

TS Ngô Huy Đức

CHÍNH TRỊ HỌC SO SÁNH
CÁCH TIẾP CẬN VÀ SO SÁNH CÁC HỆ THỐNG CHÍNH
TRỊ TRÊN THẾ GIỚI

Hà Nội 2 - 2010

MỞ ĐẦU

Trong những năm gần đây, cùng với những thành công có ý nghĩa lịch sử của quá trình Đổi mới, đặc biệt trong lĩnh vực kinh tế, việc tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị nước ta là vấn đề cấp thiết khi đất nước đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

Những căn cứ cho sự đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị mặc dù vẫn dựa trên cơ sở lý luận của chủ nghĩa Mác - Lê nin và tư tưởng Hồ Chí Minh, nhưng cũng đồng thời đòi hỏi các đột phá, các sáng tạo mới thích ứng với tình hình và mục tiêu phát triển trong giai đoạn hiện nay. Các đột phá và sáng tạo như vậy không chỉ đòi hỏi phải nghiên cứu thấu đáo các kinh nghiệm của nước ta và kinh nghiệm của các nước anh em lựa chọn mục tiêu XHCN, mà cũng cần tham khảo kinh nghiệm và tiếp thu những giá trị có tính phổ biến của nền văn minh chính trị nhân loại, thể hiện trong các mô hình và hoạt động của HTCT ở một số nước trên thế giới, từ đó có được các khái quát mang tính lý luận và khả năng ứng dụng trong thực tiễn nghiên cứu và giảng dạy của Viện Chính trị học. Đặc biệt, thực tiễn phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta, cũng như yêu cầu tuân thủ các chuẩn mực pháp lý quốc tế khi tham gia các hoạt động đối ngoại cũng đặt ra vấn đề cần hiểu biết HTCT của các nước trên thế giới, nhìn nhận đúng nền tảng chính trị, cấu trúc lợi ích, và các ràng buộc thể chế đối với các hoạt động chính trị thực tiễn nằm dưới các HTCT này.

Cho đến nay, mặc dù đã có khá nhiều nghiên cứu về đời sống chính trị của các nước trên thế giới, các kết quả nghiên cứu này vẫn còn mang tính khá tản mạn. Một trong các điểm chưa thích hợp quan trọng nhất của các nghiên cứu trên là sự khác biệt trong góc độ nghiên cứu. Nhiều nghiên cứu còn mang tính mô tả, hoặc phân tích từ góc độ văn hóa hay đất nước nói chung, do vậy khó có thể làm nổi bật các lý luận chính trị học, và các so sánh chính trị cần

thiết, vốn đòi hỏi cách tiếp cận riêng. Nói cách khác, việc so sánh các HTCT đã không được đặt thành trọng tâm và được tuân theo các chuẩn mực khoa học cần thiết của chính trị học so sánh. Tình hình đó dẫn đến việc dù có rất nhiều thông tin và sự kiện, nhưng các nghiên cứu này lại khó có thể được sử dụng cho việc nghiên cứu và giảng dạy chính trị học so sánh một cách có hiệu quả.

Từ các lý do trên, mục tiêu tổng quát của cuốn sách là: *Trên cơ sở tổng hợp các phân tích về một số hệ thống chính trị (HTCT) có tính chất đại diện, điển hình trên thế giới, so sánh và phân tích tính phổ biến và đặc thù của các hệ thống chính trị, làm rõ các giá trị văn minh chính trị có tính khái quát lý luận.*

Chương 1

NHẬP MÔN VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU CHÍNH TRỊ HỌC SO SÁNH

1.1. GIỚI THIỆU VÀ ĐẶT VẤN ĐỀ

Nghiên cứu chính trị học, cũng như mọi khoa học, đều có một mục tiêu là tiếp cận tới những kiến thức chắc chắn và tin cậy. Hơn thế nữa, việc giải thích các hiện tượng, các liên hệ nhân - quả, tức các lý thuyết hay các mô hình lại phải chịu sự hạn chế về *tính toàn diện*. Cụ thể hơn, lý thuyết hay mô hình đó phải tập trung vào một số lượng nhỏ (thậm chí là rất nhỏ) nếu so với số lượng các yếu tố có tiềm năng đóng một vai trò nhất định trong hiện tượng mà ta muốn giải thích. Cũng như trong việc giải thích hiện tượng “dân chủ”: có nhiều yếu tố ảnh hưởng tới mức độ phát triển “dân chủ”, nhưng người ta thường tập trung vào chỉ vào các yếu tố chính như: kinh tế, hiến pháp, luật, trình độ dân trí...

Làm thế nào để chúng ta tin tưởng rằng đây là các yếu tố *chính*? Chỉ có thể bằng cách kiểm nghiệm thực tế. Đối với khoa học xã hội, khi chúng ta không thể tạo lập nên một phòng thí nghiệm như các khoa học tự nhiên để kiểm chứng, phương pháp so sánh là *tốt yếu*. Vì trong việc so sánh giữa các trường hợp “dân chủ”, chính là người ta đang dùng các sự kiện thực tế như là các “phòng thí nghiệm” để *kiểm chứng* kết luận của lý thuyết. Đương nhiên, nếu kết luận không được chứng thực, tức giả sử như “dân chủ” chính là do điều kiện thời tiết và địa lý, hoặc tệ hơn, do tất cả mọi yếu tố ngẫu nhiên tạo nên, sự so sánh, chí ít cũng có tác dụng gợi nên một giả thuyết mới, một định hướng mới cho nghiên cứu và phát triển sự hiểu biết của chúng ta.

Vậy chính trị học so sánh sẽ so sánh cái gì, như thế nào và để làm gì?

Về căn bản, với tư cách là kiểm chứng (hay phát hiện các bằng chứng về giả thuyết mới), phương pháp so sánh về thực chất là sự *kiểm soát* các yếu tố của mỗi liên hệ nhân quả. Một ví dụ đơn giản nhất là giữ nguyên tất cả các yếu

tổ khác *không đổi* (ceteris paribus), trong khi chỉ xem xét hai yếu tố biến đổi là: “dân chủ” (kết quả) và “thu nhập” (nguyên nhân). Khi xem xét một loạt các nước khác nhau, người ta có thể kết luận rằng có sự *tương quan*, giữa hai yếu tố này: các nước càng giàu thì càng dân chủ hơn. Trong toán học, đây chính là phép lấy đạo hàm.

Chính trị học so sánh lấy sự *so sánh các hệ thống chính trị* làm đối tượng nghiên cứu cơ bản nhằm rút ra các kết luận, các liên hệ (các tương quan) có tính nhân quả. Điều này không chỉ hàm ý là lấy các HTCT ở các *nước khác nhau*, mà còn có thể lấy HTCT trong *cùng* một nước, ở các thời kỳ *khác nhau* để so sánh. Hơn thế nữa, sự *lựa chọn* các trường hợp, các nước để so sánh không thể là sự lựa chọn tùy tiện. Tùy thuộc vào mục đích nghiên cứu, giả thuyết khoa học mà chúng ta phải có sự lựa chọn hợp với mục tiêu. Nếu lập luận cho rằng, “dân chủ là do số lượng đảng chính trị hợp pháp và có tiềm lực cạnh tranh quyết định” thì không thể chỉ lựa chọn các nước có đa đảng, mà bắt buộc phải lựa chọn cả các nước có một đảng và các nước này cũng cần phải có các yếu tố *khác* tương tự như văn hóa, kinh tế,... Nếu không, việc mức độ “dân chủ” khác nhau trong thực tế lại có thể do sự khác nhau của các yếu tố không liên quan đến số lượng đảng. Điều này cũng chỉ ra rằng chúng ta *không bao giờ* có thể chọn được các nước thỏa mãn các điều kiện kiểm nghiệm chặt chẽ như vậy. Đây là điểm yếu cố hữu của so sánh trong khoa học xã hội nói chung, và rất dễ được dùng để phản biện mọi kết luận, từ đó đưa ra các tư tưởng *biệt phái*: ví dụ một phản biện hay được sử dụng là “Điều này không thể đúng và áp dụng ở nước A vì các nước được nghiên cứu đều *không có* các điều kiện *giống nước A*”. Nói cách khác, những người theo trường phái này sẽ không *tin* (hoặc rất nghi ngờ) rằng có cái gọi là tính khoa học của các hoạt động chính trị, hoặc ít nhất, họ cho rằng, các giá trị chung sẽ có *tính ứng dụng khá hạn hẹp*.

Tóm lại, chính trị học so sánh lựa chọn một số các HTCT điển hình, để *kiểm soát* các yếu tố ảnh hưởng, và rút ra các kết luận nhân - quả thông qua việc *so sánh* các yếu tố đó mà chúng ta thường gọi là “các giá trị chung, phổ

quát” của các HTCT. Có thể nói, lịch sử phát triển của CTHSS cũng chính là lịch sử của sự phát triển các phương pháp so sánh nhằm *nâng cao* độ tin cậy của các kết luận.

1.2. LƯỢC SỬ VÀ CÁC VẤN ĐỀ CHÍNH CỦA CHÍNH TRỊ HỌC SO SÁNH TRÊN THẾ GIỚI

So sánh chính trị với nghĩa rộng nhất đã có từ lâu. Hầu hết các tác phẩm kinh điển từ thời Hy - La cổ đại, về căn bản là dựa trên cách phân tích so sánh. Thông qua các quan sát về các hoạt động, các cộng đồng khác nhau mà các nhà tư tưởng đã phát triển các lý thuyết và lập luận của mình.

Arítxtốt khi viết tác phẩm “Chính trị” (Politics) đã dày công thu thập, đối chiếu và phân tích 158 bản hiến pháp của các thành bang Hy Lạp thời đó. Thông qua sự phân tích so sánh, ông đã khái quát hóa và phát triển một hệ thống phân loại các kiểu chế độ chính trị cũng như lô-gíc của sự chuyển hóa lẫn nhau giữa chúng.

Niccolo Machiavelli với tác phẩm “Quân vương” (1580), Mác với tác phẩm “Sự thống trị của Anh ở Ấn Độ” (1853), “Những kết quả tương lai của Sự thống trị của Anh ở Ấn Độ” (1853) và Tocqueville với “Nền dân trị Mỹ” (1892) đều là các tác phẩm kinh điển trong lịch sử phát triển của môn chính trị học so sánh. Các nhà tư tưởng phương Đông như Khổng tử cũng xem xét các cách cai trị thời Chiến quốc trong việc lập thuyết của mình.

Tuy mang tính kinh điển như vậy, các tác phẩm nghiên cứu thời kỳ này có 6 đặc điểm hạn chế chủ yếu là:

Thứ nhất, mô tả cấu trúc là chính, không hoặc ít so sánh. Từ đó, sự nhìn nhận về các mối liên hệ nhân quả, khả năng giải thích các sự khác biệt cũng không mạnh mẽ.

Thứ hai, nhấn mạnh *văn bản luật*, dễ bỏ qua hiện thực và không thấy hết sự cách biệt giữa văn bản pháp lý và vận hành thực tế.

Thứ ba, thiên cận với *phạm vi nghiên cứu hẹp*, chỉ tập trung vào các nước Âu Mỹ, cho rằng đó là các mô hình lý tưởng, chứa đựng các nhân tố hợp lý mà các

nước khác, bất kể các đặc điểm lịch sử, văn hóa truyền thống đều có thể noi theo và áp dụng.

Thứ tư, bảo thủ, cho rằng các mô hình lý tưởng sẽ không cần thay đổi nhiều. Nói cách khác là các mô hình này đã tính đến các yếu tố có tính căn bản nhất.

Thứ năm, thiếu tính hệ thống và tầm nhìn lý thuyết, dễ sa vào tranh biện về đạo lý.

Thứ sáu, không xác định rõ cách tiếp cận nên khó kiểm nghiệm một cách nghiêm khắc. Đặc biệt trong việc đo lường, chọn mẫu, nếu cách tiếp cận không rõ ràng và nhất quán, các kiểm nghiệm thực tế sẽ khó có thể tiến hành, hay không thỏa mãn các yêu cầu nghiêm khắc của khoa học.

Mặc dù có nguồn gốc lý luận sâu xa như vậy, nhưng phải đến khoảng những năm 1950, việc nghiên cứu so sánh mới trở thành một chuyên ngành nghiên cứu của khoa học chính trị, với tên gọi là chính trị học so sánh.

Trong suốt hai thập kỷ sau đó, khuynh hướng nghiên cứu so sánh đã có những phát triển mạnh và rộng ở các nước phương Tây, đặc biệt là tại Mỹ. Khuynh hướng này được hình thành từ 3 trào lưu cơ bản sau:

Trào lưu thứ nhất, tại Mỹ, các nhà nghiên cứu đặc biệt quan tâm đến việc nghiên cứu và giảng dạy về thể chế chính trị của các nước trong khối Anglo - Saxon (như Anh, Canada, Scotland). Trong khi đó ở Tây Âu, các nhà nghiên cứu cũng có rất nhiều công trình giá trị nghiên cứu về các HTCT ở một loạt các nước khác nhau như:

- Ralf Dahrendorf và Karl Bracher với “Xã hội và nền dân chủ Đức” (1967) phân tích về ảnh hưởng của chủ nghĩa Phát xít đối với xã hội Đức.

- Samuel Beer với “Nền chính trị Anh trong kỷ nguyên của những người theo chủ nghĩa tập thể” (1966) khảo sát sự thay đổi về cấu trúc và tư tưởng trong các đảng phái chính trị ở Anh.

- Hary Eckstein xem xét nền dân chủ Na uy qua “Sự phân chia và cố kết trong một nền dân chủ: trường hợp Na uy” (1966).

- Hofman, người Đức, phân tích sự phát triển của Pháp qua các nền cộng hòa trong tác phẩm “Suy sụp hay đổi mới: nước Pháp từ những năm 1930” (1974).

- Trong khi đó, tác giả người Pháp, Merle Faisnod lại tập trung vào tìm hiểu Liên Xô qua tác phẩm “Nước Nga được cai trị như thế nào?” (1963).

- Các nhà nghiên cứu từ các nước khác như Italia có Robert Scalapino phân tích Nhật Bản “Nền dân chủ và phong trào đảng phái ở Nhật Bản trước chiến tranh”(1953).

Trào lưu nghiên cứu các nền chính trị nước ngoài như vậy, dù đầu tiên chỉ có tính chất sơ phạm như ở Mỹ hay mang tính quan sát, mô tả, cũng đã cung cấp khối lượng tư liệu và quan sát phong phú, làm cơ sở cho việc phân tích so sánh với phạm vi rộng hơn và sâu hơn.

Trào lưu thứ hai, nghiên cứu một cách có hệ thống các thể chế chính trị thuộc các nền văn hóa khác nhau, đặc biệt là từ các nhà khoa học chính trị hàng đầu tại Mỹ. Trào lưu này không bằng lòng với việc chỉ dừng lại ở việc quan sát và mô tả. Các nhà nghiên cứu đã cố gắng đi sâu, chú trọng đến việc giải thích sự khác biệt hay tương đồng giữa các thể chế chính trị khác nhau ở các nền văn hóa khác nhau. Do nhu cầu này mà việc xây dựng và kiểm nghiệm các lý thuyết đã được đặc biệt chú ý và tranh luận. Khuynh hướng như vậy đã ngày càng trở thành một bộ phận quan trọng và chủ đạo của chính trị học so sánh nói riêng và khoa học chính trị nói chung trên thế giới. Nổi bật trong các nhà nghiên cứu này có thể kể ra là David Easton (Phân tích hệ thống về đời sống chính trị, 1965), Karl Deutsch (Hệ thống thần kinh của chính phủ, 1963); Seymour Lipset (Con người chính trị: nền tảng xã hội của chính trị, 1968), Gabriel Almond và Sydney Verba (Nền văn hóa công dân, 1963), Robert Dahl (Nền chính trị đa nguyên: sự tham gia và đối lập, 1971), David Buttler và Donald Stokes (Sự biến đổi chính trị ở Anh, 1969), Moris Duverger (Các đảng phái chính trị, 1969). Đây đều là các tên tuổi đã có những ảnh hưởng lớn đến sự hình thành các lý thuyết, trường phái trong các lĩnh vực nghiên cứu của

chính trị học như lý thuyết hệ thống, chủ nghĩa đa nguyên mới, lý thuyết bầu cử, lý thuyết đảng chính trị, văn hóa chính trị...

Trào lưu thứ ba là trào lưu tập trung vào các vấn đề về phương pháp luận của nghiên cứu so sánh. Theo đó, các chuẩn mực và các nguyên tắc khoa học được tranh luận, xác lập và phát triển. Các nghiên cứu theo hướng này không chỉ làm rõ các khả năng và lợi thế của nghiên cứu so sánh mà còn chỉ ra các cấp độ cùng với các hạn chế của chính trị học so sánh.

Ba trào lưu như vậy đã tạo nên những phát triển đặc biệt của CTHSS thời kỳ 1950 - 1970. Các nhà khoa học đã có cái nhìn bao quát hơn và tinh vi hơn, thể hiện thông qua một hệ thống các khái niệm cơ bản, các công cụ và các phương pháp nghiên cứu tin cậy hơn, cho dù vẫn còn nhiều vấn đề phải bàn cãi. Chính trị học so sánh đã đi vào nghiên cứu sâu những biểu hiện thực tiễn của những nguyên lý chính trị, vai trò của lãnh đạo chính trị, các yếu tố kinh tế, văn hóa, xã hội ảnh hưởng đến hoạt động chính trị. Các đảng phái chính trị và nhóm lợi ích, mối liên hệ giữa nhà nước và xã hội công dân, lãnh đạo và quần chúng cũng được đào sâu nghiên cứu trong các nền văn hóa khác nhau. Xu hướng này ngày càng nhấn mạnh sự phân tích hướng đến phân tích vai trò chính trị đối với phát triển, do vậy cũng thường được gọi là chính trị học so sánh mới, với nghĩa là nó từ bỏ việc coi trọng quá mức các phân tích thể chế, chuẩn mực một cách trừu tượng, mà đặt các thể chế đó trong toàn bộ quá trình phát triển của xã hội, trong mối tương tác với tăng trưởng kinh tế, dân chủ hóa,... Điều này rõ ràng có ảnh hưởng bởi việc một loạt các nước thế giới thứ ba giành được độc lập và tìm kiếm cho mình các mô hình chính quyền hiệu quả để phát triển, cũng như việc có một loạt các nước XHCN đã có những thành công trong phát triển dù có mô hình chính trị khác biệt với các nước giàu có phương Tây.

Ngay các nhà nghiên cứu ở phương Tây như Marx Horkheimer, Theodor Adonor, Hannah Arendt đã chịu ảnh hưởng của chủ nghĩa Mác và đưa ra lý thuyết phát triển phụ thuộc (Dependency Theory), có nhiều khác biệt với cách nhìn phổ biến lúc đó, vốn cho rằng các nước thứ ba chỉ cần lặp lại con

đường mà các nước phát triển đã qua theo công thức: phi thực dân hóa - tăng trưởng kinh tế - dân chủ hóa. Trường phái này có ảnh hưởng mạnh mẽ đến các nước thế giới thứ ba, đặc biệt là các nước châu Mỹ La tinh, trong thực tế.

Hiện nay, trào lưu nổi bật của CTHSS ở phương Tây được biết đến dưới tên gọi chủ nghĩa thể chế mới (Neo-institutionalism). Về thực chất, đây là sự kết hợp và phát triển lên tầm cao hơn của cách tiếp cận thể chế truyền thống bằng cách kết hợp với phát triển luận hiện đại. Theo đó, mặc dù vẫn tập trung vào nhà nước và các thành tố cơ bản của HTCT, những nội dung nghiên cứu đã có sự chuyển dịch về trọng tâm và phương pháp:

- Nhấn mạnh vào hành vi chính trị (đặc biệt là bầu cử)
- Những thay đổi trong tính chất của các đảng chính trị
- Vai trò lãnh đạo chính trị với quá trình chính trị như dân chủ hóa
- Vai trò của nhà nước đối với nền kinh tế như nhà nước phúc lợi
- Sự liên quan giữa thể chế chính trị dân chủ với tăng trưởng, phát triển
- Văn hóa chính trị với việc hình thành các nền dân chủ...

Nói cách khác, các nghiên cứu như vậy đã làm cho nghiên cứu CTHSS trở nên ít mang tính chất so sánh pháp lý, ngày càng tập trung và đi sâu vào lĩnh vực của mối quan hệ kinh tế - chính trị và các quá trình xã hội thực tế như quá trình hoạch định và triển khai chính sách.

Như vậy, cần coi chính trị học so sánh cũng chỉ là Chính trị học với trọng tâm đặc biệt là nghiên cứu các nền chính trị khác nhau (ở các quốc gia khác nhau, cũng như trong cùng một quốc gia nhưng ở các thời kỳ khác nhau). Theo nghĩa này, có thể nói có nhiều cách tiếp cận khác nhau trong CTHSS. Ngay cả hệ thống phân loại các cách tiếp cận cũng đã khác nhau.

Nếu lấy *đối tượng chính* trong nghiên cứu làm tiêu chí, người ta thường phân ra các cách tiếp cận cơ bản như:

1 – Cách tiếp cận thể chế (Institutional approach): đây là cách tiếp cận lâu đời nhất, lấy việc nghiên cứu các thể chế quyền lực cơ bản như hành pháp, lập pháp, tư pháp, đảng chính trị và hệ thống bầu cử làm trung tâm nghiên cứu. Việc so sánh lúc đó sẽ tập trung vào việc xem xét các thể chế này ở các nước

khác nhau (không chỉ từ góc độ pháp lý mà chủ yếu trong thực tế hoạt động). Cách tiếp cận như vậy, bên cạnh các ưu điểm như đã rõ, thường bị phê phán là khiếm khuyết ở chỗ bỏ qua các tổ chức và các cố kết xã hội khác, không thấy được hết các ảnh hưởng, có thể không trực tiếp trong ngắn hạn nhưng lại rất quan trọng về dài hạn. Cách tiếp cận này cũng sẽ phụ thuộc rất nhiều vào hệ thống các khái niệm của pháp luật, và dễ bị lấy “tinh thần câu chữ” pháp lý thay cho hiện thực chính trị, và cũng dễ bị sa vào mô tả hơn là phân tích. Tuy nhiên, cách tiếp cận như vậy lại có lợi ích trong việc bước đầu tìm hiểu các HTCT nước khác và tương đối dễ tiếp thu trong sự phạm.

2 – Cách tiếp cận chính sách: lấy quá trình chính sách làm trung tâm, từ đó mới nhìn nhận các yếu tố về thể chế cũng như các hành vi chính trị. Tiêu biểu là Macridis với “Nghiên cứu so sánh về các chính phủ” (1955), trong đó ông xem xét các quá trình chính sách ở các quốc gia để phân tích chính trị các nước này. Nói cách khác, các thể chế chính trị được đặt vào trong vai trò hiện thực quan trọng của nó: việc đưa ra và thi hành các chính sách, vì đây là nội dung thực sự của chính trị - quá trình phân bổ các giá trị.

3 – Cách tiếp cận hệ thống, cấu trúc chức năng: theo đó đặt mạnh tính hệ thống, tính chỉnh thể và mối tương tác của toàn bộ hệ thống trong việc đưa ra quyết định, mà các thể chế chính cũng chỉ là một yếu tố, bộ phận.

Ngoài ra, nhìn từ góc độ lấy tiêu chí là vai trò của cá nhân con người, có thể thấy có ba cách tiếp cận chính của chính trị học so sánh hiện nay:

1. Phân tích cấu trúc (Vĩ mô): Chính trị giữa các nhóm lớn trong xã hội (giai cấp, đẳng cấp, tầng lớp ưu tú...) là quan trọng nhất. Chủ nghĩa Mác cũng được coi là thuộc trường phái này.

2. Phân tích hành vi (Vi mô): Đi từ con người cá nhân: các đặc điểm tự nhiên, bản chất của con người, sẽ qui định các hành vi chính trị. Trường phái lựa chọn công cộng là trường phái nổi bật, trong đó, cách sử dụng các phương pháp tiếp cận của khoa học kinh tế (đặc biệt là kinh tế học tân cổ điển) để giải thích các hành vi cá nhân, nhóm xã hội trong các hoạt động chính trị quan trọng, từ đó, lý giải sự hình thành và vai trò của các thể chế.

3. Văn hóa và giao tiếp xã hội: dùng các đặc điểm văn hóa (bền vững) để giải thích và dự đoán các hành vi chính trị của các cộng đồng khác nhau.

1.3. CÁC TIẾP CẬN CHÍNH TRỊ HỌC SO SÁNH

Chỉ tính từ khoảng nửa thế kỷ gần đây, kể từ khi hai tạp chí chuyên về CTHSS ra đời (1968) đã có nhiều cách tiếp cận được sử dụng (Tâm lý học, văn hóa, cơ cấu - chức năng, hệ thống - chức năng, phương thức thông tin, đa nguyên, tinh hoa, hệ thống toàn cầu,...). Đến nay, sau khi hoàn thiện và hợp nhất, có 3 trường phái chủ yếu cùng tồn tại, cạnh tranh, và có lẽ đúng hơn là bổ sung cho nhau: 1) *Phân tích cấu trúc (Structure analysis)*, 2) *Lý thuyết Lựa chọn hợp lý (Rational choice theories)*, và 3) *Tiếp cận Văn hóa (Culturalist approach)*.

Phân tích cấu trúc

Bắt nguồn từ Marx, khi ông không trách các nhà tư bản với tư cách *cá nhân* mà trách toàn bộ chế độ TBCN với tư cách là một hệ thống các thể chế, luật lệ xã hội, bảo vệ lợi ích giai cấp thống trị. Hoạt động chính trị, sự tương tác giữa nhà nước và xã hội chỉ có thể được phân tích thấu đáo trong sự hạn chế chung nhất này – tức trong sự thấu hiểu về cấu trúc *vĩ mô*, trong đó, cá thể không có tác động đáng kể (có thể so sánh cách nhìn nhận như vậy với kinh tế học *vĩ mô*). Trường phái này, đương nhiên, bao gồm nhiều khuynh hướng và biến thể phi Mác xít. Tuy nhiên, việc nhấn mạnh vào vô thức xã hội, vào *tính độc lập* (tương đối) của cấu trúc thể chế cũng như sự *ảnh hưởng có tính xác định* (formative influence) của chúng đối với hoạt động chính trị là nét chung, có thể coi là được khởi đầu (phân tích một cách hệ thống) bởi Adam Smith, đặc biệt là Karl Marx và sau này là Max Weber (có thể kể thêm Durkheim và Pareto).

Với cách tiếp cận như vậy, các phân tích chính trị *vĩ mô* sẽ chỉ tập trung vào những nhóm xã hội *lớn* (giai cấp, sắc tộc, dân tộc, tầng lớp, nhóm xã hội...), những quá trình *lớn* (phân tầng xã hội, chiến tranh, công nghiệp hóa, đô thị hóa, chuyển dịch tư bản và công nghệ,...) và các thể chế xã hội với nghĩa là tập hợp cách thức, lề lối, chuẩn mực điều chỉnh các hành vi chính trị trong

xã hội (trong đó chủ yếu là: cách thức giải quyết *mâu thuẫn*, và cách thức *hợp tác xã hội*).

Những tranh luận lớn trong những năm 1960 và 70 đã đưa vào trường phái này các phát triển mới trong đó nổi bật là sự kết hợp (đồng thời là sự phủ nhận) giữa hai cách tiếp cận cá nhân luận và tập thể luận (methodological individualism and collectivism). Daston (1988) và Hacking (1990) đã phát triển cách tiếp cận *xác suất* như công cụ quan trọng để hiểu các quá trình lớn đó. Theo đó, các hành vi các nhân dù không thể dự đoán chính xác, nhưng *nhóm cá nhân có cùng tính chất* nhất định sẽ có hành vi được dự kiến với xác suất cao.

Đây là cách tiếp cận được sử dụng rộng rãi trong nghiên cứu và giảng dạy chính trị học so sánh trên thế giới, và cũng là cách thức tiếp cận chính trong nghiên cứu này. Do vậy, chúng ta sẽ giành một mục riêng để giới thiệu khái quát.

Giữa thập kỷ 1990, với sự phát triển của trường phái lựa chọn hợp lý (có nguồn gốc từ Kinh tế học vi mô – Tân cổ điển) và các thách thức của chủ nghĩa hậu hiện đại về phương pháp luận, trường phái cấu trúc lại có những biến chuyển mới, hoàn thiện thêm tiêu điểm (quan hệ nhân quả) và phương pháp (lịch sử) phân tích truyền thống. (Xem thảo luận chi tiết hơn ở Katznelson, 1997).

Có thể nói sự tìm kiếm *nền tảng vi mô* cho *phân tích vĩ mô* trong lập luận về con người cá nhân là một trong những hướng đầy hứa hẹn của trường phái này trong những năm gần đây (Ví dụ: Skocpol, 1992, đã cố gắng kết nối *yếu tố cá nhân* của các nhân vật chính trị quan trọng với ‘sự ràng buộc’ của *yếu tố thể chế*).

Lý thuyết Lựa chọn hợp lý

Trường phái này có thể coi là bắt đầu với các nghiên cứu nền tảng của Down (1957), Riker (1962), và Olson (1968), dù có thể người ta đã bắt gặp các ý tưởng cơ bản từ sớm hơn của chủ nghĩa duy lợi (utilitarianism) và, đặc biệt là các nghiên cứu kinh tế học vi mô.

Nếu cách tiếp cận Phân tích cấu trúc có thể coi là chủ nghĩa trọng xã hội hay xã hội luận thì cách tiếp cận Lựa chọn hợp lý có thể coi là chủ nghĩa trọng cá nhân hay cá nhân luận. Trường phái này lấy cá nhân làm trung tâm, trong đó sự duy lợi và duy lý là hai đặc điểm nổi bật quy định các hành vi của họ. Có nguồn gốc từ kinh tế học vi mô, trường phái này cũng có sự chặt chẽ (ở mức gần như toán học) về lô-gíc và phạm vi ứng dụng rộng rãi.

Đi từ phân tích cá nhân điển hình, trường phái này cố gắng giải thích các hành vi của tập thể, của nhóm, giai cấp, của các tổ chức chính trị như đảng phái, chính phủ, cơ quan hành pháp, lập pháp, tư pháp... Hoạt động chính trị không phải là hoạt động kinh tế thị trường, và do vậy, trường phái này, dù về phương pháp luận rất giống với kinh tế học vi mô tân cổ điển, đã xét đến các yếu tố phi thị trường, các yếu tố về tinh thần công cộng, trách nhiệm xã hội, động cơ không vụ lợi,... trong quá trình phát triển của mình.

Dù các nghiên cứu này chưa được giới thiệu nhiều ở Việt Nam, những ai đã từng làm quen với kinh tế học vi mô (tân cổ điển) đều đã biết phương pháp luận nền tảng, cũng như các ứng dụng của toán, thống kê, lý thuyết trò chơi trong nghiên cứu của trường phái này. Đây là trường phái có ảnh hưởng rất mạnh trên thế giới, đang trong quá trình hoàn thiện để có thể áp dụng trong nhiều lĩnh vực hoạt động chính trị do tính rõ ràng, lô gíc và tính khả kiểm (kiểm định thực tế) của nó.

Dù được áp dụng nhiều trong các nghiên cứu chính trị, nhưng trong lĩnh vực chính trị học so sánh, trường phái này mới chỉ đi những bước đầu tiên và cũng đầy hứa hẹn.¹ Một trong các ưu điểm của cách tiếp cận này là có thể mở rộng để tính đến các yếu tố văn hóa, tâm lý,... tức mọi yếu tố có thể ảnh hưởng đến cái lợi (hệ giá trị) và cái lý (cách suy tính) của con người và của nhóm những người “giống” nhau (về duy lợi và duy lý). Lúc đó, "lợi" có thể bao gồm cả lợi cho người khác, và duy lý bao gồm cả sự “phi lý” (trong ngắn hạn, và với cá nhân. Tức về lâu dài sự phi lý đó vẫn là "duy lý").

¹ Các phê phán căn bản về trường phái này đã được Viện KHCT dịch, cùng với các trích đoạn của các nghiên cứu ban đầu của 3 tác giả nêu đầu tiên

Đây là một cách tiếp cận quan trọng, đang được phát triển bằng cách kết hợp với các ưu điểm của trường phái cấu trúc (tức phân tích vĩ mô) như trên đã đề cập. Kết hợp này có thể mô tả ngắn gọn như sau: Các nhân vật chính trị luôn tối đa hóa (do duy lý) các lợi ích của mình (do duy lợi) (các lợi ích này rất đa dạng: từ lợi ích có tính vị kỷ như số phiếu bầu, sự tín nhiệm của cấp trên, tiền, ngân sách được cấp cho cơ quan mà mình là thủ trưởng, đến các lợi ích công cộng: xây được nhiều trường học nhất, giảm được số người thất nghiệp...). Tuy nhiên, các tính toán này (được thể hiện cuối cùng qua hành vi) sẽ bị hạn chế bởi hai nguồn chính: 1) *Nguồn lực mà người đó có*, và 2) *Thể chế và tổ chức hiện hành*.

Chính do có hạn chế này mà họ sẽ lựa chọn một hành động theo họ là *tối ưu* (đạt điểm cực đại, và cân bằng trong toán học). Hành động tối ưu đó được thi hành và do vậy các *quan sát trong thực tế* chính là biểu hiện của sự tính toán đó (do vậy có thể *kiểm định* được). Các hạn chế khác nhau ở các nước khác nhau sẽ giải thích cho sự khác nhau (hay giống nhau) trong thực tế hoạt động chính trị. Chính trị học so sánh, lúc đó có thể coi về căn bản là sự mở rộng *mẫu khảo sát* của chính trị học trong nước. Túc tính **khảo học** của chính trị học phải được thể hiện trong sự phổ quát của cách giải thích các hiện tượng chính trị tại mọi nước.

Tuy nhiên, có thể nhận xét rằng, trường phái này vẫn còn nặng về *giải thích* các hoạt động chính trị, trong khi chưa đưa ra được nhiều gợi ý cho *hành động* ở cấp vĩ mô.

Tiếp cận Văn hóa

Chúng ta đề tiếp cận này ở phần ba, vì có thể coi rằng đây cũng chỉ là cách tiếp cận *bổ sung* cho hai cách tiếp cận trên, dù nó rất quan trọng và thú vị (do sự *khác thông thường* của các ảnh hưởng văn hóa, ví dụ văn hóa làng xã với phép vua thua lệ làng của Việt Nam đối với người nghiên cứu từ nền văn hóa *khác*), đến mức đôi khi người ta dường như bỏ qua nền tảng *lý tính* của văn hóa. Văn hóa, như Kant viết, là quá trình đào luyện lý tính. Chân, thiện, mỹ cũng chỉ có được thông qua quá trình thanh lọc của lý tính. Và nếu vậy, dù

có chậm biến đổi (và do vậy có thể coi là yếu tố bất biến, hay “biến số ngoại sinh” trong một mô hình toán học chính trị), vẫn có thể xét chúng dưới một trong hai góc độ tiếp cận trên, nếu có thiết kế nghiên cứu (tức thay đổi mô hình gốc) một cách thích hợp. Trong chủ nghĩa Mác lại càng khó có thể lập luận về việc đặt ngang bằng cách tiếp cận này ngang với hai cách tiếp cận trên. Đây có lẽ là lý do chính khiến Ross¹ nhận xét rằng rất hiếm có các nghiên cứu chính trị so sánh nào lại đặt yếu tố văn hóa trong vai trò trung tâm.

“Văn hóa” từ lâu đã là khái niệm trung tâm của nhân loại học (anthropology, hay nhân chủng học) được định nghĩa bằng nhiều cách, từ nhiều mục đích nghiên cứu khác nhau bao gồm thái độ, niềm tin, hệ giá trị, lối sống, tổ chức xã hội. Các nghiên cứu chính trị học, tuy nhiên khá thống nhất khi dùng văn hóa với nội hàm như Geertz (1973) trình bày: văn hóa “là khuôn mẫu do lịch sử để lại về ý nghĩa kết tinh trong các biểu tượng, là hệ thống các quan niệm truyền thống được thể hiện qua hình thức các biểu tượng, nhờ đó con người giao tiếp, duy trì và phát triển tri thức về đời sống và thái độ đối với đời sống của mình”². Cách định nghĩa này nhấn mạnh sự chia sẻ trong cộng đồng về *ý nghĩa* (meaning). Các hành vi, thể chế, và các cấu trúc xã hội được hiểu không phải là bản thân văn hóa mà chỉ là các hiện tượng cấu thành văn hóa (culturally constituted phenomena).

Việc dùng cách tiếp cận văn hóa được phát triển với các nhà nghiên cứu như Banfield (1958), Almond và Verba (1963), Chagnon (1967)... trong đó văn hóa được dùng như một yếu tố quan trọng để giải thích các hành vi, hoạt động chính trị đặc thù (hay không đặc thù) cho một cộng đồng người nào đó. Yếu tố quan trọng nhất trong đó, theo Geertz (1973), là *sự chia sẻ của cộng đồng* trong hình dung về “một trật tự xã hội”. Và từ đó, sự chia sẻ về *tính chính đáng*, tính hợp pháp (nghĩa rộng bao gồm cả tục lệ bất thành văn) của các thủ tục (procedures) giải quyết các bất đồng (và sự hợp tác) xã hội. Tức

¹ Ross, 1997: tr. 43

² Nguyễn văn: “An historically transmitted pattern of meaning embodied in symbols, a system of inherited conceptions expressed in symbolic forms by means of which men communicate, perpetuate, and develop their knowledge about and attitude towards life”

bao hàm tính chính đáng của quyền lực xã hội, một khái niệm trung tâm của chính trị học, cũng như của chính trị thực tiễn.

Sự gần gũi của CTHSS từ cách tiếp cận văn hóa với phân môn Nhân loại học chính trị (political anthropology) cảnh báo về tính khái quát lý thuyết *thấp*, tiềm ẩn trong các nghiên cứu do thiên về khảo sát các chi tiết văn hóa đặc thù cho từng trường hợp. Do vậy, khi nghiên cứu chính trị trong các nền văn hóa, việc xác định đúng vai trò của các yếu tố văn hóa bên cạnh các yếu tố về thể chế và cá nhân duy lý là rất quan trọng. (Xem thêm về thảo luận chi tiết trong Ross, 1997). Trong 5 chủ đề nghiên cứu chính của chính trị học so sánh tổng kết bởi Rogowski (1993), chỉ có chủ đề thứ năm về chủ nghĩa dân tộc và khác biệt sắc tộc là có liên quan nhất tới cách tiếp cận này, trong khi 4 chủ đề trước (Kinh tế học của Chính trị; bối cảnh quốc tế và chính trị đối nội; các nhóm lợi ích và chủ nghĩa tập đoàn; và cơ cấu nhà nước với hiệu quả hoạt động) đều chứng tỏ sự phục hồi và phát triển của cách tiếp cận thứ nhất (phân tích thể chế vĩ mô) và cách tiếp cận thứ hai (lựa chọn duy lý).

Việc phân loại thành các cách tiếp cận rõ ràng như trên không phải khi nào cũng thuyết phục vì trong các nghiên cứu cụ thể, người ta đều dùng tổng hợp các thành quả nghiên cứu của mọi trường phái.

1.4. TIẾP CẬN HỆ THỐNG VÀ HỆ THỐNG THEO CẤU TRÚC, CHỨC NĂNG

Cách tiếp cận hệ thống

Các thuật ngữ kinh điển của chính trị học như nhà nước, chính phủ, đảng phái, quốc gia... đều có điểm chung là thường bị hạn chế trong ý nghĩa pháp lý của chúng – tức gắn với hình thức tổ chức *cụ thể*, các quy định cụ thể. Nhu cầu mở rộng hệ thống khái niệm này để tính đến các sự tương tác thực tế (không chỉ hạn chế bởi tính pháp lý) dẫn đến việc áp dụng lý thuyết hệ thống vào việc phân tích các hiện tượng chính trị. Khái niệm hệ thống chính trị ra đời từ nhu cầu này.

Lý thuyết hệ thống đã được áp dụng trong nhiều ngành khoa học xã hội khác, sớm hơn nhiều so với chính trị học. Mãi đến những năm 1950-1960, do ảnh hưởng của chủ nghĩa hành vi, lý thuyết hệ thống mới được quan tâm rộng rãi trong chính trị học.

Những ý tưởng ban đầu về lý thuyết hệ thống được thai nghén bởi nhà sinh vật học người Đức, Ludwig Von Bertalanffy, vào những năm 1920, khi ông nghiên cứu các thực thể sinh vật thích nghi và phát triển trong sự tương tác với môi trường bên ngoài. Sau Thế chiến II, ý tưởng này đã được quan tâm, khi các nhà khoa học thuộc các lĩnh vực khác nhau cho rằng tri thức khoa học có tính thống nhất, và do vậy, khái niệm hệ thống cũng thích hợp đối với mọi khoa học, dù là vật lý, toán học, sinh vật học hay các ngành khoa học xã hội như chính trị học, kinh tế học. James G. Miller là một trong những người tiên phong trong hướng này, khi ông công bố tác phẩm “Hướng đến một lý thuyết tổng quát cho mọi khoa học hành vi” (1955). Trong tác phẩm này, Miller đã đưa ra 19 mệnh đề lý thuyết có thể kiểm chứng được một cách kinh nghiệm ở 5 cấp độ: tế bào, tổ chức hữu cơ, cá nhân, nhóm, và xã hội.

Trong chính trị học, các câu hỏi chính được chú trọng là:

- i – Đời sống chính trị có thể coi như một hệ thống được không?
- ii - Nếu có, thì đó là hệ thống như thế nào?
- iii - Nếu không, thì việc cứ coi nó như một hệ thống sẽ có lợi gì về mặt lý luận và thực tiễn?

Các nghiên cứu chủ yếu tập trung vào hai câu hỏi đầu, trong khi vấn đề thứ ba không tạo nên xu hướng nghiên cứu đáng kể nào. Trong chính trị học so sánh, việc nhìn nhận đời sống chính trị như một hệ thống có thể coi như một cách thức xác lập khuôn khổ chung cho sự so sánh (quy về cùng chất để nghiên cứu lượng). Bốn khái niệm cốt lõi của lý thuyết hệ thống là: hệ thống, môi trường, phản hồi, và đáp ứng.

a) Hệ thống: Hiện nay ít ai coi đời sống chính trị - xã hội như một hệ thống hữu cơ, hoặc nếu có cũng chỉ mang tính ẩn dụ. Chủ yếu hệ thống được hiểu như một cấu trúc cơ chế (mechanism structure), hiểu theo nghĩa là

một sự sắp đặt có tính ràng buộc các hành vi để thực hiện được việc đáp ứng các nhu cầu và các chức năng, tức mục tiêu chung của toàn bộ hệ thống. Các ràng buộc (cơ chế) như vậy có thể là các thể chế mang tính pháp lý (thể hiện qua quyền hạn và nhiệm vụ của các tổ chức), có thể là các cấu trúc nhóm, hay cấu trúc văn hóa...

b) Môi trường: Môi trường cần được phân biệt với hệ thống do tính tương tác của chúng. Sự xác định biên giới giữa hệ thống chính trị với môi trường của nó không phải khi nào cũng dễ dàng. Cách đơn giản nhất là dùng biên giới địa lý. Tuy nhiên, còn có các môi trường khác mà hệ thống chính trị nằm trong như môi trường sinh học, môi trường văn hóa, tâm lý,... Hơn thế nữa, bản thân HTCT cũng có thể bị tác động từ môi trường của một HTCT khác. Sự phân biệt giữa HTCT và môi trường có ý nghĩa quan trọng vì đó là tiền đề để xem xét các quá trình tương tác theo ba yếu tố: đòi hỏi (đầu vào – input), xử lý các đòi hỏi, và các quyết định đáp ứng (đầu ra – output)

c) Phản hồi: đây là khái niệm để chỉ sự giao tiếp, tương tác ngay trong hệ thống. Đó cũng có thể coi là các đòi hỏi từ bên trong của hệ thống. Sự phản hồi được bộc lộ qua các quá trình đáp ứng với đòi hỏi của môi trường cũng như sự phản ứng với các kết quả đầu ra của hệ thống. Nó thể hiện sự tương tác bên trong và khả năng tự điều chỉnh của hệ thống. Sự phát triển và sự vận hành của hệ thống phụ thuộc rất nhiều vào mạng lưới thông tin phản hồi này.

d) Đáp ứng: Đây là chức năng chính của hệ thống. Cấu trúc cơ chế của hệ thống như trên đề cập cũng được xác định từ việc thực hiện sự đáp ứng của hệ thống đối với các đòi hỏi của môi trường bên ngoài. Các đòi hỏi này chính là sự biểu đạt các nhu cầu cần phải được thực hiện. Đối với HTCT, việc thực hiện các nhu cầu đó cũng đòi hỏi việc phân cho HTCT các quyền lực tương ứng. Có thể thấy có 4 nhóm nhu cầu chính của xã hội đối với HTCT là:

- 1) Đòi hỏi về sản xuất và phân phối các hàng hóa, dịch vụ công cộng;
- 2) Đòi hỏi về điều chỉnh hành vi;
- 3) Đòi hỏi về tham gia vào hệ thống chính trị; và
- 4) Đòi hỏi về cung cấp thông tin.

Như vậy, lý thuyết hệ thống coi *toàn bộ các hoạt động của đời sống chính trị như một chỉnh thể có khả năng tiếp nhận, xử lý và chuyển hóa các đòi hỏi (từ cả bên trong và bên ngoài) thành các quyết định chính trị*. Ở cấp độ lý thuyết chung và phân tích vĩ mô, cách tiếp cận như vậy tỏ ra hữu dụng và dễ nắm bắt. Tuy nhiên, ở cấp độ phân tích các trường hợp cụ thể, có tính kinh nghiệm thực chứng, đòi hỏi tính định lượng, cách tiếp cận này lại *không* tỏ ra thích hợp. Thậm chí, nếu quá nhân mạnh (hoặc coi nó là lý thuyết toàn năng) có thể dẫn đến quyết định luận, hay các ảo tưởng về tính khoa học của các giải thích hời hợt về các hiện tượng chính trị phức tạp. Quá trình chuyển hóa các đòi hỏi thành các quyết định đáp ứng là một quá trình chưa được nghiên cứu rõ rệt. Người ta gọi đây là “hộp đen” – sự chứa đựng những mối quan hệ chính trị, những tương tác thực sự mà việc làm cho chúng hiển minh là không dễ dàng. Hơn nữa, các hệ thống chính trị trong thực tế là luôn thay đổi và biến hóa nhiều hơn người ta tưởng do sự ổn định và cân bằng mà khuôn khổ pháp lý mang lại.

Cách tiếp cận hệ thống theo cấu trúc chức năng

Với cách nhìn nhận như trên, lý thuyết hệ thống đã được kế thừa và phát triển. Một trong những phát triển đó là cách tiếp cận cấu trúc chức năng. Đây là cách tiếp cận được sử dụng rộng rãi nhất trong chính trị học so sánh như đã đề cập với các đại diện tiêu biểu như: G.A. Almond, David Apter, U. Mitchell....

Cách tiếp cận này nhấn mạnh mối quan hệ nội tại giữa cấu trúc và chức năng trong một hệ thống và cho rằng những chức năng thiết yếu phải được thực thi để cho hệ thống có thể tồn tại. Như vậy, vấn đề trung tâm là phải xác định đâu là những chức năng thiết yếu, căn bản nhất của một HTCT.

Lập luận chính của trường phái này quan niệm rằng con người hoạt động theo những cách thức ổn định, không dễ dàng thay đổi. Việc lặp đi lặp lại các cách thức đó, trong thực tiễn, sẽ dẫn tới (hoặc chính là nền tảng hợp lý) của các cấu trúc. Nếu vậy, cấu trúc không có gì khác hơn là những mối quan hệ nội

tại, tương đối ổn định, giữa các thành tố của một hệ thống. Đời sống chính trị được cấu thành từ các hành vi của con người, nên cấu trúc của hệ thống cũng cần được phân tích theo mức độ lặp đi lặp lại của các hành vi. Sự lặp đi lặp lại đó có xu hướng ngày càng được tổ chức hóa (thể chế hóa) cao độ. Chính sự lặp lại đó thể hiện các đòi hỏi thiết yếu, và các đòi hỏi thiết yếu đó dẫn tới những cấu trúc chính mà một HTCT phải có để nó có thể tồn tại.

Theo D. Apter, có 5 đòi hỏi về cấu trúc đối với mọi HTCT:

- 1 – Cấu trúc hoạch định chính sách
- 2 – Cấu trúc đảm bảo trách nhiệm và sự nhất trí
- 3 – Cấu trúc cưỡng ép và trừng phạt
- 4 – Cấu trúc phân định các nguồn lực xã hội
- 5 – Cấu trúc tuyển chọn và bổ nhiệm.

Nếu bất kỳ một cấu trúc nào trong số trên không thực hiện được chức năng của nó thì toàn bộ hệ thống có nguy cơ sụp đổ. Trong thực tế, các cấu trúc này được thể hiện cụ thể qua 6 loại tổ chức (cấu trúc) chính trị chính mà các HTCT thường có là: *đảng chính trị, nhóm lợi ích, cơ quan hành pháp, lập pháp, tư pháp, và các cơ quan hành chính.*

Các cấu trúc tổ chức như vậy có thể thấy trong hầu hết các HTCT, và sự tương tự giữa chúng có thể dẫn đến ngộ nhận rằng nếu biết được cách thức hoạt động của các cấu trúc này trong một HTCT, người ta có thể sử dụng chúng để phân tích, suy đoán tương tự cho các hệ thống khác. Tuy nhiên, các cấu trúc này có thể rất khác nhau về chức năng. Ngay cả khi chúng có những chức năng dường như tương tự, mối quan hệ và quyền lực thực sự của các cấu trúc này cũng có thể khác biệt một cách căn bản. Điều là đảng chính trị, nhưng đảng ở Trung Quốc sẽ rất khác đảng ở Nga hay Anh, Mỹ. Tương tự như vậy, quốc hội, nghị viện ở các nước Anh, Mỹ cũng có những khác biệt quan trọng ảnh hưởng đến hoạt động của HTCT trong thực tế. Ngay trong một quốc gia, chức năng của các cấu trúc cũng có những thay đổi liên tục theo thời gian, hoặc có những khác biệt mang tính nền tảng khi hiến pháp thay đổi căn bản như ở Pháp trước và sau 1958. Nếu chỉ phân tích các cấu trúc này sẽ dễ dẫn

đến các kết luận không đáng tin cậy, và không hiểu được sự vận hành cũng như biến chuyển của một HTCT trong thực tế. Do vậy, bên cạnh việc phân tích cấu trúc, việc nhìn nhận các chức năng của chúng là rất quan trọng để có thể phân tích được sự tương tác và tìm hiểu đúng bản chất các hiện tượng chính trị.

Với khuôn khổ này, chính trị học so sánh có thể áp dụng vào phân tích nhằm xác định được sự tương đồng và khác biệt giữa các quá trình chính trị, tương ứng với sự tương đồng và khác biệt của cấu trúc chính trị. Trong quá trình phân tích này, khái niệm “cấu trúc” để trả lời câu hỏi HTCT vận hành *như thế nào*, còn khái niệm “chức năng” để trả lời cho câu hỏi HTCT *làm gì*. Theo nghĩa đó, cách tiếp cận cấu trúc chức năng bao hàm cả phân tích các khía cạnh “tĩnh” (ổn định), biểu hiện trong cấu trúc, và cả khía cạnh “động” (sự biến đổi), biểu hiện trong các chức năng cụ thể của HTCT.

Có thể khái quát các đòi hỏi về chức năng mà bất kỳ HTCT nào cũng phải có để bảo đảm sự tồn tại như sau:

- 1 - Chức năng xác định *mục tiêu* chung của hệ thống
- 2 - Chức năng xác định *cách thức* đạt mục tiêu chung.
- 3 - Chức năng *lựa chọn* những người lãnh đạo hệ thống; hợp nhất hành vi của các thành viên
- 4 - Chức năng *bảo vệ* sự tồn tại, trật tự, kỷ cương của hệ thống; kiểm soát các mâu thuẫn và cung cấp các động cơ.
- 5 - Chức năng *điều chỉnh*, thích nghi và phát triển; đáp ứng các yêu cầu của môi trường cũng như các phản hồi bên trong của hệ thống.

Hiển nhiên, còn có nhiều cách thức tương tự để khái quát các chức năng cơ bản này, tùy thuộc vào trọng tâm và mục tiêu phân tích, tuy nhiên chúng đều nhất quán với khuôn khổ chung cấu trúc – chức năng như đã chỉ ra ở trên. Một trong các cách đó là cách phân loại của Almond (2003). Theo đó, các chức năng của hệ thống sẽ được phân thành 3 nhóm:

- 1 - Nhóm các chức năng hệ thống (System functions): gồm các chức năng nền tảng: vận động, huy động và giao tiếp chính trị (political socialisation, mobilization, communication). Các chức năng này đảm bảo sự

gìn giữ và phát triển các giá trị chính trị nền tảng, cũng như sự lựa chọn những cán bộ chính trị cho hệ thống, và vì vậy là các chức năng ảnh hưởng đến toàn bộ hệ thống.

2 - Nhóm các chức năng quá trình (Process functions: interest articulation, aggregation, policy-making, implementation and adjudication): đây là các chức năng liên quan đến *quá trình ra quyết định* của một HTCT để đáp ứng các yêu cầu của xã hội. Đó là: biểu đạt các lợi ích, tổng hợp các lợi ích thành một lượng nhỏ các phương án lựa chọn nhằm tìm kiếm sự ủng hộ chính trị, ra các quyết định chính sách, triển khai và điều chỉnh các chính sách.

3 – Nhóm các chức năng chính sách (Policy functions: regulation, extractions, distribution): đây là các chức năng mang *tính ưu tiên chính trị*. Các chức năng này phân bổ và điều chỉnh các kết quả của HTCT, bao gồm các chức năng điều chỉnh hành vi, thu và tái phân bổ các loại thuế cũng như các dịch vụ, lợi ích cho các nhóm xã hội tùy thuộc vào mục tiêu chính trị (ưu tiên chính sách).

Các cách phân loại như trên đều có các mặt mạnh, mặt yếu riêng, tuy nhiên đều cần kết hợp trong việc phân tích cấu trúc. Đây là các tiếp cận được sử dụng rộng rãi trong các nghiên cứu so sánh. Các nghiên cứu trong cuốn sách cũng tiếp cận từ góc độ này, theo đó, các cấu trúc (thể chế) và chức năng được đặt vào trọng tâm, đồng thời nghiên cứu trong môi trường địa lý, lịch sử và văn hóa cụ thể.

1.5. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU SO SÁNH

Bên cạnh việc sử dụng nhiều phương pháp khác, Chính trị học so sánh có phương pháp khá đặc thù là phương pháp so sánh. Khi phân loại các phương pháp nghiên cứu thực chứng trong các nghiên cứu chính trị học có thể thấy có 2 nhóm chính là:

1- các phương pháp thực nghiệm, dựa trên việc thử nghiệm trực tiếp để đưa ra các kết luận về quan hệ nhân quả và

2 - Các phương pháp lô-gic, dựa trên suy luận lô-gic để kiểm định gián tiếp các giả thuyết nghiên cứu.

Xét từ tiêu chí số lượng mẫu được chọn, các phương pháp lô-gic có thể chia ra thành 3 loại:

i- Phương pháp nghiên cứu trường hợp (case study), chỉ nghiên cứu 1 trường hợp. Lợi thế là cho phép nghiên cứu sâu, xem xét nhiều yếu tố, kết hợp nhiều góc độ để tìm kiếm sự khẳng định hay đưa ra các giả thuyết mới. tuy nhiên, điểm yếu ở đây là tính tin cậy thấp, để có sự khái quát vội vã chỉ dựa trên các tư biện là chính.

ii - Phương pháp thống kê, nghiên cứu nhiều trường hợp. Lợi thế là cho phép nâng cao độ tin cậy, kiểm định tính phổ quát, và cho phép ước lượng được các tương quan mang tính định lượng một cách nghiêm khắc. Tuy nhiên, phương pháp này lại đòi hỏi nhiều thời gian, thông tin và khả năng định lượng, khó thích hợp với các vấn đề, quá trình chính trị lớn.

iii - Phương pháp so sánh, là phương pháp trung dung, nằm giữa 2 yếu tố trên vì chỉ chọn 1 số trường hợp tiêu biểu để nghiên cứu. Trong đó so sánh có thể coi là phương pháp đặc trưng của chính trị học so sánh.

Phương pháp so sánh gồm hai loại so sánh cơ bản:

1. Phương pháp đồng nhất: So sánh: giống – giống - khác

Phương pháp này dựa trên quan sát rằng nếu hiện tượng Y (ví dụ như tham nhũng) có nguyên nhân là X (ví dụ : Lương thấp) chứ không phải do Z (ví dụ: sinh ở Hà Nội), thì trong thực tế, khi quan sát một số trường hợp khác nhau (ví dụ: các cá nhân) nhưng đều có lương thấp (X giống) thì cũng phải thấy họ đều tham nhũng(Y giống) dù họ sinh ở các địa phương khác nhau (Z khác) . Khi đó, do sự cùng xuất hiện của Y và X (Giống - giống) với các Z khác nhau, theo lô-gic có thể kết luận rằng giả thuyết “X chứ không phải Z dẫn đến Y” là có cơ sở.

Đây là phương pháp so sánh hai chủ thể (ví dụ A và B) có nhiều đặc trưng căn bản giống nhau và có các kết quả giống nhau. Trên cơ sở đó có thể phân tích, tìm hiểu nguyên nhân, lý giải những yếu tố nào có tính chi phối (tức X), quyết định trong đời sống chính trị, những yếu tố nào không có tính chi phối (tức Z).

Hiển nhiên, phương pháp này có độ tin cậy chưa hoàn toàn cao vì nhiều nguyên nhân : do sự chọn mẫu chưa khách quan, do không kiểm soát được toàn bộ các yếu tố ảnh hưởng v.v.

Điểm yếu căn bản của phương pháp này là có thể tồn tại 1 yếu tố ẩn H (chưa biết, hoặc bị loại ra ngoài sự quan sát) là nguyên nhân dẫn tới cả 2 hiện tượng Y và Z. Khi đó, kết luận Y là do X sẽ sai. Tương tự như kết luận nằm giường là nguyên nhân của cái chết vì chúng ta quan sát thấy hầu hết mọi người chết đều nằm trên giường. Ở đây, bệnh tật là yếu tố H đã dẫn tới cả nằm giường lẫn cái chết.

2. Phương pháp dị biệt: So sánh: khác - khác - giống

Phương pháp dị biệt dựa trên lô-gic phản chứng tức nếu Y là do X chứ không phải do Z thì khi quan sát các trường hợp chúng ta sẽ phải thấy nếu trường hợp không có X (khác) thì cũng sẽ quan sát thấy không có Y (khác), mặc dù có Z (giống). Trong ví dụ giả thuyết về nguyên nhân của tham nhũng trên đây, khi so sánh giữa một số người **cùng** quê (tức Z giống nhau), có lương **cao** (X khác) thì cũng sẽ phải quan sát thấy họ **không** tham nhũng (Y khác). Phương pháp này được coi là có độ tin cậy cao hơn phương pháp đồng nhất. Tuy nhiên, phương pháp này cũng có điểm yếu là có thể có các nguyên nhân X' khác cũng dẫn tới Y. Khi đó, ngay cả khi không có X, ta vẫn thấy có Y (giống). Trong trường hợp cụ thể của chúng ta, X' có thể là “luật pháp không nghiêm”. Lúc đó, ngay cả những người lương cao vẫn tham nhũng, tức chúng ta không quan sát thấy Khác - Khác - Giống của 3 yếu tố Y-X-Z, và do vậy có thể dẫn đến kết luận sai rằng X (lương thấp) **không** phải là yếu tố dẫn đến tham nhũng.

Điểm yếu của các phương pháp so sánh là ở chỗ độ tin cậy và sự nghiêm khắc trong kiểm định chưa cao. Tuy nhiên, trên thực tế các vấn đề được đem ra so sánh thường không đơn giản và khó định lượng, do vậy dùng các phương pháp thống kê sẽ rất khó và tốn kém. Các kết quả của phương pháp so sánh cần được nhìn nhận một cách khách quan với nhận thức rõ về điểm yếu của

chúng, cũng như lập luận chặt chẽ của lý thuyết. là nền tảng bên dưới của các giả thuyết nghiên cứu này.

Các vấn đề cần lưu ý khi sử dụng phương pháp so sánh

- Phải trừu tượng được, rút ra được cái mình muốn so sánh là cái gì, có tương hợp không

- Vấn đề so sánh có ý nghĩa khoa học và thực tiễn không

- Khi so sánh không nên chỉ đưa ra một giả thuyết duy nhất

- Mặc dù có thể chưa chính xác nhưng các kết luận sẽ không mất tính khoa học vì có thể là tiền đề dẫn tới các kết quả mới, đáng tin cậy hơn

- Không có lý thuyết nào tuyệt đối đúng

- Khả năng thu thập dữ liệu.

- Điều khó khăn là việc đưa ra và sử dụng các khái niệm là không đơn giản, vì các khái niệm có ý nghĩa và được hiểu khác nhau đối với các nền văn hóa khác nhau (quan niệm về giá trị, chuẩn mực cũng khác nhau), trong những trường hợp có thể, cần áp dụng các phương pháp định lượng để nâng cao độ tin cậy.

Như vậy, so sánh chỉ là một trong nhiều phương pháp, dù có thể chưa có độ tin cậy cao nhưng chúng tỏ ra có hiệu quả nhất trong việc nghiên cứu các vấn đề lớn, phức tạp như sự vận hành của các HTCT.

Chương 2

HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ VƯƠNG QUỐC ANH

I. ĐIỀU KIỆN TỰ NHIÊN VÀ XÃ HỘI

Vương quốc Thống nhất Anh (United Kingdom of Great Britain, sẽ viết tắt là Anh (UK) trong bài này) bao gồm 4 vùng: Anh (England), Scotland, Wales và Bắc Ai len (North Ireland), trong đó England là vùng lớn nhất, mặc dù chỉ chiếm 54% diện tích nhưng chiếm tới trên 80% dân số. Vị trí địa lý của Anh tách khỏi châu Âu lục địa có những tác động quan trọng đến chính trị. Đây là một trong các yếu tố quan trọng giúp cho đất nước chống được ngoại xâm và đảm bảo phần nào tính liên tục của những tiến bộ chính trị. Mặt khác, điều đó cũng có thể gây các cản trở cho hợp tác chính trị với các nước khác ở châu Âu.

Địa lý và Dân số

Diện tích: 243,000 km vuông.

Trong đó: 25% trồng trọt, 46% bãi cỏ và chăn nuôi, 10% rừng, 19% cho các mục đích khác. Thủ đô: London (dân số 7.2 triệu).

Dân số (2009): 61.8 tr.

Tốc độ tăng dân số bình quân (2009): 0.4%.

Các nhóm sắc tộc chính: Anh, Ailen (Irish), Tây Ấn (West Indian), Nam Á (South Asian).

Tôn giáo chính: Anh giáo (Anglican), Thiên chúa giáo (Roman Catholic), Trưởng lão (giáo hội Scotland - Presbyterian), Hồi giáo.

Giáo dục: Phổ thông bắt buộc 12 năm. Tỷ lệ biết chữ: 99%.

Tuổi thọ: Nam 76. Nữ 81; Trung bình: 78.7.

Lực lượng lao động (2007): 31,1 triệu, trong đó: Dịch vụ 80,4%; Công nghiệp 18,2%; Nông nghiệp 1.4%.

Những làn sóng di cư từ thời La mã của người Xen tơ (Celts), Xắc xông (Saxon) và Đan Mạch (Danes) xuống thành người Ailen (Irish) và người Caribbeans gốc châu Phi. Gần 5% dân số không phải là người da trắng. Hai phần ba dân số theo Anh giáo (Church of England - Anglican) lớn hơn rất nhiều tỷ lệ không theo tôn giáo (15%) và theo đạo Thiên chúa giáo (10%).

Kinh tế

GDP (2007): 1,93 ngàn tỷ USD. GDP/người: 31.800 USD

Tăng trưởng kinh tế (2006): 2.8%. Nông nghiệp chiếm 1,1% GDP.

Xuất khẩu: 468,8 tỉ USD, Nhập khẩu: 603 tỉ USD (2006).

UK là nước tư bản có nền kinh tế phát triển và thu nhập đầu người cao, và một tầng lớp trung lưu chiếm đa số, khá đặc thù cho các nước phát triển. Nền kinh tế của UK đứng thứ 5 trên thế giới, và cũng là một trong các nước có hoạt động tài chính, ngoại thương sôi động bậc nhất. London và New York được coi là hai trung tâm hàng đầu về tài chính quốc tế.

Lược sử chính trị

Nền dân chủ hiện đại tại Anh là kết quả của một tiến trình chính trị dài hơn 700 năm, khởi đầu từ Hiến chương Magna Carta (được ký bởi vua John vào ngày 15/6/1215, dưới sức ép của tầng lớp quý tộc). Đây là lần đầu tiên quyền lực chính trị của giai cấp quý tộc được hợp pháp hoá. Tuy nhiên, điều quan trọng hơn là Hiến chương này đã hạn chế quyền lực của nhà vua và khẳng định tính tối cao của luật pháp. Tiếp đó là Nghị viện đầu tiên của Anh đã nhóm họp vào năm 1265.

Mâu thuẫn về quyền lực chính trị giữa giới quý tộc và hoàng gia tại Anh đã là nguyên nhân của cuộc Chiến tranh Hoa hồng (War of Roses, 1455 - 1465) với kết quả là quyền lực của nhà vua được tái củng cố. Tuy nhiên, ngay cả trong thời kỳ này, ảnh hưởng ngày càng lớn của nghị viện đã khống chế được phần nào sự lạm dụng quyền lực của nhà vua.

Mâu thuẫn quyền lực đã phát triển tới đỉnh điểm vào thế kỷ 17 với cuộc Cách mạng Thanh giáo (Puritan Revolution, 1642-1649) và Cách mạng Vinh

quang (Glorious Revolution, 1688-1689). Kết quả là Hoàng gia Anh phải chấp nhận Dự luật về các Quyền (the Bill of Rights) vào năm 1689, khẳng định quyền tối cao của Nghị viện. Tuy nhiên điều đó không có nghĩa là nền dân chủ Anh đã tiến một bước dài bởi vì Nghị viện lúc đó vẫn bị khống chế bởi giới quý tộc, tầng lớp người giàu và Giáo hội Anh.

Phải đến thế kỷ 19 Hạ viện Anh (House of Commons) mới có những bước biến chuyển để trở thành cơ quan lập pháp đại diện thực sự. Trước đó, mỗi tỉnh (county) được cử hai quý tộc và mỗi hạt tự trị (borough) được bầu hai công dân vào Hạ viện. Tuy nhiên chỉ có một số ít người thuộc giới trung lưu là có quyền bầu cử. Do cuộc cách mạng công nghiệp, phân bố dân số đã có những thay đổi căn bản. Nhiều hạt tuy đã mất dân nhưng vẫn giữ nguyên ghế trong Hạ viện. Trong khi đó, các thành phố công nghiệp mới như Manchester, Leeds,... mặc dù có hàng trăm ngàn dân lại không có đại diện trong Hạ viện. Đạo luật Cải cách Lớn (Great Reform Act, 1832) ra đời đã cải thiện sự bất bình đẳng này một phần nào, bằng cách tăng số ghế đại diện cho các thành phố công nghiệp lớn và giảm (hoặc huỷ bỏ) số ghế của các hạt đã trở nên nhỏ (rotten boroughs). Ngoài ra, Đạo luật cũng mở rộng diện cử tri lên gấp đôi. Tuy nhiên, số cử tri cũng mới chỉ chiếm 4% dân số.

Đạo luật cải cách tiếp theo vào 1867 tiến thêm một bước bằng cách mở rộng diện cử tri, một lần nữa nâng tổng số cử tri lên gấp hai. Kết quả là những người trung lưu lớp dưới, điền chủ, và một số công nhân cũng có quyền bầu cử. Các cải cách tiếp theo cũng tăng thêm tính đại diện của Hạ viện như luật bỏ phiếu kín (1872), và các cải cách năm 1884-85 đã điều chỉnh số ghế theo tỷ lệ dân số.

Năm 1911, Đạo luật về Nghị viện (the Parliament Act) đã khẳng định tính tối cao của Hạ viện so với Thượng viện (House of Lords). Trong trường hợp mâu thuẫn giữa hai viện, Hạ viện sẽ có tiếng nói quyết định vì nó được bầu bởi dân chúng trong khi Thượng viện được thiết lập trên cơ sở dòng dõi.

Sau Thế chiến I, Đạo luật về Đại diện của Dân chúng (the Representation of People Act, 1918) cho phép nam giới trên 21 tuổi và nữ giới trên 30 tuổi có

quyền bầu cử. Năm 1928, tuổi đi bầu của nữ cũng được giảm xuống bằng nam giới (21 tuổi). Sau Thế chiến II, Đạo luật về Đại diện dân chúng năm 1948 đưa ra nguyên tắc điều chỉnh số ghế theo sự thay đổi dân số và nguyên tắc một người-một phiếu bầu (trước đó có một số người tầng lớp trên có thể được bỏ tới 3 phiếu). Cuối cùng, vào những năm 1960, tuổi đi bầu được hạ xuống còn 18 cho cả nam và nữ.

Như vậy, có thể thấy nền dân chủ đại nghị trong khuôn khổ quân chủ lập hiến của Vương quốc Anh là kết quả của một tiến trình chính trị lâu dài và đầy biến động. Tiến trình này hoàn toàn không “hoà bình” và suôn sẻ như một số người lầm tưởng khi họ chỉ dựa trên một sự kiện là nhiều thiết chế chính trị quan trọng của Vương quốc Anh hiện đại đã có từ thời trung cổ. Các cuộc nội chiến đẫm máu (Chiến tranh Hoa hồng, Cách mạng Thanh giáo) đã minh chứng cho điều này.

Cơ cấu giai cấp

Hệ thống chính trị còn bị qui định một phần quan trọng bởi các điều kiện xã hội cụ thể. Trong đó, các cơ cấu giai cấp, sắc tộc, tôn giáo là các dữ kiện quan trọng.

Khác với nhiều nước phương tây, tầng lớp quý tộc Anh vẫn tồn tại và, mặc dù ít ỏi về số lượng, vẫn còn được trọng vọng và có quyền lực chính trị nhất định thông qua Thượng viện.

Qua các cuộc điều tra, nhận thức về tính giai cấp của người dân Anh ngày càng bị nhòa. Nếu như vào năm 1964 có 50% số người được hỏi có thể tự xác định được giai cấp của mình, thì tới năm 1981, con số đó chỉ còn 29%¹. Một số nghiên cứu khác cho rằng, mặc dù mức độ xác định giai cấp của người dân còn khá cao nhưng ngày càng ít người cho rằng xung đột giai cấp là bản chất của đời sống chính trị.

¹ Theen và Wilson, tr 39

Trên bề mặt, xung đột giai cấp không thể hiện một cách gay gắt qua các hành động mang tính cách mạng. Điều này có thể được giải thích bởi một số quan sát sau:

- Sự chuyển đổi thành viên giữa các giai cấp: một số những người ưu tú của tầng lớp dưới chuyển lên tầng lớp trên. Với phát triển kinh tế, ngày càng có nhiều người nghèo trở nên giàu có hơn. Tầng lớp trung lưu được mở rộng. Cơ cấu kinh tế biến đổi cũng làm cho tỉ trọng của công nhân trong tổng số người lao động giảm đi.
- Chính phủ có những cải cách có lợi cho người lao động và những người ở tầng lớp dưới (các luật về lao động, lương tối thiểu, bảo hiểm xã hội).
- Phong trào công nhân được hoà nhập vào các hoạt động của Công đảng Anh. Điều này cho phép giai cấp công nhân có thể đạt được một số mục tiêu chính trị nhất định thông qua các hoạt động trong khuôn khổ hợp pháp.
- Cơ cấu giai cấp xã hội ngày càng phức tạp cùng với thu nhập ngày càng tăng.

Mặc dù trên bề mặt như vậy, sự phân hoá giàu nghèo tại Anh cũng như tại nhiều nước tư bản khác vẫn là những yếu tố tiềm ẩn cho sự bùng nổ của các xung đột giai cấp.

Các vấn đề sắc tộc - tôn giáo

Về mặt địa lý, Vương quốc Anh bao gồm 4 vùng: Anh, Scotland, Wales, và Bắc Ireland. Anh, mặc dù chỉ chiếm 54% diện tích nhưng chiếm tới trên 80% dân số. Cho đến những năm 1960, Vương quốc Anh vẫn được coi như một dân tộc khá đồng nhất. Vào cuối những năm 1960, các phong trào dân tộc chủ nghĩa ở Scotland, Wales, và Bắc Ireland đòi một quyền tự trị lớn hơn cho họ đã cho thấy những mầm mống của sự rạn nứt trong tính thống nhất dân tộc. Các phong trào này, sau một loạt các thất bại, nay đã lắng xuống. Tuy nhiên, các nguyên nhân kinh tế- xã hội - chính trị dẫn đến chúng vẫn còn đó.

Bên cạnh đó, mâu thuẫn giữa những người theo đạo Công giáo và Tin lành tại Bắc Ireland vẫn là vấn đề nan giải lớn cho chính phủ Vương quốc Anh hiện nay.

II. HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ: Cấu trúc quyền lực và hoạt động thực tế

Đây là phần quan trọng để hiểu hệ thống chính trị của một nước. Phần này sẽ cố làm nổi bật các vấn đề về tổ chức quyền lực cũng như cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực.

1.1. “Hiến pháp” Anh

Một trong những mục tiêu quan trọng của khoa học chính trị là xác định một “chính phủ tốt” và các điều kiện cho chính phủ đó tồn tại. Đối với nhiều người, để tạo ra một chính phủ tốt cần phải có một loạt các thiết chế chính trị tốt với các quyền lực thích hợp và các hạn chế thích hợp. Tóm lại là cần có một hiến pháp qui định tổ chức bộ máy lập pháp, hành pháp và hệ thống toà án cũng như xác định mối quan hệ giữa chúng. Tuy nhiên lịch sử cũng như thực tế hiện nay cho thấy một hiến pháp được soạn thảo tốt cũng như các thiết chế không qui định bản chất dân chủ của hệ thống chính trị nếu nó không phù hợp với điều kiện xã hội, chính trị, kinh tế cụ thể.

Mặc dù trong nhiều trường hợp, các thay đổi chính trị đã bắt nguồn từ các điều khoản của hiến pháp, đã có nhiều ví dụ cho thấy không phải hiến pháp qui định tính chất của chính phủ mà ngược lại, sự tích tụ các thông lệ trong hoạt động của chính phủ đã dẫn đến các thiết chế mới cũng như tạo nên nội dung thực của hiến pháp. Mối quan hệ biện chứng như vậy cũng là dễ hiểu. Vương quốc Anh là một ví dụ nổi bật cho trường hợp thứ hai.

Không giống như đa số các nước Tây Âu, Anh không có một văn bản hiến pháp qui định các thủ tục, qui tắc căn bản cho chính phủ và các thể chế chính trị một cách hệ thống. Hiến pháp Anh được thể hiện qua các thông lệ truyền thống, cũng như trong một loạt các văn bản lịch sử và các đạo luật (Acts) của nghị viện. Chúng chưa bao giờ được tập hợp lại thành một văn bản duy nhất. Tuy nhiên, điều này không nhất thiết làm cho người dân kém tôn

trọng hiến pháp hơn cũng như không làm cho hệ thống chính trị kém hiệu quả hơn trong việc tổ chức chính phủ và kiểm soát quyền lực của nó.

Chính nhờ sự *không thành văn* của hiến pháp mà nước Anh giữ được các truyền thống lịch sử cũng như các thể chế vốn có ngay cả khi các nguyên tắc hiến pháp có những thay đổi căn bản. Nói một cách khác, bản chất *tích tụ* của hiến pháp đã giữ gìn được tính thống nhất và kế thừa lịch sử. Sự không thành văn này cũng khiến cho hiến pháp dễ thích nghi với các đòi hỏi mới của điều kiện lịch sử, và dễ thay đổi bởi các *thông lệ* mới và các *thông hiểu* không chính thức. Ví dụ điển hình là mặc dù không có luật nào qui định, một nguyên tắc hiến pháp bất thành văn được Anh tôn trọng là thủ tướng phải là hạ nghị sĩ, tức là người được dân chúng bầu lên.

Tất nhiên, từ khía cạnh khác, sự dễ thay đổi như vậy dễ gây ra tính không ổn định và rối loạn. Việc *thiếu một tòa án hiến pháp* đã dẫn đến tình trạng đôi khi các nguyên tắc hiến pháp dễ bị vi phạm và thậm chí bị thay đổi bởi các hành động từng được coi là không hợp hiến. Trong những trường hợp này, các hành động đó thường được sự ủng hộ rộng rãi của tầng lớp lãnh đạo và công chúng thông hiểu chính trị. Các nguyên tắc hiến pháp được bảo vệ thông qua công luận và sự bầu cử của dân chúng. Đây là điểm đặc thù của Anh trong cơ chế đối trọng với việc hiến pháp (tương đối) dễ bị vi phạm vì tính bất thành văn của nó cũng như vì thiếu tòa án hiến pháp.

3 đặc điểm của hiến pháp (các đạo luật cơ bản) Anh:

- i- Bất thành văn, theo nghĩa “không có một văn bản duy nhất” như thường thấy ở các nước khác
- ii- Dễ thay đổi: thủ tục để thay đổi cũng như các đạo luật bình thường khác
- iii- Tính đơn nhất: tức chỉ có một nghị viện tối cao phân quyền và tước quyền (khác với các nước liên bang)

5 nguồn chính của “hiến pháp”:

- i- Luật thành văn của nghị viện (Statutory laws)

- ii- Án lệ (Case law) – tức được diễn giải theo phán quyết của các thẩm phán trong các trường hợp đã xử.
- iii- Truyền thống, luật tục, tục lệ (Common law, customs, traditions)
- iv- Thông lệ (Conventions)
- v- Luật của Cộng đồng Châu Âu EU.

2.2. Nghị viện

Các thay đổi chính trị đã biến hệ thống chính trị Vương quốc Anh từ nền *quân chủ tuyệt đối* thành nền *quân chủ lập hiến*.

Trong lý thuyết và theo luật định, mọi hành động của chính phủ đều được thực thi với danh nghĩa của Nữ hoàng. Trên danh nghĩa, Nữ hoàng là nguyên thủ quốc gia, người tuyên bố các luật, đàm phán các hiệp ước, lựa chọn thủ tướng và nội các, ký lệnh ân xá... Tuy nhiên, trong thực tế, Nữ hoàng hầu như không nắm giữ bất cứ một quyền lực chính trị nào, thậm chí còn bị hạn chế hoạt động chính trị hơn một công dân bình thường. Bà không được tham gia bất cứ một đảng phái nào, cũng như không được *thể hiện* quan điểm chính trị của mình. Ngay cả các hành động trong cuộc sống cá nhân của Nữ hoàng đôi khi cũng cần sự phê chuẩn của chính phủ - một cơ quan, trên danh nghĩa, cấp dưới của Nữ hoàng.

Như vậy, vai trò chính trị của Nữ hoàng trên thực tế rất bị hạn chế. Việc vượt quá những giới hạn này sẽ rất khó xảy ra vì nó sẽ bị dân chúng lên án mạnh mẽ và có thể đe dọa bản thân sự tồn tại của nền quân chủ. Tuy nhiên, sự tồn tại của Nữ hoàng mang lại những ích lợi nhất định, như giải phóng thủ tướng khỏi các nghi lễ ngoại giao hình thức, và quan trọng hơn, với tư cách một biểu tượng chính trị, nữ hoàng chính là sự kết nối hài hoà giữa quá khứ và hiện tại, giữa truyền thống và hiện đại, làm tăng bản sắc và tự tin dân tộc cho dân chúng.

Xét từ góc độ *kỹ thuật làm luật*, Nghị viện bao gồm 3 cấu phần chính: Nữ hoàng, Thượng viện, và Hạ viện. Bảng 2 liệt kê các giai đoạn chính của quá trình thông qua một dự luật (theo Roth và Wilson, 1980).

Bảng 2 Các giai đoạn thông qua một dự án luật tại Nghị viện Anh

Hạ viện	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trình dự luật (deposition of a bill): dự luật công (liên quan tới toàn xã hội), dự luật tư (Liên quan tới một bộ phận xã hội), dự luật hỗn hợp. 2. Đọc lần thứ nhất (First Reading): mang tính công bố cho dân chúng 3. Đọc lần thứ hai: tranh luận về các nguyên tắc khái quát chính của dự luật 4. Thông qua ủy ban: một trong tám uỷ ban thường trực (standing committee) sẽ xem xét và nghiên cứu kỹ lưỡng từng điều khoản của dự luật. 5. Báo cáo trước Hạ viện: ủy ban báo cáo kết quả xem xét để thảo luận trong phiên họp toàn thể và đưa ra các sửa đổi. 6. Đọc lần thứ ba: Hạ viện không thảo luận toàn thể, chỉ bỏ phiếu thông qua dự luật (sau khi đã sửa đổi).
Thượng viện	Cũng các giai đoạn như ở Hạ viện nhưng mang tính không chính thức hơn.
Các giai đoạn cuối	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nếu hai viện thống nhất: Luật được chuẩn y bởi Nữ hoàng (Royal Assent) 2. Nếu hai viện không thống nhất: a) Xem xét các sửa đổi của thượng viện. b) Nếu đó là dự luật tài chính (Money Bill), Thượng viện không có quyền thay đổi hay trì hoãn. Dự luật này sẽ vẫn được chuẩn y bởi Nữ hoàng. c) Nếu dự luật thuộc loại khác, sẽ được chuyển lại cho Hạ viện. Nếu Hạ viện vẫn thông qua ở kỳ họp tiếp, dự luật sẽ được chuẩn y bất kể ý kiến của Thượng viện sau một năm.

Nguồn: Roth và Wilson, 1980, tr. 360; Britannica.

Vai trò của Nữ hoàng mang tính hình thức vì Nữ hoàng bao giờ cũng chuẩn y. (Lần cuối cùng Nữ hoàng từ chối chuẩn y là vào năm 1707). Vai trò của Thượng viện như vậy cũng hầu như không quan trọng. Hạ viện nắm thực quyền trong lập pháp. Trên thực tế, người ta thường dùng từ Nghị viện để chỉ Hạ viện.

Hạ viện

Hạ viện là trung tâm của HTCT Anh, nơi tập trung quyền lực do người dân ủy nhiệm. Hạ viện có 3 chức năng chính: 1) Làm luật; 2) Thảo luận chính sách (tức giám sát và điều tra các hoạt động của chính phủ); 3) Bầu chính phủ và các thẩm phán.

Hạ viện Anh có gồm 646 nghị sĩ, trong đó 523 từ Anh, còn lại từ Scotland, Wales, và Bắc Ireland (Năm 2007). Mỗi nghị sĩ đại diện cho một đơn vị bầu cử theo địa lý. Hạ nghị sĩ không được dưới 21 tuổi. Các nhà quý tộc của Anh, Scotland, Wales không có quyền tranh cử vào Hạ viện.

Cơ cấu đảng phái của Hạ viện (2007)

Công đảng (Labour) 352

Bảo thủ (Conservative) 194

Dân chủ tự do (Liberal Democrat) 63

Các đảng khác: 9 đảng, 30

Không đảng phái: 7

Thông thường, Đảng nào chiếm đa số ở Hạ viện sẽ đưa ra danh sách Thủ tướng cùng nội các cho Nữ hoàng *chỉ định*. Trên lý thuyết, Hạ viện có thể bắt chính phủ từ chức thông qua bỏ phiếu bất tín nhiệm (motion of censure). Điều này trong thực tế không xảy ra vì *tính kỷ luật đảng phái* tại Anh rất cao. Rất ít đảng viên đi ngược lại chủ trương của đảng. Họ luôn bỏ phiếu theo *quan điểm chung của đảng*, mặc dù nó có thể ngược lại với quan điểm cá nhân của bản thân họ.

Vì các thủ lĩnh đảng chiếm đa số đồng thời là thủ tướng và thành viên nội các chính phủ, nên trên thực tế, chính phủ, về lý thuyết là dưới quyền Hạ viện, lại có quyền hơn Hạ viện thông qua *đa số* và *tính kỷ luật cao* của đảng mình. (Điều này không phải khi nào cũng đúng cho các nước khác). Điều này có thể thấy khi so với Mỹ, quốc hội Mỹ tự xác định chương trình nghị sự, trong khi ở Anh, *chính phủ* sẽ quyết định *nội dung và thời gian* của chương trình nghị sự. Đảng đối lập, mặc dù luôn được giành thời gian để tranh cãi các vấn đề, nhưng không *kiểm soát* được nội dung chương trình nghị sự trong các hoạt động lập pháp.

Ngoài các hoạt động lập pháp, Hạ viện còn có một hoạt động thường xuyên quan trọng khác là *chất vấn chính phủ* (question time). Các hoạt động này được triển khai thông qua các *ngày đối lập* (opposition day), khi phe đối

lập *kiểm soát* chương trình nghị sự, đưa ra các câu hỏi chất vấn chính phủ. Một năm có 19 ngày như vậy. Trong thời gian chất vấn này, các nghị sĩ có thể đưa ra mọi câu hỏi về chính sách và hoạt động của chính phủ. Đây là một kênh quan trọng để nghị viện cũng như dân chúng biết được thực chất và hiệu năng hoạt động của chính phủ. Bởi vì được đồng đảo công chúng quan tâm, đây là một kênh *kiểm chế và kiểm soát quyền lực* chính phủ một cách hữu hiệu.

Thượng viện

Thượng viện, như trên đã đề cập, đóng một vai trò kém quan trọng hơn Hạ viện trong đời sống chính trị của Vương quốc Anh. Đó là bởi vì Thượng viện không có quyền phong toả các dự luật đã được Hạ viện thông qua, cùng lắm cũng chỉ có quyền trì hoãn không quá *một năm* (cũng chỉ đối với một số đạo luật không liên quan đến tài chính quốc gia).

4 chức năng chính của thượng viện là: 1) Làm luật; 2) Công việc tư pháp (tòa phúc thẩm tối cao và xét xử những vụ án lớn); 3) Giám sát hoạt động của chính phủ; 4) Thành lập các ủy ban nghiên cứu chuyên sâu.

Thành viên của Thượng viện gồm 4 loại:

- i) Tất cả các quý tộc thế tập (hereditary peers)- những người mang các tước vị quý tộc cha truyền con nối (công, hầu, bá, tử, nam).
- ii) Tất cả các quý tộc không thế tập (life-time peers): những người được phong tước vì có công lao với đất nước. Tước này không được truyền lại cho con.
- iii) Các tổng giám mục và giám mục các địa phận thuộc Giáo hội Anh (Church of England): được gọi là các Thượng nghị sĩ tinh thần (Lords Spiritual)
- iv) Các thẩm phán toà án phúc thẩm tối cao: được gọi là các Thượng nghị sĩ luật pháp (Law Lords)

Nhà nước không phải trả lương cho các thành viên thượng viện nhưng phải trả chi phí cho các chuyến công tác và các lệ phí khác. Năm 1994, thượng viện có 1.194 người. Cơ cấu của thượng viện tương ứng cho 4 loại trên là 773;

374; 26; 21. Như vậy, quý tộc thế tập chiếm đa số. Thành viên của thượng viện là ngẫu nhiên, không cần qua dân bầu. Chính vì vậy, cơ cấu của thượng viện hầu như không thay đổi trong nhiều năm. Từ năm 1999, do kết quả các tranh luận, Thượng viện có sự thay đổi lớn về cơ cấu. Nghị viện Anh đã ra đạo luật hủy bỏ việc các quý tộc thế tập là thượng nghị sĩ đương nhiên. Hiện tại, số này chỉ còn 92 người giữ ghế nốt nhiệm kỳ. Tăng số lượng quý tộc không thế tập (hiện tại là 607). Năm 2007, cấu trúc tương ứng là 92- 607-26-23 (748 thượng nghị sĩ).

Chính vì các thượng nghị sĩ không phải lo lắng về tranh thủ phiếu bầu, họ dám tranh luận những vấn đề căn bản, phức tạp, chưa ngã ngũ mà các nhà chính trị hay né tránh. Hơn nữa, chương trình nghị sự của họ cũng không bận rộn như Hạ viện nên họ có thể tranh luận các vấn đề này một cách sâu sắc hơn.

Thông thường, thượng viện tránh đối đầu trực tiếp với chính phủ, một phần bởi họ không thể can thiệp, phần nữa, điều đó có thể đe dọa trực tiếp đến sự tồn tại của họ. Trên thực tế, Công đảng Anh đã có những vận động nhằm thay thượng viện này bằng một thượng viện mới, do dân bầu.

Các uỷ ban của nghị viện:

Hầu hết các công việc của hạ viện và thượng viện hiện nay được thực hiện thông qua các uỷ ban. Các uỷ ban này chính là nơi khảo sát kỹ lưỡng, thảo luận chi tiết về các công việc của nghị viện. Một uỷ ban thông thường có từ 10 đến 50 thành viên là nghị sĩ. Có 2 loại uỷ ban chính:

1 - Uỷ ban thường trực (General Committees): chỉ có ở Hạ viện. Đây là các uỷ ban quan trọng nhất, bao gồm cả uỷ ban về ngân sách và tài chính. Các uỷ ban này có tính chuyên môn, chuyên xem xét kỹ và đề nghị sửa chữa các dự luật trong quá trình lập pháp;

2- Uỷ ban lựa chọn (Select Comm.): Có cả ở hai viện. Được thành lập tùy thuộc vào tính chất công việc. Ở Hạ viện, các uỷ ban này được thành lập tương ứng với *các bộ*, có chức năng theo dõi giám sát các bộ tương ứng về 3 phương diện: chi tiêu ngân sách, chính sách, và hành chính. Ở Thượng viện,

các ủy ban này thành lập theo *các vấn đề*, để phát huy thế mạnh nghiên cứu chuyên môn sâu và lâu dài, ví dụ như ủy ban lựa chọn về EU của Thượng viện.

Ngoài ra còn có:

3- Ủy ban chung (joint committees): là ủy ban gồm cả thành viên hai viện.

4- Ủy ban lớn (Grand committees): Hạ viện có 3 ủy ban, chuyên về 3 vùng lãnh thổ: Walles, Scotland và Bắc Island). Trong khi đó Thượng viện có 1 ủy ban, cũng nhằm để thông qua những dự luật riêng, có thể giám sát chi tiêu và các cơ quan hành pháp; các Ủy ban chung của toàn hạ viện giải quyết những dự luật khẩn, những dự luật thuộc về tài chính và thể chế.

3. Chính phủ

Chính phủ là cơ quan hành pháp và chấp hành. Chính phủ bao gồm thủ tướng, nội các, các bộ trưởng không thuộc nội các, các thứ trưởng (junior ministers) và các trợ lý bộ trưởng (assistant ministers).

Người dân Anh không bầu thủ tướng trực tiếp, chỉ bầu hạ nghị sĩ trên cơ sở đảng phái. Nữ hoàng chỉ định thủ lĩnh đảng chiếm đa số trong Hạ viện làm thủ tướng. Thủ tướng sẽ lựa chọn các thành viên chính phủ, thông thường từ các nghị sĩ của đảng mình. Có rất ít thành viên chính phủ không phải là hạ nghị sĩ hay không phải là nghị sĩ. Việc lựa chọn như vậy không cần phải thông qua quốc hội về mặt hình thức. Tuy nhiên, thủ tướng thường phải tránh các bổ nhiệm không được ủng hộ từ phía quốc hội. Thủ tướng cũng có quyền cách chức thành viên chính phủ mà không cần tham khảo quốc hội.

Sau khi lựa chọn thành viên chính phủ, thủ tướng chọn 20-25 bộ trưởng các bộ quan trọng nhất để thành lập nội các (cabinet of ministers). Nội các họp hàng tuần để thảo luận và thông qua các quyết định căn bản.

Về danh nghĩa, nội các chịu *trách nhiệm tập thể* (collective responsibility) trước quốc hội và nhân dân. Tức là, mọi quyết định của nội các đều được tán thành bởi *mọi thành viên* của nội các. Mọi thành viên nội các có trách nhiệm ủng hộ các quyết định này bất kể quan điểm cá nhân. Nếu thành viên nào không ủng hộ hoặc tỏ ý kiến đối lập một cách công khai, thành viên

đó thường phải tự từ chức hoặc bị thủ tướng cách chức. Tuy nhiên, thủ tướng luôn phải thảo luận và tìm kiếm sự ủng hộ của đa số thành viên nội các. Một thủ tướng không quan tâm đến lời khuyên của các bộ trưởng một cách hệ thống thường khó giữ được vị trí của mình. Theo nghĩa này, thủ tướng Anh có quyền lực ít hơn so với tổng thống Mỹ. Các bộ trưởng (ministers) Anh độc lập hơn các bộ trưởng (secretary) Mỹ.

Cách hoạt động như vậy cho thấy hai điều: 1) Thực quyền của thủ tướng rất lớn. Bởi vì thủ tướng luôn có sự ủng hộ của quốc hội và có quyền cách chức các thành viên chính phủ theo ý mình. Theo nghĩa này, thủ tướng Anh có quyền lực lớn hơn so với tổng thống Mỹ, là người đôi khi không kiểm soát được quốc hội. 2) Chính vì quyền lực mạnh như vậy, thủ tướng chịu hoàn toàn trách nhiệm trước mọi thất bại hoặc yếu kém của mọi chính sách. Khác với Mỹ, thủ tướng khó có thể trút trách nhiệm cho quốc hội.

Các phân tích trên cho thấy thủ tướng có một quyền lực lớn. Đối với mọi nền dân chủ, quyền lực như vậy cần có cơ chế kiểm soát và cân bằng. Ngoài cơ chế kiểm soát truyền thống bằng bầu cử định kỳ và trưng cầu dân ý (referendum), về mặt *chính thức theo luật*, hạ viện có thể thông qua bỏ phiếu bất tín nhiệm và cưỡng bức chính phủ từ nhiệm. Tuy nhiên trên thực tế, điều này rất khó xảy ra do tính kỷ luật đảng cao. (Chỉ xảy ra một lần trong 60 năm gần đây, và cũng do đảng cầm quyền bị mất đa số sau cuộc bầu bổ sung giữa kỳ chứ không phải thực sự vì mất tín nhiệm). Trong trường hợp, thủ tướng bị thua trong cuộc bỏ phiếu tín nhiệm như vậy, thủ tướng có thể a) từ chức để đảng đối lập thành lập chính phủ mới, hoặc b) đề nghị nữ hoàng giải tán quốc hội và bầu lại quốc hội mới.

Việc lạm dụng quyền lực của chính phủ bị hạn chế chủ yếu bởi các kênh *không chính thức* mà đầu tiên là chính phủ phải đảm bảo được sự thống nhất trong đảng của mình. Các thành viên chính phủ ở Anh thường là những người đã làm việc *lâu năm* cho đảng, bỏ nhiều *tâm sức* xây dựng đảng và họ hiếm khi mạo hiểm phá vỡ tính thống nhất trong đảng bằng các hành động mang tính độc đoán và phiêu lưu cá nhân. Đây cũng là điểm khác của Anh so

với Mỹ, là nước nhấn mạnh vào việc dùng các ràng buộc chính thức thông qua các *thể chế* để kiểm soát và cân bằng quyền lực.

4. Tư pháp

Do truyền thống lịch sử và hệ tư tưởng, nguyên tắc phân quyền chỉ được tôn trọng một cách không hoàn toàn trong đó ưu thế của nghị viện là lấn át so với tư pháp.

* *Cơ cấu, tổ chức của toà án*

Hệ thống toà án Anh bao gồm các cấp toà sau:

+ Toà án địa phương (County Court) là toà án có cấp độ thấp nhất trong hệ thống toà án Anh, xét xử phần lớn các vụ việc dân sự với thủ tục đơn giản, không có bồi thẩm đoàn. Các thẩm phán của toà địa phương được bổ nhiệm từ các luật sư có ít nhất 7 năm kinh nghiệm. Tên gọi của các toà án địa phương không trùng với tên các địa danh hành chính. Các phán quyết của các toà địa phương không được coi là án lệ.

+ Toàn cấp cao (High Court) được chia làm ba phân nhánh: toà Nữ Hoàng (The Queen's Bench Division); toà Gia đình (The Family Division) và toà Công lý (The Chancery Division). Toà án cấp cao xét xử các vụ án dân sự lớn, phức tạp và quan trọng hơn toà địa phương. Và từ đây cũng có thể kháng cáo lên cấp cao hơn ở phân hệ toà hình sự của toà Thượng thẩm.

Toà án cấp cao tiến hành việc xét xử với thủ tục chặt chẽ. Hiện nay toà cấp cao chỉ sử dụng bồi thẩm đoàn trong một vụ việc nhất định. Phán quyết của toà cấp cao có giá trị như án lệ (chiếm khoảng 1/10), có giá trị bắt buộc đối với toà địa phương. Do toà cấp cao có ba phân hệ nên phán quyết được cho là án lệ của mỗi toà không có giá trị bắt buộc đối với các toà khác thuộc toà cấp cao. Tuy vậy, các thẩm phán của các toà cấp cao luôn tôn trọng quyết định của nhau. Các án lệ của toà cấp cao không có tính bắt buộc đối với toà án ở cấp cao hơn.

+ Toà án Hoàng gia (Crown Court), về mặt cấp độ có thể coi ngang với toà cấp cao, chủ yếu xét xử các vụ án hình sự nghiêm trọng. Việc xét xử có sự tham gia của bồi thẩm đoàn gồm 12 người. Toà án Hoàng gia được coi

trọng vì vai trò to lớn của nó dưới thời quân chủ và thể hiện truyền thống quân chủ của nhà nước Anh. Toà án này có cơ sở khắp đất nước.

+ Toà Thượng thẩm, cấp độ cao hơn toà cấp cao và toà Hoàng gia, là toà phúc thẩm xét xử trực tiếp các bản án, quyết định dân sự và hình sự của các toà án cấp dưới. Do tính chất và thẩm quyền của mình, các bản án có giá trị (khoảng 25%) được xuất bản thành các án lệ.

+ Thượng viện là cấp xét xử cuối cùng ở Anh. Quan trưởng án và các thượng nghị sĩ luật hoạt động như toà án cao nhất của đất nước. Tuy nhiên họ không xét xử mà đúng hơn là giải thích luật và đưa ra quan điểm của mình về các vụ xét xử.

** Sự độc lập của tư pháp*

Sự độc lập của tư pháp đối với kiểm soát và can thiệp chính trị là nguyên tắc căn bản của hiến pháp Anh. Các thẩm phán cũng như một nhà cai trị bị kiểm chế bởi dư luận công chúng về những vấn đề kiện tụng. Các thẩm phán không thể là thành viên Hạ viện và nghị sĩ nào muốn trở thành thẩm phán phải từ bỏ vị trí của mình ở Hạ viện. Lương của thẩm phán được trả ổn định từ quỹ quốc gia và hiếm khi bị thay đổi bởi dự thảo ngân sách hàng năm cũng như là chủ đề tranh cãi ở nghị viện. Các thẩm phán cấp cao còn được bảo đảm về nhiệm kỳ làm việc. Họ có thể bị sa thải chỉ khi cả hai Viện đề xuất thông qua sự chấp thuận của Nữ Hoàng. Yếu tố bảo đảm cuối cùng là các thẩm phán, ít nhất là về mặt hình thức, đều được bổ nhiệm và thăng tiến trên cơ sở chuyên môn hơn là cơ sở chính trị. Yếu tố này gây tranh cãi vì việc bổ nhiệm thẩm phán thuộc thẩm quyền của Chánh án toà tối cao (Lord Chancellor) - là một nhà chính trị và là thành viên của nội các. Các nghị sĩ, được bảo vệ bởi những đặc quyền của nghị viện, nhìn chung cũng có quyền bình luận về các thẩm phán và vấn đề pháp lý chưa được giải quyết, điều này được coi là xét xử phụ cho đến khi tiến trình được hoàn tất. Ở đây có sự trao đổi sự tự kiểm chế lẫn nhau giữa các nhà chính trị và các thẩm phán và sự thừa nhận phạm vi tách biệt của họ.

Tuy nhiên không có sự tách biệt hoàn toàn giữa luật và chính trị. Chánh án toà tối cao là thành viên của chính phủ, có ghế trong nội các và là chủ tịch thượng viện. Các thẩm phán toà án tối cao (gọi là các Thượng nghị sĩ luật) nằm ở thượng viện, hoạt động như một toà thượng thẩm tối cao. Các luật sư có đại diện đáng kể ở hạ viện. Các thẩm phán cũng tự nhận thấy mình có liên quan trong việc điều khiển các toà án, các uỷ ban và những cuộc điều tra khác nhau về những khiêu kiện mặt chính trị.

Vào những năm 1970s và 1980s, vai trò của các thẩm phán đã được nhìn nhận ngày càng tăng vào lĩnh vực chính trị. Đối với những người ủng hộ thì toà án là một yếu tố cơ bản trong một nền dân chủ tự do, hỗ trợ hệ thống kiểm chế và cân bằng và cai trị theo luật, cung cấp một sự bảo vệ chống lại chính phủ lạm quyền. Nhưng đối với những người chỉ trích, toà án là một phần của trật tự chính trị “thống trị”, thường ra những quyết định có lợi cho nhà nước và tầng lớp của mình. Các thẩm phán cũng thường xuyên bị tấn công vì những định kiến chính trị từ nền tảng giáo dục, xã hội và đào tạo pháp lý mang tính độc quyền của mình. John Griffith (1991) là người đề xuất mạnh mẽ luận thuyết rằng, các thẩm phán thường xuyên thiên vị cho lợi ích của giới cầm quyền trong những trường hợp liên quan đến tài sản, luật pháp và trật tự, và thường gắn lợi ích công cộng với lợi ích của chính phủ. Các bộ trưởng thượng viện dẫn, sử dụng các thẩm phán như là những thành viên trung lập của các uỷ ban, toà thẩm tra và các cơ quan điều tra, tư vấn khác để khẳng định lại trước công chúng rằng một sự điều tra độc lập đã được tiến hành đối với những sự việc sai trái hoặc thất bại. Sự nguy hiểm là những quan hệ trong hoạt động tư pháp từ bên ngoài đó sẽ làm huỷ hoại huyền thoại về tính trung lập của tư pháp.

** Vai trò của toà án*

Quyền tối cao của nghị viện đề cập đến quyền không giới hạn trong việc làm luật và toà án không có khả năng bác bỏ một đạo luật, ngoài những vấn đề gắn liền với EC. Trái lại ở Đức hoặc Mỹ, cả hai nước đều có hiến pháp thành văn, toà án có vai trò quan trọng trong việc giải thích hiến pháp và đánh giá về những gì ảnh hưởng đến chính sách công. Tuy nhiên, các thẩm phán Anh

không hoàn toàn thụ động. Quan điểm pháp lý về hoạt động của hành pháp cho phép các thẩm phán quyết định các bộ trưởng và công chức của họ có hoạt động theo đúng quyền lực do luật quy định hay không. Các thẩm phán còn có quyền quyết định rằng một quan chức nào đó đã vượt quá thẩm quyền hoặc vi phạm luật. Tuy nhiên họ có những do dự khi tiến xa hơn và quyết định giá trị hoặc quan điểm hợp hiến của những đạo luật cụ thể, vì nếu làm như vậy họ có thể tự bộc lộ nỗ lực lấn chiếm chức năng lập pháp. Theo truyền thống họ tự bằng lòng với việc đọc các đạo luật để quyết định các bộ trưởng hay quan chức có hoạt động trong phạm vi quyền lực theo luật định hay không. Đây là một khía cạnh của sự phân chia chức năng chính thức của hiến pháp Anh.

** Hoạt động xét xử*

Một số người ủng hộ tư pháp chỉ ra sự suy yếu của nghị viện trong quan hệ với hành pháp và nhìn nhận vai trò của toà án trong việc kiềm chế hành pháp. Tuy nhiên, không có hiến pháp thành văn chống lại những vi phạm mà toà án có thể phát hiện ra trong hoạt động của hành pháp, cũng như chưa có truyền thống toà án thực hiện vai trò như thế. Trong khi ở Mỹ hoạt động tư pháp của toà án tối cao đảm nhiệm vai trò này và các nhánh khác của nhà nước cũng được thiết kế để tuân thủ sự kiểm soát của nó. Tuy nhiên, những phán quyết của toà án ở một số lĩnh vực tranh chấp những năm gần đây cũng tạo ra những phản ứng về quyền chính trị chống lại sự vi phạm của chính phủ.

Trong những năm gần đây, các toà án Anh đã sẵn sàng lật tẩy những hoạt động của các bộ trưởng nếu hoạt động của họ dựa vào quyền lực được hiểu một cách quá thái. Năm 1975, Toà thượng thẩm đã ra phán quyết đối với Bộ nội vụ (Home Secretary); năm 1976 cũng như vậy đối với Bộ giáo dục; từ năm 1979 đến lượt các bộ trưởng của đảng Bảo thủ bị phán quyết trong các quyết định cuối cùng của toà án... Năm 1995 toà án Scotland phán quyết rằng, cuộc phỏng vấn toàn cảnh với thủ tướng không thể được phát hình trước cuộc bầu cử vì nó sẽ tạo sự bất cân bằng trong việc đưa tin về các đảng. Số lượng các vụ áp dụng quan điểm pháp lý đã tăng mạnh trong những năm gần đây.

Một số yếu tố khác cũng ngày càng làm tăng vai trò chính trị của toà án. Đầu tiên là sự sẵn sàng cầu viện đến toà án ngày một nhiều hơn của các nhóm lợi ích khi bất bình với lập pháp và sự mở rộng của luật pháp vào những lĩnh vực mới, đặc biệt trong lĩnh vực nghề nghiệp, phân biệt đối xử, quan hệ giữa chính quyền trung ương - địa phương. Thứ hai là sự thay đổi quan niệm về thẩm phán. Một số cuộc bỏ nhiệm thẩm phán cao cấp gần đây đã ưu tiên cho việc hợp nhất Hiệp ước của cộng đồng châu Âu về quyền con người vào Luật của Anh và tin tưởng rằng thẩm phán sẽ đóng vai trò tích cực hơn trong hoạch định chính sách. Hoạt động của toà án trong mấy thập kỷ qua có nghĩa rằng “luật đã bắt kịp chính trị theo cách quyền lực được thực hiện và bị thách thức. Các luật sư sẽ là người đưa chính phủ ra toà án nhiều hơn các nghị sĩ đối lập hay phương tiện thông tin đại chúng, là người sẽ hạn chế chính sách của chính phủ.

Ảnh hưởng của Cộng đồng châu Âu: việc Anh là thành viên của EC cũng là một áp lực khác tạo cho thẩm phán một vai trò tích cực hơn nhiều. Trong trường hợp lập pháp của Anh có yếu tố của EC hoặc ở đó có sự tranh chấp về các hiệp ước của EC hoặc những vấn đề có liên quan, thì phải tham khảo Toà án châu Âu cho quyết định cuối cùng. Nếu luật của nước Anh mâu thuẫn với luật của EC, các thẩm phán Anh bắt buộc phải ưu tiên cho luật của EC.

Nếu Đạo luật về các quyền dựa trên hiệp ước châu Âu được thông qua và củng cố, sẽ cung cấp cho các thẩm phán một tài liệu khác mà họ có thể tham khảo khi quyết định tính hợp hiến của hoạt động hành pháp.

* Tự do công dân

Nước Anh có niềm tự hào truyền thống về đảm bảo tự do cá nhân. Trong thực tế, tự do và quyền của cá nhân và các nhóm có giới hạn vì chúng có thể xung đột với các quyền khác hoặc với mục đích xã hội lớn hơn, chẳng hạn như trật tự công cộng.

Tự do ngôn luận, hiệp hội, và biểu tình ở Anh được đảm bảo bởi truyền thống và văn hoá chính trị nhiều hơn là đảm bảo bằng luật. Vì quan điểm thống

trị lâu dài là tự do của người Anh, xuất phát từ các thông luật và các quyết định của toà án thông thường được bảo vệ tốt hơn các quyền được cất giữ trong hiến pháp hoặc các đạo luật ở các nước khác. Tất nhiên không có tự do hội họp hay hiệp hội tuyệt đối cho các công dân Anh.

Một số nước có đạo luật về các quyền hoặc những tuyên bố chính thức về tự do dân sự của công dân và nhóm. Đạo luật này cung cấp những đảm bảo tự do về mặt hiến pháp. Ở Anh không có những tài liệu như thế. Đạo luật về quyền 1689 giải quyết phần lớn việc bảo vệ quyền của nghị viện chống lại quốc vương. Người Anh ít đặt sự tín nhiệm vào những cơ sở bảo vệ chính thức như thế và tin tưởng nhiều hơn vào hệ thống chính trị đa nguyên, tư pháp độc lập, sự thừa nhận giới hạn hoạt động của chính phủ và ý nghĩa của “đạo đức pháp lý” giữa nhân dân. Nước Anh từ lâu đã được coi là một đất nước mà tự do công dân được bảo đảm bởi những yếu tố văn hoá này.

Tuy nhiên trong những thập kỷ gần đây quyền lực hành pháp và phạm vi lập pháp ngày càng mở rộng thì mối quan tâm ngày càng lớn về khả năng của nghị viện kiểm soát hành pháp, nhất là để bảo vệ tự do công dân. Yếu tố đáng bị phê phán là cao hơn hiến pháp.

Tuy nhiên ngay cả các trường hợp phi đảng phái cũng cần thiết sửa đổi hiến pháp. Để bảo vệ quyền cá nhân một cách hữu hiệu cần phải có một cơ quan kiểm soát độc lập với chính phủ. Những bảo đảm truyền thống về tự do cá nhân như dư luận công chúng, chia sẻ các giá trị chính trị, sự tự kiềm chế của chính phủ không còn đủ nữa. Họ cho rằng Đạo luật về quyền sẽ củng cố quyết tâm của toà án bảo vệ tự do và thúc đẩy nhân dân nhận biết những vấn đề liên quan. Một số điều khoản của đạo luật về các quyền mô phỏng theo Hiệp ước châu Âu về quyền con người đã được thông qua tất cả các giai đoạn ở Thượng viện, nhưng chưa có thời gian tranh luận ở hạ viện. Nếu được thông qua nó sẽ cho phép nhân dân hành động chống lại chính phủ vi phạm tự do công dân. Các nhóm áp lực và các đảng nhỏ đã hứa ủng hộ các giải pháp này và là một phần của chương trình cải cách hiến pháp nhưng hai đảng lớn chưa thể hiện quan điểm của mình.

Tóm lại, hệ thống tư pháp được hình thành và kiểm soát bởi Thượng viện. Chỉ với thời gian, chức năng tư pháp mới có tính tự chủ và được thực hiện trong thực tế. Điều này thể hiện sự mất cân đối trong thể chế chính trị. Song bù lại, sự tôn trọng hiến pháp và những quyền cơ bản là kết quả của những đảm bảo chính trị và đạo đức nhiều hơn là những đảm bảo về mặt tư pháp. Đây vừa là sự vĩ đại vừa là sự yếu đuối của hệ thống này.

5. Các đảng chính trị, các nhóm lợi ích và hệ thống bầu cử

Hệ thống đảng phái của Anh có thể được coi là hệ thống 2 đảng nổi trội, vì trong thời gian dài, thường chỉ có hai đảng thay nhau cầm quyền (Công đảng và đảng bảo thủ). Có nhiều đảng nhỏ khác, trong đó nổi bật là đảng dân chủ tự do (nhưng cũng chỉ có được khoảng 10% số ghế). Hệ thống 2 đảng nổi trội như vậy có liên quan đến hệ thống bầu cử, nhưng đồng thời cũng phản ánh quan niệm về đại diện cho lợi ích của các tầng lớp khác nhau. Tuy nhiên, ngay cả các thủ lĩnh công đảng lại có thể thuộc tầng lớp thượng lưu, và ngược lại, nhiều công nhân lại ủng hộ đảng Bảo thủ. Đường lối, nền tảng tư tưởng và chính sách của hai đảng hiện nay có nhiều nét tương đồng (trung tả - trung hữu). Sự phân cực tư tưởng như những năm thế kỷ 19 và đầu thế kỷ 20 không còn nữa.

** Hoạt động bầu cử*

Anh áp dụng hệ thống bầu cử đa số tương đối. Các thành viên của Hạ viện được bầu theo phương thức đa số tương đối mỗi hạt một thành viên. Người chiến thắng là “người đầu tiên chạm mốc”: ứng cử viên chiếm đa số phiếu hoặc nếu không có đa số thì với số phiếu lớn nhất. Hệ thống bầu cử của Anh đơn giản hơn nhiều so với hệ thống bầu cử ở Mỹ. Các cử tri Anh chỉ phải quyết định một lần ứng cử viên của đảng nào được bầu vào Hạ viện. Anh có 659 đơn vị bầu cử một thành viên tương đương với 659 quận với số dân xấp xỉ bằng nhau.

Giống như các nền dân chủ nghị viện, Anh không có một cuộc bầu cử đại cử tri. Đúng hơn, mỗi đảng có một quy trình riêng để lựa chọn ứng cử viên ra cạnh tranh trong cuộc bầu cử vào Hạ viện. Ở Ba đảng lớn nhất, chính các nhà

hoạt động đảng chuyên nghiệp và các thành viên đảng đóng đảng phí ở mỗi khu vực bầu cử sẽ là người lựa chọn các ứng cử viên của đảng họ. Đối với các đảng nhỏ hơn, có ít các thành viên đảng đóng đảng phí, quy trình lựa chọn có xu hướng bị kiểm soát chặt chẽ hơn bởi tầng lớp tinh hoa hoạt động đảng chuyên nghiệp.

Có thể nói Đảng chính trị là trụ cột của quá trình bầu cử trong tất cả các nền dân chủ nhưng có vị trí đặc biệt quan trọng hơn trong hệ thống chính trị Anh. Các Đảng chính trị Anh được tổ chức tập trung và đóng vai trò trực tiếp hơn trong việc xác định các mục tiêu chính trị so với các đảng Mỹ, chỉ định các ứng cử viên cho các đơn vị bầu cử, tiến hành các chiến dịch tranh cử.

Việc lựa chọn các ứng cử viên mỗi khu vực bầu cử có vai trò quyết định đến kết quả thắng, thua của các đảng. Vì vậy, công việc này được thực hiện rất công phu và mang tính chuyên nghiệp. Các ứng cử viên khu vực bầu cử được tổ chức đảng khu vực bầu cử xem xét, quyết định. Sau đó hồ sơ về các ứng cử viên được cơ quan trung ương đảng xem xét cẩn thận và phỏng vấn riêng nếu cần. Trong khi cơ quan trung ương đảng hiếm khi áp đặt các ứng cử viên của mình tham gia bầu cử ở khu vực địa phương thì tất cả các ứng cử viên được bầu chọn bởi đảng khu vực bầu cử phải được sự chấp thuận của các cơ quan trung ương. Kết quả là các ứng cử viên vào Hạ viện – cũng như các thành viên nghị viện có xu hướng phụ thuộc vào giới lãnh đạo đảng hơn là các ứng cử viên của quốc hội Mỹ. Nếu như giới lãnh đạo đảng từ chối một ứng cử viên, thì người này sẽ không thể chạy đua vào nghị viện với tư cách là ứng cử viên chính thức của đảng. Một nghiên cứu về động cơ của việc lựa chọn ứng cử viên cho thấy rằng, đảng lựa chọn các ứng cử viên vì khả năng giành phiếu chiến thắng của họ chứ không phải vì những lý do thuộc về tư tưởng hay bất kỳ lý do nào khác.

Trong các chiến dịch tranh cử, các đảng đưa ra khẩu hiệu bầu cử, phác thảo cương lĩnh chính sách mà họ cam kết thực hiện nếu trúng cử. Việc xây dựng khẩu hiệu được các đảng chính trị Anh thực hiện nghiêm túc hơn các đảng Mỹ. Các lãnh đạo đảng coi những cam kết của khẩu hiệu bầu cử như là

một hợp đồng giữa đảng và các cử tri của mình. Khẩu hiệu bầu cử còn được thiết kế để thuyết phục các cử tri, đưa ra những giải pháp cho những lĩnh vực chính sách cụ thể. Đây cũng là cơ sở cho đảng đối lập chỉ trích khi chính phủ được thành lập đưa ra những chính sách khá trái ngược với cam kết ban đầu.

Những luật lệ chặt chẽ được áp dụng trong suốt thời gian tranh cử chính thức ở Anh. Chỉ trong những tuần này, các đảng và ứng cử viên mới có thể chi phí cho quảng cáo và gắn kết với mục đích bầu cử. Hầu hết tiền quảng cáo là giành cho các bản thông cáo và yết thị vì luật của Anh cấm quảng cáo chính trị trên vô tuyến và đài phát thanh. Nhà nước cung cấp cho mỗi đảng một thời gian quảng bá miễn phí nhất định trên các phương tiện thông tin đại chúng trong thời gian tranh cử. Ở Mỹ, các ứng cử viên và các đảng có thể tùy ý sử dụng tiền vào tranh cử vào bất kỳ thời gian nào và có thể mua bất kỳ chương trình quảng cáo trên truyền thông của quốc gia hay địa phương nếu họ có thể. Hơn nữa ở đây thời gian tranh cử không bị giới hạn một cách chính thức.

Tuy nhiên, không có giới hạn về mặt pháp lý về việc đảng sử dụng bao nhiêu tiền cho tranh cử. Trong những năm gần đây, chi phí cho tranh cử đã tăng vọt, đặc biệt khi các đảng Anh đã áp dụng công nghệ bầu cử của Mỹ như thuê các công ty quảng cáo đắt đỏ và phân phát các tài liệu quảng cáo màu mè, tốn kém. Vì vậy, cả hai đảng Bảo thủ và Lao động rơi vào tình trạng nợ nần suốt những năm 1990s. Đây cũng là nguyên nhân đảng cần tới sự đóng góp và ủng hộ kinh phí của các nhóm lợi ích, các cá nhân. Chính vì vậy, đảng không tránh khỏi việc chịu ơn đối với những ân nhân lớn của mình và phải tính toán, nhượng bộ, thoả hiệp với các nhóm này trên nhiều lĩnh vực chính sách.

Quá trình bầu cử các thành viên hạ viện cũng đồng nghĩa với việc bầu thủ tướng chính phủ. Mỗi đại biểu chỉ tranh cử trong khu vực của mình. Vì vậy, các thủ tướng Anh được bầu ra bởi một nhóm cử tri nhỏ hơn rất nhiều so với tổng thống Mỹ, chỉ ở một khu vực bầu cử. Năm 1997, Tony Blair là ứng cử viên đảng Lao động chỉ ở Sedgefield. Các ứng cử viên ở các khu vực bầu cử khác muốn ủng hộ Blair làm thủ tướng sẽ phải bỏ phiếu cho ứng cử viên đảng Lao động ở khu vực bầu cử của mình với hy vọng đảng Lao động sẽ

giành được đa số các khu vực bầu cử một thành viên này. Ngược lại, tất cả các cử tri Mỹ đều có cơ hội lựa chọn tổng thống từ các ứng cử viên cạnh tranh nhau trong cuộc tổng tuyển cử.

Mặt khác, ở Anh với đặc trưng là tính kỷ luật đảng cao nên các cử tri luôn tin tưởng rằng ứng cử viên của đảng luôn luôn ủng hộ vị trí của đảng. Do vậy tính cách của mỗi cá nhân ít khi là nhân tố quan trọng trong bầu cử. Các cử tri lựa chọn các ứng cử viên của họ trên cơ sở của Đảng. Tuy nhiên, sự vận động của bản thân các ứng cử viên cũng góp phần không nhỏ vào việc thuyết phục các cử tri.

Ở Anh sự tham gia chính trị là tự nguyện và không gò bó. Mức độ tham gia công cộng phụ thuộc vào sở thích và động cơ của mỗi công dân. Bầu cử ở Anh là tự do không bắt buộc. Các công dân Anh được khuyến khích quan tâm đến các quá trình chính trị, được thông báo về các vấn đề và các đảng để có khả năng quyết định hợp lý trong việc đấu tranh, tranh luận với các ứng cử viên trong thời gian bầu cử. Nếu như trước đây các cử tri thường lựa chọn một đảng và bỏ phiếu đều đặn cho đảng đó thì ngày nay sự lựa chọn là phụ thuộc vào quan điểm của các đảng về những vấn đề cụ thể. Ở Anh có sự phân chia rõ ràng giữa một đảng Chính phủ và đảng đối lập làm cho cử tri dễ dàng lựa chọn ủng hộ, hay chống chính phủ đương nhiệm.

Kết quả bầu cử hạ viện sẽ quyết định đảng nào cầm quyền được thành lập chính phủ và đảng nào ở vị trí đối lập. Có thể thấy hoạt động bầu cử ở Anh mang nặng tính đảng phái. Một ứng cử viên nào muốn vào hạ viện thì điều đầu tiên phải có được sự chỉ định chính thức của đảng, đứng ở cương vị là đại diện của đảng đó (dĩ nhiên người đó có thể tự ứng cử một cách độc lập). Hệ thống này hầu như không có chỗ cho những người ngoài đảng. Một đặc điểm đáng kể là hệ thống bầu cử đa số tương đối đôi khi tạo ra một tỷ lệ không tương xứng giữa các đảng về % tổng số phiếu và % số ghế có được ở Hạ viện. Sự không tương xứng này rất lớn, chẳng hạn cuộc bầu cử năm 1997, đảng Lao động chiếm 43% số phiếu nhưng lại có hơn 63% số ghế. Hệ thống bầu cử này trừng phạt các đảng nhỏ. Các đảng nhỏ có thể có sự ủng hộ cơ bản tính trên toàn

quốc, nhưng các ứng cử viên không có đủ số phiếu để chiến thắng tại khu vực bầu cử. Đây cũng là một trong những nguyên nhân làm cho tính đại diện ở hạ viện thấp.

** Các loại hình nhóm lợi ích*

Trong thực tế các cử tri hiếm khi thể hiện một ý chí tập thể chân thực, ngay cả những người đã bỏ phiếu cho đảng cũng không đồng ý với chính sách của chính phủ về một phương diện nào đó. Nhiều cử tri tìm cách hình thành hoặc tham gia vào các nhóm áp lực. Có hơn một nửa dân số Anh thuộc về các nhóm áp lực để ảnh hưởng, phản đối hoặc thay đổi chính sách của chính phủ.

Có thể phân biệt thành 4 nhóm lợi ích cố gắng ảnh hưởng tới chính phủ đó là:

- Nhóm khuyến nghị: thường là các hiệp hội hay tổ chức đề xuất những ý tưởng hay chính sách. Nhóm này tán thành mục đích và các thành viên tận tâm năng của mình về mặt lý thuyết là chung sống với toàn thể nhân dân. Chẳng hạn như Hiệp hội cải cách luật phá thai, các nhóm đề xuất ý tưởng (think – tanks) mới xuất hiện những năm gần đây...

- Nhóm lợi ích dựa trên nghề nghiệp hoặc lợi ích kinh tế, chẳng hạn như các tổ chức nghề nghiệp, công đoàn hoặc các nhóm doanh nghiệp.

Sự phân biệt giữa hai nhóm không phải lúc nào cũng rõ ràng. Một số nhóm khuyến nghị có thể có những người theo đuổi mục đích lợi ích kinh tế cũng như các nhóm lợi ích cố gắng xác định chiến lược của mình với một mục đích rộng hơn.

- Nhóm đỉnh cao (peak groups): là nhóm phát ngôn thay mặt một loạt các lợi ích - chẳng hạn như Đại hội công đoàn Anh và Liên hiệp công nghiệp Anh. Ngoài ra có một số ít nhóm tạm thời (episodic group) mà hướng cơ bản đến quá trình chính trị của quốc gia và lợi ích của họ trong lĩnh vực chính trị là rất tản mạn. Đó là những nhóm đề xuất việc theo đuổi những dự án đặc biệt, chẳng hạn như nghiên cứu vũ khí hạt nhân.

** Hoạt động của các nhóm lợi ích*

Hoạt động của các nhóm lợi ích được định hình bởi bối cảnh chính trị. Ở Anh quá trình hoạch định chính sách chính thức tập trung ở chính phủ, nội các, vì vậy, các nhóm coi việc tiếp cận với cơ quan này là chủ yếu. Việc tiếp xúc chính trị và phạm vi hoạt động khác (chẳng hạn như nghị viện và phương tiện thông tin đại chúng) được sử dụng để ủng hộ thêm hoặc thay thế nếu ít có khả năng tiếp cận ở cấp cao hơn.

Các kiểu hoạt động gây áp lực của các nhóm được tiến hành theo những cách sau:

- Tác động đến chính phủ, nội các: các nhóm lợi ích cố gắng gây ảnh hưởng trực tiếp tới chính phủ thông qua đàm phán trực tiếp với các bộ trưởng về các vấn đề. Thường các vấn đề cụ thể của chính sách được bàn bạc, rút ra giữa các nhóm, các bộ trưởng và công chức sau đó mới được trình ở nghị viện.

- Vận động hành lang MPs, những người sẽ chất vấn bộ trưởng; viết cho các công chức; nêu vấn đề trong các cuộc họp đảng; trên bàn sửa chữa chính sách; giới thiệu dự luật của thành viên cá nhân...

- Vận động dư luận công chúng thông qua các áp phích quảng cáo, thư từ, quảng cáo trên các phương tiện thông tin đại chúng, những bài báo được ưa thích của các hãng phát hành có chất lượng, điều hành.

- Sử dụng các luật đề đình công; tẩy chay; bạo lực với mục đích gây ảnh hưởng tới công chúng, đòi hỏi hành động của chính phủ.

Các nhóm có thể gây áp lực thông qua một hoặc nhiều kênh cùng một lúc. Hiệu quả hoạt động của một nhóm vào một thời điểm cụ thể phụ thuộc vào các yếu tố như: khả năng tương thích giữa mục đích của nhóm với các chương trình hiện tại của chính phủ; dư luận công chúng và mức độ ủng hộ đối với yêu cầu của nhóm.

Về mặt kỹ thuật: các nhóm có thể sử dụng áp lực theo suốt chu kỳ của chính sách và có thể tiếp cận được các thể chế khác nhau. Một số nhóm thành công trong việc giành được vị thế bên trong (insider), giúp họ tiếp cận với nội các và các giai đoạn chính sách cơ bản khi những chính sách cụ thể được hình thành. Nhưng vị thế bên trong cũng đem lại những hạn chế về tự do hoạt động

của nhóm. Hình thức vận động công chúng được coi là biện pháp của các nhóm yếu. Một số nhóm có thể sử dụng hoặc đe dọa sẽ sử dụng luật để gây áp lực cho những đòi hỏi của mình – đây thường là biện pháp cuối cùng.

Có thể nhận thấy các nhóm lợi ích bổ xung cho hoạt động của chính phủ bằng cách cung cấp:

- Thông tin chi tiết về những lĩnh vực cụ thể của hoạt động kinh tế và xã hội mà thiếu chúng chính phủ không thể hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình.

- Sự nối tiếp giao tiếp và tư vấn giữa chính phủ và công chúng giữa các cuộc bầu cử

- Bảo vệ lợi ích của thiểu số, đặc biệt những lợi ích của đảng không cầm quyền.

- Tăng sự tham gia vào các quá trình chính trị của nhân dân mà không nhất thiết phải hoạt động trong các đảng chính trị

- Chống lại sự độc quyền của các đảng chính trị ở nghị viện. Các nhóm sẽ đề xuất các chủ đề tranh luận nằm ngoài cương lĩnh của đảng, và các nhóm kinh tế phớt lờ xung đột đảng phái luôn sẵn có, làm việc trực tiếp với các bộ trưởng và công chức.

- Phân tán quyền lực xuống dưới từ các thiết chế tập trung quyền lực lập pháp, hành pháp và trong quá trình này tạo ra sự kiểm chế quyền lực của chúng.

Tuy nhiên thực tế cũng cho thấy các nhóm lợi ích có những tồn tại sau:

- Các nhóm lợi ích thường không có tính đại diện và rất hiếm khi phản ánh được đông đảo các thành viên của nó. Các lãnh đạo công đoàn được bầu ra bởi một thiểu số các nhà hoạt động mặc dù các tổ chức kinh tế và các nhóm lợi ích khác thường bổ nhiệm các quan chức của mình. Không có quan chức nào như thế có trách nhiệm trước toàn bộ công chúng bất chấp một thực tế rằng những ảnh hưởng của họ đối với chính sách là đáng kể.

- Các nhóm lợi ích đã làm giảm quyền lực của nghị viện thông qua hoạt động trực tiếp với các bộ trưởng và công chức. Trong thời gian nghị viện xem xét các dự luật thì tất cả đã được quyết định, chỉ có một thiểu số rất ít bị sửa

chữa căn bản. Một số nhà bình luận đã nhận thấy sự xuất hiện một “nhà nước hợp tác” mà các quyết định được hình thành thậm chí làm ra bởi các bộ trưởng và quan chức, những người không phải do dân chúng bầu ra.

- Các nhóm lợi ích không đại diện cho bình đẳng xã hội. Họ là những nhóm mạnh trong khi những nhóm nhỏ có sức mặc cả thấp và thường tổ chức yếu. Sự không ngang nhau về nguồn lực, ảnh hưởng và khả năng tiếp cận giữa các nhóm cũng như một số khu vực trong xã hội không thể tham gia, tạo nên sự bất công bằng. Điều này đòi hỏi chính phủ phải nhận biết và có những chính sách thiên vị cho một số nhóm.

- Hoạt động của nhiều nhóm dựa trên các kênh không chính thức, các cuộc đàm phán và dàn hoà giữa các nhóm lợi ích và chính phủ thường bí mật. Sự liên lạc giữa những người phát ngôn nhóm và quan chức chính phủ cũng nằm ngoài sự kiểm soát của quần chúng. Những bí mật như vậy là có hại đối với việc kiểm soát dân chủ của quần chúng.

Mặc dù có nhiều mặt hạn chế nhưng nhìn chung sự tham gia chính trị của các nhóm được xem như là tăng cường sự đại diện và trách nhiệm của chính phủ bằng cách bổ sung sự đại diện của các cá nhân với các đại diện chức năng của các lợi ích cụ thể bởi các nhóm. Chính trị theo nhóm đó có thể là một biện pháp làm việc dân chủ mặc dù không có sự tham gia của khối quần chúng. Theo cách này, các nhóm thay thế cho sự tham gia của cá nhân và ít nhất nuôi dưỡng sự tham gia chính trị trong những người quan tâm và bị ảnh hưởng bởi chính sách của chính phủ.

6. Hệ thống chính trị trong thực tế

Những phân tích trong các phần trước cho thấy, trong thực tế hạ viện nắm thực quyền trong lập pháp. Hầu hết các dự luật được thông qua là ý chí của chính phủ. Tuy nhiên có một số đáng kể các trường hợp các nghị sĩ tự thức tỉnh kiên quyết phủ nhận dự luật của chính phủ. Sự thất bại của chính phủ Wilson đối với thượng viện và cải cách công đoàn năm 1969 là một trường hợp nổi tiếng. Chính phủ Heath từ 1970- 1974 đã chịu thất bại 6 lần và chính phủ đảng Lao động từ 1974- 1979 không ít hơn 42 lần.

- Kiểm soát hành pháp

Hạ viện kiểm soát hành pháp thông qua các ngày đối lập, các ủy ban lựa chọn; các uỷ ban đảng.

+ Chất vấn chính phủ. Các hoạt động này được triển khai thông qua các ngày đối lập. Các phe đối lập đưa ra các câu hỏi chất vấn chính phủ. Trong thời gian chất vấn này các nghị sĩ có thể đưa ra mọi câu hỏi về chính sách và hoạt động của chính phủ. Đây là một kênh quan trọng để nghị viện cũng như dân chúng biết được thực chất và hiệu năng hoạt động của chính phủ.

Về mặt lý thuyết, chính phủ được lựa chọn bởi nghị viện nên phải có trách nhiệm trước nghị viện, và thời gian chất vấn là thủ tục được đưa vào thời gian biểu của nghị viện, tạo cơ hội cho các đảng đối lập kiểm soát hoạt động của chính phủ. Thời gian chất vấn diễn ra một tiếng đồng hồ từ thứ hai đến thứ năm. Các bộ trưởng luân phiên nhau trả lời. Thủ tướng phải trả lời những câu hỏi về chính phủ trong 30 phút/1tuần vào ngày thứ tư, thứ năm. Trong vòng 48 giờ những câu hỏi phải được trả lời, tuy không cần phải đúng thứ tự và được phép có câu hỏi bổ sung. Câu hỏi có thể bằng văn bản hoặc trả lời miệng.

Tuy nhiên trên thực tế, thủ tục chất vấn thường bị giảm tác dụng do các kỹ xảo sau: bộ trưởng thường trả lời hết sức vắn tắt và các công chức rất giỏi đoán trước được câu hỏi bổ sung; các câu hỏi thân thiện thường được gài vào từ các bộ trưởng cùng đảng. Dùng câu trả lời dài có tính chất lảng tránh vấn đề; quy trình có thể bị phá vỡ để cho hết thời gian trả lời và cho phép các bộ trưởng tránh những câu hỏi nguy hiểm ở phần cuối danh sách.

+ Các uỷ ban lựa chọn: có quyền điều tra một lĩnh vực cụ thể của chính phủ, với quyền được thu thập bằng chứng và hiệu triệu các nhân chứng. Uỷ ban kế toán công có quyền lực nhất, nhiệm vụ của nó đảm bảo rằng ngân quỹ của chính phủ đã được chi tiêu hợp lý và sự tồn tại của nó là để ngăn cản các cơ quan hành chính thiếu hiệu quả và lạm dụng phi pháp.

+ Sự đối lập trong nghị viện

Tính chính đáng của hoạt động nghị viện của đảng đối lập có từ thế kỷ XVIII và được phản ánh trong luật, trách nhiệm của chủ tịch hạ viện là bổ

nhiệm lãnh đạo của đảng lớn nhất không cầm quyền làm lãnh đạo phe đối lập. Từ 1937, lãnh đạo đảng đối lập cũng được trả lương từ ngân khố quốc gia, tạo cho nước Anh là nước duy nhất trong số các nước châu Âu có một cơ quan như thế được nhà nước trả lương. Hoạt động và đặc điểm của hạ viện, đặc biệt là sự tranh luận và phân chia nghị viện mang đậm tính chất đảng phái. Sự tồn tại của đảng đối lập nhắc nhở công chúng rằng luôn có một chính phủ thay thế với một nội các bóng và các chính sách của nó.

Trong những ngày đối lập, đảng đối lập có thể chỉ trích chính phủ theo nghĩa tiêu cực và có cả chỉ trích mang tính xây dựng. Nhưng cũng giống như thủ tướng, Lãnh đạo đảng đối lập cũng phải quan tâm đến tính thống nhất của đảng và nội các bóng. Nhiệm vụ của đảng đối lập là chống đối, nhưng đảng đối lập ở nghị viện cũng phải thể hiện tính xây dựng và cư xử theo cách phù hợp nhất để chứng tỏ đảng có thể cầm quyền trong tương lai. Nguyên tắc trách nhiệm tập thể được vận hành, thông qua sự trung thành của các bộ trưởng bóng, chính sách của nội các bóng được bảo vệ và không bộ trưởng nào được phát ngôn trái những với những chính sách của các đồng nghiệp.

Đảng đối lập nghị viện có một số nguồn lực tùy ý sử dụng. Đảng này kiểm soát 1/3 thời gian nghị viện và có thể chọn chủ đề tranh luận vào những ngày đối lập. Các đảng đối lập có đại diện trong các uỷ ban lựa chọn và thường trực theo tỷ lệ ghế của mình ở Hạ viện. Cuối cùng theo truyền thống, một thành viên nghị viện đảng đối lập được bầu làm chủ tịch Uỷ ban kế toán công đầy quyền lực. So sánh về thời gian và cơ hội cho phép trong lập pháp, việc sắp xếp ở hạ viện Anh được đánh giá là tương đối hào phóng cho đảng đối lập.

Đối với các bộ trưởng, những nghị sĩ quan trọng nhất là những nghị sĩ thứ yếu của đảng mình. Các nhà lãnh đạo nghe các nghị sĩ này vì họ ở trong cùng một đảng, một phần vì họ có thể thể hiện ý kiến bên ngoài nghị viện hoặc trong đảng trên toàn quốc, và một phần vì hành pháp không vững chắc. Sự chia tách giữa các nghị sĩ thứ yếu phản ánh sự chia tách trong nội các. Chính phủ có thể quan tâm đến sự chống đối của các đảng khác nhưng sự an toàn của nó lại phụ thuộc vào việc duy trì sự nguyên vẹn đa số đảng của chính nó. Có rất

nhiều trường hợp chính phủ phải nhượng bộ áp lực từ chính những người ủng hộ mình và hoặc là phải từ bỏ hoặc phải điều chỉnh dự luật. Chính phủ lo lắng sự đối lập từ trong đảng mình hơn là sự chỉ trích từ các phía khác ở Hạ viện.

** Sự suy yếu của nghị viện*

Hạ viện được đánh giá là yếu hơn hành pháp so với giữa thế kỷ XIX. Hiện tượng chính phủ đa số một đảng đã tạo cho chính phủ khá an toàn về sự tồn tại của mình và quá trình lập pháp. Chính phủ kiểm soát tiến trình nghị viện ngày càng nhiều thông qua kiểm soát thời gian, hạn chế thời gian tranh luận và áp lực bỏ phiếu. Ở thế kỷ 20 chính phủ bị nghị viện giải tán chỉ hai lần 1924, 1979 và cả hai đều là chính phủ Lao động thiểu số. Vai trò của một nghị viện tự do đã bị suy yếu bởi các yếu tố sau:

- Chính phủ can thiệp: chính phủ can thiệp này càng nhiều vào các lĩnh vực buộc nghị viện phải đương đầu với một khối lượng lập pháp lớn; độ dài và sự phức tạp của các dự luật tăng, giảm khả năng tranh luận và xem xét của nghị viện, việc uỷ quyền lập pháp và thời gian hội họp của nghị viện cũng tăng. Nhiều luật hiện nay được uỷ quyền có nghĩa rằng nghị viện thiết lập các nguyên tắc khái quát và cho phép các bộ trưởng và công chức bổ sung chi tiết.

- Sự phát triển của các đảng chính trị có chương trình và kỷ luật đến nỗi một số nhà quan sát gọi chính phủ đảng đúng hơn là chính phủ nghị viện.

- Các nhóm áp lực được tổ chức và đại diện nhiều lợi ích trong xã hội đàm phán một cách trực tiếp với các bộ trưởng về nhiều vấn đề. Thường các chi tiết cụ thể của chính sách được đàm phán giữa các nhóm, bộ trưởng và công chức sau đó mới trình nghị viện.

- Là thành viên của cộng đồng EU có nghĩa rằng việc lập pháp được thực hiện ở Brussels ngày càng tăng.

Như vậy, kỷ luật đảng phái, sự thống trị của hệ thống hai đảng và xuất hiện chính phủ can thiệp đã góp phần làm suy yếu nghị viện theo nghĩa là thể chế độc lập với sự kiểm soát của đảng. Các nhóm áp lực cũng như EU đã làm yếu nghị viện với vai trò là diễn đàn của ý chí chung.

** Cải cách nghị viện*

Có nhiều đề xuất cải các thượng viện về thành phần, quyền lực của nó hoặc cả hai nhưng sự ủng hộ không đủ để cải cách một đề xuất cụ thể nào. Điều này có nghĩa rằng việc cải cách cơ bản cho đến nay đều thất bại.

Khuynh hướng cải cách hạ viện đã có những động lực nhất định. Tuy nhiên suốt thời gian qua xu hướng cải cách đã mất hiệu lực bởi một số những mâu thuẫn cơ bản:

- Có một sự thoả thuận ngầm giữa chính phủ và các nghị sĩ, những người trong khi muốn khẳng định quyền lực của nghị viện lại nhưng lại không muốn hạn chế tự do của mình khi họ trở thành bộ trưởng.

- Những đề xuất cải cách tạo nên sự bất đồng lớn và mất nhiều thời gian lập pháp có giá trị. Trong những năm 1960 và 1970s, cải cách thượng viện và phân quyền cả hai ám ảnh nghị viện hàng năm và cả hai cuối cùng đều thất bại.

- Những nhà cải cách thường đưa ra những mục đích xung đột nhau: chẳng hạn những nhà cải cách thuộc đảng Lao động có xu hướng ủng hộ chính phủ mạnh trong khi lại muốn nghị viện phải được tăng cường.

** Một số cải cách của đảng Lao động trong thời gian gần đây*

Cơ sở lý luận của cải cách là “con đường thứ ba”, lấy việc cơ cấu lại nhà nước và thay đổi mô hình quản lý của chính phủ. Xác lập mô hình xã hội công dân dựa vào giảm bớt quyền lực của nhà nước, đem quyền lực trả về cho khu vực, thành thị, thôn, xã và công dân. Thông qua đó làm tăng tính mở cửa, mức độ minh bạch và hiệu quả của bộ máy nhà nước, vừa là phản ứng mạnh mẽ đối với sự tác động của toàn cầu hoá vừa là sự thể hiện dân chủ hoá chế độ.

Nội dung của cải cách: cải cách chế độ nghị viện, tăng cường quyền tư pháp, hiện đại hoá chính phủ và tự do hoá thông tin, tăng cường sự giám sát của công chúng. Xác định nhiệm vụ lớn của cải cách là: đạt kết quả liên tục; dịch vụ công thoả mãn được nhu cầu công cộng, có hiệu quả, chất lượng cao. Áp dụng kỹ thuật mới của thời đại thông tin.

Cải cách nghị viện gồm có: cải cách chế độ bầu cử nghị viện, hiện đại hoá hạ viện và cải cách thượng viện. Nghị viện Anh vẫn dùng chế độ đa số tương đối. Đảng Lao động trong quá trình giảm bớt quyền lực, áp dụng chế độ

bầu cử theo tỷ lệ trong bầu cử nghị viện Scotland, xứ Wales, N. Ireland và England. Điều đó trên một mức độ nhất định đã làm tăng sức hoạt động và sức ảnh hưởng của các đảng nhỏ, cải biến cục diện đảng lớn. Mục tiêu của cải cách hạ viện là hiện đại hóa Hạ viện, bao gồm hiện đại hoá trình tự lập pháp và trình tự biện luận. Thực hiện cơ cấu năm của nghị viện, giám sát tiến trình đề án lập pháp châu Âu và nâng cao năng lực giám sát của nghị viện đối với chính phủ.

Mục tiêu cải cách của thượng viện là từng bước phê bỏ chế độ thế tục cha truyền con nối. Vì vậy chính quyền đảng Lao động thiết lập Ủy ban hoàng gia, chuyên môn phụ trách công việc cải cách thích hợp.

Cải cách tư pháp, năm 1998 đảng Lao động đã công bố dự luật nhân quyền và đưa vào công ước nhân quyền Châu Âu. Điều đó một mặt làm cho quyền con người nước Anh được bảo vệ có hiệu quả hơn và trực tiếp hơn. Mặt khác đem lại cho toà án quyền lực lớn hơn, có thể đốc thúc nghị viện bổ sung hoặc sửa đổi lập pháp cho phù hợp với công ước nhân quyền châu Âu; đồng thời cho phép tư pháp có quyền giám sát mạnh hơn đối với hành pháp theo quy định của công ước, tăng thêm độ chế ước đối với quyền hành pháp.

Cải cách chính phủ, Đảng Lao động coi “chính phủ công khai” là một trong những mục tiêu cải cách chính trị của mình. Từ sau năm 1997, đảng Lao động đã liên tiếp ban bố quyền được biết thông tin, “dự thảo nghị quyết tự do thông tin” và sách tư vấn ... quy định công dân có quyền được cơ quan dịch vụ công cung cấp thông tin.

III. KẾT LUẬN VÀ NHẬN XÉT SO SÁNH

Hệ thống nghị viện của Anh thường được coi là hình mẫu đầu tiên, “bà mẹ”, của các HTCT nghị viện khác. Các điểm đặc thù của HTCT này có thể tổng kết thành các đặc điểm chính như sau:

1- Dù có 4 vùng lãnh thổ, đây là một quốc gia *đơn nhất*, khác với các quốc gia *liên bang* (như Mỹ, Úc, Đức). Điều này hàm ý, quyền lực nhà nước tập trung ở Trung ương. Quyền lực nhà nước của các vùng lãnh thổ được ủy

nhiệm từ chính quyền Trung ương, không phải là chủ quyền riêng của các bang.

2- Anh chỉ có các luật cơ bản có tính hiến pháp (với nghĩa quy định các mối quan hệ quyền lực nhà nước cơ bản (nghị viện – thủ tướng – tòa án, trung ương – địa phương), mà không có một bản hiến pháp thành văn. Bản thân các luật hiến pháp của Anh có nguồn gốc đa dạng, và *thủ tục* thay đổi là dễ dàng. Các luật này cũng chỉ cần được một đa số đơn giản (50%+) ở Hạ viện thông qua, như bất cứ một văn bản luật nào khác.

3- Hệ thống chính trị của Anh thể hiện *tính tối cao của Nghị viện*, và *tính pháp trị*. Tính tối cao của nghị viện có nghĩa là nghị viện có quyền ban hành hay hủy bỏ mọi luật, và không ai có thể hủy bỏ hay đứng ngoài phạm vi các luật đó. Tính pháp quyền (rule of law) có nghĩa không ai có thể bị trừng phạt trừ phi có bằng chứng vi phạm luật, và không ai có thể đứng trên luật bất kể vị trí xã hội của người đó (luật pháp là tối thượng). Tính tối cao của nghị viện, mà thực chất là của hạ viện, cũng đồng nghĩa với việc nhánh hành pháp thường nhận được sự ủng hộ của nhánh lập pháp. Điều này là khác biệt quan trọng đối với các hệ thống tổng thống.

4- Sự thể chế hóa đối lập chính trị: trong nghị viện, hoạt động của đảng đối lập được bảo vệ và quy định bằng các văn bản pháp lý. Đảng chiếm đa số ở Nghị viện luôn chịu sự giám sát, chất vấn bởi đảng đối lập.

5- Hệ thống bầu cử của Anh tổ chức theo một khu vực - một đại diện theo đa số tương đối. Hệ thống đảng là hai đảng nổi trội, thay nhau cầm quyền. Kỷ luật đảng, đặc biệt là kỷ luật bỏ phiếu, được chú trọng vì có ảnh hưởng quan trọng đến mọi phương diện hoạt động chính trị của đảng.

6 – Các thiết chế chính trị của Anh cũng cho thấy, vai trò của nhân dân, đặc biệt là thông qua công luận và bầu cử, là yếu tố quan trọng trong việc kiểm soát và thực thi quyền lực nhà nước.

Chương 3

HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ MỸ

I. ĐIỀU KIỆN TỰ NHIÊN VÀ XÃ HỘI

1.1. Điều kiện tự nhiên và dân cư

Mỹ là tên gọi tắt của Hợp chủng quốc Hoa Kỳ. Nước Mỹ gồm 50 bang, với diện tích 9.631.420 km², lớn thứ tư thế giới, thủ đô là Washington. Lãnh thổ Mỹ gồm 3 bộ phận cách xa nhau: 48 bang thuộc lục địa Bắc Mỹ, bang Alaska thuộc vùng Bắc cực và quần đảo Hawaii ở ngoài biển Thái Bình Dương. Địa hình nước Mỹ tuy rộng, nhưng tương đối đơn giản. Mỹ cũng là một trong những quốc gia giàu khoáng sản nhất trên thế giới, cả về trữ lượng và chủng loại.

Về dân cư, Mỹ là một trong những nước đông dân nhất thế giới. Năm 2009, dân số Mỹ khoảng 306,8 triệu người, mức tăng dân số 0,6% với thành phần tương đối phức tạp bởi sự đa dạng của các yếu tố tôn giáo và dân tộc. Trước thế kỷ XVI, đây là địa bàn cư trú của các bộ tộc Anh diêng. Tuy nhiên, sau nhiều thế kỷ bị người da trắng tiêu diệt, cho đến nay, người Anh diêng chỉ còn khoảng 1%. Từ thế kỷ XVII đến thế kỷ XIX, có khoảng 4 triệu người da đen từ châu Phi đã bị đưa tới Mỹ làm nô lệ. Hiện nay, khoảng 12,9% dân số Mỹ là người da đen, 81,7% là người da trắng và 4,2% dân số còn lại thuộc các màu da khác, chẳng hạn như người Mỹ gốc Tây Ban Nha, người Mỹ gốc Á. Phần lớn dân Mỹ sống tại các đô thị (chiếm khoảng 77% dân số).

Địa lý và Dân số

Diện tích: 9.631.420 km²

Thủ đô: Washington.

Dân số (2009): 306,8 tr.

Tốc độ tăng dân số bình quân (2009): 0.6%.

Tôn giáo chính: đạo Tin lành 56%; Thiên chúa giáo (Roman

Catholic) 28%; Hồi giáo 2%; Do thái 2%; không tôn giáo 10%...

Ngôn ngữ: Anh, Tây Ban Nha (các dân tộc thiểu số)

Năm độc lập: 1776

Hiến pháp hiện tại: 1787, có hiệu lực 1789.

Mức độ đô thị: 77% dân số

1.2. Văn hoá và dân trí

Với hơn 200 năm lịch sử hình thành và phát triển, người Mỹ đã xây dựng cho mình một chế độ “tư bản điển hình” - một điển hình về sự kế thừa bản sắc văn hoá châu Âu, nhưng chịu ảnh hưởng bởi quan niệm về đạo lý và lối sống Thanh giáo thời kỳ cải cách, thừa hưởng những thành tựu của cuộc cách mạng công nghiệp và nguyên lý sống của chủ nghĩa tư bản. Đây là yếu tố cốt lõi cho sự ra đời của nền văn hoá và xã hội Mỹ. Mặc dù là một quốc gia đa sắc tộc, đa tôn giáo, đa thành phần dân cư và có nhiều nền văn hoá khác nhau cùng tồn tại, nhưng vẫn không thể phủ nhận rằng, văn hoá Mỹ là một tổng thể khá đồng nhất, có những giá trị chủ đạo.

Chủ nghĩa cá nhân: Chủ nghĩa cá nhân thể hiện qua việc mỗi người, mỗi nhóm tự nguyện gia nhập cộng đồng, nhưng không từ bỏ cá tính và quyền lựa chọn của mình. Chủ nghĩa cá nhân của người Mỹ còn bao hàm cả tính vị kỷ, theo nghĩa trước hết vì bản thân mình, vì tương lai của bản thân và gia đình.

Sự cạnh tranh: Xã hội Mỹ là một xã hội cạnh tranh cao với những con người có đầu óc thực dụng. Cuộc sống của người Mỹ luôn là cuộc cạnh tranh quyết liệt để khẳng định giá trị của mỗi cá nhân trong cộng đồng.

Tính thực dụng: Đối với người Mỹ, hiệu quả công việc là yêu cầu tối ưu. Họ không có thói quen tiến hành những thủ tục lễ tân rườm rà.

Ưu khám phá và thích ứng với cái mới: Người Mỹ năng động trong cuộc sống, dễ dàng thích ứng với cái mới. Thêm vào đó, họ là những người luôn hướng tới tương lai và sẵn sàng tiếp nhận những điều mới lạ.

Một xã hội dung hợp và đa dạng: Mỹ là một quốc gia được tạo thành bởi những người nhập cư từ nhiều vùng khác nhau trên thế giới. Văn hoá Mỹ mang

tính đa bản sắc, do mỗi dân tộc đều tìm cách bảo vệ bản sắc dân tộc mình trước dân tộc khác trong một môi trường cạnh tranh tự nhiên.

1.3. Sự hình thành thể chế chính trị

Lịch sử nước Mỹ chỉ thực sự bắt đầu từ năm 1607 khi người Anh chính thức thành lập thành phố Jamestown, quản lý thuộc địa bằng pháp luật và hình thành chính quyền. Năm 1714, Liên hiệp vương quốc Anh ra đời, khẳng định vị thế của người Anh tại Bắc Mỹ. Năm 1768, cuộc đấu tranh giành độc lập của Mỹ dưới sự lãnh đạo của Washington bắt đầu.

Năm 1776, Đại hội Lục địa tại Philadelphia đã thông qua bản *Tuyên ngôn độc lập* của Mỹ, tuyên bố thành lập một nhà nước liên bang gồm 13 bang đầu tiên. Tuy nhiên, vào giai đoạn này, cơ cấu liên bang còn rất lỏng lẻo, thực chất đây chỉ là một hợp bang. *Các điều khoản liên bang* chính thức được ký kết vào tháng 2 năm 1783. Tuy nhiên, văn bản pháp lý này đã bộc lộ nhiều điểm khiếm khuyết. Không có một chính phủ quốc gia thực sự nào được đề cập đến trong văn kiện này. Thay vào đó, một “liên minh hữu nghị” giữa các bang đã được thành lập. Trung tâm của liên minh này là quốc hội một viện, thường được gọi là Đại hội hợp bang. Mỗi bang có một lá phiếu, không phụ thuộc vào quy mô của các bang. Phần lớn các hoạt động quan trọng đều phải có sự đồng ý của ít nhất 9 bang và những sửa đổi đối với các nội dung trong điều khoản liên bang phải do cả 13 bang đồng ý.

Hợp bang không có cơ quan hành pháp và hệ thống toà án quốc gia. Và quan trọng hơn, quốc hội không có khả năng đánh thuế mà chỉ được yêu cầu các bang hỗ trợ ngân quỹ. Mỗi bang vẫn giữ “chủ quyền, tự do và độc lập”. Quốc hội cũng không có quyền hạn trực tiếp nào đối với các công dân, những người nằm dưới sự cai trị của chính quyền bang. Trên thực tế, chính quyền trung ương được trao quá ít quyền lực.

Một vấn đề quan trọng khác là vấn đề tài chính: các bang không cung cấp đủ ngân quỹ. Cuộc nổi loạn của Shay vào cuối năm 1787 lại càng làm tăng thêm nỗi sợ hãi của nhiều người thuộc giới tinh hoa tư sản. Họ nhận ra rằng,

cần phải có một chính phủ mạnh để kiềm chế “luật rừng” và sự đổ vỡ của nền kinh tế.

Trong bối cảnh đó, mùa hè năm 1787, một hội nghị lập hiến được triệu tập với sự tham dự của các đại biểu đến từ 13 bang để soạn thảo một bản hiến pháp hoàn toàn mới cho nước Mỹ. Không thủ tiêu quyền độc lập của các bang, nhưng hiến pháp tập trung quyền lực cho trung ương. Liên minh đã trở thành liên bang. Đây là một thoả thuận đại cương mang tính nguyên tắc của các lực lượng chính trị để làm nền tảng xây dựng lên toà nhà chính trị liên bang. Tuy nhiên, do bản hiến pháp không ghi rõ những quyền không thể chuyển nhượng của người dân, nên một số bang đã từ chối phê chuẩn. Phải đến khi hiến pháp được bổ sung thêm những vấn đề trên thì các bang mới dần dần chấp nhận. Hiến pháp Mỹ đã có hiệu lực vào tháng 6 năm 1788 sau khi đã có tối thiểu 9 chữ ký như đã thoả thuận tại hội nghị. Đây cũng đồng thời là thời điểm chính thức đánh dấu sự ra đời của HTCT Mỹ.

II. CẤU TRÚC QUYỀN LỰC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ TRONG THỰC TẾ

2.1. Lập pháp

Cơ cấu tổ chức của quốc hội:

Theo quy định của hiến pháp Mỹ, quốc hội đóng vai trò là trung tâm của hệ thống chính trị. Quốc hội Mỹ là một thể chế lưỡng viện, gồm hai nhánh: thượng viện và hạ viện. Đây là kết quả của cuộc tranh cãi kéo dài giữa các đại biểu tham dự hội nghị lập hiến năm 1787. Cuối cùng, các nhà lập hiến đã đi đến một thoả hiệp nhằm điều hoà mâu thuẫn giữa các bang, theo đó quốc hội được hình thành trên cơ sở kết hợp của hai luồng ý tưởng khác nhau – một hạ viện được bầu dựa trên cơ sở dân số của mỗi bang và một thượng viện được bầu dựa trên nguyên tắc bình đẳng giữa các bang. Giải pháp này được xem là bước tiến quan trọng trong quá trình phát triển chế độ nghị viện ở Mỹ.

Mặc dù cách thức lựa chọn đại biểu ở mỗi viện có khác nhau, nhưng về cơ bản, quyền lực của hai viện gần như cân bằng. Viện này có thể thường

xuyên kiểm tra và giám sát viện kia, tạo ra một đôi trọng quyền lực ngay trong lòng Quốc hội.

Thượng viện: Quy mô của quốc hội Mỹ cũng phát triển theo quy mô phát triển của đất nước. Với quy chế mỗi bang chỉ có hai thượng nghị sỹ, quốc hội đầu tiên của Mỹ chỉ có 26 thành viên. Cứ mỗi khi có một bang mới nhập vào liên bang, thượng viện sẽ tăng thêm 2 thành viên và vì vậy, thượng viện Mỹ hiện nay có 100 thành viên, được bầu từ 50 bang khác nhau.

Ứng cử viên thượng viện phải từ 30 tuổi trở lên, là công dân Mỹ ít nhất 9 năm và là người cư trú tại chính bang mà họ đại diện. Các thượng nghị sỹ phục vụ theo nhiệm kỳ 6 năm và được bầu bởi cử tri của các bang. Cứ hai năm một lần, 1/3 số thành viên của thượng viện sẽ được bầu lại.

Quy mô của thượng viện nhỏ hơn so với hạ viện, và quy chế làm việc cũng lỏng lẻo và tự do hơn so với hạ viện. Phó tổng thống Mỹ đồng thời là chủ tịch thượng viện, nhưng không thường xuyên có mặt và không có quyền bỏ phiếu, trừ trường hợp số phiếu hai bên ủng hộ và phản đối bằng nhau. Bên cạnh chủ tịch thượng viện, để điều hành các phiên làm việc còn có một chủ tịch lâm thời là người phục vụ lâu năm nhất của đảng chiếm đa số trong thượng viện. Tuy nhiên, đây chỉ là người điều hành các phiên họp, còn trên thực tế, quyền lực thường nằm trong tay các thượng nghị sỹ có thâm niên và uy tín của phe đa số (thường là chủ tịch các uỷ ban chuyên môn của thượng viện).

Lãnh tụ phe đa số trong thượng viện cũng gần giống như chủ tịch hạ viện. Ông ta lên kế hoạch cho các cuộc tranh luận tại thượng viện, phân các dự luật cho các uỷ ban, phối hợp chính sách của đảng và chỉ định các thành viên của các uỷ ban đặc biệt. Đảng thiểu số trong thượng viện cũng bầu ra lãnh tụ phe thiểu số và các nghị sỹ thành viên giúp việc những người này sẽ đưa ra các quan điểm của đảng mình và giải quyết các vấn đề chiến lược tại thượng viện.

Hạ viện: So với thượng viện thì hạ viện có quy mô lớn hơn nhiều. Quốc hội đầu tiên của Mỹ chỉ có 67 hạ nghị sỹ. Do dân số nước Mỹ tăng lên, quy mô của hạ viện cũng tăng theo. Vào năm 1922, quốc hội đã thông qua một đạo luật

quy định số lượng thành viên cố định của hạ viện là 435 người. Tại quốc hội đầu tiên, mỗi hạ nghị sỹ đại diện cho khoảng 30.000 dân. Còn hiện nay, con số này vào khoảng 600.000 dân. Do hạ viện được bầu trên cơ sở dân số của từng bang, cho nên bang nào có dân số đông hơn sẽ có nhiều đại diện hơn, và sự điều chỉnh này được thực hiện sau mỗi mười năm, sau khi kết quả của cuộc điều tra dân số được công bố.

Để trở thành một ứng cử viên hạ viện, người ứng cử phải là công dân Mỹ từ 25 tuổi trở lên, đã có bảy năm mang quốc tịch Mỹ và là công dân của bang mà họ đại diện trước ngày bầu cử. Hạ viện có nhiệm kỳ 2 năm và các nghị sỹ được bầu lên từ các đơn vị bầu cử của các bang.

Do số lượng các thành viên lớn, các đại biểu đại diện cho các khu vực cử tri khác nhau với các lợi ích đa dạng, hạ viện có xu hướng tổ chức chặt chẽ hơn so với thượng viện. Chủ tịch hạ viện là người đứng đầu đảng đa số trong hạ viện. Khác với thượng viện, chủ tịch hạ viện là người có quyền lực rất lớn. Với những quyền hạn của quốc hội được ghi trong hiến pháp, thì chủ tịch hạ viện có thể là người có thế lực lớn thứ hai trong nền chính trị Mỹ sau tổng thống. Với tư cách là người đứng đầu phe đa số, chủ tịch hạ viện có vai trò thúc đẩy, hoặc loại bỏ một số dự luật không có lợi cho đảng của mình.

Hệ thống các uỷ ban:

Một trong những đặc trưng của quốc hội là vai trò chi phối của các uỷ ban trong tiến trình hoạt động của nó. Hầu hết các công việc của quốc hội đều được tiến hành tại các uỷ ban hơn là tại phiên họp toàn thể của hạ viện, hay thượng viện. Đây là kết quả của quá trình chuyên môn hoá để đảm bảo tính hiệu quả trong hoạt động của quốc hội. Một ưu điểm của các uỷ ban là nó cho phép các thành viên của quốc hội và đội ngũ nhân viên có được sự tinh thông trong nghiệp vụ trong những lĩnh vực lập pháp khác nhau. Có bốn loại uỷ ban tại quốc hội: uỷ ban thường trực, uỷ ban lâm thời, uỷ ban lựa chọn và uỷ ban hỗn hợp.

Các uỷ ban thường trực là các chủ thể hoạt động chính của quốc hội. Chúng được thiết lập ngay từ những ngày đầu trong lịch sử lập pháp Mỹ, do

quốc hội nhận thấy họ có thể tiến hành công việc hiệu quả hơn nhiều nếu chia thành các nhóm làm việc nhỏ và chuyên biệt. Có 19 uỷ ban thường trực tại hạ viện và 17 uỷ ban thường trực tại thượng viện. Mỗi hạ nghị sỹ thường là thành viên của một hoặc hai uỷ ban thường trực, còn mỗi thượng nghị sỹ thường là thành viên của 3 hoặc 4 uỷ ban thường trực. Thông thường, các uỷ ban lại được chia nhỏ thành các tiểu ban để phân công công việc được kỹ càng hơn.

Uỷ ban lâm thời là cơ chế tạm thời bao gồm các hạ nghị sỹ và thượng nghị sỹ được lập ra nhằm giải quyết các vấn đề có ý kiến khác nhau giữa hạ viện và thượng viện về một dự luật. Những khác biệt này xuất hiện khi một viện đưa ra những sửa đổi trong một dự luật, nhưng viện khác lại không đồng ý, hoặc hai viện cùng thông qua hai dự luật khác nhau về cùng một vấn đề. Uỷ ban này do chủ tịch hạ viện và lãnh đạo phe đa số trong thượng viện chỉ định cùng nhau thảo luận và thoả hiệp để tìm ra một phương pháp giải quyết tối ưu. Một khi các công việc này kết thúc, uỷ ban cũng sẽ bị giải tán.

Trước khi các dự luật được chuyển sang xem xét tại phiên họp toàn thể của hạ viện hoặc thượng viện, chúng phải được đa số các thành viên của các uỷ ban chuyên môn có nhiệm vụ xem xét dự luật thông qua. Thông thường, các dự luật sẽ được chuyển về các tiểu ban nghiên cứu và xem xét. Nếu toàn thể uỷ ban đồng ý, dự luật sẽ được chuyển lên phiên họp toàn thể của hạ viện hoặc thượng viện. Nếu các dự luật bị các uỷ ban cho là không cần thiết thì nó sẽ bị bãi bỏ. Những người bảo trợ cho dự luật này có thể tiếp tục trình dự luật lên phiên họp sau của quốc hội.

Hầu hết các dự luật được các uỷ ban của hạ viện thông qua đều phải được thông qua tại Uỷ ban điều lệ trước khi nó được đưa ra thảo luận tại quốc hội. Uỷ ban này có quyền trì hoãn, hoặc thậm chí là đình chỉ một dự luật. Nó có thể sửa các dự luật hay gửi chúng trở lại để các uỷ ban xem xét lại.

Uỷ ban đường lối và giải pháp có nhiệm vụ xử lý các vấn đề liên quan đến các dự luật về thuế, hoặc về kế hoạch tăng thu của chính phủ. Do tất cả các dự luật về nguồn thu đều được đưa ra tại hạ viện, nên các dự luật về thuế trước hết sẽ được chuyển tới Uỷ ban đường lối và giải pháp, làm cho uỷ ban này trở

thành một uỷ ban có quyền lực lớn tại quốc hội. Cùng với Uỷ ban tài chính của thượng viện, uỷ ban này có vai trò quan trọng trong việc quyết định những lĩnh vực nào sẽ bị cắt giảm chi tiêu.

Trong khi Uỷ ban đường lối và giải pháp thu tiền cho chính phủ thì Uỷ ban phân bổ ngân sách lại giải quyết vấn đề chính phủ sẽ chi tiêu như thế nào. Khi tổng thống đệ trình dự thảo ngân sách liên bang lên quốc hội hàng năm, dự thảo ấy sẽ được chuyển tới Uỷ ban phân bổ ngân sách của hạ viện và 11 tiểu ban của nó. Đây chính là bước đầu tiên trong quá trình xem xét dự luật này của quốc hội.

Các uỷ ban quan trọng nhất của thượng viện là Uỷ ban ngân sách, Uỷ ban phân bổ ngân sách, Uỷ ban đối ngoại và Uỷ ban tài chính. Uỷ ban phân bổ ngân sách của thượng viện tiếp nhận các dự luật về ngân sách sau khi chúng được hạ viện thông qua. Các thủ tục của uỷ ban này cũng giống như thủ tục của uỷ ban tương tự tại hạ viện, có quyền thêm hoặc cắt bớt tiền từ số tiền mà chính phủ đề nghị. Sau khi đã được thông qua tại hạ viện, các dự luật về thuế sẽ được chuyển lên Uỷ ban tài chính của thượng viện - một uỷ ban tương đương với Uỷ ban đường lối và giải pháp tại hạ viện.

Uỷ ban đối ngoại của thượng viện là một cơ quan giám sát vai trò của tổng thống trong chính sách đối ngoại. Uỷ ban này có quyền phê chuẩn việc bổ nhiệm các đại sứ Mỹ, cũng như thông qua hoặc bãi bỏ một hiệp định quốc tế. Uỷ ban cũng có nhiệm vụ xem xét kế hoạch viện trợ nước ngoài của Mỹ và cơ cấu lại bộ máy cơ quan ngoại giao.

Chủ tịch các uỷ ban và hệ thống thâm niên: Với các điều luật không thành văn, chủ tịch của bất cứ uỷ ban nào trong quốc hội cũng thường là thành viên của các đảng đa số, đã làm việc lâu năm nhất tại uỷ ban đó. Quyền lực của chủ tịch các uỷ ban có được nhờ sự hiểu biết của họ về các thủ tục tại quốc hội và quan hệ của họ đối với các quan chức chính phủ. Đây là kết quả của một quá trình làm việc lâu dài tại quốc hội.

Sự chuyên môn hoá: Có hai quy tắc khác nhau giúp củng cố quyền lực của các uỷ ban tại quốc hội: quy tắc chuyên môn hoá và quy tắc trao đổi ý

kiến. Sự chuyên môn hoá được hiểu rằng, một khi đã được chỉ định vào một uỷ ban hay tiểu ban nào đó, thì các nghị sỹ sẽ chuyên phụ trách mảng công việc đó và trở thành chuyên gia trong lĩnh vực này. Đặc biệt tại hạ viện, thông thường các nghị sỹ sẽ không tham gia như nhau vào tất cả các luật tại quốc hội. Kết quả của hệ thống này là các uỷ ban và các thành viên của uỷ ban sẽ trở thành các chuyên gia trong công việc của họ, nhưng có thể họ sẽ không hiểu rõ vấn đề của các uỷ ban khác.

Vấn đề trên được giải quyết thông qua quy tắc không chính thức là trao đổi ý kiến. Theo quy tắc này, các nghị sỹ tìm kiếm sự hướng dẫn của các nghị sỹ khác của đảng trong các uỷ ban chuyên môn trong việc quyết định bỏ phiếu cho các dự luật không thuộc lĩnh vực chuyên môn của họ. Các nhà lập pháp thường có xu hướng bỏ phiếu cho các dự luật theo cách mà các đồng nghiệp cùng đảng của họ trong các uỷ ban chuyên môn có liên quan gần nhất đến dự luật đó khuyên họ.

Sự phân công vào các uỷ ban hay các tiểu ban có tầm quan trọng đặc biệt đối với quyền lực của các nhà lập pháp. Một khi các nghị sỹ đã được chỉ định vào một uỷ ban, ông ta không thể chuyển sang một uỷ ban khác theo ý muốn của mình, trừ trường hợp cán cân lực lượng giữa các đảng có sự thay đổi, hoặc có sự thay đổi nhận sự trong nội bộ của một đảng.

Quá trình thông qua một đạo luật:

Chức năng chính của quốc hội Mỹ là làm luật. Tuy nhiên, để thông qua một đạo luật không hề đơn giản. Đó là cả một quá trình đấu tranh không chỉ giữa hai đảng trong quốc hội, mà còn là sự tương tác của những áp lực từ nhiều phía liên quan đến những nhóm lợi ích khác nhau.

Theo quy định, các dự luật có thể được đưa ra tại hạ viện hoặc thượng viện, hoặc đồng thời từ cả hai viện. Chỉ có một ngoại lệ, các dự luật về thuế và ngân sách phải được đưa ra bàn thảo trước hết ở hạ viện. Trung bình hàng năm có khoảng 20.000 dự luật được đưa ra bàn thảo tại quốc hội.

Sau khi được đệ trình, tùy theo vấn đề, các dự luật sẽ được chuyển đến xem xét tại các uỷ ban chuyên môn và chủ tịch uỷ ban đó sẽ quyết định chuyển

dự luật cho tiểu ban nào thẩm định. Trên thực tế, những dự luật nào thu hút được sự quan tâm của những nghị sỹ lâu năm, đặc biệt là chủ tịch các uỷ ban, thì sẽ được chú ý nhiều hơn.

Sau khi đã hoàn tất phần tranh luận và chỉnh sửa tại các uỷ ban chuyên môn, dự luật sẽ được chuyển đến hội nghị toàn thể của các viện để tranh luận công khai. Tại thượng viện, các dự luật đã được các uỷ ban chuyên môn thông qua được phép tranh luận một cách cởi mở trong toàn viện. Trong khi đó, tại hạ viện, do số lượng nghị sỹ lớn, Uỷ ban điều lệ thường đặt ra một số quy định về cách thảo luận đối với mỗi dự luật. Sau khi thảo luận, các thành viên sẽ bỏ phiếu thông qua, sửa đổi hoặc bác bỏ, hoặc hoãn việc xem xét dự luật. Một dự luật sau khi đã được thông qua tại một viện sẽ được chuyển đến viện kia để tiếp tục xem xét. Nếu hai viện có những sửa đổi khác nhau đối với cùng một dự luật thì một uỷ ban lâm thời sẽ được thành lập để dàn xếp những bất đồng. Thông thường, các dự luật chỉ cần giành được quá bán số phiếu ủng hộ ở mỗi viện là có thể được thông qua.

Sau khi đã được thông qua ở cả hai viện của quốc hội, dự luật sẽ được trình lên tổng thống phê chuẩn. Nếu tổng thống phủ quyết, dự luật bị gửi lại cho quốc hội tiếp tục xem xét. Dự luật bị tổng thống từ chối phê chuẩn vẫn có cơ hội trở thành luật nếu nó được 2/3 số nghị sỹ ở cả hai viện của quốc hội thông qua. Trong trường hợp tổng thống chỉ phủ quyết một phần của dự luật, thì quốc hội chỉ cần sửa đổi những phần tổng thống phủ quyết, sau đó tiếp tục trình lên tổng thống. Nếu trong vòng mười ngày (không kể chủ nhật) kể từ khi nhận được dự luật mà không có hồi âm của tổng thống, thì dự luật đương nhiên trở thành luật. Nếu dự luật bị tổng thống trả lại trong thời gian quốc hội nghỉ họp, thì dự luật đó coi như đã bị phủ quyết.

Quyền hạn của quốc hội:

Hiến pháp Mỹ trao cho quốc hội quyền hành rất lớn, đó là quyền lập pháp, quyền sửa đổi hiến pháp và pháp luật. Các quyền này được liệt kê trong điều khoản thứ nhất, mục 8 của hiến pháp.

Quốc hội có quyền ban hành luật để điều tiết thương mại và tài chính, được phép trao hoặc bác bỏ quyền tối huệ quốc cho các nước có quan hệ buôn bán với Mỹ. Ngoài các luật trực tiếp điều tiết quan hệ đối ngoại, quốc hội còn có quyền phê chuẩn hoặc sửa đổi các hiệp định thương mại đã được chính phủ đàm phán, ký kết.

Ngoài quyền lập pháp, quốc hội còn có nhiều quyền khác. Những quyền này có khả năng ảnh hưởng đến quá trình làm luật mới, trong đó có hai quyền quan trọng là quyền giám sát hoạt động của chính phủ và quyền điều tra. Quốc hội cũng có quyền thành lập một số cơ quan và giao cho các cơ quan này những nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể. Các cơ quan này sẽ cho quốc hội biết, nhánh hành pháp đang thực hiện những công việc gì. Chính quá trình phân bổ ngân sách hàng năm đã trao cho quốc hội cơ hội để yêu cầu chính phủ giải trình những việc mà mình đang thực hiện, yêu cầu họ phải làm những gì và cuối cùng là cấp tiền cho những việc mà quốc hội muốn, hay thu hồi tiền đối với những việc mà quốc hội không muốn.

Cơ quan Tổng kiểm toán là một cơ quan được thành lập để giúp quốc hội trong việc giám sát. Quốc hội sử dụng cơ quan này để kiểm tra các chương trình và các bộ thuộc chính quyền trung ương. Nhiều vụ xì-căng-đan trong chính phủ đã bị vạch trần bởi báo cáo của cơ quan kiểm toán.

Hơn nữa, quốc hội cũng có quyền điều tra. Nếu quốc hội hay một uỷ ban nào đó của quốc hội cho rằng, có một vấn đề đã được tiến hành không đúng các thủ tục mà pháp luật quy định, thì một cuộc điều tra sẽ được tiến hành. Nói tóm lại, quốc hội có thể điều tra về bất cứ điều gì mà họ muốn.

Bên cạnh đó, quốc hội cũng có quyền tư pháp nhất định. Hạ viện có thể luận tội các quan chức liên bang thông qua một tỷ lệ phiếu quá bán. Sau đó, thượng viện tổ chức một phiên toà để luận tội. Nếu 2/3 phiếu của thượng viện đồng ý buộc tội các quan chức này, họ sẽ bị buộc phải từ chức.

Luận tội là một công việc khó khăn và phức tạp. Nhiều quan chức liên bang đã từng bị luận tội và bị kết tội. Tổng thống Richard Nixon đã phải từ bỏ ý định tranh cử nhiệm kỳ 1974 khi phải đối mặt với khả năng sẽ bị luận tội.

Bất chấp những khó khăn của việc luận tội, quá trình này tiếp tục là một quyền lực tối cao của nhánh lập pháp.

2.2 Hành pháp

Mặc dù chỉ là người đứng đầu một trong ba cơ quan của chính phủ, nhưng tổng thống vẫn là nhân vật quan trọng nhất trên bàn cờ chính trị nước Mỹ. Tổng thống là quan chức duy nhất được người dân toàn quốc bầu lên, là biểu tượng của cả quốc gia.

Theo quy định của hiến pháp, tổng thống Mỹ phải là người ít nhất 35 tuổi, phải là công dân Mỹ trong 14 năm và được sinh ra ở Mỹ. Nhiệm kỳ của tổng thống được cố định là bốn năm, và mỗi tổng thống chỉ có thể giữ cương vị tối đa hai nhiệm kỳ.

Các tổng thống được bầu thông qua lá phiếu của đại cử tri. Mỗi bang có số đại cử tri bằng số thượng nghị sỹ và hạ nghị sỹ của bang đó cộng lại (riêng quận Columbia có 3 phiếu). Vào ngày bầu cử, số phiếu trong mỗi bang được cộng lại và ứng cử viên nào nhận được nhiều phiếu ủng hộ hơn sẽ giành được toàn bộ số phiếu đại cử tri của bang đó. (Các bang đều áp dụng quy tắc “người thắng được tất cả”, ngoại trừ bang Maine và bang Nebraska). Khi kiểm phiếu đại cử tri ở mỗi bang, ứng cử viên nào chiếm được đa số phiếu đại cử tri (ít nhất là 270 phiếu, tức là 50% +1), người đó sẽ trở thành tổng thống. Nếu không có ứng cử viên nào nhận được đa số, lúc đó theo quy định của hiến pháp, chức vụ tổng thống sẽ được quyết định bởi đa số phiếu trong hạ viện.

Vai trò và quyền hạn của tổng thống:

Tổng thống là nguyên thủ quốc gia và là người đứng đầu chính phủ. Trên thực tế, tổng thống là cá nhân nắm giữ những quyền lực lớn nhất trong toàn bộ HTCT Mỹ. Với tư cách là nguyên thủ quốc gia, tổng thống đảm nhận nhiều chức năng quan trọng từ lễ nghi, cho đến viếng thăm các quốc gia trên thế giới. Xuất phát từ vai trò này, người dân thường xem tổng thống là biểu tượng của đất nước.

Là người đứng đầu hành pháp, tổng thống có toàn quyền trong việc thi hành các chính sách, luật lệ được quốc hội thông qua trên phạm vi toàn quốc.

Tổng thống có quyền bổ nhiệm hoặc bãi nhiệm các quan chức cao cấp của nhánh hành pháp và lãnh đạo hoạt động hành pháp. Hiện nay tổng thống Mỹ quản lý tất cả 16 bộ, rất nhiều cơ quan, trung tâm và uỷ ban. Tổng thống điều hoà sự phối hợp hoạt động của tất cả các bộ và các cơ quan này nhằm tạo ra sự nhất quán trong việc hoạch định và thực thi chính sách.

Theo quy định, tổng thống có quyền ban hành nhiều loại văn bản khác nhau để lãnh đạo các cơ quan thuộc nhánh hành pháp như các lệnh thừa hành, các quy tắc, quy chế... Các loại văn bản này ngày càng trở nên thông dụng và chiếm ưu thế hơn so với các đạo luật do quốc hội thông qua. Chính phủ cũng có nhiệm vụ ban hành các văn bản quy phạm pháp luật nhằm triển khai thực hiện các đạo luật đã được quốc hội thông qua. Những văn bản này không chỉ bổ sung, mà đôi khi nó đóng vai trò thay thế cả pháp luật trong việc điều chỉnh các vấn đề khác nhau của đời sống kinh tế, chính trị, xã hội. Chúng giúp cho nhánh hành pháp quản lý xã hội một cách chi tiết, bởi quốc hội thường chỉ ban hành những đạo luật chung chung.

Tổng thống cũng là nhà ngoại giao hàng đầu. Tổng thống có quyền thiết lập quan hệ ngoại giao với nước ngoài, bổ nhiệm đại sứ, ký kết các hiệp ước với sự chấp thuận của 2/3 số thành viên của thượng viện. Tổng thống trên thực tế là người hoạch định đồng thời là người thực thi chủ yếu chính sách đối ngoại của Mỹ. Hàng năm, một vị tổng thống có thể phải ký hàng trăm các loại hiệp định khác nhau về các vấn đề liên quan đến chính sách đối ngoại của Mỹ.

Tổng thống Mỹ đồng thời là tổng tư lệnh quân đội. Mặc dù hiến pháp trao cho quốc hội quyền tuyên bố chiến tranh, nhưng quốc hội chưa từng thực hiện quyền này kể từ năm 1941 khi Mỹ bước vào cuộc chiến tranh thế giới lần thứ II. Các tổng thống, với tư cách là tổng tư lệnh, chính là những người đưa đến sự dính líu của Mỹ vào Việt Nam và sự tham dự của Mỹ trong cuộc chiến tranh Triều Tiên. Quốc hội đã ủng hộ những hành động này thông qua quyết định cấp tiền cho quân đội.

Tổng thống cũng là một nhà lập pháp quan trọng. Hàng năm, tổng thống gửi kế hoạch lập pháp của chính phủ tới quốc hội. Tổng thống cũng trình bày

kế hoạch ngân sách hàng năm trước quốc hội. Hiến pháp Mỹ không có quy định rõ ràng cho phép tổng thống đưa ra các sáng kiến lập pháp nhằm mục đích thể hiện sự phân quyền tuyệt đối giữa các nhánh quyền lực, nhưng trên thực tế, hầu hết các dự luật do quốc hội thông qua đều xuất phát từ nhánh hành pháp.

Quyền lực chủ yếu mà hiến pháp trao cho tổng thống với tư cách là nhà lập pháp hàng đầu chính là quyền phủ quyết. Nếu tổng thống không đồng ý với một dự luật do quốc hội thông qua, ông ta có thể không ký nó và trả lại cho quốc hội. Tổng thống cũng có thể ngâm phủ quyết một dự luật bằng cách từ chối phê chuẩn trong vòng 10 ngày sau khi quốc hội đã ngừng họp. Quốc hội cũng có thể phủ quyết lại với 2/3 số phiếu ủng hộ ở mỗi viện của quốc hội.

Cơ cấu của chính phủ:

Chính phủ liên bang Mỹ ngoài tổng thống còn có nhiều bộ phận khác như Văn phòng điều hành của tổng thống và nội các, các bộ, các uỷ ban điều hành độc lập, các trung tâm...

Văn phòng điều hành của tổng thống được thiết lập nhằm cố vấn và hỗ trợ tổng thống trong việc điều hành bộ máy. Văn phòng này gồm 8 cơ quan và khoảng gần 1.400 nhân viên. Ba cơ quan quan trọng nhất của văn phòng điều hành là: Văn phòng Nhà trắng, Hội đồng an ninh quốc gia và Văn phòng quản lý và ngân sách.

Văn phòng Nhà trắng là những cộng sự thân cận nhất của tổng thống. Họ là các trợ lý đặc biệt của tổng thống về các vấn đề đối nội và đối ngoại, đảm bảo công việc hàng ngày, giúp tổng thống quan hệ với quốc hội, báo chí và công chúng, đảm bảo việc thông qua quyết định của tổng thống, giúp tổng thống soạn thảo và vạch ra các phương hướng chủ đạo. Các thành viên Văn phòng Nhà trắng không cần thiết phải được thượng viện thông qua. Trong những năm gần đây, quá trình tập trung hoá quyền hành pháp đã tăng cường quyền hạn của đội ngũ quan chức Nhà trắng, trong khi quyền hạn của các quan chức nội các lại bị suy giảm.

Hội đồng an ninh quốc gia (NSC) được thành lập vào đầu thời kỳ chiến tranh lạnh (1947) để giúp tổng thống phối hợp các chính sách quân sự và đối ngoại. Những chính sách này có thể liên quan đến Bộ ngoại giao và Bộ quốc phòng nên hai bộ này có đại diện trong Hội đồng. Mức độ sử dụng Hội đồng an ninh quốc gia của các tổng thống cũng rất khác nhau.

Văn phòng quản lý và ngân sách (OMB) được thành lập vào năm 1970. Chức năng chính của văn phòng này là chuẩn bị dự thảo ngân sách liên bang để trình quốc hội và thông qua toàn bộ các yêu cầu chi tiêu của các bộ và các cơ quan. Công việc chuẩn bị dự toán và quản lý ngân sách hàng năm (sau đó được quốc hội phê chuẩn) được trao cho cơ quan này khiến cho nó có một quyền lực rất lớn trong chính phủ.

Các bộ thuộc nội các: Các bộ thuộc nội các là những cơ quan chủ chốt trong chính phủ liên bang. Ngày nay nội các Mỹ có 16 bộ. Việc mở rộng nội các xuất phát từ nguyên nhân chủ yếu là sự gia tăng các vấn đề mà người dân đòi hỏi chính quyền liên bang phải giải quyết. Mỗi bộ thuộc nội các do một bộ trưởng đứng đầu. Bộ trưởng do tổng thống bổ nhiệm với sự đồng ý của thượng viện. Thời gian làm việc của các bộ trưởng phụ thuộc vào tổng thống. Sự thay đổi định kỳ của tổng thống sau các cuộc bầu cử cũng dẫn đến sự thay đổi các bộ trưởng. Các bộ trưởng thực chất ảnh hưởng không nhiều đến hoạt động của các bộ mà họ quản lý do tính kế thừa, ổn định trong hoạt động của bộ máy công chức chuyên nghiệp tại các bộ.

Các cơ quan điều hành: là những cơ quan quan trọng của nhánh hành pháp không thuộc nội các. Người đứng đầu các cơ quan này do tổng thống bổ nhiệm với sự phê chuẩn của thượng viện. Tầm quan trọng của các cơ quan này chưa đủ để được thành lập một bộ. Trong số này có Văn phòng quản lý nhân sự (OPM), Cơ quan hàng không và vũ trụ quốc gia (NASA), và Cục tình báo trung ương (CIA).

Các uỷ ban điều tiết: Các uỷ ban này chịu trách nhiệm điều tiết và thiết lập các quy định cho một số thành phần nhất định của nền kinh tế. Chẳng hạn, Uỷ ban thương mại liên tiểu bang (ICC) chịu trách nhiệm điều hành mạng lưới

đường sắt, xe buýt và xe tải; Ủy ban bưu chính liên bang (FCC) giám sát các hoạt động liên lạc điện thoại, vô tuyến và truyền hình... Mặc dù tổng thống chỉ định các thành viên của các uỷ ban này và bổ nhiệm chức chủ tịch, nhưng các uỷ ban vẫn tương đối độc lập với tất cả các nhánh của chính phủ. Các uỷ ban cũng mang tính chất lưỡng đảng (các thành viên của nó phải đến từ hai đảng lớn); tổng thống chỉ có quyền lực hạn chế trong việc bãi nhiệm các uỷ viên - những người thường làm việc với nhiệm kỳ lâu hơn tổng thống và tổng thống cũng không có quyền phủ quyết đối với các hành động của họ.

Nguyên nhân của việc hình thành các uỷ ban là do quốc hội và tổng thống cho rằng, một số bộ phận của nền kinh tế đòi hỏi phải có sự giám sát chi tiết về các vấn đề phức tạp mà quốc hội không có khả năng chuyên môn hoá để đảm nhận. Đây là những uỷ ban độc lập, bởi người ta cho rằng, các quyết định của chúng không xuất phát từ tinh thần đảng phái, mà là từ năng lực chuyên môn của các thành viên. Tuy nhiên, tính độc lập của các uỷ ban đối với chính phủ cũng có nghĩa là khả năng kiểm soát chúng bị hạn chế. Các uỷ ban thường phải chịu những áp lực từ các nhóm mà chúng có trách nhiệm điều tiết, và đôi khi do thiếu sự kiểm soát của chính phủ nên dẫn tới tình trạng các uỷ ban thương lượng với các nhóm lợi ích, chứ không phải là điều tiết chúng.

Ngoài ra, nhánh hành pháp còn bao gồm cả một bộ máy quan chức liên bang gồm khoảng 3 triệu người, giúp tổng thống tiếp cận với nhiều luồng thông tin và cho phép tổng thống đưa ra các sáng kiến chính sách.

Nhìn chung, bộ máy quan chức trong nhánh hành pháp củng cố thêm quyền lực của tổng thống. Tuy nhiên, do quy mô lớn, vai trò đa dạng và tính phức tạp trong nội bộ, từ Văn phòng điều hành cho đến các bộ thuộc nội các, các cơ quan hành pháp và các uỷ ban điều tra, cũng làm hạn chế khả năng kiểm soát của tổng thống đối với toàn bộ bộ máy công chức.

Mặc dù vậy, tổng thống với tư cách là một cá nhân và là một thể chế, vẫn tiếp tục đóng vai trò là trung tâm trên bàn cờ chính trị Mỹ. Người dân vẫn có xu hướng chĩa sự bất bình của họ đối với chính phủ vào cá nhân các tổng thống, chứ không phải là vào các bộ trưởng hay các nghị sỹ quốc hội.

2.3. Tư pháp

Nhánh thứ ba của chính phủ liên bang được quy định trong hiến pháp là nhánh tư pháp. Trong ba bộ phận của chính phủ liên bang, nhánh tư pháp có lẽ được trao ít quyền lực nhất. Nhìn chung, nhánh tư pháp có vai trò quan trọng nhất trong những quyết định liên quan đến quyền của các cá nhân. Xét cả về quy định và hoạt động thực tiễn, nhánh tư pháp có những nhiệm vụ chủ yếu như: bảo vệ hiến pháp và pháp luật thông qua hoạt động xét xử mọi hành vi vi phạm; giải thích hiến pháp và pháp luật phục vụ cho quản lý xã hội; kiểm chế các thiết chế khác trong hệ thống chính trị.

Cơ cấu tổ chức của hệ thống toà án Mỹ:

Hệ thống toà án Mỹ được quốc hội thành lập sau khi thông qua đạo luật về tư pháp năm 1789 và những đạo luật sau đó. Hệ thống toà án được phân chia thành những cấp bậc từ thấp đến cao. Tuy nhiên, chế độ liên bang đã dẫn đến sự tồn tại song song của hai hệ thống toà án: toà án liên bang và toà án các bang. Hệ thống toà án liên bang được điều chỉnh bởi pháp luật liên bang và hệ thống toà án của các bang chịu sự điều chỉnh của pháp luật các bang. Tuy nhiên, hai hệ thống này không hoàn toàn tách biệt nhau, bởi theo quy định, hiến pháp và các đạo luật của các bang phải phù hợp với luật pháp liên bang.

Hệ thống toà án liên bang:

Hệ thống toà án liên bang gồm ba cấp xét xử:

- Toà sơ thẩm là các toà án khu vực liên bang.
- Toà phúc thẩm là các toà phúc thẩm lưu động liên bang.
- Toà án tối cao liên bang.

Toà án khu vực liên bang do quốc hội thành lập và quy định các vấn đề về tổ chức và hoạt động. Toà này được thành lập để xét xử các vụ án của liên bang tại bang đó. Mỗi bang có ít nhất một toà án khu vực và những bang đông dân có thể có tới bốn toà án như vậy. Hiện nay ở Mỹ có khoảng 94 toà án khu vực liên bang với 649 thẩm phán đang làm việc.

Trên toà án khu vực liên bang là các *toà phúc thẩm liên bang*. Các toà này cũng do quốc hội thành lập để xét xử phúc thẩm các bản án của toà án khu

vực liên bang và giải quyết các kháng cáo của các uỷ ban hay cơ quan thuộc liên bang, có trách nhiệm kiểm tra việc tuân thủ pháp luật liên bang. Nếu một người bị xử thua tại một toà án khu vực liên bang trong một vụ kiện dân sự, anh ta có thể kháng án lên toà phúc thẩm liên bang. Nước Mỹ có 13 toà phúc thẩm liên bang như vậy. Mỗi toà nói trên có từ 6 đến 28 thẩm phán, tùy thuộc vào khối lượng công việc.

Ngoài ra, Mỹ còn có các *toà án liên bang đặc biệt*. Các toà án này được quốc hội thành lập để giải quyết một số vụ án nhất định. Chẳng hạn, toà bồi thường xử lý những vụ người dân đòi chính phủ phải bồi thường do việc tịch thu tài sản của họ; toà án quân sự đưa ra phán quyết cuối cùng đối với những vụ án có liên quan đến chiến tranh, đến lĩnh vực quân sự.

Toà án tối cao liên bang là cơ quan xét xử cao nhất của nước Mỹ. Biên chế của toà án này chỉ có 9 người, trong đó có một chánh án. Dù toà án tối cao có một số thẩm quyền xét xử sơ thẩm, song cơ quan này chủ yếu nhận đơn kháng cáo đối với các quyết định từ các toà án cấp dưới – đây chính là quyền xét xử phúc thẩm. Nếu một người bị thua kiện tại toà sơ thẩm và phúc thẩm, anh ta có thể đệ đơn kháng án lên toà án tối cao.

Trên thực tế chỉ có một số rất ít các vụ án được đưa đến toà án tối cao. Trong số hàng triệu vụ án hàng năm tại Mỹ, chỉ có khoảng 8.000 vụ được xem xét đệ trình lên toà này. Nhiều vụ án mà toà án tối cao thụ lý có liên quan đến hiến pháp. Thông thường, toà án tối cao sẽ bác đơn của khoảng 85 - 90% những lá đơn kháng án. Thủ tục này giúp cho toà án tối cao giữ được quyền khống chế đối với quá trình kháng án, cho phép giữ mức tối đa các quyết định của toà án cấp thấp hơn.

Toà án tối cao luôn nổi bật trong lịch sử chính trị Mỹ bởi người ta nghĩ rằng, toà này có tiếng nói cuối cùng trước những vấn đề liên quan đến hiến pháp liên bang. Tuy nhiên, trong lịch sử, không phải bao giờ phán quyết của toà án tối cao cũng là quyết định cuối cùng. Bản thân toà cũng đã phải tự huỷ bỏ quyết định do mình đưa ra. Nếu toà giải thích một đạo luật nào đó không được quốc hội ủng hộ, thì quốc hội sẽ chế áp toà bằng cách viết lại quy chế của

toà. Những sửa đổi trong hiến pháp liên bang cũng có thể làm thay đổi những quyết định của toà.

Quyền quyết định của toà án tối cao còn bị chi phối bởi các cơ quan khác trong chính quyền. Quốc hội, tổng thống cũng như toà án tối cao đều lần lượt giải thích các phần mập mờ trong hiến pháp liên bang nhằm đáp ứng những đòi hỏi về thời gian và nhu cầu của những người nắm quyền lực. Mặc dù có sự phân chia vai trò trong việc thay đổi hiến pháp, toà án tối cao Mỹ với những giải thích thông qua các phán quyết của mình, đã truyền sức sống cho những từ ngữ đã có hơn 200 năm tuổi của hiến pháp.

Tất cả các thẩm phán của toà án liên bang, bao gồm cả các thẩm phán của toà án tối cao, đều được tổng thống bổ nhiệm và phải được sự thông qua của thượng viện. Mặc dù các quyết định của tổng thống phần lớn được chấp nhận một cách đương nhiên, song sự thừa nhận của thượng viện không đơn giản chỉ là nghi thức, mà nó vẫn đóng vai trò khá quan trọng.

Theo hiến pháp, tất cả các thẩm phán liên bang sẽ giữ chức vụ suốt đời và chỉ bị bãi nhiệm nếu bị điều trần. Nhưng những trường hợp này hiếm khi xảy ra. Để bảo vệ các thẩm phán khỏi các áp lực chính trị, mức lương của họ sẽ không bị cắt giảm trong suốt thời gian đương nhiệm.

Bất chấp sự bảo vệ nói trên, việc bổ nhiệm một thẩm phán luôn luôn là một vấn đề mang nặng tính chính trị. Thẩm phán gần như lúc nào cũng được lựa chọn dựa trên những cơ sở mang tính đảng phái, và chức thẩm phán thường là một sự trả công xứng đáng cho những đóng góp của họ cho đảng phái đó.

Thẩm quyền của cơ quan tư pháp:

Thẩm quyền xét xử: Thẩm quyền xét xử là việc cơ quan tư pháp thực thi quyền lực của nó đối với một sự việc cụ thể. Theo quy định, ngành tư pháp có thẩm quyền xét xử các vụ án liên quan đến những quy định của hiến pháp, đến các nhân tố nước ngoài và các hiệp định của Mỹ, các vụ rắc rối trong đó Mỹ là một bên liên quan; các tranh chấp giữa hai bang hoặc nhiều bang, giữa một bang và công dân Mỹ, hay giữa một bang với một công dân nước ngoài. Phần

lớn các vụ án của hệ thống toà án liên bang là các vụ kiện giữa công dân của các bang khác nhau.

Toà án liên bang cũng có những thẩm quyền riêng biệt trong một số vụ án. Trong một số trường hợp, họ đồng thời chia sẻ quyền lực với toà án các bang. Ví dụ, một số vụ kiện giữa các công dân các bang khác nhau có thể được thụ lý ở các toà án liên bang hoặc các toà án bang.

Các quy định này rõ ràng đã khẳng định vị trí trung lập của ngành tư pháp trong việc bảo vệ hiến pháp và pháp luật. Nó vạch ra một phạm vi quyền lực cho ngành tư pháp, không lấn sang thẩm quyền của các cơ quan quyền lực khác, nhưng vẫn có thể ngăn cản sự bành trướng của các nhánh quyền lực khác.

Quyền định hướng xét xử: Thẩm quyền này phái sinh từ thẩm quyền xét xử. Trong quá trình xử lý các vụ việc, toà án phải căn cứ vào các quy định của pháp luật. Nhưng trên thực tế, các quy định của pháp luật chỉ dừng lại ở các nguyên tắc chung. Do vậy, để có thể xét xử theo đúng pháp luật, toà án phải giải thích các quy định đó. Nhiệm vụ này làm cho toà án có vai trò như những người vạch ra định hướng cho việc xét xử.

Thẩm quyền kiểm chế và đối trọng: Theo cách thiết kế tổ chức bộ máy nhà nước Mỹ, cơ quan tư pháp có nhiệm vụ kiểm chế và đối trọng đối với hai nhánh quyền lực còn lại. Đối với cơ quan lập pháp, ngành tư pháp có thể căn cứ vào các quy định của hiến pháp để tuyên bố một đạo luật nào đó đã được quốc hội thông qua là trái với hiến pháp và nó sẽ bị vô hiệu hoá. Trong trường hợp có hai đạo luật cùng quy định về một vấn đề, nhưng lại mâu thuẫn với nhau thì cơ quan tư pháp có quyền tuyên bố bãi bỏ một trong hai đạo luật.

Đối với cơ quan hành pháp, toà án tối cao có quyền luận tội tổng thống và các quan chức chính phủ nếu như những người này bị phát hiện có dấu hiệu phạm pháp. Toà án cũng có quyền ban hành các bản án, quyết định chống lại các cơ quan cụ thể của ngành hành pháp do vi phạm pháp luật.

Những hạn chế đối với quyền lực của toà án tối cao:

Mặc dù có quyền lực rất lớn trong việc xem xét lại các bản án, nhưng toà án tối cao vẫn là nhánh quyền lực yếu nhất. Toà án tối cao phải dựa vào các bộ phận khác của chính phủ để thực thi các quyết định của mình. Hiếm khi toà án tối cao sử dụng đến thẩm quyền bãi bỏ hoạt động của những cơ quan khác trong chính phủ liên bang, và thẩm quyền này cũng bị hạn chế nghiêm ngặt.

Phần lớn những hạn chế đối với quyền lực của toà án nằm bên trong hệ thống tư pháp. Chẳng hạn, khi có một trường hợp gây tranh cãi về việc một người nào đó bị pháp luật làm tổn hại, toà án tối cao phải đợi cho vụ việc này được xét xử ở toà án cấp dưới. Điều này có nghĩa là có thể nhiều năm trôi qua, toà án tối cao mới có thể phán quyết về vụ việc đó.

Toà án tối cao thường cố lảng tránh các vấn đề chính trị và đồng thời cũng tránh các vấn đề thuộc về hiến pháp. Toà án sẽ không phán quyết một vụ việc có liên quan đến hiến pháp trừ phi không còn cách lựa chọn nào khác. Toà án tối cao thường không tuyên bố một điều luật là không hợp hiến nếu nó không vi phạm hiến pháp một cách quá rõ ràng.

Một hạn chế nữa của toà án là vấn đề tiền lệ án. Các thẩm phán nhìn chung đều tuân theo các quyết định trước đây của toà án trong những vụ việc về các vấn đề tương tự. Tuy nhiên, đôi khi các thẩm phán cũng không tuân theo những tiền lệ án nếu họ cảm thấy những vụ trước đây không tuân thủ hiến pháp. Đôi khi toà án tối cao cố gắng tìm kiếm sự nhất quán với tiền lệ án, thậm chí cả khi phải thay đổi luật. Do những lý do về chính trị cũng như pháp lý, toà án tối cao thường tránh những vấn đề gây quá nhiều tranh cãi, luật pháp liên quan đến vấn đề còn chưa rõ ràng, hoặc thiếu một sự đồng thuận về mặt chính trị.

Sức mạnh của toà án tối cao bắt nguồn từ sự phân đoạn của hệ thống nhà nước Mỹ. Với sự phân chia quyền lực giữa các nhánh của nhà nước liên bang và giữa nhà nước liên bang với các bang, thì mâu thuẫn xảy ra là điều không thể tránh khỏi. Sự phân chia quyền lực này tạo ra yêu cầu phải có một người phân xử và toà án tối cao chính là người đảm nhận vai trò này.

Mặc dù có rất ít vụ án thuộc thẩm quyền xét xử của toà án tối cao, nhưng toà án này vẫn giữ vai trò của cơ quan quyền lực cuối cùng có quyền xét xử theo quy định của hiến pháp. Tuy nhiên, những quyết định của toà án tối cao vẫn thường xuyên thay đổi tùy thuộc vào các bối cảnh chính trị.

Với quyền được phép bác bỏ những đạo luật của các cơ quan dân bầu, toà án tối cao đã thực sự can thiệp sâu sắc vào việc hoạch định chính sách quốc gia, đặt ra những thể thức trên bàn cờ chính trị và thu hút sự chú ý của người dân trước những vấn đề xã hội bức xúc.

2.4. Các đảng chính trị, các nhóm lợi ích và hệ thống bầu cử

2.4.1. Các đảng chính trị

+ Cơ cấu tổ chức của hai đảng cầm quyền

Ở Mỹ tại mỗi bang lại có sự khác biệt rất lớn về mặt tổ chức đảng phái. Có thể hình dung, cơ cấu đảng Dân chủ hay đảng Cộng hoà giống như hình kim tự tháp với các tổ chức đảng địa phương nằm ở dưới cùng (khu dân cư, phường, thị trấn), các uỷ ban cấp hạt ở trên, tiếp theo là uỷ ban cấp bang. Uỷ ban toàn quốc của mỗi đảng đứng trên tất cả và các đại hội đảng toàn quốc là cơ quan quyền lực tối cao.

Tuy nhiên, mô hình kim tự tháp không phản ánh chính xác quyền hạn của các tầng tổ chức. Quyền lực ở mỗi tầng bậc độc lập với nhau với đặc trưng nổi bật là tính tự trị rất cao.

- Tổ chức đảng cấp địa phương:

Tổ chức đảng ở địa phương là tầng thấp nhất trong bộ máy đảng phái ở Mỹ. Ở cấp này, đơn vị đảng nhỏ nhất là khu dân cư. Đây đồng thời cũng là một khu vực bỏ phiếu. Những hoạt động tích cực của cơ sở đảng tại các khu là một trong những nhân tố quan trọng góp phần giành thắng lợi của đảng trong các kỳ bầu cử. Tiếp theo là uỷ ban cấp phường, thành phố và cấp hạt. Ở cấp hạt cũng có uỷ ban đảng với một chức chủ tịch đảng. Hoạt động của đảng cấp địa phương chủ yếu tập trung vào các cuộc vận động bầu cử bầu chính quyền địa phương.

- Tổ chức đảng cấp bang:

Ở 50 bang và các vùng lãnh thổ của nước Mỹ đều có tổ chức của hai đảng Dân chủ và Cộng hoà. Mỗi bang đều có một uỷ ban trung ương của bang, một chủ tịch đảng bang và một bộ máy giúp việc chuyên nghiệp được trả lương.

Các uỷ viên của uỷ ban trung ương bang được lựa chọn từ các đại hội cấp hạt, từ các cuộc bầu cử sơ bộ, và từ các hội nghị của đảng. Ngoài ra, một bộ phận các thành viên đại diện cho các khu vực bầu cử quốc hội, nghị viện bang...

Chức năng chính của uỷ ban trung ương bang là đề cử ứng cử viên cho các cơ quan chính quyền bang, đồng thời tiến hành vận động tranh cử cho các ứng cử viên của đảng mình. Uỷ ban cũng có nhiệm vụ quảng cáo, giới thiệu các hoạt động của đảng, quyên tiền, vạch ra đường lối chung cho đảng, đồng thời thi hành các quyết định được thông qua tại đại hội đảng cấp bang.

Chủ tịch đảng cấp bang là người hưởng lương và làm việc thường trực, chỉ đạo trực tiếp việc hoạch định chính sách và các hoạt động của đảng như: tăng nguồn quỹ, xây dựng tổ chức đảng, xây dựng chiến lược cho chiến dịch vận động tranh cử.

- Tổ chức đảng cấp quốc gia:

Mỗi đảng được điều hành bởi một uỷ ban đảng toàn quốc bao gồm những đại diện được lựa chọn từ tổ chức đảng cấp bang và các nhóm khác nhau của đảng. Lãnh đạo uỷ ban là một vị chủ tịch thường do ứng cử viên tổng thống của đảng lựa chọn cứ 4 năm một lần. Dưới cơ quan quyền lực này là đội ngũ nhân viên chuyên nghiệp của đảng. Đây là những chuyên gia nắm vững và hiểu biết công nghệ vận động tranh cử hiện đại và các đạo luật phức tạp điều chỉnh việc quyên góp và chi tiêu tài chính.

- Hội nghị đảng toàn quốc:

Hội nghị đảng toàn quốc thường được tổ chức vào mùa hè trước khi diễn ra cuộc bầu cử tổng thống. Các đại biểu được lựa chọn bằng nhiều cách khác nhau từ các tổ chức đảng ở cấp bang. Hội nghị đảng toàn quốc của đảng Cộng hoà năm 1996 có 2210 đại biểu và đại hội của đảng Dân chủ có 4303 đại biểu

tham dự. Các đại biểu dự đại hội thông qua cương lĩnh của đảng, bầu ra ứng cử viên tổng thống của đảng. Hội nghị đảng toàn quốc đóng vai trò là cơ quan lãnh đạo tối cao của đảng trên phạm vi toàn quốc.

Nhìn chung, hệ thống tổ chức của các đảng ở Mỹ bị phi tập trung hoá cao độ. Điều này bắt nguồn từ những điều khoản quy định trong hiến pháp Mỹ, theo đó sự phân quyền cho chính quyền bang và chính quyền các địa phương là khá mạnh. Tổ chức và hoạt động của các đảng chủ yếu bị điều chỉnh bởi luật pháp của bang. Mỗi bang có những quy định riêng cho hoạt động của các đảng phái. Do vậy, tổ chức và sinh hoạt của đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà ở mỗi bang không giống nhau. Nhiều người cho rằng, trên thực tế, không phải chỉ có một đảng Dân chủ và một đảng Cộng hoà, mà nước Mỹ có tới 50 đảng Dân chủ và 50 đảng Cộng hoà khác nhau. Cái gọi là đảng Dân chủ hay đảng Cộng hoà thực chất chỉ là những liên minh lỏng lẻo của 50 đảng kia mỗi khi đến kỳ bầu cử.

Sự phi tập trung còn được thể hiện ở sự độc lập của các đảng cấp dưới đối với đảng cấp trên. Đối với cả đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà, tổ chức đảng ở cấp bang, hạt, và thành phố không chịu sự chỉ dẫn, hoặc kiểm soát của uỷ ban trung ương hoặc chủ tịch đảng cấp trung ương. Uỷ ban đảng ở mỗi cấp có một chương trình hoạt động riêng, có một chương trình gây quỹ và gây dựng cơ sở của riêng mình. Về nguyên tắc, các uỷ ban đảng của các địa phương không phải là cấp dưới của uỷ ban đảng ở cấp bang và cấp trung ương, và không nhất thiết phải nghe theo mệnh lệnh của đảng cấp trên. Trong công việc hàng ngày, các đơn vị đảng ở các cấp này là những đơn vị tự quản và độc lập.

Việc đăng ký trở thành đảng viên (hay cử tri) của một đảng là hoàn toàn dựa trên cơ sở tự nguyện. Sau khi đã trở thành đảng viên, một người không phải thực hiện bất kỳ một cam kết hay giằng buộc nào, không phải đóng đảng phí hoặc phải thực hiện một nghĩa vụ nào đối với đảng. Khi một người cảm thấy đảng không đem lại lợi ích gì cho mình, họ có thể bỏ đảng mà không gặp

phải bất kỳ một thủ tục phiền toái nào và người đó lại có thể đăng ký để trở thành đảng viên của một đảng khác, hoặc trở thành một cử tri độc lập.

2.4.2 Các nhóm lợi ích

Nhiều người cho rằng, các nhóm lợi ích có một sự tác động rất lớn đến nền chính trị nước Mỹ. Các nhóm lợi ích được coi là những quyền lực đứng đằng sau giật dây hệ thống chính trị để phục vụ cho những nhu cầu của họ.

Các nhóm lợi ích tạo cho người Mỹ một phương tiện để bày tỏ quan điểm của họ đối với các nhà hoạch định chính sách. Trong khi các đảng chính trị cạnh tranh với nhau để giành được các vị trí quyền lực trong bộ máy công quyền, thì các nhóm lợi ích chỉ cố gắng gây ảnh hưởng đến kết quả bầu cử. Một ứng cử viên có thể tỏ ra thân thiện với một nhóm lợi ích nào đó, hoặc là thành viên của một nhóm lợi ích, nhưng ứng cử viên đó sẽ không tranh cử với tư cách là người của một nhóm lợi ích.

Các dạng nhóm lợi ích:

Nhóm lợi ích kinh doanh: Hầu hết các nhà nghiên cứu đều cho rằng, các tổ chức kinh doanh đóng vai trò then chốt trong nền chính trị Mỹ. Các tổ chức này sử dụng những đòn bẩy ảnh hưởng trực tiếp tới các chính sách của chính phủ để phục vụ cho lợi ích của họ. Các công ty đa quốc gia thường sử dụng những nguồn lực to lớn của mình để đạt được các mục tiêu chính trị. Họ thường là thành viên của nhiều hiệp hội thương mại đại diện cho quan điểm của toàn bộ ngành công nghiệp trong tiến trình chính trị. Phòng thương mại, Hiệp hội các nhà sản xuất quốc gia và Hiệp hội các doanh nghiệp nhỏ quốc gia là những nhóm kinh doanh nổi tiếng. Những công ty lớn và đầy quyền lực như Công ty điện tín và điện thoại Mỹ (AT&T), Tập đoàn thép Mỹ và Tập đoàn General Motors thường hoạt động như một nhóm lợi ích.

Nhóm công đoàn: Đầu thế kỷ XX, phong trào công đoàn phát triển chậm, nhưng vào những năm 1930 công đoàn đã giành được vị trí quan trọng trong hệ thống chính trị Mỹ. Vào những năm 1950, số lượng thành viên công đoàn đã chiếm tới 35% lực lượng lao động. Vào những năm 1960, số lượng thành viên công đoàn bắt đầu giảm xuống ở mức hiện hành, khoảng 15% lực

lượng lao động, và sức mạnh chính trị của nó bị suy giảm. Tuy nhiên, các tổ chức công đoàn vẫn có ảnh hưởng đáng kể khi họ tập trung năng lực vào một cuộc bầu cử, hoặc một vấn đề cụ thể nào đó. Hiện nay, các tổ chức công đoàn nằm trong số những nhóm lợi ích có ảnh hưởng nhất ở Mỹ.

Nhóm nghề nghiệp: Một hình thức quan trọng khác của các nhóm lợi ích là hiệp hội nghề nghiệp. Các nhóm này được tổ chức trên cơ sở cùng có công việc giống nhau như: nhóm các nhà thương nghiệp, nhóm các nhà giáo, nhóm những người làm nghề y... Những người cùng nghề này hình thành các hiệp hội hoạt động từ cấp cơ sở tới cấp trung ương.

Hầu hết các ngành chuyên môn đều có tổ chức toàn quốc của riêng mình. Chẳng hạn, trong lĩnh vực chính sách nhà ở có các nhóm sau: Hiệp hội quốc gia của các quan chức về nhà ở và tái phát triển, Hội đồng các nhà chức trách về nhà ở công. Những nhóm này bị luật liên bang và luật của bang hạn chế tham gia các hoạt động đảng phái.

Các nhóm lợi ích công: Hình thức nhóm lợi ích phát triển nhanh nhất từ những năm 1970 là các nhóm lợi ích công. Đây là những nhóm không ủng hộ những lợi ích vật chất trực tiếp đối với thành viên của họ, mà bày tỏ những quan tâm đối với các giá trị xã hội. Những nhóm lợi ích công đầu tiên được hình thành từ các phong trào đòi quyền dân sự, quyền của phụ nữ và các phong trào môi trường trong những năm 1960. Theo thời gian, những phong trào này đã trải qua một quá trình phát triển, chuyển từ cách bày tỏ quan điểm trên đường phố sang hành động có tổ chức trong hệ thống chính trị. Các nhóm còn vận động cho những vấn đề mới như: quyền của người tàn tật, ngăn chặn lạm dụng trẻ em hoặc bạo lực trong gia đình. Đây cũng là những nhóm ủng hộ mạnh mẽ các chương trình làm lợi cho người nghèo.

Một số nhóm lợi ích được tổ chức trên cơ sở những mối quan tâm tôn giáo, xã hội hay chính trị. Những nhóm như Liên đoàn thành thị, Hội nghị lãnh đạo Cơ đốc giáo miền Nam tập trung vào các cử tri tôn giáo trong cộng đồng người da màu mà họ là đại diện trên diễn đàn quốc gia. Nhóm Hoà bình Xanh là một nhóm gồm những người hoạt động để bảo vệ môi trường. Một số nhóm

đại diện cho những người có chung chính kiến, chẳng hạn như nhóm Những người theo cách Mỹ (People for the American Way), nhóm Sự nghiệp chung (Common Cause) là những nhóm thúc đẩy việc cải cách hệ thống chính phủ do hai đảng kiểm soát.

Hoạt động của các nhóm lợi ích:

Các nhóm lợi ích tham gia vào mọi loại hình và tất cả các giai đoạn của hoạt động chính trị. Các hoạt động của nhóm lợi ích có thể chia ra làm 2 loại: vận động hành lang và tham gia vào quá trình bầu cử.

Vận động hành lang:

Vận động hành lang là hoạt động của các cá nhân, hay các nhóm lợi ích nhằm gây áp lực đối với chính phủ để chính phủ hành động theo ý muốn của họ. Các nhóm vận động ngày nay duy trì đội ngũ chuyên vận động hành lang, hoặc thuê các công ty chuyên nghiệp ở Washington để bảo vệ lợi ích của mình. Theo luật vận động hành lang năm 1995, những người vận động hành lang phải báo cáo ai đã trả tiền thuê họ, họ được trả bao nhiêu tiền và làm việc trên những lĩnh vực nào. Biện pháp này đòi hỏi 14.000 chuyên gia vận động hành lang ở Washington phải đăng ký hành nghề với yêu cầu giới hạn việc quà cáp và mời cơm các nghị sỹ của bất cứ nhà vận động hành lang nào xuống còn 100 USD/năm/ người.

Vận động trực tiếp thường diễn ra trong các uỷ ban của quốc hội và trong các nhà lãnh đạo hành pháp. Đôi khi các quyết định thực sự của chính phủ là do các nhà vận động hành lang, các quan chức hành chính và các uỷ ban của quốc hội (cái gọi là tam giác sắt) đưa ra. Các nhà vận động hành lang cung cấp thông tin về các ngành công nghiệp, hay về nhóm của họ cho các nghị sỹ quốc hội và họ có thể tạo điều kiện cho những khách hàng của mình nói chuyện trực tiếp với các nhà hoạch định chính sách. Kiến thức, các mối quan hệ cá nhân, và sự có mặt thường xuyên tại các chuyên vận động gây quỹ, đã đặt các nhà vận động hành lang vào một vị thế hết sức quan trọng.

Một dạng vận động hành lang gián tiếp khác là các nhóm lợi ích thuyết phục các nhóm khác cùng tham gia vào một cuộc vận động. Họ sẽ thành lập

một liên minh bao gồm nhiều nhóm khác nhau cùng sử dụng một khẩu hiệu hành động. Đôi khi các cuộc vận động nhằm gây ảnh hưởng đến chính kiến của các nhà lãnh đạo địa phương.

Tham gia vào hoạt động bầu cử:

Các nhóm lợi ích tham gia vào các cuộc vận động bầu cử thông qua sự giúp đỡ các đảng phái chính trị và các ứng cử viên tự do. Bằng cách góp tiền cho một cuộc vận động chính trị, các nhóm lợi ích có thể ủng hộ một chính trị gia - người có thể trước đây đã hỗ trợ các nhóm này, hoặc kỳ vọng ông ta sẽ ủng hộ mình trong tương lai. Các nhóm có thể góp tiền ủng hộ đối thủ của một chính trị gia nhằm trừng phạt người này do đã chống lại họ. Các nhóm thậm chí có thể chơi trò “nước đôi” bằng cách giúp đỡ tài chính cho chiến dịch vận động của cả hai ứng cử viên đang chạy đua với nhau.

Một thay đổi quan trọng trong vai trò của các nhóm lợi ích tại các cuộc bầu cử là sự nổi lên của các Ủy ban hành động chính trị (PAC). Các PAC là những tổ chức do các nhóm tư nhân như các doanh nghiệp hay công đoàn lao động thành lập nhằm gây ảnh hưởng đến quá trình chính trị thông qua việc gây quỹ từ chính các thành viên của mình. Các tổ chức này không phải là hiện tượng mới trong đời sống chính trị nước Mỹ. Sự mở rộng của các PAC thuộc giới kinh doanh xuất hiện từ những năm cuối thập kỷ 70 như một kết quả ngoài mong đợi của những chiến dịch vận động cải cách tài chính cho chiến dịch vận động tranh cử. Những đạo luật này với sự hậu thuẫn của công đoàn, đã đặt ra những giới hạn chặt chẽ đối với những món quà biếu xén cá nhân và công khai cho công chúng được biết

2.4.3 Hệ thống bầu cử

Bầu cử ở Mỹ là thủ tục nhằm lựa chọn những người có cương vị lãnh đạo quan trọng nhất của bộ máy ở các cấp, gồm những người đứng đầu cơ quan thuộc bộ máy nhà nước từ cấp trung ương tới cấp địa phương.

Trong những năm đầu khi nước Mỹ mới được thành lập, bầu cử là đặc quyền của những đàn ông da trắng, trưởng thành và có tài sản. Các đối tượng như: phụ nữ, người da đen, người nghèo, những thổ dân da đỏ, không có quyền

bầu cử. Những hạn chế này dần dần bị vô hiệu hoá. Đến năm 1920, khi điều khoản sửa đổi thứ 19 của hiến pháp được thông qua và áp dụng trên phạm vi toàn quốc, thì toàn bộ phụ nữ sống trên đất Mỹ mới chính thức được hưởng quyền dân chủ nói trên.

Vào năm 1964, với điều khoản bổ sung thứ 24 được đưa vào hiến pháp, thì những rào cản về thuế bầu cử vẫn còn tồn tại ở một số bang miền Nam trước đó đã bị dỡ bỏ. Các cử tri có quyền tham gia bầu cử mà không cần phải đóng bất cứ một khoản gì.

Trước khi có điều khoản sửa đổi thứ 26 trong hiến pháp thông qua năm 1971, thì các công dân Mỹ từ 21 tuổi trở lên mới có quyền bầu cử. Quy định này đã gạt ra khỏi đời sống chính trị một số lượng lớn thanh niên Mỹ. Sau sửa đổi này, độ tuổi được phép đi bầu cử giảm xuống còn 18 tuổi.

Tuy nhiên, đó mới chỉ là những điều kiện cần, chưa phải là điều kiện đủ. Một công dân đủ tư cách ngoài những điều kiện về tuổi như đã trình bày ở phần trên phải thường trú tại khu vực bầu cử ít nhất một tháng trước ngày bầu cử tùy theo quy định của từng bang và phải đăng ký vào danh sách cử tri tại khu vực bầu cử mà mình sẽ đi bầu.

Để đảm bảo cho nguyên tắc bình đẳng “mỗi người một phiếu” có chỗ đứng vững chắc trong đời sống chính trị, năm 1964, toà án tối cao Mỹ đã đưa ra một quy định theo đó số cử tri trong mỗi đơn vị bầu cử bầu các thành viên hạ viện ở mỗi bang phải bằng nhau.

Không giống như một số nước phương Tây áp dụng chế độ bầu cử bắt buộc, luật pháp Mỹ không có quy định buộc người dân phải thực hiện quyền bầu cử của mình. Việc áp dụng nguyên tắc bầu cử tự do đã đưa đến một thực tế là số cử tri tham gia bầu cử ở Mỹ thường thấp. Các số liệu nghiên cứu cho thấy, tỷ lệ cử tri đi bầu trong các cuộc bầu cử tổng thống đã giảm mạnh trong những năm từ 1960 đến 1988 (năm 1960 là 63% và năm 1988 là 50%). Đến năm 1992, tỷ lệ này đã nhích lên một chút (55%), nhưng trong những cuộc bầu cử tổng thống các năm 1996, 2000 và 2004 thì số cử tri đi bầu cũng chỉ duy trì ở mức trên dưới 50 %.

Có thể nói, hệ thống luật pháp Mỹ hiện nay đã đảm bảo về mặt hình thức quyền tham gia lựa chọn các nhân vật chủ chốt trong bộ máy nhà nước của mọi người dân.

Bầu cử tổng thống:

Trong các cuộc đua thì cuộc chạy đua vào Nhà trắng giành chức vụ tổng thống Mỹ là điển hình và quyết liệt nhất. Về thực chất đây là cuộc cạnh tranh giữa hai đảng lớn là đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà. Để giành được vị trí quyền lực này, mỗi đảng đều xây dựng cho mình một cương lĩnh tranh cử, lựa chọn ứng cử viên, tìm nguồn tài trợ cho chiến dịch vận động tranh cử.

Hiến pháp Mỹ quy định bầu cử tổng thống được tiến hành một cách gián tiếp. Tổng thống không phải do người dân trực tiếp bầu ra, mà do cử tri đoàn bỏ phiếu lựa chọn. Thành viên của cử tri đoàn được gọi là đại cử tri. Mỗi bang có số đại cử tri bằng số thượng nghị sỹ và hạ nghị sỹ của bang đó cộng lại. Để trở thành tổng thống, một ứng cử viên phải giành được ít nhất 270 phiếu của cử tri đoàn. Theo quy định của hiến pháp, các đại cử tri không được là quan chức của chính phủ hoặc nghị sỹ quốc hội, nhưng những người này lại mang tính đảng phái rõ rệt. Hầu hết các đại cử tri phải cam kết bỏ phiếu cho đảng mà họ đứng tên đại diện. Cũng đã có trường hợp các đại cử tri không thực hiện cam kết, (điều này rất hiếm khi xảy ra), nhưng chưa bao giờ nó đủ sức nặng để thay đổi kết quả của cuộc bầu cử. Do vậy, nhìn vào thành phần đại cử tri người ta có thể biết trước được ứng cử viên nào sẽ trở thành tổng thống.

Về cơ bản, quá trình bầu cử tổng thống Mỹ trải qua ba giai đoạn.

Giai đoạn bầu cử sơ bộ: Cách thức cơ bản để lựa chọn ứng cử viên tổng thống của một đảng thường được tiến hành thông qua các cuộc bầu cử sơ bộ. Để được đề cử chính thức tại hội nghị đảng toàn quốc, một ứng cử viên tổng thống phải giành được tối đa số phiếu bầu tại cuộc bầu cử sơ bộ. Hiện nay, hầu hết các bang ở Mỹ đã tổ chức các cuộc bầu cử sơ bộ để lựa chọn ứng cử viên tổng thống. Mục đích của các cuộc bầu cử sơ bộ là nhằm tìm hiểu mức độ ủng hộ của cử tri đối với các ứng cử viên của đảng sẽ tham gia tranh cử trong cuộc tổng tuyển cử.

Cuộc bầu cử sơ bộ thực sự là trận đấu đa phương giữa các ứng cử viên trong cùng một đảng. Mỗi ứng cử viên cùng với những người ủng hộ ông ta phải tích cực tiến hành vận động ở các bang để họ có thể có nhiều đại diện nhất được bầu đi dự đại hội đảng toàn quốc. Người nào có nhiều đại diện ủng hộ tại các bang lọt vào đoàn đại biểu đi dự hội nghị đảng toàn quốc, người đó có nhiều khả năng được lựa chọn làm ứng cử viên duy nhất của đảng.

Cách thức tiến hành bầu cử sơ bộ của đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà cũng có những điểm khác biệt. Để củng cố tính thống nhất tổ chức đảng của mình, đảng Dân chủ đã đưa ra các nguyên tắc bầu cử áp dụng trên phạm vi toàn quốc. Đảng Dân chủ cũng yêu cầu 75% số đại biểu của mỗi bang phải được bầu ở những khu vực bầu cử có dân số tương đương với khu vực bầu cử quốc hội để tăng cường sự đại diện của các nhóm thiểu số.

Về mặt lý thuyết, quá trình đề cử ứng cử viên tổng thống thông qua các cuộc bầu cử sơ bộ là một bước tiến trong quá trình dân chủ hoá đời sống chính trị nước Mỹ. Nó đã tạo điều kiện cho đông đảo người dân tham gia vào một trong những sự kiện quan trọng nhất của đời sống chính trị. Mặt khác, theo cách này, các ứng cử viên cũng không còn phải phụ thuộc vào một nhóm nhỏ các nhà lãnh đạo đảng, những người trước đây vốn giữ đặc quyền giới thiệu ứng cử viên.

Giai đoạn hội nghị đảng toàn quốc: Người được chọn là ứng cử viên tổng thống của đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà phải giành được đa số tuyệt đối phiếu bầu của những người tham dự hội nghị đảng. Nếu như vòng bỏ phiếu đầu tiên không thành, các vòng bỏ phiếu tiếp theo sẽ được thực hiện cho đến khi nào đạt kết quả mới thôi. Sau các vòng bỏ phiếu đầu tiên, các ứng cử viên được ít phiếu thường được vận động rút khỏi danh sách để cho phiếu bầu được tập trung. Bản thân hội nghị đảng toàn quốc hiện nay cũng ít ý nghĩa hơn so với trước đây. Thực ra đây chỉ là cuộc họp để phê chuẩn những phán quyết của các cuộc bầu cử sơ bộ. Ngoài việc chính thức đề cử các ứng cử viên tổng thống và phó tổng thống, hội nghị cũng có nhiệm vụ thông qua cương lĩnh tranh cử của đảng.

Ngay sau khi các ứng cử viên chính thức được đề cử thì cuộc vận động tranh cử cũng thực sự bắt đầu. Lúc này, đối thủ của họ không phải là người trong nội bộ đảng nữa, mà là đại diện của các đảng khác. Công việc quan trọng trước tiên đối với ứng cử viên là phải thành lập một tổ chức vận động tranh cử cho mình. Để giành chiến thắng trong bầu cử đòi hỏi các ứng cử viên phải vạch ra được một chiến lược tranh cử rõ ràng. Đây là vấn đề có ý nghĩa then chốt quyết định sự thành bại của chiến dịch.

Có thể nói, chiến dịch vận động tranh cử nhằm tạo cho người dân hình ảnh một vị tổng thống tương lai đầy ấn tượng. Hàng loạt các tài liệu được in ấn, các buổi phỏng vấn được đưa tin trên đài phát thanh và truyền hình, các bài diễn văn được đọc ở khắp mọi nơi. Tất cả các động thái đó của các ứng cử viên là nhằm gây ấn tượng mạnh với các cử tri với một thông điệp duy nhất: “Hãy bỏ phiếu cho tôi!”.

Giai đoạn bầu tổng thống và phó tổng thống: Trong cuộc bầu cử tổng thống, người dân Mỹ không trực tiếp lựa chọn người thắng cử. Thay vì lẽ đó, họ bỏ phiếu bầu các đại cử tri và những người này sẽ thay mặt họ bỏ phiếu bầu tổng thống. Dựa trên nguyên tắc “người thắng được tất cả”, các ứng cử viên của đảng nào thu được đa số tương đối phiếu bầu ở một bang sẽ giành được toàn bộ số phiếu đại cử tri của bang đó.

Sau khi được bầu, các đại cử tri sẽ gặp nhau tại thủ phủ của bang mình và chính thức bầu tổng thống vào một ngày đã định. Theo quy định, khi một người được đề cử làm tổng thống thì anh ta cũng chọn một người làm phó tổng thống cho mình. Cho nên khi bầu chức tổng thống đồng thời người ta bầu luôn cả chức phó tổng thống. Kết quả bỏ phiếu được gửi đến Washington. Vào ngày mùng 6 tháng Giêng của năm sau, tại phiên họp chung của quốc hội, dưới sự chủ tọa của chủ tịch thượng viện, các phiếu bầu sẽ được mang ra đếm. Ứng cử viên nào giành được đa số tuyệt đối phiếu bầu đại cử tri sẽ là người thắng cử. Tuy nhiên, công đoạn này chỉ có tính hình thức, vì thực tế sau ngày tổng tuyển cử, người ta chỉ cần đếm số đại cử tri của mỗi đảng là đã có thể xác định được ai là tổng thống.

Với một hệ thống như vậy, về mặt lý thuyết, tổng thống có thể được bầu với số phiếu phổ thông ít hơn đối thủ của mình. Thậm chí, tổng thống Mỹ chưa chắc đã là đại diện cho đa số cử tri. Cuộc bầu cử tổng thống năm 2000 giữa ứng cử viên George Bush của đảng Cộng hoà và Al Gore của đảng Dân chủ là một ví dụ. Ứng cử viên Bush đã thắng cử với số phiếu phổ thông ít hơn đối thủ của mình.

Bầu cử quốc hội:

Sau bầu cử tổng thống, bầu cử quốc hội là một sự kiện quan trọng thứ hai do vai trò của cơ quan này trong quá trình hoạch định chính sách quốc gia. Bầu cử quốc hội nhìn chung đơn giản hơn nhiều so với bầu cử tổng thống. Có thể chia bầu cử quốc hội ra làm hai giai đoạn: giai đoạn bầu cử sơ bộ để lựa chọn ứng cử viên của mỗi đảng và giai đoạn bầu chính thức quyết định người thắng cuộc. Tuy nhiên, ở các cuộc bầu cử quốc hội, mỗi đại biểu chỉ phải tranh cử trong khu vực bầu cử của mình, tại bang mình. Các cuộc bầu cử được quyết định theo phương pháp đa số tương đối (The first past the post). Người trúng cử là người giành được số phiếu cao hơn đối thủ của mình, kể cả trường hợp số phiếu bầu không vượt quá 50%. Việc áp dụng phương pháp tính phiếu này trong các đơn vị bầu cử một đại diện thường dẫn tới sự tồn tại của hệ thống hai đảng. Các ứng cử viên độc lập hoặc ứng cử viên của các đảng thứ ba thường ít có cơ hội thắng cử. Chính vì vậy, cách tốt nhất để một ứng cử viên có cơ hội thắng cử là anh ta phải trở thành đảng viên của một trong hai đảng lớn. Trong suốt tiến trình lịch sử nước Mỹ, hầu như chỉ có hai đảng Dân chủ và Cộng hoà thay nhau nắm quyền.

Trong thời gian trước đây, các cuộc bầu cử quốc hội mang nặng tính đảng, các ứng cử viên do ban lãnh đạo đảng quyết định. Công việc vận động tranh cử cũng chủ yếu do các đảng đảm nhận. Ngày nay, người Mỹ ngày càng có xu hướng đặt trọng tâm vào các ứng cử viên nhiều hơn là vào tổ chức đảng trong các cuộc bầu cử. Những cuộc tranh luận của các ứng cử viên trên truyền hình, những cuộc tiếp xúc, gặp gỡ, thư từ... và các khía cạnh khác của cuộc bầu cử hiện đại đã làm cho cử tri ý thức rõ hơn về vai trò của các ứng cử viên

với tư cách cá nhân. Và kết quả là ngoài sự cân nhắc tính đảng của mình, cử tri đã bắt đầu tính đến điểm yếu và điểm mạnh của từng ứng cử viên.

Một trong những nhân tố có ý nghĩa quyết định cho sự thành công của một cuộc bầu cử là vận động tranh cử. Theo các chuyên gia trong lĩnh vực này thì trở ngại lớn nhất trong các cuộc đua của các ứng cử viên vào quốc hội là khả năng thanh toán cho những chi phí của cuộc vận động. Điều này đòi hỏi những người tham gia phải có một khả năng tài chính dồi dào. Nếu không, mọi cố gắng của họ có thể sẽ trở nên vô nghĩa.

Nhìn chung, hoạt động bầu cử ở Mỹ về hình thức là công việc lựa chọn người đại diện cho người dân, nhưng về thực chất, đó là một cuộc đua giành quyền lực giữa các đảng phái, các lực lượng xã hội, với sự tham gia, tác động và ảnh hưởng của tất cả các thành tố trong hệ thống chính trị.

2.5. Hoạt động của HTCT

2.5.1. Hệ thống đảng phái

Trong nền chính trị Mỹ, các đảng phái chính trị có một vai trò đặc biệt quan trọng. Các đảng không chỉ cung cấp ứng cử viên cho các cuộc bầu cử, mà còn có ảnh hưởng về tổ chức, về các quyết định của đảng trong cơ quan lập pháp. So với các nền dân chủ phương Tây khác, hệ thống đảng phái ở Mỹ cũng có những điểm khác biệt đáng kể.

- *Các đảng chính trị ở Mỹ thực chất chỉ là những đảng bầu cử*: Đó là những liên minh rộng lớn, lỏng lẻo và không có một chương trình nhất quán. Cứ bốn năm một lần, vào dịp chuẩn bị bầu cử tổng thống, các đảng lại thông qua quan điểm chung về chương trình trong hội nghị đề cử ứng cử viên tổng thống. Thông thường, các đảng chính trị Mỹ quan tâm hàng đầu tới việc phải chiến thắng trong các cuộc bầu cử và giành được các vị trí trong chính phủ. Chính vì vậy, cả hai đảng cầm quyền không tìm cách nhấn vào sự khác biệt trong chính sách, không đại diện cho các giá trị khác nhau, bởi điều này có thể gây khó khăn cho bản thân các đảng, làm chia rẽ và xói mòn sự đoàn kết bên ngoài của liên minh rộng lớn, đa thành phần của các đảng. Nguyên nhân của tình trạng này là do Mỹ là một quốc gia rộng lớn và hết sức đa dạng, nên để

xây dựng được một đảng đủ mạnh có thể giành được sự ủng hộ của đa số cử tri đòi hỏi phải có một liên minh gồm rất nhiều tầng lớp, chủng tộc, tôn giáo, khu vực... khác nhau. Trong khi đó, đa số các cử tri Mỹ đều có quan điểm tương đối trung dung. Các cử tri bình thường không háng hái tham gia vào các hoạt động của đảng, ít có cam kết về lý tưởng và thiên về tán thành những quan điểm ôn hoà hơn.

- *Các đảng ở Mỹ nhìn chung được định hướng một cách thực dụng* chứ không phải là những đảng theo khuynh hướng tư tưởng. Cả đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà đều có xu hướng ủng hộ cho những quan điểm có tính ôn hoà trong xã hội. Họ không quan tâm đến các vấn đề lý luận hay tư tưởng một cách cứng nhắc. Họ hướng tới sự ủng hộ của tất cả các nhóm người khác nhau trong xã hội, không có sự phân biệt về giai cấp, tầng lớp, sắc tộc, tôn giáo... Các đảng luôn đưa ra những quan điểm sao cho có thể thu hút được các trào lưu tư tưởng rộng rãi nhất của người Mỹ.

- *Hệ thống hai đảng thay nhau cầm quyền*: Theo những thống kê gần đây, hiện nước Mỹ có hàng trăm đảng phái chính trị đang tồn tại và hoạt động, tạo ra một bức tranh chính trị khá đa dạng và phong phú, nhưng trên thực tế chỉ có hai đảng lớn là đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà thay nhau cầm quyền ở hầu như tất cả các cấp độ từ chính quyền liên bang, chính quyền bang, cho đến chính quyền địa phương. Các đảng nhỏ khác chỉ có thể tham dự vào đời sống chính trị ở một mức độ hạn chế, có thể giành thắng cử ở một vài cấp chính quyền địa phương nào đó.

Có bốn lý do giải thích cho sự tồn tại của chế độ hai đảng ở Mỹ:

Thứ nhất, đó là thuyết nhị nguyên mang tính lịch sử về xung đột chính trị tại Mỹ giữa những người theo chủ nghĩa liên bang và những người chống chủ nghĩa liên bang.

Thứ hai, các cử tri Mỹ nhìn chung là những người có tư tưởng ôn hoà, không muốn có những lựa chọn chính trị mang tính cực đoan. Các đảng phái chính trị theo tư tưởng cực tả hoặc cực hữu đều không có chỗ đứng trong nền chính trị nước Mỹ.

Thứ ba, cấu trúc của hệ thống bầu cử ở Mỹ khuyến khích sự chi phối của hệ thống hai đảng. Nước Mỹ áp dụng hệ thống bầu cử theo phương pháp đa số tương đối và hệ thống này gây khó khăn cho những ứng cử viên của các đảng thứ ba.

Cuối cùng, các đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà tiếp tục chi phối nền chính trị Mỹ bởi sự linh hoạt, dễ dàng thích nghi với những thay đổi về mặt xã hội của chúng. Khi cần thiết, các đảng này sẵn sàng chấp nhận những quan điểm khác biệt để mở rộng liên minh của mình bằng cách thu hút bất kỳ một đảng thứ ba nào nổi lên.

2.5.2. Về cơ chế phân quyền giữa các nhánh quyền lực

Cách thức tổ chức bộ máy nhà nước Mỹ hiện nay áp dụng tư tưởng phân quyền một cách triệt để. Ba cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp với các cơ cấu nhân sự riêng biệt, đảm nhiệm những phần công việc khác nhau trong chu trình chính sách quốc gia. Các biện pháp kiểm chế và đối trọng quyền lực, dùng quyền lực để hạn chế quyền lực, đã tạo ra một cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả ngay trong bản thân bộ máy nhà nước.

Tuy nhiên, sự phân quyền giữa các nhánh quyền lực cũng chỉ mang tính tương đối, bởi mỗi nhánh quyền lực khi thực thi nhiệm vụ của mình cũng đã thực hiện một phần, hoặc phụ thuộc vào các nhánh quyền lực khác. Chẳng hạn, cơ quan hành pháp Mỹ không chỉ thuần túy đóng vai trò thực thi các chính sách, các luật đã được cơ quan lập pháp thông qua một cách thụ động. Trên thực tế, nhánh quyền lực này cũng có vai trò quan trọng trong quá trình lập pháp. Các thống kê cho thấy, có khoảng gần 50% các dự luật được đưa ra thảo luận tại quốc hội Mỹ là do cơ quan hành pháp soạn thảo và kiến nghị. Việc tổng thống có quyền phê chuẩn cuối cùng vào các văn bản luật để hợp pháp hóa quá trình xây dựng luật, cũng như quyền phủ quyết đối với các dự luật nào đó chứng tỏ vị thế quan trọng của tổng thống đối với quá trình lập pháp. Đối với nhánh tư pháp, theo quy định của pháp luật, tổng thống cũng là người có quyền đề xuất các ứng cử viên cho chức thẩm phán của tòa án tối cao khi các vị trí quyền lực này khuyết. Cũng tương tự, Quốc hội Mỹ cũng nắm giữ một số

quyền tư pháp như quyền điều tra, tiến hành các thủ tục đàn hạch khi tổng thống có các dấu hiệu sai phạm, có quyền đình chỉ một số quyết định của tổng thống và có quyền phê chuẩn đối với các chức danh của cơ quan tư pháp...

Như vậy, khi nói tới việc phân chia quyền lực giữa các nhánh của tổ chức bộ máy nhà nước Mỹ nên hiểu đó là sự phân chia một cách tương đối. Còn trên thực tế, không một nhánh quyền lực nào có thể hoạt động độc lập một cách tuyệt đối. Để bộ máy nhà nước vận hành một cách thông suốt và hiệu quả thì nhất định giữa các nhánh phải có sự hợp tác, phối hợp với nhau. Nếu giữa các nhánh quyền lực không tìm được tiếng nói chung, không có sự phối hợp trong quá trình ra chính sách, thì chắc chắn hệ thống chính trị sẽ rơi vào khủng hoảng. Thực tiễn nền chính trị Mỹ cho thấy, hiếm khi tình trạng này xảy ra, hoặc có xảy ra cũng chỉ ở những thời điểm nhất định nào đó; còn tình trạng hợp tác, thỏa hiệp giữa các nhánh quyền lực vẫn là xu hướng chủ đạo.

2.5.3. Sự tham dự của các nhóm lợi ích trong quá trình hoạch định chính sách

Hoạt động chính của các nhóm lợi ích trong nền chính trị Mỹ là hoạt động vận động hành lang. Hầu hết các nhóm lợi ích đều có đại diện tại Washington để bảo vệ cho lợi ích của họ. Những nhà vận động hành lang chuyên nghiệp thường là những người rất có kinh nghiệm về các thủ tục lập pháp, có quan hệ mật thiết với các quan chức ở cả cơ quan lập pháp và hành pháp. Nhiều người trong số này đã từng là nghị sỹ quốc hội, hoặc là quan chức chính phủ. Họ sử dụng tri thức và quan hệ sẵn có để vận động các nhà hoạch định chính sách bảo trợ, hoặc ủng hộ cho các dự luật do nhóm lợi ích mà họ là đại diện đề xuất. Đổi lại, các nhóm lợi ích sẽ có những món “lợi quả” cho các nhà hoạch định chính sách dưới các hình thức khác nhau. Đó có thể là lời hứa sẽ đóng góp nhiều tiền bạc cho quỹ tranh cử của họ trong nhiệm kỳ sau, hoặc có thể là những món quà, những chuyến du lịch miễn phí do các nhóm lợi ích trang trải...

Trong một xã hội đa nguyên như xã hội Mỹ, có rất nhiều nhóm lợi ích khác nhau cùng tồn tại. Tuy nhiên, trên thực tế, khả năng tác động đến quá

trình hình thành chính sách của chính phủ lại khác nhau một cách rõ rệt giữa các nhóm, giữa các vùng và giữa các cấp độ tác động. Các nhóm lợi ích có số lượng thành viên lớn thường là những nhóm chỉ giành được những mục tiêu chung chung, trong khi các nhóm nhỏ có tính cố kết lại thường đạt được những kết quả rõ nét, thiết thực hơn.

III. KẾT LUẬN VÀ NHẬN XÉT SO SÁNH

1. Tạo ra một cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả

Một trong những nan giải của dân chủ là sau khi người dân ủy quyền cho những đại diện, thì bằng cách nào họ có thể kiểm soát được các đại diện của mình, khiến cho các đại diện không thể lạm dụng quyền lực. Đây cũng là một đề tài gây nhiều tranh cãi trong các nhà tư tưởng, các nhà nghiên cứu chính trị từ xưa đến nay.

Là một quốc gia ra đời muộn hơn rất nhiều so với các cường quốc trên thế giới, dựa trên những bài học kinh nghiệm từ các mô hình chính trị đã có trong lịch sử, cũng như từ kinh nghiệm thực tế của các bang đầu tiên, các nhà lập quốc Mỹ đã thiết kế cho mình một mô hình chính trị riêng. Về cơ bản, HTCT Mỹ hiện nay vẫn giữ nguyên những nguyên tắc đã được định hình từ thời lập quốc, đó là: tự do dân chủ, chế độ liên bang, quyền của người dân... Với cách thức tổ chức bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tam quyền phân lập triệt để, một cơ chế kiểm soát và cân bằng quyền lực giữa các cơ quan của chính phủ đã được hình thành. Cơ chế này không cho phép quyền lực tập trung quá nhiều trong tay một cá nhân, hay một cơ quan nào. Ba cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp luôn ở thế cân bằng. Biện pháp dùng quyền lực để hạn chế quyền lực đã tạo ra một cơ chế kiểm soát quyền lực hữu hiệu ngay trong bản thân bộ máy. Điều này đã làm hạn chế một cách đáng kể khả năng lạm dụng quyền lực của các cơ quan công quyền. Bất kỳ một hành động nào của các cơ quan của chính phủ có dấu hiệu vi phạm pháp luật đều có thể bị phơi bày trước công chúng.

Cách thức tổ chức bộ máy nhà nước Mỹ được nhiều người đánh giá là hiệu quả. Trên thực tế, Mỹ là một trong những quốc gia có tỷ lệ tham nhũng thấp trên thế giới. Tính hiệu quả của HTCT còn thể hiện ở chỗ nó có khả năng đáp ứng các yêu cầu phát triển của xã hội trên mọi phương diện: kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội.

2. Một HTCT hoạt động ổn định

Các nguyên tắc hoạt động đã được thể chế hoá một cách cao độ cho phép HTCT Mỹ hoạt động một cách ổn định, không bị xáo trộn trước những biến động của tình hình quốc tế, hay sự thay đổi của các nhà lãnh đạo trong nước. Thể chế đó không cho phép bất kỳ một cá nhân nào có thể dễ dàng thao túng, thay đổi các mục tiêu phát triển đã được vạch ra. Các tổng thống, các nghị sỹ quốc hội đại diện cho các đảng chính trị, các lợi ích khác nhau có thể bị thay thế liên tục qua các kỳ bầu cử, nhưng dù họ đại diện cho đảng phái chính trị nào thì những luật chơi chung đã được thoả thuận vẫn được tôn trọng và thừa nhận. Sự chấp nhận các luật chơi và kết quả của cuộc chơi của các đối thủ tham gia đã tạo cho nước Mỹ có một hệ thống chính trị ổn định. Mặc dù các đảng phái chính trị luôn cạnh tranh với nhau nhằm giành quyền kiểm soát bộ máy nhà nước, nhưng họ vẫn cùng chia sẻ những cam kết chung và cùng hướng tới những giá trị cơ bản của xã hội: đó là chế độ nhà nước cộng hòa, tôn trọng hiến pháp và các nguyên tắc của nó, ủng hộ chế độ sở hữu tư nhân, phát triển nền kinh tế thị trường, ủng hộ luật pháp và trật tự. Các thể chế chính trị vốn đã tồn tại và được tuân theo hàng trăm năm nay vẫn tiếp tục có chỗ đứng trong đời sống chính trị. Tính ổn định và hiệu quả của HTCT là một cơ sở quan trọng giúp cho Mỹ trở thành một trong những cường quốc kinh tế và chính trị hàng đầu thế giới.

3. Hoạt động chính trị bị thương mại hoá cao độ

Một nhà chính trị Mỹ đã từng nhận xét rằng, “tiền là nguồn sữa mẹ của chính trị”. Điều này càng trở nên thực tế trong đời sống chính trị Mỹ trong những thập kỷ gần đây. Hoạt động chính trị đã bị thương mại hoá một cách cao độ, đặc biệt là trong các cuộc bầu cử tổng thống và bầu cử quốc hội.

Cũng không phải là quá đáng khi có người cho rằng, chìa khoá cho sự thành công của một cuộc bầu cử ở Mỹ là vận động tranh cử và điểm quan trọng nhất của vận động tranh cử là vấn đề tài chính. Theo các nhà phân tích chính trị thì trở ngại lớn nhất trong cuộc đua của các ứng cử viên là khả năng thanh toán cho những chi phí của cuộc vận động. Điều này đòi hỏi những người tham gia tranh cử phải có một khả năng tài chính không lồ.

Theo số liệu của Ủy ban bầu cử liên bang Mỹ, trong chiến dịch vận động tranh cử tổng thống năm 2004, ứng cử viên của đảng Cộng hoà George Bush đã chi hết khoảng 345 triệu USD, trong khi đó ứng cử viên của đảng Dân chủ John Kerry chi hết khoảng 310 triệu USD.

Nếu xét trên bình diện lý thuyết thì mọi người dân Mỹ nếu có đủ điều kiện đều có thể tham gia tranh cử. Nhưng, trên thực tế, với mức độ thương mại hóa ngày càng cao của các chiến dịch vận động tranh cử, thì những người lao động bình thường không bao giờ có đủ điều kiện để tham gia. Đối với họ, chính trị thực sự chỉ là thứ “trò chơi xa xỉ” của những kẻ có tiền.

4. Hệ thống hai đảng thay nhau cầm quyền

Theo quy định hiện hành, việc hình thành các đảng phái chính trị ở Mỹ là hoàn toàn tự do. Tuy nhiên, các quy định hiện nay của luật pháp Mỹ gần như không cho phép một đảng thứ ba nào có thể phát triển ở tầm vóc toàn quốc để có đủ năng lực cạnh tranh với hai đảng lớn. Những yêu cầu về mặt pháp lý và nhất là những quy định cụ thể ở từng bang khiến cho các đảng thứ ba khó có thể vượt qua những rào cản để trở thành đối thủ cạnh tranh ngang sức với hai đảng lớn.

Vậy ai là người đưa ra những rào cản đó? Chính đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà đang kiểm soát bộ máy quyền lực ở các bang của nước Mỹ đã đưa ra các quy định trên để bảo vệ lợi ích của họ. Ở điểm này, hai đảng đã trở thành một liên minh quyền lực vững chắc để ngăn chặn sự nổi lên của các đảng thứ ba.

5. Xu hướng thờ ơ chính trị

Theo quy định của luật pháp Mỹ, những công dân từ 18 tuổi trở lên và thoả mãn các điều kiện do tiểu bang nơi họ cư trú đặt ra có quyền đi bầu cử. Thế nhưng ngày càng có nhiều người đáp ứng được các điều kiện trên đã không thực hiện quyền công dân của mình. Trong các cuộc bầu cử tổng thống Mỹ gần đây chỉ có khoảng 50% cử tri đi bầu. Trong các cuộc bầu cử khác, chẳng hạn như các cuộc bầu cử ở cấp bang và cấp địa phương, tỷ lệ cử tri đi bầu thậm chí còn thấp hơn rất nhiều.

Có một thực tế là rất nhiều người Mỹ thờ ơ với chính trị. Các nghiên cứu gần đây cho thấy, những người không đi bầu thường là những người ít học, những người da màu, những người sống ở vùng nông thôn, ở các bang miền Nam, những người nghèo, những công nhân cổ xanh, những người quá già hoặc quá trẻ. Phần lớn những người đi bầu là người da trắng, ở độ tuổi trung niên, có trình độ từ trung học trở lên, những công nhân cổ cùn, những người sống ở thành phố hoặc ngoại vi thành phố, những người có đời sống sung túc.

Dựa vào các cuộc thăm dò dư luận người ta cũng biết được rằng, người Mỹ ít biết về chính trị. Chỉ có 1/2 số cử tri nhớ tên vị dân biểu của họ ở quốc hội và chỉ 1/5 số cử tri hiểu về cách thức mà các dự luật ở quốc hội được thông qua .

Những biện giải cho việc người dân không tham gia bầu cử thường tập trung vào nguyên nhân do sự hiểu biết hay sự thờ ơ chính trị của họ, hoặc do những vướng mắc từ hệ thống bầu cử. Nhưng mặt khác, có thể nói, việc ít người tham gia bầu cử như hiện nay là dấu hiệu cho thấy sự bất bình của dân chúng đối với các chính sách, hay các chương trình do hai đảng Dân chủ và Cộng hoà đưa ra.

Chương 4

HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ PHÁP

I. ĐIỀU KIỆN TỰ NHIÊN VÀ XÃ HỘI

Cộng hòa Pháp là một quốc gia lớn nằm ở Tây Âu. Pháp là một trong những trụ cột kinh tế - chính trị của khối Liên minh châu Âu, là thành viên của nhóm các nước phát triển nhất thế giới G7, và là thành viên thường trực Hội đồng bảo an Liên hợp quốc, đứng đầu khối Pháp ngữ (Fracophonie).

Tổ tiên người Pháp là người Gôloa (Gaulois). Xét về nhân chủng, dân tộc Pháp là sự kết hợp cả ba dòng tộc lớn xuất hiện vào thời tiền sử ở châu Âu: *Dòng tộc Địa Trung Hải, vùng Bắc Âu và vùng núi Anpơ*. Pháp còn chịu sự đồng hóa của các bộ tộc bên ngoài qua các cuộc chiến tranh xâm lược: Quân La Mã, các bộ tộc người Đức, quân Hunggari từ phía Đông, quân Normands từ phía Bắc, quân Ả rập ở phía Nam. Ngoài ra, *làn sóng nhập cư vào Pháp đã làm thay đổi đáng kể thành phần kết cấu dân tộc*. Nếu vào năm 1851 số người nước ngoài chiếm 1% dân số Pháp thì hiện nay số người nhập cư ở Pháp chiếm 6,3% dân số. Những đặc điểm này đã chi phối rất lớn đến quá trình hình thành và phương thức vận hành của hệ thống chính trị Pháp trong lịch sử cũng như hiện tại.

Pháp hiện nay có bốn tôn giáo chính: *đạo Thiên Chúa, đạo Tin Lành, đạo Hồi, đạo Do Thái*. Phật giáo cũng xuất hiện cùng với sự có mặt của những người châu Á, song chưa đáng kể. Trong lịch sử, vai trò của Thiên chúa giáo là vô cùng quan trọng và có lúc đã lấn át cả quyền lực của chính quyền. Chính quyền trở thành *công cụ* thực hiện quyền lực của nhà thờ Thiên chúa giáo. Tuy hiện tại không có mâu thuẫn lớn về tôn giáo nhưng từ sau sự kiện 11/9, nếu không có các ứng xử thích hợp các mâu thuẫn tôn giáo vẫn có khả năng phát triển.

Địa lý và Dân số (Phần Châu Âu lục địa)

Diện tích đất: 545.630 km².

Trong đó: 33,5 % có thể trồng trọt.

Dân số (2009): 62,6 tr.

Tốc độ tăng dân số bình quân (2009): 0.4 %.

Tôn giáo chính: Thiên chúa giáo 83-88 %, Tin lành 2%, Do thái 1%
Hồi giáo 5-10%, các tôn giáo khác 4%.

Giáo dục: Phổ thông bắt buộc 12 năm. Tỷ lệ biết chữ: 99%.

Tuổi thọ: Nam 80,6. Nữ 84; Trung bình: 77,4. Tuổi trung tuyến: 39

Lực lượng lao động (2007): 27,8 triệu, trong đó: Dịch vụ - 71,5 %;
Công nghiệp -24,4 %; Nông nghiệp - 4,1 %.

Năm độc lập 486

Hiến pháp hiện tại 1959

Ngôn ngữ: tiếng Pháp.

Kinh tế

GDP (2007): 2244 tỷ USD. GDP/người: 33.800 USD

Tăng trưởng kinh tế (2006): 1,8%.

Nông nghiệp 2 % , Công nghiệp: 20,7 , Dịch vụ: 77,3 % GDP.

Xuất khẩu: 1140 tỉ USD, Nhập khẩu: 1987 tỉ USD (2006).

Dù là nước công nghiệp hóa cao, với tầng lớp trung lưu chiếm đa số, nhưng xã hội Pháp lại có sự những biểu hiện khá rõ về chia rẽ giai cấp trong nhận thức. Bản thân sự chia rẽ này giữa các tầng lớp được thể hiện khá rõ và phổ biến ngay trong phong cách sống, cũng như thái độ chính trị và nền tảng học vấn.

Pháp là một trong những nước có *lịch sử hiến pháp* phong phú nhất thế giới, cùng với Mỹ là những nước đầu tiên đưa ra và thực hiện những ý tưởng hiện đại của hiến pháp. Lịch sử hiến pháp bắt đầu từ cuộc Cách mạng Pháp 1789. Trong 169 năm từ năm 1789 đến năm 1958 trải qua *12 chế độ chính trị* với *16 bản hiến pháp* khác nhau, trong đó có 5 nền cộng hòa, 2 đế chế, 1 chế độ phát xít, vài chính phủ lâm thời; Khuynh hướng thay đổi khá cực đoan từ

dân chủ quá trớn (vô tổ chức) sang độc tài có kỷ luật (quân chủ hay đế chế) trước khi đạt tới chế độ chính trị ổn định từ năm 1958 với nền Cộng hòa thứ năm hiện nay.

Các mốc chính trong lịch sử chính trị Pháp

486: Độc lập sau khi đế chế La mã sụp đổ

1789-94: Cách mạng Tư sản. Đệ nhất Cộng hòa

1799-1815: Napoleon I - Đệ nhất Đế chế.

1815-48: Khôi phục quân chủ

1848-51: Cách mạng 1848 - Đệ nhị Cộng hòa

1851-70: Louis Napoleon III nắm quyền - Đệ Nhị Đế chế.

1871 - 1940: Thua trong chiến tranh Pháp- Phổ - Đệ Tam Cộng Hòa.

1940-44: Chính phủ Vichy - Chế độ Phát xít của thống chế Pê-tanh.

1944-46: Chính phủ lâm thời Đờ Gôn

1946-58: Đệ tứ cộng hòa (Mô hình Nghị viện)

1958-nay: Đệ Ngũ cộng hòa (Mô hình Luỡng tính).

1992: Gia nhập EU (Sau khi trưng cầu dân ý)

II. CẤU TRÚC QUYỀN LỰC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA HỆ THỐNG CHÍNH TRI

2.1. Nghị viện

Nghị viện Cộng hòa Pháp theo mô hình *luỡng viện* bao gồm Thượng viện (Le Senat) và Hạ viện - Quốc hội (L'Assemblée nationale). Nghị viện Pháp có các chức năng cơ bản sau: *Lập hiến, lập pháp, giám sát quyền lực nhà nước, thông qua các vấn đề quan trọng của đất nước, chế ước các nhánh quyền lực khác, tham gia thiết định nên các cơ quan nhà nước, phân bổ tài chính, phê chuẩn các điều ước quốc tế, tổ chức trưng cầu dân ý.* Để thực hiện các chức năng quan trọng trên đây, Hiến pháp năm 1958 đã quy định một loạt thẩm quyền của Nghị viện trên các lĩnh vực khác nhau và kể cả trình tự để hiện thực hóa các thẩm quyền này.

Hạ viện bao gồm 557 đại biểu do nhân dân trực tiếp bầu thông qua cuộc bầu cử toàn quốc với nhiệm kỳ 5 năm. Thượng viện gồm 321 thành viên, bao gồm các đại biểu của các vùng, các tỉnh và các hội đồng địa phương của các vùng, tỉnh, được bầu gián tiếp bởi các đại cử tri, có nhiệm kỳ 9 năm, cứ ba năm bầu lại 1/3.

Hệ thống lưỡng viện ở Pháp tồn tại từ năm 1875 với sự hình thành của Nền Cộng hòa thứ Ba. Ban đầu, quyền lực thực tế nghiêng hẳn về Thượng viện¹ - thiết chế mang nhiều tính bảo hoàng thời đó. Cùng với sự phát triển của nền dân chủ, Thượng viện mất dần vai trò của mình vì không thể đại diện cho quyền lực rộng lớn của nhân dân như Hạ viện được. Ngày nay, trong cơ cấu của Nền Cộng hòa thứ Năm, Thượng viện Pháp chỉ xuất hiện chủ yếu như một “*cơ quan tư vấn*”. Trong khi đó, vai trò và năng lực thực sự của Hạ viện ngày càng được khẳng định so với Thượng viện và với các nhánh quyền lực khác.

Hạ viện có vai trò lớn trong việc thành lập Chính phủ. Thủ tướng Pháp vừa phải chịu trách nhiệm trước Tổng thống cộng hòa vừa phải chịu trách nhiệm trước Hạ viện. Hạ viện Pháp giám sát và kiểm chế Chính phủ và Thủ tướng bằng *ché định chất vấn* và *bỏ phiếu bất tín nhiệm* đối với Chính phủ và Thủ tướng. Trong quá trình lập pháp, Hạ viện cũng có tiếng nói *cuối cùng* trong việc thông qua một dự án luật, bất kể kết quả bỏ phiếu của Thượng viện. Như vậy, quyền lực của Nghị viện hiện nay thực chất tập trung ở Hạ viện.

Trong cơ cấu của các Viện, mỗi Viện đều có chủ tịch, các Phó chủ tịch, các thư ký và các nhà quản lý tài chính. Để giúp cho hoạt động của Viện có chiều sâu và hiệu quả, mỗi Viện đều có các uỷ ban chuyên môn, ban tư vấn, ban thư ký và đội ngũ giúp việc. Trong trường hợp khuyết danh Tổng thống thì Chủ tịch Thượng viện tạm thời thực hiện các nhiệm vụ của nguyên thủ quốc gia. Chủ tịch mỗi Viện có quyền bổ nhiệm 3 thành viên của Hội đồng bảo hiến (Chủ tịch Thượng viện bổ nhiệm 3 thành viên, Chủ tịch Hạ viện bổ nhiệm 3 thành viên và Tổng thống Cộng hòa bổ nhiệm 3 thành viên). Chủ tịch Hạ viện

¹ Pierre Pactet, *Istitutions politiques Droit constitutionnel (Thế chế chính trị và quyền hiến định)*, Nxb. Masson (Pháp), năm 1994, trang 291.

giữ vị trí chủ tọa Hội nghị phê chuẩn các quy định sửa đổi Hiến pháp. Tổng thống phải tham khảo ý kiến của chủ tịch các Viện của Nghị viện trước khi tuyên bố tình trạng khẩn cấp. Chủ tịch hai Viện có quyền quyết định việc bãi bỏ các kiến nghị về luật và kiến nghị sửa đổi hiến pháp khi Chính phủ tuyên bố phạm vi của các văn bản đó thuộc lĩnh vực lập quy.

Các uỷ ban pháp luật được tổ chức dưới hai hình thức các uỷ ban thường trực và lâm thời. Các Uỷ ban thường trực được hình thành với số lượng tỷ lệ với số thành viên của các nhóm đảng. Các uỷ ban thường trực nghiên cứu các dự án luật do các nghị sỹ đệ trình và trong một chừng mực nào nhất định thực hiện chức năng giám sát đối với hoạt động của Chính phủ. Trong nền Cộng hòa thứ năm, số lượng các uỷ ban của mỗi viện bị hạn chế ở mức không quá sáu uỷ ban và điều này đôi khi dẫn đến sự quá tải của các uỷ ban khi phải nghiên cứu các vấn đề có độ phức tạp cao. Mỗi nghị sỹ phải là thành viên của một trong số các uỷ ban của Nghị viện. Mỗi uỷ ban bầu ra chủ tịch và ban lãnh đạo của uỷ ban. Chính phủ có nghĩa vụ phải đệ trình cho uỷ viên của uỷ ban tài chính tất cả các tài liệu cần thiết để tạo thuận lợi cho hoạt động của các uỷ ban đó. Tuy nhiên, đặc quyền này chỉ dành riêng cho các uỷ viên của các uỷ ban tài chính mà không phải cho tất cả các uỷ ban khác.

Các uỷ ban chuyên môn được triệu tập theo đề nghị của Chính phủ hay của một Viện để nghiên cứu và xem xét những văn bản nhất định. Những uỷ ban chuyên môn của Hạ viện có 41 thành viên được lựa chọn dựa trên tỷ lệ số lượng thành viên các nhóm đảng và 24 thành viên được Thượng viện bầu theo biểu quyết đa số.

Địa vị pháp lý của các nghị sỹ không khác biệt so với các đại biểu dân cử của các nước khác. Các nghị sỹ được xem là người đại diện cho lợi ích của toàn dân tộc, của nhân dân và thực hiện chức năng của mình trên cơ sở uỷ quyền của nhân dân. Nghị viện họp công khai, dành một số ghế nhất định cho đại diện của các phương tiện thông tin đại chúng, việc công bố bài phát biểu của mỗi nghị sỹ, các tài liệu tại các lần thảo luận trong Nghị viện, và việc in ấn

các danh sách nghị sỹ theo mỗi lần biểu quyết, trong chừng mực nhất định đã chỉ cho nhân dân biết quá trình hoạt động của nghị sỹ mà mình đã bầu lên.

Pháp thực hiện chế độ không kiêm nhiệm chức vụ. Theo quy định của luật, những người có chức vụ có thể trở thành nghị sỹ nhưng họ phải từ bỏ các chức vụ đó trong một thời gian nhất định nếu trúng cử. Mục đích của quy định này không chỉ bảo đảm tính độc lập của các nghị sỹ mà còn tạo điều kiện và khả năng để các nghị sỹ tập trung vào việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình. Các nghị sỹ được áp dụng quyền miễn trừ, được hình thành từ từ chế độ không chịu trách nhiệm và bất khả xâm phạm và được cung cấp tài liệu để nghị sỹ có thể đảm bảo hoạt động của mình. Bên cạnh đó, các nghị sỹ còn được hưởng chế độ trợ cấp tương đối cao.

Các nghị sỹ phải thực hiện chế độ kê khai tài sản: trong thời hạn 15 ngày kể từ khi nhậm chức, Hạ nghị sỹ phải trình lên Ban lãnh đạo Hạ viện bản kê khai tài sản với các thông tin về tổng giá trị tài sản riêng của mình và trong trường hợp cần thiết phải kê khai tài sản chung của cả hai vợ chồng hay tài sản được công nhận là tài sản được công nhận là không phân chia theo Bộ luật Dân sự. Thủ tục này có ý nghĩa bảo đảm sự trong sạch về tài chính của các nghị sỹ trong thời gian tiến hành công tác đại biểu của mình.

Chức năng lập pháp của nghị viện bao gồm việc thông qua các luật thường, các luật về tổ chức và các luật sửa đổi Hiến pháp. Đặc điểm của việc ban hành luật thường có sự hạn chế thẩm quyền của Nghị viện. Điều 34 Hiến pháp năm 1958 đã liệt kê các vấn đề thuộc phạm vi lập pháp của Nghị viện. Tất cả các vấn đề khác ngoài danh mục nêu trên thuộc thẩm quyền của Chính phủ. Các tranh chấp về các quy định, về thẩm quyền do Hội đồng bảo hiến giải quyết. Bên cạnh việc xác định rõ những vấn đề thuộc thẩm quyền lập pháp của Nghị viện, các quyền hạn của Nghị viện trong lĩnh vực nói trên cũng bị hạn chế: *Thứ nhất*, Tổng thống có những khả năng hành động nhất định thông qua Chủ tịch các Viện của Nghị viện khi cuộc trưng cầu dân ý được tổ chức theo quy định tại Điều 11 Hiến pháp; *Thứ hai*, Nghị viện có thể uỷ quyền lập pháp

cho Chính phủ đối với một số vấn đề nhất định theo quy định tại Điều 38 Hiến pháp.

Ngoài những luật thông thường, Nghị viện còn ban hành các luật về tổ chức mà thủ tục thông qua chúng có những quy tắc khác biệt. Thứ nhất, trước khi dự án luật về tổ chức được xem xét tại các Viện của Nghị viện thì cần một khoảng thời gian 15 ngày để các nhóm đảng và các nghị sỹ có thể nghiên cứu và định hình quan điểm về dự luật. Thứ hai, các luật tổ chức có liên quan đến Thượng viện thì phải được cả hai Viện của Nghị viện thông qua, Thứ ba, nếu Chính phủ áp dụng thủ tục lập Ủy ban hỗn hợp của cả Thượng viện và Hạ viện thì luật tổ chức đó cuối cùng chỉ có thể thông qua bởi Hạ viện với đa số phiếu tuyệt đối của các nghị sỹ theo danh sách (có nghĩa là không phụ thuộc vào việc nghị sỹ có mặt hay không trong phiên họp và có hay không tham gia vào việc biểu quyết).

Sáng kiến lập pháp thuộc về Thủ tướng Chính phủ và các nghị sỹ. Về mặt hình thức, Tổng thống không có quyền này. Các dự án của Chính phủ do các đơn vị của một hay một số bộ chuẩn bị, các dự luật được Hội đồng Bộ trưởng xem xét sau khi có ý kiến của Hội đồng nhà nước với tư cách là cơ quan tư vấn của chính phủ. Các dự án luật được trình lên Ban lãnh đạo của một Viện của Nghị viện, trừ các dự án luật về tài chính.

Bước tiếp theo của trình tự lập pháp là gửi dự án luật đến các uỷ ban thường trực hay chuyên môn. Uỷ ban nhận được dự án luật hay kiến nghị về luật sẽ tổ chức thảo luận. Sau khi dự án luật được đưa vào chương trình nghị sự thì thủ tục tiếp theo sẽ bao gồm các công đoạn như sau: thảo luận chung, thảo luận theo điều, biểu quyết thông qua toàn bộ dự án luật. Theo quy định của Điều 44 Hiến pháp thì Chính phủ có quyền yêu cầu Viện của Nghị viện biểu quyết toàn bộ dự án luật hay biểu quyết theo từng phần có tính tới các sửa đổi của Chính phủ. Thủ tục như vậy cho phép Chính phủ ngưng cuộc thảo luận vào bất cứ lúc nào. Trong trường hợp Chính phủ đề nghị biểu quyết theo từng phần thì theo Quy chế của các Viện, mỗi nhóm với một đại diện chỉ được phát biểu trong vòng 5 phút để giải thích về động cơ biểu quyết của mình.

Dự án luật hay kiến nghị về luật được thông qua tại lần đọc đầu của Viện này được chuyển cho Viện kia để tiến hành thông qua (tùy theo cơ quan, tổ chức hay cá nhân có dự án luật trình lên viện nào trước). Lúc này sẽ có ba khả năng xảy ra. *Thứ nhất*, nếu dự án luật được Viện thứ hai thông qua mà không có một sửa đổi nào thì Chủ tịch của Viện đó sẽ chuyển văn bản đã được thông qua lên Tổng thống, đồng thời Chủ tịch viện kia của Nghị viện được thông báo về vấn đề này. *Khả năng thứ hai*, dự án luật bị Viện thứ hai bãi bỏ hoàn toàn.

Khả năng thứ ba, Dự luật bị bác bỏ hay sửa đổi một số điều, dự án luật lại được chuyển về cho Viện thứ nhất để tiến hành thông qua lần thứ hai. Tại lần đọc thứ hai, chỉ thảo luận những điều khoản mà hai Viện chưa thống nhất được với nhau còn những điều khoản đã được cả hai viện thông qua thì không thể bị sửa đổi. Nếu giữa hai Viện có sự bất đồng quan điểm về dự án luật thì thủ tục “con thoi” sẽ được tiến hành, tức là dự án luật sẽ phải chuyển từ Viện này sang Viện khác, cho đến khi hai Viện thống nhất.

Để tránh hiện tượng nói trên, Hiến pháp năm 1958 đã quy định thủ tục khắc phục sự phản đối của Thượng viện nhưng chỉ khi nào điều này trùng với mong muốn của Chính phủ. Điều 45 Hiến pháp quy định: Nếu dự án luật hay kiến nghị về luật không được thông qua sau hai lần đọc ở mỗi Viện vì hai Viện có ý kiến khác nhau, hay khi Chính phủ yêu cầu thảo luận gấp thì sau khi dự án luật đã thông qua một lần đọc ở mỗi Viện, Thủ tướng Chính phủ có quyền triệu tập cuộc họp hỗn hợp gồm số đại diện cân bằng từ mỗi Viện để kiến nghị phương án có liên quan đến các điều khoản còn có ý kiến khác nhau.

Như vậy, để thúc đẩy tiến trình thông qua dự án luật, Thủ tướng có thể yêu cầu áp dụng thủ tục khẩn cấp. Số phận dự án luật do Ủy ban hỗn hợp đề xuất (gồm 7 thành viên từ mỗi Viện) phụ thuộc vào quyết định của Chính phủ. Nếu trong thời hạn 15 ngày mà Chính phủ không chuyển dự án luật của Ủy ban hỗn hợp lên Nghị viện để phê chuẩn thì Viện nào xem xét dự án luật lần cuối cùng trước khi tiến hành xem xét ở Ủy ban hỗn hợp có thể lại bắt đầu xem xét dự án luật theo thủ tục thông thường. Nếu Chính phủ quyết định áp dụng

thủ tục xem xét dự luật bằng Ủy ban hỗn hợp thì dự luật đầu tiên phải chuyển đến Hạ viện và sau đó là Thượng viện. Nếu dự án luật của Ủy ban hỗn hợp được chuyển đến Hạ viện thì những sửa đổi của dự án luật này phải được sự chấp thuận của Chính phủ. Trước hết, Hạ viện quyết định những điều khoản sửa đổi. Sau khi thông qua hay bác bỏ các điều khoản đó, Hạ viện phải tiến hành biểu quyết theo nhóm vấn đề hay biểu quyết theo toàn văn để thông qua toàn bộ dự án luật. Dự án luật của Ủy ban hỗn hợp sẽ trở thành luật nếu được Thượng viện thông qua.

Nếu Ủy ban hỗn hợp không thể thông qua được một dự án luật mang tính dung hòa hay khi dự án luật không được hai Viện thông qua thì Hạ viện sẽ tiến hành lần đọc mới đối với dự án luật ở phương án cuối cùng mà Hạ viện nhận được trước khi thành lập Ủy ban hỗn hợp. Nếu dự án đó được Thượng viện ủng hộ sẽ trở thành luật. Nếu Thượng viện không thông qua dự án luật sau lần đọc mới thì Chính phủ yêu cầu Hạ viện quyết định cuối cùng. Nếu Chính phủ không yêu cầu Hạ viện phải có quyết định cuối cùng trong thời hạn 15 ngày kể từ ngày Hạ viện nhận được dự án luật do Thượng viện thông qua sau lần đọc mới thì Hạ viện có thể tiếp tục xem xét dự án luật theo thủ tục thông thường. Trong trường hợp đó, Chính phủ không còn có khả năng đề nghị Quốc hội thông qua quyết định cuối cùng về dự án luật đó.

Như vậy, Chính phủ có vai trò to lớn trong quy trình lập pháp của Nghị viện. Nếu Chính phủ không muốn can thiệp vào công việc của các Viện thì về mặt lý thuyết, dự án luật có thể bị chuyển qua, chuyển lại từ Viện này sang Viện khác mà không có hồi kết. Nhưng chỉ khi nào Chính phủ muốn một dự án luật được Nghị viện thông qua thì Chính phủ mới đưa ra thủ tục xem xét tại Ủy ban hỗn hợp của hai Viện xem xét thông qua.

Việc xem xét để thông qua các dự án luật về tài chính tại Nghị viện Pháp có một số đặc thù. Dự án luật thuộc lĩnh vực này phải được trình ra Hạ viện không muộn hơn ngày thứ ba tuần thứ ba của tháng 10 năm trước. Hạ viện phải có ý kiến về dự án luật này tại lần đọc đầu tiên trong thời hạn 40 ngày sau khi dự án luật được chuyển đến. Thượng viện phải có quyết định

về dự án luật trong khoảng 20 ngày kể từ ngày nhận được văn bản. Trong trường hợp Hạ viện không thông qua toàn bộ dự án luật tại lần đọc thứ nhất thì ngay lập tức Chính phủ chuyển dự án luật với phương án ban đầu sang Thượng viện. Trong những trường hợp cần thiết, Chính phủ có thể đưa vào dự án luật những sửa đổi theo ý kiến của Hạ viện mà Chính phủ có thể chấp thuận được. Trong trường hợp này, Thượng viện phải có ý kiến trong vòng 15 ngày. Dự luật về tài chính được xem xét theo thủ tục khẩn cấp. Nếu Nghị viện không thông qua dự án luật trong thời gian 70 ngày kể từ khi nhận được thì dự án luật có thể phát sinh hiệu lực bằng cách Tổng thống ban hành một Sắc lệnh. Việc giới hạn thời gian để xem xét một dự luật về tài chính, thủ tục thông qua một cách chặt chẽ xuất phát từ tầm quan trọng của chúng đối với đất nước và đời sống chính trị.

Các dự luật sau khi được cả hai viện của Nghị viện thông qua. Tức là thông qua giai đoạn gay go và phức tạp nhất, được gửi đến Tổng thống. Tổng thống có thể yêu cầu Nghị viện xem xét lại một phần hay toàn bộ đạo luật. Nghị viện không thể từ chối xem xét lại văn bản này. Sau khi được Ủy ban hỗn hợp của Nghị viện xem xét, việc thảo luận về luật đó được đưa vào chương trình nghị sự của Nghị viện.

Ưu điểm của chế độ hai viện của Nghị viện Pháp là đảm bảo sự cân bằng quyền lực (Equilibres des pouvoirs), vừa đại diện được quyền lợi của các địa phương vừa đại diện được quyền lợi của toàn thể nhân dân. Chế độ hai viện cũng cho phép chất lượng làm luật, xây dựng chính sách được chặt chẽ và có sự giám sát. Ví dụ như một đạo luật được Tổng thống công bố khi nó được cả hai viện thông qua. Việc đưa cho viện nào trước đó là quyền của người có sáng kiến lập pháp. Một dự luật được đưa Hạ viện thì sau đó phải được đưa lên Thượng viện và ngược lại. Việc Hiến pháp quy định như vậy sẽ đảm bảo sự chặt chẽ bởi vì hai viện có thể bổ sung cho nhau để có thể có một đạo luật với chất lượng cao nhất phù hợp với cuộc sống. Hơn nữa, đảng chiếm đa số ở Hạ viện chưa chắc đã chiếm đa số ở Thượng viện, do đó một đạo luật được cả hai

viện thông qua thì chắc chắn phải thu được sự ủng hộ của các đảng chính trị tham gia cả Thượng viện và Hạ viện.

Chế độ lưỡng viện ở Pháp cho thấy tính chất không bình đẳng trong phân bổ thẩm quyền của hai viện trong nghị viện Pháp. Hạ viện tỏ ra thực quyền và có nhiều thẩm quyền hơn so với Thượng viện. Trên thực tế, ngoài vai trò là đại diện cho các cộng đồng lãnh thổ địa phương, Thượng viện được coi như là một cơ quan cố vấn để chỉnh lý các văn bản pháp luật, giữ gìn những truyền thống cộng hòa và bảo vệ những giá trị và lợi ích vĩnh cửu của xã hội. Trong hoạt động của các thể chế nền cộng hòa, Thượng viện nhiều khi thể hiện là lực lượng đối trọng có hiệu quả đối với chính quyền. Về mặt pháp lý, Thượng nghị viện có tính ổn định lâu dài vì nhiệm kỳ của Thượng nghị viện là 9 năm và không ai có quyền giải tán được Thượng viện. Trong quá trình xây dựng pháp luật, Thượng viện có quyền tương tự như Hạ viện, nhưng trong trường hợp có sự bất đồng ý kiến về bỏ phiếu thông qua đạo luật, Hạ viện sẽ có tiếng nói quyết định cuối cùng. Thượng viện cũng không có quyền buộc Chính phủ phải từ chức hoặc đề nghị triệu tập kỳ họp bất thường như Hạ viện. Thượng viện có ít thời gian hơn so với quốc hội để xem xét thông qua luật ngân sách.

2.2. Chính phủ

a. Tổng thống

Tổng Thống có vai trò đặc biệt quan trọng trong đời sống chính trị ở Pháp. Chương II Hiến pháp 1958 được dành để nói về Tổng thống nước cộng hòa - vị trọng tài của đời sống chính trị và bộ máy nhà nước Pháp. Có thể nói chính vì tầm ảnh hưởng và vị trí đặc biệt của vị Nguyên thủ quốc gia mà Tổng thống Pháp luôn là *tâm điểm* của đời sống chính trị nước Pháp.

Cách thức lựa chọn Tổng thống cũng nhiều lần thay đổi cùng với sự thay đổi của đất nước. Tổng thống Pháp được nhân dân trực tiếp bầu ở nền Cộng hòa thứ hai, được Hạ viện bầu trong nền Cộng hòa thứ ba và thứ tư. Dưới nền Cộng hòa thứ năm thì theo quy định của Hiến pháp năm 1958, Tổng thống được bầu bởi đoàn cử tri bao gồm các thành viên là các Thượng nghị sỹ,

Hạ nghị sỹ, các thành viên của Hội đồng cấp tỉnh và cấp xã. Tuy nhiên, từ năm 1962 sau cuộc trưng cầu dân ý, Tổng thống được nhân dân toàn quốc trực tiếp bầu ra.

Tổng thống là người được toàn dân bầu qua phổ thông đầu phiếu trực tiếp. Mọi công dân Pháp đang thừa hưởng quyền dân sự và chính trị, từ 23 tuổi trở lên, đã hoàn thành nghĩa vụ quân sự và được ít nhất 500 dân biểu tín nhiệm tại ít nhất 30 tỉnh, lãnh thổ hải ngoại bảo lãnh giới thiệu đều có thể ra ứng cử Tổng thống. Hội đồng bảo hiến xem xét các điều kiện và lập ra danh sách ứng cử viên. Bầu cử Tổng thống được tiến hành hai vòng, ứng cử viên nào đạt đa số phiếu bầu sẽ trúng cử.

Nhiệm kỳ của Tổng thống Pháp trước đây là 7 năm, đã sửa đổi còn được 5 năm (2002) để phù hợp với nhiệm kỳ của Hạ viện. Tổng thống có thể tái cử. Giúp việc cho Tổng thống có Ban thư ký (đứng đầu là Tổng thư ký phủ Tổng thống) và văn phòng tổng thống, ngoài ra còn có sĩ quan tham mưu riêng trợ giúp về các vấn đề quân sự và cố vấn riêng khác.

Điều 5 và Điều 19 Hiến pháp 1958 quy định thẩm quyền của Tổng thống. Với tư cách là người đứng đầu nhà nước do dân bầu ra, Tổng thống thực hiện chức năng đại diện và đóng vai trò trọng tài trong các công việc nhà nước. Tổng thống là người bảo vệ Hiến pháp, đảm bảo nền cộng hòa, độc lập dân tộc và toàn vẹn lãnh thổ của đất nước, đảm bảo hoạt động thông suốt của các cơ quan nhà nước. Là người đứng đầu và đại diện của đất nước trong quan hệ đối ngoại, Tổng thống bảo đảm việc tôn trọng các hiệp định và hiệp ước ký kết. Tổng thống điều hòa mối quan hệ giữa Chính phủ và Nghị viện. Như vậy Tổng thống cộng hòa có trách nhiệm trung gian giữa Nghị viện và nhân dân và giữa Chính phủ và Nghị viện.

Để thực hiện được thẩm quyền, chức năng của mình, Hiến pháp quy định một loạt quyền năng rất cơ bản của Tổng thống cộng hòa. Đó là các quyền: Bổ nhiệm Thủ tướng (Điều 8), quyết định trưng cầu dân ý (Điều 11), Quyết định giải tán Quốc hội (Điều 12), sử dụng quyền đặc biệt khi tổ quốc lâm nguy (Điều 16), Gửi thông điệp đến Nghị viện (Điều 18), Bổ nhiệm chủ

tịch Hội đồng bảo hiến và bổ nhiệm ba thành viên của Hội đồng bảo hiến (Điều 56). Quyền yêu cầu Hội đồng bảo hiến xem xét, kết luận về những trường hợp có khả nghi về tính phù hợp với Hiến pháp.

Theo Hiến pháp năm 1958, Tổng thống không phải chịu trách nhiệm chính trị, nghĩa là không bị Nghị viện mà cụ thể là Hạ viện phế truất. Bởi vì Tổng thống được nhân dân trực tiếp bầu ra. Đây là đặc điểm thể hiện tính chất lưỡng tính trong thể chế chính trị nước Pháp. Tổng thống được nhân dân trực tiếp bầu ra thì chỉ có thể chịu trách nhiệm trước nhân dân mà thôi, còn đối với với các cơ quan khác, vị Tổng thống không phải chịu một sức ép nào và không phải chịu trách nhiệm trước các cơ quan này. Tổng thống chịu trách nhiệm trước cử tri. Thông qua các cuộc trưng cầu dân ý, Tổng thống có thể phải từ chức. Lịch sử nước Pháp cũng đã từng chứng kiến sự ra đi của De Gaulle sau cuộc trưng cầu dân ý vào năm 1969 (trước 3 năm so với thời điểm kết thúc nhiệm kỳ). Điều này bảo đảm tính khách quan trong hoạt động của Tổng thống. Tuy nhiên, trên căn cứ của Hiến pháp và thực tế chính trị Pháp, Tổng thống luôn phải chịu sự giám sát của nhân dân và bị kiểm chế bởi các nhánh quyền lực khác. Nghị viện Pháp có thể không thông qua chính sách và chiến lược phát triển đất nước của Tổng thống, gây khó khăn cho việc thực thi chính sách của Tổng thống là một ví dụ cho thấy điều đó.

Thẩm quyền và khả năng ảnh hưởng của Tổng thống cộng hòa đến đời sống chính trị, hệ thống chính trị và bộ máy nhà nước Pháp được thể hiện trên trên cả lĩnh vực lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Thứ nhất, trên lĩnh vực lập pháp. Mặc dù Hiến pháp năm 1958 không ghi nhận quyền có sáng kiến luật (Hiến pháp quy định quyền này thuộc về Thủ tướng và các nghị sỹ, nếu Tổng thống có sáng kiến luật thì phải thông qua Thủ tướng để Thủ tướng đệ trình lên Nghị viện) nhưng Tổng thống vẫn có thể can dự vào quá trình xây dựng luật. Tổng thống gửi thông điệp đến Nghị viện, định hướng cho Nghị viện thảo luận. Đó là cách thức thứ nhất để Tổng thống can thiệp vào quy trình lập pháp của Nghị viện, bởi vì thông qua thông điệp gửi Nghị viện, Tổng thống đã thể hiện được những mong muốn của mình và Nghị

viện một cách gián tiếp phải thể hiện được những mong muốn đó. Cách thức thứ hai đó là khi dự luật được Nghị viện thông qua gửi đến cho Tổng thống ký công bố.

Hiến pháp năm 1958 đã tạo ra hai khả năng có thể xảy ra đối với các dự luật kiểu này. Khả năng thứ nhất là Tổng thống có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại về toàn bộ hoặc một số điều luật và theo quy định của Hiến pháp, Nghị viện phải xem xét lại theo yêu cầu của Tổng thống. Khả năng thứ hai là Tổng thống yêu cầu Hội đồng bảo hiến xem xét lại tính hợp hiến của đạo luật đó. Nếu Hội đồng bảo hiến kết luận rằng đạo luật đó vi hiến thì Tổng thống có quyền phủ quyết đạo luật đó. Như đã phân tích ở trên, Tổng thống có quyền ra Sắc lệnh nhằm triệu tập phiên họp bất thường của Nghị viện, có quyền giải tán Hạ viện trước kỳ hạn và tổ chức bầu lại Hạ viện mới. Giới nghiên cứu khoa học chính trị và khoa học pháp lý của Pháp cho rằng đây là *quyền sát sinh của Tổng thống nhằm gây áp lực với Hạ viện*¹. Đây cũng là cách thức mà Hiến pháp 1958 bảo đảm sự cân bằng quyền lực giữa Tổng thống và Hạ viện vì Hạ viện lại có quyền không thông qua chính sách quốc gia của Tổng thống. Theo thống kê của giới chính trị Pháp, quyền này của Tổng thống đã được thực hiện 5 lần vào các năm 1962, 1968, 1981, 1988 và năm 1997. Gần đây nhất vào năm 1997, khi nhận thấy uy tín của đảng mình lúc đó đang là đảng chiếm đa số trong Hạ viện, suy giảm, Tổng thống Pháp Jacques Chirac đã có quyết định được xem là mạo hiểm khi ông tuyên bố giải tán Hạ viện. Tuy nhiên, thật trớ trêu thay, tại cuộc bầu cử Hạ viện mới kết quả lại đi ngược lại với mong muốn của Tổng thống, phe cánh tả đã giành đa số ghế trong Hạ viện và buộc Tổng thống Jacques Chirac phải bổ nhiệm lãnh tụ của Đảng Xã hội là ông Lionel Jospin làm tân Thủ tướng. Nước Pháp bước vào thời kỳ cùng chung sống và chia sẻ quyền lực giữa phe cánh hữu của Tổng thống và phe cánh tả của Thủ tướng.

¹ Đây cũng là thẩm quyền mà Tổng thống Pháp hơn hẳn thẩm quyền của Tổng thống Mỹ, vì Tổng thống Mỹ không có quyền giải tán Hạ viện Mỹ.

Thứ hai, trên lĩnh vực hành pháp. ảnh hưởng của Tổng thống Cộng hòa Pháp trên lĩnh vực này là vô cùng lớn. Theo Hiến pháp năm 1958, Tổng thống có quyền thành lập Chính phủ, bổ nhiệm Thủ tướng, ra các quyết định tổ chức và chỉ đạo hoạt động của Chính phủ. Tổng thống phải bổ nhiệm lãnh tụ của phe đa số trong Hạ viện làm thủ tướng. nếu không Tổng thống phải giải tán Hạ viện để chọn Thủ tướng khác. Thủ tướng thực hiện vai trò điều hành Chính phủ, thi hành các quyết định của Tổng thống; chịu trách nhiệm chính về hành chính, trực tiếp điều phối các cơ quan quản lý hành chính nhà nước.

Tổng thống có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm các Bộ trưởng theo đề nghị của Thủ tướng. Vì vậy, thành phần Chính phủ thường là sự thỏa hiệp giữa Tổng thống và Thủ tướng. Điều 9 Hiến pháp năm 1958 quy định Tổng thống lãnh đạo Hội đồng bộ trưởng, cơ quan thường trực của Chính phủ. Tổng thống là người đại diện tối cao của nhà nước trong quan hệ quốc tế. Tổng thống uỷ nhiệm cho các đại sứ khi họ ra nước ngoài, và tiếp nhận sự uỷ nhiệm của các đại sứ nước ngoài khi họ đến Pháp (Điều 14). Tổng thống có quyền thảo luận, đàm phán và ký kết các điều ước quốc tế. Tuy nhiên, thẩm quyền phê chuẩn để các điều ước này có hiệu lực trên thực tế thì lại thuộc về Nghị viện và có những điều ước phải tổ chức trưng cầu dân ý, ví dụ như Hiến pháp châu Âu.

Theo quy định tại điều 15 Hiến pháp, Tổng thống là tổng chỉ huy các lực lượng vũ trang, là người đứng đầu Hội đồng và Uỷ ban Quốc gia tối cao về quốc phòng. Đây là thẩm quyền vô cùng quan trọng của Tổng thống vì các cơ quan này chính là các cơ quan xác định các nguyên tắc và chính sách quân sự quốc gia, bổ nhiệm các chức vụ quân sự cao cấp, quyết định sử dụng vũ khí nguyên tử.

Thứ ba, trên lĩnh vực tư pháp. Đây cũng là lĩnh vực mà Tổng thống cộng hòa có những đặc quyền riêng của mình. Theo quy định tại Điều 17 Hiến pháp, Tổng thống có quyền tuyên bố đặc xá, tức là tuyên bố miễn toàn bộ hay một phần hình phạt. Quyết định đặc xá được ban hành sau khi có ý kiến của Hội đồng thẩm phán tối cao và Bộ trưởng Bộ Tư pháp. Trong tổng số 18 thành viên của Hội đồng thẩm phán tối cao Pháp, Tổng thống có quyền bổ nhiệm 3 thành

viên (Chủ tịch Thượng viện bổ nhiệm 3, Chủ tịch Hạ viện bổ nhiệm 3, Hội đồng bảo hiến bổ nhiệm 9). Thông qua việc bổ nhiệm nhân sự của Hội đồng thẩm phán tối cao, Tổng thống cũng có thể can dự vào hoạt động của các cơ quan tư pháp.

Bên cạnh những quyền năng rất rộng và bao trùm trên các lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp kể trên, Tổng thống cũng có những quyền năng đặc biệt khác. Đó là Tổng thống có quyền áp dụng các biện pháp đặc biệt khi sự độc lập của quốc gia, sự toàn vẹn lãnh thổ, các cam kết quốc tế bị đe dọa một cách trầm trọng và khẩn cấp. Tuy nhiên, Điều 16 Hiến pháp 1958 quy định, trước khi áp dụng các biện pháp đặc biệt, Tổng thống phải tham khảo ý kiến của Thủ tướng, Chủ tịch Thượng viện và Hạ viện, Hội đồng bảo hiến. Cuối cùng, Tổng thống phải thông báo cho toàn dân bằng một thông điệp. Khi thực hiện biện pháp đặc biệt, Tổng thống không được giải tán Hạ viện. Tổng thống Pháp cũng có quyền tổ chức các cuộc trưng cầu dân ý về những vấn đề quan trọng và đòi hỏi sự ủng hộ của nhân dân. Thẩm quyền này thường được các Tổng thống sử dụng khi uy tín của đảng mình đang lên cao trong dân chúng và trong các trường hợp Tổng thống muốn bỏ qua vai trò của Nghị viện.

b. Chính phủ

Trong nhánh hành pháp, ngoài Tổng thống thì Chính phủ cũng là một thiết chế vô cùng quan trọng trong điều hành và quản lý đất nước. Đặc điểm của tổ chức và vận hành bộ máy nhà nước Pháp là tồn tại Chính phủ lưỡng đầu (Bicamérisme- *lưỡng đầu chế*), có nghĩa là Tổng thống đứng đầu nhánh quyền hành pháp, nhưng điều hành Chính phủ là Thủ tướng. Chính phủ lưỡng đầu chính là cơ chế cân bằng quyền lực ở Pháp.

Chính phủ Pháp là cơ quan tập thể gồm Thủ tướng và các Bộ trưởng. Theo Hiến pháp năm 1958, hai loại cơ quan sau đây được phân biệt: *Hội đồng Bộ trưởng* là hội nghị các Bộ trưởng dưới sự chủ tọa của Tổng thống. *Nội các* là hội nghị Bộ trưởng dưới sự chủ tọa của Thủ tướng. Hội đồng Bộ trưởng là cơ quan thực hiện các thẩm quyền hiến định của Chính phủ. Tất cả các văn bản của cơ quan này phải do Tổng thống ký. Thủ tướng cũng có thể chủ tọa phiên

hợp của Hội đồng Bộ trưởng trong một số trường hợp đặc biệt khi có sự uỷ quyền của Tổng thống và theo một chương trình nghị sự nhất định. Trên thực tế đã xảy ra không phải lúc nào quan điểm của Thủ tướng và Tổng thống cũng đồng nhất với nhau và vai trò điều hành của Thủ tướng bị chi phối bởi thành phần đảng phái trong Hạ viện.

Thẩm quyền của Chính phủ được phân thành các thẩm quyền do tổng thống thực hiện và các thẩm quyền do thủ tướng thực hiện. Nhóm thẩm quyền thứ nhất được thực hiện dưới sự tác động trực tiếp của Tổng thống.

Nguyên tắc không kiêm nhiệm chức vụ Bộ trưởng với các chức danh nghị sỹ được quy định tại Điều 23 Hiến pháp năm 1958 đã dẫn đến việc tăng cường tính độc lập của nhánh hành pháp và dẫn đến chế độ kiểm soát trực tiếp của Tổng thống đối với các Bộ trưởng (đặc biệt là trường hợp Tổng thống và phe đa số trong Hạ viện lại cùng một đảng phái).

Vị trí đặc biệt trong Chính phủ thuộc về Thủ tướng. Thủ tướng *điều hòa, kiểm tra hoạt động của các bộ, chỉ đạo việc xây dựng các văn bản quan trọng như về ngân sách, kế hoạch phát triển kinh tế*. Thủ tướng chủ tọa các phiên họp Hội đồng liên ngành và có thể chủ trì cuộc họp Hội đồng Bộ trưởng, Thủ tướng chịu trách nhiệm về nền quốc phòng. Tuy nhiên những thẩm quyền này của Thủ tướng phải được xem xét trong tổng thể thẩm quyền quan trọng của Tổng thống. Thẩm quyền của Thủ tướng trong việc bổ nhiệm các chức vụ dân sự và quân sự chỉ là những thẩm quyền được thực hiện thông qua uỷ quyền. Trong lĩnh vực quản lý nhà nước, Thủ tướng có những thẩm quyền rất quan trọng. Thủ tướng được coi là người "bảo đảm thực hiện luật" Điều 21 Hiến pháp. Nếu đa số ghế trong Hạ viện thuộc về cùng một đảng hoặc cùng phe đảng với Tổng thống thì việc bổ nhiệm Thủ tướng không gặp một trở ngại nào từ phía Hạ viện.

Thủ tướng có những thẩm quyền quan trọng liên quan đến Nghị viện, trong đó có một số thẩm quyền được Thủ tướng *trực tiếp thực hiện*, một số khác do Thủ tướng phối hợp với Tổng thống thực hiện. Thủ tướng có thể đề nghị Tổng thống triệu tập kỳ họp của Nghị viện, có quyền đưa ra sáng kiến lập

pháp, tự mình tham gia vào việc xây dựng dự án luật, có thể tham gia vào hoạt động của các uỷ ban thuộc Nghị viện. Điều 45 Hiến pháp năm 1958 quy định Thủ tướng có quyền triệu tập phiên họp hỗn hợp giữa các uỷ ban của Thượng viện và Hạ viện khi hai viện này có sự bất đồng ý kiến về một dự luật. Thủ tướng có thể yêu cầu Tổng thống kiến nghị với Nghị viện xem xét lại dự án luật. Các nhà nghiên cứu chính trị đều thống nhất với nhận định trong lĩnh vực tham gia vào lĩnh vực lập pháp, Thủ tướng Pháp đóng vai trò như *nhà lập pháp "thứ hai"* điều này cho thấy Hiến pháp năm 1958 đã quy định một loạt thẩm quyền rất quan trọng để Thủ tướng có thể tham gia vào công việc của Nghị viện.

Theo quy định tại Điều 39 Hiến pháp, Chính phủ và Nghị viện có quyền sáng kiến luật và cũng thông qua đó thể hiện được ý chí của nhánh quyền hành pháp. Để thông qua một dự án luật, dự luật phải được thảo luận tại Hội đồng Bộ trưởng sau khi lấy ý kiến của Hội đồng Nhà nước, sau đó gửi tới Ban Thường vụ của một trong hai Viện, bắt đầu quá trình thảo luận và biểu quyết tại Nghị viện. Nếu xét cả quá trình làm luật, đây là giai đoạn *đặc biệt quan trọng đối với số phận của một dự luật*. Trong số rất nhiều dự luật được trình lên Nghị viện hàng năm, không phải tất cả đều có cơ hội ngang nhau để được bàn bạc và thông qua. Điều này phụ thuộc vào nhiều yếu tố, đặc biệt là người quyết định chương trình nghị sự của Nghị viện. Điều này thể hiện “đặc quyền tối quan trọng” của Chính phủ trong mối quan hệ với Nghị viện.

Điều 48 Hiến pháp quy định: “Chương trình nghị sự của các Viện bao gồm, ưu tiên các vấn đề và trong trình tự do Chính phủ xác định, việc thảo luận những dự luật được Chính phủ đệ trình và các đề xuất được Chính phủ chấp nhận”. Với quy định này, Chính phủ nắm trong tay một công cụ cực kỳ hữu hiệu để thúc đẩy và nuôi sống những dự luật của mình và phù hợp với mình bằng cách sắp xếp chúng theo thứ tự từ ưu tiên đến bổ sung. Sở dĩ Hiến pháp lại có quy định này là do quan niệm của các nhà lập hiến của Đế quốc cộng hòa cho rằng, Chính phủ là cơ quan thực thi trực tiếp quyền lực công, quản lý mọi lĩnh vực của đất nước, trực tiếp quan hệ với nhân dân, bám sát thực tiễn cuộc

sống và bối cảnh và sự phát triển của đất nước. Do đó, trao cho Chính phủ quyền chuẩn bị và quyết định chương trình nghị sự của công tác lập pháp là với mục đích chương trình này phù hợp nhất với yêu cầu của đất nước và của nhân dân. Đó là mục đích của các nhà lập hiến. Tuy nhiên, mục đích tốt đẹp đó, đôi khi lại bị Chính phủ lợi dụng để phục vụ những nhu cầu và lợi ích cục bộ của nhánh quyền hành pháp.

Nhìn vào toàn bộ quy trình lập pháp, không thể phủ nhận rằng Chính phủ từ chỗ là một thiết chế hành pháp tham gia vào lập pháp để *tăng tính chủ động* trong việc điều hành công việc chuyên môn, đã trở thành một chủ thể *tích cực và chủ đạo*, thậm chí *lấn át* cả cơ quan làm luật chuyên nghiệp là Nghị viện. Trong khi đó, Nghị viện từ chỗ *hạn chế* khả năng lạm quyền của Chính phủ bởi độc quyền lập pháp, trở nên *suy yếu*, thậm chí *mất năng lực* và *bị chi phối lại* bởi Chính phủ trong toàn bộ các khâu.

Ngoài khả năng ban hành các văn bản pháp quy đáp ứng yêu cầu tức thời của hoạt động quản lý xã hội, Chính phủ có nhiều cơ hội thể chế hóa các sáng kiến luật của mình nếu sử dụng Điều 49 Hiến pháp. Điều khoản này quy định trách nhiệm của Chính phủ trước Hạ viện, nhưng nó thể hiện rõ tính hai mặt ở một số điểm. Trong đó, điểm thứ 3 của Điều này còn được coi là lợi thế quyết định của Chính phủ trước Hạ viện. Trong hoạt động lập pháp, đây là cơ chế để Chính phủ gây áp lực với Hạ viện buộc phải thông qua ý chí luật của mình. Bởi vì, một khi Chính phủ tuyên bố “*đã cam kết trách nhiệm*” đối với một dự luật thì dự luật ấy coi như *đã được thông qua* bất kể sự bất hợp tác hay không của Hạ viện, nếu như không có một bản kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm đệ trình 24 giờ sau đó, hoặc bản kiến nghị bỏ phiếu bất tín nhiệm đó không được thông qua. Thực tế cho thấy, Chính phủ thường thành công trong công việc này, không chỉ bởi phương thức kiểm phiếu có lợi cho Chính phủ, mà còn bởi Chính phủ có đủ tinh táo để tính đến hậu thuẫn của mình trong Hạ viện.

Việc truy cứu trách nhiệm của Chính phủ và bỏ phiếu bất tín nhiệm vẫn là một kênh kiểm soát, một vũ khí đáng kể nhất về mặt thể chế của Hạ viện trong việc giám sát và kiểm chế Chính phủ. Tuy vậy, nhìn chung Hạ viện vẫn

bị Chính phủ vượt qua. Ngay cả việc thông qua ngân sách, Hạ viện chỉ giám sát được chi tiết liên quan đến các khoản chi mới mà trên thực tế, đó chỉ là một phần nhỏ trong toàn bộ ngân sách.

Bản thân Hạ viện cũng có những giới hạn nhất định, Tổng thống có quyền giải tán Hạ viện, nếu thấy Hạ viện gây nhiều khó khăn cho Chính phủ của ông ta. Điều này cho thấy đặc điểm và sự ràng buộc lẫn nhau giữa các thể chế trong đời sống chính trị Pháp. Hạ viện buộc phải thận trọng khi thật sự có ý định lật đổ Chính phủ, Tổng thống có thể giải tán Hạ viện trước khi Hạ viện kịp ra tay bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ. Điều đó cũng cho thấy một quy luật bất thành văn là *con lắc quyền lực luôn nghiêng về phía hành pháp*, cho dù nhân loại đã mất bao công sức nhằm làm cho nó ở trạng thái cân bằng.

Như vậy, về mặt thể chế, một thẩm quyền của Nghị viện ngay lập tức bị đối lại bởi một thẩm quyền khác của Chính phủ. Nó sinh ra *cơ chế ràng buộc chặt chẽ*, do đó mà tạo nên *hiệu ứng kiểm soát* lẫn nhau giữa Nghị viện và Chính phủ, giữa lập pháp và hành pháp. Tuy nhiên, phản xạ về mặt thể chế của Chính phủ thực ra đã vượt khỏi tầm kiểm soát của Nghị viện.

Có lẽ các nhà lập hiến đã quá lo lắng rằng sức mạnh của Nghị viện có thể đe dọa Chính phủ bất cứ lúc nào như tình trạng của Nền Cộng hòa thứ Tư, nên đã tìm mọi cách để Chính phủ thoát khỏi vòng cương tỏa của Nghị viện và vượt qua Nghị viện. Chính những quy định nhằm tăng cường quyền lực của Chính phủ tự nó đã phá vỡ sự cân bằng mong muốn từ sự kết hợp giữa chế độ Đại nghị và chế độ Tổng thống, phá vỡ khả năng kiểm soát lẫn nhau giữa hai nhánh lập pháp và hành pháp. Ngay trên nền tảng kỹ thuật, Nghị viện đã mất quyền, nếu không muốn nói là bất lực trước Chính phủ, Thủ tướng và Tổng thống. Cán cân quyền lực đã không còn cân bằng và ở góc độ nào đó, có thể nói cơ chế kiểm soát quyền lực không đạt được. Thậm chí, cơ quan hành pháp

từ chỗ tham gia vào quyền lập pháp, ở mức độ nhất định, đã thâm tóm, tiếm quyền lập pháp¹.

Trong thực tiễn, các hoạt động chính trị không bao giờ tách khỏi sự chi phối của đảng phái. Phải xem xét chính trị trong môi trường này mới thấy được bản chất của vấn đề. Theo cơ cấu tổ chức nhà nước của Pháp, Chính phủ được hình thành từ phe chiếm đa số trong Hạ viện (Quốc hội). Mặc dù đa số này được thành lập trên cơ sở liên minh đảng phái, nhưng đặc điểm tổ chức đảng *khá chặt chẽ của Pháp và sự ràng buộc lợi ích giữa các đảng trong liên minh* có thể đảm bảo cho Chính phủ có một hậu thuẫn chính trị thường xuyên tại Hạ viện. Do đó, trên thực tế, Hạ viện thường bảo vệ và tạo điều kiện cho Chính phủ hơn là đối lập lại với Chính phủ.

Trong trường hợp Tổng thống do dân bầu cũng thuộc đảng chiếm đa số trong Hạ viện thì toàn bộ hệ thống quyền lực nằm dưới sự chi phối của đảng cầm quyền. Khi đó, sự cấu kết giữa lập pháp và hành pháp càng lớn và rõ ràng hơn. Còn trong trường hợp Tổng thống không cùng đảng, thì Chính phủ và Nghị viện vẫn luôn cùng một xu hướng chính trị, và với những quyền hiến định, họ hoàn toàn có thể khống chế được tình hình. Lúc đó, mô hình quyền lực quay về thể chế Đại nghị. Nói cách khác, nhà nước vẫn luôn là một hệ thống vận động trong sự chi phối, ảnh hưởng của đảng phái, cụ thể là *đảng cầm quyền*.

2.3. Tư pháp

Tư pháp là một nhánh quyền đặc biệt của quyền lực nhà nước. Sự đặc biệt của nhánh quyền này được thể hiện ở chỗ hệ thống các cơ quan tư pháp mới có quyền thay mặt quyền lực nhà nước, cũng là thay mặt nhân dân đưa ra những *phán quyết mang tính chế tài bắt buộc*. Thực hiện quyền tư pháp ở Cộng hòa Pháp là hệ thống toà án, hệ thống viện công tố với chức năng truy tố, phán quyết và bảo vệ pháp luật, bảo vệ nền cộng hòa và bảo vệ dân chủ và chủ

¹ Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel (Thể chế chính trị và Quyền hiến định)*, Nxb. Masson, 1994, trang 445.

quyền nhân dân. Sứ mệnh của nhánh quyền tư pháp cũng còn được thể hiện trong việc kiểm chế và đối trọng với các nhánh quyền còn lại của quyền lực nhà nước và đặc biệt là nhánh quyền hành pháp.

a. Hệ thống tòa án và công tố

Đây chính là các cơ quan bảo vệ pháp luật và quyền con người, quyền công dân ở Pháp. Hệ thống tòa án của Pháp được thiết kế từ Trung ương xuống các vùng và tỉnh. Đặc biệt hệ thống này còn được thiết kế theo các cấp xét xử và giai đoạn xét xử như: Tòa sơ cấp, Đệ nhị cấp, Tòa phá án, Tòa giám đốc thẩm. Thẩm quyền của các tòa án Pháp được Hiến pháp và các đạo luật về tổ chức, hoạt động và thẩm quyền quy định rất chặt chẽ và cụ thể với mục đích khi thực hiện thẩm quyền của mình các tòa án sẽ độc lập, không bị chi phối bởi bất cứ tổ chức hay cá nhân nào.

Theo quy định của Điều 67 Hiến pháp năm 1958 thì Tòa án tối cao Pháp bao gồm các thành viên được bầu ra bởi Hạ viện và Thượng viện. Chánh án Tòa án tối cao được lựa chọn từ các thành viên của Tòa án tối cao đã được bầu. Hệ thống thẩm phán được Tổng thống bổ nhiệm theo nhiệm kỳ suốt đời trên cơ sở có ý kiến của Hội đồng thẩm phán tối cao và Bộ trưởng Bộ tư pháp. Khi hoạt động, các thẩm phán độc lập tuân theo pháp luật. Việc bổ nhiệm theo nhiệm kỳ suốt đời sẽ làm cho các thẩm phán yên tâm công tác, thực hành pháp luật và không bị gián đoạn trong quá trình công tác trừ trường hợp vi phạm pháp luật và quy chế nghề nghiệp. Tuy nhiên, pháp luật của Pháp cũng quy định định kỳ thời gian các thẩm phán Pháp phải qua kỳ *sát hạch về chuyên môn và đạo đức nghề nghiệp* và ai không còn đủ tiêu chuẩn thì ngay lập tức bị đào thải ra khỏi hệ thống. Chế độ lương bổng cho đội ngũ thẩm phán ở Pháp cũng rất cao đảm bảo cho họ *chuyên tâm* vào công việc và *phụng sự pháp luật*, bảo vệ công lý và nền Cộng hòa.

Nguyên tắc độc lập được xem là nguyên tắc sống còn và đặc trưng của hệ thống tòa án Pháp. Nội dung của nguyên tắc độc lập được thể hiện ở sự độc lập của hệ thống tòa án với hệ thống các cơ quan nhà nước khác như Nghị viện, Tổng thống và Chính phủ. Chẳng hạn, Tổng thống có quyền bổ nhiệm

thẩm phán nhưng khi hoạt động đội ngũ thẩm phán chỉ tuân thủ luật mà không chịu sự tác động nào của Tổng thống cũng như các cơ quan khác.

Nguyên tắc độc lập còn được thể hiện ngay trong nội bộ hệ thống tòa án và ngay trong nội bộ đội ngũ thẩm phán. Mặc dù, hệ thống tòa án được tổ chức theo địa giới lãnh thổ và cấp hành chính nhưng khi hoạt động mỗi cấp tòa đều thực hiện theo những thẩm quyền của riêng mình và lấy Hiến pháp, các đạo luật làm căn cứ pháp lý. Có nghĩa là tòa án cấp trên không thể bắt tòa án cấp dưới xét xử theo sự chỉ đạo của mình. Đối với đội ngũ thẩm phán, khi hoạt động cũng rất độc lập trên cơ sở quy định và thẩm quyền mà pháp luật trao cho họ và chịu trách nhiệm trước pháp luật về hoạt động của mình. Điều này bảo đảm tính khách quan của hệ thống tòa án trong việc đưa ra các phán quyết và trong việc bảo vệ công lý.

Nguyên tắc cơ bản tiếp theo là *nguyên tắc xét xử hai cấp*. Hiến pháp và pháp luật đưa ra nguyên tắc này nhằm bảo đảm cho phán quyết của tòa án *đảm bảo độ chính xác cao*. Bởi vì, việc kết luận một người có tội hay không có tội, hoặc xác định sở hữu của cá nhân, tổ chức là điều vô cùng hệ trọng. Do đó, pháp luật Pháp dự liệu tình hình và quy định nguyên tắc xét xử hai cấp là nhằm *ngăn ngừa những sai lầm có thể xảy ra*.

Hệ thống tòa án còn áp dụng *nguyên tắc hoạt động công khai*. Mục đích của nguyên tắc này là làm cho hoạt động của hệ thống tòa án công khai, minh bạch, là điều kiện để nhân dân, xã hội giám sát, theo dõi tính đúng đắn của các phán quyết của tòa án, *kiểm chứng tính độc lập của tòa án và của đội ngũ thẩm phán*. Nguyên tắc xét xử công khai cũng góp phần giáo dục pháp luật cho nhân dân, hướng nhân dân vào những chuẩn mực, yêu cầu của pháp luật.

Hệ thống tòa án được phân định bởi hai hệ thống *Toà án tư pháp* và *Toà án hành chính*. Ngoài ra còn có Tòa án đặc biệt được lập ra trong những trường hợp đặc biệt. Hệ thống tòa án hành chính có thẩm quyền xét xử các vụ án hành chính, giải quyết các tranh chấp trong lĩnh vực quản lý nhà nước, xem xét tính đúng đắn của các quyết định, việc làm của các cơ quan quản lý nhà nước, hệ thống công chức nhà nước trong việc thực hiện thẩm quyền mà pháp luật quy

định. Hệ thống tòa án tư pháp gồm hệ thống tòa hình sự, tòa dân sự, các tòa án chuyên ngành như: Thương mại, Lao động, Tòa giải quyết các tranh chấp về hợp đồng, bảo hiểm.

Về cấp xét xử, *Tòa án phúc thẩm* được tổ chức liên tỉnh (từ 2 đến 4 tỉnh). Tòa án phúc thẩm có thẩm quyền xem xét lại các vụ án của tòa án sơ thẩm nếu có đơn kháng cáo của các bên liên quan hoặc kháng nghị của công tố viên. Tòa án phúc thẩm hoạt động theo nguyên tắc tập thể. Tòa án phúc thẩm cũng được tổ chức theo các bộ phận chuyên ngành. Bộ phận dân sự có hai loại là tòa về các vụ việc dân sự và tòa về các vụ việc xã hội. Ngoài tòa dân sự, trong Tòa án phúc thẩm còn có các tòa về thương mại, tòa về người chưa thành niên.

Tòa án bồi thẩm được tổ chức ở các tỉnh và hoạt động độc lập với tòa án phúc thẩm. Các khiếu kiện đối với tòa bồi thẩm được xem xét tại tòa phá án. Thành phần xét xử của tòa án bồi thẩm gồm ba thành viên và Chánh án Tòa bồi thẩm phải là thành viên của Tòa án phúc thẩm. Thành phần của Tòa án bồi thẩm bao gồm 9 thành viên. Hình thức hoạt động của tòa án bồi thẩm là các phiên họp.

Tòa án quân sự bao gồm tòa án cải tạo lao động và tòa án bồi thẩm. Đây là hệ thống tòa án đặc biệt chuyên xét xử các vụ án có ít nhất một bên là cá nhân hay tổ chức thuộc quân đội. Tòa án này hoạt động dựa theo quy định của Bộ luật về tư pháp quân sự. Tòa án quân sự cũng được tổ chức theo hệ thống từ trên xuống dưới và cũng theo lãnh thổ hoặc theo lực lượng vũ trang. Tòa án cao nhất là Tòa án tối cao của lực lượng vũ trang.

Tòa phá án (La Cour de cassation) là tòa án cao nhất trong hệ thống tòa án của Pháp. Đây là cấp xét xử tái thẩm và có cơ cấu tổ chức hết sức phức tạp và bao gồm các thẩm phán có chuyên môn cao và kinh nghiệm xét xử. Tòa phá án ở Pháp bao gồm 5 tòa về dân sự và 1 tòa về hình sự. Thẩm quyền của tòa phá án là xem xét các vụ án đã được giải quyết bởi các tòa án các cấp trong hệ thống tòa án của Pháp và *đã có hiệu lực pháp luật*. Tuy nhiên, lý do quan trọng nhất để tòa án phá án xem xét lại sự việc là nó phát sinh những tình tiết mới

của vụ án mà khi xét xử các tòa cấp dưới chưa xem xét với nhiều lý do khác nhau. Chính vì thẩm quyền xem xét lại các vụ án đã có hiệu lực pháp luật cho nên cơ quan tài phán này mới được gọi là tòa phá án.

Bên cạnh, hệ thống tòa án tư pháp, Cộng hòa Pháp còn có hệ thống tài phán hành chính. Đứng đầu hệ thống tài phán hành chính là Hội đồng nhà nước. Hệ thống cơ quan này hoạt động độc lập và nó bao gồm tòa án hành chính và tòa án hành chính phúc thẩm. Điều này chứng minh nguyên tắc cơ bản của hệ thống tòa án ở Pháp là luôn đảm bảo xem xét vụ việc ở hai cấp xét xử.

Trong hệ thống các cơ quan tư pháp, *cơ quan thực hiện quyền công tố thay mặt nhà nước truy tố các cá nhân, tổ chức vi phạm pháp luật*. Viện trưởng Viện công tố cũng được nhân dân bầu trực tiếp. Vị trí pháp lý của Viện trưởng Viện công tố có tư cách độc lập, khi hoạt động chỉ tuân thủ theo pháp luật. Hệ thống viện công tố được tổ chức theo ngành dọc. Hoạt động của cơ quan công tố và các công tố viên là làm rõ hành vi trái pháp luật và truy tố trước pháp luật những hành vi trái pháp luật đó ra trước tòa án.

b. Hội đồng bảo hiến

Hội đồng bảo Hiến của Pháp có nhiều điểm tương đồng với Tòa án hiến pháp của Hoa Kỳ. Theo nguyên nghĩa thì cơ quan này có tên là Hội đồng hiến pháp, nhưng chức năng chính của cơ quan này là xem xét tính hợp hiến của các đạo luật và bảo vệ Hiến pháp nên người ta quen gọi là Hội đồng bảo hiến. Hội đồng bảo hiến là một cơ quan đặc thù, được các nhà lập hiến Pháp thiết kế để thực hiện chức năng bảo vệ hiến pháp, kiểm tra tính hợp hiến của các đạo luật trước khi chúng được ban hành. Đây cũng chính là cơ quan giám sát tính hợp hiến trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước trong việc thực thi quyền lực nhà nước. Lý do tồn tại của mô hình Hội đồng bảo hiến được các nhà lập pháp căn cứ trên hai cơ sở: Thứ nhất là *nguyên tắc tối cao của Hiến pháp*, thứ hai là *ngăn cản sự can thiệp của nhánh tư pháp và các nhánh quyền lực khác*, đặc biệt là nhánh lập pháp vào quá trình thực thi quyền lực nhà nước cũng như quá trình thực hiện pháp luật.

Cơ cấu tổ chức của Hội đồng bảo hiến gồm 9 thành viên, nhiệm kỳ 9 năm, 3 thành viên do Tổng thống cộng hòa bổ nhiệm, 3 thành viên do Chủ tịch Hạ viện, 3 thành viên do Chủ tịch Thượng viện. Hội đồng bảo hiến thay thế 1/3 sau 3 năm. Chủ tịch Hội đồng bảo hiến do Tổng thống cộng hòa bổ nhiệm. Thành viên của Hội đồng bảo hiến thường là các cựu Tổng thống và các chính khách nổi tiếng có uy tín và kinh nghiệm hoạt động chính trị dày dặn.

Điều 57 Hiến pháp 1958 quy định, các thành viên Hội đồng bảo hiến *không được kiêm nhiệm chức vụ*. Các thành viên này không được kiêm nhiệm các chức vụ khác theo luật quy định, không thể nắm giữ các chức vụ trong bộ máy nhà nước, trong khu vực kinh tế công và tư, không thể đồng thời là thành viên của Chính phủ, thành viên của Hội đồng kinh tế và xã hội, là lãnh đạo hoặc người có trách nhiệm của một đảng chính trị. Sở dĩ pháp luật Pháp quy định rất chặt chẽ điều này là nhằm bảo đảm *tính khách quan và độc lập* của Hội đồng bảo hiến. Các thành viên của Hội đồng này khi hoạt động *chỉ tuân thủ Hiến pháp và các đạo luật*. Hội đồng bảo hiến độc lập đưa ra các quyết định mà không chịu bất kỳ sự tác động nào từ bất kỳ nhánh quyền lực nào kể cả từ những người đã bổ nhiệm họ.

Hội đồng bảo hiến có *thẩm quyền rất đa dạng* và có sự tác động lớn đến Nghị viện và cơ quan hành pháp. Hội đồng bảo hiến có thẩm quyền bảo vệ Hiến pháp và sự thống nhất của pháp luật. Hội đồng này có quyền đưa ra phán xét những văn bản, quyết định, hành vi trái Hiến pháp. Hội đồng bảo hiến có thẩm quyền xem xét tính đúng đắn của việc bầu Hạ viện và Thượng viện, các vấn đề về bầu lại hay cấm kiêm nhiệm chức vụ phát sinh trong quan hệ giữa các thành viên của Nghị viện. Hội đồng bảo hiến cũng có quyền xem xét tính hợp hiến và hợp pháp của các quy chế làm việc của cả Hạ viện và Thượng viện.

Hội đồng bảo hiến được trao thẩm quyền xem xét tính hợp hiến của các đạo luật trước khi nó được công bố. Điều 61 Hiến pháp 1958 quy định: "Những đạo luật về tổ chức trước khi ban hành và các quy chế của hai Viện trước khi ban hành, phải đệ trình lên Hội đồng bảo hiến xem các văn kiện đó có phù hợp với Hiến pháp không. Để phù hợp với Hiến pháp, các đạo luật khác

trước khi thi hành cũng được đệ trình lên Hội đồng bảo hiến bởi Tổng thống, Thủ tướng hay Chủ tịch của hai Viện".

Đặc điểm khác biệt giữa Hội đồng bảo hiến ở Pháp so với mô hình tương tự ở các nước khác là Hội đồng bảo hiến chỉ được xem xét tính hợp hiến của các đạo luật khi nó *chưa được Tổng thống công bố*. Có thể nói đây là đặc điểm căn cốt của cơ chế bảo hiến ở Pháp khi Hội đồng bảo hiến được xem như cơ quan *gác cổng* của các đạo luật trước khi nó được công bố và có hiệu lực trên thực tế. Nó cũng ngăn ngừa những hậu quả tai hại có thể xảy ra khi một đạo luật vi hiến lại được công bố và thực thi trong cuộc sống.

2.4. Các đảng chính trị, các nhóm lợi ích

a. Các đảng chính trị

Nước Pháp cũng là một trong những nước có lịch sử đảng phái lâu đời trên thế giới. Các đảng chính trị ở Pháp ra đời sau Đại cách mạng tư sản Pháp năm 1789 với sự tranh giành giữa phái quý tộc và tư sản mà đặc biệt là phái Gia-cô-banh và phái Gi-rông-đanh (Jacobain và Girondin). Các học giả Pháp đều có điểm chung khi cho rằng, đảng phái chính trị có các yếu tố cấu thành đó là: *hệ tư tưởng riêng, là một tổ chức độc lập và có kỷ luật, phải được sự thừa nhận và điều chỉnh bởi pháp luật quốc gia*.

Chế độ đa đảng được thiết lập từ khi hình thành hệ thống chính trị Pháp. Hiện nay, nước Pháp có khoảng 30 đảng chính trị hợp pháp. Pháp luật của Pháp một mặt thừa nhận quyền tự do thành lập, tham gia vào các đảng chính trị của các chủ thể trong xã hội, nhưng mặt khác để được tự do hoạt động thì các đảng chính trị và các nhóm chính trị phải đăng ký và được sự cho phép của hệ thống các cơ quan quản lý của nhà nước. Pháp luật của Pháp cũng quy định các đảng chính trị và nhóm chính trị không được đi ngược lại mục tiêu chung của nền cộng hòa và các giá trị dân chủ.

Đặc điểm lớn nhất của chế độ đảng phái ở Pháp đó là các đảng chính trị và các nhóm chính trị thường tập hợp nhau lại thành *hai phe rất rõ ràng đó là tả và hữu*, tuy vẫn tồn tại những bất đồng trong nội bộ từng phe. Hiện tượng này xuất phát từ thực tế hoạt động của chế độ chính trị ở Pháp trong nền cộng

hòa thứ năm. Có nhiều lý do khiến các đảng phái liên kết với nhau trong hoạt động chính trị và nắm chính quyền. Trước hết, chế độ bầu cử Tổng thống và các cuộc bầu cử quan trọng khác (Hạ viện và Hội đồng vùng, tỉnh) theo nguyên tắc đa số phiếu qua hai vòng bầu cử đã buộc các đảng phái ít có hy vọng thắng cử phải liên kết với các đảng lớn để giành thắng lợi cho ứng cử viên chung của họ, tránh bị gạt ra khỏi chính trường sau này vì tỷ lệ phiếu bầu quá ít. Ngoài ra, những nguyên tắc hoạt động của các thể chế nhà nước cũng buộc các đảng phái tập hợp lại với nhau để bảo vệ quyền lợi của mình (đối với phe đa số nắm chính quyền) hoặc để chống đối, gây cản trở cho chính quyền hoạt động (đối với phe đối lập).

Các đảng chính trị có mục đích và tính chất gần nhau sẽ nảy sinh nhu cầu liên kết nhau lại tạo thành một thế lực có sức mạnh và càng có cơ hội để nắm chính quyền. Điều này cũng phản ánh một thực tế là ở Pháp không hình thành các đảng thực sự mạnh và có vai trò quan trọng trong quá trình xác lập quyền lực - trở thành *đảng cầm quyền*.

Các đảng chính trị của Pháp đều được tổ chức và có nguyên tắc hoạt động chặt chẽ với các thiết chế: Chủ tịch, Tổng thư ký, Bộ chính trị, các ủy ban (Ủy ban đối ngoại, Ủy ban điều hành, Ủy ban tài chính, Ủy ban vận động bầu cử, Ủy ban các nghị sỹ của đảng...). Đặc biệt nguồn tài chính của các đảng đều do sự tự vận động của các đảng mà có, nguồn hỗ trợ từ nhà nước là không đáng kể.

Các đảng chính trị đều hoạt động dựa trên căn cứ pháp lý là các đạo luật về đảng chính trị do Nghị viện Pháp ban hành. Các đảng chính trị của Pháp đều được tổ chức từ trung ương xuống các vùng, tỉnh. Điều lệ của các đảng chính trị Pháp phải được sự phê chuẩn của cơ quan nhà nước có thẩm quyền mà cụ thể là Bộ Nội vụ thay mặt Chính phủ. Pháp luật của Pháp quy định như vậy một mặt là để có thể quản lý được hoạt động của các đảng phái, mặt khác là để tránh cho Điều lệ và hoạt động của các đảng chính trị vượt quá khuôn khổ pháp luật cho phép.

Lực lượng cánh tả

Đứng đầu lực lượng cánh tả ở Pháp phải kể đến *Đảng Xã hội* (Parti Social), ra đời năm 1969 để thay thế Đảng Xã hội cũ SFIO (Phân ban Pháp trong Quốc tế công nhân). SFIO thành lập từ năm 1905 dưới sự lãnh đạo của Jean Jaures, Léon Blum, Guy Mollet và đã nắm chính quyền trong những năm 1936-1939, 1944-1951 và vào các năm 1956, 1958.

Sau đại hội thống nhất tổ chức vào tháng 6 năm 1971, dưới sự lãnh đạo của Francois Mitterrand, Đảng Xã hội đã đạt được những thành công rực rỡ. Năm 1981, Đảng này đã giành được thắng lợi trong cuộc bầu cử Tổng thống và tiếp theo đó là thắng lợi trong cuộc bầu cử Hạ viện. Bằng uy tín chính trị và khả năng ảnh hưởng, quy tập lực lượng của mình, Francois Mitterrand đã đưa Đảng Xã hội nói riêng và phe cánh tả nói chung lên đỉnh vinh quang trong chính trường nước Pháp - trở thành đảng cầm quyền và nắm vị trí Tổng thống trong vòng hai nhiệm kỳ liên tiếp với 14 năm cầm quyền (1981 - 1995).

Tuy nhiên, sau đó Đảng Xã hội đã mất vai trò là đảng cầm quyền khi thất cử trong cuộc bầu cử Tổng thống năm 1995 và đảng cầm quyền là Đảng Tập hợp của Jacques Chirac.

Phong trào cấp tiến cánh tả (MRG). MRG ra đời sau một quá trình chia rẽ nội bộ của Đảng Cấp tiến (thành lập vào năm 1901) xảy ra vào tháng 6/1972. Phong trào này ủng hộ ứng cử viên Francois Mitterrand trong cuộc bầu cử Tổng thống vào năm 1981 và 1988. Sau thời kỳ lãnh đạo của ông Robert Fabre, MRG rơi vào tình trạng phân hóa, khủng hoảng nội bộ và sa sút mạnh về ảnh hưởng trong đời sống chính trị. Tại cuộc bầu cử Tổng thống năm 1995 Chủ tịch đảng là ông Jean Francois Hory không thu thập đủ số phiếu giới thiệu của các đại biểu để ra ứng cử. Tại Hạ viện, các nghị sĩ của MRG cùng sinh hoạt chung trong nhóm của Đảng Xã hội.

Đảng Cộng sản Pháp (PCF) tách ra từ SFIO, ra đời năm 1920 tại Đại hội ở Tours. Đảng Cộng sản Pháp luôn coi mình là đại diện cho *giai cấp công nhân và nhân dân lao động Pháp*. Ngày 14/7/1944, nước Pháp được giải phóng, uy tín của Đảng Cộng sản lên cao và thu được sự ủng hộ của nhân dân Pháp. Đảng Cộng sản đã được Tướng De Gaulle mời tham gia chính quyền,

lãnh đạo đất nước. Thời gian này, trong các cuộc bầu cử, Đảng Cộng sản luôn giành tỷ lệ phiếu từ 25-30%. *Có thể nói thời gian sau Thế chiến thứ hai là thời kỳ cực thịnh của Đảng Cộng sản Pháp.*

Đảng Cộng sản lại nhanh chóng rơi vào các cuộc khủng hoảng đặc biệt là kể từ khi ra đời của nền Cộng hòa thứ năm với bản Hiến pháp 1958. Tại cuộc bầu cử Hạ viện năm 1993, Đảng Cộng sản giành được 9,1% số phiếu ủng hộ. Trong cuộc bầu cử Tổng thống năm 1995, ông Robert Hue - Bí thư toàn quốc của đảng đã giành được 8,7% số phiếu.

Lực lượng cánh hữu

Lực lượng cánh hữu có vai trò rất lớn trong đời sống chính trị Pháp. Trong những năm 1958-1981, lực lượng này chiếm đa số trong Hạ viện, nắm quyền Tổng thống và Chính phủ. Thời kỳ cùng chung sống 1986 - 1988, Tổng thống Francois Mitterrand là người thuộc Đảng Xã hội, còn Chính phủ thuộc lực lượng cánh hữu và phe giữa. Sau cuộc bầu cử Hạ viện năm 1993 lực lượng này đã giành quyền lãnh đạo Chính phủ và sau cuộc bầu cử Tổng thống vào tháng 5/1995, cánh hữu đã nắm quyền. Tại cuộc bầu cử Tổng thống năm 2002, cánh hữu lại tiếp tục thắng cử và giữ quyền Tổng thống.

Lực lượng cánh tả tập hợp được những đảng phái rất mạnh với những lãnh tụ nổi tiếng và có kinh nghiệm chính trường dày dặn. Tập hợp vì nền cộng hòa (Rassemblement pour la République - RPR)¹ do Tổng thống Jacques Chirac sáng lập vào năm 1976. Đây là đảng đại diện cho luồng tư tưởng của Phong trào tập hợp nhân dân Pháp do Tướng De Gaulle sáng lập năm 1947. Đó là tư tưởng *độc lập dân tộc, giữ gìn bản sắc Pháp, nhưng Pháp phải đóng vai trò quan trọng ở châu Âu và trên thế giới.* Có thể nói mục tiêu của Đảng Tập hợp vì nền cộng hòa rất rõ ràng và phù hợp với mục tiêu chung của nền cộng hòa thứ năm và mục tiêu dân chủ có truyền thống của nước Pháp. Đó chính là

¹ Tháng 10 năm 2002, sau khi cánh hữu giành thắng lợi áp đảo tại cuộc bầu cử Tổng thống tháng 4 năm 2002 và tại cuộc bầu cử Quốc hội (Hạ viện) tháng 5 năm 2002, Đảng Tập hợp vì nền cộng hòa (Rassemblement pour la République - RPR), Đảng Liên minh vì nền dân chủ Pháp (L' Union pour la Démocratie française - UDF) và cánh trung hữu của Đảng Lực lượng dân chủ (Force Démocrate) đã tập hợp nhau lại thành Đảng Liên minh vì phong trào nhân dân (Union pour un Mouvement Populaire - UMP).

nguyên nhân dẫn đến đảng này luôn có được sự ủng hộ cao của cử tri nước Pháp.

Thành viên cũng có tiếng nói khá quan trọng trong lực lượng cánh hữu là *Đảng Liên minh vì nền dân chủ Pháp* (UDF). Đảng này được thành lập vào năm 1978, tập hợp một số đảng sau: Đảng Cộng hòa (RP) thành lập năm 1977, đấu tranh cho một "*nền dân chủ hiện đại, tự do và hào phóng*". Đảng Trung tâm của những người dân chủ xã hội (CDS): *ủng hộ một nền dân chủ xã hội, ủng hộ việc xây dựng một châu Âu chính trị và ủng hộ một xã hội có trách nhiệm và đoàn kết*. Đảng Cấp tiến là đảng có thâm niên cao nhất trong các đảng hiện nay ở Pháp.

Chương trình hành động của đảng gắn với lý tưởng cộng hòa, bảo vệ quyền sở hữu cá nhân. Điều lệ của Liên minh vì nền dân chủ Pháp - UDF quy định: "*Liên minh vì nền dân chủ Pháp là một phong trào chính trị tập hợp sức mạnh của toàn thể nhân dân. Căn cứ theo Điều 4 Hiến pháp năm 1958, Liên minh vì nền dân chủ Pháp kiên định mục tiêu khuyến khích những lý tưởng vì nền Cộng hòa, xây dựng một nền dân chủ thực sự, có trách nhiệm trong đời sống chính trị quốc gia, châu Âu, cũng như trong đời sống kinh tế và xã hội*" (Điều 2 của Điều lệ của UDF).

Bên cạnh các đảng phái tham gia vào các phe tả và hữu, đời sống chính trị Pháp cũng chứng kiến sự tồn tại của những đảng phái hoạt động khá độc lập hoặc liên minh trong từng giai đoạn. Đó là các đảng cực hữu và các đảng cực tả. Đảng Mặt trận dân tộc (FN) do Jean Marie Le Pen, chủ tịch đảng lập ra năm 1972. Mục tiêu chính của đảng này đưa ra để thu hút cử tri là *đấu tranh chống nạn nhập cư*. Ngoài ra FN còn kêu gọi cần phải ưu tiên dành công ăn việc làm và trợ cấp xã hội cho người Pháp *chính gốc*.

Các đảng cực tả theo khuynh hướng Torótskít: Liên đoàn cộng sản cách mạng do Alain Krivine lãnh đạo; Phong trào đấu tranh công nhân do bà Arlette Laguiller (*một trong mười sáu ứng cử viên tham gia ứng cử cuộc bầu cử Tổng thống Pháp năm 2002*) lãnh đạo. Ngoài hai khuynh hướng trên, còn một số đảng và phong trào cực tả khác như: Đảng Xanh ra đời năm 1948 do sáp nhập

hai nhóm bảo vệ môi trường. Đảng này đề ra mục tiêu soạn thảo và thực hiện cương lĩnh xã hội đấu tranh bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, mục tiêu đấu tranh chính của phong trào này là chống vũ khí hạt nhân. Năm 1992 đã xuất hiện những mâu thuẫn trong nội bộ đảng, hiện nay trào lưu xanh đã tách ra thành ba đảng khác nhau: Đảng Xanh, Đảng Phong trào sinh thái, Đảng Thế hệ sinh thái.

Nói chung, ngoài FN, các đảng cực hữu và cực tả khác đều có vị trí *không quan trọng* trong chính trường nước Pháp và chỉ tồn tại nhằm tô điểm thêm sự phong phú và đa dạng đời sống đảng phái ở Pháp. Nó cũng phản ánh nhu cầu tập hợp và tham gia vào chính trị của các tầng lớp khác nhau.

b. Các nhóm lợi ích

Các tổ chức công đoàn

Các tổ chức công đoàn ở Pháp cũng tồn tại dưới nhiều hình thức khác nhau. Tuy nhiên, có hai loại hình công đoàn chủ yếu đó là: *Nghệp đoàn của giới chủ (Syndicats des Employées)*, *nghệp đoàn của những người lao động (Syndicats des employeurs)*. Các tổ chức công đoàn ở Pháp là các đoàn thể để bảo vệ quyền lợi của giới chủ và của người lao động. Tiếng nói của các tổ chức này có vai trò tích cực đối với giới chính trị và những nhà hoạch định chính sách quốc gia. Có thể nói hoạt động của giới công đoàn tại Pháp là một trong những nơi mạnh nhất trên thế giới. Chính phủ Pháp rất nể trọng các nghiệp đoàn này và luôn luôn lắng nghe xem sự phản ứng của họ như thế nào.

Đời sống nghiệp đoàn trải qua *rất nhiều bước thăng trầm* và *có sự biến động mạnh mẽ*. Tuy nhiên, có một đặc điểm là người lao động Pháp rất nhạy cảm và sáng suốt lựa chọn những tổ chức công đoàn nào có khả năng bảo vệ quyền và lợi ích của họ cao nhất. Các tổ chức công đoàn cũng có được chiến lược và khả năng hoạt động chuyên nghiệp, phù hợp với mục đích từng thời kỳ. không ít Chính phủ đã phải ngậm ngùi ra đi khi không thể giải quyết được các yêu sách của các tổ chức công đoàn Pháp.

Một số tổ chức công đoàn lớn và có vị thế quan trọng trong đời sống chính trị Pháp:

+ **Tổng Liên đoàn lao động:** Là tổ chức công đoàn lâu đời nhất ở Pháp, được thành lập vào năm 1895. Trải qua hơn một trăm năm hoạt động, Tổng Liên đoàn lao động Pháp ngày nay đã trở thành tổ chức công đoàn lớn mạnh nhất của nước Pháp. Tổng Liên đoàn lao động Pháp tập hợp người lao động từ rất nhiều ngành nghề và có địa bàn hoạt động rất rộng lớn. Cho đến nay, con số công đoàn viên của Tổng Liên đoàn lao động Pháp đã lên đến gần 1 triệu.

+ **Công đoàn lực lượng công nhân:** Đây là tổ chức được tách ra từ Tổng Liên đoàn lao động vào năm 1948. Do đối tượng công đoàn viên của Tổng Liên đoàn lao động rất đa dạng và được tập hợp từ nhiều ngành nghề khác nhau, do đó bộ phận công nhân là thành viên của Tổng Liên đoàn đã tách ra nhằm đấu tranh bảo vệ những lợi ích thiết thân của giai cấp công nhân Pháp. Trải qua hơn 50 năm hoạt động, đến nay Công đoàn lực lượng công nhân đã có số công đoàn viên gần 500 ngàn người.

+ **Liên đoàn lao động dân chủ** ra đời từ việc tách khỏi Liên đoàn những người lao động Thiên chúa. Con số đoàn viên hiện nay của Liên đoàn lao động dân chủ là hơn 500 ngàn người.

+ **Tổng Liên đoàn cán bộ:** Là tổ chức được thành lập ngay sau ngày giải phóng nước Pháp (tháng 8/1944), đại diện cho quyền lợi của cán bộ, công chức, viên chức nhà nước. Cho đến nay, số công đoàn viên của Tổng Liên đoàn cán bộ là hơn 300 ngàn người.

+ **Liên đoàn giáo dục quốc gia:** Tuy Liên đoàn giáo dục quốc gia không nằm trong “câu lạc bộ công đoàn lớn”, nhưng Liên đoàn giáo dục lại mang tính đại diện rộng rãi hơn cả trong lĩnh vực của mình nên được chính quyền coi là một trong các tổ chức công đoàn có tính đại diện nhất và có uy tín đối với Chính phủ.

+ **Liên đoàn công nhân đường sắt quốc gia:** Đây là tổ chức công đoàn tập hợp và bảo vệ quyền lợi của những người công nhân làm việc trong ngành đường sắt. Tuy số lượng đoàn viên không lớn bằng các công đoàn khác nhưng Công đoàn đường sắt quốc gia lại có khả năng hoạt động rất chuyên nghiệp và

có khả năng liên kết đấu tranh với các liên đoàn lao động của các ngành nghề khác như hàng không và vận tải.

Bên cạnh hệ thống các tổ chức công đoàn tập hợp và bảo vệ quyền và lợi ích của những người lao động, ở Pháp cũng tồn tại hệ thống các tổ chức công đoàn tập hợp và bảo vệ cho quyền và lợi ích của giới chủ. Chính phủ cũng rất quan tâm đến những yêu sách mà các tổ chức công đoàn này nêu ra. Nhiều khi Chính phủ vừa phải đóng vai trò là cơ quan điều chỉnh chính sách cho phù hợp với yêu cầu của các nghiệp đoàn, vừa phải là vị trọng tài phân xử đúng sai trong quan hệ giữa công đoàn của người lao động và công đoàn của giới chủ. Các công đoàn của giới chủ có các tổ chức chủ yếu sau:

+ **Hội đồng giới chủ:** Là tổ chức công đoàn đại diện cho các xí nghiệp lớn của Pháp. Đây là tổ chức công đoàn tập hợp những doanh nhân hàng đầu và từ các ngành, lĩnh vực quan trọng như: Công nghiệp lọc dầu, khai khoáng, chế tạo máy bay, ô tô, máy móc, thương mại và tài chính, ngân hàng. Đây có thể nói là tổ chức nghiệp đoàn có vị thế rất lớn và luôn luôn đưa ra các yêu sách đối với Chính phủ.

+ **Tổng Liên đoàn các xí nghiệp nhỏ và vừa:** Đây là tổ chức công đoàn đại diện cho quyền lợi của giới chủ các xí nghiệp nhỏ và vừa. Mặc dù vị thế của tổ chức này không lớn so với Hội đồng giới chủ nhưng nó lại là tổ chức tập hợp rất đông giới chủ từ rất nhiều lĩnh vực khác nhau và nắm trong tay rất nhiều lực lượng sản xuất và đội ngũ nhân công lớn.

Hai tổ chức nghiệp đoàn giới chủ có sự liên hệ rất chặt chẽ với nhau và có kinh nghiệm hoạt động chính trị, đặc biệt là kỹ năng gây sức ép đối với Chính phủ và các cơ quan nhà nước nhằm mục đích bảo vệ quyền và lợi ích tối đa của các ông chủ.

Các tổ chức về quyền con người, quyền công dân

Hệ thống các tổ chức về quyền con người, quyền công dân là thiết chế chính trị - xã hội có vai trò quan trọng trong đời sống chính trị Pháp. Đây cũng chính là thiết chế đặc thù của xã hội công dân ở Pháp, tập hợp lực lượng và tham gia tích cực vào sự nghiệp nhân quyền ở Pháp. *Những nhận định của các*

cơ quan này lại có vai trò tạo dư luận lớn trong xã hội. Nhận định và quan điểm của các tổ chức về quyền con người, quyền công dân được đưa ra chủ yếu thông qua *các thông điệp, các khuyến cáo và khuyến nghị.* Những thông điệp và khuyến nghị được gửi đến các cơ quan hữu quan có trách nhiệm phục vụ nhân dân mà đặc biệt là hệ thống cơ quan hành chính và quản lý nhà nước.

Mô hình tổ chức và hoạt động của các tổ chức về quyền con người, quyền công dân ở Pháp cũng rất đa dạng và phong phú. Nó có thể là một tổ chức như là Ủy ban nhân quyền của Hạ viện và Thượng viện. Nó cũng có thể tồn tại như một tổ chức phi chính phủ (NGO) và hoạt động theo đạo luật về các tổ chức xã hội. Tuy nhiên, dù tồn tại với tư cách của Nghị viện hay các tổ chức phi chính phủ thì hoạt động của các tổ chức này cũng đảm bảo sự độc lập với các thiết chế quyền lực. Các tổ chức về nhân quyền ở Pháp hoạt động dựa trên nguồn kinh phí không từ nhà nước do đó họ không bị ràng buộc bởi sự tác động của bất kỳ cơ quan nhà nước nào. Nguồn kinh phí chủ yếu là sự đóng góp của các hội viên, các nhà tài trợ và các nhà hoạt động nhân quyền và từ nguồn kinh phí thông qua các tổ chức quốc tế.

Tham gia vào các tổ chức về quyền con người, quyền công dân ở Pháp chủ yếu là các nhà hoạt động nhân quyền, những chuyên gia trên rất nhiều lĩnh vực mà đặc biệt là các chuyên gia pháp lý. Chính điều đó đã tạo nên uy tín rất lớn của các tổ chức này trong xã hội Pháp. Nó có sự tác động xã hội rất lớn, tạo dư luận xã hội mạnh mẽ làm cho các Chính phủ phải cân nhắc rất kỹ lưỡng. Cũng chính hoạt động của các tổ chức nhân quyền ở Pháp mà đội ngũ chính khách phải hoạt động chuyên nghiệp hơn, có trách nhiệm hơn.

III. KẾT LUẬN VÀ NHẬN XÉT SO SÁNH

Hệ thống chính trị Pháp là hệ thống chính trị đa nguyên, đa đảng, được hình thành gắn với sự thành công của Đại cách mạng Pháp 1789 và sự ảnh hưởng của những tư tưởng chính trị thời kỳ Khai sáng thế kỷ 17,18. Có rất nhiều yếu tố ảnh hưởng đến mô hình tổ chức và vận hành của hệ thống chính

trị Pháp. *Mục tiêu có tính nguyên tắc của hệ thống chính trị dưới nền Cộng hòa thứ năm là bảo đảm sự tồn tại của nền Cộng hòa và các giá trị dân chủ.*

Hệ thống chính trị Pháp được thiết kế xoay quanh nhà nước pháp quyền - trung tâm của hệ thống chính trị. Tinh thần pháp quyền luôn là tinh thần chủ đạo và trở thành nguyên tắc cơ bản trong thiết kế và hoạt động của hệ thống chính trị. Tất cả các yếu tố cấu thành hệ thống chính trị đều được điều chỉnh bởi Hiến pháp và các đạo luật. Pháp luật được xem là chuẩn mực và là căn cứ pháp lý của đời sống chính trị Pháp nói chung và của hệ thống chính trị Pháp nói riêng.

Các đảng chính trị giữ vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị. Đó chính là công cụ hữu hiệu để nhân dân tham gia vào đời sống chính trị. Đặc điểm lớn nhất của các đảng chính trị ở Pháp là các đảng chính trị liên minh với nhau thành các lực lượng cánh tả và cánh hữu. Mục tiêu của các đảng chính trị là trở thành đảng cầm quyền thông qua các cuộc bầu cử.

Trong việc tổ chức quyền lực nhà nước, nước Pháp có sự kết hợp hài hòa và vận dụng cả hai loại hình chính thể (Tổng thống và đại nghị). Tổng thống Pháp vừa là nguyên thủ quốc gia, vừa là người đứng đầu hành pháp. Nhưng nước Pháp vẫn có sự hiện diện của một Chính phủ với người đứng đầu là Thủ tướng (người của đảng chiếm đa số trong Hạ viện). Thủ tướng Chính phủ chịu trách nhiệm trước Tổng thống và trước Nghị viện. Đây là điểm khác biệt với nước Mỹ khi *Tổng thống Mỹ là người đứng đầu hành pháp và trực tiếp điều hành công việc hành pháp với sự giúp đỡ của các Bộ trưởng*. Bộ máy nhà nước Pháp được thiết kế theo học thuyết phân quyền của Montesquieu đảm bảo sự phân lập các nhánh quyền lực và giữa các nhánh quyền có sự kiềm chế, đối trọng và giàng buộc nhau.

Tổng thống Pháp có quyền giải tán Hạ viện (Quốc hội). Ngược lại, Hạ viện lại có thể không thông qua chính sách của Tổng thống. Tổng thống cũng có thể không công bố đạo luật do Nghị viện thông qua, có quyền phủ quyết dự luật của Nghị viện. Tuy nhiên, thực tiễn chính trị Pháp cũng đã chứng minh, *con lắc quyền lực luôn có xu hướng ngã về phía Hành pháp (Tổng thống).*

Khi Tổng thống thuộc một đảng còn đảng chiếm đa số trong Hạ viện lại là đảng đối lập, có nghĩa là Thủ tướng Chính phủ thuộc về đảng đối lập thì nảy sinh tình huống chính trị cần sự linh hoạt của Tổng thống. Đây là thời kỳ "*Cùng chung sống*" (Cohabitation) hay là "*Cùng tồn tại*" (Coexistence).

Một thiết chế khác có vị trí và vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị là Hội đồng bảo hiến. Đây chính là cơ quan có thẩm quyền xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của một đạo luật trước khi nó được ban hành. Hội đồng bảo hiến cũng có thẩm quyền trong việc xem xét tính hợp hiến và hợp pháp của các cuộc bầu cử. Hội đồng cũng có quyền xem xét những biện pháp mà Tổng thống áp dụng trong thời gian khẩn cấp của đất nước có phù hợp với Hiến pháp và pháp luật hay không.

Các tổ chức chính trị - xã hội ở Pháp rất đa dạng và phong phú. Chúng được tổ chức và hoạt động dựa trên nguyên tắc của Hiến pháp và pháp luật, hướng đến mục tiêu xây dựng xã hội công dân. Các tổ chức này cũng chính là những thiết chế để tập hợp rộng rãi quần chúng nhân dân vì mục tiêu bảo vệ nền Cộng hòa và các giá trị dân chủ.

Chương 12

SO SÁNH CÁC HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ

Cuốn sách này sẽ lựa chọn 9 nước thuộc các vùng địa lý khác nhau (Âu, Á, Phi, Mỹ), các trình độ phát triển khác nhau, và các cấu trúc quyền lực khác nhau để nghiên cứu. Như vậy, có nhiều cách tiếp cận để phân loại các hệ thống chính trị. Trong phần này, nhất quán với chương I, chúng ta sẽ lấy tiêu chí là cấu trúc (khía cạnh tĩnh, tương đối ổn định) của HTCT làm tiêu chí chính.

Trong tiêu chí này các nghiên cứu thường tập trung vào hai cấu trúc là đảng chính trị và nhà nước. Tiêu chí các tổ chức chính trị-xã hội ít được dùng làm tiêu chí cụ thể để phân biệt các HTCT vì tính áp lực khó quan sát và không trực tiếp như các cấu trúc trên.

Theo tiêu chí đảng, có thể thấy có các loại HTCT một đảng cầm quyền lâu dài (Trung Quốc), hệ thống một đảng nổi trội (Nhật Bản), hai đảng nổi trội (Anh, Mỹ), hai liên minh nổi trội (Pháp, Đức), hệ thống đa đảng (Brazil, Nigeria, Nga).

Theo tiêu chí nhà nước, cũng có thể dùng các tiêu chí khác nhau để chia ra thành quân chủ lập hiến (Anh, Nhật) hay cộng hòa (các nước còn lại). Tiêu chí về tổ chức nghị viện cũng có thể được sử dụng để chia thành một viện, hai viện, hai viện đối xứng và không đối xứng ...

Có nhiều tiêu chí khác nữa cũng được sử dụng để phân loại các HTCT như: XHCN-TBCN (hệ tư tưởng chủ đạo), quân chủ – dân chủ, quân sự – dân sự, hay thậm chí cả tính chất của nền văn hóa (Đông – Tây) hay nền kinh tế (Phát triển - đang phát triển) ...

Dù theo cách nào, HTCT đều là khái niệm dùng để phân tích các yếu tố *chủ yếu* ảnh hưởng tới việc đưa ra và thực hiện quyết định chính trị trong *chính thể* của chúng. Tuy nhiên, xét từ góc độ quyền lực nhà nước, tiêu chí về chính phủ luôn là tiêu chí quan trọng nhất vì chính phủ là cơ quan nắm giữ quyền lực

nhà nước thường trực, là cơ quan đưa ra các quyết định hành động cụ thể cuối cùng của cả HTCT.

Từ góc độ nghiên cứu cấu trúc – chức năng, tiêu chí này cũng sẽ thích hợp nhất. Theo đó chúng ta có thể thấy có 3 hệ thống chính:

1) Hệ thống đại nghị: Anh, Nhật, Đức. Trong hệ thống này, người đứng đầu nhà nước (tức nguyên thủ quốc gia) và người đứng đầu hành pháp được tách biệt. Người đứng đầu nhà nước (Nữ hoàng Anh, Nhật hoàng, tổng thống liên bang Đức) chỉ có *quyền lực hình thức* (dù có thể có chức danh khác nhau như vua hay tổng thống) so với người đứng đầu hành pháp (thủ tướng). Do vậy, hệ thống này cũng được gọi là *thủ tướng chế*.

2) Hệ thống tổng thống: Mỹ, Brazil, Nigeria. Trong hệ thống này, người đứng đầu nhà nước và người đứng đầu hành pháp được *hợp nhất* vào chức danh tổng thống. Hệ thống này cũng được gọi là *tổng thống chế*. Rõ ràng, tổng thống trong hệ thống tổng thống có các chức năng và quyền lực khác hẳn tổng thống trong hệ thống đại nghị.

3) Hệ thống hỗn hợp: Pháp, Nga, Trung Quốc. Hệ thống này kết hợp hai hệ thống trên, theo đó người đứng đầu nhà nước (tổng thống) và người đứng đầu hành pháp (thủ tướng) được tách biệt, nhưng người đứng đầu nhà nước cũng nắm các quyền hành pháp quan trọng. Như vậy, quyền hành pháp được chia sẻ. Bản thân trong hệ thống này, người ta có thể còn chia tiếp là hệ thống hỗn hợp nghiêng về hệ thống tổng thống hay nghiêng về hệ thống thủ tướng. Trung Quốc là trường hợp đặc biệt vì chỉ có một đảng cầm quyền lâu dài. Tuy nhiên, trong bài này chúng ta tạm coi HTCT Trung Quốc là hệ thống hỗn hợp nghiêng về hệ thống tổng thống, dù hệ thống và cách thức ủy quyền của Trung Quốc cũng như nhiều nước XHCN khác hiện nhiên có những khác biệt quan trọng. Trong cả 3 hệ thống hỗn hợp được nghiên cứu của đề tài này, Người đứng đầu nhà nước (tổng thống Nga và Pháp, Chủ tịch nước Trung Quốc) đều có quyền lực lớn ít so với thủ tướng, dù *mức độ* lớn ít cũng như *nguyên nhân* của nó ở các nước này là khác nhau.

Chúng ta sẽ lần lượt phân tích ba mô hình tiêu biểu này để chỉ ra các điểm chung cũng như các chức năng riêng biệt mà bản thân sự phân loại khái quát như vậy có thể bỏ qua.

I. HỆ THỐNG ĐẠI NGHỊ

Lịch sử phát triển

Hệ thống nghị viện có nguyên mẫu phát triển tại Anh (nên còn gọi là Hệ thống Westminster - nơi đặt Nghị viện Anh), là kết quả của cuộc đấu tranh giành quyền kiểm soát nhà nước giữa giai cấp quý tộc, tư sản và nhà vua. Hệ thống nghị viện là mô hình phổ biến ở châu Âu. Sau này, do Anh là một nước có nhiều thuộc địa, cũng như do sự thành công của mô hình này, hệ thống nghị viện được nhiều nước dùng là nguyên mẫu để thiết kế cho HTCT nước mình (như Singapore, Úc).

Hệ thống nghị viện thường được chia thành 2 loại: mô hình kiểu Anh và mô hình Tây Âu (như Đức và Tây Ban Nha). Điểm khác biệt lớn nhất giữa 2 mô hình này là ở mô hình Anh *sự đối lập chính trị* được *thể chế hóa* cao độ. Cũng chính vì vậy, các tranh luận chính trị mang tính công khai hơn, vì diễn ra tại các phiên họp toàn thể ở nghị viện - khác với mô hình Tây Âu, nơi tranh luận chủ yếu nằm trong các ủy ban chuyên môn.

Cấu trúc và phân bố quyền lực nhà nước trong hệ thống nghị viện:

Hệ thống chính quyền tại các nước này thông thường gồm có *nguyên thủ quốc gia* (tổng thống, chủ tịch, hoặc nhà vua), *Nghị viện* thường bao gồm 2 viện: *hạ viện* và *thượng viện*; chính phủ do thủ tướng đứng đầu, và hệ thống *tòa án* tương ứng với các nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp. Đặc điểm quan trọng là 3 nhánh này không hoàn toàn độc lập với nhau trong việc thực thi quyền lực nhà nước.

Thông thường, hạ viện là viện dân biểu, do dân bầu theo phổ thông đầu phiếu, do vậy được coi là có *sự ủy quyền chính đáng* của toàn dân. Trong khi đó, thượng viện thường có quyền lực kém hơn, vì có thể do các tiểu bang hay vùng lãnh thổ bầu, ủy nhiệm (Ví dụ như Úc, Đức), hoặc thậm chí, do *thế tập* (cha truyền con nối) hoặc do *vị trí xã hội* (như ở Anh, Nhật), và do vậy không

nhất thiết tỷ lệ với số dân, tức có thể sẽ không đại diện cho một đa số theo đúng nghĩa. Trong 3 hệ thống đại nghị được nghiên cứu, chỉ có Đức có số thượng nghị sỹ là tỷ lệ với dân số của các bang. Tuy nhiên các thượng nghị sỹ này không qua dân bầu mà do chính quyền các bang bổ nhiệm. Khi bỏ phiếu ở thượng viện, họ cũng bắt buộc phải bỏ phiếu cho cùng một lựa chọn, theo chỉ thị của chính quyền tiểu bang. Với cách nhìn nhận như vậy, quyền lực của thượng viện Đức thấp hơn hạ viện không phải về *mức độ*, mà về *phạm vi*. Có nghĩa là chỉ có các đạo luật nào liên quan đến lợi ích riêng của các bang mới cần sự phê chuẩn của thượng viện. Các đạo luật khác chỉ cần hạ viện thông qua là đủ.

Quyền lực của thượng viện trong quá trình lập pháp thường *kém hơn* hạ viện. Điều này thể hiện ở chỗ, khi có các bất đồng giữa 2 viện, hạ viện có thể *tự thông qua* dự luật với đa số áp đảo mà *không cần sự phê chuẩn* của thượng viện. Trong một số hệ thống, như ở Anh, các dự luật quan trọng (như dự luật về tài chính công, ngân sách), hạ viện bỏ phiếu thông qua với đa số quá bán mà không cần sự phê chuẩn của thượng viện. Ở Nhật, hạ viện có thể thông qua một dự luật nếu đạt đa số trên 2/3, bất kể thượng viện có thông qua hay không. Quyền lực của thượng viện trong trường hợp này được coi là tương đương với 1/6 của hạ viện ($2/3 - 1/2$).

Vấn đề đặt ra là vai trò của thượng viện là gì khi đã có hạ viện đại diện cho dân chúng? Vấn đề còn lớn hơn nữa khi thượng viện không do dân bầu như thượng viện ở Anh? Có mấy lý do thường được nhắc tới khi phân tích vai trò của thượng viện:

1 – Thượng viện có vai trò tư vấn: vì không phải chịu trách nhiệm trực tiếp với cử tri, các thượng nghị sỹ cũng có thể không chịu áp lực trực tiếp thu hút phiếu bầu, do vậy, các thượng nghị sỹ có thể đề cập đến các vấn đề mới, có tính đột phá, thường chưa được đa số ủng hộ, và thậm chí có thể mất lòng dân như các vấn đề về thuế hay nghĩa vụ công dân... Điều này liên quan đến nan giải chính trị thường được nhắc tới như mâu thuẫn giữa đa số và tính đúng đắn của các quyết định. Các chiến lược, đường lối có tính dài hạn, cũng như các

chính sách đúng đắn có thể lại chưa được người dân nhận thức đúng và do vậy không ủng hộ. Như vậy cần có cơ chế để dung hòa giữa ý kiến của đa số với sự đúng đắn của khoa học, mà trong nhiều trường hợp, thuộc về thiểu số. Hiển nhiên, vai trò tư vấn như vậy không nhất thiết phải do thượng viện mà có thể do các cơ quan độc lập đảm nhiệm

2 – Do tính lịch sử: các thể chế đã tồn tại trong lịch sử có những ý nghĩa về văn hóa và truyền thống nhất định. Theo nghĩa đó, đặc biệt ở các nước quân chủ lập hiến, việc giữ lại các thể chế không có tính thực quyền như nhà vua, thường viện ... có ý nghĩa *biểu tượng*, có thể có các tác động về đoàn kết dân tộc, và thậm chí mang lại tính *chính đáng* (dù chỉ là hình thức) nhất định. Như ở Anh, dù Nữ hoàng không có quyền lực thực sự do không được ủy quyền, các quyết định của chính phủ sẽ vẫn bị coi dường như là thiếu tính chính đáng khi không có sự phê chuẩn của Nữ hoàng. Tương tự như vậy, chiếc áo không làm nên thầy tu, nhưng có những ảnh hưởng trong *nhận thức* của người khác về người thầy tu đó.

3 – Thượng viện có thể đại diện cho những lợi ích chính đáng của các nhóm *thiểu số*. Phổ biến nhất là trong những đất nước có hệ thống liên bang (như Đức), hoặc các vùng dân tộc. Dân cư của các bang hoặc các vùng lãnh thổ có thể coi là các nhóm khác nhau với các lợi ích tương đối khác biệt. Nếu các nhóm thiểu số được coi là có các quyền tự quyết nhất định, thì việc đại diện theo tỷ lệ dân số có thể bị coi là mang bản chất phi dân chủ, vì lúc đó, lợi ích của các nhóm nhỏ, đặc biệt là các lợi ích chính đáng liên quan đến văn hóa, truyền thống, có thể bị thiệt hại trong cơ chế quyết định theo đa số. Trong các vấn đề liên quan đến quyền của các nhóm thiểu số như vậy, tiếng nói của một nhóm cần được coi ngang bằng các nhóm khác, bất kể số dân. Đây cũng là lý do để thượng viện có cơ cấu không tỷ lệ với số dân ở nhiều nước có HTCT theo mô hình khác. Thượng viện của Đức là minh họa tốt cho lý do này. Đức có 16 tiểu bang, và chính quyền các tiểu bang sẽ bổ nhiệm các đại diện của họ ở thượng viện để đại diện cho lợi ích của bang mình

Trong hệ thống nghị viện, người đứng đầu chính phủ là *thủ tướng* (do

vậy, hệ thống này còn có tên gọi là “Thủ tướng chế”), do hạ viện bầu lên và nguyên thủ phê chuẩn. Trong các nước quân chủ lập hiến, nguyên thủ là nhà vua, và theo thông lệ, luôn phê chuẩn quyết định của hạ viện, vì hạ viện bầu cũng có nghĩa là do dân bầu. Việc không phê chuẩn các quyết định của Hạ viện hiển nhiên thể hiện xung đột quyền lực giữa người dân với hoàng gia, ngoại trừ các trường hợp đặc biệt, nhất là khi không đảng nào chiếm đa số, hoàng gia lúc đó, với vai trò nguyên thủ, có thể đóng vai trò trọng tài, để ổn định tình hình (như ở Anh và Úc trong lịch sử), trong khi tìm kiếm cách thức để có một quyết định được coi là thể hiện quyền lực của nhân dân.

Với quyền lực được ủy nhiệm chính thức như vậy, hạ viện cũng có quyền *bỏ phiếu bất tín nhiệm* để bãi nhiệm thủ tướng. Đây là khác biệt quan trọng so với hệ thống tổng thống, vì nó thể hiện sự tách biệt giữa hành pháp và lập pháp là *không triệt để*. Ngoài ra, do đảng nào chiếm đa số trong hạ viện thì thông thường sẽ bầu người của đảng đó làm thủ tướng, tức là cũng sẽ nắm quyền hành pháp. Trong hệ thống nghị viện, quyền hành pháp và lập pháp thông thường đều do *một* đảng chính trị chi phối chủ yếu. Trong lý thuyết chính trị học, đây là trường hợp dù quyền lực có sự tách biệt nhưng sẽ không có sự tách biệt về *mục đích chính trị*. Điều đó là cơ sở để cho các nghi vấn về vấn đề cân bằng và kiểm soát quyền lực trong hệ thống nghị viện, mà như Woodrow Wyatt, một nghị sỹ của Anh, nói rằng “Đừng nghĩ rằng vụ OA Tơ Ghét không thể xảy ra ở đây, chẳng qua các anh không nghe thấy thôi”.

Hạ viện cũng là cơ quan phê chuẩn các *thành viên của chính phủ* (nội các). Nội các, ngoài thủ tướng còn bao gồm các bộ trưởng, và một số quan chức cao cấp khác. Như vậy, các bộ trưởng vừa chịu trách nhiệm (cá nhân) trước thủ tướng, vừa chịu trách nhiệm (tập thể) trước Quốc hội.

Vì hạ viện nắm quyền tối cao, kỷ luật bỏ phiếu của đảng có vai trò rất quan trọng ở hệ thống này. Một thủ tướng có thể bị thay, nếu người đó không còn được đảng tín nhiệm. Thắng cử trong nội bộ đảng cầm quyền (tức đảng chiếm đa số ở Hạ viện) cũng đồng nghĩa với việc thắng cử chức thủ tướng. Do vậy, *tính tập thể* trong các quyết định chính trị ở hệ thống này thường cao. Thủ

tướng thông thường phải tìm kiếm sự đồng thuận của các thành viên chủ chốt khác trong đảng. Nói cách khác, ông ta cũng chỉ là một bộ trưởng, dù là bộ trưởng thứ nhất (Thuật ngữ prime minister cũng có nghĩa là bộ trưởng thứ nhất). Tính tập thể trong các quyết định chính trị như vậy là điều khác biệt quan trọng so với hệ thống tổng thống.

Việc chịu trách nhiệm của thủ tướng và chính phủ trước hạ viện, thông thường được quy định thành luật, theo đó, thủ tướng và các thành viên chính phủ phải giải trình thường xuyên trước hạ viện qua các *phiên chất vấn*. Trong các phiên chất vấn này, các đảng không nắm chính quyền, mà chủ yếu là đảng hoặc liên minh đối lập (tức đảng chiếm nhiều ghế thứ nhì trong hạ viện), có quyền chất vấn mọi vấn đề. Để làm được điều đó, trong các hệ thống kiểu Westminster, đảng đối lập thông thường cũng được thành lập *chính phủ đối lập* (Shadow cabinet tạm dịch là Nội các ả, nguyên nghĩa là “nội các bóng” – hình phản chiếu, cái bóng của nội các) – là chính phủ không có quyền điều hành, mà chỉ có quyền theo dõi và tiếp cận thông tin về các lĩnh vực tương ứng của chính phủ để phản biện chính sách. Đây là *nét đặc thù* của hệ thống nghị viện, đặc biệt các nghị viện ảnh hưởng bởi mô hình kiểu Anh (Westminster System).

Sự *thể chế hóa* đối lập như vậy có các mặt mạnh và yếu riêng. Nếu xét từ góc độ thực thi dân chủ, sự thể chế hóa đối lập như vậy đồng nghĩa với sự phản biện có tổ chức, và do vậy có tác dụng quan trọng trong việc nâng cao tính *minh bạch* và tính *trách nhiệm* của các quyết định chính trị cũng như của các phản biện từ phía đối lập. Quan trọng hơn, đây cũng là các cơ hội để người dân *tự giáo dục* các kỹ năng thực hành dân chủ, thấy được trách nhiệm xã hội của chính mình. Các phiên chất vấn này đều được công khai cho mọi người dân theo dõi, và điều đó tăng cường tính minh bạch và tính chịu trách nhiệm của đảng cầm quyền. Mặt khác, nếu các đảng và các nghị sỹ không có nhận thức đúng vai trò đối lập của mình, tức là sự đối lập vì *mục đích chung*, làm cho chính quyền vì dân hơn, mà sử dụng nó vì các mục tiêu có tính phe phái, hoặc thậm chí có tính cá nhân, sự thể chế hóa đối lập có thể gây ra các cản trở

không đáng có, hoặc gây mất ổn định chính trị. Văn hóa chính trị, cũng như truyền thống hoạt động chính trị của các nước, đặc biệt vai trò của công luận, báo chí, tính khách quan, độc lập, trung thực của các cơ quan công luận có vai trò quan trọng trong việc sử dụng thể chế này. Không phải nước nào cũng sẵn sàng cho việc tranh luận công khai như vậy ở cấp cao nhất.

Thủ tướng, tuy nhiên, cũng có *quyền giải tán* nghị viện và ấn định ngày bầu cử nghị viện mới trong hạn định hợp pháp. Quyền giải tán và tổ chức một cuộc bầu quốc hội mới có thể coi là việc trao quyền *quyết định* cho người dân để phân xử bất đồng giữa quốc hội và chính phủ trong thực thi quyền lực. Trong hệ thống hai đảng nổi trội, do tính chặt chẽ của tổ chức đảng, bất đồng giữa nghị viện và chính phủ cũng chính là bất đồng trong đảng, và do vậy, việc giải tán khó xảy ra hơn vì đảng cầm quyền có thể tự giải quyết trong nội bộ đảng bằng việc bầu lãnh đạo đảng mới, và từ đó, cũng thay đổi thủ tướng (như trường hợp Thủ tướng Anh J. Major). Hiện nhiên, từ mặt khác, thủ tướng cũng có thể dùng phương thức này để thay đổi các chính sách trong đảng (như trường hợp Thủ tướng Nhật Koizurmy). Do vậy, có thể thấy, nghị viện và chính phủ có sự độc lập tương đối. Sự mâu thuẫn của hai thể chế độc lập tương đối này sẽ được giải quyết bởi các thể thức pháp lý trong đó bầu cử của nhân dân có vai trò tối hậu.

Các phân tích trên cho thấy, sự phân lập quyền lực ở hệ thống đại nghị là *không triệt để* vì chính phủ và nghị viện thường cùng do một nhóm lãnh đạo đảng kiểm soát. Đây cũng là một lý do chính cho thấy, nếu không có các cơ chế thích hợp, các quá trình tranh luận chính trị có thể sẽ chỉ diễn ra trong nội bộ đảng cầm quyền, trong khi những quá trình như vậy cần công khai cho người dân tham gia và giám sát.

Hệ thống tư pháp ở các nước có hệ thống đại nghị về cơ bản cũng như ở các hệ thống khác. Theo đó, các tòa án các nước này bao gồm tòa án tối cao và tòa án các cấp. Việc bảo hiến có thể do tòa án tối cao đảm nhiệm (như ở Nhật Bản), hoặc do một tòa bảo hiến riêng (như ở Đức). Cũng có nước không có tòa án bảo hiến như nước Anh. Trong trường hợp không có tòa bảo hiến riêng biệt

như vậy, hạ viện cũng nắm quyền phán xử tính hợp hiến của một đạo luật, hay của hành động chính phủ. Tính độc lập chính trị và tinh thông nghiệp vụ được nhấn mạnh, do vậy, các thẩm phán không phải do dân cử trực tiếp mà thường do thủ tướng, quốc hội đề cử và phê chuẩn, đồng thời phải chịu sự ràng buộc khắt khe của các thủ tục và yêu cầu bổ nhiệm.

Như vậy, có thể thấy, quyền lực nhà nước tại các hệ thống nghị viện được *tập trung tại nghị viện*, mà chủ yếu là hạ viện, vì đây là cơ quan được dân bầu theo phổ thông đầu phiếu, và do vậy, có sự ủy quyền của toàn dân trong việc đưa ra các quyết định chính trị. Đây cũng là lý do mà hệ thống này được đặt tên là hệ thống nghị viện (hay đại nghị - parliamentary system). Trong hệ thống này, các nghị sỹ đều là các nhà chính trị chuyên nghiệp, không chỉ đơn thuần là *đại biểu*, theo nghĩa có tính kiêm nhiệm.

Bầu cử và đảng phái

Hệ thống bầu cử tại các nước này có nhiều sự khác biệt; tuy nhiên, một điểm chung là các cuộc bầu cử là bầu cho *đảng chính trị*, các phẩm chất cá nhân do vậy sẽ ít được nhấn mạnh. Người lãnh đạo đảng thắng cử, sẽ trở thành thủ tướng. Điều đó nhấn mạnh tầm quan trọng của *ương lĩnh và đường lối* chính trị, hơn là các yếu tố có tính cá nhân như trong việc bầu trực tiếp người đứng đầu chính phủ ở hệ thống tổng thống. Hơn nữa, vì quyền lực tập trung tại nghị viện, kỷ luật của đảng cũng được nhấn mạnh trong việc bỏ phiếu – các đảng viên có nghĩa vụ phải bỏ phiếu theo quyết định chung của đảng, dù có thể còn có các bất đồng chính kiến.

Hệ thống bầu cử cũng ảnh hưởng quan trọng đến sự vận hành của hệ thống chính trị. Trong các nước có hệ thống *bầu cử theo tỷ lệ* (Như ở Nhật và Đức), các đảng nhỏ cũng có thể giành được 1 số ghế nhất định, và do vậy, để có được đa số trong nghị viện, sự liên minh đảng phái có thể là cần thiết đối với đảng chiếm số ghế lớn nhất. Như ở Đức, Liên minh đảng phái lớn nhất ở Cộng hoà Liên bang Đức là Liên minh giữa Liên đoàn dân chủ thiên chúa giáo (Christlich Demokratische Union-CDU) và Liên đoàn xã hội thiên chúa giáo (Christlich-Soziale Union- CSU). Cả hai đảng phái này đều là những đảng dân

tộc dựa trên nền tảng dân chủ thiên chúa và tôn giáo. Liên minh đảng phái này dựa vào số lượng đông đảo cử tri thiên chúa¹ và truyền thống công giáo trong xã hội Đức đã tạo dựng cho mình những cơ sở chính trị rất vững chắc trong lòng dân tộc Đức. Liên minh CDU/CSU thường nhận được ít nhất là hơn 30 phần trăm số phiếu của cử tri Đức. Ở Anh, hệ thống bầu cử theo đa số, một khu vực – một đại biểu sẽ tạo động cơ cho các đảng nhỏ liên minh. Với thời gian, thông thường sẽ hình thành hệ thống 2 đảng nổi trội (như ở Anh), hoặc 2 liên minh nổi trội như ở Đức, có các đường lối và quan điểm chính trị tương đối trung hòa (trung tả và trung hữu), đủ để dung nạp một diện khá rộng các quan điểm khác nhau, từ đó có đủ lực lượng để thắng cử.

Sự ổn định chính trị của hệ thống đại nghị như vậy còn phụ thuộc quan trọng vào tình hình thực tiễn chính trị của một đất nước cụ thể. Trong một đất nước không có sự chia rẽ lớn, các quan điểm chính trị tương đối gần nhau, thể hiện ở *sự ổn định* trong số lượng các liên minh và các đảng chính trị nổi trội, thì hệ thống đại nghị thường có các chính phủ ổn định (và được sự ủng hộ của quốc hội). Ngược lại, khi các liên minh này không ổn định, việc lập một chính phủ ổn định sẽ khó khăn và thậm chí có sự thay đổi liên tục như trường hợp của Pháp trước 1958 (khi còn là hệ thống đại nghị) hay ở Ý.

Hệ thống bầu cử trong các nước khác nhau cũng khác nhau, dù đều có điểm chung là nhấn mạnh tính đảng phái do đặc thù của hệ thống nghị viện. Nhật Bản là nước khá đặc thù trong khía cạnh này. Bản thân hệ thống đảng chính trị của Nhật thường được coi là một đảng nổi trội (hay một đảng rưỡi) vì trong suốt thời gian dài, từ 1946, đảng Dân chủ Tự do Nhật (LDP) đều thắng cử, ngoại trừ thời gian ngắn từ 1993 đến 1996. Trong hệ thống bầu cử Hạ viện ở Nhật bao gồm cả 2 hệ thống: bầu cử theo tỷ lệ (200 ghế) và bầu cử theo đa số tương đối (300 ghế). Các ứng cử viên nào trượt ở cuộc bầu cử theo đa số tương đối vẫn có thể xuất hiện ở danh sách ứng cử theo tỷ lệ. Cách thức này có phần

¹ Theo tính toán của Peter James hiện nay ở Cộng hoà Liên bang Đức có khoảng 28,1 triệu tín đồ tin lành và 27,4 triệu tín đồ công giáo.

trương tự như ở Đức, theo đó, sự cạnh tranh nội bộ đảng sẽ được giảm thiểu, hay ít nhất cũng không cần bộc lộ công khai vì các đảng sẽ chỉ cần đề cử 1 ứng cử viên cho một vùng. Hệ thống bầu cử này được đưa ra năm 1994, khi LDP mất quyền kiểm soát nghị viện, với hy vọng là sự bầu cử theo tỷ lệ sẽ khuyến khích sự thành lập các đảng mới, và theo thời gian, sẽ xuất hiện một đảng đối lập thực sự, giảm bớt vai trò quá lớn của LDP. Các kết quả bầu cử gần đây nhất năm 2007 cho thấy ý đồ đó có thể thành sự thực. Đảng dân chủ ngày càng mạnh lên và hoàn toàn có thể trở thành một đảng đối lập thực sự trong những năm tới đây.

Hệ thống đảng với hai đảng nội trội được coi là cần thiết vì trong hệ thống nghị viện, đảng cầm quyền kiểm soát cả lập pháp và hành pháp như đã phân tích. Với sự tập trung quyền lực như vậy, người ta lo ngại rằng, có khuynh hướng lạm dụng quyền lực, như các vụ tham nhũng cấp cao của Nhật trong suốt thời gian LDP cầm quyền minh chứng, và do vậy cần có sự kiểm soát một cách có tổ chức và hữu hiệu. Sự kiểm soát như vậy có thể là hiện thực khi có một đảng đủ mạnh để gây áp lực với đảng cầm quyền nhưng không gây mất ổn định của hệ thống. Cách thức nhìn nhận về hệ thống đảng như vậy rõ ràng có ảnh hưởng đặc thù của hệ thống nghị viện. Trong hệ thống tổng thống, quyền lực của nghị viện được tách biệt hơn, và tính chính đáng cũng không mạnh bằng.

II. HỆ THỐNG TỔNG THỐNG

Lịch sử phát triển:

Hệ thống tổng thống có nguồn gốc từ mô hình quân chủ của các nước châu Âu như Pháp, Anh ..., trong đó, quyền hành pháp hoàn toàn do vua nắm giữ, tách biệt và độc lập với nghị viện. Mô hình tách biệt các nhánh quyền lực như vậy được áp dụng tại Mỹ và một số các nước khác (đặc biệt các nước châu Mỹ La tinh. Điều trớ trêu là trong khi tại chính quốc (Anh và nhiều nước khác), nghị viện ngày càng nắm thực quyền và nhà vua chỉ còn mang tính hình thức, thì mô hình này lại được củng cố tại Mỹ. Hệ thống tổng thống là mô hình phổ biến tại phần lớn các nước châu Mỹ (Canada là 1 ngoại lệ nổi bật), Trung

Á, và một số nước ở Đông Nam Á (Philippines, Indonesia)

Cấu trúc và phân bố quyền lực nhà nước trong hệ thống tổng thống

Trong hệ thống tổng thống, nguyên thủ đồng thời cũng là người nắm quyền hành pháp. Tuy nhiên, quyền lực nhà nước được phân chia triệt để hơn thành 3 nhánh: lập pháp do nghị viện nắm giữ, hành pháp do chính phủ đứng đầu là tổng thống, và hệ thống tòa án nắm giữ quyền tư pháp. Sự phân chia như vậy được củng cố bởi hai hệ thống ủy quyền: hệ thống bầu cử quốc hội tách biệt với bầu cử tổng thống. Trong đó, tổng thống luôn được bầu bởi cử tri cả nước, còn nghị sỹ do các khu vực bầu ra. Theo nghĩa đó, tổng thống là người duy nhất có được sự ủy nhiệm của toàn dân. Sự hợp nhất hai chức danh (nguyên thủ và đứng đầu hành pháp) vào một người cũng có mặt trái là sự phê phán các khuyết điểm đối với người đứng đầu hành pháp cũng có nghĩa là sự phê phán cả đất nước, vì người đó cũng là nguyên thủ. So với các hệ thống đại nghị, nguyên thủ được tách biệt và chỉ có tính hình thức, tính biểu tượng quốc gia sẽ được giữ gìn hơn, dù quyền lực thực chất không có.

Nghị viện, cũng như các hệ thống khác, thông thường bao gồm hai viện: thượng viện và hạ viện. Có thể thấy việc có một hoặc 2 viện không liên quan trực tiếp đến mô hình tổng thống hay đại nghị. Như đã phân tích ở hệ thống đại nghị, Thượng viện ở hệ thống tổng thống cũng thường được lập trên cơ sở đại diện cho *lợi ích của các tiểu bang hoặc vùng lãnh thổ*, do vậy, không nhất thiết tỷ lệ với dân số. Như ở Mỹ, mỗi bang có quyền bầu 2 thượng nghị sỹ bất kể số dân. Ở Brazil cũng tương tự, mỗi bang và vùng liên bang (federal district) có 3 thượng nghị sỹ, bất kể số dân, do vậy không tỷ lệ thuận với dân số. Thượng viện như vậy là thể chế khá tiêu biểu cho các quốc gia liên bang, vì được coi là đại diện cho quyền lợi của bang (chứ không phải cho dân). Về mặt này, thượng viện của các hệ thống tổng thống có điểm giống với thượng viện của các hệ thống đại nghị như của Nhật Bản và Australia.

Tuy nhiên cũng cần thấy rằng, ngoài Mỹ, thượng viện của các nước khác thường có quyền lực kém hơn so với hạ viện, vì hạ viện được coi là đại diện tốt hơn cho quyền lực của nhân dân. Cũng cần lưu ý rằng, số lượng nghị

sỹ ở thượng viện thường nhỏ hơn nhiều so với số lượng nghị sỹ ở hạ viện (100 thượng nghị sỹ so với 435 hạ nghị sỹ ở Mỹ, hay 81 thượng nghị sỹ so với 513 hạ nghị sỹ ở Brazil, 109 thượng nghị sỹ so với 360 hạ nghị sỹ). Do vậy, nếu các điều khác là như nhau, phiếu bầu của một thượng nghị sỹ thường có tầm quan trọng cao hơn phiếu bầu của một hạ nghị sỹ trong quá trình làm luật. Trong trường hợp 2 viện có quyền lực ngang nhau, tức lưỡng viện đối xứng, như ở Mỹ, rõ ràng, 1 phiếu của thượng nghị sỹ có thể coi là tương đương với 4,35 phiếu bầu của Hạ nghị sỹ. Ngoài ra, nhiệm kỳ của thượng viện cũng thường dài hơn so với hạ viện (6 năm so với 2 năm ở Mỹ, và 8 năm so với 4 năm ở Brazil) do vậy, tiếng nói của thượng nghị sỹ cũng có những ưu thế. Trong cả 3 hệ thống tổng thống mà đề tài nghiên cứu, cả 3 đều là các quốc gia liên bang, và vì vậy đều theo mô hình lưỡng viện, trong đó, quyền lực của thượng viện đều khá lớn và thực chất hơn so với thượng viện của các nước theo mô hình đại nghị như Anh, Nhật.

Hạ viện đại diện cho người dân nên tỷ lệ với dân số tại khu vực bầu cử. Một dự luật muốn được thông qua đòi hỏi phải nhận được sự ủng hộ của cả 2 viện. Như vậy, về nguyên tắc, có thể có 3 đảng khác nhau chia sẻ quyền lực nhà nước: 1 đảng chiếm đa số ở thượng viện, 1 đảng ở hạ viện và 1 đảng nắm giữ chức vụ tổng thống. Sự mâu thuẫn giữa các đảng có thể đưa đến sự ngưng trệ trong việc đưa ra các quyết định quan trọng. Tuy nhiên, mặt khác, nó cũng ngăn cản sự lạm dụng quyền lực công vì mục đích riêng của các đảng và các cá nhân.

Tổng thống do dân bầu trực tiếp, vừa là nguyên thủ quốc gia vừa là người đứng đầu nhánh hành pháp theo nhiệm kỳ cố định, do vậy không thể bị nghị viện bỏ phiếu bất tín nhiệm. Tuy nhiên, nếu tổng thống có các hành động vi hiến, có thể bị *luận tội*, và phế truất (như thủ tục đàn hạch tại Mỹ - Impeachment). Trong hệ thống này, vì chỉ chịu trách nhiệm cá nhân trước toàn dân, tổng thống là người có toàn quyền lựa chọn và ra lệnh (chỉ thị) cho các bộ trưởng. Các bộ trưởng, do vậy, thường không là thành viên của nghị viện, khác với hệ thống nghị viện, nơi mà các thành viên chính phủ (nội các) thông

thường là các nghị sỹ, có kinh nghiệm hoạt động chính trường lâu năm. Đây là điểm khác biệt quan trọng với hệ thống nghị viện, vì quyền lực tập trung vào một cá nhân. Các bộ trưởng là người giúp việc (thư ký – đúng nghĩa của từ “secretary”), chỉ chịu trách nhiệm trước tổng thống, chứ *không phải* là thành viên của tập thể ra quyết định. Tuy nhiên, việc bổ nhiệm các bộ trưởng, tại một số nước thường đòi hỏi sự phê chuẩn của nghị viện.

Điểm khác biệt quan trọng so với hệ thống đại nghị là tổng thống cũng cần tranh thủ sự ủng hộ của quốc hội.

Do cách thức *ủy nhiệm trực tiếp* từ người dân như vậy, tổng thống thường có thể có các quyết định nhanh và mạnh hơn so với thủ tướng. Ngoài ra, tổng thống còn có thể có quyền *phê chuẩn* hay *phủ quyết* các đạo luật do nghị viện thông qua. Trong trường hợp tổng thống phủ quyết, nghị viện cần có *đa số áp đảo* (2/3 hoặc 3/4) để vô hiệu hóa sự phủ quyết của tổng thống.

Hệ thống tòa án gồm tòa án tối cao và tòa án các cấp. Thông thường, tòa án tối cao nắm giữ luôn cả hai vai trò: tòa bảo hiến và tòa phúc thẩm tối cao. Các thẩm phán của tòa tối cao thường được nghị viện *phê chuẩn* và *bổ nhiệm* theo đề cử của tổng thống, tuân thủ theo luật định về các tiêu chuẩn chuyên môn và có nhiệm kỳ suốt đời để đảm bảo *tính độc lập* trong phán quyết.

Bầu cử và đảng phái

Trong hệ thống tổng thống, do việc dân bầu trực tiếp người đứng đầu chính phủ, các đặc điểm cá nhân của ứng cử viên tổng thống có vai trò tương đối quan trọng. Sự phụ thuộc vào đảng theo thời gian sẽ ít hơn và thậm chí theo ý nghĩa chính trị của vị trí tổng thống, sự ít tính đảng là đặc điểm có lợi. Điều này được giải thích bằng đặc điểm của sự ủy nhiệm trực tiếp của toàn dân. Theo đó, tổng thống phải đại diện cho lợi ích của toàn xã hội chứ không nên của một nhóm nhỏ, một tầng lớp hay một giai cấp đặc biệt nào đó. Hai tư cách nguyên thủ và người đứng đầu hành pháp cũng khiến cho tổng thống cần phải có các dáng dấp của một trung gian hòa giải các mâu thuẫn phe phái, vì lợi ích chung của đất nước. Điều này có mâu thuẫn với thực tế là nếu không có tổ chức đảng phái và không ưu tiên lợi ích của các nhóm nào thì một nhà chính

trị lại không có đủ phương tiện và cơ hội để trở thành tổng thống. Đây có thể là các mâu thuẫn nội tại mà người ta không thể giải quyết một cách thỏa đáng.

Ngay cả đối với các nghị sỹ, trách nhiệm đảng phái cũng nhẹ hơn, vì thường phải chịu *trách nhiệm cá nhân* với cử tri khu vực mà mình đại diện.

III. HỆ THỐNG HỖN HỢP

Lịch sử phát triển

Hệ thống hỗn hợp là hệ thống bao gồm các đặc điểm của cả hai hệ thống tổng thống và hệ thống đại nghị, và được thiết kế với kỳ vọng là kết hợp các đặc điểm tốt nhất của cả hai. Nói cách khác, hệ thống hỗn hợp cũng chính là “sự phê phán bằng thực tế” đối với cả hai mô hình nguyên gốc mà chúng ta đề cập đến ở trên.

Trong 3 hệ thống được nghiên cứu, Pháp, Nga và Trung Quốc có những khác biệt rất lớn trong cả điều kiện lịch sử, văn hóa truyền thống, hệ tư tưởng chi phối. Thông thường, chỉ có HTCT Pháp được coi là điển hình của hệ thống hỗn hợp. Tuy vậy, các hệ thống chính trị của Nga và Trung Quốc cũng có những đặc điểm tương tự, trong đó người đứng đầu nhà nước và người đứng đầu chính phủ đều có thực quyền, dù do các lý do khác nhau mà tổng thống Nga và Chủ tịch nước Trung Quốc có những quyền lực mạnh hơn rất nhiều so với tổng thống Pháp và thậm chí cả tổng thống Mỹ.

Ở Châu Âu, ngoài Pháp còn có Phần Lan, Bồ Đào Nha, và một số nước Đông Âu như Ba lan và Bun-ga-ri cũng có hệ thống hỗn hợp. Ngoài ra, các nước chịu ảnh hưởng của các nước này cũng có HTCT tương tự như: Bờ Biển Ngà, Ga-bông, Ma-li, Se-ne-gal (Thuộc địa cũ của Pháp) hay Mô-dăm-bích và Ăng-gô-la cũng vậy.

Cấu trúc và phân bố quyền lực nhà nước trong hệ thống hỗn hợp

Hệ thống hỗn hợp như vậy có thể coi là hệ thống *kết hợp các ưu điểm của cả hai hệ thống* nghị viện và tổng thống; nổi bật nhất là mô hình của Pháp với hiến pháp 1958 (Đệ Ngũ Cộng Hòa), và còn có một số nước khác như Phần lan và nhiều nước Đông Âu mà nghiên cứu không đề cập. Nga và Trung Quốc trong nghiên cứu này tạm được coi là các nước có hệ thống hỗn hợp, tuy

quyền lực của tổng thống có tính áp đảo. Trường hợp Trung Quốc, cũng như Việt Nam, rõ ràng đòi hỏi một khuôn khổ phân tích khác, nguyên nhân chủ yếu là do nguyên tắc một đảng cộng sản lãnh đạo được pháp chế hóa. Tuy nhiên, việc nhìn nhận các tương tác giữa nguyên thủ quốc gia với người đứng đầu hành pháp theo các luật định cũng sẽ là bổ sung tốt cho việc nhìn nhận từ góc độ phân tích cơ chế nội bộ đảng lãnh đạo.

Điểm nổi bật nhất của mô hình hỗn hợp là *quyền hành pháp được chia sẻ cho hai người*: thủ tướng và tổng thống (hoặc chủ tịch). Trong mô hình này, tổng thống do dân bầu trực tiếp, còn thủ tướng do nghị viện bầu. Sự chia sẻ quyền hành pháp sẽ phụ thuộc vào luật pháp cụ thể của từng nước. Ở Pháp và Phần lan chẳng hạn, tổng thống, là nguyên thủ quốc gia, sẽ có thẩm quyền trong lĩnh vực đối ngoại và an ninh quốc phòng, còn thủ tướng có các thẩm quyền trong lĩnh vực hoạch định chính sách đối nội như các chính sách kinh tế - xã hội. Như vậy, trong trường hợp đảng của tổng thống *không* chiếm đa số trong nghị viện, quyền hành pháp sẽ được chia sẻ giữa hai đảng khác nhau (như các thời kỳ *cộng sinh* ở Pháp, hay Sri Lanca). Các thời kỳ hai đảng chia sẻ quyền lực nhà nước như vậy là các trường hợp có thể có các xung đột quyền lực giữa hai nhánh hành pháp và lập pháp. Trong những trường hợp đó, hiệu quả hoạt động của hệ thống chịu ảnh hưởng quan trọng của các yếu tố như tính độc lập của tòa bảo hiến, nhận thức của bản thân các lãnh đạo chính trị, và hiển nhiên, dư luận công chúng.

Ở Pháp, Hội đồng bảo hiến là một cơ quan độc lập, tách khỏi hệ thống tòa án và gồm 9 thành viên. Trong đó, chủ tịch Thượng viện bổ nhiệm 3 thành viên, chủ tịch Hạ viện bổ nhiệm 3 thành viên và Tổng thống Cộng hòa bổ nhiệm 3 thành viên.

Hệ thống hỗn hợp được chú ý trong những thập kỷ gần đây, vì có khả năng kết hợp được các ưu điểm của cả 2 hệ thống. Tuy nhiên, việc chia sẻ quyền lực hành pháp cũng có thể gây ra các khó khăn nếu hai nhánh hành pháp và lập pháp lại do hai đảng khác nhau nắm giữ. Ngoài ra, cũng có các quan ngại về khả năng thiếu nhất quán trong các chính sách lớn về đối nội với đối

ngoại, đặc biệt trong các điều kiện mà có sự khác biệt lớn về quan điểm chính trị trong xã hội.

IV. SO SÁNH BA LOẠI HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ

Vậy sự phê phán đối với hệ thống đại nghị và hệ thống tổng thống là gì? Sự tin cậy của các phê phán này có đủ để chúng là cơ sở của việc xây dựng hệ thống hỗn hợp?

Hiển nhiên, sự phê phán thường sử dụng hai hệ tiêu chí chính là:

1. Hệ tiêu chí về các giá trị dân chủ, theo đó, hệ thống được đánh giá chủ yếu về khả năng đại diện các quyền lợi của dân chúng không. Như các nghiên cứu chính trị học chỉ ra, quyền lợi của dân chúng không phải khi nào cũng dễ dàng xác định, và ngay cả khi xác định được, thì quyền lợi đó có thể chỉ là các quyền lợi mang tính thiên cận. Đây chính là nan giải của các nền dân chủ - nan giải về “sự chuyên chế của đám đông thiên cận” - khi mà những quyền lợi thiên cận này lại được coi là quyền lợi có tính ép buộc phổ quát. Như vậy, bản thân hệ tiêu chí này đã có những khác biệt rất lớn như dân chủ tư sản và dân chủ XHCN. Và do vậy, trong khi một người có thể phê phán là mất dân chủ thì người khác lại cho rằng đó mới là dân chủ thực sự. Tuy nhiên có một điều mà các hệ tư tưởng đều khá thống nhất là dân chủ phải đi đôi với sự phòng chống sự lạm dụng quyền lực nhà nước (quan liêu, tham nhũng, trục lợi...), vì dân chủ luôn bao hàm quyền lực thuộc về nhân dân. Quyền lực nhà nước chỉ là quyền lực được ủy nhiệm từ nhân dân. Do vậy, cách thức kiểm soát sự tha hóa, lạm dụng quyền lực là một trong các tiêu chí quan trọng để xem xét.

2. Tính hiệu quả: ngay cả khi chính quyền rất *muốn* phục vụ nhân dân, tức đã đại diện thực sự cho một lợi ích chung và đúng đắn, một HTCT thực sự dân chủ vẫn có thể đưa lại kết quả kém hơn một HTCT độc đoán do việc thực thi quyền lực kém hiệu quả. Đây chính là năng lực của một HTCT trong việc đạt được các mục tiêu chính trị một cách hiệu quả nhất. Tiêu chí về tính hiệu quả như vậy ít phụ thuộc vào mục tiêu chính trị theo nghĩa dù là mục tiêu khác nhau, cách thức tổ chức một hệ thống hoạt động hiệu quả sẽ có các điểm tương

đồng quan trọng như thuật ngữ “thiết kế xã hội” hay “social engineering” hàm ý.

Hai vấn đề trên rõ ràng có liên quan với nhau, nhưng tính độc lập của chúng là khá rõ. Các vấn đề dân chủ chính là các vấn đề “định hướng” mục tiêu của cả hệ thống, Trong khi các vấn đề nhóm hai thuộc vào các vấn đề phương thức “thực hiện” mục tiêu đó.

Các phê phán chính đối với hệ thống đại nghị và hệ thống tổng thống có thể được tóm tắt như sau:

Hệ thống đại nghị:

Các phê phán đối với hệ thống đại nghị là

1) Các quyết định có thể bị chậm, thiếu tính quyết đoán: Do đòi hỏi về tính tập thể và tính đồng thuận cao, thủ tướng trong hệ thống đại nghị thông thường phải tranh thủ sự ủng hộ của các nhân vật chính trị chủ chốt trong đảng và trong nghị viện.

2) Tính không ổn định: Do chính phủ có thể bị bỏ phiếu bất tín nhiệm, đặc biệt trong điều kiện không có đảng nào nắm đa số (chính phủ thiểu số), nhánh hành pháp có thể không có sự ổn định cần thiết để tiến hành các chương trình dài hạn. Việc phải tính tới các liên minh trong điều kiện như vậy có thể làm giảm hiệu quả điều hành của chính phủ như trường hợp của các nước Ý, Ấn độ.

3) Quyền hạn của nghị viện quá lớn: Các quyết định của nghị viện thường được coi là tối cao. Khác với hệ thống tổng thống, trong hệ thống đại nghị không có thể chế phủ quyết đối với các luật của nghị viện. Ngay cả trong hệ thống hai viện, thông thường, thượng viện cũng chỉ có quyền lực nhỏ đối với hạ viện.

Hệ thống tổng thống:

Ba phê phán chính đối với hệ thống này là:

1) *Hệ thống tổng thống có khuynh hướng trở nên độc tài, mất dân chủ:* Do đặc điểm được toàn dân ủy quyền, và hiến pháp cho tổng thống các quyền rất lớn, người được bầu làm tổng thống sẽ ít bị kiểm soát trong các quyết định

của mình hơn so với thủ tướng. Tổng thống không nhất thiết phải cần sự ủng hộ của đa số nghị viện như thủ tướng. Hơn nữa, ngay trong đảng, một khi được bầu, tổng thống cũng có lợi thế thao túng những người cùng quan điểm với mình và loại trừ những người khác trong suốt nhiệm kỳ. Nghiên cứu của F. Rigs chỉ ra rằng trong lịch sử, hầu hết các hệ thống tổng thống đều không có tính ổn định hiến pháp (Mỹ là trường hợp ngoại lệ), và trong đa số các trường hợp (đặc biệt ở các nước chưa có truyền thống dân chủ) đều chuyển thành chế độ độc tài. Nghiên cứu của Przeworski trên cơ sở phân tích thống kê 135 nước từ 1950 - 1990 cũng kết luận rằng nền dân chủ trong hệ thống đại nghị có thời gian tồn tại trung bình là 71 năm, dài hơn nhiều so với dưới 20 năm của hệ thống tổng thống.¹

2) *Hệ thống tổng thống có thể gây ra sự bế tắc chính sách:* Vì nghị viện và tổng thống được phân lập quyền lực và được ủy quyền bởi hai hệ thống độc lập, do vậy sự mâu thuẫn quyền lực có thể xảy ra. Ngay cả khi các vấn đề không được giải quyết, tổng thống và quốc hội có thể trút trách nhiệm cho nhau mà không giải quyết. Khác với hệ thống đại nghị, thủ tướng cũng phải chịu trách nhiệm trước quốc hội, do đó, người dân sẽ tập trung vào quốc hội

3) *Khó thay đổi lãnh đạo:* Trong trường hợp tổng thống không thể hiện được năng lực của mình, không có cơ chế nào để bãi nhiệm tổng thống. Khác với hệ thống đại nghị, nghị viện (mà thực chất là đảng thắng cử) có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm ngay trong nhiệm kỳ.

Hiển nhiên các ưu điểm và khuyết điểm khái quát như vậy sẽ có các biểu hiện rất khác nhau tùy thuộc vào điều kiện cụ thể của từng nước, và do vậy chỉ là những khái quát có tính định hướng.

Sự phân loại các HTCT không phải khi nào cũng rõ ràng, vì có rất nhiều các biến thể, tuy nhiên có thể tạm phân ra 3 loại như trên.

Để có sự hình dung cụ thể hơn và tóm lược các đặc điểm chính, chúng ta có thể tổng kết theo bảng sau:

¹ Przeworski et al, 1996, p.47

	HT Đại nghị	HT Tổng thống	HT Hỗn hợp
Các nước	Bồ đào nha, Đan mạch, Ai len, Bulgary, Hungary, Nauy, Latvia, Litva, Estony, Mông cổ, Môn đa vi, Israel, Singapore 2 viện: Anh, Đức, Bỉ, Canada, Séc, Ý, Thái lan.	Mỹ, Mexico, Puerto Rico, Colombia, Ecuador, Bolivia, Brazil, Nigeria, Indonesia, Philippines, Argentina, Peru, Chile, & Afghanistan.	Pháp, Bồ Đào nha, Ucraina, Nga, Phần lan, Công gô, Ai cập, Rumani, Niger, Pakistan
Người đứng đầu hành pháp	Thủ tướng. Nghị viện bầu, nguyên thủ phê chuẩn	Tổng thống. Nhân dân bầu trực tiếp.	Thủ tướng và tổng thống chia sẻ quyền lực.
Quan hệ quyền lực	Thủ tướng và nội các chịu trách nhiệm trước nghị viện	Tổng thống và văn phòng tổng thống chịu trách nhiệm trước nhân dân.	Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Tổng thống – trước nhân dân.
Các ưu/khuyết điểm nổi bật	<ul style="list-style-type: none"> - Quyết định tập thể, cần tính đồng thuận cao. Không nhanh và quyết đoán. - Sự phân quyền giữa các nhánh là mềm, không tuyệt đối - Đạo luật dễ được thông qua vì cùng 1 đảng nắm quyền lập pháp và hành pháp. - Có thể thay thủ tướng dễ dàng, nếu người đó mất tín nhiệm 	<ul style="list-style-type: none"> - Quyết định có tính cá nhân hơn. Nhanh và quyết đoán. - Sự phân quyền cao, có thể chống lạm dụng quyền lực, nhưng cũng có thể bị tổng thống lạm quyền. - Có thể xảy ra sự mâu thuẫn trong việc thông qua luật. - Khó thay đổi người lãnh đạo 	<ul style="list-style-type: none"> - Kết hợp được các điểm mạnh của hai hệ thống. - Có thể xảy ra sự mâu thuẫn, trì trệ khi nghị viện và tổng thống do hai đảng khác nhau nắm

Chương 13

GIÁ TRỊ VÀ HẠN CHẾ CỦA CÁC HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ

Nghiên cứu các HTCT cụ thể cho phép chúng ta đúc rút bước đầu một số đặc điểm chung, tạm gọi là các giá trị phổ biến. Cần lưu ý rằng, các khái quát trong phần này cũng có thể bị phản bác, đặc biệt trong các trường hợp cụ thể. Tính phổ biến cần được hiểu theo hai khía cạnh:

1 – Về lý luận: đặc điểm chung, hay mức độ phổ biến, được lý giải trên cơ sở của sự hợp lý, lô-gíc. Chính quyền bị hạn chế, chẳng hạn, trong những thời kỳ khác nhau có thể chưa phải là phổ biến trong thực tế, nhưng nếu nhìn từ quan điểm quyền lực của người dân là tối cao, thì tính chất này là kết quả của sự suy luận từ lý luận về sự ủy quyền: mọi sự ủy quyền đều là hữu hạn, dù mức độ có thể khác nhau. Theo nghĩa này, tính phổ biến cần được coi là kết quả của hệ thống lập luận.

2 – Về thực tiễn: tính chất đó được thể hiện và quan sát được trên thực tiễn, dù của một đất nước cụ thể, hay của các nhóm nước. Sự khác biệt trong thực tiễn, trong khi là đương nhiên, vẫn không làm giảm giá trị của mức độ phổ biến do các yếu tố ảnh hưởng của môi trường chính trị, đặc biệt là của hệ giá trị (niềm tin, đạo đức, văn hóa truyền thống).

Việc nhìn nhận tính phổ biến đúng với tính chất của nó cho phép sự kế thừa có sáng tạo và loại trừ được các quan điểm biệt phái, mà thực chất là phủ nhận khoa học trong thực tiễn chính trị của một đất nước.

Hiển nhiên, có thể khái quát theo các cách thức khác nhau, các khái quát trong phần này có thể coi là bước đầu trong tiến trình nghiên cứu chính trị học so sánh.

I. Các giá trị về chức năng hệ thống

1.1. Chính quyền bị hạn chế

Đây chính là vấn đề về phạm vi quyền lực công. Về mặt lý thuyết, các nước đều coi quyền lực nhà nước (trung ương) là quyền lực công tối cao – chủ

thể có quyền (được ủy quyền) cưỡng chế cao nhất, đối với mọi đối tượng, cá nhân hay tổ chức, của một quốc gia. Tuy nhiên, tại Nhật Bản, và đặc biệt tại Trung Quốc, trong thực tế, quyền lực của đảng cầm quyền mới thực sự đóng vai trò then chốt dù, vai trò của các đảng này có các khác biệt về tính chất, cũng như về mức độ kiểm soát quyền lực thực sự.

Điểm chung lớn nhất có thể rút ra là các nước này đều cố gắng tiến tới việc xác định rõ ràng *phạm vi của quyền lực công*. Về thực chất, đây chính là phạm vi của sự ủy quyền – vì người dân (xã hội) là chủ thể của quyền lực, nên việc ủy quyền luôn đồng nghĩa với việc ủy **một số hữu hạn** các quyền cụ thể cho nhà nước. Quá trình ủy quyền cũng chính là một trong các yếu tố quan trọng nhất để đảm bảo sự tự nguyện tuân thủ.

Phạm vi này thông thường được thể hiện trong hiến pháp của đa số các nước, hoặc trong các đạo luật cơ bản (như ở Anh, là nước không có một bản hiến pháp thành văn), rất khó thay đổi, và nếu có thay đổi thì cũng đòi hỏi sự xem xét kỹ lưỡng và đồng thuận cao (thậm chí là bằng trưng cầu dân ý). Theo nghĩa này, có thể hiểu là quyền lực của nhà nước là quyền lực bị hạn chế - nhà nước chỉ được làm những điều mà mình được ủy quyền, hơn nữa, giới hạn này cũng luôn thay đổi vì có nhiều điều nhà nước không cần làm hoặc cần làm, một khi xã hội trưởng thành cùng với sự thay đổi của điều kiện. Chỉ có xác định rõ như vậy, tự do cá nhân mới không bị tước đoạt một cách phi lý.

Tính chất của chính phủ hạn chế ở các nước khác nhau có sự khác nhau, tuy nhiên, xu hướng tiến tới nguyên tắc này là rõ ràng. Đặc biệt, đây cũng là quan điểm nền tảng được công nhận rộng rãi trong xã hội, được coi là điều cần thiết, và đúng đắn. Trường hợp HTCT ở Anh là ví dụ điển hình, khi các cơ quan quyền lực nhà nước, dù có cơ hội dễ dàng thay đổi các điều luật quy định có lợi cho việc mở rộng quyền lực của mình, vẫn không làm như vậy chủ yếu do sức ép công luận trong điều kiện có các cuộc bầu cử định kỳ. Nguyên tắc chủ quyền tuyệt đối của Nghị viện là đặc điểm nổi bật của thể chế chính trị Anh. Nghị viện có quyền tối cao - có thể thông qua các luật Hiến pháp và cũng dễ dàng thay đổi chúng. Một đạo luật của Nghị viện không bị hạn chế bởi một

luật nào và cũng không có quyền lực nào khác có thể chỉ đạo nó về mặt lập hiến. Sự toàn quyền của Nghị viện là một yếu tố then chốt của chủ nghĩa đa số (của mô hình Westminster) - không có hạn chế pháp lý chính thức về quyền lực của đa số trong Hạ viện, trong khi các hạn chế phi chính thức – như qua công luận và các cuộc bầu cử - là rất rõ ràng.

Nói cách khác, chính hoạt động thực tế của chính phủ, và cùng với chúng, sự tạo dựng qua thời gian các *thông lệ* của hoạt động chính phủ tạo đã lập nên các thể chế mới (có thể là thành văn hoặc thậm chí *bất thành văn*¹). Chính các hoạt động và nhận thức chung của xã hội như vậy đã cấu thành *nội dung thực tế* của hiến pháp.

Khởi thủy của nguyên tắc nhà nước hạn chế chính là quan điểm về sự tự do vốn có, nguyên thủy (và hợp tự nhiên) của từng cá nhân và tư tưởng về khế ước xã hội như của Locke. Nền tảng cơ bản của chính phủ lập hiến là quyền lực chính phủ bị hạn chế bởi các quyền và tự do của người dân, vốn là vô hạn và tự nhiên; người dân trao cho chính phủ một số quyền và nghĩa vụ nhất định khi sống chung thành xã hội để duy trì và bảo vệ lợi ích chung. Sự ủy quyền đó đồng nghĩa với việc họ tự nguyện tuân thủ chính ý chí của mình khi thỏa thuận về luật lệ và cách hành xử - tức khế ước chính trị. Do vậy dân chủ đòi hỏi trước hết các hành động của chính phủ phải tuân thủ các nguyên tắc, các luật lệ của nhân dân, tuân thủ bản thỏa thuận đã được người dân nhất trí.

HTCT Mỹ là điển hình cho việc khu biệt phạm vi quyền lực này: ngoài việc có một hiến pháp ổn định suốt từ khi ra đời, Mỹ còn có riêng một Tu chính án để làm rõ các quyền cá nhân bất khả nhượng trong Đạo luật về quyền (Bill of Rights). Nước Anh tuy không có một bản hiến pháp thành văn, nhưng cũng có những đạo luật để qui định quyền hạn của chính phủ và những quyền bất khả nhượng của người dân.

Điều này có thể thấy rõ quan niệm cổ điển về dân chủ: nhân dân là người quyết định tối cao, trong đó sự tự do đầu tiên là tự do thỏa thuận về cách thức

¹ Cần lưu ý chính sự tuân thủ các thể chế *bất thành văn* này là đặc điểm khá rõ tại Anh, khiến cho Anh đã từng là nguyên mẫu để nhiều nhà tư tưởng chính trị xem xét (bao gồm cả Mác) các mô hình HTCT

sống chung thành xã hội. Tự do lựa chọn cách thức mà mình bị cai trị. Các cá nhân được tự do làm mọi việc nếu nó không ảnh hưởng đến an ninh cuộc sống của người khác.

Không chỉ hạn chế quyền lực trong quan hệ chính phủ - người dân, hiến pháp Mỹ còn khu biệt cả phạm vi quyền lực của chính phủ liên bang trong quan hệ với chính phủ bang. Anh, Nhật, Malaysia cũng có những sự hạn chế tương tự trong quan hệ giữa các vùng (Scôt len, Xứ Wells,...như ở Anh), các tỉnh (Nhật), các vùng dân tộc (như ở Malaysia).

Sự hạn chế quyền lực như vậy có thể coi là một yếu tố quan trọng (thậm chí là hàng đầu) trong việc xây dựng *tính chính đáng* của chính quyền. Thông thường, sự hạn chế này còn được thể hiện qua cấu trúc của các cơ quan đại diện: hạ viện đại diện cho toàn dân còn thượng viện đại diện cho các vùng lãnh thổ. Sự đại diện như vậy đồng thời được thể chế hóa thành cơ cấu đại biểu: số lượng các hạ nghị sỹ được bầu tỷ lệ thuận với số dân của khu vực mà họ đại diện. Trong khi đó, số thượng nghị sỹ của các vùng lãnh thổ thường là ngang nhau, không phụ thuộc vào quy mô dân số hay nền kinh tế. Hiển nhiên mức độ đại diện cho các vùng lãnh thổ khác nhau tùy thuộc vào tính chất của đất nước đó. Thượng viện của Mỹ có quyền lực ngang Hạ viện, trong khi Thượng viện của Nhật và Pháp yếu hơn hạ viện nhiều. Còn thượng viện của Anh, vì không phải do dân bầu, nên hầu như không có quyền lực. Nếu Hạ viện thông qua một dự luật, Thượng viện cũng lắm khi có thể trì hoãn nó trong 1 năm, chứ không thể ngăn cản dự luật được chấp thuận thông qua. Điều này tất nhiên còn xuất phát từ một đặc điểm của nền dân chủ phương Tây: đó là càng được nhiều người ủy quyền và càng trực tiếp thì càng có phạm vi quyền lực rộng hơn và cấp độ quyền lực cao hơn.

1. 2. Cấp độ quyền lực tương quan với cấp độ ủy quyền

Đây là đặc điểm quan trọng trong các HTCT được xem xét. Theo đó, người đại diện được ai ủy quyền thì chỉ có thể bị bãi miễn bởi người ủy quyền. Do vậy, trong khi thủ tướng Anh, Pháp, Nhật, Malaysia có thể bị quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm, phế truất thì Tổng thống Mỹ và Pháp chỉ có thể bị thay đổi

do nhân dân bầu người khác (hoặc bị coi là phạm tội, tức do quốc hội hay tòa án tối cao luận tội).

Điều quan trọng hơn, là dù ở cấp độ quyền lực cao hơn, nhưng nếu không phải do dân ủy quyền người đó vẫn không có quyền lực thực tế trong sự vận hành của HTCT (trường hợp Nữ hoàng Anh, các Vua ở Malaysia, và Thiên hoàng ở Nhật). Ngay cả khi không có các điều luật ràng buộc như ở Anh, Nữ hoàng, do áp lực của xã hội cũng như truyền thống, sẽ luôn phê chuẩn mọi quyết định của Hạ viện. Sự khác biệt giữa qui định pháp lý và thực tế vận hành chính là xuất phát từ quan niệm sâu xa của toàn bộ xã hội về dân chủ, và từ đó, quan niệm về tính chính đáng của quyền lực. Nói cách khác, trong các nước quân chủ lập hiến, việc nguyên thủ quốc gia (vua hay nữ hoàng) hoàn toàn hợp pháp khi phủ quyết các quyết định của quốc hội, nhưng sự phủ quyết đó thường bị coi là *không chính đáng* vì không được ai ủy quyền. Hậu quả có thể xảy ra là bản thân hoàng gia sẽ bị phê truất bởi dân chúng (Nữ hoàng ở Anh ngoài tư cách nguyên thủ quốc gia, còn là tổng chỉ huy Quân đội hoàng gia – Royal Army).

Đây là một giá trị quan trọng trong dài hạn vì nó nâng cao *tính chính đáng* của chính quyền (và từ đó, sự tuân thủ tự nguyện của người dân), đặc biệt là nhánh hành pháp. Chỉ có trên cơ sở này, chính phủ mới có cơ sở để đưa ra các quyết định nhanh nhậy, kịp thời. Cùng với việc phân định rõ phạm vi quyền lực và cấp độ của quyền lực, không chỉ nguyện vọng của người dân được thi hành mà còn tạo điều kiện cho việc nâng cao tính hiệu quả của việc điều hành thường xuyên của chính phủ, vốn không phải khi nào cũng có điều kiện để đưa các vấn đề ra bàn luận và biểu quyết.

Đi cùng với cấp độ của sự ủy quyền như vậy, rõ ràng là cấp độ của sự chịu trách nhiệm. Tổng thống chịu trách nhiệm không phải trước quốc hội mà trước toàn dân. Trong mô hình HTCT lưỡng tính như của Pháp, đây chính là đặc điểm khiến cho tổng thống thường chiếm ưu thế trong quan hệ với thủ tướng, mặc dù cả hai đều do dân bầu, nhưng vì tổng thống do toàn dân bầu trực tiếp, thủ tướng do quốc hội bầu, nên trong thực tế vận hành cũng như

trong hiến pháp, tổng thống thường có vị thế trội hơn. Và nếu là người cùng một đảng, mô hình lưỡng tính như vậy hoàn toàn có thể coi là mô hình tổng thống. Khái quát này chỉ ra tầm quan trọng của cơ chế ủy quyền trong thực tế vận hành của một HTCT. Nghiên cứu về Pháp cũng chỉ ra, trong những trường hợp này, thủ tướng bị lấn quyền, vì về nguyên tắc, phạm vi quyền lực giữa thủ tướng và tổng thống đã được qui định rõ trong hiến pháp, nhưng trong thực tế, vì cùng đảng, lại có cấp độ ủy quyền thấp hơn, nên vai trò của thủ tướng ở thế thấp hơn.

Các phân tích tương tự cũng đúng khi xem xét thiết kế hệ thống chính quyền địa phương. Đa số các nước này đều có sự phân quyền rõ ràng cho các chính quyền địa phương và các chính quyền địa phương được cử tri tại đó bầu độc lập để thực hiện các chức năng nhà nước (đặc biệt là việc cung cấp các dịch vụ công cộng và các chức năng quản lý nhà nước tại địa phương: vệ sinh, môi trường, địa chính... là các chức năng mà chính quyền trung ương không làm tốt bằng các địa phương).

1.3. Quyền lực ủy nhiệm được kiểm soát

Quyền lực thuộc về nhân dân là điểm cốt yếu của dân chủ, một trong các quyền quan trọng nhất là quyền quyết định (lựa chọn) người thừa hành cho ý chí của mình – tức lựa chọn người lãnh đạo chính trị, và đi đôi với nó là quyền phế truất khi người được ủy quyền đó không thi hành được các ý nguyện của dân chúng. Do vậy, trong mọi HTCT, hệ thống bầu cử theo nhiệm kỳ luôn là công cụ kiểm soát *quan trọng nhất*, thể hiện rõ ràng nhất *quyền quyết định tối cao* của nhân dân. Để nhân dân kiểm soát được bằng lá phiếu của mình, hai vấn đề lớn mà các HTCT này có các điểm chung rõ ràng là:

1) Thiết kế hệ thống bầu cử để đảm bảo phản ánh lá phiếu của người dân một cách *trung thực* (thông qua các ủy ban giám sát bầu cử, các luật về bầu cử, báo chí và công luận ...).

2) Vì số phiếu của người dân có thể được phản ánh trung thực, nhưng lại chưa chắc sự trung thực đó đã là *hợp lý*, do vậy, các HTCT cũng đồng thời có các quy định để hạn chế việc tuyên truyền vận động có tính chất *mị dân*. (Các

qui định về hạn chế thời gian vận động tranh cử ở Nhật, Pháp,... hay các hạn chế tài chính trong tranh cử ở Mỹ... dù chưa hoàn hảo nhưng đều là các qui định có tính *thúc đẩy* dân chủ (hiển nhiên không thể coi rằng đây là sản phẩm chủ đích mị dân của tầng lớp đại tư sản, mà phải coi là các *thành quả đấu tranh của nhân dân*, cũng như của các phân tích khoa học). Ngoài ra, thực tế về tự do báo chí, ngôn luận đã nâng cao vai trò của truyền thông đại chúng trong việc mở rộng nhận thức của người dân, từ đó, nâng cao trách nhiệm của họ với lá phiếu bầu.

Hệ thống bầu cử cũng như các phương tiện thông tin đại chúng ở các nước tư bản thường hay bị gán nhãn là hình thức và mị dân. Tuy nhiên, cần nhìn nhận đây chính là các thành quả đấu tranh chính trị của nhân dân lao động trong điều kiện hiện nay. Nói vậy để thấy, trong các nước XHCN, để thúc đẩy dân chủ, chúng ta phải kế thừa chứ không phải phủ nhận các giá trị này: đặc biệt là bầu cử thực sự, và tự do trong việc phát biểu các ý kiến, cũng như trong việc ra báo, lập hội. Các quyền này không phải chỉ để *phản ánh* một cách tốt nhất các nguyện vọng của người dân. Mà quan trọng hơn, qua sự tham gia *thực sự* vào bầu cử, vào tranh luận, chúng ta mới có thể hy vọng nâng cao được hiểu biết, nâng cao được trách nhiệm xã hội như quan niệm của Mác, Lênin, Hồ Chí Minh về nền dân chủ.

Sự bóp nghẹt các chính kiến là dấu hiệu quan trọng nhất của sự *lạm dụng* quyền lực bởi các cá nhân ở bất cứ đâu. Từ góc độ chính trị học, đây còn là dấu hiệu của mức độ chính đáng thấp của quyền lực. Với quan niệm đó, các nước dân chủ hơn cũng phải chứng minh được *mức độ tự do cao hơn và thực chất hơn trong hệ thống bầu cử và hệ thống truyền thông đại chúng*, chứ không phải bằng các cảm đoán trên thực tế.

Sự kiểm soát bằng bầu cử, dù mang tính quyền lực nhân dân tối cao như vậy, nhưng rõ ràng còn nhiều khiếm khuyết, mà đầu tiên là tính *gián đoạn* (vì theo nhiệm kỳ) của nó. Do vậy, các HTCT này đều có các thiết kế kiểm soát quyền lực có tính *thường xuyên hơn*.

Đó chính là cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trung ương và sự phân cấp giữa trung ương với địa phương. Về tổng quát, cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước trung ương có thể được nhìn nhận theo hai hệ thống cơ bản:

1) Hệ thống tổng thống (Mỹ, Nga). Đây là hệ thống mà người đứng đầu hành pháp (tổng thống) thường được lựa chọn thông qua phổ thông đầu phiếu tức nhân dân bầu ra trực tiếp (dù ở Mỹ vẫn thông qua các đại cử tri). Sự phân lập 3 quyền hành pháp, lập pháp, và tư pháp là triệt để nhất ở các HTCT theo mô hình này. Hiểu theo nghĩa, các nhánh này không có quyền phế truất các nhánh khác (tức cũng chỉ có khả năng ảnh hưởng thấp, khả năng ép buộc thấp các quyết định ngoài thẩm quyền của mình). Tổng thống và quốc hội thông thường có quyền ngang nhau trong việc bổ nhiệm các thành viên chủ chốt của nhánh tư pháp (thành viên Hội đồng bảo hiến ở Pháp, tòa án tối cao ở Mỹ, Nhật), nhưng không có quyền phế truất họ. Cơ chế khái quát này đảm bảo tính độc lập cao của các nhánh, ít nhất là về hình thức, và từ đó, đảm bảo một mức độ nhất định của sự kiểm soát lẫn nhau ngay trong nhà nước.

2) Hệ thống nghị viện hay còn gọi là Đại nghị (Nhật Bản, Anh, Đức). Đây là mô hình mà người đứng đầu nhánh hành pháp (thủ tướng) là do quốc hội bầu, và do vậy cũng có thể bị quốc hội phế truất (bỏ phiếu bất tín nhiệm). Sự phân quyền trong trường hợp này không mạnh bằng mô hình tổng thống, tuy vậy, sự kiểm soát lẫn nhau vẫn được duy trì.

Cần nhìn nhận sự bổ sung cho nhau của các cơ chế kiểm soát, thông qua các cấu trúc và các chức năng của HTCT. Đặc biệt, nếu xuất phát từ quan niệm về tính vị kỷ và tính duy lý như các nước chịu ảnh hưởng tư tưởng cánh hữu (dân chủ tự do), cần nhấn mạnh vào cơ chế kiểm soát thông qua việc thiết lập các *thể chế*, tức kiểm soát từ bên ngoài. Trong khi đó, các nước chịu ảnh hưởng tư tưởng của cánh tả (dân chủ xã hội) nhấn mạnh hơn vào cơ chế *tự kiểm soát* và từ đó, nhấn mạnh cơ chế *giáo dục nhận thức* trong dài hạn. Nghiên cứu cả hai nhóm này cho thấy các nước phát triển ngày càng tiến tới gần nhau trong quan niệm về cách thức kiểm soát quyền lực: lấy giáo dục nhận thức trong dài hạn là mục tiêu cơ bản, nhưng kiểm soát bằng thể chế là chủ yếu trong hoạt

động thường ngày, trong ngắn hạn. Cả hai khối nước đều nhìn nhận *vai trò giáo dục của luật pháp* là quan trọng, bên cạnh việc giáo dục ý thức công dân và trách nhiệm xã hội. Sự khác biệt nằm trong nhận thức nguyên nhân của sự bất bình đẳng, và của sự lạm quyền.

Điểm chung đầu tiên, rất quan trọng, là các HTCT này đều công khai nhấn mạnh *nguy cơ của sự lạm quyền* như một thực tế mà chỉ có quyết tâm chính trị, sự nghiên cứu trên cơ sở thực tế tại nước đó, qua thời gian và các bước đi thích hợp mới có thể có các tiến bộ đáng kể.

Mọi mô hình HTCT đều thiết kế để tạo điều kiện cho hai loại kiểm soát quyền lực nhằm bảo vệ ở mức độ nhất định quyền quyết định của người dân, tức dân chủ với nghĩa cổ điển nhất (Về mặt trái của quan niệm này, chúng ta đã phân tích trong phần lý thuyết): 1) Kiểm soát thông qua sự thuyết phục (tức là kêu gọi sự tự kiểm soát, từ bên trong chủ thể); 2) Kiểm soát thông qua thể chế (tức sự cưỡng bức, kiểm soát từ bên ngoài).

Trong các biện pháp thuộc nhóm 1 có thể thấy hai thiết kế quan trọng cho dư luận công chúng: hệ thống phản hồi dư luận xã hội và hệ thống các cơ quan nghiên cứu khoa học. Đối với hệ thống phản hồi dư luận xã hội, việc thiết lập các quy định về tự do báo chí, tự do ngôn luận, tự do thông tin (kèm theo các luật tương ứng về báo chí, thông tin đại chúng, về bảo mật quốc gia, về an ninh quốc gia...). Trong thực tế vận hành, tùy thuộc vào từng nước mà các quyền này được thực hiện khác nhau, và bị ảnh hưởng quan trọng bởi các yếu tố kinh tế, cũng như bản thân vị trí của các cơ quan thông tin đại chúng lớn.

Thực tế ở các nước như Anh, Mỹ, Pháp, Nhật, Nga cơ quan truyền thông đều bị chi phối bởi tiềm lực kinh tế của các tập đoàn tư bản khác nhau. Tuy nhiên, tính độc lập tương đối cũng như cơ hội cho nhân dân thảo luận các vấn đề là khá lớn. Thực tế là báo chí, nhất là trong những vấn đề lớn, liên quan đến lợi ích của các tập đoàn tư bản lớn, thường bị chi phối và kiểm soát khá chặt chẽ. Hệ thống đa đảng, phân lập quyền lực sẽ không có hiệu lực lớn khi có sự thống nhất quyền lợi của tất cả các bên. Lúc đó, báo chí cũng khó có thể truyền tải được các quan điểm ngược chiều. Tuy nhiên, trong sự vận hành của HTCT,

và đặc biệt với sự nhận thức của nhân dân ngày càng cao, kết luận rằng báo chí hoàn toàn chỉ phục vụ mục đích của giới chủ cũng có phân cường điệu (Trong nhiều vụ tham nhũng lớn, hay trong các cuộc cạnh tranh quyền lực, báo chí đã cung cấp hoặc phanh phui các sự lạm quyền của tầng lớp lãnh đạo). Nói cách khác, các phương tiện thông tin đại chúng có một mức độ độc lập nhất định với nhà nước cũng như với các đảng phái chính trị. Mức độ độc lập này, trước hết được qui định trong luật cũng như bởi cơ chế phân quyền như sẽ đề cập dưới đây. Sau đó, mức độ này còn tùy thuộc vào văn hóa chính trị cũng như trình độ phát triển xã hội tại nước đó như chúng ta đã biết.

Cũng như hệ thống thông tin đại chúng, các cơ quan nghiên cứu khoa học, đặc biệt ở các nước phát triển (Nhật, Mỹ, Anh) cũng được thiết kế theo khuynh hướng loại trừ các ảnh hưởng chính trị. Ngay cả các cơ quan nghiên cứu được nhận tiền từ ngân sách, việc phải thể hiện và thuyết phục được tính trung lập về quan điểm, sự khách quan trong nghiên cứu luôn là một định hướng quan trọng. Tuy nhiên, thực tế nghiên cứu sự vận hành cũng cho thấy, không thể có sự độc lập tuyệt đối giữa khoa học và chính trị. Ảnh hưởng của giới chính trị đến các định hướng nghiên cứu khoa học vẫn luôn ở mức độ cao và thông qua nhiều kênh: khống chế bằng ngân sách và các quỹ tài trợ tư nhân (thông qua các ưu tiên nghiên cứu, như ở Anh và đặc biệt ở Mỹ), bằng chính sách tuyển dụng (đặc biệt ở Pháp, Nhật), và bằng các quan hệ ngầm khác trong giới tinh hoa chính trị.

II. Các giá trị về chức năng quá trình

2.1. Tính pháp lý

Tính pháp lý được biểu hiện ở các đặc điểm quan trọng: tính tối cao, tính ổn định, tính minh bạch và tính bình đẳng của hệ thống của pháp luật. Dù hệ thống pháp luật có thể chuyển tải các nội dung khác nhau như dân chủ hay phi dân chủ, khoa học hay phi khoa học, các tính chất trên đều cần thiết cho việc một hệ thống chính trị đạt các mục tiêu của chủ thể cầm quyền một cách hiệu quả.

Tính tối cao có thể hiểu như chỉ có chủ thể nắm quyền lực được phép thay đổi pháp luật, tức điều chỉnh sự ủy quyền và tính chất của cách thức thực thi. Trong các HTCT mà chúng ta xem xét, dù ở các mức độ còn khác nhau, tính tối cao của pháp luật được thể hiện ở mấy điểm chung: 1) Người dân hoặc đại biểu được ủy quyền của họ (tức quốc hội hay nghị viện) có quyền *ban hành hay hủy bỏ mọi luật*, và 2) *Không ai có thể hủy bỏ hay đứng ngoài phạm vi các luật đó*. Đặc biệt, đối với những điều khoản quan trọng ảnh hưởng đến bản chất chế độ, cách thức ủy quyền, phân quyền, sự phúc quyết của toàn dân (trung cầu dân ý) là điều kiện bắt buộc và được ghi rõ.

Tính ổn định: liên quan mật thiết với tính tối cao, và được hiểu là hệ thống luật pháp sẽ tạo ra các cơ chế để sự thay đổi bởi các cá nhân cầm quyền là *không* dễ dàng. Ngoại trừ trường hợp nước Anh, các nước khác đều cho thấy rằng đối với các văn kiện có tính pháp lý cao hơn, thủ tục tiến hành thay đổi sẽ khó hơn, như luật thì sẽ khó thay đổi hơn nghị định, và hiến pháp sẽ khó thay đổi hơn luật. Các điều kiện này được cụ thể hóa bằng các đa số tuyệt đối hay thủ tục tiến hành trung cầu dân ý.

Tính minh bạch: thể hiện trong việc luật pháp được công bố tới toàn dân và được sự giám sát của toàn dân. Không ai có thể bị trừng phạt *trừ phi có bằng chứng* vi phạm luật. Hiển nhiên, điều này cũng liên quan đến việc bảo vệ quyền tự do cá nhân. Theo mặc định, một người luôn là vô tội cho đến khi có các minh chứng ngược lại.

Tính công bằng: luật pháp sẽ được áp dụng theo các tiêu chí và thủ tục *nhất quán* với *mọi đối tượng*, bất kể chức vị, dù là cá nhân hay tổ chức. Trong HTCT như Mỹ, thậm chí khi ra trước tòa, các công dân và nhà nước đều phải được coi là các bên ngang nhau.

2.2. Chuyên môn hóa trong HTCT

Các HTCT được nghiên cứu đều thể hiện rõ xu hướng tách bạch các chức năng có tính chuyên môn, kỹ thuật (tức tính *hiệu quả kinh tế, xã hội* của HTCT) với tính chính trị (tức tính *định hướng giá trị* của HTCT). Sự chuyên

môn hóa được thể hiện qua nhiều thiết kế thể chế, trong đó có thể thấy hai phân định quan trọng nhất là:

1) Tách biệt các cơ quan cưỡng chế quan trọng (quân đội, cảnh sát, an ninh) khỏi các kiểm soát đảng phái, và các phe phái nói chung. Điều này tất yếu dẫn tới các luật định về việc tách các cơ quan này khỏi các hoạt động có tính kinh doanh hay hoạt động chính trị,... tức là các hoạt động khiến cho các cơ quan này có các *lợi ích nhóm riêng biệt*. Cốt lõi của quyền lực nhà nước chính là nắm hai độc quyền quan trọng: 1) Độc quyền về lực lượng vũ trang (quân đội, cảnh sát và các công cụ kèm theo như nhà tù,...) và 2) Độc quyền về thu thuế. Trong thực tế hoạt động chính trị, đây cũng là những lĩnh vực không minh bạch nhất (do tính bí mật quốc gia) ở các quốc gia, và rất khó có các dữ liệu tin cậy để nghiên cứu. Tuy vậy, có thể kết luận là việc tranh giành ảnh hưởng (và cùng với nó là sự thỏa thuận về *không tranh giành ảnh hưởng một cách không chính đáng, bất hợp pháp*) là động lực chính khiến các quy định pháp lý như trên ra đời.

2) Ngay trong các cơ quan nhà nước, tách *lãnh đạo chính trị* với *lãnh đạo chuyên môn*, mà có thể được diễn tả nôm na là tách chức năng lái thuyền và chèo thuyền. Đây là cốt lõi của các phát triển quan trọng nhất của cải cách bộ máy hành chính của các nước phát triển. Sự tách biệt như vậy bị quy định bởi tính phức tạp và các yêu cầu chuyên môn cao của việc vận hành các chức năng nhà nước hiện đại. Nổi bật nhất chính là thiết kế bộ máy hành chính ở tất cả các nước được nghiên cứu. Dù có các khác biệt nhỏ, thông thường, các lãnh đạo chuyên môn chủ yếu là do mức độ tinh thông nghề nghiệp quyết định (tức bổ nhiệm theo cơ chế thi tuyển), còn các lãnh đạo chính trị là do đảng cầm quyền bổ nhiệm (theo cơ chế cử tuyển). Ở Anh, thậm chí còn có qui định về tính trung lập chính trị (tức không đảng phái) của các lãnh đạo chuyên môn cấp cao. Điều này có nghĩa là dù có thay đổi về đảng cầm quyền, các công việc chuyên môn vẫn không bị xáo trộn lớn, do vậy, vẫn đảm bảo được tính hiệu quả của toàn bộ hệ thống, dù *định hướng chính sách* có thể thay đổi.

Sự tách biệt thứ hai này rất cần xem xét không phải một cách tách biệt mà trong tổng thể các quan hệ chính trị, và luật hóa. Trong thực tế vận hành của các HTCT có chuyên môn hóa cao như Pháp và Nhật, bản thân nền hành chính cũng cần có tính “pháp quyền” (*thuật ngữ “nền hành chính pháp quyền” đã được các nhà nghiên cứu dùng để hàm chỉ sự tách biệt giữa chuyên môn và chính trị*). Sự chuyên môn hóa như vậy có lợi cho mọi phe phái trong dài hạn, dù có thể có các bất lợi trong ngắn hạn vì hạn chế sự kiểm soát của đảng cầm quyền nhiệm kỳ đó, cũng như có nguy cơ dẫn đến sự kiểm soát của giới chuyên môn (kỹ trị) do các nhà chính trị không đủ khả năng (về nguồn lực, kiến thức) để kiểm soát bộ máy hành chính, và từ đó, các định hướng chính sách không được thực thi đúng ý định. Các nghiên cứu HTCT ở Nhật và Pháp đều cho thấy dấu hiệu quyền lực của các quan chức hành chính (tức không chính đáng vì không do dân cử). Các lập luận chính trong lý thuyết của Webber và Schumpeter về các đặc điểm của xã hội hiện đại và các hệ quả của nó cũng chỉ ra như vậy.

III. Các giá trị trong chức năng huy động chính trị

3.1. Hệ thống đảng phái có cạnh tranh

Trong các nước nghiên cứu, hệ thống đảng phái có những điểm khác biệt lớn dễ thấy, và có thể tạm khái quát theo các tiêu chí về vị thế của các đảng, tính hệ tư tưởng của các đảng,... Xét từ góc độ khả năng cầm quyền, có thể thấy có nhiều hệ thống đảng như: 1) hệ thống 2 đảng nổi trội ở Anh, Mỹ. Trong nhiều năm, chỉ có hai đảng thay nhau cầm quyền và có ảnh hưởng chính trị lớn (đảng dân chủ và cộng hòa ở Mỹ, đảng bảo thủ và lao động ở Anh); hệ thống đa đảng đòi hỏi liên minh (như ở Pháp: hình thành hai liên minh *cánh tả* và *cánh hữu* rất rõ ràng và tương đối ổn định); hệ thống một đảng rưỡi (như ở Nhật Bản: đảng Dân chủ tự do nắm quyền chủ yếu trong giai đoạn dài, tuy nhiên không hoàn toàn ở vị thế độc quyền. Đảng dân chủ ngày càng nổi lên như một đảng đối lập thực sự; hay hệ thống một đảng nổi trội (như ở Malaysia, đảng UMNO có vị thế độc quyền dù có sự cạnh tranh từ hai đảng nhỏ khác). Ở Singapore hiện nay hay ở Đài Loan trước đây cũng tương tự: nghị viện hầu

như do một đảng kiểm soát, tuy nhiên, các đảng chiếm ưu thế vẫn luôn luôn chịu sự cạnh tranh của các đảng khác.

Như vậy, một điều tương đối chung cho các mô hình này, đó là *tính cạnh tranh* của hệ thống đảng phái. Sở dĩ tính cạnh tranh được chú ý vì xuất phát từ vấn đề kiểm soát quyền lực như đã phân tích: dân chủ trước hết là sự kiểm soát của nhân dân, và sự kiểm soát tối hậu (mang tính quyền lực của dân) là thông qua bầu cử định kỳ. Việc mô hình HTCT cho phép cạnh tranh, về lý thuyết, cũng đồng nghĩa với việc thúc đẩy sự kiểm soát quyền lực được ủy quyền thông qua sự phản biện và kiểm soát *có tổ chức* và *có trách nhiệm xã hội* (tức bằng đảng chính trị khác). Nói cách khác, bản thân sự hiện diện của một đảng khác (dù là nhỏ, và không có tiềm lực thắng cử) đã là một *yếu tố thúc đẩy sự cảm quyền* một cách chính đáng, cả về thực chất (tức sự tự kiểm soát trong đảng) lẫn cả về hình thức (tức được công nhận rộng rãi hơn cả trong nước và quốc tế).

Ngay tại Nga, Trung Quốc và Nhật Bản, tính cạnh tranh cũng hiện diện, dù không phải là cạnh tranh giữa các đảng, mà chủ yếu là giữa *các phái* ngay trong đảng. Điều này đặt lại vấn đề về quan niệm về tính thống nhất, nhất là trong điều kiện ở nước ta. Nếu quan niệm sự khác biệt kể cả trong những vấn đề quan trọng là tất yếu, thậm chí là cần thiết thì đây là điểm cần có sự thảo luận kỹ để thể chế hóa ngay trong đảng. Các phát triển gần đây cho thấy sự cạnh tranh các phái trong đảng sẽ có xu hướng chuyển thành sự cạnh tranh giữa các đảng, được điều chỉnh bởi khuôn khổ pháp lý chung.

Bản thân hệ thống các đảng ở các nước này hiện nay cũng ít mang tính hệ tư tưởng, theo nghĩa lấy sự thống nhất lý thuyết nền tảng làm tư tưởng. Ngay đảng Lao động (Công đảng) và đảng bảo thủ ở Anh cũng ngày càng ít dựa trên nền tảng tư tưởng (bản thân Thủ lĩnh Blair cũng như nhiều lãnh đạo cao cấp của Công đảng có xuất thân từ tầng lớp tinh hoa). Hơn nữa, rất nhiều công nhân lại ủng hộ đảng bảo thủ. Phân nghiên cứu về chủ nghĩa xã hội dân chủ, và con đường thứ 3 cho thấy sự phân chia thuần túy tả - hữu đã ngày càng không thích hợp cho sự phân tích chính trị thực tiễn ở các nước phát triển hiện nay).

Nhận xét này được thể hiện rõ nhất ở Mỹ, vì để trở thành đảng viên của đảng Dân chủ hay Cộng hòa, một người nào đó, không cần một sự cam kết nào ngoài việc bỏ phiếu cho ứng cử viên của đảng đó. Với tư cách cử tri của đảng, người đó có thể tự nguyện đóng tiền ủng hộ các hoạt động của đảng. Một cuộc bầu tổng thống, một người có thể bỏ phiếu cho ứng cử viên đảng Cộng hòa, lúc này người đó là đảng viên đảng Cộng hòa; nhưng trong cuộc bầu quốc hội, người đó lại bầu cho ứng cử viên của đảng Dân chủ, lúc này người đó là đảng viên đảng Dân chủ. Việc xác định một người là đảng viên đảng này hay đảng khác chỉ có ý nghĩa tương đối (ngay trong các cuộc bầu cử sơ bộ, các đảng viên cộng hòa có thể bỏ phiếu cho ứng viên đảng dân chủ). Việc chuyển sự tín nhiệm từ đảng này sang đảng khác cũng hết sức bình thường, mang tính cá nhân. Hơn nữa, một khuynh hướng quan trọng của Mỹ và nhiều nước phát triển khác đó là việc bỏ phiếu cho hai đảng khác nhau (ticket splitting) vào các vị trí quyền lực khác nhau: ví dụ bỏ phiếu cho ứng viên của một đảng trong cuộc bầu cử tổng thống (hay thượng viện) và ứng viên của đảng khác trong bầu cử quốc hội (hay hạ viện). Khuynh hướng này cũng còn biểu hiện trong việc ủng hộ tài chính cho *cả hai đảng*. Nói cách khác, người dân ngày càng nhận thức được rằng chính *sự tồn tại* của *tính cạnh tranh (lành mạnh)* mới là quan trọng chứ không phải sự tồn tại của các đảng cụ thể. Sự hạn chế cạnh tranh ở các nước như Nga, Nigeria, Trung Quốc, hay Nhật Bản đều có những mặt mạnh và mặt yếu nhất định. Tuy nhiên về lâu dài và nhìn chung, xu hướng chấp nhận cạnh tranh là tất yếu. Lúc đó, cũng như cạnh tranh trong kinh tế, công việc của nhà nước là quản lý, điều tiết sự cạnh tranh đó để nó hướng đúng vào mục đích có lợi cho người dân.

Tại Mỹ, cũng như nhiều nước phát triển khác, tổ chức bộ máy đảng ngày càng lỏng lẻo hơn do theo khuynh hướng đảng mở (hay đảng tranh cử, khác với các đảng trong quá khứ dựa trên nền tảng tư tưởng, hay lợi ích nhóm). Đảng Dân chủ hay Cộng hòa thực chất chỉ là liên hiệp đảng của các bang cùng hợp lại với nhau 4 năm/lần trong kì bầu cử tổng thống nhằm đề cử một ứng cử viên đại diện cho đảng mình. Trên thực tế, tổ chức đảng cấp bang và địa

phương không chịu sự lãnh đạo, kiểm soát có tính hành chính của Ủy ban trung ương đảng, mà hoạt động tương đối độc lập. Thực tế trên tạo ra sự phi tập trung hoá cao độ trong tổ chức và hoạt động của các đảng chính trị.

Tính cạnh tranh đảng phái đã bị ảnh hưởng nhiều của việc thiết kế giám sát quyền lực cũng như của luật bầu cử. Ở các nước theo hệ thống đại nghị, kỷ luật các đảng chính trị thường cao hơn, việc bỏ phiếu cho đảng chứ không phải bỏ phiếu cho các cá nhân cũng rõ ràng hơn trong các HTCT theo mô hình tổng thống. Điều này là do cấu trúc quyền lực lấy nghị viện làm trung tâm. Do vậy, tính kỷ luật, đặc biệt kỷ luật trong bỏ phiếu có ý nghĩa quyết định hơn trong hệ thống tổng thống. Trong các HTCT của Nhật, Anh, hiếm có trường hợp các nghị sỹ bỏ phiếu hoặc ra mặt công khai chống lại thủ lĩnh của đảng mình (cũng là thủ tướng, nếu đảng chiếm đa số ở hạ viện). Sự liên quan giữa hệ thống đảng phái và cấu trúc quyền lực là khá rõ ràng và cũng là một đặc điểm cần tham khảo trong thiết kế các HTCT.

3.2. Sự đa dạng của các tổ chức chính trị xã hội

Các nước được nghiên cứu có một điểm chung trong tính đa dạng của các tổ chức chính trị - xã hội. Mặc dù, sự đa dạng này có thể coi là hệ quả của việc khu biệt phạm vi quyền lực nhà nước, và từ đó, sự tự do trong việc lập các hiệp hội nhằm thực hiện các mục đích chung của nhóm, nhưng có thể thấy, sự đa dạng của các tổ chức này còn thể hiện tính đa dạng vốn có của các nhu cầu, lợi ích trong xã hội hiện đại. Ngoài các chức năng là đại diện lợi ích cho các nhóm xã hội khác nhau trong việc thảo luận và phản biện các chính sách công, các nhóm này còn tạo nên một hệ thống giám sát quyền lực khá hữu hiệu, và không tốn kém cho ngân sách nhà nước. Ngoài ra, bản thân các tổ chức này cũng làm nhiều các công tác cộng đồng, giảm nhẹ gánh nặng cho nhà nước.

Vai trò của các tổ chức có tính phi chính phủ như vậy được chú trọng trong các nghiên cứu về xã hội công dân. Đặc biệt, chức năng giáo dục nhận thức của các tổ chức này, do tính tự nguyện liên hiệp của các thành viên, có hiệu quả rất cao. Nếu coi dân chủ còn là quá trình nhận thức về trách nhiệm xã hội, nhận thức về các qui luật tất yếu, thì các tổ chức xã hội công dân như vậy

có vai trò ngày càng lớn trong tương lai do tính tự nguyện liên hiệp của chúng, tức dựa trên cơ sở đồng thuận ngay từ ban đầu. Ở Anh, có tới 50% dân số tham gia vào các tổ chức chính trị - xã hội khác nhau. Ở Mỹ, vai trò của các tổ chức này, đặc biệt là các nhóm lợi ích, vận động hành lang, là rất quan trọng trong việc phân tích hoạt động thực sự của HTCT nước này. Ngay tại các nước như Nhật Bản, hay Malaysia, việc công nhận tính đa nguyên vốn có trong cấu trúc lợi ích của xã hội cũng được thể hiện trong cách thức quan hệ của các đảng cầm quyền đối với các nhóm này (ở Nhật Bản – thể hiện rõ nhất qua sức ép chính trị của nông dân; ở Malaysia – sự ảnh hưởng nhất định của các đảng người Hoa, các nhóm tôn giáo).

Tính đa dạng của các tổ chức chính trị - xã hội như vậy cũng luôn có hai mặt tích cực và tiêu cực như đã được nghiên cứu từ lâu. Tuy nhiên, kinh nghiệm vận hành tại các nước được nghiên cứu cho thấy, việc công nhận và đưa các hoạt động này vào khuôn khổ luật pháp sẽ có tác dụng thúc đẩy dân chủ, thúc đẩy sự ổn định chính trị hơn là ngược lại.

KẾT LUẬN

Việc khái quát các giá trị tích cực của các mô hình HTCT là rất khó vì bất cứ một mô hình nào cũng có những hạn chế gắn liền với các mặt tiêu cực. Rõ ràng nhất là so sánh mô hình của Anh và Mỹ, cũng như so sánh mô hình của Pháp trước và sau hiến pháp 1958 - Chế độ cộng hòa. Dù rõ ràng cùng xuất phát từ một gốc văn hóa (và phần nào di sản lịch sử) mô hình HTCT của Mỹ khác biệt nhiều với Anh không chỉ về sự tập trung quyền lực vào một người (Tổng thống), hay về mức độ độc lập giữa các nhánh quyền lực. Tuy nhiên cả hai mô hình này đều được đánh giá là thành công. Cũng cần phải thấy rằng, cùng là gốc Anh nhưng người dân Úc đã bỏ phiếu không tán thành mô hình Mỹ khi trưng cầu dân ý về cải cách HTCT của họ vào cuối thế kỷ trước.

Trong khi đó mô hình nghị viện đã không thành công trong thời kỳ Chế độ cộng hòa ở Pháp (1946-1958) khi gây ra sự bất ổn định chính trị, với các chính phủ yếu, không đủ sức quy tụ để điều hành đất nước một cách hữu hiệu. Việc giải thích cho sự thành công của mô hình lưỡng tính tại Pháp (Hiến pháp 1958) không phải khi nào cũng thuyết phục, và trong nhiều trường hợp, đó chỉ là các giải thích mang tính theo đuổi sự kiện.

Nghiên cứu so sánh về các mô hình HTCT trên thế giới đã được tách thành một môn học riêng biệt, độc lập hơn 60 năm nay tại các nước phát triển. Và vấn đề đặt ra cho các nghiên cứu so sánh này, cho đến nay, vẫn là vấn đề về *độ tin cậy* của các kết luận – tức các vấn đề về phương pháp luận. Do vậy, các tổng kết trong phần này, cũng cần nhìn nhận dưới tinh thần cảnh trọng khoa học. Đôi khi, bản thân các kết luận không phải là điều quan trọng nhất, mà chính là việc đi đến các kết luận đó, cũng như các câu hỏi mà chúng đặt ra còn quan trọng hơn. Vì chỉ có thể thông qua tranh luận mới có thể đi đến sự đồng thuận, từ đó có niềm tin và quyết tâm chính trị.

Hơn thế nữa, các mô hình được nghiên cứu đều là các mô hình của các nước TBCN. Bản thân việc đề cao sở hữu tư nhân, cạnh tranh tự do và đi cùng với nó là cả hệ thống pháp luật và các tổ chức đã có một logic phát triển riêng.

Nói cách khác, việc tiếp nhận các giá trị này đôi khi đòi hỏi sự xử lý ở tầm hệ thống, đòi hỏi tính đồng bộ của các thể chế chính trị chứ không thể chỉ tiếp nhận các mặt riêng biệt một cách cơ học.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Vũ Hồng Anh, 2000, “Tổ chức và hoạt động của nghị viện ở một số nước trên thế giới”, Nxb CTQG.
2. Trần Quân Bình, *Bàn về chế độ chính trị đương đại Trung Quốc*, Nxb Hồng Kỳ (Trung Quốc), 2003.
3. Breyer Stephan G., *Sự độc lập của cơ quan tư pháp trong chính quyền Mỹ*, T/c Châu Mỹ ngày nay, số 5/1997.
4. Nguyễn Quang Chiến, *Cộng hòa Pháp - Bức tranh toàn cảnh*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà nội, 1997.
5. *Chính quyền hợp chủng quốc Hoa Kỳ*, NXB CTQG, H.2002.
6. Lê Minh Đức, Nguyễn Nghi, *Lịch sử nước Mỹ*, NXB Văn hoá - Thông tin, H.1994.
7. Jay M.Shafritz, *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, NXB CTQG, H.2002.
8. Kosopkin, A.S. *Tổng thống, Quốc hội, lập pháp (kinh nghiệm hoạt động giữa hai ngành hành pháp và lập pháp ở Mỹ)*, Tài liệu phục vụ nghiên cứu, số TN 98-67, Viện thông tin KHXH.
9. Mark J.Green, David R.Zwick, *Ai chỉ huy quốc hội (Sự thật về Quốc hội Mỹ)*, NXB Công An nhân dân, 2001.
10. Roger H.Davidson và Walter J.Oleszek, *Quốc hội và các thành viên*, NXB CTQG, H.2002.
11. Nguyễn Văn Huyền (Chủ biên), 2007, *Hệ thống chính trị Anh, Pháp, Mỹ*”, Nxb LLCT.
12. Vũ Đăng Hình, *Hệ thống chính trị Mỹ*, NXB Khoa học xã hội, H.2001.
13. Nguyễn Văn Hồng (chủ biên), *Trung Quốc cải cách mở cửa những bài học kinh nghiệm*, Nxb Thế giới, H.2003.

14. Vũ Dương Huân (chủ biên), Hệ thống chính trị Liên bang Nga, cơ cấu và tác động đối với quá trình hoạch định chính sách đối ngoại, Nxb CTQG, Hà nội.
15. Dương Xuân Ngọc (Chủ biên), *Thế chế chính trị thế giới đương đại*, Nxb. Chính trị Quốc gia, Hà nội, năm 2003.
16. Dương Xuân Ngọc (Chủ biên), 2000. “*Thế chế nhà nước ở một số nước trên thế giới*”, Nxb CTQG.
17. Hữu Ngọc, *Hồ sơ văn hoá Mỹ*, NXB Thế giới, H.1995.
18. Ngô Đức Tính (Chủ biên), 1999, “*Một số Đảng chính trị trên thế giới*”, Nxb CTQG.
19. Hồ Văn Thông (Chủ biên), 1998. “*Hệ thống chính trị ở các nước tư bản phát triển hiện nay*”, Nxb CTQG.
20. Viện Khoa học Pháp lý, *Thiết chế chính trị và bộ máy nhà nước một số nước trên thế giới*, Nxb. Tư pháp, Hà nội, 2005.
21. Văn phòng Quốc hội, *Tổ chức và hoạt động của quốc hội một số nước trên thế giới*, Hà nội 2002.
22. Annie Lennkh & Marie- France Toinet, *Thực trạng nước Mỹ*, NXB Khoa học xã hội, H.1995.
23. Jay M.Shafritz, *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, NXB CTQG, H.2002.
24. Okuhira Y, Takahata M, Kishimoto S, Chính trị và kinh tế Nhật Bản, Nxb CTQG, Hà nội.
25. Trung tâm nghiên cứu Bắc Mỹ, *Quốc hội Mỹ hoạt động như thế nào*, NXB Khoa học xã hội, H.2003.
26. Đỗ Tiến Sâm (chủ biên), *Cải cách thế chế chính trị ở Trung Quốc*, Nxb Khoa học xã hội, H.2003.
27. Trung tâm Nghiên cứu Trung Quốc, *Những vấn đề lý luận của Đại hội XVI Đảng Cộng sản Trung Quốc*, Nxb Khoa học xã hội, H.2003.

28. Từ Phúc Lâm, Điền Phu (chủ biên), *Lịch sử thể chế chính trị nước Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa*, Nxb Trường Đảng Trung ương ĐCS Trung Quốc, Bắc Kinh, 1998.

29. Phạm Nguyên Long (Chủ biên, 1997), *ASEAN - Những vấn đề và xu hướng*, Nxb KHXH, Hà Nội.

30. Nguyễn Trần Quế (Chủ biên, 2003), *35 năm ASEAN hợp tác và phát triển*, Nxb KHXH, Hà Nội.

31. Lý Quang Diệu (hồi ký, 1998), *Bí quyết hoá rồng*.

32. *Lịch sử các nước Đông Nam Á*, Nxb KHXH, 1996.

33. Yves Meny, *Chính trị so sánh - về các nền dân chủ Đức, Mỹ, Pháp, Anh, Ý*, NXB Montchrestien, 1991 (Bản dịch của Viện Khoa học Chính trị-Học viện CTQG Hồ Chí Minh).

34. Ngô Huy Đức, *Các trường phái nghiên cứu chính trị học so sánh hiện đại ở phương Tây*”, Thông tin Chính trị học, số 3 (22/2004).

35. Lưu Văn An, Nguyễn Doãn Cương, *Về quyền lực của Tổng thống Pháp hiện nay*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu, số tháng 2 năm 2002.

36. Lưu Văn An, *Tổ chức bộ máy nhà nước Cộng hòa Pháp*, Thông tin Chính trị học số 2(17)/2003.

37. Nguyễn Thu Phương, *Bầu cử Tổng thống Pháp: Chuyện cũ mà như mới*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu số tháng 5 năm 2002.

38. Hoàng Thị Bích Loan, *Vai trò của Nhà nước ở Pháp trong phát triển kinh tế thị trường*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu số tháng 3 năm 2003.

39. Đặng Minh Tuấn, *Hội đồng bảo hiến của Pháp mô hình ngăn ngừa sự vi phạm hiến pháp*, Tạp chí Nghiên cứu Châu Âu số tháng 6 năm 2003.

Tiếng Anh:

40. Almond G.A., Bingham Powel, G., Strom, K., Daltoin R. 2003. *Comparative Politics today: A word View*, New York.

41. Michael J.Sodaro, *Comparative Politics - A global introduction*, Vol II, George Washington University, 2000.

42. Foreign & Commonwealth Office London, *United Kingdom's System of Government*, Printed in UK.
43. Dennis Kavanagh, *British Politics*, Oxford University Press, 1998.
44. Bill Jones & Dennis Kavanagh, *British politics today*, Manchester University Press, 1998
45. Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, Copyright 1997 by Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
46. Fred R. Harris, *Readings on the Body Politic*, Copyright 1987 Fred R. Harris.
47. Karen O'Connor, *American Government- Readings and cases*, Copyright 1995 by Allyn and Bacon.
48. Kurian, George Thomas, ed., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volume II, 1998.
49. Linz, Juan and Arturo Valenzuelo, eds, *The Failure of Presidential Democracy*, Boulder, Colo., Westview Press, 1996.
50. Lijphart, Arend & Carlos H. Waisman, Eds. *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Colo., Westview Press, 1996.
51. Lijphart, Arend, ed., 1992. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
52. Shepsle, Kenneth A. and Michael Laver, Eds. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K., 1996.
53. Theodore J. Lowi, Benjamin Ginsberg, *American Government – Freedom and Power*, Copyright 1992 by W.W. Norton & Company, Inc.
54. James Q. Wilson, *American Government- Institutions & Policies*, Copyright 1986 by D.C. Heath and Company.
55. Robert A. Heineman, Steven A. Peterson, Thomas H. Rasmussen, *American Government*, Copyright 1995 by McGraw-Hill, Inc.

56. Michael G. Roskin, Robert L. Cord, *Political Science- An Introduction*, Copyright 1991, 1988 by Prentice-Hall, Inc.

57. F. Patrick Gunning, *Understanding democracy – An introduction to public choice*, Copyright 2003 by James Patrick Gunning.

58. M. Palmer (1997), *Comparative Politics*, F.E Peacock Publisher, Inc, USA.

59. Horowitz, Donald, "Democracy in Divided Societies", *Journal of democracy*, vol. 4, no. 4, October 1993.

60. Riggs, F.W. 1998. "Presidentialism vs. Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy," *International Political Science Review*. 18:3 (1998) pp.253-278.

61. Przeworski, Adam; Michael Alvarez, Jose Antonia Cheibub and Fernando Limongi, 1996. "What makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy*. 7:1, pp. 39-55.

62. ----, 1993. "Fragility of the Third World's Regimes," *International Social Science Journal*. No.136. pp. 199- 243.

63. Kazutaka Hashimoto(1999), *The Japan Way of Life before and after World War II*, Kanto Gakuin University, Japan.

64. Monoko Nakazawa(1997), *Who's Who in Japanese Government 1997/98*, Tokyo.

Tiếng Pháp

65. Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel (Thế chế chính trị và Quyền hiến định)*, NxB. Masson, 1994.

66. Dmitri Georges Lavroff, *Le Droit constitutionnel de la Cinquieme Republique (Quyền hiến định về nền Cộng hoà thứ 5)*, Nxb. DaLLOz, lần xuất bản thứ 3, năm 1999.

67. Daniel - Louis Seiler, *Les partis politiques (Các đảng chính trị)*, Nxb. Armand Colin, năm 2000.

68. Dominique Breillat, Gilles Champagne, Daniel Thome, *Droit constitutionnel et institutions politiques (Quyền hiến định và các thể chế chính trị)*, Nxb. Gualino, năm 2002.

69. *La Constitution de la République de la France (Hiến pháp nước Cộng hòa Pháp)*.

70. Jean Jacques Taisne, *Institutions judiciaires (Thể chế tư pháp)*, Nxb. Dalloz, năm 2002.

71. Stéphane Rials, *Textes constitutionnels français (Tập hợp hiến pháp Pháp)*, Nxb. Đại học Pháp, năm 1998.

72. Jacques Chevallier, *Problèmes politiques et sociaux: L'Etat de droit (Tập chí những vấn đề chính trị và xã hội: Số chuyên đề về nhà nước pháp quyền)*, số 898, tháng 3 năm 2004.

73. Jacques Moreau, *Administration régionale, départementale, municipale (Hành chính vùng, tỉnh, xã)*, Nxb. Dalloz, năm 2002.