

# 30 NĂM CẢI CÁCH CHẾ ĐỘ BẦU CỬ Ở TRUNG QUỐC

THS. BÙI THỊ THU HIỀN

*Viện Nghiên cứu Trung Quốc*

**C**hế độ bầu cử là một trong những chế độ quan trọng trong thể chế chính trị ở Trung Quốc. Đây là nhân tố quyết định, ảnh hưởng trực tiếp tới chế độ Đại hội đại biểu nhân dân. Từ khi nước Trung Quốc mới ra đời đến nay, Trung Quốc đã hết sức coi trọng công tác bầu cử, bởi đây là quá trình quan trọng lựa chọn ra người đại diện xứng đáng cho lợi ích của quần chúng nhân dân. Hiến pháp Trung Quốc năm 1982 đã quy định: “Công dân nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa đủ 18 tuổi không phân biệt dân tộc, chủng tộc, giới tính, nghề nghiệp, thành phần gia đình, tín ngưỡng tôn giáo, trình độ giáo dục, tình hình tài chính, giới hạn cư trú đều có quyền bầu cử và ứng cử; trừ những người mà theo quy định của pháp luật bị tước quyền chính trị”<sup>(1)</sup>. Ba mươi năm qua, từ khi Luật Bầu cử mới ra đời năm 1979 trên cơ sở kế thừa tinh thần của Luật Bầu cử năm 1953, Luật Bầu cử Trung Quốc đã trải qua 4 lần sửa đổi vào các năm 1982, 1986, 1995 và 2004. Bên cạnh đó, năm 1983, Kỳ họp thứ 26 Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa 5 diễn ra vào tháng

3-1983 đã thông qua một số quy định về bầu cử trực tiếp Đại hội đại biểu nhân dân cấp huyện trở xuống của Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc. Ba mươi năm là một quãng thời gian không dài đối với quá trình cải cách thể chế chính trị, nhưng những thành tựu đạt được của chế độ bầu cử ở Trung Quốc là rất đáng chú ý.

## 1. Cải cách chế độ bầu cử ở Trung Quốc

Chế độ bầu cử có mối quan hệ chặt chẽ với tiến trình phát triển dân chủ chính trị ở một nước. Nếu một nước có chế độ bầu cử dân chủ, công khai sẽ là nền tảng quan trọng cho quá trình phát triển một nền chính trị dân chủ. Chính vì thế, ngay từ khi nước Trung Quốc mới ra đời, các nhà lãnh đạo của Trung Quốc đã hết sức coi trọng công tác xây dựng chế độ bầu cử phổ thông, dân chủ, trực tiếp. Trong bản “*Cương lĩnh chung Hội nghị hiệp thương chính trị nhân dân Trung Quốc*” năm 1949 đã quy định: “Nhân dân nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa có quyền bầu cử và ứng cử theo quy định của pháp luật”<sup>(2)</sup>. Theo quy

định của Cương lĩnh chung: “Trước khi Đại hội Đại biểu nhân dân Trung Quốc tổ chức bầu cử phổ thông, Hội nghị toàn thể Hội nghị hiệp thương chính trị nhân dân Trung Quốc thực hiện chức năng của Đại hội Đại biểu nhân dân Trung Quốc, ban hành Luật tổ chức Chính phủ nhân dân Trung ương nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, bầu cử Ủy ban Chính phủ nhân dân Trung ương nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa và thực thi quyền lực nhà nước”<sup>(3)</sup>.

Năm 1953, Trung Quốc chính thức thông qua Luật Bầu cử và Tổ chức địa phương nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa lần đầu tiên<sup>(4)</sup>. Luật đã quy định cụ thể, chi tiết về những nguyên tắc chung, tỷ lệ đại biểu Đại hội đại biểu nhân dân các cấp địa phương và Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc. Ngoài ra, còn có các quy định về khu vực bầu cử, bầu cử ở các địa phương dân tộc thiểu số, trình tự bầu cử... Tuy vậy, chỉ mấy năm sau đó, Trung Quốc bước vào thời kỳ thực hiện cuộc Cách mạng văn hóa. Mọi quy định của Hiến pháp cũng như Luật Bầu cử bị “bỏ quên” do sự lãnh đạo “tối cao” của Đảng Cộng sản. Sau khi bước ra khỏi cuộc Cách mạng văn hóa, mục tiêu cải cách mở cửa được xác định tại Hội nghị Trung ương 3 khóa 11 ĐCS Trung Quốc là phải “giải phóng tư tưởng, thực sự cầu thị”, đặt nhiệm vụ trọng tâm là xây dựng kinh tế và cải cách thể chế chính trị. Luật Bầu cử và Tổ chức địa phương nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa chính thức được thông qua tại Kỳ họp thứ 2 Đại hội Đại biểu nhân dân toàn quốc khóa 5 ngày 1 tháng 7 năm 1979 trên cơ sở kế thừa tinh thần của Luật

Bầu cử năm 1953, đồng thời cũng có những bổ sung mới. Luật Bầu cử năm 1979 đã hoàn thiện trình tự đề cử và xác định ứng cử viên. Đoàn thể các đảng phái và người bầu cử hoặc đại biểu đều có quyền đề cử đại biểu ứng cử; phổ biến thực hiện tỉ lệ bầu cử; mở rộng phạm vi bầu cử trực tiếp đến cấp huyện. Luật đã quy định ngoài những người bị tước quyền chính trị theo quy định của pháp luật thì các công dân từ đủ 18 tuổi trở lên đều có quyền bầu cử và ứng cử. Bên cạnh đó, Luật còn quy định mỗi dân tộc thiểu số đều phải có ít nhất 1 đại biểu trong Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc. Luật đã xác định rõ ràng cơ cấu chỉ đạo trong bầu cử trực tiếp và bầu cử gián tiếp. Các khu vực bầu cử được phân theo đơn vị sản xuất, đơn vị sự nghiệp, đơn vị công tác, tình trạng cư trú. Thống nhất nguyên tắc bỏ phiếu kín, không ghi danh; các ứng cử viên là thành viên của các cơ quan nhà nước do Đoàn Chủ tịch đề cử hoặc do Liên hợp các đại biểu đề cử.

Kỳ họp thứ 5 Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa 5 ngày 10-12-1982 đã thông qua Luật Bầu cử và Luật Tổ chức địa phương sửa đổi. Điều đáng chú ý nhất của sửa đổi lần này là quy định các đảng phái, đoàn thể và cử tri có thể dùng các hình thức khác nhau theo quy định của pháp luật tuyên truyền cho đại biểu ứng cử, nay sửa thành: Các ủy ban bầu cử phải giới thiệu lý lịch của đại biểu ứng cử với cử tri, các đảng phái, đoàn thể hoặc cử tri giới thiệu đại biểu ứng cử cũng có thể giới thiệu lý lịch đại biểu ứng cử tại hội nghị tổ cử tri; phương pháp bầu cử đối với người lãnh đạo cơ

quan nhà nước địa phương các cấp sửa thành “Bầu cử có thể dùng phương pháp đề cử nhiều ứng cử viên hơn sau đó bầu ra đại biểu, cũng có thể thông qua danh sách ứng cử viên dự tuyển, sau đó tiến hành bầu cử”.

Tháng 3-1983, kỳ họp thứ 26 Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân Trung Quốc khóa 5 đã thông qua “Một số quy định về bầu cử trực tiếp Đại hội đại biểu nhân dân từ cấp huyện trở xuống”. Quy định đã bổ sung và giải thích cụ thể hơn đối với bầu cử trực tiếp.

Ngày 2-12-1986, kỳ họp thứ 18 Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân khóa 6 đã thông qua việc sửa đổi lần thứ 2 đối với Luật Bầu cử và tổ chức địa phương. Một số điểm đáng chú ý nhất của lần sửa đổi này là: *Thứ nhất*, xóa bỏ quy định thông qua danh sách dự tuyển để xác định danh sách đại biểu ứng cử chính thức. Danh sách đại biểu ứng cử Đại hội đại biểu nhân dân do tổ cử tri ở khu vực đó (hoặc toàn thể đại biểu) cân nhắc, thảo luận, hiệp thương nhiều lần căn cứ theo ý kiến của đa số cử tri (hoặc đại biểu). *Thứ hai*, bầu cử người lãnh đạo cơ quan nhà nước ở địa phương các cấp, thống nhất thực hiện bầu cử theo tỷ lệ, có quy định cụ thể tỉ lệ đại biểu.

Ngày 28-2-1995, kỳ họp thứ 12 Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa 8 đã tiến hành sửa đổi lần thứ 3. Một số điểm sửa đổi đáng chú ý của lần sửa đổi này có: *Một là*, tăng cường khôi phục lại quy định dự tuyển trong bầu cử gián tiếp đại biểu Đại hội đại biểu nhân dân. *Hai là*, tăng cường quy định dự tuyển trong bầu cử người lãnh đạo cơ quan nhà nước địa

phương. *Ba là*, quy định về tỷ lệ đầu người mà các đại biểu đại diện cho dân số ở khu vực nông thôn và thành phố thống nhất sửa thành tỷ lệ 4:1<sup>(5)</sup>.

Ngày 27-10-2004, kỳ họp thứ 12 Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc khóa 10 đã tiến hành sửa đổi lần thứ 4 đối với Luật Bầu cử và tổ chức địa phương. Điều quan trọng nhất là khôi phục quy định trong luật Bầu cử năm 1979, đó là bầu cử gián tiếp không dùng hình thức dự tuyển để xác định danh sách đại biểu ứng cử chính thức; quy định lại ủy ban bầu cử có thể tổ chức cho đại biểu ứng cử tiếp xúc với cử tri, trả lời các vấn đề của cử tri. Ngoài ra, Luật Bầu cử sau khi sửa đổi còn xác định rõ hơn nữa quy định về trình tự bãi miễn đối với đại biểu và các chế tài đối với hành vi phá hoại bầu cử.

Đối với bầu cử Ủy ban thôn dân và Ủy ban cư dân khu vực thành phố, tháng 11-1987 đã thông qua “Luật Tổ chức Ủy ban thôn dân” (thử nghiệm), tháng 11-1998 thông qua “Luật Tổ chức Ủy ban thôn dân” (chính thức); tháng 12-1989 thông qua “Luật Tổ chức Ủy ban cư dân thành thị”<sup>(6)</sup>. Cùng với việc ban hành và sửa đổi Luật Bầu cử và tổ chức địa phương nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Đại hội đại biểu nhân dân cấp tỉnh cũng được ban hành và sửa đổi các văn bản hướng dẫn tương ứng để hướng dẫn một cách chi tiết và cụ thể đối với trình tự và thủ tục trong bầu cử đại biểu. Như vậy, hệ thống pháp luật về bầu cử của Trung Quốc gồm có Hiến pháp, Luật Bầu cử, Luật Đại biểu, Luật Tổ chức địa phương và một số luật tổ chức khác có quy định về bầu cử. Ngoài ra, một số

pháp quy mang tính địa phương hướng dẫn thực hiện Luật Bầu cử tạo thành hệ thống pháp luật về bầu cử ở Trung Quốc tương đối hoàn chỉnh. Ba mươi năm qua, thực tiễn ban hành và sửa đổi Luật Bầu cử đã cho thấy “xuất hiện một số vấn đề trong bầu cử dân chủ, cần có sự phân tích và cân nhắc một cách chính xác, cần có tầm nhìn phát triển và toàn diện”<sup>(7)</sup>.

## **2. Một số thành tựu nổi bật trong cải cách chế độ bầu cử**

Đặng Tiểu Bình nhấn mạnh rất nhiều lần, xây dựng chế độ bầu cử và dân chủ pháp chế không thể dùng phương pháp tiến hành nhanh chóng, nhất định phải có sự lãnh đạo từng bước, nếu không sẽ dẫn tới sự bất ổn. Trên cơ sở nguyên tắc đó, ba mươi năm qua, Trung Quốc đã từng bước tiến hành cải cách chế độ bầu cử và gạt hái được những thành tựu đáng chú ý.

*Thứ nhất*, phạm vi tổ chức bầu cử trực tiếp đã mở rộng tới cấp huyện, mở rộng quyền của nhân dân trong việc trực tiếp tham gia vào hoạt động chính trị. Quy định này đã được đưa vào Luật Bầu cử và tổ chức địa phương năm 1979. Trên cơ sở quy định này, đại biểu được bầu ra trên cơ sở quảng đại quần chúng nhân dân, bao gồm những người ở mọi tầng lớp trong xã hội, các khu vực, các dân tộc, các lĩnh vực khác nhau trong đời sống xã hội. Mới đây, Trung Quốc còn thí điểm bầu một số đại biểu nông dân công (“nongmin gong”) đại diện cho tầng lớp nông dân di làm công nhân ở các thành phố. Điều đó thể hiện tính đại diện của đại biểu cho mọi tầng lớp trong xã hội ngày càng được mở rộng. Bên cạnh đó, vị

thế của các đại biểu cũng được nâng cao và ý thức của cử tri trong hoạt động bầu cử, lựa chọn ra những người đại diện xứng đáng cho mình cũng được nâng cao rõ rệt.

*Thứ hai*, đã thực hiện được tính phổ thông trong hoạt động bầu cử. Luật Bầu cử năm 1953 mặc dù đã xác định nguyên tắc bầu cử phổ thông. Tuy nhiên, vẫn có một số lượng nhất định các thành phần như “thành phần giai cấp địa chủ chưa cải tạo theo quy định của pháp luật” hoặc “phần tử phản cách mạng theo quy định của pháp luật bị tước quyền chính trị” hoặc “các thành phần khác bị tước quyền chính trị theo quy định của pháp luật” sẽ không có quyền bầu cử và ứng cử. Luật Bầu cử năm 1979 đã xác định rõ trừ một số người theo quy định của pháp luật bị tước quyền chính trị thì “công dân nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa đủ 18 tuổi, không phân biệt dân tộc, tôn giáo, giới tính, nghề nghiệp, xuất thân xã hội, tín ngưỡng tôn giáo, trình độ học vấn, trình độ tài chính và giới hạn cư trú, đều có quyền bầu cử và ứng cử”. Quy định này cũng được ghi nhận tại Hiến pháp năm 1982. Trên cơ sở đó, theo thống kê, có 97% dân số Trung Quốc trong độ tuổi có quyền bầu cử và ứng cử, chiếm tuyệt đại đa số. Như vậy, đại biểu Đại hội đại biểu các cấp được bầu ra có tính đại diện cho quảng đại quần chúng nhân dân.

*Thứ ba*, từng bước thực hiện quyền bầu cử bình đẳng. Quyền bầu cử bình đẳng đầu tiên là “mỗi một cử tri trong một lần bầu cử chỉ có một lần bỏ phiếu”, địa vị của các cử tri là bình đẳng, mỗi người có một quyền bỏ phiếu, các phiếu

bầu có giá trị ngang nhau, cử tri có quyền bỏ phiếu cho đại biểu nào mà mình muốn. Mặc dù vậy, tính bình đẳng của quyền bầu cử lại là tương đối. Sở dĩ như vậy là vì ngay từ Luật Bầu cử năm 1953 đến Luật Bầu cử năm 1979 vẫn quy định tỉ lệ đầu người mà các đại biểu đại diện. Tỷ lệ này được quy định khác nhau ở khu vực thành phố và nông thôn và ở các cấp khác nhau, trong đó, cấp huyện tỷ lệ này là 4:1, cấp tỉnh tỷ lệ này là 5:1, Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc tỷ lệ này là 8:1. Tuy nhiên, đến lần sửa đổi năm 1995, quy định này đã được sửa thành 4:1 cho Đại hội đại biểu nhân dân cấp tỉnh và Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc.

Ngoài những thành tựu nổi bật trên, trình tự bầu cử trực tiếp cũng được đơn giản hóa, hoàn thiện chế độ bãi miễn đại biểu, thực hiện quyền đề cử và quyền lựa chọn của cử tri. Những cải cách và sự hoàn thiện trong chế độ bầu cử có lợi cho việc tăng cường quá trình tham gia của quần chúng vào công tác chuẩn bị cũng như công tác bầu cử. Điều đó giúp tăng cường tính tích cực của quần chúng nhân dân trong quá trình thực hiện quyền làm chủ đất nước, từng bước làm cho chế độ bầu cử ở Trung Quốc được hoàn thiện theo hướng dân chủ hóa.

### 3. Một vài nhận xét

Ba mươi năm qua, chế độ bầu cử ở Trung Quốc đã ngày càng phát triển và hoàn thiện, đáp ứng nhu cầu mở rộng dân chủ trong công cuộc cải cách thể chế chính trị. Tuy nhiên, cùng với công cuộc cải cách mở cửa đi vào chiều sâu, quá trình cải cách thể chế bầu cử ở Trung

Quốc vẫn còn rất nhiều những vấn đề cần thay đổi và hoàn thiện. Trong những kỳ họp gần đây của Ủy ban Thường vụ Đại hội đại biểu nhân dân toàn quốc, đã có một số đại biểu đưa ra vấn đề cần thiết phải sửa đổi Luật Bầu cử và Tổ chức địa phương của Trung Quốc. Điều này thể hiện nhu cầu hoàn thiện hơn nữa chế độ bầu cử ở Trung Quốc, nhằm đáp ứng nhu cầu của quần chúng nhân dân trong quá trình mở rộng dân chủ. Quá trình sửa đổi Luật Bầu cử và Tổ chức địa phương của Trung Quốc trong thời gian tới sẽ nhằm giải quyết các vấn đề sau đây:

*Thứ nhất*, thực hiện quyền đại biểu trên cơ sở nguyên tắc bình đẳng. Đại hội 17 Đảng Cộng sản Trung Quốc đã chỉ ra, trong Đại hội đại biểu nhân dân các cấp thực hiện tỷ lệ đầu người mà các đại biểu đại diện ở khu vực nông thôn và thành phố phải bình đẳng với nhau. Điều đó có nghĩa là tỷ lệ đại biểu đại diện ở khu vực thành phố và nông thôn vốn là 4:1, sẽ từng bước sửa thành 1:1. Tức là số lượng đại biểu đại diện cho khu vực nông thôn trong thời gian tới sẽ tăng lên, có lợi cho việc thực hiện quyền bình đẳng của công dân, tôn trọng nguyên tắc bình đẳng của Hiến pháp.

*Thứ hai*, thực hiện bầu cử trực tiếp người lãnh đạo chính phủ cấp huyện, hương. Bầu cử người lãnh đạo chính phủ hai cấp này là con đường căn bản để người lãnh đạo chính quyền cơ sở thực sự chịu trách nhiệm trước nhân dân. Điều đó có lợi cho việc giải quyết mâu thuẫn giữa chính quyền với nhân dân, hóa giải mối quan hệ giữa cán bộ với

quần chúng, thực hiện mục tiêu chính phủ phục vụ nhân dân.

*Thứ ba*, nghiên cứu vấn đề bầu cử trực tiếp đối với Đại hội đại biểu thành phố trực thuộc tỉnh. Dân số thành phố tương đối tập trung, lợi ích tập trung. Điều kiện dân số và tổ chức của người dân khu vực này cũng tương đối cao. Thực hiện bầu cử trực tiếp đối với khu vực này về mặt lý luận và thực tiễn đều hết sức khả thi. Do vậy, trong tương lai, sẽ có nhiều địa phương thử nghiệm thực hiện nguyên tắc bầu cử này.

*Thứ tư*, bổ sung thêm quy định về tỷ lệ đại biểu là nông dân công ở Đại hội đại biểu nhân dân các cấp địa phương. Trong thời gian qua, đặc biệt là trong 30 năm thực hiện công cuộc cải cách về kinh tế, số lượng dân số chuyển từ khu vực nông thôn sang khu vực thành thị của Trung Quốc không ngừng gia tăng. Quy định về tỷ lệ đại biểu nông dân công là giải quyết vấn đề quyền bầu cử của một bộ phận dân số lưu động, giúp cho một bộ phận dân số trong xã hội có người đại diện hợp pháp cho quyền lợi của mình.

#### CHÚ THÍCH:

(1) Điều 34 Hiến pháp nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1982.

(2) Điều 4 Cương lĩnh chung Hội nghị hiệp thương chính trị nhân dân Trung Quốc năm 1949.

(3) Điều 13 Khoản 2 Cương lĩnh chung Hội nghị hiệp thương chính trị nhân dân Trung Quốc năm 1949.

(4) Luật Bầu cử nước CHND Trung Hoa được thông qua tại Hội nghị lần thứ 22 Ủy ban Chính phủ nhân dân Trung ương ngày 11-2-1953. Luật này được thông qua trước cả

bản Hiến pháp đầu tiên của Trung Quốc (thông qua năm 1954). Điều đó cho thấy sự coi trọng của các nhà lãnh đạo Trung Quốc trong xây dựng và hoàn thiện chế độ bầu cử giai đoạn đầu sau khi nước Trung Quốc mới ra đời.

(5) Tỷ lệ này có nghĩa: Nếu lấy ví dụ trong 4000 người. Nếu số người này có hộ khẩu ở thành phố thì sẽ được bầu ra 4 đại biểu đại diện cho mình. Còn nếu số này có hộ khẩu ở khu vực nông thôn thì sẽ được bầu ra 1 đại biểu đại diện cho mình.

(6) Xem thêm: Đỗ Tiến Sâm: *Vấn đề thực hiện dân chủ cơ sở ở nông thôn Trung Quốc*. Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội 2005.

(7) Lưu Tú Bình, Tạ Phổ Định: *Hai kinh nghiệm cơ bản trong xây dựng chế độ bầu cử ba mươi năm qua. Thúc đẩy phát triển chế độ bầu cử trên nguyên tắc tuần tự, từng bước*. Tạp chí Nghiên cứu Nhân đại số 9 năm 2008. tr.5.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hiến pháp nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1982
2. Cương lĩnh chung Hội nghị hiệp thương chính trị nhân dân Trung Quốc năm 1949
3. Luật Bầu cử và Tổ chức địa phương nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa năm 1953, 1979
4. Luật Bầu cử và Tổ chức địa phương nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa sửa đổi các năm 1982, 1986, 1995 và 2004.
5. Đỗ Tiến Sâm. *Vấn đề thực hiện dân chủ cơ sở ở nông thôn Trung Quốc*. Nhà xuất bản Khoa học xã hội 2005
6. *Văn kiện Đại hội XVII Đảng Cộng sản Trung Quốc*
7. Tạp chí Nghiên cứu Nhân Đại số 9, năm 2008