

QUỐC HỘI MỸ VÀ QUỐC HỘI VIỆT NAM VỚI ĐẢNG CHÍNH TRỊ MỘT GÓC NHÌN THAM CHIẾU

*Nguyễn Quốc Văn**

1. Quốc hội Mỹ với đảng phái chính trị

Trong nền chính trị Mỹ có rất nhiều đảng phái 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 hòa là chiếm ưu thế ở mọi cấp độ chính quyền. Hệ thống hai đảng đã bắt rễ sâu trong nền chính trị Mỹ mặc dù các đảng thứ ba thường xuất hiện trong các cuộc bầu cử Tổng thống nhưng chưa bao giờ giành được chiến thắng. Cuộc ganh đua giữa hai đảng Dân chủ và Cộng hòa là một trong những đặc điểm nổi bật và lâu đời nhất của Mỹ kể từ những năm 1860 đến nay, 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.

Những nét đặc trưng chung của hai đảng Cộng hòa và Dân chủ là: (i) Không có cơ cấu tổ chức chặt chẽ mà là những liên minh rộng lớn, lỏng lẻo và không có chương trình nhất quán. “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”¹. Vì đa số cử tri Mỹ đều ít cam kết về lí tưởng và thiên về tán thành quan điểm trung dung hơn, nên phần lớn chính trị gia đều không dám liều lĩnh xa lánh đông đảo cử tri bằng cách đưa ra những quan điểm quá mạnh mẽ về ý thức hệ, 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. (ii) Đa số các thành viên không trung thành sâu sắc với đảng. Không có một cơ chế 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. Các đảng ở Mỹ được mô tả là những tổ chức phi tập trung cao độ và được gắn kết một cách lỏng lẻo hơn hẳn so với các đảng phái ở nhiều nước khác. Tổ chức đảng thiếu một định nghĩa về tư cách đảng viên và không có sự nhất trí về ý nghĩa của từ đảng viên Dân chủ hay Cộng hòa. 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, Chính phủ luôn tồn tại khả năng chia rẽ, bởi có thể trong khi Tổng thống là người của một đảng, thì Quốc hội có thể do đảng kia nắm ưu thế. Sự dĩ nhiên này có thể xảy ra vì 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.

¹ Nguyễn Thu Hằng (2000), *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, tr.39.

* ThS., Thanh tra Chính phủ.

Tại Quốc hội, các đảng phái chính trị đóng vai trò quan trọng trong hoạt động 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 phái. Các đảng cũng tạo ra một sự liên kết quan trọng giữa hành pháp và lập pháp khi Tổng thống kêu gọi sự hợp tác của các nhà lãnh đạo đảng của họ tại Quốc hội. Tổ chức và chương trình hành động của các ủy ban trong Quốc hội chịu sự tác động không nhỏ của các đảng phái với việc phân chia tỷ lệ thành viên trong các ủy ban và tiểu ban tương ứng với số ghế của đảng đó trong Quốc hội. 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 đa số tại Quốc hội dễ dàng hơn. Mặt khác, trong những vấn đề mà hai đảng có bất đồng, việc bỏ phiếu theo đảng phái được thể hiện rất rõ. Trong cuộc đấu tranh giữa các đảng phái, đảng của phe đa số có thuận lợi rõ rệt, nó không những chi phối các vị trí chấp bu ở hai Viện, mà còn chi phối các ủy ban và tiểu ban của Quốc hội. Qua đó, đảng đa số có thể quyết định là Quốc hội sẽ xem xét luật nào và vào khi nào. Tuy nhiên, đảng thiểu số không hoàn toàn bất lực, mà dựa vào số người biểu quyết và sự thống nhất nhất định trong đảng, họ có khả năng ảnh hưởng đáng kể đến định hướng lập pháp và hoạt động của Quốc hội.

Về 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 hai Viện thành một gạch nối quan trọng giữa hai đảng 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 những năm của thế kỷ XIX, khi hệ thống hai đảng trở thành vững chắc, Quốc hội luôn được tổ chức trên cơ sở đảng phái chính trị, với đặc điểm là các nhà lãnh đạo mỗi đảng ở Quốc hội tìm cách để chương trình lập pháp của đảng mình được thông qua dễ dàng và tôn hình ảnh của đảng mình trên toàn quốc nhằm tăng cường cơ may trong bầu cử. Ở hai Viện, quyền của các nhà lãnh đạo đảng và cách lãnh đạo không giống nhau. Các quy định của Hạ viện cho phép đảng đa số nắm vai trò lãnh đạo, trong khi các quy định của Thượng viện thì bảo vệ các quyền của phe thiểu số. Tuy nhiên, công việc cơ bản của các nhà lãnh đạo hai 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 và với tư cách là một hội đồng đại diện. Ngày nay, các nhà lãnh đạo của các đảng trong Quốc hội “đều 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”²

Trên thực tế, tại Quốc hội, các nghị sĩ 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 sĩ 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*

² Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội (2003), *Quốc hội Mỹ hoạt động như thế nào*, Trung tâm nghiên cứu Bắc Mỹ dịch, tr. 21.

soát được Quốc hội là quyền lực trong Quốc hội được chia ra cho rất nhiều ủy ban khác nhau, mà chủ tịch của mỗi ủy ban lại được coi như "lãnh chúa" trong phạm vi 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 hoàn toàn các ủy ban trong Quốc hội. Bên cạnh đó, do tác động của hệ thống chính trị Mỹ thường hiếm khi do một đảng không chế, nên ảnh hưởng của các đảng trong chính quyền cũng bị hạn chế. Có thể 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"³

2. Quốc hội Việt Nam với Đảng Cộng sản Việt Nam

Lịch sử Nhà nước Việt Nam thời kỳ hiện đại gắn liền với vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Cơ sở lãnh đạo của Đảng Cộng sản được dựa trên vai trò lãnh đạo thực tế của Đảng qua gần một thế kỷ với hai cuộc chiến tranh giành độc lập và phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam, và qua kết quả các cuộc phổ thông đầu phiếu bầu cử Quốc hội. Là người sáng lập và lãnh đạo Đảng Cộng sản Việt Nam, Chủ tịch Hồ Chí Minh đặc biệt quan tâm đến vấn đề Đảng cầm quyền ngay từ khi nhà nước được thành lập, và trong điều kiện khó khăn, Đảng phải rút vào hoạt động bí mật nhưng vẫn lãnh đạo chính quyền. Đảng lãnh đạo nhà nước là một nguyên tắc bất di bất dịch trong toàn bộ quá trình hình thành và phát triển của nhà nước Việt Nam. Đảng không chỉ lãnh đạo chính quyền mà còn lãnh đạo toàn bộ hệ thống chính trị và toàn xã hội.

Nguyên tắc đó được thể hiện trong hai bản Hiến pháp năm 1980 và 1992.

Trong lịch sử Quốc hội Việt Nam, duy nhất có Quốc hội Khóa I của Việt Nam Dân chủ cộng hòa là được tổ chức và hoạt động theo các đảng phái rất rõ rệt. Quốc hội những khóa sau này chỉ còn Đảng Cộng sản. Qua các cuộc bầu cử Quốc hội, số lượng đảng viên được nhân dân bầu làm đại biểu Quốc hội luôn chiếm đa số. Đây chính là cơ sở để Đảng có quyền bố trí cán bộ của mình giữ các chức vụ quan trọng của nhà nước.

Tương tự như vai trò của đảng cầm quyền tại các nước phát triển, Đảng Cộng sản Việt Nam đề ra các chủ trương chính sách cho sự phát triển của quốc gia. Nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội thể hiện trên các phương diện sau: (i) Đảng lãnh đạo định hướng hoạt động lập hiến, lập pháp. Đường lối, chính sách của Đảng thể hiện trong các nghị quyết của Đảng là nguồn của pháp luật Việt Nam, nó định hướng nội dung và là cơ sở chính trị của pháp luật; pháp luật là sự thể chế hoá đường lối, chủ trương của Đảng thành các quy tắc có tính bắt buộc chung; (ii) Đảng lãnh đạo tổ chức bộ máy và bố trí cán bộ cho công tác lập pháp; (iii) Đảng lãnh đạo việc ban hành các đạo luật và pháp lệnh cụ thể bằng cách định hướng nội dung đối với từng đạo luật, pháp lệnh; thông qua việc lãnh đạo đối với Đảng đoàn Quốc hội, Ban cán sự Đảng Chính phủ, của cá nhân đảng viên lãnh đạo các cơ quan nhà nước và cơ quan có thẩm quyền trong các giai đoạn của quy trình lập pháp; (iv) Đảng lãnh đạo Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước, cố gắng đảm bảo để ý Đảng và lòng dân thống nhất theo một quy trình dân chủ; (v) Đảng lãnh đạo Quốc hội thực hiện chức năng

³ Như chú thích 2, tr. 31.

giám sát tối cao, với nội dung cơ bản là chỉ đạo việc xác định trách nhiệm và khắc phục những thiếu sót của quản lý nhà nước do giám sát phát hiện ra.

3. Tham chiếu về hai Quốc hội với đảng chính trị

3.1. Sự tương đồng

Các phân tích ở phần trên cho thấy có sự tương đồng nhất định trong quan hệ giữa hai Quốc hội với đảng phái chính trị trên những khía cạnh sau:

Một là, về mục tiêu chính sách. Trong quan hệ với Quốc hội, các đảng chính trị của mỗi nước đều có mục tiêu hoạch định đường lối, chính sách cho sự phát triển của quốc gia và bảo đảm lợi ích của Đảng. Với đảng cầm quyền, đây là chức năng quan trọng nhất. Bởi đất nước phát triển hay tàn lụi đều do chính sách của đảng cầm quyền quyết định. Chính sách là những gì mà đảng cầm quyền nhận thấy cần phải giải quyết ngay, cũng như là định hướng mục tiêu của chính quyền. Chính sách cũng có khi được thể hiện bằng quy phạm pháp luật, hoặc thể hiện bằng ân ý đảng sau pháp luật. Muốn có pháp luật đúng thì trước tiên phải có chính sách đúng. Với các đảng đối lập, mục tiêu của họ là gây áp lực đối với đảng cầm quyền để có chính sách chung khách quan, không áp đặt, phiến diện nhưng không loại trừ việc thỏa mãn lợi ích của đảng và lợi ích của các nhóm xã hội khác.

Hai là, đảng chính trị của mỗi nước đều có mục tiêu giành quyền kiểm soát Quốc hội và Chính phủ hành pháp. Các đảng đều là nguồn cung cấp quan chức ở mọi cấp trong hệ thống chính trị. Trong chừng mực nào đó, các đảng phái đóng vai trò như các tổ chức quản lý nhân sự, giới thiệu người của mình tham gia các cuộc bầu cử và tiến cử người của mình vào các vị trí

trong chính quyền. Đảng luôn là nhân tố quan trọng trong đời sống chính trị mỗi nước, từ động viên quần chúng tham gia các hoạt động chính trị đến chi phối chính sách của nhà nước, từ bầu cử đến chi phối về tổ chức các cơ quan nhà nước, đặc biệt là cơ quan lập pháp.

Ba là, đảng chính trị đóng vai trò quan trọng trong tổ chức và hoạt động lập pháp của Quốc hội. Trong bộ máy lập pháp mỗi nước, cơ cấu tổ chức, thủ tục thông qua luật đều được thực hiện trên cơ sở đảng chính trị. Tổ chức và hoạt động của các ủy ban trong Quốc hội hoàn toàn chịu sự tác động của đảng. Trong Quốc hội Mỹ, việc phân chia tỷ lệ thành viên trong các ủy ban và tiểu ban tương ứng với số ghế của đảng trong Quốc hội đã hàm chứa rất rõ tính đảng phái. Trong Quốc hội Việt Nam, Đảng đoàn Quốc hội là cơ cấu lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam tại Quốc hội, với thành phần bao gồm các chức danh lãnh đạo chủ chốt của Quốc hội, bảo đảm cho cơ cấu tổ chức và mọi hoạt động của Quốc hội, nhất là hoạt động lập pháp đều bị giám sát và định hướng theo đúng đường lối của Đảng.

3.2. Sự khác biệt

Một là, vai trò lãnh đạo của đảng chính trị đối với quá trình ra đời và phát triển của mỗi Quốc hội. Đảng Cộng sản Việt Nam ra đời trước Quốc hội và Nhà nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa. Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội bắt đầu từ dấu mốc lịch sử khi Đảng chủ trương triệu tập Quốc dân Đại hội Tân trào tổ chức tiền thân của Quốc hội ngày nay. Trong khi chưa có điều kiện tổ chức Tổng tuyển cử thì Quốc dân Đại hội Tân Trào là hình thức tổ chức duy nhất đưa chính quyền cách mạng trở thành một thực thể pháp lý của cả dân tộc Việt Nam, dù tư cách và quyền lực thay

mặt nhân dân Việt Nam trong việc giành, giữ chính quyền và đại diện cho dân tộc Việt Nam trên trường quốc tế. Tiếp đó, Trung ương Đảng đã chỉ đạo về việc bầu cử Quốc hội (Khóa I) để lập ra Hiến pháp và thành lập Chính phủ chính thức tại Chi thị “Kháng chiến, kiến quốc” ngày 25/11/1945: “Một trong những nhiệm vụ cấp bách lúc này là phải xúc tiến việc đi đến Quốc hội để quy định Hiến pháp, bản Chính phủ chính thức”⁴ Trong các giai đoạn lịch sử tiếp theo, Đảng Cộng sản Việt Nam luôn lãnh đạo Quốc hội bằng các nghị quyết, chỉ thị của Đảng.

Khác hẳn quá trình ra đời và phát triển của Quốc hội Việt Nam trong quan hệ với Đảng Cộng sản Việt Nam, trong những năm đầu lập quốc, nhận thức chung của người Mỹ là phản đối kịch liệt các đảng phái chính trị. Benjamin Franklin đã phát biểu chống lại “sự lạm dụng lẫn nhau vô hạn định của các đảng phái, phá hủy tan tành những đặc trưng tốt đẹp nhất” Trong bài *Người Liên bang số 10*, James Madison đã coi đảng phái là một biến thể của các “bè phái”, yếu tố mà theo định nghĩa, có những ý định “đi ngược lại với các quyền của công dân khác, hoặc đi ngược với lợi ích chung và vĩnh cửu của cộng đồng” George Washington đã dùng bài diễn văn từ nhiệm của mình để “cảnh báo... theo cách thức trọng thể nhất về tác hại của tinh thần đảng phái nói chung”, và người kế nhiệm ông, John Adams đã khẳng định rằng: “việc phân chia nền cộng hòa thành hai đảng phái lớn... phải bị coi là điều đáng ghê sợ nhất về chính trị theo Hiến pháp của chúng ta” Ngay cả Thomas Jefferson cũng đã có lần tuyên bố: “Nếu tôi không thể tới thiên

đường mà không mang theo một đảng phái, tôi thà không tới đó còn hơn”⁵ Nỗi lo sợ đảng phái của người Mỹ là sự phản ánh những trải nghiệm lịch sử lẫn các tín ngưỡng xã hội phổ biến trong thế kỷ XVIII. Bởi xung đột đảng phái luôn gợi nhớ các cuộc chiến tranh chính trị và tôn giáo đẫm máu của nước Anh trong quá khứ và các cuộc đấu tranh nội bộ đã hủy hoại những nền cộng hòa ưu tú của Hy Lạp, La Mã và Italia trong lịch sử. Theo tư tưởng của các nhà lập quốc Mỹ, xã hội được nhìn nhận một cách lí tưởng như một tổng thể hài hòa các bộ phận khác nhau cùng chia sẻ những lợi ích chung mà tất cả những nhà cầm quyền thông thái và trung thực có nhiệm vụ thúc đẩy. Với tư tưởng này, những người đại diện, hoạt động thay mặt cho toàn bộ cộng đồng, do vậy, bất kỳ sự đối lập có tổ chức nào cũng đều là sai lầm hoặc phản nghịch. Dự tính của các nhà tư tưởng phân quyền trước đó cũng không trừ liệu vấn đề đảng phái. Vì ở thời điểm của họ, đảng phái bị miệt thị, bị coi là kẻ mới xuất hiện trên sân khấu chính trị nhưng quá tham vọng quyền hành, không biết nể nang tính thiêng liêng của nguyên tắc phân quyền, không sẵn sàng từ bỏ một phần quyền hành nào khỏi “nanh vuốt” của mình⁶. Tuy nhiên, như đã phân tích ở phần trên, thực tiễn lịch sử cho thấy, hoạt động của Quốc hội Mỹ cũng như Quốc hội của các nước phát triển, luôn gắn bó khách quan với đảng phái chính trị ở các mức độ khác nhau, nhất là vào thế kỷ XVII - XVIII, khi hệ thống nhà nước tư bản hình

⁵ Samuel Kernell và Gary C. Jacobson, *Logic Chính trị Mỹ*. Nxb. Chính trị quốc gia (2007), tr. 496.

⁶ Lippson L, *Những vấn đề căn bản của Chính trị học*, Việt Nam Khảo dịch xã, Sài Gòn (1972), tr. 401.

⁴ Ban Nghiên cứu Lịch sử Đảng trung ương, Hà Nội (1978). *Lần kiện Đảng 1945-1954*, tr. 27.

thành, đã xuất hiện rất nhiều thiết chế xã hội mới góp phần vào sự phát triển của xã hội loài người.

Hai là, sự hợp hiến của vai trò lãnh đạo của Đảng chính trị đối với Quốc hội. Vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với nhà nước Quốc hội Việt Nam được qui định rõ trong các bản Hiến pháp năm 1980 và 1992: “Đảng Cộng sản Việt Nam, đại biểu trung thành quyền lợi của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và cả dân tộc, theo chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh. là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội” Theo đó, Đảng Cộng sản không chỉ lãnh đạo chính quyền mà còn lãnh đạo toàn bộ hệ thống chính trị và toàn xã hội. Ở một khía cạnh nhất định, việc hiến định vai trò lãnh đạo của đảng cầm quyền trong xã hội là một thành công lớn. Ở Mỹ và các nhà nước phát triển, với mức độ và hình thức khác nhau, các đảng chính trị đều giữ vai trò lãnh đạo chính quyền trên thực tế, nhưng không có một bản Hiến pháp của nhà nước nào qui định rõ vai trò này.

Hiến pháp Mỹ không hề đề cập đến các đảng phái chính trị. Hai tác giả Samuel Kernell và Gary C. Jacobson trong cuốn sách *Logic Chính trị Mỹ (The Logic of American Politics)*, đã nhận định: Đảng phái chính trị Mỹ là “đứa con ngoài ý muốn của Hiến pháp”⁷ Bởi như phân tích ở phần trên, trong suốt thời kỳ lập quốc, các đảng phái chính trị bị đông đảo người dân coi là mối đe dọa đối với một Chính phủ tốt và trật tự công. Cho nên, “trong một bầu không khí như vậy, không một nhà lãnh đạo tự trọng nào lại công khai kêu gọi thành lập một đảng chính trị”⁸ Khi những nhà lãnh đạo của Chính phủ mới tiến hành

những bước di hướng tới việc tạo ra những đảng phái chính trị đầu tiên, họ đã không trông chờ hoặc mong muốn việc các đảng phái đấu tranh để trở thành một nhân tố vĩnh viễn trong nền chính trị Mỹ. Thay vào đó, mục đích của họ là khiến cho các lợi ích chung chiếm vị trí chi phối và các đối thủ của họ bị rơi vào quên lãng. Như vậy, những đảng phái đầu tiên ở Mỹ được coi như những thù đoạn chính trị tạm thời. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy, đảng phái chính trị đã phát triển rầm rộ, với những biến thiên phong phú và luôn tồn tại trong các diễn biến lịch sử sau đó. Tu chính án thứ nhất của Hiến pháp về bảo đảm quyền tự do nói, viết và hội họp đã xác thực rằng các hoạt động đảng phái là hợp pháp. Ngoài ra, khung thể chế được thiết lập bởi Hiến pháp đã vô tình tạo ra động lực mạnh mẽ cho việc ra đời và duy trì các đảng phái. Dù không được qui định trong Hiến pháp nhưng các đảng phái có một vị trí thực sự quan trọng trong đời sống chính trị Mỹ, có ý nghĩa rất lớn trong đối trọng với đảng cầm quyền. So sánh vai trò của hoạt động đảng phái trong một số mô hình chính thể, GS.TS. Nguyễn Đăng Dung nhận định: “Đối với các nhà nước khác được tổ chức theo mô hình Cộng hòa tổng thống thì ảnh hưởng của các đảng phái có chiều giảm hơn, nhưng vẫn ảnh hưởng một cách rất nghiêm trọng gần tương tự như của chế độ đại nghị. Người ta gọi chế độ tổng thống là chế độ đại nghị ở hành lang, vì rằng những mối quan hệ ảnh hưởng này không được quy định bằng luật và hiến pháp”⁹

Ba là, Đảng Cộng sản Việt Nam là tổ chức chính trị duy nhất lãnh đạo nhà nước và Quốc hội. Đây là điểm khác biệt quan

⁷ Nguyễn Đăng Dung (2007), *Quốc hội Việt Nam trong Nhà nước pháp quyền*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, tr. 69.

⁸ Như chú thích 5, tr. 495.

⁹ Như trên.

trọng với nhà nước Mỹ và các Nhà nước pháp quyền phương Tây, đồng thời cũng là đặc điểm của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Qua các cuộc bầu cử Quốc hội, số lượng đảng viên được bầu làm đại biểu Quốc hội luôn chiếm một vị trí đa số tuyệt đối, khoảng 80-90%, số đại biểu Quốc hội, còn lại là những người ngoài Đảng, hoàn toàn không có đại diện của đảng phái chính trị khác. Không chấp nhận đa đảng và duy nhất Đảng Cộng sản lãnh đạo nhà nước là một nguyên tắc bất di bất dịch trong toàn bộ quá trình xây dựng, củng cố và phát triển của nhà nước Việt Nam và Quốc hội nói riêng.

Bốn là, về bản chất mối quan hệ giữa đảng chính trị với Quốc hội mỗi nước. Quan hệ giữa Đảng Cộng sản với Quốc hội Việt Nam là quan hệ lãnh đạo một chiều; sự lãnh đạo, kiểm soát của Đảng là một bảo đảm cho thành công về lập pháp. Với tư cách hiến định, Đảng Cộng sản Việt Nam đề ra các chủ trương chính sách cho sự phát triển của quốc gia, xác lập cơ sở, nguyên tắc và đảm bảo thành công cho các quyết định sửa đổi, bổ sung Hiến pháp và lập pháp của Quốc hội. Có thể nói, sự lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội là sự lãnh đạo đối với một thể chế tạo lập nền tảng chính trị pháp lý cho sự tồn tại và phát triển của nhà nước và xã hội Việt Nam. Với quy định của Hiến pháp và thực tiễn lãnh đạo của Đảng đối với Quốc hội trong lịch sử, quyền lập hiến, lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và quyền giám sát của Quốc hội Việt Nam chỉ bị giới hạn duy nhất bởi sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Ngược lại, ở Mỹ, các đảng phái chính trị chỉ đóng vai trò quan trọng trong hoạt động lập pháp mà không quyết định sự

thành công của hoạt động lập pháp, cho dù trên thực tế, 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 phái và 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. Các nguyên nhân chủ yếu là: (i) Các đảng phái chính trị Mỹ không có tư cách pháp lý để lãnh đạo, quyết định tổ chức và hoạt động lập pháp của Quốc hội; (ii) Trong hoạt động lập pháp, đảng phái chính trị Mỹ chỉ là những kênh cơ bản để tạo ra sự thỏa hiệp, gắn kết những lợi ích khác nhau vào một mục tiêu chung là giành lợi thế về chính trị; (iii) Trong cuộc đấu tranh giữa các đảng phái, đảng đa số có thuận lợi rõ rệt, nhưng đảng thiểu số không phải là bất lực mà có khả năng ảnh hưởng đáng kể đến định hướng lập pháp và hoạt động của Quốc hội; (iv) Do quyền lực trong Quốc hội được chia ra cho rất nhiều ủy ban khác nhau, mà Chủ tịch của mỗi ủy ban lại được coi như “lãnh chúa” trong phạm vi phụ trách, vì thế đảng cũng không thể kiểm soát được hoàn toàn các ủy ban trong Quốc hội; (v) Hệ thống chính trị Mỹ hiếm khi do một đảng hoàn toàn khống chế, nên bất kỳ đảng đa số nào cũng không đảm bảo cho sự thành công chắc chắn và thường xuyên về lập pháp; (vi) Sự lỏng lẻo về tổ chức của các đảng, sự thiếu kỷ luật trong bỏ phiếu của các đảng viên nghị sĩ luôn có khả năng dẫn đến sự không thống nhất về chủ trương và quyết tâm theo đuổi những mục tiêu lập pháp theo ý nguyện của các nhà lãnh đạo đảng; (vii) Do tác động thường xuyên của các nhóm lợi ích tới lãnh đạo các ủy ban của Quốc hội và các nghị sĩ của các đảng, nên không ít trường hợp, lá phiếu của các nghị sĩ thể hiện tác động của các nhóm

lợi ích hay của các khu vực hơn là của đảng phái. Do đó, có thể kết luận rằng, ở Mỹ, “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”¹⁰.

Năm là, về phạm vi lãnh đạo của Đảng chính trị đối với Quốc hội. Lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với Quốc hội Việt Nam là sự lãnh đạo đối với toàn thể Quốc hội một cách toàn diện về nội dung và hình thức. Về nội dung, Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo về tư tưởng chính trị đối với Quốc hội; định hướng hoạt động lập hiến, lập pháp; lãnh đạo tổ chức bộ máy và bố trí cán bộ cho công tác lập pháp; lãnh đạo việc ban hành các đạo luật, pháp lệnh cụ thể và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước; lãnh đạo việc thực hiện chức năng giám sát tối cao. Về phương thức, Đảng lãnh đạo Quốc hội bằng nghị quyết, chỉ thị thể hiện đường lối, quan điểm, nguyên tắc về các vấn đề hệ trọng của đất nước; lãnh đạo thông qua Đảng đoàn Quốc hội, các đảng viên là ủy viên ủy ban Thường vụ Quốc hội và đại biểu Quốc hội; lãnh đạo bằng kiểm tra, giám sát các hoạt động của Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội; chỉ đạo việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn. Ngược lại, Đảng phái chính trị Mỹ không có cơ sở tư tưởng, chính trị, pháp lý và lịch sử cho việc “bao cấp” toàn diện về tư tưởng chính trị, đường lối và cán bộ đối với Quốc hội. Do đó, nội dung và phương thức tác động của đảng phái chính trị tới Quốc hội Mỹ là phiến diện hơn, ngay cả khi đa số thành viên Quốc hội thuộc về một đảng như các phân tích ở phần trên. Mặt khác, sự lãnh đạo của mỗi đảng phái chính trị Mỹ chỉ có

thể tác động tới một bộ phận thành viên nhất định của Quốc hội chứ không có tư cách đề lãnh đạo toàn bộ Quốc hội với các thành viên của nó.

Sáu là, cơ cấu đảng chính trị tại hai Quốc hội:

(i) *Cơ cấu đoàn đại biểu theo chính đảng tại Quốc hội Mỹ.* Một thực tế trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội Mỹ là việc hình thành các đoàn đại biểu theo chính đảng nhằm thống nhất ý chí, trao đổi thông tin, vận động nghị trường của đảng viên và góp phần hình thành các cơ cấu, thủ tục chính thức của Quốc hội. Đoàn đại biểu theo chính đảng tại Quốc hội không phải là cơ cấu pháp lý nhưng là một phần không thể thiếu được bên cạnh các cơ cấu chính thức và ngày càng trở nên quan trọng trong sinh hoạt Quốc hội Mỹ, trong đó, điển hình là các đoàn đại biểu của Đảng Dân chủ và Đảng Cộng hòa. Đứng đầu mỗi đoàn đại biểu là Chủ tịch đoàn do một quan chức cao cấp của đảng nắm giữ, có nhiệm vụ lập kế hoạch thực hiện đường lối chiến lược của đảng, bảo đảm sự thống nhất trong nội bộ đoàn, giữ mối liên hệ với Tổng thống, bộ máy hành pháp và các quan chức của Quốc hội. Chủ tịch đoàn đại biểu có ảnh hưởng quan trọng trong việc tác động đến các thủ tục xem xét các dự luật và đến các thảo luận của đại biểu tại ủy ban hay tại Viện. Ban lãnh đạo đoàn đại biểu gồm những cốt cán của đảng dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch đoàn, có nhiệm vụ trực tiếp theo dõi hoạt động của các thành viên của đảng trong các Viện, phổ biến chỉ thị của Chủ tịch cho từng thành viên, bảo đảm sự thống nhất trong nội bộ đoàn đại biểu và sự tham gia đầy đủ của thành viên vào các cuộc bỏ phiếu của Viện. Đặc biệt, Chủ tịch đoàn đại biểu có vai trò

¹⁰ Như chủ thích 3.

quan trọng trong việc bổ nhiệm thành viên của đảng mình vào các ủy ban của hai Viện và “mỗi cuộc bầu cử Quốc hội đều bùng nổ một cuộc tranh đấu quyết liệt để giành ghế trong các ủy ban”¹¹ Nhận thức rõ mối liên hệ giữa chiến thắng trong bổ nhiệm với chiến thắng trong bầu cử, những nghị sĩ mới được bầu đều nhanh chóng phản ánh những quan tâm ưu tiên và khuynh hướng tham gia các ủy ban của họ cho lãnh tụ đảng. Đây là cơ sở quan trọng cho sự dàn xếp bổ nhiệm nhân sự của đảng vào các ủy ban.

(ii) *Cơ cấu Đảng đoàn tại Quốc hội Việt Nam.* Khác hẳn với Quốc hội Mỹ, với chế độ một đảng cầm quyền và tuyệt đại bộ phận đại biểu Quốc hội là đảng viên của Đảng Cộng sản Việt Nam, trong cơ cấu Quốc hội Việt Nam không tồn tại các đoàn hay nhóm đại biểu Quốc hội theo đảng phái. Nếu như tại Quốc hội Mỹ, các đoàn đại biểu theo hai chính đảng có vai trò quan trọng trong việc tổ chức và lãnh đạo các đảng viên của đảng mình tại Quốc hội, thì tại Quốc hội Việt Nam, Đảng đoàn Quốc hội là cơ quan trực tiếp lãnh đạo chính trị đối với toàn bộ Quốc hội trên cơ sở các nghị quyết của Bộ Chính trị và Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam. Nói cách khác, Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Quốc hội thông qua Đảng đoàn Quốc hội tổ chức chịu sự lãnh đạo, quản lý trực tiếp của Trung ương Đảng và Bộ Chính trị. Theo đó, Đảng trực tiếp cho ý kiến đối với Đảng đoàn Quốc hội về những vấn đề thuộc thẩm

quyền của Quốc hội trước khi trình Quốc hội xem xét, quyết định. Trên thực tế, vai trò của Đảng đoàn Quốc hội là rất quan trọng, được thể hiện ở những điểm sau: Nghiên cứu đề xuất Bộ Chính trị chương trình xây dựng luật, pháp lệnh và hoạt động giám sát tối cao hàng năm hay nhiệm kỳ của Quốc hội; bảo đảm cho đường lối, chính sách, quan điểm của Đảng được thể chế hóa kịp thời và đúng đắn trong các luật và pháp lệnh, trong hoạt động giám sát tối cao và quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước; truyền đạt, quán triệt cho đảng viên là đại biểu Quốc hội về chủ trương, quan điểm của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị để đại biểu tham gia tích cực vào hoạt động chuẩn bị, thẩm tra, cho ý kiến, thông qua luật, pháp lệnh; tạo sự thống nhất cao trong quá trình thông qua dự luật, pháp lệnh và quyết định các vấn đề trọng đại của đất nước phù hợp ý Đảng, lòng dân; trực tiếp chỉ đạo việc lấy ý kiến và thu hút đông đảo các tầng lớp nhân dân, các tổ chức tham gia đóng góp vào các dự luật, pháp lệnh và các hoạt động khác của Quốc hội. Như vậy, vai trò lãnh đạo của Đảng đoàn Quốc hội đối với Quốc hội Việt Nam là rất lớn, không chỉ chi phối đến đa số đại biểu Quốc hội là đảng viên mà còn bảo đảm sự thành công của Quốc hội trong thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Sự hiện diện của Đảng đoàn Quốc hội nhằm khẳng định và thực hiện sự lãnh đạo trực tiếp, tuyệt đối, toàn diện của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Quốc hội theo quy định của Hiến pháp, đây là cơ cấu đặc thù mà các đoàn đại biểu theo chính đảng tại Quốc hội Mỹ không thể so sánh.

¹¹ Roger H. Davison và Walter. J.Oleszek (2002), *Quốc hội và các thành viên*, Trần Xuân Danh và đồng sự dịch, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr. 322.