trước, bởi những công việc mới hơn, cho thu nhập cao hơn. Nhưng những yêu cầu về tay nghề và số lượng những công việc như vậy rất khác so với thời của Henry Ford.

Vẫn luôn có một sự bất bình đẳng là kết quả của những khác biệt tự nhiên về tài năng và tính cách. Nhưng thế giới công nghệ ngày nay càng khuếch đại thêm những khác biệt này. Trong một xã hội nông nghiệp thế kỷ XIX, những người giỏi toán không có nhiều cơ hội để phát huy tài năng của họ. Còn ngày nay, họ có thể trở thành những phù thủy tài chính, những nhà di truyền học, hay những kỹ sư phần mềm, và kiếm được một lượng tiền ketch xù hơn bao giờ hết.

Ngoài ra, công nghệ hiện đại đã tạo ra cái mà mà Robert Frank và Philip Cook gọi là “xã hội được ăn cả ngã về không, trong đó việc chia thu nhập không cân đối và phần lớn về tay những thành viên cao nhất trong bất kỳ lĩnh vực nào, dù là CEO, bác sĩ, học giả, nhạc sĩ, người làm công việc giải trí hay vận động viên. Trong thời kỳ khi các thị trường cho các kỹ năng và dịch vụ như vậy chỉ được địa phương hóa do chi phí truyền thông và vận chuyển đắt đỏ, có rất nhiều cánh cửa mở ra cho những người ở tít tắt thang dưới vì những đại chúng khán giả không được tiếp cận với những gì là tốt nhất trong những cái tốt nhất. Nhưng ngày nay, bất kỳ ai cũng có thể đến xem buổi diễn trực tiếp tại Nhà hát Metropolitan Opera hay Royal Ballet trên một màn hình phân giải cao mà nhiều người thích hơn nhiều so với xem một đoàn vũ kịch địa phương hạng ba hạng tư.¹³

THĂM LẠI MALTHUS

Essay on the Principle of Population (Luận về nguyên lý dân số) của Thomas Malthus thật xui xẻo khi xuất bản vào năm 1798 ngay trước thêm cuộc cách mạng công nghiệp, ngay khi cơn sóng thần công nghệ đang vẩn vù. Dự đoán của ông rằng tăng trưởng dân số loài người sẽ đánh bại những tăng trưởng về sản lượng đã tỏ ra rất sai lầm trong hai thế kỷ sau đó, và các xã hội loài người thành công trong việc làm giàu cho mình với một mức độ chưa từng có trong lịch sử nếu tính theo thu nhập bình quân đầu người. Kinh tế học Malthus từ đó bị chế nhạo, cùng với những người bảo thủ Luddite, là lạc hậu và mù tịt về bản chất của công nghệ hiện đại.¹⁴

Tuy nhiên, Malthus không nói cụ thể thời điểm khi sự tăng dân số có thể vượt xa năng suất. Thế giới phát triển đã đi trên một quỹ đạo năng suất cao trong khoảng hơn 200 năm trên tổng cộng khoảng 50 nghìn năm tồn tại của loài người dưới hình hài như ngày nay. Ngày nay chúng ta giả định rằng những công nghệ mới có tính cách mạng tương tự như năng lượng hơi nước và động cơ đốt trong sẽ tiếp tục đi vào

tương lai. Nhưng các định luật vật lý không đảm bảo một kết quả như vậy. Hoàn toàn có khả năng là 150 năm đầu tiên của Cách mạng Công nghiệp giành hết những gì mà Tyler Cowen gọi là “quả ở cành lá” trong tiến bộ về năng suất và rằng dù sẽ còn tiếp tục có những phát minh trong tương lai, song tốc độ cải thiện đời sống con người của chúng sẽ giảm. Thực tế, một số định luật vật lý gợi ý rằng có thể có những giới hạn khắc nghiệt đối với khả năng chịu tải của hành tinh trong việc duy trì mức sống cao cho dân số vẫn trên đà tăng trưởng.

Thêm nữa, cho dù đổi mới công nghệ vẫn tiếp tục diễn ra ở một tốc độ cao, cũng không có gì đảm bảo nó sẽ mang lại khối lượng công việc lớn cho người của tầng lớp trung lưu giống như câu chuyện của đầu thế kỷ XX với dây chuyền lắp ráp. Việc làm mới và phần thưởng mới sẽ được trao cho người sáng tạo ra những cỗ máy ấy cùng với những người tìm ra cách vận hành chúng, tức những người gần như luôn được học hành bài bản hơn so với những người bị mất việc kia.

Thực vậy, nhiều cải tiến có thể dự đoán được trong tương lai sẽ thật sự làm cho tình hình năng suất càng tồi tệ hơn vì chúng diễn ra trong lĩnh vực y sinh. Nhiều nhà kinh tế và chính trị gia cho rằng bất kỳ một công nghệ mới nào kéo dài tuổi thọ con người hay chữa bệnh thì đều hiển nhiên là điều vô cùng tốt. Đúng là tuổi thọ của công dân quốc gia phát triển được cải thiện mang lại lợi ích kinh tế. Nhưng nhiều công nghệ y sinh thành công trong việc kéo dài tuổi thọ với sự đánh đổi bằng chất lượng cuộc sống và làm gia tăng sâu sắc sự lệ thuộc vào người chăm sóc. Tại tất cả các quốc gia phát triển, chi phí chăm sóc cuối đời đã gia tăng nhanh hơn tốc độ tăng trưởng của toàn bộ nền kinh tế, và chúng đang dần trở thành thành phần lớn nhất trong chi tiêu của chính phủ. Cái chết và vòng quay thế hệ là những trường hợp kinh điển về những kết cục có hại cho cá nhân nhưng tốt cho xã hội nói chung. Có nhiều lý do để nghĩ rằng các xã hội nhìn chung sẽ tồi tệ đi nếu tuổi thọ được nới rộng trung bình thêm 10-20 năm, bắt đầu với thực tế rằng việc quay

vòng thế hệ là điều quan trọng đối với thay đổi và thích nghi xã hội, cả hai đều xảy ra chậm lại khi tuổi thọ trung bình tăng.¹⁵

Không có cách nào dự báo bản chất của sự thay đổi về công nghệ trong tương lai – về tốc độ chung của nó, tác động của nó đối với việc làm của tầng lớp trung lưu cũng như những hệ quả xã hội khác. Tuy nhiên, nếu sự thay đổi công nghệ không sản sinh được những lợi ích kinh tế được chia sẻ rộng rãi hay nếu tốc độ chung diễn ra chậm, các xã hội hiện đại sẽ có nguy cơ bị đưa trở lại thế giới của Malthus, thứ sẽ có những tác động đối lớn với tính khả thi của dân chủ. Trong một thế giới tăng trưởng chung, những bất bình đẳng tất yếu đi kèm với chủ nghĩa tư bản là điều được châm chước về mặt chính trị vì rốt cuộc mọi người đều hưởng lợi. Trong một thế giới kiểu Malthus, các cá nhân nằm trong một mối quan hệ có tổng bằng không – được của người này tất yếu đồng nghĩa với mất của người khác. Trong những hoàn cảnh này, “săn mồi” trở thành một chiến lược tuyệt vời để làm giàu cho bản thân giống như là đầu tư vào các hoạt động kinh tế sản xuất – thực tiễn đã diễn ra trong phần lớn lịch sử của xã hội loài người trước khi có Cách mạng Công nghiệp.

ĐIỀU CHỈNH

Trong *The Great Transform* (Sự chuyển biến vĩ đại), Karl Polanyi lập luận rằng có một “phong trào kép” trong đó các nền kinh tế tư bản liên tục tạo ra sự thay đổi bất phá còn các xã hội thì đấu tranh để điều chỉnh theo sự thay đổi đó. Các chính quyền thường xuyên phải tham gia vào quá trình điều chỉnh vì các thị trường tư nhân và cá nhân tự mình không phải lúc nào cũng có thể đối phó với hệ lụy của thay đổi công nghệ.¹⁶ Bởi vậy, chính sách công phải được xem là nhân tố đóng góp vào số phận của các xã hội trung lưu.

Trên thế giới phát triển, có một loạt phản ứng đối với những thách thức của toàn cầu hóa và thay đổi công nghệ. Ở một đầu là Mỹ và

Anh nơi các chính quyền cung cấp hỗ trợ tối thiểu cho việc điều chỉnh để giúp các cộng đồng đương đầu với tình trạng phi công nghiệp hóa bên cạnh bảo hiểm cho thất nghiệp ngắn hạn. Thực tế, các công chức và học giả uyên thâm trong giới học viện và báo chí thường cổ xúy cho sự chuyển dịch sang một thế giới hậu công nghiệp. Chính sách công ủng hộ sự phi điều tiết và tư nhân hóa trong nước và vận động cho tự do mậu dịch và mở cửa đầu tư ra nước ngoài. Nhất là tại Mỹ, các chính trị gia can thiệp vào để một mặt làm suy yếu quyền lực của các công đoàn và mặt khác tăng cường sự linh hoạt của các thị trường lao động. Các cá nhân được khuyến nên chào đón thay đổi bất phá này và được bảo rằng họ sẽ tìm những cơ hội tốt hơn với vai trò người lao động có tri thức làm những công việc sáng tạo thú vị trong nền kinh tế mới.

Pháp và Ý đứng ở phía đối lập, tìm cách bảo vệ việc làm cho tầng lớp trung lưu bằng đặt ra cho các công ty có ý định thải hồi công nhân những quy định thật phiền nhiễu. Với việc không công nhận sự cần thiết phải điều chỉnh quy tắc làm việc và điều kiện lao động, họ tạm thời chặn được việc thất thoát việc làm nhưng lại đánh mất thế cạnh tranh với các quốc gia khác trong dài hạn. Giống như Mỹ, họ có xu hướng có mối quan hệ quản lý-nhân viên có tính thù địch cao, nhưng trong khi những người sở hữu vốn thường giữ vị trí cao nhất tại thế giới Anglo-Saxon, tầng lớp lao động đã làm tốt hơn nhiều trong việc bảo vệ các đặc quyền của họ tại châu Âu Latin.

Các quốc gia vượt qua được khủng hoảng 2008-2009 thành công nhất như Đức và các nước Scandinavi đã chọn cách tiếp cận trung dung giữa cách để kinh tế tự vận hành của Mỹ và Anh và những hệ thống điều tiết cứng rắn của Pháp và Ý. Những hệ thống quản lý lao động theo chủ nghĩa nghiệp đoàn đã tạo ra một sự tín nhiệm đủ để các liên hiệp sẵn sàng trao cho các công ty một quyền linh hoạt hơn trong việc sa thải nhân công, đổi lại thu về lợi ích cao hơn và tái đào tạo việc làm tại chỗ.

Tương lai của dân chủ tại các quốc gia phát triển sẽ phụ thuộc vào khả năng của họ trong việc đương đầu với vấn đề của một tầng lớp trung lưu đang mai một dần. Hệ quả của khủng hoảng tài chính là sự nổi lên của những nhóm dân túy mới từ Đảng Trà tại Mỹ cho tới vô số đảng chống nhập cư, chống EU tại châu Âu. Thử đoàn kết họ lại với nhau là tư duy rằng tầng lớp tinh hoa trong nước đã phản bội họ. Và xét nhiều phương diện thì họ đúng: tầng lớp tinh hoa thiết đặt môi trường tri thức và văn hóa trong một thế giới phát triển mà phần lớn đã được đỡ đệm trước những tác động của sự suy thoái tầng lớp trung lưu. Vẫn luôn có một khoảng trống trong những tiếp cận mới đối với vấn đề, những tiếp cận mà không chỉ đơn thuần liên quan tới việc quay về với những giải pháp nhà nước phúc lợi của quá khứ.

Phương thức tiếp cận thích hợp đối với vấn đề suy thoái của tầng lớp trung lưu không nhất định là hệ thống hiện tại của Đức hay bất kỳ một hệ thống biện pháp cụ thể nào khác. Giải pháp thật sự dài hạn duy nhất sẽ là một hệ thống giáo dục thành công trong việc thúc đẩy đại đa số công dân học tập và rèn luyện kỹ năng nâng cao. Năng lực giúp công dân điều chỉnh linh hoạt với những điều kiện biến động của công việc đòi hỏi các thể chế nhà nước và tư nhân có độ linh hoạt tương tự. Nhưng một trong những đặc điểm của các nền dân chủ hiện đại phát triển là ở chỗ qua thời gian chúng đã tích tụ những sự cứng nhắc khiến việc thích ứng về mặt thể chế càng trở nên khó khăn. Thực tế là tất cả các hệ thống chính trị – cả xưa và nay – đều có khả năng suy tàn. Chuyển một hệ thống từng là một nền dân chủ tự do ổn định và thành công không có nghĩa nó sẽ duy trì được như vậy trường thiên vĩnh cửu.

Chúng ta sẽ trở lại chính vấn đề suy tàn chính trị này trong phần cuối của cuốn sách.

PHẦN 4

SUY TÀN CHÍNH TRỊ

31

SUY TÀN CHÍNH TRỊ

Sứ mệnh của Cục Kiểm lâm Mỹ rốt cuộc thế nào lại xoay quanh việc dập cháy rừng; thất bại của việc quản lý khoa học; Cục Kiểm lâm mất đi quyền tự chủ như thế nào do những sứ mệnh ủy thác xung đột nhau; suy tàn chính trị là gì và hai nguyên nhân

Việc sáng lập Cục Kiểm lâm Mỹ dưới thời Bernard Fernow và Gifford Pinchot là ví dụ hàng đầu của việc kiến thiết nhà nước Mỹ trong Kỷ nguyên Tiến bộ. Trước khi Đạo luật Pendleton năm 1883 được thông qua và việc truyền bá bộ máy quan liêu dựa trên việc trọng thực tài, chính quyền Mỹ là một hệ thống ô dù trong đó các chức tước được phân bổ bởi các đảng chính trị dựa trên nền tảng bảo trợ. Ngược lại, Cục Kiểm lâm lại gồm toàn các nhà nông học và lâm nghiệp có bằng đại học, được chọn dựa trên cơ sở thực lực và chuyên môn kỹ thuật. Cuộc đấu tranh đã được vạch định của nó như nêu trong Chương 11 ở trên là nỗ lực thành công của Pinchot để giành được thẩm quyền cho Cục đối với Văn phòng Đất đai Tổng quát trước sự phản đối dữ dội của Joe Cannon, vị Chủ tịch Hạ viện huyền thoại. Vấn đề trọng tâm trong giai đoạn hình thành của quá trình kiến thiết nhà nước Mỹ là nền tự chủ quan liêu: ý tưởng rằng các chuyên gia tại Cục Kiểm lâm chứ không phải những chính trị gia tại Quốc hội mới là người đưa ra quyết định về việc phân bổ đất công và rằng họ cần được tự chủ trong việc

tuyển mộ và phát triển nguồn nhân sự của họ. Kể từ đó Cục Kiểm lâm Mỹ suốt nhiều năm vẫn là một tấm gương sáng về một bộ máy quan liêu chất lượng cao của Mỹ.

CỤC KIỂM LÂM ĐÃ MẤT QUYỀN TỰ CHỦ RA SAO

Cho nên có khi thật ngạc nhiên khi biết rằng Cục Kiểm lâm ngày nay được nhiều nhà quan sát xem là bộ máy quan liêu vô cùng rối loạn chức năng thực hiện một sứ mệnh lỗi thời với những công cụ sai lầm. Dù nhân sự vẫn là những kiểm lâm chuyên nghiệp, nhiều người trong đó tận tâm tận lực với sứ mệnh của cơ quan, nhưng nó đã mất đi phần lớn sự tự chủ đã có được dưới thời Pinchot. Nó vận hành theo vô số yêu cầu và thường là mâu thuẫn nhau từ Quốc hội và các tòa án mà thường không thể kham được cùng một lúc, và kết thúc tiến trình này thường là đeo của người nộp thuế một lượng tiền khổng lồ. Hệ thống ra quyết định nội bộ của cục thường trong thế bế tắc, tinh thần và sự gắn kết đồng đội mà Pinchot phấn đấu kiệt lực để vun đắp lên đã đổ xuống sông xuống bể. Tình hình tồi tệ đến mức có những cuốn sách xuất bản chỉ để lập luận rằng tốt nhất là nên đóng cửa thẳng cánh Cục Kiểm lâm.¹ Không một tổ chức chính trị nào trường tồn mãi mãi, và tình thế hiện tại của Cục Kiểm lâm tiết lộ cho chúng ta nhiều điều về những lực lượng mà công việc là đi phá hoại một chính quyền chất lượng cao.

Cải cách chế độ công vụ vào cuối thế kỷ XIX đã được các học giả và nhà hoạt động như Francis Lieber, Woodrow Wilson và Frank Goodnow thúc đẩy, họ vốn có niềm tin rất lớn vào khả năng của khoa học tự nhiên hiện đại trong việc giải quyết các vấn đề của con người. Wilson, giống như Max Weber người đương thời với ông, phân biệt giữa chính trị và quản trị. Chính trị là một địa hạt của những mục tiêu cuối cùng lệ thuộc vào tranh luận dân chủ, trong khi quản trị là một địa hạt của việc thực thi có thể được nghiên cứu bằng kinh nghiệm và lệ thuộc vào phân tích khoa học. Một cuộc cách mạng tri thức tương

tự đã và đang diễn ra trong thế giới kinh doanh, với sự nổi lên của học thuyết “cách quản lý khoa học” của Frederick Winslow Taylor, cùng với những thứ khác, ông sử dụng các nghiên cứu thời gian-và-chuyển động để tối ưu hóa hiệu quả các vận hành của nhà máy. Nhiều trong số các nhà cải cách Kỷ nguyên Tiến bộ tìm cách du nhập việc quản lý khoa học vào trong chính quyền, lập luận rằng hành chính công có thể được biến thành một ngành khoa học và được bảo vệ trước những điều phi lý của nền chính trị. Họ hi vọng các ngành khoa học xã hội một ngày nào đó có thể được phát triển mạnh mẽ thành những khoa học tự nhiên.²

Sau những trải nghiệm của thế kỷ XX, niềm tin ban đầu vào khoa học và niềm tin rằng hành chính có thể được biến thành khoa học, dường như vẫn còn quá ngây ngô và bị đặt nhầm chỗ. Thời kỳ này chứng kiến việc khoa học tự nhiên tạo ra những vũ khí hủy diệt hàng loạt và bộ máy quan liêu quản lý các trại tử thần. Nhưng bối cảnh hoạt động của những nhà cải cách ban đầu này là bối cảnh mà các chính quyền được điều hành bởi những bè lũ chính trị hay những ông trùm tham nhũng của thành phố, giống y như nhiều quốc gia đang phát triển ngày nay. Ngày nay không một đại học công lập nào sẽ muốn cơ quan lập pháp nhà nước đưa ra các quyết định về việc thuê tuyển giáo viên hay kỳ hạn lao động thay cho họ cũng chẳng ai muốn Quốc hội bố trí nhân sự cho các Trung tâm Kiểm soát Dịch bệnh. Do đó sẽ hoàn toàn hợp lý khi yêu cầu rằng các quan chức nhà nước được lựa chọn trên cơ sở học vấn và trọng thị nhân tài.

Vấn đề với việc quản lý khoa học là ở chỗ ngay cả những nhà khoa học giỏi nhất cũng đôi khi nhầm lẫn và đôi khi nhầm lẫn trầm trọng. Điều này từng xảy ra với Cục Kiểm lâm liên quan tới những gì trở thành nhiệm vụ trọng tâm của nó: phòng chống cháy rừng.

Sự tiến triển trong sứ mệnh của Cục Kiểm lâm bắt đầu với Đại hỏa hoạn Idaho năm 1910 thiêu trụi ba triệu mẫu tại Idaho và Montana, dẫn đến cái chết của 85 người. Làn sóng chính trị phản đối thiệt hại

do của đại hỏa hoạn này khiến Cục Kiểm lâm Mỹ càng tập trung vào việc dập tắt cháy rừng. William Greeley, người đứng đầu Cục Kiểm lâm khẳng định “phòng cháy chữa cháy là vấn đề thuộc phạm trù quản lý khoa học” – nghĩa là đã sẵn nằm trong sứ mệnh hiện tại của nó.³ Đến những năm 1980, sứ mệnh này đã phình lên thành cái mà một nhà quan sát gọi là “cuộc chiến với lửa.” Cục Kiểm lâm với biên chế thường trực đã lên đến khoảng 30.000, những năm hỏa hoạn đỉnh điểm đã thuê hàng vạn lính cứu hỏa, sở hữu một đội máy bay và trực thăng lớn và tiêu tới 1 tỉ đô-la mỗi năm cho nhiệm vụ chữa cháy.⁴

Vấn đề phòng chống cháy rừng là ở chỗ những người ủng hộ ban đầu “lâm nghiệp khoa học” không hiểu thấu đáo vai trò của bà hỏa trong hệ sinh thái rừng; cháy rừng là một hiện tượng tự nhiên và giữ một chức năng quan trọng trong việc duy trì sức khỏe cho những cánh rừng miền tây. Những cây không chịu bóng râm như thông nặng (ponderosas) khổng lồ, thông vỏ trắng (lodgepole) và củ tùng (sequoias) cần những đám cháy định kỳ để dọn sạch những khu vực để cây con có thể được tái sinh; những cánh rừng bị các loài như linh sam Douglas chiếm lĩnh sau khi đám cháy đã được dập tắt. (Thông vỏ trắng trên thực tế cần có cháy để phát tán hạt của chúng.) Qua thời gian, những cánh rừng này phát triển mật độ cây dày đặc và sự hình thành những tầng dưới tán khổng lồ đến mức nếu xảy ra cháy, đám cháy sẽ bùng dữ dội với sức hủy diệt mạnh hơn. Thay vì tiêu diệt những loài xâm lấn nhỏ, các đám cháy giờ đây tiêu diệt những cây lưu niên lớn. Công chúng bắt đầu chú ý sau Đại hỏa hoạn Yellowstone năm 1988 thiêu rụi gần 800.000 mẫu và mất hàng tháng trời mới dập được. Các nhà sinh thái học bắt đầu chỉ trích chính mục tiêu phòng cháy, khiến Cục Kiểm lâm xoay ngoắt 180 độ vào giữa những năm 1990 và thực hiện chính sách “để cháy tự nhiên.”

Tuy nhiên, những chính sách sai lầm từ nhiều năm đầu dễ gì đảo ngược, vì các khu rừng phía tây đã trở thành những hộp mồi lửa khổng

lồ. Hơn nữa, do sự gia tăng dân số ở miền Tây, ngày càng có nhiều người sống ở các khu vực gần rừng và do đó dễ gặp phải hỏa hoạn. Theo một ước tính, bề mặt đất hoang – đô thị đã mở rộng hơn 52% trong thời kỳ 1970-2000 và sẽ tiếp tục mở rộng mạnh nữa trong tương lai. Giống như những người chọn sống trên vùng đồng bằng bồi tích và trên các đảo chắn, những người tự phơi mình trước những rủi ro không đáng có được giảm thiểu bởi bảo hiểm do chính quyền đài thọ. Thông qua các đại diện được bầu, họ vận động mạnh mẽ để đảm bảo Cục Kiểm lâm và các cơ quan liên bang khác chịu trách nhiệm quản lý rừng được cung cấp các nguồn lực để tiếp tục dập tắt các đám cháy ẩn họa đe dọa tài sản của họ. Cuối cùng, rất khó để thực hiện bất kỳ loại hình phân tích hợp tình hợp lý nào cho quan hệ lợi ích-phí tổn; chính quyền có thể dễ dàng chi 1 triệu đô-la để bảo vệ một ngôi nhà trị giá 100.000 đô-la vì về mặt chính trị không thể biện minh cho quyết định không hành động.⁵

Trong khi đó, nhiệm vụ ban đầu của Cục Kiểm lâm để từ đó Pinchot cho thành lập một cơ quan chất lượng cao đã bị xói mòn. Nhiệm vụ đó, xin nhắc lại, không phải là dập lửa hay bảo tồn mà là khai thác bền vững tài nguyên rừng – nói cách khác, khai thác gỗ. Nhiệm vụ ban đầu này được thu hẹp đáng kể về phạm vi: trong thập niên cuối của thế kỷ XX, khai thác gỗ tại các khu rừng quốc gia sụt giảm từ 28 triệu mét khối xuống còn 9 triệu mét khối mỗi năm.⁶ Lý do cho điều này hẳn một phần liên quan tới hiệu quả kinh tế của gỗ, nhưng quan trọng hơn nó phản ánh một sự thay đổi trong những giá trị quốc gia đã diễn ra trong một thế kỷ trước đó. Với sự gia tăng nhận thức về môi trường, các khu rừng tự nhiên ngày càng không được xem như tài nguyên để khai thác cho những mục đích kinh tế mà như những khu bảo tồn được bảo vệ bởi giá trị của chính chúng. Các con đập và các dự án thủy điện lớn khác, trước đây được xem là những nỗ lực quả cảm để chinh phục thiên nhiên, sau này được hiểu là ẩn họa những hậu quả môi trường lớn ngoài ý muốn. Ở Bắc Mỹ đến thập niên 1970 là hầu như không

xây đập nữa. Thay đổi trong nhiệm vụ của Cục Kiểm lâm được đưa vào thành luật khi Tổng thống Lyndon Johnson ký Đạo luật Bảo vệ Các vùng hoang dã năm 1964, áp dụng cho Cục Kiểm lâm cùng với Cục Công viên Quốc gia và Cục Cá và Động vật hoang dã để rà soát và bảo vệ hơn 9 triệu mẫu đất dưới tầm kiểm soát của họ.⁷

Ngay cả ở nhiệm vụ cốt lõi ban đầu là khai thác gỗ bền vững, một số người chỉ trích đã để ý thấy Cục Kiểm lâm thực hiện không tốt. Gỗ đang được bán ra thị trường với giá trị thấp hơn hẳn giá trị sản xuất, nghĩa là chính quyền đã không thu được lợi nhuận xứng đáng từ cái lẽ ra đã là một tài sản sinh lời. Lý do cho điều này thì vô khối: việc định giá gỗ đang chưa hiệu quả, nhiều chi phí cố định của cơ quan này không được tính vào các mức giá ấn định. Giống như tất cả các cơ quan chính phủ, Cục Kiểm lâm không được giữ lại nguồn thu và do đó không có động lực để kiểm soát chi phí, mà trái lại hoàn toàn, nó có động lực đòi tăng ngân sách và nhân sự mỗi năm bất kể doanh thu tạo được là bao nhiêu.⁸

Vì sao hiệu quả của Cục Kiểm lâm lại suy thoái qua các thập niên? Câu chuyện bóng gió tới những lực lượng lớn hơn đằng sau hiện tượng suy tàn chính trị.

Cục Kiểm lâm Mỹ ban đầu của Gifford Pinchot được xem là khuôn vàng thước ngọc của các bộ máy công quyền Mỹ vì ông giành được quyền tự chủ cao cho một tổ chức của những chuyên gia được đào tạo bài bản tâm huyết với một sứ mệnh trọng tâm: khai thác bền vững rừng tại Mỹ. Cục Lâm nghiệp trước đó và Bộ Nông Nghiệp chủ quản của nó, từng nằm trong hệ thống chính trị ở dù dựa trên đảng phái của thế kỷ XIX với mục đích chính là mang đến lợi ích chính trị cho các nghị sĩ Quốc hội. Quyền tự chủ trong việc bổ nhiệm, để bạt cán sự của Cục Kiểm lâm cũng như quyền tự do ngoài vòng kiểm tỏa của Quốc hội trong từng nghiệp vụ chuyên môn, đóng vai trò quan trọng trong sứ mệnh của nó.

Vấn đề nảy ra khi sứ mệnh rành rọt và duy nhất của Cục Kiểm lâm được thay thế bằng tập hợp nhiều sứ mệnh và có nguy cơ xung đột lẫn nhau. Vào những thập niên giữa của thế kỷ XX, nhiệm vụ phòng chữa cháy bắt đầu thế chỗ cho nhiệm vụ khai thác gỗ về cả mặt ngân sách lẫn nhân lực. Nhưng sau đó việc chữa cháy rừng gây tranh cãi và được thay thế bằng chức năng bảo tồn/bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, không cái nào trong những sứ mệnh cũ được triệt tiêu, và mỗi nhiệm vụ lại có xu hướng dinh dưỡng tới các nhóm lợi ích bên ngoài khác nhau hậu thuẫn cho các phe phái khác nhau trong Cục Kiểm lâm: người mua gỗ, nhà môi trường, chủ hộ, các nhà phát triển miền Tây, thanh niên muốn tìm việc phòng cháy chữa cháy tạm thời. Quốc hội, trước kia bị loại trừ khỏi chức năng quản lý vi mô đối với việc bán đất vào năm 1905, lại được đưa vào trở lại. Điều này xảy ra không phải thông qua sự tham nhũng kiểu cũ mà đặc trưng nhất là phi vụ Ballinger dẫn tới việc Tổng thống Taft sa thải Pinchot, mà thông qua việc ban bố những nhiệm vụ lập pháp buộc Cục Kiểm lâm theo đuổi những mục tiêu khác nhau và thường đối nghịch nhau. Chẳng hạn, việc bảo vệ tài sản của một số lượng ngày càng nhiều các chủ hộ sống tại bề mặt đất rừng-đô thị có nghĩa rằng chính sách “để cháy tự nhiên” như các nhà môi trường mong muốn không thể được thực hiện một cách trực diện. Những gì có lợi cho sức khỏe lâu dài của rừng lại không tốt cho các chủ nhà, và mỗi bên trong quá trình này sử dụng ảnh hưởng của mình với Quốc hội và tòa án để buộc cơ quan đó bảo vệ những lợi ích đặc quyền của họ.

Cơ quan nhỏ bé, gắn kết do Pinchot tạo ra và được Herbert Kaufman ca ngợi trong *The Forest Ranger* (Người gác rừng) đã biến thành một cơ quan lớn, đối địch lẫn nhau. Nó phải hứng chịu nhiều căn bệnh tác động tới các cơ quan chính quyền nói chung: các quan chức ngày càng quan tâm tới việc bảo vệ cái đầu bao và việc làm của mình hơn là tính hiệu quả của những nhiệm vụ được ủy thác. Và họ bám lấy những nhiệm vụ cũ ngay cả khi khoa học lẫn xã hội quanh họ đang thay đổi. Giống như Pinchot, nhiều người này đã tìm đến các

nhóm lợi ích để bảo vệ quyền tự chủ của họ, nhưng vì không có một sứ mệnh rạch ròi duy nhất, cuối cùng họ không thể tránh được việc lại bị “lệ thuộc” vào các nhóm lợi ích.

TRÊN MỌI LĨNH VỰC

Nếu Cục Kiểm lâm Mỹ chỉ là trường hợp hợp cá biệt về suy tàn chính trị thì cũng không có gì đáng nói. Nhưng không may, có nhiều bằng chứng đáng kể từ các chuyên gia hành chính công cho thấy chất lượng chung của chính quyền Mỹ đã suy giảm đều đặn trong hơn một thế hệ qua. Theo lời của Paul Light, “Chính quyền Liên bang đã trở thành một điểm đến cứu cánh cuối cùng cho [người trẻ muốn tạo ra] một sự khác biệt; theo Patricia Ingraham và David Rosenbloom, lực lượng dân quân liên bang từ những năm 1970 đã bước vào quá trình “phân rã.”⁹ Kết luận này được đúc rút từ nghiên cứu của hai Ủy ban thời Volcker về ngành dịch vụ công vào năm 1989 và 2003.¹⁰

Nhiều người Mỹ có ấn tượng rằng quy mô của chính quyền Mỹ lớn mạnh không ngừng nghỉ trong nhiều thập niên. Điều này chỉ đúng một phần: tí ti sứ mệnh đặt lên vai chính quyền, từ giảm đói nghèo trẻ em cho tới chống khủng bố, mới là những gì đang thật sự lớn mạnh. Tuy nhiên, quy mô thật sự của lực lượng lao động Liên bang đã lên mức cao nhất là xấp xỉ 2,25 triệu kể từ khi chấm dứt Thế chiến II và phải giảm liên tục; năm 2005, lực lượng này là khoảng 1,8 triệu. Những gì thật sự lớn mạnh, trước tiên, là loạt các quan chức công thực hiện các chức năng công cộng trong khi vẫn biệt lập với chính quyền và một đạo quân nhà thầu không phải chịu trách nhiệm trước ai cả, đảm nhiệm mọi thứ từ cung cấp dịch vụ căng tin, bảo vệ các nhà ngoại giao cho đến quản trị hệ thống máy tính cho Cơ quan An ninh Quốc gia.¹¹

Bộ máy quan liêu của Mỹ về nhiều mặt đã không còn là một tổ chức hiệu quả và nhiệt huyết theo lý tưởng của Weber với nhân sự được tuyển mộ theo năng lực và tri thức kỹ thuật. Toàn bộ hệ thống

đã không còn dựa trên chế độ trọng thực tài. Sau hai cuộc chiến tại Trung Đông, một nửa người mới của lực lượng lao động Liên bang là cựu chiến binh và trong số đó có một tỉ lệ lớn người có khuyết tật. Dù chỉ thị của Quốc hội dẫn tới kết quả này có thể là điều dễ hiểu thì đây không phải là cách mà hầu hết các tập đoàn sẽ tự nguyện lựa chọn để tuyển dụng người cho mình. Khảo sát về lực lượng lao động Liên bang đã vẽ nên một bức tranh ảm đạm. Theo Paul Light, “động lực của nhân sự trong chính quyền liên bang dường như hướng tới việc đền bù hơn là làm việc, tự nhốt vào những nghề nghiệp mà không thể cạnh tranh với doanh nghiệp hay các tổ chức phi lợi nhuận, khốn đốn với vấn đề thiếu nguồn lực để làm công việc của mình, bất mãn với quy chế thưởng cho công việc làm tốt và thiếu chế tài phạt đối với những việc làm chưa tốt, không sẵn lòng tin tưởng vào tổ chức của mình.”¹²

Theo Ủy ban Công vụ Quốc gia, “những người gia nhập bộ máy công vụ thường thấy họ bị kẹt trong một mê cung những quy định, quy chế ngáng trở sự phát triển cá nhân và làm cùn mòn đi sức sáng tạo của họ. Người giỏi nhất thì không được thù lao xứng đáng, kẻ kém nhất lại được trả quá hậu hĩ.”¹³ Hiển nhiên, công việc của chính quyền luôn được thúc đẩy bởi đạo đức ngành thay vì chỉ là những tưởng thưởng về tiền mặt thuần túy, nhưng cùng những khảo sát này cho thấy người trẻ mong muốn phụng sự cho lợi ích công thường hay đầu quân cho tổ chức phi lợi nhuận hơn là cho chính quyền. Khi được khảo sát đánh giá mức độ áp dụng kỷ luật đối với hiệu quả lao động của tổ chức mình, chỉ có 9% trả lời “rất tốt” còn lại 67% trả lời “chưa tốt lắm” hoặc “rất kém.” Những xu hướng này đã càng tăng tốc trong những thập niên đầu của thế kỷ XXI.¹⁴

CÁC THỂ CHẾ SUY TÀN NHƯ THỂ NÀO

Những gian truân của Cục Kiểm lâm chỉ là một ví dụ nhỏ bé của một hiện tượng suy tàn chính trị lớn hơn. Các thể chế chính trị phát triển qua thời gian, nhưng chúng cũng thường phải đối mặt với sự suy

tàn chính trị. Vấn đề này không được giải quyết khi mà một xã hội trở nên giàu có và dân chủ. Thực tế, bản thân dân chủ có thể chính là nguồn cơn của suy tàn.

Phần lớn các tác phẩm nổi tiếng nhất viết về suy tàn của Oswald Spengler, Arnold Toynbee, Paul Kennedy, và Jared Diamond tập trung vào sự suy tàn có hệ thống của toàn bộ các xã hội hay nền văn minh.¹⁵ Có khả năng là các quá trình suy tàn văn minh chung đang diễn ra, dù tôi thật sự ngờ rằng ai đó có thể đúc rút được điều gì tựa như một luật phổ quát về hành vi xã hội từ những trường hợp có sẵn. Loại hình suy tàn mà tôi quan tâm ở đây liên quan tới các thể chế cụ thể và có hoặc không liên quan tới các quá trình văn minh hay hệ thống rộng lớn hơn. Có thể chỉ một thể chế duy nhất bị suy tàn trong khi các thể chế xung quanh nó vẫn khỏe mạnh.

Samuel Huntington sử dụng thuật ngữ “suy tàn chính trị” để giải thích cho sự bất ổn chính trị tại nhiều quốc gia mới giành độc lập sau Thế chiến II. Các trật tự chính trị truyền thống vốn đang trải qua sự lột xác nhanh chóng đã sụp đổ thành một sự mất trật tự trên toàn cầu. Huntington lập luận rằng công cuộc hiện đại hóa kinh tế-xã hội dẫn tới việc dịch chuyển các nhóm xã hội mới qua thời gian mà sự tham gia của họ không thể được dung nạp bởi các thể chế chính trị hiện hành. Nguồn căn gây suy tàn chính trị do đó là việc các thể chế thiếu năng lực trong việc điều chỉnh theo những hoàn cảnh đang thay đổi – nhất là sự ra đời của các nhóm xã hội mới và những nhu cầu chính trị của họ.¹⁶

Suy tàn chính trị do đó theo nhiều cách là một điều kiện của sự phát triển chính trị: cái cũ phải được dỡ bỏ để dọn đường cho cái mới. Nhưng những bước chuyển dịch này có thể cực kỳ xáo trộn và dữ dội; không có gì đảm bảo rằng các thể chế chính trị sẽ thích ứng liên tục, hòa bình và thỏa đáng đối với những điều kiện mới.

Chúng ta có thể sử dụng mô hình này như là xuất phát điểm để hiểu trọn vẹn hơn về suy tàn chính trị. Theo Huntington, các thể chế

“là những mô hình hành vi ổn định, được ưa chuộng, định kỳ” mà chức năng quan trọng nhất là tạo điều kiện cho hành động tập thể của con người. Nếu không có những quy định rõ ràng và ổn định, con người sẽ phải bàn thảo lại những tác động qua lại của mình tại mỗi bước chuyển dịch. Nội dung trọng yếu của những quy tắc này là khác nhau, cả giữa các xã hội khác nhau lẫn theo thời gian. Nhưng năng lực xây dựng nguyên tắc như vậy được nối cứng về mặt di truyền vào bộ não con người, vẫn cứ đang tiến hóa qua nhiều thế kỷ đời sống xã hội.

Các cá nhân có thể đi tới chỗ chấp nhận những ràng buộc của các thể chế sau khi tính toán lợi ích cá nhân của mình. Nhưng bản chất con người đã cung cấp cho chúng ta một bộ cảm xúc khuyến khích việc tuân thủ theo quy tắc hay chuẩn mực mà độc lập với sự duy lý của chuẩn mực. Đôi khi việc tuân thủ quy tắc được củng cố bằng tín ngưỡng tôn giáo; trong những trường hợp khác chúng ta tuân thủ nguyên tắc đơn giản vì chúng có từ xưa và lâu đời. Chúng ta là người tuân giáo theo bản năng và quan sát những người xung quanh như kim chỉ nam cho hành vi của chúng ta. Sự ổn định to lớn của hành vi chuẩn tắc là điều tạo ra các thể chế trường tồn và đã cho phép các xã hội loài người đạt được những mức độ hợp tác xã hội mà không loại động vật nào khác sánh được.¹⁷

Ngay bản thân sự ổn định của các thể chế cũng là nguồn gốc gây ra suy tàn chính trị. Các thể chế được tạo ra để đáp ứng nhu cầu của tình hình cụ thể. Tuy nhiên, môi trường ban đầu nơi các thể chế được tạo ra rất dễ bị thay đổi. Loại hình dịch chuyển xã hội được Huntington mô tả là một hình thái thay đổi trong những điều kiện bao quanh thể chế, có thể dẫn tới sự rối loạn chức năng. Thay đổi môi trường là một hình thái khác: các nhà nhân học đã phỏng đoán rằng những chuyển dịch trong khí hậu là những gì dẫn tới việc suy tàn của nền văn minh Maya và các nền văn hóa Anh-diêng ở Tây Nam nước Mỹ.¹⁸

Các thể chế không thích ứng được với điều kiện thay đổi là vì một số lý do. Thứ nhất là liên quan đến nhận thức. Con người đi theo

những quy tắc thể chế vì những lý do không hoàn toàn là lý trí. Chẳng hạn, các nhà xã hội học và nhân học đã phỏng đoán rằng nhiều nguyên tắc tôn giáo khác nhau bắt nguồn hợp lý từ những nhu cầu chức năng khác nhau – ví dụ, nhu cầu điều hòa bản năng sinh dục và sinh sản, nhu cầu chuyển nhượng sang tài sản, tổ chức chiến tranh, v.v... Nhưng những người mộ đạo nồng nhiệt sẽ không từ bỏ đức tin chỉ vì có bằng chứng chúng sai hay dẫn tới hậu quả xấu. Kiểu thành kiến cứng nhắc này, dĩ nhiên, vượt ra khỏi khuôn khổ tôn giáo. Mọi người đều tạo ra và sử dụng những mô hình trí tuệ chung về cơ chế hoạt động của thế giới và bám víu lấy chúng khi có bằng chứng trái ngược nhau. Điều này cũng đúng với chủ nghĩa Marx – một học thuyết công khai là khoa học và thể tục – và cả học thuyết kinh tế tân cổ điển đương đại. Chúng ta đã được chứng kiến một ví dụ sinh động về điều này trong tin điều của Cục Kiểm lâm rằng nó sở hữu kiến thức “khoa học” về việc quản lý rừng, dẫn đến việc nó kiên định trong chính sách ngăn chặn cháy rừng bất chấp có ngày càng có nhiều bằng chứng rằng việc làm đó đang phá hoại mục tiêu phát triển rừng bền vững của nó.

Lý do quan trọng thứ hai khiến các thể chế không thể thích ứng được là vai trò của giới tinh hoa hay những chủ thể chính trị đương chức đương quyền trong một hệ thống chính trị. Các thể chế chính trị phát triển khi các nhóm xã hội mới nổi lên và thách thức thế cân bằng hiện tại. Nếu quả thực có sự phát triển thể chế thành công, những nguyên tắc trong sự thay đổi hệ thống và những người xưa kia là người ngoài cuộc trở thành người trong cuộc. Nhưng khi đó người trong cuộc có tai có mắt trong một hệ thống mới và do đó hành động để bảo vệ cho cái nguyên trạng mới. Vì họ là người trong cuộc, họ có thể sử dụng quyền tiếp cận thông tin và nguồn lực siêu việt của mình để thao túng các quy tắc sao cho có lợi về mình. Chúng ta đã thấy những công chức mới được phân loại (dựa trên chế độ thực tài) được tạo ra từ Điều luật Pendleton đã lập tức bắt đầu tổ chức thành nghiệp đoàn trong thập niên đầu của thế kỷ XX để bảo vệ việc làm và đặc quyền đặc lợi của họ.

Điều này trở thành một bức thành trì bảo vệ không chỉ trước các chính trị gia tham nhũng mà cả những vị sắp đang yêu cầu họ làm ăn hiệu quả và trách nhiệm hơn.

Các thể chế nhà nước hiện đại, được cho là công tâm ngay cả khi không nhất định là dân chủ, đặc biệt mong manh trước sự thôn tính của người bên trong trong một quá trình mà tôi gọi là “tái thân tộc hóa.” Như chúng ta đã thấy, sự xã hội hóa tự nhiên của loài người được xây dựng quanh nguyên tắc song sinh chọn lọc huyết thống và lòng vị tha tương hỗ – chiếu cố cho gia đình và bằng hữu có quan hệ có đi có lại. Các thể chế hiện đại đòi hỏi con người hành động đi ngược với bản năng tự nhiên của họ. Khi thiếu vắng những động cơ khuyến khích mạnh về thể chế, các nhóm được tiếp cận hệ thống chính trị sẽ lợi dụng chức quyền để o bế cho bạn bè, gia đình và do đó làm xói mòn sự công tâm của nhà nước. Các nhóm này càng thế lực thì càng có nhiều cơ hội để làm điều này. Quá trình thôn tính của giới tinh hoa hay người trong cuộc là một căn bệnh mà tất cả các thể chế hiện đại đều mắc phải. (Các thể chế tiến hiện đại hay thân tộc không vương phải vấn đề này chỉ vì ngay từ đầu chúng đã bị người trong cuộc thôn tính làm tài sản cá nhân.)

Trong tập 1 cuốn sách, tôi đã nêu vô số ví dụ về việc tái thân tộc hóa. Trung Quốc, nơi tạo ra một nhà nước hiện đại đầu tiên vào thế kỷ III TCN, chứng kiến nhà nước bị các mạng lưới gia đình tinh hoa thâm tóm lại vào cuối thời Đông Hán, sự thống trị này tiếp tục kéo dài rất lâu sau khi có sự phục hồi của một nhà nước tập trung dưới triều đại nhà Tùy và nhà Đường thế kỷ VII và thế kỷ VIII. Mức độ công tư phân minh tồn tại dưới triều Hán mãi đến thời đại Bắc Tống thế kỷ XI mới được khôi phục trở lại. Tương tự, các chiến binh nô lệ Mamluk tự chính danh hóa với việc bảo vệ Ai Cập và Syria trước những kẻ Mông Cổ và Thập tự quân trở thành một giới tinh hoa thâm căn cố đế. Thực tế, đến cuối triều đại, những binh sĩ Mamluk lớn tuổi hơn nắm quyền bính của các mạng lưới bảo trợ của giới tinh hoa được dựng lên để chặn

con đường tiến thân của binh sĩ trẻ. Điều này, cộng thêm với việc coi khinh những công nghệ mới chẳng hạn như súng cầm tay, đã khiến họ bị người Ottoman chinh phạt và sự sụp đổ của nhà nước Mamluk. Và cuối cùng, nhà nước Pháp dưới Chế độ cũ bán mình dần dần cho những tầng lớp tinh hoa giàu có bắt đầu từ cuối thế kỷ XVI trở đi. Quyền lực của quan chức thâm căn cố đế dễ bị mua chuộc khiến việc hiện đại hóa nhà nước trở nên bất khả thi; cải tổ chỉ có thể xảy ra khi cách mạng dùng bạo lực trút quyền sở hữu của những cá nhân này.

Dân chủ, nhất là phiên bản dân chủ Madison nêu trong Hiến pháp Mỹ, cần giảm thiểu về mặt lý thuyết vấn đề thôn tính của giới tinh hoa thông qua việc ngăn chặn sự xuất hiện của một bè cánh lấn lướt có thể sử dụng quyền lực chính trị để áp chế đất nước. Nó làm điều này thông qua việc phân tán quyền lực giữa hàng loạt những nhánh chính quyền cạnh tranh nhau và cho phép sự cạnh tranh giữa những nhóm lợi ích khác nhau trên một đất nước lớn, đa dạng. Theo Madison, thay vì cố gắng điều hòa những bè cánh này (hay, như ngày nay chúng ta vẫn gọi là các nhóm lợi ích), đảm đồng và sự đa dạng của các bè cánh này sẽ bảo vệ sự tự do của từng cá nhân. Nếu có bất kỳ một nhóm nào giành được ảnh hưởng thái quá trong một nền dân chủ và lạm dụng quyền thế của nó, những nhóm khác bị nó uy hiếp có thể tổ chức lại để giành lại thế cân bằng.

Nhưng trong khi dân chủ thật sự là chiếc phanh quan trọng trấn giữ quyền lực của giới tinh hoa, nó lại thường xuyên không làm được như những gì như vẫn khuếch trương. Người của giới tinh hoa thường có quyền tiếp cận siêu việt đối với nguồn lực và thông tin, được họ sử dụng để bảo vệ bản thân. Cử tri thường dân sẽ không tức giận về việc bị họ tước đoạt mất tiền bạc nếu từ đầu không biết sẽ xảy ra chuyện này. Sự cứng nhắc về nhận thức cũng có thể ngăn trở các nhóm xã hội dịch chuyển vì lợi ích của riêng họ. Ở Mỹ, nhiều cử tri giai cấp lao động ủng hộ các ứng viên hứa hẹn giảm thuế đánh vào người giàu cho dù việc này có thể ảnh hưởng tới vị thế kinh tế của chính họ. Họ làm thế

với niềm tin rằng những chính sách như vậy sẽ tạo đà phát triển kinh tế để trước sau gì cũng lọt sàng xuống nia hoặc không thì cũng coi như lấy mỡ nó rán nó cho những thâm hụt của chính quyền. Lý thuyết này tỏ ra ngoan cường bám trụ trong bối cảnh nhiều bằng chứng đã chứng minh điều ngược lại.

Thêm nữa, các nhóm khác nhau có khả năng khác nhau trong việc tổ chức lại để bảo vệ lợi ích của mình. Các nhà sản xuất đường hay người trồng ngô quy tập về mặt địa lý và lấy giá cả nông sản làm trọng điểm, không như những khách hàng hay người nộp thuế thông thường vẫn phân tán và với họ giá cả của những mặt hàng này chỉ chiếm một tỉ trọng nhỏ trong ngân sách của họ. Điều này, cộng với những quy định thể chế thiên vị cho những nhóm lợi ích như vậy (giống như chuyện hai bang Florida và Iowa trồng mía đường và ngô là những bang dao động trong những cuộc bầu cử Tổng thống) trao cho các nhóm đó một sức ảnh hưởng vô song trong chính sách nông nghiệp. Lấy một ví dụ khác, các nhóm tầng lớp trung lưu thường sẵn lòng hơn và có nhiều khả năng bảo vệ lợi ích của mình như duy trì được ưu đãi mua nhà thế chấp hơn so với người nghèo. Điều này khiến cho những quyền phổ quát về an sinh xã hội hay bảo hiểm y tế về mặt chính trị dễ biện minh hơn hẳn so với những chương trình chỉ hướng tới người nghèo.

Cuối cùng, dân chủ tự do hầu như ở đâu cũng đều có liên quan tới một nền kinh tế thị trường, với xu hướng sản sinh ra người thắng và người thua và càng thổi phồng những gì mà James Madison gọi là “năng lực khác nhau và không đồng nhất trong việc giành quyền sở hữu tài sản.” Loại hình bất bình đẳng kinh tế này bản thân nó không phải là chuyện xấu chừng nào nó kích thích đổi mới và tăng trưởng và xảy ra trong bối cảnh các cơ hội tiếp cận hệ thống kinh tế là bình đẳng. Tuy nhiên, nó lại thành vấn đề nghiêm trọng khi những người thắng lợi về mặt kinh tế tìm cách chuyển đổi tài sản của họ thành ảnh hưởng chính trị không bình đẳng. Họ có thể làm điều này trên cơ sở

từng thương vụ, ví dụ bằng cách lột tay một nhà lập pháp hay một công chức, hoặc quy mô hơn thì là thay đổi những quy định thể chế để ngả về phía họ – ví dụ, đóng lại mọi sự cạnh tranh tại các thị trường họ đã chiếm thế thượng phong. Các quốc gia từ Nhật, Brazil cho tới Mỹ đã lợi dụng những quan ngại về môi trường hay an toàn để bảo vệ các nhà sản xuất nội địa của họ về thực chất. Sân chơi bình đẳng càng ngày càng bị nghiêng sang phía họ.

Sự suy tàn của các thể chế chính trị Mỹ không giống như hiện tượng suy tàn của một nền văn minh hay một xã hội vốn đã trở thành một chủ đề có chính trị hóa cao trong những cuộc nghị luận về Mỹ.¹⁹ Các điểm mạnh lớn nhất của Mỹ chưa bao giờ là chất lượng của chính quyền; khu vực tư nhân ngay từ đầu đã luôn đổi mới hơn và quan trọng hơn. Ngay cả khi chất lượng chính quyền xuống cấp, các cơ hội mới mở ra trong các khu vực như khí đá phiến hay công nghệ sinh học đặt nền tảng cho việc tăng trưởng kinh tế trong tương lai. Sự suy tàn chính trị trong ví dụ này chỉ đơn giản mang hàm ý rằng nhiều thể chế chính trị cụ thể của Mỹ đã trở nên rối loạn chức năng, và tổ hợp của sự cứng nhắc về tư duy và quyền lực của các chủ thể chính trị thâm căn cố đế ngày một lớn mạnh qua thời gian, đang cản trở nước Mỹ cải tổ chúng. Cải cách thể chế là thứ vô cùng khó thực thi và không có gì đảm bảo nó có thể được thực thi nếu không gây ra sự xáo trộn lớn trong trật tự chính trị.

32

NHÀ NƯỚC CỦA CÁC TÒA ÁN VÀ ĐẢNG PHÁI

Bộ máy lập pháp và tư pháp tiếp tục đóng các vai trò ngoại cỡ trong chính quyền Mỹ; sự mất niềm tin vào chính quyền dẫn tới những giải pháp tư pháp đối với các vấn đề hành chính như thế nào; “chủ nghĩa thượng tôn pháp luật mâu thuẫn nhau”ⁱ làm suy giảm hiệu quả của chính quyền ra sao

Ba nhóm thể chế chính trị – nhà nước, pháp quyền, dân chủ – tương ứng với ba nhánh chính quyền trong một nền dân chủ tự do hiện đại: hành pháp, tư pháp và lập pháp. Mỹ, với truyền thống mất niềm tin vào quyền lực của chính quyền từ xa xưa, trong các thứ tự ưu tiên về thể chế của mình, vẫn luôn đề cao vai trò của nhánh tư pháp và lập pháp hơn là hành pháp. Như ta đã thấy trong các chương 9-11 ở trên, Stephen Skowronek đã khái quát hóa nền chính trị Mỹ thế kỷ XIX là “một nhà nước của các tòa án và đảng phái,” nơi mà nếu ở châu Âu thì các chức năng chính quyền được thực hiện bởi cơ quan nhánh hành pháp còn ở Mỹ thì được thực hiện bởi các thẩm phán và đại diện dân

i. Nguyên văn: adversarial legalism. Thuật ngữ này hàm ý phương pháp thực hiện chính sách và giải quyết tranh chấp của Mỹ thường mang tính mâu thuẫn lẫn nhau (adversarial) và tuân thủ pháp luật một cách tuyệt đối (legalistic) so với các hệ thống tương tự ở các quốc gia kinh tế phát triển khác.

cử. Việc tạo ra một cơ quan hiện đại, tập trung, dựa trên thực tài, với năng lực thực thi quyền lực tài phán trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia chỉ đến cuối những năm 1880 mới diễn ra, và số lượng công chức được xếp hạng thì đến thời kỳ Chính sách Mới tức hơn 50 năm sau cũng chưa chiếm tới 80%.¹

Sự chuyển dịch sang một nhà nước hành chính hiện đại hơn diễn ra song song với việc tăng trưởng vượt bậc về kích thước (hay như trong Chương 2 tôi đặt tên là “quy mô”) của chính quyền. Bảng 7 thể hiện tổng doanh thu thuế tính theo tỉ trọng GDP của một nhóm chọn lọc các quốc gia phát triển theo các mốc thời gian. Tiêu dùng đã phát triển thậm chí còn nhanh hơn doanh thu thuế, như thể hiện trong Bảng 8.

Phần lớn tư liệu về việc xây dựng nhà nước Mỹ hay sự “trỗi dậy của nhà nước hành chính hiện đại” có xu hướng mặc nhận lịch sử như là cái bánh cóc một chiều mà một khi đã xoay không thể xoay ngược lại. Điều này dường như đã được chứng minh nếu xét về mặt quy mô chính quyền. Bảng 7 cho thấy toàn bộ các mức thuế phần đa đều tiếp tục tăng kể từ thập niên 1970 bất chấp những cải cách của Reagan tại Mỹ và của Thatcher tại Anh, bất chấp những nỗ lực của các vị lãnh tụ này nhằm xoay chuyển sự tăng trưởng của các khu vực nhà nước. Các nhà tiến bộ thì nhẹ nhõm, các nhà bảo thủ thì thất kinh khi “chính quyền lớn” dường như rất khó tháo dỡ.

Bảng 7. Tỉ trọng của doanh thu thuế trong GDP

Quốc gia	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2011
Australia	21,0	25,8	28,3	28,5	28,8	31,1	30,8	26,5
Áo	33,9	36,7	40,9	39,6	41,2	42,6	42,1	42,3
Bỉ	33,1	39,5	44,4	42,0	43,6	44,9	44,8	44,1
Canada	25,7	32,0	32,5	35,9	35,6	35,6	33,4	30,4
Đan Mạch	30,0	38,4	46,1	46,5	48,8	49,4	50,7	47,7
Phần Lan	30,4	36,5	39,7	43,5	45,7	47,2	43,9	43,7

Quốc gia	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2011
Pháp	34,1	35,4	42,8	42,0	42,9	44,4	43,9	44,1
Đức	31,6	34,3	6,1	34,8	37,2	37,2	34,8	36,9
Hy Lạp	17,8	19,4	25,5	262	28,9	34,1	31,3	32,2
Iceland	26,2	30,0	28,2	30,9	31,2	37,2	40,7	36,0
Ireland	24,9	28,7	34,6	33,1	32,5	31,7	30,6	27,9
Ý	25,5	25,4	33,6	37,8	40,1	42,3	40,9	43,0
Nhật Bản	18,2	20,9	27,4	29,1	26,8	27,0	27,4	28,6
Luxem- bourg	27,7	32,8	39,5	35,7	37,1	39,1	37,8	37,0
Mexico	n/a	n/a	17,0	17,3	15,2	16,9	19,1	19,7
Hà Lan	32,8	40,7	42,4	42,9	41,5	39,7	38,8	38,6
New Zea- land	24,0	28,5	31,1	37,4	36,6	33,6	37,5	31,5
Na Uy	29,6	39,2	42,6	41,0	40,9	42,6	43,5	42,5
Bồ Đào Nha	15,9	19,7	25,2	27,7	31,7	34,1	34,7	33,0
Hàn Quốc	n/a	15,1	16,4	18,9	19,4	23,6	25,5	25,9
Tây Ban Nha	14,7	18,4	27,6	32,5	32,1	34,2	35,8	32,2
Thụy Điển	35,0	41,2	47,3	52,2	47,5	51,8	49,5	44,2
Thụy Sĩ	17,5	23,9	25,5	25,8	27,7	30,0	29,2	28,6
Thổ Nhĩ Kỳ	10,6	11,9	11,5	14,9	16,8	24,2	24,3	27,8
Vương quốc Anh	30,4	35,2	37,6	36,1	34,0	36,4	35,8	35,7
Mỹ	24,7	25,6	25,6	27,3	27,9	29,9	27,3	24,0
Tổng OECD	24,2	29,4	32,7	33,8	34,8	36,0	35,7	34,1

Nguồn: Vito Tanzi và OECD

Lúc này hãy chỉ tập trung vào mình Mỹ, sự tăng trưởng quy mô rành rành không thể đảo ngược của chính quyền trong thế kỷ XX đã che mờ đi sự xuống cấp lớn về chất lượng (hay cái tôi gọi là “sức mạnh” nhà nước ở Chương 2). Sự xuống cấp trong chất lượng chính quyền

đến lượt nó gây khó khăn hơn cho việc kiểm soát thâm hụt tài chính. Sẽ rất khó giải quyết vấn đề số lượng hay quy mô nếu vấn đề chất lượng hay sức mạnh không được giải quyết song song.

Bảng 8. Doanh thu, chi dùng và thâm hụt của chính quyền, theo tỉ trọng GDP, 2011

Quốc gia	Doanh thu	Chi tiêu	Thâm hụt
Australia	22,9	26,1	3,2
Austria	48,3	50,8	2,4
Bỉ	49,7	53,6	3,9
Canada	38,5	44,1	5,6
Đan Mạch	55,7	57,6	2,0
Phần Lan	54,2	55,2	1,0
Pháp	50,6	55,9	5,4
Đức	44,4	45,2	0,8
Hy Lạp	42,9	52,5	9,6
Iceland	41,8	47,4	5,6
Ireland	34,1	47,2	13,1
Ý	46,1	49,9	3,7
Triều Tiên	32,2	30,3	-2,0
Luxembourg	42,7	42,7	-0,1
Hà Lan	45,7	49,9	4,3
New Zealand	34,9	41,7	6,8
Na Uy	57,3	43,9	-13,4
Bồ Đào Nha	45,2	48,5	4,3
Tây Ban Nha	36,4	46,0	9,6
Thụy Điển	51,5	51,5	0,0
Vương quốc Anh	40,5	48,2	7,7
Mỹ	30,9	41,5	10,6
Tổng OECD	23,7	29,7	6,0

Nguồn: Ngân hàng Thế giới; OECD
(Số liệu của Australia, New Zealand, và OECD loại trừ các doanh thu dưới quốc gia)

Nói bằng một ngôn ngữ ít trừu tượng hơn, hệ thống kiểm soát và cân bằng của Mỹ khiến càng khó xây dựng quyết định nếu so với các nền dân chủ khác với những sắp đặt thể chế khác. Trước đây, điều này

làm chậm lại sự phát triển của nhà nước phúc lợi Mỹ. Nhưng chính sự cố gắng của quy trình cũng khiến việc thu hẹp nhà nước trở thành một việc cực kỳ khó khăn. Thực hiện chức năng cốt lõi của bất kỳ trật tự chính trị nào – việc lập ngân sách một cách trách nhiệm – sẽ là việc khó trừ phi những quá trình ấy phần nào đó được tối giản hóa và việc thực hiện những chính sách trở nên hiệu quả hơn.

Sự xuống cấp trong chất lượng chính quyền Mỹ bắt nguồn từ thực tế là về phương diện nào đó Mỹ đã quay về một nhà nước “của tòa án và đảng phái” – tòa án và bộ máy lập pháp lấn lướt nhiều chức năng đáng ra là của bộ máy hành pháp, khiến cho việc vận hành của toàn bộ chính quyền vừa rời rạc vừa thiếu hiệu quả. Câu chuyện về các tòa án là một trong những câu chuyện cho thấy sự ngày càng tư pháp hóa các chức năng mà ở các nền dân chủ phát triển khác đều do các cơ quan hành chính đảm nhiệm dẫn tới sự bùng nổ của các vụ kiện hao tài tốn của, sự trì trệ của quá trình ra quyết định và sự thiếu nhất quán cao trong hoạt động thực thi pháp luật. Tòa án, thay vì thực hiện vai trò kiểm chế quyền lực chính quyền, lại trở thành những công cụ thế chân để mở rộng chính quyền.

Song song với đó là sự tiếm quyền của Quốc hội. Các nhóm lợi ích, đã mất khả năng trực tiếp mua chuộc các bộ máy lập pháp thông qua hối lộ và nuôi béo các bộ máy ô dù, đã tìm được những phương cách mới hoàn toàn hợp pháp để thôn tính và điều khiển các nhà lập pháp. So với chỗ đứng của họ trong xã hội thì các nhóm lợi ích phát huy ảnh hưởng đến mức thái quá, vừa bóp méo thuế khóa, tiêu dùng, vừa nâng các mức tổng thâm hụt thông qua khả năng thao túng ngân sách để có lợi cho mình. Họ cũng làm suy giảm chất lượng của bộ máy hành chính công do hệ lụy của chống chống lớp lớp các sứ mệnh thường là mâu thuẫn nhau mà họ xúi giục Quốc hội phải ủng hộ. Toàn bộ những điều đó đã dẫn tới một cuộc khủng hoảng về tính đại diện trong đó người dân thường cảm thấy chính quyền mang danh dân chủ

của họ không còn phản ánh được lợi ích của họ mà nằm dưới bàn tay chi phối của rất nhiều nhóm tinh hoa trong bóng tối. Điều mỉa mai và kỳ quái trong cuộc khủng hoảng đại diện này đã xảy ra một phần vì những cuộc cải cách được thiết kế nhằm làm cho hệ thống này dân chủ hơn.

Cả hai hiện tượng – việc tư pháp hóa quản trị công và sự phát huy ảnh hưởng của nhóm lợi ích – có xu hướng làm giảm sự tín nhiệm của người dân đối với chính quyền. Sự mất niềm tin này sau đó tồn tại dai dẳng và ngày càng lớn dần. Sự mất niềm tin vào các cơ quan hành pháp đặt ra những yêu cầu về việc cần kiểm soát pháp lý chặt chẽ hơn đối với quá trình thực thi, đó là điều làm suy giảm chất lượng và hiệu quả của chính quyền. Cũng chính sự bất tín nhiệm này khiến Quốc hội phải áp đặt cho bộ máy hành pháp những nhiệm vụ mới và thường là mâu thuẫn nhau, mà trên thực tế rõ ràng là khó thực thi nếu không nói là bất khả thi. Cả hai quá trình này khiến quyền tự chủ của cơ quan quan liêu bị thu hẹp, mà tới lượt mình, nó dẫn tới một chính quyền cứng nhắc, bị trói buộc vào những quy tắc, không có tính sáng tạo và lỏng lẻo. Thường dân khi đó sẽ quay lưng lại và đổ lỗi cho các quan chức về những vấn đề này, như thể các vị quan chức thích thú làm việc dưới muôn vàn quy tắc chi tiết, những trát tòa, những quy ước riêng và những ủy trị phức tạp từ phía tòa án và nhà lập pháp là những đối tượng mà họ không có quyền kiểm soát. Vấn đề với chính quyền Mỹ lại nằm ở toàn bộ một hệ thống làm công việc phân bổ những quyền lực mà đáng lý là những quyền lực hành chính cho tòa án và cho các đảng chính trị.

Khi ấy các vấn đề của chính quyền Mỹ nảy sinh vì có một sự mất cân đối giữa một bên là sức mạnh và năng lực của nhà nước và một bên là các thể chế mà ban đầu được thiết kế để kiểm soát nhà nước. Tóm lại có quá nhiều luật và quá nhiều “dân chủ” liên quan tới năng lực nhà nước Mỹ.

MỘT DIỄN TIẾN HÀNH ĐỘNG KHÁC THƯỜNG

Một trong những bước ngoặt vĩ đại trong lịch sử Mỹ thế kỷ XX là phán quyết của Tòa án Tối cao trong vụ *Brown v. Board of Education* (Brown kiện Sở Giáo dục) năm 1954, đã lật đổ hợp hiến phán quyết của vụ *Plessy v. Ferguson* thế kỷ XIX ủng hộ phân biệt chủng tộc hợp pháp. Phán quyết này là xuất phát điểm cho phong trào dân quyền diễn ra ở thập niên sau thành công trong việc dỡ bỏ các rào cản chính thức cản trở bình đẳng giai cấp và đảm bảo quyền của người Mỹ gốc Phi và các dân tộc thiểu số khác. Sử dụng tòa án để thực thi những quy tắc xã hội mới là mô hình được nhiều phong trào xã hội sau đó áp dụng vào cuối thế kỷ XX, từ việc bảo vệ môi trường cho đến nữ quyền, sự an toàn của người tiêu dùng cho đến kết hôn đồng giới.

Với người Mỹ, sử thi này quá quen thuộc với người Mỹ tới nỗi họ hiếm khi nhận ra cách tiếp cận của họ đối với biến đổi xã hội kỳ cục đến thế nào. Động lực đầu tiên trong vụ Brown là Hiệp hội Quốc gia vì sự Tiến bộ của Người Da màu (National Association for the Advancement of Colored People – NAACP) một hiệp hội tự nguyện tư nhân đại diện cho một nhóm phụ huynh da đen và con cái của họ khởi kiện Sở Giáo dục thành phố Topeka, Kansas. Dĩ nhiên, sáng kiến phải xuất phát từ những nhóm tư nhân, vì chính quyền bang đang bị vô hiệu hóa bởi các lực lượng ủng hộ phân biệt chủng tộc. NAACP tiếp tục kháng án lên Tòa án Tối cao, và người đại diện là Thurgood Marshall, tương lai là thẩm phán Tòa án Tối cao. Có lẽ một trong những thay đổi quan trọng nhất trong chính sách công của Mỹ diễn ra không phải vì Quốc hội với tư cách đại diện cho người dân Mỹ ủng hộ cho nó mà bởi vì các cá nhân đã khởi kiện thông qua hệ thống tòa án để thay đổi những quy định này. Các thay đổi về sau như Đạo luật Quyền công dân và Quyền bầu cử là kết quả của hành động của Quốc hội. Nhưng ngay cả trong những trường hợp này, việc thực thi luật quốc gia vẫn được dựa trên sáng kiến của các bên tư nhân được trao vị thế để kiện chính quyền và được tiến hành bởi các tòa án.

Không một nền dân chủ tự do nào lại hoạt động kiểu như vậy. Tất cả các quốc gia châu Âu đều kinh qua những thay đổi tương tự về địa vị pháp lý của các nhóm thiểu số và sắc tộc, phụ nữ, người đồng tính trong nửa sau của thế kỷ XX. Nhưng tại Anh, Pháp hay Đức, kết quả tương tự cũng sẽ đạt được nhưng không qua việc sử dụng tòa án mà thông qua một bộ tư pháp quốc gia đại diện cho phe đa số trong Quốc hội. Sự thay đổi quy tắc lập pháp lẽ ra phải bắt nguồn từ sức ép công luận từ các nhóm xã hội và truyền thông và lẽ ra phải được thực thi bởi chính quyền chứ không phải các bên tư nhân hành động thông qua hệ thống tư pháp.

Nguồn gốc cách tiếp cận này của Mỹ nằm ở chuỗi lịch sử ra đời của ba hệ thống thể chế. Ở Anh, Pháp và Đức, pháp luật ra đời trước tiên, tiếp đến là một nhà nước hiện đại, và sau cùng mới là dân chủ. Mô hình phát triển tại Mỹ, ngược lại, là mô hình trong đó truyền thống rất sâu sắc của Thông luật Anh xuất hiện đầu tiên rồi mới đến dân chủ và sau mới là một nhà nước hiện đại. Trong khi nhà nước hiện đại, cái cuối trong ba thể chế, được xây dựng trong Kỷ nguyên Tiến bộ và Chính sách Mới, nhà nước này tại Mỹ luôn bị yếu hơn và kém năng lực hơn so với nhà nước tại châu Âu và châu Á. Quan trọng hơn, văn hóa chính trị Mỹ kể từ khi ra đời được xây dựng dựa trên niềm tin vào các cơ quan hành pháp cho nên các chức năng mà thông thường ở các quốc gia khác được giao phó cho các cơ quan bộ máy quan liêu hành chính thì ở Mỹ lại được cắt nhỏ chia đều cho tòa án và nhà lập pháp.

Trong Kỷ nguyên Tiến bộ và Chính sách Mới, các nhà cải cách cố gắng xây dựng một nhà nước hành chính kiểu châu Âu. Việc này khiến họ xung đột trực tiếp với các tòa án bảo thủ thời đó, đỉnh điểm của việc này là nỗ lực của chính quyền Roosevelt khi nhét hết người của mình vào Tòa án Tối cao và sự phản đòn sau đó buộc chính quyền này phải thoái vị. Các tòa án phức tạp hơn vào giữa thế kỷ XX cho phép sự ra đời của một nhà nước hành chính lớn chưa từng có. Nhưng người

Mỹ vẫn rất nghi ngờ “chính quyền lớn” và các cơ quan liên bang mới. Không chỉ phe bảo thủ là đối tượng duy nhất hoài nghi chính quyền; nhiều người phe cánh hữu lo lắng về việc các thể chế quốc gia bị các nhóm lợi ích của các ông lớn doanh nghiệp thôn tính hoặc về một nhà nước phúc lợi quốc gia quá dung túng và thiên về chủ nghĩa tích cực cấp cơ sở thông qua các tòa án để đạt được những kết quả chính sách như mong muốn.

CHỦ NGHĨA THƯỢNG TÔN PHÁP LUẬT MÂU THUẤN NHAU

Lịch sử này đã sinh ra cái mà học giả luật Robert A. Kagan gọi là hệ thống “chủ nghĩa thượng tôn pháp luật mâu thuẫn nhau.” Các luật sư trước nay vẫn đóng một vai trò to lớn ngoại cỡ trong đời sống công cộng Mỹ kể từ khi thành lập nền Cộng hòa này, thì vai trò này của họ thậm chí còn được mở rộng đột ngột trong thời kỳ đầy biến động xã hội vào thập niên 1960 và 1970. Quốc hội phê chuẩn hơn hai mươi các điều luật lớn về dân quyền và môi trường trong thời kỳ này, bao quát các vấn đề từ an toàn sản phẩm cho tới vệ sinh rác thải độc hại, quỹ hưu trí tư nhân cho đến an toàn và sức khỏe nghề nghiệp. Điều này đã tạo nên một sự bành trướng khổng lồ của nhà nước điều tiết được thành lập trong Kỷ nguyên Tiến bộ và Chính sách Mới, một sự chuyển dịch mà ngày nay các doanh nghiệp và nhà bảo thủ Mỹ rất thích than van về nó.²

Tuy nhiên, điều khiến hệ thống này kénh càng không phải chỉ do mức độ điều tiết mà còn vì con đường quá thiên nặng về pháp lý để theo đuổi nó. Quốc hội chỉ thị lập ra một món lẩu thập cẩm gồm nhiều cơ quan Liên bang mới chẳng hạn như EEOC (Ủy ban Bảo đảm cơ hội làm việc bình đẳng), EPA (cơ quan Bảo vệ Môi trường), OSHA (cơ quan Quản lý An toàn lao động và Sức khỏe nghề nghiệp), v.v – nhưng không sẵn sàng khoán cho các cơ quan này thẩm quyền lập quy định hay quyền lực thực thi giống như của các cơ quan nhà nước châu Âu và

Nhật Bản. Thay vào đó, những gì Quốc hội làm là chuyển trách nhiệm giám sát và thực thi luật cho hệ thống tòa án. Quốc hội cố ý khuyến khích việc kiện tụng bằng cách nới rộng chỗ dành riêng cho người làm chứng (người có quyền kiện) cho các giới rộng hơn của các bên mà nhiều người bên trong các giới đó chịu ảnh hưởng rất nhỏ từ một quy định nhất định.³

Chẳng hạn, nhà khoa học chính trị R. Shep Melnick mô tả cách thức các tòa án liên bang viết lại Tiêu mục VI của Đạo luật Dân quyền năm 1964, “biến một luật yếu chủ yếu tập trung vào hành vi phân biệt đối xử có chủ định thành một mệnh lệnh táo bạo yêu cầu đền bù cho hành vi phân biệt đối xử trong quá khứ.” Thay vì cung cấp cho bộ máy liên bang đầy đủ quyền lực thực thi, “nước cờ chủ đạo của phe Cộng hòa trong Thượng viện... là hướng tới tư hữu hóa đáng kể chức năng truy tố. Họ biến các vụ kiện tư nhân thành hình thái chủ đạo trong việc thực thi Tiêu mục VII, tạo ra một bộ máy mà những năm sau này tạo ra các mức độ kiện thi hành án tư nhân vượt xa sức tưởng tượng của chính họ.” Tính chung, các vụ kiện thi hành án tư nhân tăng từ dưới 100 vụ mỗi năm trong cuối thập niên 1960 lên tới 10.000 vụ mỗi năm trong thập niên 1980 và hơn 22.000 vụ mỗi năm vào cuối thập niên 1990.⁴ Phí tổn chi vào luật sư tăng sáu lần trong cùng kỳ. Không chỉ làm tăng các chi phí kiện trực tiếp mà còn làm phát sinh các chi phí từ quá trình ngày một lễ mễ và những bất đồng trong kết quả.⁵

Do đó, nếu ở Thụy Điển và Nhật Bản các xung đột được giải quyết nhờ những trao đổi âm thầm giữa các bên quan tâm trong bộ máy hành chính thì tại Mỹ chúng được tranh đấu thông qua kiện tụng chính thức tại hệ thống tòa án Mỹ. Điều này gây ra một số hậu quả không may cho quá trình quản trị công, dẫn đến một quy trình đặc trưng bởi “sự bất nhất, thủ tục rắc rối, thừa thãi, không đi đến kết luận cuối cùng và chi phí giao dịch cao,” theo lời của Sean Farhang. Bằng việc tách hoạt động thực thi pháp luật khỏi bộ máy quan liêu, điều này

khuyến hệ thống trở nên kém chịu trách nhiệm hơn hẳn.⁶ Trong một hệ thống nghị viện châu Âu, một quy tắc hay quy định mới do một bộ máy quan liêu ban hành phải chịu sự nghiền cứu kỹ lưỡng và tranh biện, và có thể được thay đổi qua hành động chính trị tại cuộc bầu cử tiếp theo. Tại Mỹ, chính sách được làm kiểu cuốn chiếu theo một quy trình chuyên môn hóa cao cho nên thiếu minh bạch bởi các thẩm phán thường là không qua bầu cử và giữ nhiệm kỳ trọn đời.

Sự bùng nổ cơ hội kiện tụng tạo điều kiện tiếp cận và theo đó là quyền lực cho nhiều nhóm trước đây bị loại trừ, bắt đầu với nhóm người Mỹ gốc Phi. Vì lý do này mà nhiều người tiến bộ cánh tả đã đấu tranh quyết liệt cho kiện tụng và quyền khiếu nại. Nhưng nó cũng có cái giá khá đắt xét về chất lượng chính sách công. Kagan minh họa điều này bằng trường hợp dự án nạo vét Cảng Oakland ở California. Trong thập niên 1970, Cảng Oakland đưa ra sáng kiến nạo vét lòng sông để tạo điều kiện cho những loại thuyền container lớn hơn và mới hơn bấy giờ mới đi vào hoạt động. Tuy nhiên, kế hoạch này cần phải được chấp thuận bởi nhiều cơ quan liên bang bao gồm Công binh Lục quân Mỹ, Cục Động vật Hoang dã và Cá Mỹ, Cục Hải sản Quốc gia, và Cơ quan Bảo vệ Môi trường (EPA) cũng như các cơ quan tương tự của bang California. Một chuỗi các phương án thay thế về việc xử lý các chất độc hại được nạo vét từ cảng đã được đem ra chất vấn trước tòa, và mỗi kế hoạch tiếp theo trong số đó tạo ra sự trì hoãn kéo dài và làm tiêu tốn nhiều chi phí hơn. Phản ứng của EPA trước những quy trình kiện cáo này là rút về thế thủ và không hành động. Bản kế hoạch cuối cùng để tiến hành việc nạo vét không xuất hiện cho đến năm 1994 với một chi phí cực lớn, gấp nhiều lần dự tính ban đầu.⁷ Ở Hà Lan, sự mở rộng Cảng Rotterdam với quy mô tương tự được hoàn thành chỉ trong thời gian rất ngắn.

Những ví dụ tương tự có thể được tìm thấy trên toàn bộ phạm vi hoạt động của chính quyền Mỹ. Nhiều trong số những khó khăn của Cục Kiểm lâm như mô tả phía trên có thể được quy cho những phương

cách mà phán quyết của cơ quan này được xét lại thông qua hệ thống tòa án. Điều này dẫn đến kết quả là đình chỉ tức thì các hoạt động khai thác gỗ trên đất canh tác mà cơ quan này cùng với Cục Quản lý Đất đai thực hiện, bởi lý do gây đe dọa tới loài cú lông đốm được bảo vệ bởi Đạo luật Các loài Nguy cấp.⁸

Khi được sử dụng như một công cụ thực thi pháp luật, tòa án đã biến hình từ cơ quan kiểm chế quyền lực chính quyền sang thành những cơ chế mà nhờ đó quy mô của chính quyền được mở rộng ra vô cùng lớn. Chẳng hạn, các chương trình giáo dục đặc biệt cho trẻ em tàn tật nở rộ về cả quy mô lẫn chi phí kể từ giữa thập niên 1970 là kết quả của sứ mệnh được ban hành bởi Quốc hội năm 1974. Sứ mệnh này được xây dựng trên nền tảng những nghiên cứu trước đó của các tòa án liên bang cấp khu vực chỉ ra rằng những trẻ em cần chăm sóc đặc biệt này có “các quyền,” mà khó đạt được hơn rất nhiều so với những lợi ích đơn thuần được đưa ra đánh đổi với các hàng hóa khác hoặc mở xẻ theo các tiêu chí chi phí – lợi ích. Thêm nữa, Quốc hội ném trả lại nhiệm vụ giải thích sứ mệnh và việc thực thi của nó vào tay các tòa án, là các thể chế nghèo tới mức tội nghiệp để thực hiện với ngân sách ngặt nghèo hoặc phải thực hiện các đánh đổi chính trị phức tạp. Kết quả là dòng tiền khiêm tốn dành cho giáo dục được tăng cường cho giáo dục đặc biệt trong các học khu trên cả nước.⁹

Giải pháp cho vấn đề này không nhất định là một giải pháp được cả các nhà bảo thủ và tự do Mỹ ủng hộ, tức chỉ cần triệt tiêu điều tiết và đóng cửa các cơ quan quan liêu. Các mục tiêu mà chính quyền đang hướng tới, chẳng hạn như các quy định quản lý rác thải độc hại hay bảo vệ môi trường là những sự nghiệp quan trọng mà thị trường tư không theo đuổi nếu họ được cho quyền tự chủ trong việc này. Những người bảo thủ thường không thấy được rằng chính sự thiếu niềm tin vào chính quyền làm cho hệ thống nhà nước của Mỹ trở thành một bộ máy kém hiệu quả nặng về điều tiết dựa vào tòa án thay vì một bộ máy

trên cương lĩnh dân chủ với nhánh hành pháp nhiều quyền lực và hiệu quả hơn.

Những người cấp tiến lẫn tự do đều có vai trò tội đồ ngang nhau trong việc tạo ra hệ thống này. Họ cũng có thái độ nghi kỵ như nhau đối với các bộ máy nhà nước đã tạo ra hệ thống trường học phân biệt sắc tộc ở miền Nam hoặc bị chi phối bởi lợi ích đại doanh nghiệp, và họ đều vô tư đưa các thẩm phán không qua dân cử vào quá trình hoạch định chính sách xã hội khi các nhà làm luật tỏ ra chưa đủ đặc lực như họ muốn.

Cách tiếp cận phân quyền dựa trên chủ nghĩa pháp lý đối với quản trị chính quyền này ăn khớp với một đặc điểm nổi bật của hệ thống chính trị Mỹ: Đó là sự cởi mở trước sự chi phối của các nhóm lợi ích. Các nhóm lợi ích này đạt được mục tiêu của mình nhờ vào khả năng sử dụng hệ thống tòa án để trực tiếp kiện chính quyền. Nhưng họ còn có một kênh khác thậm chí còn mạnh hơn, kiểm soát được nhiều quyền lực và nguồn lực hơn rất nhiều: Quốc hội Mỹ.

33

QUỐC HỘI VÀ SỰ TÁI THÂN TỘC HÓA NỀN CHÍNH TRỊ MỸ

Chủ nghĩa ô dù của thế kỷ XIX được thay thế bằng chủ nghĩa có đi có lại giữa các nhóm lợi ích như thế nào; các nhóm lợi ích chi phối chất lượng của những chính sách công ra sao; các nguyên lý có lợi hay hại cho nền dân chủ?; tái thân tộc hóa trong nhà nước Mỹ

Chính trị Mỹ trong phần lớn thế kỷ XIX như chúng ta thấy gần như hoàn toàn theo chủ nghĩa ô dù. Các chính trị gia huy động cử tri đi bỏ phiếu bằng cách hứa hẹn về những bổng lộc cá nhân hóa, đôi khi chỉ là những đặc ân nhỏ hay những khoản tiền mặt công khai, nhưng thường thì dưới hình thức ban cho việc làm trong bộ máy công quyền của chính quyền ở cấp liên bang, bang hay thành phố. Việc dễ dàng ban quyền ban chức này có những tác động lan tỏa để trở thành tham nhũng chính thức, trong đó các vị sếp chính trị và thành viên Quốc hội sẽ hút hết những gì béo bở nhất cho bản thân từ những nguồn lực nắm trong tay.

Các hình thức ô dù và tham nhũng lịch sử này chủ yếu được kết liễu nhờ vào phong trào cải cách công vụ như mô tả trong Chương 10 và 11, và có thể nói rằng cả hai đều không phải là mối đe dọa chủ đạo cho hệ thống chính trị hiện nay của Mỹ. Trong khi mỗi chính quyền mới lên lại thực hiện hơn bốn nghìn sự bổ nhiệm chính trị trong chính

quyền liên bang – nhiều hơn nhiều so với bất kỳ nền dân chủ tiến bộ nào khác – các đảng chính trị không còn tham gia vào việc phân bổ đồng những chiếc ghế trong các văn phòng chính phủ cho lực lượng ủng hộ trung thành của mình. Tất nhiên, đã có những vụ án tham nhũng cá nhân trắng trợn, chẳng hạn như những vụ án dẫn đến việc nghị sĩ bang California, Randy “Duke” Cunningham bị kết án vào năm 2006, và thống đốc bang Rod Blagojevich năm 2011. Nhưng các quy tắc áp dụng cho loại hình tham nhũng này rộng và nghiêm tới mức việc tuân thủ nguyên tắc vạch trần gồm nhiều lớp lang của của chính quyền và xung đột của những nguyên tắc lợi ích đã trở thành một rào cản cản trở sự tận lực cố gắng của nhiều người có năng lực.

LÒNG VỊ THA TƯƠNG HỖ

Không may, việc mua bán đổi chác quyền lực chính trị đã trở lại rầm rộ trong nền chính trị Mỹ, lần này theo một cách toàn toàn hợp pháp và khó tiêu trừ hơn. Việc hối lộ mang tính chất tội phạm được định nghĩa hẹp trong luật Mỹ như là một giao dịch trong đó một chính trị gia và một bên tư nhân công khai đồng thuận về một thương vụ trao đổi ăn miếng trả miếng (*quid pro quo*) cụ thể. Những gì không được nêu trong luật là những gì mà các nhà nhà sinh học gọi là sự vị tha tương hỗ (lòng tốt có đi có lại) còn các nhà nhân học có khi gọi là trao đổi quà. Trong một mối quan hệ vị tha tương hỗ, một người trao cho một người khác một lợi ích mà không công khai hi vọng sẽ ngay lập tức đổi được một đặc ân, không như trong một giao dịch thị trường băng quơ. Quả thực, nếu ai đó cho ai đó một món quà rồi lại đòi được hậu tạ một món khác ngay, người nhận sẽ cảm thấy bị xúc phạm và sẽ từ chối món quà. Trong giao dịch đổi quà, người nhận có một nghĩa vụ đạo đức đối với bên kia để sau đây canh cánh chuyện lúc nào hay một dịp nào đó sẽ trả ơn. Luật chỉ cấm giao dịch trên thị trường chứ không cấm việc trao đổi đặc ân qua lại lẫn nhau và đây là trọng tâm của ngành vận động hành lang tại Mỹ.¹

Trước đó tôi đã nói sự chọn lọc huyết thống và sự vị tha tương hỗ là hai hình thái tự nhiên của năng lực xã hội của con người. Chúng không phải là hành vi do học hỏi mà được mã hóa di truyền trong bộ não và cảm xúc của chúng ta. Một cá nhân dù ở bất kỳ nền văn hóa nào nếu nhận một món quà từ một thành viên khác trong cộng đồng sẽ cảm thấy có một nghĩa vụ đạo lý hồi đáp lại món quà đó. Các nhà nước ban sơ được gọi là nhà nước thân tộc vì chúng được xem là tài sản cá nhân của nhà cai trị nhốt nhét vào bộ máy người trong gia đình hay đại gia đình cùng bằng hữu của mình – thường là chiến binh giúp ông ta chinh phạt lãnh thổ. Các nhà nước như vậy được xây dựng xung quanh những dạng năng lực xã hội tự nhiên.

Các nhà nước hiện đại tạo ra những quy định và cơ chế thường phạt nghiêm ngặt để khắc phục được lệ chiểu cổ cho thân bằng cố hữu, bao gồm: thi công chức, đánh giá trên năng lực, quy tắc xung đột lợi ích và các luật chống hối lộ và tham nhũng. Nhưng năng lực xã hội thiên bẩm quá mạnh gây ra việc quy hối, giống như một tên trộm khét tiếng, dẫu có bị ngáng trở bởi cánh cửa trước khóa kín bưng, hẳn lại thử vòng ra cửa sau, qua cửa sổ và vào tầng hầm.

Với tôi dường như có thể nói chế độ thân tộc lại được tái lập tại nhà nước Mỹ trong nửa sau của thế kỷ XX, giống hệt như nhà nước Trung Hoa thời Tây Hán hay chế độ Mamluk trong thế kỷ trước khi bị đánh bại bởi người Ottoman hay nhà nước Pháp dưới thời Chế độ cũ. Những quy tắc ngày nay nhằm ngăn chặn chế độ gia đình trị trắng trợn vẫn đủ mạnh để ngăn nó trở thành một giao dịch chính trị thông thường trong nền chính trị Mỹ, dù cũng thật thú vị khi phải nói rằng động lực thôi thúc thành lập các đế chế chính trị mới mạnh làm sao, ví dụ các gia đình Kennedy, Bush và Clinton, v.v...

Vị tha tương hỗ, mặt khác, lại xảy ra tràn lan ở Washington, D.C và là kênh chủ yếu để qua đó các nhóm lợi ích làm tha hóa chính quyền. Như học giả luật Lawrence Lessig chỉ ra, các nhóm lợi ích có thể

chi phối thành viên Quốc hội theo những cách hoàn toàn hợp pháp chỉ bằng những quyền tặng và đời nhận lại những đặc ân chưa xác định. Ở những thời điểm khác chính thành viên Quốc hội là người khởi xướng nên việc đổi chác quạ, thiên vị cho một nhóm lợi ích với hi vọng tiếp tới là sau này được báo ân bằng những khoản đóng góp trong vận động tranh cử. Thông thường việc tráo đổi này không có dính líu tới tiền bạc. Một ủy viên Quốc hội dự một hội nghị tại một resort hạng sang, ví dụ về quy định về công cụ phái sinh sẽ nghe những phần trình bày về việc vì sao ngành ngân hàng không cần phải được điều tiết chứ không nghe những luận điểm thay thế đáng tin khác. Chính trị gia sẽ bị thu hút trong trường hợp này không phải bởi tiền (dù dính líu tới vô biên tiền) mà bởi trí tuệ, vì người đó sẽ chỉ có tương quan hữu hình với quan điểm của nhóm lợi ích.²

Sự bùng nổ của các nhóm lợi ích và của việc vận động hành lang tại Washington thật đáng kinh ngạc, với 175 công ty vận động hành lang đăng ký tăng lên 2.500 sau 10 năm rồi sau đó lên đến hơn 12.000 nhà vận động hành lang có đăng ký chi tiêu đến hơn 3,2 tỉ đô-la tính đến năm 2013.³ Những tác động méo mó của hoạt động này lên chính sách công của Mỹ có thể được thấy ở một loạt khu vực, đầu tiên là luật thuế. Các nhà kinh tế học nhất trí rằng tất cả các khoản thuế có nguy cơ làm suy yếu khả năng của thị trường trong việc phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả, và các loại hình thuế khả dĩ nhất là những loại đơn giản, nhất quán và có thể dự đoán được, cho phép các doanh nghiệp trù tính và đầu tư dựa trên đó. Bộ luật thuế của Mỹ lại hoàn toàn ngược lại. Trong khi các mức thuế doanh nghiệp danh nghĩa tại Mỹ cao hơn hẳn so với tại các quốc gia phát triển khác, rất ít các công ty Mỹ thật sự nộp thuế ở mức đó vì họ đã thương thảo để được hưởng những giảm trừ và những lợi ích đặc biệt.⁴

Trong số giới tinh hoa xưa ở Pháp trước cách mạng, Alexis de Tocqueville nói rằng họ nhắm đặc quyền với tự do, nghĩa là việc bảo hộ

trước quyền lực nhà nước chỉ được áp dụng riêng cho họ chứ không phải cho chung toàn thể công dân. Tại Mỹ đương đại, giới tinh hoa miệng nói thứ ngôn ngữ của tự do nhưng lại tuyệt đối bằng lòng với đặc quyền.

Một số nhà khoa học chính trị cho rằng toàn bộ số tiền và hoạt động này không dẫn tới những thay đổi đáng kể trong chính sách theo đúng đường hướng mà các nhà vận động hành lang mong muốn, có vẻ như chưa hợp lý xét tới những khoản tiền được đầu tư vào quá trình đó.⁵ Tuy nhiên, thường thì mục tiêu của các nhóm lợi ích và vận động hành lang không phải nhằm kích thích những chính sách mới mà ngăn chặn từ trong trứng nước những kết quả bất lợi cho họ nhưng có lợi cho đại chúng. Trong những trường hợp khác, họ làm cho pháp luật hiện hành trở nên tồi tệ hơn nhiều so với lẽ thông thường. Quá trình lập pháp ở Mỹ vẫn luôn bị phân mảnh nhiều hơn so với các nước có hệ thống nghị viện và các đảng phái có kỷ cương kỷ luật. Những xung đột của các ủy ban Quốc hội với quyền tài phán chống chéo thường dẫn tới loạt mệnh lệnh hành động xung đột nhau, như “ba đề xuất riêng bao gồm những lý thuyết khác nhau một trời một vực về bản chất của vấn đề” được đưa vào Đạo luật Nhà ở Bình dân Quốc gia 1990 hay vô số những chỉ thị về việc thi hành Đạo luật Không khí Sạch. Quá trình lập pháp phân cấp này cho ra đời những luật rời rạc và gần như mời gọi sự tham gia của các nhóm lợi ích mà nếu không đủ mạnh để xây dựng pháp luật tổng thể, chỉ ít có thể bảo vệ lợi ích cụ thể của họ.⁶

Chẳng hạn, Đạo luật Chăm sóc Sức khỏe Bình dân của Tổng thống Barack Obama năm 2010 trở thành một thứ gần như “quái vật” trong quá trình lập pháp, kết quả của tất cả những nhượng bộ và các khoản phải trả thêm cho các nhóm lợi ích bao gồm bác sĩ, công ty bảo hiểm và ngành dược phẩm. Dự luật dài tới 900 trang nên rất ít ủy viên Quốc hội có thể rà soát nó một cách chi tiết. Trong những trường hợp khác, các nhóm lợi ích có thể ngăn chặn việc làm luật gây trở ngại cho lợi ích của họ. Phản ứng đơn giản nhất và hiệu quả nhất đối với khủng

hoảng tài chính 2008-2009 và những cuộc giải cứu bị công luận lên án cho các ngân hàng lớn bằng tiền của người nộp thuế lẽ ra nên là một luật thiết lập giới hạn trần cứng về quy mô các tổ chức tài chính, hay nếu không thì nâng yêu cầu về vốn lên, cũng sẽ cho tác động tương tự.⁷ Nếu có tồn tại những ràng buộc như vậy thì các ngân hàng mạo hiểm đầu tư ngớ ngẩn có thể vẫn phá sản nhưng không kéo theo một khủng hoảng dây chuyền trên toàn hệ thống và cần đến cứu trợ của chính quyền. Giống như Đạo luật Glass-Steagall Kỳ nguyên Suy thoái, một luật như vậy có thể chỉ dài vài trang giấy. Nhưng trong các tính toán của Quốc hội về điều tiết tài chính lại không nghiêm túc xem xét về khả năng này. Thay vào đó, sản phẩm được tạo ra là Đạo luật Cải cách Phố Wall và Bảo vệ Người tiêu dùng, hay còn gọi là Dodd-Frank mà méo mó có hơn không, đã mở rộng thành hàng trăm trang pháp chế và hàng tập giấy quy định chi tiết bổ sung áp đặt chi phí khổng lồ cho ngân hàng trước tiên rồi đến người tiêu dùng. Thay vì chỉ quy định trần về quy mô ngân hàng, Hội đồng Giám sát Ổn định Tài chính được giao một nhiệm vụ to tát là đánh giá và quản lý các tổ chức lại có nguy cơ gây nên những rủi ro hệ thống, song cuối cùng vẫn sẽ không giải quyết được vấn đề các ông lớn ngân hàng quá lớn để sụp đổ. Dù chưa có ai tìm thấy bằng chứng về sự liên quan giữa những đóng góp của ngân hàng cho chiến dịch tranh cử với những lá phiếu của những ông nghị cụ thể, không thể tin nổi những quân đoàn vận động hành lang của ngành ngân hàng không gây ảnh hưởng lớn trong việc cản trở một giải pháp đơn giản hơn là chỉ cần tách các ngân hàng lớn ra hay buộc chúng vào những quy định ngặt nghèo hơn về vốn ra là xong.⁸

ĐAM MÊ VÀ LỢI ÍCH

Người dân Mỹ đầu đầu cũng bày tỏ sự khinh ghét rõ rệt đối với các nhóm lợi ích và ảnh hưởng của họ đối với Quốc hội. Ý thức rằng quy trình dân chủ đã bị lũng đoạn hay thao túng không phải chỉ là mối quan ngại duy nhất của hai cực chính trị; Các nhà Cộng hòa của Đảng

trà cánh hữu lẫn các nhà Dân chủ tự do cánh tả tin rằng các nhóm lợi ích đang phát huy ảnh hưởng chính trị quá đà và đang vun vén cho chính mình. Kết quả là, sự tin nhiệm đối với Quốc hội đã giảm xuống mức chưa từng thấy trong lịch sử, với tỉ lệ chỉ vừa quá hai con số.⁹

Nhà kinh tế học Mancur Olson đã đưa ra một trong những lập luận nổi tiếng nhất về những tác động tiêu cực của nền chính trị nhóm lợi ích đối với tăng trưởng kinh tế và cuối cùng là nền dân chủ trong *The Rise and Decline of Nations* (Sự trỗi dậy và suy tàn của các dân tộc). Nhất là nhìn vào sự suy thoái kinh tế trường kỳ của Anh trong suốt thế kỷ XX, Olson lập luận rằng các nền dân chủ trong thời kỳ hòa bình và ổn định có xu hướng tích lũy số lượng ngày càng tăng các nhóm lợi ích. Các nhóm này, thay vì theo đuổi những hoạt động kinh tế tạo ra sự giàu có, đã sử dụng hệ thống chính trị để tước đoạt lợi ích hoặc các loại tô cho chính họ. Các tô này không sinh lợi về tổng thể và lại tốn kém cho công chúng nói chung. Nhưng đại chúng gặp một vấn đề về hành động tập thể hoặc không thể tổ chức hiệu quả bằng, đơn cử ngành ngân hàng và các nhà sản xuất ngô, để bảo vệ lợi ích của họ. Kết quả là dần dần mọi năng lực tiềm tàng được lái hết sang cho các hoạt động tầm tô, một quá trình mà chỉ có thể bị chặn lại bởi một cú sốc lớn như chiến tranh hay cách mạng.¹⁰

Tuy nhiên, câu chuyện quá đỗi tiêu cực về các nhóm lợi ích này trái ngược hoàn toàn với một câu chuyện tích cực hơn nhiều về lợi ích của xã hội dân sự, hay các hiệp hội tự nguyện, đối với sức khỏe của nền dân chủ. Alexis de Tocqueville trong *Nền dân trị Mỹ* lưu ý rằng người Mỹ có một thiên hướng mạnh trong việc tổ chức các hiệp hội tư nhân, mà ông cho rằng là “trường học cho dân chủ” vì họ dạy cho các cá nhân kỹ năng tìm đến với nhau vì mục đích công. Tách ra từng cá nhân thì yếu, cho nên chỉ thông qua hiệp lực với nhau vì mục đích chung thì họ mới có thể chống lại chính quyền bạo ngược và nhiều thứ khác. Luận điểm này do các học giả như Robert Putnam đề xướng, cho rằng chính

thiên hướng tổ chức – “vốn xã hội” – vừa là điều tốt cho dân chủ vừa trở nên nguy hại trong nửa sau của thế kỷ XX.¹¹

Người cha lập quốc James Madison cũng có một cái nhìn tương đối ôn hòa về các nhóm lợi ích. Ngay cả khi ta không tán thành những mục tiêu tối thượng mà một nhóm cụ thể đang phấn đấu, sự đa dạng của họ trên một quốc gia rộng lớn, theo ông, sẽ đủ để ngăn chặn sự thống trị của bất kỳ nhóm nào. Như nhà khoa học chính trị Theodore Lowi đã lưu ý, lý thuyết chính trị “đa nguyên” vào giữa thế kỷ XX đồng quy với Madison: những bất đồng của các nhóm lợi ích sẽ tác động qua lại để tạo ra lợi ích chung, giống như sự cạnh tranh trong một thị trường tự do sẽ mang lại lợi ích công thông qua việc các cá nhân mưu cầu lợi ích cá nhân hẹp hòi. Không có căn cứ nào để chính quyền điều chỉnh quá trình này, vì không có căn cứ nào cao hơn có thể xác định đâu là “lợi ích công” đứng trên những mối quan ngại hẹp hòi của các nhóm lợi ích. Tòa án Tối cao trong các quyết định của vụ *Buckley v. Valeo* và vụ *Citizens United* trên thực tế khẳng định cho sự minh giải ôn hòa của cái mà Lowi gọi là “chủ nghĩa tự do nhóm lợi ích.”¹²

Vậy thì, làm thế nào để chúng ta dung hòa được những câu chuyện hoàn toàn trái ngược nhau này – rằng các nhóm lợi ích đang làm hỏng nền dân chủ và gây tổn hại cho tăng trưởng kinh tế, song họ là điều kiện cần thiết cho một nền dân chủ lành mạnh?

Cách rõ ràng nhất là cố gắng phân biệt rạch ròi giữa một tổ chức xã hội dân sự “tốt” và một nhóm lợi ích “xấu.” Cái đầu được thúc từ những gì mà Albert Hirschman gọi là đam mê, còn cái sau là do lợi ích.¹³ Cái đầu có thể là một tổ chức phi lợi nhuận như một nhóm giáo hội đang tìm cách xây nhà ở cho người nghèo, hoặc một tổ chức vận động hành lang vận động cho một chính sách mà họ tin là vì lợi ích đại chúng, như bảo vệ môi trường sống ven biển. Một nhóm lợi ích có thể là người vận động hành lang cho ngành công nghiệp thuốc lá hoặc các ngân hàng lớn, với mục tiêu duy nhất là tối đa hóa lợi nhuận cho các

công ty hậu thuẫn họ. Robert Putnam cố gắng phân biệt giữa các hiệp hội nhỏ thu hút sự tham gia tích cực của các thành viên và các “tổ chức hội viên” nơi ai muốn tham gia thì nộp phí.¹⁴

Thật không may, sự phân biệt này không trụ vững được sự sát hạch lý thuyết. Một nhóm tự xưng hành động vì lợi ích tập thể không có nghĩa là nó đang làm như vậy. Chẳng hạn, một nhóm vận động y tế muốn được phân bổ thêm tiền cho cuộc chiến chống lại một căn bệnh nào đó thật sự có thể bóp méo các ưu tiên công cộng bằng cách lái nguồn công quỹ dành cho các bệnh phổ thông và tai hại hơn sang cho cho căn bệnh trên, chỉ vì họ có quan hệ công chúng tốt hơn. Một nhóm lợi ích vụ lợi không có nghĩa rằng những yêu sách của nó là bất hợp pháp hay nó không có quyền được đại diện trong hệ thống chính trị. Nếu một quy định được kiến thiết kém sẽ có ảnh hưởng nghiêm trọng tới lợi ích của một ngành và nhân công ở đó thì họ có quyền báo cáo lên Quốc hội. Thực tế, các nhà vận động hàng lang thường là một số nguồn thông tin quan trọng nhất về hệ quả của hành động chính quyền. Trong những trận chiến trường kỳ giữa các nhóm môi trường và các doanh nghiệp, các nhà hoạt động môi trường đại diện cho lợi ích công không phải luôn đứng trong những đánh đổi giữa sự bền vững, lợi nhuận và việc làm, minh chứng cho nó là vụ nạo vét Cảng Oakland.¹⁵

Lập luận nổi bật nhất chống lại chủ nghĩa đa nguyên nhóm lợi ích có liên quan đến một sự đại diện méo mó. E.E. Schattschneider, trong *The Semisovereign People* (Dân tộc nửa chủ quyền), lập luận rằng thông lệ dân chủ thực tế ở Mỹ không liên quan gì đến hình ảnh phổ biến như là chính quyền “của dân, do dân và vì dân.” Ông nói rằng những kết quả chính trị hiếm khi tương thích với những ưu tiên của nhân dân, rằng có một mức độ tham gia và nhận thức chính trị rất thấp, và rằng những quyết định thật sự là do các nhóm lợi ích có tổ chức nhỏ hơn nhiều đưa ra.¹⁶ Một lập luận tương tự bị chôn vùi trong cơ cấu của Mancur Olsons: ông lưu ý rằng không phải tất cả các nhóm đều có

năng lực đồng đều trong việc tổ chức những hoạt động tập thể. Công trình trước đó của ông *The Logic of Collective Action* (Lý lẽ của hành động tập thể) giải thích rằng tổ chức nhóm lớn thì khó hơn nhiều so với tổ chức nhóm nhỏ, vì nhóm lớn mang lại lợi ích cho toàn bộ các thành viên thì lại mời gọi “sự đi nhờ miễn phí.” Trong một bối cảnh dân chủ, toàn bộ các công dân (hay ít nhất là đa số trong đó) có thể có chung mối quan tâm lâu dài, ví dụ, với một ngân sách có trách nhiệm về mặt tài chính, nhưng bất cứ người Mỹ nào cũng sẽ cảm nhận nó ở mức độ yếu hơn hẳn so với một nhóm lợi ích mà sẽ được hưởng sự bao cấp hay cắt giảm thuế nhờ vào việc hợp nhất ngân sách. Các nhóm lợi ích tranh giành nhau sự quan tâm của Quốc hội do đó không phải là tập thể đại diện cho toàn bộ người dân Mỹ. Họ đại diện cho những bộ phận tổ chức quy củ nhất và (đương nhiên đồng nghĩa với) có nhiều ưu đãi nhất trong xã hội Mỹ. Sự thiên vị này không phải theo kiểu làm bừa song có xu hướng chống lại những lợi ích của những người thiếu tổ chức thường là nghèo khó, ít học hoặc bị gạt ra ngoài lề xã hội.¹⁷

Morris Fiorina đã cung cấp bằng chứng quan trọng rằng cái ông đặt tên là “giai cấp chính trị” Mỹ quá phân cực so với ngay cả chính người dân Mỹ. Ông đưa ra nhiều dữ liệu khác nhau về nhiều vấn đề được cho là gây tranh cãi, từ phá thai đến thâm hụt cho đến việc cấu nặn ở học đường cho đến hôn nhân đồng tính, số liệu trưng cầu cho thấy đa số công chúng Mỹ ủng hộ các lập trường thỏa hiệp – ví dụ, sử dụng ngân sách liên bang để hỗ trợ nghiên cứu tế bào gốc về phôi dư thừa trong các phòng khám thai sản. Các nhà vận động đảng luôn luôn mơ mộng tưởng hơn và có những lập trường cực đoan hơn, dù là phe tả hay phe hữu, so với những cử tri thường của đảng. Nhưng đại đa số ủng hộ những lập trường ở giữa thì không cảm thấy đau đầu lắm với chúng và họ thường là vô tổ chức. Điều này có nghĩa rằng chính trị được định nghĩa bởi các nhà hoạt động có tổ chức chặt chẽ dù là trong các đảng và Quốc hội, báo giới, hay các nhóm vận động hành lang và nhóm lợi ích. Tập hợp các nhóm nhà vận động này không đưa ra được

một lập trường thỏa hiệp mà trái lại dẫn tới sự phân cực và một nền chính trị bế tắc.¹⁸

Các nhóm lợi ích không đại diện cho dân chúng không chỉ là những thành viên thuần túy của một nước Mỹ tự trị và phái hữu. Tại các quốc gia dân chủ, một số trong những tổ chức mạnh nhất xưa nay vẫn là các công đoàn, các nhóm môi trường, các tổ chức phụ nữ, các nhà vận động quyền của người đồng tính, người già, tàn tật, bản địa, và hầu như mọi khu vực của xã hội. Tại nước Mỹ đương đại, dường như mọi loại bệnh hay tình trạng y khoa đều đã đẻ ra một tổ chức vận động hành lang riêng nhằm vận động để được tăng cường chú ý và nguồn lực. Lý thuyết đa nguyên cho rằng việc tổng hòa của toàn bộ các nhóm cạnh tranh nhau này làm nên lợi ích công của nền dân chủ. Nhưng ta cũng có thể phản bác rằng do bản chất đại diện thái quá đối với các lợi ích hẹp hòi, các nhóm này đã hủy hoại khả năng của một nền dân chủ đại diện biểu hiện một lợi ích công đích thực.

NHÓM LỢI ÍCH VÀ CHẤT LƯỢNG CỦA CHÍNH PHỦ

Các nhóm lợi ích làm suy yếu quyền tự trị của bộ máy công quyền khi họ thuyết phục các đại diện của mình tại Quốc hội ban ra các nhiệm vụ phức tạp và thường tự mâu thuẫn cho các cơ quan trung gian, mà khi ấy bị hạn chế rất nhiều trong khả năng thực thi phán quyết độc lập hoặc đưa ra quyết định hợp lý hợp tình.

Ví dụ về điều này thì rất nhiều. Quốc hội muốn chính quyền liên bang mua sắm hàng hóa và dịch vụ với giá rẻ và hiệu quả, nhưng nó lại quy định một bộ quy tắc rườm rà được gọi là Quy định Mua sắm liên bang (FAR) đối với tất cả các cơ quan mua sắm chính phủ. Ngược lại với việc mua sắm của khu vực tư nhân, việc mua sắm của chính quyền có thủ tục rườm rà đến từng tiểu tiết và nằm dưới vô vàn quyền thượng tố. Trong nhiều trường hợp, cá nhân ủy viên Quốc hội trực tiếp can thiệp vào để đảm bảo việc mua sắm được tiến hành theo cách nào đó

có lợi cho cử tri của mình. Điều này đặc biệt đúng với những vật phẩm đắt tiền do Lầu Năm Góc mua, trở thành những chương trình việc làm thật sự do những thành viên may mắn của Quốc hội ban phát ra. Trong khi Quốc hội và công chúng kêu la rằng “lãng phí, gian lận, lạm quyền” trong mua sắm, việc khắc phục vấn đề bằng việc đề ra những quy định thậm chí còn chi tiết và khắt khe hơn chỉ càng đẩy lên chi phí mua sắm và làm suy giảm chất lượng của nó.

Ngoài ra còn một vấn đề nữa với các nhóm lợi ích và quan điểm đa nguyên cho rằng lợi ích công chẳng qua là sự tổng hòa của từng lợi ích riêng: chúng làm suy yếu khả năng cân nhắc và cách mà các ưu tiên cá nhân được hình thành qua đối thoại và trao đổi. Ở nền dân chủ Athens kinh điển cũng như tại những cuộc họp tòa thị chính New England mà Tocqueville ca tụng, các công dân trực tiếp bàn thảo với nhau về lợi ích chung của cộng đồng. Người ta rất dễ lý tưởng hóa những ví dụ về dân chủ quy mô nhỏ này hay đánh giá thấp những khác biệt thật sự tồn tại trong các xã hội lớn. Nhưng bạn sẽ thấy bất kể nhà tổ chức nhóm tập trung sẽ ta thán, quan điểm của con người về những chủ đề có tính cảm xúc cao từ nhập cư, phá thai đến ma túy sẽ chỉ trong 30 phút trở thành cuộc thảo luận mặt đối mặt với người dân với nhiều trường phái quan điểm khác nhau, miễn là họ được cập nhật thông tin chung và những nguyên tắc bắt buộc về phép lịch sự. Rất hiếm nhà vận động cho một vấn đề độc nhất sẽ có thể mãi tự tin rằng sự nghiệp của họ sẽ chiến thắng mọi thứ tốt đẹp khác nếu bị buộc phải đương đầu trực diện với những nhu cầu loại trừ lẫn nhau kia. Một trong những vấn đề của lý thuyết đa nguyên, khi đó, là việc giả định rằng các lợi ích là cố định và rằng mục tiêu của nhà lập pháp chỉ đơn thuần là đóng vai trò một đại truyền cho chúng thay vì có quan điểm riêng mà có thể được hình thành qua những cân nhắc tính toán.

Người ta quan sát thấy là không ai trong Quốc hội còn cân nhắc nữa. “Tranh luận” của Quốc hội đã trở thành một chuỗi liên tu bất tận

những quan điểm thảo luận không phải nhằm vào các đồng nghiệp mà vào cử tọa là các nhà vận động, những người vô cùng vui mừng khi trừng phạt một nhà lập pháp đi chệch quỹ đạo nghị trình của họ bởi sự cân nhắc hoặc hiểu biết rộng của người đó.

Trong các hệ thống quản trị vận hành tốt, rất nhiều sự cân nhắc xảy ra không chỉ trong các bộ máy lập pháp mà cả trong các bộ máy quan liêu. Đây không chỉ là vấn đề thảo luận đơn thuần giữa các quan chức với nhau mà là một loạt những cuộc tham vấn phức tạp giữa các quan chức chính quyền và doanh nghiệp, các nhà thực thi bên ngoài và các nhà cung cấp dịch vụ, các nhóm xã hội dân sự, báo giới và các nguồn thông tin về các lợi ích và ý kiến xã hội khác.¹⁹ Quốc hội có chỉ thị về sự tham vấn này trong Đạo luật Mua sắm Hành chính năm 1946, yêu cầu các cơ quan điều tiết đăng công khai các thay đổi về quy định và xin công chúng lưu tâm và cho ý kiến. Nhưng những thủ tục tham vấn này thường ngày một mang tính nhảm chán và tượng trưng cao, với những quyết định thật sự không phải xuất hiện từ việc suy xét nội bộ mà từ những cuộc đối đầu chính trị giữa các nhóm lợi ích có tổ chức cao.²⁰

SUY TÀN CHÍNH TRỊ

Pháp quyền cấu thành một sự bảo vệ cơ bản cho các cá nhân trước một chính quyền chuyên chế. Nhưng trong nửa sau của thế kỷ XX, pháp luật mất đi vai trò trọng tâm là kiểm tỏa chính quyền và thay vào đó trở thành một công cụ để mở rộng phạm vi của chính quyền. Trong quá trình này, các chức năng mà lẽ ra có thể được thực hiện một cách hiệu quả và có trách nhiệm trong một bộ máy quan liêu đã được trao cho một tổ hợp tòa án, cơ quan hành pháp và các chủ thể tư nhân. Vì sợ trao quyền năng cho một “chính quyền lớn,” Mỹ cuối cùng có một chính quyền lớn không kèm nhưng thực tế lại bớt trách nhiệm hơn vì nó nằm trong tay các tòa án.

Tương tự như vậy, các nhà lập pháp với tư cách là đại diện của người dân sẽ phải hành động để đảm bảo rằng những chính sách phản ánh các mục đích công. Nhưng các đảng chính trị đã trở thành con tin cho các nhóm lợi ích mạnh mà tập hợp lại không đại diện cho cử tri Mỹ. Quyền bính của các nhóm này đủ mạnh để ngăn chặn những chính sách công hợp lý cho các vấn đề từ trợ cấp nông nghiệp cho đến việc điều tiết ngân hàng. Họ đã biến bộ luật thuế thành một mớ bùng nhùng rầm rối những đặc quyền và khiến khó mà đạt được bất kỳ loại hình quản trị công minh bạch nào.

Mỹ đã cố gắng thiết lập một nhà nước hiện đại kiểu Weber trong Thời đại tiến bộ và Chương trình Chính sách Mới. Nó đã thành công ở nhiều khía cạnh: Cục Quản lý Thực phẩm và Dược phẩm, Trung tâm Kiểm soát Bệnh tật, các ban ngành vũ trang và Cục Dự trữ liên bang nằm trong số những cơ quan chính phủ có năng lực kỹ thuật, hoạt động tốt và tự trị nhất thế giới. Nhưng chất lượng tổng thể của bộ máy hành chính công Mỹ vẫn còn rất nhiều vấn đề, cơ bản nhất là do nó tiếp tục phụ thuộc vào tòa án và các đảng phái mà bỏ bê đi việc quản trị nhà nước.

Một phần của hiện tượng suy thoái này có liên quan tới sự cứng nhắc trong tư duy. Quan điểm rằng các luật sư và việc tố tụng cần phải là một phần máu thịt của hành chính công không phải là quan điểm được công nhận rộng rãi tại các nền dân chủ khác nhưng nó đã là cách làm ăn vào máu tại Mỹ mà không ai nhìn ra phương án thay thế. Nói đúng ra, đây là vấn đề mà cả phe tả lẫn hữu đều công nhận là thuộc phạm trù về truyền thống chính trị hơn là ý thức hệ. Tương tự, dù phải dân túy vẫn kêu ca về sự chi phối của nhóm lợi ích trong Quốc hội, nhiều người (trước tiên là thành viên Tòa án Tối cao) không nhìn thấy có tồn tại một vấn đề như vậy và không ai nhìn ra một con đường thực tiễn nào để đấu lại sự chi phối của họ.

Các nguồn gốc cơ bản của sự suy tàn chính trị – sự cứng nhắc về tư tưởng và ảnh hưởng của các nhóm ưu tú khác – đều là hiện tượng

phổ quát tại các nền dân chủ nói chung. Thật vậy, chúng là những vấn đề mà tất cả các chính quyền – dù là dân chủ hay phi dân chủ – phải đối mặt. Các nền dân chủ phát triển khác cũng gặp các vấn đề như tư pháp hóa quá độ và các nhóm lợi ích. Nhưng tác động của các nhóm lợi ích phụ thuộc rất nhiều vào bản chất của tùy tổ chức. Có một sự đa dạng lớn trong cách các nền dân chủ xây dựng cơ cấu khuyến khích cho các chủ thể chính trị, khiến các chính quyền ít nhiều phục tùng trước các lực lượng này. Trong chương tiếp theo, tôi sẽ dùng lập luận chứng minh rằng Mỹ trong vai trò nền dân chủ tự do đầu tiên và tiến bộ nhất trên thế giới mắc một vấn đề suy tàn chính trị cấp tính hơn so với các hệ thống chính trị dân chủ khác. Sự mất lòng tin từ lâu đối với nhà nước như đặc trưng muôn thuở của chính trị Mỹ đã dẫn đến một hình thái chính quyền thiếu cân bằng, làm suy yếu các triển vọng về một hành động tập thể cần thiết. Kết quả là cái mà tôi gọi là “chế độ phủ quyết.”

34

MỸ – NỀN DÂN CHỦ PHỦ QUYẾT

Hệ thống kiểm soát và cân bằng đã trở thành một chế độ phủ quyết như thế nào; các nền dân chủ khác có những cơ chế mạnh hơn để cưỡng thi hành những quyết định tập thể ra sao; thẩm quyền mạnh dù vậy được phân cấp cho bộ máy hành pháp ở một số lĩnh vực như thế nào; Liên minh châu Âu đang trở nên ngày càng giống Mỹ ra sao

Hiến pháp Mỹ bảo vệ quyền tự do cá nhân thông qua một hệ thống cân bằng và kiểm soát phức tạp mà các nhà lập quốc cố tình thiết kế để giới hạn quyền lực nhà nước. Chính quyền Mỹ nổi lên trong bối cảnh cuộc cách mạng chống lại chính quyền quân chủ Anh và dựa vào mạch nguồn chống lại bảo hoàng thậm chí còn cổ xưa hơn trong Nội chiến Anh. Sự mất niềm tin sâu sắc đối với chính quyền và việc dựa vào những hoạt động tự phát của các cá nhân tự phát đã trở thành dấu ấn đặc trưng của chính trị Mỹ kể từ đó.

Hệ thống hiệp pháp Mỹ kiểm soát quyền lực theo một số cách. Đối lập với một hệ thống nghị viện, trong đó một cơ quan hành pháp thống nhất (nghĩa là, một cơ quan hành pháp tập trung dưới một thẩm quyền duy nhất) thực hiện ý nguyện của đa số bộ máy lập pháp, hệ thống tổng thống Mỹ phân lập quyền lực giữa một tổng thống dân cử và một Quốc hội có tính chính danh dân chủ ngang nhau và cơ quan này tồn tại độc lập với cơ quan kia. Hiến pháp cũng lập một nhánh

tư pháp mà dần dà giành được quyền lực để vô hiệu hóa việc làm luật của Quốc hội. Nó tiếp tục phân bổ quyền lực cho các bang – hay nói đúng ra là các bang ban đầu nắm quyền lực, và chỉ trả lại thẩm quyền về cho chính quyền liên bang một cách từ từ và miễn cưỡng trong một tiến trình dài hai trăm năm sau khi Hiến pháp được phê chuẩn. Quốc hội được chia thành hai viện, Thượng viện ban đầu được thiết kế với dụng ý trở thành một pháo đài của quyền lực nhà nước. Trong nhiều hệ thống dân chủ như của Anh, Thượng viện có quyền lực phần đa là tượng trưng; tại Mỹ, Thượng viện rất mạnh và thực thi quyền lực cụ thể như xác nhận việc bổ nhiệm của bộ máy hành pháp và thẩm quyền bộ máy hành pháp đối với chiến tranh và hòa bình. Nhánh hành pháp ở Mỹ không nhất nhất phải trả lời trước tổng thống; nhiều ủy ban điều tiết nằm dưới sự kiểm soát của các ủy viên do các đảng trong Quốc hội bầu ra.

Như Huntington đã chỉ ra, quyền lực tại Mỹ không phải được phân chia bổ đầu về chức năng giữa các nhánh, dẫn tới sự tiềm quyền của nhánh này với một nhánh khác theo định kỳ và xung đột về việc nhánh nào sẽ chiếm thế thượng phong. Thẩm quyền Quốc hội với chính sách an ninh quốc gia và ảnh hưởng của tòa án đối với những chính sách xã hội như phá thai là những minh chứng gần đây. Chủ nghĩa liên bang Mỹ thường không khoán gọn quyền lực cho một cấp chính quyền phù hợp mà phân phó cho nhiều cấp một lúc, trao cho các cơ quan liên bang, bang và địa phương quyền tài phán, đơn cử cho vấn đề xử lý chất thải độc hại chẳng hạn. Dưới một hệ thống phân quyền rườm rà không theo tôn ti trật tự như vậy, những bộ phận khác nhau trong chính quyền có thể dễ dàng ngáng trở lẫn nhau.

PHÂN CỰC

Trong số những thách thức quan trọng nhất mà các nền dân chủ phát triển phải đối mặt gồm sự không bền vững của các cam kết về nhà nước phúc lợi. Những khế ước xã hội hiện hành làm trụ cột cho các nhà

nước phúc lợi đương đại đã được thương thảo từ nhiều thế hệ trước, khi mức sinh cao hơn, con người chưa sống thọ như ngày nay và tăng trưởng kinh tế cũng diễn ra mạnh mẽ hơn. Tài chính dư dả cho phép tất cả các nền dân chủ hiện đại tiếp tục đẩy sâu vấn đề này vào tương lai, nhưng vào một thời điểm nào đó một hiện thực nhân khẩu học cơ bản sẽ xuất hiện.

Các vấn đề này không phải là không thể khắc phục được. Tỉ suất nợ trên GDP của cả Anh và Mỹ khi bước ra từ Thế chiến II cao hơn mức ngày nay.¹ Thụy Điển, Phần Lan và các quốc gia Scandinavia chứng kiến nhà nước phúc lợi lớn của họ rơi vào khủng hoảng trong thập niên 1990 và có thể thực hiện những điều chỉnh về thuế khóa và tiêu dùng. Australia thành công trong việc gần như xóa sổ mọi khoản nợ nước ngoài ngay cả trước khi có cuộc đại bùng nổ nguồn lực vào thập niên 2000.

Hệ thống chính trị Mỹ trong thế kỷ XXI đã không giải quyết được vấn đề này. Lý do cơ bản đằng sau thất bại này có liên quan tới hai đảng chính trị bá chủ, vốn ngày càng phân cực về ý thức hệ so với cuối thế kỷ XIX. Có một sự phân hóa địa lý lớn trong đảng nảy ra vào những năm 1960, với gần như toàn bộ miền Nam chuyển dịch từ Dân chủ sang Cộng hòa và ở Đông Bắc gần như đã tuyệt diệt đảng viên Cộng hòa. Kể từ khi liên minh Chính sách Mới tan rã và quyền bá chủ của Đảng Dân chủ trong Quốc hội chấm dứt vào thập niên 1980, hai đảng trở nên cân bằng hơn và luân phiên giữ ghế tổng thống và ưu thế tại lưỡng viện. Mức độ tranh đua đảng phái cao hơn đã châm ngòi cho cuộc đua vũ trang giữa hai đảng về việc phân bổ ngân sách và hủy hoại sự tiết độ cá nhân giữa họ.²

Như đã viết trong chương trước, các nhà khoa học xã hội có sự bất đồng về mức độ bén rễ của sự phân cực này trong xã hội Mỹ. Còn thì không phải bàn cãi về việc các đảng và các nhóm vận động thúc đẩy hành vi của đảng đã phân hóa thành những nhóm kiên định và cố kết

hơn về mặt ý thức hệ. Họ đã tăng cường tính đồng nhất qua việc kiểm soát, ở hầu hết các bang, đối với việc chia lại khu vực bầu cử, cho phép họ sắp xếp gian lận các khu vực bầu cử để tăng cơ hội tái bầu cho mình. Sự mở rộng những cuộc bầu cử sơ bộ đã đặt định sự lựa chọn ứng viên của đảng vào tay một số lượng tương đối nhỏ các nhà hoạt động tham gia vào những cuộc bầu cử này.³

Nhưng phân cực không phải là kết cục của câu chuyện. Các hệ thống chính trị dân chủ không có sứ mệnh chấm dứt xung đột; mà có sứ mệnh giải quyết và giảm thiểu xung đột một cách hòa bình thông qua những nguyên tắc đã được thống nhất. Người Mỹ luôn chia rẽ trên các vấn đề từ nô lệ, nạo phá thai cho tới kiểm soát súng. Một hệ thống chính trị tốt triệt nọc những phân cực bên trong và khuyến khích sự nổi lên của những kết quả chính trị đại diện cho lợi ích của một bộ phận dân số càng lớn càng tốt. Nhưng khi sự phân cực tấn công hệ thống chính trị cân bằng và kiểm soát kiểu Madison của Mỹ, kết quả thật vô cùng thảm họa.⁴

CHỦ THỂ PHÙ QUYẾT

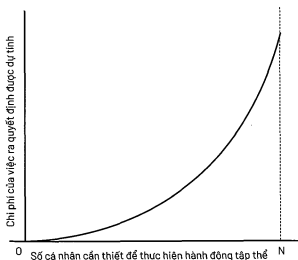
Về mặt lý tưởng, một nền dân chủ cung cấp cơ hội tham gia bình đẳng cho mọi thành viên trong cộng đồng chính trị. Các quyết định dân chủ cần được thực hiện dựa trên sự đồng thuận, trong đó mỗi thành viên trong cộng đồng tán thành về một quyết định cụ thể. Đây là những gì thường xảy ra trong các gia đình, và trong các xã hội cấp độ bầy đàn và bộ lạc.

Tuy nhiên, hiệu quả của việc ra quyết định đồng thuận suy giảm nhanh chóng khi các nhóm trở nên đa dạng hơn và có quy mô lớn hơn. Điều này có nghĩa là đối với hầu hết các nhóm, các quyết định được đưa ra không phải trên cơ sở đồng thuận mà trên sự tán thành của một số bộ phận trong toàn bộ nhóm. Số phần trăm trong nhóm cần để ra quyết định càng nhỏ thì quyết định càng được đưa ra dễ dàng và hiệu

quả hơn. Sự đánh đổi giữa tỉ lệ phiếu cần thiết và chi phí của việc ra quyết định, cả về thời gian và công sức, được minh họa trong Hình 22. Ai từng chủ trì cuộc họp của một câu lạc bộ hay ủy ban thì cũng đều biết, chi phí cho việc ra quyết định tăng theo cấp số nhân nếu người ta cần lấy được sự đồng thuận trong các nhóm lớn.

Những quyết định được ra trên cơ sở nguyên tắc bỏ phiếu đa số ($50\% + 1$) thường được sử dụng tại các quốc gia dân chủ do đó tránh rất xa quỹ đạo khỏi một thủ tục dân chủ lý tưởng, vì chúng có thể tước quyền bầu cử của phân nửa dân số. Thực tế thì theo nguyên tắc đa số phiếu (hay đôi khi gọi là đầu phiếu đa số tương đối), các quyết định có thể được đưa ra đại diện cho toàn bộ cộng đồng bởi một thiểu số cử tri. (Mỹ và Anh đều có những hệ thống bầu cử như vậy; năm 1992 Mỹ bầu Bill Clinton với 43% phiếu và Anh bầu Tony Blair năm 2001 với 42% số phiếu.)⁵

Hình 22. Sự tham gia chính trị so với chi phí của việc ra quyết định



Nguồn: James M. Buchanan và Tullock,
The Calculus of Consent

Rõ ràng những nguyên tắc như đa số phiếu quá bán không được áp dụng trên cơ sở một nguyên tắc công lý sâu sắc cụ thể nào mà như

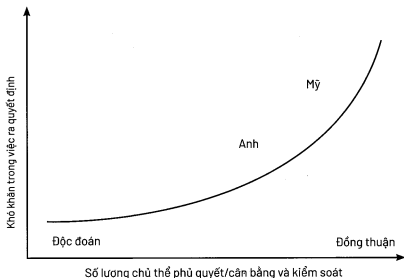
một phương thức để giảm chi phí ra quyết định và cho phép các cộng đồng lớn đưa ra được những quyết định nào đó. Các nền dân chủ áp đặt những cơ chế khác để áp chế quyết định và giảm số người có nguy cơ phủ quyết. Chúng bao gồm các nguyên tắc “đóng cửa” cho phép cắt bỏ tranh luận, nguyên tắc hạn chế khả năng của nhà lập pháp khi đưa ra tu chính án và những gì gọi là nguyên tắc “quyền thu hồi” khi cơ quan lập pháp không thể nhất trí trong các vấn đề quan trọng như ngân sách. Theo Hiến pháp Minh Trị, nếu Nghị viện không thể nhất trí về ngân sách mới, ngân sách năm trước đó sẽ tự động được áp dụng. Theo luật quyền thu hồi áp dụng tại các Chile và các quốc gia Mỹ Latin khác, nếu không thông qua được một ngân sách có nghĩa là thẩm quyền đối với ngân sách sẽ trả lại về tay tổng thống và bộ máy hành pháp.⁶

Các loại hình nguyên tắc khác được nhắm tới việc thúc đẩy sự ổn định, được đánh đổi bằng những đặc quyền thiểu số. Cộng hòa Liên bang Đức hậu chiến tranh, rút kinh nghiệm từ những yếu kém của nhà nước dân chủ Weimar, đưa ra những quy định về cái gọi là bỏ phiếu bất tín nhiệm “tích cực”: một đảng không thể lật đổ một liên minh chính phủ (nghĩa là thực hiện phủ quyết) trừ phi nó có thể tập hợp được một chính phủ thay thế. Các hệ thống nghị viện đã phát triển một trong những cơ chế tốt nhất được phát minh trong lịch sử cho việc cưỡng chế các quyết định lập pháp: nếu một vấn đề nào đó rơi vào thế bế tắc hoặc gặp phải bất hòa ở mức độ cao, chính phủ có thể giải tán nghị viện và kêu gọi mở những cuộc bầu cử mới, cho phép một cử tri dân chủ đảng đàn trực tiếp về vấn đề hữu quan.

Nhà khoa học chính trị George Tsebelis đặt ra thuật ngữ “chủ thể phủ quyết” như là phương thức để so sánh các hệ thống chính trị khác nhau. Mọi nguyên tắc thể chế phân quyền cho nhiều chủ thể chính trị khác nhau bên trong hệ thống đều tạo thành những điểm phủ quyết tiềm năng tại đó từng chủ thể phủ quyết đơn lẻ có thể cản trở hành động của cả tập thể. Hầu như mọi đặc điểm của một hiến

pháp – hệ thống tổng thống, hệ thống chính quyền, hệ thống liên bang, giám sát tư pháp – trong khi về mặt chức năng khác nhau, lại có thể được tính thành những điểm phủ quyết tiềm tàng trong quá trình đạt đến một quyết định tập thể. Ngoài ra, còn có nhiều quy tắc phi hiến pháp tác động tới khả năng của thiểu số ngăn chặn ý chí đa số, chẳng hạn như các quy tắc nghị viện có thể đưa ra các tu chính án. Một chủ thể phủ quyết đơn giản là một tiếng lóng trong khoa học chính trị để chỉ những gì mà người Mỹ từ xưa đến nay vẫn gọi là cân bằng và kiểm soát.⁷

Hình 23. Chủ thể phủ quyết và khó khăn trong việc ra quyết định



Bảng việc sử dụng khái niệm chủ thể phủ quyết, ta có thể sắp xếp các hệ thống chính trị khác nhau trên chiếc thang tuyến tính, từ một độc tài chuyên chế trong đó chỉ có một chủ thể phủ quyết (nhà độc tài) cho tới một hệ thống đồng thuận trong đó mọi công dân đều thực thi quyền phủ quyết tiềm năng đối với hành động tập thể. Các hệ thống chính trị dân chủ trao cho các chủ thể trong hệ thống nhiều quyền

phủ quyết hơn rất nhiều so với các nhà nước chuyên quyền; đó là lý do vì sao chúng là các nền dân chủ. Nhưng bên trong thế giới các nền dân chủ có những điểm khác biệt lớn về số lượng chủ thể phủ quyết được cho phép. Hình 23 mô phỏng lại đường cong Buchanan-Tullock nhưng với trục hoành thể hiện số chủ thể phủ quyết có thể cản lại những quyết định chứ không phải tỉ lệ trên toàn bộ cử tri cần để đưa ra những quyết định đó.

Nếu tính riêng số chủ thể phủ quyết, hệ thống chính trị Mỹ là một ngoại lệ trong số các nền dân chủ hiện nay. Nó đã trở nên mất cân bằng và ở một số lĩnh vực cụ thể đã giành về quá nhiều sự cân bằng và kiểm soát, làm tăng chi phí của hành động tập thể, đôi khi còn khiến hành động này trở nên bất khả thi. Đó là một hệ thống mà có thể được gọi là chế độ phủ quyết. Trong những thời kỳ trước đó trong lịch sử Mỹ, khi một đảng này hay một đảng kia thắng thế, hệ thống này có chức năng điều hòa nguyện vọng của đa số và buộc nó chú ý hơn tới bộ phận thiểu số nhiều hơn so với thông thường. Nhưng tại một hệ thống đảng cạnh tranh cao và có vị thế quân bình nhau nổi lên kể từ thập niên 1980 điều này đã trở thành một công thức dẫn đến bế tắc.

Số lượng lớn chủ thể phủ quyết của Mỹ ngày càng rõ nét khi hệ thống của Mỹ được so sánh với hệ thống này ở một nền dân chủ lâu đời hơn: Anh. Hệ thống Westminster phát triển trong những năm hậu Cách mạng Vinh quang, là một trong những hệ thống quyết đoán nhất trong thế giới dân chủ vì, dưới hình thức thuần nhất của mình, nó tạo ra một lượng chủ thể phủ quyết nhỏ hơn nhiều. Ở Anh, công dân có một sự kiểm soát lớn, chính thống đối với chính quyền – họ có khả năng bầu Nghị viện trên cơ sở định kỳ. (Còn có một sự kiểm soát quan trọng nữa, nền báo giới tự do không nằm trong hệ thống chính trị chính thức). Tuy nhiên, ở tất cả những phương diện khác, hệ thống này thực ra tập trung chứ không khuếch tán quyền lực. Một hệ thống

Westminster thuần túy chỉ có một viện lập pháp toàn năng duy nhất, không có hệ thống tổng thống tách rời, không có hiến pháp bằng văn bản và do đó không có sự giám sát tư pháp, và không có hệ thống liên bang hay việc ủy thác quyền lực cho các địa phương theo hiến pháp quy định. Nó có hệ thống đầu phiếu đa số tương đối hay đầu phiếu đa số đơn vốn có xu hướng sản sinh ra một hệ thống hai đảng và một đa số nghị viện mạnh ngay cả khi đảng đa số chỉ giành được một số lớn phiếu.⁸ Điểm mấu chốt cho việc vận hành của hệ thống này là việc kỷ luật trong đảng; bộ máy lãnh đạo của Đảng Bảo thủ hay Công Đảng có thể ép buộc thành viên Nghị viện bỏ phiếu theo ý nguyện của họ vì nếu không họ có thể chặn triệt khả năng của những nghị sĩ cứng đầu này tranh cử trong kỳ bầu cử sau đó. Tương tự, nguyên tắc đóng cửa của Anh chỉ cần một đa số nghị sĩ có mặt là có thể cưỡng ép biểu quyết; việc cản trở thông qua theo kiểu Mỹ ở Anh là hoàn toàn bất khả. Đa số trong nghị viện khi đó chọn một chính phủ với quyền hành pháp mạnh và khi đưa ra quyết định lập pháp, nhìn chung tòa án, các nhà nước, thành phố hay các cơ quan khác không thể cấm cản quyết định này. Vì lý do này mà hệ thống của Anh thường được mô tả là “độc tài dân chủ.”⁹

Do đó có thể hiểu được vì sao hệ thống Westminster sản sinh ra các chính phủ với nhiều quyền lực chính thức hơn so với tại Mỹ. Mức độ quyết đoán lớn hơn này có thể thấy rõ trong quy trình ngân sách. Ở Anh, ngân sách quốc gia không được xây dựng tại Nghị viện mà tại Whitehall, trụ sở của bộ máy công quyền, trong đó các công chức chuyên nghiệp hành động theo chỉ thị từ nội các và thủ tướng. Sau đó ngân sách này được bộ trưởng ngân khố (tương đương với Bộ trưởng Tài chính Mỹ) trình lên Hạ viện và Hạ viện biểu quyết phê chuẩn nó bằng phiếu thuận hoặc chống duy nhất. Việc này thường diễn ra trong vòng một hoặc hai tuần kể từ khi được chính quyền ban bố.

Quy trình này tại Mỹ lại hoàn toàn khác. Hiến pháp trao cho Quốc hội thẩm quyền chủ đạo trong vấn đề ngân sách. Trong khi các công thống xây dựng ngân sách qua nhánh hành pháp là Cục Quản lý Hành chính và Ngân sách, văn phòng này thường trở thành một tổ chức vận động hành lang nửa ủng hộ cho những ưu tiên của tổng thống thì đúng hơn. Ngân sách, trình ra trước Quốc hội vào tháng 2, phải đi qua một hệ thống ban bộ phức tạp kéo dài hàng tháng trời và sản phẩm cuối cùng xuất hiện để phê chuẩn (hi vọng thế) bởi hai viện vào cuối mùa hè là sản phẩm của hàng hà sa số cuộc thông đồng với từng cá thể ủy viên hòng giành được sự ủng hộ của họ. Văn phòng Ngân sách Quốc hội phi đảng phái được thành lập năm 1974 nhằm cung cấp cho Quốc hội một sự hậu thuẫn lớn hơn về mặt kỹ trị trong việc soạn thảo ngân sách, nhưng tựu trung lại việc soạn ngân sách của Mỹ là một quy trình phân quyền cao và ngoài chiến lược so với quy trình tương tự tại Anh.

Bản chất cởi mở và liên tu bất tận của quy trình ngân sách Mỹ đến lượt nó lại tạo cho các nhà vận động và nhóm lợi ích vô số cơ hội để thực thi ảnh hưởng của mình. Ở hầu hết các hệ thống nghị viện châu Âu, việc một nhóm lợi ích vận động hành lang một cá nhân nghị viện cũng chẳng ích gì vì các quy tắc kỷ luật đảng trao cho người này rất ít hoặc gần như ảnh hưởng bằng không đối với vị thế của bộ máy lãnh đạo đảng. Tại Mỹ, ngược lại, các chủ tịch ủy ban và lãnh đạo đảng có quyền hạn rất lớn trong việc sửa đổi pháp luật và do đó trở thành mục tiêu của hoạt động vận động hành lang.

Tuy nhiên, hệ thống Westminster với toàn bộ quyền lực tập trung của nó về cơ bản vẫn là dân chủ. Nó dân chủ vì nếu cử tri không thích những loại hình chính sách cũng như điều hành nhà nước của hệ thống này, họ có toàn quyền biểu quyết để lật đổ chính phủ hiện hành và thay bằng một chính phủ khác. Thực tế, với sự bỏ phiếu bất tín nhiệm, họ không phải đợi cho đến cuối nhiệm kỳ tổng thống hay chu trình quốc hội mà ngay lập tức có thể phế truất một thủ tướng. Các chính phủ

được đánh giá dựa trên hiệu quả tổng quát hơn là khả năng đưa đến những lợi ích “thùng thịt heo”¹ nào đó cho các nhóm lợi ích hay vận động hành lang cụ thể nào đó.

Hệ thống Westminster cổ điển không còn tồn tại ở bất kỳ nơi nào trên thế giới bao gồm tại chính nước Anh nơi đã dần dần áp dụng hệ thống cân bằng và kiểm soát nhiều hơn. Tuy nhiên, về vị trí của nó trên trục hoành ở Hình 23, Anh vẫn nằm tít về phía bên trái của Mỹ về số lượng chủ thể phủ quyết. Trong khi hệ thống Westminster có thể đại diện cho một thái cực nào đó trong số các nền dân chủ đương đại, hầu hết các hệ thống nghị viện khác tại châu Âu và châu Á đều cung cấp cho các chính phủ những cơ chế mạnh hơn trong việc áp thực thi quyết định hơn là Mỹ. Mỹ có xu hướng chia sẻ không gian ở phần cuối bên phải trục hoành trên Hình 23 với các quốc gia Mỹ Latin mà khi sao chép hệ thống tổng thống của Mỹ vào thế kỷ XIX đã gặp phải cùng những vấn đề với thể chế tắc tương tự và một bộ máy chính quyền bị chính trị hóa.

Ngân sách không phải là khía cạnh duy nhất của chính quyền Mỹ có sự khác biệt một cách hệ thống so với các nền dân chủ khác về mặt nhân rộng các chủ thể phủ quyết. Trong một hệ thống nghị viện, rất nhiều luật được xây dựng tại nhánh hành pháp dựa nặng nề vào nguồn thông tin kỹ trị từ nền công vụ. Các bộ phải giải trình trước nghị viện và tức cuối cùng là trước cử tri thông qua các bộ trưởng đứng đầu, song loại hình hệ thống tôn ti này có thể có tầm nhìn chiến lược dài hơi hơn

i. Từ pork barrel (thùng thịt heo) trong nghĩa này được cho là ra đời từ khoảng thời kỳ Nội chiến Mỹ (1861-1865), liên quan đến một tục lệ trong đó các nô lệ được treo giải là một thùng thịt heo làm phần thưởng và họ phải tranh giành nhau để giành được phần của mình. Chỉ việc chính trị gia tìm cách đưa các dự án có thể tạo công ăn việc làm, doanh thu và các lợi ích khác (nhất là các dự án cơ sở hạ tầng) về các đơn vị bầu cử mà họ đại diện, qua đó có thể giành được sự ủng hộ từ các cử tri ở một khu vực nhất định mà họ đại diện trong khi ảnh hưởng tiêu cực hoặc không tính tới lợi ích của các đơn vị bầu cử khác.

và xây dựng được pháp luật chặt chẽ hơn nhiều. Chẳng hạn, ở Thụy Điển có nhánh công vụ nhỏ tách rời so với các cơ quan thực thi thật sự cung cấp dịch vụ; chức năng chính của nhánh nhỏ này là giúp nghị viện sửa soạn luật.¹⁰

Một hệ thống kiểu như vậy hoàn toàn xa lạ với văn hóa chính trị của người Mỹ nơi Quốc hội bo bo giữ quyền lập pháp của mình. Chương trình Chăm sóc sức khỏe của Bill Clinton được nhóm các chuyên gia hoạt động dưới sự lãnh đạo của Đệ nhất phu nhân Hillary Clinton xây dựng tại nhánh hành pháp, né ánh nhìn soi mói trực tiếp của công chúng. Đó là một lý do quan trọng khiến nó thất bại thảm hại và không được Quốc hội thông qua năm 1993. Barack Obama có thể cho thông qua Đạo luật Chăm sóc Sức khỏe Bình dân năm 2010 chỉ vì ông gần như từ bỏ mọi vai trò nhào nặn nên luật này, giao phó dự luật cuối cùng vào tay của nhiều ủy ban Quốc hội khác nhau.

Việc thiếu sự gắn kết trong làm luật lại sản sinh ra một chính quyền đổ sộ, cống kênh và thường không phải chịu trách nhiệm. Nhiều ủy ban của Quốc hội thường trình ra các chương trình chống chéo, trùng lặp hoặc tạo ra nhiều cơ quan với những sứ mệnh y hệt nhau. Thêm vào đó, một hệ thống bị phân mảnh ở trung tâm càng trở nên phân mảnh sâu hơn do kết quả của chế độ liên bang của Mỹ. Theo lời của học giả luật Gerhard Casper,

Trong hệ thống quản trị công và việc xét xử với các vấn đề luật công của chúng ta, chúng ta phải chịu đựng quá nhiều tầng lớp chính quyền với những thẩm quyền tài phán trùng lặp... Ở nơi mà chỉ một cấp chính quyền duy nhất bận rộn làm ra một cái mè cung điệu tiết phức tạp và bất nhất trong nội bộ đủ khiến phải huy động cả quân đoàn luật sư can đảm tay chỉ việc, chúng ta cho phép hai ba thậm chí bốn cấp chính quyền có tiếng nói. Không chỉ rất nhiều các cơ quan chính phủ có tiếng nói, mà cả vô vàn công dân trong vai trò tổng chương lý tư nhân cũng được trao quyền năng để xử những vụ kiện tư nhân. Việc ra quyết định của chính quyền càng bị bóp méo khi

quyền cưỡng chế thực thi trên các vấn đề liên quan tới lợi ích công được trao cho các bên tư nhân.¹¹

Trong hệ thống này, Bộ Quốc phòng được giao nhiệm vụ hằng năm trình gần 500 báo cáo về nhiều vấn đề lên Quốc hội, tính ra là hơn một báo cáo cho mỗi ngày trong năm. Những nhiệm vụ này thường trùng lặp và không bao giờ kết thúc, tiêu tốn một lượng thời gian và năng lượng khổng lồ của công việc hành chính.¹² Quốc hội tạo ra 51 chương trình riêng rẽ cho việc tái đào tạo người lao động và 82 dự án cải thiện chất lượng giáo viên.¹³ Việc điều tiết khu vực tài chính được chia sẻ giữa Cục Dự trữ Liên bang, Bộ Tài chính, Ủy ban Chứng khoán và Sàn Giao dịch, Công ty Bảo hiểm tiền gửi Liên bang, Cơ quan Quản lý Liên minh Tín dụng Quốc gia, Ủy Ban Giao dịch Hàng hóa Kỳ hạn, Cục Giám sát Tiết kiệm, Cơ quan Tài chính Nhà ở Liên bang, Ngân hàng Dự trữ Liên bang New York và rất nhiều chương lý bang đã mở rộng quyền ủy trị của mình để đảm nhiệm cả khu vực ngân hàng. Các cơ quan Liên bang được giám sát bởi các ủy ban Quốc hội khác nhau vốn luôn không chịu từ bỏ “đất” của mình cho một cơ quan điều tiết cố kết và thống nhất hơn. Thật dễ dàng cho khu vực ngân hàng thao túng hệ thống này xúc tiến việc phi điều tiết khu vực tài chính trong cuối thập niên 1990; việc tái điều tiết nó sau cuộc khủng hoảng tỏ ra khó khăn hơn nhiều.¹⁴

HIỂM HỌA CỦA CHẾ ĐỘ TỔNG THỐNG

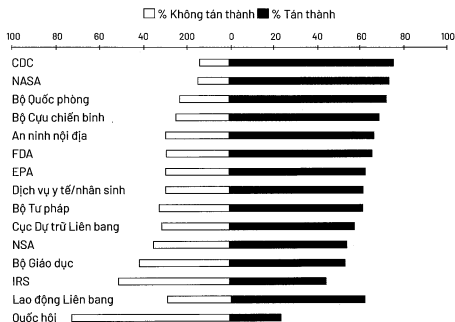
Chế độ phủ quyết mới chỉ là một nửa câu chuyện của hệ thống chính trị Mỹ. Ở những phương diện khác, Quốc hội phân quyền lớn cho nhánh hành pháp, cho phép nó vận hành nhanh gọn và đôi khi với một mức độ trách nhiệm giải trình rất thấp. Do đó, để đánh giá chung về hệ thống, chúng ta cần kết hợp với việc đánh giá các khu vực trong đó hệ thống này có thể hành động với sức mạnh và sự quyết đoán.

Có một số lĩnh vực ủy quyền cho các bộ máy quan liêu tự trị cao. Những khu vực này bao gồm Ban Dự trữ Liên bang, các cơ quan tình báo, quân đội, và các cơ quan chuyên trách như NASA và Trung tâm Kiểm soát Bệnh dịch (CDC).¹⁵ Ở cấp bang và địa phương, luật sư hay công tố viên được trao rất nhiều quyền tự quyết về việc có nên buộc tội đối với cá nhân bị cáo buộc phạm tội hay không và họ cũng có quyền tùy ý trong thương lượng về bào chữa nhiều hơn nhiều, so với đồng nghiệp Đức chẳng hạn. Quân đội thường được cho quyền tự trị đáng kể về các vấn đề liên quan tới vận hành. Và, như qua các tiết lộ của Edward Snowden, toàn thế giới đã biết Cơ quan An ninh Quốc gia (NSA) đã được trao thẩm quyền rộng trong việc thu thập dữ liệu không chỉ về các hoạt động đối ngoại mà cả về các công dân Mỹ kể từ sự kiện 11/9.¹⁶

Trong khi nhiều người tán thành tự do và bảo thủ Mỹ muốn dẹp bỏ hết những cơ quan này, khó mà hình dung liệu có thể điều hành đầu vào đầy nếu thiếu những cơ quan ấy trong những hoàn cảnh ngày nay. Nước Mỹ ngày nay có nền kinh tế quốc gia lớn, đa dạng, phức tạp, kết nối với nền kinh tế toàn cầu hóa của thế giới đang chuyển dịch với tốc độ phi thường và cần một sự tài tình rất lớn để làm chủ nó. Nước Mỹ đối mặt với những mối đe dọa an ninh nghiêm trọng từ bên ngoài. Trong giai đoạn nước sôi lửa bỏng của cuộc khủng hoảng tài chính diễn ra sau sự sụp đổ của Lehman Brothers vào tháng 9 năm 2008, Cục Dự trữ Liên bang và Bộ Tài chính đã phải đưa ra các quyết định đồ sộ chỉ sau một đêm theo đúng nghĩa đen, liên quan đến việc bơm đầy thị trường với hàng nghìn tỉ đô-la thanh khoản, chống đỡ cho các cá thể ngân hàng, và áp đặt quy định mới. Tính nghiêm trọng của cuộc khủng hoảng khiến Quốc hội phải đi đến việc điều động khẩn cấp 700 tỉ đô-la cho Chương trình Cứu trợ Tài sản Gặp khó khăn (Troubled Asset Relief Program – TARP) chủ yếu theo lệnh của Bộ Tài chính và chính quyền Bush. Có rất nhiều những sự vô đoán kiểu sự đã rồi về những quyết định cụ thể được đưa ra trong thời kỳ này. Nhưng quan điểm cho rằng một khủng hoảng như thế có thể được kiểm soát bởi bất kỳ nhánh

chính quyền nào khác – và cụ thể là bởi Quốc hội bằng việc thực thi quyền giám sát chi tiết – thì thật nực cười. Cũng như vậy đối với các vấn đề an ninh quốc gia mà trong đó tổng thống trên thực tế được giao phó quyền quyết định nên phản ứng thế nào đối với các mối đe dọa hạt nhân và khủng bố có nguy cơ ảnh hưởng tới cuộc sống của hàng triệu người Mỹ. Vì chính lý do này mà Alexander Hamilton trong luận cương *Liên bang* số 70 nói về tính cần thiết của “năng lực tổng thống.”

Hình 24. Đánh giá của người Mỹ về các thể chế của họ (%)



Nguồn: Trung tâm Nghiên cứu Pew

Có một sự bất tín sâu sắc trong dân chúng đối với các tổ chức tinh hoa và một yêu sách về việc hoặc triệt tiêu chúng (như trường hợp của Cục Dự trữ Liên bang) hoặc buộc chúng phải công khai những cân nhắc nội bộ trước truyền hình và sự giám sát của công chúng. Tuy nhiên, nực cười là người Mỹ khi được khảo sát lại bày tỏ sự ủng hộ mức cao nhất cho những tổ chức này – quân đội, NASA và CDC – tức là những tổ chức phải chịu giám sát dân chủ trực tiếp ít nhất. Một phần lý

do các cơ quan này được ngưỡng mộ là vì chúng thật sự nói được là làm được. Ngược lại, tổ chức phải chịu trách nhiệm trực tiếp trước nhân dân – Quốc hội Mỹ – lại nhận được sự tán thành thấp thẳm hại (Hình 24). Quốc hội thường được xem là một nghị trường nơi chỉ những ảnh hưởng của sự vận động hành lang là mang lại kết quả và tính chất đảng phái ngăn cản những giải pháp hợp lý.

Hệ thống chính trị Mỹ do đó trưng ra một bức tranh phức tạp trong đó hệ thống cân bằng và kiểm soát kiểm tỏa rất nhiều việc ra quyết định về phía đa số, cũng như những điển hình về việc phân phó thẩm quyền thái quá và ẩn chứa nhiều nguy hại cho các thể chế chịu trách nhiệm thấp. Một quyền lực được phân cấp như toàn quyền truy tố tội phạm rất dễ bị lạm dụng, nhất là bởi những công tố viên danh tiếng khi đối mặt với những sức ép chính trị buộc họ thẳng tay với tội ác. Đường như với NSA sự thể cũng như vậy.

Vấn đề trong hệ thống của Mỹ là những sự ủy quyền này hiếm khi rõ ràng. Thường xuyên có tình trạng Quốc hội không làm tròn bốn phận cung cấp chỉ dẫn mang tính lập pháp rõ ràng về việc một cơ quan cụ thể sẽ thực hiện nhiệm vụ của nó ra sao, phó mặc cho cơ quan đó tự xây dựng nhiệm vụ cho mình. Khi làm vậy, Quốc hội hi vọng rằng nếu mọi chuyện không thành, tòa án sẽ can dự vào để điều chỉnh những sự lạm quyền ấy. Chúng ta thấy quá trình này rất rõ trong trường hợp cơ quan điều tiết quốc gia đầu tiên của Mỹ, ICC, được ủy trị rất không rõ ràng về quyền lực đối với đường sắt và sau đó vướng vào kiện tụng trong 21 năm đầu tiên hoạt động khi hàng loạt các bên tư nhân thách thức thẩm quyền ra quyết định của nó. Một quy trình tương tự mở ra vào đầu thế kỷ XXI với việc dự luật Dodd-Frank về điều tiết khu vực tài chính được thông qua: Quốc hội ủy quyền cho các cơ quan điều tiết trách nhiệm soạn nhiều trong số các điều khoản chi tiết mà sẽ không tránh khỏi việc bị chất vất tại tòa. Hải hước ở chỗ, nó vừa ủy quyền thái quá vừa cho phép quyền phủ quyết thái quá!

Nhiều trong số những vấn đề này xuất phát từ chính hệ thống tổng thống của Mỹ. Trong một hệ thống nghị viện, một đảng hay liên minh đa số kiểm soát chính quyền một cách trực tiếp; thành viên nghị viện trở thành các bộ trưởng có thẩm quyền theo thứ bậc để chỉ đạo các bộ máy quan liêu mà họ kiểm soát. Các hệ thống nghị viện có thể bị ngăn cản nếu các đảng bị phân tách quá mức và các liên minh không ổn định, như hợp thường xuyên xảy ra tại Ý. Nhưng một khi một đa số nghị viện đã được hình thành, có một sự phân quyền tương đối rõ ràng cho một cơ quan hành pháp. Những sự phân quyền thẳng thắn như vậy thì khó đạt được hơn trong một hệ thống tổng thống, bởi ở đó hai nhánh lập pháp và tư pháp luôn ở trong tình trạng kèn cựa lẫn nhau. Nếu chỉ củng cố một nhánh này đánh đổi bằng hai nhánh kia thì không khắc phục được vấn đề gây ra bởi sự phân chia quyền lực từ ban đầu.

Trong nhiều khúc quanh lịch sử, Mỹ đã cần đến quyền lực của tổng thống nhưng luôn cảnh giác với những nguy cơ lạm dụng quyền hành pháp. Điều này đặc biệt đúng trong những hoàn cảnh chính quyền bị phân rẽ khi đảng kiểm soát một hoặc hai viện của Quốc hội không phải là đảng kiểm soát tổng thống. Quốc hội cần phân cấp quyền lực, nhưng nó không muốn từ bỏ quyền kiểm soát. Như thế, dù Hiến pháp rõ ràng phân cho nhánh hành pháp thẩm quyền đối với an ninh quốc phòng và quan hệ đối ngoại, nó không ngăn Quốc hội thường xuyên triệu tập Bộ trưởng Quốc phòng và Ngoại giao ra Quốc hội, ủy thác cho họ những nguyên tắc chỉ tiết đơn cử như liên quan tới an ninh đại sứ quán và yêu cầu họ nộp lên hàng trăm báo cáo mỗi năm về mọi chủ đề từ tổn hại môi trường cho đến quyền con người. Sự mất lòng tin vào thẩm quyền tổng thống đã dẫn tới một cơ cấu ủy ban độc lập đặc biệt điển hình cho Ủy Ban Thương mại Liên bang và các cơ quan điều tiết khác. Thay vì trực tiếp ủy quyền cho một người đứng đầu cơ quan duy nhất khi đó chịu trách nhiệm trước Tổng thống, các cơ quan điều tiết ban đầu lại báo cáo trước một nhóm đại biểu chính quyền trung ương cân bằng giữa hai đảng. Quốc hội phân quyền kiểm soát cho nhánh hành pháp

trên thực tế nhưng đồng thời lại kiểm soát nghiêm ngặt sự phân quyền này. Một cuộc bầu cử mà nếu trong hệ thống nghị viện châu Âu sẽ dẫn tới một sự thay đổi nhanh chóng trong chính sách lại diễn ra chậm lại tại Mỹ khi các đại biểu luân chuyển qua các nhiệm kỳ cố định. Cấu trúc ủy ban độc lập duy trì thể thống trị của đảng nhưng rất cuộc lại giám tài trách nhiệm giải trình dân chủ của các cơ quan điều tiết.

MỸ KHÁC BIỆT NHƯ THẾ NÀO?

Trên nhiều phương diện, hệ thống cân bằng và kiểm soát của Mỹ không giống với các hệ thống nghị viện trong khả năng cân bằng nhu cầu về hành động nhà nước mạnh với pháp luật và trách nhiệm giải trình. Các hệ thống này có xu hướng không tư pháp hóa chính quyền tới mức độ gần như vậy; chúng có ít cơ quan chính phủ hơn; chúng soạn những luật chặt chẽ hơn; chúng ít chịu sự chi phối của nhóm lợi ích hơn. Đức, Scandinavia, Hà Lan và Thụy Sĩ vẫn có thể duy trì mức độ tín nhiệm chính quyền cao hơn khiến cho bộ máy hành chính công đỡ đối nghịch, có sự đồng thuận cao hơn, và vào đầu thế kỷ XXI, có thể thích ứng tốt hơn với những điều kiện thay đổi của toàn cầu hóa. Chẳng hạn, việc tư nhân hóa nhiều dịch vụ phúc lợi và các nhượng bộ của các nghiệp đoàn đối với an ninh việc làm được xúc tiến bởi các thể chế có độ tín nhiệm cao như bộ khuôn khổ chủ nghĩa nghiệp đoàn trong đó lương bổng được thiết đặt cho toàn bộ nền kinh tế. Tuy nhiên, những khẳng định này chỉ đúng ở cấp độ từng quốc gia đơn lẻ. Khi chúng ta xem xét toàn thể Liên minh châu Âu thì những so sánh không hề đúng.

Đơn cử như các nhóm lợi ích và tác động của họ lên chính sách công. Tài liệu học thuật cho thấy rõ có một sự gia tăng lớn về số lượng cũng như sự phức tạp của các nhóm vận động hành lang tại châu Âu cũng như tại Mỹ. So sánh các con số thì khó, vì châu Âu không đặt ra những yêu cầu khe khắt về đăng ký vận động hành lang giống như

ở Mỹ. Còn vẫn giống ở chỗ các tập đoàn, hiệp hội thương mại và các nhóm môi trường, tiêu dùng và quyền lao động đều hoạt động cả ở cấp độ quốc gia lẫn toàn EU giống như tại Mỹ.¹⁷ Với sự mở rộng của Liên minh châu Âu và chuyển dịch việc hoạch định chính sách từ các thủ đô sang Brussels, toàn bộ hệ thống châu Âu bắt đầu ngày càng giống với hệ thống của Mỹ. Các hệ thống nghị viện của từng quốc gia châu Âu có thể cho phép ít chủ thể phủ quyết hơn so với hệ thống cân bằng và kiểm soát của Mỹ, song với việc bổ sung thêm một tầng lớp châu Âu lớn nữa, nhiều điểm phủ quyết đã được bổ sung vào. Điều này có nghĩa các nhóm lợi ích châu Âu có thể gia tăng sự lựa chọn trong quyền tài phán: nếu không được đối xử thỏa đáng ở cấp quốc gia họ có thể tìm đến Brussels hoặc ngược lại. Như nhà khoa học chính trị Christine Mahoney đã viết, trong khi các nhóm “bên ngoài” đại diện cho những phong trào xã hội ngày càng bị giảm đáng kể cơ hội tiếp cận các thể chế châu Âu so với tại Mỹ, thì các nhóm lợi ích vẫn có thêm nhiều cơ hội để đặt vấn đề của mình trước các nhà hoạch định chính sách và cơ quan điều tiết so với việc bị bó hẹp trong hệ thống quốc gia của nước mình.¹⁸

Quả vậy, tính chất đồng thuận của Liên minh châu Âu có nghĩa rằng các thể chế ở cấp EU yếu hơn nhiều so với các thể chế liên bang nào đó tại Mỹ. Những yếu kém này bộc lộ đau đớn trong cuộc khủng hoảng nợ châu Âu giai đoạn 2010-2013. Cục Dự trữ Liên bang Mỹ, Bộ Tài chính và Quốc hội phản ứng khá mạnh mẽ trước cuộc khủng hoảng tài chính tại Mỹ bằng việc mở rộng ồ ạt bảng cân đối của Fed, gói TARP trị giá 700 tỉ đô-la, một gói kích thích thứ hai trị giá 700 tỉ đô-la năm 2009 và Fed duy trì các đợt mua tài sản theo những chương trình nới lỏng định lượng liên tiếp. Trong những tình huống khẩn cấp, nhánh hành pháp có thể thị uy Quốc hội ủng hộ những sáng kiến của nó. Trái lại, Liên minh châu Âu lại có cách xử trí dè dặt mạnh mẽ hơn nhiều trước cuộc khủng hoảng đồng euro. Thiếu một cơ quan thẩm quyền tiền tệ với những quyền lực giống như của Fed, và với chính sách tài khóa vẫn là những lãnh địa cấm chỉ của chính quyền cấp quốc gia,

các nhà hoạch định chính sách châu Âu có ít công cụ hơn so với các đồng nghiệp Mỹ để đối phó với các cú sốc kinh tế.

Sự mở rộng của EU cũng đã Mỹ hóa châu Âu về phương diện vai trò của nhánh tư pháp. Nhiều chính quyền châu Âu bắt đầu bổ sung những dự luật quyền cơ bản vào hệ thống Hiến pháp sau Thế chiến II và trao quyền năng để các tòa hiến pháp giữ vai trò người bảo vệ những quyền này của họ trước quyền lực nhà nước. Một tầng cao hơn của giám sát tư pháp được đưa ra với việc tạo ra Tòa án Công lý châu Âu có nhiệm vụ diễn giải luật châu Âu và Tòa Nhân quyền châu Âu ra đời từ Công ước châu Âu về Quyền Con người. Ngoài ra, các tòa án tại từng quốc gia châu Âu đã đưa ra những xác quyết mới về quyền tài phán tổng quát, như khi một tòa án Tây Ban Nha truy tố nhà độc tài Chile Augusto Pinochet vì những tội ác phạm trên đất Chile. Trong khi các thẩm phán châu Âu vẫn dè dặt hơn so với đồng nghiệp Mỹ trong việc tham gia vào các vấn đề chính trị, cấu trúc luật học chính thức có xu hướng nhân lên các quyền phủ quyết tư pháp thay vì ngược lại.

CỘNG HÒA KIỂU MADISON

Hệ thống chính trị của Mỹ suy tàn theo thời gian vì hệ thống cân bằng và kiểm soát truyền thống ngày càng được củng cố sâu và trở nên ngày càng cứng nhắc. Với sự phân hóa chính trị sâu sắc, hệ thống phân quyền này ngày càng mất đi khả năng đại diện cho những lợi ích của đa số trong khi lại đại diện thái quá cho những quan điểm của các nhóm lợi ích và các tổ chức các nhà vận động mà nếu hợp nhất lại không đại diện cho một dân tộc Mỹ có chủ quyền.

Đây không phải là lần đầu tiên hệ thống chính trị Mỹ bị phân cực và thiếu tính quyết đoán. Hệ thống cân bằng và kiểm soát kiểu Madison và hệ thống chính trị ô dù bị đảng leo lái xuất hiện vào đầu thế kỷ XIX là đủ để lãnh đạo một quốc gia nông nghiệp làm trọng nơi hầu hết công dân sống trên những trang trại gia đình biệt lập. Tuy nhiên, nó không

giải quyết được cuộc khủng hoảng chính trị gay gắt bắt nguồn từ thể chế chiếm hữu nô lệ và việc mở rộng nó tại các lãnh thổ. Hệ thống phân quyền này cũng chưa đủ để đối phó với nền kinh tế quốc gia quy mô lục địa ngày càng đan kết bởi các công nghệ giao thông và liên lạc giống các loại ra đời sau Nội chiến. Các liên minh chính trị được tập hợp để tạo ra một nền công vụ hiện đại dựa trên trọng thực tài, nhưng những thay đổi này vấp phải sự phản đối của các chủ thể chính trị thâm căn cố đế ở từng bước đi của toàn bộ hành trình. Dưới những trở ngại này, việc xây dựng nhà nước diễn ra trong Kỷ nguyên Tiến bộ và Chính sách Mới thật là ngoạn mục; Mỹ có thể đã biến thành Hy Lạp hay Ý với chủ nghĩa ô dù và tham nhũng cá nhân kéo dài cho đến tận ngày nay. Nhà nước Mỹ lớn nhanh như thổi trong thời kỳ sau đó, trở thành một con quái vật béo phì kém hiệu quả như ngày nay. Nhưng kết quả này là hệ quả của thực tế rằng luật và dân chủ, vốn ăn sâu bám rễ trong văn hóa chính trị Mỹ, tiếp tục lấn lướt nhà nước ngay cả khi nhà nước được mở rộng.

Mỹ bị mắc kẹt trong thế cân bằng xấu. Bởi vì xưa nay vẫn không tin tưởng chính quyền, người Mỹ vẫn không sẵn sàng giao phó cho chính quyền thẩm quyền đưa ra quyết sách như tại các xã hội dân chủ khác. Thay vì thế, Quốc hội áp dụng những quy tắc phức tạp làm giảm sự tự chủ của chính quyền và khiến cho việc hoạch định chính sách trở nên chậm chạp và tốn kém. Chính quyền khi ấy không làm tốt lắm, lại càng khẳng định sự ngờ vực ban đầu của người dân. Trong những hoàn cảnh này, họ miễn cưỡng trong việc nộp thuế nhiều hơn, bởi cảm thấy chính quyền sẽ phung phí nguồn tiền này. Nhưng khi mà nguồn lực không phải là nguyên do duy nhất hay thậm chí nguyên do chính của việc chính quyền kém hiệu quả mà nếu không có chúng chính quyền sẽ không vận hành trôi chảy. Do đó sự hồ nghi đối với chính quyền trở thành một lời tiên tri tự ứng nghiệm.

Liệu có thể đảo ngược những xu hướng suy tàn và cải tổ hệ thống? Có hai trở ngại ngáng đường, cả hai đều liên quan tới chính hiện tượng

suy tàn. Trở ngại đầu tiên là vấn đề chính kiến đơn thuần. Nhiều chủ thể chính trị tại Mỹ công nhận rằng hệ thống đang không vận hành tốt song lại quan tâm sâu sắc tới việc làm sao để duy trì hiện trạng như vậy. Cả hai đảng chính trị đều không có động lực cải sửa từ bầu sửa tiền của nhóm lợi ích, còn các nhóm lợi ích thì không muốn có một hệ thống mà tiền không còn mua được ảnh hưởng. Như trong những năm 1880, một liên minh cải cách phải nổi lên để tập hợp lại các nhóm không có quyền lợi trong hệ thống hiện hành. Nhưng đạt được hành động tập thể trong số những người ngoài nhóm này là điều rất khó; họ cần một bộ máy lãnh đạo và một nghị trình rõ ràng không phải tự nhiên mà có. Những cú sốc bên ngoài đóng vai trò quan trọng cho việc kết tinh cuộc cải cách, những sự kiện như vụ ám sát Tổng thống Garfield, những yêu cầu đối với nước Mỹ khi vươn lên làm cường quốc toàn cầu, sự gia nhập những cuộc thế chiến và cuộc khủng hoảng Đại Suy thoái.

Vấn đề thứ hai là vấn đề về mặt nhận thức có liên quan tới lý tưởng. Giải pháp đặc thù của Mỹ trước vấn đề rối loạn chức năng chính quyền thấy rõ là việc cố gắng mở rộng sự tham gia dân chủ và minh bạch. Điều này xảy ra ở cấp độ quốc gia sau thời kỳ chiến tranh Việt Nam và vụ Watergate đẩy chấn động khi các nhà cải cách vận động tổ chức thêm nhiều cuộc bầu cử sơ bộ mở, cơ hội lớn hơn cho công dân tham gia vào các tòa án và việc truyền thông cần đưa tin 24/7 về Quốc hội. California và các bang khác tăng cường sử dụng các sáng kiến bỏ phiếu để thao túng chính quyền không đáp ứng nhanh nhạy. Hầu như tất cả các cải cách này đều thất bại trong mục tiêu tạo ra các cấp chính quyền có trách nhiệm cao hơn. Lý do, như Bruce Cain gợi ý, là quần chúng nhân dân ở các nền dân chủ – do xuất thân cũng như tổ chất – thực tế không thể thực hiện một số lượng lớn những lựa chọn chính sách công phức tạp; bổ khuyết vào khoảng trống này là các nhóm các nhà vận động tổ chức quy củ không đại diện cho toàn bộ nhân dân. Giải pháp rõ ràng cho vấn đề này sẽ là đẩy lùi một số những cải cách dân chủ hóa tương lai, nhưng không

ai dám to gan đề xuất rằng những gì một nước Mỹ cần là một sự bớt tham gia và ít minh bạch đi một chút.

Ngay chương đầu tiên tôi đã nói cuốn sách sẽ không đề xuất những chính sách cụ thể hay một giải pháp ngắn hạn cho các vấn đề được nêu ra ở đây. Một chương trình cải cách thực tiễn sẽ phải cân bằng giữa các mục tiêu dài hạn và các thực tiễn chính trị. Một hệ thống cân bằng và kiểm soát quá thiên cho các nhóm lợi ích và không tổng hòa được những lợi ích của đa số không thể khắc phục được bằng những điều chỉnh đơn giản. Chẳng hạn, sức cám dỗ trong các hệ thống tổng thống trong việc ngăn chặn thế bế tắc lập pháp thông qua việc nhân quyền hành pháp mới lên bội lần thường là triệt tiêu một vấn đề lại phát sinh thêm một vấn đề. Bỏ đi điều luật gắn chi với thu (earmark) và tăng cường kỷ luật đảng thật sự có thể khiến việc đạt được các thỏa thuận lập pháp rộng rãi càng trở nên khó khăn. Sử dụng tòa án để thực hiện các quyết định hành chính có thể rất không hiệu quả, nhưng khi chưa có một bộ máy quan liêu mạnh mẽ và thống nhất hơn thì chắc cũng chưa có phương án thay thế. Giao thêm quyền tự trị cho nhánh hành pháp cũng chẳng có tác dụng gì mấy chừng nào năng lực của nó không được nâng cấp và bộ máy quan liêu chưa được cải cách.

Nhiều trong số những vấn đề này có thể được giải quyết nếu Mỹ tiến tới một hệ thống chính phủ nghị viện hợp nhất hơn, nhưng một sự thay đổi triệt để như vậy trong cấu trúc thể chế của nước Mỹ là điều không tưởng. Người Mỹ tôn thờ Hiến pháp của họ như một thánh kinh cho nên bắt họ tư duy lại những giáo lý cơ bản nhất của nó sẽ là một cuộc đấu trí đầy khó khăn. Tôi cho rằng bất kỳ một chương trình cải cách thực dụng nào sẽ phải cố gắng giảm lược những điểm phủ quyết hoặc lồng vào những cơ chế kiểu nghị viện để thúc đẩy quyền lực phân cấp mạnh hơn bên trong hệ thống phân chia quyền lực sẵn có.

Hệ thống cân bằng và kiểm soát kiểu Madison khiến cho việc hoạch định chính sách trở nên quá khó khăn đã làm cản trở ngay từ

đầu sự ra đời của nhà nước phúc lợi Mỹ và đảm bảo rằng nó sẽ không bao giờ phát triển được đến mức độ như tại các quốc gia châu Âu.¹⁹ Nhiều người Mỹ sẽ coi đây là một phước lành; nó đã giải phóng cho nền kinh tế Mỹ khỏi nhiều những quy định tai hại và những trở ngại do chính sách xã hội của châu Âu đặt ra. Nhưng nó cũng có nghĩa rằng việc cải cách hệ thống – cắt giảm quy mô và biến nó thực thi hiệu quả hơn – là một việc khó khăn gấp bội. Nhiều điểm phủ quyết giống như ném cát vào bánh răng làm cho trục quay tiến không được mà lui cũng chẳng xong.

35

TỰ CHỦ VÀ LỆ THUỘC

Quản trị khu vực công và tư khác nhau như thế nào; năng lực nhà nước và sự tự chủ của bộ máy quan liêu như là thước đo chất lượng chính quyền; chính quyền tốt đòi hỏi phải tìm sự cân bằng hợp lý giữa tài chuyên môn và kiểm soát dân chủ ra sao

Một chính quyền hiện đại hiệu quả tìm thấy sự cân bằng thích hợp giữa một nhà nước mạnh và có năng lực, các thể chế pháp luật và một trách nhiệm giải trình để kiểm chế nhà nước và buộc nó hành động vì lợi ích công dân. Đây chính là vấn đề “hướng tới Đan Mạch” như đã mô tả ở phần trước. Tuy nhiên, kể từ khi bắt đầu Làn sóng Dân chủ hóa Thứ ba, các tổ chức dân chủ đã vươn xa và vươn nhanh hơn các nhà nước hiện đại hiệu quả. Do đó, nhiều quốc gia phải đối mặt với nhiệm vụ kép vừa xây dựng nhà nước vừa củng cố các thể chế dân chủ. Về lâu dài, hai quá trình này bổ sung cho nhau và cần tương hỗ lẫn nhau. Nhưng trong ngắn hạn, như chúng ta đã thấy, chúng có thể va vào nhau.

Vậy thì làm thế nào chúng ta tiến tới một nhà nước năng suất, có năng lực hành chính? Nhiều cơ quan phát triển quốc tế khi nhận ra tầm quan trọng của việc có các quốc gia như vậy đã thúc đẩy những nỗ lực cải cách các khu vực công ốm yếu. Người ta kỳ vọng cách tốt nhất để củng cố các quốc gia là tăng tính minh bạch và trách nhiệm giải trình

dân chủ. Giả thuyết này cho rằng nếu cử tri nắm thông tin xác đáng về các quan chức nhà nước tham nhũng hay kém năng lực, họ sẽ sử dụng sức mạnh của lá phiếu để đánh bật những người đó ra khỏi chiếc ghế đang ngồi. Ngoài ra, nhiều nỗ lực cải cách đã tìm cách thu hẹp phạm vi của chính quyền, nhằm triệt tiêu các cơ hội tham nhũng. Các nỗ lực này còn tìm cách bổ sung số lượng các quy tắc – đơn cử như liên quan đến các xung đột lợi ích – mà các quan chức buộc phải tuân theo. Bằng cách giảm bớt quyền tự chủ của công chức, người ta tin rằng tham nhũng sẽ được giảm tương ứng.¹

Các biện pháp thực tiễn nhằm cải thiện hiệu quả khu vực công này gắn với một hệ thống công trình lý thuyết lớn hơn mà công trình sơ của nó chủ yếu là các nhà kinh tế học hiểu được tính hiệu quả của các bộ máy quan liêu về cái gọi là lý thuyết ông chủ-người đại diện. (Tôi đã ám chỉ tới lý thuyết này ở nhiều điểm trong những cuộc thảo luận về những trường hợp cụ thể trước đó trong hai tập sách). Người chủ là người ra quyết định chính, đưa ra chỉ thị cho người đại diện hay một hệ thống người đại diện mà chức năng là thực thi nguyện vọng của người chủ. Khung này có thể được áp dụng cho cả các tổ chức khu vực công lẫn tư: trong một doanh nghiệp khu vực tư, người chủ là người sở hữu doanh nghiệp (hay cổ đông của một công ty đại chúng) phân cấp phân quyền cho một ban giám đốc, rồi đến một CEO rồi đến một trật tự hành chính của công ty. Trong một nền dân chủ, người chủ là toàn thể nhân dân mà thông qua bầu cử sẽ phân bổ quyền lực cho bộ máy lập pháp, tổng thống hay các quan chức khác, từ đó thiết lập các trật tự hành chính để thực thi các nguyện vọng của nhân dân.

Rối loạn chức năng tổ chức được quy cho việc các đại diện thường hành động vụ lợi, chẳng hạn, chuyển tiền vào tài khoản cá nhân hay dùng tiền của tổ chức để thăng tiến cho bản thân. Đây là nguồn gốc của tham nhũng tại các tổ chức công lẫn tư. Phương thuốc cho căn bệnh này được cho là việc điều chỉnh quy chế khuyến khích để động

viên người đại diện thực hiện nghiêm chỉnh các chỉ thị của ông chủ. Lý thuyết ông chủ-người đại diện tự trung lại đi theo phiên bản của hành trình minh bạch và trách nhiệm giải trình tiến tới một chính quyền tốt: các ông chủ cần nâng cao tính minh bạch của hành vi người đại diện để có thể giám sát họ tốt hơn và sau đó là tạo những cơ chế khuyến khích để họ chịu trách nhiệm nghiêm túc đối với những nguyện vọng của ông chủ.²

Trong lĩnh vực chính trị, lý thuyết này hàm ý rằng tăng cường dân chủ cần dẫn tới việc cải thiện vấn đề tham nhũng và một chính quyền tốt hơn. Dĩ nhiên, một điều dường như logic là quan chức tham nhũng hay bất tài không thể che đậy hành động của mình và nếu không có cơ chế trách nhiệm giải trình nào đó họ sẽ không có động lực để thay đổi hành vi. Tuy nhiên, có một số lý do để nghĩ rằng lý thuyết này rất không hoàn chỉnh.

Thứ nhất, nó giả định rằng các cử tri thông thường, nếu được biết nguồn lực công được phân bổ theo kiểu ô dù thì tất yếu sẽ đòi hỏi những chính sách công theo nghị trình, thứ sẽ phân bổ hàng hóa một cách công tâm như đã nêu trong lý thuyết về dân chủ. Điều này lời đi thực tế rằng tại nhiều xã hội, nhất là các xã hội nghèo, cử tri lại muốn nguồn lực được phân bổ kiểu ô dù vì họ hi vọng được tư hào riêng từ đó. Thực tế, yêu sách đòi ăn đút lót của công dân có lẽ chính là nguồn cơn tạo ra chủ nghĩa ô dù ngay từ đầu.

Thêm nữa, quan điểm rằng minh bạch hơn, có trách nhiệm giải trình hơn là con đường tất yếu để có bộ máy quan liêu tốt hơn hoàn toàn không đúng trong suốt trường kỳ lịch sử, trong đó các bộ máy quan liêu hiện đại, tương đối trong sạch đã được xây dựng trong những hoàn cảnh phi dân chủ. Chúng ta thấy điều này rõ nhất ở trong các câu chuyện về phát triển bộ máy quan liêu tại Phần I của cuốn sách. Một số nhà nước hiện đại thành công nhất được tạo ra trong những hoàn cảnh chuyên chế, thường là tại các quốc gia đang gặp phải những mối

đe dọa nghiêm trọng đến an ninh quốc gia. Điều này đúng với Trung Hoa cổ đại, Phổ/Đức, Nhật Bản ngày nay và một vài quốc gia khác. Ngược lại, khi dân chủ xuất hiện trước lúc có sự củng cố của một nhà nước hiện đại, nó thường gây tác động làm suy giảm chất lượng chính quyền. Ví dụ điển hình nhất là Mỹ nơi phát minh ra chính quyền đảng ô dù sau khi mở cửa cho quyền bầu cử dân chủ vào những năm 1820 và sau đó hứng chịu bộ máy quan liêu nặng nề bảo trợ trong phần lớn của thế kỷ tiếp theo. Đây cũng là câu chuyện của Hy Lạp và Ý, cả hai đều phát triển những hệ thống ô dù phức tạp cản trở sự phát triển của các bộ máy nhà nước hiện đại. Chủ nghĩa ô dù vẫn tràn lan tại các quốc gia dân chủ trong thế giới đang phát triển và làm suy giảm chất lượng các chính quyền từ Ấn Độ, Mexico, Kenya cho đến Philippines.

Và cuối cùng, quan điểm cho rằng các công chức cần phải được kiểm soát bằng những quy định nghiêm ngặt và tước bỏ mọi sự tự quyết hành chính lại đi ngược hẳn với sự chỉ trích thường gặp nhất chĩa vào chính quyền, đó là chính quyền quá tắc trách, quá cứng nhắc, thiếu sự thấu tình đạt lý. Ác mộng thời hiện đại là một công chức yêu sách cả núi giấy tờ trước khi có thể ra được một quyết định nhỏ như cái kiến. Nhiều nỗ lực cải cách của khu vực công tại Mỹ có liên quan tới việc dỡ bỏ các quy định và trao sự tự quyết cao hơn cho chính quyền trong việc ra quyết sách. Vậy thì lý gì mà chúng ta đánh đồng điều này với ý niệm rằng một chính quyền tốt là sản phẩm của những quy định nghiêm ngặt?

Tất cả những điều đó gợi ý rằng xây dựng nhà nước và kiến thiết dân chủ không phải là một, và trong ngắn hạn chúng thường tồn tại trong một xung đột cực kỳ lớn với nhau. Có thể có những lộ trình khác để đi lên một chính quyền tốt, và thực tế dân chủ ở những hoàn cảnh cụ thể có thể là một trở ngại chứ không phải lợi thế. Chúng ta cần một lý thuyết quản trị công tinh vi hơn, chú ý trọng tới những cái chung giữa bộ máy nhà nước, pháp luật và trách nhiệm giải trình dân chủ.

NĂNG LỰC NHÀ NƯỚC

Một trong những vấn đề lớn với khuôn khổ ông chủ-người đại diện là nó mặc nhiên công nhận sự tồn tại của năng lực nhà nước. Nghĩa là nó xem quản lý một tổ chức chủ yếu như công thức giữa động cơ và ý chí: ông chủ lệnh cho người đại diện làm một số việc nhất định, và người đại diện không chịu làm vì họ là những con người cơ hội hay vụ lợi. Nhưng người đại diện có thể là kiểu tuyệt đối trung thành và có động cơ làm điều chính nghĩa nhưng không làm được chỉ vì không có kiến thức, năng lực hay khả năng kỹ thuật để thực hiện mong muốn của ông chủ.

Chính quyền hiện đại, ngoài việc có quy mô rất lớn, là nhà cung cấp nhiều loại dịch vụ phức tạp. Chính quyền dự báo thời tiết, vận hành hàng không mẫu hạm, điều tiết các công cụ phái sinh, giám sát an toàn dược phẩm, cung cấp dịch vụ khuyến nông, quản lý các tình huống khẩn cấp về sức khỏe cộng đồng, xét xử các vụ án hình sự và dân sự phức tạp và kiểm soát chính sách tiền tệ. Nhiều trong số các hoạt động này đòi hỏi trình độ chuyên môn và học vấn cao: đơn cử, nhân lực của Ban Dự trữ Liên bang Mỹ bao gồm chủ yếu là các tiến sĩ kinh tế học, còn Trung tâm Kiểm soát Bệnh tật được điều hành bởi các bác sĩ và nhà nghiên cứu y sinh.

Đòi hỏi về năng lực chuyên môn là yếu tố đầu tiên đẩy sự quản trị tốt vào cuộc đọ sức với nền dân chủ. Như chúng ta đã thấy, một trong những khẳng định của Andrew Jackson với tư cách tổng thống là không có công việc nào trong chính quyền Mỹ mà một người Mỹ bình thường không thể làm nổi, và ông tiếp tục bố trí vào bộ máy quan liêu nhiều người Mỹ bình thường mà tình cờ là những người ủng hộ chính trị cho ông. Một Jackson dân túy được bầu chọn một phần vì người ta mất lòng tin vào giới thượng lưu học tại Harvard đại diện bởi đối thủ của ông, John Quincy Adams, và sự ngờ vực đó tiếp tục cho đến ngày nay. Việc thiết lập một nền công vụ trọng thực tài theo Đạo luật

Pendleton đại diện cho nỗ lực loại bỏ việc tuyển dụng công chức khỏi cuộc đấu chính trị dân chủ và tạo ra các “hòn đảo” có năng lực kỹ trị tự chủ ngày càng mở rộng bên trong chính quyền.

Xây dựng năng lực kỹ trị trong quản trị đầu phải chỉ là cử quan chức đi học quản lý một vài buổi cuối tuần. Nó đòi hỏi đầu tư lớn vào các hệ thống giáo dục trên đại học. Những cuộc cải cách Stein-Hardenberg tại Phổ không thể đạt hiệu quả tích cực như thế nếu không nhờ vào một loạt các trường đại học mới được dựng lên bởi một số nhà cải cách như Wilhelm von Humboldt, người thành lập Đại học Berlin mới, còn những cuộc cải cách Northcote-Trevelyan tại Anh song hành với cuộc đại chấn hưng Oxford và Cambridge của Benjamin Jowett. Một trong những thành tựu ấn tượng nhất của các chính thể quả đầu Minh Trị vào cuối thế kỷ XIX là việc họ tạo ra một mạng lưới các trường đại học hiện đại ở Nhật Bản, nơi sinh viên tốt nghiệp được tuyển mộ vào bộ máy quan liêu mới tại Tokyo.

Trong khi năng lực của bộ máy quan liêu được xây dựng dựa trên vốn con người của từng cá nhân quan chức, hiệu quả của các cơ quan chính quyền thực tế lại phụ thuộc mật thiết vào loại hình văn hóa tổ chức hay vốn xã hội mà họ sở hữu. Hai tổ chức với nhân sự và nguồn lực giống nhau sẽ vận hành ở các mức độ khác nhau đáng kể phụ thuộc vào mức độ gắn kết nội bộ của họ. Một phần lý do khiến Wehrmacht của Đức tỏ ra là một bộ máy chiến đấu đáng gờm đến vậy trong Thế chiến II là vì nó có thể thúc đẩy một sự cố kết đơn vị rất lớn thông qua sự lãnh đạo của các các hạ sĩ quan. Như nhà sử học quân sự Martin van Creveld đã chỉ ra, các trung đoàn Đức được chiêu mộ từ cùng một khu vực, được huấn luyện, chiến đấu và sống chết cùng nhau, và khi bị đánh tan tác họ cũng rút lui theo nhóm. Nhờ thế mà tạo ra được sự đồng nhất mạnh mẽ trong đơn vị và sức chiến đấu cao hơn đáng kể so với hệ thống của Mỹ liên tục lập mới và tái lập các đơn vị, cũng như thực hiện bù lấp thương vong trên từng trường hợp nhỏ lẻ.³

Các tổ chức dân sự không có khả năng tương tự trong việc hình thành bộ máy nhân sự, nhưng họ vẫn có thể hưởng lợi từ sự gắn kết mạnh mẽ dựa trên các chuẩn mực chung. Cục Kiểm lâm hiện đại được xây dựng quanh một cam kết chung về một nền lâm nghiệp khoa học. Các bộ máy quan liêu đương đại của Nhật Bản và Hàn Quốc, giống của Anh trước đó, tuyển dụng vào bộ máy các cử nhân tốt nghiệp từ các trường ưu tú biết nhau từ thời sinh viên. Cả lớp cùng gia nhập nền công vụ và cả lớp cùng thăng tiến, và vì các bộ không cho phép bất kỳ sự bổ nhiệm giữa chừng vào bộ máy, họ đã phát huy được một tinh thần đồng đội mạnh mẽ. Nhưng ngay cả tại Mỹ với truyền thống đoàn kết yếu kém của bộ máy quan liêu, vẫn có những chỗ cho sự xuất sắc thể hiện mức độ cam kết đáng kinh ngạc đối với dịch vụ công, chẳng hạn như hệ thống nhà tù liên bang theo mô tả của nhà khoa học chính trị John Dilulio.⁴ Do đó, năng lực của bộ máy quan liêu là một thứ gì đó lớn hơn hẳn tổng năng lực của các quan chức tạo nên một bộ máy quan liêu cộng lại; nó cũng là một chức năng của nguồn vốn xã hội mà họ sở hữu.⁵

Cuối cùng, năng lực nhà nước là một chức năng của nguồn lực. Các quan chức được đào tạo tốt nhất và nhiệt thành nhất sẽ không còn tận tâm cống hiến nếu họ không được trả lương thỏa đáng hoặc thấy họ đang thiếu công cụ để làm tốt công việc của mình. Đây là một trong những lý do mà các nước nghèo có chính quyền vận hành kém. Melissa Thomas lưu ý rằng trong khi một quốc gia giàu có như Mỹ chi binh quân đầu người khoảng 17.000 đô-la mỗi năm cho toàn bộ các loại hình dịch vụ của chính quyền, thì chính quyền Afghanistan chỉ chi 17 đô-la nếu không tính các khoản viện trợ nước ngoài. Phần lớn số tiền mà nó thu được bị thất thoát qua tham nhũng và gian lận. Do đó, không có gì đáng ngạc nhiên khi chính quyền Afghanistan hầu như không có chủ quyền trên phần lớn lãnh thổ của mình.⁶

SỰ TỰ CHỦ QUAN LIÊU

Năng lực nhà nước tự nó là một thước đo không đầy đủ về chất lượng của chính quyền. Một trong những chủ đề xuyên suốt cuốn sách này là tầm quan trọng của quyền tự chủ của bộ máy quan liêu đối với sự vận hành đầu vào đầu ra của chính quyền. Những người đại diện không được dành một độ trễ thời gian đủ để thực hiện phán quyết trong việc xây dựng và thực thi những chính sách thì sẽ không làm tốt được công việc của họ, dù cho có là cá nhân hay tổ chức rất có năng lực.

Ở Trung Hoa cổ đại, các Pháp gia và Nho gia tham gia vào một cuộc tranh luận liên tu bất tận về những gì mà luật sư hành chính đương thời gọi là vấn đề “quy định so với sự tự quyết.”⁷ Các Pháp gia nghĩ rằng xã hội cần các quy định pháp lý rõ ràng để quản lý hành vi, giúp ổn định các kỳ vọng, và không để lỗ hổng cho những bất nhất trong những ý định của nhà nước. Ngược lại, các Nho gia chỉ trích luật (hay *fa*) trên luận điểm rằng không có luật thành văn nào có thể đúng cho mọi trường hợp. Để đưa ra phán quyết đúng đắn cần nắm chắc bối cảnh của vụ án cụ thể: ai phạm tội, động cơ của người đó là gì, quyết định được đưa ra sẽ ảnh hưởng như thế nào đến lợi ích của toàn bộ cộng đồng. Các Nho gia cho rằng chỉ có một bậc hiền triết uyên thâm tính toán kỹ lưỡng bối cảnh mới có thể đi đến một phán đoán đúng đắn. Quan điểm này giống với một mô tả của Aristotle về “người có linh hồn vĩ đại” trong *Nicomachean Ethics* (Đạo đức học Nicomachus) có khả năng thực thi một lựa chọn đạo đức đúng đắn.

Pháp luật thực tế của Trung Quốc, như chúng ta đã thấy trong Chương 24 ở trên, đã phát triển như một sự pha trộn giữa các học thuyết Pháp gia và Nho gia. Thông lệ của Trung Quốc luôn có xu hướng thiên về sự tự quyết hơn là những quy định nghiêm ngặt, phản ánh pháp quyền yếu kém trong truyền thống Trung Quốc. Nhưng các Nho gia cũng có lý của mình: quá nhiều quy định nghiêm ngặt thường cản trở việc ra quyết định sáng suốt.

Sự tự chủ của bộ máy quan liêu nằm chính ở cách mà các ông chủ áp đặt các nhiệm vụ hoặc quy tắc cho những người đại diện của mình. Một mức độ tự chủ của tổ chức sẽ phụ thuộc vào số lượng và loại hình nhiệm vụ được truyền ra từ ông chủ hay, dùng một thuật ngữ hơi khác, vào mức độ thẩm quyền được cấp cho người đại diện. Một tổ chức hoàn toàn trực thuộc sẽ không có bất kỳ thẩm quyền độc lập nào và sẽ được yêu cầu thực thi như một cái máy các chỉ thị chi tiết từ cấp trên. Ngược lại, một tổ chức tự chủ sẽ có thể tự đưa ra các quyết định mà không cần sự chỉ đạo chi tiết từ ông chủ.

Có rất nhiều loại hình trách nhiệm có thể được phân phó bởi các ông chủ. Một trong những trách nhiệm quan trọng nhất ấy bao gồm sắp xếp nhân sự. Như chúng ta đã thấy trong Tập 1, một trong những bước phát triển quan trọng nhất trong việc thiết lập nền pháp quyền ở châu Âu là xung đột về phong sắc, xoay quanh khả năng của Giáo hội Công giáo trong việc bổ nhiệm các linh mục và giám mục riêng. Cho đến thế kỷ XI, giáo hội nhất thiết phải phục tùng quyền lực chính trị của Hoàng đế La Mã thần thánh vì ông có thể chi phối các quyết định nhân sự, bao gồm cả việc lựa chọn các giáo hoàng. Do đó, vai trò độc lập của giáo hội như một tổ chức lập pháp gắn kết chặt chẽ với sự kiểm soát của nó đối với nòng cốt của nó. Những cuộc đấu tranh cải cách công vụ ở Mỹ thế kỷ XIX cũng tương tự về khả năng của bộ máy quan liêu trong việc đặt ra các tiêu chuẩn riêng về tuyển dụng và đề bạt, thay vì phụ thuộc vào các chính trị gia bảo trợ.

Các ông chủ chính trị thường ban bố những chỉ thị chống chéo và đôi khi còn hết sức mâu thuẫn. Trên thực tế, thường có rất nhiều ông chủ – nghĩa là các nhà chức trách chính trị với tính chính danh bằng nhau trong việc ban hành các mệnh lệnh tiềm tàng mâu thuẫn. Chẳng hạn, các ngành dịch vụ công của nhà nước phải làm đồng thời các nhiệm vụ: phục hồi chi phí, phổ cập dịch vụ cho người nghèo và hệ thống định giá hiệu quả cho khách hàng doanh nghiệp, mỗi nhiệm

vụ được thúc đẩy bởi một bộ phận khác nhau của hệ thống chính trị. Những nhiệm vụ này rõ ràng không thể đạt được cùng lúc và đã sản sinh ra sự rối loạn chức năng của bộ máy quan liêu. Tuyến đường sắt Amtrak gần như quốc hữu hóa toàn phần có thể trở thành một tuyến đường sắt mang lại lợi nhuận và hiệu quả nếu nó không buộc phải tuân thủ sứ mệnh phục vụ các cộng đồng nông thôn mật độ trung chuyển thấp theo yêu cầu của Quốc hội. Ở Trung Quốc thường có các cơ quan chức năng trùng lặp, nơi thì phải báo cáo lên một hệ thống điều hành thông qua các bộ quốc gia, nơi thì báo cáo lên chính quyền tỉnh hoặc thành phố; kết quả là một chính sách không nhất quán và thiếu hiệu quả.

Mức độ tự chủ cao sẽ cho phép sự đổi mới, thử nghiệm và chấp nhận rủi ro trong một bộ máy quan liêu. Trong một tổ chức vận hành tốt, ông chủ đưa ra những chỉ đạo chung về mục tiêu công việc, còn cấp dưới nghĩ ra cách thức tốt nhất để thực thi. Các tổ chức quân sự chất lượng cao hiểu rằng các sĩ quan cấp dưới phải được trao quyền “tự do thất bại”: nếu chỉ một sai lầm nhỏ nhất có thể chấm dứt một sự nghiệp, thì sẽ không ai dám xông pha mạo hiểm. Tư tưởng này được đưa vào quá trình xây dựng sổ tay công tác thực địa quân đội Mỹ cho các hoạt động tác chiến, FM 100-5. Khi tư duy lại học thuyết binh chủng hỗn hợp qua Chiến tranh Việt Nam, những người soạn thảo cấm nang chuyển dịch trọng tâm từ mệnh lệnh và kiểm soát tập trung sang các mệnh lệnh đặc vụ linh hoạt hơn, theo đó, chỉ huy chỉ thiết kế mục tiêu tổng thể còn thì ủy thác việc thực thi xuống tới cấp bậc nhỏ nhất trong hệ thống chỉ huy. Nói cách khác, các sĩ quan cấp dưới được cho phép một mức độ tự chủ cao, bao gồm cả việc được khoan hồng nếu thất bại trong tìm cách cải tiến hay thực hiện thử nghiệm mới.⁸

Thiếu tự chủ là nguyên nhân chủ đạo đằng sau sự quản trị kém. Mọi người trên toàn thế giới ghét bản chất tắc trách, cứng nhắc, thủ tục giấy tờ của bộ máy quan liêu. Các quan chức giành được quyền lực và

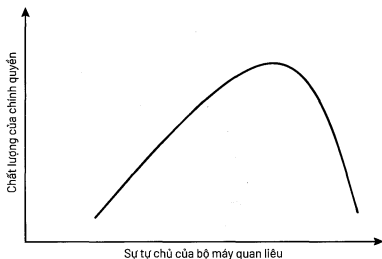
thẩm quyền là nhờ vào khả năng thao túng các quy tắc và do đó quan tâm tới việc mở rộng phạm vi tiếp cận của chúng. Nhưng các chủ nhân chính trị của họ đồng lõa trong quá trình này, về số lượng và loại hình những chỉ thị mà họ ban ra. Giải pháp cho vấn đề này là thay đổi chỉ thị để cho phép một sự tự chủ lớn hơn trong bộ máy quan liêu.

Mặt khác, các bộ máy quan liêu có thể có quá nhiều quyền tự chủ. Tôi đã mô tả hai trường hợp mà có lẽ là đỉnh đóm nhất trong lịch sử hiện đại, các bộ máy quan liêu quân sự của Đức và Nhật Bản trước Thế chiến I và II. Trong cả hai trường hợp, truyền thống tự chủ mạnh mẽ mang đến các tổ chức quân sự chất lượng cao, nhưng cũng dẫn đến việc các tổ chức này cướp quyền xây dựng mục tiêu của các nhà lãnh đạo chính trị mà trên danh nghĩa là ông chủ của họ. Hải quân và Bộ Tổng tham mưu Đức trong những năm đầu của thế kỷ XX đã đồng ý kết nạp hoàng đế và thiết lập một tiến trình chính sách đối ngoại đẩy cả nước rơi vào xung đột với Anh và Pháp. Quân đội Quan Đông của Nhật Bản ở Mãn Châu thậm chí còn tham gia trực tiếp sâu hơn vào việc phát động một cuộc xâm lược chống lại Trung Quốc, và cuối cùng nó đã giành về quyền lực chính trị cho toàn bộ Nhật Bản nhưng chỉ trên danh nghĩa. Cho dù chưa tới mức cực đoan như những trường hợp này, các tổ chức quan liêu chặt chẽ, tự chủ cao có thể có khả năng kháng lại cao đối với định hướng chính trị; họ có thể trở nên cố hữu, chống lại sự thay đổi và không đáp ứng các nhu cầu xã hội.

Trở lại thay, đôi khi nhiều nguyên tắc quá thật sự làm tăng lên chứ không làm giảm sự tự chủ của bộ máy quan liêu, nhưng theo một hướng vô cùng kém lành mạnh. Thói cửa quyền của bộ máy quan liêu thường phức tạp đến phát nản và không ai có thể thật sự giám sát liệu các quy định này có đúng là đang được tuân thủ hay không. Như vậy càng cho phép các quan chức tự quyết định sẽ thực thi quy định nào vì chỉ có họ mới điều hướng được hệ thống. Bộ máy quan liêu tại Ấn Độ thường được xếp vào loại này, nổi tiếng vừa làm quy định vừa chuyên quyền.

Do đó, mức độ tự chủ thích hợp cần thiết để tạo ra một chính thể chất lượng cao sẽ tựa như đường cong như trong Hình 25. Ở một đầu, tức là sự phụ thuộc hoàn toàn, bộ máy quan liêu không có chỗ cho sự tự quyết hay nhận định độc lập và hoàn toàn bị ràng buộc với các quy tắc chi tiết do ông chủ chính trị đặt ra. Ở đầu kia của trục hoành, tức sự tự chủ hoàn toàn, kết quả quản trị cũng sẽ rất tệ, bởi vì bộ máy quan liêu đã thoát khỏi mọi sự kiểm soát chính trị và đặt ra không chỉ các thủ tục nội bộ mà cả các mục tiêu của nó. Tuy nhiên, điểm uốn của đường cong dịch chuyển sang phải, do nhận thức chung rằng mối nguy hại của việc quản lý vi mô thái quá thường lớn hơn so với mối nguy hại từ sự tự chủ thái quá.

Hình 25. Sự tự chủ của bộ máy quan liêu và chất lượng của chính quyền



Năng lực và sự tự chủ có tương tác với nhau. Người ta có thể kiểm soát hành vi của một người đại diện thông qua các quy tắc hay biện pháp khuyến khích chính thức công khai hoặc các chuẩn mực và thói quen phi chính thức. Trong hai điều này, điều sau tốn chi phí giao dịch thấp hơn đáng kể. Nhiều chuyên gia có tay nghề cao về cơ bản là tự điều chỉnh, do thực tế là những người ngoài chuyên môn khó có thể

đánh giá chất lượng công việc của họ. Năng lực của một bộ máy quan liêu càng cao, thì người ta càng muốn trao cho nó nhiều quyền tự chủ hơn. Do đó, khi đánh giá chất lượng quản trị, chúng ta muốn biết về cả năng lực lẫn quyền tự chủ của các quan chức.

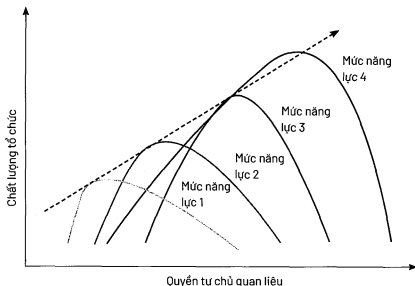
Nỗ lực trao cho người lao động quyền tự chủ lớn hơn dựa trên năng lực ngày một tăng của họ đã diễn ra tại nhiều công sở khu vực tư nhân. Nhà máy sản xuất ô tô hạng nhất đầu thế kỷ XX, như nhà máy Highland Park của Henry Ford với nhân sự toàn là lực lượng lao động cổ xanh tay nghề cực kỳ thấp. Năm 1915, hầu hết công nhân ô tô ở Detroit là dân mới nhập cư; một nửa không thể nói tiếng Anh, và trình độ học vấn trung bình không vượt quá tiểu học. Chính trong những điều kiện đó mà chủ nghĩa Taylor đã phát triển. Việc quản lý khoa học tách biệt trí thông minh của tổ chức đứng cao nhất trong một trật tự, trong đó các nhà quản lý cổ cồn trắng chỉ đạo lực lượng lao động cổ xanh bằng việc ban hành các quy định chi tiết về vị trí đứng, cách vận hành máy móc và mỗi công nhân được nghỉ ngơi tắm rửa bao nhiêu lần. Môi trường làm việc có độ tin cậy thấp này không cho phép các cấp thấp hơn của tổ chức thực hiện bất kỳ phán quyết tự chủ nào.

Loại hình môi trường làm việc kiểu này đã được thay thế bằng một hình thức tổ chức phẳng hơn. Nhà máy sản xuất tinh gọn, tiên phong là Toyota, ủy thác mức độ tự quyết cao hơn đáng kể cho các công nhân dây chuyền lắp ráp, những người được khuyến khích thảo luận tập thể về cách thức cải thiện tổ chức sản xuất. Quyền tự chủ thậm chí còn cao hơn tại các công ty phụ thuộc vào các nhà chuyên môn có học vấn cao. Các công ty luật, công ty kiến trúc, phòng thí nghiệm nghiên cứu, công ty phần mềm, trường đại học và các tổ chức tương tự không thể được tổ chức theo các tuyến kiểu Taylor. Trong các tổ chức như vậy, những người quản lý thực thi quyền lực danh nghĩa đối với những “người lao động” có trình độ học vấn cao thật sự không thông thạo công việc đang làm bằng những người ở dưới cùng của trật tự. Trong những tổ

chức phẳng kiểu như vậy, quyền lực không chỉ truyền từ ông chủ xuống người đại diện; bản thân những người đại diện thường can dự vào việc xây dựng mục tiêu và sử dụng sự tin tưởng chuyên môn của mình để kiểm soát các ông chủ. Chẳng cần phải nói, các tổ chức này đòi hỏi các cấp độ tin nhiệm cao hơn đáng kể so với các tổ chức cũ kiểu Taylor.

Do đó, mức độ tự chủ tối ưu phụ thuộc vào năng lực của tổ chức. Hình 26 minh họa các đường cong tự chủ tối ưu cho bốn tổ chức giả định với các mức độ năng lực khác nhau. Đối với mỗi nơi, đường cong dốc xuống đến điểm xa nhất, vì mỗi bộ máy quan liêu có thể có quá nhiều hoặc quá ít quyền tự chủ. Nhưng trong các tổ chức có năng lực thấp hơn, các điểm uốn tịnh tiến sang trái, trong khi ở các tổ chức có năng lực cao hơn, những điểm này tịnh tiến sang phải. Nhà máy Ford đầu thế kỷ XX sẽ ở mức 1, trong khi một công ty công nghệ cao như Google sẽ ở mức 4.

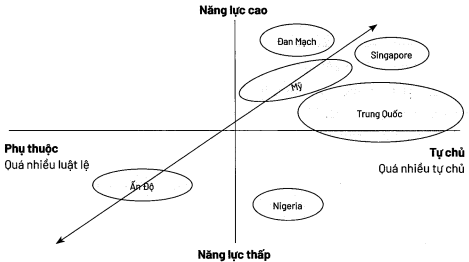
Những gì áp dụng cho các tổ chức khu vực tư nhân cũng có giá trị đối với các tổ chức khu vực công làm nên một nhà nước. Khi các xã hội trở nên giàu có hơn và phát triển được các chính quyền có năng lực cao hơn, chúng có thể trao cho các chính quyền quyền tự chủ lớn hơn nhiều. Khẳng định được đưa vào trong Hình 25 rằng mức độ tự chủ tối ưu chuyển dịch bên phải chỉ đúng ở các nước có năng lực cao. Ở các nước có năng lực rất thấp, thì ngược lại: người ta muốn hạn chế hành vi của các quan chức bằng nhiều hơn thay vì ít quy tắc hơn là vì không thể tin tưởng những quan chức đó có thể đưa ra phán xét tốt hay có thể kiểm chế hành vi tham nhũng. Mặt khác, nếu cùng một cơ quan của một quốc gia đang phát triển chỉ toàn là các chuyên gia tốt nghiệp từ các trường được quốc tế công nhận thay vì các cánh hẩu chính trị, người ta sẽ không chỉ cảm thấy an toàn hơn khi trao cho họ quyền tự chủ đáng kể, mà còn thật sự muốn giảm bớt quy tắc rườm rà với hi vọng khuyến khích việc thực thi phán đoán và hành vi đột phá.

Hình 26. Các mức độ tự chủ tối ưu cho những mức độ năng lực khác nhau

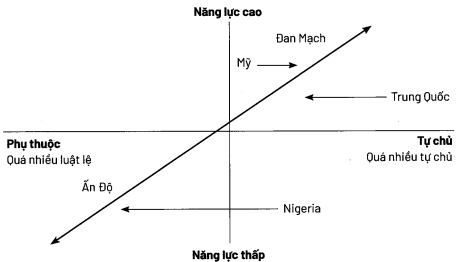
Nếu chúng ta đặt các quốc gia lên một ma trận đặt năng lực nhà nước cùng hàng với quyền tự chủ của bộ máy quan liêu (Hình 27), chúng ta có thể so sánh chất lượng tổng thể của các thể chế nhà nước. Mỗi quốc gia thật sự là một tập hợp các thể chế chính quyền khác nhau với năng lực và mức độ tự chủ khác nhau, đó là lý do vì sao mỗi quốc gia được miêu tả như một hình trái xoan chứ không phải là một điểm duy nhất. Đường chéo lấy từ Hình 26 và bao gồm các điểm uốn thể hiện mức độ tự chủ tối ưu đối với một mức độ năng lực nhất định. Mọi tổ chức đương nhiên muốn nâng cao năng lực (tịnh tiến lên trục tung), nhưng điều này đồng nghĩa với các khoản đầu tư dài hạn tốn kém. Trong ngắn hạn, chiến lược của họ nên là dịch chuyển càng gần đường kẻ càng tốt.

Như Hình 28 chỉ rõ, không có công thức chung duy nhất nào để làm cho tất cả các chính quyền hoạt động tốt hơn. Lộ trình hướng tới nâng cao hiệu quả phụ thuộc vào vị trí của một quốc gia đang ở đâu trên ma trận. Thật vậy, trong cùng một quốc gia các con đường đã có thể khác nhau, vì nhiều cơ quan quan liêu tạo nên một chính quyền sẽ có năng lực và mức độ tự chủ khác nhau.

Hình 27. Sự tự chủ và năng lực



Hình 28. Các con đường đi lên cải cách



Khung này giải thích cho câu hỏi hóc búa vì sao một số quốc gia cần giảm bớt sự tự quyết và áp đặt nhiều quy định hơn trong khi các quốc gia khác nên tìm cách làm điều ngược lại. Trong cuốn *Controlling Corruption* (Kiểm soát tham nhũng), Robert Klitgaard sáng chế ra công thức

Tham nhũng = Tự quyết – Trách nhiệm giải trình

Do đó, các cơ quan phát triển quốc tế như Ngân hàng Thế giới vẫn đã và đang thúc đẩy các nước nghèo với năng lực thấp giảm bớt sự tự chủ (nghĩa là áp đặt nhiều quy định hơn đối với các quan chức nhà nước) đồng thời cải thiện tính minh bạch của các hoạt động và thiết lập các cơ chế để nâng cao trách nhiệm giải trình dân chủ. Lời khuyên này chủ yếu đúng với các nước nghèo, năng lực thấp. Sự giám sát ngặt nghèo hơn của giới truyền thông và những cuộc bầu cử dân chủ có thể không phải là liều thuốc bách bệnh cho tham nhũng, nhưng ít nhất chúng cũng mang lại một số động lực để các chính trị gia và quan chức cải thiện hành vi của họ. Nhưng nó không phải là một quy tắc có giá trị phổ quát chỉ định riêng cho các nước giàu hơn với năng lực nhà nước mạnh hơn. Trong nhiều trường hợp, hiệu quả của chính quyền được bảo đảm tốt nhất bằng cách tăng cường quyền tự quyết và nói lòng các quy định.

Khi đó con đường để cải thiện hiệu quả của các chính quyền khác nhau tùy thuộc vào tình huống cụ thể mà họ gặp phải. Ngay cả trong một chính quyền, các bộ phận khác nhau có thể cần đến những cách tiếp cận khác nhau: việc mua sắm quân sự nên chẳng cần giảm thiểu thủ tục giấy tờ hơn, trong khi các ngân hàng và công tố viên đặc biệt có khi thiếu trách nhiệm giải trình tới mức tai hại. Để phân tích những vấn đề này cần kiến thức về bối cảnh; để khắc phục chúng thì thậm chí còn cần nhiều hơn thế.

TRÁCH NHIỆM GIẢI TRÌNH DÂN CHỦ

Làm sao để các cử tri dân chủ trao cho chính quyền của họ một mức độ tự quyết thích hợp trong khi vẫn kiểm soát chặt chẽ những chính sách và mục tiêu mà bộ máy quan liêu có nghĩa vụ phụng sự? Dù gì đi chăng nữa, sự tự chủ của bộ máy quan liêu không có nghĩa là chuyển quá trình ra quyết định vào tay các “chuyên gia,” người mà phần nào hiểu rõ hơn cả công chúng những gì tốt nhất cho họ. Trở lại

với ví dụ quân sự, thủ lĩnh của trung đội tự quân không can dự vào chiến lược lớn; đó là chức năng thích hợp của các vị tướng. Trong một nền dân chủ, nhân dân là những tướng lĩnh tối cao.

Trách nhiệm giải trình dân chủ có vai trò rất quan trọng đối với sự vận hành trơn tru của các hệ thống chính trị bởi vì rốt cuộc nó là cơ sở cho quyền lực, nghĩa là việc thực thi quyền lực một cách chính danh. Việc tuân thủ các mong muốn của nhà nước có thể đạt được một cách cưỡng chế, và tất nhiên trong lịch sử đã có nhiều điển hình như vậy. Nhưng các chính quyền làm tốt hơn rất nhiều khi quyền lực được chuyển đổi thành thẩm quyền, khi công dân tuân thủ pháp luật và chính sách một cách tự nguyện vì họ tin vào tính chính danh cơ bản của hệ thống.

Tầm quan trọng của tính chính danh đã được minh họa trong Tập 1 bằng một so sánh giữa Anh và Pháp sau Cách mạng Vinh quang 1688-1689. Anh thiết lập nguyên tắc “không nộp thuế nếu không có đại diện,” nghĩa là nhà nước chỉ có quyền tiếp cận các khoản thu được Quốc hội phê chuẩn, mà tại thời điểm đó chỉ bao gồm những người đóng thuế giàu nhất nước Anh. Trong những thập niên sau năm 1689, cả tỉ trọng thu thuế của chính quyền và sự an toàn thấy rõ của nợ công Anh đều tăng vọt. Ngược lại, Pháp có một hệ thống thuế cưỡng chế hơn hẳn, trong đó người giàu tự cho mình quyền được miễn thuế và quân đội thường xuyên được trưng dụng để đi thu thuế từ những người nông dân bất đắc dĩ. Thuế của Pháp tính theo phần trăm GDP chỉ bằng một phần nhỏ của Anh. Hậu quả là tài chính công của Pháp sụp đổ vào thế kỷ XVIII. Anh, từ một nền tảng tài nguyên nhỏ hơn, đã có thể đánh bại Pháp trong một loạt những cuộc chiến kéo dài tới tận trước thềm Cách mạng Pháp.

Tính chính danh lĩnh hội được rất quan trọng đối với hiệu quả của chính quyền vì các chính quyền luôn dựa vào các tác nhân phi nhà nước để giúp thực thi các mục đích công. Nhiều người tin rằng

việc thuê ngoài, hợp tác công tư và sự phụ thuộc của nhà nước vào các nhóm dựa trên đức tin tôn giáo để cung cấp các dịch vụ xã hội là những đổi mới xảy ra cuối thế kỷ XX. Nhưng hợp tác công tư có một lịch sử lâu dài. Ở châu Âu, theo truyền thống các dịch vụ xã hội từ đăng ký dân số đến cứu trợ người nghèo được thực hiện bởi các nhà thờ; những chức năng đó chỉ được nhà nước tiếp quản vào thế kỷ XX. Chủ nghĩa thực dân Anh và Hà Lan được thực hiện thông qua các tổ chức nửa tư nhân của họ như các Công ty Đông Ấn, hoạt động song song với chính quyền. Stein Ringen chỉ ra rằng các chính quyền quân sự cai trị Hàn Quốc sau năm 1961 phụ thuộc rất nhiều vào các tổ chức tư nhân để thực hiện chính sách của họ, không chỉ các tập đoàn khổng lồ như Samsung và Hyundai mà cả loạt các hiệp hội tự nguyện tư nhân.⁹

Khi các bộ phận dân số trở nên giàu có và được học hành bài bản hơn, và khi công nghệ cung cấp cho họ nhiều quyền truy cập thông tin hơn, thì lại càng khó khăn trong việc thực thi quyền lực. Khi biết được là mình có thể vun vén cho bản thân hoặc biết được những điều mà chính quyền không biết, họ càng không sẵn sàng tuân theo một sắc lệnh chỉ vì nó được ban hành bởi một quan chức. Chính sự dịch chuyển xã hội rộng lớn phản ánh sự lớn mạnh của tầng lớp trung lưu đã dẫn đến sự truyền bá dân chủ chính thức trên toàn thế giới trong bốn thập niên qua. Nhưng nó cũng tạo thành một thách thức cho các hệ thống dân chủ, được coi là xa rời, không đáp ứng với quần chúng.

Các thủ tục chính thức như những cuộc bầu cử định kỳ tự do và công bằng được thiết kế để đạt được trách nhiệm giải trình dân chủ. Nhưng bản thân những cuộc bầu cử không đảm bảo kết quả thực chất về một chính quyền thật sự đáp ứng với mong muốn của nhân dân. Những cuộc bầu cử và cử tri có thể bị thao túng; các đảng tham căn cố để có thể đưa ra những lựa chọn không thỏa đáng cho cử tri; sự tham gia có thể ở mức thấp. Có một vấn đề lớn về thông tin: việc định kỳ vài năm tôi bỏ phiếu một lần có thể là chỉ báo về việc tôi tán thành hay

không tán thành những chính sách của một đảng hoặc chính quyền chung chung, nhưng cái mà tôi thật sự quan tâm là một quy định cụ thể ảnh hưởng đến công việc của tôi hay một thực tế ở trường công con của tôi không được giáo viên giỏi dạy. Về mặt lý thuyết có một tuyến trách nhiệm từ cử tri tới chính quyền và trở lại công dân thông qua một bộ máy quan liêu. Nhưng tuyến đường đó cực kỳ dài và trong quá trình truyền thông về các lựa chọn, tín hiệu thường bị mất giữa mở âm thanh nhiều nhưng.

Có một số cách tiếp cận chính thức mang tính thủ tục được thiết kế để giải quyết các vấn đề này và khiến các chính quyền đáp ứng tốt hơn. Cách tiếp cận rõ ràng nhất là rút ngắn lộ trình trách nhiệm giải trình bằng cách phân quyền xuống tận cấp thấp nhất có thể, nơi có khả năng đáp ứng trực tiếp hơn nguyện vọng của nhân dân. Kể từ thời đại của những Tổ phụ Lập quốc, điều này đã được xếp dưới tiêu đề chủ nghĩa liên bang (tại châu Âu nó được gọi là “sự phân quyền”). Một cách tiếp cận khác là cân bằng các nhánh của chính quyền với nhau, sử dụng bộ máy tư pháp để buộc bộ máy hành pháp phải đáp ứng các yêu cầu của công chúng. Trong các hệ thống luật dân sự của châu Âu, từ lâu đã có một hệ thống các tòa án hành chính cho phép công dân kiện chính quyền. Tôi đã bàn về cách hệ thống của Mỹ cung cấp vị thế pháp lý cho công dân tư nhân, cho phép họ kiện để yêu cầu các cơ quan thi hành hoặc cản trở họ thi hành luật. Cuối cùng, có những cơ chế như Đạo luật Thủ tục Hành chính mang tính bước ngoặt được thông qua năm 1946 buộc các cơ quan liên bang phải đăng tải công khai những thay đổi về quy định và kêu gọi ý kiến bình luận về chúng. Các quy trình tương tự để tăng sự tham gia dân chủ ở cấp bang và địa phương đã được nhân rộng trên toàn thế giới, chẳng hạn Brazil tiên phong trong việc xây dựng ngân sách có sự tham gia của người dân.

Nhiều trong số cách tiếp cận này hiệu quả đúng như đã quảng cáo và buộc các chính quyền phải đáp ứng tốt hơn. Nhưng tất cả các thủ

tục chính thức có xu hướng cứ tự nhân bản, và sau đó theo thời gian bị thao túng bởi các tác nhân có quyền lực lớn trong hệ thống. Chủ nghĩa liên bang thường nhân đôi lên các cấp chính quyền thay vì thật sự phân quyền; việc phân quyền, nhất là ở các nước nghèo, chỉ đơn giản là trao quyền lực vào tay giới tinh hoa địa phương. Tôi đã lưu ý đến tác động của chủ trương thượng tôn pháp luật mâu thuẫn nhau đến chất lượng hành chính công ở Mỹ. Các điều khoản thông-báo-và-bình-luận của Đạo luật Tổ tụng hành chính trong những năm qua đã phát triển thành một nghi lễ thường là rất vô bổ tại đó các nhà vận động hành lang được trả thù lao hậu hĩnh để vận động cho các nhóm lợi ích quyền uy đăng tải những bình luận để đoán trước.

Tất cả các thủ tục chính thức này được thiết kế để tăng cường trách nhiệm giải trình và kéo theo đó là tính chính danh dân chủ của việc ra quyết định. Nhưng chúng cũng đồng thời nhân rộng các quy tắc, áp đặt chi phí giao dịch lớn và làm trì trệ hành động của chính quyền. Tác động tích lũy của các thủ tục này thường là tước đi của các cơ quan hành chính quyền tự chủ mà họ cần để thực hiện công việc của mình một cách hiệu quả. Quá nhiều minh bạch có thể và đã hủy hoại khả năng suy tính cân nhắc, như trong Quốc hội Mỹ. Nếu các yêu cầu về trách nhiệm giải trình chỉ trở thành một vũ khí khác trong cuộc chiến chính trị đảng phái, chúng sẽ không đạt được mục đích của mình. Các hệ thống chính thức đo từng li từng tí hiệu suất và trừng phạt nếu hiệu quả kém thường tạo ra những gì mà nhà khoa học chính trị Jane Mansbridge gọi là “trách nhiệm giải trình dựa trên chế tài xử phạt,” một phiên bản hiện đại của chủ nghĩa Taylor mà dựa vào sự sợ hãi nhiều hơn lòng trung thành. Tiến đề của hệ thống như vậy dựa trên ý tưởng rằng không thể tin tưởng người lao động nếu không có sự giám sát cẩn mật từ bên ngoài; chúng đúng là những cách thức tiêu diệt tinh thần dân chủ và đổi mới sáng tạo của những người được đánh giá. Bởi vì các thủ tục này, vốn được thiết kế để tăng cường ý thức trách nhiệm và do đó là tính chính danh, cuối cùng lại gây một tác động khiến chính

quyền trở kém hiệu quả hơn, nên nghịch lý thay, hủy hoại tính chính danh của nó.

SỰ CÂN BẰNG

Do đó, giải pháp cho vấn đề cải thiện trách nhiệm giải trình dân chủ không nhất thiết nằm ở việc nhân rộng các cơ chế trách nhiệm chính thức hay ở sự minh bạch tuyệt đối của chính quyền. Các Nho gia đã đúng khi lập luận rằng không có bộ quy tắc nào là thỏa đáng để tạo ra kết quả tốt đẹp trong mọi trường hợp. Cần sự hiện diện của một yếu tố vô hình để làm cho hệ thống chính trị vận hành được tốt, đó là niềm tin. Công dân phải tin tưởng rằng chính quyền sẽ luôn đưa ra những quyết định sáng suốt phản ánh lợi ích của họ, còn về phần mình chính quyền phải giành được sự tin tưởng đó bằng cách đáp ứng và thực hiện những gì đã hứa. Một bộ máy quan liêu tự chủ đúng nghĩa không phải là một bộ máy đóng cửa với công dân, mà là một bộ máy mà Peter Evans mô tả là được “gắn kèm” trong xã hội và đáp ứng các yêu cầu của nó. Điều này tạo thành một trạng thái cân bằng mức độ cao, trong đó niềm tin vào chính quyền tạo ra chính quyền hiệu quả, từ đó củng cố niềm tin của tất cả các bên.

Ngược lại, trạng thái cân bằng ở mức độ thấp, là trạng thái trong đó chính quyền chất lượng thấp gây mất tin nhiệm trong nhân dân khiến nhân dân từ chối tuân thủ cũng như từ chối nguồn lực cần thiết để chính quyền hoạt động hiệu quả. Thiếu thẩm quyền thích đáng, các chính quyền như vậy quay sang biện pháp cưỡng chế để đạt được sự tuân thủ. Sẽ dễ dàng hơn nhiều khi chứng kiến một hệ thống chính trị tụt khỏi trạng thái cân bằng mức cao thay vì bứt lên từ mức thấp, đó có lẽ là lý do khiến hệ thống mức thấp thịnh hành hơn trên toàn thế giới. Cũng có thể là khi các kỳ vọng và yêu cầu của nhân dân nhân lên gấp bội, mọi chính quyền đều hướng đến cái bẫy cân bằng mức thấp.

Nếu có một lối thoát khỏi tình huống này, nó gắn liền với hai đặc điểm của các chính quyền hiệu quả như mô tả ở trên: năng lực và sự tự chủ. Chính quyền cần nguồn nhân lực và tài chính để thực hiện công việc của mình một cách thấu đáo, cùng với giá trị mang tính tổ chức. Và khi chuyển giao thẩm quyền từ các ông chủ tại các nền dân chủ cho các đại diện của các bộ máy quan liêu cần phải trao cho người ở về sau một mức độ tự chủ phù hợp với mức độ năng lực hiện có của họ. Hiện tại chưa có chính quyền nào từng thực hiện được cuộc chuyển dịch này một sớm một chiều; nó thường xảy ra qua từng bước và bằng đấu tranh chính trị. Hướng tới Đan Mạch quả là một mục tiêu rất dài hơi.

36

TRẬT TỰ CHÍNH TRỊ VÀ SUY TÀN CHÍNH TRỊ

Phát triển chính trị và tiến hóa sinh học: sự phát triển của chính trị và mối quan hệ của nó với các chiều kích phát triển khác; tầm quan trọng của những ảnh hưởng quốc tế; tiến tới một nhà nước hiện đại; vai trò của bạo lực trong sự phát triển chính trị; có phải dân chủ tự do là xu thế phát triển phổ quát?

Hai tập của bộ sách này đã lần về nguồn gốc, sự tiến hóa và sự suy tàn của các thể chế chính trị theo thời gian.

Công cuộc phát triển chính trị về một số khía cạnh cũng giống công cuộc tiến hóa sinh học. Tiến hóa sinh học dựa trên sự tương tác của hai nguyên tắc: biến thể và chọn lọc. Chính trị cũng vậy: có sự biến thể về bản chất của các thể chế chính trị; do hệ quả của sự cạnh tranh và tương tác với môi trường vật chất, một số thể chế nào đó trường tồn qua thời gian trong khi số khác chết yếu. Và cũng giống như một số loài nhất định không thích nghi được khi môi trường thay đổi, suy tàn chính trị cũng xảy ra khi các thể chế chính trị tỏ ra không thể thích nghi.

Nhưng trong khi sự biến đổi trong tiến hóa sinh học là ngẫu nhiên, con người phần nào tác động vào việc thiết kế các thể chế của họ. Đúng là, như các tác giả như Friedrich A. Hayek đã lập luận, con người không bao giờ đủ hiểu biết hoặc đủ khôn ngoan để có thể dự đoán kết quả của

những nỗ lực thiết kế các thể chế hay để hoạch định những chính sách mà tiên liệu được trọn vẹn kết quả.¹ Nhưng tác nhân con người không phải chuyện diễn ra một lần: con người đúc rút từ những sai lầm của mình và hành động để sửa chúng trong một quá trình lặp đi lặp lại. Hiến pháp được Cộng hòa Liên bang Đức thông qua năm 1949 khác xa so với hiến pháp của Cộng hòa Weimar chính là vì người Đức đã học được từ sự thất bại của nền dân chủ trong những năm 1930.

Trong tiến hóa sinh học, có các quá trình cụ thể và chung chung tách bạch nhau. Trong tiến hóa cụ thể, các sinh vật thích nghi với môi trường cụ thể và phân kỳ theo các đặc tính của chúng. Điều này tạo ra sự hình thành loài; những con chim họ sẻ nổi tiếng của Charles Darwin là kết quả của sự thích ứng của loài chim với một loạt các môi trường vi mô. Trong quá trình tiến hóa nói chung, các loài khác nhau phát triển các đặc điểm tương đồng nhau vì chúng phải giải quyết các vấn đề giống nhau: do đó các cơ quan cảm giác như mắt tiến hóa độc lập giữa các loài khác nhau.

Con người cũng vậy. Khi nhóm nhỏ những con người có hành vi hiện đại đầu tiên bước chân ra khỏi châu Phi để tiến vào Trung Đông khoảng 50 nghìn năm trước, họ bắt đầu có sự phân kỳ phần nào đó về mặt di truyền nhưng mạnh nhất là về mặt văn hóa. Có một tiền lệ thật sự cho câu chuyện về Tháp Babel trong Kinh thánh: khi con người tỏa sang châu Âu, châu Á, Nam Á, châu Đại Dương và cuối cùng là châu Mỹ, ngôn ngữ và tập quán văn hóa của họ bắt đầu có sự phân hóa khi họ quần cư tại một loạt những địa bàn sinh thái khác nhau. Nhưng song song đó cũng diễn ra một quá trình tiến hóa chính trị chung: các dân tộc tuy đa dạng về văn hóa nhưng vẫn phải giải quyết những vấn đề giống nhau, từ đó họ đã đưa ra những giải pháp song song mặc dù họ hạn chế hoặc không có bất kỳ sự tiếp xúc vật lý nào với nhau.

Tôi đã mô tả một số bước chuyển dịch lớn trong các thể chế chính trị đã diễn ra ở nhiều loại hình xã hội trên khắp thế giới:

- từ cấp độ bầy đàn cho đến bộ lạc
- từ xã hội bộ lạc cho đến nhà nước
- từ nhà nước thân tộc cho đến hiện đại
- sự phát triển của các hệ thống pháp luật độc lập
- sự ra đời của các thể chế trách nhiệm giải trình chính thức

Những chuyển dịch chính trị này xảy ra độc lập tại các xã hội với những chuẩn mực văn hóa vô cùng khác nhau. Dòng dõi phân chi – chủ nghĩa bộ lạc – xuất hiện ở hầu như mọi góc ngách trên thế giới vào một thời điểm nào đó trong tiến trình phát triển của loài người. Tất cả dựa trên nguyên tắc hậu duệ của một tổ tiên chung, và tất cả đều được duy trì nhờ đức tin vào sức mạnh của người tổ tiên đã khuất và hậu duệ chưa ra đời hơn là người sống. Dù có những dị biệt chi tiết về tổ chức họ hàng vốn là rường cột của nhân học, cơ cấu cơ bản của các xã hội bộ lạc có sự tương đồng đáng kể giữa các xã hội cách biệt về địa lý.

Tương tự, các nhà nước bắt đầu xuất hiện gần như cùng thời điểm lịch sử tại Lương Hà, Trung Quốc, Ai Cập và Mexico, với các cấu trúc chính trị nhìn chung na ná nhau. Họ tạo thành xã hội quy mô lớn hơn và giàu hơn có thể tạo ra sức mạnh quân sự đủ để duy trì quyền tự chủ trước các đối thủ mạnh mẽ hơn. Tuy nhiên, để làm điều này, tất cả họ đều phải đối mặt với vấn đề làm sao khắc phục việc lấy quan hệ huyết thống làm nguyên tắc chính của tổ chức chính trị và thay thế nó bằng một hình thức cai trị công tâm hơn. Các xã hội khác nhau đã giải quyết vấn đề này theo những cách khác nhau, từ việc Trung Quốc phát minh ra nhà nước hành chính quan liêu, Arab-Ottoman lập ra chế độ nô lệ quân sự, cho tới việc chế độ thân tộc tự sụp đổ và thay bằng khế ước phong kiến tại các vùng đất Ki-tô giáo phương Tây. Cuối cùng, các hệ thống pháp lý độc lập phát triển ở Israel cổ đại, Tây phương Ki-tô giáo, Ấn Độ và thế giới Islam giáo dưới hình thức luật tôn giáo được quản lý bởi một phẩm trật linh mục mà ít nhất cũng có quyền lực trên danh

nghĩa đối với những người cai trị thế tục. Nội dung của các luật này thay đổi đáng kể giữa các nền văn hóa khác nhau, và mức độ và bản chất của thể chế hóa cũng vậy. Nhưng cấu trúc cơ bản của pháp luật như một bộ quy tắc cộng đồng giới hạn quyền tối cao của những người nắm giữ các phương tiện cưỡng chế ở tất cả các xã hội này đều giống nhau. Pháp luật quy định về đời sống gia đình, thừa kế, tài sản và cả những quy định về giải quyết tranh chấp trong một phạm vi phần nào được bảo vệ khỏi nhà nước. Nền văn minh lớn duy nhất trên thế giới không phát triển pháp quyền theo nghĩa này là Trung Quốc, chủ yếu là vì ở đó chưa bao giờ hình thành một tôn giáo siêu việt để pháp luật có thể dựa vào.

Không thời kỳ quá độ nào trong số này đạt tầm phổ quát ở mọi xã hội loài người. Vẫn còn một số ít xã hội cấp bảy đàn tồn tại ở những nơi xa xôi như sa mạc Kalahari và Bắc Cực, và một số lớn hơn đáng kể các xã hội bộ lạc ở vùng núi, sa mạc và rừng rậm. Một cấp này của tổ chức chính trị không bao giờ bị thay thế hoàn toàn bởi một cấp khác: do đó ở Trung Quốc, Ấn Độ và Trung Đông, các dòng dõi phân chi tiếp tục tồn tại lâu dài sau khi nhà nước ra đời. Chỉ có ở Tây Âu là dòng dõi phân chi phần lớn bị loại bỏ ở cấp độ xã hội trước khi có sự xuất hiện của các quốc gia hiện đại. Trong các xã hội khác, quyền lực chính trị của nhà nước chỉ đơn thuần là được xây dựng bên trên các cấu trúc bộ lạc hiện có, và khi nó suy yếu, sức mạnh của bộ lạc được hồi sinh. Ở Trung Đông, các tổ chức bộ lạc vẫn là một thể lực mạnh mẽ và cạnh tranh quyền lực với các nhà nước.

Theo lựa chọn tự nhiên, các cá thể cạnh tranh với nhau và chỉ những cá thể thích nghi tốt nhất với môi trường là có thể sống sót. Nhưng Charles Darwin đã mô tả một quá trình tiến hóa thứ hai, đó là chọn lọc giới, đôi khi bất đồng với quá trình đầu tiên. Con đực giao tranh để tiếp cận con cái và đôi khi phát triển các đặc điểm (như gạc trên các con hươu nai đực) là những dấu hiệu sung mãn tính dục của

loài. Nhưng những đặc điểm tương tự này không hẳn mang tính thích nghi ở các loài khác và tạo thành mối nợ khi một loại động vật ăn thịt mới được đưa vào môi trường. Sự tiến hóa cụ thể trong một khu vực được bảo vệ thường được thúc đẩy bởi chọn lọc giới chứ không phải là chọn lọc tự nhiên, vì những cuộc “đua vũ trang” tại chỗ giữa những con đực cùng loài đã tự loại trừ chúng khỏi cuộc chơi.

Như nhà kinh tế học Robert Frank đã chỉ ra, chính trị cũng giống như chọn lọc giới. Không phải mọi thể chế chính trị hay xã hội phát sinh ra đều là sản phẩm của một cuộc đấu tranh tàn nhẫn để bảo vệ sự sinh tồn của nhóm. Các tổ chức hiện tại có thể chuyển hành vi cạnh tranh sang các địa bàn khác. Do đó, các nhà quản lý quỹ phòng hộ giàu có không cạnh tranh thông qua việc phô trương sức mạnh thể chất hoặc chiến đấu với dao rựa và dùi cui. Họ cạnh tranh trên cơ sở quy mô quỹ hoặc các bộ sưu tập nghệ thuật của họ. Như Frank chỉ ra, nhiều cuộc cạnh tranh trong số này để giành lấy vị thế tương xứng và bản chất là có tổng bằng không. Nghĩa là, sự tiêu dùng chỉ có giá trị nhờ vào sự bắt mắt, dẫn đến những cuộc đua bất phân thắng bại trong những màn trưng bày phô trương. Do đó, các tiểu vương của Ý thời Phục hưng Ý vẫn luôn đua nhau làm bảo trợ cho nghệ thuật. Mặc dù các khoản đầu tư này có giá trị rất lớn cho các thế hệ về sau, chúng không giúp ích nhiều trong những cuộc đấu tranh quân sự chống lại những kẻ thù lớn và tổ chức quy củ từ bên ngoài như các vị vua Tây Ban Nha và Pháp.²

CÁC CHIỀU KÍCH CỬA SỰ PHÁT TRIỂN

Tập sách này trình bày một giai đoạn được đánh dấu bởi sự khởi đầu của Cách mạng Công nghiệp ở châu Âu và châu Mỹ, và mức tăng trưởng kinh tế tăng cao bền vững nhờ cuộc cách mạng này. Ngược lại, các xã hội nông nghiệp ở châu Âu, Trung Quốc, Ấn Độ và Trung Đông được mô tả trong Tập 1 tồn tại trong một thể giới kinh tế kiểu Malthus đã biến việc “săn mồi” trở thành một phương thức hoạt động hợp lý về mặt kinh tế. Biến chuyển trong công nghệ đã xảy ra, nhưng chậm

đến mức sản lượng bình quân đầu người tuy tăng nhanh nhưng sớm bão hòa do gia tăng dân số. Với rất ít cơ hội đầu tư sinh lời, hoạt động chính trị tập trung quanh một nhóm tự tổ chức để bóc lột thặng dư nông nghiệp của một nhóm khác. Hệ thống này sản sinh những công trình văn hóa tuyệt vời cùng lối sống xa hoa cho giới thượng lưu, nhưng vùi dập đại đa số dân chúng trong cảnh bần hàn như những người nông dân sống qua ngày. Lợi ích chủ yếu mà nó trả lại cho lớp người ngoài tinh hoa là an ninh và hòa bình chính trị tương đối.

Đây không phải là một lợi thế tầm thường. Trong thời đại mà dân số có thể sụt giảm một nửa hoặc ba phần tư do đói, bệnh tật và chiến tranh nổi da nấu thịt và dịch họa, sự bảo đảm về một nền hòa bình từ các vị quân chủ là một lợi ích công quan trọng. Hệ thống này có thể ổn định trong nhiều thế kỷ vì sự khác biệt trong khả năng tổ chức giữa giới tinh hoa và những giới khác ngày càng rõ nét. Trong khi những cuộc nổi dậy của nông dân vẫn thường kỳ nổ ra trong các xã hội nông nghiệp từ Trung Quốc và Thổ Nhĩ Kỳ cho đến Pháp và Đức, chúng luôn có thể bị ngăn chặn và thường bị giới tinh hoa địa chủ đàn áp dã man. Các hệ tư tưởng thượng tôn rường cột cho các hệ thống này đều hợp thức hóa sự phân tầng của con người thành các nhóm vị thế hoặc đẳng cấp khác nhau và tích cực ngăn cản sự dịch chuyển xã hội.

Thế giới kinh tế tăng trưởng thấp, tổng bằng không này thật sự phản ánh tình hình tại nhiều quốc gia đang phát triển thuộc diện cực nghèo hiện nay. Mặc dù về một số khía cạnh lý thuyết, một quốc gia như Sierra Leone hoặc Afghanistan có thể biến mình thành một cường quốc công nghiệp như Hàn Quốc thông qua đầu tư thích hợp, song việc các quốc gia này thiếu các thể chế mạnh trên thực tế đã đóng lại cánh cửa này. Thay vì khởi nghiệp, một doanh nhân trẻ lại thích làm giàu bằng con đường tham gia chính trị, tổ chức một đội dân quân, hay nói cách khác là âm mưu giành miếng bánh trong chiếc bánh tài nguyên phong phú của đất nước.

Như chúng ta đã thấy, trạng thái cân bằng nông nghiệp này đã bị đảo lộn đáng kể với sự khởi đầu của công nghiệp hóa trong thế kỷ XIX. Kinh tế tăng trưởng cao liên tục được thúc đẩy bởi sự tăng trưởng năng suất nhờ công nghệ đã tái lập trật tự xã hội một cách mãnh liệt. Nông dân những thế kỷ trước vẫn dừng dừng với chính trị dờn đến các thành phố hoặc các trung tâm công nghiệp nơi họ được biến cải thành tầng lớp lao động công nghiệp. Cư dân của các thành phố học lên cao hơn và nổi lên với vai trò tầng lớp trung lưu mới. Như Adam Smith lý giải, tiến bộ trong công nghệ giao thông vận tải tập trung quanh đường thủy bắt đầu mở rộng rầm rộ quy mô thị trường trong thế kỷ XVII và XVIII. Điều này tạo điều kiện cho một sự thay đổi ồ ạt trong phân công lao động, là động lực chính của biến đổi xã hội ở Anh, Bỉ, Đức và Pháp, một quá trình bắt đầu mở ra tại Đông Á vào cuối thế kỷ XX và vẫn còn đang tiếp diễn ở Trung Quốc đầu thế kỷ XXI.

Mô hình phát triển được mô tả trong Chương 2 cho thấy ba thể chế chính trị trung ương – nhà nước, pháp quyền và trách nhiệm giải trình – chịu áp lực khi công cuộc dịch chuyển xã hội thần tốc đã thúc đẩy nhu cầu tham gia chính trị. Đây là khúc quanh quan trọng mà tại đó các thể chế chính trị của trật tự nông nghiệp hoặc thích nghi với các nhu cầu về tham gia, hoặc nếu không thì sẽ suy vi (Hình 29). Các nhóm xã hội cũ như đại địa chủ hoặc các bộ phận của nhà nước liên minh với họ (như quân đội) sẽ cố gắng ngăn chặn các yêu cầu tham gia. Khả năng các nhóm xã hội mới hơn có thể dùng bạo lực tiến vào hệ thống chính trị thì lại phụ thuộc vào mức độ tổ chức của họ. Ở châu Âu và châu Mỹ, việc này diễn ra theo hai giai đoạn, thông qua sự phát triển của các công đoàn và sau đó là việc tổ chức các đảng chính trị mới đại diện cho lợi ích của họ. Nếu các đảng đó được dung nạp trong một hệ thống chính trị mở rộng, hệ thống sẽ vẫn duy trì ổn định; nếu những yêu cầu đó bị đàn áp, giai đoạn này chắc chắn sẽ gặp bất ổn chính trị đáng kể.

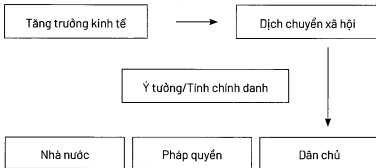
Kết quả của những cuộc đấu tranh này phụ thuộc nhiều vào bối cảnh và nếu chỉ dựa vào các yếu tố cấu trúc đơn thuần thì không bao giờ xác định được cận kề. Ở Anh, giới tinh hoa nông nghiệp cũ hoặc hòa nhập tự nhiên thông qua việc hôn phối với giai cấp tư sản mới hoặc nếu không thì cũng tìm ra những cách mới để duy trì vị thế chính trị của họ ngay cả khi vị thế kinh tế đã bị xói mòn. Ở Phổ, Argentina và các quốc gia Mỹ Latin khác, họ đã liên minh với nhà nước và sử dụng quyền lực chuyên chế để đàn áp những nhân tố mới này. Ở Trung Quốc đương đại, nhà nước đã tìm cách đón đầu quá trình này bằng cách ngăn chặn sự hình thành các công đoàn độc lập vốn sẽ tạo điều kiện cho hành động tập thể của người lao động và bằng cách duy trì mức tăng trưởng việc làm cao để duy trì sự hài lòng của người lao động.

Ở Ý, Hy Lạp và Mỹ thế kỷ XIX và tại các nước đang phát triển đương đại như Ấn Độ, Brazil và Mexico, các vấn đề giai cấp có thể được truyền bá một phần bởi các đảng chính trị truyền thống tuyển mộ các chủ thể xã hội mới vào bộ máy chính trị ô dù. Các bộ máy này cực kỳ hiệu quả trong việc đáp ứng nhu cầu gia tăng về sự tham gia chính trị và do đó góp phần vào sự ổn định chung của hệ thống. Mặt khác, chủ nghĩa ô dù khuyến khích nạn tham nhũng trắng trợn của giai cấp chính trị và ngăn chặn sự xuất hiện của các yêu cầu nghị sự đối với những chính sách mà cuối cùng sẽ phục vụ lợi ích của các nhóm xã hội mới được đưa vào hệ thống một cách tốt hơn rất nhiều.

Trình tự được minh họa trong Hình 29 thể hiện con đường kinh điển hướng tới hiện đại hóa được thực hiện bởi một số quốc gia ở Tây Âu, Bắc Mỹ và Đông Á. Tuy nhiên, đó không phải là con đường khả thi duy nhất tiến tới hiện đại hóa. Thông thường, dịch chuyển xã hội xảy ra trong trường hợp thiếu vắng một sự tăng trưởng kinh tế bền vững, một hiện tượng trước đó được gọi là “hiện đại hóa mà không có phát triển” (Hình 30). Theo kịch bản này, thay đổi xã hội xảy ra không phải dưới sức hút của việc làm mới trong ngành công nghiệp mà dưới

sức ép của tình trạng nghèo đói ở nông thôn. Nông dân đổ xô ra thành phố vì thành phố có vẻ mang lại nhiều lựa chọn và cơ hội hơn, nhưng họ không phải chịu cái nghiệt ngã của sự phân chia lao động ngày càng gia tăng như trong kịch bản công nghiệp hóa kinh điển. Thay vì Gemeinschaft được biến thành Gesellschaft, Gemeinschaft cứ tự phát tại các thành phố – tập thể họ hàng thôn xóm di dời y nguyên đến các khu ổ chuột đô thị, và vẫn giữ nguyên kết cấu và giá trị xã hội nông thôn trong hoàn cảnh kinh tế cực kỳ khó khăn. Đây là kiểu hiện đại hóa xảy ra ở Hy Lạp và Nam Ý; nó đã diễn ra ở vô số các nước đang phát triển từ tiểu lục địa Ấn Độ đến châu Mỹ Latin đến Trung Đông và châu Phi cận Sahara, nơi các thành phố lớn mọc lên trong bối cảnh chưa có một nền kinh tế công nghiệp sôi động.

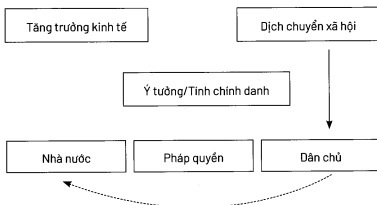
Hình 29. Các chiều kích của sự phát triển



Hiện đại hóa mà không có phát triển là điều phổ biến ở nhiều nước đang phát triển bên ngoài Đông Á. Nó để lại những hệ quả chính trị quan trọng khi so sánh với con đường hiện đại hóa cổ điển thông qua công nghiệp hóa. Nó có thể làm mất ổn định các hệ thống chính trị truyền thống hiện tại vốn không cung cấp các lộ trình cho việc tham gia chính trị – kịch bản kinh điển của Huntington về suy tàn chính trị. Nhưng nó cũng có thể dẫn đến một hệ thống chủ nghĩa ô dù lì lợm và những liên minh tinh hoa được xây dựng quanh việc phân phối tô lợi. Vì sự phân công lao động sẽ thu hẹp hơn rất nhiều khi không có sự

phát triển mạnh mẽ của một khu vực công nghiệp tư bản, các loại hình nhóm xã hội khác nhau nổi lên nhiều hơn so với châu Âu hồi thế kỷ XIX. Không có sự nổi lên của một tập thể các cá nhân tầng lớp trung lưu, các chuyên gia với trình độ học vấn cao hơn, cũng không có một giai cấp vô sản công nghiệp mạnh mẽ. Thay vào đó, các xã hội như vậy có một nhóm lớn những người nghèo được thành thị hóa, những người chật vật kiếm từng xu chính trong khu vực phi chính thức. Nhiều trong số những người này có thể có tinh thần khởi nghiệp cao khi được mở cửa để tiếp cận với vốn và thị trường. Ngành công nghiệp tài chính vì mô đương thời và những phong trào quyền sở hữu tài sản tập trung xoay quanh việc cung cấp cho người nghèo những công cụ như vậy.³ Nhưng không có một lộ trình rõ ràng, từ việc làm phi chính thức cho đến công nghiệp hóa tạo ra tăng trưởng và việc làm thật sự. Chủ nghĩa ô dù phát triển mạnh trong những hoàn cảnh này bởi lẽ những đặc quyền đặc lợi được cá nhân hóa mà các chính trị gia này chào mời và khả năng tạo các khoản tô tức trong khu vực công thường là con đường mang đến an ninh kinh tế hiệu quả hơn so với khu vực tư nhân.

Hình 30. Hiện đại hóa mà không phát triển



Chính trị khi ấy xoay quanh cuộc đấu tranh tổng bằng không về phân phối thay vì xoay quanh những chính sách nghị trình. Kiểu chủ nghĩa ô dù này đặt ra một trở ngại lớn cho cải cách khu vực công và việc

nâng cấp năng lực nhà nước, như có thể thấy qua đường chấm chấm ở Hình 30.

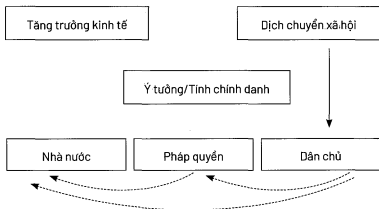
Các ý tưởng liên quan đến tính chính danh là một khía cạnh độc lập của sự phát triển và có ảnh hưởng lớn đến cách thức phát triển của các thể chế chính trị. Tác động chủ yếu của chúng là lên bản chất của dịch chuyển xã hội. Chính trị bản sắc – dựa trên chủ nghĩa dân tộc, sắc tộc hay tôn giáo – thường xuyên thắng thế giai cấp, hoặc đóng vai trò thay thế cho giai cấp trong vai trò điểm tập hợp cho việc dịch chuyển xã hội. Điều này xảy ra ở châu Âu thế kỷ XIX, khi người lao động dễ dàng dịch chuyển trước những lời hiệu triệu của chủ nghĩa dân tộc thay vì của vị thế công nhân. Điều đó cũng đúng ở Trung Đông ngày nay, nơi tôn giáo là một công cụ dịch chuyển mạnh mẽ. Điều này đã lái các nghị trình chính trị từ vấn đề về chính sách kinh tế sang các vấn đề như thiết lập giáo luật sharia và đấu tranh cho địa vị của phụ nữ. Ở Kenya và Nigeria, chính trị đã trở thành cuộc đấu tranh giữa các sắc tộc về tầm tở. Như trường hợp của Indonesia và Tanzania cho thấy, đây không phải là kết quả tự nhiên hay tất yếu: các nhà lãnh đạo chính trị ở các quốc gia này đã hình thành những khái niệm thay thế về bản sắc dân tộc làm giảm nét khu biệt của sắc tộc.

PHÚC BẤT TRÙNG LAI

Ba thành phần của trật tự chính trị cấu thành dân chủ tự do hiện đại – nhà nước, pháp quyền và trách nhiệm giải trình – trên nhiều phương diện bổ trợ cho nhau. Để hiệu quả và công tâm nhất, các nhà nước cần phải hoạt động thông qua pháp luật. Các chế độ chuyên chế thành công nhất là những chế độ pháp trị thay vì pháp quyền, như Đế quốc Trung Hoa có thể cai trị các vùng lãnh thổ và dân cư rộng lớn thông qua một bộ máy quan liêu, và Rechtsstaat của Phổ nơi thiết lập quyền sở hữu rõ ràng và đặt nền tảng cho sự phát triển kinh tế của Đức. Trách nhiệm giải trình, cho dù chính thức thông qua những cuộc bầu

cử dân chủ, hay phi chính thức thông qua một chính quyền phục vụ nhu cầu trọng yếu của dân chúng, đóng vai trò rất quan trọng trong sự vận hành đầu vào đầu ra của nhà nước. Các nhà nước tích lũy và sử dụng quyền lực, nhưng họ sẽ hoạt động hiệu quả và ổn định hơn nhiều nếu thực thi quyền lực chính danh và đạt được sự tuân thủ tự nguyện từ phía công dân. Khi các chính quyền hết trách nhiệm giải trình đồng nghĩa với việc mời gọi sự bất tuân thụ động, phản kháng, bạo lực, và trong những trường hợp cực đoan, cách mạng. Khi các nền dân chủ tự do vận hành tốt, thì toàn thể nhà nước, pháp luật và trách nhiệm giải trình đều củng cố lẫn nhau (Hình 31).

Hình 31. Sự hỗ trợ và căng thẳng trong các chiều kích chính trị của sự phát triển



Tuy nhiên, giữa ba thành phần của trật tự chính trị luôn có một sự căng thẳng thường trực. Chúng ta đã thấy nhiều ví dụ về sự xung đột của các nhu cầu cấp bách trong xây dựng nhà nước và dân chủ. Các nhà nước hiệu quả ngày nay được xây dựng dựa trên tài kỹ trị, năng lực và sự tự chủ. Đây là lý do vì sao dù trong các điều kiện của nhà nước chuyên chế, từ Phổ và Minh Trị Nhật Bản đến Singapore và Trung Quốc ngày nay, các nhà nước này vẫn được thành lập. Dân chủ, mặt khác, đòi hỏi sự kiểm soát chính trị đối với nhà nước bởi

nhà nước chính là sự phản ánh những mong muốn của người dân, cũng tức là mức độ tham gia ngày càng cao hơn. Sự kiểm soát này là cần thiết và chính danh đối với các mục tiêu chính trị mà các quốc gia đeo đuổi. Nhưng kiểm soát chính trị có thể mang dáng vóc của các nhiệm vụ mâu thuẫn và/hoặc quá chi tiết, và thường tìm cách tận dụng chính nhà nước như một nguồn để tâm to và việc làm. Chủ nghĩa ô dù nổi lên trong các nền dân chủ non trẻ chính là bởi vì nhà nước và các nguồn lực của nó tạo thành các “con heo đất” hữu ích cho các chính trị gia dân chủ đang tìm cách huy động những người ủng hộ. Nhà nước Mỹ non trẻ đã bị thâm tóm và kiểm soát bởi các chính trị gia dân chủ và tái thân tộc hóa thông qua sự chi phối của nhóm lợi ích đối với Quốc hội. Quá trình tương tự này đã diễn ra ở vô số nền dân chủ của thế giới đang phát triển.

Giữa một nhà nước chất lượng cao và pháp quyền cũng có một sự căng thẳng. Các nhà nước hiệu quả hoạt động thông qua luật, nhưng chính hệ thống luật chính thức này có thể trở thành một trở ngại cho việc phát huy tự chủ hành chính ở một mức độ thích hợp. Sự căng thẳng này được hiểu rõ ở Trung Hoa cổ đại và được phản ánh trong cuộc tranh luận giữa các Pháp gia và Nho gia. Cũng như vậy trong những cuộc tranh luận ngày nay giữa quy định và sự tự quyết trong luật hành chính. Các quy định thì cần phải rõ ràng và công tâm, nhưng mọi hệ thống pháp lý đều điều chỉnh việc áp dụng quy định sao cho phù hợp với từng hoàn cảnh cụ thể. Các công tố viên được phép thực hiện quyền tự quyết đối với việc buộc tội bị cáo khi nào và như thế nào; thẩm phán thực hiện quyền tự quyết trong tuyên án. Các bộ máy quan liêu tốt nhất là những bộ máy có quyền tự chủ vận dụng phán đoán trong việc ra quyết định, chấp nhận rủi ro và đổi mới. Các bộ máy tối nhất thực thi như một cái máy các quy tắc chi tiết được viết bởi người khác. Dân đen bị giày vò đến phát điên bởi những vị quan chức không thấu tình đạt lý chỉ biết vận dụng cứng nhắc các quy định như một con rối. Các nhà hoạch định chính sách đôi khi nên dám chấp nhận rủi ro

và thử nghiệm những điều trong đời chưa bao giờ từng làm. Quá tôn thờ quy định khiến việc đó trở nên bất khả thi và càng củng cố khuynh hướng nguyên trạng (status quo) của chính quyền.

Từ lâu cũng trường tồn một sự căng thẳng giữa pháp quyền và trách nhiệm giải trình dân chủ. Để pháp quyền tồn tại được, nó phải có giá trị ràng buộc đối với mọi công dân, bao gồm những nhóm đa số dân chủ. Trong nhiều nền dân chủ, bộ phận đa số sẵn sàng vi phạm quyền của các cá nhân và bộ phận thiểu số, và cho rằng các quy tắc pháp lý là những rào cản bất tiện cho mục tiêu của họ. Mặt khác, tính chính danh tối thượng của bản thân pháp luật phát sinh từ mức độ mà theo đó nó phản ánh các chuẩn mực công lý của cả cộng đồng. Hơn nữa, pháp luật được điều hành bởi những con người vận hành các nhánh tư pháp của chính quyền. Những cá nhân này có niềm tin và quan điểm riêng mà có thể không tương ứng với mong muốn của đại bộ phận công chúng. Hoạt động tư pháp tích cực có thể gây nguy hiểm chẳng kém gì các cơ quan tư pháp yếu kém hoặc phục tùng về chính trị.

Cuối cùng, dân chủ có thể tự căng thẳng với chính nó: những nỗ lực tăng cường mức độ tham gia và minh bạch dân chủ có thể thật sự làm giảm tính đại diện dân chủ của toàn bộ hệ thống. Một lượng lớn các cá nhân sống trong chế độ dân chủ, hoặc do nền tảng gia đình hay do tính cách, không thể đưa ra các quyết định chính sách công phức tạp và khi họ được yêu cầu nhiều lần làm việc này, quy trình thường được sang tay cho các nhóm lợi ích tổ chức bài bản có thể thao túng quá trình để phục vụ cho mục đích hẹp hòi của họ. Sự minh bạch quá mức có thể làm hỏng những toan tính.

Những căng thẳng tồn tại giữa các thành phần khác trong trật tự chính trị có nghĩa rằng tất cả những điều tốt đẹp không hẳn luôn song hành với nhau. Một nền dân chủ tự do tốt là một hệ thống chứa đựng cả ba thành phần này trong một hình thái cân bằng nào đó. Nhưng nhà nước, pháp luật và trách nhiệm giải trình cũng lại có khi

cản trở sự phát triển của nhau. Đó là lý do vì sao trình tự ra đời của các thể chế khác nhau lại trở nên quan trọng.

CHIỀU KÍCH QUỐC TẾ

Tôi đã mô tả sáu chiều kích của sự phát triển tương tác với nhau trong bối cảnh từng cá thể xã hội trong một hệ thống khép kín. Nhưng sự thật của vấn đề nằm ở chỗ mỗi chiều kích này đều bị ảnh hưởng nặng nề bởi những gì diễn ra ở cấp độ quốc tế. Điều này rõ nét nhất đối với các ý tưởng liên quan đến tính chính danh. Từ rất lâu trước khi diễn ra Cách mạng Công nghiệp, các ý tưởng có thể chuyển dịch từ xã hội này sang xã hội khác – từ một nền văn minh này sang một nền văn minh khác – và thực tế thường là các tác nhân chính của sự thay đổi xã hội. Islam giáo trong vai trò một ý thức hệ đã biến một dân tộc biên duyên và lạc hậu trên bán đảo Arab thành một đại cường quốc thế giới, và lan rộng đến tận Đông Nam Á. Nho giáo Trung Hoa du nhập sang nước láng giềng Nhật Bản, Hàn Quốc và Việt Nam, góp phần hình thành các thể chế kiểu Trung Quốc tại đó ngay cả khi không có sự xâm lược và chiếm đóng. Phật giáo từ Ấn Độ băng vào Đông Nam Á và Đông Á, nhưng không giống như ở quê nhà, ở đó nó thường trở thành thứ giống với một tôn giáo nhà nước. Tất nhiên, sự khuếch tán về ý thức hệ đã trở nên mãnh liệt hơn nhiều với sự phát triển của công nghệ truyền thông hiện đại. Sách báo đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển và lan truyền chủ nghĩa dân tộc như là một nguyên tắc có tính tổ chức. Chủ nghĩa tự do, chủ nghĩa Marx, chủ nghĩa phát-xít, chủ nghĩa Islam giáo và dân chủ đều đã dễ dàng băng qua các biên giới trong thế kỷ XX nhờ các công nghệ điện tử từ đài phát thanh, truyền hình cho đến Internet và phương tiện truyền thông xã hội. Thật khó hình dung những sự quá độ dân chủ xảy ra ở châu Phi cận Sahara vào đầu những năm 1990 nếu không có sức mạnh từ dư âm những hình ảnh Bức tường Berlin sụp đổ lan tỏa khắp thế giới. Tương tự, việc hoạch tính những cuộc biểu tình chống lại các chế độ chuyên quyền trong Mùa

xuân Arab được thúc đẩy bởi các đài truyền hình như Al Jazeera và các mạng Twitter và Facebook và cả các nguyên nhân trong nước. Đến đầu thế kỷ XXI, dân chủ đã thật sự được toàn cầu hóa.

Thật không may, nhiều trong số các cơ chế truyền tải các thể chế qua các biên giới quốc gia lại kém ôn hòa hơn rất nhiều: thông qua chinh phạt, chiếm đóng và thường là nô dịch thân thể hoặc triệt tiêu dân cư bản địa. Nhưng ngay cả các cường quốc thực dân áp chế nhất cũng thấy rằng không phải cứ thích là họ có thể tự tái tạo các thể chế riêng của mình ở những miền đất khác nhau: địa lý, khí hậu, dân cư địa phương và các thể chế bản địa đều tác động lẫn nhau để tạo ra các hình thái mới tách rời khỏi các hình thái tại mẫu quốc.

Những trường hợp chuyển giao thể chế thành công nhất xảy ra ở các cường quốc thực dân đưa dân đến định cư tại các vùng lãnh thổ thưa dân. Ở Bắc Mỹ, Úc, Argentina, Chile và một số vùng của Nam Phi, các cường quốc thực dân chạm trán với những người săn bắt-hái lượm và du mục, mà trừ một số ngoại lệ, được tổ chức thành các xã hội cấp nhà nước. Cuộc chinh phạt thường kéo dài, cay đắng và đẫm máu, nhưng tựu trung chỉ một ít di sản còn duy trì được giữa các thể chế chính trị bản địa. Tại Peru và Mexico, người Tây Ban Nha gặp phải các xã hội cấp nhà nước với mật độ dân số dày. Nhưng các thể chế nhà nước Inca và Aztec chưa lâu đời cũng chưa được tinh vi lắm, và dưới áp lực của sự chinh phạt và bệnh tật, đã tan rã thậm chí còn nhanh hơn cả các xã hội bộ lạc ở Bắc và Nam Mỹ. Những vùng đất chinh phạt của Tây Ban Nha đã trở thành các thuộc địa định cư, mặc dù có những thuộc địa có số lượng người Creole ít hơn so với người bản địa mà họ cai trị và kết thông gia. Do đó, các thể chế được cấy ghép vào Mỹ Latin tương tự như của Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha tại thời điểm chiếm Mỹ Latin làm thuộc địa cho dù là đó là các thể chế trọng thương ở Peru và Mexico hay tự do như ở Argentina.

Tuy nhiên, các chế độ thực dân không bao giờ chỉ đơn thuần sao chép các thể chế của mẫu quốc, vì dân số di thực này phải đối mặt với

các điều kiện địa phương thường khác biệt đáng kể so với các thể chế ở quê nhà. Những diễn tiến nhất định đã tạo ra sự thay đổi lớn trong kết quả. Như vậy, khí hậu và địa lý đóng vai trò quan trọng trong việc hình thành các xã hội nô lệ xuất hiện tại các khu vực khác nhau của Mỹ Latin, Caribe và miền Nam nước Mỹ. Những điều này càng củng cố các truyền thống về một chính quyền theo tôn ti và độc tài du nhập từ châu Âu sang, và ở miền Nam nước Mỹ đã đảo ngược xu thế, tăng cường bình đẳng xã hội đặc trưng cho phần còn lại của đất nước.

Ở những nơi trên thế giới không có các quần thể định cư châu Âu lớn, bản chất của các thể chế tồn tại từ trước đóng vai trò rất quan trọng trong việc hình thành các loại hình trật tự chính trị mà cuối cùng cũng xuất hiện. Châu Phi cận Sahara và Đông Á về mặt này đứng ở thái cực đối lập. Phần lớn khu vực châu Phi cận Sahara trước đây không có các thể chế cấp nhà nước mạnh vào thời điểm bị thuộc địa hóa và các xã hội cấp nhà nước thật sự tồn tại thì không được phát triển cao về mặt phạm vi hay sức mạnh nhà nước. Bệnh tật và việc thiếu các cơ hội kinh tế hấp dẫn đã ngăn người châu Âu đưa lượng lớn người sang định cư châu Phi (ngoại trừ tại Nam Phi), từ đó, các cường quốc thực dân không thấy bổ công để đầu tư mạnh vào việc tái thiết các thể chế của họ tại đó. Do đó, trong thời kỳ thuộc địa hóa ngăn ngui tại châu Phi, người châu Âu đã phá hoại thành công các thể chế truyền thống trong khu vực trong khi không thể thay thế vào đó các thể chế hiện đại hơn.

Ngược lại, Trung Quốc, Nhật Bản và Hàn Quốc có truyền thống về một nhà nước mà trong một số trường hợp lâu đời hơn và sâu sắc hơn so với chính người châu Âu. Điều này cho phép họ thành công hơn nhiều trong việc chống lại sự xâm chiếm và thuộc địa hóa ngay từ đầu. Những nỗ lực định cư hoặc sáp nhập lãnh thổ của họ trong thế kỷ XIX đều bị đánh bại hoặc đảo ngược, cho đến thời điểm chủ quyền của Hong Kong được trả về cho Trung Quốc vào năm 1997. Trong khi tất cả các chế độ truyền thống Đông Á đều sụp đổ sau khi đối đầu với

phương Tây, cuối cùng họ đã có thể xây dựng lại các thể chế nhà nước mới mạnh mẽ dựa trên sự pha trộn giữa truyền thống chính trị bản địa với các thông lệ hiện đại. Các quốc gia nổi lên chịu ảnh hưởng rất lớn từ các tư tưởng phương Tây: Trung Quốc có một chế độ dựa trên chủ nghĩa Marx-Lenin, còn Nhật Bản và Hàn Quốc có nền dân chủ tự do kiểu phương Tây. Những sự vay mượn của Đông Á từ thực tiễn phương Tây quả là đáng kể: tuy Trung Quốc tự xem là đã xây dựng được mô hình quản trị riêng, song hệ thống pháp luật và các thể chế ở cấp vi mô của họ dựa rất nhiều vào các thông lệ phương Tây và quốc tế. Nhưng các nhà nước lớn của Đông Á đã được xây dựng dựa trên hạt nhân của bộ máy quan liêu xuất phát những trải nghiệm lịch sử của chính họ nhiều hơn là từ những gì được du nhập từ phương Tây.

BAO LỰC VÀ SỰ PHÁT TRIỂN CHÍNH TRỊ

Một trong những tấn bi kịch của đời sống con người là bạo lực đã trở thành một phần không thể tách rời trong quá trình phát triển chính trị theo nhiều cách, nhất là là đối với việc tạo ra các nhà nước hiện đại. Con người cạnh tranh để hợp tác, và hợp tác để cạnh tranh; hợp tác và cạnh tranh không phải là sự thay thế mà là hai mặt của cùng một đồng xu. Và cạnh tranh thường xuyên diễn ra dưới hình thức bạo lực.

Thật không may, chúng ta không có những ghi chép lịch sử về bước chuyển đổi ban đầu từ bầy đàn sang bộ lạc, hoặc từ bộ lạc sang nhà nước nguyên sơ mà chỉ có thể suy đoán về các yếu tố thúc đẩy chúng. Tất nhiên, sự chuyển đổi sang các xã hội quy mô lớn hơn phụ thuộc vào những thay đổi công nghệ và thặng dư kinh tế được các công nghệ đó cho phép, và được xúc tiến nhờ môi trường vật chất. Nhưng tự các biện pháp khuyến khích kinh tế dường như không đủ để mang lại những chuyển đổi này. Giống như nông dân tại các nước đang phát triển ngày nay thường từ chối áp dụng các công nghệ nâng cao năng suất, các xã hội sơ khai này lệ thuộc vào thể chế cứng nhắc trong phương pháp sản xuất và tổ chức xã hội vốn ngăn trở sự thay đổi.

Thay vào đó, ghi chép khảo cổ hé mở rằng lực động lực gây ra sự chuyển đổi lớn từ bầy đàn sang bộ lạc sang nhà nước hiện đại là cạnh tranh quân sự. Chỉ riêng đe dọa bạo lực đã tạo ra nhu cầu mạnh mẽ về các hình thái tổ chức chính trị mới để đảm bảo sự tồn vong tự nhiên của cộng đồng. Giả thuyết của Tilly rằng “nhà nước tạo ra chiến tranh và chiến tranh tạo ra nhà nước” thực chất là ứng với sự hình thành nhà nước ở châu Âu thời kỳ đầu hiện đại. Nhưng cạnh tranh quân sự đã thúc đẩy sự hình thành các nhà nước hiện đại ở Trung Hoa cổ đại. Khi lịch sử thành văn bắt đầu xuất hiện tại Trung Hoa cổ đại dưới thời nhà Chu, bạo lực đứng ở trọng tâm của việc xây dựng nhà nước và hiện đại hóa nhà nước. Như chúng ta đã thấy, cạnh tranh quân sự đóng vai trò rất quan trọng trong việc thúc bách Pháp, Phổ và Nhật Bản xây dựng các bộ máy quan liêu hiện đại trong điều kiện chuyên chế. Những sai lầm quân sự của Chiến tranh Crimea đã đóng vai trò trong việc xúc tiến thông qua cải cách Northcote-Trevelyan ở Anh; nhiều đợt bành trướng lớn của nhà nước ở Mỹ đã được thực hiện vì lý do an ninh quốc gia trong hai cuộc đại chiến thế giới, Chiến tranh Lạnh và cái gọi là chiến tranh chống khủng bố. Ngược lại, chính việc không thường xuyên có chiến tranh giữa các nước Mỹ Latin đã lý giải phần nào sự tương đối yếu kém của các quốc gia ở đó.

Vai trò của bạo lực trong việc tạo ra trật tự chính trị có vẻ như mâu thuẫn, vì trật tự chính trị tồn tại trước tiên để khắc phục vấn đề bạo lực. Nhưng không có trật tự chính trị nào từng triệt tiêu được bạo lực vĩnh viễn, mà chỉ càng đẩy việc tổ chức bạo lực lên các cấp độ cao hơn. Trong thế giới đương đại, quyền lực nhà nước có thể mang lại hòa bình và an ninh cơ bản cho các cá nhân trong các xã hội với hơn một tỉ người. Nhưng vẫn có khả năng xảy ra bạo lực mang tính hủy diệt cao giữa các nhà nước đó và họ chưa bao giờ có đủ khả năng duy trì trật tự trong nước.

Cho đến nay cạnh tranh bên ngoài chưa phải là con đường duy nhất để bạo lực hay đe dọa bạo lực thúc đẩy việc xây dựng thể chế chính

trị. Bạo lực vẫn luôn là công cụ cần thiết để khắc phục sự cứng nhắc thể chế và sự suy tàn chính trị. Suy tàn xảy ra khi các chủ thể chính trị đương nhiệm thâm căn cố đế trong một hệ thống chính trị và chặn đứng các khả năng cho một sự thay đổi thể chế. Thông thường các chủ thể này mạnh đến mức họ chỉ có thể bị triệt tiêu thông qua các phương thức bạo lực. Điều này đúng với các chủ nhân để mua chuộc của những chiếc ghế trong Chế độ cũ tại Pháp, mà trong vai trò một giai cấp, lẽ đương nhiên cần bị loại thải trong cuộc cách mạng. Các chính thể quả đầu mạnh ở xã hội nông nghiệp khác – giới Junker ở Phổ và các tầng lớp địa chủ ở Nga và Trung Quốc – chỉ bị mất quyền sở hữu khi có chiến tranh và cách mạng. Các tầng lớp địa chủ ở Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan đã buộc phải bán tháo tài sản trước sức mạnh quân sự Mỹ. Vào những thời điểm khác, chính những người phi tinh hoa lại là lực lượng cản trở việc hiện đại hóa sự thay đổi. Barrington Moore nhấn mạnh rằng việc thương mại hóa nông nghiệp ở Anh theo phong trào rào lại đất (enclosure) của quốc hội – tuy cần thiết để tạo ra một hệ thống chiếm hữu đất tư bản hiện đại – lại đòi hỏi một cuộc cách mạng diễn tiến chậm, theo đó nông dân bị dồn đuổi khỏi vùng đất mà gia đình họ đã sống qua nhiều thế hệ.

Một khía cạnh cuối cùng trong đó bạo lực hoặc đe dọa bạo lực đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển chính trị nằm trong việc hình thành bản sắc dân tộc, vốn thường là một công cụ hỗ trợ quan trọng để đạt được thành công trong xây dựng nhà nước và trật tự chính trị nói chung. Quan niệm ranh giới lãnh thổ phải tương ứng với các đơn vị văn hóa đòi hỏi phải vẽ lại biên giới hoặc xóa bỏ dân số, một trong hai điều vốn không thể thực hiện được nếu không có bạo lực đáng kể. Ngay cả những nơi bản sắc dân tộc được cố tình thiết kế để hòa hợp chứ không thiên vị sắc tộc như ở Tanzania và Indonesia, ngôn ngữ chung và những câu chuyện lịch sử mạch lạc về dân tộc đều áp đặt thông qua các phương pháp chính trị chuyên quyền. Ở châu Âu, các dân tộc trở thành nền dân chủ tự do thành công trong nửa sau của thế

kỷ XX đều là sản phẩm của việc xây dựng quốc gia bằng bạo lực trong các thế kỷ trước đó.

May mắn thay, đấu tranh quân sự không phải là con đường duy nhất tiến đến một nhà nước hiện đại. Mặc dù Anh và Mỹ đã xây dựng các cơ quan quan liêu nhà nước để đáp ứng các nhu cầu bức bách của an ninh quốc gia, cả hai đều tiến hành những cuộc cải cách chính quyền nhà nước của họ trong thời bình thông qua việc xây dựng các liên minh cải cách. Các liên minh này bao gồm chủ yếu, mặc dù không phải tuyệt đối, các nhóm xã hội mới không có lợi ích gì trong các hệ thống bảo trợ chính trị cũ. Ở Anh, tầng lớp trung lưu muốn xâm nhập vào thế giới đặc quyền đặc lợi do tầng lớp quý tộc cũ nắm giữ. Một khi giới tinh hoa tương đối nhỏ của đất nước quyết định rằng hệ thống cũ không hiệu quả và không đáp ứng được nhu cầu của đế chế, nó chuyển hướng tương đối nhanh chóng. Hệ thống Westminster của đất nước tập trung quyền lực theo cách khiến cuộc cải cách có thể được thực thi chỉ trong vòng chưa đầy hai thập niên. Ở Mỹ, liên minh cải cách phức tạp hơn. Giới trung lưu và người làm nghề mới chia rẽ nội bộ về vấn đề bảo trợ, với một số lợi nhóm ích doanh nghiệp đã tìm ra cách để ngồi vào trong hệ thống cũ. Ngược lại, một số nhóm lợi ích nông nghiệp cũ bị bỏ lại phía sau bởi công nghiệp hóa cũng gia nhập vào liên minh cải cách bởi họ thù địch với chính những lợi ích đó. Văn hóa đóng một vai trò tuy quan trọng nhưng cũng khó định lượng. Gia nhập vào công cuộc dịch chuyển ủng hộ cho cải cách là chủ nghĩa luân thường đạo lý của một tầng lớp tinh hoa Tin Lành phần nộ trước nạn tham nhũng được dung túng bởi cơ quan đầu não đảng tại các thành phố cùng với đội ngũ nhập cư được bảo trợ của họ.

Những trường hợp này cho thấy tự thân phát triển kinh tế có thể là điểm khởi đầu cho sự chuyển dịch từ nhà nước thân tộc hoặc bảo trợ sang nhà nước hiện đại. Nhưng tăng trưởng không thôi không đảm bảo rằng các nhà nước hiện đại sẽ xuất hiện. Những trường hợp của Hy

Lập và Ý cho thấy chủ nghĩa ô dù có thể tồn tại cho tới ngày nay như thế nào, bất chấp mức độ tài sản bình quân đầu người cao. Các nhóm xã hội mới dịch chuyển như người trung lưu đi làm có thể mà cũng không thể ủng hộ cải cách nhà nước; họ cũng có thể dễ dàng bị hút vào mạng lưới chính trị ô dù. Điều này đặc biệt đúng khi tăng trưởng kinh tế không dựa trên tinh thần khởi nghiệp lấy thị trường làm trọng, và khi một nhà nước chưa được cải cách dẫn đầu trong sự nghiệp thúc đẩy phát triển kinh tế.

Do đó, có một số con đường tiến đến một nhà nước hiện đại. Bạo lực đóng vai trò quan trọng trong việc khuyến khích đổi mới chính trị chỉ còn là vấn đề của lịch sử, chứ không còn là điều kiện cần cho cải cách trong những trường hợp xảy ra về sau. Các xã hội đó có cơ hội lựa chọn học hỏi từ kinh nghiệm người đi trước và điều chỉnh các mô hình khác cho phù hợp với xã hội của họ.

XU THẾ CHÍNH TRỊ PHỔ QUÁT

Xuyên suốt hai tập của cuốn sách, tôi chỉ nhấn mạnh vào sự phát triển chính trị chung chung chứ không cụ thể. Nghĩa là, các xã hội có hình thái tổ chức chính trị khác nhau khi thích ứng theo từng môi trường cụ thể của mình. Nhưng như đã nói, các xã hội cũng đã tạo ra những giải pháp giống nhau đến lạ thường cho vấn đề tổ chức trên các môi trường khác nhau.

Tôi đã chứng minh rằng một trật tự chính trị vận hành tốt phải bao gồm ba hệ thống thể chế chính trị – nhà nước, pháp luật và trách nhiệm giải trình – dưới dạng cân bằng nhất định. Lập luận này cũng hàm chứa sự ưu tiên chuẩn tắc. Theo quan điểm của tôi, các nền dân chủ tự do kết hợp nhà nước mạnh và hiệu quả với các thể chế ràng buộc dựa trên pháp luật và trách nhiệm giải trình dân chủ thường công bằng hơn và phục vụ công dân của họ tốt hơn các nền dân chủ với nhà nước đóng vai trò chi phối. Điều này là do loại hình tự do chính trị gắn với

chính trị dân chủ phục vụ một mục tiêu quan trọng trong đời sống con người theo một cách riêng, độc lập với chất lượng của chính quyền mà một hệ thống như vậy tạo ra. Tôi đồng ý với khẳng định của Aristotle trong *Chính trị luận* rằng con người có sẵn trong mình bản năng chính trị và có thể đạt được mức độ phồn thịnh nhất chỉ khi họ tham gia vào một đời sống chung ở một mức độ nào đó. Một lập luận tương tự được đưa ra cho giá trị nội tại của các hệ thống kinh tế dựa trên thị trường. Amartya Sen lưu ý rằng hệ thống thị trường không chỉ là hiệu quả hơn; ngay cả khi một nền kinh tế kế hoạch tăng trưởng với tốc độ tương đương, một công dân “vẫn có thể có lý do rất chính đáng để thích kịch bản lựa chọn tự do hơn là lựa chọn phục tùng theo mệnh lệnh.”⁴ Thực thi quyền tự do chính trị và kinh tế là mục tiêu quan trọng của đời người, bên cạnh những hệ quả của việc thực thi đó.

Một nền pháp quyền trao quyền cho công dân cũng có một giá trị nội tại độc lập với việc liệu các quyền đó có hữu ích trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế hay không. Quyền cá nhân – tự do ngôn luận, tự do tụ họp, chỉ trích và tham gia vào chính trị – chính là sự công nhận của nhà nước đối với phẩm giá của công dân. Một nhà nước chuyên chế cùng lắm đối đãi với công dân của mình như những đứa trẻ ngờ nghệch hoặc chưa trưởng thành, cần sự giám sát của người lớn để nên thân; còn tệ nhất là xem họ như một tài nguyên để khai thác hoặc một đồng rác cần thải loại. Một nhà nước pháp quyền bảo vệ các quyền cá nhân thật sự sẽ thừa nhận công dân là người trưởng thành có khả năng có những lựa chọn đạo đức độc lập cho mình. Đây là lý do vì sao rất nhiều bạo chúa, từ Tần Thủy Hoàng, người thống nhất Trung Hoa cổ đại, đến Mubarak và Qaddafi trong Mùa xuân Arab, cuối cùng đã phải đối mặt với những cuộc nổi dậy của chính công dân của họ khi cảm thấy nhân phẩm bị chà đạp.⁵

Một câu hỏi bao quát hơn được nghiên cứu này đưa ra là liệu một chế độ cân bằng giữa nhà nước, pháp luật và trách nhiệm giải trình –

nghĩa là, nền dân chủ tự do – tự thân nó có tạo thành một xu thế chính trị phổ quát, hay liệu nó chỉ đơn thuần phản ánh những ưu tiên về văn hóa của những người sống tại các nền dân chủ phương Tây tự do.

Loại chế độ này rõ ràng không đại diện cho một chiếc chìa khóa vạn năng cho con người, vì nó chỉ mới xuất hiện cách đây vài thế kỷ, chỉ là một điểm thời gian trong lịch sử trật tự chính trị của loài người. Trong phạm vi mà nền dân chủ tự do chính là hình thái chính quyền áp dụng phổ quát hơn, chúng ta sẽ phải nói rằng đây chính là tiến trình phát triển chính trị chung, giống như các thể chế cấp bấy đàn, bộ lạc và nhà nước trở thành những hình thái tổ chức chính trị chủ đạo trên khắp các nền văn hóa và khu vực khác nhau tại các thời điểm lịch sử khác nhau. Nghĩa là, loại hình chế độ này trở thành khía cạnh thiết yếu cùng với các khía cạnh khác của sự phát triển – tăng trưởng kinh tế, dịch chuyển xã hội và thay đổi tư duy. Các xã hội cấp bấy đàn và bộ lạc không có nhà nước hay pháp luật bị một bên thứ ba thúc ép thực thi, mặc dù có thể nói chúng có một hình thái trách nhiệm giải trình mạnh mẽ. Các xã hội cấp nhà nước điều hành các nền kinh tế nông nghiệp có thể trường tồn trong nhiều thế kỷ, đôi khi cũng có luật nhưng chưa bao giờ có trách nhiệm giải trình dân chủ. Nhu cầu chức năng về một chế độ cân bằng giữa cả ba thành phần chỉ trở nên cần thiết khi xuất hiện các mức độ tăng trưởng kinh tế cao và khi các quốc gia hiện đại hóa theo các chiều kích kinh tế và xã hội của họ.

Việc vận hành các xã hội quy mô lớn với bộ phận dân số dễ dịch chuyển khi thiếu vắng những quy tắc pháp lý và những cơ chế trách nhiệm giải trình chính thức là một việc hết sức khó khăn. Các thị trường lớn nòng cốt của tăng trưởng và hiệu quả kinh tế đòi hỏi phải có các quy định nhất quán, dự đoán được và được áp chế thực thi tốt. Các bộ phận dân số dễ dịch chuyển và biến động mạnh mẽ nhất trong lịch sử đưa ra những yêu sách thường trực cho các nhà cai trị; tự do báo chí và những cuộc bầu cử có thể được xem như là các kênh thông tin quan

trọng để qua đó chính quyền có thể cập nhật được quy trình biến hóa khôn lường này. Hơn nữa, như quan sát của Tocqueville, quan niệm về sự bình đẳng của loài người đã phát triển không ngừng trong nhiều thế kỷ qua, ngay cả khi trên thực tế nó không được nhiều chế độ tuân thủ theo. Người dân tin rằng họ có quyền và sẽ nắm lấy bất cứ cơ hội hiện tại nào để khẳng định chúng. Trong những hoàn cảnh, nhu cầu cân bằng quyền lực nhà nước với pháp quyền và trách nhiệm giải trình dân chủ không chỉ là một ưu tiên chuẩn tắc mà là điều kiện cần thiết cho việc tổ chức đời sống chính trị ổn định nếu xã hội đó muốn trở nên hiện đại cả ở các phương diện khác nữa. Huntington tin rằng các đảng chuyên quyền có thể đáp ứng nhu cầu tham gia của người dân, nhưng nhìn lại chúng tôi thấy điều này không đúng.

Nhưng trong khi một chế độ cân bằng giữa nhà nước, pháp luật và trách nhiệm giải trình trên thực tế là một điều kiện chung cho một nền chính trị hiện đại thành công, chúng ta cần phải thừa nhận rằng có sự khác biệt đáng kể trong hình hài thể chế cụ thể của pháp luật và trách nhiệm giải trình; các hình thái thể chế được áp dụng tại một số quốc gia nhất định như Mỹ chẳng hạn không tạo thành các mô hình phổ quát. Các xã hội khác nhau có khi thực thi các thể chế này theo những cách khác nhau.

Cụ thể, chúng ta cần chú ý đến các mục tiêu quan trọng mà pháp luật và trách nhiệm giải trình có nghĩa vụ phụng sự, thay vì đến các hình thức thủ tục nghiêm ngặt của chúng. Mục đích của pháp luật là để soạn luật và minh bạch hóa các quy tắc công lý của cộng đồng và thực thi chúng một cách quang minh chính đại. Cơ chế thủ tục công kênh vốn là nét khu biệt của nghề luật trong thế giới đương đại là một phương tiện để đạt công lý tối thượng, chứ bản thân nó không phải là mục tiêu. Tuy nhiên, thủ tục thường thắng thế và cản trở các mục tiêu công lý quan trọng. Vô số các xã hội pháp quyền có hệ thống pháp luật quá trì độn và tốn kém, chỉ có lợi cho những người ở vị thế có thể lạm dụng hiểu biết về thủ tục để bẻ cong công lý.

Tương tự, các thủ tục dân chủ liên quan đến bầu cử tự do và công bằng không đảm bảo mục tiêu thực chất của trách nhiệm giải trình. Bản thân các thủ tục bầu cử có thể bị thao túng, từ gian lận hoàn toàn và gian lận phiếu bầu cho đến những nỗ lực kín kẽ hơn trong việc vẽ lại các khu vực bầu cử để phù hợp với một bên, hoặc phớt bỏ tư cách các cử tri của bên kia. Ngay cả theo các thủ tục bầu cử ưu việt nhất, các chính trị gia có thể chiêu mộ lực lượng ủng hộ thông qua các biện pháp ô dù và sử dụng các đặc điểm như sắc tộc và tôn giáo cho mục đích riêng của họ. Trong những trường hợp khác, các nhóm lợi ích có thể lực có thể tận dụng các thủ tục hiện có để bảo vệ lợi ích hẹp hòi và chặn lại các mục tiêu đại nghiệp. Lợi ích công trong những trường hợp này thường phải đối mặt với một vấn đề về hành động tập thể và không nhận được sự đại diện đầy đủ.

Việc tôn thờ thủ tục hơn là thực chất là lý do quan trọng gây ra suy tàn chính trị trong các nền dân chủ tự do đương đại. Suy tàn chính trị có thể xảy ra trong bất kỳ chế độ nào vì bản chất của chính các thể chế đó. Thể chế là các quy định trường tồn vượt đời sống của những cá nhân đã tạo ra chúng. Chúng tồn tại một phần vì chúng hữu ích và một phần vì chúng được cho là có giá trị nội tại. Thiên hướng khoác cảm xúc lên các quy tắc của con người là điều khiến chúng ổn định trong thời gian dài, nhưng sự khát khe của chúng trở thành trách nhiệm pháp lý khi hoàn cảnh thay đổi. Vấn đề thường nghiêm trọng hơn khi sự thay đổi xảy ra sau một thời gian hòa bình và ổn định kéo dài. Hơn nữa, người ta có thiên hướng quay về với dạng năng lực xã hội mặc định, dựa trên việc thiên vị cho gia đình và tham gia trao đổi lợi ích qua lại với bạn bè, nhất là trong giới tinh hoa có đặc quyền tiếp cận hệ thống chính trị. Kết quả là pháp luật lẫn trách nhiệm giải trình về mặt thủ tục được sử dụng để triệt tiêu các mục tiêu quan trọng mà ý đồ ban đầu là phải phụng sự.

CÁC MÔ HÌNH TƯƠNG LAI

Một số chính quyền trên thế giới đầu thế kỷ XXI tự xem mình là những lựa chọn thay thế có nguyên tắc cho dân chủ tự do. Các chính quyền đó bao gồm Iran và các nền quân chủ của Vùng Vịnh, Nga và Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa. Song, Iran bị phân hóa nghiêm trọng, với một tầng lớp trung lưu lớn phản đối nhiều những luận điệu về chính danh của chế độ. Các chế độ quân chủ Vùng Vịnh luôn là những trường hợp ngoại lệ, trụ vững được trong hình hài hiện tại của chúng chỉ nhờ vào nguồn tài nguyên năng lượng khổng lồ. Cũng vậy, nước Nga của Putin đã nổi lên như một nhà nước thực lợi sống nhờ tiền tô tức, là cường quốc khu vực chủ yếu nhờ ngồi trên mỏ vàng dầu khí; bên ngoài thế giới của những người nói tiếng Nga, không ai thấy đó là một hệ thống chính trị đáng để học theo.

Trong số những lựa chọn thay thế về phi dân chủ, Trung Quốc thách thức nghiêm trọng nhất quan niệm cho rằng dân chủ tự do là xu hướng phát triển phổ quát. Quốc gia này, như đã được nhắc đến nhiều lần trong hai tập sách, được xây dựng dựa trên truyền thống chính quyền nặng về tập quyền kéo dài hai thiên niên kỷ và là một trong số ít các xã hội cấp nhà nước chưa bao giờ phát triển truyền thống pháp quyền bản địa. Truyền thống phong phú và rắc rối của Trung Quốc đã thay thế đạo đức Nho giáo bằng những quy định mang tính thủ tục chính thức như là một sự kiểm soát đối với nhà cai trị. Chính truyền thống này đã được truyền thừa cho các quốc gia khác ở Đông Á và là một trong những nguồn lực quan trọng dẫn tới thành công của một Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan hậu Thế chiến II. Các chính quyền chuyên chế đôi khi có thể đoạt tuyệt quá khứ dốt khoát hơn các nền dân chủ. Một trong những lợi thế lớn của Trung Quốc thời hậu Mao là được dẫn dắt bởi một Đảng Cộng sản tự chủ cao.

Vấn đề trọng tâm mà Trung Quốc hiện nay phải đối mặt là liệu có phải chỉ mới sau ba mươi lăm năm kể từ khi Đặng Tiểu Bình khởi

xuống những cuộc cải cách, chế độ chính trị của Trung Quốc hiện đang trải qua một sự suy tàn chính trị và đánh mất sự tự chủ vốn là căn cốt của thành công trước đó. Nghị trình chính sách của Trung Quốc trong thập niên tới sẽ rất khác so với thế hệ trước đó. Trung Quốc bây giờ là một quốc gia thu nhập trung bình phần đầu trở thành một nước thu nhập cao. Mô hình định hướng xuất khẩu cũ đã hoàn tất chu trình của nó và cần phải dựa nhiều hơn vào nhu cầu trong nước. Trung Quốc không thể tận dụng tăng trưởng kinh tế sâu rộng và việc huy động quần chúng nhân dân vào nền kinh tế công nghiệp nữa. Trong một khát vọng tăng trưởng cao, Trung Quốc đã tích lũy các khoản nợ môi trường khổng lồ mà rõ nhất là trong bầu không khí không thể thở nổi, “những làng ung thư” rải rác trên khắp đất nước, hệ thống an toàn thực phẩm xuống cấp và các vấn đề nan giải khác. Không rõ liệu hệ thống giáo dục của Trung Quốc có khả năng rèn dạy các loại kỹ năng cần thiết để duy trì được những cải tiến năng suất trên diện rộng hay không. Một vấn đề sâu xa hơn là liệu việc đổi mới thật sự có thể được duy trì trong trường hợp ngày càng thiếu vắng tự do cá nhân. Với sự phức tạp của nền kinh tế Trung Quốc, các yêu cầu về thông tin cho việc quản lý nó cũng tăng lên. Như ở Trung Quốc quân chủ, khả năng của một hệ thống chỉ huy và kiểm soát từ trên xuống bắt kịp được với những gì đang thật sự xảy ra trong xã hội là điều khó khả thi.⁶

Quan trọng nhất, Trung Quốc đã trải qua một sự dịch chuyển dân số lớn, ồ ạt hơn và nhanh hơn nhiều so với cuộc dịch chuyển xảy ra ở châu Âu thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX. Bộ phận dân số gia tăng nhanh chóng gồm những công dân có học thức và ngày càng giàu có của Trung Quốc có những đòi hỏi và nguyện vọng khác với lớp nông dân đông đảo trong xã hội Trung Quốc trước kia.

Trước những thách thức này, câu hỏi trọng tâm là liệu chế độ của Trung Quốc có quyền tự chủ để chuyển hướng sang một hệ thống tự do hơn khuyến khích cạnh tranh kinh tế mạnh mẽ hơn và cho phép

thông tin dịch chuyển tự do hơn trong toàn xã hội hay không? Sự tăng trưởng nhanh chóng của Trung Quốc đã tạo ra những đặc quyền bất di bất dịch mạnh mẽ và có sức ảnh hưởng đến việc ra quyết định của đảng, ngay cả khi không có cơ quan lập pháp và những người vận động hành lang. Các doanh nghiệp nhà nước ngày càng lớn mạnh và phát đại hơn bao giờ hết. Bản thân bộ máy lãnh đạo đảng đã sa vào các mô hình tham nhũng khiến cho việc cải cách chính là hiểm họa cá nhân cho họ.

Tầng lớp trung lưu mới tại Trung Quốc cử xử như thế nào trong những năm tới sẽ là phép thử quan trọng nhất cho tính phổ quát của dân chủ tự do. Nếu tầng lớp này tiếp tục lớn mạnh về quy mô tuyệt đối và tương đối, và vẫn thấy mãn nguyện khi sống dưới cái ô mang danh nhân từ ta sẽ phải nói rằng Trung Quốc có văn hóa khác biệt với các xã hội trên thế giới. Tuy nhiên, nếu nó tạo ra những yêu cầu về một sự tham gia mà không thể dàn xếp được trong hệ thống chính trị hiện tại, vậy thì nó cũng chỉ hành xử giống như các tầng lớp trung lưu khác ở mọi vùng miền khác trên thế giới. Phép thử thật sự về tính chính danh của hệ thống Trung Quốc sẽ không xuất hiện khi nền kinh tế đang bung ra và thị trường việc làm dồi dào mà sẽ xuất hiện khi tăng trưởng bị chững lại và hệ thống phải đối mặt với khủng hoảng, như một điều tất yếu sẽ xảy ra.

Có lẽ thách thức phát triển lớn hơn không nằm ở sự tồn tại của một hình thái tổ chức chính trị thay thế, hấp dẫn hơn, mà ở thực tế rằng nhiều quốc gia sẽ khao khát vươn lên thành những nền dân chủ tự do, giàu có, nhưng sẽ không bao giờ đạt đến cái đích đó. Một số nhà quan sát giả thuyết rằng các nước nghèo có thể bị “mắc kẹt” trong cái bẫy nghèo đói bởi các chiều kích đan cài của sự phát triển chính trị và kinh tế.⁷ Tầng trưởng kinh tế đòi hỏi cần phải có một số thể chế chính trị tối thiểu ra đời; song mặt khác, trong bối cảnh nghèo đói cùng cực và phân hóa chính trị thì lại rất khó tạo ra các thể chế. Làm thế nào để thoát ra khỏi cái bẫy này? Xuyên suốt hai tập của cuốn sách, chúng ta

đã thấy vai trò của ngẫu nhiên và tình cờ – việc một bộ máy lãnh đạo ngẫu nhiên, trình tự ra đời không theo kế hoạch của các thể chế, hay các hậu quả khôn lường của các hoạt động được thực hiện cho các mục đích khác như chiến tranh – đã khiến một số quốc gia nào đó phát triển theo những cách bất ngờ như thế nào. Có thể nào về phương diện lịch sử các xã hội này thoát ra khỏi cái bẫy là nhờ may mắn thuần túy, còn các xã hội khác không may mắn bằng thì có lẽ không bao giờ phát triển?

Quan điểm này quá bi quan. Đúng là may mắn và ngẫu nhiên đóng một vai trò khởi động cho thay đổi chính trị và kinh tế trong lịch sử. Nhưng may mắn và ngẫu nhiên có thể quan trọng hơn đối với các xã hội đầu tiên xây dựng các thể chế mới so với các xã hội đến sau. Ngày nay, có cả mớ kinh nghiệm tích lũy về các thể chế và cả một cộng đồng quốc tế chia sẻ thông tin, kiến thức và nguồn lực ngày càng lớn mạnh. Hơn nữa, có vô số con đường và điểm bắt đầu để thực hiện phát triển. Nếu tiến trình không khả thi ở một chiều kích này, nó có thể xảy ra theo chiều kích khác theo thời gian, rồi sau đó các chuỗi nhân quả liên kết với nhau sẽ bắt đầu được khởi động. Tất cả điều này được hé mở từ khuôn khổ chung để hiểu về phát triển được đưa ra tại đây, với các chiều kích kinh tế, chính trị, xã hội và ý thức hệ của nó.

Có phải sự tồn tại của suy tàn chính trị trong các nền dân chủ hiện đại có nghĩa là mô hình toàn diện về một chế độ cân bằng giữa nhà nước, pháp luật và trách nhiệm giải trình phần nào bị thiếu sót nghiêm trọng? Nhất định đây không phải là kết luận của tôi: tất cả các xã hội, dù chuyên chế hay dân chủ, đều có thể bị phân rã theo thời gian. Vấn đề cốt lõi là khả năng thích ứng và cuối cùng là tự sửa chữa đến đâu. Tôi không tin rằng có “khủng hoảng cai trị” mang tính hệ thống trong các nền dân chủ đã đi vào khuôn khổ. Các hệ thống chính trị dân chủ đã phải đối mặt với những khủng hoảng như vậy trong quá khứ, nhất là trong những năm 1930 khi chúng rơi vào suy thoái kinh tế và bị thách thức bởi các đối thủ khác, hay một lần nữa vào những năm 1960 và

1970, bất ổn bởi những cuộc biểu tình nhân dân, đình trệ kinh tế và lạm phát cao. Rất khó đánh giá các triển vọng lâu dài của một hệ thống chính trị thông qua hiệu suất của nó dù là ở thập niên nào; những vấn đề dường như không thể khắc phục trong một thời kỳ lại biến mất ở một thời kỳ khác. Các hệ thống chính trị dân chủ thường chậm phản ứng với các vấn đề chống vấn đề hơn so với các hệ thống độc đoán, nhưng một khi họ đã phản ứng, họ thường quyết liệt hơn vì quyết định hành động được dựa trên cơ sở một cam kết chung.

Nếu có một vấn đề duy nhất mà các nền dân chủ đương đại, dù là đang phấn đấu hay đã đi vào khuôn khổ, đang phải đối mặt thì ấy chính là vấn đề mà trọng tâm xoay quanh việc các nền dân chủ này không cung cấp được cái thực chất mà nhân dân mong muốn từ chính quyền: an ninh cá nhân, tăng trưởng kinh tế bình đẳng và chất lượng dịch vụ công cơ bản như giáo dục, y tế, và cơ sở hạ tầng cần thiết để đạt được cơ hội cá nhân. Những người ủng hộ dân chủ, vì những lý do dễ hiểu, tập trung vào việc hạn chế quyền lực của các nhà nước chuyên chế hay “săn mồi.” Song họ lại không đầu tư lượng thời gian tương ứng để nghĩ xem làm sao quản trị cho hiệu quả – theo cách nói của Woodrow Wilson, họ quan tâm nhiều hơn đến việc “kiểm soát hơn là tạo động lực cho chính quyền.”

Đây là thất bại của cuộc Cách mạng Cam năm 2004 tại Ukraine, lần đầu tiên lật đổ Viktor Yanukovich. Nếu một chính quyền dân chủ hiệu quả lên nắm quyền, dẹp sạch tham nhũng và cải thiện sự tín nhiệm của các thể chế nhà nước, nó sẽ củng cố tính chính danh của mình không chỉ ở miền tây mà cả miền đông nói tiếng Nga của Ukraine, từ lâu trước khi có sự can thiệp của Vladimir Putin. Thay vào đó, Liên minh Cam đã lãng phí năng lượng của mình vào những cuộc đấu đá nội bộ và những thỏa thuận mờ ám, mở đường cho sự trở lại của Yanukovich vào năm 2010 và cuộc khủng hoảng sau khi ông ra đi vào năm 2014.

Ấn Độ bị kim hãm bởi một khoảng trống tương tự về hiệu quả khi so sánh với một Trung Quốc chuyên chế. Điều cực kỳ ấn tượng là Ấn Độ đã duy trì được một nền dân chủ bầu cử, chỉ ngắt quãng một chút, kể từ khi lập quốc năm 1947. Nhưng nền dân chủ Ấn Độ, giống như công đoạn làm xúc xích, nếu quan sát gần thì thật không lấy gì làm hấp dẫn. Tệ tham nhũng và bảo trợ lan tràn trong hệ thống; 34% cử tri chiến thắng trong những cuộc bầu cử Ấn Độ năm 2014 có cáo trạng hình sự đang chờ xử lý, bao gồm các cáo buộc nghiêm trọng như giết người, bắt cóc và tấn công tình dục. Ấn Độ có nền pháp quyền, nhưng nó chậm chạp và thiếu hiệu quả đến mức nhiều nguyên đơn chết trước khi vụ án của họ được đưa ra xét xử. So với Trung Quốc, Ấn Độ kẹt cứng trong năng lực cung cấp cơ sở hạ tầng hoặc dịch vụ hiện đại như nước sạch, điện hoặc giáo dục cơ bản cho người dân. Chính vì lý do này mà Narendra Modi, một người Hindu theo chủ nghĩa dân tộc có quá khứ gian truân, được một đa số ấn tượng bầu làm thủ tướng năm 2014 với hi vọng bằng cách nào đó ông sẽ cắt bỏ những màn chính trị ba hoa chích chòe thường ngày của Ấn Độ để thật sự đi vào hành động.

Thật không may, tình trạng thiếu năng lực cai trị một cách hiệu quả lây lan cả sang Mỹ. Hiến pháp Madison của Mỹ – được thiết kế có chủ ý để ngăn chặn sự chuyên chế bằng cách tăng cường hệ thống kiểm soát và cân bằng ở tất cả các cấp chính quyền – đã trở thành một chính quyền phủ quyết. Khi kết hợp với sự phân cực chính trị, nó đã được chứng minh là không thể tiến hoặc lùi một cách hiệu quả. Mỹ phải đối mặt với một vấn đề tài chính dài hạn rất nghiêm trọng tuy nhiên lại có thể giải quyết được thông qua các thỏa hiệp chính trị phù hợp. Nhưng đã mấy năm mà Quốc hội Mỹ chưa thông qua được một ngân sách theo các quy tắc riêng của mình, và vào mùa thu năm 2013 đã cho đóng cửa toàn bộ chính phủ vì họ không thể thống nhất ý kiến về việc thanh toán các khoản nợ trong quá khứ. Trong khi nền kinh tế Mỹ vẫn là một nguồn sáng tạo diệu kỳ, thì chính quyền Mỹ hầu như lại không phải là nguồn cảm hứng trên thế giới ở thời điểm hiện tại.

Do đó, dẫu sống trong một nền dân chủ tự do lâu đời cũng đừng ai tự mãn về sự trường tồn tất yếu của nó. Trong lịch sử chưa có cơ chế tự động nào biến tiến trình này thành tất yếu, hoặc ngăn chặn được suy tàn và suy vi. Các nền dân chủ tồn tại và tồn tại chỉ vì mọi người muốn và sẵn sàng chiến đấu vì chúng; Các nền dân chủ tồn tại và trường tồn được chỉ khi mọi người muốn và sẵn sàng chiến đấu vì chúng; bộ máy lãnh đạo, khả năng tổ chức và đôi khi chỉ thuần túy may mắn là điều cần thiết để các nền dân chủ thắng thế. Như chúng ta đã thấy, có một sự đánh đổi giữa mức độ tham gia của người dân và hiệu quả của chính quyền; làm thế nào để đạt được sự cân bằng đó không phải là đáp án có thể xác định được một cách dễ dàng bằng lý thuyết. Vì vậy, trong khi quá trình tiến hóa chung có thể sai khiến sự xuất hiện của các hình thức thể chế lớn nào đó theo thời gian, quá trình tiến hóa cụ thể có nghĩa rằng không có hệ thống chính trị cụ thể nào sẽ ở trạng thái cân bằng với môi trường của nó mãi mãi.

Nhưng nếu cung về một chính quyền dân chủ chất lượng cao đôi khi thiếu, thì cầu về nó lại rất lớn và đang tăng lên từng ngày. Các nhóm xã hội mới đã được dịch chuyển trên toàn thế giới. Chúng ta tiếp tục thấy những bằng chứng về điều này trong những cuộc biểu tình rầm rộ tiếp tục nổ ra bất ngờ trên những khu vực từ Tunis đến Kiev cho đến Sao Paulo, đòi chính quyền công nhận nhân phẩm bình đẳng và hãy làm những gì đã hứa. Chúng ta còn thấy điều đó ở việc mỗi năm hàng triệu người nghèo tìm mọi cách di cư từ Thành phố Guatemala hay Karachi đến Los Angeles hay London. Chỉ riêng những sự thật này cho thấy có một phương hướng rõ ràng cho quá trình phát triển chính trị, và các chính quyền có trách nhiệm nơi vẫn công nhận quyền phẩm giá bình đẳng của công dân thì có một sức hấp dẫn trên toàn cầu.

CHÚ THÍCH

1. Chẳng hạn, xem Peter J. Wallison, *Bad History. Worse Policy: How a False Narrative About the Financial Crisis Led to the Dodd-Frank Act* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 2013).
2. Anat Admati và Martin Hellwig, *The Banker's New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do About It* (Princeton: Princeton University Press, 2013).
3. Muốn biết câu chuyện bao quát hơn về việc chính trị ảnh hưởng như thế nào tới việc điều tiết ngân hàng sau khủng hoảng tài chính, xem Simon Johnson và James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown* (New York: Pantheon, 2010).
4. Định nghĩa này được trích từ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 2006), tr. 12.
5. Ở Anh, một cuộc chiến trường kỳ tương tự diễn ra trong suốt thế kỷ XIX và đầu thế kỷ XX, khi giai cấp chủ không phải chủng tộc là vấn đề cơ bản. Có lẽ vì nguyên tắc bình đẳng không được tuyên bố rõ ràng bằng (Anh không có Tuyên ngôn Nhân quyền như Mỹ và vẫn là nền quân chủ lập hiến), nên Anh mất thời gian hơn rất nhiều để đạt được quyền phổ thông đầu phiếu cho nam giới da trắng so với Mỹ.
6. Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001); Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the Revolution*, Tập 1 (Chicago: University of Chicago Press, 1998); François Furet, *Interpreting the French Revolution* (New York: Cambridge University Press, 1981).
7. Tìm hiểu bức tranh tổng quan những sự kiện này, xem Georges Lefebvre, *The Coming of the French Revolution, 1789* (Princeton: Princeton University Press, 1947).
8. Chính Napoleon vận động cho bộ luật mới này vào năm 1800 ngay sau khi ông giành chính quyền cách mạng ngày 18 tháng Brumaire (Sương mù) và cá nhân ông dự nhiều phiên họp của Hội đồng Nhà nước giám sát việc dự thảo ra nó. Bộ luật này cuối cùng được ban hành năm 1804. Carl J. Friedrich, "The Ideological and Philosophical Background," trong Bernard Schwartz, ed., *The Code Napoléon and the Common Law World* (New York: New York University Press, 1956).

9. Martyn Lyons, *Napoleon Bonaparte and the Legacy of the French Revolution* (London: Macmillan, 1994), tr. 94-96.
10. Jean Limpens, "Territorial Expansion of the Code," trong Schwartz, *Code Napoléon*.
11. Xem Tocqueville, *The Old Regime*, tr. 118-24.

CHƯƠNG 1

1. Về những định nghĩa này, xem Rachel Kleinfeld, "Competing Definitions of the Rule of Law," trong Thomas Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2006).
2. S. N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism* (Beverly Hills, CA: Sage, 1973).
3. Douglass C. North, John Wallis, và Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (New York: Cambridge University Press, 2009).
4. Daron Acemoglu và James A. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (New York: Crown, 2012).
5. Về định nghĩa các thuật ngữ này, xem Huntington, *Political Order in Changing Societies*, tr. 12-24; và thảo luận trong Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011), tr. 450-51.
6. Lập luận rằng các nền dân chủ sẽ tự khắc phục khi đối mặt với các thách thức của giới tinh hoa được đưa ra bởi Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development," *American Political Science Review* 87, số 9 (1993): 567-76; North, Wallis, và Weingast, *Violence and Social Orders*; và Acemoglu và Robinson, *Why Nations Fail*.
7. Có thể xem Larry Diamond, Juan J. Linz, và Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1988); Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, và Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986); Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma City: University of Oklahoma Press, 1991); Juan J. Linz và Alfred C. Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration. An Introduction* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978); Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World* (New York: Times Books, 2008).
8. Xem một phê bình về các định nghĩa hiện nay cho "quản trị" tại Claus Offe, "Governance: An 'Empty Signifier'?" *Constellations* 16, số 4 (2009): 550-62; và Marc F. Plattner, "Reflections on 'Governance,'" *Journal of Democracy* 24, số 4 (2013): 17-28.
9. Tôi có bày tỏ một số quan điểm về cơ cấu các thể chế quốc tế đáng mơ ước trong *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative*

Legacy (New Haven: Yale University Press, 2006), chương 6.

10. Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Vol. 1: *A History of Power from the Beginning to AD 1760* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

CHƯƠNG 2

1. Về tổng quan, xem Eric Hobsbawm, *The Age of Capital, 1848-1875* (New York: Vintage Books, 1996), chương 1.
2. Ferdinand Tönnies, *Community and Association (Gemeinschaft und Gesellschaft)* (London: Routledge, 1955).
3. Max Weber, *Economy and Society* (Berkeley: University of California Press, 1978); Émile Durkheim, *The Division of Labor in Society* (New York: Macmillan, 1933); Henry Maine, *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Ideas* (Boston: Beacon Press, 1963).
4. Có thể xem Joel Mokyr, ed., *The Economics of the Industrial Revolution* (Totowa, NJ: Rowman & Allanheld, 1985); Mokyr, *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective* (Boulder, CO: Westview Press, 1999); Douglass C. North và Robert P. Thomas, *The Rise of the Western World* (New York: Cambridge University Press, 1973); Nathan Rosenberg và L. E. Birdzell, *How the West Grew Rich* (New York: Basic Books, 1986); David S. Landes, *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor* (New York: Norton, 1998).
5. Về tổng quan, xem Nils Gilman, *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003).
6. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, tr. 32-92.
7. Có thể xem James D. Fearon và David Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War," *American Political Science Review* 97 (2003): 75-90; Paul Collier, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (New York: Oxford University Press, 2007); Collier, *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy* (Oxford: Oxford Economic Papers, 2006); Collier, Anke Hoeffler, và Dominic Rohner, *Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War* (Oxford: Oxford Economic Papers, 2007).
8. World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, D.C.: World Bank, 2011).
9. William R. Easterly, "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?" *Economic Development and Cultural Change* 49, số 4 (2001); Fearon và Laitin, "Ethnicity, Insurgency and Civil War."
10. Chỉ số Phát triển Ngân hàng Thế giới và Tài chính Phát triển Toàn cầu; Cục Thống kê Lao động Mỹ.
11. Số liệu trích từ Larry Diamond, "The Financial Crisis and the Democratic Recession," trong Nancy Birdsall và Francis Fukuyama, eds., *New Ideas in*

Development after the Financial Crisis (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2011). Xem thêm Huntington, *The Third Wave*.

12. Xem Alfred C. Stepan và Graeme B. Robertson, "An 'Arab' More Than a 'Muslim' Electoral Gap," *Journal of Democracy* 14, (số 3) (2003): 30-44.
13. Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP), các Báo cáo Phát triển Con người Arab, www.arab-hdr.org/.
14. UNDP, các Báo cáo Phát triển Con người Arab, www.arab-hdr.org/data/indicators/2012-31.aspx.
15. Về tác động của mạng xã hội đối với Mùa xuân Arab, xem Eric Schmidt và Jared Cohen, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business* (New York: Knopf, 2013).

CHƯƠNG 3

1. Điều này được mô tả trong Lant Pritchett, Michael Woolcock, và Matt Andrews, *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure* (Washington, D.C.: Center for Global Development Working Paper No. 234, 2010).
 2. Xem DataBank của Ngân hàng Thế giới, <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>.
 3. Karl Polanyi và C. W. Arensberg, *Trade and Market in the Early Empires* (New York: Free Press, 1957).
 4. Tiêu chí của Weber:
 - (1) Quan chức tự do về mặt cá nhân và chỉ chịu phục tùng quyền lực trong một lĩnh vực xác định.
 - (2) Họ được tổ chức thành một trật tự ban bệ được xác định cụ thể.
 - (3) Mỗi văn phòng có một phạm vi thẩm quyền xác định.
 - (4) Văn phòng được lấp đầy nhân sự qua mỗi quan hệ khế ước tự do.
 - (5) Ứng viên được chọn dựa trên các phẩm chất chuyên môn.
 - (6) Quan chức nhận lương cố định.
 - (7) Chức vụ này được xem là nghề nghiệp duy nhất của người nắm chức vụ.
 - (8) Chức vụ này chính là nghề nghiệp.
 - (9) Có sự phân biệt giữa quyền sở hữu và quản lý.
 - (10) Quan chức phải chịu kỷ luật và kiểm soát nghiêm ngặt.
- Economy and Society* (Berkeley: University of California Press, 1978), 1: 220-21.
5. Hai trong số ít công trình nghiên cứu cố gắng định lượng đặc thù về các chính quyền kiểu Weber và so sánh chúng trong tương quan với các kết quả là James E. Rauch và Peter B. Evans, "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries," *Journal of Public Economics* 75 (2000): 45-71; Rauch và Evans, "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth," *American Sociological Review* 64 (1999): 748-65.

6. Bo Rothstein, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective* (Chicago: University of Chicago Press, 2011).
7. Chỉ số này dựa trên các khảo sát về người dân làm ăn ở các quốc gia khác nhau, tại http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
8. Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (New York: Scribner, 1930), tr. 181.
9. Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1988), tr. 4.
10. Pritchett, Woolcock, và Andrews, *Capability Traps?*
11. James S. Coleman và cộng sự, *Equality of Educational Opportunity* (Washington, D.C.: Department of Health, Education and Welfare, 1966).
12. Vị trí nằm xa về phía trái Nga của Trung Quốc hơi có gì đó gây hiểu sai. Trung Quốc vẫn duy trì một khu vực doanh nghiệp quốc doanh với doanh thu do khu vực nhà nước toàn quyền định đoạt nhưng không nhất thiết biểu hiện ra dưới dạng thuế.

CHƯƠNG 4

1. Hajo Holborn, *A History of Modern Germany 1648-1840* (Princeton: Princeton University Press, 1982), tr. 22-23.
2. Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1958), tr. 8-10.
3. Xem thảo luận về các nỗ lực ban đầu của Hohenzollern nhằm khuất phục giới quý tộc lãnh chúa tại Otto Hintze, *The Historical Essays of Otto Hintze* (New York: Oxford University Press, 1975), tr. 38-39. Về “kẻ cướp lưu động” và “kẻ cướp cố định,” xem Olson, “Dictatorship, Democracy, and Development.” Bàn luận về khái niệm này, xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 303-304.
4. Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, tr. 36-37.
5. Holborn, *History of Modern Germany*, tr. 190-91.
6. Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, tr. 40.
7. Philip S. Gorski, *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe* (Chicago: University of Chicago Press, 2003), tr. 79-113.
8. Xem Hintze, *Historical Essays*, tr. 45. *Disciplinary Revolution*, tr. 12-15. Tuy nhiên, Philip Gorski chỉ ra rằng một số những thay đổi thể chế quan trọng nhất xảy ra dưới thời trị vì của Frederick William khi Phổ không chịu sức ép quân sự khốc liệt nào. Điều này gợi ý rằng việc xây dựng nhà nước Phổ bắt nguồn từ tôn giáo chứ không phải an ninh quốc gia thuần túy.
9. Về thời kỳ này, xem Holborn, *History of Modern Germany*, tr. 246-48.

10. Hans-Eberhard Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly: Civil Service Reforms in Prussia and England* (Berkeley: University of California Press, 1984), tr. 43-45.
11. Xem Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, tr. 73-87; Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly*, tr. 58-61.
12. Alexandre Kojève, *Introduction à la Lecture de Hegel* (Paris: Gallimard, 1947).
13. Holborn, *History of Modern Germany*, tr. 396-97.
14. Ibid., tr. 413.
15. Mueller, *Bureaucracy, Education, and Monopoly*, tr. 136-37, 162-63.
16. Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, tr. 211.
17. Ibid., tr. 182.
18. Về nguồn gốc lý thuyết của nhà nước công tâm và tầm quan trọng của Hobbes, xem Harvey C. Mansfield, Jr., *Machiavelli's Virtue* (Chicago: University of Chicago Press, 1996), tr. 281-94.
19. Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, tr. 46-56.
20. Xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 276.
21. René David, *French Law: Its Structure, Sources, and Methodology* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1972), tr. 36.
22. Holborn, *History of Modern Germany*, tr. 272-74; Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, tr. 190-91.
23. James J. Sheehan, *German History, 1770-1866* (New York: Oxford University Press, 1989), tr. 428.
24. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, tr. 20.
25. Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 164-67.
26. Các hoàng đế Trung Hoa cuối triều Minh bị cầm tù trong chính bộ máy quan liêu của mình như thế nào được miêu tả trong Ray Huang, *1587, a Year of No Significance: The Ming Dynasty in Decline* (New Haven: Yale University Press, 1981). Xem thêm Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 307-08.
27. Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, tr. 191. Ngay cả dưới thời Frederick, bộ máy quan liêu Phổ cũng lớn đến độ ông không thể kiểm soát nó đặc biệt xuất sắc ngoài phạm vi Berlin và ngoài những lĩnh vực được ông quan tâm đặc biệt như quân đội và chính sách đối ngoại.
28. Trích trong Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy*, tr. 201.
29. Martin Shefter, *Political Parties and the State: The American Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1994).
30. Ibid., tr. 41.
31. Gordon A. Craig, *The Politics of the Prussian Army, 1640-1945* (New York: Oxford University Press, 1964), tr. 76-81.
32. Ibid., tr. 217-19, 255-95.

33. David Schoenbaum, *Hitler's Social Revolution* (Garden City, NY: Doubleday, 1966), tr. 202-207
34. *Ibid.*, tr. 205
35. Shefter, *Political Parties and the State*, tr. 42.

CHƯƠNG 5

1. Về bài phát biểu này và vai trò của Wolfenson trong việc thúc đẩy một chương trình nghị sự về quản trị tốt xem Sebastian Mallaby, *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations* (New York: Penguin Press, 2004), tr. 176-77.
2. Anne O. Krueger, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society," *American Economic Review* 64, số 3 (1974): 291-303.
3. Công trình cơ bản về hiện tượng tham nhũng nói chung bao gồm: Robert Brooks, "The Nature of Political Corruption," *Political Science Quarterly* 24, số 1 (1909): 1-22; Joseph S. Nye, Jr., "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review* 61, số 2 (1967): 417-27; James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972); Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978), and *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 1999); Daniel Kaufmann, "Corruption: The Facts," *Foreign Policy* 107 (1997): 114-31; A. W. Goudie and David Stasavage, "A Framework for an Analysis of Corruption," *Crime, Law and Social Change* 29, số 2-3 (1998): 113-59; Arnold J. Heidenheimer và Michael Johnston, eds., *Political Corruption*, 3rd ed. (New Brunswick, NJ: Transaction, 2001); Robert Leiken, "Controlling the Global Corruption Epidemic," *Foreign Policy* 105 (1997): 55-73; Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988), và *Tropical Gangsters: One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa* (New York: Basic Books, 1990); Andrei Shleifer và Robert W. Vishny, "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108, số 3 (1993): 599-617; Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2005).
4. Chẳng hạn, xin xem định nghĩa trong Johnston, *Syndromes of Corruption*, tr. 11.
5. Về Hoàng đế Vạn Lịch, xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 312.
6. Xem José Anson, Oliver Cadot, và Marcelo Olarreaga, *Import-Tariff Evasion and Customs Corruption: Does Pre-Shipments Inspection Help?* (Washington, D.C.: World Bank, 2003).
7. North, Wallis, và Weingast, *Violence and Social Orders*.
8. Mushtaq H. Khan và Jomo Kwame Sundaram, eds., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia* (New York: Cambridge University Press, 2000).
9. Có một kho dữ liệu đồ sộ về chủ nghĩa ô dù. Xem Herbert Kitschelt và

- Steven I. Wilkinson, eds., *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (New York: Cambridge University Press, 2007); Frederic Charles Schaffer, ed., *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007); Paul D. Hutchcroft, "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development," *Political Studies* 45, số 3 (1997): 649-58; Luigi Manzetti và Carole J. Wilson, "Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?" *Comparative Political Studies* 40, số 8 (2007): 949-70; Philip Keefer và Razvan Vlaicu, "Democracy, Credibility, and Clientelism," *Journal of Law, Economics, and Organization* 24, số 2 (2008): 371-406.
10. S. N. Eisenstadt và L. Roniger, *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (New York: Cambridge University Press, 1984), tr. 43.
 11. Thus James Scott, Comparative Political Corruption mô tả một hệ thống bảo trợ tại Thái Lan tiến dân chủ và một hệ thống ô dù tại Ghana và Ấn Độ.
 12. Xem định nghĩa tại Simona Piattoni, ed., *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2001), tr. 6-7.
 13. Tham khảo phân tích rộng về hiện tượng này tại Susan Stokes và cộng sự, *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics* (New York: Cambridge University Press, 2013).
 14. Về tổng quan các cách khiến chủ nghĩa ô dù phá hoại dân chủ, tham khảo Susan C. Stokes, "Is Vote Buying Undemocratic?" trong Schaffer, *Elections for Sale*.
 15. Xem thêm thảo luận về vấn đề này tại Merilee S. Grindle, *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012), chương 1.
 16. Xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 2.
 17. Về vấn đề này, xem Susan C. Stokes, "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina," *American Political Science Review* 99, số 3 (2005): 315-25; và Simeon Nichter, "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot," *American Political Science Review* 102, số 1 (2008): 19-31.
 18. Về điểm này, xem Elizabeth Carlson, *Great Expectations: Explaining Ugandan Voters' Ethnic Preferences* (forthcoming); Kanchan Chandra, *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India* (New York: Cambridge University Press, 2004).
 19. Nghiên cứu về việc mua phiếu bầu tại Kenya của Eric Kramon cho thấy các khu vực dễ bị vận động kiểu ô dù nhất trong những cuộc bầu cử nhận được các hàng hóa bảo trợ ở mức cao hơn, bao gồm hàng hóa công mục tiêu.
 20. Thuật ngữ này được sử dụng trong tương quan với châu Phi đương đại trong Richard A. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic* (New York: Cambridge University Press,

1987). Tuy nhiên, lối dùng chữ “lộc thánh” của Joseph hàm ý rộng hơn của tôi vì nó bao gồm cả chủ nghĩa ô dù.

21. Nicolas van de Walle, “Meet the New Boss, Same as the Old Boss? The Evolution of Political Clientelism in Africa,” trong Kitschelt và Wilkinson, *Patrons, Clients, and Policies*.
22. Về điểm này, xem Philip Keefer, “Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies,” *American Journal of Political Science* 51, số 4 (2007): 804-21.
23. Chin-Shou Wang và Charles Kurzman, “The Logistics: How to Buy Votes,” trong Schaffer, *Elections for Sale*.
24. Kanchan Chandra, “Ethnicity and the Distribution of Public Goods in India” (tài liệu dự thảo, 2010).
25. Lập luận này được đưa ra trong Mushtaq H. Khan, “Markets, States, and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries,” *Democratization* 12, số 5 (2005): 704-24.
26. Shefter, *Political Parties and the State*. Về tổng quan so sánh rộng các hệ thống bảo trợ, xem Grindle, *Jobs for the Boys*.

CHƯƠNG 6

1. Friedrich Schneider và Dominik H. Enste, *The Shadow Economy: An International Survey* (New York: Cambridge University Press, 2002), tr. 34-36.
2. Xem Jane Schneider, *Italy's “Southern Question”: Orientalism in One Country* (New York: Berg, 1998); Judith Chubb, *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities* (New York: Cambridge University Press, 1982); P. A. Allum, *Politics and Society in Post-War Naples* (Cambridge: Cambridge University Press, 1973); Sidney G. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy* (New Haven: Yale University Press, 1967).
3. Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993), tr. 75-78.
4. Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Glencoe, IL: Free Press, 1958), tr. 85, 115-16.
5. Joseph LaPalombara, *Interest Groups in Italian Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1964), tr. 38.
6. Tarrow, *Peasant Communism*, tr. 54-55.
7. Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).
8. Apostolis Papakostas, “Why Is There No Clientelism in Scandinavia?” trong Piattoni, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, tr. 46.
9. Keith R. Legg, *Politics in Modern Greece* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1969), tr. 36-37.
10. Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*

(New York: Free Press, 1995), tr. 97-101.

11. Papakostas, "Why Is There No Clientelism in Scandinavia?" tr. 48.
12. Tôi biết ơn Elena Panaritis vì quan sát này.
13. Legg, *Politics in Modern Greece*, tr. 52-56.
14. Nicos P. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America* (New York: St. Martin's Press, 1986), tr. 40-41.
15. Nicos P. Mouzelis, "Capitalism and the Development of the Greek State," trong Richard Scase, ed., *The State in Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1980), tr. 245-46.
16. Constantine Tsoucalas, "On the Problem of Political Clientelism in Greece in the Nineteenth Century," *Journal of the Hellenic Diaspora* 5, số 1 (1978): 1-17.
17. Mouzelis, "Capitalism and the Development of the Greek State," tr. 242.
18. Ibid., tr. 244; George Th. Mavrogordatos, "From Traditional Clientelism to Machine Politics: the Impact of PASOK Populism in Greece," *South European Society and Politics* 2, số 3 (1997): 1-26.
19. Legg, *Politics in Modern Greece*, tr. 128-29; Christos Lyrintzis, "Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of 'Bureaucratic Clientelism?'" *West European Politics* 7, số 2 (1984): 99-118.
20. Về thời kỳ giữa hai cuộc chiến, xem George Th. Mavrogordatos, *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922-1936* (Berkeley: University of California Press, 1983).
21. Lyrintzis, "Political Parties in Post-Junta Greece," tr. 103; Takis S. Pappas, *Making Party Democracy in Greece* (New York: St. Martin's Press, 1999).
22. Những trường hợp này và hai trường hợp khác được thảo luận trong Mavrogordatos, "From Traditional Clientelism to Machine Politics."
23. John Sfakianakis, "The Cost of Protecting Greece's Public Sector," *International Herald Tribune*, 10/10/2012. Một báo cáo của OECD về khu vực công của Hy Lạp ước tính năm 2008 nhân sự làm cho chính quyền là 1 triệu hay 22,3% toàn bộ lực lượng lao động. Xem Organization for Economic Cooperation and Development, *Greece: Review of the Central Administration* (Paris: OECD Public Governance Reviews, 2011), tr. 71-72.
24. Susan Daley, "Greek Wealth Is Everywhere but Tax Forms," *New York Times*, May 1, 2010; xem thêm Daley, "Greece's Efforts to Limit Tax Evasion Have Little Success," *New York Times*, May 29, 2010; Schneider và Enste, *Shadow Economy*, tr. 36; Friedrich Schneider và Robert Klinglmaier, "Shadow Economies Around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy* 21 (2005): 598-642.
25. Xem Fukuyama, *Trust*, chương 1.

CHƯƠNG 7

1. Judith Chubb, *Patronage, Power, and Property in Southern Italy: A Tale of Two Cities* (New York: Cambridge University Press, 1983), tr. 1.
2. Xem "Naples Blasts Berlusconi as Garbage Piles Up," *Newsweek*, 27/10/2010.
3. Rachel Donadio, "Corruption Seen as Steady Drain on Italy's South," *New York Times*, 8/10/2012, tr. A1.
4. Putnam, *Making Democracy Work*, tr. 67-82.
5. Putnam xem xét những yếu tố khả thi kiến giải khác như trình độ học vấn, sự phân cực ý thức hệ, sự đồng thuận của cử tri trên các vấn đề chính sách, tỉ lệ đình công và sự cai trị của các đảng cộng sản. không cái nào trong số đó liên quan mạnh tới những khác biệt quan sát được trong hiệu quả chính quyền. Ibid., tr. 116-17.
6. Ibid., tr. 121-36.
7. Tại Ba Lan và Hungary, quyền lực của nền quân chủ bị giới hạn bởi các hiến pháp và những biện pháp kiểm soát đối với quyền lực của vua. Đối lại sự bất lực của các nhà vua trong việc kiểm soát quyền lực của giới quý tộc là một trong những lý do để giới tinh hoa địa chủ ngày càng triệt tiêu các quyền lợi của nông dân kể từ cuối thế kỷ XV trở đi. Tình hình tại Nam Ý trước khi thống nhất do đó có vẻ giống với các quốc gia này hơn là một quốc gia như kiểu Phổ với nền quân chủ tập quyền hùng mạnh. Xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 373-85.
8. Paolo Mattia Doria phân bác còn Benedetto Croce chỉ trích điều này. Xem Gambetta, *Sicilian Mafia*, tr. 77.
9. P. A. Allum, *Italy—Republic Without Government?* (New York: Norton, 1973), tr. 9.
10. Ibid. tr. 3-4
11. Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, tr. 20.
12. Về lịch sử thuật ngữ này, xem Richard P. Saller, *Personal Patronage Under the Early Empire* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), tr. 8-11
13. Luigi Graziano, "Patron-Client Relationships in Southern Italy," *European Journal of Political Research* 1, số 1 (1973): 3-34.
14. Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, tr. 19-21; James Walston, *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria* (New York: Routledge, 1988), tr. 48-49.
15. Graziano, "Patron-Client Relationships," tr. 13; Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, tr. 16-17. Giới tinh hoa địa chủ miền nam giống như của Mỹ Latin nhưng khác với các giới tinh hoa có đất tại Anh, có xu hướng trở thành địa chủ sống bằng tô tức tại các thành phố (Chubb, tr. 17). Điều này có nghĩa rằng không có giai cấp địa chủ khởi nghiệp mà có thể truyền lừa cho cách mạng trong nông nghiệp thương mại tại Anh và cũng có nghĩa rằng những chuẩn mực cuộc sống đô thị là do lớp tinh hoa truyền thống này thiết đặt chứ không phải do giới tư sản công nghiệp.
16. Graziano, "Patron-Client Relationships," tr. 8-9.
17. Gambetta, *Sicilian Mafia*, tr. 15-33, 83.

18. Về nguồn gốc của Mafia, xem thêm Alexander Stille, *Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic* (New York: Pantheon, 1995), tr. 14-17. Mafia không phải tổ chức tội phạm đầu tiên hay cuối cùng lấp vào khoảng trống do một nhà nước yếu để lại. Điển hình ngày nay gồm các lực lượng bán quân sự tràn lan tại Colombia một nhà nước vùng núi với rừng rậm ken đặc nơi nhà nước từ trước đến nay gặp khó khăn rất lớn trong việc thực thi quyền lực. Địa chủ giàu có tại Colombia bị du kích quân cánh tả bao gồm Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) và Ejército de Liberación Nacional (ELN) đe dọa bắt đầu thuê các lực lượng bán quân sự để bảo vệ đồn điền, trang trại của họ. Các nhóm này phát triển thành các tổ chức tự trị với hỏa lực lớn bắt đầu phân thành các mảng bán ma rù, tổng tiến và một loại những hoạt động tội ác khác. Các cartel ma rù hoạt động tại Mexico thế kỷ XXI cũng lợi dụng một nhà nước từ xa xưa (và đến nay) vẫn yếu kém trong việc sử dụng cảnh sát để cưỡng ép thực thi các quyền cơ bản của công dân.
19. Định nghĩa kinh điển được đưa ra trong Carl J. Friedrich và Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, tái bản lần thứ hai. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965). Xem thêm Juan J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000).
20. Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, tr. 24-27.
21. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, tr. 101-102.
22. Walston, *The Mafia and Clientelism*, tr. 52-56; Robert Leonardi và Douglas A. Wertman, *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance* (New York: St. Martin's Press, 1989); Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, tr. 56-64; Allum, *Politics and Society in Post-War Naples*, tr. 62-68; Graziano, "Patron-Client Relationships," tr. 24-27.
23. Về các nhóm văn hóa Da Trắng và Marxist của Italy, xem Paul Ginsborg, *Italy and Its Discontents: Family, Civil Society, State 1980-2001* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), tr. 102-104.
24. Tarrow, *Peasant Communism in Southern Italy*, tr. 25-26.
25. Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, tr. 30
26. Trích từ Ibid., tr. 75.
27. Ginsborg, *Italy and Its Discontents*, tr. 203.
28. Trích từ Ibid., tr. 181.
29. Alexander Stille, *The Sack of Rome: How a Beautiful European Country with a Fabled History and a Storied Culture Was Taken Over by a Man Named Silvio Berlusconi* (New York: Penguin Press, 2006), tr. 120-26
30. Ginsborg, *Italy and Its Discontents*, tr. 204-205.
31. Ibid., tr. 205-208.
32. Về lịch sử của Falcone và Borsellino, xem Stille, *Excellent Cadavers*.
33. Stille, *Sack of Rome*, p.189-96.
34. Xem Rachel Donadio, "Sicily's Fiscal Problems Threaten to Swamp Italy,"

New York Times, 23/7/2012, tr. A4.

35. Luận điểm này được đưa ra trong Gianfranco Pasquino, "Leaders, Institutions, and Populism: Italy in a Comparative Perspective," trong Gianfranco Pasquino, James L. Newell, và Paolo Mancini, eds., *The Future of the Liberal Western Order: The Case of Italy* (Washington, D.C.: Transatlantic Academy, 2013).
36. Chubb, *Patronage, Power, and Poverty*, tr. 219-32; Simona Piattoni, "Virtuous Clientelism: The Southern Question Resolved?" trong Schneider, Italy's "Southern Question"; Mario Caciagli, "The Long Life of Clientelism in Southern Italy," trong Junichi Kawata, ed., *Comparing Political Corruption and Clientelism* (Hampshire, UK: Ashgate, 2006).
37. Về chủ đề khái quát về mối quan hệ giữa sự tin nhiệm và chính quyền tốt, xem Rothstein, *The Quality of Government*, tr. 164-92

CHƯƠNG 8

1. Tham khảo thảo luận về bản chất của hệ thống công vụ chính quyền tại Anh thế kỷ XVIII, xem Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century* (New York: Augustus M. Kelley, 1969), tr. 22-28.
2. Trích Ibid., tr. 53-54.
3. J. M. Bourne, *Patronage and Society in Nineteenth-Century England* (Baltimore: Edward Arnold, 1986), tr. 18-19.
4. E. N. Gladden, *Civil Services of the United Kingdom, 1855-1970* (London: Frank Cass, 1967), tr. 2.
5. Bourne, *Patronage and Society*, tr. 59.
6. Richard A. Chapman, *The Higher Civil Service in Britain* (London: Constable, 1970), tr. 12-13.
7. Ibid., tr. 15.
8. Bourne, *Patronage and Society*, tr. 32.
9. Edward Hughes, "Sir Charles Trevelyan and Civil Service Reform, 1853-5," *English Historical Review* 64, số 250 (1949): 53-88.
10. John Greenaway, "Celebrating Northcote/Trevelyan: Dispelling the Myths," *Public Policy and Administration* 19, số 1 (2004): 1-14.
11. Chapman, *Higher Civil Service*, tr. 20; Gladden, *Civil Services of the United Kingdom*, tr. 19-21.
12. Xem S. E. Finer, "The Transmission of Benthamite Ideas 1820-50," và Alan Ryan, "Utilitarianism and Bureaucracy: The Views of J. S. Mill," tại Gillian Sutherland, ed., *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government* (Totowa, NJ: Rowman and Littlefield, 1972).
13. Shefter, *Political Parties and the State*, tr. 47.
14. Albert O. Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph* (Princeton: Princeton University Press, 1977).

15. Chapman, *Higher Civil Service*, tr. 18-19.
16. Richard A. Chapman, *The Civil Service Commission 1855-1991: A Bureau Biography* (New York: Routledge, 2004), tr. 12.
17. Jennifer Hart, "The Genesis of the Northcote-Trevelyan Report," trong Sutherland, *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government*.
18. Chapman, *Civil Service Commission*, tr. 17-24.
19. Chapman, *Higher Civil Service*, tr. 29-30.
20. Leon Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1969), tr. 24.
21. Morton Keller, *America's Three Regimes: A New Political History* (New York: Oxford University Press, 2007), tr. 136-37.
22. Shefter, *Political Parties and the State*, tr. 50-51.
23. Henry Pelling, *The Origins of the Labour Party, 1880-1900* (Oxford: Clarendon Press, 1965), chương 8.
24. Gladden, *Civil Services of the United Kingdom*, tr. 18-40.
25. Xem lý giải về cải cách vào thập niên 1990 tại Michael Barber, *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services* (London: Methuen, 2008).

CHƯƠNG 9

1. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, tr. 93-139.
2. Trước Huntington, luận điểm này được đưa ra trong Louis Hartz, *The Founding of New Societies* (New York: Harcourt, 1964).
3. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, tr. 98; xem thêm Huntington, "Political Modernization: America vs. Europe," *World Politics* 18 (1966): 378-414.
4. Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (New York: Harcourt, 1955).
5. Xem Seymour Martin Lipset, *The First New Nation* (New York: Basic Books, 1963), và Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: Norton, 1996).
6. Lipset, *American Exceptionalism*, tr. 113-16.
7. Bốn thành phần là chủ nghĩa cá nhân, bình đẳng (được hiểu là bình đẳng trong cơ hội chứ không phải kết quả), chủ nghĩa dân túy và học thuyết kinh tế tự vận hành.
8. Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, ấn bản lần thứ hai (New York: Oxford University Press, 1982), tr. 58-64.
9. Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995), tr. 17-18.
10. Mosher, *Democracy and the Public Service*, tr. 63.
11. *Ibid.*, tr. 62.
12. Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of*

- National Administrative Capacities, 1877-1920* (New York: Cambridge University Press, 1982), tr. 31-32.
13. Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service* (Evanston, IL: Row, Peterson, 1958), tr. 24.
 14. Michael C. LeMay, ed., *Transforming America: Perspectives on U.S. Immigration* (Santa Barbara, CA: Praeger, 2013), chương 3, bảng 3.11.
 15. Mosher, *Democracy and the Public Service*, tr. 61.
 16. Xem Susan E. Scarrow, "The Nineteenth-Century Origins of Modern Political Parties: The Unwanted Emergence of Party-Based Politics," trong Richard S. Katz và William J. Crotty, eds., *Handbook of Party Politics* (Thousand Oaks, CA: Sage, 2006).
 17. William J. Crotty, "Party Origins and Evolution in the United States," *ibid.*, tr. 27; Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, tr. 20-21.
 18. Tổng quan về các chức năng của các đảng chính trị, xem Gabriel A. Almond và cộng sự, *Comparative Politics: A Theoretical Framework*, ấn bản lần thứ 5 (New York: Pearson Longman, 2004), chương 5; Larry Diamond và Richard Gunther, "Types and Functions of Political Parties," trong Larry Diamond và Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001).
 19. Vì lý do này, sự phát triển của các đảng chính trị đóng vai trò trung tâm trong lý thuyết phát triển chính trị của Huntington. Xem *Political Order in Changing Societies*, tr. 397-461.
 20. Về tiêu sử của Jackson, xem Harry L. Watson, "Old Hickory's Democracy," *Wilson Quarterly* 9, số 4 (1985): 100-33.
 21. Walter Russell Mead, "The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy," *National Interest* 58 (1999): 5-29; Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World* (New York: Knopf, 2001); Mead, "The Tea Party and American Foreign Policy," *Foreign Affairs* 90, số 2 (2011).
 22. Về tổng quan, xem David Hackett Fischer, *Albion's Seed: Four British Folkways in America* (New York: Oxford University Press, 1991), tr. 605-782.
 23. *Ibid.*, tr. 615.
 24. *Ibid.*, tr. 621-32.
 25. Jack H. Knott và Gary J. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987), tr. 16.
 26. Trích từ Ingraham, *Foundation of Merit*, tr. 20.
 27. Kenneth J. Meier, "Ode to Patronage: A Critical Analysis of Two Recent Supreme Court Decisions," *Public Administration Review* 41, số 5 (1981): 558-63.
 28. David A. Schultz và Robert Maranto, *The Politics of Civil Service Reform* (New York: Peter Lang, 1998), tr. 38. Jackson thật sự không tham gia vào việc thanh trừng toàn bộ các chức vị trước đó; hệ thống luân chuyển sẽ từ từ

- phát triển trong những thập niên sau đó. Matthew A. Crenson, *The Federal Machine: Beginning of Bureaucracy in Jacksonian America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975), tr. 55.
29. Việc chính trị hóa nhánh hành pháp không xảy ra ngay lập tức; Jackson chỉ đích thân bổ nhiệm một số hữu hạn những vị trí này và số lượng cán bộ tinh hoa chỉ giảm 7% so với thời Tổng thống Jefferson. Mosher, *Democracy and the Public Service*, tr. 63; Erik M. Eriksson, "The Federal Civil Service Under President Jackson," *Mississippi Valley Historical Review* 13, số 4 (1927): 517-40.
 30. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 24.
 31. Ibid., tr. 25.
 32. Skowronek dẫn giải vụ việc Dred Scott năm 1857 như là một ví dụ về các tòa án đưa ra những quyết sách quan trọng khi Quốc hội Mỹ không có khả năng làm điều đó (Ibid., tr. 29). Ta có thể xem vụ *Roe v. Wade* hay những quyết định bán tài sản của AT&T vào thế kỷ XX như những ví dụ của việc tòa án lấn sang các chức năng lập pháp và hành chính.
 33. Xem Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results," *European Journal of Sociology* 25, số 2 (1984): 185-213.
 34. Schultz và Maranto, *Politics of Civil Service Reform*, tr. 43; Ingraham, *Foundation of Merit*, tr. 21.
 35. Harry J. Carman và Reinhard H. Luthin, *Lincoln and the Patronage* (New York: Columbia University Press, 1943), tr. 300.
 36. T. Harry Williams, *Lincoln and His Generals* (New York: Vintage Books, 2011), tr. 10-11.
 37. Margaret Susan Thompson, *The "Spider Web": Congress and Lobbying in the Age of Grant* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985), tr. 215.
 38. Clayton R. Newell và Charles R. Shrader, *Of Duty Well and Faithfully Done: A History of the Regular Army in the Civil War* (Lincoln: University of Nebraska Press, 2011), tr. 3.
 39. Keller, *America's Three Regimes*, tr. 137.
 40. Scott C. James, "Patronage Regimes and American Party Development from 'The Age of Jackson' to the Progressive Era," *British Journal of Political Science* 36, số 1 (2006): 39-60.
 41. Trích từ Keller, *America's Three Regimes*, tr. 136.
 42. Về việc vì sao các bộ máy chính trị bền vững ở Đông và Trung Tây nhưng lại không bao giờ được thiết lập tại miền Tây, xem Martin Shefter, "Regional Receptivity to Reform: The Legacy of the Progressive Era," *Political Science Quarterly* 98, số 3 (1983): 459-83.
 43. Edward C. Banfield và James Q. Wilson, *City Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1963), chương 9.
 44. Xem tổng quát tài liệu về bộ máy chính trị đô thị tại Mỹ tại David R. Colburn và George E. Pozzetta, "Bosses and Machines: Changing Interpretations in

- American History," *The History Teacher* 9, số 3 (1976): 445-63.
45. James Duane Bolin, *Bossism and Reform in a Southern City: Lexington, Kentucky, 1880-1940* (Lexington: University Press of Kentucky, 2000), tr. 35-47.
 46. Chẳng hạn xem Roger Biles, *Big City Boss in Depression and War: Mayor Edward J. Kelly of Chicago* (DeKalb: Northern Illinois University Press, 1984); Richard J. Connors, *A Cycle of Power: The Career of Jersey City Mayor Frank Hague* (Metuchen, NJ: Scarecrow Press, 1971); Rudolph H. Hartmann, *The Kansas City Investigation: Pendergast's Downfall, 1938-1939* (Columbia: University of Missouri Press, 1999); John R. Schmidt, "The Mayor Who Cleaned Up Chicago": *A Political Biography of William E. Dever* (DeKalb: Northern Illinois University Press, 1989); Frederick Shaw, *The History of the New York State Legislature* (New York: Columbia University Press, 1954); Joel A. Tarr, *A Study in Boss Politics: William Lorimer of Chicago* (Urbana: University of Illinois Press, 1971).
 47. Knott và Miller, *Reforming Bureaucracy*, tr. 18.
 48. Xem Richard Oestreicher, "Urban Working-Class Political Behavior and Theories of American Electoral Politics, 1870-1940," *Journal of American History* 74, số 4 (1988): 1257-86.
 49. Thompson, *The "Spider Web"*, tr. 35.
 50. *Ibid.*, tr. 215-18.

CHƯƠNG 10

1. Để tìm hiểu bao quát, xem Thompson, *The "Spider Web"*, chương 1.
2. Ingraham, *Foundation of Merit*, tr. 23-24; Schultz và Maranto, *Politics of Civil Service Reform*, tr. 60-61.
3. Về câu chuyện về việc Garfield bị bắn và bị bỏ bê trong việc thăm khám y khoa, xem Candice Millard, *Destiny of the Republic: A Tale of Madness, Medicine and the Murder of a President* (New York: Doubleday, 2011).
4. Sean M. Theriault, "Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People," *Journal of Politics* 65, số 1 (2003): 50-68; Ingraham, *Foundation of Merit*, tr. 26-27.
5. Paul P. Van Riper, "The American Administrative State: Wilson and the Founders – An Unorthodox View," *Public Administration Review* 43, số 6 (1983): 477-90; Skowronek, *Building a New American State*, tr. 47-48.
6. Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* 2, số 2 (1887): 197-222. Van Riper, "American Administrative State," cho rằng Eaton có nhiều sức ảnh hưởng hơn Wilson về xu hướng quan điểm trong thời kỳ này, và rằng tiếng tăm của bài viết này chỉ nổi lên sau đó. Trước bài viết này là bài "Lưu ý về quản trị" năm 1885 khẳng định việc phân chia trách nhiệm giữa chính trị và quản trị.
7. Phân biệt chính trị-quản trị được Max Weber đưa ra trong tiểu luận năm 1919, "Politics as a Vocation," trong *From Max Weber: Essays in Sociology*

- (New York: Oxford University Press, 1946).
8. Wilson, "Study of Administration," tr. 206.
 9. Van Riper, "American Administrative State"; H. Eliot Kaplan, "Accomplishments of the Civil Service Reform Movement," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 189 (1937): 142-47; Skowronek, *Building a New American State*, tr. 64.
 10. Ingraham, *Foundation of Merit*, tr. 27-28.
 11. Ibid., tr. 32-33; Van Riper, "American Administrative State," tr. 483.
 12. Ari Hoogenboom, "The Pendleton Act and the Civil Service," *American Historical Review* 64, số 2 (1959): 301-18; Knott và Miller, *Reforming Bureaucracy*, tr. 44.
 13. Hoogenboom, "Pendleton Act," tr. 305-306; Ingraham, *Foundation of Merit*, tr. 33-34; Skowronek, *Building a New American State*, tr. 68, 72.
 14. Tarr, *A Study in Boss Politics*, tr. 72-73.
 15. Knott và Miller, *Reforming Bureaucracy*, tr. 44-47.
 16. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 51.
 17. Ibid., tr. 61-62; Knott và Miller, *Reforming Bureaucracy*, tr. 36-37.
 18. Knott và Miller, *Reforming Bureaucracy*, tr. 35-36.
 19. Ibid., tr. 37-38; Jean Bethke Elshtain, *Jane Addams and the Dream of American Democracy: A Life* (New York: Basic Books, 2002).
 20. Trong số các sách của Goodnow có *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*, 2 tập (New York: G. P. Putnam's Sons, 1893); và *Politics and Administration: A Study in Government* (New York: Macmillan, 1900).
 21. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 53; Knott và Miller, *Reforming Bureaucracy*, tr. 39-40.
 22. Frederick Winslow Taylor, *The Principles of Scientific Management* (New York: Harper, 1911). Xem thảo luận về chủ nghĩa Taylor trong Fukuyama, *Trust*, tr. 225-27.
 23. Edmund Morris, *The Rise of Theodore Roosevelt* (New York: Modern Library, 2001), tr. 404-405.
 24. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 53.
 25. Robert H. Wiebe, *The Search for Order: 1877-1920* (New York: Hill and Wang, 1967), tr. 165.
 26. Tổng hợp về nền tảng xã hội của các nhà cải cách, xem Blaine A. Brownell, "Interpretations of Twentieth-Century Urban Progressive Reform," trong David R. Colburn và George E. Pozzetta, eds., *Reform and Reformers in the Progressive Era* (Westport, CT: Greenwood Press, 1983); và Michael McGerr, *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870-1920* (New York: Free Press, 2003).
 27. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 167.

28. E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (New York: Holt, 1960), tr. 78-85.
29. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 179-80; Keller, *America's Three Regimes*, tr. 182-83; Van Riper, *History of the United States Civil Service*, tr. 205-207.
30. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 197-200.
31. Ingraham, *Foundation of Merit*, tr. 42-47.
32. Chẳng hạn, các nỗ lực giảm quân số trong các cơ quan thừa nhận sự của châu Phi chỉ khiến những người dôi dư đó đi xin việc ở các bộ phận khác của chính quyền. Lệ trốn việc của giáo viên Ấn Độ thường là kết quả của thực tế là việc làm ngành sư phạm được phân bổ như một loại hình đặc ân chính trị; chính trị gia không bận tâm việc giáo viên có lên lớp hay không trừ phi động cơ chính trị liên quan đến người đó bị thay đổi vì lý do nào đó. Xem Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999* (New York: Cambridge University Press, 2001), tr. 101-109.
33. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 180-82, 191-94.

CHƯƠNG 11

1. Richard D. Stone, *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy* (New York: Praeger, 1991), tr. 2.
2. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 123.
3. Gabriel Kolko, *Railroads and Regulation, 1877-1916* (Princeton: Princeton University Press, 1965), tr. 7.
4. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 124-25; Kolko, *Railroads and Regulation*, tr. 7-20; Ari Hoogenboom và Olive Hoogenboom, *A History of the ICC: From Panacea to Palliative* (New York: Norton, 1976), tr. 1-6.
5. Robin A. Prager, "Using Stock Price Data to Measure the Effects of Regulation: The Interstate Commerce Act and the Railroad Industry," *RAND Journal of Economics* 20, số 2 (1989).
6. Kaiser Family Foundation, *Health Care Costs: A Primer. Key Information on Health Care Costs and Their Impact* (Menlo Park, CA: Kaiser Family Foundation, 2012).
7. Munn quy định về các máy nâng hạt nhưng ngay sau đó được mở rộng để bao gồm các công ty đường sắt.
8. Alfred Marshall, *Principles of Economics*, rất nhiều lý thuyết kinh tế học tân cổ điển hiện đại dựa trên đó, chỉ đến năm 1890 mới được xuất bản.
9. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 135-37.
10. Chẳng hạn hợp danh để vận tải hay hợp danh doanh thu bị xem là bất hợp pháp nhưng cùng thiết đặt giá chung lại không được hợp pháp hóa cũng không bị cấm. Xem Hoogenboom và Hoogenboom, *History of the ICC*, tr. 18.

11. Keller, *America's Three Regimes*, tr. 158-62.
12. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 151.
13. Stone, *Interstate Commerce Commission*, tr. 10-15.
14. Kolko, *Railroads and Regulation*, tr. 1-6.
15. Stone, *Interstate Commerce Commission*, tr. 17-22; Skowronek, *Building a New American State*, tr. 248-83.
16. Skowronek, *Building a New American State*, tr. 283.
17. Quyết định thiết lập tỉ lệ này cuối cùng bị Tòa án Tối cao phản bác, tr. 51.
18. Ibid., tr. 113.
19. Daniel P. Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928* (Princeton: Princeton University Press, 2001), tr. 191-98.
20. Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960), tr. 26-29; www.foresthistory.org/ASPNET/Places/National%20Forests%20of%20the%20U.S.pdf.
21. Về nền tảng gia đình và thời trẻ của Pinchot, xem Char Miller, *Gifford Pinchot and the Making of Modern Environmentalism* (Washington, D.C.: Island Press/ Shearwater Books, 2001), tr. 15-54.
22. Harold K. Steen, *The U.S. Forest Service: A History* (Seattle: University of Washington Press, 1976), tr. 49.
23. Brian Balogh, "Scientific Forestry and the Roots of the Modern American State: Gifford Pinchot's Path to Progressive Reform," *Environmental History* 7, số 2 (2002): tr. 198-225.
24. Carpenter, *Forging of Bureaucratic Autonomy*, tr. 205-207; Kaufman, *Forest Ranger*, tr. 26-27; Steen, *U. S. Forest Service*, tr. 47-48.
25. Balogh, "Scientific Forestry," tr. 199; Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, tr. 280; Steen, *U.S. Forest Service*, tr. 71.
26. Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, tr. 212-16.
27. Xem Miller, *Gifford Pinchot*, tr. 149-50.
28. Steen, *U.S. Forest Service*, tr. 71-78.
29. Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, tr. 1, 280-82.
30. Ibid., tr. 282.
31. Gifford Pinchot, *Breaking New Ground* (Washington, D.C.: Island Press, 1947), tr. 392.
32. Ibid., tr. 395-403; Carpenter, *Forging a Bureaucratic Autonomy*, tr. 285-86; Skowronek, *Building a New American State*, tr. 190-91.
33. Kaufman, *Forest Ranger*, tr. 28-29.

CHƯƠNG 12

1. Về ý tưởng về hợp tác xã hội nảy sinh từ những áp lực cạnh tranh, xem

- Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 2.
2. Đây là định nghĩa được đưa ra trong Ernest Gellner, *Nations and Nationalism* (Malden, MA: Blackwell, 2006), ấn bản lần thứ hai, tr. 1.
 3. Charles Taylor, ed., *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton University Press, 1994).
 4. Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (New York: Verso, 1991), tr. 37-46. Các luận điểm tương tự được đưa ra trong Elizabeth L. Eisenstein, *The Printing Revolution in Early Modern Europe*, ấn bản lần thứ hai (New York: Cambridge University Press, 2005).
 5. Ernest Gellner, "Nationalism and the Two Forms of Cohesion in Complex Societies," trong *Culture, Identity, and Politics* (New York: Cambridge University Press, 1987), tr. 15-16.
 6. Xem Gellner, *Nations and Nationalism*, tr. 38-42.
 7. Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1976), tr. 67, 84, 86.
 8. Xem Émile Durkheim, *Suicide* (Glencoe, IL: Free Press, 1951).
 9. Liah Greenfeld, *Nationalism: Five Roads to Modernity* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992), tr. 14.
 10. Điểm khái quát về sự đồng thuận của người theo chủ thuyết tạo dựng hiện này được đưa ra bởi Keith Darden, *Resisting Occupation: Mass Schooling and the Creation of Durable National Loyalties* (New York: Cambridge University Press, 2013). Về những loại hình tranh luận mang chủ thuyết tạo dựng khác nhau, xem Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (New York: Cambridge University Press, 1996) và *Ethnicity without Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004); David D. Laitin, *Nations, States, and Violence* (New York: Oxford University Press, 2007).
 11. Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation? What Is a Nation?* (Toronto: Tapir Press, 1996), tr. 19.
 12. Về luận điểm này, xem Mansfield, *Machiavelli's Virtue*, tr. 64-66, 262.

CHƯƠNG 13

1. Thuật ngữ "tiếp cận hạn chế" bắt nguồn từ North, Wallis và Weingast, *Violence and Social Orders*. Sự phân biệt giữa các trật tự tiếp cận khép kín (limited-access order) và trật tự tiếp cận mở (open access order) là cách rất hữu hiệu để tư duy về sự chuyển dịch giữa các nhà nước thân tộc và hiện đại. Tuy nhiên, nó không cung cấp một lý thuyết động về việc chuyển dịch giữa các trật tự này. Các "điều kiện chín muồi" (nguyên văn: doorstep – đã ở ngưỡng cửa) mà nó liệt kê ra để thực hiện sự chuyển dịch này như pháp quyền cho giới tinh hoa hay sự kiểm soát dân sự đối với quân sự chỉ đặt ra câu hỏi các điều kiện này bản thân chúng được đáp ứng như thế nào, hay vì sao lại là chúng chứ không phải các điều kiện có vẻ quan trọng khác giữ vai

trò tối quan trọng trong sự chuyển dịch.

2. Trong nghiên cứu của mình về các khu vực nhà nước tại Đông Âu sau sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản, Conor O'Dwyer bổ sung một yếu tố khác vào trong khung của Shefter: bản chất sự cạnh tranh của các đảng. Khi sự cạnh tranh này mạnh, các đảng giám sát lẫn nhau và ngăn chặn sự mở rộng của việc bổ nhiệm theo bảo trợ; khi các đảng phân tán và yếu, sự bảo trợ dường như lại gia tăng. Điều này giải thích vì sao các nhà nước Ba Lan và Slovak phát triển nhanh đến vậy trong khi Czech lại không. Xem Conor O'Dwyer, *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).
3. Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962).
4. Luận điểm này được đưa ra trong Khan, "Markets, States, and Democracy."
5. Gorski, *The Disciplinary Revolution*, tr. 39-77.
6. Về câu chuyện xây dựng nhà nước trong khu vực này, xem Dan Slater, *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia* (New York: Cambridge University Press, 2010), tr. 135-63.
7. Edward N. Luttwak, "Give War a Chance," *Foreign Affairs* 78, số 4 (1999): 36-44.
8. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, tr. 315-24.
9. Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: Norton, 2003).
10. Xem Thomas Carothers, "The 'Sequencing' Fallacy," *Journal of Democracy* 18, số 1 (2007): 13-27; Robert Kagan, "The Ungreat Washed: Why Democracy Must Remain America's Goal Abroad," *New Republic*, 7/7 và 14/7/2003, 27-37; Francis Fukuyama, "Is There a Proper Sequence in Democratic Transitions?" *Current History* 110, số 739 (2011): 308-10.

CHƯƠNG 14

1. Peter Cunliffe-Jones, *My Nigeria: Five Decades of Independence* (New York: Palgrave Macmillan, 2010), tr. 148-49.
2. Peter Lewis, *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007).
3. Tom Forrest, *Politics and Economic Development in Nigeria* (Boulder, CO: Westview Press, 1993), tr. 133-36.
4. Lewis, *Growing Apart*, tr. 184-88.
5. Cunliffe-Jones, *My Nigeria*, tr. 129. Rất khó có được số liệu thống kê chính xác về doanh số xuất khẩu dầu, trong điều kiện hoàn toàn thiếu minh bạch của khu vực này tại Nigeria.
6. www.forbes.com/billionaires/#tab:overall_page:3.
7. Cunliffe-Jones, *My Nigeria*, tr. 131-32.
8. Chỉ số Quản trị Toàn cầu Ngân hàng Thế giới năm 2010; Chỉ số Nhận thức

Tham nhũng Quốc tế 2011.

9. Toyin Falola và Matthew M. Heaton, *A History of Nigeria* (New York: Cambridge University Press, 2008), tr. 187.
10. Daniel Jordan Smith, *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria* (Princeton: Princeton University Press, 2007), tr. 19-24, 33-39.
11. John Campbell, *Nigeria: Dancing on the Brink* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2011), tr. 63-78.
12. Xem Eghosa E. Osaghae, *Crippled Giant: Nigeria Since Independence* (Bloomington: Indiana University Press, 1998), tr. 54-69.
13. Campbell, *Nigeria*, tr. 97-113. Cuộc bầu cử năm 2011 với Goodluck Jonathan tiếp tục giữ nhiệm kỳ rõ ràng được thực hiện một cách công bằng hơn. Peter Lewis, "Nigeria Votes: More Openness, More Conflict," *Journal of Democracy* 22, số 4 (2011): 59-74.
14. Cunliffe-Jones, *My Nigeria*, tr. 179-94, đặt ra câu hỏi hoàn toàn có lý rằng vì sao không có sự phấn nộ và dịch chuyển của người dân Nigeria.
15. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria*.
16. Xem Daniel N. Posner, *Institutions and Ethnic Politics in Africa* (New York: Cambridge University Press, 2005).

CHƯƠNG 15

1. Về tổng quan chủ nghĩa Darwin và vai trò của sinh vật trong kiến giải hành vi con người, xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 2.
2. Về tổng quan nghiên cứu gần đây ghép địa lý với tăng trưởng kinh tế, xem World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography* (Washington, D.C.: World Bank, 2008).
3. Jeffrey Sachs, "Tropical Underdevelopment" (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8119, 2001); John L. Gallup và Jeffrey D. Sachs, "The Economic Burden of Malaria," *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 64, số 1-2 (2001): 85-96.
4. Jared Diamond, *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies* (New York: Norton, 1997).
5. Có thể xem North và Thomas, *The Rise of the Western World*.
6. Stanley L. Engerman và Kenneth L. Sokoloff, "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States," trong Stephen Haber, ed.; *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1997); Stanley L. Engerman và Kenneth L. Sokoloff, "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies," *Economia* 3, số 1 (2002): 41-101. Stephen Haber cũng đưa ra luận điểm tương tự dựa trên lượng mưa trung bình. Ông cho rằng các khu vực nhận được lượng mưa vừa phải sẽ có nhiều khả năng sản sinh

ra chính quyền dân chủ vì một khi hậu như vậy hay khuyến khích nông nghiệp tiểu chủ và một sự phân phối đất công bằng hơn và vì thế quyền lực chính trị được phân bố đều hơn. Các vùng sa mạc với lượng mưa hạn chế hay các khu vực nhiệt đới nhiều mưa đều không hỗ trợ tốt cho loại hình nông nghiệp này.

7. Daron Acemoglu, Simon Johnson, và James A. Robinson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review* 91, số 5 (2001): 1369-1401. Những phát hiện này đã được lồng ghép vào Acemoglu và Robinson, *Why Nations Fail*.
8. Daron Acemoglu, Simon Johnson, và James A. Robinson, "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution," *Quarterly Journal of Economics* 107 (2002): 1231-94; David Eltis, Frank D. Lewis, và Kenneth L. Sokoloff, eds., *Slavery in the Development of the Americas* (New York: Cambridge University Press, 2004), tr. 1-27; Eric E. Williams, *Capitalism and Slavery* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994), tr. 51-84.
9. Lý thuyết này và những lý thuyết khác được thảo luận trong Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 5; Robert L. Carneiro, "A Theory of the Origin of the State," *Science* 159 (1970): 733-38; Ian Morris, *Why the West Rules—For Now* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010).
10. Về việc các nhà nước tại Đông Nam Á không có khả năng khuất phục vùng đất nội địa, xem James C. Scott, *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia* (New Haven: Yale University Press, 2009).
11. Jack Goody, *Technology, Tradition, and the State in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 1971); Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa* (Princeton: Princeton University Press, 2000), tr. 39-41.

CHƯƠNG 16

1. J. H. Elliott, *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492-1830* (New Haven: Yale University Press, 2006), tr. 23; James Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development* (New York: Cambridge University Press, 2000), tr. 69-70; D. K. Fieldhouse, *The Colonial Empires: A Comparative Survey from the Eighteenth Century*, ấn bản lần thứ hai (London: Macmillan, 1982), tr. 22-23.
2. Elliott, *Empires of the Atlantic World*, tr. 41-42; Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, tr. 63.
3. Fieldhouse, *Colonial Empires*, tr. 14.
4. Philip D. Curtin, *The Rise and Fall of the Plantation Complex: Essays in Atlantic History*, ấn bản lần thứ hai (New York: Cambridge University Press, 1998), tr. 16-25.
5. Ibid., tr. 42-45; Thomas E. Skidmore và Peter H. Smith, *Modern Latin America*, ấn bản lần thứ sáu (New York: Oxford University Press, 2004), tr. 22-26.
6. Gavin Wright, *Slavery and American Economic Development* (Baton Rouge:

- Louisiana State University Press, 2006), tr. 14. Philip Curtin viết rằng đảo đường Barbados có dân số đông hơn Massachusetts hay Virginia vào những năm 1680 và mật độ dân cư cao hơn Anh gấp bốn lần (*Rise and Fall of the Plantation Complex*, tr. 83).
7. Wright, *Slavery and American Economic Development*, tr. 16.
 8. Quan điểm rằng chiếm hữu nô lệ không hiệu quả được đưa ra bởi Ulrich B. Phillips, *American Negro Slavery* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1966). Những lập luận về tính khả thi kinh tế của chiếm hữu nô lệ trong Alfred H. Conrad và John R. Meyer, "The Economics of Slavery in the Ante Bellum South: Comment," *American Economic Review* 66, số 2 (1979): 95-130; Robert W. Fogel và Stanley Engerman, *Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery* (Boston: Little, Brown, 1974); Robert W. Fogel và Stanley L. Engerman, "Explaining the Relative Efficiency of Slave Agriculture in the Antebellum South," *American Economic Review* 67, số 3 (1977): 275-96.
 9. William H. Prescott, *History of the Conquest of Peru* (Philadelphia: J. B. Lippincott, 1902), và Prescott, *History of the Conquest of Mexico* (Philadelphia: J. B. Lippincott, 1904); Hugh Thomas, *The Conquest of Mexico* (London: Hutchinson, 1993); Diamond, *Guns, Germs, and Steel*.
 10. Diamond, *Guns, Germs, and Steel*, tr. 67-81.
 11. Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, 6th ed. (New York: Marcel Dekker, 2001), tr. 163-64; Jean-Claude Garcia-Zamor, "Administrative Practices of the Aztecs, Incas, and Mayas: Lessons for Modern Development Administration," *International Journal of Public Administration* 21, số 1 (1998): 145-71. Một nhà khảo cổ giả thuyết rằng những nhà quan sát của Tây Ban Nha thời kỳ đầu đã cất nghĩa mạng lưới đường sá ấn tượng kết nối vùng đất Inca như là những dấu hiệu về một tổ chức quân sự-hệ thống quan liêu, nhưng thật ra những con đường này được sử dụng vì mục đích tôn giáo và lễ nghi là nhiều hơn. Chưa rõ bộ máy quan liêu tồn tại tại đế quốc này ở cấp độ như thế nào.
 12. Về so sánh giữa người Maurya và người lai Trung-Ấn, xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 163-88.
 13. Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, tr. 60, 68; Diamond, *Guns, Germs, and Steel*, tr. 210-14.
 14. Câu chuyện về những diễn tiến này, xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 8.
 15. Fieldhouse, *Colonial Empires*, tr. 16; Curtin, *Rise and Fall of the Plantation Complex*, tr. 62-63.
 16. Elliott, *Empires of the Atlantic World*, tr. 59-60.
 17. Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, tr. 44-47; Skidmore và Smith, *Modern Latin America*, tr. 26-27.
 18. Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, tr. 46-49; Skidmore và Smith, *Modern Latin America*, tr. 27-28.

19. Xem tổng quan về quá trình này trong Francis Fukuyama, ed., *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States* (New York: Oxford University Press, 2008), chương 10.
20. Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, tr. 143-46.
21. Enrique Cárdenas, "A Macroeconomic Interpretation of Nineteenth-Century Mexico," trong Haber, *How Latin America Fell Behind*, tr. 66-74; John H. Coatsworth, "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico," *American Historical Review* 83 (1978): 80-100.
22. Jeffrey Bortz và Stephen Haber, "The New Institutional Economics and Latin American Economic History," và Noel Maurer và Stephen Haber, "Institutional Change and Economic Growth: Banks, Financial Markets, and Mexican Industrialization, 1878-1913," trong Jeffrey Bortz và Stephen Haber, eds. *The Mexican Economy, 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2002).

CHƯƠNG 17

1. Miguel Angel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America* (University Park: Pennsylvania State University Press, 2002), tr. 35-47. Một luận điểm tương tự về sự vắng mặt tương đối của chiến tranh và xây dựng nhà nước tại Mỹ Latin được đưa ra bởi Georg Sørensen trong "War and State-Making: Why Doesn't It Work in the Third World?" *Security Dialogue* 32, số 3 (2001): 341-54; và Cameron G. Thies, "War, Rivalry, and State Building in Latin America," *American Journal of Political Science* 49, số 3 (2005): 451-65.
2. Skidmore và Smith, *Modern Latin America*, tr. 28-34; David Bushnell and Neill Macaulay, *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*, ấn bản lần thứ hai (New York: Oxford University Press, 1994), tr. 14-20.
3. Bushnell and Macaulay, *Emergence of Latin America*, tr. 22-26; Skidmore and Smith, *Modern Latin America*, tr. 36-40.
4. Centeno, *Blood and Debt*, tr. 56.
5. *Ibid.*, tr. 52-81.
6. Về việc quá trình này diễn ra tại Trung Quốc và châu Âu như thế nào, xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 110-27, 321-35.
7. *Ibid.*, tr. 361.
8. Marcus Kurtz ghi lại điều này sử dụng ba thước đo hiệu quả nhà nước: mức thuế đánh vào khai thác, tỉ lệ trẻ em đi học phổ thông, số dặm đường sắt xây được trong tương quan với diện tích đất. Kurtz, *Latin American State Building in Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 2013), tr. 10-17.
9. Kurtz chỉ ra những giới hạn của các thuyết xây dựng nhà nước hiện nay tập trung vào chiến tranh và khai thác nguồn lực. Chile, Bolivia và Peru là các quốc gia phụ thuộc nguồn lực, gây chiến với nhau trong thế kỷ XIX, nhưng

chỉ Chile là có được một nhà nước tương đối mạnh (Ibid., tr. 48-54).

10. Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1994), tr. 24-42.
11. Xem Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Sector* (Paris: OECD, 2012).

CHƯƠNG 18

1. Số liệu tính theo theo ngang giá sức mua bất biến của năm 2005. Ngân hàng Dữ liệu của Ngân hàng Thế giới. <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=3&cid=4>.
2. Về tổng quát nền kinh tế Costa Rica từ năm 1948, xem Helen L. Jacobstein, *The Process of Economic Development in Costa Rica, 1948-1970: Some Political Factors* (New York: Garland Publishing, 1987).
3. Lawrence E. Harrison, *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case* (Lanham, MD: Center for International Affairs, 1985), tr. 49.
4. Xem Jeffery M. Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), tr. 16-19, 24-25.
5. John A. Booth, *Costa Rica: Quest for Democracy* (Boulder, CO: Westview Press, 1998), tr. 32-35.
6. Skidmore và Smith, *Modern Latin America*, tr. 371-72; Booth, *Costa Rica*, tr. 42-50.
7. Paige, *Coffee and Power*, tr. 141-52.
8. Ibid., tr. 127-40.
9. Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, tr. 130-31; Bushnell và Macaulay, *Emergence of Latin America*, tr. 224.
10. Skidmore và Smith, *Modern Latin America*, tr. 72-73; Carlos Newland, "Economic Development and Population Change: Argentina, 1810-1870," trong Coatsworth và Taylor, *Latin America and the World Economy*, tr. 210-13.
11. Carlos Waisman, *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 1987), tr. 5.
12. Mahoney, *Colonialism and Postcolonial Development*, tr. 129, 211.
13. Trích từ Ibid., tr. 131.
14. Waisman, *Reversal of Development*, tr. 9.
15. Xem V. S. Naipaul, *The Return of Eva Perón, with The Killings in Trinidad* (New York: Knopf, 1980).
16. Paul W. Gates, "The Homestead Act: Free Land Policy in Operation, 1862-1935," trong Gates, ed., *The Jeffersonian Dream: Studies in the History of American Land Policy and Development* (Albuquerque: University of New

Mexico Press, 1996); Harold M. Hyman, *American Singularity: The 1787 Northwest Ordinance, the 1862 Homestead and Morrill Acts, and the 1944 G.I. Bill* (Athens: University of Georgia Press, 1986).

17. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery*, tr. 16-17.
18. Bushnell và Macaulay, *Emergence of Latin America*, tr. 128-29.
19. Ibid., tr. 227-32
20. Sự so sánh với Hy Lạp được nêu trong Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery*, tr. 21-22. Xem thêm Skidmore và Smith, *Modern Latin America*, tr. 80-81.
21. Skidmore và Smith, *Modern Latin America*, tr. 82-86.
22. Mouzelis, *Politics in the Semi-Periphery*, tr. 2-27.
23. Roberto Cortés Condé, *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century* (New York: Cambridge University Press, 2009), tr. 125-44.
24. Vấn đề càng trở nên rất mực tối tệ dưới thời Perón, người đã luận tội bốn trên năm thẩm phán đương nhiệm trong Tòa án Tối cao, Pablo T. Spiller, và Mariano Tommasi, "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998," *American Journal of Political Science* 46, số 4 (2002): 699-716.

CHƯƠNG 19

1. Xem Ngân hàng Dữ liệu của Ngân hàng Thế giới, <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&cid=4&CNO=2>.
2. Steven Radelet, *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way* (Baltimore: Center for Global Development, 2010). Từ thời điểm cuốn sách này được xuất bản, Mali, một trong số 17 quốc gia này, trải qua một cuộc đảo chính và cần loại khỏi danh sách.
3. Về thời kỳ này, xem William Reno, *Warlord Politics and African States* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998).
4. Collier, *The Bottom Billion*; Collier và Hoeffler, *Economic Causes of Civil Conflict*; Collier, "Implications of Ethnic Diversity," *Economic Policy* 32 (2001): 129-66.
5. Michael Bratton và Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1997), tr. 61-63.
6. van de Walle, *African Economies*, tr. 117.
7. Vào thời điểm chế độ của Mobutu sụp đổ, quân đội của ông có 50 tướng và 600 đại tá. Michela Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz: Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo* (New York: Harper, 2001), tr. 90, 95, 229.
8. van de Walle, *African Economies*, tr. 65.
9. Herbst, *States and Power in Africa*.
10. van de Walle, *African Economies*, tr. 73-74.
11. Nicolas van de Walle, *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*

- (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2004), tr. 33.
12. Bratton và van de Walle, *Democratic Experiments*; Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley: University of California Press, 2005).
 13. Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz*, tr. 104-108.
 14. David B. Abernethy, *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415-1980* (New Haven: Yale University Press, 2000), tr. 81-82; Fieldhouse, *Colonial Empires*, tr. 177-78.
 15. Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, tr. 92.
 16. Fieldhouse, *Colonial Empires*, tr. 178, 207-10.
 17. Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, tr. 94-95; Mahmood Mamdani, *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism* (Princeton: Princeton University Press, 1996).
 18. Herbst, *States and Power in Africa*, tr. 15.
 19. Crawford Young, *The African Colonial State in Comparative Perspective* (New Haven: Yale University Press, 1994), tr. 74-75.
 20. Carneiro, "A Theory of the Origin of the State."
 21. Herbst, *States and Power in Africa*, tr. 40-57.
 22. Young, *African Colonial State*, tr. 80-90; Fieldhouse, *Colonial Empires*, tr. 211-16.

CHƯƠNG 20

1. Có thể xem Human Rights Watch, www.hrw.org/en/news/2000/05/31/sierra-leone-rebels-forcefully-recruit-child-soldiers.
2. Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War* (New York: Random House, 2000), tr. 4-19.
3. Nhà kinh tế học Nathan Nunn trong một nghiên cứu cần mẫn chỉ ra sự tương quan mạnh giữa mức độ hoà nghị tại Tây Phi ngày nay và những nơi có thông lệ buôn bán nô lệ vài thế kỷ trước. Việc mua bán nô lệ dính tới nhiều bạo lực, và nhất là ở miền Nam các xã hội tham gia vào buôn bán nô lệ thường xuyên có sự giành giết trên các lộ trình và cửa ngõ dẫn vào các thị trường nước ngoài. Nunn, "Historical Legacies: A Model Linking Africa's Past to Its Current Underdevelopment," *Journal of Development Economics* 83, số 1 (2007): 157-75; và Nunn, "The Long-Term Effects of Africa's Slave Trades," *Quarterly Journal of Economics* 123, số 1 (2008): 139-76.
4. Wrong, *In the Footsteps of Mr. Kurtz*, tr. 47.
5. Lansana Gberie, *A Dirty War in West Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone* (Bloomington: Indiana University Press, 2005), tr. 40.
6. Trích từ Jean Suret-Canale, *French Colonialism in Tropical Africa, 1900-1945* (New York: Pica Press, 1971), tr. 90.
7. Mann, *Sources of Social Power*, tr. 169-70.
8. Dĩ nhiên có một số ngoại lệ quan trọng về một số nước có thể cai trị với sự

chuyên quyền tối thiểu, như Botswana và Mauritius.

9. Karen E. Fields, *Revival and Rebellion in Colonial Central Africa* (Princeton: Princeton University Press, 1985), tr. 32.
10. Sara Berry, *No Condition Is Permanent: The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa* (Madison: University of Wisconsin Press, 1993), tr. 22, 24; Fields, *Revival and Rebellion*, tr. 39.
11. Có thể xem Charles K. Meek, *Land Law and Custom in the Colonies*, ấn bản lần thứ hai (London: Frank Cass, 1968); E. E. Evans-Pritchard, *Kinship and Marriage Among the Nuer* (Oxford: Clarendon Press, 1951), và Evans-Pritchard, *The Political System of the Anuak of the Anglo-Egyptian Sudan* (New York: AMS Press, 1977); Julius Lewin, *Studies in African Native Law* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1947); Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, tr. 115; Berry, *No Condition Is Permanent*, tr. 30.
12. Berry, *No Condition Is Permanent*, tr. 27.
13. Mamdani, *Citizen and Subject*, tr. 79-81; William B. Cohen, "The French Colonial Service in French West Africa," trong Gifford Prosser và William R. Louis, eds., *France and Britain in Africa: Imperial Rivalry and Colonial Rule* (New Haven: Yale University Press, 1971), tr. 498.
14. Terence Ranger, "The Invention of Tradition in Colonial Africa," trong E. J. Hobsbawm và Terence Ranger, eds., *The Invention of Tradition* (New York: Cambridge University Press, 1983), tr. 248.
15. Đất ở các xã hội bộ lạc thường do cả cá thể gia đình lẫn toàn thể bộ lạc kiểm soát. Nhưng, cá nhân không được quyền sở hữu tự do; quyền chuyển nhượng đất thường đi kèm với việc tuân theo nghiêm ngặt các giao ước với dòng tộc. Tộc trưởng giống như là một người nhận ủy thác nhân danh nhóm. Xem Francis Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 4; T. Olawale Elias, *The Nature of African Customary Law* (Manchester, UK: Manchester University Press, 1956), tr. 162-66.
16. Mamdani, *Citizen and Subject*, tr. 138-45.
17. Ibid., tr. 44.
18. Về hệ thống luật đất đai kép tại Kenya, xem Ann P. Munro, "Land Law in Kenya," trong Thomas W. Hutchison và cộng sự, eds., *Africa and Law: Developing Legal Systems in African Commonwealth Nations* (Madison: University of Wisconsin Press, 1968).
19. Thomas Spear, "Neo-Traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa," *Journal of African History* 44, số 1 (2003): 3-27; Emily Lynn Osborn, "'Circle of Iron': African Colonial Employees and the Interpretation of Colonial Rule in French West Africa," *Journal of African History* 44 (2003): 29-50; Fields, *Revival and Rebellion*, tr. 31, 38; Berry, *No Condition Is Permanent*, tr. 32.
20. Xem Martin Chanock, "Paradigms, Policies and Property: A Review of the Customary Law of Land Tenure," trong Kristin Mann và Richard Roberts, eds., *Law in Colonial Africa* (Portsmouth, NH: Heinemann, 1991).

21. Cohen, "French Colonial Service," tr. 500; Michael Crowder, "The White Chiefs of Tropical Africa," trong Lewis H. Gann và Peter Duignan, eds., *Colonialism in Africa, 1870-1960*. Vol. 2: *The History and Politics of Colonialism 1914-1960* (London: Cambridge University Press, 1970), tr. 320.
22. Crowder, "White Chiefs of Tropical Africa," tr. 344.
23. Suret-Canale, *French Colonialism*, tr. 71-83. Một số cộng đồng tại Senegal thực tế đã có được tư cách công dân Pháp.
24. James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* (New Haven: Yale University Press, 1998), chương 9.
25. Suret-Canale, *French Colonialism*, tr. 313-14.
26. Ibid., tr. 371; Cohen, "French Colonial Service," tr. 492, 497.
27. Xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 3.
28. Trích dẫn từ Abernethy, *Dynamics of Global Dominance*, tr. 120.
29. Melissa Thomas, "Hard Choices: Why U.S. Policies Towards Poor Governments Fail" (unpublished manuscript), chương 6.
30. Collier và Rohner, "Beyond Greed and Grievance."
31. Matthew Lange, *Lineages of Despotism and Development: British Colonialism and State Power* (Chicago: University of Chicago Press, 2009), tr. 96-100; Gberie, *A Dirty War in West Africa*, tr. 17-38. Cái không may của Sierra Leone là kim cương của nó không như của Botswana mà là loại bởi tích khiến gần như ai cũng dễ dàng khai thác. Sự nghiệp chính trị ban đầu của Siaka Stevens được dựa trên việc ông bênh vực cho các chủ mỏ nghèo chống lại ngành khai thác quốc doanh, làm suy yếu năng lực của nhà nước trong việc kiểm soát thương mại kim cương.
32. Gberie, *A Dirty War in West Africa*, tr. 196.

CHƯƠNG 21

1. Có một nguồn tư liệu khổng lồ về đề tài gìn giữ hòa bình và can thiệp hậu xung đột. Xem James Dobbins và những người khác, *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq* (Santa Monica, CA: RAND Corp., 2003); Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (New York: Oxford University Press, 2004); World Bank, *World Development Report 2011*.
2. Xem Fukuyama, *America at the Crossroads*; and Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006).
3. James Dobbins và cộng sự, *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq* (Santa Monica, CA: RAND Corp., 2005) để biết sự hỗ trợ nhân đạo cho Somalia đã làm lợi cho chính quyền của Siad Barre như thế nào. Trong trường hợp của Đông Congo, người ta buộc tội rằng các trại tị nạn của Liên Hợp Quốc đang dung dưỡng cho các *génocidaire* (kẻ gây

thảm họa diệt chủng) Rwandan Hutu cho đến khi bị đập tan bởi lực lượng Rwanda xâm lược.

4. Xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 14.
5. Pritchett, Woolcock, và Andrews, *Capability Traps?*
6. Thomas, "Hard Choices"; Merilee S. Grindle, "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries," *Governance* 17, số 4 (2004): 525-48.
7. Về nguồn gốc của sự phát triển dựa trên cộng đồng, xem Mallaby, *The World's Banker*, tr. 202-206.
8. Jean Ensminger, "Inside Corruption Networks: Community Driven Development in the Village" (công trình chưa công bố, 05/2012).
9. Reo Matsuzaki, "Why Accountable Agents Are More Likely to Fail: Explaining Variation in State-Building Outcomes across Colonial Taiwan and the Philippines" (chưa công bố); Paul D. Hutchcroft, "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913," *Journal of Asian Studies* 59, số 2 (2000): 277-306.

CHƯƠNG 22

1. Một số sử gia nói về sự tồn tại của các nhà nước và vương quốc ở hai nửa tây và đông của Nam Nigeria, nhưng trong số các chính thể này hầu như mới có cái vượt được quá tầm thị tộc để trở thành nhà nước thật sự. Hình thái tổ chức xã hội chủ đạo vẫn là bộ lạc. Đã có một số lần các dân tộc nói tiếng Yoruba được hợp nhất dưới các vương quốc Oyo, tập trung trong thành Ife và Benin gần đồng bằng sông Niger (xin chờ nhầm với nước Benin ngày nay). Nhưng những hợp nhất đó bắt đầu tan rã trong cuộc chiến nổi da nẫu thịt vào thời điểm người Anh ồ ạt tràn sang vào cuối thế kỷ XIX. Bắc Nigeria có những cơ cấu chính trị quy mô hơn, chủ yếu do ảnh hưởng của Islam giáo như một ý thức hệ mang tính tổ chức. Miền Bắc từ lâu đã được liên kết với Trung Đông qua các tuyến thương mại xuyên Sahara, dẫn đến việc các xã hội Hausa và nhà nước Borno cải sang Islam giáo vào cuối thế kỷ XI. Đế chế Islam giáo Sokoto được thành lập đầu thế kỷ XIX khi người dân Fulani dưới sự cầm đầu của một lãnh tụ lỗi lạc có tên Usman dan Fodio phát động một cuộc thánh chiến (jihad) và chinh phục các triều Hausa. Như Atul Kohli đã chỉ ra, cho dù Đế chế Sokoto là một trong những đơn vị chính trị lớn nhất tại Tây Phi, nó vẫn kém phát triển hơn hẳn các nhà nước ở các bộ phận khác trên thế giới. Nó không có quân đội hay bộ máy quan liêu tập trung và không thể thực thi quyền lực trên một lãnh thổ đã phân định rạch ròi. Nó đứng ra là thị tộc hay trung tâm của một liên minh bộ lạc chứ không phải một nhà nước. Xem Falola và Heaton, *A History of Nigeria*, tr. 23, 29-34, 62-73; Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery* (New York: Cambridge University Press, 2004), tr. 297.
2. Osaghae, *Crippled Giant*, tr. 1-4.

3. Sunil Khilnani, *The Idea of India* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1998).
4. Kohli, *State-Directed Development*, tr. 313, 318.
5. Về tổng quan, xem Osaghae, *Crippled Giant*, tr. 54-69.
6. Robert E. Elson, *The Idea of Indonesia* (New York: Cambridge University Press, 2008), tr. 1-4.
7. Jean Gelman Taylor, *Indonesia: Peoples and Histories* (New Haven: Yale University Press, 2003), tr. 238-39.
8. Elson, *Idea of Indonesia*, tr. 64-65.
9. Soekarno, *Nationalism, Islam, and Marxism* (Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program, 1969); Bernhard Dahm, *Sukarno and the Struggle for Indonesian Independence* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1969), tr. 340-41.
10. Dahm, *Sukarno*, tr. 336-43; Eka Darmaputera, *Pancasila and the Search for Identity and Modernity in Indonesian Society* (New York: E. J. Brill, 1988), tr. 147-64.
11. Dahm, *Sukarno*, tr. 331-35.
12. Taylor, *Indonesia*, tr. 356-60; John Hughes, *Indonesian Upheaval* (New York: David McKay, 1967).
13. Benjamin Fleming Intan, *"Public Religion" and the Pancasila-Based State of Indonesia* (New York: Peter Lang, 2006), tr. 50-68.
14. Taufik Abdullah, *Indonesia: Towards Democracy* (Singapore: ISEAS, 2009), tr. 215, 434; Elson, *Idea of Indonesia*, tr. 65.
15. Về những cuộc đấu tranh thống nhất các địa bàn như Ambon, Aceh và Sulawesi trong những năm 1950, xem Abdullah, *Indonesia*, tr. 221-40.
16. Taylor, *Indonesia*, tr. 350-52; Elson, *Idea of Indonesia*, tr. 69; xem Dahm, *Sukarno*, tr. 179, người mô tả sự cô quạnh của Sukarno khi bị lưu đày tới đảo Flores ở phía đông năm 1934.
17. Về một Indonesia hậu chuyển chế, xem Donald K. Emmerson, "Indonesia's Approaching Elections: A Year of Voting Dangerously?" *Journal of Democracy* 15, số 1 (2004): 94-108, và "Southeast Asia: Minding the Gap Between Democracy and Governance," *Journal of Democracy* 23, số 2 (2012): 62-73.
18. Joel D. Barkan, ed., *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994), tr. xiii.
19. Joel D. Barkan, "Divergence and Convergence in Kenya and Tanzania: Pressures for Reform," *Ibid.*, tr. 10. Xem thêm Barkan, "To Fault or Not to Fault? Ethnic Fractionalisation, Uneven Development and the Propensity for Conflict in Tanzania, Uganda and Kenya," trong Jeffrey Herbst, Terence McNamee, và Greg Mills, eds., *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions Within Societies* (London: Profile Books, 2012).
20. Julius Nyerere cho rằng sự đàn áp khốc liệt của Đức nuôi dưỡng tinh thần đoàn kết của Tanzania với việc đưa các bộ lạc xích lại gần nhau trong cuộc kháng chiến dân tộc chủ nghĩa. Henry S. Bienen, *Tanzania: Party*

Transformation and Economic Development (Princeton: Princeton University Press, 1970), tr. 36.

21. Goran Hyden, *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry* (Berkeley: University of California Press, 1980), tr. 98-105.
22. Cranford Pratt, *The Critical Phase in Tanzania, 1945-1968: Nyerere and the Emergence of a Socialist Strategy* (New York: Cambridge University Press, 1976), tr. 64-77; Bismarck U. Mwansasu và Cranford Pratt, eds., *Towards Socialism in Tanzania* (Toronto: University of Toronto Press, 1979), tr. 3-15.
23. Bienen, *Tanzania*, tr. 43.
24. Michela Wrong, *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower* (New York: Harper, 2010), tr. 52; xem thêm Barkan, "Divergence and Convergence," tr. 23-28; Goran Hyden, "Party, State and Civil Society: Control versus Openness," trong Barkan, *Beyond Capitalism and Socialism*, tr. 81-82.
25. Maina Kiai, "The Crisis in Kenya," *Journal of Democracy* 19, số 3 (2008): 162-68; Michael Chege, "Kenya: Back from the Brink?" *Journal of Democracy* 19, số 4 (2008): 125-39.
26. Edward Miguel, "Tribe or Nation? Nation Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania," *World Politics* 56, số 3 (2004): 327-62. Xem thêm Goran Hyden, *Political Development in Rural Tanzania* (Lund: Bokforlaget Universitet och Skola, 1968), tr. 150-53.
27. Barkan, "Divergence and Convergence," tr. 5, 20; Scott, *Seeing Like a State*, tr. 223-61; Hyden, *Beyond Ujamaa*, tr. 129-53.

CHƯƠNG 23

1. Về một nghiên cứu nhấn mạnh bản chất ủng hộ thị trường của chính sách tại Đông Á, xem Ngân hàng Thế giới, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (New York: Oxford University Press, 1993). Các nghiên cứu kinh điển về chính sách công nghiệp tại Đông Á bao gồm Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982); Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990); và Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989). Về câu chuyện hiện đại hơn về chính sách công nghiệp tại Trung Quốc, xem Justin Yifu Lin, "Lessons from the Great Recession," trong Birdsall và Fukuyama, eds., *New Ideas in Development After the Financial Crisis*. Về những diễn giải văn hóa, xem phỏng vấn của Lee Kuan Yew với Fareed Zakaria, "A Conversation with Lee Kuan Yew," *Foreign Affairs* 73, số 2 (1994): 109-27; và Lawrence E. Harrison, *Jews, Confucians, and Protestants: Cultural Capital and the End of Multiculturalism* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2013).
2. Một trong số những chính sách công nghiệp điển hình thành công nhất

tại Mỹ với sự phát triển của Internet. Internet ban đầu do Cơ quan Dự án Nghiên cứu Cấp cao về Quốc phòng của Lầu Năm Góc phát triển, dựa trên giao thức TCP/IP được chính quyền ủy thác sử dụng cho những mạng riêng của nó. Đầu tư ban đầu này dựa trên những quan ngại về an ninh hơn là những tính toán về kinh tế, tuy nhiên lại thành công trong việc gieo trồng một trong những công nghệ quan trọng nhất của thế kỷ XX. Đầu tư của chính quyền cũng giữ vai trò tối yếu trong sự phát triển các chất bán dẫn, radar, máy bay phản lực và một loạt các công nghệ khác.

3. Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).
4. Peter Duus, *The Rise of Modern Japan* (Boston: Houghton Mifflin, 1976), tr. 21-31.
5. Về tổng quan các nguồn gốc của chủ nghĩa dân tộc kỹ trị Nhật Bản, xem Richard J. Samuels, "Rich Nation, Strong Army": *National Security and the Technological Transformation of Japan* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994), tr. 33-78.
6. Duus, *Rise of Modern Japan*, tr. 94-95.
7. James L. McClain, *Japan, A Modern History* (New York: Norton, 2002), tr. 267-71.
8. B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Berkeley: University of California Press, 1989), tr. 20.
9. Bernard S. Silberman, "Bureaucratic Development and the Structure of Decision-making in Japan: 1868-1925," *Journal of Asian Studies* 29, số 2 (1970): 347-62.
10. Bernard S. Silberman, "The Bureaucratic Role in Japan, 1900-1945: The Bureaucrat as Politician," trong Bernard S. Silberman và H. D. Harootunian, eds., *Japan in Crisis: Essays on Taishō Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 1974).
11. Silberman, "Bureaucratic Development," tr. 349.
12. Yasukuni là một trong 27 đền Thần đạo mới được xây dựng trong thời kỳ này. McClain, *Japan*, tr. 268.
13. John O. Haley và Veronica Taylor, "Rule of Law in Japan," trong Randall Peerenboom, ed., *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France, and the U. S.* (New York: Routledge, 2004), tr. 449-50.
14. Carl F. Goodman, *The Rule of Law in Japan: A Comparative Analysis*, ấn bản lần thứ ba (The Hague: Kluwer Law International, 2003), tr. 17-18; Shigenori Matsui, *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis* (Portland, OR: Hart Publishing, 2011), tr. 9.
15. Haley và Taylor, "Rule of Law in Japan," tr. 452-53; Goodman, *Rule of Law in Japan*, tr. 18-19.
16. George Akita, *Foundations of Constitutional Government in Modern Japan, 1868-1900* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967), tr. 59-64.

17. Duus, *Rise of Modern Japan*, tr. 114-15; Lawrence W. Beer và John M. Maki, *From Imperial Myth to Democracy: Japan's Two Constitutions, 1889-2002* (Boulder: University Press of Colorado, 2002), tr. 17-18, 24-29; Matsui, *The Constitution of Japan*, tr. 9-11.
18. Tetsuo Najita, *Hara Kei in the Politics of Compromise 1905-1915* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967); Akita, *Foundations of Constitutional Government*, tr. 159-61; Duus, *Rise of Modern Japan*, tr. 114-15; Matsui, *Constitution of Japan*, tr. 9-11; McClain, *Japan*, tr. 184-87.
19. Stephen Vlastos, "Opposition Movements in Early Meiji, 1868-1885," trong Marius B. Jansen, ed., *The Emergence of Meiji Japan* (New York: Cambridge University Press, 1995).
20. Akita, *Foundations of Constitutional Government*, tr. 2-3.
21. Việc ký kết Hiệp ước Thương mại Anh-Nhật năm 1894 quy định bãi bỏ các đặc quyền ngoại giao trong 5 năm; các cường quốc phương Tây khác theo gót vào 1897. Goodman, *Rule of Law in Japan*, tr. 19.
22. Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966), tr. 433-52.
23. Xem Fukuyama, *Trust*, tr. 83-95.
24. Moore, *Social Origins of Dictatorship*, tr. 254-75.
25. Luận điểm này được đưa ra trong Theda Skocpol, "A Critical Review of Barrington Moore's *Social Origins of Dictatorship and Democracy*," *Politics & Society* 4 (1973): 1-34. Việc thuê đất nông nghiệp thật sự giảm sút và số lượng nông trang nhỏ và vừa tăng dần đều trong những năm 1920. Xem Duus, *Rise of Modern Japan*, tr. 182-85.
26. McClain, *Japan*, tr. 345-56; Andrew Gordon, *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan* (Berkeley: University of California Press, 1991), tr. 1-10.
27. Duus, *Rise of Modern Japan*, tr. 206-19; về vai trò của Hiệp ước Hải quân Washington, xem James B. Crowley, *Japan's Quest for Autonomy: National Security and Foreign Policy, 1930-1938* (Princeton: Princeton University Press, 1966).
28. McClain, *Japan*, tr. 410.
29. Beer và Maki, *Imperial Myth*, tr. 58-59, 68-69.
30. Ibid., tr. 81-87; Theodore McNelly, *The Origins of Japan's Democratic Constitution* (Lanham, MD: University Press of America, 2000), tr. 1-14.
31. Shizue Sirota lớn lên tại Nhật Bản, với đầu óc lạnh lẽ đã nhanh trí đòi đưa vào các điều khoản về quyền phụ nữ mà được các nhà nam nữ bình quyền Nhật Bản ủng hộ. Beer và Maki, *Imperial Myth*, tr. 87.
32. Để hiểu câu chuyện về nỗ lực này của một người tham gia, xem Eleanor M. Hadley, *Memoir of a Trustbuster: A Lifelong Adventure with Japan* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2003). Xem thêm Fukuyama, *Trust*, tr. 195-207.
33. Frank Upham, "Mythmaking in the Rule-of-Law Orthodoxy," trong Carothers, *Promoting the Rule of Law Abroad*; xem thêm Upham's *Law and*

Social Change in Postwar Japan (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987).

34. Janis Mimura, *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011).
35. Akita, *Foundations of Constitutional Government*, tr. 162-63.

CHƯƠNG 24

1. Câu chuyện này được kể trong Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 7-8.
2. Xem Frederic Wakeman, Jr., *The Great Enterprise: The Manchu Reconstruction of Imperial Order in Seventeenth-Century China*. 2 tập. (Berkeley: University of California Press, 1985), 1:414-24, 2:1006-16; Evelyn S. Rawski, *The Last Emperors: A Social History of Qing Imperial Institutions* (Berkeley: University of California Press, 1998).
3. Jack A. Goldstone, *Revolution and Rebellion in the Early Modern World* (Berkeley: University of California Press, 1991), tr. 355-62.
4. Kenneth Pomeranz, *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2000), tr. 16. Xem thêm Jean-Laurent Rosenthal và R. Bin Wong, *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011).
5. Có một tài liệu cũ hơn về các nguyên nhân của sự trì trệ tri thức và xã hội tại Trung Quốc trong thời kỳ 1500-1800 đến nay vẫn còn khá nhiều giá trị. Xem Joseph Needham, *Science and Civilisation in China*. Tập 1: *Introductory Orientations* (New York: Cambridge University Press, 1954); xem thêm the discussion of early modern China versus the West in Morris, *Why the West Rules—For Now*, tr. 481-507.
6. Tham khảo mô tả khái quát về cuối nhà Thanh và cuộc cách mạng, xem John King Fairbank, *The Great Chinese Revolution, 1800-1985* (New York: Harper, 1986).
7. Derk Bodde và Clarence Morris, *Law in Imperial China, Exemplified by 190 Ch'ing Dynasty Cases* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1967), tr. 4, 8.
8. Bodde và Morris, *Law in Imperial China*, tr. 19-23; Stanley B. Lubman, *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999), tr. 13-14.
9. Bodde và Morris, *Law in Imperial China*, tr. 23-27.
10. Quan điểm Nho giáo không được biết đến trong truyền thống phương Tây. Plato khi thống kê một thành phố công bằng trong Cộng hòa không ủng hộ các luật hay thủ tục chính thức mà ủng hộ việc giáo dục cho một giai cấp giám hộ và một vị vua hiền triết có thể cai trị công bằng.
11. Tham khảo danh sách bộ luật Trung Hoa tiền hiện đại trong Bodde và Morris, *Law in Imperial China*, tr. 55-57.

12. Ibid., tr. 3-6; Lubman, *Bird in a Cage*, tr. 23-29.
13. Philip C. C. Huang, ed., *Code, Custom, and Legal Practice in China: The Qing and the Republic Compared* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2001), tr. 33; Jianfu Chen, *Chinese Law: Context and Transformation* (Boston: Martinus Nijhoff, 2008), tr. 29.
14. Chen, *Chinese Law: Context*, tr. 23-28; Huang, *Code, Custom, and Legal Practice*, tr. 15-18.
15. Về chủ nghĩa bè phái và sự thất bại của chủ nghĩa hợp hiến trong thời kỳ này của lịch sử Trung Hoa, Andrew J. Nathan, *Peking Politics, 1918-1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism* (Ann Arbor, MI: Center for Chinese Studies, 1998), tr. 4-26.
16. Chen, *Chinese Law: Context*, tr. 80-85. Về những sự kế tục trong truyền thống luật dân sự Trung Hoa, xem Kathryn Bernhardt và Philip C. C. Huang, eds., *Civil Law in Qing and Republican China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1994).
17. Huang, *Code, Custom, and Legal Practice*, tr. 50-62. Ở châu Âu, giáo hội Công giáo đã quyết định trao cho phụ nữ trong một gia đình phụ hệ quyền thừa kế từ thời đầu Trung Cổ và chịu trách nhiệm cho sự sụp đổ của các nhóm dòng tộc mở rộng tại đó. Do đó tại Trung Quốc, nơi các dòng dõi phân chi tồn tại ở một số khu vực cho tới ngày nay, mốc son này chỉ mới đạt được vào thập niên thứ ba của thế kỷ XX. Xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 17.
18. Xem cuộc tranh luận Nho gia-Pháp gia được đưa ra trong cuốn sách thời Mao của Li Yu-ning, *Shang Yang's Reforms and State Control in China* (White Plains, NY: M. E. Sharpe, 1977).
19. Trích trong Chen, *Chinese Law: Context*, tr. 49. Xem thêm Lubman, *Bird in a Cage*, tr. 72-74.
20. Yang Jisheng, *Tombstone: The Great Chinese Famine, 1958-1962* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2012).
21. Chen, *Chinese Law: Context*, tr. 41.
22. Trích từ Lubman, *Bird in a Cage*, tr. 124.
23. Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution to Reform*, ấn bản lần thứ hai. (New York: Norton, 2004), tr. 176-77.
24. Chen, *Chinese Law: Context*, tr. 70-83.
25. Jianfu Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development* (Boston: Kluwer Law International, 1999), tr. 220; Lubman, *Bird in a Cage*, tr. 178.
26. Minxin Pei, "Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China," *China Quarterly* 152 (1997): 832-62; Kevin J. O'Brien và Lianjiang Li, "Suing the State: Administrative Litigation in Rural China," *China Journal* 51 (2004): 75-96; Lubman, *Bird in a Cage*, tr. 212-14.
27. Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding*, tr. 237-42, 337-38; Lubman, *Bird in a Cage*, tr. 178-80; Chen, *Chinese Law: Context*, tr. 374-78. Những

luật này được mở rộng và điều chỉnh hơn nữa trong một sửa đổi lớn được NPC thông qua năm 2007.

28. Các quy chế đầu tiên áp dụng cho hợp đồng giữa người nước ngoài và nhà nước được thực hiện sớm trong cuộc cải cách tăng cường đầu tư trực tiếp nước ngoài của Trung Quốc. Năm 1999 chúng được thay thế bằng một Luật Hợp đồng của CHND Trung Hoa chung chung hơn bao gồm các quan hệ hợp đồng các bên giữa nhà nước và cá nhân tư nhân, với các điều khoản quy định các điều như tổn hại thanh toán và các thủ tục trọng tài.
29. Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding*, tr. 224-27.
30. Xem Franz Schurmann, "Traditional Property Concepts in China," *Far Eastern Quarterly* 15, số 4 (1956): 507-16.
31. Kevin J. O'Brien, "Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China," *Modern China* 27, số 4 (2001): 407-35; Mary E. Gallagher, "Mobilizing the Law in China: 'Informed Disenchantment' and the Development of Legal Consciousness," *Law & Society Review* 40, số 4 (2006): 783-816.
32. Chen, *Chinese Law: Towards an Understanding*, tr. 341-53.
33. Vấn đề quyền sở hữu tài sản yếu xuất hiện rõ nhất trong các vụ xử quyền sử dụng đất. Như nhà địa lý You-tien Hsing chỉ ra, việc kiểm soát đối với đất *chính* là quyền lực trung ương mà các nhánh khác nhau của chính quyền Trung Quốc sở hữu, đặc biệt là các chính quyền địa phương có lợi ích kinh tế trực tiếp trong việc đẩy rộng ranh giới đô thị-nông thôn phạm vi quyền hạn của họ. Các xung đột đất đai thường không được xử qua hệ thống tòa án trung lập mà xử về chính trị bởi các cơ quan hành chính tìm cách cân bằng mối quan tâm về tăng trưởng kinh tế của họ với khao khát về ổn định xã hội. Trong thời kỳ Hồ Cẩm Đào vào thập niên 2000 và đến nay, Đảng Cộng sản Trung Quốc đặc biệt nhấn mạnh và sự ổn định, đồng nghĩa với việc có những nhượng bộ đối với chủ sở hữu tài sản hiện nay. Xem Hsing, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China* (New York: Oxford University Press, 2010); và Jean C. Oi và Andrew Walder, eds., *Property Rights and Economic Reform in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999).
34. Việc các nhà nước cộng sản không thể chế hóa các quy tắc kế vị đã được ghi nhận nhiều năm về trước trong Myron Rush, *How Communist States Change Their Rulers* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1974).
35. Lieberthal, *Governing China*, tr. 211; Melanie Manion, *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests* (Princeton: Princeton University Press, 1993), tr. 3-15.
36. Luận điểm này được đưa ra trong Andrew J. Nathan, "China's Constitutionalist Option," *Journal of Democracy* 7, số 4 (1996): 43-57.

CHƯƠNG 25

1. Xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 7-8.
2. Frederick C. Teiwes, "The Chinese State During the Maoist Era," trong

- David L. Shambaugh, ed., *The Modern Chinese State* (New York: Cambridge University Press, 2000), tr. 112-20.
3. Ibid., tr. 120-24. Thanh thế của quân đội Xô Viết nổi như cồn sau Thế chiến II và nhờ vai trò trong việc đánh bại phát-xít Đức nhưng vẫn còn lệ thuộc nặng nề vào Đảng Cộng sản Liên Xô.
 4. Ibid., tr. 136-48.
 5. Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), tr. 175-83.
 6. Tân Hoa Xã http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-11/25/c_131997757.htm.
 7. Một nỗ lực đo lường chế độ thực tài gần đây tại Trung Quốc là công trình của Victor Shih, Christopher Adolph, và Mingxing Liu, "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China," *American Political Science Review* 106, số 1 (2012): 166-87.
 8. Selina Ho, "Decentralization and Local Variations in China's Development: Case Studies from the Urban Water Sector" (PhD diss., Johns Hopkins School of Advanced International Studies, 2013), chương 8.
 9. Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006), tr. 136; Lieberthal, *Governing China*, tr. 173-79; Ho, "Decentralization and Local Variations."
 10. Jean C. Oi, *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform* (Berkeley: University of California Press, 1999).
 11. James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), tr. 115.
 12. Oi, *Rural China Takes Off*, tr. 61-64.
 13. Về sự chuyển dịch này, xem Yasheng Huang, "China: Getting Rural Issues Right," trong Birdsall và Fukuyama, *New Ideas in Development*.
 14. Dingxin Zhao và Hongxing Yang, "Performance Legitimacy, State Autonomy and China's Economic Miracle," công trình đang nghiên cứu (Trung tâm Dân chủ, Phát triển và Pháp quyền, Đại học Stanford, 2013).
 15. Yang, *Remaking the Chinese Leviathan*, tr. 110-49.
 16. Pei, *China's Trapped Transition*, tr. 102-18.
 17. Edward Wong, "China's Railway Minister Loses Post in Corruption Inquiry," *New York Times*, 12/02/2011.
 18. Keith Zhai, "Railway Ministry a Bloated Outfit Few Will Mourn," *South China Morning Post*, 12/03/2013.
 19. Pei, *China's Trapped Transition*, tr. 132-66.
 20. Melanie Manion, "Authoritarian Parochialism: Congressional Representation in China" (công trình chưa công bố, 2012).
 21. Lily L. Tsai, *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public*

- Goods Provision in Rural China* (New York: Cambridge University Press, 2007); Lily Tsai, "The Political Payoffs of Governance Reforms: How Citizens See and Judge the State in Authoritarian China" (công trình chưa công bố, 2012).
22. Christian Göbel và Lynette Ong, *Social Unrest in China* (London: Europe China Research and Advice Network, 2012).
 23. Zhao Shukai, "Rural China: Poor Governance in Story Development," công trình đang nghiên cứu (Trung tâm Dân chủ, Phát triển và Pháp quyền, Đại học Stanford, 2013).
 24. Có thể xem Anthony Saich, "The Quality of Governance in China: The Citizen's View," văn kiện làm việc (Trung tâm Dân chủ, Phát triển và Pháp quyền, Đại học Stanford, 2013)
 25. Luận điểm cho rằng cải cách chính trị phải bắt đầu với việc mở rộng chủ nghĩa hợp hiến được đưa ra trong Nathan, "China's Constitutionalist Option."

CHƯƠNG 26

1. Dữ liệu của các năm khác nhau, dựa trên tính sẵn có: Nhật Bản, 1993; Ethiopia, 2005; Hàn Quốc, 1998; Indonesia, 2005; Tanzania, 2007; Trung Quốc, 2005; Philippines, 2009; Argentina, 2010; Kenya, 2005; Mexico, 2008; Nigeria, 2010; Brazil, 2009; Angola, 2000.
2. Xem Luis F. López-Calva và Nora Lustig, eds., *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010).
3. Quốc gia duy nhất thường được xếp vào hạng mục này tại Mỹ Latin là Chile dưới thời nhà độc tài Augusto Pinochet, đạt được tốc độ tăng trưởng kinh tế tương đối cao nhờ những chính sách thân thiện thị trường do ông xây dựng. Ngoài ra, Ethiopia dưới thời Meles Zenawi và Rwanda dưới thời Paul Kagame vẫn được xem như các nhà nước kiến tạo phát triển phối hợp.
4. Về nhà nước tiến hiện đại tại Đông Nam Á, xem Tony Day, *Fluid Iron: State Formation in Southeast Asia* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2002). Tham khảo câu chuyện xây dựng nhà nước tại một Singapore và một Malaysia hậu thực dân trong Slater, *Ordering Power*.

CHƯƠNG 27

1. Diamond, *The Spirit of Democracy*.
2. Tocqueville, *Democracy in America*, introduction; Francis Fukuyama, "The March of Equality," *Journal of Democracy* 11, số 1 (2000): 11-17.
3. Về sự tương quan này, xem Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review* 53 (1959): 69-105; Larry Diamond, "Economic Development and Democracy Reconsidered," *American Behavioral Scientist* 15, nos. 4-5 (1992): 450-99; Adam Przeworski và cộng sự, *Democracy and*

Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990 (Cambridge: Cambridge University Press, 2000). Xem thêm Acemoglu và Robinson, *Why Nations Fail*, gắn phát triển với dân chủ nhưng chuyển hướng nhân quả.

4. Về tổng quan của toàn bộ tư liệu này, xem James Mahoney, "Knowledge Accumulation in Comparative Historical Research: The Case of Democracy and Authoritarianism," trong James Mahoney và Dietrich Rueschemeyer, eds., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 2003). Chẳng hạn, Dietrich Rueschemeyer và các đồng tác giả Evelyne và John Stephens rà lại các vụ của Moore và các vụ bổ sung khác từ Mỹ Latin và cho rằng giai cấp lao động chứ không phải giai cấp tư sản là lực lượng ủng hộ chính của dân chủ và rằng các tầng lớp trung lưu thường luôn không sẵn sàng liên minh với các địa chủ phản động để ủng hộ các chính quyền chuyên chế. Xem Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, và John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 1992); Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley: University of California Press, 1973). Một nghiên cứu sau đó của Ruth Collier lại nói rằng các giai cấp lao động không phải là động lực chủ đạo của dân chủ trong nhiều công cuộc quá độ dân chủ của thế kỷ XIX dù họ đóng vai trò lớn hơn trong những cuộc chuyển dịch dân chủ trong Làn sóng Thứ ba so với những gì được thừa nhận. Phân tích của bà về những trường hợp châu Âu phần nào khôi phục giá trị của sự kết nối giữa tầng lớp trung lưu và dân chủ ban đầu của Moore. Ruth Berins Collier, *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America* (New York: Cambridge University Press, 1999).
5. Guillermo O'Donnell (*Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*), chủ yếu viết về Mỹ Latin, đưa ra một lý thuyết về chủ nghĩa chuyên chế quan liêu, vốn luôn cho rằng giai cấp tư sản tại các quốc gia ở ngoại biên của hệ thống toàn cầu có xu hướng ủng hộ các chính quyền chuyên chế như là phương cách đương đầu với những vấn đề tạo ra bởi công nghiệp hóa ngày càng sâu.
6. Collier, *Paths Toward Democracy*, tr. 35.
7. Ibid., tr. 80.
8. Về vai trò của các địa chủ lớn tại Phổ cản trở sự mở rộng quyền bầu cử, xem Daniel Ziblatt, "Does Landholding Inequality Block Democratization? A Test of the 'Bread and Democracy' Thesis and the Case of Prussia," *World Politics* 60 (2008): 610-41.

CHƯƠNG 28

1. S. N. Eisenstadt và Stein Rokkan, eds., *Building States and Nations* (Beverly Hills, CA: Sage, 1973), tr. 84-85; Charles Tilly, *Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007), tr. 97-98.

2. Jonathan Sperber, *The European Revolutions, 1848-1851*, ấn bản lần thứ hai. (New York: Cambridge University Press, 2005), tr. 56-58.
3. Hobsbawm, *The Age of Capital*, tr. 15.
4. Xem Kurt Weyland, "The Diffusion of Revolution: '1848' in Europe and Latin America," *International Organization* 63, số 3 (2009): 391-423.
5. Về mức độ phát triển tại châu Âu vào đầu thế kỷ XIX, xem Eric Hobsbawm, *The Age of Revolution, 1789-1848* (New York: Vintage Books, 1996), tr. 11-18; Sperber, *European Revolutions*, tr. 5, 59-62.
6. John Stuart Mill, *Essays on Politics and Society*, tập 19 (Buffalo, NY: University of Toronto Press, 1977), tr. 471.
7. *Ibid.*, tr. 322-23
8. *Ibid.*, tr. 327.
9. Edmund Burke, *On Empire, Liberty, and Reform: Speeches and Letters* (New Haven: Yale University Press, 2000), tr. 277.
10. Từ *Reflections on the Revolution in France*, trích trong Albert O. Hirschman, *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy* (Cambridge, MA: Belknap Press, 1991), tr. 20.
11. Walter Bagehot, *The English Constitution* (New York: Oxford University Press, 2001), tr. 186.
12. *Ibid.*, tr. 4-5, 32.
13. Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (New York: McGraw-Hill, 1939); Vilfredo Pareto, *Sociological Writings* (New York: Praeger, 1966). Xem tranh luận của Mosca và Pareto trong Hirschman, *Rhetoric of Reaction*, tr. 50-57.
14. Về chủ nghĩa phân biệt chủng tộc khoa học, xem Stephen Jay Gould, *The Mismeasure of Man* (New York: Norton, 1981).
15. Bruce E. Cain, *Regulating Politics? The Democratic Imperative and American Political Reform* (New York: Cambridge University Press, 2014).
16. Phiên bản lựa chọn hợp lý ngày nay của câu chuyện Marxist này có thể xem tại... Cả hai lý thuyết đều xem mức độ bất bình đẳng là yếu tố quyết định chủ đạo nhu cầu về dân chủ từ phía người nghèo và sự sẵn lòng nhượng bộ dân chủ về phía người giàu nhưng khác nhau ở cách bất bình đẳng châm lên thay đổi dân chủ. Tổng quan về dữ liệu hiện nay, xem Daniel Ziblatt, "How Did Europe Democratize?" *World Politics* 58 (2006): 311-38.
17. Adam Przeworski, "Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions," *British Journal of Political Science* 39, số 2 (2009): 291-321.
18. Cải cách 1832 triệt tiêu nhiều trong số các khu thối nát, các nghị sĩ Bảo thủ được bầu trở lại bất chấp thực tế là các khu này không có cư dân. Cải cách năm 1867 mở rộng quyền bầu cử cho hầu hết các chủ hộ nam giới, chiếm khoảng 40% tổng dân số. Đạo luật Cải cách 1884 mở rộng cùng quyền bỏ phiếu đó cho các khu vực nông thôn và nâng tỉ lệ tham gia lên khoảng 60% dân số nam giới. Những cuộc cải cách xa hơn nữa của năm 1918 và năm 1920 trao lá phiếu cho tất cả nam giới trưởng thành, rồi đến nữ giới. Trong những hoàn cảnh này, một chính thể thật sự của dân có thể xuất đầu

lộ diện, cho phép sự nổi lên của Công Đảng Anh và việc nó thay thế Đảng Tự do như đối trọng của Đảng Bảo thủ. Mỗi trong số những Dự luật Cải cách này gây ra những tranh luận công khai rầm rộ, thảo luận gay gắt về ưu và nhược điểm của dân chủ. Về khái lược của những cải cách này, xem Asa Briggs, *The Age of Improvement, 1783-1867* (New York: Longman, 1959), chương 5 và 10.

19. Gladstone đưa ra dự luật cải cách giới hạn của chính ông vào năm 1866, hé mở cánh cửa bầu cử thêm một chút cho các gia đình với thu nhập thường niên 7 bảng (mức trung bình là 42 bảng), song giống như John Stuart Mill, ông rất muốn “loại trừ những người mà có thể nói không phù hợp về trí tuệ và nhân cách để bầu cử.” Dự luật của ông bị Đảng viên Bảo thủ liên minh với cánh bảo thủ Adullamite ngay trong Đảng của ông phủ quyết. William Ewart Gladstone, “Speech on the Bill of Mr. Baines,” trong Sarah Richardson, ed. *History of Suffrage, 1760-1867*, 6 tập. (Brookfield, VT: Pickering and Chatto, 2000), 5:107; Briggs, *Age of Improvement*, tr. 494.
20. Gertrude Himmelfarb, *Victorian Minds* (New York: Knopf, 1968), tr. 357.
21. James Cornford, “The Transformation of Conservatism in the Late Nineteenth Century,” *Victorian Studies* 7 (1963): 41-66.
22. Collier, *Paths Toward Democracy*, tr. 54-76.
23. Chẳng hạn, xem “Speech of Edward Baines,” trong Richardson, *History of Suffrage*, 5:95; và Martin J. Wiener, *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850-1980*, ấn bản lần thứ hai. (New York: Cambridge University Press, 2004).

CHƯƠNG 29

1. Tham khảo các luận điểm văn hóa về sự thất bại của dân chủ tại Trung Đông trong Elie Kedourie, *Politics in the Middle East* (New York: Oxford University Press, 1992). Để biết quan điểm sâu sắc hơn về các trở ngại cản trở dân chủ hóa trong khu vực, xem Stepan và Robertson, “An ‘Arab’ More Than a ‘Muslim’ Electoral Gap.”
2. Chẳng hạn, xem Seth Jones, “The Mirage of the Arab Spring: Deal with the Region You Have, Not the Region You Want,” *Foreign Affairs* 92, số 1 (2013): 47-54. Để biết luận điểm khái quát hơn về những tác động tai hại tiềm tàng của dân chủ hóa, xem Edward D. Mansfield và Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005).
3. Xem Barry Mirkin, “Population Levels, Trends and Policies in the Arab Region: Challenges and Opportunities” (New York: UNDP Research Paper, 2010), tr. 16.
4. Luận điểm này được đưa ra trong Huntington, *The Third Wave*.
5. Gellner đưa ra so sánh về chủ nghĩa dân tộc châu Âu và chủ nghĩa Islam giáo Trung Đông trong *Nations and Nationalism*, tr. 75-89. Biến thể của luận điểm này cũng được nêu trong Olivier Roy, *Globalized Islam: The Search for a New Ummah* (New York: Columbia University Press, 2004). Xem

thêm Francis Fukuyama, "Identity, Immigration, and Liberal Democracy," *Journal of Democracy* 17, số 2 (2006): 5-20.

CHƯƠNG 30

1. Chương này được phân tích mở rộng trong Francis Fukuyama, "The Future of History," *Foreign Affairs* 91, số 1 (2012): 53-61.
2. Gellner, *Nations and Nationalism*, tr. 124. Gellner cũng đưa ra quan điểm này trong *Culture, Identity, and Politics*. Xem thêm Fukuyama, "Identity, Immigration, and Liberal Democracy."
3. Xem *The Global Middle Class* (Washington, D.C.: Pew Research Global Attitudes Project, 2009); Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies* (Princeton: Princeton University Press, 1997); và Inglehart và Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence* (New York: Cambridge University Press, 2005); William Easterly, *The Middle Class Consensus and Economic Development* (Washington, D.C.: World Bank Policy Research Paper No. 2346, 2000); Luis F. López-Calva và cộng sự, *Is There Such a Thing as Middle-Class Values? Class Differences, Values, and Political Orientations in Latin America* (Washington, D.C.: Center for Global Development Working Paper No. 286, 2012).
4. Xem Thitinan Pongsudhirak, "Thailand's Uneasy Passage," *Journal of Democracy* 23, số 2 (2012): 47-61.
5. Dominic Wilson và Raluca Dragusanu, *The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality* (New York: Goldman Sachs Global Economics Paper No. 170, 2008), tr. 4.
6. European Union Institute for Security Studies, *Global Trends 2030—Citizens in an Interconnected and Polycentric World* (Paris: EUISS, 2012), tr. 28.
7. Chỉ số Gini của Trung Quốc là 42,5 vào năm 2005 (Ngân hàng Thế giới).
8. López-Calva và Lustig, *Declining Inequality in Latin America*.
9. Số liệu trích trong Francesca Castellani và Gwenn Parent, *Being "Middle Class" trong Latin America* (Paris: OECD Development Centre Working Paper No. 305, 2011), tr. 9.
10. Thomas Piketty và Emmanuel Saez, "Income Inequality in the United States, 1913-1998," *Quarterly Journal of Economics* 118, số 1 (2003): 1-39; xem thêm Jacob S. Hacker và Paul Pierson, "Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States," *Politics and Society* 38, số 2 (2010): 152-204; Hacker và Pierson, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class* (New York: Simon & Schuster, 2010).
11. Xem Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2010).

12. Xem Erik Brynjolfsson và Andrew McAfee, *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies* (New York: Norton, 2014).
13. Robert H. Frank và Philip J. Cook, *The Winner-Take-All Society* (New York: Free Press, 1995).
14. Xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, tr. 460-68.
15. Tôi đề cập hệ quả xã hội và chính trị của việc tăng tuổi thọ ở con người trong *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2002), tr. 57-71.
16. Karl Polanyi, *The Great Transformation* (New York: Rinehart, 1944).

CHƯƠNG 31

1. Robert H. Nelson, *A Burning Issue: A Case for Abolishing the U.S. Forest Service* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2000).
2. Eliza Wing Yee Lee, "Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State," *Public Administration Review* 55, số 6 (1995): 538-46; Knott và Miller, *Reforming Bureaucracy*, tr. 38-39.
3. Dean Lueck, "Economics and the Organization of Wildfire Suppression," trong Karen M. Bradshaw và Dean Lueck, eds., *Wildfire Policy: Law and Economics Perspectives* (New York: RFF Press, 2012); Nelson, *A Burning Issue*, tr. 4; Stephen J. Pyne, "Fire Policy and Fire Research in the U.S. Forest Service," *Journal of Forest History* 25, số 2 (1981): 64-77.
4. Nelson, *A Burning Issue*, tr. 38.
5. Sarah E. Anderson và Terry L. Anderson, "The Political Economy of Wildfire Management," trong Bradshaw và Lueck, *Wildfire Policy*, tr. 110.
6. Nelson, *A Burning Issue*, tr. xiii.
7. Dennis Roth, "The National Forests and the Campaign for Wilderness Legislation," *Journal of Forest History* 28, số 3 (1984): 112-25.
8. Xem Randal O'Toole, *Reforming the Forest Service* (Washington, D.C.: Island Press, 1988), tr. 98-111.
9. Paul C. Light, *A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008), tr. 126; Patricia W. Ingraham và David H. Rosenbloom, "Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base," *Public Administration Review* 50 (1990): 212.
10. Ủy ban Công vụ Quốc gia, *Rebuilding the Public Service* (Washington, D.C., 1989); và *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century* (Washington, D.C., 2003).
11. Các cơ quan công quyền (như Cảng vụ New York và New Jersey) ở cấp bang và thành phố phổ biến hơn là ở cấp liên bang, và có khoản nợ công tích lũy lớn hơn đáng kể so với nợ trực tiếp của bang và thành phố. Xem Gail Radford, *The Rise of the Public Authority: Statebuilding and Economic Development in Twentieth-Century America* (Chicago: University of Chicago

- Press, 2013). Về dấu thẩu, xem Light, *A Government Ill Executed*, tr. 192ff. Ngưỡng 2,25 triệu bị phá vỡ một lần vào năm 1968.
12. Light, *A Government Ill Executed*, tr. 106; dữ liệu chứng minh ở tr. 108-20.
 13. *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century*, tr. 1.
 14. Light, *A Government Ill Executed*, tr. 115; Ingraham và Rosenbloom, "Political Foundations of the American Federal Service."
 15. Oswald Spengler, *The Decline of the West* (New York: Knopf, 1926); Arnold Toynbee, *A Study of History* (London: Oxford University Press, 1972); Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987); Diamond, *Collapse*.
 16. Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay," *World Politics* 17, (số 3) (1965).
 17. Xem Fukuyama, *Origins of Political Order*, chương 2.
 18. Diamond, *Collapse*, tr. 136-56.
 19. Chẳng hạn, xem Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: Norton, 2003); Thomas L. Friedman và Michael Mandelbaum, *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011); Edward Luce, *Time to Start Thinking: America in the Age of Descent* (New York: Atlantic Monthly Press, 2012); Josef Joffe, *The Myth of America's Decline: Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies* (New York: Liveright, 2014).

CHƯƠNG 32

1. Skowronek, *Building a New American State*.
2. Robert A. Kagan, *Adversarial Legalism: The American Way of Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001). Xem thêm Mary Ann Glendon, *A Nation Under Lawyers: How the Crisis in the Legal Profession Is Transforming American Society* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1994).
3. Ví dụ về những điểm khác biệt này trong vấn đề an toàn và sức khỏe nghề nghiệp, xem Steven Kelman, *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy* (Cambridge, MA: MIT Press, 1981).
4. R. Shep Melnick, "Adversarial Legalism, Civil Rights, and the Exceptional American State" (công trình chưa công bố, 2012. Phần trích lời của Sean Farhang, *The Litigation State: Public Regulation and Private Lawsuits in the U.S.* (Princeton: Princeton University Press, 2010), do Melnick dẫn lại.
5. Kagan, *Adversarial Legalism*, tr. 50.
6. Trích trong Melnick, "Adversarial Legalism," tr. 18.
7. Kagan, *Adversarial Legalism*, tr. 36-42.
8. *Ibid.*, tr. 236.

9. Xem R. Shep Melnick, "Separation of Powers and the Strategy of Rights: The Expansion of Special Education," trong Marc K. Landy và Martin A. Levin, eds., *The New Politics of Public Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995).

CHƯƠNG 33

1. Thảo luận về vị tha tương hỗ, xem tại *Origins of Political Order*, tr. 30-31; xem thêm thảo luận về tương hỗ đạo đức trong Francis Fukuyama, *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (New York: Free Press, 1999), tr. 259-62.
2. Lawrence Lessig, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It* (New York: Twelve, 2011), tr. 24-38. Tham khảo nghiên cứu trước đó về các nhóm lợi ích trong Kay Lehman Schlozman và John T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy* (New York: Harper, 1986).
3. Hacker và Pierson, *Winner-Take-All Politics*, tr. 118.
4. Thông thường các lợi ích chính là những lỗ hổng cho phép trục lợi lợi nhuận hoặc trốn thuế. Do đó theo tiết lộ General Electric không nộp đồng thuế nào vào năm 2010, một thực tế trở thành vấn đề vận động tranh cử trong cuộc bầu cử 2012. Xem David Kocieniewski, "G.E.'s Strategies Let It Avoid Taxes Altogether," *New York Times*, 24/03/2011.
5. Có thể xem Frank R. Baumgartner và cộng sự, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why* (Chicago: University of Chicago Press, 2009); Derek Bok, *The Trouble With Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001), tr. 85-94.
6. Bok, *Trouble with Government*, tr. 100.
7. Xem Admati và Hellwig, *The Banker's New Clothes*, tr. 169-91.
8. Về tác động của các nhà vận động hành lang đối với cải cách khu vực tài chính, xem Johnson và Kwak, *13 Bankers*. Tham khảo thảo luận về những giải pháp cho vấn đề quá-lớn-để-sụp-đổ tại Admati và Hellwig, *The Banker's New Clothes*. Xin cảm ơn Paul Ockelmann đã thực hiện nghiên cứu hữu ích về đề tài này.
9. Tỷ lệ tán thành trung bình của Quốc hội những năm 2000 là 13% theo Gallup. Xem www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html về tỷ lệ bầu; xem thêm www.gallup.com/poll/152528/congress-job-approval-new-low.aspx.
10. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations* (New Haven: Yale University Press, 1982).
11. Thảo luận của Tocqueville về các hiệp hội tự nguyện có thể tìm thấy trong *Democracy in America*, tập 2, phần 2, chương 5-7. Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000).
12. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority* (New York: Norton, 1969), tr. 51-61; Robert A. Dahl,

- Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent* (Chicago: Rand McNally, 1967); và Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (New Haven: Yale University Press, 1982).
13. Hirschman, *The Passions and the Interests*.
 14. Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6, số 1 (1995): 65-78.
 15. Một cách có thể khác để phân biệt giữa xã hội dân sự tốt và việc ủng hộ cho nhóm lợi ích xấu là ở chỗ, các tổ chức tốt không tìm tòi hay tìm cách moi đặc ân từ chính quyền mà sứ mệnh của họ là cung cấp dịch vụ trực tiếp cho các thành viên. Lại lần nữa, cách phân biệt theo loại hình này không logic: các bên tư nhân tìm kiếm trợ giúp của chính quyền cho các vấn đề cụ thể là điều hoàn toàn chính danh, dù không phải luôn khôn ngoan.
 16. Schattschneider, *The Semisovereign People*, tr. 129-41.
 17. Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965). Hoặc thảo luận thêm về đại diện trong các nền dân chủ, xem Bernard Manin, Adam Przeworski, và Susan C. Stokes, "Elections and Representation," trong Adam Przeworski, Susan C. Stokes, và Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation* (New York: Cambridge University Press, 1999).
 18. Morris P. Fiorina, *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics* (Norman: University of Oklahoma Press, 2009); và Morris P. Fiorina, Samuel J. Abrams, và Jeremy C. Pope, eds., *Culture War? The Myth of a Polarized America*, ấn bản lần thứ ba. (Boston: Longman, 2010).
 19. Stein Ringen nêu quan điểm rằng việc tham vấn kiểu như vậy xảy ra ở cả một Hàn Quốc chuyên chế dưới thời Park Chung Hee. Xem *Nation of Devils: Democratic Leadership and the Problem of Obedience* (New Haven: Yale University Press, 2013), tr. 24-28. Đó cũng là ý nghĩa của khái niệm của Peter Evans về "tự chủ gắn kèm."
 20. Câu chuyện về cơ chế của tham vấn thông tin trong Liên minh châu Âu, xem tại Charles Sabel và Jonathan Zeitlin, "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union," *European Law Journal* 14, số 3 (2008): 271-317.

CHƯƠNG 34

1. Nợ của Mỹ vào năm 1945 là 112,7% GDP (www.cbo.gov/publication/21728), còn của Anh là 225% (www.res.org.uk/view/article5jan12Correspondence.html).
2. William A. Galston, *Can a Polarized American Party System Be "Healthy"?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2010).
3. Morris Fiorina chỉ ra rằng ứng viên bảo thủ Rick Santorum được tuyên bố rất chóng vánh là đại diện Đảng Cộng hòa chạy đua ghế tổng thống trong những cuộc bầu cử sơ bộ năm 2013 với 1,2%, 1,8% và 7,4% tổng cử tri của ba bang. Fiorina, "America's Missing Moderates: Hiding in Plain Site,"

American Interest 8(4): 58-67.

4. Thomas E. Mann và Norman J. Ornstein, *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism* (New York: Basic Books, 2012), tr. 154.
5. Điều này đã được xem là sự đánh đổi giữa sự quyết đoán và cương quyết (Gary Cox và Mathew McCubbins, "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes," trong Stephan Haggard và Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy* [New York: Cambridge University Press, 2001], tr. 21-64), hay giữa quyết đoán và tín nhiệm (Andrew MacIntyre, *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance* [Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003], tr. 17-36).
6. Gary Cox, "The Power of the Purse and the Reversionary Budget" (công trình chưa công bố, Stanford University, Department of Political Science, 2013).
7. George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton: Princeton University Press, 2002).
8. Một chính phủ liên minh kết hợp Đảng Bảo thủ và Dân chủ Tự do lên nắm quyền lực năm 2010 là một hiện tượng khác thường trong truyền thống Anh. Thông thường đa số áp đảo trong Nghị viện được bầu theo quy tắc đa số cử tri thực tế.
9. Herbert Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1995), tr. 223-46.
10. Xem Jacqueline Yates, "Sweden," trong J. A. Chandler, ed., *Comparative Public Administration* (New York: Routledge, 2000).
11. Gerhard Casper, "The United States at the End of the 'American Century': The Rule of Law or Enlightened Absolutism?" *Washington University Journal of Law and Policy* 4 (2000): 149-73.
12. "Statement by George Little on Length of Congressional Reports," U.S. Department of Defense, đăng báo, 11/07/2007, www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=15437.
13. Luce, *Time to Start Thinking*, chương 4.
14. Về vấn đề thiếu tính cố kết trong lập pháp nói chung, xem Bok, *Trouble With Government*, tr. 98-103.
15. Eric A. Posner và Adrian Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic* (New York: Oxford University Press, 2010).
16. Xem Joachim Herrmann, "The German Prosecutor," trong Kenneth Culp Davis và cộng sự, *Discretionary Justice in Europe and America* (Urbana: University of Illinois Press, 1976).
17. Christine Mahoney, "The Power of Institutions: State and Interest-Group Activity and the European Union," *European Union Politics* 5, số 4 (2004): 441-66; Mahoney, *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008); Darren Halpin và Grant Jordan, eds., *The Scale of Interest*

Organization in Democratic Politics: Data and Research Methods (New York: Palgrave Macmillan, 2012); Robin Pedler, ed., *European Union Lobbying: Changes in the Arena* (New York: Palgrave, 2002); Jan Beyers, Rainer Eising, và William Maloney, eds., *Interest Group Politics in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics* (New York: Routledge, 2010); Sonia Mazey và Jeremy Richardson, eds., *Lobbying in the European Community* (New York: Oxford University Press, 1993).

18. Xem Mahoney, *Brussels versus the Beltway*, tr. 147-65. Lý do cho sự khác biệt không chỉ nằm trong bản chất các thể chế châu Âu; các nhóm xã hội dân sự thấy tại châu Âu việc tổ chức từ khắp mạng truyền thông quốc gia và các đường biên giới ngôn ngữ khó hơn so với tại Mỹ.
19. Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992); Desmond King và cộng sự, eds., *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009). Về so sánh chung giữa nhà nước phúc lợi ở châu Âu và ở Mỹ, xem Arnold J. Heidenheimer và Peter Flora, eds., *The Development of the Welfare States in Europe and America* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1987).

CHƯƠNG 35

1. World Bank. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* (Washington, D.C.: World Bank, 2003).
2. Tham khảo thảo luận cụ thể hơn về lý thuyết ông chủ-người đại diện và những hạn chế của nó tại Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004), chương 2.
3. Martin van Creveld, *Fighting Power: German and U.S. Army Performance, 1939-1945* (Westport, CT: Greenwood Press, 1982). Xem thêm Wilson, *Bureaucracy*, tr. 3-6 về những đối lập giữa quân đội Đức và Pháp trước Thế chiến II.
4. DiIulio mô tả một bối cảnh năm 1987 khi những cuộc bạo loạn nhà tù nghiêm trọng nhất đồng loạt nổ ra tại Louisiana và Georgia. Một nhóm cựu quan chức nhà tù đã về hưu đều là thành viên của Hiệp hội Cựu Quan chức Nhà tù Liên bang mặc vào bộ đồng phục và tự nguyện xông ra hiện trường bạo loạn để ứng cứu trong cuộc khủng hoảng này. Như tác giả đã chỉ ra, khuôn khổ người chủ-người đại diện xem động cơ hành động của yếu tố của con người là lợi ích vật chất không thể lý giải được cho nghĩa cử vì cộng đồng này. John J. DiIulio, Jr., "Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy," *Journal of Public Administration Research and Theory* 4, số 3 (1994): 277-318.
5. Về vai trò của Huguenots trong việc tạo ra ngành công nghiệp đồng hồ Thụy Sĩ, xem David S. Landes, *Revolution in Time: Clocks and the Making of the Modern World*, rev. ed. (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2000), tr. 248-57; Về vai trò của Do Thái Chính thống trong ngành thương

- mại kim cương, xem James S. Coleman, "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology* 94 (1988): S95-S120.
6. Melissa Thomas, "Great Expectations: Rich Donors and Poor Country Governments," http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1333618.
 7. Xem Davis, *Discretionary Justice in Europe and America*.
 8. Sổ tay công tác thừa địa này dựa trên học thuyết tác chiến do quân đội Đức phát triển từ cuối Thế chiến II cho đến đầu Thế chiến II; nhiệm vụ chiến thuật là phiên bản Mỹ của *Auftragstaktik*. Xem Francis Fukuyama và Abram N. Shulsky, *The "Virtual Corporation" and Army Organization* (Santa Monica, CA: RAND Corp., 1997).
 9. Ringen, *Nation of Devils*, tr. 24-29.

CHƯƠNG 36

1. Xem luận điểm phản đối việc hoạch định duy lý và ủng hộ trật tự tự phát của Friedrich Hayek tại *Law, Legislation and Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 1976), và *The Constitution of Liberty* (Chicago: University of Chicago Press, 2011).
2. Xem Robert H. Frank, *The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good* (Princeton: Princeton University Press, 2011).
3. Về các hạn chế của phong trào tín dụng vi mô thời nay, xem David Roodman, *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance* (Washington, D.C.: Center for Global Development, 2012). Về sự mở rộng quyền sở hữu tài sản cho người nghèo, xem Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (London: Bantam Press, 2000).
4. Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Knopf, 1999), tr. 27.
5. Xem thảo luận đầy đủ hơn về vai trò được công nhận và phẩm giá trong chính trị tại Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, tr. 162-208.
6. Về những thách thức của Trung Quốc khi chuyển từ vị thế nhu nhập trung bình sang thu nhập cao, xem Ngân hàng Thế giới, *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society* (Washington, D.C.: World Bank, 2013).
7. Có thể xem Gary Cox, Douglass North, và Barry Weingast, "The Violence Trap: A Political-Economic Approach to the Problems of Development" (công trình chưa công bố, 09/2013).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Abdullah, Taufik. 2009. *Indonesia: Towards Democracy*. Singapore: ISEAS.
- Abernethy, David B. 2000. *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415-1980*. New Haven: Yale University Press.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91(5):1369-1401.
- . 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution." *Quarterly Journal of Economics* 107:1231-94.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- . 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown.
- Admati, Anat, and Martin Hellwig. 2013. *The Banker's New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do About It*. Princeton: Princeton University Press.
- Akita, George. 1967. *Foundations of Constitutional Government in Modern Japan, 1868-1900*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Allum, P. A. 1973. *Italy—Republic Without Government?* New York: Norton.
- . 1973. *Politics and Society in Post-War Naples*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Almond, Gabriel A., và cộng sự 2004. *Comparative Politics: A Theoretical Framework*. 5th ed. New York: Pearson/Longman.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. New York: Verso.
- Ang, Yuen Yuen. 2012. "Bureaucratic Incentives, Local Development, and Petty Rents." Paper presented at the Conference on the Quality of Governance. Stanford University.
- Anson, José, Oliver Cadot, and Marcelo Olarreaga. 2003. *Import Tariff Evasion and Customs Corruption: Does Pre-Shipment Inspection Help?*

Washington, D.C.: World Bank.

Auyero, Javier. 2000. "The Logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account." *Latin American Research Review* 35(3):55-81.

Ayittey, George B. N. 2006. *Indigenous African Institutions*. 2nd ed. Ardsley-on-Hudson, NY: Transactional Publishers.

Bagehot, Walter. 2001. *The English Constitution*. New York: Oxford University Press.

Balogh, Brian. 2002. "Scientific Forestry and the Roots of the Modern American State: Gifford Pinchot's Path to Progressive Reform." *Environmental History* 7(2):198-225.

Banerjee, Abhijit, and Lakshmi Iyer. 2005. "History, Institutions, and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India." *American Economic Review* 95(4):1190-1213.

Banfield, Edward C. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, IL: Free Press.

———, and James Q. Wilson. 1963. *City Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Barber, Michael. 2008. *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. London: Methuen.

Barkan, Joel D., ed. 1994. *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Barro, Robert J. 1997. *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Survey*. Cambridge, MA: MIT Press.

———. 1999. "Determinants of Democracy." *Journal of Political Economy* 107: 158-83.

Bates, Robert. 2005. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.

Baumgartner, Frank R., and Beth L. Leech. 1998. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.

Baumgartner, Frank R., và cộng sự 2009. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press.

Beer, Lawrence W., and John M. Maki. 2002. *From Imperial Myth to Democracy: Japan's Two Constitutions, 1889-2002*. Boulder: University Press of Colorado.

Bell, Daniel. 1973. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books.

Berman, Sheri. 2013. "The Promise of the Arab Spring: In Political Development, No Gain Without Pain." *Foreign Affairs* 92(1):64-74.

Bernhardt, Kathryn, and Philip C. C. Huang, eds. 1994. *Civil Law in Qing and Republican China*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Berry, Sara. 1993. *No Condition Is Permanent: The Social Dynamics of*

Agrarian Change in Sub-Saharan Africa. Madison: University of Wisconsin Press.

Beyers, Jan, Rainer Eising, and William Maloney, eds. 2010. *Interest Group Politics in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics*. New York: Routledge.

Bienen, Henry S. 1970. *Tanzania: Party Transformation and Economic Development*. Princeton: Princeton University Press.

Biles, Roger. 1984. *Big City Boss in Depression and War: Mayor Edward J. Kelly of Chicago*. DeKalb: Northern Illinois University Press.

Birdsall, Nancy, and Francis Fukuyama, eds. 2001. *New Ideas in Development After the Financial Crisis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Bodde, Derk, and Clarence Morris. 1967. *Law in Imperial China, Exemplified by 190 Ch'ing Dynasty Cases*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. New York: Cambridge University Press.

Bok, Derek. 2001. *The Trouble With Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bolin, James Duane. 2000. *Bossism and Reform in a Southern City: Lexington, Kentucky, 1880-1940*. Lexington: University Press of Kentucky.

Booth, John A. 1998. *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder, CO: Westview Press.

Bortz, Jeffrey, and Stephen Haber, eds. 2002. *The Mexican Economy, 1870-1930: Essays on the Economic History of Institutions, Revolution, and Growth*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Böss, Michael, ed. 2011. *Narrating Peoplehood Amidst Diversity: Historical and Theoretical Perspectives*. Aarhus, Denmark: Aarhus University Press.

Bourne, J. M. 1986. *Patronage and Society in Nineteenth-Century England*. Baltimore: Edward Arnold.

Bradshaw, Karen M., and Dean Lueck. 2012. *Wildfire Policy: Law and Economics Perspectives*. New York: RFF Press.

Bratton, Michael, and Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Briggs, Asa. 1959. *The Age of Improvement, 1783-1867*. New York: Longman. Brooks, Robert. 1909. "The Nature of Political Corruption." *Political Science Quarterly* 24(1):1-22.

Brubaker, Rogers. 1996. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. New York: Cambridge University Press.

———. 2004. *Ethnicity without Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno, and Susan Carol Stokes. 2004. "Vote Buying in Argentina." *Latin American Research Review* 39(2):66-88.

- Brynjolfsson, Erik, and Andrew McAfee. 2014. *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: Norton.
- Buchanan, James M., and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burke, Edmund. 2000. *On Empire, Liberty, and Reform: Speeches and Letters*. New Haven: Yale University Press.
- . 2001. *Reflections on the Revolution in France*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bushnell, David, and Neill Macaulay. 1994. *The Emergence of Latin America in the Nineteenth Century*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- Cain, Bruce E. 2014. *Regulating Politics? The Democratic Imperative and American Political Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Calvo, Ernesto, and Maria Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." *American Journal of Political Science* 48(4):742-57.
- Campbell, John. 2011. *Nigeria: Dancing on the Brink*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Carman, Harry J., and Reinhard H. Luthin. 1943. *Lincoln and the Patronage*. New York: Columbia University Press.
- Carneiro, Robert L. 1970. "A Theory of the Origin of the State," *Science* 169: 733-38.
- Carothers, Thomas. 2007. "The 'Sequencing' Fallacy." *Journal of Democracy* 18(1):12-27.
- , ed. 2006. *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment.
- Carpenter, Daniel P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Casper, Gerhard. 1985. "The Constitutional Organization of the Government." *William and Mary Law Review* 26(2):177-98.
- . 2000. "The United States at the End of the 'American Century': The Rule of Law or Enlightened Absolutism?" *Washington University Journal of Law and Policy* 4:149-73.
- Castellani, Francesca, and Gwenn Parent. 2011. *Being "Middle Class" in Latin America*. Paris: OECD Development Centre Working Paper, No. 305.
- Centeno, Miguel Angel. 1997. "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America." *American Journal of Sociology* 102(6):1565-1605.
- . 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- Chadwick, Mary E. J. 1976. "The Role of Redistribution in the Making of the Third Reform Act." *The Historical Journal* 19(3):665-83.
- Chandler, J. A., ed. 2000. *Comparative Public Administration*. New York: Routledge.
- Chandra, Kanchan. 2004. *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*. New York: Cambridge University Press.
- Chapman, Richard. 1970. *The Higher Civil Service in Britain*. London: Constable.
- . 2004. *The Civil Service Commission 1855-1991: A Bureau Biography*. New York: Routledge.
- Chege, Michael. 2008. "Kenya: Back from the Brink?" *Journal of Democracy* 19(4):125-39.
- Chen, Jianfu. 1999. *Chinese Law: Towards an Understanding of Chinese Law, Its Nature and Development*. Boston: Kluwer Law International.
- . 2008. *Chinese Law: Context and Transformation*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Chesterman, Simon. 2004. *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. New York: Oxford University Press.
- Chubb, Judith. 1982. *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. New York: Cambridge University Press.
- Clark, Gregory. 2007. *A Farewell to Alms: A Brief Economic History of the World*. Princeton: Princeton University Press.
- Cleary, Matthew R., and Susan C. Stokes. 2006. *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*. New York: Russell Sage Foundation.
- Coatsworth, John H. 1978. "Obstacles to Economic Growth in Nineteenth-Century Mexico." *American Historical Review* 83:80-100.
- Coatsworth, John H., and Alan M. Taylor, eds. 1999. *Latin America and the World Economy Since 1800*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Colburn, David R., and George E. Pozzetta. 1976. "Bosses and Machines: Changing Interpretations in American History." *The History Teacher* 9(3):445-63.
- , eds. 1983. *Reform and Reformers in the Progressive Era*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Coleman, James S. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94:S95-S120.
- Coleman, James S., và cộng sự. 1966. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D.C.: Department of Health, Education and Welfare.
- Collier, George A., Renato I. Rosaldo, and John D. Wirth, eds. 1982. *The Inca and Aztec States, 1400-1800: Anthropology and History*. New York: Academic Press.
- Collier, Paul. 2001. "Implications of Ethnic Diversity." *Economic Policy* 32:129-66.

- . 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 2006. *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*. Oxford: Oxford Economic Papers.
- Collier, Paul, and Dominic Rohner. 2007. "Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War." *Oxford Economic Papers* 61:1-27.
- Collier, Ruth Berins. 1999. *Paths Toward Democracy: The Working Class and Elites in Western Europe and South America*. New York: Cambridge University Press.
- Connors, Richard J. 1971. *A Cycle of Power: The Career of Jersey City Mayor Frank Hague*. Metuchen, NJ: Scarecrow Press.
- Conrad, Alfred H., and John R. Meyer. 1979. "The Economics of Slavery in the Ante Bellum South: Comment." *American Economic Review* 66(2):95-130.
- Cornford, James. 1963. "The Transformation of Conservatism in the Late Nineteenth Century." *Victorian Studies* 7:35-66.
- Cortés Condé, Roberto. 2009. *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Cowen, Tyler. 2011. *The Great Stagnation: How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better*. New York: Dutton.
- Cox, Gary. 2013. "The Power of the Purse and the Reversionary Budget." Unpublished paper.
- Cox, Gary, Douglass North, and Barry Weingast. 2013. "The Violence Trap: A Political-Economic Approach to the Problem of Development." Unpublished paper.
- Craig, Gordon A. 1964. *The Politics of the Prussian Army, 1640-1945*. New York: Oxford University Press.
- Crenson, Matthew A. 1975. *The Federal Machine: Beginning of Bureaucracy in Jacksonian America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Crowley, James B. 1966. *Japan's Quest for Autonomy: National Security and Foreign Policy, 1930-1938*. Princeton: Princeton University Press.
- Cunliffe-Jones, Peter. 2010. *My Nigeria: Five Decades of Independence*. New York: Palgrave Macmillan.
- Curtin, Philip D. 1998. *The Rise and Fall of the Plantation Complex: Essays in Atlantic History*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1967. *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally.
- . 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Dahm, Bernhard. 1969. *Sukarno and the Struggle for Indonesian Independence*.

Ithaca, NY: Cornell University Press.

Darden, Keith. 2013. *Resisting Occupation: Mass Schooling and the Creation of Durable National Loyalties*. New York: Cambridge University Press.

Darmaputera, Eka. 1988. *Pancasila and the Search for Identity and Modernity in Indonesian Society*. New York: E. J. Brill.

David, René. 1972. *French Law: Its Structure, Sources, and Methodology*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Davis, Kenneth Culp, và cộng sự 1976. *Discretionary Justice in Europe and America*. Urbana: University of Illinois Press.

Day, Tony. 2002. *Fluid Iron: State Formation in Southeast Asia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Debusmann, Robert, and Stefan Arnold, eds. 1996. *Land Law and Land Ownership in Africa: Case Studies from Colonial and Contemporary Cameroon and Tanzania*. Bayreuth, Germany: Eckhard Breiteringer.

Diamond, Jared. 1997. *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New York: Norton.

———. 2005. *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York: Viking.

Diamond, Larry. 1992. "Economic Development and Democracy Reconsidered." *American Behavioral Scientist* 15(4-5):450-99.

———. 2008. *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York: Times Books.

Diamond, Larry, and Richard Gunther, eds. 2001. *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., 1988. *Democracy in Developing Countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

DiIulio, John J., Jr. 1994. "Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy." *Journal of Public Administration Research and Theory* 4(3): 277-320.

Dobbins, James, và cộng sự 2003. *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica, CA: RAND Corp.

———. 2005. *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*. Santa Monica, CA: RAND.

Döring, Herbert. 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.

Durkheim, Émile. 1933. *The Division of Labor in Society*. New York: Macmillan.

———. 1951. *Suicide*. Glencoe, IL: Free Press.

Duus, Peter. 1976. *The Rise of Modern Japan*. Boston: Houghton Mifflin.

Easterly, William R. 2000. *The Middle Class Consensus and Economic Development*. Washington, D.C.: World Bank Policy Research Paper No. 2346.

- . 2001. "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?" *Economic Development and Cultural Change* 49(4):687-706.
- Eisenstadt, S. N. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Eisenstadt, S. N., and Stein Rokken, eds. 1973. *Building States and Nations*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Eisenstadt, S. N., and L. Roniger. 1984. *Patrons, Clients, and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. New York: Cambridge University Press.
- Eisenstein, Elizabeth L. 2005. *The Printing Revolution in Early Modern Europe*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Elias, T. Olawale. 1956. *The Nature of African Customary Law*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Elliott, J. H. 2006. *Empires of the Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492-1830*. New Haven: Yale University Press.
- Elshtain, Jean Bethke. 2002. *Jane Addams and the Dream of American Democracy: A Life*. New York: Basic Books.
- Elson, R. E. 2008. *The Idea of Indonesia*. New York: Cambridge University Press.
- Eltis, David, Frank D. Lewis, and Kenneth L. Sokoloff, eds. 2004. *Slavery in the Development of the Americas*. New York: Cambridge University Press.
- Emmerson, Donald K. 2004. "Indonesia's Approaching Elections: A Year of Voting Dangerously?" *Journal of Democracy* 15(1):94-108.
- . 2012. "Southeast Asia: Minding the Gap Between Democracy and Governance." *Journal of Democracy* 23(2):62-73.
- Engerman, Stanley L., and Kenneth L. Sokoloff. 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies." *Economia* 3(1):41-101.
- Epstein, Leon D. 1967. *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger.
- Eriksson, Erik McKinley. 1927. "The Federal Civil Service Under President Jackson." *Mississippi Valley Historical Review* 13(4):517-40.
- European Union Institute for Security Studies. 2012. *Global Trends 2030—Citizens in an Interconnected and Polycentric World*. Paris: EUISS.
- Evans, Peter B. 1989. "Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Analysis of the Third World State." *Sociological Forum* 4(4):561-82.
- . 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter B., and James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64:748-65.

- Evans-Pritchard, E. E. 1951. *Kinship and Marriage Among the Nuer*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1977. *The Political System of the Anuak of the Anglo-Egyptian Sudan*. New York: AMS Press.
- Fairbank, John King. 1986. *The Great Chinese Revolution, 1800-1985*. New York: Harper.
- Falola, Toyin. 2009. *Colonialism and Violence in Nigeria*. Bloomington: Indiana University Press.
- Falola, Toyin, and Matthew M. Heaton. 2008. *A History of Nigeria*. New York: Cambridge University Press.
- Fearon, James D., and David Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* 97:75-90.
- Felice, Emanuele. 2010. "Regional Inequalities in Italy in the Long Run (1891-2001): The Pattern and Some Ideas to Explain It." University of Siena, Department of Economics.
- Ferguson, Niall. 2003. *Empire: The Rise and Demise of the British World Order and Its Lessons for Global Power*. New York: Basic Books.
- Fieldhouse, D. K. 1982. *The Colonial Empires: A Comparative Survey from the Eighteenth Century*. 2nd ed. London: Macmillan.
- Fields, Karen E. 1985. *Revival and Rebellion in Colonial Central Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Fiorina, Morris P. 2009. *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*. Norman: University of Oklahoma Press.
- . 2013. "America's Missing Moderates: Hiding in Plain Sight." *American Interest* 8(4):58-67.
- Fiorina, Morris P., Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope, eds. 2010. *Culture War? The Myth of a Polarized America*. 3rd ed. Boston: Longman.
- Fischer, David Hackett. 1991. *Albion's Seed: Four British Folkways in America*. New York: Oxford University Press.
- Fogel, Robert W., and Stanley L. Engerman. 1974. *Time on the Cross: The Economics of American Negro Slavery*. Boston: Little, Brown.
- . 1977. "Explaining the Relative Efficiency of Slave Agriculture in the Antebellum South." *American Economic Review* 67(3):275-96.
- Forrest, Tom. 1993. *Politics and Economic Development in Nigeria*. Boulder, CO: Westview Press.
- Frank, Robert H. 2011. *The Darwin Economy: Liberty, Competition, and the Common Good*. Princeton: Princeton University Press.
- , and Philip J. Cook. 1995. *The Winner-Take-All Society*. New York: Free Press.
- Friedman, Thomas L., and Michael Mandelbaum. 2011. *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented and How We Can Come Back*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Friedrich, Carl J., and Zbigniew K. Brzezinski. 1965. *Totalitarian*

Dictatorship and Autocracy. 2nd ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.

———. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

———. 1999. *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. New York: Free Press.

———. 2000. "The March of Equality." *Journal of Democracy* 11(1):11-17.

———. 2004. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

———. 2006. *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. New Haven: Yale University Press.

———. 2006. "Identity, Immigration, and Liberal Democracy." *Journal of Democracy* 17(2):5-20.

———. 2011. "Is There a Proper Sequence in Democratic Transitions?" *Current History* 110(739):308-10.

———. 2011. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

———. 2012. "The Future of History." *Foreign Affairs* 91(1):53-61.

———. 2013. "What Is Governance?" *Governance* 26(3):347-68.

———. 2014. *Our Posthuman Future: Consequences of the Biotechnology Revolution*.

New York: Farrar, Straus and Giroux.

———, ed. 2006. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

———, ed. 2008. *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States*. New York: Oxford University Press.

Fukuyama, Francis, and Abram N. Shulsky. 1997. *The "Virtual Corporation" and Army Organization*. Santa Monica, CA: RAND Corp.

Furet, François. 1981. *Interpreting the French Revolution*. New York: Cambridge University Press.

———. 2006. "Democracy Without Nations?" *Journal of Democracy* 8:92-102. Gallagher, Mary E. 2006. "Mobilizing the Law in China: 'Informed Disenchantment' and the Development of Legal Consciousness." *Law & Society Review* 40(4):783-816.

Gallup, John L., and Jeffrey D. Sachs. 2001. "The Economic Burden of Malaria." *American Journal of Tropical Medicine & Hygiene* 64(1-2):85-96.

Galston, William A. 2010. *Can a Polarized American Party System Be "Healthy"?* Washington, D.C.: Brookings Institution.

Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Gann, L. H., and Peter Duignan, eds. 1970. *Colonialism in Africa, 1870-1960*. Vol. 2: *The History and Politics of Colonialism 1914-1960*. London: Cambridge University Press.
- Garcia-Zamor, Jean-Claude. 1998. "Administrative Practices of the Aztecs, Incas, and Mayas: Lessons for Modern Development Administration." *International Journal of Public Administration* 21(1):145-71.
- Gates, Paul W. 1996. *The Jeffersonian Dream: Studies in the History of American Land Policy and Development*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Gberie, Lansana. 2005. *A Dirty War in West Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone*. Bloomington: Indiana University Press.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Gellner, Ernest. 1987. *Culture, Identity, and Politics*. New York: Cambridge University Press.
- . 1997. *Nationalism*. New York: NYU Press.
- . 2006. *Nations and Nationalism*. 2nd ed. Malden, MA: Blackwell.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gilman, Nils. 2003. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ginsborg, Paul. 2003. *Italy and Its Discontents: Family, Civil Society, State, 1980-2001*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gladden, E. N. 1967. *Civil Services of the United Kingdom, 1855-1970*. London: Frank Cass.
- Gladstone, David. 1999. *The Twentieth-Century Welfare State*. New York: St. Martin's Press.
- Gleditsch, Nils Petter, và cộng sự 2002. "Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset." *Journal of Peace Research* 39(5):615-37.
- Glendon, Mary Ann. 1994. *A Nation Under Lawyers: How the Crisis in the Legal Profession Is Transforming American Society*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Göbel, Christian, and Lynette Ong. 2012. *Social Unrest in China*. London: Europe China Research and Advice Network.
- Goldstone, Jack A. 1991. *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. Berkeley: University of California Press.
- Goodman, Carl F. 2012. *The Rule of Law in Japan: A Comparative Analysis*. 3rd ed. The Hague: Kluwer Law International.
- Goodnow, Frank J. 1893. *Comparative Administrative Law: An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. 2 vols. New York: G. P. Putnam's Sons.
- . 1900. *Politics and Administration: A Study in Government*. New

York: Macmillan.

Goody, Jack. 1971. *Technology, Tradition, and the State in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

Gordon, Andrew. 1991. *Labor and Imperial Democracy in Prewar Japan*. Berkeley: University of California Press.

Gorski, Philip S. 2003. *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Goudie, A. W., and David Stasavage. 1998. "A Framework for an Analysis of Corruption." *Crime, Law & Social Change* 29(2-3):113-59.

Gould, Stephen Jay. 1981. *The Mismeasure of Man*. New York: Norton.

Graziano, Luigi. 1973. "Patron-Client Relationships in Southern Italy." *European Journal of Political Research* 1(1):3-34.

Greenaway, John. 2004. "Celebrating Northcote/Trevelyan: Dispelling the Myths." *Public Policy and Administration* 19(1):1-14.

Greenfeld, Liah. 1992. *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Grindle, Merilee S. 2004. "Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries." *Governance* 17(4):525-48.

———. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*.

Cambridge, MA: Harvard University Press.

Haber, Stephen, ed. 1997. *How Latin America Fell Behind: Essays on the Economic Histories of Brazil and Mexico, 1800-1914*. Stanford, CA: Stanford University Press. Hacker, Jacob S., and Paul Pierson. 2010. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer—and Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.

———. 2010. "Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States." *Politics and Society* 38(2):152-204.

Hadley, Eleanor M. 2003. *Memoir of a Trustbuster: A Lifelong Adventure with Japan*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

Haggard, Stephan, and Mathew D. McCubbins, eds. 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press.

Halpin, Darren, and Grant Jordan, eds. 2012. *The Scale of Interest Organization in Democratic Politics: Data and Research Methods*. New York: Palgrave Macmillan.

Hariri, Jacob Gerner. 2012. "The Autocratic Legacy of Early Statehood." *American Political Science Review* 106(3):471-94.

Harrison, Lawrence E. 1985. *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*. Lanham, MD: Center for International Affairs.

———. 2013. *Jews, Confucians, and Protestants: Cultural Capital and the End of Multiculturalism*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

- Harriss, John, Janet Hunter, and Colin M. Lewis, eds. 1997. *The New Institutional Economics and Third World Development*. New York: Routledge.
- Hartmann, Rudolph H. 1999. *The Kansas City Investigation: Pendergast's Downfall, 1938-1939*. Columbia: University of Missouri Press.
- Hartz, Louis. 1955. *The Liberal Tradition in America*. New York: Harcourt.
- . 1964. *The Founding of New Societies*. New York: Harcourt.
- Hausmann, Ricardo, Lant Pritchett, and Dani Rodrik. 2005. "Growth Accelerations." *Journal of Economic Growth* 10(4):303-29.
- Hayek, Friedrich A. 1944. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1976. *Law, Legislation and Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 2011. *The Constitution of Liberty*. Definitive edition. Chicago: University of Chicago Press.
- Heady, Ferrel. 2001. *Public Administration: A Comparative Perspective*. 6th ed. New York: Marcel Dekker.
- Heidenheimer, Arnold J., and Peter Flora, eds. 1981. *The Development of the Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Heidenheimer, Arnold J., and Michael Johnston, eds. 2002. *Political Corruption*. 3rd ed. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Herbst, Jeffrey, Terence McNamee, and Greg Mills, eds. 2012. *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions Within Societies*. London: Profile Books.
- Himmelfarb, Gertrude. 1968. *Victorian Minds*. New York: Knopf.
- Hintze, Otto. 1975. *The Historical Essays of Otto Hintze*. New York: Oxford University Press.
- Hirschman, Albert O. 1977. *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1991. *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Hobsbawm, Eric. 1996. *The Age of Capital, 1848-1875*. New York: Vintage Books.
- . 1996. *The Age of Revolution, 1789-1848*. New York: Vintage Books.
- Hobsbawm, Eric, and Terence Ranger, eds. 1983. *The Invention of Tradition*. New York: Cambridge University Press.
- Hofler, Richard A., and Sherman T. Folland. 1991. "The Relative Efficiency of Slave Agriculture: A Comment." *Applied Economics* 23(5):861-68.
- Holborn, Hajo. 1982. *A History of Modern Germany 1648-1840*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoogenboom, Ari. 1959. "The Pendleton Act and the Civil Service." *American Historical Review* 64(2): 301-18.

- Hoogenboom, Ari, and Olive Hoogenboom. 1976. *A History of the ICC: From Panacea to Palliative*. New York: Norton.
- Hsing, You-tien. 2010. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. New York: Oxford University Press.
- Huang, Philip C. C., ed. 2001. *Code, Custom, and Legal Practice in China: The Qing and the Republic Compared*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Huang, Ray. 1981. *1587, a Year of No Significance: The Ming Dynasty in Decline*. New Haven: Yale University Press.
- Hughes, Edward. 1949. "Sir Charles Trevelyan and Civil Service Reform, 1853-5." *English Historical Review* 64(250):53-88.
- Hughes, John. 1967. *Indonesian Upheaval*. New York: David McKay.
- Huntington, Samuel P. 1965. "Political Development and Political Decay." *World Politics* 17(3).
- . 1966. "Political Modernization: America vs. Europe." *World Politics* 18:378-414.
- . 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma City: University of Oklahoma Press.
- . 2004. *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.
- . 2006. *Political Order in Changing Societies*. With a New Foreword by Francis Fukuyama. New Haven: Yale University Press.
- Hutchcroft, Paul D. 1997. "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development." *Political Studies* 45(3):639-58.
- . 2000. "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913." *Journal of Asian Studies* 59(2):277-306.
- Hutchison, Thomas W., và cộng sự, eds. 1968. *Africa and Law: Developing Legal Systems in African Commonwealth Nations*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Hyden, Goran. 1968. *Political Development in Rural Tanzania*. Lund: Bokforlaget Universitet och Skola.
- . 1980. *Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry*. Berkeley: University of California Press.
- Hyden, Goran, and Colin Leys. 1972. "Elections and Politics in Single-Party Systems: The Case of Kenya and Tanzania." *British Journal of Political Science* 2(4):389-420.
- Hyman, Harold M. 1986. *American Singularity: The 1787 Northwest Ordinance, the 1862 Homestead and Morrill Acts, and the 1944 G.I. Bill*. Athens: University of Georgia Press.
- Iaryczower, Matias, Pablo T. Spiller, and Mariano Tommasi. 2002. "Judicial

- Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998." *American Journal of Political Science* 46(4):699-716.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald, and Christian Welzel. 2005. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. New York: Cambridge University Press.
- Ingraham, Patricia W. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ingraham, Patricia W., and David H. Rosenbloom. 1990. "Political Foundations of the American Federal Service: Rebuilding a Crumbling Base." *Public Administration Review* 50(2):210-19.
- Intan, Benjamin Fleming. 2006. "Public Religion" and the Pancasila-Based State of Indonesia. New York: Peter Lang.
- Iyer, Lakshmi. 2010. "Direct v. Indirect Colonial Rule in India: Long-Term Consequences." *Review of Economics and Statistics* 92(4):693-713.
- Jacobstein, Helen L. 1987. *The Process of Economic Development in Costa Rica, 1948-1970: Some Political Factors*. New York: Garland Publishing.
- James, Scott C. 2006. "Patronage Regimes and American Party Development from 'The Age of Jackson' to the Progressive Era." *British Journal of Political Science* 36(1):39-60.
- Jamison, Kay Redfield. 2004. *Exuberance: The Passion for Life*. New York: Knopf.
- Jansen, Marius B. 1995. *The Emergence of Meiji Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Jensen, Erik G., and Thomas C. Heller. 2003. *Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Joffe, Josef. 2014. *The Myth of America's Decline: Politics, Economics, and a Half Century of False Prophecies*. New York: Liveright.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Johnson, Simon. 2010. *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*. New York: Pantheon.
- Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption*. New York: Cambridge University Press.
- Jones, Seth. 2013. "The Mirage of the Arab Spring: Deal with the Region You Have, Not the Region You Want." *Foreign Affairs* 92(1):47-54.
- Joseph, Richard A. 1987. *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic*. New York: Cambridge University Press.
- Kagan, Robert. 2003. "The Ungreat Washed: Why Democracy Must Remain America's Goal Abroad." *New Republic* (July 7 and 14):27-37.

- Kagan, Robert A. 1997. "Should Europe Worry About Adversarial Legalism?" *Oxford Journal of Legal Studies* 17(2):165-83.
- . 2001. *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kaiser Family Foundation. 2012. *Health Care Costs: A Primer. Key Information on Health Care Costs and Their Impact*. Menlo Park, CA: Kaiser Family Foundation.
- Kaplan, H. Eliot. 1937. "Accomplishments of the Civil Service Reform Movement." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 189:142-47.
- Kaplan, Robert D. 2000. *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Random House.
- Katz, Richard S., and William J. Crotty, eds. 2006. *Handbook of Party Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kaufman, Herbert. 1960. *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kaufmann, Daniel. 1997. "Corruption: The Facts." *Foreign Policy* 107:114-31.
- Kawata, Junichi, ed. 2006. *Comparing Political Corruption and Clientelism*. Hampshire, UK: Ashgate.
- Kedourie, Elie. 1992. *Politics in the Middle East*. New York: Oxford University Press.
- Keefer, Philip. 2007. "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies." *American Journal of Political Science* 51(4):804-21.
- Keefer, Philip, and Razvan Vlaicu. 2008. "Democracy, Credibility, and Clientelism." *Journal of Law, Economics, and Organization* 24(2):371-406.
- Keller, Morton. 2007. *America's Three Regimes: A New Political History*. New York: Oxford University Press.
- Kelman, Steven. 1981. *Regulating America, Regulating Sweden: A Comparative Study of Occupational Safety and Health Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- Khan, Mushtaq H. 2005. "Markets, States, and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries." *Democratization* 12(5):704-24.
- Khan, Mushtaq H., and Jomo Kwame Sundaram, eds. 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Khilnani, Sunil. 1998. *The Idea of India*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kiai, Maina. 2008. "The Crisis in Kenya." *Journal of Democracy* 19(3):162-68.
- King, Desmond, và cộng sự, eds. 2009. *Democratization in America: A Comparative-Historical Analysis*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kitschelt, Herbert, and Steven I. Wilkinson, eds. 2007. *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New

York: Cambridge University Press.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

———. 1990. *Tropical Gangsters: One Man's Experience with Development and Decadence in Deepest Africa*. New York: Basic Books.

Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Measures." *Economics and Politics* 7:207-27.

Knott, Jack H., and Gary J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Koh, B. C. 1989. *Japan's Administrative Elite*. Berkeley: University of California Press.

Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. New York: Cambridge University Press.

Kolko, Gabriel. 1965. *Railroads and Regulation, 1877-1916*. Princeton: Princeton University Press.

Kojève, Alexandre. 1947. *Introduction à la Lecture de Hegel*. Paris: Gallimard.

Krastev, Ivan. 2013. "The Rise and Fall of Democracy? Meritocracy?" *Russia in Global Affairs* 11(2):8-22.

Krueger, Anne O. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society." *American Economic Review* 64(3):291-303.

Kuper, Hilda, and Leo Kuper, eds. 1965. *African Law: Adaptation and Development*. Berkeley: University of California Press.

Kurtz, Marcus J. 2013. *Latin American State Building in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Laitin, David D. 2007. *Nations, States, and Violence*. New York: Oxford University Press.

Landes, David S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. New York: Norton.

———. 2000. *Revolution in Time: Clocks and the Making of the Modern World*. Rev. ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Landis, James M. 1938. *The Administrative Process*. New Haven: Yale University Press.

Landy, Marc K., and Martin A. Levin, eds. 1995. *The New Politics of Public Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lange, Matthew. 2009. *Lineages of Despotism and Development: British Colonialism and State Power*. Chicago: University of Chicago Press.

Lange, Matthew, and Dietrich Rueschemeyer, eds. 2005. *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York: Palgrave Macmillan.

LaPalombara, Joseph. 1964. *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton: Princeton University Press.

Lee, Eliza Wing-ye. 1995. "Political Science, Public Administration, and

- the Rise of the American Administrative State." *Public Administration Review* 55(6):538-46.
- Lefebvre, Georges. 1947. *The Coming of the French Revolution, 1789*. Princeton: Princeton University Press.
- Legg, Keith R. 1969. *Politics in Modern Greece*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Leiken, Robert. 1997. "Controlling the Global Corruption Epidemic." *Foreign Policy* 105:55-73.
- LeMay, Michael C., ed. 2013. *Transforming America: Perspectives on U.S. Immigration*. Santa Barbara, CA: Praeger.
- Leonardi, Robert, and Douglas A. Wertman. 1989. *Italian Christian Democracy: The Politics of Dominance*. New York: St. Martin's Press.
- Lessig, Lawrence. 2011. *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It*. New York: Twelve.
- Levinson, Sanford. 2006. *Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (And How We the People Can Correct It)*. New York: Oxford University Press.
- . 2013. *Framed: America's 51 Constitutions and the Crisis of Governance*. New York: Oxford University Press.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy* 13(2):51-65.
- Lewin, Julius. 1947. *Studies in African Native Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Lewis, Peter. 2007. *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- . 2011. "Nigeria Votes: More Openness, More Conflict." *Journal of Democracy* 22(4):59-74.
- Li, Lianjiang. 2010. "Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China." *China Journal* (64):47-68.
- Li, Yu-ning. 1977. *Shang Yang's Reforms and State Control in China*. White Plains, NY: M. E. Sharpe.
- Lieberthal, Kenneth. 2004. *Governing China: From Revolution to Reform*. 2nd ed. New York: Norton.
- Light, Paul C. 2008. *A Government Ill Executed: The Decline of the Federal Service and How to Reverse It*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Linz, Juan J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Linz, Juan J., and Alfred Stephan, eds. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political*

Science Review 53:69-105.

———. 1963. *The First New Nation*. New York: Basic Books.

———. 1995. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: Norton.

López-Calva, Luis F., and Nora Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

López-Calva, Luis F., và cộng sự 2012. *Is There Such a Thing as Middle-Class Values? Class Differences, Values, and Political Orientations*. Washington, D.C.: Center for Global Development Working Paper.

Lowi, Theodore J. 1969. *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*. New York: Norton.

Lubman, Stanley B. 1999. *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Lubove, Roy. 1986. *The Struggle for Social Security, 1900-1935*. 2nd ed. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Luce, Edward. 2012. *Time to Start Thinking: America in the Age of Descent*. New York: Atlantic Monthly Press.

Lust, Ellen. 2009. "Competitive Clientelism in the Middle East." *Journal of Democracy* 20(3):122-35.

Luttwak, Edward N. 1999. "Give War a Chance." *Foreign Affairs* 78(4):36-44. Lyons, Martyn. 1994. *Napoleon Bonaparte and the Legacy of the French Revolution*. New York: St. Martin's Press.

Lyrintzis, Christos. 1984. "Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of 'Bureaucratic Clientelism'?" *West European Politics* 7(2):99-118.

MacIntyre, Andrew. 2003. *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Maddox, Gregory H., and James L. Giblin. 2005. *In Search of a Nation: Histories of Authority and Disidence in Tanzania*. Oxford: James Currey.

Mahoney, Christine. 2004. "The Power of Institutions: State and Interest-Group Activity and the European Union." *European Union Politics* 5(4):441-66.

———. 2008. *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Mahoney, Christine, and Frank R. Baumgartner. 2008. "Converging Perspectives on Interest Group Research in Europe and America." *West European Politics* 31(6):1251-71.

Mahoney, James. 2010. *Colonialism and Postcolonial Development: Spanish America in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Mahoney, James, and Dietrich Rueschemeyer, eds. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.

- Maine, Henry. 1963. *Ancient Law: Its Connection with the Early History of Society and Its Relation to Modern Ideas*. Boston: Beacon Press.
- Mallaby, Sebastian. 2004. *The World's Banker: A Story of Failed States, Financial Crises, and the Wealth and Poverty of Nations*. New York: Penguin Press.
- Mallat, Chibli, and Jane Connors. 1990. *Islamic Family Law*. Boston: Graham and Trotman.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Manent, Pierre. 1997. "Democracy Without Nations?" *Journal of Democracy* 8:92-102.
- . 2006. *A World Beyond Politics? A Defense of the Nation-State*. Princeton: Princeton University Press.
- Manion, Melanie. 1993. *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, Private Interests*. Princeton: Princeton University Press.
- Mann, Kristin, and Richard Roberts, eds. 1991. *Law in Colonial Africa*. Portsmouth, NH: Heinemann.
- Mann, Michael. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms, and Results." *European Journal of Sociology* 25(2):185-213.
- . 1986. *The Sources of Social Power*. Vol. I: *A History of Power from the Beginning to AD 1760*. New York: Cambridge University Press.
- Mann, Thomas E., and Norman J. Ornstein. 2012. *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*. New York: Basic Books.
- Mansfield, Edward D., and Jack Snyder. 2005. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Mansfield, Harvey C., Jr. 1996. *Machiavelli's Virtue*. Chicago: University of Chicago Press.
- Manzetti, Luigi, and Carole J. Wilson. 2007. "Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support?" *Comparative Political Studies* 40(8):949-70.
- Maren, Michael. 1997. *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*. New York: Free Press.
- Matsui, Shigenori. 2011. *The Constitution of Japan: A Contextual Analysis*. Portland, OR: Hart Publishing.
- Mavrogordatos, George Th. 1983. *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922-1936*. Berkeley: University of California Press.
- . 1997. "From Traditional Clientelism to Machine Politics: The Impact of PASOK Populism in Greece." *South European Society and Politics* 2(3):1-26.

- Mayhew, David R. 2011. *Partisan Balance: Why Political Parties Don't Kill the U.S. Constitutional System*. Princeton: Princeton University Press.
- Mazey, Sonia, and Jeremy Richardson, eds. 1993. *Lobbying in the European Community*. New York: Oxford University Press.
- McClain, James L. 2002. *Japan: A Modern History*. New York: Norton.
- McGerr, Michael. 2003. *A Fierce Discontent: The Rise and Fall of the Progressive Movement in America, 1870-1920*. New York: Free Press.
- McNelly, Theodore. 2000. *The Origins of Japan's Democratic Constitution*. Lanham, MD: University Press of America.
- Mead, Walter Russell. 1999. "The Jacksonian Tradition and American Foreign Policy." *National Interest* 58:5-29.
- . 2001. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Knopf.
- . 2011. "The Tea Party and American Foreign Policy." *Foreign Affairs* 90(2).
- Meek, Charles K. 1968. *Land Law and Custom in the Colonies*. 2nd ed. London: Frank Cass.
- Meier, Kenneth J. 1981. "Ode to Patronage: A Critical Analysis of Two Recent Supreme Court Decisions." *Public Administration Review* 41(5):558-63.
- Melnick, R. Shep. 2012. "Adversarial Legalism, Civil Rights, and the Exceptional American State." Unpublished paper.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Miguel, Edward. 2004. "Tribe or Nation? Nation Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania." *World Politics* 56(3):327-62.
- Mill, John Stuart. 1977. *Essays on Politics and Society*. Buffalo, NY: University of Toronto Press.
- Millard, Candice. 2011. *Destiny of the Republic: A Tale of Madness, Medicine and the Murder of a President*. New York: Doubleday.
- Miller, Char. 2001. *Gifford Pinchot and the Making of Modern Environmentalism*. Washington, D.C.: Island Press/Shearwater Books.
- Mimura, Janis. 2011. *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mirkin, Barry. 2010. "Population Levels, Trends and Policies in the Arab Region: Challenges and Opportunities." Research paper. New York: UNDP.
- Mokyr, Joel. 1999. *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective*. 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- , ed. 1985. *The Economics of the Industrial Revolution*. Totowa, NJ: Roman and Allanheld.
- Moore, Barrington, Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.
- Morris, Edmund. 2001. *The Rise of Theodore Roosevelt*. New York: Modern

Library.

Morris, Ian. 2010. *Why the West Rules—For Now: The Patterns of History, and What They Reveal About the Future*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Mosca, Gaetano. 1939. *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill.

Mosher, Frederick C. 1982. *Democracy and the Public Service*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.

Mouzellis, Nicos P. 1986. *Politics in the Semi-Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialization in the Balkans and Latin America*. New York: St. Martin's Press.

Mueller, Hans-Eberhard. 1984. *Bureaucracy, Education, and Monopoly: Civil Service Reforms in Prussia and England*. Berkeley: University of California Press.

Mwansasu, Bismarck U., and Cranford Pratt, eds. 1979. *Towards Socialism in Tanzania*. Buffalo, NY: University of Toronto Press.

Myers, Ramon H., and Mark R. Peattie, eds. 1984. *The Japanese Colonial Empire, 1895-1945*. Princeton: Princeton University Press.

Naipaul, V. S. 1980. *The Return of Eva Perón, with the Killings in Trinidad*. New York: A. Knopf.

Najita, Tetsuo. 1967. *Hara Kei in the Politics of Compromise, 1905-1915*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nathan, Andrew J. 1996. "China's Constitutionalist Option." *Journal of Democracy* 7(4):43-57.

———. 1998. *Peking Politics, 1918-1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism*. Ann Arbor, MI: Center for Chinese Studies.

National Commission on the Public Service. 1989. *Rebuilding the Public Service*. Washington, D.C.

———. 2003. *Revitalizing the Federal Government for the 21st Century*. Washington, D.C.

Needham, Joseph. 1954. *Science and Civilization in China*. Vol. 1: *Introductory Orientations*. New York: Cambridge University Press.

Nelson, Robert H. 2000. *A Burning Issue: A Case for Abolishing the U.S. Forest Service*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Newell, Clayton R., and Charles R. Shrader. 2011. *Of Duty Well and Faithfully Done: A History of the Regular Army in the Civil War*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Nichter, Simeon. 2008. "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot." *American Political Science Review* 102(1):19-31.

Niskanen, William A. 1973. *Bureaucracy—Servant or Master? Lessons from America*. London: Institute of Economic Affairs.

North, Douglass C., and Robert Paul Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. New York: Cambridge University Press.

North, Douglass C., John Wallis, and Barry R. Weingast. 2009. *Violence*

and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. New York: Cambridge University Press.

Nunn, Nathan. 2007. "Historical Legacies: A Model Linking Africa's Past to Its Current Underdevelopment." *Journal of Development Economics* 83(1): 157-75.

———. 2008. "The Long-Term Effects of Africa's Slave Trades." *Quarterly Journal of Economics* 123(1):139-76.

Nye, Joseph S., Jr. 1967. "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis." *American Political Science Review* 61(2):417-27.

O'Brien, Kevin J. 2001. "Villagers, Elections, and Citizenship in Contemporary China." *Modern China* 27(4):407-35.

O'Brien, Kevin J., and Lianjiang Li. 2004. "Suing the State: Administrative Litigation in Rural China." *China Journal* (51):75-96.

O'Donnell, Guillermo A. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

O'Dwyer, Conor. 2006. *Runaway State-Building: Patronage Politics and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Oestreich, Richard. 1988. "Urban Working-Class Political Behavior and Theories of American Electoral Politics, 1870-1940." *Journal of American History* 74(4):1257-86.

Offe, Claus. 2009. "Governance: An 'Empty Signifier'?" *Constellations* 16(4):550-62. Oi, Jean C. 1999. *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*. Berkeley: University of California Press.

Oi, Jean C., and Andrew Walder, eds. 1999. *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

———. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.

———. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(9):567-76.

Organization for Economic Cooperation and Development. 2011. *Greece: Review of the Central Administration*. Public Governance Reviews. Paris: OECD.

———. 2012. *OECD Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Sector*. Paris: OECD.

———. 2013. *Revenue Statistics*. Paris: OECD.

Osaghae, Eghosa E. 1998. *Crippled Giant: Nigeria Since Independence*.

- Bloomington: Indiana University Press.
- Osborn, Emily Lynn. 2003. " 'Circle of Iron': African Colonial Employees and the Interpretation of Colonial Rule in French West Africa." *Journal of African History* 44:29-50.
- O'Toole, Randal. 1988. *Reforming the Forest Service*. Washington, D.C.: Island Press.
- Paige, Jeffery M. 1997. *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pappas, Takis S. 1999. *Making Party Democracy in Greece*. New York: St. Martin's Press.
- Pareto, Vilfredo. 1966. *Sociological Writings*. New York: Praeger.
- Parris, Henry. 1969. *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century*. New York: Augustus M. Kelley.
- Pasquino, Gianfranco, James L. Newell, and Paolo Mancini, eds. 2013. *The Future of the Liberal Western Order: The Case of Italy*. Washington, D.C.: Transatlantic Academy.
- Pedler, Robin, ed. 2002. *European Union Lobbying: Changes in the Arena*. New York: Palgrave.
- Peerenboom, Randall, ed. 2004. *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France, and the U.S.* New York: Routledge.
- Pei, Minxin. 1997. "Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China." *China Quarterly* (152):832-62.
- . 2006. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pelling, Henry. 1965. *The Origins of the Labour Party, 1880-1900*. Oxford: Clarendon Press.
- Pew Research Center. 2013. "Trust in Government Nears Record Low, But Most Federal Agencies Are Viewed Favorably." Washington, D.C.: Pew Research Center.
- Pfiffner, James P., ed. 1999. *The Managerial Presidency*. 2nd ed. College Station: Texas A&M University Press.
- Phillips, Ulrich B. 1966. *American Negro Slavery*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Piattoni, Simona, ed. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Piketty, Thomas, and Emmanuel Saez. 2003. "Income Inequality in the United States, 1913-1998." *Quarterly Journal of Economics* 118(1):1-39.
- Pinchot, Gifford. 1947. *Breaking New Ground*. Washington, D.C.: Island Press.
- Plattner, Marc F. 2013. "Reflections on 'Governance.'" *Journal of*

Democracy 24(4):17-28.

Polanyi, Karl. 1944. *The Great Transformation*. New York: Rinehart.

Polanyi, Karl, and C. W. Arensberg, eds. 1957. *Trade and Market in the Early Empires*. New York: Free Press.

Pomeranz, Kenneth. 2000. *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Pongsudhirak, Thitinan. 2012. "Thailand's Uneasy Passage." *Journal of Democracy* 23(2):47-61.

Posner, Daniel N. 2005. *Institutions and Ethnic Politics in Africa*. New York: Cambridge University Press.

Posner, Eric A., and Adrian Vermeule. 2010. *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. New York: Oxford University Press.

Prager, Robin A. 1989. "Using Stock Price Data to Measure the Effects of Regulation: the Interstate Commerce Act and the Railroad Industry." *RAND Journal of Economics* 20(2):280-90.

Pratt, Cranford. 1976. *The Critical Phase in Tanzania 1945-1968: Nyerere and the Emergence of a Socialist Strategy*. New York: Cambridge University Press.

Prescott, William H. 1902. *History of the Conquest of Peru*. Philadelphia: J. B. Lippincott.

———. 1904. *History of the Conquest of Mexico*. Philadelphia: J. B. Lippincott. Pritchett, Lant, Michael Woolcock, and Matt Andrews. 2010. *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Prosser, Gifford, and William R. Louis, eds. 1971. *France and Britain in Africa: Imperial Rivalry and Colonial Rule*. New Haven: Yale University Press.

Przeworski, Adam. 2009. "Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions." *British Journal of Political Science* 39(2):291-321.

Przeworski, Adam, và cộng sự 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press.

Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

———. 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6(1):65-78.

———. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Pyne, Stephen J. 1981. "Fire Policy and Fire Research in the U.S. Forest

- Service." *Journal of Forest History* 25(2):64-77.
- Radelet, Steven. 2010. *Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way*. Baltimore: Center for Global Development.
- Radford, Gail. 2013. *The Rise of the Public Authority: Statebuilding and Economic Development in Twentieth-Century America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rajan, Raghuram G. 2010. *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rauch, James E., and Peter B. Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics* 75:49-71.
- Rawski, Evelyn S. 1998. *The Last Emperors: A Social History of Qing Imperial Institutions*. Berkeley: University of California Press.
- Renan, Ernest. 1996. *Qu'est-ce qu'une nation? (What Is a Nation?)* Toronto: Tapir Press.
- Reno, William. 1998. *Warlord Politics and African States*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Richardson, Sarah, ed. 2000. *History of Suffrage, 1760-1867*. Brookfield, VT: Pickering and Chatto.
- Ringen, Stein. 2013. *Nation of Devils: Democratic Leadership and the Problem of Obedience*. New Haven: Yale University Press.
- Roodman, David. 2012. *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- . 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rosenberg, Hans. 1958. *Bureaucracy, Aristocracy, and Autocracy: The Prussian Experience, 1660-1815*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosenberg, Nathan, and L. E. Birdzell. 1986. *How the West Grew Rich*. New York: Basic Books.
- Rosenthal, Jean-Laurent, and R. Bin Wong. 2011. *Before and Beyond Divergence: The Politics of Economic Change in China and Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roth, Dennis. 1984. "The National Forests and the Campaign for Wilderness Legislation." *Journal of Forest History* 28(3):112-25.
- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Roy, Olivier. 2004. *Globalized Islam: The Search for a New Ummah*. New York: Columbia University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens, and John D. Stephens.

1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ruhil, Anirudh V. S. 2003. "Urban Armageddon or Politics as Usual? The Case of Municipal Civil Service Reform." *American Journal of Political Science* 47(1):159-70.
- Rush, Myron. 1974. *How Communist States Change Their Rulers*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Rweyemamu, Anthony H., ed. 1970. *Nation-Building in Tanzania: Problems and Issues*. Nairobi: East African Publishing House.
- Sabel, Charles F., and Jonathan Zeitlin. 2008. "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union." *European Law Journal* 14(3):271-327.
- Sachs, Jeffrey D. 2001. "Tropical Underdevelopment." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8119.
- Saller, Richard P. 1982. *Personal Patronage Under the Early Empire*. New York: Cambridge University Press.
- Samuels, Richard J. 1994. *"Rich Nation, Strong Army": National Security and the Technological Transformation of Japan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Scase, Richard, ed. 1980. *The State in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Schaffer, Frederic Charles, ed. 2007. *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt.
- Schedler, Andreas. 2002. "The Menu of Manipulation." *Journal of Democracy* 13(2):36-50.
- Schlozman, Kay Lehman, and John T. Tierney. 1986. *Organized Interests and American Democracy*. New York: Harper.
- Schmidt, Eric, and Jared Cohen. *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*. New York: Knopf.
- Schmidt, John R. 1989. *"The Mayor Who Cleaned Up Chicago": A Political Biography of William E. Dever*. DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Schneider, Friedrich, and Dominik H. Enste. 2002. *The Shadow Economy: An International Survey*. New York: Cambridge University Press.
- Schneider, Friedrich, and Robert Klinglmaier. 2005. "Shadow Economies Around the World: What Do We Really Know?" *European Journal of Political Economy* 21:598-642.
- Schneider, Jane. 1998. *Italy's "Southern Question": Orientalism in One Country*. New York: Berg.
- Schoenbaum, David. 1966. *Hitler's Social Revolution*. Garden City, NY: Doubleday.
- Schultz, David A., and Robert Maranto. 1998. *The Politics of*

- Civil Service Reform*. New York: Peter Lang.
- Schurmann, Franz. 1956. "Traditional Property Concepts in China." *Far Eastern Quarterly* 15(4):507-16.
- Schwartz, Bernard, ed. 1956. *The Code Napoléon and the Common-Law World*. New York: New York University Press.
- Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- . 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- . 2009. *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Shambaugh, David L., ed. 2000. *The Modern Chinese State*. New York: Cambridge University Press.
- Shaw, Frederick. 1954. *The History of the New York State Legislature*. New York: Columbia University Press.
- Sheehan, James J. 1989. *German History, 1770-1866*. New York: Oxford University Press.
- Shefter, Martin. 1983. "Regional Receptivity to Reform: The Legacy of the Progressive Era." *Political Science Quarterly* 98(3):459-83.
- . 1994. *Political Parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu. 2012. "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China." *American Political Science Review* 106(1):166-87.
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108(3):599-617.
- Silberman, Bernard S. 1970. "Bureaucratic Development and the Structure of Decisionmaking in Japan: 1868-1925." *Journal of Asian Studies* 29(2):347-62.
- Silberman, Bernard S., and H. D. Harootunian. 1974. *Japan in Crisis: Essays on Taishō Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Skidmore, Thomas E., and Peter H. Smith. 2004. *Modern Latin America*. 6th ed. New York: Oxford University Press.
- Skocpol, Theda. 1973. "A Critical Review of Barrington Moore's *Social Origins of Dictatorship and Democracy*." *Politics & Society* 4:1-34.
- . 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press.

- Slater, Dan. 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Small, Melvin, and J. David Singer. 1982. *Resort to Arms: International and Civil Wars, 1816-1980*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Smith, Daniel Jordan. 2007. *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria*. Princeton: Princeton University Press.
- Soekarno. 1969. *Nationalism, Islam, and Marxism*. Ithaca, NY: Cornell University, Southeast Asia Program.
- Soifer, Hillel. 2008. "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement." *Studies in Comparative International Development* 43:231-51.
- Soifer, Hillel, and Matthias vom Hau. 2008. "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power." *Studies in Comparative International Development* 43:219-30.
- Soto, Hernando de. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Sørensen, Georg. 2001. "War and State-Making: Why Doesn't It Work in the Third World?" *Security Dialogue* 32(3): 341-54.
- Spear, Thomas. 2003. "Neo-Traditionalism and the Limits of Invention in British Colonial Africa." *Journal of African History* 44(1):3-27.
- Spengler, Oswald. 1926. *The Decline of the West*. New York: Knopf.
- Sperber, Jonathan. 2005. *The European Revolutions, 1848-1851*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Steen, Harold K. 1976. *The U.S. Forest Service: A History*. Seattle: University of Washington Press.
- Stepan, Alfred C., and Juan J. Linz. 2011. "Comparative Perspectives on Inequality and the Quality of Democracy in the United States." *Perspectives on Politics* 9(4):841-56.
- Stepan, Alfred C., and Graeme B. Robertson. 2003. "An 'Arab' More Than a 'Muslim' Electoral Gap." *Journal of Democracy* 14(3):30-44.
- Stepan, Alfred C., Juan J. Linz, and Yogendra Yadav. 2010. "The Rise of 'State-Nations.'" *Journal of Democracy* 21(3):50-68.
- Stille, Alexander. 1995. *Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic*. New York: Pantheon.
- . 2006. *The Sack of Rome: How a Beautiful European Country with a Fabled History and a Storied Culture Was Taken Over by a Man Named Silvio Berlusconi*. New York: Penguin Press.
- Stokes, Susan C. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." *American Political Science Review* 99(3): 315-25.
- Stokes, Susan, và cộng sự. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press.

- Stone, Richard D. 1991. *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy*. New York: Praeger.
- Suret-Canale, Jean. 1971. *French Colonialism in Tropical Africa, 1900-1945*. New York: Pica Press.
- Sutherland, Gillian, ed. 1972. *Studies in the Growth of Nineteenth-Century Government*. Totowa, NJ: Rowman and Littlefield.
- Tanzi, Vito. 2011. *Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State*. New York: Cambridge University Press.
- Tarr, Joel A. 1971. *A Study in Boss Politics: William Lorimer of Chicago*. Urbana: University of Illinois Press.
- Tarrow, Sidney G. 1967. *Peasant Communism in Southern Italy*. New Haven: Yale University Press.
- Taylor, Charles. 1989. *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , ed. 1994. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- Taylor, Frederick Winslow. 1911. *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper.
- Taylor, Jean Gelman. 2003. *Indonesia: Peoples and Histories*. New Haven: Yale University Press.
- Theriault, Sean M. 2003. "Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People." *Journal of Politics* 65(1):50-68.
- Thies, Cameron G. 2005. "War, Rivalry, and State Building in Latin America." *American Journal of Political Science* 49(3):451-65.
- Thomas, Hugh. 1993. *The Conquest of Mexico*. London: Hutchinson.
- Thomas, Melissa. 2009. "Great Expectations: Rich Donors and Poor Country Governments." Paper. Washington, D.C.: Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies. <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=1333618>.
- Thompson, Margaret Susan. 1985. *The "Spider Web": Congress and Lobbying in the Age of Grant*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States ad 990-1990*. Cambridge, MA: Blackwell.
- . 2007. *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Titmuss, Richard M. 1971. *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. New York: Vintage Books.
- Tocqueville, Alexis de. 1998. *The Old Regime and the Revolution*. Vol. 1. Chicago: University of Chicago Press.
- . 2000. *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tönnies, Ferdinand. 1955. *Community and Association (Gemeinschaft und Gesellschaft)*. London: Routledge.
- Torsvik, Per. 1981. *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-*

Building. Bergen: Universitetsforlaget.

Toynbee, Arnold. 1972. *A Study of History*. London: Oxford University Press.

Trebilcock, Michael J., and Robert J. Daniels. 2008. *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress*. Northampton, MA: Edward Elgar.

Tsai, Lily L. 2007. *Accountability Without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*. New York: Cambridge University Press.

———. 2012. "The Political Payoffs of Governance Reforms: How Citizens See and Judge the State in Authoritarian China." Unpublished paper.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Tsoucalas, Constantine. 1978. "On the Problem of Political Clientelism in Greece in the Nineteenth Century." *Journal of the Hellenic Diaspora* 5(2):5-17.

Upham, Frank K. 1987. *Law and Social Change in Postwar Japan*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

van Creveld, Martin. 1982. *Fighting Power: German and U.S. Army Performance, 1939-1945*. Westport, CT: Greenwood Press.

van de Walle, Nicolas. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. New York: Cambridge University Press.

———. 2004. *Overcoming Stagnation in Aid-Dependent Countries*. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Van Riper, Paul P. 1958. *History of the United States Civil Service*. Evanston, IL: Row, Peterson.

———. 1983. "The American Administrative State: Wilson and the Founders—An Unorthodox View." *Public Administration Review* 43(6):477-90.

Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

Waisman, Carlos. 1987. *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences*. Princeton: Princeton University Press.

Wakeman, Frederic, Jr. 1985. *The Great Enterprise: The Manchu Reconstruction of Imperial Order in Seventeenth-Century China*. 2 vols. Berkeley: University of California Press.

Wallace, Elisabeth. 1977. *The British Caribbean from the Decline of Colonialism to the End of Federation*. Buffalo, NY: University of Toronto Press.

Wallison, Peter J. 2013. *Bad History. Worse Policy: How a False Narrative About the Financial Crisis Led to the Dodd-Frank Act*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

- Walston, James. 1988. *The Mafia and Clientelism: Roads to Rome in Post-War Calabria*. New York: Routledge.
- Watson, Harry L. 1985. "Old Hickory's Democracy." *Wilson Quarterly* 9(4):100-33.
- Weber, Eugen. 1976. *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870-1914*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Weber, Max. 1930. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Scribner.
- . 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- . 1978. *Economy and Society*. 2 vols. Berkeley: University of California Press.
- Weyland, Kurt. 2009. "The Diffusion of Revolution: '1848' in Europe and Latin America." *International Organization* 63(3):391-423.
- Wiebe, Robert H. 1967. *The Search for Order: 1877-1920*. New York: Hill and Wang.
- Wiener, Martin J. 2004. *English Culture and the Decline of the Industrial Spirit, 1850-1980*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Williams, Eric E. 1994. *Capitalism and Slavery*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Williams, T. Harry. 2011. *Lincoln and His Generals*. New York: Vintage Books.
- Wilson, Dominic, and Raluca Dragusanu. 2008. *The Expanding Middle: The Exploding World Middle Class and Falling Global Inequality*. New York: Goldman Sachs Global Economics Paper No. 170.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wilson, Woodrow. 1887. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2(2):197-222.
- Woo, Jung-En. 1991. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press.
- World Bank. 1993. *World Development Report 1993: The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- . 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2008. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2011. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2013. *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*. Washington, D.C.: World Bank.

- Wright, Gavin. 2006. *Slavery and American Economic Development*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Wrong, Michela. 2001. *In the Footsteps of Mr. Kurtz: Living on the Brink of Disaster in Mobutu's Congo*. New York: Harper.
- . 2010. *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower*. New York: Harper Perennial.
- Yang Jisheng. 2012. *Tombstone: The Great Chinese Famine, 1958-1962*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Yang, Dali L. 2004. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Young, Crawford. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press.
- Zakaria, Fareed. 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: Norton.
- . 2008. *The Post-American World*. New York: Norton.
- Zhao, Dingxin, and John A. Hall. 1994. "State Power and Patterns of Late Development: Resolving the Crisis of the Sociology of Development." *Sociology* 28(1):211-30.
- Ziblatt, Daniel. 2006. "How Did Europe Democratize?" *World Politics* 58:311-38.
- . 2008. "Does Landholding Inequality Block Democratization? A Test of the 'Bread and Democracy' Thesis and the Case of Prussia." *World Politics* 60:610-41.

LỜI CẢM ƠN

Tôi xin cảm ơn một số người và tổ chức đã giúp tôi sửa soạn cho tập này cũng như tập trước. Tôi đã tìm thấy một ngôi nhà thể chế tuyệt vời tại Trung tâm Dân chủ, Phát triển và Pháp quyền (CDDRL) tại viện Nghiên cứu Quốc tế Freeman Spogli của Stanford dưới sự lãnh đạo của giám đốc của CDDRL, Larry Diamond. Nhiều người đọc các phần hoặc toàn bộ bản thảo, đưa ra những nhận xét cũng như những ý kiến quý báu cho nhiều vấn đề được đề cập trong sách. Vợ tôi Laura Holmgren đọc bản thảo từ lúc phôi thai và đã hết mình ủng hộ cho cuốn sách này trong những năm tháng nó được hoài thai cũng như cho tất cả những cuốn trước đó.

Tôi cũng xin đặc biệt cảm ơn David Abernethy, Joel Barkan đã khuất, Margaret Boittin, Bruce Cain, Gerhard Casper, Roberto D'Alimonte, Tino Cuéllar, Larry Diamond, Giovanna Dore, Peter Duns, Karl Eikenberry, Don Emmerson, Morris Fiorina, Adam Garfinkle, Elira Karaja, Eric Kramon, Steven Krasner, Melissa Lee, Peter Lewis, Reo Matsuzaki, Ian Morris, Paul Ockelmann, Dan Okimoto, Elena Panaritis, Minxin Pei, Marc Plattner, Alastair Roberts, Richard Roberts, Eric E. Schmidt, Jim Sheehan, Landry Signé, Peter Skerry, Melissa Thomas, Lucan Way, Daniel Ziblatt, và các trợ lý nghiên cứu Jason Wu, Purun Cheong, Priscilla Choi, Kamil Dada, Nicholas Dugdale, Alana Kirkland và Devanshi Patel. Samantha Maskey và Lauren Weitzman cũng đã giúp công giúp sức cho cuộc nghiên cứu và toàn bộ quá trình sản xuất cuốn sách. Các phần của cuốn sách được trình bày tại Hội

ngiht chuyên để Lịch sử Toàn cầu Berkeley, Đại học Puget Sound, Trung tâm Belfer Trường Kennedy School thuộc Harvard, Trung tâm Phát triển Toàn cầu, Trung tâm châu Âu và CDDRL tại Stanford; tôi vô cùng trân trọng những nhận xét của quý vị.

Tôi vô cùng cảm ơn biên tập viên của tôi tại công ty Farrar, Straus and Giroux, Eric Chinski người mà (cũng như lần làm Tập 1) đã cho tôi những chỉ dẫn vô giá cùng nhận định giá về việc nên trau chuốt và dẫn dắt luận điểm như thế nào. Tôi cũng xin gửi lời cảm ơn đặc biệt đến Andrew Franklin của Profile Books, Paulo Rocco tại Editora Rocco, và Mizzi van der Pluijm tại Contact đã xuất bản toàn bộ những tác phẩm của tôi trong những năm qua. Ngoài ra, Cynthia Merman đã làm một công việc vô cùng quả cảm là biên tập và xác minh dữ liệu trong bản thảo. Cuốn sách sẽ không thể ra đời nếu không có những người đại diện tác quyền tuyệt vời của tôi, Esther Newberg, Sophie Baker và Betsy Robbins.

MỤC TỪ TRA CỨU

A

Abe, Shinzo 454
 Abernethy, David 376
 Acemoglu, Daron 37, 302-304
 Adams, Henry Carter 222
 Adams, John 181, 184, 186
 Adams, John Quincy 185, 186, 231, 240, 656
 Addams, Jane 207
 Admati, Anat 12
 Afghanistan 36, 71, 83, 120, 306, 384, 403, 404, 406, 409, 658, 680
 Ai Cập 9, 13, 19, 27, 39, 67, 68, 70, 473, 490, 514, 550, 551, 554-556, 558, 559, 596, 677
 Aitken, James 231
 Akita, George 443, 454
 Alamiyeseigha, Diepreye 285
 Allen, William 207
 Allende, Salvador 346
 al-Qaeda 287, 406, 409
 Amtrak 227, 228, 661
 Anderson, Benedict 245, 246
 Andreotti, Giulio 157, 158
 Andrews, Matt 81, 408
 Angola 367, 369, 371, 373, 499, 501
 Áo 92, 102, 103, 247, 253, 257, 355, 534, 535, 538, 549, 570, 601
 Árbenz, Jacobo 351
 Argentina 27, 44, 46, 77, 116, 310, 321, 328, 331, 340, 341, 343, 344, 348, 353-365, 447, 475, 501, 505, 514, 523, 545, 548, 682, 690
 Aristotle 34, 35, 297, 567, 659, 697
 Arthur, Chester A. 200, 202
 Ashoka 324
 Aztec 303, 314, 321-323, 690
 Ấn Độ 15, 17, 20, 34, 45, 63, 71, 72, 83, 85, 119, 122, 166, 168, 169, 176, 194, 204, 231, 246, 250, 251, 294, 306, 307, 308, 324, 334,

383, 384, 389, 395, 400, 416, 417, 418, 425, 440, 460, 463, 517, 519, 572, 574, 577, 655, 662, 667, 677-679, 682, 683, 689

B

Ba Lan 22, 89, 90, 146, 147, 254, 298, 309, 526, 530
 Ba Tư 62, 299, 306, 307, 334
 bạc 14, 77, 148, 169, 192, 301, 314, 317, 325, 333, 355, 362, 376, 469, 502, 597, 616
 Bagehot, Walter 540, 541
 Bahrain 67, 550, 551
 Balkans 66, 67, 103, 131, 253, 254, 407
 Ballinger, Richard 236, 590
 bản đặc quyền 120
 bản quyền 2, 112
 bản sắc dân tộc 42, 243, 244, 250-253, 256, 258, 259, 263, 264, 271, 272, 275, 292, 298, 313, 332, 346, 382, 395, 397, 415, 418-430, 433, 437, 504, 506, 507, 509, 547, 685, 694
 Banfield, Edward 128, 129, 144
 Báo cáo Coleman 81
 Barbados 301, 303, 318
 Barkan, Joel 425
 Batu Khan 308
 Bavaria 89, 279, 535
 bất chức đồng dạng 408
 Belknap, William 195
 Ben Ali 67, 68, 473, 550, 552, 555
 Benghazi 9
 Benso, Camillo 148
 Bentham, Jeremy 171
 Beria, Lavrenty 118
 Berlusconi, Silvio 143, 157-160
 Berry, Sara 391
 bệnh tật 302, 304, 311, 318, 320, 321, 376, 680, 690

- Biafra 288, 418
 Bienen, Henry 427
 Bildung 94
 Bismarck, Otto von 87, 101-103, 257, 264, 377, 383, 442, 443, 519, 537, 538, 558
 Biya, Paul 371
 Blackwood, Cecilia 167
 Blagojevich, Rod 614
 Blair, Tony 176, 632
 Bodin, Jean 96
 Boko Haram 287
 Bolívar, Simon 339, 340
 Bolivia 314, 325, 341, 343-346, 410, 501, 514
 Borsellino, Paolo 158
 Boserup, Ester 379
 Bosnia 404, 405, 406
 Bossi, Umberto 158, 159
 Botswana 352, 402, 408
 Bouazizi, Mohamed 550
 Bồ Đào Nha 21, 31, 46, 67, 126, 301, 313, 317, 325, 329, 335, 337, 346, 348, 366, 369, 375, 376, 398, 423, 457, 503, 505, 514, 523, 602, 603, 690
 Bộ luật Napoléon 26-28, 30, 533
 Bộ luật Phô 27
 bộ máy chính trị 42, 114, 136, 153, 157, 181, 192-194, 203, 205, 228, 527, 682
 Bộ Nông nghiệp Mỹ 228, 229
 bóng 319, 369, 376, 458
 Brazil 12, 13, 14, 194, 294, 303, 310, 317-319, 329, 340-345, 359, 500, 501, 504, 514, 567, 574, 575, 599, 671, 682
 BRICS 294, 317
 Brown v. Board of Education 606
 Brussels 646
 Bryan, William Jennings 210
 Buchanan, James 190
 Bulgaria 526
 Burke, Edmund 25, 168, 540, 546, 547
 Burton, Richard 380
 Bush, George H. W. 231
 C
 Cách mạng Bolshevik 50, 77, 479, 549
 Cách mạng Công nghiệp 2, 30, 40, 41, 47, 59-61, 172, 173, 293, 303, 458, 518, 519, 579, 580, 679, 689
 Cách mạng Mexico 332
 Cách mạng Mỹ 23, 25, 30, 40, 47, 55, 301, 303, 329, 337, 338, 339, 531
 Cách mạng Pháp 7, 9, 15, 26, 30, 40, 47, 55, 57, 77, 93, 132, 245, 253, 263, 329, 335-337, 445, 463, 464, 504, 515, 520, 533, 558, 669
 Cách mạng Vinh quang 22, 23, 25, 95, 179, 180, 352, 521, 530, 531, 635, 669
 cái chết 67, 129, 200, 288, 387, 467, 468, 481, 586
 Cain, Bruce 544, 649
 Calderón, Rafael Ángel 351, 352
 Cameroon 371, 387, 390
 Campbell, John 288
 Campuchia 404
 Canada 274, 275, 306, 348, 354, 356, 407, 601, 603
 cạnh tranh quân sự 38, 87, 105, 262, 274, 504, 693
 Cannon, Joe 233-235, 237, 584
 Caribe 303, 304, 318-320, 338, 366, 691
 Carmer, J. H. von 97, 98
 Carneiro, Robert 306, 380
 Carpenter, Daniel 229, 235
 Carter, Jimmy 222, 226
 Casper, Gerhard 639
 Castro, Fidel 347
 cân bằng và kiểm soát 395, 628, 631, 634, 635, 638, 643, 645-647, 650
 CDD 411, 412
 Centeno, Miguel 337, 338, 342
 Césaire, Aimé 250
 Cetshwayo 394
 Chadwick, Edwin 171
 Chapman, Richard 172, 173
 Charles I, Vua 22
 Charles III, Vua 328
 Charles V, Hoàng đế La Mã Thần thánh 147, 325
 Chávez, Hugo 77, 339
 chăm sóc sức khỏe 72, 114, 220, 221, 477, 564, 570
 châu Á 8, 43, 45, 97, 113, 227, 274, 297-299, 307, 313, 337, 338, 344, 347, 368, 370, 374, 395, 424, 430-434, 447, 451, 454, 458, 493, 498, 499, 509, 514, 572, 607, 638, 676
 châu Phi cận Sahara 44, 46, 54, 56, 65, 71, 120, 275, 291, 310, 311, 366-368, 373-375, 379, 398, 403, 407, 415, 425, 431, 473, 498, 499, 501, 503, 505-507, 509, 515, 571, 683, 689, 691
 chế độ liên bang 639
 chế độ nô lệ 24, 263, 319, 320, 329, 354, 377, 677
 chế độ phong kiến 20, 57, 146, 148, 149, 400

- chế độ quả đầu 135
 chỉ số Gini 499
 Chiến tranh Ba mươi năm 89, 90
 Chiến tranh Bảy năm 91
 Chiến tranh Chaco 341
 Chiến tranh Crimea 174, 176, 693
 Chiến tranh Hy Lạp-Thổ 254
 Chiến tranh Lạnh 50, 66, 107, 108, 139, 156, 158, 254, 384, 404, 405, 425, 451, 693
 Chiến tranh Pháp-Phổ 537
 Chiesa 157, 158, 272
 Chile 310, 314, 321, 328, 335, 341-343, 346, 354, 501, 504, 514, 548, 633, 647, 690
 Chính sách Mới 212, 215, 237, 278, 601, 607, 608, 626, 630, 648
 chính trị bản sắc 243, 245, 526, 554, 556, 559, 565
 Chu Ân Lai 466
 chủ nghĩa biệt lệ 242
 chủ nghĩa cộng sản 129, 521, 549
 chủ nghĩa dân tộc 57, 102, 243-245, 247-249, 251, 252, 257, 262, 264, 335, 357, 397, 414, 415, 417, 419-421, 423, 427, 430, 442, 450, 459, 466, 480, 495, 538, 550, 554, 556, 558-560, 565, 685, 689
 chủ nghĩa Darwin 731
 chủ nghĩa ô dù 7, 42, 49, 53, 86, 107, 111, 114, 115, 119, 120, 121, 124, 127, 128, 134, 136, 138, 141-143, 146, 147, 153, 154, 156, 164, 166, 167, 177, 178, 188, 190-193, 195, 197, 204, 210, 216, 240, 241, 260, 261, 265, 267-269, 273, 275, 281, 289, 290, 343, 344, 360, 361, 363, 371, 382, 409, 418, 510, 573, 613, 648, 654, 682-684, 696
 chủ nghĩa thân tộc 127, 272
 chủ nghĩa thân tộc mới 37, 370, 371
 chủ nghĩa thực dân 31, 250, 275, 277, 279, 285, 310, 311, 356, 366, 375-377, 384, 386, 387, 390, 396, 401, 405, 407, 433, 435, 498, 505, 538, 556
 chủ nghĩa tư bản 140, 178, 246, 269, 332, 353, 377, 425, 447, 506, 528, 538, 554, 562, 566, 573, 580
 chủ nghĩa tự do 171, 180, 420, 538, 557, 558, 620
 chủ nghĩa xã hội 12, 58, 76, 133, 137, 157, 176, 180, 194, 195, 351, 425-428, 468, 499, 525, 533, 554, 558
 chủ thể phủ quyết 633-635, 638, 646
 Chubb, Judith 148, 161
 Clay, Henry 186
 Cleveland, Grover 202, 211
 Clinton, Bill 632, 639
 Clinton, Hillary 639
 Cocceji, Samuel von 97
 Collier, Paul 65, 369, 402
 Collier, Ruth 547
 Colombia 340, 343-345, 475
 Columbus, Christopher 17, 46, 293, 318, 320, 324, 332, 350, 354, 502
Communist Manifesto, The 61
 Congo 36, 65, 107, 118, 368, 369, 373, 374, 376, 383, 386-388, 390, 398, 404, 406
 Conkling, Roscoe 207
 Conrad, Joseph 400
Controlling Corruption 667
 Cook, Philip 578
 Correa, Rafael 475
 Cortès, Hernando 322, 323, 327
 Costa Rica 44, 340, 348-350, 352, 353, 361, 365, 505
 Costa, Gaetano 158
 Cowen, Tyler 579
 Công giáo 19, 20, 91, 95, 99, 126, 145, 152, 193, 204, 209, 246, 270, 378, 413, 456, 460, 526, 660
 Cộng hòa Liên bang Đức 103, 267, 633, 676
 công nghiệp hóa 38, 40, 48, 57-59, 62, 64, 72, 86-88, 95, 113, 127, 130, 131, 133, 140, 149, 160, 195, 196, 205, 238, 241, 248-251, 264, 266, 268, 269, 293, 294, 299, 303, 351, 360, 362, 374, 376, 405, 431, 433, 453, 467, 480, 504, 510, 513, 516, 519, 525, 554, 562, 576, 581, 681, 683, 684, 695
 Công ty Đông Ấn 168, 169, 171, 418, 670
 Craig, Gordon 103
 Craxi, Bettino 157
 Creoles 315, 327
 Cromwell, Oliver 22
 Cuba 63, 301, 303, 318, 329, 347, 349, 351, 499, 504, 548, 566
 Cục Kiểm lâm 217, 218, 228, 230, 233, 234, 236-241, 584-590, 591, 592, 595, 610, 658
 Cunliffe-Jones, Peter 281, 282
 Cunningham, Randy 614
 Curtin, Philip 319
 Czechoslovakia 254
 D
 Daley, Richard J. 204
 Dali Yang 481, 488
 Damas, Léon 250

- Dangote, Aliko 285
 Darfur 369, 506
 Darwin, Charles 298, 378, 542, 676, 678
 đầu mỏ 283, 284, 287, 289, 295
Democracy in America 514
 Diamond, Jared 300, 307, 321, 593
 Diamond, Larry 514
 Díaz, Porfirio 331
 dịch bệnh 63, 89, 299, 302, 324
 dịch chuyển xã hội 38, 55-58, 64, 65, 67, 85,
 122, 245, 246, 248, 249, 253, 255, 264, 268,
 311, 347, 476, 496, 511, 513, 517, 518, 521,
 527, 528, 538, 554, 594, 670, 680-682, 685,
 698
 dân quyền 120, 315, 327, 606, 608
 DiIulio, John 761
Discourses on the First Ten Books of Livy 258
 Disraeli, Benjamin 175, 546, 547
 Do Thái 807
 Dolliver, Jonathan 236
 Douglas, Stephen 24, 449, 587
 Drèze, Jean 71
Dual Mandate in British Tropical Africa, The 389
 Durkheim, Émile 56, 249
 Dusus, Peter 435
 D
 Đan Mạch 36, 37, 64, 83, 84, 102, 105, 125,
 145, 257, 258, 274, 275, 318, 335, 404, 408,
 410, 523, 525, 526, 533, 534, 557, 601, 603,
 652, 667, 674
 đảng phái chính trị 67, 101, 211, 349, 525
 Đảng Trà 186, 582
 Đài Loan 66, 121, 283, 293, 310, 374, 412,
 413, 431, 432, 439, 459, 464, 493, 514, 694
 Đại Suy thoái 11, 212, 355, 362, 649
 đạo đức 20, 24, 51, 76, 77, 91, 94, 110, 132,
 148, 161, 204, 208, 214, 217, 231, 244, 270,
 271, 277, 292, 295, 320, 391, 395, 405, 414,
 432, 454, 461, 462, 493, 495, 509, 539, 592,
 614, 659, 697
 Đạo luật Dodd-Frank 11
 Đạo luật Elkins 225
 Đạo luật Esch-Cummins 226
 Đạo luật Glass-Steagall 618
 Đạo luật Hepburn 225
 Đạo luật Mann-Elkins 225
 Đạo luật Morrill 199, 229
 Đạo luật Pendleton 197, 199, 200, 202, 207,
 210, 215, 229, 264, 278, 584, 656
 Đảng Tiểu Bình 460, 467, 469, 470, 474, 480,
 481, 484, 494, 509
 địa lý 43, 44, 46, 213, 219, 233, 274, 292, 293,
 295-312, 316, 319, 321, 333, 345, 348, 353,
 358, 365, 379, 380, 399, 457, 502, 503, 505,
 598, 630, 677, 690, 691
 điều tiết xã hội 74, 456
 đô thị hóa 130, 131, 134, 140, 249-251, 264,
 268, 555, 556
 Đồng Á 10, 44-46, 56, 63, 283, 285, 293, 310,
 311, 320, 325, 344, 368, 370, 374, 375, 378,
 414, 430-434, 438, 452, 487, 488, 498-501,
 506-511, 513, 572, 681-683, 689, 691, 692
 đồng euro 53, 85, 125, 126, 136, 138, 159, 160,
 252, 646
 Đông Timor 406, 423
 đường sắt 42, 195, 196, 198, 199, 201, 204-
 206, 214, 217-228, 232, 237, 241, 269, 355,
 489, 574, 643, 661
 E
 Ecuador 314, 340, 475, 499
 El Salvador 340, 350, 351, 365, 406, 566
 Engels 61
 Engerman, Stanley 301, 302
English Constitution, The 540
 Erdoğan, Tayyip 12, 13
 Ethiopia 371, 499, 501
 Evans, Peter 195, 391, 432, 673
 Evans-Pritchard, E. E. 381
 F
 Faidherbe, Louis 383, 398
 Falcone, Giovanni 157, 158, 161, 272
 Fanfani, Amintore 153
 Farhang, Sean 609
 Fearon, James 65, 66
 Ferdinand VII 337, 339
 Ferdinand, Franz 103
 Fernow, Bernhard 232, 238, 584
 Fichte, Johann Gottlieb 94
 Fieldhouse, David 316, 377
 Fields, Karen 390, 396
 Figueres, José 351-353
 Fini, Gianfranco 158
 Fiorina, Morris 622
 Fischer, David Hackett 187
 Ford, Henry 577, 664, 665
Forest Ranger, The 590
 Fox, Vicente 332
 Frank, Robert 578, 679
 Frederick II 90, 97

Frederick II, Hoàng đế La Mã Thần thánh 145, 147

Frederick William I 90, 91, 97, 270

Frederick William II 100

Frederick William III 100

Furet, Francois 25

G

Gambetta, Diego 150, 151

Gandhi, Mohandas K. 250

Garfield, James A. 200

Garibaldi, Giuseppe 147, 148

Gberie, Lansana 402

GDP 55, 79, 84, 125, 140, 220, 284, 355, 356, 368, 373, 425, 426, 500, 575, 601, 603, 630, 669

Geddes, Barbara 343, 344

Gellner, Ernest 245, 247, 249, 251, 560, 565

Gemeinschaft 56, 131, 269, 556, 560, 683

Georgia 70, 187

Gerschenkron, Alexander 266

Gesellschaft 56, 131, 249, 556, 560, 683

Ghana 308, 371, 374, 390

giai cấp nông dân 150, 519, 557

giai cấp tư sản 21, 58, 63, 100, 174, 400, 434, 518, 519, 520, 521, 524, 569, 682

giai cấp vô sản 58, 134, 316, 363, 518, 523, 554, 562, 564, 575, 684

giáo dục 10, 14, 29, 53, 68, 71, 72, 74, 81, 83, 94, 137, 169, 170, 172, 199, 213, 243, 256, 285, 295, 323, 353, 372, 399, 403, 413, 422, 438, 454, 458, 477, 494, 509, 521, 536, 542, 548, 555, 563, 569, 582, 611, 657

Gladstone, William 169, 170, 174, 546

Glavis, Louis 236

GLO 233, 236

Goethe 94

Goodnow, Frank 208, 585

Gorbachev, Mikhail 484

Goto Shimpei 413

Gowon, Yakubu 286

Gramsci, Antonio 148

Grant, Ulysses S. 195, 199

Graziano, Luigi 149, 150

Great Transformation, The 755

Greeley, William 587

Greenfeld, Liah 250

Gregory VII, Giáo hoàng 145

Grey, Earl 390

Grotius, Hugo 96, 110

Guardia, Tomás 353

Guatemala 340, 346, 349-351, 500

Guiteau, Charles 200

H

Hà Lan 23, 27, 28, 83, 84, 91, 126, 270, 284, 318, 319, 325, 334, 335, 343, 355, 418, 419, 420, 457, 523-536, 558, 602, 603, 610, 645, 670

Haiti 36, 71, 318, 329, 343, 403, 404, 407, 500

Halperin Donghi, Tulio 356

Hamaguchi, Osachi 448

Hamilton, Alexander 5, 182, 184, 201, 210, 642

Hàn Quốc 66, 72, 83, 283, 293, 368, 374, 431, 432, 439, 493, 499, 501, 514, 534, 602, 658, 670, 680, 689, 691, 692, 694

hàng hóa công 52, 53, 73, 74, 75, 77, 78, 90, 115, 164, 222, 281, 289, 291, 428, 509

Hardenberg, Karl August von 93, 98, 102, 263, 504, 657

Harrison, William Henry 203

Hartz, Louis 180, 181

Hayek, Friedrich A. 76, 675

Hayes, Rutherford 202

Heart of Darkness 400

Hegel 93, 100, 190, 201, 245, 515

Hellwig, Martin 12

Henri-Lévy, Bernard 133

Henry IV 28

Henry IV, Hoàng đế La Mã Thần thánh 145

Herbst, Jeffrey 372, 378, 380

Herder, Johann Gottfried 94

hệ thống bổng lộc 7, 200

Hidalgo 339

Hiến pháp Mỹ 23, 38, 179, 184, 597, 628

Himmelfarb, Gertrude 546

Hindu 423, 460

Hirschman, Albert 171, 620

Hitler, Adolf 151, 310, 362, 519, 549

Hobbes, Thomas 57, 96, 110, 327, 386

Hobsbawm, Eric 535, 537

Hobson, J. A. 377

Holborn, Hajo 91

Honduras 340, 349

Hong Kong 310, 389, 409, 432, 459, 691

Hongxing Yang 487

Houphouët-Boigny, Félix 401

Hồ Cầm Đào 491, 495

Hồ Chí Minh 808

hối lộ 99, 108, 122, 143, 157, 163, 195, 205, 604, 614, 615

Hội Quốc Liên 405

Hsing, You-tien 748

Huáscar 323

Humboldt, Wilhelm von 94, 657

Hungary 22, 146, 147, 307, 530, 535

Huntington 5, 15, 38, 55, 64-68, 98, 106, 136, 178, 179, 189, 276, 360, 436, 514, 516, 555, 568, 593, 594, 629, 683, 699

I

ICC 217, 218, 222-228, 237, 238, 241, 643

Iceland 126, 274, 275, 534, 602, 603

IMF 141, 279, 463

Inca 303, 314, 315, 321-324, 380, 690

Indonesia 37, 67, 83, 112, 283-286, 374, 406, 408, 411, 414-424, 426, 429, 430, 498, 501, 508, 575, 685, 694

Inglehart, Ronald 569

Ingraham, Patricia 591

Inoue Kaoru 438

Internet 64, 220, 247, 515, 535, 555, 556, 689

Iran 306, 557

Iraq 118, 403, 404, 406, 409, 552

Ireland 126, 186, 187, 193, 258, 526, 534, 538, 602, 603

Ishihara Shintaro 450

Ishiwara Kanji 448

Islam giáo 10, 12, 19, 20, 34, 287, 292, 308, 391, 416, 419-423, 429, 460, 516, 526, 550-560, 565, 677, 689

Itô Hirobumi 445

Iturbide, Agustín de 340

Ivan III, Sa hoàng 309

J

Jackson, Andrew 178, 182, 185, 186, 187, 188, 189, 209, 240, 479, 656

Jamaica 318

James, Henry 231

Jay, John 181

Jefferson, Thomas 23, 181, 182, 184, 319

Jianfu Chen 746

John, Vua Anh 146

Johnson, Lyndon 589

Johnson, Simon 302

Joseph, Richard 289

Jowett, Benjamin 170, 172, 657

Junker 90, 104, 342, 447, 504, 519, 545, 548, 694

K

Kabila, Laurent 373

Kagan, Robert A. 608, 610

Kant, Immanuel 94

Kaplan, Robert D. 386

Kaufman, Herbert 590

Kaunda, Kenneth 371

Keller, Morton 191

Kennedy, John F. 204

Kennedy, Paul 593

Kenya 83, 119, 251, 372, 381, 390, 396, 397, 414-416, 424-430, 501, 655, 685

Kenyatta, Jomo 251, 371, 427

Kerry, John 186

Khai sáng 57, 94

Khaldun, Ibn 307

khi hậu 43, 44, 46, 51, 292, 293, 295, 298-305, 310, 312, 316, 317, 325, 348, 349, 353, 358, 365, 375, 424, 502, 505, 594, 690, 691

Khilnani, Sunil 417

khủng hoảng kinh tế 356, 362

khủng hoảng nợ 344, 356, 372, 429, 501, 646

khủng hoảng tài chính 10, 124, 139, 279, 344, 357, 424, 576, 582, 617, 641, 646

Kibaki, Mwai 428

Kikuyus 251, 396, 427

kim cương 369, 388, 402

Kirchner, Cristina 364

Kishi Nobusuke 454

Ki-tô giáo 19, 34, 95, 153, 292, 308, 350, 351, 361, 416, 460, 553, 559, 677

Kittridge, Alfred 235

Klair, Billy 193

Klitgaard, Robert 667

Kohli, Arul 741

Kojève, Alexander 92, 93

Kolko, Gabriel 225

Kosovo 404, 406

Kurtz, Marcus 342, 400

Kỷ nguyên Tiến bộ 49, 127, 206, 225, 237, 239, 240, 270, 273, 278, 573, 584, 586, 607, 608, 648

L

La Follette, Robert 204, 205, 215

La Mã 17, 20, 27, 62, 89, 95, 145, 147, 148, 183, 184, 246, 253, 254, 258, 303, 308, 322, 325, 380, 382, 398, 461, 507, 660

La Mã Thần thánh 20, 89, 145, 147, 325

Laird, Macgregor 376

Laitin, David 65, 66

lạm phát 336, 356, 357, 457, 501, 549

- LaPalombara, Joseph 129
 Legg, Keith 130
 Lehman Brothers 11, 641
 Lenin 30, 58, 377, 427, 464, 488, 493, 495,
 519, 527, 692
 Leopold II 376, 383
 Lessig, Lawrence 615
 Lessing, Gotthold Ephraim 94
Leviathan 96
 Lewis, Peter 283, 286
 Liberia 118, 369, 373, 388, 404
 Libya 9, 10, 14, 36, 67, 118, 437, 473, 490,
 514, 550, 551, 555
 Lieber, Francis 585
 Lieberthal, Kenneth 469
 Liên Hợp Quốc 50, 68, 245, 287, 405, 406,
 555, 573
 Liên minh châu Âu 85, 124, 125, 141, 143,
 252, 279, 454, 457, 553, 572, 628, 645, 646
 Liên Xô 104, 120, 135, 252, 253, 306, 347,
 351, 404, 405, 421, 429, 467, 468, 470, 474,
 479, 480, 484, 514, 553
 Light, Paul 591, 592
 Lima, Salvo 157
 Lincoln, Abraham 24, 190, 191, 229, 320, 464
 Lipset, Seymour Martin 180, 242
 Lithuania 309
 Liu Zhijun 489
 Livingstone, David 380
 Locke, John 23, 57, 76, 180, 190, 327, 531
Logic of Collective Action, The 622
 López-Calva, Luis Felipe 750
 Lorimer, William 203, 204
 Louverture, Toussaint 329
 Lowi, Theodore 620
 luật dân sự 27, 97, 98, 441, 465, 466, 470, 471,
 472, 535, 671
 luật Granger 221
 Lugard, Frederick 389, 391, 409, 416
 Lustig, Nora 573
 Luther, Martin 91, 246
 Luttwak, Edward 275
 Lý Quang Diệu 509
 M
 MacArthur, Douglas 449
 Macaulay, Thomas Babington 168, 169, 170
 Machiavelli, Nicolò 258, 347
 Madison, James 182, 184, 597, 598, 620, 631,
 647, 650
 Mafia 131, 142, 150-152, 155-158, 163, 164,
 272, 371
 Mahoney, Christine 646
 Mahoney, James 321, 328, 355
 Maine, Henry 56
Making Democracy Work 129
 Malaysia 275, 305, 374, 431, 433, 508
 Mali 10
 Malthus, Thomas 59, 60, 294, 578, 580, 679
 Mamdani, Mahmood 392, 394, 395
 Mãn Châu 303, 448, 452, 457, 662
 Mandela, Nelson 371
 Mann, Michael 52, 225, 389
 Mansbridge, Jane 672
 Mansfield, Harvey 96
 Mao Trạch Đông 26, 30, 58, 466, 480, 519
 Marshall, Thurgood 606
 Martí, Farabundo 351
 Matsuzaki, Reo 412
 Mau Mau 251, 427
 Mavrogordatos, George 137
 Mazzini, Giuseppe 536
 McKinley, William 210, 211, 234
 Mead, Walter Russell 186
 Medicis, Marie de 57
 Meek, Charles 391
 Melanesia 193, 274
 Melnick, R. Shep 609
 Menem, Carlos 364, 475
 Merriam, C. Hart 234
 mía đường 316-318, 598
 Migdal, Joel 80
 Miguel, Edward 337-339, 428
 Mill, James 171
 Mill, John Stuart 171, 539
 Minh Trị 94, 261, 436-449, 453, 454, 463, 464,
 633, 657, 686
 Mobutu Sese Seko 107, 369
 Modi, Narendra 706
 Moi, Daniel arap 427, 428
 Moltke, Helmuth von 103
 Mondell, Frank 234, 235
 Monroe, James 182, 347
 Montesquieu 93, 293, 295-300, 307, 309, 503
 Montezuma 324
 Monti, Mario 160
 Moore, Barrington 446, 518-523, 529, 694
 Morel, E. D. 388
 Morelos, José Maria 339
 Morris, Edmund 208
 Morris, Ian 306
 Morsi, Mohamed 551, 558

Mosca, Gaetano 541, 542, 567
 Mozambique 369
 Mông Cổ 63, 255, 307-309, 596
 Mùa xuân Arab 9, 12, 13, 47, 55, 67, 70, 277, 445, 473, 514, 515, 535, 550-552, 560, 689, 697
 Mubarak, Hosni 67, 68, 473, 490, 552, 555, 697
 Muir, John 231, 232, 234
Munn v. Illinois 221
 Museveni, Yoweri 371
 Mushtaq Khan 112
 Mussolini, Benito 151, 152, 549
 Myanmar 368

N

Na Uy 274, 369, 534, 548, 602, 603
 NAACP 606
 Nam Á 10, 56, 63, 66, 138, 275, 305, 306, 310, 320, 334, 384, 508, 676, 689
 Nam Phi 250, 294, 371, 375, 379, 394, 395, 690, 691
 NATO 9, 104, 120, 306, 454, 553
 năng lực xã hội 16, 117, 253, 272, 615
 New York 111, 113, 143, 181, 183, 190, 192-194, 197, 200, 203, 207, 208, 224, 228, 231, 234, 278, 301, 361, 640
New York Times, The 143
 New Zealand 274, 354, 356, 407, 602, 603
 Nga 21, 22, 35, 62, 83, 85, 89, 92, 103, 122, 132, 146, 147, 247, 252, 294, 298, 307-310, 377, 384, 439, 440, 446, 503, 519, 530, 534, 535, 545, 549, 566, 694
 Ngân hàng Thế giới 78, 82, 83, 84, 107, 283, 284, 310, 367, 368, 371, 411, 499-501, 603, 668
 nghèo khó 128, 333, 339, 622
 Nghị viện Anh 176, 179, 183, 329, 433
 ngoại ứng 74, 78, 222
 ngôn ngữ 66, 168, 169, 181, 243, 244-256, 263, 322-335, 346, 411, 415, 417-419, 422, 423, 426, 427, 430, 504, 508, 603, 617, 676, 694
 ngựa 93, 172, 186, 300, 307, 308, 321, 379, 413, 436
 nhà nước phúc lợi 54, 126, 178, 504, 564, 567, 571, 582, 604, 608, 629, 630, 651
 nhân quyền 70, 650
 Nho giáo 110, 430, 454, 455, 461, 462, 478, 488, 509, 689
 Nicaragua 340, 344, 349, 351, 365, 499, 566

Nicomachean Ethics 659
 Nietzsche, Friedrich 515
 Niger 10, 284, 285, 287, 376, 383, 416
 Nigeria 7, 10, 37, 65, 83, 281-294, 308, 367, 368, 373, 389, 390, 391, 397, 410, 414-418, 423, 424, 429, 430, 487, 488, 499, 501, 508, 667, 685
 Nkrumah 371
 North, Douglass 37, 112, 301
 Northcote 166, 169-171, 173, 176, 197, 200, 202, 205, 261, 264, 573, 657, 693
 NSA 641-643
 Nyerere 371, 426-428, 507

O

O'Dwyer, Conor 730
 Oakland 610, 621
 Obama, Barack 76, 186, 617, 639
 Obasanjo, Olusegun 288, 290
 Obiang, Teodoro 371
 Odinga, Raila 428
 Oi, Jean 485
 Okada Asataro 463
 Olson, Mancur 90, 619
On Liberty 539
On the Origin of Species 378
Origins of Political Order, The 15
 Otto của Hy Lạp 101, 133, 279, 377
 Ottoman 19, 39, 75, 132, 133, 139, 253, 257, 263, 422, 457, 597, 615, 677
 ông chủ-người đại diện 101, 653, 654, 656

P

Pakistan 306, 384, 419, 437, 487, 554
 Palin 186
 Panama 340, 345
 Papakostas 129, 131
 Papua New Guinea 248, 274, 305, 306, 404
 Paraguay 341, 343, 359, 500
 Pareto 541, 542, 567
 Park Chung Hee 509
 Paul, Ron 198
 Pei, Minxin 483
 Pendleton 197, 199, 200, 202, 207, 210, 215, 229, 264, 278, 584, 595, 657
 Perón, Eva 527
 Perón, Juan 77, 363
 Perry, Matthew 436
 Peru 301, 303, 311, 314, 316-318, 321-324, 328, 333, 339-341, 345, 346, 354, 356, 357,

361, 364, 376, 410, 501, 502, 514, 690
 Peter III, Sa hoàng 92
 phân biệt chủng tộc 250, 298, 315, 378, 542, 543, 606
 phân chia lao động 37, 60, 61, 131, 246, 248, 249, 683
 Phần Lan 274, 523, 534, 601, 603, 630
 Pháp gia 97, 462, 466, 493, 659, 687
 Phật giáo 457, 689
 phát triển chính trị 15, 36, 46, 50, 55, 58, 63, 68, 70, 106, 128, 178, 237, 258, 279, 308, 322, 342, 365, 433, 434, 436, 452, 460, 502, 508, 524, 557, 593, 675, 692, 694, 696, 698
 phát-xít 151, 152, 158, 362, 363, 446, 448, 523, 549, 566, 689
Phenomenology of Spirit, The 93
 Philippines 121, 247, 413, 498, 501, 510, 514, 577, 655
Philosophy of Right, The 100
 Piattoni, Simona 161
 Pierce, Franklin 190
 Pinchot, Gifford 217, 218, 228-240, 271, 584, 585, 588-590
 Pinochet, Augusto 647
 Pizarro, Francisco 321, 323, 327
Plessy v. Ferguson 606
 Polanyi, Karl 75, 580
Politics 15, 35, 286
 Pomeranz, Kenneth 458
 Prescott, William 321
 Pritchett, Lant 81, 408
 Przeworski, Adam 545
 Puerto Rico 318
 Pufendorf, Samuel 96, 110
 Putin, Vladimir 701
 Putnam, Robert 129, 143-146, 619, 621

Q

Qaddafi, Muammar 9, 10, 14, 67, 473, 490, 551, 697
 quản lý khoa học 208, 584, 586, 587, 664
 Quốc hội Mỹ 11, 222, 612, 643, 672
 Quốc xã 102, 103, 104, 105, 298
 quý tộc 21, 89, 90, 91, 93, 94, 98, 100, 104, 105, 135, 136, 146, 147, 166, 169, 170, 171, 173, 174, 181, 182, 186, 205, 209, 230, 247, 309, 315, 322, 362, 399, 434, 449, 454, 456, 457, 477, 504, 506, 519, 521, 541, 546, 564, 573, 695
 quyền bầu cử 24, 26, 42, 47, 48, 62, 121, 133, 149, 152, 166, 174, 185, 186, 212, 240, 241,

265, 302, 343, 352, 360, 361, 520, 521, 523, 532-534, 538-549, 558, 563, 567, 632, 655
 quyền công dân 442, 470

R

Radelet, Steven 367
 Ranger, Terence 392, 395, 590
 Rathenau, Walther 102
 Reagan, Ronald 53, 158, 178, 238, 351, 601
 Rechtsstaat 30, 87, 88, 93, 95, 97, 110, 276, 443, 685
 Renzi, Matteo 160
 Ribadu, Nuhu 290
 Ringen, Stein 670
Rise and Decline of Nations, The 619
 Rizal, José 247
 Robinson, James 37, 302-304
 Romania 67
 Rome 128, 144, 153, 258
 Roosevelt, Franklin D. 202
 Rosas, Juan Manuel de 340, 358, 359, 361, 363
 Rosenberg, Hans 91
 Rosenbloom, David 591
 Rothstein, Bo 80
 Rousseau, Jean-Jacques 15, 297
 Rousseff, Dilma 12
 Russell, John 167, 186
 Rwanda 386, 405

S

Sachs, Jeffrey 299-305, 572
 Saddam Hussein 118, 406, 409, 552
 Sáenz Peña, Roque 360
 Sahashi Shigeru 454
 Saint-Domingue 318, 329
 San Martín, José de 339
 Sandinistas 566
 Sanusi, Lamido 290
 Scandinavia 54, 77, 126, 205, 303, 630, 645
 Schattschneider 621
 Schlieffen, Alfred von 103
 Scotland 186, 187, 258
 Scott, James 399
Second Treatise on Government 23
Semisovereign People, The 621
 Sen, Amartya 697
 Senegal 27, 383, 398
 Senghor, Léopold 250
 Shefter, Martin 101, 106, 122, 265
 Shen Jiaben 463

- Sickles, Dan 190
 Sierra Leone 83, 118, 369, 373, 383-388, 402, 404, 680
 Singapore 35, 45, 54, 83, 84, 95, 274, 275, 277, 293, 305, 310, 355, 368, 374, 384, 409, 431, 433, 493, 508, 517, 667, 686
 Sirota, Beate 450
 Skowronek, Stephen 189, 209, 224, 226, 600
 Smith, Adam 61, 63, 168, 199, 219, 293, 299, 326, 517, 518, 528, 568, 681
 Snowden, Edward 641
Social Origins of Dictatorship and Democracy 518
 Sokoloff, Kenneth 301, 302
 Somalia 10, 36, 71, 83, 118, 368, 369, 373, 386, 388, 404, 406, 407, 437
 Somoza, Anastasio 351
 sọt rết 299
 Spear, Thomas 395
 Speke, John Hanning 380
 Spengler, Oswald 593
 Stalin, Joseph 26, 30, 118, 474, 480
 Stanley, Henry Morton 301, 380
 Stevens, Christopher 9
 Stevens, Siaka 402
 Stone, Richard 219
Study of Administration, The 725
 Sturzo, Luigi 152
 sự tin nhiệm 128, 131, 132, 140, 142, 145, 161, 164, 581, 605, 619
 Suarez, Karl Gottlieb 97, 98
 Subutai 308
 Sudan 369, 373, 381, 506
 Suharto 422
 Sukarno 420, 421, 422, 423, 426, 427
 suy tàn chính trị 8, 33, 38, 39, 40, 49, 51, 216, 359, 477, 582, 584, 589-594, 599, 626, 627, 675, 683, 694
 Swahili 426, 427
 Syria 9, 67, 254, 514, 550, 551, 556, 596
- T
- Taft, William Howard 211, 236, 413, 590
 tái phân phối 75, 76, 77, 116, 180, 194, 363, 427, 428, 504, 518, 522, 523, 541, 544, 545, 567, 570
 tái thân tộc hóa 8, 39, 49, 92, 273, 596, 613, 687
 Tammany Hall 193, 194, 207
 Tanganyika 383, 426, 427
 TANU 427, 428, 429
 Tanzania 371, 414, 415, 416, 424, 425, 426, 428, 429, 501, 507, 685, 694
 Tarrow, Sidney 129
 Taylor, Charles 245
 Taylor, Frederick Winslow 208, 586
 Taylor, Zachary 190
 tâm tồ 169, 289, 418, 432, 489, 619, 685, 687
 Tân Thủy Hoàng 466, 697
 tầng lớp lao động 56, 266, 523, 524, 546, 547, 549, 554, 563-566, 581, 681
 tầng lớp quý tộc 90, 100, 104, 135, 181, 230, 309, 456, 457, 506, 695
 tầng lớp trung lưu 13, 42, 48, 67, 68, 102, 136, 139, 149, 150, 159, 166, 171-173, 175, 177, 199, 205, 213, 214, 241, 247, 263, 268-270, 309, 344, 357, 360, 361, 417, 433, 444, 447, 458, 496, 497, 510, 521-529, 535, 536, 538, 545, 547, 549, 554-558, 562-582, 598, 670, 681, 684, 695
 Tập Cận Bình 475, 490, 495
 tăng trưởng dân số 59, 578
 tăng trưởng kinh tế 11-14, 31, 47, 48, 55, 57, 58, 60, 64, 66, 68, 69, 75, 79, 85, 95, 107, 109, 124, 127, 141, 153, 214, 249, 266, 268, 277, 288, 299, 326, 330, 332, 367, 368, 374, 429, 431, 440, 470, 486, 491, 494, 495, 499-501, 517, 518, 556, 563, 566, 569, 572, 574, 575, 599, 619, 620, 630, 679, 682, 696-698
 tệ nạn 156, 509
 Thailand 754
 Thaksin Shinawatra 570
 Thanh giáo 22, 91, 173, 187, 240, 270, 271
 Thatcher, Margaret 158, 178, 601
 Theodore Roosevelt 203, 208, 210, 215, 231, 234, 236
 Thế chiến I 88, 102, 103, 152, 197, 211, 222, 225, 248, 267, 345, 358, 382, 405, 447, 448, 537, 549, 565, 662
 Thế chiến II 29, 66, 131, 136, 139, 144, 153, 158, 176, 202, 254, 298, 361, 375, 404, 405, 417, 442, 454, 506, 514, 549, 571, 591, 593, 630, 647, 657
 thế giới Arab 64, 67, 68, 550-555, 560
 Thông Luật 21, 30, 179, 180, 267, 532
Thoughts on Parliamentary Government 539
 Thụy Điển 90, 105, 198, 274, 355, 523, 525, 530, 534, 535, 558, 602, 603, 609, 630, 639
 Thụy Sĩ 66, 112, 120, 356, 370, 534, 548, 558, 602, 645
 tiến hóa sinh học 675, 676
 Tilly, Charles 19, 341, 534, 693
 Timor Leste 404, 423
 Tin Lành 22, 126, 193, 204, 209, 231, 271,

- 329, 388, 456, 574, 695
 Tòa án Tối cao 72, 221, 224, 364, 606, 607, 620, 626
 toàn cầu hóa 2, 47, 48, 50, 62, 63, 279, 511, 562, 576, 577, 580, 641, 645, 690
 Tocqueville, Alexis de 25, 28, 185, 514, 516, 616, 619, 624, 699
 Togo 308, 371
 Toledo, Francisco de 315
 Tönnies, Ferdinand 249
 Toynbee, Arnold 593
 tò lợ 409, 418, 683
 tội ác 61, 184, 259, 347, 357, 385, 387, 451, 643, 647
 tôn giáo 17, 20, 21, 24, 27, 57, 58, 66, 91, 95, 96, 98, 126, 172, 179, 181, 194, 204, 241, 243, 244, 245, 246, 252, 256, 257, 261, 271, 288-290, 292, 322, 329, 345, 416, 417, 420, 421, 424, 429, 434, 437, 440, 453, 456, 457, 460, 515, 526, 527, 550, 553, 556, 559, 560, 565, 594, 595, 670, 677, 678, 685, 689
 trật tự chính trị 15, 23, 25, 33, 35, 37, 38, 40, 65, 109, 144, 273, 276, 340, 357, 360, 386, 429, 443, 459, 504, 553, 593, 599, 604, 685, 686, 688, 691, 693, 694, 696, 698
Trật tự chính trị trong các xã hội biến đổi 15, 64, 67, 276, 555
 Trevelyan, Charles 166, 169, 170, 171, 173, 176, 197, 200, 202, 205, 261, 264, 573, 657, 693
 Triều Tiên 45, 83, 274, 303, 310, 368, 412, 430, 433, 439, 442, 454, 459, 490, 507, 509, 603
 Trikoupi, Charilaos 135
 Tripoli 9
 trọng thương 46, 63, 133, 301, 315, 326, 328, 329, 332, 356, 375, 503, 690
 Trung cổ 19, 144, 146, 178, 179, 257, 393, 433, 463, 530
 Trung Đông 10, 15, 17, 43, 56, 63, 67, 131, 133, 298, 307, 308, 317, 320, 338, 432, 440, 463, 526, 550-561, 565, 592, 676, 678, 679, 683, 685
 Trương Tác Lâm 448
 truyền thống Jackson 240
 Tsai, Lily 491
 Tsebelis, George 633
 Tsoucalas, Constantine 134
 tù nhân 99, 238, 387
 Tunisia 9, 13, 67, 68, 70, 473, 550, 551, 555, 556, 559
 tuổi thọ trung bình 580
 Túpac Amaru 323
 Turati, Filippo 152
 Tuyển đế hầu 89, 90, 91, 92, 96, 263, 270
 Tường Giới Thạch 464
 Tweed, William Marcy 194
- U
- Ùc 690
 Uganda 369, 371, 383, 386
 Uhuru Kenyatta 428
 Ukraine 70, 252, 254, 307
 Ulate Blanco, Otilio 351
 Uribe, Álvaro 475
 Uruguay 340, 341, 343, 344, 548, 566
- V
- Vanderbilt, George 232
 Venezuela 77, 339, 340, 345, 499, 566
 Venizelos, Eleftherios 135
 vị tha tương hỗ 16, 38, 117, 119, 262, 596, 614, 615
 Vienna 47, 254
 Việt Nam 2, 45, 63, 419, 430, 431, 507-509, 524, 563, 649, 661, 689
 võ tổ chức 249, 397, 622
 vốn xã hội 140, 143, 144, 163, 230, 271, 411, 446, 620, 657, 658
- W
- Wabash v. Illinois* 221
 Waisman, Carlos 357
 Waldersee, Alfred von 103
 Wallis, John 37, 112
wantok 193
 Ward, Artemus 190
 Washington, George 181, 184, 319, 359, 371
Wealth of Nations, The 61, 326, 568
 Weber, Eugen 248
 Weber, Max 18, 56, 79, 87, 201, 231, 370, 476, 585
 Weingast, Barry 37, 112
 Wells, H. G. 180
 West Papua 423
 Wilberforce, William 329
 William xứ Orange 22
 Wilson, James S. 234, 238
 Wilson, Woodrow 5, 200, 205, 208, 211, 585
 Wolfenson, James 107
 Woolcock, Michael 81, 408

Wrong, Michela 371, 428

X

xã hội bảy dân 17, 18

xã hội bộ lạc 17, 18, 39, 306, 321, 378, 380,
386, 394, 677, 678, 690

xã hội công nghiệp 64, 127, 160, 247, 251, 431,
449, 537

xây dựng dân tộc 42, 243, 252, 256, 257, 262,
346, 404, 414, 416, 417, 424, 425, 428-430,
507

xây dựng nhà nước 7, 19, 42, 87, 108, 139, 181,
191, 216, 217, 218, 222, 237, 238, 242, 243,
244, 260, 262, 266-268, 275, 278, 279, 336,
339, 340, 341, 343, 344, 346, 403, 404, 406,
407, 412, 415, 430, 433, 436, 460, 504, 507,
509, 601, 648, 652, 655, 686, 693, 694

Y

Yamagata Aritomo 438, 509

Yanukovich, Viktor 705

Yar'Adua, Umaru Musa 288

Yrigoyen, Hipólito 360-363

Z

Zaire 65, 371-374

Zakaria, Fareed 276

Zambia 371, 372

Zanzibar 383, 426, 429

Zenawi, Meles 371

Zhao, Dingxin 487

Zimbabwe 368

TỦ SÁCH KHOA HỌC XÃ HỘI

1. *Bàn cờ lớn*, Zbigniew Brzezinski
2. *Bản sắc: Nhu cầu phẩm giá và chính trị phần nộ*, Francis Fukuyama
3. *Biến động: Các quốc gia ứng phó với khủng hoảng và thay đổi như thế nào*, Jared Diamond
4. *Cú sốc tương lai*, Alvin Toffler
5. *Cường quốc trong tương lai*, Hamada Kazuyuki
6. *Dịch chuyển quyền lực (sắp xuất bản)*, Alvin Toffler
7. *Định mệnh chiến tranh: Mỹ và Trung Quốc có thể thoát bẫy Thucydides?*, Graham Allison
8. *Làn sóng thứ ba*, Alvin Toffler
9. *Nhân học đối diện với những vấn đề của thế giới hiện đại*, Claude Lévi-Strauss
10. *Nguồn gốc trật tự chính trị - từ thời Tiên sử đến Cách mạng Pháp*, Francis Fukuyama
11. *Người châu Á có biết tư duy?*, Kishore Mahbubani
12. *Súng, Vi trùng và Thép*, Jared Diamond
13. *Sụp đổ*, Jared Diamond
14. *Sự giàu và nghèo của các dân tộc*, David S. Landes
15. *Sự minh định của địa lý*, Robert D. Kaplan
16. *Sự va chạm giữa các nền văn minh và sự tái lập trật tự thế giới*, Samuel Huntington
17. *Tại sao phương Tây vượt trội?*, Ian Morris
18. *Thế giới cho đến ngày hôm qua*, Jared Diamond
19. *Trật tự chính trị và Suy tàn chính trị - từ Cách mạng Công nghiệp tới Toàn cầu hóa*, Francis Fukuyama
20. *Trật tự thế giới*, Henry Kissinger
21. *Văn minh phương Tây và phần còn lại của thế giới*, Niall Ferguson

NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

53 Nguyễn Du - Hà Nội

ĐT: (844) 3945 4661 - (844) 3944 7279

Email: lienhe@nxbtrithuc.com.vn

TRẬT TỰ CHÍNH TRỊ VÀ SUY TÀN CHÍNH TRỊ

Chịu trách nhiệm xuất bản

TRƯƠNG QUANG HÙNG

Biên tập nội dung: Phạm Tuyết Nga

Sửa bản in: Đông Nam Stice

Bìa: Diệp Hồ Hồ

Trình bày: Vũ Lê Thu

In 2.000 cuốn, khổ 16 x 24 cm tại Công ty TNHH In Thanh Bình

Địa chỉ: Số 432, đường K2, Phường Cầu Diễn, Quận Nam Từ Liêm, Hà Nội.

Xưởng SX: Trụ cầu N25, đường Tân Xuân, Đông Ngạc, Bắc Từ Liêm, Hà Nội

Giấy đăng kí xuất bản số: 3528-2020/CXBIPH/5-25/TyT

QĐXB số: 68/QĐLK-NXB TyT của Phó Giám đốc NXB Tri Thức, cấp ngày 01/12/2020.

ISBN: 978-604-9903-80-9. In xong và nộp lưu chiểu Quý I năm 2021.

CÔNG TY TNHH SÁCH OMEGA VIỆT NAM (OMEGA PLUS)

VP HN: Tầng 3, số 11A, ngõ 282 Nguyễn Huy Tưởng, P. Thanh Xuân Trung,
Q. Thanh Xuân, Hà Nội

Tel: (024) 3233 6043

VP TP. HCM: 138C Nguyễn Đình Chiểu, phường 6, quận 3, TP. Hồ Chí Minh

Tel: (028) 38220 334 | Ext 120

Website: www.omegaplus.vn

Định dạng: PDF và Word (tải về miễn phí)