

Thế chế chính trị cộng hòa

Lưu Văn Quảng *

Tóm tắt: Thế chế chính trị cộng hòa có những giá trị mang tính phổ biến; nó tạo ra một cơ chế dân chủ ổn định, quyền lực nhà nước được giới hạn và kiểm soát, tính pháp lý và tính chuyên môn hóa cao. Bên cạnh đó, tổ chức bộ máy nhà nước của các nước theo thế chế này cũng có những vấn đề đáng quan tâm. Đối với mô hình cộng hòa đại nghị, quyền lực của nghị viện được cho là quá lớn, thời gian đưa ra các quyết định thường chậm và chính phủ thiếu sự ổn định. Đối với mô hình cộng hòa tổng thống, quyền lực được trao cho tổng thống rất lớn, có khả năng xảy ra các bế tắc chính trị khi quốc hội và tổng thống không cùng một đảng. Ở mô hình cộng hòa lưỡng tính, tình trạng “cùng chung sống” giữa tổng thống và thủ tướng thuộc về hai đảng khác nhau cũng tạo ra những điểm nghẽn trong quá trình hoạch định chính sách.

Từ khóa: Thế chế chính trị cộng hòa; đại nghị; tổng thống; lưỡng tính; kiểm soát quyền lực.

1. Sự hình thành và tổ chức bộ máy nhà nước

1.1. Thế chế chính trị cộng hòa đại nghị

Xét về mặt lịch sử, thế chế cộng hòa đại nghị có nguồn gốc từ thế chế quân chủ đại nghị của Anh. Hệ thống này hiện được áp dụng tương đối phổ biến trên thế giới. Ngoài những quốc gia vốn là thuộc địa của Anh, như Singapore, Ấn Độ thì nhiều quốc gia khác cũng áp dụng mô hình này, chẳng hạn như Đức, Tây Ban Nha...

Về mặt lý luận, thế chế cộng hòa đại nghị được thiết kế dựa trên lý thuyết tam quyền phân lập, theo đó, giữa các cơ quan quyền lực nhà nước có sự phân công và kiểm soát lẫn nhau. Tuy nhiên, sự phân quyền giữa các nhánh được tổ chức dưới hình thức mềm dẻo.

Trong bộ máy nhà nước ở những quốc gia theo mô hình cộng hòa đại nghị, người đứng đầu nhà nước (tổng thống) và người đứng đầu hành pháp có sự tách biệt. Người đứng đầu nhà nước không có thực quyền,

không nhận được sự uỷ quyền trực tiếp từ dân, mà thường do quốc hội, hoặc đại cử tri từ các khu vực bầu cử bầu ra, tùy theo quy định của từng nước.

Ở các nước này, cơ quan lập pháp thường là quốc hội lưỡng viện. Hạ viện đại diện cho người dân, do dân bầu ra trực tiếp tại các đơn vị bầu cử. Thượng viện có vị thế quyền lực kém hơn, vì thường đại diện cho các tiểu bang, hoặc các vùng lãnh thổ.

Trong hệ thống cộng hòa đại nghị, người đứng đầu chính phủ là thủ tướng, do hạ viện bầu và tổng thống phê chuẩn. Nói cách khác, sau cuộc bầu cử hạ viện, thủ lĩnh của đảng đa số trong hạ viện sẽ đứng ra thành lập chính phủ. Đảng kiểm soát nhánh lập pháp, đồng thời sẽ kiểm soát luôn cả nhánh hành pháp.

(*) Phó giáo sư, tiến sĩ, Viện Chính trị học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh. Nghiên cứu này được tài trợ bởi Quỹ phát triển Khoa học và Công nghệ quốc gia Nafosted trong đề tài mã số 14.2-2011.05.
ĐT: 0904266216. Email: quang.ips@gmail.com.

Hạ viện cũng là cơ quan phê chuẩn các thành viên của chính phủ. Do đó, chính phủ phải chịu trách nhiệm tập thể trước nghị viện, thường xuyên chịu sự giám sát và phải giải trình trước nghị viện.

Trong mô hình này, sự phân lập giữa các nhánh quyền lực không triệt để, vì chính phủ và quốc hội đều do một đảng kiểm soát. Thường thì trước khi trở thành bộ trưởng trong chính phủ, một người phải là nghị sỹ quốc hội. Do đó nhân sự của nhánh lập pháp và nhánh hành pháp thường trùng với nhau. Mức độ kiểm soát của nhánh lập pháp đối với nhánh hành pháp do vậy cũng bị hạn chế.

Thực hiện quyền tư pháp trong thể chế cộng hoà đại nghị chính là hệ thống toà án, gồm toà án tối cao và toà án các cấp. Một số nước có toà bảo hiến riêng. Ở những quốc gia không có toà này, hạ viện thường nắm quyền phân xử tính hợp hiến của một đạo luật, hay một hành động của chính phủ.

Đối với các thẩm phán, tính độc lập và sự tinh thông nghề nghiệp là những yêu cầu hàng đầu. Để đảm bảo tư cách độc lập và khách quan trong quá trình xét xử, các thẩm phán thường không phải do dân bầu, mà do thủ tướng đề cử và tổng thống bổ nhiệm với nhiệm kỳ suốt đời, hoặc dài hạn.

Về tổ chức bộ máy, giữa mô hình quân chủ đại nghị và cộng hoà đại nghị về cơ bản có sự tương đồng, ngoại trừ sự khác biệt về hình thức nguyên thủ quốc gia (một bên nguyên thủ quốc gia được thừa kế, bên kia nguyên thủ quốc gia được quốc hội, hoặc đại cử tri bầu).

1.2. Thể chế chính trị cộng hoà tổng thống

Quốc gia đầu tiên xây dựng mô hình cộng hoà tổng thống là Mỹ. Các ý tưởng thiết kế chính của mô hình này được đặt ra tại Hội nghị lập hiến ở Philadelphia vào mùa hè năm 1787. Trên cơ sở phân tích các

thể chế chính trị hiện có trên thế giới, các đại biểu tham dự hội nghị đã phân tích điểm mạnh, điểm yếu của từng mô hình và chỉ ra những điểm thích hợp mà nước Mỹ cần kế thừa. Kể từ thời điểm đó, một thể chế cộng hoà tổng thống đã được hình thành và phát triển cho đến ngày nay.

Hệ thống tổng thống áp dụng lý thuyết tam quyền phân lập một cách triệt để nhất. Ba cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp được tổ chức theo cơ chế “kiềm chế và đối trọng” nhằm ngăn ngừa sự lạm dụng quyền lực của các nhánh quyền lực nói chung và của những người cầm quyền nói riêng. Chính vì vậy, một số nhà nghiên cứu gọi nền chính trị Mỹ là nền chính trị của những “ngoại biệt”. Mô hình này về sau được những quốc gia chịu ảnh hưởng của Mỹ áp dụng, như Brazil, Venezuela, Philippine, Indonesia, Nigeria,... Xét về mức độ phổ biến, thể chế cộng hoà tổng thống không được ưa chuộng bằng thể chế đại nghị.

Trong hệ thống tổng thống, nguyên thủ quốc gia đồng thời là người đứng đầu hành pháp. Sự phân quyền giữa các nhánh quyền lực được áp dụng một cách triệt để. Quyền lập pháp thuộc về nghị viện, quyền hành pháp thuộc về tổng thống, và quyền tư pháp thuộc về toà án. Cách phân chia như vậy dựa trên cơ sở hệ thống uỷ quyền: quốc hội và tổng thống được bầu theo những cách thức khác nhau.

Nghị viện được tổ chức thành thượng viện và hạ viện. Như trường hợp của Mỹ, hạ viện đại diện cho các đơn vị bầu cử ở các bang được tính toán dựa trên tỷ lệ dân số. Trong khi đó, thượng viện đại diện cho các bang. Mỗi bang không kể dân số ít nhiều, diện tích lớn hay nhỏ, đều có 2 thượng nghị sỹ. Brazil cũng áp dụng quy tắc tương tự, mỗi bang và vùng liên bang có 3 thượng nghị sỹ. Cấu trúc thượng viện là

thể chế tiêu biểu cho các quốc gia liên bang, đại diện cho quyền lợi của các bang.

Trong tương quan quyền lực giữa hai viện, ngoại trừ trường hợp Mỹ - hai viện có quyền lực ngang nhau - ở các quốc gia còn lại, thượng viện thường có quyền lực thấp hơn so với hạ viện.

Trong hệ thống này, tổng thống do người dân bầu trực tiếp, hoặc gián tiếp. Vì không do quốc hội bầu, nên tổng thống không thể bị quốc hội phế truất. Mặc dù vậy, tổng thống vẫn có thể bị luận tội nếu cố ý làm sai, hoặc có các hành động vi hiến.

Điểm khác biệt quan trọng giữa hệ thống cộng hoà tổng thống và hệ thống cộng hòa đại nghị là ở chỗ, tổng thống là người chịu trách nhiệm cá nhân trước toàn dân, trong khi thủ tướng và các bộ trưởng trong hệ thống cộng hoà đại nghị chịu trách nhiệm tập thể trước quốc hội. Các bộ trưởng trong hệ thống tổng thống hoạt động giống như các thư ký giúp việc cho tổng thống và chịu trách nhiệm trước tổng thống. Mặc dù vậy, tổng thống cũng không thể tùy ý bổ nhiệm các bộ trưởng, mà danh sách này trước đó thường phải được quốc hội phê chuẩn.

Nhánh thứ ba trong bộ máy nhà nước là cơ quan tư pháp. Cơ quan này có các nhiệm vụ chủ yếu, như bảo vệ hiến pháp thông qua hoạt động xét xử các vi phạm; giải thích hiến pháp và pháp luật; kiểm chế các thiết chế khác trong hệ thống chính trị.

Hệ thống tư pháp bao gồm cả tòa án tối cao và hệ thống tòa án các cấp. Thông thường, trong hệ thống này, tòa án tối cao vừa là tòa bảo hiến vừa là tòa phúc thẩm tối cao. Các thẩm phán của tòa tối cao được nghị viện phê chuẩn và tổng thống bổ nhiệm tuân theo các tiêu chuẩn về chuyên môn, nghiệp vụ và có nhiệm kỳ suốt đời, hoặc bổ nhiệm lâu dài, để đảm bảo sự độc lập, khách quan, chỉ tuân theo pháp luật

trong quá trình xét xử.

1.3. Thế chế chính trị cộng hoà lưỡng tính

Thế chế cộng hoà lưỡng tính (còn gọi là thể chế hỗn hợp) bao hàm đặc điểm của cả thể chế cộng hoà tổng thống và cộng hoà đại nghị. Quốc gia đầu tiên áp dụng mô hình này là Pháp. Nó là sản phẩm được tạo ra từ hoàn cảnh thực tế của quốc gia này. Lịch sử hiến pháp của Pháp được bắt đầu từ cuộc cách mạng năm 1789. Trong thời gian từ 1789 đến 1958, nước này đã trải qua 12 chế độ chính trị với 16 bản hiến pháp khác nhau, trong đó có 5 nền cộng hòa. Các xu hướng chính trị thay đổi hết sức năng động đã tạo ra sự bất ổn cho nền chính trị Pháp. Sự bế tắc chính trị chỉ được giải quyết khi tướng De Gaulle lên nắm quyền và khởi xướng việc viết một bản hiến pháp mới, chấm dứt tình trạng bất ổn kéo dài.

Nếu như mô hình đại nghị được xem là phân quyền mềm dẻo, mô hình tổng thống được xem là phân quyền cứng rắn, thì mô hình cộng hoà lưỡng tính chính là sự kết hợp của cả hai, đem lại một sắc thái chính trị riêng biệt...

Trên thế giới, ngoài Pháp, còn có các quốc gia như Phần Lan, Ba Lan, Sri Lanka, Môdambich... hiện đang áp dụng mô hình này.

Trong thể chế cộng hoà lưỡng tính, cơ quan lập pháp chính là quốc hội, thường gồm 2 viện: thượng viện và hạ viện. Hạ viện đại diện cho dân cư tại các đơn vị bầu cử, còn thượng viện đại diện cho các vùng lãnh thổ, các tỉnh... Trường hợp của Pháp, thượng viện gồm 321 thượng nghị sỹ được bầu ra từ các vùng bởi các đại cử tri, có nhiệm kỳ 6 năm; trong khi đó, hạ viện gồm 577 nghị sỹ có nhiệm kỳ 5 năm, được người dân trực tiếp bầu ra từ các đơn vị bầu cử.

Cùng với quá trình phát triển, thượng viện ngày càng mất dần vị thế quyền lực của mình, do không nhận được sự uỷ quyền

trực tiếp từ người dân. Hiện tại, thượng viện Pháp chủ yếu hoạt động với tư cách một cơ quan “tư vấn”, trong khi hạ viện lại thể hiện vai trò vượt trội.

Điểm đặc trưng của hệ thống cộng hòa lưỡng tính là sự chia sẻ quyền hành pháp giữa thủ tướng và tổng thống. Tổng thống do người dân trực tiếp bầu ra, còn thủ tướng thường là người của đảng chiếm đa số trong hạ viện. Sự phân bổ quyền lực giữa hai chức danh này ở mỗi quốc gia có thể có sự khác biệt.

2. Đánh giá chung về thể chế chính trị cộng hòa

2.1. Những giá trị phổ biến

- Các cuộc bầu cử cho phép người dân lựa chọn người cầm quyền và tạo ra một cơ chế dân chủ ổn định

Trong các thể chế cộng hoà hiện đại, việc áp dụng chế độ bầu cử theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, trao cho người dân quyền lựa chọn những người cầm quyền, chính là sự thực hiện một trong những quyền dân chủ quan trọng nhất của công dân. Việc thiết lập một chính phủ thông qua sự uỷ nhiệm quyền lực từ lá phiếu của người dân là một giá trị nổi bật của thể chế cộng hòa. Ở các nước áp dụng thể chế này, bầu cử là phương tiện để đạt được sự nhất trí trong xã hội bằng con đường dân chủ, phi bạo lực.

Tính thường xuyên của các cuộc bầu cử và tính nhiệm kỳ của các chức danh được bầu có nghĩa rằng, không một nhà chính trị, một đảng phái nào được đảm bảo sẽ nắm giữ quyền lực mãi mãi. Trong cuộc chơi này, bất kể đảng nào phá bỏ “luật chơi” đều không thể có chỗ đứng vững chắc trong đời sống chính trị.

Về thực chất, đảng thua cuộc chấp nhận “luật chơi” không phải vì họ trung thành hay ủng hộ các chính sách của đảng cầm

quyền, mà là vì họ trung thành với hiến pháp, với quá trình dân chủ và tính hợp pháp của nhà nước.

Cơ chế bầu cử ở các nước cũng cho phép người dân loại bỏ các nhà chính trị thiếu năng lực, hoặc bị tha hóa, loại bỏ các đảng chính trị thiếu khả năng hành động, hoặc không biết giữ lời hứa, đồng thời cho phép người dân lựa chọn những người thay thế có phẩm chất và trí tuệ xứng đáng hơn.

- Quyền lực nhà nước được giới hạn trong những phạm vi nhất định

Trong nền chính trị hiện đại, các ý tưởng của chủ nghĩa tự do có ý nghĩa quan trọng. Nó trở thành nền tảng cho việc xây dựng lý thuyết tam quyền phân lập và thiết kế bộ máy nhà nước trong các thể chế chính trị cộng hòa.

Trong các thể chế cộng hòa, phạm vi của quyền lực nhà nước được thể hiện trong hiến pháp. Để đề phòng trường hợp các đảng phái, lực lượng chính trị lên cầm quyền tìm cách mở rộng phạm vi quyền lực theo ý mình, xâm phạm quyền tự do cá nhân của công dân, các quốc gia đều quy định các thủ tục sửa đổi hiến pháp đòi hỏi sự đồng thuận cao của người dân với một quy trình hết sức thận trọng. Nhiều quốc gia còn yêu cầu việc sửa đổi hiến pháp, dù là toàn bộ hay một vài điều khoản, đều phải nhận được sự đồng tình của đa số nhân dân thông qua thủ tục trưng cầu dân ý. Triết lý chính trị ở đây được tuyên bố rõ ràng: quyền lực của người dân là tối thượng. Chính người dân sẽ quyết định cách thức tổ chức bộ máy, mức độ uỷ quyền, cũng như phạm vi thẩm quyền của nhà nước.

- Cơ chế kiểm soát quyền lực chặt chẽ giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước

Như đã nói, việc thiết kế cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước ở các nước theo thể chế cộng hòa được dựa trên lý thuyết

tam quyền phân lập. Tổ chức bộ máy nhà nước theo lý thuyết này hiện được phân thành ba mô hình chính: cộng hòa đại nghị (kể cả quân chủ đại nghị và cộng hòa đại nghị) với sự phân quyền mềm dẻo; cộng hòa tổng thống với sự phân quyền cứng rắn và cộng hòa lưỡng tính chính là sự kết hợp của cả hai mô hình kể trên.

Trong mô hình cộng hòa đại nghị, về nhân sự, giữa cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp không có sự tách bạch. Tuy nhiên, chính phủ chịu trách nhiệm trước quốc hội và có thể bị quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm. Tòa án tối cao (hoặc tòa bảo hiến) có quyền phủ quyết các luật của quốc hội và các quyết định của thủ tướng nếu nó trái với hiến pháp. Mặc dù không có sự phân quyền một cách triệt để, nhưng trên thực tế, sự kiểm soát quyền lực giữa các nhánh vẫn được duy trì ở mức độ nhất định.

Mô hình cộng hòa tổng thống được coi là mô hình phân quyền triệt để nhất. Nhân sự của ba nhánh lập pháp, hành pháp và tư pháp có sự tách bạch một cách tuyệt đối. Một nghị sỹ muốn trở thành bộ trưởng trong chính phủ phải từ chức trước khi nhận chức vụ mới. Sự tách bạch này đảm bảo sự chuyên môn hóa trong vận hành quyền lực, tránh sự xung đột về vai trò. Không một chủ thể quyền lực nào trong hệ thống đưa ra quyết định lại không bị một chủ thể quyền lực khác kiểm soát⁽¹⁾. Một dự luật sau khi đã được thông qua với số phiếu đa số ở hai viện của quốc hội, sẽ được chuyển tới cho tổng thống phê chuẩn. Tổng thống có quyền thông qua hoặc phủ quyết dự luật này. Đây là sự kiểm soát của hành pháp đối với lập pháp.

Bên cạnh đó, tòa án tối cao, với chức năng bảo hiến, cũng thường xuyên xem xét các dự luật của quốc hội và quyết định của tổng thống. Nếu tòa án tối cao phát hiện các

dự luật, quyết định có dấu hiệu trái với hiến pháp, tòa có thể tuyên huỷ toàn bộ, hay một phần các văn bản này. Bản thân Quốc hội cũng có quyền kiểm chế và kiểm soát đối với nhánh hành pháp và tư pháp thông qua quyền phê chuẩn nhân sự, viết lại quy tắc làm việc của hai nhánh quyền lực kể trên. Khi tổng thống nhậm chức và thành lập chính phủ, các quan chức cao cấp cần được thượng viện phê chuẩn trước khi tổng thống chính thức bổ nhiệm. Cũng như vậy, quy trình bổ nhiệm một thẩm phán của tòa án tối cao cũng đòi hỏi quá trình điều tra và thông qua tại quốc hội trước khi tổng thống bổ nhiệm.

Mô hình cộng hòa lưỡng tính là sự kết hợp của cả mô hình đại nghị và mô hình tổng thống. Quốc hội có quyền bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với chính phủ và có thể dẫn tới việc chính phủ phải giải tán. Tuy nhiên, quốc hội không thể bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với tổng thống, mà chính tổng thống, có quyền giải tán quốc hội trước kỳ hạn khi có các bế tắc chính trị. Tổng thống cũng có quyền bổ nhiệm thủ tướng và các bộ trưởng trong chính phủ. Hội đồng bảo hiến có nhiệm vụ kiểm soát các luật của quốc hội. Nếu phát hiện có các dấu hiệu trái với hiến pháp, hội đồng có quyền phủ quyết các dự luật này. Cơ chế này đảm bảo tính độc lập cao của các nhánh, ít nhất là về hình thức, và từ đó, đảm bảo một mức độ nhất định sự kiểm soát lẫn nhau ngay trong bộ máy nhà nước.

- *Tính pháp lý và tính chuyên môn hóa cao*

Các quốc gia theo thể chế cộng hòa đều có một nhà nước pháp quyền mạnh. Nhìn

⁽¹⁾ Thậm chí, ngay trong cơ quan lập pháp Mỹ, với thiết kế lưỡng viện có quyền lực đối xứng, mỗi viện của quốc hội có quyền phủ quyết đối với một quyết định đã được viện kia thông qua. Điều này thường xảy ra khi mỗi viện do một đảng kiểm soát.

chung, hệ thống pháp luật đều đảm bảo các nguyên tắc, như: tính tối cao, tính ổn định và minh bạch của pháp luật.

Tính tối cao của pháp luật được hiểu là mọi chủ thể trong xã hội, bất kể địa vị xã hội, vị trí quyền lực đang nắm giữ, đều phải đặt mình dưới pháp luật. Không ai có thể tự ý thay đổi, điều chỉnh luật. Đặc biệt, đối với những vấn đề quan trọng ảnh hưởng đến bản chất chế độ, cách thức ủy quyền, phân quyền, thì thủ tục trưng cầu dân ý là điều kiện bắt buộc và được ghi rõ trong hiến pháp.

Hệ thống pháp luật ở các quốc gia theo thể chế cộng hòa cũng mang tính ổn định cao. Mỗi cá nhân, lực lượng cầm quyền không dễ dàng thay đổi theo ý mình. Nói cách khác, đây là những quốc gia có hệ thống thể chế mạnh. Những người cầm quyền buộc phải đặt mình trong môi trường thể chế đã được thiết lập. Họ hoạt động trong môi trường đó và chỉ có thể tạo ra sự thay đổi trong một phạm vi nhất định. Tất nhiên, những thay đổi này đòi hỏi sự đồng thuận từ nhiều phía.

Ngoài ra, tổ chức bộ máy nhà nước ở các nước theo thể chế cộng hòa mang tính chuyên môn hoá cao. Thường thì tầng chính trị và tầng hành chính có sự tách bạch tương đối. Tầng chính trị phụ thuộc vào sự tín nhiệm, lá phiếu của người dân đối với các đảng chính trị, các nhà chính trị. Trong khi đó, tầng hành chính (kỹ trị) hoạt động dựa trên nguyên tắc trung lập, gắn với chuyên môn, chỉ tuân thủ pháp luật, được tuyển dụng dựa trên hệ thống thi tuyển theo tài năng. Các nhà chính trị có thể đến và đi gắn với sự tín nhiệm của người dân, trong khi đó các nhà kỹ trị làm việc tương đối ổn định. Việc phân tách bộ máy nhà nước thành hai tầng chính trị và kỹ trị cũng giúp tạo ra một cơ chế ổn định trong vận hành hệ thống.

2.2. Những vấn đề của thể chế chính trị cộng hòa

2.2.1. Thể chế cộng hòa đại nghị

Cách thức tổ chức quyền lực theo mô hình cộng hòa đại nghị cũng có những vấn đề đang đặt ra trong thực tế vận hành quyền lực:

- Quyền lực của nghị viện quá lớn

Có thể nói, trong thể chế cộng hòa đại nghị, quyền lực có xu hướng tập trung trong tay nghị viện nhiều hơn. Quyền lực của cơ quan này được xem là tối cao so với quyền lực của nhánh hành pháp và tư pháp. Trong mô hình này, đảng kiểm soát nghị viện và đảng kiểm soát hành pháp là một. Nghị viện có quyền thành lập chính phủ, đồng thời có thể lật đổ chính phủ bằng đa số phiếu cần thiết. Người đứng đầu hành pháp không thể phủ quyết các luật đã được nghị viện thông qua nên các quyết định một khi đã được cơ quan này phê chuẩn thì khó có thể thay đổi.

- Thời gian đưa ra các quyết định thường chậm

So với hệ thống tổng thống quyền lực của người đứng đầu hành pháp trong hệ thống cộng hòa đại nghị bị hạn chế. Lý do căn bản là thủ tướng trong hệ thống này không phải do toàn dân bầu ra, mà chỉ được bầu từ một đơn vị bầu cử như các nghị sỹ khác. Cả thủ tướng và các bộ trưởng trong chính phủ đều nhận được sự uỷ quyền của quốc hội để thực hiện chức năng hành pháp. Cả thủ tướng và các bộ trưởng chịu trách nhiệm tập thể trước quốc hội. Người ta gọi đây là “chính phủ nội các” với nghĩa một mình thủ tướng không thể đơn phương đưa ra các quyết định, mà ông ta cần sự ủng hộ của các thành viên khác trong chính phủ. Khi một bộ trưởng phản đối một đề xuất nào đó của thủ tướng, quyết định đó có thể sẽ không được thông qua, hoặc bộ trưởng đó sẽ phải từ chức. Do vậy, trong từng vấn

đề, thủ tướng đều cần có sự thoả thuận và bàn bạc với các thành viên chủ chốt trong nội các (cũng thường là các nhà lãnh đạo, các nhân vật quan trọng của đảng mình) để nhận được sự ủng hộ.

Bên cạnh đó, thủ tướng cũng thường phải thăm dò phản ứng của nghị viện trước các đề xuất chính sách, đặc biệt là trong trường hợp đảng của thủ tướng không kiểm soát đa số trong hạ viện. Như vậy, quá trình thông qua các quyết định, chính sách của thủ tướng cần sự đồng thuận của nhiều phía, nên mất nhiều thời gian. Các bên cần thảo luận, thuyết phục lẫn nhau nên các quyết định đưa ra có thể bị chậm.

- Tính không ổn định của chính phủ

Trong mô hình cộng hoà đại nghị, nghị viện có thể bỏ phiếu bất tín nhiệm đối với chính phủ nếu chính phủ hoạt động không hiệu quả. Trong trường hợp một đảng kiểm soát đa số trong hạ viện và đồng thời kiểm soát chính phủ thì thủ tục bỏ phiếu bất tín nhiệm hiếm khi xảy ra, vì điều này đồng nghĩa với việc đảng đa số tự từ bỏ địa vị cầm quyền của mình. Nhưng nếu không có đảng nào chiếm đa số và một chính phủ liên minh được thành lập, thì chính phủ sẽ thiếu tính ổn định. Trong chính phủ liên minh, tùy thuộc vào từng vấn đề chính sách, các đảng nhỏ trong liên minh cầm quyền có thể ủng hộ hay phản đối. Nếu một đảng phản đối chính sách của chính phủ và rút khỏi liên minh, thì chính phủ có nguy cơ bị đổ, vì thiếu đa số cần thiết. Và đảng lớn nhất thường phải mời một đảng khác có sự chia sẻ các quan điểm về vấn đề chính sách tham gia vào liên minh cầm quyền mới. Do các đảng tham gia vào liên minh cầm quyền thường chỉ chia sẻ các mục tiêu ngắn hạn, nên trong hệ thống này, các chính phủ thường khó đưa ra được các chương trình, chính sách mang tính dài hạn.

2.2.2. Thế chế cộng hòa tổng thống

- Quyền hạn của tổng thống quá lớn

Trong mô hình cộng hòa tổng thống, tổng thống được trao quyền hạn rất lớn do nhận được sự uỷ quyền trực tiếp từ người dân. So với các nhà lãnh đạo khác trong bộ máy nhà nước, đây là nhân vật duy nhất do toàn dân bầu ra. Khi nhậm chức, một Tổng thống Mỹ có quyền bổ nhiệm khoảng 4.000 chức danh quyền lực, trong đó chỉ một số chức vụ cao cấp là cần sự phê chuẩn của Thượng viện, còn lại Tổng thống có thể quyết định với tư cách cá nhân. Ông ta cũng là người lựa chọn các bộ trưởng và bộ máy giúp việc cho bản thân. Người ta gọi mô hình cộng hòa Tổng thống là “Chính phủ văn phòng”, vì các bộ trưởng được xem là những người giúp việc, tư vấn, giúp Tổng thống theo dõi các lĩnh vực cụ thể. Còn Tổng thống vẫn là người chịu trách nhiệm cuối cùng với tư cách cá nhân trước các quyết định của Chính phủ. Mức độ quyền lực của Tổng thống còn thể hiện ở quyền phủ quyết. Theo hiến pháp Mỹ, Tổng thống có thể phủ quyết các dự luật đã được quốc hội thông qua và quốc hội chỉ có thể vượt qua quyền phủ quyết bằng cách bỏ phiếu lại ở cả hai viện với 2/3 phiếu thuận trở lên. Tuy nhiên, do hai đảng Dân chủ và Cộng hòa kiểm soát quốc hội với mức độ tương quan gần như 50 - 50, để đạt được 2/3 số phiếu là không đơn giản. Theo các số liệu thống kê, rất ít các dự luật bị Tổng thống phủ quyết vượt qua được cửa ải này⁽²⁾. Như vậy, chỉ cần một lá phiếu phủ quyết của Tổng thống đã có thể vô hiệu hóa quyền lực của quốc hội với vài trăm người.

- Khả năng gây ra những bế tắc trong quá trình chính sách

⁽²⁾ Xem: James Wilson, John DiIulio (1995), *American Government - Institutions and policies*, D.C Heath and Company, page 372.

Một vấn đề khác khiến cho nhiều người quan ngại cho mô hình cộng hoà tổng thống là *khả năng gây ra những bế tắc trong quá trình chính sách*. Tình huống này thường xảy ra khi đa số trong quốc hội và tổng thống thuộc về hai đảng khác nhau. Quốc hội có thể cản trở các đề xuất chính sách của tổng thống và ngược lại.

Các ràng buộc này đòi hỏi giữa tổng thống và quốc hội cần có sự thỏa hiệp, tìm ra các giải pháp mà cả hai bên đều có thể chấp nhận được, làm cho quá trình chính sách quốc gia được vận hành một cách thông suốt.

2.2.3. Thể chế cộng hoà lưỡng tính

Thể chế cộng hoà lưỡng tính cũng có thể xảy ra xung đột do đa số trong quốc hội và tổng thống được nắm giữ bởi hai phái khác nhau. Khi ở tình trạng “cùng chung sống”, thì các xung đột chính trị giữa thủ tướng và tổng thống diễn ra khá thường xuyên, và đôi khi làm cho nền chính trị trở nên trì trệ.

Nhìn chung, qua nghiên cứu ba mô hình của thể chế chính trị cộng hoà cho thấy một sự nhất quán: mức độ uỷ quyền tương ứng với mức độ quyền lực⁽³⁾. Người uỷ quyền cũng đồng thời là người trút quyền. Phạm vi uỷ quyền càng lớn, càng trực tiếp thì cấp độ quyền lực càng cao, và phạm vi quyền lực càng rộng. Các phân tích trên cũng cho thấy, không có một mô hình thể chế cộng hoà nào là hoàn hảo tuyệt đối, mà mỗi mô hình đều có những ưu và nhược điểm riêng.

Trên thế giới, số lượng các quốc gia áp dụng thể chế chính trị cộng hoà tương đối lớn. Từ các khuôn mẫu chung, mỗi nước lại có những cải biến để phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh thực tế của đất nước mình. Vì lẽ đó, các khái quát đối với từng loại hình thể chế như trên cũng chỉ mang tính tương đối. Các yếu tố như văn hoá chính trị, truyền thống lịch sử, mức độ tương quan quyền lực giữa các nhóm, hệ thống đảng phái... có ảnh hưởng mạnh mẽ đến sự vận hành này.

Tài liệu tham khảo

1. Theodore Lowi, Benjamin Ginsberg (1998), *American Government - Freedom and Power*, W.W.Norton & Company, Inc.
2. James Wilson, John DiIulio (1995), *American Government - Institutions and policies*, D.C Heath and Company.
3. Benjamin Ginsberg, Theodore Lowi, Margaret Weir (2005), *We the people – An introduction to American Politics*, W.W. Norton & Company.
4. Thomas Cronin, Micheal Genovese (2010), *The paradoxes of the American Presidency*, Oxford University Press.
5. Samuel Kernell and Gary C. Jackson (2007), “*Logic chính trị Mỹ*”, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
6. Roger H.Davidson và Walter J.Oleszek (2002), *Quốc hội và các thành viên*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
7. Bill Jones & Dennis Kavanagh (1998), *British politics today*, Manchester University Press.
8. Dennis Kavanagh (1998), *British politics - continuing and changes*, Oxford University Press.
9. Gabriel A. Almond and Bingham Powell (1988), *Comparative politics today - A world view*, By Gabriel A.Almond and Bingham Powell.
10. Michael J.Sodaro (2000), *Comparative Politics - A global introduction*, Vol II, George Washington University.
11. Monte Palmer (1997), *Comparative politics - Political economy, political culture, and political interdependence*, F. E Peacock Publishers Inc.
12. Ngô Huy Đức, Trịnh Thị Xuyên (Đồng chủ biên) (2008), *Chính trị học so sánh - từ cách tiếp cận cấu trúc, chức năng*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

⁽³⁾ Xem: Ngô Huy Đức, Trịnh Thị Xuyên (Đồng chủ biên) (2008), *Chính trị học so sánh - từ cách tiếp cận cấu trúc, chức năng*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.435 - 437.

