

So Sánh Các Mô Hình Dân Chủ Dựa Trên Cơ Chế Đồng Thuận và Theo Đa Số

Nguyễn Huy Vũ
Oslo, Na Uy

Tóm tắt:

Kiến tạo một thiết chế dân chủ không chỉ là đòi hỏi việc hình thành một cơ chế tam quyền phân lập, mà đó là việc xây dựng một triết lý chính trị làm nền tảng và kiến tạo các cơ chế hoạt động, sao cho dựa trên nó, các thành tố chính trị tương tác nhằm tiến tới một môi trường dân chủ và thúc đẩy sự thịnh vượng của một đất nước. Nói một cách khác, nếu như một đất nước dân chủ và thịnh vượng là mục tiêu cuối cùng thì câu hỏi là con đường nào sẽ dẫn đến mục tiêu. Trả lời câu hỏi này cần một phân tích nhìn sâu vào các mô thức chính trị và tương tác giữa các nhóm chính trị trên các mô thức đó. Bằng cách đó, chúng ta sẽ lý giải được tại sao một số nền dân chủ thành công, và tại sao một số lại thất bại. Chúng ta cũng sẽ hiểu được sự vận động của một quốc gia tạo nên từ các mô thức như vậy.

1. Giới thiệu

Điều gì kiến tạo nên sự phát triển của một quốc gia? Và tại sao một quốc gia này lại phát triển bền vững hơn quốc gia khác? Đây là những câu hỏi kinh điển và nhiều học giả ở nhiều lĩnh vực khác nhau đã đưa ra các kiến giải khác nhau. Trong cuốn “Why Nations Fails: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty” – “Tại Sao Các Quốc Gia Thất Bại: Nguồn Gốc của Quyền Lực, Thịnh Vượng, và Nghèo Đói”, bản dịch tiếng Việt của Nguyễn Quang A – hai nhà kinh tế Daron Acemoglu và James A. Robinson nhấn mạnh vai trò của thể chế trong kiến tạo nên những hướng đi cho

quốc gia và đó là tiền đề khiến một quốc gia thịnh vượng hơn những nước khác. Khi đặt câu hỏi xa hơn nữa rằng, giữa những thể chế đem lại thịnh vượng cho những quốc gia, thể chế nào có nhiều ưu điểm hơn. Để trả lời cho câu hỏi này, hai giả thuyết được đặt ra là: (1) liệu các thể chế dân chủ có đem lại thịnh vượng hơn cho các quốc gia khi so với các mô hình toàn trị và (2) giả sử rằng các thể chế dân chủ ưu thế hơn, thì giữa các thể chế dân chủ, thể chế nào là tốt nhất.

Những nghiên cứu hướng vào giả thuyết thứ nhất cho ra kết luận rằng các thể chế dân chủ ở một số mặt có ưu thế hơn các mô hình toàn trị, và ở một số mặt khác thì không thua kém. Một điều đáng nhấn mạnh là sự thịnh vượng của các quốc gia toàn trị có được là nhờ phần nào áp dụng những nguyên lý vốn là nền tảng của các thể chế dân chủ: một mức độ tự do hơn (trong kinh doanh, học thuật, trao đổi thông tin), quyền tư hữu, tôn trọng luật lệ và một nền kinh tế quản lý theo các quy luật thị trường.¹

Trong nội dung bài viết này, tôi sẽ giới hạn trong phân tích giả thuyết thứ (2) rằng giữa các mô hình dân chủ, mô hình nào tối ưu hơn.

Trong các nghiên cứu, khi so sánh các hệ thống dân chủ, lối so sánh phổ biến nhất là so sánh giữa mô hình chính trị theo hệ thống tổng thống và mô hình chính trị đại nghị với thủ tướng đứng đầu². Lối so sánh này thường mắc hai thiếu sót lớn là: (1) bỏ qua sự tương tác giữa các thành phần cấu tạo nên hệ thống chính trị, sự hình thành và phân bổ quyền lực trong hệ thống chính trị, và (2) vắng mặt triết lý đằng sau việc xây dựng một hệ thống chính trị như vậy. Một khi không có một phân tích sâu về các cơ chế tương tác và phân bổ quyền lực, chúng ta sẽ không thể nào có được một giải thích trọn vẹn và cơ bản tại sao một số nền dân chủ ổn định và phát triển, trong khi ở các nền dân chủ khác, hệ thống dân chủ lại biến dạng thành các chế độ độc tài kiểu mới, với các nhà lãnh đạo độc tài lạm quyền, thực hiện các chính sách mị dân, đàn áp đối lập và ngăn cản tiến trình dân chủ. Giả sử như một chính quyền mới thiết lập nên một chế độ dân chủ thì các cơ chế nào khiến cho chế độ dân chủ đó tồn tại và thúc đẩy nền dân chủ phát triển?

Bài viết này nhằm giới thiệu một hướng so sánh mới giữa các thể chế dân chủ, theo đó các chế độ dân chủ được xây dựng giữa hai mô hình đại diện cho hai cực: mô hình theo đa số (majoritarian

¹ Kudamatsu(2012) nghiên cứu thực nghiệm dựa trên dữ liệu của các nước châu Phi vùng Hạ Sahara thấy rằng dân chủ hóa giúp các nước này giảm tỉ lệ tử vong cho trẻ em trung bình khoảng 12%. Beath, Christia, và Enikolopov (2013) nghiên cứu thực nghiệm ở Afghanistan cho kết quả rằng dân chủ chỉ hữu hiệu khi nó đi kèm với khả năng giải trình. Xem thêm Dũng (2007).

² Xem, chẳng hạn, Gerring et al. (2009)

model) và mô hình đồng thuận (consensus model). Nếu mô hình theo đa số nhằm thiết lập một chính quyền trung ương rất mạnh, đại diện cho đa số, tập trung hầu như mọi quyền lực từ hành pháp, lập pháp và tư pháp, thì mô hình đồng thuận hướng đến việc chia sẻ quyền lực, tản quyền và cho phép sự hiện diện lớn hơn của các nhóm thiểu số trong chính quyền. Các mô hình chính trị khác của các nước dân chủ là sự pha trộn giữa các đặc điểm của hai mô hình này.

Nói một cách ví von, nếu như lối so sánh thể chế chính trị theo mô típ chế độ tổng thống hay chế độ đại nghị là lối so sánh bề mặt, hay sự thể hiện ra ngoài của hệ thống chính trị, thì lối so sánh theo cơ chế đồng thuận và theo đa số dưới đây sẽ đi vào cơ chế nhằm lý giải sự hình thành, tồn tại, và tiến triển của các hệ thống chính trị.

Đi xa hơn, cách phân tích dựa vào cơ chế này sẽ giúp lý giải một số câu hỏi về hệ thống chính trị như: Tại sao một số hệ thống dân chủ lại hay diễn ra bất ổn và đảo chính, trong khi các hệ thống khác lại ổn định? Tại sao một số hệ thống dân chủ kiến tạo nên một nền chính trị dân chủ độc đảng trong một thời gian dài và làm lụn bại đất nước trước khi hình thành nên cơ chế lưỡng đảng? Tại sao ở một số nước dân chủ hình thành nên các vùng kinh tế khác nhau, năng động, cạnh tranh trong khi ở một số nước khác có khuynh hướng tạo thành chỉ một vùng đại đô thị?

Và cuối cùng, đâu là những đặc tính cần có của một cơ chế chính trị nhằm xây dựng nên một hệ thống dân chủ lành mạnh theo nghĩa giúp tạo ổn định chính trị, thực hiện các chính sách hữu hiệu, và mang lại các ích lợi kinh tế và sự phồn thịnh của đất nước? Ở đây, cơ chế chính trị hàm ý luật lệ về tổ chức chính quyền, đảng phái và bầu cử, và bộ mặt của chính quyền là hiện thân sinh ra từ những cơ chế chính trị này.

Dưới đây, các mô hình chính trị sẽ được chia nhỏ dựa trên 10 điểm đặc trưng và những phân tích sẽ được thực hiện xoay quanh những điểm này. Mô hình Westminster của Anh là một đại diện cho mô hình theo đa số, và mô hình của Bỉ và Thụy Sĩ là những đại diện cho mô hình đồng thuận.

Hai mô hình đồng thuận và theo đa số giới thiệu trong bài đại diện cho hai cực của các mô hình chính trị dân chủ, mà mỗi điểm đặc trưng của mô hình đồng thuận được gọi là điểm mang tính đồng thuận và ngược lại mỗi điểm đặc trưng của mô hình theo đa số được gọi là điểm mang tính đa số. Dựa vào đó, khi xem xét các mô hình dân chủ khác, chúng ta sẽ dễ dàng phân tích được mô hình chính trị đó có những điểm nào mang tính đồng thuận và những điểm nào thuộc tính đa số.

Bài viết được chia làm ba phần. Phần đầu sẽ đối chiếu các đặc điểm giữa mô hình theo đa số và đồng thuận. Phần thứ hai trình bày các mô hình của các nước Hoa Kỳ, Pháp, Canada, Úc, Đức. Phần tiếp theo thảo luận câu hỏi rằng đâu là các đặc tính cho một mô hình chính trị tối ưu và phần cuối cùng dành cho kết luận.

2. Mô Hình Theo Đa Số

Mười điểm đặc trưng khi xem xét các mô hình chính trị gồm: phân chia quyền lực hành pháp, vị trí quyền lực của lập pháp, hệ thống đảng phái, phương thức bầu cử, tương tác giữa các nhóm lợi ích, phân chia quyền lực giữa chính quyền trung ương và địa phương, phân chia quyền lực lập pháp, đặc tính của hiến pháp, sự xét lại luật lệ, và vị trí của ngân hàng trung ương.

Mô hình đa số theo kiểu Anh thường được gọi là mô hình Westminster. Nhiều đặc tính của mô hình này đã được áp dụng ở các nước chủ yếu là thuộc địa của Anh như Canada³, Úc, New Zealand, Nhật Bản⁴, và các thuộc địa khác ở châu Á, châu Phi, và Caribe sau ngày độc lập.

Mười thành tố chính của mô hình Westminster được thể hiện qua những đặc tính của nền dân chủ Anh như sau:

2.1. Tập trung quyền hành pháp vào nội các chính phủ; nội các này chủ yếu từ một đảng và vừa đủ chiếm đa số

Cơ quan quan trọng nhất của chính quyền Anh là nội các chính phủ. Nội các chính phủ bao gồm các thành viên của đảng chiếm đa số trong Hạ nghị viện (House of Commons). Liên minh nội các hiếm khi xảy ra. Bởi vì trong hệ thống hai đảng của Anh, hai đảng chính có tiềm lực tương đương nhau, và thường đảng chiếm đa số chỉ nhích hơn một tỉ lệ khít khao đủ để chiếm đa số và đảng đối lập thiểu số giữ một vị trí tương đối lớn trong Hạ nghị viện. Trong hệ thống Westminster, cơ quan hành pháp do đó đại diện cho đa số, chứ không phải cho tỉ lệ; một thiểu số cho dù lớn cũng bị loại ra và đứng ở vị trí đối lập.

2.2. Nội các chính phủ thống lĩnh nghị viện

Trong hệ thống nghị viện của Anh, sự hình thành và tồn tại của nội các chính phủ phụ thuộc vào sự ủng hộ đa số ở Hạ nghị viện. Về mặt nguyên tắc, Hạ nghị viện điều khiển và có quyền giải tán nội các chính phủ. Tuy nhiên, do nội các bao gồm các lãnh đạo

³ Mô hình của Canada được gọi là mô hình theo đa số với cấu trúc liên bang, mặc dù theo thời gian “tính đa số” của mô hình giảm dần (Studlar & Christensen, 2006)

⁴ Mô hình của Nhật Bản có hai điểm khác biệt lớn với mô hình Anh ở hai điểm là hiến pháp Nhật rất khó sửa đổi và hệ thống bầu cử có dành một tỉ lệ nhỏ số ghế cho bầu cử theo tỉ lệ.

thành viên của đảng chiếm đa số trong Hạ nghị viện, nội các chính phủ do đó nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ từ phe chiếm đa số trong Hạ nghị viện. Nội các có vị trí rất chắc chắn và dễ dàng thực hiện các đề xuất về mặt hành pháp. Nội các do đó thống lĩnh nghị viện.

Sức mạnh của nội các chính phủ phụ thuộc vào hai yếu tố: ủng hộ của đa số trong Hạ nghị viện và sự đoàn kết của đảng chiếm đa số. Nội các mất sức mạnh khi một trong hai yếu tố này vắng bóng.

Ở đây, đặc tính hệ thống chính trị có hai đảng cho phép tạo nên một nội các chính phủ có quyền lực mạnh, chứ không phải là hệ thống nghị viện. Trong các hệ thống chính trị bao gồm nhiều đảng, nội các chính phủ thường là một liên minh thỏa hiệp giữa các đảng phái và do đó có quyền lực chi phối ít hơn. Vì đặc tính nội các chính phủ có quyền lực rất lớn này mà hệ thống chính quyền của Anh được gọi là “nền độc tài được lựa chọn” (elective dictatorship).

2.3. Hệ thống chính trị bao gồm hai đảng chính

Trong trường hợp của Anh là đảng Bảo Thủ và đảng Lao Động. Hai đảng này thay nhau chiếm đa số trong Hạ nghị viện và thành lập chính phủ. Đảng Lao Động nắm quyền trong các giai đoạn 1945-1951, 1964-1970, 1974-1979, và 1997-2010. Đảng Bảo Thủ nắm quyền trong các giai đoạn 1951-1964, 1970-1974, 1979-1997. Trong giai đoạn 1950-1970, trong suốt cả bảy kỳ bầu cử, cả hai đảng chưa bao giờ chiếm ít hơn 98% số ghế trong Hạ nghị viện. Trong giai đoạn sau năm 1970, ủng hộ của hai đảng này giảm dần; cả hai đảng chiếm số phiếu chỉ 65% trong năm 2010 cho tới khoảng ít hơn 81% năm 1979. Trong gian đoạn 1974-1992, hai đảng chiếm 93% số ghế trong Hạ nghị viện và kể từ 1997 trở đi, số phiếu của cả hai đảng chiếm khoảng 86%.

2.4. Hệ thống bầu cử theo đa số và không theo tỉ lệ

Hạ nghị viện của Vương quốc Anh là một cơ quan lập pháp lớn; kể từ năm 1945 số lượng thành viên dao động từ 625 đến 659. Trên toàn quốc, mỗi nghị viên chỉ đại diện cho một quận và mỗi quận chỉ được phép bầu chọn duy nhất một nghị viên. Cách bầu cử theo phương thức “đa số tương đối” (relative majoritarian voting) như sau: trong một cuộc bầu cử ở quận, người được nhiều phiếu nhất chiến thắng và đại diện duy nhất cho quận đó, bất kể số phiếu chiếm được của người đứng đầu có quá bán hay không. Cách bầu cử này loại bỏ đi sự phân tán trong Hạ nghị viện và đưa đến kết quả theo thời gian là chỉ còn lại hai đảng chính. Bởi vì trong cuộc bầu cử theo phương cách một mất một còn như vậy, các đảng đối lập nhỏ yếu sẽ có xu hướng kết hợp chặt chẽ với nhau để hình thành nên một đảng đối lập mới nhằm đủ sức đối chọi lại đảng cầm quyền. Chẳng hạn, năm 2005, đảng Lao Động chiếm đến 355 trong

tổng số 646 ghế trong Hạ nghị viện, nhưng họ chỉ chiếm được tổng cộng 35,2% số phiếu phổ thông trong cuộc bầu cử. Trong các cuộc bầu cử từ tháng 10 năm 1974 cho đến năm 2005, đảng chiến thắng giành đa số trong Hạ nghị viện chưa bao giờ chiếm được hơn 44% tổng số phiếu bầu phổ thông. Một hệ quả khác của lối bầu cử này là đảng chiếm tổng số phiếu phổ thông cao hơn chưa chắc là đảng chiến thắng, chẳng hạn năm 1951, đảng Bảo Thủ giành đa số trong Hạ nghị viện trong khi tổng số phiếu phổ thông nhận được là chưa quá bán và thua cả tổng số phiếu của đảng Lao Động.

Hệ thống bầu cử phi tỉ lệ này làm bất lợi cho các đảng nhỏ, như đảng Tự Do và đảng Dân Chủ Tự Do, và họ mong muốn có cải tổ theo lối bầu cử chia ghế theo tỉ lệ. Nhưng khi mà hai đảng Lao Động và Bảo Thủ cùng nhau chiếm đa số trong nghị viện và thay nhau lãnh đạo thì không có lý gì họ từ bỏ đi lợi thế của mình, họ chống lại đòi hỏi thay đổi. Tuy vậy, có một số chỉ dấu cho thấy có một vài sự thay đổi theo bầu cử tỉ lệ như năm 1999, nội các của Tony Blair quyết định bầu nghị viên đại diện của Anh ở Ủy Hội Châu Âu theo phương thức tỉ lệ.

2.5. Mô thức đa nguyên của các nhóm lợi ích

Do tập trung quyền lực chính trị hoàn toàn vào một nhóm lãnh đạo, mô hình dân chủ kiểu Anh tạo nên một mô thức chính trị: chính quyền và đối lập, có tính đối nghịch và dễ gây xung đột. Tính đối nghịch và dễ gây xung đột thể hiện rõ nét nhất trong hệ thống các nhóm lợi ích của các mô hình kiểu này. Ở đây, các nhóm lợi ích có tính đa nguyên và áp lực riêng rẽ với chính quyền để theo đuổi các quyền lợi riêng của mình. Chính quyền phải luôn đối phó với tất cả các khuynh hướng khác biệt của các nhóm lợi ích.

Mô thức này hoàn toàn khác biệt với mô thức Hợp quy các Nhóm lợi ích (interest group corporatism). Trong mô thức Hợp quy các Nhóm lợi ích, các đại diện của các nhóm lợi ích khác nhau, chính quyền, nghiệp đoàn người lao động, và nghiệp đoàn giới chủ thường xuyên trao đổi và tìm kiếm các đồng thuận với nhau cho các chính sách về kinh tế xã hội; chính sách phối hợp này dễ dàng hơn khi có chỉ một vài các nghiệp đoàn lớn đại diện cho các nhóm lợi ích. Tính đa nguyên ở đây, ngược lại, cho thấy nhiều nhóm lợi ích khác nhau áp lực lên chính quyền nhằm tìm kiếm các quyền lợi cho mình theo những phương cách riêng.

Hệ thống các nhóm lợi ích của Anh là một hệ thống đa nguyên. Tuy vậy, có một ngoại lệ. Khế ước Xã hội năm 1975 (1975 Social Contract) về lương bổng và giá cả giữa chính quyền của đảng Lao Động, nghiệp đoàn người lao động chính (Trades Union Congress), và nghiệp đoàn giới chủ chính (the Confederation of British Industry) đã đạt được dù chỉ tồn tại trong vòng 2 năm. Kế hoạch sau đó đổ vỡ khi chính phủ không thể

thuyết phục được nghiệp đoàn kèm chế mức lương và đơn phương áp đặt những mức lương trần. Thập niên 1980 chứng kiến sự đối đầu gay gắt hơn giữa chính quyền đảng Bảo Thủ dẫn dắt bởi Margaret Thatcher và các nghiệp đoàn của người lao động. Dưới chính quyền của đảng Lao Động từ 1997 đến 2010, đối đầu này cũng không có nhiều sự thay đổi.

2.6. Tập trung tất cả quyền lực duy nhất vào chính quyền trung ương

Hệ thống chính trị Anh duy trì một chính quyền tập quyền và đơn nhất; tất cả quyền lực chính trị tập trung vào chính quyền trung ương. Các chính quyền địa phương, mặc dù thực hiện những nhiệm vụ quan trọng, được kiến tạo ra bởi chính quyền trung ương, phụ thuộc chính quyền trung ương về mặt tài chính và quyền lực không được bảo đảm bởi hiến pháp như trong các hệ thống chính quyền liên bang. Khi hầu như không có một ranh giới rõ nét nào, dù là địa lý hay chức năng, giữa nhóm đa số trong quốc hội và nội các chính phủ, chính phủ nắm giữ một quyền lực rất lớn bao trùm cả đất nước.

Tuy vậy, có hai ngoại lệ. Một ở Bắc Ireland và hai là ở Scotland và Wales. Sau khi Ireland giành độc lập vào năm 1921, Bắc Ireland được điều hành bởi quốc hội riêng và chính phủ riêng cho tới năm 1972 thì chế độ tự trị bị xóa bỏ và được điều hành trực tiếp từ chính quyền trung ương Luân Đôn; quyết định này từ chính quyền trung ương của Anh thông qua một cuộc bỏ phiếu theo đa số. Ở Scotland và Wales, phong trào đòi tự trị tiến triển từ từ cho đến khi trung cầu dân ý diễn ra vào năm 1997 cho phép sự tự trị lớn hơn và được phép bầu quốc hội riêng.

2.7. Quyền lập pháp tập trung vào duy nhất một viện

Trong mô hình theo đa số, quyền lực lập pháp được tập trung vào duy nhất một viện. Tuy vậy, hệ thống lập pháp Anh đã tổ chức với một vài thay đổi so với mô hình gốc. Hệ thống lập pháp của Anh chia làm hai viện: Hạ nghị viện (House of Commons) và Thượng nghị viện (House of Lords). Hạ nghị viện gồm các thành viên được bầu trực tiếp bởi nhân dân. Thượng nghị viện lúc đầu bao gồm các thành viên đa số là những quý tộc kiêu cha truyền con nối và một số lớn các huân tước (mà tước hiệu không truyền lại được) khác. Luật về Thượng nghị viện năm 1999 (1999 House of Lords Act) đã lược bỏ đi một số lớn quý tộc kiêu cha truyền con nối, để lại chỉ 92 thành viên, và một số lớn thành viên giờ đây được bổ nhiệm bởi chính quyền.

Vai trò của hai viện cũng khác biệt đáng kể. Hầu như tất cả các quyền lực lập pháp nằm ở Hạ nghị viện; quyền lực duy nhất Thượng nghị viện còn nắm giữ là quyền đình trệ thực thi luật: luật

về ngân khoản chi tiêu có thể bị đình trệ một tháng, trong khi các luật khác là một năm. Mức giới hạn một năm được thiết lập từ 1949; trong khi từ 1911 đến 1949, mức giới hạn là 2 năm, nhưng kể từ năm 1911, hiếm khi nào Thượng Nghị Viện áp dụng một sự đình trệ quá lâu.

Vì hầu hết quyền lực tập trung vào Hạ nghị viện, và Thượng Nghị Viện có vai trò rất mờ nhạt, hệ thống lập pháp hai viện của Anh không khác biệt gì mấy so với mô hình lập pháp một viện đặc trưng của mô hình chính trị theo đa số. Một sự chuyển đổi từ hệ thống lập pháp hai viện sang hệ thống lập pháp một viện chỉ cần được thông qua bởi phe đa số nắm ghế tại Hạ nghị viện, và Thượng Nghị Viện nếu chống lại cũng chỉ có một năm để trì hoãn thi hành luật. Ở Anh, khi nhắc đến Quốc Hội (Parliament), dân Anh ám chỉ Hạ nghị viện.

2.8. Hiến pháp uyển chuyển

Anh có một hiến pháp bất thành văn, theo nghĩa không có một văn bản chính thức xác định thành phần và quyền lực của các tổ chức chính phủ và quyền của công dân. Tuy vậy, những điều này được xác định trong một số các văn bản thuộc luật cơ bản (basic laws), bao gồm: Đại Hiến Chương 1215 (Magna Carta 1215), Luật về Nhân Quyền 1689 (The Bill of Rights 1689), Luật về Quốc Hội 1911 (Parliament Acts 1911), và các nguyên tắc về luật phổ thông 1949 (common law principles 1949).

Sự bất thành văn của hiến pháp Anh có hai ý nghĩa. Thứ nhất, ưu điểm của hiến pháp bất thành văn này là nó rất uyển chuyển; các luật hình thành nên hiến pháp nằm trong các văn bản luật riêng rẽ và dễ dàng được chỉnh sửa như đối với các điều luật thông thường, chỉ cần quá bán ủng hộ thông qua ở Hạ nghị viện. Trong khi ở các hệ thống dân chủ khác có hiến pháp được viết ra, những thay đổi nhỏ trong hiến pháp cũng đòi hỏi tới ít nhất 2/3 tổng số phiếu thông qua ở Hạ nghị viện. Một ngoại lệ khác cũng giúp cho hiến pháp có tính dễ thay đổi là nếu Thượng nghị viện chống lại các luật hiến pháp được thông qua ở Hạ nghị viện, họ cũng chỉ có thể trì hoãn thi hành hiến pháp mới trong vòng một năm.

2.9. Không có tòa án xét lại một cách chính thức tính hợp hiến của luật thông thường.

Văn bản hiến pháp được xem là luật cơ bản đứng trên các luật. Trong các chế độ tồn tại các văn bản hiến pháp thành văn, các luật thông thường được đối chiếu với luật hiến pháp nhằm thỏa mãn tính hợp hiến trước khi được thông qua bởi cơ quan lập pháp. Việc thiếu vắng một hiến pháp bất thành văn hàm ý rằng không tồn tại việc xét lại một cách chính thức tính hợp hiến của các luật thông thường. Mặc dù Hạ nghị viện thường đưa ra các luật phổ thông

phù hợp trong giới hạn của các nguyên tắc luật của hiến pháp bất thành văn, họ không có một triết buộch chính thức nào với những nguyên tắc này. Và về mặt nguyên tắc, một cách chính thức, các luật hiến pháp đứng ngang hàng với các luật khác, Hạ nghị viện được bầu theo nguyên tắc đa số là cơ quan tối cao duy nhất có thẩm quyền giải thích và thay đổi tất cả các luật; những thay đổi như vậy cũng chỉ cần sự ủng hộ quá bán ở Hạ nghị viện.

Có một ngoại lệ là khi Anh gia nhập Liên Minh Châu Âu (European Union), Anh phải chấp nhận một số luật của Liên Minh Châu Âu trong vài lĩnh vực; trong những lĩnh vực này, luật của Anh sẽ được đối chiếu với các luật đưa ra bởi Liên Minh Châu Âu, và như vậy Quốc Hội Anh không còn là cơ quan tối cao duy nhất về lập pháp của Anh. Tương tự, với việc tham gia Hiệp Định Châu Âu về Nhân Quyền (European Convention on Human Rights) từ năm 1961, Anh cho phép Tòa Án Nhân Quyền Châu Âu quyền xem xét và đánh giá hành động của chính quyền và tính hợp pháp của các đạo luật liên quan đến nhân quyền.

2.10. Ngân hàng trung ương được điều phối bởi hành pháp.

Ngân hàng trung ương điều hành chính sách tiền tệ. Các nghiên cứu cho thấy ngân hàng trung ương độc lập giúp kiểm soát lạm phát và ổn định giá cả tốt hơn là một ngân hàng trung ương chi phối bởi hành pháp⁵. Tuy vậy, đòi hỏi vị trí độc lập của ngân hàng trung ương lại đi ngược lại nguyên lý của hệ thống chính trị kiểu Westminster -- trong hệ thống chính trị này, tất cả quyền lực chính trị phải tập trung vào nội các chính phủ tạo nên bởi một đảng chiếm đa số trong Hạ nghị viện. Và như dự đoán, Ngân Hàng Trung Ương Anh nằm dưới sự kiểm soát của chính phủ. Hai bộ trưởng tài chính của đảng Bảo Thủ trước đây đã từng đề xuất vị trí độc lập cho Ngân Hàng Trung Ương Anh, đi ngược lại nguyên tắc của mô hình Westminster, nhưng đã bị chống đối⁶. Tuy vậy, kể từ năm 1997, cùng với sự phổ biến và ưu thế của chính sách tiền tệ với định hướng mục tiêu lạm phát (inflation targeting monetary policy) – một chính sách đòi hỏi tính khả tín, minh bạch, chịu trách nhiệm, khả năng đưa ra dự báo, và đặc biệt là một vị trí độc lập của Ngân Hàng Trung Ương -- giúp ổn định hiệu quả lạm phát, chính quyền của đảng Lao Động đã cho phép Ngân Hàng Trung Ương Anh có quyền tự điều chỉnh lãi suất liên ngân hàng. Tuy vậy, chính phủ Anh vẫn còn kiểm soát đáng kể Ngân Hàng Trung Ương Anh.

⁵ Xem Svensson (2010)

⁶ Xem Busch(1994), trang 59.

⁷ Quyền hạn của Ngân Hàng Trung Ương Anh được quyết định bởi Bộ Tài Chính của Anh. Trong thang điểm 0 đến 1 về tính độc lập của các

3. Mô Hình Theo Đồng Thuận

Mô hình chính trị của Thụy Sĩ và Bỉ mang những nét đặc trưng của mô hình đồng thuận, theo đó, các thành tố quyền lực chia sẻ, phân tán, kiểm chế lẫn nhau, và thỏa hiệp trong các chính sách.

3.1. Quyền hành pháp được chia sẻ trong các nội các liên minh

Ngược lại với mô hình Westminster nơi nội các chính phủ thường được nắm giữ bởi một đảng nắm đa số ghế trong quốc hội, mô hình đồng thuận cho phép hầu hết các đảng lớn chia sẻ quyền lực trong một liên minh.

Mô hình Thụy Sĩ. Hội đồng Hành pháp Liên bang gồm 7 thành viên. Cho đến năm 2003, ba đảng lớn nhất của Thụy Sĩ là Social Democrats, Radical Democrats, Christian Democrats -- mỗi đảng chiếm một phần tư số ghế ở Hạ Viện -- và Swiss People's Party (SPP) -- được thành lập năm 1959, chiếm khoảng một phần tám (1/8) số ghế ở Hạ Viện -- thay nhau nắm 7 ghế ở Hội Đồng Hành Pháp Liên Bang theo tỉ lệ 2:2:2:1. Tỉ lệ này tồn tại cho đến năm 2003 khi SPP trở thành đảng lớn nhất dành được 2 ghế ở Hội Đồng Hành Pháp Liên Bang và Christian Democrats mất đi một ghế. Liên minh bị khủng hoảng năm 2007 khi lãnh đạo SPP không được Hạ Viện bầu vào Hội Đồng Hành Pháp Liên Bang mà thay vào đó là một thành viên không được đề cử của SPP. SPP tuyên bố thành viên của SPP trong Hội Đồng Hành Pháp Liên Bang không đại diện cho họ và họ trở thành đảng đối lập. Tuy vậy, liên minh được dàn xếp trở lại vào tháng 1 năm 2009. Một qui tắc bất thành văn khác trong chia sẻ quyền lực là dựa trên tỉ lệ nhóm ngôn ngữ được sử dụng ở Thụy Sĩ: 4-5 thành viên trong Hội Đồng nói tiếng Đức, 1,2 người nói tiếng Pháp và thường có 1 người nói tiếng Ý.

Mô Hình Bỉ. Hiến pháp Bỉ một cách chính thức bắt buộc cơ quan hành pháp bao gồm đại diện của các nhóm cộng đồng ngôn ngữ lớn. Trong suốt nhiều năm, truyền thống là nội các bao gồm số bộ trưởng nói tiếng Pháp thường bằng số bộ trưởng nói tiếng Hà Lan; qui luật này không tính đến thành phần đảng phái trong nội các. Kể từ Chiến tranh Thế giới thứ hai tới nay, chỉ có 4 năm là nội các điều hành bởi một đảng và kể từ năm 1980 tất cả nội các chính phủ là liên minh giữa 4 hoặc 6 đảng.

3.2. Sự cân bằng quyền lực giữa hành pháp và tư pháp

Hệ thống chính trị của Thụy Sĩ không phải kiểu nghị viện cũng không phải kiểu tổng thống. Mỗi quan hệ giữa Hội đồng Hành pháp Liên bang, cơ quan hành pháp, và các cơ quan lập pháp

ngân hàng trung ương phát triển bởi Alex Cukierman, Ngân Hàng Trung Ương Anh từ 0.27 điểm (năm 1997) tăng đến 0.47 điểm (năm

như sau: thành viên của Hội đồng được bầu chọn riêng rẽ cho một nhiệm kỳ 4 năm, và theo hiến pháp, cơ quan lập pháp không thể đưa ra phiếu bất tín nhiệm cho thành viên đó trong suốt thời gian nắm quyền. Nếu một đề xuất của chính quyền không được thông qua bởi quốc hội, không nhất thiết rằng thành viên ủng hộ đề xuất đó hay Hội đồng Hành pháp Liên bang phải từ chức.

Chính vì sự tách bạch quyền lực này giữa hành pháp và lập pháp đã giúp hành pháp và lập pháp độc lập với nhau và mối quan hệ giữa hai cơ quan này cân bằng hơn khi so với mô hình chính trị kiểu đại nghị của Anh – mô hình mà trong đó nội các chính phủ hay hành pháp hầu như nắm trọn quyền hành. Hội đồng Hành pháp Liên bang của Thụy Sĩ rất quyền lực, nhưng không phải là cơ quan nắm quyền tối cao.

Bỉ có một dạng chính quyền kiểu đại nghị, trong đó nội các phụ thuộc vào sự tín nhiệm của cơ quan lập pháp, tương tự như mô hình của Anh. Tuy vậy, do nội các chính phủ Bỉ thường bao gồm những thành phần khác biệt đại diện cho những cộng đồng dân cư riêng rẽ và là những liên minh không gắn kết, do đó hành pháp không đóng vai trò chi phối mạnh như trong hệ thống chính trị kiểu Anh, và vì vậy mà giữa hành pháp và lập pháp có một sự thỏa hiệp. Hành pháp yếu nên trong khoảng thời gian 1980-2010 có đến 9 chính phủ liên minh các đảng phái khác nhau. Trung bình mỗi chính phủ cầm quyền khoảng 3 năm.

3.3. Hệ thống chính trị nhiều đảng phái

Cả Thụy Sĩ và Bỉ có hệ thống chính trị nhiều đảng phái trong đó không có đảng phái nào chiếm đa số.

Trong cuộc bầu cử năm 2007 vào Hạ nghị viện của Thụy Sĩ (Swiss National Council), có 12 đảng giành được ghế, nhưng một số lượng lớn ghế này, 167/200 ghế được nắm giữ bởi 4 đảng phái lớn trong Hội Đồng Hành Pháp Liên Bang (HĐHPLB). Hệ thống chính trị của Thụy Sĩ do đó còn được gọi là hệ thống chính trị bốn đảng.

Hệ thống chính trị ở Bỉ cho đến cuối thập niên 1960 chủ yếu gồm ba đảng lớn: Christian Democrats và Socialists là hai đảng lớn nhất, và một đảng nhỏ hơn là Liberals. Sau đó, các đảng này đã tách ra để hình thành nên các đảng khác nhau dựa trên thành phần ngôn ngữ, bên cạnh đó là sự xuất hiện của các đảng phái mới cũng dựa trên thành phần ngôn ngữ. Khoảng chừng 11 đảng có thành viên hiện diện trong Hạ nghị viện (Chamber of Representatives) và trong số 11 đảng này, 7 đảng từng góp mặt trong nội các chính phủ. Do đó, Bỉ được cho là “một trong các hệ thống chính trị có hệ thống đảng phái rời rạc nhất trong các hệ thống dân chủ hiện đại.”

Sự xuất hiện của hệ thống chính trị nhiều đảng phái của Bỉ và Thụy Sĩ được giải thích bởi hai nguyên nhân chính. Nguyên nhân thứ nhất là cả hai nước này vốn là các xã hội đa nguyên sâu sắc về tôn giáo, tầng lớp, và ngôn ngữ. Sự phân hóa lớn về tầng lớp đóng một vai trò ý nghĩa trong sinh hoạt đảng phái ở Thụy Sĩ. Một ví dụ là SPP ở Thụy Sĩ ảnh hưởng mạnh trong tầng lớp nông dân theo đạo Tin Lành, trước khi chuyển thành đảng cánh hữu chống nhập cư. Trong khi đó, ngôn ngữ là yếu tố quan trọng phân hóa hệ thống chính trị ở Bỉ thành những đảng phái đại diện cho cộng đồng ngôn ngữ (tiếng Hà Lan và tiếng Pháp) của mình.

3.4. Đại Diện Theo Tỷ Lệ

Nguyên nhân thứ hai giải thích cho sự hình thành hệ thống chính trị nhiều đảng phái là quy tắc bầu cử theo tỷ lệ. Trong cách bầu cử này, các ghế trong quốc hội được chia đều theo tỷ lệ cho các đảng phái dựa vào số phiếu họ nhận được. Hạ viện của cả hai cơ quan lập pháp, Thụy Sĩ và Bỉ, đều được bầu chọn theo phương thức tỷ lệ (proportional voting).

3.5. Tính Hợp Tác Giữa Các Nhóm Lợi Ích

Trong mô hình này, chính quyền giữ mối quan hệ mật thiết, thường xuyên trao đổi và tạo đồng thuận với các nhóm lợi ích trong xã hội, chủ yếu là với hiệp hội người lao động và hiệp hội các doanh nghiệp nhằm tạo ra đồng thuận trước khi thực hiện các chính sách. Điều này có được trong mô hình đồng thuận vì liên minh cầm quyền thường đại diện cho các khuynh hướng cử tri khác nhau, việc liên minh cầm quyền trao đổi và thỏa hiệp với quyền lợi của các nhóm lợi ích của cử tri giúp liên minh duy trì vị trí cầm quyền vững bền hơn. Khác với hệ thống theo đa số nơi đảng cầm quyền đa số chỉ cần quan tâm đến quyền lợi duy nhất của nhóm cử tri ủng hộ mình.

Mặc dù tính hợp tác giữa các nhóm lợi ích giảm dần ở châu Âu, nó vẫn còn rất mạnh ở Thụy Sĩ. Mối gắn kết giữa các nhóm lợi ích ở Thụy Sĩ thậm chí còn chặt chẽ hơn liên minh giữa các đảng phái chính trị.

Ở Bỉ, mô hình đồng thuận giữa chính quyền và nghiệp đoàn chính thức bắt đầu với gói Social Pact năm 1944 và mô hình giữ mãi cho đến ngày nay.

3.6. Hệ Thống Liên Bang và Tản Quyền

Thụy Sĩ có chính quyền liên bang theo đó quyền lực chính trị được chia sẻ giữa chính quyền trung ương và chính quyền của 20 hạt và 6 bán hạt (được tạo ra do sự chia đôi của 3 hạt cũ). Những bán hạt này chỉ có 1 đại diện thay vì hai đại diện như các hạt trong Thượng nghị viện của Thụy Sĩ (The Council of States) và họ cũng

chỉ mang một nửa trọng lượng trong các cuộc bầu chọn sửa đổi hiến pháp. Ngoài ra, trong các vấn đề khác, các bán hạt có quyền như các hạt. Thụy Sĩ được xem là nước tản quyền nhất.

Bỉ từng là quốc gia có chính quyền tập quyền và quốc hội một viện. Nhưng từ năm 1970, Bỉ đã từng bước cải cách theo hướng tản quyền và liên bang, đến năm 1993 thì chính thức trở thành một chính quyền liên bang. Chính quyền các bang được chia thành 3 vùng chính theo địa lý là Flanders, Wallonia và Brussels, và 3 cộng đồng dựa trên văn hóa là vùng nói tiếng Pháp, vùng nói tiếng Hà Lan, và một vùng nhỏ hơn nói tiếng Đức. Nguyên nhân là vì vùng Brussels có cộng đồng nói tiếng Pháp, bao quanh bởi vùng Flanders nói tiếng Hà Lan. Có sự trùng lặp giữa vùng và cộng đồng, nhưng thật ra không trùng lặp hết. Mỗi vùng hay cộng đồng có cơ quan hành pháp và lập pháp riêng, ngoại trừ vùng Flanders chính quyền của cộng đồng nói tiếng Hà Lan cũng là chính quyền vùng Flanders.

3.7. Lập Pháp Gồm Hai Viện Đều Có Vai Trò Mạnh

Ý nghĩa của việc hình thành quốc hội lưỡng viện thay vì quốc hội gồm một viện là nhằm bảo đảm quyền của các nhóm thiểu số, bao gồm quyền có ý kiến của các bang nhỏ hơn trong các hệ thống liên bang ở trong thượng viện. Hai điều kiện cần có nhằm làm cho sự hiện diện của nhóm thiểu số có ý nghĩa là: (1) Thượng viện được bầu chọn theo tiêu chuẩn khác với tiêu chuẩn của Hạ viện, và (2) Thượng viện phải có thực quyền, lý tưởng nhất là có quyền ngang bằng với Hạ viện. Hệ thống chính trị của Thụy Sĩ thỏa mãn cả hai điều kiện này. National Council là Hạ viện đại diện trực tiếp cho người dân và Council of States là Thượng viện đại diện cho các hạt (canton), mỗi hạt có hai đại diện và nửa hạt có một đại diện. Vì vậy mà các hạt nhỏ hơn có vị thế lớn hơn hẳn ở trong Thượng viện khi so với vị trí đại diện của họ trong Hạ viện, vốn được bầu theo tỉ lệ với dân số của hạt. Theo luật Thụy Sĩ, cả hai viện có vai trò như nhau.

Ở Bỉ, hai viện của Bỉ là Hạ nghị viện (Chamber of Representatives) và Thượng nghị viện (the Senate) đã từng gần như có quyền ngang nhau, và cả hai viện này được bầu chọn theo tỉ lệ nên cả hai có thành phần tương tự nhau. Tuy nhiên, kể từ 1995 trở đi, Thượng viện mới được thành lập với chỉ 40/71 thành viên được bầu chọn tự do và quyền lực bị hạn chế so với Thượng viện trước. Quyền lực của hai viện ở Bỉ do đó mất đi sự cân bằng.

3.8. Khó Thay Đổi Hiến Pháp

Cả Bỉ và Thụy Sĩ đều có hiến pháp thành văn, hiểu theo nghĩa là một văn bản luật cơ bản làm nền tảng để thiết lập một hệ thống

chính trị nhằm điều hành đất nước. Những thay đổi đối với hiến pháp đòi hỏi những quy luật theo đa số một cách rất đặc biệt.

Thay đổi hiến pháp ở Thụy Sĩ đòi hỏi một sự đồng ý trong trung cầu dân ý mà ở đó không chỉ đòi hỏi một đa số các cử tri trên toàn quốc đồng ý mà còn là đa số các hạt đồng ý. Mỗi hạt được tính là đồng ý chỉ khi có đa số cử tri ở hạt đồng ý. Trong cách tính thứ hai, mỗi hạt có một phiếu.

Ở Bỉ, thay đổi hiến pháp đòi hỏi sự đồng ý của 2/3 đa số trong cả hai viện của quốc hội, thêm vào đó là sự đồng ý của đa số của mỗi nhóm nghị viên tiếng Pháp và tiếng Hà Lan trong cả Hạ viện và Thượng viện.

3.9. Có Tòa Án Hiến Pháp Xét Lại Tính Hợp Hiến Của Các Luật Thông Thường

Thụy Sĩ có một điểm không giống với mô hình đồng thuận thuần túy, đó là vai trò của tòa Tối Cao (Federal Tribunal). Tòa Tối Cao của Thụy Sĩ không có quyền xét lại tính hợp hiến của luật. nỗ lực để đưa quyền này thành một quyền của tòa Tối Cao đã không thành công trong cuộc trưng cầu dân ý năm 1939. Quốc hội sau đó nghiên cứu xem xét lại việc xây dựng Tòa Án Hiến Pháp như là một phần trong cuộc cải cách hệ thống luật được đưa ra vào năm 2000 nhưng cuối cùng quyết định không đưa đề xuất này vào gói cải cách.

Bỉ cũng không có việc xét lại luật lệ cho đến năm 1984 khi một tòa án về phân xử (Court of Arbitration) được thành lập. Trách nhiệm duy nhất của tòa lúc đầu là diễn giải các điều luật trong hiến pháp về phân chia quyền lực giữa chính quyền trung ương, địa phương, và chính quyền vùng. Vai trò của tòa phân xử này sau đó được mở rộng trong cuộc sửa lại bản hiến pháp năm 1988 và từ đó trở thành một tòa án hiến pháp thực thụ.

3.10. Ngân Hàng Trung Ương Độc Lập

Ngân Hàng Trung Ương Thụy Sĩ từ lâu đã được xem là một trong những ngân hàng trung ương mạnh và độc lập nhất, cùng với Ngân Hàng Trung Ương Đức và Cục Dự Trữ Liên Bang Mỹ (Fed). Chỉ số độc lập (Cukierman index) đạt 0.63 kể từ 1980.

Ngược lại, Ngân Hàng Trung Ương Bỉ từng là một trong những ngân hàng trung ương yếu nhất. Tuy vậy, tính độc lập của Ngân Hàng Trung Ương Bỉ được tăng cường kể từ đầu những năm 1990, cùng thời điểm cuộc chuyển hóa về thể chế liên bang. Chủ yếu nhờ kết quả của Hiệp Ước Maastricht (Maastricht Treaty) bắt buộc các thành viên Liên Minh Châu Âu tăng cường vai trò độc lập của các ngân hàng trung ương.

4. Các Mô Hình Chính Trị Khác

Ở trên chúng ta đã có dịp tìm hiểu các đặc tính theo đa số (majoritarian characteristics) và đồng thuận (consensus characteristics) được thể hiện trong các mô hình chính trị của Anh, Thụy Sĩ và Bỉ. Câu hỏi tiếp theo là vậy còn các mô hình khác thì sao? Phần dưới đây sẽ giới thiệu tóm tắt các nét chính của bốn mô hình chính trị khác. Các mô hình chính trị này là các kết hợp giữa các đặc tính theo đồng thuận và các đặc tính theo đa số, và tùy theo sự kết hợp, các mô hình này sẽ có khuynh hướng mang nhiều tính đồng thuận hay theo đa số.

4.1. Mô hình Tổng thống - Tản quyền của Hoa Kỳ

Sẽ là một thiếu sót lớn nếu xem xét các mô hình dân chủ mà bỏ qua Hoa Kỳ, nền dân chủ lâu đời và thành công. Khi quan sát mô hình Hoa Kỳ nhiều học giả chỉ nhìn mô hình Hoa Kỳ theo nghĩa đây là một mô hình tổng thống. Việc chỉ xem Hoa Kỳ chỉ là mô hình tổng thống giống như đánh giá một bộ máy qua cái vẻ bề ngoài, mà không thấy được cơ chế tương tác giữa các cơ quan bên trong, và càng không hiểu cái triết lý mà những nhà lập pháp Hoa Kỳ dựa vào nó mà sắp đặt nên một hệ thống như vậy. Có lẽ vì không hiểu điều đó, và chỉ nhìn Hoa Kỳ như là một chế độ tổng thống mà các nước sau này áp dụng chế độ tổng thống đã không mấy thành công.

Mô hình Hoa Kỳ là một mô hình có hướng đồng thuận. Một cách so sánh, nếu đem chia hệ thống chính trị của Hoa Kỳ theo 10 điểm như trên thì đa số là mang tính đồng thuận, chỉ trừ cấu trúc của hệ thống hành pháp và hệ thống bầu cử. Trong hệ thống Hoa Kỳ, các thực thể chính trị gồm tổng thống, hai viện của quốc hội, tòa án liên bang, ngân hàng trung ương, và chính quyền các bang có vai trò độc lập và tương tác với nhau trên các chính sách. Do đó, các chính sách được đưa ra và thực hiện chủ yếu dựa trên các nguyên tắc thuyết phục và thỏa hiệp.

Hệ thống hành pháp Hoa Kỳ mang tính theo đa số, nghĩa là các chính sách của Hoa Kỳ được kỳ vọng phục vụ phe đa số đã ủng hộ bầu ra tổng thống, nhưng cách người Mỹ phân bổ quyền lực trong hệ thống hành pháp cho thấy hệ thống hành pháp cũng ít nhiều mang tính đồng thuận. Hệ thống hành pháp của Hoa Kỳ đứng đầu là tổng thống. Tuy vậy, đối với các quyết định lớn từ tuyên bố chiến tranh cho tới các chính sách quốc gia, các quyết sách của tổng thống cần sự chuẩn thuận của hai viện.

Việc tổ chức các cuộc bầu cử quốc hội bổ sung giữa nhiệm kỳ tổng thống là một đặc tính đồng thuận khác của mô hình chính trị Hoa Kỳ. Bầu cử bổ sung quốc hội giữa nhiệm kỳ tổng thống là thước đo phản ứng của người dân với cơ quan hành pháp. Trong trường hợp đối diện với một tổng thống tồi, người dân Hoa Kỳ không cần phải đợi tới 4 năm để bầu một tổng thống mới, họ chỉ

cần bầu cho phe đối lập nhằm chiếm đa số chỉ một trong hai viện là đủ để hạn chế quyền lực tổng thống và ngăn các chính sách tồi.

Cách thiết kế cân bằng quyền lực này, ngoài việc giúp hạn chế sự lạm quyền của tổng thống và cơ quan hành pháp, chính nó cũng là một yếu điểm. Đó là khi một trong hai viện bị khống chế bởi đảng đối lập với tổng thống, hệ thống chính trị thường rơi vào tình trạng bế tắc và vai trò của tổng thống trở nên yếu trong việc đưa ra các quyết sách. Để tránh các bế tắc chính trị, các chính trị gia Hoa Kỳ đề cao khuynh hướng hợp tác hai đảng. Đó là lí do của sự ra đời các ủy ban lưỡng đảng.

Một đặc tính của triết lý đồng thuận đó là các nhóm chính trị thỏa hiệp và tương tác với nhau nhằm tìm ra con đường đồng thuận chung về các chính sách lâu dài cho đất nước. Điều này giúp tránh được các chuyển hướng chính sách đột ngột của một quốc gia, điều mà trong các mô hình theo đa số hay mắc phải. Trong hệ thống đồng thuận, các nhóm nhỏ hơn không thuộc phe đa số vẫn có thể có tiếng nói trong các chính sách liên quan đến quyền lợi của mình.

Ở Hoa Kỳ, nếu không nắm được cơ quan hành pháp, đảng đối lập vẫn có cơ hội nắm giữ quyền lực ở các vị trí cấp tiểu bang và quốc hội. Cơ chế này giúp giảm thiểu việc tập trung quyền lực, hạn chế độc tài, và đảo chính. Một tác dụng khác là khi một chính sách được thông qua có sự bàn bạc và thỏa hiệp với đảng đối lập sẽ giúp giảm tính cực đoan của chính sách hay chỉ nhằm phục vụ một đa số. Sự thỏa hiệp trong chính sách biến một chính sách đề xướng bởi phe đa số trở thành một chính sách mang lại lợi ích chung.

4.2. Mô hình Tổng thống – Đại nghị - Tập quyền của Pháp

Hệ thống chính trị của Pháp thường được gọi là “bán tổng thống”. Đây là mô hình chính trị trong đó hành pháp được chia sẻ giữa tổng thống -- được dân bầu trực tiếp theo hình thức phổ thông đầu phiếu -- và thủ tướng – đại diện cho phe đa số trong quốc hội với các nghị viên được bầu trực tiếp.

Nếu chỉ nhìn bên ngoài cách bầu trực tiếp tổng thống Pháp và quốc hội, chúng ta dễ lầm tưởng rằng hệ thống Pháp có nhiều nét tương đồng với hệ thống chính trị của Hoa Kỳ. Nhìn sâu hơn vào cách phân bổ quyền lực trong hệ thống chính trị thì hệ thống của Pháp gần với hệ thống chính trị của Anh hơn, và thậm chí tập quyền hơn, nhất là kể từ năm 2000, khi nhiệm kỳ của tổng thống và hạ viện quốc hội cùng là 5 năm và được bầu cách nhau khoảng 2 tháng. Điều đó tạo nên một khuynh hướng rằng người dân vừa bầu cho tổng thống và bầu cả cho các nghị viên thuộc đảng của

tổng thống trong cuộc bầu cử quốc hội ngay trong cùng năm. Lưu ý là thượng viện trong quốc hội Pháp chẳng có mấy quyền lực.

Kết quả là một tổng thống cực kì quyền lực do được phổ thông đầu phiếu hậu thuẫn bởi một đảng hay liên minh đảng của ông chiếm đa số trong hạ viện đứng đầu bởi thủ tướng. Thêm nữa, hệ thống chính trị của Pháp không tản quyền, do đó tất cả quyền lực hành pháp và lập pháp được tập trung vào một nhóm nhỏ nội các gồm tổng thống, thủ tướng và nội các ở Paris. Hệ thống chính trị lúc này chỉ còn là sự độc lập giữa một bên là tư pháp và một bên là hành pháp – lập pháp.

Mô hình chính trị Pháp do đó trở thành một “nền độc tài mạnh có chọn lựa”, tương tự như mô hình kiểu Anh; và do tổng thống Pháp được phổ thông đầu phiếu, quyền lực của cơ quan hành pháp của Pháp mạnh hơn nhiều so với của Anh.

4.3. Mô hình Đại nghị - Tản quyền của Canada và Úc

Đây là mô hình chính trị được cải cách từ mô hình của Anh, chủ yếu thêm vào đặc tính tản quyền thông qua hệ thống liên bang và tăng thêm vai trò của thượng viện. Tuy vậy, trong mô hình này, hạ nghị viện vẫn có quyền lực mạnh hơn hẳn thượng nghị viện.

Mô hình chính trị của Canada và Úc tương tự nhau, mà thực chất là mô hình chính trị của Úc sao chép lại mô hình Canada. Nhiều điều khoản trong hiến pháp Úc được vay mượn từ hiến pháp Canada. Sự khác biệt đáng kể giữa hai mô hình Canada và Úc nằm ở chỗ phương thức hình thành và vai trò của thượng viện trong quốc hội. Các thành viên của thượng viện Canada được bổ nhiệm bởi chính phủ đương nhiệm và giữ ghế suốt đời cho tới tận 75 tuổi; chính vì cách bổ nhiệm này, thượng viện Canada thường ít có khác biệt trong các chính sách được thông qua bởi hạ viện Canada. Trong khi đó, các thành viên của thượng viện Úc được bầu chọn và do đó thường khác biệt ý kiến với chính phủ.

Trong trường hợp xảy ra bế tắc chính trị khi cần thông qua luật giữa hạ viện và thượng viện, chính quyền Canada được quyền bổ nhiệm thêm 8 thượng nghị sĩ nữa. Tuy vậy, điều này dường như chưa bao giờ xảy ra.

Trong hệ thống Úc, chính quyền có hai “vũ khí” là giải tán cả hai viện (double dissolution) nếu xảy ra bế tắc, và nếu quốc hội mới vẫn tiếp tục bế tắc thì bắt buộc phải dùng đến phương thức “cả quốc hội cùng bầu” (joint sitting), theo đó các thành viên của cả 2 viện cùng ngồi chung với nhau và bầu, quyết định cuối cùng được thực hiện theo đa số. Vì thành viên của hạ nghị viện đông gấp đôi số thành viên thượng nghị viện, luật nếu được thông qua bởi đa số trong hạ viện thường sẽ dễ dàng được thông qua ở phương thức này.

Ở châu Á, các phiên bản tương tự của mô hình chính trị này được dùng ở Malaysia và Ấn Độ.

Khác với mô hình của Anh khi tất cả quyền lực tập trung ở Luân Đôn, mô hình này cho phép các chính quyền tiểu bang có nhiều quyền lực hơn. Vai trò mạnh mẽ hơn của thượng viện trong hệ thống này khiến thượng viện trở thành một đối trọng nhằm cân bằng quyền lực đáng kể trong quốc hội. Sự chia sẻ và phân phối quyền lực giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương, và giữa hai viện trong quốc hội giúp mô hình này ngăn ngừa tính độc đoán trong các quyết sách của chính phủ.

Tuy vậy, do vẫn còn dùng cách bầu cử theo phương thức đa số tương đối kiểu Anh, yếu điểm của hệ thống chính trị này là nó giúp đảng cầm quyền tiếp tục chiếm ưu thế dẫn đến chèn ép đảng đối lập, nhất là khi lực lượng đối lập vẫn còn non yếu, như trường hợp của Malaysia và Ấn Độ.

4.4. Mô hình Đại nghị - Tản quyền kiểu Liên bang Đức

Mô hình chính trị của Đức là mô hình mẫu mà các nước như Ba Lan, Hungary, Slovenia, Bỉ, Tây Ban Nha và Lesotho đang áp dụng.

Hệ thống chính trị Đức đã cung cấp hai kinh nghiệm: dân chủ tự do và hệ thống chính quyền ổn định, thực thi các chính sách hiệu quả. Một hệ thống cho phép các giá trị dân chủ được tôn trọng và khuyến khích tối đa, bên cạnh nó là một hệ thống chính quyền làm được việc theo nghĩa chính quyền ổn định và thực thi được các chính sách vì lợi ích cao nhất của quốc gia.

Vậy người Đức đã kiến tạo nên hệ thống chính trị của mình như thế nào?

Vào cuối những năm thập niên 1940, khi các thành viên quốc hội Tây Đức nhóm họp để soạn thảo ra bản hiến pháp hậu chiến, hai kinh nghiệm mà các nhà soạn thảo Hiến pháp Đức luôn khắc sâu đó là chế độ độc tài Phát xít Đức và chế độ dân chủ cộng hòa hỗn loạn Weimar. Những trải nghiệm trong chế độ độc tài đã khiến những nhà soạn thảo hiến pháp nghĩ đến việc xây dựng một cơ chế nhằm bảo vệ được những quyền tự do cá nhân bất khả xâm phạm và ngăn ngừa sự hình thành một nền độc tài tiếp theo. Ngược lại, kinh nghiệm từ những hỗn loạn và việc chính phủ mất khả năng thúc đẩy và thực thi những chính sách quốc gia trong nền dân chủ Weimar khiến các nhà soạn thảo hiến pháp nghĩ đến một cơ chế chính trị để chính phủ có khả năng hoạt động hiệu quả, theo đó thúc đẩy nhu cầu hợp tác giữa các đảng phái chính trị, sự ổn định của chính phủ và tránh những bế tắc chính trị.

Bản hiến pháp nhằm thiết lập nên một hệ thống chính trị thỏa mãn các yêu cầu trên có các đặc điểm như sau. Một hệ thống liên bang với sự phân quyền mạnh mẽ nhằm ngăn ngừa sự hình thành trở lại một chế độ độc tài. Một thủ tướng chính phủ nhiều quyền lực bầu lên từ phe nắm đa số trong quốc hội. Một tòa án hiến pháp làm trọng tài trong các phân xử về sự hợp hiến của các luật.

Tuy vậy, vẫn chưa đủ để tạo nên một chính phủ bền vững. Người Đức đưa ra thêm hai thay đổi mang tính quyết định nhằm làm cho nội các chính phủ ổn định hơn, đó là: nguyên tắc bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng (constructive no-confidence vote) và một mô thức bầu cử đặc trưng kết hợp giữa bầu cử đơn danh theo phương thức “đa số tương đối” (relative majoritariness voting) và bầu cử liên danh cùng đảng theo hình thức tỉ lệ.

Đa số các hệ thống nghị viện có cơ chế cho phép các thành viên quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm và yêu cầu giải tán nội các chính phủ khi tỉ lệ phiếu bất tín nhiệm chiếm đa số. Những năm trong chế độ dân chủ Weimar, cơ chế này đã cho phép Đức Quốc Xã (Nazis) và Đảng Cộng Sản trói tay thủ tướng Đức trong các thay đổi về chính sách và lũng đoạn hệ thống chính trị Đức, kể cả khi họ thừa biết rằng họ không đủ phiếu để lập nên chính phủ mới.

Điều khoản “bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng” có hai ý rằng:

a) Một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm chỉ được phép diễn ra chỉ khi tại cùng thời điểm đó đối lập đã đưa ra được một chính phủ dự trù mới được ủng hộ bởi đa số trong quốc hội (nhằm mục đích sẵn sàng thay thế chính phủ đang cầm quyền trong trường hợp chính phủ đương nhiệm thất bại trong cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm).

b) Và, nếu đề nghị của thủ tướng nhằm bỏ phiếu bất tín nhiệm không nhận được sự tán thành bởi đa số trong quốc hội, thì tổng thống có thể giải tán quốc hội mở đầu cho một cuộc bầu cử mới theo đề nghị của thủ tướng. Tuy nhiên, yêu cầu giải tán quốc hội sẽ bị bãi bỏ nếu đa số trong quốc hội chọn được một thủ tướng mới.

Điều khoản này giúp cho hệ thống quản lý nhà nước luôn ở trong tình trạng hoạt động cho dù phải trải qua các biến động về chính trị.

Điều a) hàm ý rằng thất bại trong cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm không bắt buộc nội các tự động từ chức hoặc diễn ra một kỳ bầu cử mới. Mà thay vào đó nội các chính phủ có thể tồn tại như một chính phủ thiểu số nếu như đối lập không đồng ý với nhau về việc chọn ra một thủ tướng mới. Và nếu đối lập có thể giành được đa số và lập nên chính phủ mới thì quá trình chuyển giao cũng không tạo ra những xáo trộn lớn.

Điều b) cho rằng tổng thống chỉ có thể giải tán quốc hội chỉ sau khi cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm chính phủ diễn ra; điều này giới hạn quyền lực của tổng thống, tổng thống không tự ý giải tán quốc hội được. Ngược lại, quốc hội chính họ cũng không có khả năng tự giải tán. Khác với các hệ thống nghị viện khác, thủ tướng không kiến nghị lên tổng thống để đòi hỏi giải tán quốc hội. Trong quá khứ thủ tướng đề xuất một cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm nhằm cố tình thất cử, trước khi gửi đề xuất giải tán quốc hội. Tuy vậy, cách làm này đã bị giới hạn kể từ năm 1982.⁸

Những năm đầu thập niên 1950, các lãnh đạo Đức đã bổ sung thêm một số điểm vào hệ thống chính trị của mình, mặc dù các điều chỉnh này không thuộc hiến pháp. Họ tạo ra một hệ thống chính trị độc đáo cho phép mỗi cử tri được bầu hai phiếu: phiếu đầu tiên ít quan trọng chọn duy nhất một ứng cử viên cho một hạt bầu cử, và phiếu thứ hai bầu cho một danh sách liên danh các ứng cử viên của cùng đảng đại diện cho một bang (party list); tổng cộng có 16 bang.

Ở phiếu đầu tiên, cử tri chọn trực tiếp ra một đại diện duy nhất cho hạt bầu cử của mình. Có 229 hạt bầu cử nhằm chọn ra 299 đại diện trong quốc hội -- một nửa số ghế của quốc hội. Phương thức tính phiếu “đa số tương đối” được áp dụng; nghĩa là người có phiếu cao nhất của hạt được chọn làm đại diện cho hạt đó trong quốc hội. Phương thức này nhằm đảm bảo rằng mọi vùng của Đức đều có đại diện trong quốc hội.

Ở phiếu thứ hai cử tri bầu chọn cho một liên danh các ứng cử viên của một đảng nhằm chọn ra 299 ghế còn lại trong quốc hội. Phiếu thứ hai quan trọng hơn ở chỗ nó quyết định sự hiện diện của các đảng trong quốc hội, vì theo luật, số ghế một đảng nắm trong quốc hội tỉ lệ thuận với số phiếu đảng đó nhận được trên toàn quốc.

Để tránh tình trạng lạm phát các đảng nhỏ xuất hiện trong quốc hội làm suy yếu hệ thống chính trị, một quy định được đưa ra là mỗi đảng chỉ được phép hiện diện ở quốc hội khi nhận được ít nhất 5% phiếu bầu cho đảng (theo cách bầu thứ 2) trên toàn quốc hoặc có ít nhất ba ứng cử viên được chọn (theo cách bầu đầu tiên).

Cách bầu cử này khiến cho không một đảng nào có thể chiếm đa số trong quốc hội (để có thể trở thành một đảng dân chủ “độc tài” như trường hợp của đảng Nazis) và thúc đẩy khuynh hướng hình thành một liên minh cầm quyền. Nguyên do là vì một cá nhân có thể dùng phiếu một phiếu để chọn một đảng để chắc chắn rằng

⁸ Điều 67, 68 Hiến Pháp Đức 1949

đảng đó chiến thắng trong cuộc tổng tuyển cử, đồng thời dùng phiếu còn lại để bầu cho ứng cử viên yêu thích của mình có thể thuộc một đảng khác. Vì vậy, hầu như chỉ có vài đảng lớn hiện diện trong quốc hội; điều này giúp hình thành nên các liên minh bền vững.

5. Đây Là Một Mô Hình Tối Ưu?

Đến đây thì độc giả sẽ đặt câu hỏi vậy đây là một thể chế dân chủ tối ưu? Một thể chế dân chủ tốt cần có 5 đặc tính sau:

- Giúp ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới.
- Giúp ngăn ngừa đảo chính.
- Bảo đảm một chính quyền ổn định và làm được việc.
- Ngăn ngừa sự thực thi các chính sách tồi dở.
- Kéo dài sự cầm quyền của một chính phủ thành công.

Vậy có tồn tại một cơ chế chính trị giúp bảo đảm các yêu cầu trên? Câu trả lời là có. Dưới đây chúng ta sẽ đi sâu vào phân tích các cơ cấu của các mô hình dân chủ nhằm bảo đảm cho các đặc tính trên.

A. Ngăn Ngừa Sự Hình Thành Một Chế Độ Độc Tài Mới

Để giúp ngăn ngừa sự hình thành một chế độ độc tài mới cũng như ngăn ngừa sự khuynh loát hệ thống chính trị của một đảng cần thiết phải có tản quyền. Có hai dạng tản quyền: tản quyền của trung ương về các chính quyền địa phương và tản quyền ngay chính trong cơ cấu chính quyền trung ương.

Cơ chế tản quyền của trung ương về các chính quyền địa phương được thực hiện trong các hệ thống chính quyền liên bang. Một số nước tiêu biểu có hệ thống chính quyền liên bang gồm Hoa Kỳ, Canada, Úc, Đức, Thụy Sĩ, Bỉ, Ấn Độ, và Malaysia. Tùy mỗi nước mà vai trò của chính quyền liên bang khác nhau. Một chế độ độc tài chỉ tồn tại được khi chính quyền trung ương kiểm soát được tất cả các chính sách của chính quyền địa phương. Một khi các quyết định của chính quyền trung ương không thể ép buộc được các mong muốn của chính quyền địa phương chế độ độc tài trung ương sẽ bị kèm chế.

Cơ chế tản quyền ngay chính trong cơ cấu chính quyền trung ương thể hiện ở cách phân bổ quyền lực và kiểm soát quyền lực ở chính quyền trung ương. Cơ chế tản quyền này được thực hiện thông qua hai cách. Với các chế độ nghị viện, đó là thiết kế các cách bầu cử nhằm làm cho không một đảng nào chiếm đa số ghế để có thể một mình lập nên chính phủ; các chính phủ do đó là các chính phủ liên minh. Mối lo ngại duy nhất là sự ổn định của các chính phủ liên minh. Để giải quyết điều này cần thiết phải thiết kế một hệ thống bầu cử nhằm loại bỏ đi các đảng quá nhỏ. Chẳng hạn

như trường hợp của Đức, chỉ có những đảng chiếm ít nhất 5% tổng số phiếu mới được có mặt ở quốc hội. Với các chế độ tổng thống như Hoa Kỳ, cơ chế tản quyền trung ương được thực hiện thông qua nâng cao quyền lực của hai viện trong quốc hội và bầu chọn riêng lẽ các thành viên trong hai viện của quốc hội.

Nhưng tản quyền mới chỉ là điều kiện cần, điều kiện đủ là cần phải có một cơ chế kèm chế quyền lực của người lãnh đạo cầm quyền. Những kinh nghiệm của hệ thống chính quyền liên bang Malaysia cho thấy cho dù hệ thống chính trị của Malaysia có tản quyền giữa trung ương - địa phương nhưng liên minh cầm quyền UMNO vẫn có thể tiếp tục khuynh loát hệ thống chính trị và đàn áp đối lập kể từ ngày giành độc lập cho tới nay. Đảng đối lập cho đến gần đây dù đạt đến hơn 50% tổng số phiếu toàn quốc nhưng vẫn chỉ đứng ở vị trí đối lập.

Có hai cách để kèm chế quyền lực của lãnh đạo cầm quyền: hoặc là cố định số nhiệm kỳ đảm nhận vai trò lãnh đạo như trong hệ thống chính trị của Hoa Kỳ khi tổng thống chỉ có thể tại vị tối đa 2 nhiệm kỳ; hoặc là thiết lập một hệ thống bầu cử sao cho không có một đảng nào đủ đa số để nắm quyền và một chính quyền trung ương là một liên minh giữa các đảng lớn như trường hợp của Đức.

B. Giúp Ngăn Ngừa Đảo Chính

Đảo chính sẽ có cơ may xảy ra khi những kẻ âm mưu đảo chính biết rằng họ có khả năng nắm giữ quyền lực sau khi đảo chính thành công. Việc nắm giữ quyền lực sau đảo chính sẽ chỉ được thực hiện khi có sự tiếp tay của một lực lượng chính trị nhằm dựng nên tính chính danh của lực lượng đảo chính. Lực lượng chính trị này sẽ chỉ hợp tác với nhóm đảo chính chỉ khi quyền lợi chia chác sau đảo chính lớn hơn quyền lợi và vị trí họ đang có. Đảo chính do đó có nguồn gốc từ xung đột quyền lợi và quyền lực chính trị. Muốn ngăn ngừa đảo chính hệ thống chính trị cần phải có khả năng chia sẻ quyền lợi và quyền lực chính trị giữa các nhóm chính trị lớn. Sự ổn định chính trị chỉ có được khi các bên đồng ý với các thỏa hiệp chính trị.

Hệ thống chính quyền liên bang do đó là một thành tố quan trọng giúp giảm thiểu các xung đột quyền lực chính trị và ngăn ngừa đảo chính. Thất bại trong cuộc bầu cử giành chính quyền trung ương không phải là mất tất cả khi mà các đảng phái hay cá nhân có thể tranh cử để giành các vị trí xứng đáng ở các chính quyền địa phương hay vùng. Sự định hình một thể chế dân chủ do đó trước hết là những thỏa hiệp quyền lợi và quyền lực giữa các địa phương và các đảng phái với nhau, và chính quyền trung ương đóng vai trò điều phối.

Một đặc điểm nữa của hệ thống liên bang là giúp thúc đẩy hình thành một đất nước đa cực về quyền lực kinh tế-văn hóa-chính trị. Khác với các hệ thống chính trị tập quyền nơi mà kinh tế, văn hóa và chính trị hay tập trung về một nơi, hệ thống liên bang giúp thúc đẩy việc hình thành các trung tâm kinh tế-văn hóa-chính trị vệ tinh. Các trung tâm vệ tinh này sẽ cạnh tranh với nhau trong phát triển, là động lực cho nền kinh tế, cũng như phân cực quyền lực khi các nhóm chính trị lớn duy trì ảnh hưởng ở các vùng. Khi các trung tâm vệ tinh lớn mạnh và cạnh tranh với thủ phủ trung ương nó sẽ giúp ngăn ngừa đảo chính vì một nhóm đảo chính cho dù nắm giữ được thủ phủ trung ương cũng không thể nào kiểm soát hết được tất cả các trung tâm vệ tinh còn lại.

Hệ thống chính trị Thái Lan cho ta một bài học kinh nghiệm. Mô hình chính trị Thái Lan là một mô phỏng của mô hình chính trị kiểu Anh nơi mà toàn bộ quyền lực chính trị - kinh tế - văn hóa tập trung về Bangkok. Việc đảo chính sẽ được thực hiện dễ dàng một khi kiểm soát được Bangkok. Trừ khi các chính quyền mới của Thái Lan chủ trương một hệ thống chính trị liên bang nhằm thỏa hiệp chia sẻ quyền lực giữa các đảng phái và thúc đẩy sự phát triển các vùng, đảo chính sẽ là một nguy cơ thường trực của Thái Lan.

Có hai lập luận thường gặp nhằm phản bác mô thức liên bang - tản quyền.

Một là về mặt lịch sử, chấp nhận tản quyền chỉ là một thỏa hiệp quyền lực đối với sự có sẵn của những trung tâm quyền lực kinh tế và khá độc lập. Lập luận này phủ nhận vai trò của các chính quyền vùng trong kiến tạo nên sự phát triển của vùng đó. Câu hỏi phải là liệu một vùng được cho nhiều tự do hơn trong các chính sách thì có phát triển hơn không? Về mặt lịch sử, sự thành công của các vùng này chứng tỏ rằng nhờ chính quyền vùng có nhiều quyền lực hơn mà họ có khả năng thúc đẩy và chịu trách nhiệm với chính những quyết định của mình. Sự thành công và hình thành vùng đó là một hệ quả lịch sử của tản quyền. Hơn nữa, khi nói đến tản quyền là nói đến khả năng phản ứng của chính quyền địa phương đến những đòi hỏi của chính những người dân gần nhất, và do đó tản quyền là một hình thức dân chủ trực tiếp nhất. Vì vậy, nhờ tản quyền mà người dân cảm thấy gắn bó hơn về chính trị và tham gia nhiều hơn vào quá trình phát triển của một quốc gia.

Một biện cứ khác của những người không tán thành tản quyền cho rằng tản quyền gây ra ly khai. Điều ngạc nhiên là ly khai thường chỉ xảy ra khi vùng đó cảm thấy không có ích lợi gì khi đứng trong cùng một quốc gia với phần còn lại. Ly khai do đó là một sự xung đột quyền lợi và quyền lực, và xảy ra khi vùng đó cảm thấy quyền của vùng trong liên minh không được tôn trọng cũng như họ cảm thấy không có tiếng nói trong các chính sách

quốc gia. Ly khai do đó là một việc chẳng đáng dừng. Quyền tự trị không phải là một giải pháp lâu dài vì quyền tự trị chỉ là quyền của vùng dành cho những người dân của mình. Giải pháp duy nhất phải là một cơ chế để vùng đó có tiếng nói tương xứng, cùng với một ý kiến lớn hơn trong việc hoạch định các chính sách quốc gia ở tầm ảnh hưởng mà đáng lẽ ra vùng này phải có. Sự ổn vững của một quốc gia do đó phụ thuộc vào sự đồng thuận và thỏa hiệp quyền lực của các vùng trên bình diện quốc gia. Giải pháp liên bang mà ở đó chính quyền vùng chịu trách nhiệm trực tiếp với dân trong vùng và đại diện tiếng nói người dân trong các chính sách quốc gia do đó là một lựa chọn.

Cuối cùng, tản quyền giờ đây đã trở nên là một xu thế khi các chính quyền tập quyền như Anh và Pháp bắt đầu cải cách để trao nhiều quyền hơn cho các vùng.

C. Bảo Đảm Một Chính Quyền Ổn Định Và Làm Được Việc.

Một cơ chế chính trị tốt phải bảo đảm sự hình thành một chính quyền ổn định và làm được việc. Ổn định chính trị theo nghĩa một chính quyền bầu ra tồn tại đủ dài để thực hiện các chính sách của mình. Làm được việc theo nghĩa các chính sách một khi được chính quyền đề ra được thông qua và thực hiện.

Để bảo đảm một chính quyền ổn định có hai cách: hoặc là cố định nhiệm kỳ cho những người lãnh đạo như việc bầu chọn tổng thống trong các chế độ tổng thống hay các ủy viên trong Hội Đồng Hành Pháp Liên Bang của Thụy Sĩ; hoặc là dùng cách bầu cử hạn chế những đảng chính trị quá nhỏ chiếm dưới 5% số phiếu và kết hợp dùng nguyên tắc bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng của Đức trong các hệ thống nghị viện.

Một chính quyền làm được việc khi hành pháp cần thông qua các quyết định ở quốc hội và không bị phá hoại bởi cơ quan lập pháp. Sự kiểm soát của lập pháp đối với các quyết định quan trọng của hành pháp là cần thiết, tuy vậy, trong nhiều trường hợp khi lập pháp bị thao túng bởi đối lập, sự phá hoại nhằm ngăn chặn các chính sách do hành pháp đưa ra khá thường xuyên. Ngược lại, khi một đảng nắm quyền cả ở hành pháp và lập pháp chính quyền nghiêm nhiên trở thành một chính quyền “độc tài có chọn lựa”; họ có thể thực hiện bất cứ chính sách gì họ muốn. Trong nhiều trường hợp nhất là ở các nước có nền dân chủ non yếu, các chính quyền “độc tài có chọn lựa” này đưa ra các chính sách mị dân nhằm thu hút cử tri và chèn ép các đảng đối lập. Những kinh nghiệm dân chủ ở Thái Lan, Malaysia, hay Ấn Độ cho thấy các đảng cầm quyền khi nắm cả hành pháp và lập pháp dùng đủ các chính sách mị dân và chèn ép đối lập.

Trong các hệ thống tổng thống như Hoa Kỳ, quyền lực lớn của tổng thống trong chính quyền trung ương được cân bằng thông qua hai viện của quốc hội. Khi đảng của tổng thống kiểm soát cả hai viện của quốc hội các quyết định của tổng thống dễ dàng được thông qua. Ngược lại, khi một trong hai viện chịu sự kiểm soát của đảng đối lập, tổng thống bị trói tay, các chính sách từ trung ương do đó là các thỏa hiệp.

Trong các hệ thống nghị viện, như đề cập ở trên, việc nắm quyền cả hành pháp và lập pháp bởi một đảng sẽ dễ dẫn đến sự lạm quyền và khuynh loát chính trị của đảng cầm quyền. Ngược lại, một liên minh cầm quyền giữa các đảng nhỏ sẽ dễ dẫn đến tình trạng các chính quyền hay mất ổn định. Một giải pháp như mô hình của Đức đưa ra đó là thiết lập một cơ chế bầu cử kết hợp đặc biệt (xem phần nói về Đức) nhằm bảo đảm hình thành một chính quyền liên minh giữa các đảng lớn chi phối cả hành pháp và lập pháp. Các quyết định do chính quyền đưa ra được dễ dàng thông qua một lần ở quốc hội, vì thượng viện Đức có rất ít quyền. Trong mô hình của Đức, khi biết một mình không thể chi phối được chính trường, các đảng lớn giành nhiều phiếu nhất trong cuộc bầu cử trở nên ôn hòa và thỏa hiệp hơn với các đảng trung bình, nhỏ hơn. Cơ chế này do đó còn giúp duy trì và nuôi dưỡng các đảng trung bình nhỏ.

D. Ngăn Ngừa Sự Thực Thi Các Chính Sách Tội Đỡ.

Một ưu tư không kém phần quan trọng trong việc thiết lập các mô hình chính trị là làm sao để ngăn ngừa các chính sách tội dỡ của các chính phủ cầm quyền, nhất là trong các hệ thống chính trị dân chủ non trẻ? Hay ít nhất là bảo đảm cho hệ thống chính trị có cơ hội được thể hiện những quan điểm và cách điều hành mới, khác với tư tưởng đang thống trị?

Có ba điểm cần quan tâm: một, cần phải bảo đảm rằng đất nước luôn có một chọn lựa khác khi đảng cầm quyền tội; hai, ngăn ngừa các chính sách tội được thực thi; và ba, bảo đảm rằng các tư tưởng khác với tư tưởng chính thống có cơ hội được thực hiện.

Điều này đặc biệt quan trọng khi quan sát những kinh nghiệm của Malaysia và Ấn Độ, cả hai đều là những nền dân chủ non trẻ và đều bị thống trị trong một thời gian dài bởi một đảng/liên minh cầm quyền. Malaysia và Ấn Độ là hiện thân của hai mô hình dân chủ “độc tài”. Sự thiếu vắng vai trò mạnh mẽ của đối lập khiến đảng cầm quyền lạm quyền, mị dân, tham nhũng, và tiếp tục chèn ép sự xuất hiện của đối lập. Nhưng nguy hiểm hơn, khi một đất nước không có một đảng đối lập lớn mạnh làm đối trọng và cạnh tranh với đảng cầm quyền, một đảng cầm quyền tầm thường sẽ tiếp tục cầm quyền cho đến khi nào đưa đất nước vào những cơn khủng hoảng thì lúc đó đảng đối lập mới có hi vọng lôi kéo và xây dựng được lực lượng.

Trong trường hợp của Malaysia đó là việc chính phủ dùng các chính sách trợ cấp nhằm mị dân và chèn ép đối lập. Liên minh cầm quyền đứng đầu bởi Tổ chức Dân tộc Mã Lai Thống nhất (UMNO) kiểm soát chính trị tại Malaysia suốt từ ngày Malaysia giành độc lập với cuộc tổng tuyển cử đầu tiên vào năm 1959 cho tới nay. Liên minh đối lập trong cuộc bầu cử vào tháng 5, năm 2013 cho dù chiếm được hơn 50% tổng số phiếu bầu cũng chỉ có được 89 ghế khi so với liên minh dẫn đầu bởi UMNO chiếm 47% số phiếu và 133 ghế. Ở trường hợp của Ấn Độ đó là sự thống trị hệ thống chính trị của đảng Quốc Đại với chính sách kinh tế kiểu xã hội, vốn chẳng mấy thành công từ ngày giành độc lập cho tới khi bị đảng đối lập Bharatiya Janata đánh bại và giữ quyền hơn 6 năm. Ấn Độ chắc chắn sẽ khá hơn nếu các đảng đối lập được nuôi dưỡng và có dịp thể hiện những tư tưởng hướng đến nền kinh tế thị trường sớm hơn ít nhất là ở các cấp độ tiểu bang. Sự thống trị chính trường lâu dài của Ấn Độ để lại hậu quả là một nền chính trị tham nhũng và quan liêu.

Do đó, một hệ thống chính trị tốt phải có cơ chế nuôi dưỡng và hình thành đảng đối lập. Phương thức bầu cử đóng một vai trò quyết định đến sự hình thành đảng phái. Phương thức bầu cử theo tỉ lệ sẽ đưa đến sự hình thành nhiều đảng nhỏ; các liên minh cầm quyền do đó trở nên yếu, và thường chỉ tồn tại trong một thời gian ngắn, làm mất đi sự ổn định về chính trị. Ngược lại phương thức bầu cử theo đa số (majority voting) làm lợi cho đảng lớn nhất, làm bất lợi cho đối lập và triệt tiêu các đảng nhỏ; về lâu về dài sẽ trở thành hệ thống hai đảng song song. Tuy vậy, phải mất ít nhất 50 năm như hai trường hợp của Malaysia và Ấn Độ để các đảng đối lập có thể lớn mạnh cạnh tranh được với đảng cầm quyền.

Liệu có phương thức nào vừa giúp bảo đảm sự ổn định về chính trị của các liên minh cầm quyền, vừa giảm sự hình thành các đảng quá nhỏ, và vừa giúp nuôi dưỡng các đảng khác? Mô hình của Đức cho một ví dụ bảo đảm được cả ba điều này.

Lối bầu cử vừa cho đảng vừa cho những cá nhân của hệ thống bầu cử Đức khiến cho không một đảng nào có thể chiếm đa số trong quốc hội. Phe cầm quyền luôn là liên minh giữa một đảng lớn và một đảng nhỏ hơn. Điều này khiến các đảng lớn luôn tìm sự hỗ trợ của các đảng nhỏ hơn thay vì triệt tiêu hay đàn áp họ. Để làm hạn chế các đảng nhỏ xuất hiện, luật được đưa ra rằng chỉ các đảng chiếm lớn hơn 5% số phiếu được có mặt ở quốc hội. Các đảng xuất hiện ở quốc hội do đó là các đảng không quá nhỏ, điều đó giúp hình thành các liên minh bền vững. Tuy vậy, liên minh giữa các đảng lớn chỉ mới là điều kiện cần để có được sự ổn định của một liên minh cầm quyền. Hệ thống của Đức giới thiệu thêm một quy định là “nguyên tắc bỏ phiếu bất tín nhiệm mang tính xây dựng” (constructive vote of no-confidence) bảo đảm rằng một cuộc

bỏ phiếu bất tín nhiệm chỉ được phép diễn ra khi một chính phủ sẵn sàng chấp chính nhận được đa số trong quốc hội. Nguyên tắc này giúp làm ổn định hệ thống chính trị vì nó ngăn ngừa các đảng đối lập muốn phá rối liên minh cầm quyền và ngược lại nó hạn chế việc thủ tướng muốn tự động giải tán quốc hội để bầu cử sớm nhằm có được ưu thế cho đảng của mình. Xem thêm phần về mô hình của Đức ở trên để biết thêm chi tiết.

Vấn đề thứ hai là làm sao để ngăn ngừa các chính sách tồi và lạm quyền được thực thi? Trong các mô hình dân chủ, các quyết định quan trọng cần sự chuẩn thuận của quốc hội. Vai trò của quốc hội được dùng để kiểm soát các chính sách tồi của nội các cầm quyền. Cách phổ biến nhất là nâng cao vai trò của thượng nghị viện và sắp xếp số nhiệm kỳ của thượng nghị viện dài hơn nhiệm kỳ của đảng cầm quyền.

Trong hệ thống chính trị Hoa Kỳ, nhiệm kỳ của các thượng nghị sỹ là 6 năm, và một phần ba các thượng nghị sỹ phải bầu lại mỗi hai năm. Các cuộc bầu chọn do đó còn là thước đo mức hài lòng về chính sách của người dân với chính quyền trung ương. Sự bất mãn của người dân sẽ khiến họ bầu cho đại diện của đảng đối lập. Khi một trong hai viện của quốc hội bị khống chế bởi đảng đối lập nó sẽ giúp ngăn ngừa sự thực thi các quyết định tồi dở hay gây tranh cãi của chính quyền. Tuy vậy, sự khống chế chính nó cũng là một nhược điểm khi trói tay chính quyền của tổng thống trong việc đưa ra các chính sách mới.

Ngược lại, vai trò của các thượng nghị viện trong các hệ thống nghị viện của Canada, Úc, hay Đức yếu hơn hoặc ít quyền lực hơn so với hạ viện – nơi bị khống chế bởi đảng/liên minh cầm quyền. Trong hệ thống của Đức, thượng viện chủ yếu giữ vai trò kiểm soát việc ban hành các luật lệ liên quan đến chính quyền bang và sửa đổi hiến pháp. Điều đó cho phép chính quyền Berlin vốn đã là một liên minh chính trị dễ dàng thông qua các chính sách hơn và trở nên một chính quyền làm được việc.

Trong những trường hợp khi mà những đề xuất không thể được áp dụng trên toàn quốc ngay lập tức, hệ thống liên bang cho phép những tiểu bang có thể thử nghiệm những chính sách riêng rẽ ở phạm vi trong tiểu bang mình. Hệ thống liên bang do đó cung cấp những uyển chuyển trong việc thực thi và thử nghiệm các chính sách mới mẽ trước khi có thể được áp dụng đại trà trên toàn quốc. Các chính sách tồi dở nếu thất bại ở các cấp tiểu bang có thể được dừng lại, và do đó hạn chế được mức thiệt hại. Ngược lại, khi toàn hệ thống đắm chìm trong sự kiểm soát của một hệ tư tưởng, những thử nghiệm thành công ở các cấp tiểu bang có thể cung cấp cho các bang lân cận và toàn quốc một hướng đi mới cho đất nước.

Một hệ thống chính quyền liên bang do đó giúp giảm thiểu đi rất nhiều sự hình thành các chính sách tồi dở.

E. Kéo Dài Sự Chăm Quyền Của Một Chính Phủ Thành Công

Trong hệ thống chính trị tổng thống, mối lo ngại xuất hiện một chế độ độc tài khiến cho các nhà thiết kế hệ thống chính trị có xu hướng giới hạn số nhiệm kỳ của tổng thống. Việc giới hạn số nhiệm kỳ của tổng thống là cần thiết nhằm hạn chế sự xuất hiện độc tài, nhưng cách làm này bộc lộ hai điểm yếu đó là: một, trong trường hợp một nội các làm được việc và trẻ trung, việc giới hạn nhiệm kỳ vô tình bỏ đi một đội ngũ lãnh đạo thành công; và hai, sự thay đổi một nhóm lãnh đạo nhiều khả năng sẽ dẫn đến các thay đổi về chính sách khiến làm gián đoạn sự phát triển của một đất nước. Đó là lý do mà ở một số nước phát triển vượt bậc nhanh chóng như Đức hay Nhật sau chiến tranh thế giới thứ hai, vai trò chăm quyền liên tục của một đảng chăm quyền thành công đóng một vai trò rất quan trọng.

Hệ thống nghị viện do đó cho phép kéo dài sự chăm quyền của một chính phủ thành công. Mối lo ngại duy nhất rằng chính phủ này có thể trở thành một đảng độc tài hay khuynh loát chính trị nên được giải quyết bằng các phương cách được thảo luận ở các phần bên trên.

6. Kết Luận

Thiết lập một mô hình chính trị không giống như vẽ những nét cho một bức tranh trên một tờ giấy trắng. Chỉ ở trong một vài trường hợp đặc biệt mà những mô hình chính trị được áp đặt, như của Nhật và Đức sau chiến tranh thế giới thứ 2. Bất cứ một hệ thống chính trị nào cũng là kết quả của những đấu án lịch sử, và là một quá trình đấu tranh và thỏa hiệp giữa các thế lực chính trị với nhau. Tuy vậy, sự hiểu biết về những hậu quả và kết quả của các cơ chế hoạt động trong các mô hình chính trị sẽ giúp các nhóm chính trị định rõ những hướng đi cần thiết nhằm xây dựng một xã hội tự do và phát triển, và đó là mục tiêu của bài nghiên cứu này.

Oslo, Tháng 8, 2015

Thân tặng các bạn – những người đang dấn thân vì một nước Việt Nam tự do và phồn thịnh.

Tham Khảo

- Acemoglu, D. & J. Robinson, 2012, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Publishers
- Beath, A., Christia, F., & R. Enikolopov, 2013, *Do Elected Councils Improve Governance Experimental Evidence on Local Institutions in Afghanistan*, MIT Political Science Department Research Paper No. 2013-24.
- Busch, A., 1994, *Central Bank Independence and the Westminster Model*, *West European Politics* 17, 1: 53-72.
- Caryl, C., 2014, *Back to Basics*, *Foreign Policy*, 2.7.2014.
- Christia, F. & R. Enikolopov, 2013, *Too much of a Good Thing*, *Foreign Policy*, 18.12.2013.
- Crepaz, M. M. L., 1996, *Consensus Versus Majoritarian Democracy: Political Institutions and Their Impact on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes*, *Comparative Political Studies* 29, 1:4-26
- Codding, G. A. Jr., 1961, *The Federal Government of Switzerland*, Boston: Houghton Mifflin.
- De Winter, L., Swyngedouw, M. & P. Dumont, 2006, *Party system(s) and electoral behaviour in Belgium: From stability to balkanisation*, *West European Politics*, 29:5, 933-956
- De Winter, L. & P. Dumont (2006) *Do Belgian parties undermine the democratic chain of delegation?*, *West European Politics*, 29:5, 957-976
- Deutscher Bundestag, Elections, Cập nhật: 17.07.2014. Địa chỉ: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/elections/arithmetic/
- Dũng, Trần Hữu, 2007, *Dân Chủ và Phát Triển: Lý thuyết và Chứng cứ, Thời Đại Mới*.
- Duverger, M., 1980, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, *European Journal of Political Research* 8, 2:165-187
- Elazar, D. J., 1997, *Contrasting Unitary and Federal Systems*, *International Political Science Review* 18, 3: 237-251.
- Farrell, D. M., 2011, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, 2nd, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Gerring, J., Thacker, S. C., & C. Moreno, *Are parliamentary Systems Better?*, 2009, *Comparative Political Studies*, 42:3

- Kudamatsu, M., 2012, Has Democratization Reduced Infant Mortality in Sub-Saharan Africa? Evidence from Micro Data, *Journal of the European Economic Association*, 10: 1294-1317
- Lijphart, A., 2012, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd, New Haven & London: Yale University Press.
- Maesschalck, J. & S. V. de Walle (2006) Policy failure and corruption in Belgium: Is federalism to blame?, *West European Politics*, 29:5, 999-1017
- Polillo, S. & M.F., Guillen, 2005, Globalization Pressures and the State: The Global Spread of Central Bank Independence, *American Journal of Sociology* 110, 6: 1764-1802.
- Robbins, J. W, 2011, Presidentialism versus Parliamentaryism, in John T. Ishiyama and Marijke Breuning (eds), *21st Century Political Science : A Reference Handbook*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2011, 177- 185
- Schmidt, M. G, 1996, Germany: The Grand Coalition State, in Josep M. Colomer, ed., *Political Institutions in Europe*, 62-98, London: Routledge.
- Studlar, D. S. & K. Christensen, 2006, Is Canada a Westminster or Consensus Democracy? A Brief Analysis, *PS: Political Science and Politics* 39, 4: 837-841.
- Shugart, M., S., & J. M. Carey, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. & S. Haggard, 2001, Institutions and Public Policy in Presidential Systems, In Stephan Haggard and Mathew D. MacCubbins, eds. *Presidents, Parliaments, and Policy*, 64-102, Cambridge University Press.
- Steiner, J., 1971, The Principles of Majority and Proportionality, *British Journal of Political Science* 1, 1: 63-70
- Strøm, K., 1990, Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining, *European Journal of Political Research* 31, 1: 47-62.
- Strøm, K., Budge, I., M. J. Laver, 1994, Constraint on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies, *American Journal of Political Science* 38, 2: 303-33.
- Svensson, L.E.O., Inflation Targeting, in Friedman, Benjamin M., and Michael Woodford, eds., *Handbook of Monetary Economics, Volume 3B*, Chapter 22, Elsevier 2010.

Swenden, W., Bransm M. & De Winter, L., 2006, The Politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism, *West European Politics*, 29:5, 863-873

Swenden, W. & M. T. Jans, 2006, “Will it stay or will it go?” Federalism and the Sustainability of Belgium, *West European Politics*, 29:5, 877-894

Trench, A., 2007, *Devolution and Power in the United Kingdom*, Cambridge: Cambridge University Press

Vatter, A., 2000, Consensus and Direct Democracy: Conceptual and Empirical Linkages, *European Journal of Political Research* 38, 2: 171-192

Vatter, A., 2008, Swiss Consensus Democracy in Transition: A Reanalysis of Lijphart’s Concept of Democracy fo Switzerland from 1997 to 2007, *World Political Science Review* 4, 2:1-38

© *Thời Đại Mới*