

# Thấy gì qua cơ chế dân chủ và giải pháp nâng cao chất lượng đại biểu nhân dân ở một số nước phát triển

■ BÙI ĐẠI DŨNG (\*)

**N**ét tiêu biểu của một xã hội dân chủ hiện đại so với những xã hội phong kiến, chuyên chế là cơ chế thực hiện sự tự do, dân chủ của nhân dân. Cơ chế này biến ý nguyện của đa số nhân dân thành hiện thực mà tiêu biểu là việc nhân dân có quyền tham gia các quyết định quan trọng của đất nước. Bài viết này phân tích một số điều kiện của cơ chế dân chủ và giải pháp nâng cao chất lượng hoạt động của quan chức dân biểu ở các nước công nghiệp phát triển trong xu thế vai trò của nhân dân ngày càng được khẳng định trong sinh hoạt chính trị của đất nước.

## Dân chủ đại diện hay dân chủ trực tiếp

Một số cuộc tranh luận nêu ra câu hỏi: dân chủ đại diện hay dân chủ trực tiếp thì tốt hơn. Sự phân loại giữa dân chủ đại diện và dân chủ trực tiếp mang tính tương đối và khó có thể xác định ranh giới rõ rệt giữa hai khái niệm trừu tượng này. Tuy nhiên, những nét cơ bản để phân biệt tính chất đại diện hoặc trực tiếp trong các hoạt động hoặc trong các loại hình tổ chức có thể xác định qua vai trò thực sự của nhân dân trong các hoạt động hoặc trong mô hình tổ chức ấy. Khi người dân càng có nhiều điều kiện và cơ hội tham gia trực tiếp để quyết định các vấn đề nêu trên thì mô hình tổ chức xã hội ấy càng gần với dân chủ trực tiếp hơn. Ngược lại, việc tham gia của nhân dân vào hoạt động quản lý đất nước càng qua nhiều tầng nấc trung gian thì mô hình tổ chức xã hội ấy càng gần với dân chủ đại diện hơn.

Có thể nói hình thức dân chủ đại diện là

kết quả sáng tạo của cuộc cách mạng dân chủ tư sản, nó ghi nhận một bước phát triển đáng kể của nhân loại trong việc hình thành một loại hình tổ chức xã hội kiểu mới. Tuy nhiên, dạng tổ chức xã hội này còn kế thừa nhiều nét của tổ chức xã hội phong kiến đồng thời là hình thái phù hợp với các điều kiện xã hội đương thời. Nhiều nhà kinh tế chính trị học phương Tây cho rằng dân chủ đại diện là phù hợp và cần thiết khi trình độ nhận thức xã hội của một bộ phận nhân dân còn ở mức thấp. Tư tưởng này dẫn đến việc hạn chế quyền bầu cử của một bộ phận nhân dân, như việc cấm nô lệ tham gia bầu cử ở các bang miền Nam nước Mỹ trước thời nội chiến, hoặc quy định tiêu chuẩn cử tri theo sản nghiệp ở một số nước châu Âu cuối thế kỷ 19.

Thế kỷ 20 đem lại bước phát triển mạnh về dân chủ trên thế giới mà bước ngoặt cơ bản là thắng lợi của cuộc cách mạng Tháng Mười Nga. Hầu hết ở các quốc gia độc lập, nhân dân đều có quyền bình đẳng, mọi người có quyền như nhau trong bầu cử. Sinh hoạt chính trị trong bầu cử dân chủ tạo ra sự đồng thuận, nhất trí giữa mọi cá nhân và mọi tầng lớp trong xã hội. Đây là động lực phát triển xã hội và là chìa khóa xử lý những bất đồng, mâu thuẫn xã hội có thể dẫn đến nguy cơ chia rẽ, xung đột, nội chiến. Tuy nhiên, ở cả những nước phát triển nhất, việc giao quyền quyết định mọi vấn đề quan trọng của đất nước cho từng người dân là bất khả thi. Việc lập chính sách không chỉ là vấn đề của quan điểm và ý chí mà đó còn là một chuyên ngành đòi hỏi những kiến thức chuyên sâu và kỹ năng riêng mà nhiều tầng lớp nhân dân khó tiếp cận. Đặc biệt là có trường hợp

(\*) Viện Nghiên cứu KHTCNN - Bộ Nội vụ

vì lợi ích của từng nhóm cục bộ mà những chính sách mang tính thỏa hiệp có thể đem lại hậu quả tiêu cực cho đất nước. Việc bầu cử lại liên quan đến một khía cạnh thú vị khác. Một số nhà kinh tế chính trị phương Tây cho rằng bầu cử trực tiếp là một nghịch lý khi người ta yêu cầu từng người dân đánh giá và lựa chọn con người mà họ hoàn toàn xa lạ. Những lập luận này ủng hộ cho mô hình dân chủ đại diện.

Từ giữa thế kỷ 20, ở những nền dân chủ công nghiệp tiên tiến xuất hiện xu thế hoài nghi về thể chế và các hoạt động của chính phủ đại diện. Nhiều quốc gia trong số này có biểu hiện giảm sút số lượng cử tri đi bầu cử, giảm số lượng người tham gia đảng phái, đặc biệt là giảm lòng tin vào các chính trị gia. Cùng với khuynh hướng này là yêu cầu mở rộng quyền tham gia các hoạt động chính trị cho nhân dân và các nhóm lợi ích. Ngày càng xuất hiện nhiều nhóm vận động hành lang, tham gia các hoạt động thúc đẩy trưng cầu dân ý, đòi hỏi các quy trình dân chủ thảo luận công khai, yêu cầu tiếp cận nhiều hơn các hoạt động của chính phủ và tăng cường sức ép buộc chính phủ minh bạch hơn. Từ những năm 1960, hoạt động của các nhóm lợi ích công dân bắt đầu nở rộ tại các nước phát triển với xu thế tiến gần hơn đến dân chủ trực tiếp. Các sáng kiến đề xuất chính sách hoặc trưng cầu dân ý là những biện pháp thông dụng nhất của dân chủ trực tiếp. Đây là một giải pháp để các công dân tham gia quyết định các chính sách đất nước mà không phải thông qua người đại diện. Một số quốc gia đã sửa đổi hiến pháp và luật pháp nhằm tạo cơ hội lớn hơn cho dân chủ trực tiếp ở cấp độ quốc gia và địa phương. Nước Anh có cuộc trưng cầu dân ý đầu tiên vào năm 1975 về việc tham gia Cộng đồng Châu Âu. Thụy Điển áp dụng trưng cầu dân ý trong cuộc cải cách hiến pháp năm 1980 và trong dự kiến tham gia khối tiền tệ chung Châu Âu năm 2004. Mỹ tổ chức trưng cầu dân ý từ rất sớm; đến năm 1950 đã có 118

cuộc với quy mô toàn bang và đến năm 1990 có tới 378 cuộc như vậy.

Hạn chế của dân chủ trực tiếp là không có sự tham gia liên tục và có hệ thống như kiểu dân chủ đại diện vì hoạt động này chỉ liên quan đến từng sự kiện riêng lẻ. Tuy nhiên, ảnh hưởng chính trị và vị thế pháp lý của dân chủ trực tiếp có dáng vóc khác biệt. Quyền lực của quốc hội không còn là tối thượng mà thay vào đó là quyền lực của nhân dân. Những vấn đề quan trọng, gây nhiều tranh cãi nay được xem là vấn đề "để công chúng quyết định". Quá trình dân chủ trực tiếp có thể đưa ra sân khấu chính trị các vấn đề mà các chính trị gia muốn tránh né. Vai trò của công dân hoặc những nhóm lợi ích được nâng cao với cơ chế buộc các nhà lập chính sách phải lắng nghe tiếng nói của họ. Tuy nhiên, dân chủ trực tiếp cũng đặt ra nhiều vấn đề. Các nhóm lợi ích có thể dễ dàng tác động đến quá trình dân chủ trực tiếp. Việc đưa một sáng kiến chính sách ra bỏ phiếu trong một số trường hợp dễ dẫn đến kết quả thiên vị so với quá trình lập pháp thông thường. Lý do cơ bản là nhóm lợi ích có lợi từ chính sách ấy sẽ vận động bằng mọi cách để có được kết quả ủng hộ. Một ví dụ trưng cầu dân ý ở California (Mỹ) cho thấy một kiểu tác động diễn ra như sau: Những người ủng hộ giàu có trả tiền cho một hãng tư vấn để thu thập chữ ký nhằm đưa ra một kiến nghị bỏ phiếu ủng hộ dự thảo một bộ luật và sau đó lại tài trợ cho chiến dịch vận động để được thông qua bộ luật mà họ mong muốn. Trong trường hợp này, nhóm được lợi có đủ sức tác động để lái hoạt động dân chủ theo ý đồ của họ. Điểm đáng chú ý ở đây là tính chất vấn đề và quy mô sự kiện. Nếu vấn đề mang tính toàn quốc và có ảnh hưởng sâu sắc tới mọi thành phần xã hội thì khả năng vận động thiên vị khó có thể thực hiện dễ dàng. Tuy nhiên, những vấn đề không có gì nổi bật, ít thu hút sự quan tâm của đa số nhân dân thì có thể chịu tác động của nhóm lợi ích khá mạnh. Đưa những việc như vậy ra trưng cầu dân ý có thể làm tổn hại tính hiệu

quả của phương pháp này. Pareto (1) đã từng chỉ ra rằng:

“Nếu biện pháp A nào đó làm cho một nghìn người bị thiệt mỗi người một đồng phrăng và làm cho một người thu lợi được một nghìn phrăng thì một người được lợi đó sẽ đem hết nghị lực ra để đấu tranh, còn số một nghìn người kia sẽ chống trả một cách yếu ớt; và có khả năng là cuối cùng kẻ thu lợi một nghìn phrăng thông qua biện pháp A sẽ thắng”.

Thành công của trung cầu dân ý và đề xuất sáng kiến của công dân còn phụ thuộc vào khả năng cập nhật thông tin và sự hiểu biết của các cử tri. Việc lựa chọn vấn đề chính sách thường phức tạp hơn nhiều so với việc bầu chọn cho một chức vụ. Thông thường thì trình độ nhận thức xã hội và khả năng cập nhật thông tin xếp lần lượt theo nhóm sẽ có hình kim tự tháp mà số người có hiểu biết kém là phần đáy tháp. Như vậy, tính đúng đắn của việc dựa vào ý kiến đa số đối với các vấn đề phức tạp cần được xem xét kỹ lưỡng hơn.

### **Bầu cử: Lựa chọn con người hay lựa chọn chính sách**

Như đã đề cập đến trong phần trên, dân chủ trực tiếp không hẳn đã chiếm ưu thế so với dân chủ đại diện trong điều kiện hiện nay của xã hội loài người. Mục tiêu nâng cao hiệu quả hoạt động của mô hình dân chủ đại diện là một khía cạnh quan trọng trọng xu thế cải cách của nhiều nước trên thế giới. Khía cạnh quan trọng nhất trong dân chủ đại diện là người đại diện. Cơ chế đại diện và cách thức lựa chọn được đặt ra như những yếu tố chủ chốt quyết định chất lượng của hoạt động đại diện. Việc lựa chọn con người theo sự hiểu biết về cá nhân ứng cử viên thường phù hợp với quy mô một xã hội nhỏ ở mức mà người đại diện và người được đại diện hiểu biết nhau, và kết quả của hoạt động đại diện có thể được nắm bắt và kiểm soát tương đối kịp thời. Yêu cầu này khó có thể đặt ra cho một xã hội có quy mô lớn và tồn tại sự bất đối xứng về thông tin. Mặt

khác, con người có thể thay đổi theo môi trường và điều kiện mới. Sự lựa chọn con người cụ thể với những thông tin ban đầu không bảo đảm chắc chắn người đại diện ấy kiên trì quan điểm của mình trong tương lai. Trong tình huống ấy, người ta tìm đến những giải pháp có tính tin cậy cao hơn; đó là không chỉ lựa chọn người đại diện theo các thông tin cá nhân đã xác định mà còn căn cứ vào những cam kết trong tương lai thông qua các thông tin công bố trong chương trình tranh cử của họ.

Tuy có thể là khập khiễng, nhưng có thể so sánh ứng cử viên là *người đấu thầu* nhiệm vụ chính trị, xã hội bằng ý tưởng chính sách hoặc bằng giải pháp thực hiện của mình, còn nhân dân là *người chủ dự án*. Việc công bố ý tưởng, giải pháp như thế trong chương trình tranh cử giúp nhân dân với tư cách *người chủ dự án* lựa chọn những gì mà họ cho là tốt và khả thi. Những *người chủ dự án* ấy có quyền quyết định *giao thầu* với tư cách cá nhân bằng lá phiếu của mình. Nội dung *bỏ thầu* càng phù hợp với mong muốn của nhiều người trong xã hội thì người *bỏ thầu* càng có khả năng *thắng thầu* cao hơn, nghĩa là đắc cử.

Chương trình tranh cử là xác thực, dễ tiếp cận và dễ đánh giá hơn các yếu tố về con người; là căn cứ để lựa chọn và cũng là căn cứ để theo dõi trách nhiệm thực hiện sau này của những đại diện dân biểu. Như vậy, thể chế bầu cử dưới dạng lựa chọn chính sách là giải pháp khả thi cùng với các yếu tố lịch sử về con người để đảm bảo việc lựa chọn của quần chúng được đúng đắn và nghiêm minh hơn. Việc mở rộng một số hoạt động dân chủ trực tiếp và cải cách cơ chế lựa chọn đại diện theo chương trình tranh cử là một bước tiến tích cực giúp nâng cao hiệu quả trong quá trình xây dựng và thực hiện các chính sách công của chính phủ ở nhiều nước trên thế giới hiện nay.■

### **Chú thích:**

(1) *Vilfredo Pareto (1848-1923) Nhà kinh tế học người Italia.*