

ĐỔI MỚI NHẬN THỨC VỀ DÂN CHỦ ĐẠI DIỆN VÀ CƠ CHẾ PHÁP LÝ THỰC HIỆN DÂN CHỦ ĐẠI DIỆN Ở VIỆT NAM HIỆN NAY

TRƯƠNG VĨNH KHANG^(*)

Tóm tắt: Bài viết trình bày tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh về dân chủ đại diện và thực hiện dân chủ đại diện trong chế độ dân chủ ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, bài viết nhận diện các bước phát triển tư duy, nhận thức về dân chủ đại diện và cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện của Đảng Cộng sản Việt Nam trong quá trình lãnh đạo xây dựng chế độ dân chủ và nhà nước pháp quyền ở Việt Nam. Đồng thời, xác định yêu cầu tiếp tục đổi mới nhận thức về dân chủ đại diện và đề xuất những hướng cần bản trong đổi mới nhận thức và phát triển lý luận về dân chủ đại diện và cơ chế thực hiện dân chủ đại diện ở Việt Nam hiện nay.

Từ khóa: Dân chủ đại diện; cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện.

Abstract: This article presented Ho Chi Minh's ideology of representative democracy and how to carry out representative democracy in Vietnam. Changes in awareness of representative democracy were discussed and legal regulations on representative democracy by the Communist Party were reviewed. New requirements in innovating understanding of representative democracy and its practice in Vietnam were also identified.

Keywords: Representative democracy; legal regulation.

Ngày nhận bài: 12/10/2019; Ngày sửa bài: 05/11/2019; Ngày duyệt đăng bài: 27/11/2019.

Mở đầu:

Sau khi tiến hành Cách mạng tháng Tám thành công, ngày 2 tháng 9 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh tuyên bố nước Việt Nam độc lập trước quốc dân và thế giới. Việc quan trọng đầu tiên Hồ Chí Minh tiến hành là xây dựng nhà nước Việt Nam độc lập, dân chủ thông qua việc kết hợp nhiều hình thức dân chủ: dân chủ đại diện; dân chủ trực tiếp với nhiều hình thức. Trong bối cảnh phát huy dân chủ trong lịch sử của nhà nước đương đại, dân chủ đại diện là vấn đề được đặt ra một cách mạnh mẽ ở nước ta. Dân chủ đại

diện được Đảng ta nhận thức rõ ràng là hình thức dân chủ tiêu biểu và lâu dài nhất. Dân chủ đại diện là phương thức thực hiện quyền lực nhà nước cơ bản và phổ biến nhất của Nhân dân, là hình thức thể hiện ý chí của chủ thể quyền lực gián tiếp qua các cơ quan đại diện theo phương thức "ủy quyền". Chính vì vậy, bước phát triển mới trong nhận thức của Đảng ta về dân chủ là đặt dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện là hai hình thức cơ bản để người chủ của quyền lực nhà nước thực

^(*) TS., Viện Nhà nước và Pháp luật.

hiện quyền lực của mình. Từ quan niệm chế độ ta là chế độ dân chủ và từ góc nhìn của chế độ chính trị, chế độ xã hội, Đảng ta mở rộng quan niệm về dân chủ đại diện, thừa nhận tính chất đại diện của Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội và toàn bộ bộ máy nhà nước do Nhân dân trực tiếp hay gián tiếp ủy quyền. Tiếp tục đổi mới nhận thức và phát triển lý luận về cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện ở Việt Nam hiện nay trong bối cảnh xây dựng nhà nước pháp quyền là một nhu cầu thực tiễn đặt ra cần được luận giải.

1. Tư tưởng Hồ Chí Minh về dân chủ đại diện và thực hiện dân chủ đại diện ở Việt Nam

Ở Việt Nam, trước khi có sự ra đời của nhà nước cách mạng, chưa có một thể chế dân chủ nào. Có chăng chỉ tồn tại những giá trị dân chủ mang tính thoả thuận của cộng đồng thể hiện trong không gian của làng xã mang tính chất “dân chủ làng xã”.

Cho đến những năm 20 của thế kỷ XX, Nguyễn Ái Quốc - Hồ Chí Minh đã thu nhận những điểm tinh túy, tiến bộ của những hình thức dân chủ (đã có) ở châu Âu, kết hợp hài hoà với truyền thống nhân văn của dân tộc để xây dựng những luận điểm về dân chủ cho cách mạng Việt Nam trong tư tưởng của mình. Người khẳng định địa vị làm chủ của nhân dân, coi đó là nội dung cơ bản của nền dân chủ mới. Phạm trù *làm chủ; là người chủ* là nội dung trung tâm trong tư tưởng dân chủ của Hồ Chí Minh. Nhân dân có quyền

làm chủ, là người chủ của xã hội là tiêu chí quan trọng xác định bản chất của chế độ dân chủ nhân dân.

Dân chủ đại diện là chế độ được xây dựng và đề cao trong tư tưởng Hồ Chí Minh. Quan điểm của Hồ Chí Minh về dân chủ đại diện thể hiện ở một số nội dung cơ bản: 1) Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; 2) Quyền lực của nhân dân phải được khẳng định bằng Hiến pháp và pháp luật; 3) Quyền lực đó được thực hiện và được bảo đảm thông qua nhà nước dân chủ.

Sau khi tiến hành Cách mạng tháng Tám thành công, ngày 2 tháng 9 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh tuyên bố nước Việt Nam độc lập trước quốc dân và thế giới. Việc quan trọng đầu tiên của Hồ Chí Minh tiến hành là xây dựng nhà nước Việt Nam độc lập, dân chủ thông qua việc kết hợp nhiều hình thức dân chủ: dân chủ đại diện thông qua hoạt động của các thiết chế Nhà nước (Nghị viện/Quốc hội và Hội đồng nhân dân); dân chủ trực tiếp với nhiều hình thức như chế độ bầu cử Nghị viện/ Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp; chế độ toàn dân phúc quyết; chế độ kiểm điểm tự phê bình và tiếp thu ý kiến phê bình trước nhân dân đối với cán bộ chính quyền cơ sở ...

Tổng tuyển cử năm 1946 là sự biểu hiện cao nhất của việc thực hiện quyền dân chủ chính trị của nhân dân, bảo đảm chế độ dân chủ một cách thiết thực nhất. Hồ Chí Minh tin rằng: “*Một Quốc hội được bầu ra bằng phổ thông đầu phiếu đảm bảo cho đất nước một Hiến pháp dân*

chủ⁽¹⁾. Thực tế đã chứng minh rằng, lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc, với việc toàn dân tham gia Tổng tuyển cử để bầu ra cơ quan đại diện quyền lực cao nhất của mình, nhân dân ta đã khẳng định được vai trò chủ thể cao nhất của quyền lực. Và chính việc xây dựng nên cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thông qua tuyển cử mà tư tưởng Hồ Chí Minh về thiết chế dân chủ đại diện đã được thể hiện một cách sinh động trên thực tế.

Theo Hồ Chí Minh, mọi thiết chế chính trị được lập ra phải tuân thủ nguyên tắc: quyền lực là của nhân dân và vì lợi ích của dân. *"Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo"*⁽²⁾. Biểu hiện rõ nét nhất của thiết chế dân chủ đại diện chính là Quốc hội - cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân cả nước. Tính chất đại diện của Quốc hội thể hiện trước hết ở cách thức hình thành: Quốc hội là cơ quan duy nhất do cử tri cả nước bầu ra theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu. Tính chất đại diện của Quốc hội còn thể hiện ở chỗ: Quốc hội bao gồm những đại biểu đại diện cho các tầng lớp nhân dân, cho các vùng lãnh thổ trên cả nước. Đại biểu Quốc hội không chỉ đại diện cho cử tri ở đơn vị bầu cử của mình, mà còn đại diện cho cử tri cả nước. Việc quy định Quốc hội do cử tri cả nước bầu ra, tiêu chuẩn và điều kiện của cử tri cũng như của ứng cử viên, quy trình lựa chọn ứng cử viên, quyền khiếu nại trong bầu cử... thể hiện tính chất dân chủ trong việc

hình thành nên cơ quan đại diện cho dân. Đây là yếu tố không thể thiếu trong cơ chế dân chủ đại diện. Tính đại diện rộng rãi đã mang lại tính quyền lực nhà nước cao nhất cho Quốc hội. Nhân dân thực hiện quyền dân chủ của mình thông qua cơ quan đại diện cao nhất của mình, không chỉ thực thi quyền mà còn có trách nhiệm tham gia hoạch định và thi hành các chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của nhà nước. Yếu tố này có ý nghĩa rất quan trọng trong thể chế dân chủ đại diện.

2. Quá trình phát triển nhận thức, tư duy chính trị của Đảng về dân chủ đại diện và cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện ở Việt Nam

Trung thành với tư tưởng dân chủ do Hồ Chí Minh khởi xướng, trong cương lĩnh đường lối, chủ trương, chính sách của mình, Đảng ta luôn nhận thức rằng: cách mạng là sự nghiệp của quần chúng và nhân dân là chủ thể tối cao của quyền lực Nhà nước. Đặc biệt, trong quá trình đổi mới đất nước, các nghị quyết Đại hội VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII của Đảng ngày càng nhất quán khẳng định quan điểm về việc xây dựng chế độ dân chủ XHCN và đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH (năm 1991) cũng đã chỉ ra tiêu chí, mô hình nền dân chủ XHCN. Mô hình này rõ nét hơn trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời

⁽¹⁾ Hồ Chí Minh (2000) Toàn tập, Nxb. Chính trị quốc gia, H., t.4, tr.468.

⁽²⁾ Điều 1, Chương I, Hiến pháp năm 1946.

kỳ quá độ lên CNXH (bổ sung phát triển năm 2011): "Xã hội xã hội chủ nghĩa mà nhân dân ta xây dựng là một xã hội: Dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh" do nhân dân làm chủ"⁽³⁾.

Từ Đại hội VI đến Đại hội XI, Đảng ta đã có những bước tiến quan trọng trong việc nhận thức về dân chủ. Điều đó thể hiện qua những luận điểm sau đây:

Thứ nhất, Đảng ta đã thẳng thắn thừa nhận những thiếu sót, sai lầm trong việc thực hành dân chủ như: Đảng lãnh đạo, nhân dân làm chủ, Nhà nước quản lý: chưa được thể chế hóa thành cơ chế; việc lựa chọn, bố trí cán bộ: chưa chú ý lắng nghe ý kiến của quần chúng; vi phạm nguyên tắc tập trung dân chủ; về mặt tổ chức: đã để cho bộ máy nhà nước, bộ máy của Đảng và các đoàn thể phình ra quá lớn; bộ máy công kênh, phong cách quan liêu, vi phạm dân chủ, thậm chí vi phạm nghiêm trọng quyền làm chủ của nhân dân,...

Thứ hai, Đảng chỉ ra nguyên nhân dẫn đến những thiếu sót sai lầm đó là: công tác nghiên cứu lý luận, tổng kết thực tiễn nhìn chung vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của việc thực hành dân chủ; nhận thức trên nhiều vấn đề cụ thể của công cuộc đổi mới còn hạn chế, thiếu thống nhất; sự lãnh đạo, chỉ đạo của Đảng, quản lý, điều hành của Nhà nước trên một số lĩnh vực và một số vấn đề lớn chưa tập trung, kiên quyết dứt điểm; tổ chức thực hiện vẫn là khâu yếu; năng lực, phẩm chất của một bộ phận cán bộ, đảng viên, công chức, viên chức còn bất cập...

Thứ ba, Đảng đã đề ra những chủ trương đúng đắn về dân chủ, biểu hiện như sau: 1) Lấy dân làm gốc, tập trung và phát huy quyền làm chủ của nhân dân; 2) Coi dân chủ vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước, là bản chất của chế độ xã hội chủ nghĩa, là mục tiêu và động lực của công cuộc đổi mới. Đặc trưng của xã hội xã hội chủ nghĩa là do nhân dân làm chủ. Mục tiêu chủ yếu của đổi mới hệ thống chính trị là nhằm thực hiện tốt dân chủ; 3) Thực hiện dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra và xây dựng cơ chế cụ thể để thực hiện phương châm đó. Bảo đảm dân chủ trong quá trình ra quyết định và thực hiện các quyết định, phải thảo luận dân chủ. Thực hành dân chủ, giám sát và phản biện xã hội; 4) Quyền làm chủ của nhân dân cần được thể chế hóa bằng pháp luật và tổ chức. Dân chủ đi đôi với kỷ luật. Quản lý đất nước bằng pháp luật, chứ không phải chỉ bằng đạo lý. Dân chủ phải gắn với công bằng xã hội. Dân chủ phải đi đôi với kỷ cương, phải được thể chế hóa bằng pháp luật và được pháp luật bảo đảm; 5) Nhân dân làm chủ trực tiếp bằng các hình thức nhân dân tự quản, bằng hương dẫn, vừa thực hiện dân chủ trực tiếp, vừa thực hiện dân chủ đại diện; 6) Thực hiện quy chế dân chủ trong nghiên cứu và sáng tạo khoa học. Bảo đảm tự do, dân chủ cho mọi sáng tạo văn hóa, văn học, nghệ thuật. Thực hiện quy chế dân chủ ở

⁽³⁾ Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2011, tr.70.

cơ sở và ban hành pháp lệnh dân chủ cơ sở;... 7) Thực hành dân chủ trong Đảng, củng cố sự liên hệ giữa Đảng và nhân dân, khắc phục chủ nghĩa quan liêu, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ. Phải đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng; đổi mới tổ chức và phương thức hoạt động của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, cải cách thể chế và phương thức hoạt động của Nhà nước và xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Kế thừa những nhận thức nói trên, Đại hội XII có những điểm mới về phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm thực hành quyền làm chủ của nhân dân. Trong tư duy lý luận của Đảng ta, vấn đề không dừng lại ở quan niệm về dân chủ xã hội chủ nghĩa, mà điều quan trọng hơn là tiếp tục thực hành, phát huy dân chủ, nghĩa là phải tạo được bước chuyển căn bản từ nhận thức đến hành động. Để đạt được mục tiêu xây dựng xã hội thực sự dân chủ, Đại hội XII xác định rõ: *"Tiếp tục phát huy dân chủ xã hội chủ nghĩa, bảo đảm tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Dân chủ phải được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Bảo đảm để nhân dân tham gia ở tất cả các khâu của quá trình đưa ra những quyết định liên quan đến lợi ích, cuộc sống của nhân dân"*⁽⁴⁾. Phương thức, cơ chế thực hành dân chủ xã hội chủ nghĩa là nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua hoạt động của Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và các hình thức dân chủ trực tiếp, dân chủ đại diện. Thể chế hoá và

nâng cao chất lượng các hình thức thực hiện dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện. Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền và nghĩa vụ công dân theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013. Tiếp tục thực hiện tốt dân chủ ở cơ sở; thể chế hoá và thực hiện tốt phương châm "dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra"⁽⁵⁾.

Trong bối cảnh phát huy dân chủ nói trên, dân chủ đại diện là vấn đề được đặt ra một cách mạnh mẽ ở nước ta. Dân chủ đại diện được Đảng ta nhận thức rõ ràng là hình thức dân chủ tiêu biểu và lâu dài nhất. Dân chủ đại diện là phương thức thực hiện quyền lực nhà nước cơ bản và phổ biến nhất của Nhân dân, là hình thức thể hiện ý chí của chủ thể quyền lực gián tiếp qua các cơ quan đại diện theo phương thức "ủy quyền". Chính vì vậy, bước phát triển mới trong nhận thức của Đảng ta về dân chủ là đặt dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện là hai hình thức cơ bản để người chủ của quyền lực nhà nước thực hiện quyền lực của mình. Từ quan niệm chế độ ta là chế độ dân chủ và từ góc nhìn của chế độ chính trị, chế độ xã hội, Đảng ta mở rộng quan niệm về dân chủ đại diện, thừa nhận tính chất đại diện của Đảng, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức xã hội và toàn bộ bộ máy nhà nước do Nhân dân trực tiếp hay gián tiếp ủy quyền. Nhìn từ góc độ tổ chức và thực

⁽⁴⁾ Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, tr.38.

⁽⁵⁾ Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, tr.38.

hiện quyền lực nhà nước, dân chủ đại diện được thực hiện thông qua các cơ quan thực thi quyền lực nhà nước do nhân dân ủy quyền. Các cơ quan nhà nước được nhân dân ủy quyền không chỉ là các cơ quan dân cử trực tiếp như Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp mà còn bao gồm cả các cơ quan trong hệ thống hành pháp và tư pháp do nhân dân gián tiếp ủy thác quyền lực. Các cơ quan này thay mặt nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước để điều hành, quản lý xã hội và chịu sự giám sát của nhân dân. Tuy nhiên, cơ quan nào do nhân dân trực tiếp ủy quyền thông qua bầu cử thì tính đại diện và tính quyền lực sẽ cao hơn. Theo đó, Đảng ta đặc biệt coi trọng vị thế của các thiết chế đại diện do nhân dân trực tiếp ủy quyền để thực hiện quyền lực nhân dân. Đại hội XII của Đảng nhấn mạnh: *“Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quốc hội thực hiện tốt chức năng lập pháp, quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước và giám sát tối cao, nhất là đối với việc quản lý, sử dụng các nguồn lực của đất nước... Hoàn thiện cơ chế để nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của cơ quan dân cử, nhất là hoạt động lập pháp của Quốc hội, đại biểu Quốc hội, cơ chế giám sát, đánh giá đối với người giữ chức vụ do Quốc hội, Hội đồng nhân dân bầu hoặc phê chuẩn, tăng cường hơn nữa sự gắn kết giữa giám sát của Quốc*

hội với kiểm tra, giám sát Đảng, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và giám sát của nhân dân”.

Hiến pháp, pháp luật là phương thức biểu thị rõ nét nhất tư duy chính trị và nhận thức khoa học của Đảng ta về dân chủ nói chung, dân chủ đại diện nói riêng. Qua các bản Hiến pháp từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013, dân chủ đại diện luôn được đề cao thông qua việc ghi nhận vị trí, vai trò, thẩm quyền của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp gắn với tính chất là cơ quan đại diện và quyền lực nhà nước. Hiến pháp năm 2013 thể hiện rõ bước phát triển trong tư duy về dân chủ đại diện bằng sự ghi nhận tại điều 6 *“Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước”*, và nhiều quy định khác về quyền bầu cử, ứng cử của công dân, về vị trí, chức năng, thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước... đặc biệt là các quy định về tính chất, vị trí, chức năng, thẩm quyền, hình thức và phương pháp hoạt động trong thực hiện nhiệm vụ đại diện của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp.

Phát triển tư duy chính trị về dân chủ đại diện luôn đi đôi với nhận thức của Đảng ta về cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện. Để có dân chủ đại diện, không chỉ dừng ở các tuyên bố trong Hiến pháp và pháp luật mà còn phải là sự ghi nhận các quyền cụ thể của cử tri, địa vị pháp lý của các thiết chế thực hiện nhiệm

vụ đại diện, các nguyên tắc và các điều kiện đảm bảo thực hiện dân chủ đại diện. Để có dân chủ đại diện, cũng cần phải có đường dẫn để biến các quy định của Hiến pháp và pháp luật thành hiện thực. Điều này lại liên quan đến vai trò lãnh đạo của Đảng, tính tích cực chính trị của công dân, hành động cụ thể trong thực hiện nhiệm vụ đại diện của đại biểu và cơ quan đại diện, khả năng thực tế để nhân dân giám sát và hủy bỏ ủy quyền đại diện đối với các thiết chế đại diện... Đây cũng là những vấn đề ngày càng được nhận diện rõ trong các văn kiện chính trị và hệ thống pháp luật thể chế hóa nhận thức, tư duy của Đảng ta về dân chủ đại diện trong thời gian gần đây.

3. Tiếp tục đổi mới nhận thức và phát triển lý luận về cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện ở Việt Nam hiện nay

Trước hết, cần phải nhận thức được “dân chủ” theo nghĩa chủ động.

Trên thực tế, nhận thức khá phổ biến về mối quan hệ giữa nhà nước và nhân dân là xem nhân dân như chủ thể thụ động, cần phải thu hút rộng rãi họ tham gia vào hoạt động của Nhà nước. Trong nền chính trị hiện đại và dân chủ, điều này không còn đúng nữa.

Dân chủ trong tổ chức và vận hành quyền lực nhà nước phải là dân chủ chủ động, là quyền của nhân dân, quyền của công dân. Dân chủ không chỉ là sự tham gia, đóng góp trí tuệ tập thể, các nguồn lực của nhân dân vào vận hành của bộ máy nhà nước, mà còn phải xem đây là phương thức tránh các sai lầm của người lãnh đạo,

của nhà nước. Dân chủ là yêu cầu nội tại của mỗi quốc gia và là xu hướng có tính chất toàn cầu. Nhưng quyền dân chủ đích thực chỉ có khi dân chủ được thực hiện một cách tự do. Đây là thước đo đánh giá mức độ phát triển một chế độ chính trị, mức độ tự do của con người. Đương nhiên, không có dân chủ tự do không có giới hạn. Tự do phải là tất yếu được nhận thức và thực hiện. Giới hạn của tự do của mỗi người là tự do của người khác. Nền dân chủ càng phát triển cao thì các quyền dân chủ của công dân càng được mở rộng và thực chất.

Đối với nước ta, trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế, các thành tựu kinh tế đã đưa nước ta trở thành nước có thu nhập trung bình thấp, đời sống vật chất của người dân đã được nâng cao hơn. Trong tính quy luật, những thành tựu đạt được trong lĩnh vực kinh tế sẽ đòi hỏi tương ứng nhu cầu cao hơn về dân chủ, về quyền chính trị của công dân. Đó không chỉ là nhu cầu của người dân mà còn là cách để củng cố, bảo đảm duy trì và phát triển các thành quả về kinh tế.

Nhận thức về dân chủ gắn với nhận thức về tiêu chí phân chia các hình thức dân chủ. Nói dân chủ đại diện người ta nhắc đến hình thức mà người dân ủy quyền cho những người đại diện cho mình quyết định các công việc nhà nước trong phạm vi xác định. Việc nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua các cơ quan đại diện do nhân dân bầu ra. Điều đó có nghĩa rằng, các cơ quan đại diện chỉ là “người đại diện” mà không phải là chủ thể của quyền lực. Chủ thể đó vẫn tiếp tục

là nhân dân. Ở đây có sự ủy quyền thực thi quyền lực mà không phải là trao quyền. Dân chủ đại diện thường gắn liền với các cơ quan hoạt động tập thể nghị viện (hoặc tên gọi khác), hội đồng địa phương. Còn khi nói đến dân chủ trực tiếp, người ta nói đến việc quyết định các công việc nhà nước do công dân trực tiếp thực hiện không thông qua khâu trung gian. Trong đó, bầu cử là tiền đề pháp lý cho sự ra đời, tồn tại và hoạt động của các thiết chế dân chủ đại diện: Quốc hội, Hội đồng nhân dân. Bầu cử là hình thức dân chủ trực tiếp, là công cụ của nhân dân để trao quyền, ủy quyền, thành lập nên bộ máy nhà nước, xác lập tính hợp pháp của quyền lực nhà nước, tạo tính chính đáng cho quyền lực chính trị của đảng cầm quyền theo ý chí của nhân dân.

Ở đây có thể sẽ xuất hiện câu hỏi lớn: giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện, có những hình thức thể hiện quyền của người dân nhưng sẽ xếp vào đâu nếu chỉ theo tiêu chí nói trên? Các hình thức đó như: khiếu nại, tố cáo, kiến nghị, phản biện xã hội, tư vấn xã hội, giám sát trực tiếp của người dân. Các hình thức này tự nó không có vai trò quyết định trong việc ra quyết định hoặc thực hiện các hành động, hành vi nào của cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền. Vậy nên chăng, trong nhận thức lý luận cần xem nó như một yếu tố của công đoạn, hay quy trình không thể thiếu trong các trường hợp nhất định để chính quyền quyết định về vấn đề nào đó. Về cơ bản, đây là các hình thức đứng trung gian để thực hiện quyền của người dân,

vừa mang yếu tố của dân chủ trực tiếp (xét về tính chất và mục tiêu), vừa mang yếu tố của dân chủ đại diện (xét về kỹ thuật thực hiện). Ngoài ra, cũng có ý kiến cho rằng khi người dân, qua việc bầu cử, bầu ra người đại diện của mình để thay mặt mình, thực hiện quyền lực mà nhân dân ủy thác, thì việc bầu cử ở đây chính là một phương thức để tạo lập nên nền dân chủ đại diện, một công đoạn của dân chủ đại diện...

Nhìn từ phương diện này, nhận thức về cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện cũng cần được chuẩn hóa. Có thể không nhất thiết phải đưa ra khái niệm dưới dạng một định nghĩa. Cũng có thể không nhất thiết phải đạt được sự thống nhất cao về cấu trúc của các thành tố tạo thành cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện. Tuy nhiên, nhất thiết phải đạt được sự thừa nhận chung về tính nền tảng pháp luật của cơ chế, tính kết nối giữa các thành tố căn bản của cơ chế và tính vận động của cơ chế với mục tiêu hướng tới bảo đảm quyền lực của nhân dân, bảo đảm nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước thông qua các cơ quan đại diện do nhân dân bầu ra, bảo đảm các cơ quan đại diện chủ là “người đại diện” mà không phải là chủ thể của quyền lực.

Từ đó, cũng cần đổi mới nhận thức về tính đại diện của đại biểu. Về tính đại diện của đại biểu Quốc hội, hiện có ba quan niệm: (i) Đại diện đồng dạng, đại biểu đại diện theo các cơ cấu, thành phần xã hội; (ii) Đại diện theo khu vực địa lý, đại biểu đại diện cho dân cư theo đơn vị bầu cử; và (iii) Đại diện chính trị, đại biểu đại diện cho các tư tưởng, đường lối, chính

sách gắn với các đảng chính trị⁽⁶⁾. Mỗi phương thức đại diện có những ưu nhược điểm riêng nên nhiều quốc gia lựa chọn việc kết hợp đại diện theo khu vực địa lý và đại diện theo đảng chính trị. Ở nước ta, có sự kết hợp cơ chế đại diện theo cơ cấu, thành phần xã hội với đại diện theo khu vực địa lý, nhưng nghiêng nhiều về “đại diện đồng dạng”. Thực tế cho thấy quan niệm này đến nay đã không còn phù hợp. Trong điều kiện cụ thể ở nước ta, cần xác định đại diện theo khu vực địa lý (đơn vị bầu cử) làm tiêu chí căn bản, là trụ cột cho tính đại diện của đại biểu Quốc hội. Đây là cơ sở để đại biểu Quốc hội gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri, nhất là cử tri ở đơn vị bầu cử. Đổi mới nhận thức theo hướng này hoàn toàn không loại bỏ một cách tuyệt đối quan niệm về đại diện như trước đây. Cơ cấu, thành phần trở thành tiêu chí bổ sung để bảo đảm tính đại diện hợp lý cho các nhóm yếu thế, đặc thù như phụ nữ, dân tộc, tôn giáo bằng các quy định cụ thể và bằng công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, tiến cử, giới thiệu nhân sự ứng cử, khắc phục những điểm hạn chế của cơ chế đại diện theo tiêu chí dân số. Tư duy này cũng cần áp dụng đối với việc xác lập tính đại diện của đại biểu Hội đồng nhân dân các cấp, song hành với nhu cầu chuyển dần tư duy theo hướng thúc đẩy phân quyền giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, từng bước tạo lập cơ chế tự quản địa phương.

Gắn mật thiết với yêu cầu nâng cao nhận thức về dân chủ, dân chủ đại diện và cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện

là nhu cầu cần thiết đổi mới tư duy lý luận về Nhà nước pháp quyền Việt Nam và về nền chính trị Việt Nam hiện nay. Trên thực tế, trong hơn 30 năm đổi mới vừa qua, chúng ta đã từng bước hình thành nhận thức về Nhà nước pháp quyền. Đến nay, những đường nét cơ bản về Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam và theo đó, những yêu cầu cơ bản của Nhà nước pháp quyền Việt Nam đối với việc phát huy dân chủ đã được định hình. Tuy nhiên, một chủ thuyết đầy đủ về Nhà nước pháp quyền Việt Nam vẫn chưa được xác lập đầy đủ, kéo theo những lúng túng trong nhận diện và triển khai các cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ.

Tương tự như vậy, trong tiến trình đổi mới từ năm 1986 đến nay, có thể thấy nhiều vấn đề của hệ thống chính trị đã được đặt ra nghiên cứu và có những nhận thức ngày càng rõ ràng hơn. Từ chỗ giáo điều, cứng nhắc và áp đặt, nhận thức các mối quan hệ trong hệ thống chính trị dần đi tới chỗ bàn luận về các vấn đề gai góc có tính thực chất, cởi mở hơn. Trên thực tế, mặc dù Đảng ta đề cao vị trí chủ thể quyền lực của nhân dân, coi hệ thống chính trị là hình thức thực hiện quyền lực chính trị của nhân dân, là hệ thống các thiết chế được tổ chức để thực hiện các nhiệm vụ và quyền hạn do nhân dân giao phó nhưng đang tồn tại mâu thuẫn rất lớn trong nhận thức về mối tương quan giữa nhu cầu đảm bảo tính tối cao của nguyên

⁽⁶⁾ Andrew Reynolds, Ben Reilly, Andrew Ellis (2005), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, pp 9-10.

lý chủ quyền nhân dân với nhu cầu duy trì sự lãnh đạo duy nhất và toàn diện của Đảng Cộng sản đối với nhà nước và xã hội. Đường như chúng ta đang có sự ngập ngừng, e ngại khi đề cập vấn đề phạm vi, cơ chế, phương thức ủy quyền của nhân dân cho mọi thiết chế trong hệ thống chính trị cũng như chưa chú ý đúng mức trong nhận thức về tính chính đáng và hợp pháp của việc thực thi quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước ở Việt Nam.

Một bộ phận lớn các vấn đề nêu trên đã được nhận thức lại và có những vấn đề được ghi nhận trong Hiến pháp năm 2013. Gần đây, trên các phương tiện truyền thông và trong các hội thảo, hội nghị... có nhiều vấn đề cốt tử của các mối quan hệ trong nền chính trị, trong đó có các vấn đề liên quan đến dân chủ đại diện lại tiếp tục được bàn thảo sôi nổi. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều câu hỏi rất căn bản về hệ thống chính trị, các mối quan hệ của hệ thống chính trị mà nếu chưa được giải quyết, chắc chắn sẽ không thể thiết lập được cơ chế pháp lý hữu hiệu thực hiện dân chủ đại diện cũng như tổ chức và hoạt động nói chung của hệ thống chính trị ở Việt Nam. Một trong số những câu hỏi lớn đó có liên quan đến ý tưởng về việc không tổ chức Hội đồng nhân dân tại một số đơn vị hành chính trong thời gian vừa qua. Nếu xuất phát từ những ưu điểm của chế định dân chủ đại diện và của các thiết chế tổ chức của nó như Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp (tính chính danh đặc trưng, khả năng tạo nên sự ổn định của nhà nước, tính chặt chẽ, có hệ thống về chức năng, nhiệm

vụ, tính chuyên nghiệp và tính chịu trách nhiệm giải trình...) thì dân chủ đại diện là hình thức dân chủ tất yếu, không thể thay thế bằng bất kỳ một yếu tố nào khác. Vì vậy, Đề án thí điểm không tổ chức Hội đồng nhân dân quận, huyện, phường được triển khai đối với 483 phường, 67 huyện và 32 quận thuộc 10 tỉnh, thành phố có thể được xem là biểu hiện của khuynh hướng nhận thức chưa phù hợp về tính không thể thay thế của các thiết chế tổ chức của dân chủ đại diện. Khi lập luận về khả năng bỏ Hội đồng nhân dân ở quận, huyện, phường có ý kiến đã viện dẫn cấu trúc bộ máy nhà nước theo Hiến pháp 1946 và cho rằng cần phải tổ chức một cơ quan hành chính tại các địa phương đó với tính cách là "cánh tay nối dài" của Ủy ban nhân dân cấp trên. Tuy nhiên, theo Hiến pháp 1946 thì thiết chế Ủy ban hành chính là một thiết chế rất độc đáo, không phải là cánh tay nối dài của chính quyền địa phương cấp trên như mô hình dự kiến của Nghị quyết 26 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội mà là do Hội đồng các xã, Hội đồng các tỉnh bầu ra. Về mặt lý luận, một cơ quan không đại diện cho nhân dân địa phương, không phụ thuộc vào nhân dân địa phương thì khó có thể trở thành thiết chế lý tưởng để phục vụ lợi ích cho người dân địa phương và đảm bảo quyền dân chủ, quyền tham gia của họ vào giải quyết các công việc ở địa phương. Thực tiễn thực hiện cuộc thí điểm này đã không chỉ ra được lời giải về sự cần thiết phải bỏ thiết chế dân chủ đại diện ở bất kỳ một cấp địa phương nào. Rõ ràng, mặc dù, trên thực tế, hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp còn

mang nhiều tính hình thức nhưng điều đó không phải là cơ sở để "bắt chước nước và bắt luôn cả đũa bé" coi nhẹ vai trò, hình ảnh và địa vị pháp lý thực chất của cơ quan đại diện cho nhân dân địa phương⁽⁷⁾. Kinh nghiệm của các quốc gia khu vực châu Âu cũng đều khẳng định sự cần thiết hiện diện của thiết chế đại diện ở các đơn vị hành chính địa phương và hết sức chú ý củng cố vị trí thực quyền của các thiết chế dân chủ này⁽⁸⁾.

Kết luận:

Hiến pháp, pháp luật là phương thức biểu thị rõ nét nhất tư duy chính trị và nhận thức khoa học của Đảng ta về dân chủ nói chung, dân chủ đại diện nói riêng. Qua các bản Hiến pháp từ Hiến pháp năm 1946 đến Hiến pháp năm 2013, dân chủ đại diện luôn được đề cao thông qua việc ghi nhận vị trí, vai trò, thẩm quyền của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp gắn với tính chất là cơ quan đại diện và quyền lực nhà nước Phát triển tư duy chính trị về dân chủ đại diện luôn đi đôi với nhận thức của Đảng ta về cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện. Để có dân chủ đại diện, cũng cần phải có đường dẫn để biến các quy định của Hiến pháp và pháp luật thành hiện thực. Đây cũng là những vấn đề ngày càng được nhận diện rõ trong các văn kiện chính trị và hệ thống pháp luật thể chế hóa nhận thức, tư duy của Đảng ta về dân chủ đại diện trong thời gian gần đây. Đổi mới nhận thức về dân chủ đại diện và thực hiện dân chủ đại diện ở Việt Nam và thực tiễn thực hiện dân chủ đại diện ở Việt Nam nhằm chính là để

tiếp tục phát huy dân chủ, đáp ứng nhu cầu xây dựng nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hồ Chí Minh (2000), *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia, H., t.4.
2. *Hiến pháp năm 1946*.
3. Đảng cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Văn phòng Trung ương Đảng (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Hà Nội.
5. Andrew Reynolds, Ben Reilly, Andrew Ellis (2005), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA,
6. Luận án tiến sĩ luật học: "*Quản trị địa phương ở các nước châu Âu: Anh, Pháp, Đức và sự tiếp thu kinh nghiệm cho Việt Nam*", Hà Nội, 2019.
7. Báo cáo tổng hợp đề tài cấp bộ: "*Cơ chế pháp lý thực hiện dân chủ đại diện ở Việt Nam*", Chủ nhiệm PGS. TS. Nguyễn Thị Việt Hương, Hà Nội, 2019.

⁽⁷⁾ Về điểm này, tác giả chia sẻ ý kiến của TS. Đào Bảo Ngọc thể hiện trong luận án tiến sĩ luật học: "*Quản trị địa phương ở các nước châu Âu: Anh, Pháp, Đức và sự tiếp thu kinh nghiệm cho Việt Nam*", Hà Nội, 2019.

⁽⁸⁾ Sau khi khẳng định về quyền tự quản địa phương, Hiến chương châu Âu quy định "quyền đó được thực hiện thông qua Hội đồng hay Hội nghị gồm những người được bầu ra theo nguyên tắc bầu cử tự do, bỏ phiếu kín, bình đẳng, trực tiếp và phổ thông..." "Quy tắc này không loại trừ sử dụng hội nghị, trưng cầu ý dân hoặc bất kỳ hình thức tham gia trực tiếp nào của công dân"