

CHÍNH TRỊ - LUẬT

ĐẢNG PHÁI CHÍNH TRỊ VÀ QUỐC HỘI MỸ

Nguyễn Quốc Văn
Thanh tra Chính phủ

? Mỹ có rất nhiều đảng khác nhau, trong đó có cả đảng Cộng sản và một số đảng xã hội, nhưng từ trước đến nay chỉ có hai đảng Dân chủ và Cộng hoà là chiếm ưu thế ở mọi cấp độ chính quyền và luôn khống chế nền chính trị Mỹ.

1. Chế độ hai đảng ở Mỹ

Hệ thống hai đảng đã bắt rễ sâu trong nền chính trị Mỹ và cho dù các đảng thứ ba thường xuất hiện trong các cuộc bầu cử Tổng thống, nhưng chưa bao giờ giành được chiến thắng. Các đảng thiểu số đôi khi cũng giành được một số chức vụ trong chính quyền cấp dưới, nhưng hầu như không có vai trò gì quan trọng trong nền chính trị. Cuộc ganh đua giữa hai đảng Dân chủ và Cộng hoà là một trong những đặc điểm nổi bật và lâu đời nhất của Mỹ kể từ những năm 1860, phản ánh những đặc trưng về mặt cơ cấu của hệ thống chính trị Mỹ và sự khác biệt về mặt đảng phái của Mỹ so với các nước khác. Trong khi các nền dân chủ khác ở phương Tây có các hệ thống đa đảng, thì một đất nước rộng lớn, đông dân và đa dạng như nước Mỹ lại chỉ có hai chính

đảng thay nhau cầm quyền trong suốt lịch sử tồn tại của nó. Cơ chế pháp lý và chính trị Mỹ có những biện pháp tích cực và hiệu quả trong việc duy trì ưu thế của hai đảng và ngăn một đảng thứ ba cạnh tranh trên quy mô toàn quốc.

Những nét đặc trưng của đảng Cộng hoà và đảng Dân chủ.

Thứ nhất, hai đảng Cộng hoà và Dân chủ không phải là những tổ chức có cơ cấu chặt chẽ mà là những liên minh rộng lớn, lỏng lẻo và không có chương trình hoạt động nhất quán. Bốn năm một lần, các đảng thông qua quan điểm về chương trình trong hội nghị đề cử ứng viên Tổng thống, nhưng quan điểm này cũng rất chung chung, không rõ ràng và có thể có nhiều cách hiểu khác nhau.

Thông thường, các đảng chính trị Mỹ có truyền thống quan tâm trước hết và lớn nhất tới việc giành chiến thắng trong các cuộc bầu cử và giành được các vị trí trong Chính phủ... Chính vì vậy, cả hai đảng đều không tìm cách nhấn mạnh những khác biệt trong chính sách của họ, không đại diện cho hệ thống các giá trị, chính sách khác nhau, bởi lẽ, những cam kết

về một chương trình, hay những khác biệt chính sách sẽ gây khó khăn cho các đảng phái, làm xói mòn sự đoàn kết bề ngoài của các liên minh rộng lớn và đa thành phần của hai đảng. Nguyên nhân do Mỹ là một quốc gia rộng lớn và hết sức đa dạng, nên để xây dựng một đảng có đủ sức mạnh để giành được sự ủng hộ của đa số cử tri đòi hỏi phải gắn kết được liên minh gồm rất nhiều loại người khác nhau về tầng lớp, chủng tộc, tôn giáo, sắc tộc và khu vực. Trong khi đó, đa số các cử tri bình thường của Mỹ đều không hăng hái, nhiệt tình như những thành viên hoạt động tích cực của đảng, ít cam kết về lý tưởng và thiên về tán thành quan điểm trung dung hơn. Vì vậy, phần lớn các chính trị gia đều không dám liều lĩnh xa lánh một nhóm đông đảo cử tri bất kỳ nào đó bằng cách đưa ra những quan điểm quá mạnh mẽ về ý thức hệ, mà thay vào đó, họ lựa chọn các phương cách để có thể chiếm được lá phiếu ủng hộ của tầng lớp trung dung đông đảo.

Thứ hai, vì các đảng không có một tổ chức chặt chẽ và tập trung, nên đa số các thành viên không trung thành sâu sắc với đảng. Các đảng ở Mỹ được mô tả như là những tổ chức phi tập trung cao độ và được gắn kết một cách lỏng lẻo hơn so với các đảng phái ở nhiều nước khác. Tổ chức đảng thiếu một định nghĩa về tư cách thành viên của đảng và không có một sự nhất trí về ý nghĩa của từng thành viên của đảng Dân chủ hay Cộng hoà, không có

một cơ chế ràng buộc đảng viên phải tuân theo kỷ luật của đảng, không có chế tài nào đối với đảng viên chống lại đường lối do lãnh đạo đảng vạch ra. Sự không rõ ràng về chính sách của đảng cũng phản ánh sự không rõ ràng về tư cách đảng viên của đảng. Do đó, ở Mỹ, thường có tình huống chính phủ có sự chia rẽ, khi Tổng thống là người của một đảng, còn Quốc hội lại do đảng kia nắm ưu thế. Sở dĩ điều này có thể xảy ra vì, mặc dù vẫn có sự thống nhất nhất định trong một đảng, vẫn luôn có trường hợp đảng viên của đảng này bầu cho những vấn đề do người của đảng kia bảo trợ và đề xuất. Ngược lại, ở các nước phương Tây khác, điển hình là ở Anh, “đảng viên một đảng được bầu vào các chức vụ nhà nước đều chấp nhận hoạt động theo những nguyên tắc và đường lối của đảng. Ai không tuyệt đối tuân theo kỷ luật này sẽ bị đuổi ra khỏi đảng và rất có khả năng không trúng cử nhiệm kỳ tiếp theo” [3].

Thứ ba, có rất ít sự khác nhau về tư tưởng giữa đảng Dân chủ và đảng Cộng hoà, có chăng là ở chỗ đảng Dân chủ dành quan tâm nhiều hơn đến những người nghèo khổ và thất thế, các cộng đồng thiểu số, công đoàn. Hai đảng này giống nhau về những quan điểm cơ bản: hoàn toàn tán thành Chủ nghĩa Tư bản và các thể chế của nó, ủng hộ sứ mạng toàn cầu của Mỹ. Lãnh đạo hai đảng đều có cơ sở giống nhau về nguồn gốc xã hội, quá trình đào tạo và tuyển dụng. Cơ cấu tổ chức

của các đảng phái chính trị Mỹ về cơ bản theo trình tự sau: Ủy ban quốc gia - với Chủ tịch là người đứng đầu của đảng; Ủy ban vận động tranh cử Thượng viện và Hạ viện được tổ chức độc lập với Ủy ban quốc gia; Tổ chức đảng ở các bang, hạt, thành phố và ở cấp địa phương.

2. Đảng chính trị và Quốc hội Mỹ

Cho dù đảng chính trị ở Mỹ có vai trò hạn chế so với nhiều nước khác, nó vẫn là nhân tố quan trọng trong đời sống chính trị Mỹ, từ động viên quần chúng tham gia các sinh hoạt chính trị, đến chi phối phần nào đường lối chính sách của nhà nước, từ bầu cử đến chi phối nhất định về mặt tổ chức, hoạt động của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là cơ quan lập pháp.

Trong lĩnh vực bầu cử, trước hết đảng chính trị cung cấp ứng cử viên cho các cuộc bầu cử và giúp cho sự lựa chọn của cử tri. Các đảng tổ chức luân phiên các chương trình nhằm bầu ra ứng cử viên để giúp các cử tri không phải đối mặt với sự lựa chọn giữa rất nhiều cá nhân mà người nào cũng đảm bảo đưa ra một chương trình tốt nhất. Đa số các cử tri Mỹ là những người không đặc biệt chú ý đến chính trị. Chính vì vậy, các đảng đóng vai trò như những tổ chức trung gian trong quá trình bầu cử, bằng cách điều hành đảng sau những vấn đề lớn và sàng lọc các ứng cử viên. Bên cạnh đó, các tổ chức đảng cũng khuyến khích người dân tham gia các chiến

dịch vận động tranh cử, đóng góp tiền, hay thậm chí cả việc chạy đua vào các chức vụ trong bộ máy nhà nước. Nhìn chung, những đề cử của đảng tạo ra sự lựa chọn bầu cử bằng việc giới hạn những lĩnh vực mà những người của đảng chạy đua vào các chức vụ trong chính quyền. Trên thực tế, rất ít ứng cử viên độc lập được bầu vào các chức vụ cao trong chính quyền Mỹ, bởi hầu hết những người đứng đầu chính phủ đều đã từng sử dụng bộ máy của đảng để giành được vị trí của mình. Ngay cả Jimmy Carter - một người không đảng phái, đã giành được sự chỉ định vào năm 1976 bằng cách đánh bại các lực lượng có tổ chức bên trong đảng Dân chủ trong các cuộc bầu cử ứng viên của đảng. Ông đã không giành được thắng lợi nếu ông không mang nhãn mác của đảng Dân chủ trong cuộc tổng tuyển cử. Và trong một chừng mực nào đó, có thể nói các đảng chính trị ở Mỹ đóng vai trò như các tổ chức quản lý nhân sự, giới thiệu người của mình tham gia các cuộc hành cử và tiến cử người của mình vào các vị trí trong chính quyền. Thông qua vận động tranh cử, các đảng này còn đóng vai trò xã hội hoá các vấn đề chính trị.

Trong bộ máy lập pháp, ở cả hai viện của Quốc hội, cơ cấu tổ chức, thủ tục thông qua các điều luật đều được thực hiện trên cơ sở phân chia về mặt đảng. Bên cạnh đó, các đảng cũng tạo ra một sự liên kết quan trọng giữa bộ máy hành pháp và lập pháp khi các Tổng thống kêu gọi sự hợp tác của các

nhà lãnh đạo đảng của họ tại Quốc hội. Trong trường hợp đó, các bộ phận của đảng đã tạo nên một chiếc cầu nối liền “tam quyền phân lập” với mục tiêu chung là giành lợi thế về chính trị, chẳng hạn như giành quyền kiểm soát Nhà Trắng hay Quốc hội. Do đó, các đảng đối lập luôn cố gắng chứng minh rằng, họ có đủ phẩm chất hơn chính phủ đương nhiệm trong việc điều hành đất nước và sẵn sàng gánh vác trách nhiệm ngay khi nào cử tri trao cho họ cơ hội và thường xuyên chỉ trích chính sách của đảng khác, nhằm nâng cao uy tín của đảng mình, nhất là trong các kỳ bầu cử. Như vậy, các đảng luôn đưa ra các sự lựa chọn khác nhau và vô hình trung trở thành công cụ sắp xếp nên sự chuyển giao quyền lực nhìn chung thường diễn ra một cách trật tự.

Trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, các đảng chính trị đóng vai trò quan trọng. Tổ chức và chương trình hành động của các ủy ban trong Quốc hội chịu sự tác động không nhỏ của các đảng chính trị. Việc phân chia tỷ lệ thành viên trong các ủy ban và tiểu ban của Quốc hội tương ứng với số ghế của đảng đó trong Quốc hội đã hàm chứa tính đảng phái trong các hoạt động của ủy ban và tiểu ban. Đảng chiếm đa số trong Quốc hội được quyền chỉ định 2/3 số nhân viên trong các ủy ban và tiểu ban của Quốc hội. Tỷ lệ này làm cho việc thông qua những dự luật phù hợp với chương trình hành động của đảng đang nắm đa số tại Quốc hội sẽ dễ dàng hơn.

Trong những vấn đề mà hai đảng Cộng hòa và Dân chủ có bất đồng, việc bỏ phiếu theo đảng phái được thể hiện rất rõ. Các nghị sỹ Cộng hòa và Dân chủ cũng thường bị phân liệt trong những vấn đề đang chia rẽ hai bên ở bên ngoài Quốc hội. Ví dụ trong nhiều năm, phần lớn các nghị sỹ Dân chủ tại Hạ viện đã ủng hộ việc chính phủ can thiệp vào các hoạt động của nền kinh tế và tăng phúc lợi xã hội, trong khi các nghị sỹ Cộng hòa lại phản đối.

3. Lãnh đạo của các đảng ở Quốc hội.

Cơ cấu Quốc hội Mỹ không ngừng phát triển suốt hơn 200 năm qua đã biến các nhà lãnh đạo Hạ viện và Thượng viện ngày nay thành một gạch nối rất quan trọng giữa hai đảng phái chính trị với công việc lập pháp của quốc gia, giữa các nhà lập pháp với Tổng thống, giữa Quốc hội và cử tri.

Từ giữa thế kỷ XIX, khi hệ thống hai đảng trở nên vững chắc, Quốc hội đã được tổ chức trên cơ sở đảng phái chính trị, với đặc điểm là các nhà lãnh đạo của mỗi đảng ở Quốc hội luôn tìm cách tạo điều kiện cho chương trình lập pháp của đảng mình được thông qua dễ dàng và tìm cách làm tôn hình ảnh của đảng trên toàn quốc, cũng như tăng cường các cơ may trong bầu cử. Ngày nay, các nhà lãnh đạo của các đảng ở Quốc hội vẫn “*tượng trưng cho một yêu cầu bức thiết đã có từ lâu của thể chế ấy. Bởi Quốc hội không thể tự vận hành được*” [8].

Trong cuộc đấu tranh giữa các đảng, đảng của phe đa số luôn có thuận lợi rõ rệt, bởi nó không những chi phối các vị trí lãnh đạo chớp bu trong Hạ viện lẫn Thượng viện, mà còn chi phối các ủy ban cũng như các tiểu ban của ngành lập pháp. Thông qua các nhà lãnh đạo của đảng họ và các nhóm đa số của họ hay các uỷ ban và tiểu ban khác nhau, đảng của phe đa số nắm vị trí quyết định là Quốc hội sẽ xem xét luật nào và vào lúc nào. Tuy nhiên, đảng thiểu số không phải là bất lực, mà dựa vào số người khi tham gia biểu quyết và sự thống nhất trong đảng, phe thiểu số có khả năng ảnh hưởng đáng kể đến định hướng lập pháp và hoạt động của Quốc hội.

Ban lãnh đạo mỗi đảng thực sự có khả năng chi phối đến mức nào đối với các đảng viên bình thường là tùy thuộc vào nhiều nhân tố, trong đó, có nhân cách và khả năng cá nhân nhà lãnh đạo, quyền lực mà thể chế đó cho phép người lãnh đạo được sử dụng, sự thống nhất trong đảng, sức mạnh của đảng, việc các đảng viên thường sẵn lòng chấp nhận sự lãnh đạo hay không, mức độ can dự của Tổng thống và tâm trạng trong nước. Các nhà lãnh đạo phải chăm lo lãnh đạo theo con đường mà các đảng viên bình thường mong muốn, và phải làm sao lôi cuốn được các đảng viên tham gia vào quá trình đi đến quyết định trên con đường đó.

Về cơ cấu ban lãnh đạo đảng ở Quốc hội, ở Hạ viện, ban lãnh đạo bao gồm chủ tịch Hạ viện vừa là người chủ trì Hạ viện, vừa là lãnh đạo toàn

diện của đảng đa số. Các nhà lãnh đạo nghị trường thuộc phe đa số và phe thiểu số là những người chịu trách nhiệm điều khiển việc lập pháp khi việc này tới nghị trường. Các trợ lý của các nhà lãnh đạo nghị trường hay còn gọi là các quan chức phụ trách công tác tổ chức (Whip) của đảng, tức là những người luôn cố gắng thuyết phục các thành viên của đảng đi theo chương trình của ban lãnh đạo, và phục vụ như là trung tâm thần kinh, họ phụ trách việc thông tin liên lạc cho đảng. Một vài uỷ ban của các đảng có nhiệm vụ phát triển chiến lược của các đảng, phân công các đảng viên vào các uỷ ban thường trực, giúp ban lãnh đạo lên kế hoạch, theo dõi việc lập pháp, và giúp cho các ứng cử viên Hạ viện và Thượng viện trong chiến dịch vận động tranh cử.

Ở Thượng viện, không có một viên chức nào của nó hay của các đảng có quyền lực và uy tín có thể so sánh với Chủ tịch Hạ viện. Hiến pháp quy định Phó Tổng thống của Hoa Kỳ làm Chủ tịch hay là quan chức chủ trì Thượng viện, cũng như làm Chủ tịch lâm thời đảm nhiệm việc chủ trì khi vắng mặt Chủ tịch. Tuy nhiên, cả hai chức vụ đều không được trao thẩm quyền chỉ huy lập pháp hay chính trị, và đều chưa bao giờ đóng phần lớn vai trò lãnh đạo trong Thượng viện. Phần còn lại trong bộ máy lãnh đạo của Thượng viện cũng tương tự như bộ máy lãnh đạo của Hạ viện về cơ cấu và chức năng.

Trong tất cả các vị trí lãnh đạo của đảng ở Quốc hội, vị trí duy nhất hoạt động liên tục từ năm 1789 là vị trí của Chủ tịch Hạ viện - một vị trí do Hiến pháp lập ra. Mặc dù nhiều nghị sỹ Quốc hội đã đảm nhiệm vai trò lãnh đạo nghị trường và làm quan chức phụ trách công tác tổ chức ở nghị trường từ thời này sang thời khác, nhưng mãi đến năm 1899, giai đoạn mà các đảng phái và tính đảng phái đều mạnh cả ở Quốc hội và trên cả nước, thì các vị trí này mới được trở thành chính thức. Các vị trí lãnh đạo chính thức của các đảng chỉ bắt đầu phát triển ở Thượng viện vào đầu năm 1900, nhưng mãi cho đến những năm 1920 thì các lãnh đạo của phe đa số mới được chính thức chỉ định bởi các phiên họp kín của đảng.

Về các chức năng của ban lãnh đạo đảng trong Quốc hội, ở Hạ viện và Thượng viện, quyền hạn của các nhà lãnh đạo và cách lãnh đạo không giống nhau. Về cơ bản, các quy định của Hạ viện cho phép đảng của phe đa số sẽ nắm vai trò lãnh đạo, trong khi các quy định của Thượng viện bảo vệ các quyền của phe thiểu số. Tuy nhiên, công việc cơ bản của các nhà lãnh đạo Hạ viện và Thượng viện là giống nhau, đó là phải không ngừng cân đối giữa những nhu cầu của Quốc hội với tư cách là một cơ quan làm luật, với tư cách là một hội đồng đại diện.

Trong Quốc hội, các nghị sỹ của cùng một đảng được tổ chức rất lỏng

lẻo. Họ không có quan điểm thống nhất, không nhất thiết phải tuân theo cương lĩnh của đảng và cũng không có trách nhiệm phải thực hiện ý nguyện của các nhà lãnh đạo đảng. Các nghị sỹ thường có tổ chức của riêng mình và nói chung là độc lập với tổ chức đảng. Các Thượng nghị sỹ và Hạ nghị sỹ thuộc cùng một đảng có quyền bỏ phiếu khác nhau, thậm chí chống lại quan điểm của Tổng thống và của đảng mình. Do đó, việc ứng cử viên của đảng này hoặc đảng kia thắng cử chức Tổng thống chỉ có một tầm quan trọng tương đối. Một nhân tố khác làm cho đảng không kiểm soát được Quốc hội là quyền lực trong Quốc hội được chia ra cho rất nhiều uỷ ban khác nhau, mà chủ tịch của mỗi uỷ ban lại được coi như "lãnh chúa" trong phạm vi mình phụ trách. Vì thế, mặc dù các lãnh tụ của đảng trong Quốc hội có quan hệ trực tiếp và khá chặt chẽ với các thể lực của đảng ở bên ngoài chính quyền, nhưng đảng cũng không thể kiểm soát được các uỷ ban trong Quốc hội. Bên cạnh đó, do tác động của hệ thống thường hiếm khi do một đảng khống chế, nên ảnh hưởng của các đảng trong chính quyền cũng bị hạn chế.

Những phân tích trên đây cho ta kết luận rằng, "Sự kiểm soát của đảng đối với Quốc hội và chức trách Tổng thống không phải là một đảm bảo cho sự thành công về lập pháp" [8]. Và do sự ít khác biệt về tư tưởng và chương trình hành động giữa hai đảng, sự thiếu kỷ luật trong tổ chức đảng,

nhất là trong bỏ phiếu càng làm cho ranh giới giữa hai đảng lu mờ thêm, và thậm chí có người cho rằng, “Mỹ thật sự không có thể chế hai đảng”, một số người khác lại nói rằng “trên thực tế ở Mỹ tồn tại bốn đảng gồm hai phái hữu, hai phái tả của hai đảng Cộng hoà và Dân chủ hoặc 102 đảng” [9].

Tuy nhiên, ở một góc độ khác, chúng ta có thể nhận định rằng, mối quan hệ giữa các đảng phái chính trị với Quốc hội - cũng như với các ngành quyền lực khác - phản ánh thực tiễn của học thuyết phân quyền ở Mỹ. Bởi các đảng phái chính trị đã góp phần làm cho sự độc lập về mặt lý thuyết giữa các ngành quyền lực trong nhà nước Mỹ gặp phải nhiều biệt lệ. Và cho dù Hiến pháp quy định sự phân quyền cứng rắn nhưng trên thực tế, cơ chế đó đã được mềm hoá bởi một cơ chế đảng phái hết sức linh hoạt trong hệ thống chính trị Mỹ, nó như một cơ cấu tất yếu làm cho các yếu tố trong guồng máy nhà nước pháp quyền tư sản vận hành một cách mềm dẻo và hiệu quả ■

Tài liệu tham khảo:

1. Walter J. Oleszek: Các thủ tục của Quốc hội và quá trình ra chính sách (Congressional Procedures and the policy Process), tái bản lần 4 (Washington DC.: CQ Press), 1996.
2. Cambridge University Press, Edited by Laslett P.: "Locke, Two Treatises of Government".
3. Gregoy S. Mahler, "Comparative Politics, and institutional and cross - national approach" (2nd ed), Prentice Hall, 1995.
4. John F. Fibby, United States Elections 2000: Political Parties in the United States,
5. London I.M: "The politics of Aristote or A Treatise on Government", Translated by William Ellis.
6. Montesquieu: "The Spirit of the Laws", Translated by Thomas Nugent, New York Hafner Publishing Company 1949.
7. Thomas R. Dye, "The President White House politics" trong "Politics in America", 2nd edition, Prentice Hall, 1997 - tr. 412.
8. Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội, *Quốc hội Mỹ hoạt động như thế nào* (2003), Trung tâm Nghiên cứu Bắc Mỹ dịch.
9. Gs. Hồ Văn Thông (1998), *Hệ thống chính trị ở các nước tư bản phát triển hiện nay*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
10. Lê Đình Chân: "Luật Hiến pháp và các định chế chính trị", Sài Gòn 1974.
11. Coyle D.C: "Cách thức tổ chức và sự điều hành nền chính trị Hoa Kỳ", Việt Nam khảo dịch xã, Sài Gòn 1967.
12. PGS. TS. Đỗ Lộc Diệp (1999), *Hoa Kỳ tiến trình văn hoá chính trị*, Nxb Khoa học Xã hội, Hà Nội
13. PGS. TS. Nguyễn Đăng Dung (2001), *Luật hiến pháp đối chiếu*, Nxb Thành phố Hồ Chí Minh.
14. Mark J. Green - James M. Fallows - David R. Zwick, *Ai chỉ huy Quốc hội Mỹ*, (Sự thật về Quốc hội Mỹ), Anh Thư dịch, Nxb CAND, 2001.
15. Jay M. Shafritz (2002), *Từ điển về chính quyền và chính trị Hoa Kỳ*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
16. PGS. TS. Hoàng Thị Kim Quế (2004), "Nhận diện nhà nước pháp quyền", Nghiên cứu lập pháp, (5).
17. ThS. Nguyễn Thu Hằng, *Chính trị nội bộ Mỹ, cơ cấu và tác động đối với việc hoạch định chính sách đối ngoại*, đề tài nghiên cứu khoa học của Học viện Quan hệ Quốc tế, 2000.
18. Thông tin Trung ương London: "Quốc hội Anh - Khái niệm về nhiệm vụ, cấu thể và thủ tục", Sài Gòn 1995
19. *Tóm lược bầu cử ở Mỹ*, Nhà xuất bản Thanh niên - 2008.
20. *Chính quyền Mỹ hoạt động như thế nào*, Nhà xuất bản từ điển Bách khoa Hà Nội, 2007.