ROGER H. DAVIDSON và WALTER J. OLESZEK

Quốc hội và các Thành viên

CONGRESS AND ITS MEMBERS

SÁCH THAM KHẢO

ST NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Quốc hội *và các* Thành viên

CONGRESS AND ITS MEMBERS

3.34(N)
Mã số:———————
CTQG-2002

ROGER H. DAVIDSON và WALTER J. OLESZEK

Quốc hội *và các* Thành viên

CONGRESS AND ITS MEMBERS

(SÁCH THAM KHẢO)

Người dịch:
TRẦN XUÂN DANH
TRẦN HƯƠNG GIANG
MINH LONG

Người hiệu đính:
KIM THOA - THẾ HÙNG

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
Hà Nội - 2002

Sách được dịch sang tiếng Việt với sự đồng ý
của Nhà xuất bản Congressional Quarterly

Copyright © 2000 Congressional Quarterly Inc.
Translated to Vietnamese by permission of the publisher.

Sách được dịch và xuất bản bằng tiếng Việt với sự giúp đỡ về tài chính
của Phòng Thông tin - Văn hóa, Đại sứ quán Hoa Kỳ tại Hà Nội

The translation and publication of this book in Vietnamese were made
possible through the financial support of the Public Affairs Section,
Embassy of the United States of America in Hanoi

Tặng Nancy; Douglas, Victoria, Elizabeth, và Thomas;
Chris, Theo, và Emily
R.H.D.

Tặng Janet, Mark, và Eric
W.J.O.

Lời Nhà xuất bản

Thực hiện đường lối đối ngoại độc lập tự chủ, rộng mở, đa phương hóa, đa dạng hóa các quan hệ quốc tế với tinh thần Việt Nam sẵn sàng là bạn, là đối tác tin cậy của các nước trong cộng đồng quốc tế, phấn đấu vì hòa bình, độc lập và phát triển, chúng ta đã phát triển quan hệ với các nước, các trung tâm chính trị, kinh tế quốc tế trên thế giới, trong đó có Hợp chúng quốc Hoa Kỳ. Từ tháng Bảy 1995, Việt Nam và Hoa Kỳ đã thiết lập quan hệ ngoại giao, chấm dứt 20 năm bao vây, cấm vận của Mỹ đối với Việt Nam. Tiếp đó, tháng Bảy 2000, Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ đã được ký kết và đến tháng Mười một 2001 được hai nước phê chuẩn, đánh dấu bước phát triển mới trong quá trình bình thường hóa quan hệ giữa hai nước. Tuy nhiên, việc tăng cường và mở rộng quan hệ với Hoa Kỳ, trước hết là trong lĩnh vực thương mại, không chỉ tạo ra cơ hội cho chúng ta làm ăn với một thị trường rộng lớn, mà còn đặt chúng ta trước những khó khăn và thách thức mới. Do vậy, việc nghiên cứu và tìm hiểu về nhiều mặt đối với Hoa Kỳ thực sự cần thiết đối với chúng ta.

Để góp phần vào công việc này, kịp thời cung cấp cho bạn đọc tài liệu nghiên cứu về nước Mỹ nói chung, hệ thống chính quyền Mỹ nói riêng, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia xuất bản cuốn sách ***Quốc hội và các thành viên*** của hai tác giả Mỹ Roger H. Davidson và Walter J. Oleszek, được dịch từ nguyên bản tiếng Anh, do Nhà xuất bản Congressional Quarterly tái bản lần thứ bảy vào năm 2000.

Nội dung cuốn sách gồm năm phần, 15 chương, giới thiệu một số nét khái quát về hệ thống chính quyền Mỹ. Phần trọng tâm của cuốn sách tập trung trình bày về cơ cấu và hoạt động của Quốc hội như: các cuộc vận động bầu cử; chức năng, nhiệm vụ của hai Viện và các ủy ban của Quốc hội; quá trình thông qua các quyết sách tại Quốc hội; quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan quyền lực khác của chính quyền liên bang Mỹ, v.v.. Ngoài ra, cuốn sách còn cung

cấp một số số liệu, tư liệu về các vấn đề, sự kiện quan trọng trong lịch sử nước Mỹ thế kỷ XIX và XX.

Xin giới thiệu cuốn sách cùng bạn đọc.

Tháng Ba 2002

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA

Lời giới thiệu

Với tư cách là các tác giả của một cuốn sách, ra đời lần đầu tiên năm 1981, đã tái bản đến lần thứ bảy, chúng tôi đương nhiên tin tưởng vào một câu châm ngôn "Thời gian thấm thoát thoi đưa". Những sự kiện diễn ra gần đây chắc chắn sẽ minh chứng cho nhận xét xác đáng trên.

Sự kiện thứ nhất là cuộc maratông đầy khó nhọc của Tổng thống Bill Clinton với Quốc hội và nhân dân Mỹ. Thành tích lập pháp của ông trong hai năm của nhiệm kỳ đầu (1993-1994) được coi là thành công hơn so với bất cứ một tổng thống nào kể từ thời Lyndon B. Johnson trong những năm 1960. Nhưng năm 1995, sau khi phe Cộng hòa kiểm soát Quốc hội, có vẻ như mọi chuyện trở nên khó khăn hơn. Năm sau, khi "cuộc cách mạng" của phe Cộng hòa bắt đầu khiến cho công chúng mệt mỏi, thì mọi chuyện dường như lại bắt đầu mỉm cười với ông Clinton. Bước sang giữa năm 1997, Tổng thống Clinton có tỷ lệ hiệu quả công việc cao gấp đôi so với Quốc hội. Năm 1998, vụ bê bối xung quanh quan hệ của ông với cô Monica Lewinsky đã choán hết các tin tức về những hoạt động chính trị, và kết thúc với việc Hạ viện tiến hành thủ tục luận tội, nhưng sau đó Thượng viện lại không thể buộc tội được tổng thống. Mặc dù nhiều nhà bình luận đã tiên đoán về việc từ chức của ông Clinton - ngay cả trước và sau khi tiến hành thủ tục luận tội - nhưng tổng thống vẫn tiếp tục tại vị và hoàn toàn nắm được thế chủ động đối với các chương trình nghị sự trong bối cảnh phe Cộng hòa bị chia rẽ, ông vẫn áp đặt được những đặc quyền của tổng thống trong việc hoạch định chính sách đối ngoại.

Sự kiện thứ hai là việc phe Cộng hòa chiếm đa số trong Quốc hội. Chiến thắng của phe Cộng hòa trong các cuộc bầu cử năm 1994, đồng thời lãnh đạo của họ, ông Newt Gingrich, được bầu làm Chủ tịch Hạ viện sau 40 năm phải cam chịu làm phe thiểu số, được coi là bất ngờ và đầy ngạc nhiên. Cũng lúc đó đảng này chiếm lại được đa số tại Thượng viện sau tám năm lép vế. Cương lĩnh đầy

tham vọng của ban lãnh đạo Hạ viện "Khế ước với nước Mỹ" đã chi phối chương trình nghị sự của họ ngay từ đầu, mặc dù vấp phải sự chống đối từ Thượng viện và Nhà Trắng. Chính phe Cộng hòa chứ không phải những lá phiếu phủ quyết của Tổng thống Clinton bị quy trách nhiệm là đã làm chính quyền liên bang hai lần ngưng hoạt động trong mùa đông 1995 - 1996. Nhưng cũng kể từ đó những tín hiệu xấu bắt đầu xuất hiện đối với phe Cộng hòa, họ suýt nữa lại trở thành phe thiểu số ở Hạ viện trong các cuộc bầu cử tháng Mười một 1998. Việc theo đuổi các thủ tục luận tội tổng thống dường như đã trở thành cương lĩnh tranh cử của phe Cộng hòa, nhưng rốt cục các nỗ lực đó không những đã thất bại, mà họ còn tự phác hoạ chân dung mình như một chính đảng bị ám ảnh với việc luôn tìm cách lật đổ tổng thống. Mặc dầu phần lớn chương trình nghị sự của họ đã đạt được mục tiêu - thậm chí Tổng thống Clinton đã đồng ý một kế hoạch cân bằng ngân sách và cải cách phúc lợi do họ đệ trình và thừa nhận: "Đã qua rồi cái thời một chính phủ kềnh càng" - nhưng những đòi hỏi của phe Cộng hòa về những vấn đề chi tiết của chính quyền vẫn gây ra những phản ứng khác nhau. Các nhà lãnh đạo trong Hạ viện của họ bắt đầu cảm thấy khó khăn trong hành động do họ chỉ còn chiếm một đa số mong manh và sự chia rẽ trong nội bộ đảng dần trở nên sâu sắc.

Số phận thăng trầm của Tổng thống Clinton và phe Cộng hòa trong Quốc hội cho thấy thuyết đa nguyên phổ biến khắp nơi trong hệ thống chính trị của Hoa Kỳ, với sự đa dạng trong quan điểm và các lợi ích. Những gì mà tổng thống và phe Cộng hòa tự cho là sứ mệnh của mình đã sớm vấp phải "sự phòng xa" của những nhà khai quốc nhằm ngăn chặn đa số giành thắng lợi một cách chóng vánh hay tuyệt đối. Cũng tuyệt nhiên không phải là những đặc trưng của hệ thống mà chúng ta gọi là "hai Quốc hội": Quốc hội là hiện thân của những lợi ích địa phương cục bộ, đồng thời cũng là một cơ quan hoạch định chính sách quốc gia.

Trong lần tái bản này, chúng tôi nói về những khía cạnh và những tìm tòi mới liên quan đến gần như mọi ngõ ngách của Quốc hội. Tính đảng phái và sức mạnh của lãnh đạo đảng ngày càng gia tăng - có lẽ đó là "câu chuyện" đáng kể nhất của Đồi Capitol - mà giờ đây đã thu hút được sự chú ý nghiêm túc của các nhà phân tích chính trị. Chúng tôi ghi nhận những thay đổi trong hệ thống ủy

ban, các thủ tục trong hai viện, và những "tiền lệ mới" trên Đồi Capitol. Mối quan hệ luôn biến động giữa Tổng thống Clinton và Quốc hội chính là hiện thân của mối quan hệ giữa Nhà Trắng và Đồi Capitol, một lần nữa đặt ra câu hỏi cơ bản về hậu quả của sự kiểm soát lưỡng đảng.

Vấn đề ngân sách vẫn là tâm điểm, ngay cả khi nó ở tình trạng thặng dư - điều đó cho thấy sự quan tâm chi tiết đến vấn đề này và việc hoạch định chính sách đối nội. Chúng tôi đã cố gắng tránh đi sâu vào những thuật ngữ tài chính khó hiểu, thay vào đó chúng tôi đề cập sự tác động của các hoạt động ngân sách và những cuộc xung đột chính trị. Khi nói về các chính sách an ninh quốc gia và chính sách đối ngoại, chúng tôi nhấn mạnh ảnh hưởng của nó đối với Quốc hội kể từ sau chiến tranh lạnh, ví dụ như các chương trình nghị sự thế giới có lựa chọn và việc cắt giảm quy mô quân sự. Cuối cùng, chúng tôi xem xét mối quan hệ giữa Quốc hội và dân chúng Mỹ, quan điểm của họ trong đầu những năm 1990 đã chuyển từ cái nhìn hoài nghi và mất lòng tin sang thái độ dần dần chấp nhận, nếu không muốn nói là yêu mến.

Trong tất cả những thay đổi về mặt thiết chế, chính trị hay pháp lý, có những bản chất tiềm ẩn vẫn không hề mất đi, đó là những đặc trưng và các sinh hoạt truyền thống của Quốc hội. Điều quan trọng là tính chất hai mặt - đó là nơi làm việc và sinh hoạt của các chính trị gia và là diễn đàn để tạo dựng và xác định một chính sách chung cho quốc gia. Chúng tôi sử dụng thuật ngữ "hai Quốc hội" nhằm giải thích một cách chi tiết về đời sống của Quốc hội cũng như những nghiên cứu mang tính học giả về thái độ của các thành viên. Những tính cách sống động, những minh họa thực tế qua các chủ đề đã góp phần quan trọng vào việc tìm hiểu những gì đang diễn ra bên trên Đồi Capitol. Chúng tôi cố gắng mô tả lại các sự kiện một cách chân thực và tinh tế, hơn thế nữa, còn cố gắng đặt sự phát triển của các vấn đề trong một bối cảnh lịch sử và quan niệm rộng mở hơn để có thể hiểu được chức năng, vai trò của Quốc hội và các thành viên của nó.

Các học giả nghiên cứu về Quốc hội luôn phải đối mặt với những thăng trầm của thời gian. Một mặt, chúng ta đang chứng kiến một sự thay đổi kỳ diệu trên Đồi Capitol - sự thay đổi trong các thành viên, sự kiểm soát đảng phái, các thủ tục và cấu trúc,

cùng các chương trình nghị sự chính sách. Một lần nữa, Quốc hội tự chứng minh nó vẫn là một bộ máy hoạch định chính sách quốc gia. Bên cạnh đó, dư luận quần chúng cũng bày tỏ sự thất vọng cao độ đối với Quốc hội và các thể chế khác của chính phủ. Theo quan điểm của chúng tôi và của một số nhà quan sát cẩn trọng, thái độ này có thể hơi thái quá so với những hạn chế thực sự của cơ quan này - nhưng nó vẫn được trình bày trong lần tái bản lần thứ bảy.

Lần tái bản này, cũng như các lần trước, được trình bày để tất cả mọi tầng lớp độc giả có thể tiếp cận một Quốc hội trong thời kỳ mới. Đây còn là một cuốn sách rất hữu ích cho sinh viên các trường, viện đại học đang nghiên cứu về quá trình lập pháp và hoạch định chính sách quốc gia. Chúng tôi cố gắng cung cấp cho độc giả những thông tin chính xác, dễ hiểu nhất có thể, cùng với những chú giải sâu sắc và cặn kẽ của các học giả và các nhà chuyên môn. Mặc dù có một số tiểu đề và chủ đề, các chương trong cuốn sách được phân tích hơi dài dòng. Chúng tôi không cảm thấy hối hận về điều này. Soạn thảo luật là một công việc vô cùng phức tạp, yêu cầu phải có những kỹ năng chuyên biệt, những người hiểu được điều này chắc sẽ tìm thấy những chi tiết lý thú. Ngoài ra, chúng tôi tin là đã truyền được sự hứng thú trong cách bố cục của cuốn sách. Cuối cùng, một số nhà báo bạn bè chúng tôi đã có lý khi cho rằng: Đồi Capitol là nơi "huyên náo" nhất thủ đô Washington.

Những người chuẩn bị cho lần tái bản này rất biết ơn bạn bè, các đồng nghiệp thân cận vì những đóng góp hết sức to lớn. Tác giả cũng chịu ơn một số độc giả, trong trường hợp này là các sinh viên, giáo viên tại hàng trăm trường, viện đại học ở Mỹ cũng như nước ngoài. Lần tái bản này cũng được ba học giả xuất chúng trẻ tuổi đóng góp ý kiến: Scott Adler, Trường Đại học Colorado, Richard Forgette, Trường Đại học Miami, bang Ohio và người thứ ba là một nhà bình luận giấu tên.

Chúng tôi cũng rất biết ơn các đồng nghiệp của mình tại Trung tâm nghiên cứu Quốc hội: Mildred Amer, Stanley Bach, Richard Beth, Joe Cantor, Royce Crocker, Paul E. Dwyer, Louis Fisher, Gary Galemore, David Huckabee, Frederick Kaiser, Robert Keith, Johnny H. Killian, Ronald Moe, John S. Pontius, Sula P. Richardson, Richard Sachs và Judy Schneider.

Chúng tôi đặc biệt mang ơn bạn bè tại CQ Press. Brenda Carter,

giám đốc Ban Đại học, đã kiên trì giúp đỡ chúng tôi trong công việc. Ann Davies, biên tập nội dung và phần tham khảo, một lần nữa đã cho thấy phẩm chất lỗi lạc trong công việc biên tập tại CQ. Barbara de Boinville và Carolyn Goldinger đã hỗ trợ rất đắc lực trong phần biên tập. Gwenda Larsen kiên trì nỗ lực bám theo dòng sự kiện. Talia Greenberg cho chúng tôi những lời khuyên vô giá về các bức ảnh. Deborah Ismond trình bày ảnh minh họa trong cuốn sách và sắp xếp chúng theo dòng sự kiện.

Cuối cùng, chúng tôi dành những tình cảm sâu sắc nhất cho gia đình mình, những người thân vì tất cả những gì họ đã hỗ trợ, những sự khuyến khích động viên không thể bày tỏ ra hết bằng lời. Và thay vì một lời cảm ơn, chúng tôi muốn gửi gắm tất cả tình cảm của mình thông qua cuốn sách này - dành tất cả cho họ.

Roger H. Davidson, Santa Barbara,
Walter J. Oleszek, Washington, D.C.,
tháng Bảy 1999

Mục lục

Lời Nhà xuất bản xi
Lời giới thiệu xiii

Phần I **Khám phá Hai Quốc hội** **1**

1 Hai Quốc hội **3**

Bản chất nhị nguyên của Quốc hội 5
Những quan điểm khác nhau về Quốc hội 14

2 Quá trình phát triển đi đến Quốc hội ngày nay **19**

Lai lịch của Quốc hội 20
Quốc hội trong Hiến pháp 25
Sự thay đổi về thể chế 40
Sự thay đổi trong công việc của nhà lập pháp 51
Kết luận 59

Phần II **Quốc hội của các đại diện** **61**

3 Tranh cử: chiến lược thắng cử **63**

Các quy tắc chính thức của cuộc chơi 64
Phân định khu vực bầu cử Hạ viện 71
Trở thành ứng cử viên 93
Nền chính trị đề cử 108
Nhân tố tiền bạc 112
Kết luận 131

4 Tham gia trò chơi bầu cử **135**

Các kế hoạch chiến dịch 136
Nguồn của chiến dịch tranh cử 141
Kỹ nghệ vận động tranh cử 152
Các chiến dịch song song 160
Ai bỏ phiếu ? 164
Các cử tri quyết định như thế nào ? 166
Kết quả bầu cử 188
Sau khi cuộc bầu cử kết thúc 195

5 Phong cách trung ương và phong cách địa phương **197**
Phong cách trung ương 198
Hướng về địa phương 219
Văn phòng của nghị sĩ 233
Các nghị sĩ và phương tiện thông tin đại chúng 242
Kết luận 249

***Phần 3* Hội đồng nghị sự của một quốc gia** **251**

6 Các lãnh đạo và đảng phái trong Quốc hội **253**
Lãnh đạo của Hạ viện 255
Lãnh đạo của Thượng viện 275
Việc chọn lựa các lãnh đạo 285
Các hoạt động của ban lãnh đạo 287
Các phiên họp riêng của đảng, các ủy ban và các nhóm không chính thức 292
Sự thay đổi và tính kế thừa của hệ thống đảng phái 295
Kết luận 304

7 Các ủy ban: Những công xưởng của Quốc hội **307**
Mục đích của các ủy ban 308
Sự phát triển của hệ thống ủy ban 310
Các loại ủy ban 314
Quá trình bổ nhiệm 322
Chức lãnh đạo ủy ban 333
Hoạch định chính sách trong ủy ban 334
Đội ngũ nhân viên ủy bản 343
Cải cách và thay đổi trong hệ thống ủy ban 346
Kết luận 351

8 Các quy chế và thủ tục của Quốc hội **355**
Đề xuất dự luật 358
Chuyển các dự luật tới ủy ban có liên quan 365
Lập chương trình làm việc tại Hạ viện 368
Các thủ tục tại nghị trường Hạ viện 381
Lập chương trình làm việc tại Thượng viện 388
Các thủ tục tại nghị trường Thượng viện 392
Giải quyết mối bất đồng giữa Hạ viện và Thượng viện 398
Kết luận 403

9 Ra quyết định tại Quốc hội **405**

Quyền lựa chọn 406
Các loại quyết định 408
Các yếu tố quyết định việc bỏ phiếu 423
Đưa ra và tiếp nhận các gợi ý 437
Thương lượng lập pháp 440
Kết luận 448

***Phần 4* Quá trình hoạch định chính sách và sự thay đổi trong hai Quốc hội** **451**

10 Quốc hội và tổng thống **453**

Khi tổng thống trong vai trò Nhà lập pháp 454
Vận động hành lang Quốc hội 473
Nguồn gốc của sự hợp tác hành pháp - lập pháp 479
Nguồn gốc của sự xung đột hành pháp - lập pháp 484
Cân bằng quyền lực 487
Kết luận 490

11 Quốc hội, bộ máy hành chính và các tòa án **493**

Quốc hội tổ chức bộ máy hành pháp 494
Quốc hội kiểm soát bộ máy hành chính 513
Quốc hội và các tòa án 523
Kết luận 528

12 Quốc hội và các nhóm quyền lợi **531**

Quốc gia của những người gia nhập hội đoàn 532
Phương pháp của các nhóm áp lực 534
Các nhóm quyền lợi và mối liên hệ bầu cử 543
Các nhóm quyền lợi và công việc lập pháp 550
Các hội nhóm không chính thức của các nghị sĩ 554
Sự điều chỉnh các hoạt động hành lang 556
Kết luận 562

13 Quốc hội, vấn đề ngân sách và công việc hoạch định chính sách đối nội **565**

Các định nghĩa về chính sách 565
Các giai đoạn của quá trình hoạch định chính sách 568
Các loại hình chính sách đối nội 573

Đặc điểm của quá trình hoạch định chính sách trong Quốc hội 578
Phân bổ ngân sách của Quốc hội 583
Đạo luật Ngân sách năm 1974 591
Những thay đổi trong quá trình phân bổ ngân sách 593
Kết luận 606

14 Quốc hội và các chính sách an ninh quốc gia 609

Các quyền hạn theo Hiến pháp 610
Các loại hình chính sách đối ngoại và chính sách an ninh quốc gia 613
Các chính sách cơ cấu 614
Các chính sách chiến lược 620
Chính sách thời khủng hoảng: Quyền lực chiến tranh 630
Ai thay mặt cho Quốc hội ? 638
Thăng trầm quyền lực 642
Kết luận 647

Kết luận 649

15 Hai Quốc hội và nhân dân Mỹ 651

Quốc hội - với tư cách - các chính trị gia 652
Quốc hội - với tư cách - một thiết chế 660
Bước vào thế kỷ thứ ba 666

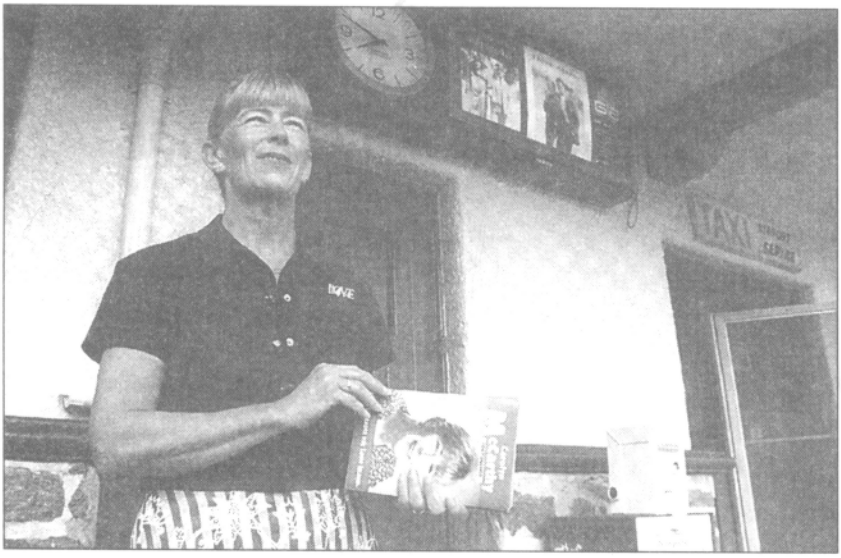
Tài liệu tham khảo 673

Phụ lục A. Quyền kiểm soát của đảng: Tổng thống, Thượng viện, Hạ viện, 1901-2001 674
Phụ lục B. Học việc: Tích lũy kinh nghiệm trong Quốc hội 676
Chú thích 679
Tài liệu tham khảo 768

Quốc hội và các thành viên

Phần 1

Khám phá Hai Quốc hội





Công dân McCarthy và "hai Quốc hội". Carolyn McCarthy, đảng viên Dân chủ, đang chuẩn bị chào đón cử tri và phân phát tờ quảng cáo cho những người đi vé tháng tại sân ga Long Island, trong chiến dịch tranh cử Hạ viện rất thành công của bà năm 1996. Với tư cách là một người đã làm việc hai nhiệm kỳ (ảnh dưới), bà và 30 nữ hạ nghị sĩ khác đang kêu gọi các nhà lãnh đạo Hạ viện cho phép tranh luận tại khu đại biểu về luật sử dụng súng an toàn.

1

Hai Quốc hội

Carolyn McCarthy đứng đợi trên sân ga khi đoàn người đi làm bằng vé tháng hối hả ra vào nhà ga Mineola, Long Island, vào buổi chiều sau ngày bầu cử năm 1996. Trong lúc các tay thợ ảnh đang chen lấn để giành được vị trí thích hợp thì bà đã chào và cảm ơn những người đi làm bằng vé tháng đang trên đường về nhà vì đã bầu bà làm nữ nghị sĩ Quốc hội đầu tiên của vùng Long Island. Một phụ nữ gào vào tai bà: "Carolyn! Carolyn!". Sau đó bà ta đưa tay ra, chĩa ngón tay cái lên, dấu hiệu biểu thị sự đồng tình, và nói thêm: "Đừng quên chúng tôi nhé!"[1]

Chắc bà McCarthy và các cử tri của mình chẳng dễ gì mà quên được nhau. Chính trên tuyến đường tàu hoả này, ba năm về trước, một người đàn ông đã nổ súng giết chết sáu người, trong đó có chồng bà, và làm bị thương 19 người khác, trong đó có con trai bà. (Ngôi nhà của gia đình bà ở gần Mineola). Vụ thảm sát Đường sắt Long Island đã biến McCarthy trở thành người vận động ủng hộ việc kiểm soát vũ khí. Bà giải thích: "Tôi muốn cố gắng đem lại một điều gì đó tốt đẹp trong một tình hình khủng khiếp. Bao giờ cũng vậy, một nhà hoạt động thường bắt đầu công việc của mình như thế".[2] Khi mà vị hạ nghị sĩ nhiệm kỳ đầu là Daniel Frisa năm 1996 biểu quyết cho việc bãi bỏ lệnh cấm đó với vũ khí tấn công - một điều luật mà bà đã vận động hành lang để ủng hộ - bà bất bình đến mức đã quyết định vận động chống lại ông ta.

Có một vấn đề ở đây: giống như hạ nghị sĩ Frisa, bà McCarthy là một đảng viên Cộng hòa đã đăng ký. Một tổ chức thuộc Đảng Ông già vĩ đại (GOP) ở hạt Nassau đã chối bỏ tư cách ứng cử viên của bà. Tuy nhiên, phái Dân chủ lại ra sức thuyết phục bà. Họ đã nhìn thấy ở McCarthy một cơ hội để giành được một trong số các ghế họ cần để trở lại vị trí chi phối trong Hạ viện. Chẳng bao lâu sau bà được triệu đến thủ đô để gặp gỡ nhà lãnh đạo Đảng Dân chủ Richard A.Gephardt, đảng viên Đảng Dân chủ bang Missouri. Khi bà nói: "Ông thấy rồi đấy, tôi là một đảng viên Cộng hòa", ông ta

vẫn không từ bỏ ý định của mình.

Vậy là bà McCarthy đã bước vào đời sống chính trị "lớn" với tư cách là một đảng viên Đảng Dân chủ. Tính đến ngày bầu cử bà đã gây được số tiền gần 1,1 triệu USD và đã chi tiêu gần hết - một nửa trong số đó được chi trong ba tuần lễ nóng bỏng trước ngày bỏ phiếu kín. Bà nhận được sự hỗ trợ tài chính rất nhỏ từ đảng mới của mình, nhưng các đồng minh của nó thì có vô khối nguồn lực. Tổng số tiền 25 triệu USD dành cho các cuộc vận động của Liên minh giữa Liên đoàn Lao động Mỹ - Liên hiệp các tổ chức lao động và công nghiệp Mỹ (AFL-CIO) vào năm 1996 đã gây ra sự giận dữ của GOP, nhưng cũng không kém phần uy lực là khoản tiền 10 triệu USD mà liên minh này rót vào các chiến dịch vận động công kích chủ chốt tại địa phương do các điều phối viên được trả lương thực hiện. Tại quận Bốn, các thành viên công đoàn đã liên lạc với 2.000 hộ gia đình của công đoàn trong một chương trình "từ người lao động đến người láng giềng"; "toàn bộ những người lao động được tiếp xúc đã phân phát hơn 130.000 tờ rơi ủng hộ McCarthy và thực hiện hơn 150.000 cú điện thoại thay mặt bà".[3]

McCarthy đã phải vượt qua những lời cáo buộc - từ miệng đối thủ của bà và trong đầu các cử tri của bà - rằng bà chỉ là ứng cử viên thiên về một vấn đề. Để đáp lại, bà và các đồng minh của mình đã công kích mạnh mẽ không chỉ sự biểu quyết của hạ nghị sĩ Frisa về việc kiểm soát vũ khí, mà còn cả hồ sơ quá khứ của ông ta - theo lời của Gephardt, đó là "những biểu quyết kiểu rôbốt ủng hộ chương trình Gingrich" của ông ta. Cuối cùng thì những người Cộng hòa vẫn giữ lại được khả năng kiểm soát Quốc hội. Nhưng chiến thắng quyết định của bà McCarthy với 35.000 phiếu bầu - chiếm 57% tổng số - là một trong những kỳ tích bầu cử lớn nhất.

Hai năm sau, McCarthy không chỉ đơn thuần là một "ngôi sao trên các phương tiện truyền thông" nữa. Bà giờ đây là một người đương nhiệm, ra sức bảo vệ ghế của mình trước một đối thủ hiếu chiến trong một quận có tính cạnh tranh dữ dội. Điều đó có nghĩa là bà có thể gây các quỹ vận động mà mình cần (khoảng 800.000 USD) - ngay cả khi một lượng tiền lớn của Đảng Dân chủ trong bang này (gần 10 triệu USD) đã chảy dồn vào cuộc tranh cử vào Thượng viện thành công của hạ nghị sĩ Charles Schumer chống lại Alfonse D'Amato, một người đương nhiệm thuộc Đảng Cộng hòa.

Điều đó cũng có nghĩa là bà McCarthy phải bảo vệ lai lịch quá khứ của mình. Bà nhấn mạnh vào cuộc vận động ủng hộ việc kiểm soát vũ khí và đào tạo giáo viên của mình, và sự thành công của mình trong việc xin ngân quỹ liên bang cho một dự án cấp nước địa phương. Nhưng một vài trong số các biểu quyết của bà cũng đã làm các cử tri không hài lòng. Những người bảo thủ giận dữ khi bà chống lại lệnh cấm việc nạo phá thai muộn. Những người tự do bực bội về việc bà biểu quyết bắt đầu tiến hành thẩm vấn việc tố cáo Tổng thống Clinton cần phải được tái bảo đảm (bằng một thông điệp cá nhân truyền đi dưới dạng các cuộc gọi điện thoại tự động hóa đến mọi đảng viên Dân chủ) rằng, vâng, tổng thống có ủng hộ việc tái cử của bà. Mặc dù chiến dịch của bà bị che phủ và lu mờ bởi cuộc tranh luận giữa Schumer và D'Amoto về vấn đề thực phẩm, song McCarthy vẫn thắng thế với tỷ lệ cách biệt sít sao là 52%/47%.

Sự nghiệp của bà McCarthy minh họa cho các chủ đề trong cuốn sách này. Thứ nhất là đầu óc bè phái ngấm rất sâu vào đời sống chính trị ngày nay - trong các cuộc vận động bầu cử, đặc biệt là trong các địa hạt có khuynh hướng xen kẽ (nghĩa là muốn để cho các đảng thay nhau nắm quyền), trong nhiều cuộc chạy đua trên phạm vi tiểu bang, và trên phạm vi quốc gia là trong những trận chiến tranh giành quyền kiểm soát Quốc hội. Các tổ chức, vấn đề và nguồn lực chính trị quốc gia hình thành nên những chiến dịch tranh cử địa phương và cách thức người ta tiến hành các chiến dịch này. Các tổ chức đảng tiếp thêm sức mạnh cho quyết định của McCarthy bước vào chính trường và cho khả năng của bà (và khả năng của các đối thủ của bà) trong việc tiến hành các chiến dịch vận động đầy tốn kém. Tuy nhiên, nền chính trị đại nghị cũng bắt rễ từ các vấn đề địa phương - bắt đầu trong trường hợp này là một bi kịch tại cộng đồng nhưng vẫn còn mãi hiện hữu trong các quan hệ ràng buộc của bà McCarthy với các cử tri của mình.

Bản chất nhị nguyên của Quốc hội

Những cuộc tranh cử ở quận Bốn của New York đã thể hiện bản chất nhị nguyên của Quốc hội. Giống như tất cả các nghị sĩ Quốc

hội, bà McCarthy sống trong hai thế giới rất khác nhau, nhưng gắn kết chặt chẽ với nhau. Trên Đồi Capitol (Tòa nhà Quốc hội), bà là một lính mới tò te, nhưng lại có khả năng hiện hữu cao, người buộc phải làm chủ không chỉ một môi trường mới mẻ, mà còn một sự nghiệp hoàn toàn mới mẻ. Đồng thời các cử tri của bà, những người đã dùng lá phiếu đưa bà trở thành một nhân vật danh tiếng hiếm có trên phạm vi quốc gia, lại giám sát và phán xét kết quả hoạt động của bà, như họ đã làm với những người tiền nhiệm của bà. Quận Bốn vẫn là quận có tính cạnh tranh cao; các nhà tổ chức của Đảng Cộng hòa sẽ tiếp tục nhắm vào bà. Tuy nhiên, sau khi người ta tính số lá phiếu kín năm 1988, vị chủ tịch hạt thuộc Đảng Dân chủ đã thề: "Tôi xin cam đoan với McCarthy rằng bà ấy sẽ không bao giờ cần phải giành chiến thắng bằng tỷ lệ sít sao như vậy nữa."[4] Và do ngụ tại địa điểm truyền thông sôi động hàng đầu của quốc gia, nên mọi sai lầm cũng như thắng lợi của bà đều được đưa tin một cách hết sức chi tiết. Sự nghiệp của bà McCarthy đã làm sáng tỏ những khía cạnh cấu thành cơ quan lập pháp quốc gia của chúng ta - Quốc hội với tính chất là một thiết chế ra luật và là một hội đồng của các đại diện địa phương. Vấn đề là ở chỗ làm thế nào để hòa giải các yếu tố khác hẳn nhau này?

Câu trả lời là: Thực sự có hai Quốc hội. Quốc hội thứ nhất là Quốc hội của sách giáo khoa, của việc "làm thế nào để một dự luật trở thành luật". Đây là Quốc hội hoạt động như một bộ phận đoàn thể, thực hiện các nhiệm vụ hiến định và tranh luận về các vấn đề lập pháp. Và đây là một đề tài gây tò mò. Đối với khách du lịch và các khán giả của C-SPAN, cũng như với các nhà phân tích vốn là cựu chiến binh, Đồi Capitol là một nơi mê hồn hội tụ rất nhiều thế lực trong đời sống chính trị Mỹ - các chính trị gia tham vọng, các thành viên Nội các, các viên chức quèn, và các nhà vận động hành lang cả mạnh lẫn yếu. Các vấn đề mà họ nêu ra trên Đồi Capitol, để khơi dậy một tình cảm đã mòn vết thời gian, thường ảnh hưởng đến phúc lợi của tất cả chúng ta.

Quốc hội này không chỉ đơn thuần là sự tập hợp các thành viên vào bất kỳ thời điểm cho trước nào. Nó là một thiết chế đã đến độ chín muồi với một mạng lưới phức tạp các quy tắc, cơ cấu và truyền thống. Những chuẩn mực này là thứ để đánh dấu đường ranh giới của sân chơi lập pháp và định ra các quy tắc của trò chơi. Cá nhân

các thành viên Quốc hội nói chung phải chấp nhận các điều kiện của nó và tuân theo những cách thức lâu đời của nó để làm mọi việc. Nghịch lý thay, thiết chế này cùng lúc vừa chống lại sự thay đổi, vừa muốn đưa vào sự thay đổi.

Còn có một Quốc hội thứ hai mà chúng ta thoáng thấy ở quận Bốn của New York, một Quốc hội có tầm quan trọng không hề thua kém Quốc hội của sách giáo khoa. Đây là hội đồng đại nghị của 540 cá nhân (100 thượng nghị sĩ, 435 hạ nghị sĩ, bốn đại biểu và một ủy viên thường trực). Nó bao gồm nam giới, phụ nữ thuộc các độ tuổi, gốc gác khác nhau, và con đường thăng tiến cũng khác nhau. Vận mệnh bầu cử của các thành viên Quốc hội không mấy phụ thuộc vào những gì Quốc hội tạo ra với tư cách là một thể chế, mà dựa nhiều hơn vào sự ủng hộ và thiện ý của hàng trăm, hàng ngàn cử tri sống cách đó nhiều dặm đường. Nhà báo Richard Rovere đã có lần so sánh các thành viên Quốc hội với các vị tộc trưởng, những người mà mối quan tâm chủ yếu khi ở Washington là điều gì đang diễn ra tại hội đồng nơi quê nhà. Sự suy luận tương tự này có thể là hơi quá, song nó hàm chứa một chân lý quan trọng: không phải tất cả các hoạt động Quốc hội đều diễn ra trong các viện và phòng họp ủy ban trên Đồi Capitol.

Hai Quốc hội này phân tách rộng rãi trên một số khía cạnh. Thế giới phức tạp, sự gắn kết chặt chẽ của Đồi Capitol so với quận Bốn của New York, cách một khoảng xa về tầm nhìn, cách nhìn cũng như về số dặm đường. Hơn nữa, hai Quốc hội cũng khác nhau trong lĩnh vực phân tích. Những nghiên cứu cho thấy rằng các quan chức công quyền và các công dân nhìn nhận chức năng sinh đôi của các hội đồng dân cử - ra luật và đại diện - là những nhiệm vụ riêng rẽ, có thể định nghĩa được.

Tuy nhiên, hai Quốc hội cũng gắn kết chặt chẽ với nhau. Những gì tác động đến Quốc hội này thì sớm hay muộn cũng tác động đến Quốc hội kia. Bà McCarthy đã định hình được phong cách đại diện của riêng mình. Những hình ảnh của bà nơi quê nhà phản ánh những gì bà đã đạt được, hoặc hy vọng đạt được, trên Đồi Capitol. Năm 1996, bà là một người độc lập được tự do chuyển đảng, một người nghiệp dư được thôi thúc bởi bi kịch cá nhân để đi vào đời sống xã hội; ba năm sau, bà là một nhà lãnh đạo của các lực lượng

ủng hộ việc kiểm soát vũ khí thuộc Đảng Dân chủ. Cho đến nay, các cử tri đã thừa nhận bà, nhưng ai mà biết được họ sẽ quyết định như thế nào trong tương lai.

Cơ sở lịch sử

Bản chất nhị nguyên của Quốc hội có cội rễ từ trong lịch sử. Sứ mệnh ủy nhiệm của Quốc hội là soạn thảo các luật của quốc gia đã được tìm thấy trong Điều I của Hiến pháp, trong đó quy định chi tiết các quyền hạn của chính phủ theo sự định đặt của các nhà lập quốc năm 1787. Chẳng phải ngẫu nhiên mà các nhà dự thảo Hiến pháp dành điều thứ nhất cho cơ quan lập pháp, cũng chẳng phải ngẫu nhiên mà ở đây lại liệt kê phần lớn các quyền hạn của chính phủ. Không lạ gì các cuộc đấu tranh kéo dài giữa Nghị viện Anh với Hoàng gia Anh, các tác giả Hiến pháp cho rằng cơ quan lập pháp sẽ là cơ quan lập sách tối cao và là bức tường thành chống lại các nhà hành pháp chuyên chế. ("Trong chính thể cộng hòa, quyền lập pháp nhất thiết phải có vị thế nổi trội", đó là nhận xét của James Madison trong *Các tài liệu Người liên bang*).[5] Mặc dù trong những năm sau đó thế chủ động liên tục hoán đổi giữa ngành hành pháp và ngành lập pháp, song Quốc hội Mỹ hầu như vẫn là quốc hội duy nhất trên thế giới thảo chi tiết những luật mà nó thông qua, chứ không chỉ đơn thuần là phê chuẩn các phương sách do chính phủ nắm quyền soạn thảo.

Là một thể chế đại nghị, Quốc hội phải đáp ứng các nhu cầu liên tục của cử tri và bộ phận cử tri. Mặc dù không được quy định cụ thể trong Hiến pháp, song những nhiệm vụ này tất yếu xuất phát từ các quy định Hiến pháp cho việc bầu hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ.

Hạ viện là, và được dự định là, yếu tố có tính đại diện cao nhất trong chính phủ chúng ta. Các hạ nghị sĩ được bầu trực tiếp bởi người dân cho các nhiệm kỳ hai năm để bảo đảm rằng họ không đi lạc quá xa quan điểm quần chúng nhân dân. Như Madison đã giải thích, Hạ viện cần phải có "sự phụ thuộc gần gũi và sự cảm thông sâu sắc với người dân."[6] Đối với phần lớn các thành viên Hạ viện, chu kỳ hai năm này có nghĩa là không ngừng vận động, thăm viếng, tìm cử tri và làm những việc lặt vặt. Đối với một số ít người, công việc này đơn giản hơn so với những người khác; tuy nhiên,

không một quan chức dân cử nào có khả năng miễn dịch hoàn toàn với sự thất bại trong tuyển cử.

Thượng viện ban đầu được thành lập với mục đích là tạo ra một bước chuyển so với việc biểu quyết thường dân nhằm chế ngự những tình cảm thường dân quá khích của Hạ viện: các cơ quan lập pháp bang chọn ra thượng nghị sĩ. Nhưng nguyên tắc của các nhà lập quốc cuối cùng đã bị gạt bỏ. Năm 1913 được tái bảo đảm về một sự lên tiếng với việc phê chuẩn Tu chính án thứ mười bảy, là tu chính án quy định về việc bầu trực tiếp thượng nghị sĩ. Mặc dù được bầu trong nhiệm kỳ sáu năm, song các thượng nghị sĩ điển hình thường tự coi mình là công bộc của các bộ phận cử tri; phần lớn đã chuyển các nhân viên văn phòng của mình đến các ngành công nghiệp dân dã thực sự để tạo được uy tín đại chúng và xử lý các khiếu kiện của cử tri.

Như vậy là Hiến pháp và các diễn biến lịch sử sau đó đã khẳng định các chức năng nhị nguyên của Quốc hội - là thể chế ra luật và là hội đồng đại diện. Mặc dù các vai trò này gắn chặt với nhau, song chúng lại đặt ra các nhiệm vụ và chức năng riêng rẽ.

Các nhiệm vụ của nhà lập pháp

Tính nhị nguyên giữa trách nhiệm thể chế và trách nhiệm cá nhân nổi lên trên bề mặt trong các hoạt động hằng ngày và vai trò của các nhà lập pháp. Như Chủ tịch Hạ viện Sam Rayburn, Đảng Dân chủ, bang Texas, đã có lần nhận xét: "Một nghị sĩ Quốc hội có hai bộ phận cử tri - ông ta có các cử tri nơi quê nhà và có các đồng sự trong Hạ viện. Để phụng sự các cử tri nơi quê nhà, ông ta cũng phải phụng sự các đồng sự của mình ở đây, trong Hạ viện."[7]

Giống như hầu hết chúng ta, các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ thường rơi vào tình trạng không có đủ thời gian để hoàn thành những gì mà họ được kỳ vọng. Không có gì làm các nghị sĩ khổ tâm hơn là bộ phận cử tri chơi trò tung hứng và các nhiệm vụ lập pháp. Mặc dù có những đợt ngừng họp để xem xét công việc cử tri (Hạ viện gọi là "các giai đoạn làm công tác địa hạt", còn Thượng viện gọi là "các giai đoạn phi lập pháp"), song sức kéo của công việc cử tri vẫn không ngớt. Một hạ nghị sĩ trung bình dành 120 ngày một năm cho công việc cử tri nơi quê nhà, còn một thượng nghị sĩ trung

bình dành 80 ngày.[8] Ngay cả ở Washington, yêu cầu của cử tri và yêu cầu lập pháp cũng không ngừng xung đột với nhau. Theo một nghiên cứu thì chưa đầy 40% thời gian ở Washington của một hạ nghị sĩ được dành cho các công việc làm luật trong sàn Hạ viện hoặc trong ủy ban.[9]

Khi được yêu cầu miêu tả các chức năng mà họ cần thực hiện trong vị trí của mình, các thành viên Quốc hội thường nhấn mạnh đến vai trò kép – vừa là nhà lập pháp, vừa là đại diện. Tất yếu là các nhà lập pháp sẽ có những cách thức khác nhau trong việc cân đối vai trò của mình, chứ chưa nói gì đến việc họ dành thời gian và nguồn lực của mình như thế nào cho các vai trò này. Với nhiệm kỳ dài hơn, các thượng nghị sĩ có thể thực hiện các khoảng thời gian lưu tâm mang tính chu kỳ hơn, nhấn mạnh đến việc cải thiện quan hệ với cử tri và chăm lo cho cử tri nơi quê nhà trong khoảng thời gian một năm trước khi tái tranh cử, nhưng lại tập trung vào các công việc lập pháp vào những thời điểm khác. Tuy vậy, các cuộc tranh cử vào Thượng viện thường có tính cạnh tranh cao hơn so với các cuộc chạy đua vào Hạ viện, và nhiều thượng nghị sĩ giờ đây lúc nào cũng ở trong tình trạng chạy nước rút để tái tranh cử – giống như phần lớn các đồng sự của họ ở Hạ viện.[10]

Các nhà lập pháp thường phải lựa chọn đáp ứng yêu cầu của một trong hai vai trò này. Một cuộc điều tra được Quốc hội bảo trợ đã hỏi các nghị sĩ về việc họ thực sự dành thời gian ra sao và họ muốn làm điều gì là lý tưởng với tư cách một nghị sĩ Quốc hội. Với mức độ cách biệt lớn, các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ nói rằng họ muốn dành nhiều thời gian cho việc lập pháp và các công việc khác của Quốc hội hơn là cho các yêu cầu của cử tri.[11]

Bản chất nhị nguyên của Quốc hội – sự phân rẽ không thể giải quyết giữa chức năng lập pháp và chức năng đại diện – là do Hiến pháp mang lại, có hiệu lực qua kinh nghiệm lịch sử, và được củng cố bởi những thiên hướng của các cử tri cũng như các nhà lập pháp. Tuy nhiên, theo nghĩa đen thì Quốc hội chỉ là một thực thể, chứ không phải là hai. Các nghị sĩ hình thành nên các dự luật và biểu quyết tại sàn cũng lại chính là những người phải hối hả lên máy bay đi về các khu vực bầu cử của mình, nơi họ tham gia vào một thế giới hoàn toàn khác, một thế giới của các vấn đề và con người

địa phương. Và cũng chính các ứng cử viên phải tự mình vận động tại các trung tâm mua bán lại là những người phải tập trung vào những vấn đề lớn lao ở Washington như những con số về ngân sách hay các hệ thống vũ khí quân sự. Bản chất độc nhất vô nhị của Quốc hội nảy sinh trực tiếp từ vai trò nhị nguyên của nó – là một hội đồng đại diện và là một bộ phận lập pháp.

Hình ảnh trước công chúng

Quan niệm về hai Quốc hội cũng phù hợp với những nhận thức của một người bình thường. Các nghiên cứu quan điểm cho thấy rằng các công dân nhìn nhận Quốc hội ở Washington thông qua các thấu kính khác với những thứ mà thông qua đó họ nhìn nhận cá nhân các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ của họ. Quốc hội với tư cách là một thiết chế chủ yếu được coi là một cơ quan lập pháp. Nó được phán xét chủ yếu trên cơ sở thái độ tổng thể của công dân đối với chính trị, các chính sách và tình hình quốc gia. Liệu mọi người có thích cách mà mọi việc đang diễn ra, hay là họ không thích? Họ lạc quan hay bi quan với tương lai của quốc gia? Liệu họ có tán thành quan điểm nhạo báng của Mark Twain cho rằng Quốc hội là một "tầng lớp tội phạm mang đặc tính bản địa"?

Ngược lại, các công dân nhìn nhận nhà lập pháp của họ như là tác nhân xúc tiến lợi ích địa phương. Họ cân đo các nhà lập pháp này bằng những tiêu chuẩn như sự phục vụ cho khu vực bầu cử, sự giao tiếp với các cử tri, và "tác phong địa phương" – nghĩa là cách mà các vị quan chức công quyền này giao tiếp với các gã quê mùa địa phương. Khi phán xét các thượng nghị sĩ hay hạ nghị sĩ của mình, các cử tri thường cân nhắc những câu hỏi đại loại như thế này: Tôi có tin cậy nhà lập pháp này không? Liệu nhà lập pháp có liên lạc tốt với bang (hay quận bầu cử) bằng cách phúc đáp thư nhanh chóng và giúp đỡ kịp thời các cử tri không? Liệu nhà lập pháp có lắng nghe bang (hay quận bầu cử) và những quan tâm của nó không?[12]

Những kỳ vọng khác nhau của cử tri đối với Quốc hội và các thành viên của nó thường gửi những tín hiệu xung đột nhau đến các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ. Toàn bộ Quốc hội được phán xét bởi các chính sách và kết quả, dù các chính sách và kết quả này có

thể được lĩnh hội mập mờ như thế nào đi chăng nữa. Cá nhân các nhà lập pháp thường có khuynh hướng được bầu, và được tái cử, nhiều hơn nhờ những phẩm chất cá nhân và sự phục vụ cử tri. Đối với nhiều nhà lập pháp, sự phi lý này đã tạo nên một chiến lược mở ra một khoảng cách càng rộng càng tốt giữa bản thân họ và "các chính trị gia khác đó" ở Washington – kể cả các nhà lãnh đạo đảng của họ. Nên nhớ rằng Carolyn McCarthy mới đầu đã tự coi mình là một người ngoài cuộc đến từ xa đấu tranh với một người trong cuộc được bảo vệ nghiêm ngặt.

Trở lại với quan điểm của Burke

Vào ngày 3 tháng Mười một 1774, tại Bristol, nước Anh, chính khách kiêm triết gia người Anh Edmund Burke đã trình bày trước các cử tri của mình về bản chất nhị nguyên của một cơ quan lập pháp quốc gia. Nghị viện hướng về cử tri, hay Quốc hội, được ông miêu tả là

> một Quốc hội của các đại diện cho những lợi ích khác nhau và thù địch, những lợi ích mà mỗi người phải duy trì, với tư cách là một tác nhân và người ủng hộ, chống lại các tác nhân và người ủng hộ khác.

Nghị viện của việc lập pháp độc lập được ông phác họa bằng những từ ngữ khác:

> một hội nghị thảo luận của một quốc gia, với một lợi ích duy nhất, lợi ích của toàn thể quốc gia – nơi mà không một mục đích địa phương, không một sự thành kiến địa phương nào được phép chi phối, mà chỉ có lợi ích chung, bắt nguồn từ lý trí chung của toàn thể quốc gia.[13]

Bản thân Burke ưa thích khái niệm thứ hai hơn và không ngần ngại để cho các cử tri của mình biết điều đó; ông sẽ lắng nghe quan điểm địa phương, nhưng sự suy xét và lương tâm ông luôn ngự trị trong mọi trường hợp. Ông tuyên bố: "Là người bạn trung thành, người đầy tớ tận tụy của các bạn, tôi nguyện đến cuối đời sẽ là kẻ xu nịnh mà các bạn không muốn có".[14]

Bài diễn văn tại Bristol của Burke là một tuyên bố vĩnh viễn về tình trạng tiến thoái lưỡng nan mà các thành viên của các hội đồng đại nghị gặp phải. Burke là một nhà lập pháp đầy cảm hứng. (Ông

thậm chí còn cảm thông với sự nghiệp của những thực dân Mỹ). Nhưng ngày nay chúng ta có thể nói rằng ông mang nặng "tác phong địa phương" không còn thích hợp nữa. Tính bộc trực của ông không giành được sự hàm ơn của các cử tri, và họ đã làm ông mất chức ngay khi có cơ hội đầu tiên. Quan điểm về tình trạng tiến thoái lưỡng nan của Burke cũng thích ứng tương tự ở bên này bờ Đại Tây Dương. Từ thời kỳ thực dân đến nay, các cử tri của đất nước này thường muốn các nhà lập pháp của mình trở thành người đại biểu hơn, người sẽ thận trọng lắng nghe và làm theo sự hướng dẫn họ. Trong một cuộc đấu khẩu tay đôi ở Borger, Texas, một mục sư giáo phái Rửa tội (Baptist) đã gào vào tai vị hạ nghị sĩ khi đó là Bill Sarpalius, đảng viên Dân chủ, bang Texas, rằng: "Chúng tôi không cử ông đến Washington để đưa ra những quyết định thông minh. Chúng tôi cử ông để đại diện cho chúng tôi."[15] Sarpalius cứng họng trước lập luận đó: ông bị đánh bại năm 1994. Các vị tác giả của Hiến pháp kỳ vọng vào những quan hệ ràng buộc sâu sắc giữa cử tri và nhà lập pháp (ít ra là tại Hạ viện), được bảo đảm thực sự bằng việc quy định tiến hành bầu cử định kỳ.

Nhưng đó không phải là toàn bộ câu chuyện. Chúng ta vẫn tán thành quan điểm của Burke cho rằng các nhà lập pháp là những người được uỷ nhiệm vì lợi ích chung của quốc gia. Trong quyết định năm 1995, Chánh án Tòa án tối cao John Paul Stevens đã lưu ý rằng, một khi đắc cử, các thành viên Quốc hội trở thành "đầy tớ của nhân dân Mỹ. Họ không chỉ đơn thuần là các đại biểu được bổ nhiệm bởi các bang riêng rẽ, có chủ quyền; họ còn đảm nhận các vị trí vốn là các bộ phận cấu thành và thiết yếu của một chính phủ quốc gia đơn nhất."[16]

Chúng ta cũng không buộc phải cho rằng các nhà lập pháp luôn tham gia vào sự vận động mang tính tư lợi để giành lấy lá phiếu của các cử tri địa phương. Các chính trị gia (giống như chúng ta) cũng có tư lợi, và thắng cử là điều kiện tiên quyết để đạt được các mục tiêu chính trị lâu dài. Và, như chúng ta sẽ thấy, các chính trị gia thường đặt ra một loạt các mục tiêu tối hậu, nổi bật nhất trong số đó là thúc đẩy cái mà họ coi là lợi ích công cộng. Vì vậy, sẽ là hoàn toàn hợp lý khi cho rằng các quan chức dân cử "thường có nỗ lực thành thật để có được chính sách công cộng tốt."[17]

Burke đã phác họa sự căng thẳng giữa hai Quốc hội một cách

sinh động đến mức chúng tôi đã sử dụng ngôn ngữ của ông để miêu tả sự khác biệt trong nhận thức, đã hình thành nên luận điểm chính của cuốn sách này. Chúng tôi mượn của Burke tiêu đề cho Phần 2, "Quốc hội của các đại diện", và Phần 3, "Hội đồng nghị sự của một quốc gia". Mọi nhà lập pháp sớm hay muộn gì cũng phải tán thành khái niệm Quốc hội hai chức năng của Burke; là các công dân và cử tri, bạn sẽ phải định ra câu trả lời của riêng mình.

Những quan điểm khác nhau về Quốc hội

Quốc hội đã và đang là chủ đề của một loạt rộng lớn các cuốn sách, các tự truyện và các bài báo. Nhiều trong số các đặc điểm của Quốc hội đã biến nó trở thành chủ đề ưa thích của giới nghiên cứu hàn lâm. Nó công khai và dễ tiếp cận. Công việc của nó có thể được đo lường bằng các chỉ báo thống kê (ví dụ như số phiếu tại sàn) cho phép thực hiện các phân tích đối chiếu kỹ lưỡng. Và trên hết, Quốc hội là một nơi mê hồn - là vị trí tốt nhất để từ đó xem màn trình diễn của các diễn viên khác nhau trên sân khấu chính trị Mỹ. Nhiều trong số các đặc điểm này thu hút các nhà báo và phóng viên đến Quốc hội.

Như vậy, những người viết một cuốn sách về Quốc hội Mỹ có thể dựa vào nhiều nguồn, một sự phong phú gây bối rối. Các nghiên cứu về Quốc hội tạo nên một khối lượng văn chương chính trị cực lớn. Đây chưa hẳn là điều đáng mừng bởi vì chúng tôi phải chuyển thông tin này thành một cái gì đó giống như một thực thể cố kết. Hơn nữa, phần lớn các bài viết đều mang tính chuyên môn hoá, kỹ thuật và lý thuyết rất cao; chúng tôi đã cố gắng đưa những tài liệu loại này vào tầm nhìn, làm cho chúng dễ hiểu đối với độc giả không phải là nhà chuyên môn, và sử dụng các ví dụ minh họa bất cứ khi nào có thể.

Kẽ nứt ngày càng rộng giữa những tài liệu phong phú và sự châm biếm Quốc hội thường phổ biến trong nền văn hóa đại chúng của chúng ta. Các học giả uyên thâm và các nhà văn hài hước, từ Mark Twain và Will Rogers đến Jay Leno và David Letterman, đã phát hiện thấy rằng Quốc hội là một nguồn nguyên liệu không thể cạn kiệt. Các ngành khác của chính phủ không có gì hoàn toàn giống được với hình ảnh biếm họa của nhà lập pháp như là những

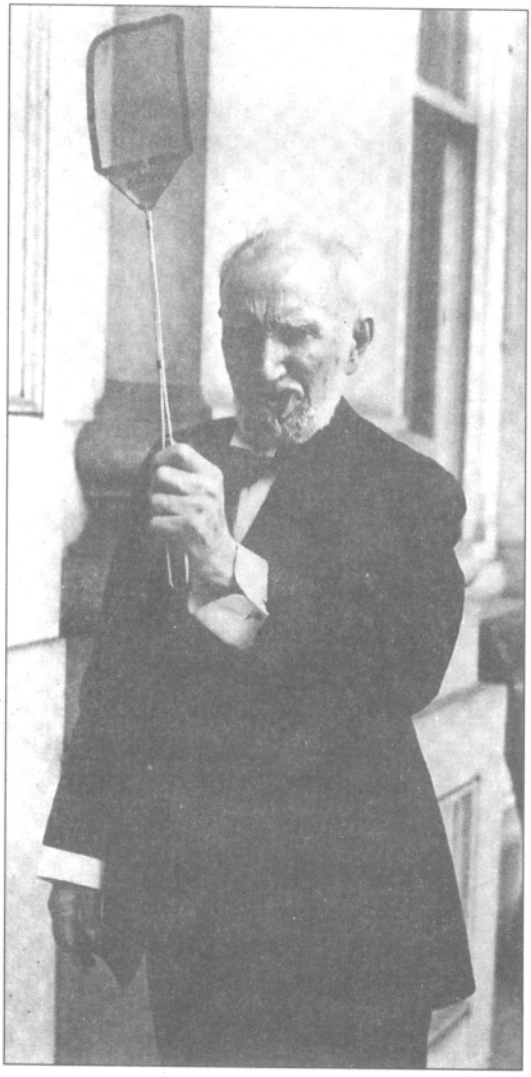
kẻ ba hoa đổi bại và sáo rỗng. Các công dân có xu hướng chia sẻ thái độ khinh thị này đối với ngành lập pháp - đặc biệt là vào những khoảnh khắc hỗn loạn trong việc đòi tăng lương trong Quốc hội, các vụ bê bối đạo đức hay đầu óc bè phái của giới cao cấp xung quanh việc Hạ viện buộc tội Tổng thống Clinton.

Các quan điểm về Quốc hội được truyền tải trên các phương tiện truyền thông cũng không dễ chịu gì hơn so với quan điểm của công chúng. Các chuyên gia "gây tai nạn rồi chuồn" thuộc giới báo chí, đặc biệt là các tạp chí tin tức, các nhà viết xã luận và các chủ đăng cai tổ chức nói chuyện, đã duy trì một mẫu biếm họa: một lũ người cẩu thả, nhếch nhác, giống như những gì Woodrow Wilson miêu tả về Hạ viện như là "một đống be bét các phần tử mâu thuẫn nhau."[18] Các nhà lập pháp ở bang hay khu vực bầu cử quê hương họ thường góp phần vào hình ảnh không lấy gì làm đẹp đẽ này bằng cách tự coi mình là những người thoát khỏi các nông trại nực cười trên Đồi Capitol. Như Richard F. Fenno Jr. đã nói, "họ vận động để vào Quốc hội bằng cách vận động chống lại Quốc hội."[19]

Sự yêu ghét lẫn lộn của công dân đối với ngành đại chúng này của chính phủ - điều mà dẫu sao cũng xuất phát từ những buổi ban đầu của chính thể Cộng hòa - cho chúng ta thấy đôi điều về cái môi trường mà từ đó người ta đưa ra chính sách công cộng. Để lĩnh hội được cách mà hai Quốc hội hoạt động - cả tổ chức và cá nhân các thành viên - chúng ta phải xem xét ngoài giới hạn các hình mẫu phổ thông và nghiên cứu các thực trạng phức tạp. Cuốn sách này có ý định bổ sung thêm những chi tiết mà các tài liệu phổ biến còn chưa đề cập. Chúng tôi tin rằng chúng tôi hiểu chủ đề này đủ để đánh giá được những điểm yếu của Quốc hội và tại sao nó lại như vậy. Chúng tôi cố gắng duy trì một khoảng cách chuyên môn - vâng, một khoảng cách có tính học thuật - đối với nó.

Theo một câu châm ngôn xưa, không nên nhìn nhận hai thứ khác nhau ở gần sát nhau: làm nước xốt và làm luật. Mặc dù có sự cảnh báo này, chúng tôi vẫn mong muốn độc giả xem xét thật kỹ lưỡng và hình thành quan điểm của riêng mình về tính hiệu quả của Quốc hội. Một số người lại có thể giật mình qua những gì họ khám phá ra. Chúng ta có thể nhìn thấy rất nhiều sai lầm trong hành vi cá nhân và công việc chung của các thành viên, trong

những ưu tiên của họ (cơ cấu khuyến khích), và trong các thông lệ lập pháp của họ. Nhưng một quan sát viên thận trọng cũng sẽ nhận thấy rằng nhiều hành vi trong Quốc hội là có mục đích và có nguyên tắc, nhiều chính sách rất hợp lý và khả thi. Chúng tôi rất mong các sinh viên và đồng nghiệp cùng chúng tôi xem xét về những gì Quốc hội đã làm từ trước tới nay và cả những triển vọng đang nằm phía trước.



"Bác Joe". Chủ tịch Joseph G. Cannon (1903-1911), một đảng viên Cộng hòa đáng tin cậy của bang Illinois, lãnh đạo Hạ viện cho tới khi một liên minh gồm các đảng viên Dân chủ và Cộng hòa Tiến bộ tìm cách giảm bớt quyền hạn của ông qua cuộc cách mạng lịch sử năm 1910.

2

Quá trình phát triển đi đến Quốc hội ngày nay

Quốc hội đầu tiên nhóm họp ở New York, là vị trí trung tâm của chính phủ, vào mùa xuân năm 1789. Công việc bị trì hoãn cho đến khi đa số các thành viên đến được để tạo thành số đại biểu cần thiết theo quy định. Vào ngày 1 tháng Tư, hạ nghị sĩ thứ 13 trong số 59 hạ nghị sĩ dân cử đã đến New York; Frederick A. C. Muhlenberg, bang Pennsylvania, nhanh chóng được chọn làm Chủ tịch Hạ viện. Năm ngày sau, Thượng viện đã có được số đại biểu cần thiết theo quy định, mặc dù người chủ tọa của viện này là Phó tổng thống John Adams phải hai tuần sau mới tới được.

Thành phố New York hồi đó là một cảng đang phát triển mạnh ở đầu mút phía nam của Đảo Manhattan. Quốc hội nhóm họp trong Hội trường liên bang tại góc giao nhau giữa phố Broad và phố Wall. Hạ viện chiếm một phòng rộng ở tầng một, còn Thượng viện họp tại một phòng riêng biệt hơn trên tầng. Vị đứng đầu cơ quan hành pháp mới, George Washington, khi đó vẫn đang trên đường từ nhà mình ở Mount Vernon đến dự họp, và chuyến đi của ông đã biến thành một cuộc diễu hành chào mừng chiến thắng với các đám đông và sự tán dương ở mọi chặng dừng chân. Đối với hầu hết những người đồng bào của mình, Washington – với tính cách mộc mạc, đàng hoàng, toát lên một sự khuôn phép – là hiện thân của một chính phủ mà nếu không có ông thì chẳng hơn gì một kế hoạch trên giấy tờ.

Với bản tính ngang ngạnh có từ hồi đó, hai viện của Quốc hội đã không chờ Washington đến. Hạ viện bắt đầu tranh luận về thuế khóa, một chủ đề lập pháp phổ biến muôn thuở. Trên tầng, tại Thượng viện, Phó tổng thống Adams, một con người giỏi giang nhưng hay tự cho mình là quan trọng, đang thúc giục các đồng nghiệp của mình quyết định về tên gọi chính thức để xưng hô với tổng thống và bản thân ông – phó tổng thống. Adams được một đồng nghiệp gán cho cái tên xưng hô là "Thưa ngài khoa trương";

vị này là người cho rằng bàn về chủ đề này là điều ngu xuẩn. Vào ngày khai mạc, ngày 30 tháng Tư, Adams vẫn còn phân vân về cách xưng hô với tổng thống. Vấn đề này bị gạt ra khi các hạ nghị sĩ, dẫn đầu là Chủ tịch Hạ viện Muhlenberg, xộc vào buồng họp Thượng viện và tự kiếm cho mình chỗ ngồi. Trong khi đó, một ủy ban đặc biệt đã được phái đi hộ tống Washington đến phòng họp này để tiến hành nghi thức. Lễ tuyên thệ được tiến hành tại một ban công bên ngoài trước hàng ngàn công dân đang tụ tập trước cổng. Ông Washington với tâm trạng lo lắng đọc diễn văn một cách vấp váp. Sau đó mọi người dời đến Nhà nguyện St. Pual để tiến hành một lễ cầu nguyện đặc biệt. Như vậy là Quốc hội Mỹ đã trở thành một bộ phận của một chính phủ đang vận hành.[1]

Lai lịch của Quốc hội

Ngành lập pháp này của chính phủ mới là một cái gì đó chưa từng được thử và chưa hề được biết đến, đang mò mẫm dò tìm các thủ tục và tiền lệ. Tuy vậy, nó hình thành như ngày nay từ một lịch sử phát triển lâu dài và phong phú – kéo dài hơn 500 năm ở Anh, ngót một thế kỷ rưỡi ở Bắc Mỹ. Nếu như các kiến trúc sư của Hiến pháp năm 1787 không biết chắc mẫu thiết kế mới của họ sẽ có tác dụng ra sao, thì đã có những ý tưởng vững vàng về những dự định của mình.

Di sản từ Anh

Kể từ thời vua Anh Edward, một giáo sĩ dòng Xưng tội vào thế kỷ XI, vấn đề trung tâm của lý thuyết và thực tiễn chính trị là mối quan hệ giữa Vua và các thần dân. Trải qua những cuộc đấu tranh lâu dài, một nghị viện đại diện mạnh mẽ đã nổi lên để cạnh tranh và cuối cùng át hẳn quyền lực của Hoàng gia. Sự phát triển của các thiết chế đại nghị trên quy mô quốc gia bắt đầu ở châu Âu thời Trung cổ. Các vị quốc vương cát cứ tại các vùng lãnh thổ rộng lớn của mình, những vùng lãnh thổ mà người dân sinh sống tại đó phân chia thành các nhóm xã hội – như giới quý tộc, giới tăng lữ, tầng lớp địa chủ nhỏ và các quan chức thành phố. Các quốc vương nhóm họp những vị lãnh đạo các nhóm này, hay còn gọi là các đẳng cấp của vương quốc, không phải để tạo ra một chính thể đại nghị, mà để bổ sung thêm vào kho báu của Hoàng gia. Charles A.

Beard và John Lewis đã nhận xét rằng: "Ngay cả vị quốc vương Trung cổ chuyên quyền nhất cũng không thể đánh thuế và bóc lột thần dân của mình một cách vô hạn định; vì lý do thiết thực mà ông ta còn phải cân nhắc đến cách thức và phương tiện khi làm điều này."[2]

Các nhóm này – đã được gọi là các nghị viện – phát triển qua nhiều thế kỷ để trở thành các hội đồng đại nghị như chúng ta thấy ngày nay. Đã xác định được bốn giai đoạn phát triển rõ rệt. Mới đầu các nghị viện, đại diện cho các đẳng cấp khác nhau, đã nhóm họp để biểu quyết về thuế khóa nộp cho ngân khố hoàng gia mà hầu như không có sự bàn luận gì cả. Tiếp đó, những cơ quan biểu quyết về thuế khoá này tiến hóa thành các cơ quan lập pháp, trình cho nhà vua những khiếu nại về tình trạng quan liêu, cửa quyền. Thứ ba, trải qua một quá trình từng bước lên đến cực điểm là các cuộc cách mạng vào thế kỷ XVII và XVIII, các nghị viện đã giành lấy quyền lập pháp và biểu quyết thuế từ tay nhà vua, biến bản thân chúng thành các cơ quan có chủ quyền thực sự. Cuối cùng, vào thế kỷ XIX, sự đại diện trong nghị viện đã mở rộng ra ngoài phạm vi các nhóm đặc lợi lâu đời để bao gồm toàn thể quần chúng nhân dân, hầu như tất cả mọi người, nam cũng như nữ.[3]

Tính đến thời điểm các thuộc địa ở Tân thế giới được phát hiện vào những năm 1600, cuộc đấu tranh giành quyền hạn cho nghị viện đã được đẩy vào giai đoạn thứ ba, ít ra là ở Anh. Các cuộc xung đột đẫm máu, lên tới đỉnh điểm trong việc chém đầu Charles Đệ nhất vào năm 1649 và phế truất James Đệ nhị năm 1688 ("Cách mạng vẻ vang"), đã thiết lập ảnh hưởng của nghị viện đối với Hoàng gia. Qua những cuộc đấu tranh này cũng xuất hiện biết bao tác phẩm về chính trị và triết học. Cho đến thế kỷ XVIII, các tác phẩm của James Harrington (1611-1677), John Locke (1632-1704) và những người khác là di sản chung của những người có giáo dục – trong đó có các nhà lãnh đạo cuộc Cách mạng Mỹ.

Kinh nghiệm qua thời kỳ thuộc địa

Truyền thống này của chính thể đại nghị lan sang Tân thế giới. Ngay từ năm 1619, khoảng 1.000 nhà thực dân Virginia đã bầu ra 22 đại diện, hay còn gọi là đại biểu thị xã, vào một Đại hội đồng. Năm 1630, Công ty Vịnh Massachusetts đã tự coi mình là một cơ quan cai trị của Thuộc địa Vịnh, với cơ chế bầu cử hằng năm. Các

vùng thuộc địa khác, một số trong đó có quyền tự trị hoàn toàn, cũng làm theo đúng như vậy.

Chính thể đại nghị bắt rễ sâu vào các thuộc địa. Dải đất rộng của nước Mỹ được đại dương che chắn đã nuôi dưỡng ý định tự lực và tự chủ của các hội đồng thuộc địa. Tuyên bố có các đặc quyền giống như của Hạ viện Anh, các hội đồng này đã áp dụng đầy đủ các quyền lập pháp - đánh thuế, phát hành tiền và quy định về phòng vệ thuộc địa. Pháp chế có thể bị các thống đốc phủ quyết (là những người được Vua bổ nhiệm tại tám thuộc địa của Vua), nhưng các thống đốc này vốn bị tách rời với chính quyền ở nước nhà và dựa vào các hội đồng địa phương để có nguồn thu, thậm chí là lương của chính mình, đã luôn có xu hướng đồng ý với các hội đồng địa phương. Sự phủ quyết của hoàng gia cũng có thể được phát đi từ London, nhưng việc này phải mất thời gian và thường ít khi xảy ra.[4]

Các yếu tố khác đã đem lại nguồn dinh dưỡng cho cây tự do. Nhiều người trong số các nhà thực dân là những người có tinh thần tự do, bất đồng quan điểm, sẵn sàng chống lại bất cứ quyền lực nào, nhất là quyền lực của Hoàng gia. Đất đai sẵn có, đời sống khắc nghiệt nơi tiền tiêu và - cho đến thế kỷ XVII – một nền kinh tế mạnh mẽ đã nuôi dưỡng ý chí tự chủ của những người thực dân. Hình thức chính quyền hội nghị thị trấn ở New England và các hội đồng giáo hội của những người chủ trương ly khai đã khắc sâu những tập quán tự trị. Được giải phóng khỏi chế độ giấy phép của hoàng gia hay thuế má của chính phủ, báo chí đã khuấy dậy hoạt động trao đổi quan điểm nhộn nhịp.

Khi Anh quyết định thắt chặt sự kiểm soát của mình đối với các thuộc địa Mỹ vào những năm 1760 thì không có gì ngạc nhiên là điều này đã gặp phải sự chống đối ngoan cường. Chẳng lẽ những nhà thực dân lại không được hưởng các quyền giống như của người Anh? Chẳng lẽ các hội đồng thuộc địa lại không phải là các chính quyền hợp pháp, lấy quyền lực từ những cuộc bầu cử của người dân? Khi mà các lệnh ban hành của nghị viện ngày càng không hợp ý dân, và các thống đốc cố gắng cưỡng chế việc thực hiện chúng cũng vậy, các cơ quan lập pháp thuộc địa tại địa phương đã đứng ra thực hiện ý muốn của các bộ phận cử tri của nó.

Các nhà thực dân đặc biệt bất bình với Đạo luật tem phiếu năm

1765 (sau này bị hủy bỏ) và các loại thuế nhập khẩu được áp dụng năm 1767. Từ những khoản tiền thu từ thuế nhập khẩu bị lạm phát, chính phủ chính quốc bắt đầu trả lương cho các thống đốc của hoàng gia và các quan chức khác, như vậy giúp các quan chức này không còn chịu sự chi phối của các hội đồng địa phương. Cuộc khủng hoảng càng trầm trọng thêm vào mùa đông năm 1773-1774, khi một nhóm những người thực dân tiến hành một cuộc nổi loạn, được biết đến như Bữa tiệc chè Boston, để phản đối Đạo luật về chè. Để trả đũa, Hạ viện Anh đã đình chỉ hoạt động cảng Boston và thông qua một loạt "các đạo luật không thể chấp nhận được", siết chặt thêm sự kiểm soát của Hoàng gia.

Các hội đồng đại nghị quốc gia ở Mỹ ra đời vào ngày 5 tháng Chín 1774, khi Quốc hội lục địa lần thứ nhất nhóm họp tại Philadelphia. Tất cả các vùng thuộc địa, ngoại trừ Georgia, đã cử đại biểu đến dự; các đại biểu này là một nhóm nhiều thành phần, bao gồm những người ôn hòa trung thành chuộng hòa bình như John Dickinson và những kẻ đâm bị thóc chọc bị gạo như Samuel Adams và Paul Revere. Dần dần tinh thần chống Anh đã lên tới đỉnh điểm, và Quốc hội đã thông qua một loạt các tuyên bố và nghị quyết (mỗi thuộc địa bỏ một phiếu) đi tới việc tuyên chiến chống lại mẫu quốc.[5] Sau khi Quốc hội ngưng họp vào ngày 22 tháng Mười, vua George Đệ tam đã tuyên bố rằng các thuộc địa giờ đây "đang ở trong tình trạng chiến tranh phiến loạn; những cú đòn sẽ quyết định xem chúng phải phụ thuộc vào đất nước này hay là được độc lập."[6]

Nếu như Quốc hội lục địa lần thứ nhất cho những người thực dân được nếm cảm giác về việc ra quyết định tập thể, thì Quốc hội lục địa lần thứ hai tuyên bố nền độc lập của họ với Anh. Khi cơ quan này nhóm họp vào ngày 10 tháng Năm 1775, nhiều người vẫn nghĩ rằng có thể tránh được chiến tranh. Một đơn thỉnh cầu gửi đến vua George yêu cầu "hòa giải vui vẻ và vĩnh viễn" thậm chí còn được Quốc hội phê chuẩn. Người Anh trả lời bằng việc tuyên bố tình trạng phiến loạn và tiến hành các nỗ lực đàn áp. Tình cảm ở các thuộc địa ngày càng nghiêng về hướng độc lập, và cho đến giữa năm 1776 Quốc hội đã đặt lên bàn xem xét bản dự thảo nghị quyết của Thomas Jefferson cho rằng "Các thuộc địa thống nhất là, và có quyền là, các bang tự do và độc lập."[7]

Hai Quốc hội lục địa này đã cho ra đời nền chính trị quốc gia ở đất nước này. Trước làn sóng yêu nước mạnh mẽ được thôi thúc bởi những hành động làm nhục của người Anh vào giai đoạn 1773-1774 gây ra, các Quốc hội đã thành công trong việc hướng các nhà lãnh đạo và toàn thể người dân đi tới thái độ đương đầu chứ không hòa giải với mẫu quốc. Các Quốc hội làm được điều này bằng cách xác định từng vấn đề một và bằng cách đi tới các thỏa hiệp chấp nhận được đối với cả những người ôn hòa và những người cấp tiến – một thành công không nhỏ. Nói theo cách khác, kinh nghiệm lập pháp chung đã đẩy các đại biểu đến ngưỡng cửa của nền độc lập. Thành tựu của họ thậm chí còn có ý nghĩa hơn khi xét đến cái mà sử gia Jack Rakove miêu tả là "vị thế riêng biệt" của Quốc hội lục địa, "một cơ quan pháp lý đặc biệt với quyền lực phụ thuộc rõ ràng vào khả năng của nó trong việc duy trì một phạm vi ủng hộ rộng lớn."[8]

Hơn năm năm xung đột đẫm máu đã diễn ra trước khi các thuộc địa giành được độc lập. Trong khi đó, các thuộc địa nhanh chóng bắt tay thành lập các chính quyền mới và soạn thảo hiến pháp. Khác với hiến pháp Anh, các hiến chương này là các tài liệu bằng văn bản. Xét về mặt nào đó tất cả đều là bản tuyên ngôn nhân quyền và đều bắt nguồn từ học thuyết tam quyền phân lập giữa các ngành hành pháp, lập pháp và tư pháp của chính quyền. Tuy nhiên, họ đã không tạo ra sự bình đẳng giữa các ngành này của chính quyền. Gần như tất cả các hiến pháp đều trao phần lớn quyền lực cho các cơ quan lập pháp. Các cuộc xung đột trước đây với Hoàng gia và các thống đốc của Hoàng gia đã khắc sâu vào tâm trí những nhà thực dân nỗi sợ quyền lực hành pháp. Một sử gia đã viết: "Trong hành động thực tế, các hiến pháp bang đầu tiên này đã tạo ra một cái gì đó tựa như quyền năng tuyệt đối của ngành lập pháp."[9]

Chính phủ quốc gia cũng như vậy, theo nhận xét của James Sterling Young, "sinh ra chỉ có một cơ thể lập pháp mà không có đầu."[10] Nói một cách chặt chẽ, không hề tồn tại một ngành hành pháp vào giai đoạn giữa năm 1776 và 1789 – những năm của cuộc Chiến tranh cách mạng và Các điều khoản của Liên bang (được thông qua năm 1781). Tự thân mình, Quốc hội đã vật lộn để tiến hành chiến tranh chống lại một quốc gia hùng mạnh nhất thế giới, tranh thủ các đồng minh ngoại giao và quản lý những công việc nội

bộ. Khi chiến tranh leo thang và sự chỉ huy lập pháp tỏ ra rất khó khăn, Quốc hội có xu hướng ủy thác quyền hạn cho các ủy ban của nó và cho các cơ quan (thi hành) thường trực. Các vấn đề hoàn toàn mang tính quân sự được giao phó cho một nhà lãnh đạo được bổ nhiệm: George Washington, người mà khi chiến tranh kết thúc đã trả lại chức vụ ủy thác của mình cho Quốc hội trong một nghi lễ công khai. Xét đến những trở ngại mà nó gặp phải, chính phủ đại nghị không thể được coi là một sự thất bại. Song việc các cơ quan lập pháp hùng hậu, cấp bang và cấp quốc gia, ngày càng thiếu khả năng xử lý các vấn đề hậu chiến đã tạo ra nhu cầu phải có sự thay đổi.

Tại cấp bang, Massachusetts và New York đã soạn lại hiến pháp của mình, thêm vào những điều khoản thiết lập các chức vụ hành pháp mạnh mẽ tiềm tàng. Tại cấp quốc gia, tính nhu nhược của Liên bang đã khiến nhiều người chủ trương ủng hộ một chính phủ mạnh mẽ hơn – một chính phủ có đủ quyền hạn để thực hiện các luật, kiểm soát tiền tệ, áp dụng thuế, giải quyết nợ chiến tranh và, nếu cần thiết, trấn áp bạo loạn. Người ta lập luận rằng các đặc quyền lập pháp cần phải được đối trọng bởi một nhà hành pháp độc lập, mạnh mẽ.

Theo tinh thần này, đại biểu đến từ các bang đã nhóm họp ở Philadelphia vào ngày 25 tháng Năm 1787, dự định củng cố Các điều khoản của Liên bang. Thay vào đó, họ thảo ra một hiến chương chính phủ hoàn toàn mới.

Quốc hội trong Hiến pháp

Cơ cấu và quyền lực của Quốc hội đã hình thành nên nòng cốt trong những suy xét của Hội nghị lập hiến. Về những vấn đề này, 55 đại biểu tại hội nghị Philadelphia đã có sự chia rẽ, và phải mất hơn ba tháng họ mới hoàn tất được công việc của mình. Hệ thống chính quyền tay ba đã được phác thảo, trong đó Quốc hội được nêu đầu tiên trong Hiến pháp. Được nhất trí và ký kết vào ngày 17 tháng Chín 1787, kế hoạch này là một bó các thỏa hiệp. Các đặc quyền dân tộc chủ nghĩa và đặc quyền các bang, bang lớn và bang nhỏ, bang phía bắc và bang phía nam, cần phải được xoa dịu. Kết quả đưa đến là một sự pha trộn khác thường các đặc điểm dân tộc và liên bang dựa vào nguyên tắc cộng hòa đại nghị và chính phủ

hạn chế. Hiến pháp đã thỏa mãn mục tiêu của các nhà dân tộc chủ nghĩa là thành lập một chính quyền trung ương mạnh mẽ, có thể hoạt động độc lập với các bang. Nó cũng thừa nhận nguyên tắc quyền lực của các bang là quyền lực hạn chế được chia sẻ bởi các ngành khác nhau.

Các quyền lực của Quốc hội

Các quyền của chính phủ liên bang được chia sẻ giữa ba ngành: lập pháp, hành pháp và tư pháp. Mặc dù được coi là một trong những đặc điểm đổi mới nhất của Hiến pháp, song cơ chế "tam quyền phân lập" đã nảy sinh tự nhiên từ kinh nghiệm của Anh và kinh nghiệm thuộc địa vốn lập luận ủng hộ các chức năng chính quyền phân tán. Cơ chế này được ủng hộ bởi các triết gia như Harrington, Locke và Baron de Montesquieu. Nhiều người Mỹ coi việc Các điều khoản của Liên bang không phân tách các chức năng này là một sai lầm.

Các nhà lập pháp được trao cho một phạm vi rộng trong việc thực hiện các nhiệm vụ của mình. Để ngăn cản việc đe dọa, họ không thể bị bắt giữ trong khi đang dự các phiên họp hoặc trong khi đang đi lại giữa các phiên họp (ngoại trừ tội phản quốc, trọng tội và hành vi gây rối trật tự công cộng). Trong khi đọc diễn văn và tranh luận, "họ không thể bị chất vấn trong bất kỳ trường hợp nào" (Điều I, Khoản 6). Họ có quyền không bị hạn chế trong việc tổ chức các viện theo cách mà họ cho là phù hợp.

Mặc dù có những lo ngại về các cơ quan lập pháp chuyên quyền, song các nhà lập quốc vẫn tạo ra một sự ủy nhiệm rộng rãi cho Quốc hội mới. Bất chấp mối lo ngại của họ về các cơ quan lập pháp đầy quyền uy, những nhà lập quốc đã đặt ra cho Quốc hội mới một nhiệm vụ nặng nề. Quan tâm đến những thành tựu của các kỳ Quốc hội trong Thế giới Mới, không tính đến các cuộc đấu tranh dai dẳng của nghị viện Anh với Hoàng gia, họ nghiễm nhiên xem cơ quan lập pháp là cơ quan chủ chốt tập trung quyền lực của chính phủ, Locke nhận xét rằng "quyền lập pháp không chỉ là quyền tối cao, mà nó còn thiêng liêng và không thể thay đổi dưới sự điều khiển của những người dân đã tạo ra nó."[11] Học thuyết của Locke đã được trình bày trong Khoản I, Điều 8, nêu cụ thể các quyền hạn lớn lao của Quốc hội. Ở đây, hầu như toàn bộ phạm vi

quyền lực của chính phủ, vấn đề mà những nhà lập quốc rất quan tâm, được giải thích rất rõ ràng. Không ai đọc đến phần này của Hiến pháp lại không bị ấn tượng trước quan điểm của những nhà lập quốc cho rằng một cơ quan lập pháp lớn là đầu tàu của một chính phủ năng động.

Gây nguồn tiền và chi tiêu cho các mục đích chính phủ nằm ở tâm điểm trong các đặc quyền của chính phủ. "Quyền lực về ngân quỹ" là chiếc đòn bẩy mà các nghị viện có truyền thống sử dụng để giành lợi thế thương lượng với các ông vua, bà hoàng. Nhận thức rõ được điều này, các tác giả của Hiến pháp đã trao cho Quốc hội toàn quyền về ngân sách. Có hai bộ phận chính trong quyền này: đánh thuế và chi tiêu.

Việc tài trợ cho chính phủ được thực hiện theo sự ủy nhiệm rộng rãi trong Điều I, Khoản 8: "Quốc hội có quyền đặt ra và thu thuế, thuế quan, thuế nhập khẩu và thuế bán hàng nội địa, để trả nợ và trang trải cho sự phòng thủ chung và phúc lợi chung của nước Mỹ". Mặc dù cách diễn đạt này bao hàm hầu như toàn bộ các hình thức đánh thuế được biết đến, song cũng có những giới hạn: các suất thuế phải đồng bộ trên khắp cả nước; thuế quan không được áp dụng đối với các hàng hóa lưu thông giữa các bang; và "thuế thân hay các loại thuế trực thu khác" không được phép áp dụng, trừ phi được thu theo số dân (Điều I, Khoản 9). Quy định cuối cùng này tỏ ra gây phiền toái, đặc biệt là khi Tòa án tối cao phán quyết vào năm 1895 (trong vụ *Pollock kiện Công ty cho vay và tín thác cho nông dân*) rằng nó áp dụng cho các loại thuế đánh vào thu nhập. Để khắc phục tình trạng rối rắm này, Tu chính án thứ mười sáu, được phê chuẩn sau đó 18 năm, đã quy định rõ ràng quyền được thu thuế thu nhập.

Quyền lực Quốc hội đối với chi tiêu chính phủ cũng mạnh mẽ không kém gì quyền thu thuế. Quốc hội có trách nhiệm đối với "nền phòng thủ chung và phúc lợi chung" của đất nước (Điều I, Khoản 8). Hơn nữa, "không một khoản tiền nào được phép rút ra từ ngân khố, mà phải là kết quả của những kế hoạch phân bổ được pháp luật quy định" (Điều I, Khoản 9). Quy định này là một trong những vũ khí mạnh mẽ nhất của cơ quan lập pháp để giám sát ngành hành pháp.

Mặc dù ba ngành quyền lực có lẽ là ngang hàng, song ngành

lập pháp thường đi đầu trong việc hình thành cơ cấu và trách nhiệm của hai ngành kia. Hiến pháp có đề cập các ban, bộ và quan chức hành pháp, song lại không nêu cụ thể cơ cấu và trách nhiệm của họ, ngoài các trách nhiệm của tổng thống. Như vậy là cơ cấu thiết kế của ngành hành pháp, kể cả các bộ thuộc nội các và các cơ quan khác, được giải thích rõ ràng trong các điều luật do Quốc hội phê chuẩn và tổng thống ký. Cả ngành tư pháp cũng là do các đạo luật cấu thành. Nó bao gồm một Tòa án tối cao và "các tòa án cấp dưới mà Quốc hội đôi lúc quy định và thành lập" (Điều III, Khoản 1). Mặc dù quyền tài phán của các tòa án đã được vạch rõ, song quyền thượng thẩm của Tòa án tối cao phải chấp nhận "những ngoại lệ" và tuân theo "những quy định mà Quốc hội đưa ra" (Điều III, Khoản 2).

Quốc hội nắm giữ các quyền rộng lớn tiềm tàng để nâng cao phúc lợi kinh tế và bảo đảm an ninh chính trị của quốc gia. Nó có quyền quy định về hoạt động thương mại giữa các bang và hoạt động ngoại thương – quyền mà nó đã sử dụng để không chỉ quy định về buôn bán, mà còn quy định về giao thông, liên lạc và các vấn đề khác hẳn nhau như thông lệ lao động, quyền công dân và tội phạm. Quyền này không bị hạn chế và trong lịch sử nó thường rất lỏi thỏi về mặt pháp lý và chính trị (xem Chương 13). Quốc hội cũng có thể đúc tiền, gánh nợ, thành lập các bưu điện, xây dựng đường giao liên, cấp bằng sáng chế và bản quyền, quy định về lực lượng chiến đấu và đem lực lượng chiến đấu này đẩy lui sự xâm lược và ngăn chặn hoạt động nổi loạn.

Quốc hội là một đối tác đầy đủ trong quan hệ đối ngoại, với quyền được tuyên chiến, phê chuẩn điều ước, xây dựng và hỗ trợ các đội quân, quy định và duy trì một lực lượng hải quân, và đưa ra các quy tắc về các lực lượng quân sự. Cuối cùng, Quốc hội được trao cho quyền "đưa ra tất cả các luật cần thiết và đúng đắn cho việc thi hành các quyền đã nói ở trên" (Điều I, Khoản 8). "Điều khoản co giãn" này, có thể thêm vào để trao cho Quốc hội phương tiện thi hành các quyền đã được liệt kê, đã gây ra những tranh cãi có ảnh hưởng sâu rộng về quy mô và phạm vi của hoạt động chính phủ.

Những giới hạn đối với quyền lập pháp

Các quyền được liệt kê - các quyền thường có đoạn "ở đây được trao cho" – không phải là vô hạn. Việc liệt kê các quyền này chính là nhằm hạn chế chính phủ, vì ngụ ý ở đây là các quyền không được liệt kê đều bị cấm. Tu chính án thứ mười dành riêng cho các bang hay cho người dân tất cả những quyền mà Hiến pháp không quy định, mà cũng không ngăn cấm. Sự bảo đảm này là một luận điểm quan trọng cho những người phản đối các chính sách cụ thể nào đó của liên bang hay những người có mong muốn đại thể là giảm bớt quyền lực của liên bang.

Tám hạn chế cụ thể đối với quyền lực của Quốc hội được nêu trong Điều I, Khoản 9. Các lệnh cấm quan trọng nhất là chống lại lệnh tước quyền công dân và tịch thu tài sản và luật về sự việc đã rồi, là luật làm cho một hành động trở thành một hành vi phạm tội sau khi nó đã xảy ra hoặc nếu không làm thế sẽ làm thay đổi hệ quả pháp lý của một hành động nào đó trong quá khứ. Lệnh tước quyền công dân và tịch thu tài sản và luật về sự việc đã rồi là công cụ truyền thống của các chế độ chuyên chế. Các quyền được liệt kê của Quốc hội cũng bị hạn chế trong những vấn đề như buôn bán nô lệ, thuế khóa, ngân sách dành riêng và tước hiệu của giới quý tộc.

Hiến pháp ban đầu không có hiến chương nhân quyền hay danh mục các bảo đảm cho các công dân và các bang. Trước sức ép của những người chống đối trong quá trình tranh cãi về vấn đề phê chuẩn, những người ủng hộ Hiến pháp đã hứa sớm ban hành các tu chính án để bổ sung vào những chỗ khiếm khuyết này. Mười tu chính án ra đời từ việc đó là hiến chương cơ bản về các quyền tự do hạn chế phạm vi của chính phủ. Các tu chính án này được vạch ra tại Quốc hội lần thứ nhất và phê chuẩn vào ngày 15 tháng Mười hai 1791. Tu chính án thứ nhất ngăn cấm Quốc hội thiết lập một tôn giáo quốc gia, ngăn cản tự do hoạt động tôn giáo, hay giảm bớt các quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tự do hội họp hòa bình và tự do kiến nghị. Các tu chính án khác bảo đảm về quyền sở hữu tài sản cá nhân và xét xử thỏa đáng, và cấm bắt giữ, thẩm vấn và phạt một cách độc đoán.

Các quyền được liệt kê trong Hiến chương nhân quyền không nhất thiết là bị chối bỏ. Trên thực tế, các tu chính án sau này, các điều khoản lập pháp được ban hành và các phán quyết tư pháp đã

mở rộng các quyền của công dân để bao gồm cả quyền tư cách công dân, quyền riêng tư, quyền bỏ phiếu và "quyền được bảo vệ bình đẳng trước pháp luật". Ban đầu, Hiến chương nhân quyền được cho là chỉ hạn chế chính phủ quốc gia, song Tu chính án thứ mười bốn, được phê chuẩn năm 1868, đã ngăn cấm các bang vi phạm "đặc quyền và quyền miễn trừ" của công dân, tước đoạt của họ quyền được sống, quyền tự do và quyền sở hữu tài sản mà không tiến hành một "quy trình xét xử đúng", và tước bỏ của bất kỳ ai "quyền được bảo vệ bình đẳng trước pháp luật". Thoạt đầu, các tòa án phán quyết rằng những điều khoản này chủ yếu chỉ bao hàm các quyền về kinh tế. Tuy nhiên, bắt đầu từ năm 1925 (trong vụ *Gitlow kiện New York*), Tòa án tối cao đã bắt đầu đưa vào Hiến chương nhân quyền các bảo đảm theo điều khoản về "quy trình xét xử đúng". Ngày nay, hầu như mọi phần trong Hiến chương nhân quyền vừa được áp dụng cho các bang, vừa được áp dụng cho chính phủ liên bang.

Các ngành riêng, các quyền chung

Hiến pháp không chỉ vạch ra các quyền của Quốc hội, mà còn phân biệt chúng với các quyền của hai ngành kia. Vì tất cả những mục đích thiết thực mà các thượng và hạ nghị sĩ khi đang đương chức bị ngăn cấm làm việc tại các vị trí khác của liên bang; đến lượt mình, những người đang làm tại các vị trí đó lại bị ngăn cấm phục vụ trong Quốc hội (Điều I, Khoản 6). Sự hạn chế này đã ngăn ngừa được bất kỳ hình thức nào của chính thể đại nghị, trong đó các thành viên hàng đầu của đảng hay liên minh nghị viện có ảnh hưởng lớn hình thành một nội các để chỉ đạo các bộ và các cơ quan hành pháp khác.

Sự phụ thuộc lẫn nhau về lập pháp. Vì các ngành là riêng rẽ, nên một số người cho rằng các quyền mà những ngành này sử dụng cũng không liên quan gì đến nhau, giống như bao nhiêu chai hóa chất khí trơ để trên giá. Tuy nhiên, thực ra thì các quyền lực chính phủ hòa quyện lẫn nhau, ngay cả khi các ngành là riêng rẽ. James Madison đã giải thích rằng Hiến pháp không phải tạo ra một hệ thống các thiết chế riêng rẽ thực hiện các chức năng riêng rẽ, mà là các thiết chế riêng rẽ thực hiện các chức năng chung, nhờ đó mà "các ban, ngành này đã được kết nối và hòa trộn để trao cho mỗi

ban, ngành một khả năng kiểm soát hợp hiến đối với các ban, ngành kia."[12]

Quốc hội không thể hành động một mình, kể cả là trong việc lập pháp. Mặc dù Hiến pháp trao cho Quốc hội "mọi quyền lập pháp", song những quyền này không thể được thi hành mà không có sự dính líu của tổng thống và cả tòa án nữa. Sự phụ thuộc lẫn nhau này cũng áp dụng cho cả ngành hành pháp và ngành tư pháp. Tổng thống là nhân vật then chốt trong việc lập pháp. Theo Điều II, tổng thống có thể triệu tập một hoặc cả hai viện của Quốc hội trong một phiên đặc biệt. Mặc dù không thể trực tiếp đề ra pháp chế, song tổng thống "thỉnh thoảng phải trao cho Quốc hội thông tin về tình trạng của liên bang, và khuyến nghị để họ xem xét các biện pháp mà tổng thống xét là cần thiết và thích hợp". Tổng thống cũng có quyền phủ quyết những đạo luật được Quốc hội ban hành. Sau khi một dự luật hay một nghị quyết đã được thông qua tại cả hai viện của Quốc hội và được chuyển đến Nhà Trắng, tổng thống phải ký hoặc trả lại nó trong vòng 10 ngày (không kể ngày Chủ nhật). Việc bác bỏ sự phủ quyết của tổng thống đòi hỏi phải có hai phần ba số phiếu biểu quyết tại mỗi viện.

Thi hành các điều luật là trách nhiệm của tổng thống, người được Hiến pháp trao cho sứ mệnh bảo đảm rằng các điều luật được thi hành một cách trung thực. Với tư cách là người đứng đầu ngành hành pháp, tổng thống có quyền chỉ định "các quan chức của nước Mỹ" với sự cố vấn và đồng ý của Thượng viện. Mặc dù Quốc hội lập ra các bộ và cơ quan hành pháp, xác định nhiệm vụ của họ bằng luật, song những người đứng đầu cơ quan hành pháp và những người do họ bổ nhiệm quyết định đặc điểm và nhịp độ của hoạt động hành pháp.

Trong ngoại giao và quốc phòng, là các lĩnh vực truyền thống thuộc về đặc quyền hoàng gia, Hiến pháp chia ra quyền giữa ngành hành pháp và ngành lập pháp. Theo truyền thống, các tổng thống được trao cho quyền tùy ý quyết định rộng rãi trong những vấn đề như vậy: họ bổ nhiệm các đại sứ và các đại diện ngoại giao khác, họ thương thảo các điều ước, và họ ra lệnh cho các lực lượng vũ trang của đất nước.

Cả ở đây nữa các chức năng cũng đan quyện lẫn nhau. Cũng như các quan chức cấp cao khác do tổng thống bổ nhiệm, các đại

sứ và đại diện ngoại giao phải được Thượng viện phê chuẩn. Các điều ước chưa thể trở thành luật của quốc gia chừng nào chưa được Thượng viện phê chuẩn. Mặc dù tổng thống có thể có quyền điều động quân đội, song chỉ có Quốc hội mới có quyền chính thức tuyên chiến. Phản ứng trước vấn đề chiến tranh Việt Nam, năm 1973 Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về các quyền lực chiến tranh, một sự gợi nhớ cho các tổng thống về quyền "tuyên chiến" của Quốc hội.

Trong lịch sử, các tổng thống và Quốc hội (và các tòa án) đã có các nhượng bộ lẫn nhau về việc áp dụng các quyền lực chung. Như thẩm phán Joseph Story đã từng viết, các tác giả của Hiến pháp muốn "chứng minh rằng việc áp dụng triệt để cứng nhắc [cơ chế tam quyền phân lập] trong mọi trường hợp sẽ phá vỡ tính hiệu quả của chính phủ và dẫn đến sự phá hoại các quyền tự do công cộng". Thẩm phán Robert Jackson đã nhận xét khôn ngoan vào năm 1952: "Mặc dù hiến pháp phân tán quyền lực chủ yếu để bảo đảm tự do, song nó cũng dự liệu rằng việc áp dụng phải được tiến hành sao cho hòa nhập các quyền phân tán thành một chính phủ hoạt động tốt"[13] (Xem khung).

Quyền buộc tội. Trong những trường hợp đặc biệt, cực chẳng đã, Quốc hội có quyền buộc tội và bãi miễn tổng thống, phó tổng thống và "các quan chức dân sự khác của nước Mỹ" vì tội phản quốc, hối lộ, và "các tội và hành vi vi phạm ở mức cao khác". Nghị viện Anh đã tạo ra quyền này để giảm bớt quyền lực của các vị quân chủ chuyên chế; nhưng tính đến thời điểm nó được viết vào trong Hiến pháp của chúng ta, thì nghị viện - lúc đó đã có quyền uy tối cao - lại không cần đến nó. Hạ viện có quyền lực độc hữu trong việc thảo ra và thông qua (bằng biểu quyết đa số) các bản luận tội, trong đó có cáo buộc rằng cá nhân này có vi phạm một trong số các dạng hành vi sai phạm nêu trên. Thượng viện là người phán xét cuối cùng xem liệu có kết án theo bất kỳ bản luận tội nào trong số các bản luận tội trên hay không. Cần phải có đa số 2/3 để bãi miễn cá nhân này khỏi chức vụ hay bãi miễn và cấm cá nhân khác được tham gia vào "các chức vụ công quyền" trong tương lai.

Ba thuộc tính của việc buộc tội đặt nó vào trong khuôn khổ tam quyền phân lập. Thứ nhất, nó là lĩnh vực dành riêng của Quốc hội. (Mặc dù vị chánh án nắm quyền tối cao điều khiển các phiên xét xử

Sự không bình thường của Hiến pháp: Luật về luật sư độc lập

Đạo luật về nội quy trong chính phủ năm 1978 là một đạo luật ban hành sau vụ Watergate mà theo Mục VI của nó Bộ Tư pháp có thể chỉ định các luật sư độc lập (IC) để điều tra những lời cáo buộc về việc làm sai trái trong ngành hành pháp. Để bảo đảm cho sự độc lập của các IC, các tác giả của luật này đã tạo ra một thực thể lai căng. Mặc dù về danh nghĩa là được bộ trưởng Tư pháp chỉ định, song thực ra các IC được lựa chọn bởi một ban hội thẩm gồm ba thẩm phán, mà ban này lại được chỉ định bởi chánh án. Các IC có thể bị sa thải, nhưng không một vị bộ trưởng Tư pháp nào dám làm như vậy: xét cho cùng, chính việc bãi chức một công tố viên trong vụ Watergate của Tổng thống Nixon đã dẫn đến việc ban hành luật này.

Liệu có phải sự lai căng lạ lùng này chung quy là sự xâm lược của ngành lập pháp (hay tư pháp) đối với các đặc quyền của ngành hành pháp không? Đây là câu hỏi được Tòa án tối cao xem xét trong vụ *Morrison kiện Olson*, 487 U.S. 654 (1988). Viện dẫn một loạt những trắc nghiệm về sự vi phạm của học thuyết tam quyền phân lập, thẩm phán William Rehnquist, viết theo quan điểm đa số 7-1, đã kết luận rằng việc sử dụng các IC là điều chấp nhận được. Luật này không phải là "một cố gắng của Quốc hội nhằm làm tăng các quyền của mình bằng cách tước đoạt nó từ ngành hành pháp". Nó không phải là bất cứ hình thức "tiếm quyền tư pháp nào đối với các chức năng hành pháp hợp thức" hay "làm xói mòn một cách không thể chấp nhận được" các quyền lực hành pháp. Cuối cùng, nó không phá vỡ thế cân đối chính đáng giữa các ngành bằng cách "ngăn cản ngành hành pháp thực hiện các chức năng hiến định của mình". Những trắc nghiệm này đã bổ sung cho tiêu chuẩn đánh giá thô sơ của Madison về những gì được đòi hỏi ở cơ chế tam quyền phân lập. Rehnquist nói: "Chúng tôi chưa bao giờ cho rằng Hiến pháp đòi hỏi ba ngành của chính phủ phải 'hoạt động với sự độc lập tuyệt đối'".

Người có ý kiến bất đồng duy nhất của Tòa án, thẩm phán Antonin Scalia, có sự hiểu biết hình thức hơn đối với Hiến pháp. Quyền lực hành pháp trao cho tổng thống theo Điều II có cả việc tiến hành khởi tố hình sự, trong đó có việc điều tra để quyết định có khởi tố hay không. Bởi vì luật tước đoạt của Tổng thống quyền kiểm soát độc hữu đối với việc thi hành quyền đó, nên Scalia phán rằng cần phải coi nó là không còn giá trị:

> Một chế độ quyền lực phân tách và ngang bằng nhất thiết đòi hỏi phải chấp nhận quyền lực độc hữu mà về lý thuyết có thể được lợi dụng... Việc kiểm soát đối với sự lạm dụng của bất cứ ngành nào trong quyền lực độc hữu của mình được thực hiện

theo hai phần. Thứ nhất, sự trả đũa thể hiện ở chỗ một trong hai ngành kia sử dụng quyền lực độc hữu của mình: chẳng hạn, Quốc hội có thể buộc tội một nhà hành pháp cố tình không cưỡng chế thi hành các luật... Thứ hai, và là cơ bản, có sự kiểm soát chính trị mà theo đó người dân sẽ phế bỏ những người nào trong các ngành chính trị... mắc tội lạm dụng.

Scalia nhận định rằng, từ rất lâu trước khi người ta nghĩ ra các IC, áp lực chính trị đã dẫn đến việc chỉ định các luật sư đặc biệt - chẳng hạn, trong các vụ bê bối Teapot Dome (1924) và Watergate (1973).

Thậm chí còn tồi tệ hơn, Scalia nói với vẻ suy tư, điều gì sẽ xảy ra nếu các thẩm phán lựa chọn "có đầu óc bè phái chính trị, như người ta vẫn thường nghĩ về các thẩm phán"? Điều gì xảy ra nếu họ chỉ định "một ủy viên công tố có thái độ đối kháng với chính quyền, hay thậm chí là với cá nhân cụ thể nào đó, người đã được lựa chọn cho sự đối xử đặc biệt này"? Nếu như các quan chức hành pháp và các thẩm phán sợ hoặc không sẵn lòng bảo đảm rằng các tiêu chuẩn về điều tra đã được chấp nhận áp dụng,"thì sẽ không có ai chịu trách nhiệm giải trình trước công chúng, những người mà có thể nhằm vào để đổ lỗi". Những thiếu sót này bắt đầu nổi lên trong cuộc điều tra kéo dài của Kenneth W. Starr đối với Tổng thống Clinton, dẫn đến những vi phạm trầm trọng đối với học thuyết tam quyền phân lập và đặt ra nghi vấn về sự khôn ngoan, nếu không muốn nói là lôgích cơ bản, trong phán quyết năm 1988 của Tòa án. Quốc hội đã vô hiệu hóa luật này vào năm 1999.

---

của Thượng viện đối với tổng thống, song các phán quyết của ông này có thể bị bác bỏ bằng biểu quyết đa số). Hai viện có quyền tự do lập biểu đồ các thủ tục của mình trong việc đi đến quyết định. Tòa án tối cao từ chối thẳng thừng việc xem xét lại các thủ tục của Thượng viện khi một cựu thẩm phán liên bang là Walter L. Nixon Jr. (không có họ hàng gì với Tổng thống Richard Nixon) phản đối rằng, mặc dù ông ta bị kết án bởi toàn thể Thượng viện, nhưng bằng chứng trong vụ của ông ta được thu thập bởi một ủy ban chứ không phải toàn thể Thượng viện.[14]

Thứ hai, là một hành động tố tụng của ngành lập pháp, việc buộc tội về căn bản mang đặc trưng chính trị. Cơ cấu này có vẻ mang tính tư pháp - Hạ viện là một bồi thẩm đoàn và Thượng viện là một tòa án xét xử - song các nhà lập pháp là người quyết định liệu có nên khởi tố và nên tiến hành ra sao, cần phải xem xét bằng chứng nào, và thậm chí điều gì cấu thành một hành vi phạm tội.

Tội phản quốc được định nghĩa theo Hiến pháp, và tội hối lộ được định nghĩa theo luật. Tuy nhiên, khi sắp kết thúc hội nghị Philadelphia, chính khách bang Virginia là George Mason đã than phiền rằng chỉ đơn giản cấm hai hành vi sai trái đó "không bao hàm được hết các loại vi phạm lớn và nguy hiểm". Sau khi gạt bỏ những thuật ngữ quá mơ hồ và mang tính chủ quan như "tham nhũng", "quản lý tồi" và "lơ là trách nhiệm", cụm từ "tội và hành vi sai trái ở mức cao" đã được thêm vào.[15] Mặc dù được diễn giải theo nhiều cách, song cụm từ này thường được định nghĩa là (theo lời của Alexander Hamilton) "sự lạm dụng hay vi phạm uy tín công quyền" - những vi phạm khi còn đang đương chức có hại cho nhà nước, cho trật tự chính trị, hay cho toàn thể xã hội.[16] Điều này có nghĩa là chúng có mức độ hoặc hơn, hoặc kém so với các vi phạm hình sự thông thường. Cả hai vụ xét xử hành vi vi phạm của tổng thống (Andrew Jackson, 1868; Bill Clinton, 1998-1999) là các vụ việc mang tính đảng phái khốc liệt, trong đó các bên "tham chiến" không chỉ tranh cãi về những thực tế, mà còn về lý do thích hợp cho việc buộc tội.

Cuối cùng, việc buộc tội là một công cụ thô sơ, khó điều khiển để bãi miễn các quan chức vì những sai phạm trầm trọng nhất. Quốc hội có nhiều cách nhẹ nhàng hơn để kiềm chế những quan chức ương ngạnh, và dù sao đi nữa thì các tổng thống và phó tổng thống cũng chỉ phục vụ trong các nhiệm kỳ có giới hạn mà thôi. (Gouverneur Morris, một trong những người khôn ngoan nhất trong những người xây dựng Hiến pháp gợi ý rằng nên rút ngắn cụm từ này đủ mức để việc buộc tội trở nên không cần thiết nữa, nhưng ý kiến của ông lập tức bị gạt ra một bên). Thậm chí, mặc dù việc buộc tội thường được đề nghị áp dụng, song chỉ có 15 phiên xét xử của Thượng nghị viện từng diễn ra, và chỉ có bảy cá nhân bị kết án. Hay ho làm sao, bảy người bị bãi chức đó đều là các thẩm phán - những người mà, không giống như các quan chức hành pháp, được hưởng các nhiệm kỳ chức vụ không bị giới hạn.[17]

Quyền kiểm duyệt tư pháp

Ngành thứ ba trong số các ngành phân lập, ngành tư pháp, đã đảm nhận vai trò chủ đạo trong việc diễn giải các luật và xác định tính hợp hiến của chúng. Liệu có phải các nhà lập quốc dự định

trước được chức năng "kiểm duyệt tư pháp" này hay không vẫn còn là một câu hỏi chưa có lời giải. Có thể họ trông đợi mỗi ngành có những phán xét của riêng mình về các vấn đề hiến định, đặc biệt là các vấn đề liên quan đến ngành mình. Cách hiểu biết này về dự định của các nhà lập quốc là học thuyết "giải thích kết hợp".

Dù ý định ban đầu có là thế nào đi chăng nữa, Chánh án John Marshall đã sớm ngăn chặn trước hành động của hai ngành kia bằng biểu quyết nhất trí của Tòa án đòi quyền kiểm duyệt tư pháp trong vụ ***Marbury kiện Madison*** (1803). Quyền kiểm duyệt tư pháp liên quan đến cả việc diễn giải và phán quyết. Thứ nhất, "Bộ Tư pháp có chức năng và nhiệm vụ rõ ràng trong việc quyết định luật là gì". Thứ hai, Tòa án tối cao có nhiệm vụ đối chiếu cân nhắc các luật với Hiến pháp, "luật tối cao của đất nước", và làm mất hiệu lực những luật nào không nhất quán với Hiến pháp - trong vụ ***Marbury***, đây là một quy định nhỏ của Đạo luật tư pháp năm 1789.[18] Tuy nhiên, Quốc hội, chứ không phải là Tòa án, lại là diễn đàn chủ yếu cho những tranh luận hiến pháp đòi hỏi phải có cân nhắc thận trọng trong suốt thế kỷ XIX. Trước cuộc Nội chiến, chỉ có một luật khác, Thỏa hiệp Missouri, từng bị Tòa án tối cao phán quyết là không hợp hiến (trong vụ ***Dred Scott kiện Sandford,*** 1857). Tuy nhiên, kể từ cuộc Nội chiến, Tòa án đã tham gia mạnh mẽ hơn vào việc diễn giải và phán quyết sản phẩm do Quốc hội tạo ra.

Xin lưu ý rằng Tòa án tối cao đã vô hiệu hóa 143 đạo luật của Quốc hội, toàn bộ hoặc một phần, từ vụ ***Marbury*** năm 1803 đến giữa năm 1999.[19] Con số này không bao gồm các phán quyết của tòa án cấp dưới không được Tòa án tối cao xét duyệt. Con số này cũng không bao gồm các điều luật mà giá trị hiệu lực của chúng đã bị suy yếu do một điều luật tương tự đã bị đánh đổ. Chẳng hạn, trong phán quyết năm 1983 của vụ ***Sở nhập cư và nhập tịch kiện Chadha,*** Tòa án tối cao đã vô hiệu hóa nhiều hình thức của cái gọi là quyền phủ quyết của ngành lập pháp, tức là cho phép các nhà quản lý hành pháp hay các cơ quan hành pháp tiến hành một số hành động chịu sự phê chuẩn hay phủ quyết của Quốc hội. Mặc dù chỉ có một luật được đem ra xét, song có đến hơn 120 luật khác có chứa một hoặc nhiều điều khoản như vậy cũng bị lôi vào xem xét để đưa ra phán quyết (xem Chương 11).

Liệu điều này có phải Tòa án tối cao có quyền tối hậu "được nói

luật là gì"? Hoàn toàn không phải. Những diễn giải của Tòa về các điều luật có thể bị chất vấn và thay đổi hoàn toàn. Nếu như những người bảo trợ hoặc hỗ trợ cho một điều luật trong Quốc hội không nhất trí với cách diễn giải của các thẩm phán về những từ ngữ này, đoạn câu nọ, họ có thể làm sáng tỏ và sửa đổi nội dung trong những lần ban hành sau. Một nghiên cứu về giai đoạn 1967-1990 cho thấy rằng 121 trong số các quyết định diễn giải của Tòa án bị bác bỏ, trung bình là 10 quyết định trong mỗi khóa họp Quốc hội. Tác giả của nghiên cứu này kết luận rằng "các ủy ban Quốc hội trên thực tế giám sát kỹ lưỡng các phán quyết của Tòa án tối cao" và rằng Quốc hội rất giỏi trong việc bác bỏ các quyết định của một Tòa án tối cao chia rẽ từng ly từng tý vốn thiên về các lối diễn giải bảo thủ, các quyết định dựa vào ngữ nghĩa ngay thẳng, chất phác của luật và những quyết định đụng chạm đến chính quyền liên bang, chính quyền bang và chính quyền địa phương.[20]

Tòa án tối cao cũng không phải là người nắm toàn quyền duy nhất quyết định cái gì là hợp hiến và cái gì là không hợp hiến. Các tòa án thường chấp nhận các tập quán và thông lệ mà hai ngành kia lập nên. Cũng như vậy, họ thường từ chối quyết định về "những vấn đề chính trị" nhạy cảm trong phạm vi của Quốc hội và cơ quan hành pháp. Khi các tòa án đánh đổ một đạo luật, Quốc hội có thể thay đổi hoàn toàn đạo luật đó và ban hành các đạo luật đáp ứng được yêu cầu của Tòa án hay đạt được mục tiêu tương tự bằng những phương cách khác.

Quốc hội đôi khi phản ứng lại những phán quyết tư pháp bằng cách cố ngăn cản, sửa đổi, bãi bỏ, hay chỉ đơn giản là không đếm xỉa gì đến chúng. Quyết định trong vụ *Dred Scott* đã góp phần đưa đến cuộc Nội chiến; các luật tái thiết và các sửa đổi Hiến pháp sau chiến tranh đã công khai vô hiệu hóa phán quyết của Tòa án. Hai năm sau khi có phán quyết mang tính bước ngoặt trong vụ *Miranda kiện Arizona* (1966) - yêu cầu những người bị tình nghi phạm tội hình sự được thông báo rõ về các quyền của họ trước khi bị thẩm vấn - Quốc hội đã thông qua một luật làm cho các công tố viên liên bang dễ dàng hơn trong việc lảng tránh quy tắc này khi một người bị tình nghi sẵn lòng thú nhận. Mặc dù Bộ Tư pháp đã từ chối cưỡng chế thi hành luật năm 1968, song mới đây bỗng chốc Bộ lại gây thách thức với phán quyết của vụ *Miranda*. Và bất chấp phán

quyết *Chadha*, các quy định về quyền phủ quyết lập pháp vẫn tiếp tục được ban hành; sự thận trọng chính trị luôn buộc các nhà hành pháp tôn trọng những quy định như vậy.

Các tòa án đóng một vai trò chủ đạo, nhưng không đặc quyền, trong việc diễn giải các luật và quy định có nguồn gốc từ bản thân chúng. Khi Quốc hội thông qua một luật, quá trình hoạch định chính sách mới vừa chỉ bắt đầu. Các tòa án và cơ quan hành chính sau đó sẽ đảm nhận nhiệm vụ thanh lọc chính sách này, nhưng họ làm như vậy trước ánh mắt đầy dò xét của Quốc hội. Theo nhận xét của Louis Fisher, "điều gì mang tính 'tối hậu' tại một giai đoạn trong diễn biến chính trị của chúng ta đều có thể được khơi ra vào một ngày nào đó sau này, dẫn đến những sửa đổi, những diễn giải mới và những sự đảo ngược hoàn toàn học thuyết của Tòa án. Thông qua quá trình tương tác giữa các ngành này, cả ba thiết chế đều có thể phơi bày những điểm yếu, có những kiểm soát quá mức cho phép và dần dần tạo nên một sự đồng thuận về các vấn đề hiến định."[21]

Tính chất lưỡng viện

Mặc dù chúng ta nói về "Quốc hội" như thể nó là một thực thể đơn nhất, song Quốc hội có sự chia rẽ nội bộ thành hai viện rất khác nhau, mỗi viện hầu như mang tính tự trị. Dựa theo mô hình do Nghị viện đề xướng và được hầu hết các bang phỏng theo, Hiến pháp xác lập một cơ quan lập pháp lưỡng viện. Nếu như truyền thống khuyến nghị áp dụng một công thức hai viện, thì hoạt động chính trị của nền cộng hòa non trẻ lại kìm chế nó. Các bang lớn ưa sử dụng nguyên tắc "dân tộc chủ nghĩa" về đại diện dựa vào dân hơn, nhưng các bang nhỏ hơn lại cứ khăng khăng đòi áp dụng nguyên tắc "liên bang" cũng bảo đảm sự đại diện của các bang.

Viện thứ nhất - theo cách mà Madison, Gouverneur Morris và những người khác đặt cho Hạ viện - dựa vào ý tưởng dân tộc chủ nghĩa cho rằng cơ quan lập pháp có trách nhiệm giải trình trước người dân chứ không phải các bang. Như George Mason đã gọi, Hạ viện "sẽ là một kho chứa khổng lồ các nguyên tắc về chính quyền."[22] Nhiều năm sau đó, Tòa án tối cao đã phán quyết (trong vụ *Wesberry kiện Sanders*, 1964) rằng những nguyên tắc này đòi hỏi các khu vực bầu cử Quốc hội trong phạm vi mỗi bang phải căn bản ngang bằng về số dân.

Ngược lại, Thượng viện là hiện thân của ý tưởng liên bang: mỗi bang nên có hai ghế, và những người giữ ghế đó sẽ được lựa chọn bởi các cơ quan lập pháp bang chứ không phải phổ thông đầu phiếu. Thượng viện sẽ đóng vai trò hạn chế những thái quá của chính quyền bình dân. Madison giải thích: "Tác dụng của Thượng viện là ở chỗ trong hoạt động của nó hàm chứa mức độ lạnh lùng cao hơn, tính hệ thống cao hơn, sự khôn ngoan lớn hơn so với viện bình dân kia."[23]

Diễn biến lịch sử đã vượt ra ngoài dự liệu của các nhà lập quốc. Trong phần lớn trường hợp, chắc chắn các thượng nghị sĩ có thiên hướng đề ra các lợi ích kinh tế lớn lao và tránh xa bộ phận công chúng nói chung. Nhà bình luận người Anh Lord Bryce đã từng nhận định rằng Thượng viện dường như quan tâm nhiều đến "lòng tự trọng tập thể" hơn là đến dư luận quần chúng.[24] Tuy nhiên, các nhà lập pháp bang thường xuyên "chỉ bảo" cho các thượng nghị sĩ của họ cách làm thế nào để biểu quyết về một vấn đề quan trọng sống còn. Tại một số bang, các cuộc bầu cử lập pháp đã biến thành những cuộc "vận động" toàn bang hướng tới các ứng cử viên vào Thượng viện. Đó là cuộc chạy đua nổi tiếng của bang Illinois năm 1858 giữa thượng nghị sĩ Stephen A. Douglas và người thách thức chiếc ghế của ông, Abraham Lincoln. Những người thuộc Đảng Dân chủ chiếm vị thế áp đảo trong cơ quan lập pháp và giao trả Douglas trở lại Washington, nhưng những lập luận đầy tính hùng biện của Lincoln chống lại việc mở rộng chế độ nô lệ sang các vùng lãnh thổ phía tây sông Mississippi đã giúp ông giành được uy tín trên toàn quốc.

Việc bầu cử thượng nghị sĩ trực tiếp đi vào hiện thực với sự ra đời của Tu chính án thứ mười bảy, phê chuẩn năm 1917. Là một thứ phụ phẩm của phong trào Tiến bộ, dàn xếp mới này được lập ra nhằm mở rộng sự tham gia của công dân và hạn chế bớt quyền lực của các nhóm đặc lợi lũng đoạn, như các ông trùm đảng và các tờ-rớt kinh doanh. Vậy là Thượng viện trở thành phụ thuộc trực tiếp vào ý chí của người dân.

Tính lưỡng viện là một đặc điểm tổ chức rõ ràng nhất của Quốc hội Mỹ. Mỗi viện đều có một quy trình xem xét pháp chế riêng biệt. Theo Hiến pháp, mỗi viện xác lập các quy tắc cho riêng mình, duy trì biên bản nghị sự của riêng mình và đóng vai trò là người phán

xét cuối cùng đối với việc bầu cử và tiêu chí của các thành viên viện mình. Ngoài ra, Hiến pháp còn trao cho mỗi trong hai viện các nhiệm vụ độc hữu. Thượng viện phê chuẩn các điều ước và những bổ nhiệm của tổng thống. Hạ viện phải đề ra mọi biện pháp thu nhập; theo truyền thống, viện này còn lập ra các kế hoạch ngân sách dành riêng. Trong việc buộc tội, Hạ viện chuẩn bị thủ tục để đưa vụ việc ra tòa, và Thượng viện đóng vai trò như một tòa án.

Hai viện bảo vệ quyết liệt các đặc quyền của mình và kháng cự lại những hình thức tấn công "của bộ phận kia". Bất chấp có những lời ong, tiếng ve nói rằng viện này quan trọng hơn viện kia - chẳng hạn như Thượng viện có uy tín lớn hơn hay Hạ viện chú ý nhiều hơn đến các chi tiết lập pháp - song hai viện không ngừng bảo vệ vị trí bình đẳng của mình. Trên Đồi Capitol, không có viện nào là "thượng" hay viện nào là "hạ" cả.

Sự thay đổi về thể chế

Các hiến pháp thành văn, kể cả những bản nhìn xa trông rộng như hiến pháp năm 1987, cũng chỉ đi được một quãng đường ngắn trong việc giải thích phương thức vận hành của các thể chế chính phủ trong đời sống thực tại. Đối với nhiều vấn đề, các văn bản này không tránh khỏi tình trạng lặng câm và không rõ nghĩa; các vấn đề nằm kẹp giữa các đường phân định cần phải được giải quyết theo tiến trình của các sự kiện sau này.

Để thích nghi với những yêu cầu đã khác xa so với những yêu cầu của nước Mỹ thế kỷ XVIII, Quốc hội đã thay đổi nhanh chóng. Nhiều trong số những thay đổi này có thể được quy lại thành thuật ngữ *thể chế hóa* - một quá trình trong đó các cơ cấu và thủ tục hình thành và được thể thức hóa. Không còn trong tình trạng không ra hình thù gì và không thể đoán biết trước, thể chế này đã được cơ cấu hóa và thủ tục hóa, đi theo những truyền thống lâu đời và kỳ vọng rộng rãi về cách thức mà nó nên thực hiện. Việc thể chế hóa đã hình thành nên hai Quốc hội - Quốc hội với tư cách là một cơ quan nghị luận và Quốc hội với tư cách là cá nhân các đại diện.

Quy mô của Quốc hội

Nhìn vào chính phủ năm 1789 thông qua các thấu kính hiện đại, ta không khỏi ngạc nhiên khi thấy trong đó là các giới tương

đối nhỏ. Hạ viện, "hội đồng hăng hái", bao gồm 65 thành viên – khi tất cả họ có mặt. Thượng viện, với tính chất quý tộc, chỉ có 26 thành viên, mỗi trong số 30 bang thời kỳ đầu có hai người.

Điều I, Khoản 2 Hiến pháp đặt ra phương pháp phân bổ thành viên của Hạ viện – cuộc tổng điều tra dân số tiến hành 10 năm một lần. Khi cuộc tổng điều tra dân số lần đầu tiên được thực hiện vào năm 1790, số dân của đất nước này chưa đầy 4 triệu người – nhỏ hơn số dân của một bang trung bình ngày nay. (Xem Bảng 2-1 để theo dõi sự phát triển lịch sử của Hạ viện). Có 32 thượng nghị sĩ vào năm 1800, 62 vào năm 1850 và 90 vào năm 1900. Kể từ năm 1912, chỉ bổ sung thêm các bang Alaska và Hawaii, và Hạ viện đã cố định số thành viên ở con số 435.

Ngoài 435 thành viên đầy đủ ra, Hạ viện còn có một ủy viên thường trú và bốn đại biểu. Vị trí của những người này là do luật định. Puectô Ricô năm 1900 được trao quyền bầu chọn một ủy viên. Gần đây hơn, các đại biểu không bỏ phiếu được phê chuẩn dành cho Quận Columbia (1971), Guam (1972), Quần đảo Virgin (1972) và Xamoa thuộc Mỹ (1980). Những cá nhân này được hưởng hầu hết, nhưng không phải là toàn bộ, các đặc quyền của các thành viên Hạ viện chính quy; họ có văn phòng và nhân viên; họ giữ ghế và biểu quyết trong các ủy ban.

Quy mô của Hạ viện do luật quy định và đương nhiên có thể được thay đổi. Những khuyến nghị mở rộng Hạ viện được đưa ra định kỳ - đặc biệt là các hạ nghị sĩ đến từ các bang mất ghế sau một cuộc điều tra dân số. Còn nghiêm trọng hơn, một số người lo ngại rằng các bộ phận cử tri Quốc hội quá đông, không thể có sự giao tiếp có ý nghĩa giữa các công dân và đại diện của họ.[25] Các nhà soạn thảo Hiến pháp dự liệu rằng các khu vực bầu cử Hạ viện không quá 30.000 người - thật lớn so với chuẩn năm 1789. Nếu theo hướng dẫn đó thì giờ đây Hạ viện cần phải có khoảng 9000 thành viên. Và hầu hết các quan sát viên đều đồng ý với Chủ tịch Hạ viện Sam Rayburn, người phục vụ trong Quốc hội từ năm 1913 đến 1961, rằng Hạ viện đã ở mức, và trên mức, quy mô tối ưu cho việc lập pháp.

Quy mô có ảnh hưởng sâu sắc đến công việc của một tổ chức. Sự gia tăng quy mô buộc Hạ viện phải có các nhà lãnh đạo mạnh mẽ, phải phụ thuộc nặng nề vào các ủy ban của nó, phải đặt ra

Bảng 2-1 **Sự gia tăng về quy mô của Hạ viện và các bộ phận cử tri của nó, các điều tra dân số và dự đoán giai đoạn 1790-1990**

Năm điều tra dân số	Quốc hội khóa	Cơ sở dân số[a] (.000)	Số bang	Số hạ nghị sĩ[b]	Số dân trên mỗi khu vực bầu cử Hạ viện
-	1-2	-	13	65	30.000[c]
1790	3-7	3.616	15	105	34.438
1800	8-12	4.800	16	141	34.609
1810	13-17	6.584	17	181	36.377
1820	18-22	8.972	24	213	42.124
1830	23-27	11.931	24	240	49.712
1840	28-32	15.908	26	223	71.338
1850	33-37	21.767	31	234	93.020
1860	38-42	29.550	34	241	122.614
1870	43-47	38.116	37	292	130.533
1880	48-52	49.371	38	325	151.912
1890	53-57	61.909	44	356	173.901
1900	58-62	74.563	45	386	193.167
1910	63-66	91.604	46	435	210.583
1920[a]	67-72	105.711	48	425	243.013
1930	73-77	122.093	48	435	280.675
1940	78-82	131.006	48	435	301.164
1950	83-87	149.895	48	435	334.587
1960	88-92	178.559	50	435	410.481
1970	93-97	201.721	50	435	463.726
1980	98-102	226.546	50	435	520.795
1990	103-107	248.143	50	435	570.444
2000 (ước)	108-112	276.000	50	435	634.483
2050 (ước)	133-137	392.000	50	435	901.149

Nguồn: Bộ Thương mại Mỹ, Cục Điều tra dân số, *Thống kê lịch sử của nước Mỹ, Thời thuộc địa cho đến năm 1970,* Phần 2 (Washington, D.C.; Phòng in ấn chính phủ Mỹ, 1975, 1084). Những con số mới từ Cục Điều tra dân số Mỹ, *Bản tóm tắt thống kê nước Mỹ: 1998,* xuất bản lần thứ 118 (Washington, D.C.: Phòng in ấn chính phủ Mỹ, 1998), 9 (Các bảng 3,4).

[a]Những số liệu về dân số được sử dụng cho các mục đích xác định khu vực bầu cử Hạ viện không kể những người đang sống ở Quận Columbia, các vùng lãnh thổ của Mỹ và các nước ngoài. Trong lịch sử, số dân sống ở các vùng xa trung tâm, số dân Indiô không

chịu thuế và (trước năm 1870) hai phần năm số nô lệ cũng không được tính.

[b]Con số thực về các hạ nghị sĩ được phân bổ vào đầu thập kỷ.

[c]Tỷ lệ tối thiểu về số dân/số hạ nghị sĩ nêu trong Điều I, Khoản 2 Hiến pháp.

[d]Việc chia theo tỷ lệ được thực hiện sau cuộc tổng điều tra dân số năm 1920.

những giới hạn nghiêm ngặt cho việc tranh luận nghị sự và phải nghĩ ra những cách công phu để định hướng luồng công việc nghị sự. Chẳng phải ngẫu nhiên mà các nhà lãnh đạo mạnh mẽ xuất hiện trong giai đoạn gia tăng quy mô nhanh chóng của Hạ viện. Sau khi sự gia tăng quy mô ban đầu bất ngờ tăng tốc trong hai thập kỷ đầu của nền Cộng hòa, chất lãnh đạo mạnh mẽ đã xuất hiện trong con người của Herry Clay; chức chủ tịch Hạ viện của ông (1811-1814, 1815-1820 và 1823-1825) thể hiện tiềm năng ẩn chứa trong cương vị đó. Cũng như vậy, sự gia tăng quy mô thời hậu Nội chiến đã đi kèm với kỷ nguyên của các Chủ tịch Hạ viện đầy sức mạnh, kéo dài từ những năm 1979 đến năm 1910. Quy mô không phải là yếu tố thúc đẩy duy nhất để có sự lãnh đạo mạnh mẽ, nhưng nó có xu hướng tập trung hóa quyền kiểm soát mang tính thủ tục.

Tại Thượng viện nhỏ hơn và riêng biệt hơn, sự lãnh đạo mạnh mẽ trước nay vẫn là một ngoại lệ chứ không phải một thường lệ. Tính không chính thức tương đối của các thủ tục Thượng viện, chứ chưa kể đến quyền đã có từ lâu về việc tranh luận không giới hạn, chứng tỏ sự kiểm soát của người lãnh đạo lỏng lẻo hơn. So với các quy tắc phức tạp và vô khối tiền lệ của Hạ viện, các quy tắc của Thượng viện thật ngắn ngủi và đơn giản. Các thương lượng không chính thức giữa các thượng nghị sĩ quan tâm đến một vấn đề quan trọng nào đó là điều phổ biến, và tranh luận thường bị chi phối bởi các thỏa thuận được chấp thuận hoàn toàn - đồng ý về cách tiến hành, được mối lái bởi các vị lãnh đạo nghị sàn thuộc các đảng phái. Mặc dù các ghế ngồi quá lớn, các thành viên không thể lôi đến gần lò sưởi vào một buổi sáng mùa đông giá rét - như họ vẫn làm trước kia - song Thượng viện ngày nay vẫn giữ được bầu không khí của một câu lạc bộ mà Hạ viện không có.

Bản thân tổ chức Quốc hội cũng đã thay đổi về quy mô, với số nhân viên ngày càng tăng lên. Năm 1891, một con số khổng lồ bao gồm 142 thư ký, 62 người cho Hạ viện và 80 người cho Thượng

viện, nằm trong danh sách phục vụ các nghị viên. Nhiều thượng nghị sĩ và toàn bộ hạ nghị sĩ tự mình làm các công việc thư từ; giữ hồ sơ sổ sách và đếm phiếu biểu quyết là trách nhiệm của các thư ký ủy ban. Bước vào đầu thế kỷ XX, các thành viên Hạ viện và Thượng viện, thư ký của họ và các ủy ban của họ đã chuyển đến hai tòa nhà văn phòng đẹp lộng lẫy, mỗi viện một tòa nhà. Ngày nay ngành lập pháp có khoảng 24.000 người. Ngụ tại gần chục tòa nhà nằm trên Đồi Capitol, họ bao gồm các chuyên gia trong hầu như mọi lĩnh vực của chính sách chính phủ và tạo thành một nền văn hóa nhỏ riêng biệt của Washington.

Khối lượng công việc lập pháp

Trong những ngày đầu của nền Cộng hòa, chính quyền tại Washington là "cách một quãng đường và không nhìn thấy nhau được."[26] Việc lập pháp là một nghề bán phần thời gian. Như Tổng thống John F. Kennedy nhận xét bằng vẻ trìu mến, nhà Clay, nhà Calhoun và nhà Webster của thế kỷ XIX có đủ khả năng dành cả một thế hệ hoặc hơn thế cho việc tranh luận và sàng lọc số ít vấn đề tranh cãi đương thời. Hạ nghị sĩ Joseph W. Martin, Đảng Cộng hòa, bang Massachusetts, người vào Hạ viện năm 1925 và tiến tới làm Chủ tịch Hạ viện (1947-1949, 1953-1955), đã miêu tả bầu không khí nhàn rỗi của những ngày đầu và những thay đổi về khối lượng công việc trong thời kỳ phục vụ của mình:

> Từ cuối một phiên họp đến một phiên họp khác, Quốc hội hiếm khi có ba hoặc bốn vấn đề để mà phê chuẩn bên cạnh các dự luật về ngân sách dành riêng. Và bản thân các vấn đề cũng đơn giản hơn nhiều so với các vấn đề bày ra trước mắt chúng ta ngày nay, như một dòng thác mà cá nhân thành viên không thể phân tích toàn bộ chúng ở mức thỏa đáng trước khi anh ta buộc phải biểu quyết. Trong những năm tháng làm việc của tôi ở Quốc hội, các vấn đề chính quá ít, bởi vậy mà bất cứ thành viên có lương tâm nào, bằng cách chuyên tâm, cũng có thể biến mình trở thành một người gần giống chuyên gia. Tuy nhiên, với tính phức tạp và khối lượng công việc lập pháp ngày nay, hầu hết các thành viên phải tin tưởng vào lời nói của một ai đó hay khuyến nghị của một ủy ban. Ngày nay, các dự luật, những thứ mà 30 năm về trước phải được đem ra tranh luận triệt để và kỹ càng trong nhiều giờ hoặc nhiều ngày, có thể được thông qua chỉ trong 10 phút.[27]

Martin kể lại rằng vấn đề cấp bách nhất được ủy ban các vấn đề đối ngoại xem xét trong một phiên họp là một khoản ủy quyền trị giá 20.000 đôla cho một cuộc triển lãm gia cầm quốc tế tại Tulsa.

Ngay cả vào những năm 1950 chương trình lập pháp cũng rất dễ quản lý, như được thể hiện trong phần tóm tắt sau đây về ngày làm việc của một hạ nghị sĩ do cựu Chủ tịch Hạ viện Rayburn đề ra:

> Một thành viên trung bình sẽ đi xuống văn phòng vào khoảng từ 8h đến 8h30. Ông ta dành thời gian của mình cho khách khứa viếng thăm cho đến khoảng 10h, sau đó đi dự một cuộc họp ủy ban, và khi ủy ban ngưng họp thì ông ta đến Hạ viện, và ở lại phòng họp của Hạ viện và lắng nghe.[28]

Khỏi cần phải nói, những ngày họp ủy ban vào một buổi sáng và thời gian để chứng kiến các công việc nghị sự trong cả một buổi chiều là công việc mà một người đánh máy chữ bình thường cũng có thể làm được. Những phiên họp ủy ban mâu thuẫn nhau, những khoảng thời gian ngắn cho công việc nghị sự và việc điểm danh lặp đi lặp lại giờ đây là trình tự của ngày.

Khối lượng công việc của Quốc hội - một thời hạn chế về quy mô, nhỏ về khối lượng và đơn giản về nội dung - đã bắt đầu phát triển từ năm 1789. Những sự đi xuống mới đây về các biện pháp được đưa ra và ban hành không phản ánh nhiều hoạt động đã chùng bớt với tính chất là chương trình nghị sự được nêu ra: chẳng hạn, xu hướng ban hành các "siêu dự luật" dài dằng dặc về các vấn đề cơ bản và dành nhiều thời gian hơn cho việc giám sát ngành hành pháp (xem Bảng 2-2). Số giờ Quốc hội họp phiên cũng tăng lên (xem Biểu đồ 2-1). Tính theo hầu hết các thước đo - số giờ họp phiên, số cuộc họp ủy ban, số lần biểu quyết nghị sự - khối lượng công việc Quốc hội đã tăng chỉ khoảng gấp hai lần kể từ những năm 1950.

Công việc lập pháp đã mở rộng về quy mô và tính phức tạp, cũng như khối lượng tuyệt đối. Quốc hội ngày nay ôm đồm nhiều vấn đề mà một thời là công việc của các cơ quan cấp bang hay địa phương hay được coi là hoàn toàn nằm bên ngoài thẩm quyền xem xét của hoạt động chính phủ. Hơn nữa, việc lập pháp có xu hướng phức tạp hơn so với trước đây. Một dự luật công trung bình của

Bảng 2-2 **Các biện pháp được đưa ra và ban hành, các khóa Quốc hội chọn lọc, 1789-1999**

Năm	Các biện pháp được đưa ra				Các biện pháp được ban hành		
	Quốc hội khóa	Tổng số	Số dự luật	Số đồng nghị quyết	Tổng số	Công	Tư
1789-1791	1	144	144	-	118	108	10
1803-1805	8	217	217	-	111	93	18
1819-1821	16	480	480	-	208	117	91
1835-1837	24	1.107	1.055	52	459	144	315
1851-1853	32	1.167	1.011	156	306	137	169
1867-1869	40	3.723	3.003	720	765	354	411
1883-1885	48	11.443	10.961	482	969	284	685
1899-1901	56	20.893	20.409	484	1.942	443	1.499
1915-1917	64	30.052	29.438	614	684	458	226
1931-1933	72	21.382	20.501	881	843	516	327
1947-1949	80	10.797	10.106	689	1.363	906	458
1963-1965	88	17.840	16.079	1.401	1.026	666	360
1979-1981	96	12.583	11.722	861	736	613	123
1989-1991	101	12.555	11.247	1.308	387	385	2
1997-1999	105	9.143	7.532	200	404	394	10

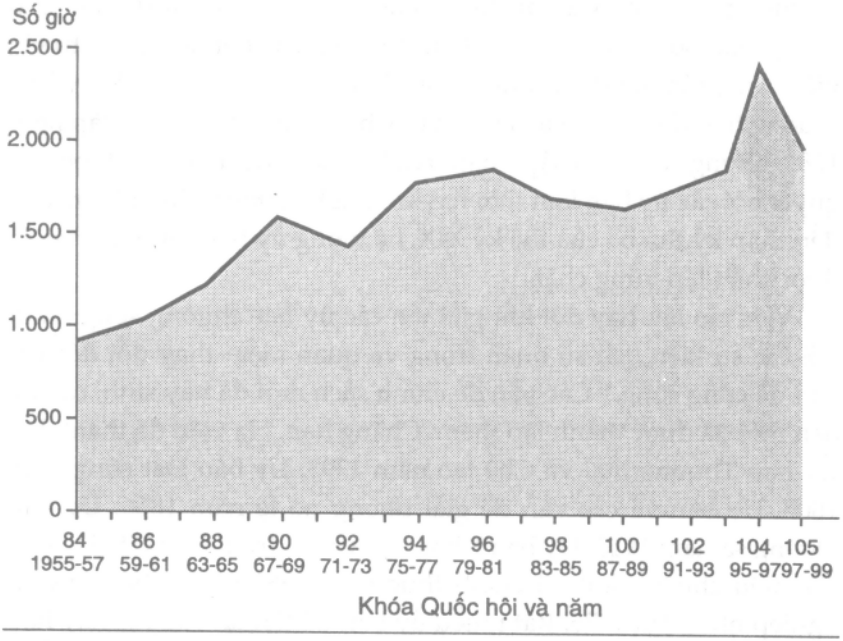
Nguồn: Bộ Thương mại Mỹ, Cục Điều tra dân số, *Thống kê lịch sử của nước Mỹ, Thời thuộc địa cho đến năm 1970*, Phần 2 (Washington, D.C.; Phòng in ấn chính phủ Mỹ, 1975), 1081-1082; Cục Điều tra dân số Mỹ, *Bản tóm tắt thống kê nước Mỹ: 1980* (Washington, D.C.: Phòng in ấn chính phủ Mỹ, 1980), 509; Rozanne M. Barry, *Các dự luật được đưa ra và các đạo luật được ban hành: Những số thống kê lập pháp chọn lọc, 1947-1994* (Washington, D.C.: Viện nghiên cứu Quốc hội, 1995); *Hồ sơ Quốc hội số 145*, Quốc hội khóa 106, phiên thứ nhất, 19 tháng Giêng 1999, D29.

Chú thích: Các biện pháp được đưa ra và được ban hành không kể các nghị quyết đơn giản và các đồng nghị quyết.

cuối những năm 1940 dài khoảng hai trang rưỡi; cho đến giữa những năm 1990, nó dài tới hơn 19 trang.[29]

Trong phần lớn lịch sử của mình, Quốc hội là một thể chế làm việc bán phần thời gian. Đến những năm sau này của thế kỷ XX, Quốc hội vẫn chỉ họp phiên vào chín trong số 24 tháng, các thành viên sử dụng thời gian còn lại ở nhà để làm việc riêng. Trong những

Biểu đồ 2.1 **Số giờ họp phiên, Hạ viện, các khóa Quốc hội chọn lọc, 1955-1999**



Nguồn: Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann và Michael J. Malbin, *Những số thống kê trọng yếu về Quốc hội,* 1978-1998 (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998), 160-161. Các con số cho Quốc hội khóa 105 được lấy từ cuốn *Hồ sơ Quốc hội* số 145, Quốc hội khóa 106, phiên thứ nhất, ngày 19 tháng Giêng 1999, D29.

thập kỷ gần đây, công việc đã khiến Hạ viện và Thượng viện hầu như lúc nào cũng phải họp phiên - chỉ gián đoạn trong các thời kỳ dành cho công việc cử tri. Trong một khóa Quốc hội hai năm điển hình, Thượng viện họp phiên trong gần 300 ngày, dài tám tiếng; Hạ viện hiệu quả hơn, họp phiên với số giờ phần nào kém hơn một chút.[30] Một thượng nghị sĩ hay hạ nghị sĩ trung bình làm việc mỗi ngày 11 tiếng trong thời gian Quốc hội họp phiên.[31]

Các cơ cấu và thủ tục

Một thể chế chín muồi được thể hiện không chỉ ở sự chuyên nghiệp của các thành viên, mà còn ở số lượng và tính phức tạp của các cơ cấu và thủ tục của nó. Theo thước đo đó thì Hạ viện và

Thượng viện ngày nay quả thực là những thể chế chín muồi.

Không đặc điểm nào minh họa cho sự phát triển thể chế của Quốc hội gây ấn tượng hơn là việc phân chia lao động thông qua hệ thống ủy ban. Mặc dù hình thành chậm chạp và dường như vững chắc, song hệ thống ủy ban dựa trên các tiền lệ bén rễ từ Hạ viện Anh, các hội đồng thuộc địa và các Đại hội lục địa.[32] Ủy ban thường trực đầu tiên của Hạ viện (Ủy ban bầu cử) được tạo lập năm 1789, nhưng công việc lập pháp ở cả hai viện có xu hướng được giải quyết bởi các ủy ban lâm thời hay trên nghị trường. Tuy nhiên, cho đến thập kỷ thứ ba của thế kỷ XIX, hệ thống ủy ban thường trực đã được thiết lập vững chãi.

Việc tạo lập hay đôi khi giải tán các ủy ban thường song hành với các sự kiện lịch sử quan trọng và quan niệm thay đổi đối với vấn đề công cộng.[33] Các vấn đề chính sách mới đã nảy sinh, các ủy ban mới đã được thành lập thêm. Chẳng hạn, Hạ viện đã thành lập Ủy ban Thương mại và Chế tạo năm 1795, Ủy ban Đất công năm 1805, Ủy ban về các vấn đề giải phóng nô lệ năm 1866, Ủy ban Đường sá năm 1913, Ủy ban Khoa học và Vũ trụ năm 1958, Ủy ban Các tiêu chuẩn hành vi chính thức năm 1967 và Ủy ban Doanh nghiệp nhỏ năm 1975. Rất nhiều ủy ban đã tồn tại vào lúc này hay lúc khác - khoảng 61 ủy ban ở Hạ viện và 74 ủy ban ở Thượng viện.

Ngày nay, Thượng viện có 16 ủy ban thường trực và Hạ viện có 19 (xem Chương 7, Bảng 7-2). Thượng viện cũng có bốn ủy ban lựa chọn, hay ủy ban đặc biệt; Hạ viện có hai. Tuy nhiên, những ủy ban này chỉ là phần chóp nổi của tảng băng chìm. Các ủy ban Hạ viện giờ đây có gần 90 tiểu ban, trong khi đó các ủy ban Thượng viện có gần 70 tiểu ban. Bốn ủy ban chung Hạ viện-Thượng viện vẫn còn tồn tại. Con số này thêm vào khoảng 200 nhóm công tác, cộng với vô khối lực lượng đặc nhiệm, ủy ban đảng, khối bầu cử, các hội nghị không chính thức, và những thứ tương tự.

Con số các nhà lãnh đạo chính thức và không chính thức ở Quốc hội đã gia tăng để làm chức năng phổ biến hóa các nhóm công tác. Mọi ủy ban và tiểu ban đều có một chủ tịch và một thành viên thiểu số cấp cao. Các nhà lãnh đạo đảng chính thức giúp tổ chức hai viện, phân công thành viên đến các ủy ban, lập chương trình công việc và tạo ra chiến lược nghị sự. Bổ sung cho các vị trí lãnh đạo chính thức trong Quốc hội là một loạt các nhà lãnh đạo không chính thức đại diện cho các phe phái, tôn giáo, lợi ích kinh

tế hay lập trường về một vấn đề. Như vậy là các nhà lãnh đạo chính thức giờ đây buộc phải sử dụng cái mà Barbara Sinclair gọi là một "chiến lược hòa nhập" - nghĩa là "lôi cuốn vào quỹ đạo của giới lãnh đạo và đưa vào trong các nỗ lực lãnh đạo càng nhiều người ủng hộ càng tốt."[34] Kết quả của việc này là xuất hiện các mạng lưới phức tạp hơn bao giờ hết của mối quan hệ cho và nhận, trong đó các thành viên có ít thông tin hơn thường cầu cứu những đồng sự biết nhiều thông tin hơn, theo từng vấn đề (xem Chương 9). Nói cách khác, Quốc hội ngày nay có rất nhiều nhà lãnh đạo thuộc đủ loại.

Vào những ngày trước đây, các công việc tại Đồi Capitol rất bừa bãi, đặc biệt là tại các phòng họp đông đúc, ầm ĩ với hệ thống thông hơi rất kém. "Việc tranh luận thì thô lỗ và hỗn loạn, không thiếu một kiểu giọng nào, sứt sẹo, cay độc, khàn khàn, và đôi khi khùng khục đầy thú tính", theo nhận xét của một sử gia. "Sàn họp của nghị viện không phải là nơi dành cho người rụt rè hay hèn nhát."[35] Trước cuộc Nội chiến, việc thượng cẳng chân, hạ cẳng tay giữa các nhà lập pháp cãi cọ nhau không phải là hiếm. Một sự kiện nổi tiếng đã diễn ra vào năm 1856, khi hạ nghị sĩ Preston Brooks, một đảng viên Dân chủ phương Nam, lén đi theo thượng nghị sĩ Charles Summer, một đảng viên Cộng hòa đến từ Massachusetts, và dùng gậy đánh ông ta bất tỉnh ngay trên nghị sàn Thượng viện vì những quan điểm của ông này đối với chế độ nô lệ ở các vùng lãnh thổ mới.

Khi Quốc hội đạt đến sự trưởng thành, tính nghi thức đã phần nào thay thế được tình trạng hỗn loạn, và những quy tắc trật tự nghiêm ngặt hơn đã ngự trị các hoạt động. Ngày nay, có những quy tắc và tiền lệ mạnh mẽ cũng như rất nhiều chuẩn mực và truyền thống không chính thức. Thay đổi các quy tắc này không phải là chuyện cứ muốn là được. (Hạ viện làm cho các quy tắc của mình trở thành mới sau mỗi khóa họp Quốc hội mới; là một cơ quan mang tính thường xuyên, Thượng viện có các quy tắc liên tục.) Hầu hết các quy tắc thường làm thay đổi kết quả từ nỗ lực có phối hợp của giới lãnh đạo, các cuộc họp đảng hay các ủy ban quy tắc của mỗi viện. Khi các quy tắc đa số thay đổi hay sự bố trí lại ủy ban được xem xét, các ủy ban đặc biệt có thể được thành lập để đưa ra các khuyến nghị. Kể từ Chiến tranh thế giới thứ hai, hơn 10 ủy ban tái tổ chức chính thức hay các ủy ban nghiên cứu đã được thành lập, gần đây nhất là vào năm 1997.

Nói ngắn gọn, Quốc hội không còn là một thể chế không chính thức nữa. Nó là một cơ quan của những chuẩn mực và truyền thống, những quy tắc và thủ tục, những ủy ban và tiểu ban. Quốc hội hiện đại, nói cách khác, được thể chế hóa ở mức cao. Thật khác với Quốc hội khóa đầu tiên, được nhân cách hóa trong con người của một John Adams nhắng nhít suốt ngày lo lắng về việc nên sử dụng hình thức diễn văn nào! Tính phức hợp về thể chế trong Quốc hội ngày nay cho phép nó giải quyết được một khối lượng công việc khổng lồ trong khi mà xung đột cá nhân xuất hiện ở hầu như mọi lĩnh vực. Tuy nhiên, tính phức hợp về thể chế cũng có những cái giá của nó – thể hiện ở sự cứng nhắc và bộ máy hành chính cồng kềnh để giữ cho hệ thống tiếp tục hoạt động.

Mặc dù có sự trì trệ này, song Thượng viện và Hạ viện liên tục thay đổi và thích nghi hóa các cách thức của mình trong mọi hoạt động – một phần đáp ứng trước những thay đổi về yêu cầu công cộng và yêu cầu về khối lượng công việc, một phần để đáp lại những sự bố trí lại mang tính bè phái, một phần là để theo kịp những thay đổi đang diễn ra trong bộ phận thành viên. Như thể các nhà nhân chủng học theo quy luật tự nhiên tin rằng lịch sử của trái đất được đánh dấu bằng các giai đoạn thay đổi mạnh mẽ, thậm chí gây biến động lớn - "trạng thái thăng bằng ngắt quãng" - các sử gia về Quốc hội đã xác định được một số thời kỳ diễn ra sự thay đổi thể chế sâu rộng. "Thay đổi tái xây dựng" là cụm từ mà Elaine K. Swift dùng để gọi những trường hợp "thay đổi nhanh chóng, rõ rệt và lâu dài này trong các khía cạnh căn bản của thể chế."[36] Theo lập luận của Swift, trong một giai đoạn như vậy (1809-1829), Thượng viện được chuyển hóa từ một "Thượng viện kiểu Anh của Mỹ" mang tính chất tinh hoa và bị cách ly thành một thể chế tích cực, hùng mạnh với những cuộc tranh luận của nó làm xôn xao dư luận và thu hút các chính trị gia tài năng nhất của thời đại. Một thời kỳ như vậy nữa là Kỷ nguyên Tiến bộ (khoảng hai thập kỷ đầu của thế kỷ XX), khi các nhà lãnh đạo Hạ viện bị lật đổ và Thượng viện trở thành một cơ quan có quyền bầu cử. Người ta có thể cho rằng cái gọi là kỷ nguyên cải cách của thập niên 1960 và 1970 là lần thứ ba diễn ra sự thay đổi trên phạm vi rộng, mở ra một thời kỳ đầu óc bè phái nặng nề.

Không phải tất cả những thay đổi thể chế đều tập trung hóa như vậy. Những thay đổi lượng gia thuộc loại này hay loại khác

luôn có hướng trải ra; chẳng hạn, Hạ viện vào năm 1999 đã tinh giản và pháp điển hóa các quy tắc của mình, và ít ai có thể phát hiện thấy điều này. Trong một nghiên cứu chi tiết xem xét các thay đổi trong phạm vi các ủy ban, David C. King đã cho thấy rằng "các đạo luật cải cách" định kỳ, quy mô lớn chủ yếu là sự sưu tập những tiền lệ được tích lũy dần dần, được tạo ra khi các dự luật mới được trình.[37]

Sự thay đổi trong công việc của nhà lập pháp

Một thành viên của Quốc hội thì như thế nào? Công việc của nhà lập pháp, giống như thể chế của Quốc hội, đã có những bước thay đổi kể từ năm 1789. Trong những khóa Quốc hội đầu tiên, làm thượng nghị sĩ hay hạ nghị sĩ là làm một công việc bán phần thời gian. Rất ít thành viên coi việc phục vụ trong Quốc hội là cái nghề, và xét theo mọi khía cạnh thì phần thưởng của công việc này thật nhỏ nhoi. Kể từ đó, mức độ tiếp xúc của nhà lập pháp với các yêu cầu của cử tri, những kỳ vọng sự nghiệp của họ và sự trung thành mang tính phe phái của họ đã thay đổi nhanh chóng. Cả những đơn vị bầu cử cũng vậy, đã trở nên rất lớn. Các bộ phận cử tri Quốc hội - cấp bang và cấp quận - nằm trong số các đơn vị bầu cử đông đúc nhất trên thế giới. Một quận bầu cử Quốc hội trung bình giờ đây có hơn một nửa triệu người, còn một bang trung bình có hơn 5 triệu người.

Các yêu cầu của cử tri

Yêu cầu của cử tri đối với nhà lập pháp là rất nhiều: họ phải có sự hiện diện cá nhân tại quận hoặc bang, giao tiếp thông qua các thư tin tức và các phương tiện truyền thông điện tử, giải thích lập trường của mình về các vấn đề lập pháp, giúp các cử tri giải quyết vấn đề ("giải quyết yêu cầu cụ thể của cử tri"), và đáp ứng theo mọi đòi hỏi của cử tri. Người ta luôn kỳ vọng các nhà lập pháp Mỹ phải gần gũi với cử tri của mình. Ngay từ thời kỳ đầu, các hạ nghị sĩ đã báo cáo cho cử tri của mình bằng các bức thư thông tin, và việc liên lạc trao đổi được truyền đi khắp quận.[38]

Tuy nhiên, trong một kỷ nguyên của chính quyền hạn chế, có rất ít việc phải làm đối với các cử tri. "Đó là một công việc tuyệt hay

mà các thành viên Quốc hội có vào những ngày đó" là lời nhận xét của hạ nghị sĩ Robert Ramspeck, Đảng Dân chủ, bang Georgia, miêu tả Washington năm 1911, khi ông nhận công việc làm nhân viên tại đó:

> Hồi đó chính quyền chỉ bị tác động trực tiếp bởi người dân theo một cách thứ yếu... Đó là một công việc hoàn toàn khác so với công việc của chúng ta ngày nay. Nó chủ yếu là một công việc lập pháp, vì Hiến pháp muốn nó phải như thế.[39]

Vào những ngày đó, hoạt động thư từ của một thành viên bị giới hạn chủ yếu ở việc sử dụng các tuyến gửi thư nông thôn, bố trí tiền trợ cấp hưu trí trong Chiến tranh Tây Ban Nha, gửi hạt giống miễn phí và thỉnh thoảng mới giải thích về việc lập pháp. Chỉ được phép sử dụng nhiều nhất là một thư ký để giải quyết công việc thư từ. Các thành viên của những vùng một đảng thường hầu như không phải làm gì trong công tác cử tri của mình. Có tin cho hay rằng Chủ tịch Hạ viện Đảng Dân chủ John Nance Garner, người được bầu vào Hạ viện năm 1913 và kết thúc sự nghiệp của mình với chức phó tổng thống (1933-1941), "trong 30 năm liền không về vận động tại khu vực bầu cử của mình [Nam Texas] và không có một bài diễn văn nào tại quê nhà."[40] Hoạt động cử tri chủ yếu của ông là các bữa tiệc ngoài trời được tổ chức tại nhà mình ở Uvalde, Texas.

Nhịp độ thong thả này đã biến mất từ lâu. Nói về 40 năm làm việc của mình trên Đồi Capitol, hạ nghị sĩ Martin đã nhận xét về sự gia tăng nhanh chóng trong nhận thức của cử tri:

> Ngày nay chính phủ liên bang phức tạp hơn nhiều, và giai đoạn nào trong đời sống quốc gia cũng vậy. Người dân phải trông vào đại diện của họ để có được sự trợ giúp. Trước đây tôi nghĩ rằng 10 lá thư một ngày là một khối lượng công việc lớn; giờ đây tôi nhận được vài trăm lá thư một ngày. Trước đây, các cử tri không nhận thức được các quan điểm của nghị sĩ của họ. Với điều kiện thông tin liên lạc tốt hơn, khả năng nhận thức của họ đã tăng lên cùng với những kỳ vọng của họ trong công việc của nghị sĩ.[41]

Ngay cả Martin, người rời Hạ viện vào năm 1967, cũng sẽ phải kinh ngạc trước khối lượng công việc cử tri mà giờ đây các quan chức của Thượng viện và Hạ viện phải tiến hành. Không chỉ các cử

tri đông đảo hơn bao giờ hết, họ còn có trình độ học vấn cao hơn, được phục vụ bởi các điều kiện giao thông liên lạc tốt hơn, và được vận động bởi các tổ chức chuyên vận động hành lang. Các cuộc điều tra dư luận cho thấy rằng cử tri thường mong đợi các nhà lập pháp của mình bỏ qua các công việc liên bang và thường xuyên liên lạc với những người ở địa phương mình. Ngay cả khi các hình thức chính trị dùng trợ cấp liên bang để vận động dày đặc hơn đã trở thành mục tiêu công kích, vẫn không có lý do gì để cho rằng các yêu cầu của cử tri sẽ giảm xuống trong tương lai.

Công việc Quốc hội

Trong những năm đầu, Quốc hội là một thể chế bao gồm những người làm việc trong thời gian ngắn. Thủ đô của đất nước là một nơi không hề đẹp mắt; văn hóa thì tỉnh lẻ, còn mùa hè thì ẩm ướt và lắm muỗi. Các thành viên chỉ ở lại Washington một vài tháng, dành những khoảng thời gian không lấy gì làm thú vị của mình trong các nhà trọ. James Sterling Young đã nhận xét: "Mặc dù có một chút gì đó cho những người coi Đồi Capitol là một cái ga xép trong việc theo đuổi sự nghiệp, song việc gắn bó với cộng đồng Quốc hội có xu hướng rất ngắn ngủi."[42]

Những khóa Quốc hội hồi đầu không kiểm soát được sự trung thành cần thiết để giữ các thành viên ở lại cương vị của mình. Việc phục vụ trong Quốc hội được coi là một nhiệm vụ đáng ghét hơn là một công việc có mức phần thưởng cao. Một hạ nghị sĩ bang Bắc Carolina đã viết thư cho các cử tri của mình năm 1796: "Bạn thân mến, không có thứ gì trong công việc này cả, ngoại trừ lòng tin và sự hàm ơn của các cử tri của tôi, đáng để hy sinh... Chắc chắn với điều này, nên tôi có thể thoải mái nhường chỗ của mình cho bất kỳ một đồng bào nào, và cả những người khác cũng có thể có được sự an ủi này khi phục vụ một cách trung thực."[43] Trong số 94 thượng nghị sĩ phục vụ từ năm 1789 đến 1801, 33 người từ chức trước khi kết thúc nhiệm kỳ, chỉ có sáu người là đảm nhiệm các cương vị liên bang khác.[44] Trong Hạ viện, khoảng 6% trong số toàn bộ các thành viên đầu thế kỷ XIX từ chức trong mỗi khóa Quốc hội. "Các nhà lập pháp công dân", chứ không phải các chính trị gia chuyên nghiệp, là đặc trưng của thời kỳ đó.

Xu hướng chuyên nghiệp hóa gia tăng khi kết thúc thế kỷ XIX. Mãi tận những năm 1870 mà hơn một nửa số thành viên Hạ viện

Bảng 2-3 **Độ dài thời gian phục vụ trong Hạ viện và Thượng viện, 1789-1999**

Nhiệm kỳ	Quốc hội khóa			
	1-56 (1789-1901)	57-103 (1901-1995)	104-105 (1995-1999)	106 (1999-2001)
	Hạ viện			
Một (đến 2 năm)	44,0%	23,3%	18,2%	9,2%
Hai đến sáu (3-12 năm)	53,4	49,7	51,9	61,4
Bảy trở lên (12+ năm)	2,6	27,0	30,0	29,4
Số nhiệm kỳ trung bình[a]	2,1	4,8	5,0	5,3
	Thượng viện			
Một (đến 6 năm)	65,6%	45,6%	33,5%	36,0%
Hai (7-12 năm)	23,4	22,4	27,5	31,0
Ba trở lên (12+ năm)	11,0	32,0	39,0	33,0
Số nhiệm kỳ trung bình[a]	1,5	2,2	2,4	2,6

Nguồn: Phỏng theo David C. Huckabee, *Độ dài thời gian phục vụ của các hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ: Quốc hội khóa 1-103*, Báo bảo của Viện nghiên cứu Quốc hội, số 95-426GOV, ngày 27 tháng Ba 1995. Những dự tính của tác giả cho các Quốc hội từ khóa 104 đến 106.

a. Các số liệu được lấy từ tổng số nhiệm kỳ của các thành viên, dù các nhiệm kỳ đó có được phục vụ thực sự hay không. Chẳng hạn, các thành viên trong năm đầu phục vụ được tính là cả một nhiệm kỳ đầy đủ, và tương tự. Như vậy, không thể đối chiếu căn bằng những số liệu này với số năm phục vụ.

vào bất kỳ thời điểm cho trước nào vẫn là những người nhiệm kỳ đầu, và thời gian phục vụ trung bình của các thành viên hiếm khi là hai nhiệm kỳ. Tuy nhiên, cho đến cuối thế kỷ này, tỷ lệ người mới đến đã giảm xuống còn 30%, và thời gian phục vụ trung bình trong Hạ viện là ba nhiệm kỳ - hay sáu năm. Cũng khoảng thời đó, nhiệm kỳ phục vụ trung bình của các thượng nghị sĩ lên đến đỉnh điểm là sáu năm, hay còn gọi là một nhiệm kỳ đầy đủ.[45] Ngày nay, một thượng nghị sĩ trung bình phục vụ 13,2 năm (hơn hai nhiệm kỳ một chút), hạ nghị sĩ trung bình là 9,8 năm (gần năm nhiệm kỳ) - và điều này vẫn đúng bất chấp mức độ thay thế do bầu cử rất ấn tượng vào những năm 1990. Bảng 2-3 cho thấy những thay đổi kể

từ năm 1789 trong tỷ lệ phần năm các thành viên mới và cũ và số nhiệm kỳ trung bình của những người tại nhiệm.

Xu hướng chuyên nghiệp hóa ngày càng tăng có một số nguyên nhân. Một mặt là việc phổ biến các bang hay quận một đảng sau cuộc Nội chiến, và đặc biệt là sau sự liên kết lại đảng phái vào năm 1896, làm cho các ứng cử viên của một đảng thống trị liên tục được tái cử: các đảng viên Dân chủ ở các thành phố nòng cốt và miền Nam, các đảng viên Cộng hòa ở miền Trung Tây và vùng nông thôn Đông Bắc. Các tổ chức đảng cấp bang và địa phương hoạt động mạnh mẽ đã chi phối quá trình tuyển mộ và có xu hướng chọn những người chuyên nghiệp hóa của đảng để đưa vào các vị trí an toàn.[46] Tuy nhiên, vào khoảng thời gian chuyển giao thế kỷ, các cuộc cải cách bầu cử - chẳng hạn, các cuộc bầu cử sơ bộ trực tiếp và cái gọi là lá phiếu kiểu Ôxtorâylia (một lá phiếu đồng bộ, bảo mật, do chính phủ in ra) - đã làm cùn đi mức độ kiểm soát của đảng ở nơi bỏ phiếu và khuyến khích các ứng cử viên lôi kéo trực tiếp những người đi theo ủng hộ mình.

Trong khi đó, quyền lực của ngành lập pháp, như được tóm tắt cô đọng trong cụm từ của Woodrow Wilson "chính thể đại nghị", đã làm cho việc phục vụ liên bang trở thành một nghề hấp dẫn và có mức phần thưởng cao.[47] Sự phát triển sau đó của chính quyền đã làm tăng niềm phấn khích và vinh quang trên chính trường quốc gia, đặc biệt là khi so sánh với nền chính trị cấp bang hay địa phương. Hơn nữa, môi trường vật chất của thủ đô đất nước cuối cùng cũng được cải thiện. Như hạ nghị sĩ Martin nhận xét:

> Tôi tin rằng việc lắp đặt hệ thống điều hòa nhiệt độ vào những năm 1930 không chỉ làm mát cho Tòa nhà Quốc hội: nó còn kéo dài phiên họp. Các thành viên không còn phải vội vã chạy trốn khỏi Washington vào tháng Bảy nữa. Những người miền Nam không thể tìm được nơi nào tiện nghi dù chỉ bằng một nửa như thế.[48]

Sự gia tăng của xu hướng chuyên nghiệp hóa, được trợ giúp bởi cuộc tranh đấu thời chuyển giao thế kỷ giữa Đảng Tiến bộ và đảng của những người "Thủ cựu" (chủ yếu nằm bên trong Đảng Cộng hòa đang chiếm vị trí chi phối) đã đề ra "nguyên tắc" thâm niên để tưởng thưởng cho độ dài thời gian phục vụ. Chừng nào mà số thành viên có thâm niên cao còn khan hiếm, họ còn thống trị các

viện và dựa nhiều vào lòng trung thành với đảng hơn là vào thâm niên trong việc chỉ định các ủy ban và chủ tịch ủy ban. Với việc những người chuyên nghiệp hóa trở nên đông đảo hơn, cần phải coi trọng hơn nữa thâm niên trong việc phân phối các vị trí thuận lợi trong ủy ban.

Thâm niên đã thắng thế tại cả hai viện trong cùng một khoảng thời gian. Tại Thượng viện, không có một sự kiện mang tính quyết định nào; quả thực là thâm niên không hề gặp phải sự thách thức sau năm 1877.[49] Tại Hạ viện, các Chủ tịch Hạ viện mạnh mẽ thời Nội chiến, do phải vật lộn để nắm được quyền kiểm soát trong một viện của những con ngựa bất kham, đôi khi đã không tính đến thâm niên trong việc bổ nhiệm các "phó" trung thành vào các ủy ban quan trọng. Nhưng vào năm 1910, khi Chủ tịch Hạ viện Joseph G. Cannon không đếm xỉa gì đến các thành viên có thâm niên cao trong việc phân công công tác và cư xử một cách độc đoán, Hạ viện đã nổi loạn, tước bỏ của Chủ tịch Hạ viện quyền bổ nhiệm trong ủy ban. Theo lời kể lại của David Brady, khi mà ảnh hưởng của Chủ tịch Hạ viện suy giảm, "thâm niên trở thành tiêu chí quan trọng nhất cho việc phân công tại các ủy ban và bổ nhiệm chủ tịch ủy ban, và các ủy ban, chứ không phải các đảng, trở thành các nhân vật chi phối chính sách chủ yếu."[50]

Việc tôn trọng triệt để nguyên tắc thâm niên đã nuôi dưỡng các mô hình chuyên nghiệp hóa trong hai viện. Các thành viên mới nhận thấy mình đứng ở nấc dưới cùng của cái thang sự nghiệp nội bộ mà chỉ có thể leo lên thông qua việc phục vụ liên tục. Trong những thập kỷ gần đây, các rào cản đã được hạ thấp phần nào: các cuộc cải cách trong đảng và ủy ban vào những năm 1970 đã làm tăng gấp bội số bậc thang sự nghiệp, và kể từ đó cả hai đảng lại đi chệch khỏi nguyên tắc thâm niên nghiêm ngặt trong việc lựa chọn các chủ tịch ủy ban và các thành viên thiểu số cấp cao. Tuy nhiên, việc phục vụ trong thời gian dài vẫn là điều kiện tiên quyết để có được các vị trí hàng đầu trong đảng và ủy ban.

Các chính đảng và phe phái

Các chính đảng không có chỗ trong thiết kế hiến pháp, một thiết kế được thực hiện có trù tính nhằm chia rẽ và giảm bớt các lợi ích phe phái. Tuy nhiên, với việc tuyên bố thực hiện chương trình tài chính của Bộ trưởng Tài chính Alexander Hamilton vào năm

1790, một tinh thần bè phái thực sự đã phủ khắp Đồi Capitol. Những người theo chủ nghĩa liên bang, với Hamilton là nhà lãnh đạo tinh thần của mình, đã chủ trương tán thành một "chính phủ mạnh mẽ" để giải quyết dứt khoát các vấn đề quốc gia. Những người Cộng hòa đối địch, những người trông cậy vào sự lãnh đạo của Thomas Jefferson và James Madison, đã tập hợp những người chống đối các chính sách chủ nghĩa liên bang và ủng hộ quyền tự trị địa phương, chính quyền quốc gia yếu hơn và các chương trình ủng hộ các lợi ích của giai cấp thấp hơn hoặc lợi ích của người mắc nợ.

Khi chiến tranh nổ ra ở châu Âu giữa nước Pháp cách mạng và một liên minh các đế chế cũ, những người theo chủ nghĩa liên bang đã đứng về phía người Anh có thể trông cậy được (và có lợi về mặt thương mại), trong khi những người Cộng hòa có xu hướng khâm phục "các nguyên tắc Pháp". Mới vào năm 1794 mà thượng nghị sĩ John Taylor của bang Virginia đã có thể viết như sau:

> Sự tồn tại của hai đảng trong Quốc hội đã rõ ràng. Thực tế được phơi bày phần lớn trong mọi vấn đề quan trọng. Dù vấn đề là đối nội hay đối ngoại - dẫn đến chiến tranh hay hòa bình - đến hàng hải hay thương mại - lực hút của các quan điểm đối lập lôi họ ra xa nhau khi mà các cực được để cách xa nhau.[51]

Tại đất nước này, các Chủ tịch Hạ viện luôn là các quan chức chính trị, và vì vậy họ nhanh chóng đi tới phản ánh các chia rẽ đảng phái trong quá trình vận dụng quyền lực của mình. Một thể chế khác cũng mang tính đảng phái trong những ngày đầu tiên, đó là hội nghị đề cử Quốc hội, là hội nghị chọn ra các ứng cử viên tổng thống của một đảng phái. Tuy nhiên, không phải tất cả mọi thành viên đều bày tỏ sự trực thuộc chính đảng hay phe phái dứt khoát. Trong "Kỷ nguyên của cảm giác tốt lành" (khoảng từ năm 1815 đến 1825), việc biểu quyết theo đảng phái là một ngoại lệ hơn là một quy tắc. Với ngoại lệ rõ ràng là các hội nghị đề cử, không hề tồn tại một tổ chức đảng chính thức nào. Theo giải thích của Young, giữa khoảng thời gian của các hội nghị diễn ra bốn năm một lần, "đảng không có các quan chức, dù chỉ là các quan chức danh nghĩa, để hướng dẫn hay quản lý các quy trình lập pháp."[52] Hội nghị đề cử sụp đổ sau năm 1824, và những người đi theo trường phái Jackson đã đặt nền móng cho một cái gì đó tựa hồ như một hệ thống đảng ổn định dựa vào sự ủng hộ tại cơ sở.

Các đảng phái phát triển mạnh mẽ vào những năm sau cuộc Nội chiến. Cùng với những đảo lộn về kinh tế do việc công nghiệp hóa nhanh chóng đem lại, xung đột khu vực đã nuôi dưỡng những bất đồng đảng phái. Nội chiến và Chiến tranh thế giới thứ nhất đánh dấu đường biên giới của kỷ nguyên đầu óc bè phái gay gắt nhất trên Đồi Capitol nói riêng, và trong cả nước nói chung. Tại cấp cơ sở, các đảng phái được chia theo tầng lớp, nghề nghiệp và khu vực với một mức độ mà ngày nay chúng ta không thể hình dung nổi; các tổ chức đảng cơ sở rất đồ sộ và giàu tính chiến đấu xét theo tiêu chuẩn Mỹ. Các Chủ tịch Hạ viện mạnh mẽ thống trị Hạ viện, và một nhóm các "trùm" trên phạm vi toàn quốc đã chi phối Thượng viện.

Sau Chiến tranh thế giới thứ nhất, các đảng phái đã suy giảm, nhưng không có nghĩa là chúng teo biến đi. Sau năm 1910, các hội nghị hay các ủy ban đảng đảm nhận trách nhiệm phân công các thành viên vào các ủy ban, và đôi khi còn bổ nhiệm cho việc hoạch định chính sách. Ngày nay, bộ máy chính thức của các đảng dàn trải trên phạm vi rất rộng. Có các ủy ban chính sách, các ủy ban chiến dịch vận động, các ủy ban nghiên cứu, các hệ thống quản lý tổ chức phức tạp và vô số các lực lượng đặc nhiệm. Gần 200 nhân viên trợ lý được các lãnh đạo đảng tuyển mộ và các ủy ban đảng cũng tuyển mộ một số lượng tương tự như vậy.[53] Các nhóm bầu cử khối định hướng đảng (như Diễn đàn Dân chủ bảo thủ hay Nhóm bữa trưa ngày thứ Ba Đảng Cộng hòa), "các câu lạc bộ đồng khóa" (như Khóa đầu Đảng Cộng hòa hay Khóa thứ nhất Đảng Dân chủ) và các nhóm xã hội thường bổ sung và củng cố các mối quan hệ đảng phái.

Mặc dù người ta liên tục nhắc đến cái "chết" của các chính đảng truyền thống, song tinh thần đảng phái và đầu óc bè phái vẫn luôn sống trên Đồi Capitol. Điều đầu tiên mà một người viếng thăm Thượng viện hay Hạ viện nhận thấy là các bàn và ghế được chia thành các dãy đảng phái - các đảng viên Dân chủ ngồi bên trái đối mặt với bục, các đảng viên Cộng hòa thì ngồi bên phải. Những bố trí về chỗ ngồi đã chỉ rõ vai trò của các đảng phái trong việc tổ chức ngành lập pháp. Nhờ vào các cơ chế đảng mà người ta chọn ra các nhà lãnh đạo đảng, thực hiện việc phân công ủy ban và lập chương trình cho việc tranh luận nghị sàn. Các đảng phái cũng đem lại cho các thành viên phương cách xử lý đúng đắn trong việc biểu quyết.

Quả thực, các Quốc hội gần đây đã nhìn thấy các đỉnh chóp thời hiện đại của việc bỏ phiếu theo đường lối của đảng (xem Chương 9).

Tinh thần đảng phái đã được nhấn mạnh qua các sự kiện của những năm 1990. Bất chấp ác cảm công khai của công chúng Mỹ đối với đầu óc bè phái (và đối với các đảng phái chính), các cuộc bầu cử mới đây đã có những tác động mang đậm tính bè phái. Một sản phẩm tự nhiên của đầu óc bè phái mạnh mẽ là việc tạo ra các "cương lĩnh" đảng trong Quốc hội nhằm thu hút các cử tri và hợp lệ hóa sự chạy đua giành quyền lực của đảng. Bản tuyên ngôn bảo thủ của những người Cộng hòa trong Hạ viện, mặc dù không phải là đầu tiên, song đã được tập hợp một cách khôn khéo, tiếp thị một cách mạnh mẽ, và được sử dụng như là chương trình nghị sự của đảng trong một vài tháng đầu tiên nắm quyền.[54] Năm năm sau, việc buộc tội Clinton đã trở thành một trận chiến mang nặng dấu ấn đảng phái, không chỉ chia rẽ các nhà lập pháp, mà còn chia rẽ cử tri của họ. Với những bất đồng chính sách ngày càng gia tăng và những cuộc chiến cá nhân dữ dội, những liên kết chính trị của Đồi Capitol trở nên tàn nhẫn hơn, và dựa vào lòng trung thành đảng phái hơn so với bất kỳ thời điểm nào trong gần một thế kỷ.

Kết luận

Khi mới ra đời, Quốc hội là một cơ quan không có cơ cấu. Mặc dù các nhà lập quốc đã hiểu rất rõ các nguyên tắc chủ đạo của các hội đồng đại nghị, song họ không thể tiên đoán một cách chính xác là họ đã tạo ra loại thể chế nào. Họ ghi vào Hiến pháp những quyền của cơ quan lập pháp theo cách họ hiểu và để dành chi tiết cho các thế hệ tương lai. Trong quá trình lịch sử phong phú và lắm sự kiện của mình, Quốc hội đã phát triển thành một tổ chức chín muồi với các cơ cấu, thủ tục, lề thói và truyền thống mang độ tinh vi cao. Nói theo cách nào đó, nó đã được thể chế hóa.

Nếu ai muốn tìm hiểu về Quốc hội, người đó phải tính đến thực tế này. Những người mới đến Đồi Capitol - kể cả những người thề sẽ làm khuynh đảo mọi thứ - phải đối mặt với một thể chế không phải mang tính chất kém phát triển và dễ bị tác động, mà tính chất truyền thống lâu đời, và phần lớn phải chấp nhận các điều kiện của riêng nó. Sự thể chế hóa này có một số kết quả quan trọng, một số là tốt, còn một số là xấu.

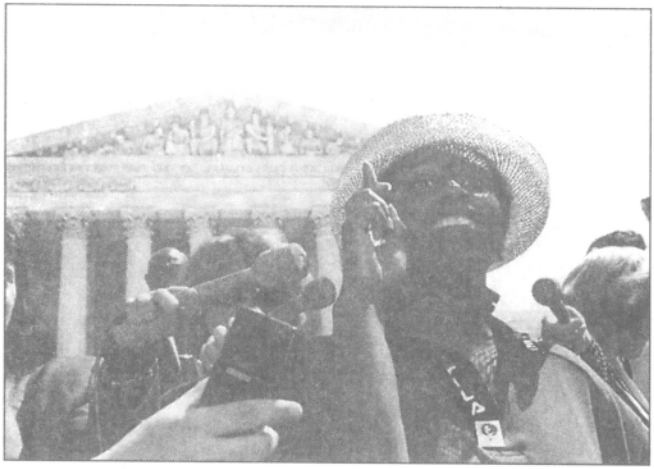
Việc thể chế hóa cho phép Quốc hội đối phó được với khối lượng công việc hiện thời của nó. Việc phân chia lao động, chủ yếu là thông qua các ủy ban thường trực, cho phép hai viện xử lý được rất nhiều vấn đề cùng một lúc. Đi cùng với các nguồn nhân viên, việc chuyên môn hóa này cho phép Quốc hội cạnh tranh được với ngành hành pháp trong việc thu thập thông tin và áp dụng kỹ năng chuyên môn đối với các vấn đề cho trước nào đó. Việc phân chia lao động cũng phù hợp với sự đa dạng về con người và chính trị của Quốc hội. Đồng thời, xu hướng chuyên nghiệp hóa khuyến khích các nhà lập pháp phát triển những kỹ năng và khả năng chuyên môn trong các vấn đề cụ thể. Các thủ tục và truyền thống có thể kiềm chế xung đột và hướng các tiềm lực chính trị đồng nhất vào quy trình lập pháp.

Mối nguy cơ của việc thể chế hóa là sự xơ cứng về tổ chức. Các thể chế quá "giòn" có thể làm hỏng việc hoạch định chính sách, đặc biệt trong những thời kỳ có sự thay đổi xã hội hay chính trị nhanh chóng. Các cơ cấu quá phức tạp có thể trói buộc mọi người trong các mối ràng buộc, tạo ra những chậm trễ và nhầm lẫn. Những tình trạng "trói buộc" về tổ chức như vậy có thể tạo ra hàng rào cản trở đối với cải cách. Ngay cả với quy mô và mức độ tinh vi của mình, Quốc hội hiện thời vẫn liên tục thích nghi và thay đổi. Gần đây nhất, những thay đổi thể chế sau khi những người Cộng hòa giành được vị thế đa số đã minh chứng một cách sinh động rằng quá trình đổi thay của Quốc hội vẫn chưa hề ngưng nghỉ.

Phần 2

Quốc hội của các đại diện





Hạ nghị sĩ Cynthia A. McKinney, đảng viên Dân chủ bang Georgia, ngồi giữa các cử tri (ảnh trên). Bà được bầu hai lần ở khu vực bầu cử số 11; chính bà với tư cách là một hạ nghị sĩ bang Georgia đã góp phần làm nên điều đó. Bên ngoài Tòa án tối cao, nơi quyết định từ chối chấp nhận các phương châm vận động bầu cử của riêng bà vào năm 1995, bà thề sẽ tiếp tục đấu tranh. Bằng bức thông điệp về một khu vực bầu cử hai chủng tộc, bà đã giữ được ghế của mình trong hai cuộc bầu cử tiếp theo.

3

Tranh cử: chiến lược thắng cử

Thượng nghị viện của Quốc hội khoá 106 đang chuẩn bị nhóm họp ngày đầu tiên. Một nhóm người đủ mọi ngành nghề từ bác sĩ thú y, người bán giày, nhà đầu tư ngân hàng, giám đốc công ty thực phẩm đông lạnh, kể cả giáo sư khoa học chính trị đang háo hức chờ được gọi đến tên mình. Họ đến từ các miền khác nhau như Hughes, bang Arkansas, Ignacio, bang Colorado, Brooklyn, bang New York, Searchlight, bang Nevada, và Baltimore, bang Maryland. Người trung sĩ ăn vận chỉnh tề gọi tên họ theo thứ tự chữ cái, cứ bốn người một lần. Các đồng nghiệp đến từ các bang tháp tùng họ đến trước cửa toà nhà Thượng viện, nơi Phó Tổng thống, người mà Hiến pháp quy định là người lãnh đạo Thượng viện, sẽ chứng kiến lễ tuyên thệ nhậm chức. Những thượng nghị sĩ, dù mới đắc cử hay tái đắc cử, kể từ nay là thành viên chính thức của "cơ quan cần trọng nhất thế giới", theo như tên mà Thượng viện tự đặt ra cho nó. Phía bên kia là toà nhà của Hạ viện, nơi 440 hạ nghị sĩ mới đắc cử hoặc tái đắc cử cũng vừa tuyên thệ nhậm chức.

Những người này trở thành nghị sĩ Quốc hội như thế nào? Thực ra, câu trả lời không hề đơn giản. Theo nghĩa rộng nhất, tất cả các nghị sĩ đương nhiệm là sản phẩm của *sự lựa chọn*, quá trình chính trị - xã hội mà thông qua đó họ nhận được địa vị. Các nhà phân tích xã hội cho rằng quá trình lựa chọn là chìa khoá cho hoạt động có hiệu quả của tất cả các thiết chế, kể cả các cơ quan lập pháp. Cuốn sách về chính trị thực sự đầu tiên, *Nền cộng hòa* của Plato, đã bàn về vấn đề tìm và lựa chọn những cá nhân có khả năng nhất để lãnh đạo cộng đồng của họ. Những người Bảo thủ sau Plato tin tưởng rằng xã hội cần phải được điều hành bởi những người tài năng nhất - theo ngôn ngữ của John Adams là những người "giàu có, khôn ngoan và xuất thân từ tầng lớp quý tộc". Những người mácxít thì cho rằng việc lựa chọn phản ánh sự phân hoá xã hội mà theo đó những người thanh thế nhất sẽ ở vào hàng ngũ lãnh đạo. Các nhà khoa học chính trị thời nay, bất kể theo hệ tư tưởng nào,

đều cố gắng phác hoạ các con đường mà các cá nhân phải đi để đến được các vị trí trong Quốc hội hay trong các thiết chế khác của chính quyền.

Bất kỳ quá trình lựa chọn nào cũng đều có cả các nhân tố chính thức và các nhân tố không chính thức. Các nhân tố chính thức trong quá trình lựa chọn vào Quốc hội bao gồm khuôn khổ hiến pháp và các quy định của liên bang và bang điều chỉnh việc đề cử và bầu cử. Tuy nhiên, các nhân tố không chính thức dù thường ở dưới dạng không thành văn cũng không kém phần quan trọng, đó là "các quy tắc của cuộc chơi". Một số người thường có tham vọng hơn những người khác; các kỹ năng và danh tiếng có thể làm cho một số người có tham vọng trở nên thích hợp hơn đối với những người khác; và một số những sự ưu tiên cụ thể có thể thuyết phục các công dân bỏ phiếu cho một số những người này mà không bỏ phiếu cho người khác. Tựu trung lại, những nhân tố này tạo nên quá trình lựa chọn trong đó một số người thành công. Giống như là trò chơi xổ số, việc lựa chọn là quá trình trộn lẫn giữa các quy tắc, các khả năng và cơ hội. Quá trình lựa chọn và "những sự thiên vị" có thể thấy được hoặc không thấy được của nó ảnh hưởng tới hoạt động hàng ngày của Hạ viện và Thượng viện, đó là chưa đề cập chất lượng của việc đại diện và việc ra quyết định.

Các quy tắc chính thức của cuộc chơi

Các quy định của hiến pháp về tiêu chuẩn của nghị sĩ mặc dù khá cụ thể nhưng lại rất ít và đơn giản. Ba tiêu chuẩn nêu ra là tuổi (25 đối với Hạ viện, 30 đối với Thượng viện), tư cách công dân (bảy năm đối với Hạ viện, chín năm đối với Thượng viện) và cư trú ở bang mà họ được bầu. Do vậy, cánh cửa hiến pháp cho vị trí nghị sĩ là rất rộng mở.

Các tiêu chuẩn này không thể bị thay đổi bởi các bang (hay Quốc hội) mà không có sự sửa đổi các quy định của Hiến pháp. Vấn đề này đã được Toà án tối cao liên bang phán quyết trong một vụ án năm 1995 liên quan tới các giới hạn về nhiệm kỳ.[1] Tính đến trước những năm 1990 có tới 23 bang đã đặt ra các quy định hạn chế số nhiệm kỳ mà các đại biểu của họ có thể đảm nhiệm ở Quốc hội. Một trong các bang có các quy định đó được Toà án tối cao liên

bang xem xét là bang Arkansas cho rằng quy định của họ không tạo ra tiêu chuẩn bổ sung cho các ứng cử viên mà chỉ là cách thức đánh giá việc bỏ phiếu trong phạm vi thẩm quyền của bang trong việc quy định "thời gian, địa điểm và cách thức tiến hành các cuộc bầu cử" (Điều I, Khoản 4). Biện luận cho tòa án, Thẩm phán John Paul Stevens đã bác bỏ sự biện hộ này, bởi vì thực chất đó là "một quy định gián tiếp nhằm đạt được cái mà Hiến pháp đã cấm bang Arkansas thực hiện một cách trực tiếp". (Các quy định của bang hạn chế các nhiệm kỳ của các quan chức bang hoặc địa phương không bị ảnh hưởng bởi phán quyết đó). Vì lẽ đó, một đề nghị sửa đổi hiến pháp về vấn đề này đã không nhận được sự ủng hộ của 2/3 số phiếu của Quốc hội.

Cũng tương tự như vậy, những quy định về ba tiêu chuẩn đơn giản cho ứng cử viên nghị sĩ cũng đã gây ra những sự tranh luận. Các tác giả của bản Hiến pháp từng xem xét nhưng rốt cuộc đã bãi bỏ một số đề nghị về tiêu chuẩn khác như về sở hữu bất động sản và thậm chí cả giới hạn nhiệm kỳ (một vấn đề khá phổ biến khi đó cũng như hiện nay). Nếu như chúng ta tin tưởng vào các quan điểm của những Nhà sáng lập (đặc biệt là những tác giả của các bài viết vận động thông qua Hiến pháp - *Người liên bang*), thì việc tái đắc cử của các thượng nghị sĩ và các hạ nghị sĩ đã không được giới hạn bởi vì những nguyên nhân: (1) những nhà lập pháp không muốn hạn chế sự lựa chọn của cử tri; (2) họ coi việc lựa chọn tái tranh cử là một động lực mạnh mẽ cho sự phục vụ cử tri một cách trung thành của các nghị sĩ đương nhiệm; và (3) họ đề cao những đóng góp mà những nghị sĩ có kinh nghiệm có thể mang lại cho việc nghiên cứu lập pháp. Phản đối giới hạn nhiệm kỳ trong một cuộc tranh luận tại Hạ viện năm 1997, hạ nghị sĩ Barney Frank của Đảng Dân chủ, bang Massachusetts, đã nói một cách thận trọng rằng "chúng ta phải là một nghề chuyên nghiệp duy nhất trên thế giới, nơi mà dấu hiệu chứng tỏ những ông chủ của bạn hài lòng với công việc của bạn được coi là dấu hiệu của một cái gì đó không ổn."[2]

Tiêu chuẩn về nơi cư trú được thực hiện một cách cứng rắn hơn trên thực tế so với quy định trong Hiến pháp do tập quán địa phương của người Mỹ. Các cử tri có khuynh hướng xa lánh "các ứng cử viên xa lạ" và ủng hộ các ứng cử viên có mối quan hệ thường xuyên với bang hoặc khu vực bầu cử của họ. Tấn công các

quảng cáo cho thượng nghị sĩ Sam Brownback, Đảng Cộng hòa, bang Kansas, Jill Docking đã gọi kẻ thù trong cuộc bầu cử phổ thông năm 1996 là "quá tự do cho Kansas", một phần là bởi vì bà ta được "sinh ra và lớn lên ở bang Massachusetts". (Để nhấn mạnh điểm này, quảng cáo đã sử dụng đèn chiếu các bức ảnh về những nhân vật nổi tiếng của các bang miền biển như thượng nghị sĩ Đảng Dân chủ Edward Kennedy và cựu Thống đốc bang Michael Dukakis).[3]

Tuy nhiên, sự cơ động về địa lý cao của Mỹ đã dẫn đến một kết cục là một cuộc họp kín khá lớn của các nhà chính trị được bầu từ những khu vực bầu cử mà họ không có mối quan hệ thường xuyên lắm ở Quốc hội. Trong Quốc hội nhiệm kỳ thứ 106 (1999-2001) có khoảng 1/3 thành viên ở cả hai Viện được sinh ra không phải ở bang mà họ đại diện. Đặc biệt là ở các khu vực phát triển nhanh, các ứng cử viên khôn ngoan có thể dễ dàng vượt qua những cản trở do tình trạng là người ở bên ngoài mang lại. Thượng nghị sĩ John McCain của Đảng Cộng hòa, bang Arizona, một sĩ quan hải quân, một cựu chiến binh và một tù nhân chiến tranh trong sáu năm ở miền Bắc Việt Nam, đã đánh bại cả ba chính trị gia nổi tiếng trong cuộc chạy đua đề cử ứng cử viên Quốc hội chỉ sau một năm sau khi ông ta đến ở bang Arizona. Ông ta đã xoá bỏ các phê phán về tình trạng không có liên hệ thường xuyên với tiểu bang thông qua việc giải thích: là một sĩ quan hải quân và là con trai của một sĩ quan hải quân, ông chưa bao giờ có thể sống lâu ở bất cứ nơi đâu: "Nơi tôi sống lâu nhất là Hà Nội."

Sự phân bổ ghế ở Thượng viện

Thượng viện được lập ra để làm gia tăng sự ổn định, sự uyên bác, và sự kiên trì đối với các hành động của Hạ viện được bầu theo phổ thông đầu phiếu. Do đó, những Nhà sáng lập quy định rằng mỗi bang sẽ có hai thượng nghị sĩ do cơ quan lập pháp của bang lựa chọn chứ không phải do cử tri bầu. Sự khác nhau này giữa hai Viện đã bị xoá bỏ bởi Điều sửa đổi, bổ sung hiến pháp lần thứ 17 năm 1913. Theo đó, các thượng nghị sĩ sẽ do dân chúng bầu cử trực tiếp. Do sự khác nhau về dân số rất lớn giữa các bang nên Thượng viện chính là cơ quan lập pháp duy nhất của quốc gia, nơi mà nguyên tắc "một người một phiếu" rõ ràng là không được áp dụng.

Tuy nhiên, sự phân bổ ghế ở Thượng viện không phải là quy định cứng nhắc. Sự khác nhau về dân số giữa các tiểu bang ngày càng lớn. Sau cuộc điều tra dân số lần đầu tiên năm 1790, sự phân bổ ghế ở Hạ viện giữa bang đông dân nhất (Virginia) và các bang ít dân cư nhất là 10/1. Ngày nay sự phân bổ giữa bang California và các tiểu bang ít dân cư nhất là 52/1. Các đại diện của các bang đông dân nhất phàn nàn rằng họ bị ngược đãi ở cấp liên bang: so với các đại diện ở các bang ít dân cư thì họ có đóng góp nhiều hơn nhưng lại nhận được ít lợi ích hơn. Thượng nghị sĩ Daniel Patrick Moynihan, Đảng Dân chủ, bang New York viết: "Vào một lúc nào đó trong thế kỷ tới nước Mỹ sẽ phải giải quyết vấn đề phân bổ ghế ở Thượng viện".[4]

Các thượng nghị sĩ ngày nay có xu hướng nhìn nhận nhiệm vụ của họ theo quan điểm rộng, quan điểm quốc gia, bởi vì các cử tri của họ nhìn chung là nhiều và đa dạng. Trong thời kỳ các thượng nghị sĩ được chọn một cách gián tiếp và các bang có ít dân cư hơn, các thượng nghị sĩ thường có xu hướng trở thành một nhóm những người ủng hộ các lợi ích có tính khu vực trọng điểm như là bông, đường sắt hay thuốc lá. Tuy nhiên, ngày nay, đa số các bang đều có nền kinh tế phát triển cao và sự cạnh tranh chính trị ngày càng lớn. Các cử tri của bang có sự đa dạng về chủng tộc, dân tộc và tầng lớp xã hội; nhiều người trong đó là các nhóm nhỏ trong toàn liên bang. Thực tế cho thấy việc tranh cử vào Thượng viện có tính cạnh tranh cao hơn vào Hạ viện - một tình trạng mà chắc chắn không nằm trong dự tính của những Nhà sáng lập. Do đó, mặc dù số ghế ở Thượng viện được phân bổ không hợp lý, nó vẫn không thể hiện sự không đại diện *cần thiết*.

Sự phân bổ ghế ở Hạ viện

Bốn trăm ba mươi lăm ghế ở Hạ viện được phân bổ cho các tiểu bang trên cơ sở dân số. Quá trình phân bổ này không bao gồm bốn đại biểu (từ các khu vực Guam, Quận Columbia, Quần đảo Virgin và Samoa) và một đại diện thường trú (từ Puecto Rico); mỗi người đại diện cho số dân khoảng từ 70.000 (người Mỹ ở Samoa) đến 3.800.000 người (ở Puecto Rico).

Để làm cơ sở phân bổ số ghế ở Hạ viện cho các tiểu bang, Cục điều tra dân số của Bộ Thương mại sẽ tiến hành điều tra dân số 10

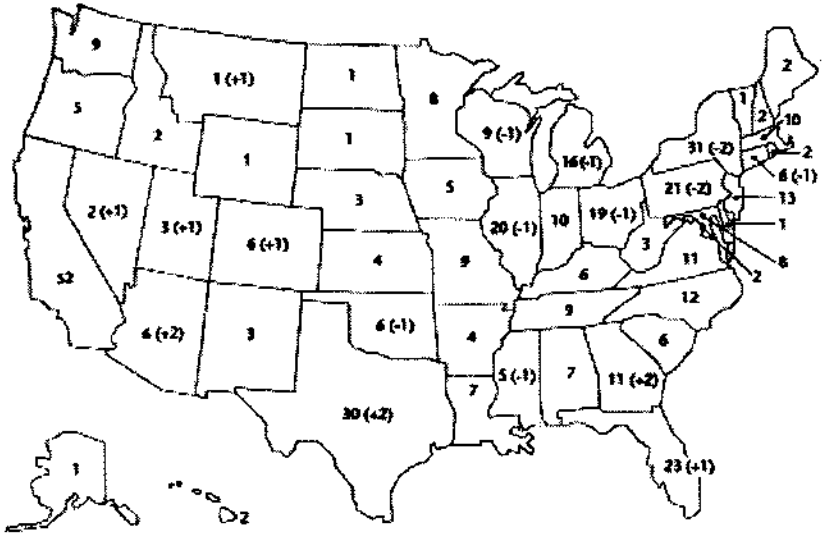
năm một lần. Các số liệu điều tra dân số này cũng được sử dụng làm cơ sở phân bổ ghế ở cơ quan lập pháp của bang. Chính phủ liên bang cũng sử dụng các số liệu về dân số và các số liệu khác (như số liệu về số người nghèo, số người sống ở đô thị, các nhóm dân tộc...) để phân bổ các quỹ cho các bang và các khu vực khác; các nhà nghiên cứu và các hãng kinh doanh tư nhân cũng dựa vào các số liệu này.

Ngay khi các số liệu về dân số từ cuộc điều tra được thu thập, việc phân bổ được thực hiện theo công thức toán học gọi là phương pháp tỷ lệ công bằng.[5] Ý tưởng ở đây là sự khác biệt về tỷ lệ giữa một người đại diện cho một số lượng người dân nhất định ở bất kỳ một bang nào so với bất kỳ một bang nào khác phải được giữ ở mức thấp nhất. Năm mươi ghế đầu tiên là cố định bởi vì Hiến pháp quy định mỗi bang có ít nhất một đại diện. Vấn đề tiếp theo ở đây là bang nào sẽ xứng đáng được phân bổ ghế thứ 51, 52,...? Công thức toán học sẽ đưa ra một giá trị ưu thế cho bất kỳ một con số mong muốn nào.

Do dân số liên bang ngày càng tăng, các bang có thể được tăng hoặc giảm sự đại diện ở Quốc hội. Kết cục này hoàn toàn đúng trong thời đại hiện nay khi mà (giả thiết rằng) quy mô cố định của hạ viện có nghĩa là nếu một bang nào đó được tăng sự đại diện thì bang khác lại bị giảm. Trong một vài thập kỷ các bang nông nghiệp và công nghiệp cũ ở miền Đông Bắc và Trung tâm phía Bắc đã bị mất đi sự đại diện về tay các bang miền Nam và miền Tây - sự giảm sút của Vành đai đất đỏ tương ứng với sự gia tăng của Vành đai mặt trời.

Cuộc điều tra dân số năm 1990 cho thấy rằng một sự thay đổi trong 10 năm có thể làm cho: một quận nội đô ở Detroit có số dân ít hơn tới 154.000 người so với mức trung bình của quốc gia là 570.000 người, trong khi các quận ở California, Florida và Texas lại tràn ngập những người định cư mới. Kết quả của việc phân bổ lại là có 19 ghế được dịch chuyển giữa các bang. Các bang được thêm ghế là California (7 ghế); Florida (4); Texas (3); Arizona, Georgia, Bắc Carolina, Virginia và Washington (mỗi bang 1 ghế). Các bang bị giảm số ghế là New York (3); Illinois, Michigan, Ohio và Pennsylvania (mỗi bang 2 ghế); Kansas, Kentucky, Louisiana, Massachusetts, Montana, và New Jersey (mỗi bang 1 ghế). Biểu đồ

Biểu đồ 3-1 **Sự phân chia trong Hạ viện sau các cuộc tổng điều tra dân số năm 1990 và 2000**



Nguồn: David C. Huckabee, *Sự phân chia trong Hạ viện sau cuộc tổng điều tra dân số năm 2000: Những dự tính sơ bộ*, Báo cáo của Viện nghiên cứu Quốc hội, số 89-135GOV, ngày 31 tháng Mười hai 1998.

Chú thích: Các số trong ngoặc đơn biểu thị số được và mất sau cuộc tổng điều tra dân số năm 2000.

3-1 cho thấy sự phân bố số ghế năm 1990 so với những sự thay đổi sau cuộc điều tra dân số năm 2000.

Cuộc điều tra dân số được miêu tả như là một sự "liệt kê thực sự" (Điều I, Khoản 2). Nhưng việc thống kê một lượng dân số lớn và đa dạng - có tới 60 ngàn khu vực điều tra, trong đó mỗi vùng có khoảng 1700 nơi cư trú - là một việc không dễ dàng về phương pháp cũng như thống kê. Thậm chí việc đếm trực tiếp trong cuộc điều tra gần đây (ngày 1 tháng Tư năm 1990) vẫn phải bổ sung bởi những sự thay đổi số liệu và điều tra, một số nhóm người rất khó tiếp cận - những người liên tục thay đổi chỗ ở, những người vô gia cư, những người làm thuê, những người nhập cư (hợp pháp hoặc bằng các cách thức khác) và những người có điều kiện kinh tế - xã hội quá thấp nói chung - thường lẩn tránh những người điều tra dân số và không được đếm chính xác.

Chính bởi vì các số liệu dân số quyết định số ghế và ảnh hưởng đến quyền lực nên hầu như bất cứ vấn đề gì liên quan tới quá trình phân bổ ghế và phân định khu vực bầu cử đều gây tranh cãi. Các đại biểu của các khu vực đô thị và biên giới, nơi tập trung chủ yếu những người khó có thể được đếm chính xác, đã thành công trong việc yêu cầu đếm lại số dân theo cuộc điều tra dân số năm 1990. Họ hy vọng có thể hạn chế thấp nhất sự giảm sút về số ghế lập pháp và tiền phân bổ từ liên bang. Kết quả kiểm tra lại dựa vào những dự đoán về số liệu của Cục điều tra dân số cho thấy kết quả điều tra ban đầu đã thiếu tới hơn 5 triệu người hay 2,1 % tổng số. (Văn phòng kế toán tổng hợp đã xác định số người đếm thiếu là 9,7 triệu người hay 3,9 %). Số người gốc Tây Ban Nha bị thiếu khoảng 5,2%, số người Mỹ bản xứ khoảng 5 %, số người da đen khoảng 4,8 % và số người gốc châu Á và người sống ở các đảo ở Thái Bình Dương khoảng 3,1 %. Nếu như số liệu thống kê đã được sửa đổi này được dùng làm căn cứ để phân bổ lại ghế thì các bang Arizona và California có thể đã được thêm ghế từ các bang Oklahoma và Wisconsin. Tuy nhiên, Bộ trưởng Thương mại của Đảng Cộng hòa đã chọn các số liệu ban đầu mặc cho những phàn nàn của những người Đảng Dân chủ ở Quốc hội là cả hai số liệu đều có sự thiên vị chính trị. Cuối cùng, Toà án tối cao đã ủng hộ quyết định của ông ta. Toà án cho rằng Quốc hội đã ủy quyền hoàn toàn cho Bộ trưởng Thương mại trong việc tiến hành điều tra dân số và các cố gắng của Cục điều tra dân số là "phi thường" và thành công.[6]

Vấn đề thống kê bằng phương pháp lấy mẫu (thống kê một khu vực sau đó suy đoán các khu vực khác) đã trở thành nguyên nhân chính dẫn đến mâu thuẫn khu vực và đảng phái về cuộc điều tra dân số năm 2000. Các chuyên gia thống kê của Cục điều tra dân số được sự hậu thuẫn của chính quyền Clinton đã đưa ra đề nghị chỉ đếm 90% tổng số dân năm 2000 và sử dụng phương pháp thống kê lấy mẫu và các cuộc điều tra để xác định số còn lại. Nhưng các nhà lãnh đạo Đảng Cộng hòa được sự hậu thuẫn của Chủ tịch Hạ viện Newt Gingrich, bang Georgia và người kế nhiệm ông ta J. Dennis Hastert, người đến từ bang Illinois, đã phản đối mạnh mẽ việc thống kê bằng phương pháp này vì lý do "mầm mống cho sự thao túng chính trị". Các nhà chiến lược của Đảng Cộng hòa e ngại rằng việc đếm chính xác hơn số người thuộc các nhóm có khuynh hướng dân chủ có thể sẽ có ảnh hưởng tiêu cực đến lợi ích của Đảng trong

việc phân bổ lại khu vực bầu cử trên cơ sở kết quả điều tra dân số cho các cuộc bầu cử năm 2002 và các năm tiếp theo. (Tuy nhiên, nhiều nhà lãnh đạo ở các bang có tốc độ phát triển nhanh và có khuyng hướng cộng hòa, như là Texas và Florida, lại có khuynh hướng ủng hộ việc thống kê bằng phương pháp lấy mẫu, bởi vì họ cho rằng họ sẽ được lợi từ cách thức phân bổ trợ cấp liên bang trên cơ sở điều tra dân số).

Đảng Cộng hòa ở Hạ viện đã thành lập một tiểu bang mới để theo dõi cuộc điều tra dân số và thực hiện việc kiện tụng ở toà án liên bang để ngăn cản Cục điều tra dân số thực hiện việc thống kê bằng phương pháp lấy mẫu. Bản án của Toà án tối cao liên bang với số phiếu sít sao 5/4 chỉ có thể giải quyết được một phần nhỏ mâu thuẫn về vấn đề này. Thay vì việc giải thích các quy định của Hiến pháp về việc điều tra dân số thực tế, Toà án lại dựa vào một đạo luật của liên bang. Đạo luật này quy định rằng việc điều tra dân số để làm cơ sở phân bổ lại số ghế ở Quốc hội phải được thực hiện một cách thực tế (không phải là suy đoán), nhưng nó cũng cho phép áp dụng các phương pháp khác để thoả mãn các mục tiêu khác. Chính quyền Clinton đã lựa chọn theo cách giải thích của toà án, theo đó: cuộc điều tra dân số năm 2000 sẽ đếm trực tiếp số dân vì mục đích phân bổ ghế ở Hạ viện nhưng sẽ sử dụng việc thống kê bằng phương pháp lấy mẫu và phương pháp điều tra vì các mục đích khác. Do đó, mỗi người, kể cả các bang, có thể lựa chọn bất kể số liệu nào mà họ thấy phù hợp.

Chính vì những sự khác nhau về số dân giữa các bang, việc phân định lại không tạo ra được các khu vực bầu cử thực sự công bằng. (Các khu vực bầu cử đại biểu Quốc hội không thể vượt sang biên giới của bang). Sau cuộc điều tra dân số năm 1990, bang Montana bị giảm xuống còn một ghế duy nhất, trở thành khu vực bầu cử rộng lớn nhất quốc gia với 822.000 người. Bang liền kề với nó, Wyoming, với số dân gần nửa triệu người, trở thành khu vực bầu cử có ít dân cư nhất.

Phân định khu vực bầu cử Hạ viện

Ngay sau khi các ghế ở Quốc hội được phân bổ thì các bang có từ hai ghế trở lên sẽ phải phân định khu vực bầu cử. Mỗi khu vực bầu cử sẽ được bầu một đại diện: một đạo luật năm 1967 cấm việc

tổ chức bầu cử trong phạm vi toàn lãnh thổ bang hoặc bầu nhiều đại biểu đối với các bang có nhiều hơn một ghế. Các khu vực bầu cử trong một bang phải bảo đảm có số dân gần như bằng nhau - một tiêu chuẩn mà các toà án áp dụng rất triệt để - và chúng cũng không được làm giảm quyền được đại diện của các dân tộc thiểu số, dẫn đến hàng loạt các sửa đổi, bổ sung Đạo luật về quyền bầu cử năm 1965.

Việc phân định lại khu vực bầu cử thực sự là một quá trình chính trị, nó không những ảnh hưởng đến tương lai của các Đảng Cộng hòa và Đảng Dân chủ, mà còn ảnh hưởng đến nhiều đối tượng khác như: các nghị sĩ, các thống đốc bang, các đại biểu đương nhiệm ở Hạ viện, các nhà vận động hành lang, các nhà lãnh đạo các cuộc họp kín của các dân tộc, chủng tộc. Nếu nghiên cứu các vũ khí mà hai đảng sử dụng trong các cuộc phân định lại khu vực bầu cử đầu những năm 1990 thì thấy không có vũ khí nào không được sử dụng đến trong các cuộc chiến này. Đảng Dân chủ, đã từng thống lĩnh các Hạ viện bang trong nhiều thập kỷ, giành được quyền kiểm soát cả hai viện trong 31 bang sau các cuộc bầu cử năm 1990. Đảng Cộng hòa chỉ kiểm soát cả hai Viện ở năm bang; trong 13 bang thì cả hai đảng cùng kiểm soát hai Viện lập pháp; trong một số bang - ví dụ như bang California và Illinois - các thống đốc của Đảng Cộng hòa có thể kiểm soát quyền lực của các cơ quan lập pháp của Đảng Dân chủ. Nếu như các chủ thể hoạt động chính trị này tạo ra những bế tắc cho việc phân định lại khu vực bầu cử hoặc nếu họ không tuân thủ các quy định pháp luật thì các thẩm phán sẽ vào cuộc để hoàn thành công việc - đôi khi phần thắng lại thuộc về các bên đã bị lép vế trong cuộc cạnh tranh chính trị trước đó.

Chính vì vậy, cả hai đảng đều chú ý đến việc "lựa chọn diễn đàn" để tìm ra toà án thân thiện nhất có thể giúp đỡ họ trong quá trình vạch ranh giới lại khu vực bầu cử. Trong thời kỳ chính quyền của Tổng thống George Bush, những người của Đảng Cộng hòa có thể dựa vào Bộ Tư pháp và các thẩm phán liên bang có tinh thần hợp tác được củng cố bởi một thập kỷ bổ nhiệm của Đảng Cộng hòa. Tính chất đảng phái của cơ quan tư pháp thể hiện rất rõ ở các bang Alabama và Illinois, nơi mà các thẩm phán được Đảng Cộng hòa bổ nhiệm áp đặt các kế hoạch của Đảng Cộng hòa để đối phó với Đảng Dân chủ chiếm đa số ở cả hai viện lập pháp. (Toà án tối cao liên bang cho rằng các toà án bang sẽ được quyền ưu tiên xét

xử so với các toà án liên bang trong việc vạch ra các kế hoạch phân định lại khu vực bầu cử).[7]

Việc phân định khu vực cho các cuộc bầu cử từ năm 2002 đến năm 2010 sẽ phụ thuộc vào việc các bên cạnh tranh sử dụng một loạt các nguồn lực ở bang và liên bang như thế nào. Đảng Cộng hòa vào cuộc với thế mạnh hơn rất nhiều so với một thập kỷ trước đây: kể từ năm 1992 họ đã được thêm tới 57 ghế ở Hạ viện và 8 ghế ở Thượng viện, không kể tới 10 ghế thống đốc bang và hàng trăm ghế ở bang. Năm 1999, người của Đảng Cộng hòa nắm tới 31 chức vụ thống đốc bang, trong số đó có tới 8 trong số 10 bang đông dân cư nhất. Trong 15 bang, Đảng Cộng hòa kiểm soát cả chức vụ thống đốc và cả hai viện lập pháp. (Người của Đảng Dân chủ kiểm soát hoàn toàn trong 11 bang, việc kiểm soát 24 bang còn lại thuộc về cả hai đảng). Nhưng tiền đồ của Đảng Cộng hòa bị hạn chế bởi các nhóm dân cư đang nổi lên - chủ yếu là sự gia tăng những cử tri là người Mỹ gốc Phi hay gốc Tây Ban Nha có khuynh hướng ủng hộ Đảng Dân chủ (như năm 1998). Do đó, Đảng Cộng hòa đã phải vật lộn với chính quyền Clinton để kiểm soát việc điều tra dân số. Các cuộc bầu cử năm 2000 sẽ chứng tỏ hơn ai có ưu thế trong các cuộc chiến về phân bổ lại ghế và phân định lại khu vực bầu cử.

Chính vì các ghế ở Quốc hội là các phần thưởng chính trị, việc phân định khu vực bầu cử là một phương tiện tạo nên lợi thế của đảng chính trị, đảng phái hay thậm chí của cá nhân. Hai hình thức bất thường của việc phân định khu vực bầu cử trong lịch sử là sự *phân định bất hợp lý* và *phân định gian lận*.

Sự phân định bất hợp lý

Trước năm 1964, các khu vực bầu cử có số dân không ngang nhau thường tồn tại ngay cạnh nhau. Trong phạm vi một bang, các khu vực bầu cử có diện tích rất khác nhau, có khi gấp tới tám lần. Các khu vực nông thôn có xu hướng lấn át các khu vực thành thị đang phát triển trong các cơ quan lập pháp bang, nơi mà mức chênh lệch nhau về số dân thậm chí còn lớn hơn rất nhiều so với mức chênh lệch trong các khu vực bầu cử đại biểu quốc hội liên bang. Đôi khi sự phân định bất hợp lý chính là kết quả của các hành động cụ thể, nhưng nguyên nhân chủ yếu của nó lại là do các nghị sĩ không thực hiện được việc phân định lại khu vực bầu cử mà để

mặc cho sự di chuyển số dân và các xu hướng phát triển dân số tự nhiên. Sự thất bại trong việc phân định lại này được gọi là "sự gian lận thầm lặng".

Khi lựa chọn khuynh hướng hạn chế tư pháp, các toà án rất chậm trễ trong việc bước chân mạo hiểm vào bụi rậm chính trị của việc phân định khu vực bầu cử. Tuy nhiên, cho đến những năm 1960 vấn đề đại diện không công bằng đã đòi hỏi phải được giải quyết. Mặc dù các khu vực đô thị ngày càng có số dân đông đúc và sự ảnh hưởng chính trị lớn mạnh, sự đại diện của họ vẫn bị thụt lùi trong các cơ quan lập pháp bang và liên bang. Trong khi đó, một tư tưởng mới về sự tích cực tư pháp đã phát triển. Năm 1961, một nhóm người dân thành thị ở bang Tennessee đã chính thức phản đối việc phân định khu vực bầu cử lập pháp bang đã tồn tại từ năm 1901. Năm 1962, Toà án tối cao liên bang cho rằng các Toà án liên bang có quyền xem xét việc phân định khu vực bầu cử lập pháp theo quy định tại Điều sửa đổi, bổ sung Hiến pháp lần thứ XIV về sự bảo vệ công bằng (*Baker kiện Carr*). Hai năm sau đó, Toà án tối cao đã sẵn sàng bãi bỏ các kế hoạch phân định khu vực bầu cử của bang không bảo đảm các tiêu chuẩn công bằng (*Reynolds kiện Sims*, 1964). Chánh án Earl Warren tuyên bố rằng các ghế lập pháp bang, cho dù được tổ chức thành hai Viện, vẫn phải được phân bổ "chủ yếu dựa trên cơ sở dân số."

Cùng năm đó, nguyên tắc "một người, một phiếu" được áp dụng đối với các hạ nghị sĩ. Một người gốc Atlanta và đang là thượng nghị sĩ ở bang Georgia, James P. Wesberry Jr., cho rằng việc phân định khu vực bầu cử quốc hội của bang vi phạm quy định về sự bảo vệ công bằng và Toà án tối cao đã ủng hộ quan điểm của ông ta (*Wesberry kiện Sanders*, 1964). Quyết định của toà án dựa vào Khoản 1, Điều I của Hiến pháp quy định rằng các hạ nghị sĩ được phân bổ cho các bang trên cơ sở dân số và rằng họ được bầu bởi nhân dân của một số bang. Thẩm phán Hugo Black cho rằng quy định đó có nghĩa "gần như một phiếu bầu, trong cuộc bầu cử quốc hội có giá trị như là một phiếu bầu khác."

Sự bình đẳng về số dân như thế nào có ý nghĩa "thực tế" trong các bang? Toà án tối cao liên bang cho rằng sự bình đẳng toán học là tiêu chuẩn cơ bản. Trong một vụ án năm 1983 (*Karcher kiện Daggett*), với số phiếu sít sao 5/4, Toà án đã tiêu hủy kế hoạch của

bang New Jersey, theo đó các khu vực bầu cử chỉ khác nhau không tới một phần bảy của 1%. Thẩm phán William J. Brennan, người thuộc nhóm đa số cho rằng "áp dụng bất kỳ tiêu chuẩn nào ngoài tiêu chuẩn về sự bình đẳng dân số đều có thể hủy hoại nghiêm trọng đến ý tưởng về sự đại diện bình đẳng của Hiến pháp". Nguyên tắc này đã tạo điều kiện cho các toà án liên bang đóng một vai trò tích cực trong việc phân định lại khu vực bầu cử. Các thẩm phán phản đối, đại diện là Byron R. White, cho rằng ý kiến của nhóm đa số có thể bảo đảm "sự xâm nhập sâu rộng của ngành tư pháp vào công việc của ngành lập pháp". Họ cũng cho rằng đó là "sự cứng nhắc bất hợp lý về sự hoàn thiện không thể đạt được", có thể sẽ kích thích sự gian lận trong phân định khu vực bầu cử thông qua việc đề cao yêu cầu toán học hơn là các ranh giới về địa lý và chính trị. Toà án yêu cầu các bang bào chữa cho các kế hoạch phân định khu vực bầu cử mà không bảo đảm yêu cầu đại diện bình đẳng, kế hoạch thiết lập các khu vực nhỏ, gọn, kế hoạch dựa theo biên giới thị trấn, bảo tồn các trung tâm của khu vực trước hoặc tránh sự cạnh tranh giữa các đại biểu đương nhiệm. Tuy nhiên, những quan điểm này nhìn chung đã bị bãi bỏ trong một vụ án năm 1969 của bang Missouri (*Kirkpatrick kiện Preisler*).

Do đó, sự bình đẳng về dân số chỉ đạt được khi bỏ qua các mục đích khác. Để có được sự bình đẳng cứng nhắc về số dân, các nhà phân định khu vực bầu cử buộc phải vi phạm những sự phân chia về chính trị, vượt qua đường biên giới hạt và thành phố. Rất khó có thể không phá vỡ các biên giới về kinh tế, xã hội hay địa lý. Vì vậy, khu vực bầu cử Quốc hội thường có xu hướng là một khu vực giả định trong đó có rất ít sự liên hệ giữa các nhóm lợi ích về kinh tế, địa lý hay chính trị. Năm 1992, nhà báo Alan Ehrenhalt bình luận: "Thất bại chủ yếu của quá trình phân định lại khu vực bầu cử quanh co hiện nay là sự xói mòn của cộng đồng theo địa lý, cơ sở của sự đại diện chính trị."[8] Sự biệt lập của khu vực bầu cử đại biểu Quốc hội với các ranh giới khác về tự nhiên hay chính trị buộc các ứng cử viên phải tạo dựng các bè phái, các liên minh riêng biệt của họ. Điều đó cũng tạo thuận lợi cho các ứng cử viên (nhất là các ứng cử viên đương nhiệm) có các cách tiếp cận cử tri ngoài cách dựa vào phương tiện thông tin thương mại tốn kém.

Phân định gian lận truyền thống

"Toàn bộ việc phân định khu vực bầu cử là gian lận" theo nghĩa là các khu vực bầu cử chỉ có một người đắc cử, thông thường sẽ thuộc về đảng chiếm đa số. Tuy nhiên, khái niệm *phân định gian lận* thường được dùng để chỉ sự phân định đường ranh giới có chủ ý làm tăng tối đa số ghế của một đảng hoặc một nhóm cử tri. Khái niệm này bắt đầu được dùng từ khi Thống đốc bang Massachusetts Elbridge Gerry vạch ra một khu vực bầu cử thuần tuý những người nuôi kỳ nhông ở phía bắc thành phố Boston để tạo thuận lợi cho Đảng Dân chủ của ông ta năm 1811. Khái niệm phân định gian lận không chỉ được dùng để chỉ tình trạng phân định khu vực bầu cử tạo thuận lợi cho đảng chính trị, mà nó còn được dùng trong các trường hợp phân định để bảo vệ lợi ích của các nghị sĩ đương nhiệm, khích lệ tham vọng chính trị của các nghị sĩ bang, để trừng phạt các kẻ thù chính trị, và để giúp đỡ hay cản trở các nhóm thiểu số hay dân tộc.

Pháp luật về phân định lại khu vực bầu cử quốc hội từ giữa thế kỷ XIX đến đầu thế kỷ XX thường quy định rằng các khu vực bầu cử phải bảo đảm sự bằng nhau về số dân và sự liên tục về ranh giới. Tuy nhiên, một đạo luật năm 1911 lại quy định hủy tiêu chuẩn "ranh giới liên tục và gọn" và hiện vẫn chưa có quy định thay thế mặc dù đã có nhiều cố gắng thông qua các tiêu chuẩn trong việc phân định khu vực bầu cử quốc hội. Trong suốt lịch sử của mình, Quốc hội luôn cho rằng việc phân định gian lận chính là một phần chiến lợi phẩm của xung đột đảng phái.

Hai hình thức phân định gian lận là *chia* và *gộp*. Chia một khu vực bầu cử là tách một khu vực có thế mạnh của một đảng thành các bộ phận nhỏ của hai hoặc ba khu vực bầu cử nhằm phân tán ảnh hưởng phiếu bầu của đảng đó. Gộp một khu vực bầu cử là việc vạch ranh giới làm sao để gộp càng nhiều các cử tri của một đảng càng tốt để tạo ra một khu vực bầu cử "an toàn" nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho ứng cử viên của đảng đó hoặc để giam hãm các ghế của phe đối lập. Nhưng cho dù vì bất cứ động cơ gì thì việc gộp sẽ làm lãng phí phiếu bầu bởi vì đảng đó thường thắng cử với quá nhiều phiếu bầu so với mức cần thiết. Ví dụ, những người vạch ranh giới gian lận về dân tộc thiểu số và chủng tộc những năm 1990 đã tập trung quá nhiều cử tri của Đảng Dân chủ vào các khu vực

gọi là đa số - thiểu số và kết cục lại tập trung những cử tri da trắng trong các khu vực của Đảng Cộng hòa ở các vùng ngoại ô.

Phân bổ gian lận đảng phái. Hình thức phổ biến nhất của việc phân bổ gian lận là phân định khu vực bầu cử đảng phái xảy ra ở các bang, trong đó một đảng chính trị hoàn toàn có thể kiểm soát được quá trình phân định. Một ví dụ điển hình là việc phân định khu vực bầu cử ở California năm 1981 do cựu đại diện của Đảng Dân chủ Phillip Burton tổ chức. Kế hoạch của Burton đã đánh bại một số đại diện đương nhiệm của Đảng Cộng hòa, ủng hộ một số đại diện của Đảng Dân chủ đang bị đe dọa và tạo ra các khu vực bầu cử cho các nghị sĩ bang thân thiện. Một nghị sĩ của Đảng Cộng hòa gọi đó là "kế hoạch thông đường hầm mỏ": Những người của Đảng Dân chủ nói: "Tôi đã có mỏ" và những người của Đảng Cộng hòa nói: "Tôi đã có con đường."[9] Kế hoạch này đã làm cho Đảng Dân chủ được thêm năm ghế năm 1982, vượt khỏi những thách thức tại tòa án và cuộc trưng cầu ý dân trong toàn lãnh thổ bang.

Tuy nhiên, thắng lợi có tính chất đảng phái từ việc phân định khu vực bầu cử như vậy rất hiếm khi xảy ra và trong bất kỳ trường hợp nào ảnh hưởng cuối cùng của nó cũng có xu hướng xói mòn trong toàn liên bang. Trong các lần phân định lại khu vực bầu cử trong những năm 1990, John Swain, Stephen Borelli và Brian Reed cho rằng "không đảng nào được lợi trong phạm vi toàn liên bang."[10] Các biện pháp của họ đã mang lại lợi thế cho Đảng Cộng hòa ở bốn bang, chiếm chưa tới 1% tổng số các khu vực bầu cử của Hạ viện. (Tuy nhiên, họ lại bị thua trong các khu vực cạnh tranh thực sự trong vòng một thập kỷ). Bruce Cain và David Butler cho rằng "việc phân định gian lận đảng phái, nói một cách đơn giản nhất, là một khoa học không chính xác". "Trong thời đại mà sự trung thành với đảng ngày càng có khuynh hướng giảm sút, thật khó có thể đoán trước được là liệu một sự thay đổi trong thành phần dân số của một khu vực bầu cử có thể dẫn đến một sự thay đổi trong kết quả bầu cử hay không."[11]

Tính khả thi của việc phân định gian lận đảng phái dường như phụ thuộc vào kết quả là liệu một bang được thêm bao nhiêu ghế hay mất đi bao nhiêu ghế hoặc vẫn giữ nguyên số ghế.[12] Trong trường hợp số ghế được tăng thêm do kết quả của việc phân bổ lại, một đảng thống trị (như Đảng Dân chủ ở bang California trong

những năm 1980) có thể mở rộng phái đoàn của đảng bằng cách chuyển các cử tri từ các khu vực an toàn sang các khu vực mới. Nếu như số ghế của bang sau khi phân bổ lại không thay đổi thì sự ổn định đảng phái trong việc phân định khu vực bầu cử là quy tắc bởi vì khi đó việc phân định gian lận chỉ có thể đưa tới những lợi thế rất hạn chế. Trong các bang có số ghế bị giảm đi sau khi có sự phân bổ lại thì các cơ hội phân định gian lận đảng phái cũng bị ràng buộc. Hoàn cảnh khi đó có thể quá hỗn độn và không ổn định đến nỗi kết quả bầu cử giống như một trò chơi của những nhạc công, các ứng cử viên đương nhiệm của cả hai đảng ganh đua để giữ ghế của mình.

Toà án tối cao (cũng như Quốc hội) đã lựa chọn một cách nhìn khác về vấn đề phân định gian lận đảng phái. Trong một vụ án năm 1986 liên quan tới các khu vực bầu cử của bang Indiana, nhóm đa số của Toà án đã cho rằng việc phân định gian lận đảng phái là vấn đề có thể biện minh được (*Davis kiện Bandemer*).[13] Nếu như việc phân định gian lận có tính chất nghiêm trọng, liên tục và có hại thực sự cho đảng thiểu số thì có thể là sự vi phạm quy định về sự bảo đảm công bằng của Hiến pháp. Trong khi đó, nhóm đa số của Toà án không cho rằng việc phân định gian lận ở bang Indiana có các đặc điểm này. Mặc dù đã xem xét các khía cạnh pháp lý của các kế hoạch phân định khu vực bầu cử đảng phái, Toà án vẫn chưa khi nào đối mặt với vấn đề xác định sự không công bằng. Cho đến năm 1999, Toà án đã công khai chấp nhận quyền của bang trong việc "phân định gian lận khu vực bầu cử đảng phái" ở bất kỳ trường hợp nào (*Hunt kiện Cromartie*).[14]

Phân định gian lận để ủng hộ người đương nhiệm. Việc phân định gian lận mang tính chất lưỡng đảng là việc phân định nhằm bảo vệ những người đương nhiệm. Bất kỳ sự tăng thêm hay giảm đi trong tổng số ghế đều được hai đảng chia sẻ. Việc phân định này chủ yếu là kết cục gián tiếp của sự chia rẽ kiểm soát chính trị của đảng - trong nội bộ cơ quan lập pháp hay giữa cơ quan lập pháp và thống đốc. Trường hợp này đã diễn ra ở bang Ohio, nơi đã bị mất hai ghế sau cuộc điều tra dân số năm 1990. Khu vực bầu cử miền Nam bang Ohio của đại diện Đảng Cộng hòa Clarence E. Miller đã bị xoá sổ theo kế hoạch mới của bang. Sau khi thất bại trong việc tìm kiếm sự đề cử ở khu vực bầu cử kề cận, Miller kiện bang với lý

do là việc phân định gian lận mang tính chất lưỡng đảng vi phạm điều khoản bảo vệ công bằng và các khu vực bầu cử phải bảo đảm trung lập về chính trị. Năm 1996 một hội đồng liên bang gồm ba thẩm phán đã bác bỏ lập luận này và tuyên bố rằng việc phân định khu vực bầu cử là một quá trình chính trị và các nghị sĩ có quyền lập ra các kế hoạch để bảo vệ các đại biểu đương nhiệm. Toà án tối cao chuẩn y quyết định mà không có bình luận gì.[15]

Lợi ích đảng phái và lợi ích của người đương nhiệm đôi khi cũng cạnh tranh với nhau trong quá trình phân định khu vực bầu cử. Theo lẽ tự nhiên, những người đương nhiệm lựa chọn các khu vực an toàn, nhưng vì bảo đảm cho thắng lợi hoàn toàn họ làm lãng phí các phiếu bầu của đảng đa số. Một đảng sẽ gặp khó khăn nhiều hơn trong việc nắm bắt và thống trị các khu vực bầu cử có tính cạnh tranh nhiều hơn hay sự ủng hộ có tính sít sao (các khu vực mà người thắng cử chỉ được đa số phiếu ít hơn 55%) nhưng các khu vực này lại tạo cho đảng đó cơ hội được nhiều ghế lập pháp hơn với một số lượng cử tri vừa phải (đó là một sự liên minh thắng cử tối thiểu).

Thông qua việc tạo ra nhiều khu vực bầu cử an toàn hơn là khu vực bầu cử cạnh tranh, việc phân định gian lận bị lên án tạo điều kiện cho thắng lợi ngày càng lớn của những người đương nhiệm sau những năm 1960. Tuy nhiên, bằng chứng không chứng tỏ khuynh hướng đó. Xu hướng được tái cử của các ứng cử viên đương nhiệm ở các khu vực không được phân định lại cũng như được phân định lại là gần như nhau. So sánh với các lợi thế khác của người đương nhiệm thì việc phân định khu vực bầu cử dường như chỉ đóng vai trò thứ yếu. Tuy nhiên, các ứng cử viên đương nhiệm vẫn tìm kiếm và gặt hái những lợi ích cụ thể từ việc phân định khu vực bầu cử - như việc giữ lại các cử tri thân thuộc hay loại trừ những người phản đối.[16] Hơn nữa, việc phân định khu vực bầu cử có thể ảnh hưởng đến sự đại diện của các nhóm chính trị thiểu số, kể cả các nhóm dân tộc thiểu số và chủng tộc.

Phân định gian lận chủng tộc

Một hình thức khác của việc phân định gian lận là nhằm thúc đẩy việc bầu cử của các nhóm chủng tộc thiểu số. Đạo luật về quyền bầu cử được thông qua năm 1965 bảo đảm quyền bầu cử của

người da đen trong các cuộc bầu cử được củng cố với quy định thực tế xoá bỏ sự phân biệt trong bầu cử. Các quy định cụ thể về các dân tộc thiểu số được bổ sung vào năm 1975. Các quy định sửa đổi năm 1982 cấm các đạo luật về bầu cử có các quy định nhằm hoặc có ảnh hưởng tới việc giảm thẩm quyền bỏ phiếu của người dân tộc thiểu số (Mục 2). Các bang (chủ yếu là các bang miền Nam) có lịch sử phân biệt dân tộc thiểu số bị buộc phải (theo quy định tại Mục 5) làm rõ những thay đổi trong các quy định về bầu cử với các cơ quan có thẩm quyền của liên bang để bảo đảm rằng các thay đổi đó không có mục đích hoặc hiệu lực "bác bỏ hoặc hạn chế quyền bầu cử trên cơ sở chủng tộc hoặc màu da."

Theo quy định sửa đổi năm 1982, các bang không những bị hạn chế quyền chia nhỏ các phiếu bầu của nhóm thiểu số mà còn được khuyến khích gộp các nhóm dân tộc thiểu số vào các khu vực bầu cử để bầu ra các đại diện của dân tộc thiểu số (các khu vực đa số - thiểu số). Một số nhà bình luận cho rằng đạo luật đó đã quy định hay nhằm đặt ra hạn mức đại diện của dân tộc thiểu số cho dù có điều khoản quy định rõ đạo luật không "quy định quyền có những đại diện được bầu của tầng lớp xã hội được bảo vệ theo tỷ lệ dân số của họ trong tổng số dân". Trong một quyết định năm 1986, Toà án tối cao đã chỉ ra các đặc điểm để xác định liệu một sự đại diện của dân tộc thiểu số đã được xem xét chưa. Liệu nhóm dân tộc thiểu số có đủ lớn và tập trung ở một khu vực có độ lớn hợp lý để bầu một đại diện nếu như được gộp vào một khu vực bầu cử không? Liệu nhóm đó có sự liên kết chính trị không? Liệu có bằng chứng của sự phân nhóm bỏ phiếu trên cơ sở chủng tộc của nhóm đa số chống lại các ứng cử viên của nhóm thiểu số hay không?[17]

Để đối phó với việc phân định lại khu vực bầu cử sau cuộc điều tra dân số năm 1990, một số bang dự tính tạo ra các khu vực bầu cử đa số - thiểu số của người da đen hay người có gốc Latinh. Các bang có mục tiêu giống như những người đã từng phản đối Đạo luật về quyền bầu cử đã được sự hỗ trợ từ Bộ Tư pháp của chính quyền Bush. Sự giải thích theo nghĩa rộng các quy định tại Mục 5 của Đạo luật dẫn tới sự *tăng tối đa* các khu vực bầu cử đa số - thiểu số (một sự giải thích bị Toà án tối cao phản đối hoàn toàn). Những nhà chiến lược của Đảng Cộng hòa đã thành công khi cho rằng việc dồn các cử tri của dân tộc thiểu số (chủ yếu là người của Đảng Dân chủ)

vào các khu vực an toàn (chủ yếu ở vùng đô thị) có thể tăng cường sức mạnh của Đảng Cộng hòa trong việc phân định các khu vực bầu cử ở ngoại ô. (Một vài người của Đảng Cộng hòa phản đối chiến lược đó với lý do là vi phạm quan điểm của Đảng về hạn mức chủng tộc dưới bất kỳ hình thức nào).[18] Đảng Dân chủ bị tê liệt do những sự chia rẽ trong nội bộ: những người dân chủ truyền thống khó có thể phản đối việc nâng cao địa vị của những quan chức thuộc dân tộc thiểu số cho dù việc phân định gian lận chủng tộc đã đe doạ một số ứng cử viên đương nhiệm lâu năm người da trắng và trong một vài khu vực các nhóm người Mỹ gốc Phi và gốc Latinh lại mâu thuẫn với nhau.

Chính vì vậy, những năm 1990 đã chứng kiến sự ra đời của 15 khu vực bầu cử mới của người Mỹ gốc Phi, trong đó 13 khu vực ở miền Nam (tổng số các khu vực bầu cử của người Mỹ gốc Phi trong toàn liên bang là 32, trong đó có 17 ở miền Nam) và chín khu vực của người gốc Latinh (tổng số khu vực này trong toàn liên bang là 20). Rất nhiều khu vực bầu cử trong số các khu vực mới này đã được tạo ra để tập trung những cử tri của dân tộc thiểu số, làm cho việc sáng tạo của Thống đốc Gerry năm 1811 có vẻ hợp lý nếu so với việc phân định theo kiểu này. Khu vực bầu cử thứ tư của bang Illinois được vẽ thành hình giống như một cái chân ngựa để bầu một đại diện gốc La tinh. Khu vực bầu cử thứ 12 của bang Bắc Carolina (sau đó đã được phân định lại hai lần) nối các khu vực dân cư của người Mỹ gốc Phi dọc theo 160 dặm các bang từ vùng Durham đến Charlotte (xem Biểu đồ 3-2). Một ứng cử viên nói châm biếm: "Tôi yêu khu vực bầu cử này bởi vì tôi có thể lái xe I-85 với cả hai cửa ô tô mở và đụng vào tất cả mọi người trong khu vực."[19]

Các quan chức người dân tộc thiểu số và các nhóm ủng hộ họ coi các khu vực bầu cử được phân định gian lận chủng tộc là "mang tính chính trị giống như khu vực thuần tuý dân tộc thiểu số", theo lời Giáo sư luật Lani Guinier của Trường đại học Pennsylvania. "Chúng là thiên đường an toàn cho các thành viên của nhóm đó, một mảnh đất nhỏ mà một nhóm dân tộc thiểu số kiểm soát, một nơi mà tiếng nói của họ có giá trị nổi trội."[20] Nhưng việc phân loại cử tri theo chủng tộc và dân tộc gây sự phản ứng đối với những nhà phê bình. Nó tạo ra những khu vực bầu cử đa số - thiểu số riêng

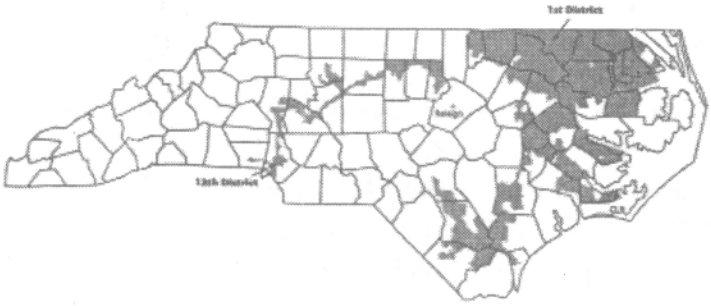
biệt trong khi tạo ra các khu vực không có người dân tộc thiểu số. Abigail M. Thernstrom, một người lãnh đạo phe phản đối cho rằng: "Việc phân định khu vực chủng tộc là một cách nhìn rất lạ của người Mỹ và tạo cơ sở căn bản cho cuộc cách mạng nhân quyền". "Việc phân định dựa trên yếu tố chủng tộc là bất lương, không cần thiết và (hơn cả) là sự hủy hoại pháp luật."[21] Thẩm phán O'Connor cho rằng phân định khu vực bầu cử chủng tộc dẫn tới "quan niệm cho rằng các cá nhân được đánh giá thông qua màu da của họ."[22]

Những người khác lại quan tâm đến vấn đề liệu việc phân định gian lận chủng tộc có thực sự là phương thức hiệu quả nhất để tăng cường lợi ích của các dân tộc thiểu số không. Việc tập trung các dân tộc thiểu số vào các khu vực bầu cử của họ tất yếu sẽ làm lãng phí phiếu bầu do tình trạng lập ra khu vực bầu cử với đa số phiếu bầu tuyệt đối cho ứng cử viên thắng cử. Chính điều đó sẽ làm cho các cử tri thiểu số, cùng với tất cả những ảnh hưởng mà họ có thể có được, bị cạn kiệt ở các khu vực bầu cử lân cận khu vực mới được lập ra. Thậm chí kể cả trong trường hợp số người dân tộc thiểu số thắng cử tăng lên thì "số nghị sĩ da trắng có các mối quan tâm tới các yêu cầu của dân tộc thiểu số vì lợi ích chính trị cũng sẽ giảm xuống bởi lẽ các cử tri dân tộc thiểu số của họ đã bị tách ra để thành lập các khu vực bầu cử mới của người da đen hoặc người gốc Tây Ban Nha."[23] Một phương thức có thể tốt hơn để tăng cường tối đa ảnh hưởng chính trị của các dân tộc thiểu số là duy trì một số lượng đáng kể, khoảng 40%, cử tri dân tộc thiểu số trong càng nhiều các khu vực bầu cử càng tốt (gọi là các khu vực bầu cử có ảnh hưởng) để buộc các ứng cử viên quan tâm đến các nhu cầu của dân tộc thiểu số.[24]

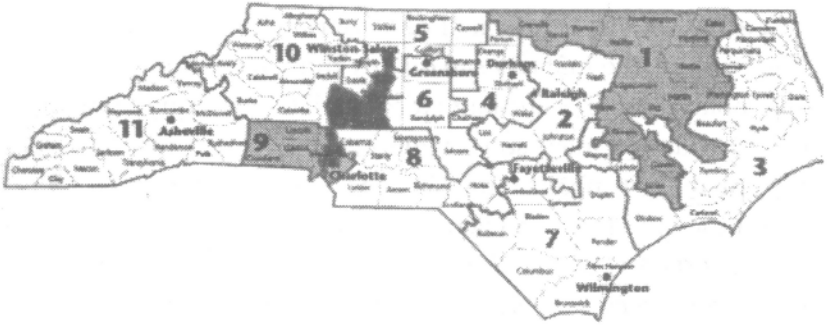
Việc phân định lại khu vực bầu cử chủng tộc trong những năm 1990 đã góp phần làm tan rã ảnh hưởng của Đảng Dân chủ ở miền Nam. Nhà khoa học chính trị Charles S. Bullock nhận xét rằng "tất cả các khu vực bầu cử do Đảng Dân chủ có ưu thế năm 1991 mà việc phân định lại làm giảm tỷ lệ người da đen xuống dưới 10% giờ đây đã chuyển về tay Đảng Cộng hòa."[25] Đảng Cộng hòa đã nắm được bốn khu vực như vậy năm 1992, năm 1994 nắm thêm hai khu vực, năm 1996 thêm một và năm 1998 vẫn giữ được toàn bộ những khu vực này. Bullock tổng kết ảnh hưởng của việc phân định gian lận chủng tộc ở miền Nam như sau:

Biểu đồ 3-2 **Việc gian lận khu vực bầu cử vào những năm 1990: Khu vực thứ nhất và thứ 12 của bang Bắc Carolina**

Sau cuộc tổng điều tra dân số năm 1990 (1992)



Hai lần vẽ lại bản đồ sau đó, sau những phán quyết của toà án liên bang (1998)



Nguồn: Các khu vực bầu cử Quốc hội vào những năm 1990: Chân dung nước Mỹ (Washington, D.C.: Congressional Quaterly, 1993), 548; *Niên giám nhân viên Quốc hội* 1999.

Chú thích: Các khu vực bầu cử thứ nhất và thứ 12 của Bắc Carolina được lập ra để cho phép bang này có các hạ nghị sĩ da đen đầu tiên trong 93 năm. Đắc cử năm 1992, hai nghị sĩ này được tái bầu vào năm 1994 và năm 1996.

> Sau năm 1994, Đảng Cộng hòa đã nhận được những phần thưởng hậu hĩ trong khi những người dân chủ da đen ngày càng trở thành một lực lượng hùng hậu trong nội bộ đảng thiểu số. Sự thay thế những người dân chủ ôn hòa da trắng bằng những người cộng hòa bảo thủ, thậm chí với sự gia tăng một vài ghế lập pháp là người Mỹ gốc Phi, sẽ dẫn tới làm giảm khả năng của các nghị sĩ người Mỹ gốc Phi trong việc tìm kiếm các liên minh mà họ cần để đạt được các mục đích chính sách của họ.[26]

Nhà khoa học chính trị David Lublin lại miêu tả cái mà ông ta gọi là "nghịch lý của sự đại diện": các khu vực đa số - thiểu số đã làm gia tăng các nhà lập pháp là dân tộc thiểu số, nhưng đã dẫn tới một Hạ viện bảo thủ hơn và làm giảm khả năng của các dân tộc thiểu số trong việc gây ảnh hưởng tới các kết quả lập pháp. [27]

Toà án tiến vào vũng lầy

Kể từ những năm 1960, Toà án tối cao đã liên tiếp phán quyết phản đối việc lập ra các khu vực bầu cử nhằm gây bất lợi cho nhóm chủng tộc hoặc dân tộc thiểu số. Năm 1960, Toà án đã tuyên bố bất hợp hiến các ranh giới "thô kệch, 28 cạnh" của khu vực Tuskegê, bang Alabama vì đã tước quyền bầu cử của những người da đen bằng việc loại trừ họ khỏi thành phố (*Gomillion kiện Lightfoot*).[28] Các toà án đã ủng hộ đạo luật về quyền bầu cử năm 1965 và các sửa đổi, bổ sung đạo luật này sau đó quy định, như chúng ta thấy, cấm việc phân định khu vực bầu cử có thể làm giảm quyền lực bầu cử của các dân tộc thiểu số về ngôn ngữ hay chủng tộc. Nhưng liệu việc phân định nhằm tăng các công chức dân tộc thiểu số có vi phạm các quy định của Hiến pháp hay không?

Đương đầu với các khu vực đa số - thiểu số. Trong một vụ án năm 1993, *Shaw kiện Reno,* Toà án đã vạch ranh giới của hai khu vực bầu cử quốc hội có hình dạng kỳ lạ của bang Bắc Carolina đã được nêu ở phần đầu chương này, khu vực thứ nhất và 12. Các công dân da trắng cho rằng việc phân định gian lận rõ ràng như vậy đã vi phạm quyền được bảo vệ công bằng theo quy định của pháp luật của họ thông qua việc phân tán phiếu bầu của họ. Mặc dù thừa nhận rằng việc phân định trên cơ sở chủng tộc là có thể được phép, đa số phiếu sít sao 5/4 của toà án rõ ràng là một cú sốc

về ranh giới kỳ quặc của khu vực thứ 13. Mỉa mai thay, ý kiến đa số đó lại được viết bởi thẩm phán O'Connor, người đã cảnh báo là ngành tư pháp sẽ chống lại sự không rõ ràng của các tiêu chuẩn phân định gian lận năm 1987. Tại đây, O'Connor và các đồng nghiệp của bà ta đã xem xét vấn đề "việc phân định quá ư là không bình thường đến nỗi hình dạng của nó không thể được hiểu đúng là một cái gì đó ngoài việc nhằm chia rẽ các cử tri... trên cơ sở chủng tộc."[29]

Trong khi trả lại hồ sơ vụ án cho các toà án cấp dưới tiếp tục xem xét, nhóm đa số của Toà án tối cao gợi ý rằng việc phân định (giả thiết là dựa trên cơ sở chủng tộc) có thể bào chữa được nếu như nó tuân thủ các "nguyên tắc ... truyền thống như là nhỏ, gọn, liên tục và tôn trọng những sự phân chia chính trị". Nhưng Thẩm phán phản đối John Paul Stevens lại chỉ ra rằng "không có yêu cầu độc lập nào của hiến pháp về sự nhỏ, gọn hay liên tục". Chúng ta không thể tìm thấy sự nhất trí trong lịch sử về các nguyên tắc đó: các đường ranh giới khu vực bầu cử rành mạch đã bị phá ngang không chỉ bởi yếu tố chính trị, mà còn bởi sự kiên định của toà án về sự bình đẳng toán học giữa các khu vực bầu cử.

Sự quá mơ hồ của vụ án *Shaw kiện Reno* đã khơi mào cho một chuỗi các vụ kiện mới chống lại các khu vực được phân định trên cơ sở chủng tộc. Rất nhiều khu vực trong số 52 khu vực bầu cử có người Mỹ gốc Phi hay gốc Latinh được đưa ra xem xét dưới góc độ pháp lý vì lý do chúng được vạch ra chỉ nhằm phân biệt chủng tộc mà "thiếu cơ sở pháp lý cần thiết". Trong vòng năm năm tiếp theo, các toà án liên bang đã phán quyết về các kế hoạch phân định khu vực trong một số bang, điển hình là California, Florida, Georgia, Louisiana, Bắc Carolina (hai lần) và Texas.

Trong vụ án *Miller kiện Johnson* (1995), Toà án tối cao đã thực hiện một bước tiến quan trọng trên con đường mà nó đã bắt đầu trong vụ án *Shaw* bằng việc loại bỏ hai khu vực bầu cử được lập ra trên cơ sở coi chủng tộc là "yếu tố chủ đạo."[30] Thẩm phán Anthony Kennedy, viết ý kiến cho nhóm đa số 5-4 bắt đầu bằng việc làm rõ ý nghĩa của vụ án *Shaw* là bản thân "hình dạng kỳ quái" đã chứng tỏ một đặc trưng cơ bản không thể chấp nhận được của việc phân định khu vực bầu cử. Chỉ riêng yếu tố hình dạng của khu vực không phải là yếu tố quyết định, tuy nhiên đó có thể là một bằng chứng thuyết phục về "một kế hoạch phân định lại của bang mà chỉ

vẻ bề ngoài của nó thôi đã không thể được giải thích một cách hợp lý ngoài việc nhằm chia rẽ các cử tri trên cơ sở chủng tộc". Để chứng minh một kế hoạch phân định khu vực bầu cử vi phạm quy định về bảo vệ công bằng, nguyên đơn phải chứng minh rằng "chủng tộc là yếu tố quan trọng nhất dẫn đến quyết định của cơ quan lập pháp để đưa một số lớn cử tri vào trong hoặc ra khỏi một khu vực bầu cử cụ thể". Để chứng minh chủng tộc là yếu tố quan trọng nhất thì phải nêu rõ "cơ quan lập pháp phải lệ thuộc vào (các yếu tố chủng tộc) các nguyên tắc phân định trung lập về chủng tộc truyền thống, bao gồm nhưng không giới hạn bởi sự nhỏ, gọn, liên tục, tôn trọng sự phân chia chính trị của các cộng đồng được xác định trên cơ sở các lợi ích được chia sẻ thực sự". Thực tiễn một bang chỉ đơn giản tuân thủ áp lực từ Bộ Tư pháp không phải là một lý do đanh thép: nhóm đa số của Toà án cho rằng chính sách sử dụng tối đa của Bộ Tư pháp - yêu cầu các bang lập ra các khu vực đa số - thiểu số ở bất kỳ nơi nào có thể - không chỉ vượt khỏi sự dự liệu của Quốc hội trong Đạo luật về quyền bầu cử mà còn buộc các bang "phân định khu vực bầu cử trên cơ sở chủng tộc được xem là có thể bất hợp hiến".

Nhóm thiểu số của Toà án mà đại diện là Thẩm phán Ruth Bader Ginsburg cho rằng "việc phân định khu vực bầu cử lập pháp mang tính chính trị cao" và "các kế hoạch phân chia, về bản chất, sẽ tập hợp nhân dân thành các nhóm". Về mặt lịch sử, các nhóm dân tộc thiểu số thường tìm kiếm và cũng đã gặt hái được thành công thông qua các khu vực của họ. "Cho đến nay vẫn chưa có một quy định nào về việc phân định khu vực bầu cử gộp các cử tri gốc Ailen và gốc Italia với nhau". Tại sao lại như vậy, thẩm phán Ruth đặt câu hỏi, liệu có phải là những người Mỹ gốc Phi không có quyền như nhau? "Các trường hợp đặc biệt sẽ thu hút sự kiểm tra thận trọng của tư pháp để bảo vệ các cử tri thiểu số - những trường hợp mà không được áp dụng cho các cử tri đa số".

Cho đến cuối thập kỷ, một số bang đã lập ra các bản đồ khu vực mới phù hợp với phán quyết của Toà án trong vụ án *Miller*. Các khu vực đa số - thiểu số bị ảnh hưởng là ở bang Texas (có 2 trong số 13 khu vực được phân định lại), Georgia (2), Bắc Carolina (2) và các bang Florida, Louisiana và Virginia (mỗi bang 1). Khu vực bầu cử thứ 12 có hình dây giầy vẫn gây ra những tranh cãi về khía cạnh

pháp lý sau hai lần phân định lại. Thực tế, tất cả những thành viên thiểu số tranh cử ở các khu vực bầu cử mới của họ năm 1996 và 1998 đã giành được thắng lợi với số phiếu áp đảo. (Người đương nhiệm của khu vực bầu cử thứ tư của bang Louisiana đã về hưu mà không tiếp tục tái tranh cử trong một khu vực không mấy thân thiện với mình và một người da trắng đã thay thế vị trí của ông ta). Những kẻ thù của việc phân định gian lận chủng tộc đã bị thuyết phục bởi kết quả của chính việc phân định lại đó. Luật sư từng chính thức phản đối các khu vực bầu cử của bang Georgia đã tuyên bố "quan điểm cho rằng các dân tộc thiểu số cần có một đa số tuyệt đối của những cử tri da đen để có thể thắng cử trong khu vực bầu cử của họ giờ đây chỉ còn là lịch sử". Những người thắng cử da đen đã cho rằng sự thắng lợi của họ là từ phía những người đương nhiệm không tiếp tục tranh cử do sự phân định gian lận chủng tộc. Hạ nghị sĩ Đảng Dân chủ Cynthia A. McKinney giải thích về sự mạnh mẽ và tự tin của những người dân bang Georgia - đã cố gắng mãnh liệt để giữ lại khu vực bầu cử cũ của mình và sau đó thắng cử trong một khu vực bầu cử mới: "Việc đại diện cho khu vực bầu cử thứ 11 cũ đã cho phép tôi tranh cử và thắng cử trong khu vực bầu cử thứ tư mới mà không phải thay đổi quan điểm, giầy chơi tennis màu vàng, các đường viền trang trí hay phải bán đấu giá các nguyên tắc của mình cho người trả giá cao nhất."[31]

Rõ ràng là việc trả lời câu hỏi liệu những người da đen ở miền Nam có thể thắng cử ở những khu vực đã được "tẩy rửa" hay không phụ thuộc vào các cuộc bầu cử trong tương lai với số lượng ứng cử viên là người đương nhiệm trong các khu vực bầu cử này ngày càng giảm đi. Trong các cuộc bầu cử sau năm 1995, hạ nghị sĩ McKinney và những người da đen khác ở các khu vực bầu cử được phân định lại đã thắng cử nhờ vào việc kết hợp đa số áp đảo cử tri da đen và khoảng 30% số phiếu của người da trắng. Dự đoán về tương lai, Charles Bullock đã nói một cách khá lạc quan:

> Sự khác biệt lịch sử trong việc đăng ký bầu cử và việc đi bầu cử thực tế giữa người da đen và da trắng đã thường được sử dụng để biện minh cho các lý do phân định khu vực bầu cử truyền thống về chủng tộc ... đã gần như chấm dứt. Các tỷ lệ đăng ký của người da đen ngày càng lấn át các tỷ lệ của người da trắng, thậm chí tại các khu vực có đa số là người da đen trước đây tỷ lệ này còn vượt hơn cả các tỷ lệ đăng

> ký của người da trắng. Mặc dù tỷ lệ đi bầu thực sự của người da đen nhìn chung vẫn thấp hơn tỷ lệ của người da trắng, nhưng sự khác biệt này không phải lúc nào cũng như trước đây. Trong khi những lợi thế về tỷ lệ đi bầu cử có thể bị mất đi bởi khuynh hướng bỏ phiếu cho những ứng cử viên da đen của những người da trắng ngày càng lớn hơn khuynh hướng bỏ phiếu cho những ứng cử viên da trắng của cử tri da đen.[32]

Ở miền Nam cũng như ở các nơi khác, hệ thống người thắng cử được tất cả đương nhiên là ảnh hưởng đến những người thiểu số - về chủng tộc, về dân tộc hay về đảng phái. Ví dụ, trong số 37 ứng cử viên da đen được bầu vào Hạ viện năm 1996, chỉ có bảy người thắng cử ở những khu vực bầu cử có dưới 40% số dân là người da đen.[33] Hai người trong số đó ở các khu vực được phân định lại ở bang Georgia. Tương lai quyền lực chính trị của người da đen và của những dân tộc thiểu số khác phụ thuộc vào những ứng cử viên có thể vượt qua những hàng rào chủng tộc.[34]

Trong thời gian tới, việc phân định khu vực bầu cử trên cơ sở chủng tộc sẽ còn được đề cập sau cuộc điều tra dân số năm 2000. Một mặt, các toà án có thể sẽ bảo vệ quyền bỏ phiếu của người thiểu số khỏi bị phân tán, theo lời thẩm phán Kennedy, "tiêu hủy sự phân biệt chủng tộc khó khăn trong quá trình bầu cử". Hơn nữa, các bang không thể vi phạm quy định về quyền được bảo vệ công bằng tại Điều sửa đổi, bổ sung Hiến pháp thứ 14 bằng việc vạch ra các khu vực bầu cử có hình dạng không bình thường trên cơ sở chỉ xem xét hoặc chủ yếu xem xét các yếu tố về chủng tộc hoặc dân tộc thiểu số.

Mặt khác, các khu vực đa số - thiểu số có thể chỉ có hiệu lực nếu như chúng được các bang vạch ra nhằm phục vụ các lợi ích cơ bản của chính quyền bang và tuân thủ cái mà toà án coi là "các nguyên tắc truyền thống" - như sự bình đẳng, gọn, nhỏ, liên tục và tôn trọng các biên giới chính trị địa phương hay lợi ích của các cộng đồng. Kế hoạch mà bang California đưa ra sau cuộc điều tra dân số năm 1990, mặc dù dựa trên cơ sở chủng tộc, vẫn được Toà án cho rằng đó là một sự áp dụng hợp lý và công bằng các tiêu chuẩn cơ bản trong việc phân định khu vực bầu cử.[35]

Trên thực tế, những hướng dẫn của Toà án tối cao năm 1999 đã làm cho các bang có "sự tự chủ lớn" trong việc phân định lại khu

vực bầu cử sau năm 2000. Vụ (*Hunt kiện Cromartie*) liên quan nhiều đến khu vực bầu cử thứ 12 của bang Bắc Carolina, nơi tỷ lệ người da đen đã bị giảm từ 57% xuống còn 47% sau hai lần phân định lại. Một nhóm cử tri da trắng đã thuyết phục một toà án rằng khu vực bầu cử mới được phân định lại vẫn thể hiện sự gian lận chủng tộc. Về phía mình, chính quyền bang cho rằng nó chỉ đơn giản muốn tạo ra một khu vực bầu cử của những người Dân chủ trung thành, việc rất nhiều người trong số họ là người da đen chỉ là một sự ngẫu nhiên. Mặc dù không quyết định về các lập luận này, Toà án tối cao đã gửi trả lại cho hội đồng xét xử của toà án cấp dưới với những chỉ dẫn là cần cân nhắc các lập luận của bang. Trong quyết định của mình viết cho Toà án, thẩm phán Clarence Thomas tuyên bố:

> Một quyết định có thể liên quan đến việc phân định gian lận chính trị theo quy định của hiến pháp dù rằng đa số những người Dân chủ da đen là người trung thành với Đảng Dân chủ và dù rằng chính quyền bang biết rõ điều đó. Bằng chứng về việc những người da đen thực sự chiếm đa số tuyệt đối trong một khu vực bầu cử Quốc hội trong khi họ không đủ để chiếm đa số trong một khu vực bầu cử lân cận tự nó không đủ để chứng minh một quyết định là dựa trên cơ sở chủng tộc trong việc vạch đường ranh giới khu vực bầu cử, trong khi cũng bằng chứng đó cho thấy một sự liên hệ qua lại chặt chẽ giữa yếu tố chủng tộc và sự ưu tiên đảng phái.[36]

Mặc dù cả chín thẩm phán đều đồng ý với quyết định đó nhưng bốn người - đã liên tiếp phản đối trong các vụ án phân định gian lận chủng tộc trước đó - đã không ký vào bản quyết định do thẩm phán Thomas viết. Trong một bài viết của thẩm phán Stevens họ đã cho rằng bằng chứng về việc phân định khu vực bầu cử trên cơ sở chủng tộc là không đủ thuyết phục.

Từ sự tranh luận không ngã ngũ và liên tục này chúng ta có thể rút ra các kết luận sau. Thứ nhất, Toà án tối cao, cũng như nhiều người Mỹ, bị rơi vào tình cảnh khó quyết định do những sự khác nhau trong các quy định pháp luật (ở đây là về đường ranh giới khu vực bầu cử) dựa trên tiêu chí duy nhất hay chủ yếu là chủng tộc và toà án sẽ xem xét kỹ lưỡng những quy định này trong từng trường hợp. Thứ hai, các thẩm phán bị chia rẽ sâu sắc trong việc quyết định vấn đề phân định gian lận chủng tộc: mỗi vụ án trong

đó các kế hoạch phân định bị bãi bỏ đều được quyết định bởi số phiếu sít sao 5/4. Cuối cùng, Toà án cũng không kiên định trong việc áp dụng "các nguyên tắc phân định khu vực bầu cử trên cơ sở trung lập về chủng tộc truyền thống". Bên cạnh tiêu chuẩn bình đẳng giữa các khu vực bầu cử, các tiêu chuẩn như nhỏ, gọn, liên tục và tôn trọng các biên giới cộng đồng tự nhiên trong quá khứ cũng không được áp dụng một cách liên tục. Hơn nữa, quan điểm rõ ràng của Toà án về vấn đề bình đẳng (các khu vực bầu cử trong một bang phải gần như bình đẳng về số dân) đã làm cho một số tiêu chuẩn này (đặc biệt là việc tôn trọng các cộng đồng địa phương) rõ ràng là khó có thể đạt được.

Việc Toà án lao vào những vùng sóng vỗ này bảo đảm rằng việc phân định khu vực bầu cử, một yếu tố cơ bản hàng đầu trong quá trình tuyển lựa các hạ nghị sĩ, sẽ thu hút sự quan tâm đặc biệt của các luật sư, các chính trị gia và các học giả. Thẩm phán Ginsburg, người chưa có quan điểm rõ ràng về sự mở rộng vai trò của tư pháp, cho rằng "Toà án vẫn chưa đưa ra quyết định cuối cùng."[37]

"Ảnh hưởng Matthew"

Việc phân định gian lận khu vực bầu cử có ảnh hưởng quan trọng đến việc tuyển lựa một đại diện duy nhất của khu vực bầu cử. Nếu như các khu vực đều có mức độ cạnh tranh như nhau thì đảng nào chiếm được đa số phiếu bầu sẽ nắm được một số lượng ghế lập pháp lớn không tương xứng với sự ủng hộ của cử tri cho đảng đó. Hiện tượng này được gọi là "ảnh hưởng Matthew", theo tên tóm tắt của kinh thánh (Matthew 13:12): "Bất kỳ ai chiếm được đa số cũng sẽ nhận được và nhận được nhiều hơn mức anh ta đáng được hưởng; nhưng nếu anh ta không chiếm được đa số anh ta sẽ bị mất đi cái mà anh ta có thể được hưởng".

Các nhà phân tích và phê bình chính trị về việc phân định gian lận cho rằng *khoảng cách giữa số phiếu - số ghế* chính là sự khác nhau giữa số phiếu của đảng và số ghế mà đảng đó nhận được. Mặc dù còn nhiều yếu tố khác làm sai lệch tỷ lệ giữa số ghế và số phiếu. Trong các cuộc tranh đua mà người thắng cuộc được tất cả thì những người thắng cuộc sẽ nhận được một "phần thưởng" trong khi những người thua cuộc sẽ chẳng nhận được gì cho dù sự chênh lệch có thế nào đi chăng nữa. Về lý thuyết, một đảng có thể

nắm được tất cả số ghế bằng việc thắng tất cả các cuộc tranh cử chỉ với đa số phiếu sít sao, dù rằng trường hợp này khó có thể xảy ra. Nhìn chung thì sự chênh lệch số phiếu của đảng đa số càng lớn thì tỷ lệ vượt quá của số ghế so với số phiếu càng lớn.

Trong các thập kỷ thống trị của mình, Đảng Dân chủ đã được hưởng lợi thế này. Tỷ lệ số ghế ở Hạ viện của nó vượt quá tỷ lệ số phiếu phổ thông của nó trong tất cả các cuộc bầu cử, chỉ trừ ba cuộc bầu cử từ năm 1942 đến 1992; tỷ lệ trung bình "được thưởng" của nó là 5,8%. Trong thế kỷ này, Đảng Dân chủ giành được 50,2% tổng số phiếu bầu, còn Đảng Cộng hòa giành được 45,5%. (Phần còn lại thuộc về các ứng cử viên khác). Từ năm 1994, tỷ lệ này đã đảo ngược, mặc dù rất sít sao. Năm 1994, Đảng Cộng hòa giành được 53% tổng số ghế ở Hạ viện với 52,4 % tổng số phiếu của hai đảng; năm 1996, họ giành được 52 % số ghế với 50,2% số phiếu của cả hai đảng (chỉ hơn Đảng Dân chủ khoảng 300 ngàn phiếu hay 0,3%). Năm 1998, tỷ lệ số phiếu của nó trong tổng số phiếu của hai đảng tương đương với tỷ lệ số ghế của nó ở Hạ viện.[38] Từ lần bỏ phiếu phổ thông bầu thượng nghị sĩ đầu tiên năm 1914, Đảng Dân chủ đã giành được 49% phiếu bầu và Đảng Cộng hòa được 46% (các ứng cử viên khác được 5%). Trong đa số các cuộc bầu cử - chứ không phải tất cả - đảng thắng cử chỉ giành được một phần thưởng ít ỏi trong số ghế ở Thượng viện ngoài tỷ lệ phiếu bầu của nó. Năm 1998, Đảng Dân chủ đã giành được 18 trong số 34 ghế được bầu (535) chỉ với 50,7% số phiếu phổ thông - một tỷ lệ mà Đảng Cộng hòa đã giành được hai năm trước đó nhưng đã mang lại cho đảng này 21 ghế trong tổng số 34 ghế được bầu (62%).

Một số ghế không có sự tranh giành. Trong một năm bầu cử trung bình thì có khoảng 50 hoặc nhiều hơn số hạ nghị sĩ may mắn và đôi khi có một hoặc hai thượng nghị sĩ không phải đối mặt với đối thủ của đảng đa số. Năm 1998 có tới không dưới 93 ghế ở Hạ viện - chỉ riêng bang Florida có 20 trong số 23 ghế - mặc dù không có ghế nào ở Thượng viện. Phiếu bầu phổ thông chỉ được đưa ra ở một số trong các khu vực bầu cử này, chứ không được đưa ra ở rất nhiều các khu vực bầu cử khác. Việc tính toán phiếu bầu trên khắp cả nước rất phức tạp. Người ta chỉ có thể dự đoán về khoảng cách giữa các đảng trong trường hợp có sự cạnh tranh thực sự.

Các vấn đề không kém phần phức tạp xảy ra đối với việc tính toán tỷ lệ phiếu bầu thông thường hay hợp lý của đảng ở khu vực bầu cử cũng như ở bang. Có bao nhiêu người của Đảng Dân chủ hay Đảng Cộng hòa ở một khu vực cụ thể nào đó? Các con số đăng ký bầu cử của đảng không phải là con số có thể tin tưởng được. Không phải tất cả các bang đều có các số liệu này, nhiều cử tri lại đăng ký bầu cử là những cử tri độc lập và nhiều cử tri có thể lại đăng ký là cử tri của đảng khác chứ không phải đảng của họ (ví như trường hợp tham gia các cuộc bầu cử cơ sở của đảng thống trị ở khu vực có một đảng). Các cử tri Mỹ thường không kiên định về đảng của mình và họ ngày càng có xu hướng như vậy. Trong bất kỳ cuộc bầu cử nào đều có khoảng một phần ba hoặc thậm chí nhiều hơn số cử tri chia các phiếu bầu cử họ giữa các đảng. Các kết quả bỏ phiếu trước đây là những hướng dẫn chính xác cho sự liên kết đảng phái (những nhà thiết kế việc phân định gian lận sử dụng các số liệu này) nhưng thực ra các số liệu đó không phải luôn chính xác.

Một vấn đề phức tạp khác: sự có mặt của các cử tri vào ngày bầu cử rất khác nhau giữa các khu vực bầu cử. Các khu vực có sự cạnh tranh hay thịnh vượng về kinh tế thường có tổng số cử tri đi bầu cao hơn các khu vực có một đảng hay không thịnh vượng về kinh tế. Ví dụ, năm 1998, khu vực bầu cử Quốc hội thứ 10 của bang California (ở vịnh phía đông của San Francisco), nơi mà ứng cử viên Đảng Dân chủ Ellen O. Tauscher đã thắng ứng cử viên Đảng Cộng hòa Charles Ball trong một cuộc tranh cử sôi động. Trong khi đó, tại một khu vực bầu cử nằm ở trung tâm phía nam của thành phố Los Angeles, nơi người gốc Latinh chiếm tới 84%, ứng cử viên Đảng Dân chủ Lucille Roybal-Allard đã giành được tới 84% trong tổng số chỉ có 45 ngàn cử tri đi bầu. Tổng số phiếu bầu, thậm chí ở ngay trong một khu vực bầu cử, đều không thể hiện sự khác nhau về địa lý.

Một điều hiển nhiên là: việc sử dụng các khu vực bầu cử một thành viên với đặc trưng là người thắng cử giành được tất cả là một trong những nguyên tắc căn bản của cuộc tranh cử. Nguyên tắc này không chỉ ảnh hưởng đến bản chất và đặc trưng của các khu vực bầu cử mà còn ảnh hưởng đến thành viên của Hạ viện và Thượng viện.

Trở thành ứng cử viên

Không phải tất cả mọi người có đủ tiêu chuẩn trở thành nghị sĩ quốc hội đều tham gia tranh cử. Các ứng cử viên có đủ các tiêu chuẩn theo quy định của pháp luật phải tính đến một loạt các yếu tố khác – các yếu tố mang tính cá nhân và nhạy cảm cũng như các yếu tố mang tính thực tế và khả thi. Thời điểm quyết định trở thành ứng cử viên là thời điểm mang tính then chốt trong toàn bộ quá trình tranh cử, dù rằng các sinh viên khoa học chính trị cũng chỉ vừa mới nhận ra thực tế này. Sandy Maisel viết: "Quyết định tranh cử rõ ràng là chỉ đạo tất cả các yếu tố khác xảy ra trong quá trình tranh cử ban đầu". "Những vấn đề ai tranh cử, ai không tranh cử, bao nhiêu ứng cử viên tranh cử quyết định các giai đoạn của các cuộc vận động tranh cử."[39]

Được lựa chọn hay được triệu tập ?

Trong thời kỳ hoàng kim ở Mỹ, có lẽ bắt đầu từ khi Tổng thống Andrew Jackson được bầu trong những năm 1830 cho đến thời gian suy thoái của các cỗ máy đô thị lớn trong những năm 1960, các tổ chức đảng thường lập danh sách và bảo trợ cho các ứng cử viên. Sau đó, do sự phát triển của các tổ chức đảng địa phương, việc đề cử ban đầu thuộc về chính các ứng cử viên: những người tự ứng cử dựa vào chính khả năng của họ. Alan Ehrenhalt viết: "Các kỹ năng phát huy tác dụng trong nền chính trị Mỹ thời gian này trong lịch sử là các kỹ năng của doanh nghiệp. Ở tất cả các cấp của hệ thống chính trị, từ các hội đồng và các ban ở địa phương đến và bao gồm cả chức vụ tổng thống, các tổ chức đảng thường không đề cử các ứng cử viên. Các ứng cử viên tự ứng cử."[40]

Nhưng dù rằng các ứng cử viên hiện nay tự khởi xướng sự nghiệp của chính họ, đa số họ cũng đều dựa vào các mạng lưới trong toàn quốc của các ủy ban của đảng và các nhóm lợi ích liên minh. Trung tâm của các mạng lưới này chính là các ủy ban vận động tranh cử Hạ viện và Thượng viện của hai đảng lớn, các ủy ban này ngày càng trở nên chủ động trong tất cả các giai đoạn của các cuộc bầu cử Quốc hội.[41] Họ tìm kiếm và khuyến khích các ứng cử viên tiềm năng ở cơ sở, đôi khi còn can thiệp để bảo đảm sự đề cử của họ. Khi đã được đề cử, các ứng cử viên nhận được sự trợ giúp ở hầu như tất cả các giai đoạn của chiến dịch, từ tài chính cho đến

việc tìm kiếm các nhà quản lý chiến dịch tranh cử theo mùa, tìm cách công kích các đối thủ. Thời hạn nộp hồ sơ phải được tuân thủ, những người hậu thuẫn phải được đưa ra và tài chính phải được tìm kiếm. Các ứng cử viên được quyền tự do dựa vào sức mạnh của đảng hay không, nhưng chỉ có một số rất ít những ứng cử viên không phải là người đương nhiệm có thể quay lưng lại với sự bảo trợ của đảng. Đa số các ứng cử viên đều là người đang có chức vụ và muốn tìm kiếm sự thăng tiến trong hai đảng lớn, hai đảng này không chỉ có thể tìm kiếm được một đa số các cử tri trung thành mà còn trợ giúp nhiều về tài chính và các vấn đề khác.

Trong mùa tuyển lựa – bắt đầu vào đầu năm 1999 cho các cuộc tranh cử năm 2000 – các nhà lãnh đạo và các nhân viên ủy ban vận động tranh cử của hai đảng chính "đi khắp đất nước để tìm kiếm tài năng chính trị. Giống như các nhân viên huấn luyện bóng đá ở các trường đại học háo hức tìm kiếm những tài năng ở trường trung học, họ đang sắp xếp cho tương lai."[42] Những người có triển vọng có thể trông đợi những lời kêu gọi của các vị tổng thống, các vị cựu tổng thống, các thống đốc, những nhà tài trợ lớn và những người có thế lực khác. Hạ nghị sĩ Steny H. Hoyer của Đảng Dân chủ, bang Minessota là người lãnh đạo việc tuyển lựa những người của Đảng Dân chủ (đối tác của ông ta là hạ nghị sĩ Anne M. Northrup của Đảng Cộng hòa, bang Kentucky) cũng sử dụng sự ví von của huấn luyện viên bóng đá:

> Nếu như chúng tôi tìm thấy các ứng cử viên hạng nhất, chúng tôi thực sự sẽ theo sát họ. Điều đó giống như một huấn luyện viên bóng đá hay bóng rổ. Khi bạn đang tuyển lựa, bạn không muốn gây hại cho người tham gia nhưng bạn muốn họ biết rằng, bạn nghĩ họ sẽ thành công rực rỡ.[43]

Việc tuyển lựa không phải diễn ra khắp mọi nơi. Bởi vì các ghế trống - ở các khu vực mới được thành lập hoặc các khu vực mà những người đương nhiệm chết hoặc nghỉ hưu – thường không được bảo đảm nên các nhà lãnh đạo đảng thường cố gắng thuyết phục những cộng sự đương nhiệm của họ tiếp tục công tác.

Cơ chế tuyển lựa nổi tiếng nhất là GOPAC (Ủy ban hoạt động chính trị của Đảng Cộng hòa), được thành lập năm 1979 để "tài trợ cho một nhóm ứng cử viên nông dân của Đảng Cộng hòa" tranh cử

cấp tiểu bang, những người này sẽ sẵn sàng tranh cử vào các chức vụ cao hơn.[44] Khi hạ nghị sĩ Newt Gingrich làm chủ tịch GOPAC vào giữa những năm 1980, ông ta đã biến ủy ban này thành một cỗ máy để xây dựng một đa số của Đảng Cộng hòa ở Hạ viện. (Chỉ cần có sự trợ giúp các ứng cử viên cho các chức vụ ở cơ sở và tiểu bang GOPAC có thể lẩn tránh được các giới hạn đóng góp liên bang, nhưng việc ủy ban sử dụng các tổ chức được miễn thuế để tài trợ cho các dự án của nó đã làm cho Gingrich bị khiển trách ở Hạ viện năm 1997). Trung tâm của GOPAC là một bộ phận nghiên cứu phát triển và thu thập các thông điệp về các vấn đề bảo thủ trên cơ sở các cuộc điều tra chi tiết, các nhóm quan tâm và các cuộc hội thảo. Một đồng minh thân cận của Gingrich liên tưởng: "Các nghị sĩ cộng hòa cấp tiểu bang trên khắp đất nước đã nghe các băng ghi âm của Newt trong gần một thập kỷ trong các chuyến công tác trên các tiểu bang của họ. Họ đã trở thành các trưởng nhóm, các nhà lãnh đạo, các chủ tịch ủy ban và thậm chí kể cả các vị chủ tịch Hạ viện."[45] Các phương pháp của GOPAC đã được đền đáp khi mà rất nhiều người được tuyển mộ từ các vùng nông thôn đã tới được Đồi Capitol vào những năm 1990. Các phương pháp của nó đã được mô phỏng ở khắp nơi.

Do sự lạnh nhạt của cử tri đối với hai đảng lớn nên có thể nhận định rằng các ứng cử viên độc lập và các ứng cử viên của đảng thiểu số ngày càng tham gia tranh cử vào Quốc hội nhiều hơn và rằng một số trong số họ sẽ giành chiến thắng. Trên thực tế, khoảng 25 đảng đã xuất hiện trong các cuộc bầu cử năm 1998. Nhưng chỉ một số rất ít các ứng cử viên này giành được thắng lợi trong các thập kỷ gần đây: một ứng cử viên độc lập, Bernard Sanders của Đảng Cộng hòa, bang Vermont, hiện đang là nghị sĩ Quốc hội. Tuy nhiên, ngay cả trường hợp họ thất bại, các đối thủ của đảng thứ ba cũng có ảnh hưởng đến kết quả của cuộc bầu cử. Trong một cuộc bầu cử đặc biệt năm 1997 ở khu vực bầu cử thứ ba miền Bắc bang New Mexico, nơi mà những người Dân chủ đăng ký đi bầu chiếm tỷ lệ 2-1, Đảng Môi trường Xanh – một lực lượng mới nổi lên ở bang - đã giành được 17 % số phiếu, tạo điều kiện cho ứng cử viên của Đảng Cộng hòa giành được chiến thắng. (Năm sau đó, một đối thủ mới, Tom Udall, được kết nạp vào Đảng Xanh, đã giành được ghế từ người của Đảng Dân chủ). Nhưng hiện tại, lợi thế thuộc về

những người đương nhiệm muốn tìm kiếm chức vụ cao hơn trong hai đảng chính vì hai đảng này không những có đa số các ứng cử viên trung thành mà còn có các nguồn tài chính và các nguồn hỗ trợ khác.

Các nhóm phi đảng phái cũng có thể giúp đưa ra các ứng cử viên nghị sĩ. Công ty vận động hành lang hàng đầu có quy mô nhỏ, Liên đoàn kinh doanh độc lập quốc gia (the National Federation of Independent Business), là người có đóng góp lớn trong cuộc bầu cử năm 1994 của Đảng Cộng hòa, và sau cuộc bầu cử này những thành viên liên bang đã bao gồm bốn thượng nghị sĩ và 33 hạ nghị sĩ (tất cả đều là người của Đảng Cộng hòa). Trong cuộc chạy đua năm 1995-1996, Liên đoàn kinh doanh độc lập quốc gia đã bắt đầu lựa chọn các ứng cử viên tiềm năng trong số các thành viên của nó, đào tạo họ và giúp họ tranh cử. Giám đốc chính trị quốc gia của tổ chức nói: "Chúng tôi đang cố gắng phát triển một đội ngũ những nhà nông để tham gia tranh cử, do đó chúng tôi có thể làm việc theo một cách thức chủ động hơn" bằng cách đào tạo chứ không chỉ ủng hộ các ứng cử viên, những người ủng hộ chương trình kinh doanh nhỏ.[46] Nhiều tổ chức khác có mạng lưới cơ sở mạnh cũng đang theo đuổi cách thức này.

Nghiệp dư và chuyên nghiệp

Các ứng cử viên tương lai, dù tự ứng cử hay được các nhà lãnh đạo đảng lựa chọn, quyết định tranh cử như thế nào? Câu trả lời phụ thuộc vào chính cá nhân ứng cử viên là chính trị gia nghiệp dư hay chuyên nghiệp.

Ứng cử viên nghiệp dư được định nghĩa là người không có kinh nghiệm chính trị trước khi tranh cử. Cho dù có nhiều hạn chế – không có kinh nghiệm và tên tuổi mới chỉ được công nhận hạn chế (sự nổi tiếng không thuộc vào những điểm yếu này) – nhiều ứng cử viên nghiệp dư đã tranh cử vào Quốc hội và một số người đã thành công. Một số ứng cử viên nghiệp dư lại là những nhà chiến lược chính trị nhiệt thành và họ thực sự có phong cách như là những chính trị gia có kinh nghiệm. Một số khác tranh cử chỉ để nhằm đưa một vấn đề ra công chúng; họ chủ ý nhiều đến việc tham gia tranh cử hơn là việc thắng cử. Nhưng đa số họ đều là những người mà David Canon gọi là "ứng cử viên nghiệp dư không có hy

vọng thắng cử" – ứng cử viên có rất ít hoặc thậm chí không có cơ hội thắng cử.[47] Một cuộc cạnh tranh lâu dài là cách duy nhất để họ có thể trở thành ứng cử viên: họ tranh cử bởi vì "đó là điều mà họ biết rằng sẽ thực hiện vào một thời điểm nào đó khi có cơ hội vì bất kỳ lý do gì."[48] Một người vợ của một ứng cử viên không có hy vọng thắng cử cho rằng "tôi nghĩ rằng các cơ hội của chồng tôi đã đi từ chỗ rõ ràng không có cơ hội đến chỗ hoàn toàn xa lạ". "Nhưng chồng tôi học được rất nhiều và tôi nghĩ rằng anh ấy thực sự thích thú với điều đó."[49]

Không giống như các ứng cử viên nghiệp dư, các chính trị gia chiến lược đánh giá rất cẩn thận những thuận lợi và khó khăn trong việc khởi xướng một cuộc vận động tranh cử. Liệu những phần thưởng giành được có vượt quá những khó khăn phải trải qua của công việc mới, nhất là so với công việc hiện tại của ông ta không? Các cơ hội thắng cử là gì và sẽ phải mất chi phí gì để được thắng cử? Nếu như có ứng cử viên là người đương nhiệm thì những điểm yếu của ông ta hay bà ta là gì? Những điểm mạnh và điểm yếu của tôi trong việc vận động tranh cử, cuốn hút cử tri và tăng nguồn quỹ vận động tranh cử là gì? Các khuynh hướng của quốc gia hay địa phương sẽ làm tăng hay giảm các cơ hội thắng cử?

Nhóm người nghiên cứu các câu hỏi này – khó khăn của người tranh cử – lớn hay nhỏ phụ thuộc vào chức vụ tranh cử và hoàn cảnh tranh cử.[50] Hầu hết các quan chức đã được bầu – nhất là các nghị sĩ tiểu bang (nhiều người trong số họ phải đối mặt với việc nghỉ hưu do các giới hạn nhiệm kỳ của tiểu bang), các quan chức ở hạt, các thị trưởng, các thành viên hội đồng thành phố, thậm chí cả các thống đốc bang - đang đánh giá cuộc chạy đua vào Quốc hội. Nếu như được bảo lãnh họ sẽ có cơ hội thắng cử.

Trong tất cả các nguyên nhân thúc đẩy việc tranh cử thì cơ hội thắng cử có vai trò quan trọng nhất. Một ghế có cơ hội thì rất hiếm khi không có các ứng cử viên tham vọng nào giành lấy. Các ghế không có người đương nhiệm thường thu hút nhiều ứng cử viên. Do sự lỏng lẻo trong các mối quan hệ đảng phái, các cuộc chạy đua mà không có ứng cử viên đương nhiệm thường có tính cạnh tranh hơn và có thể thay đổi đảng kiểm soát hơn là các cuộc chạy đua có ứng cử viên là người đương nhiệm. Do đó, các nhà chiến lược của đảng thường tận dụng các cuộc chạy đua này.

Tuy nhiên, trong hầu hết các cuộc tranh cử vào Thượng và Hạ viện, những người đương nhiệm thường tranh cử và đa số họ được tái cử. Như Gary C. Jacobson viết: "Có lẽ mọi thứ thuộc về các ứng cử viên và các cuộc tranh cử vào Quốc hội đều bị ảnh hưởng nhiều bởi thực tế là liệu có ứng cử viên là người đương nhiệm hay không hay theo đuổi một ghế mở."[51]Tại Thượng viện cũng tương tự như vậy, với mức độ có kém hơn một chút.

Người nào muốn nghiên cứu việc tranh cử vào Quốc hội có thể tham khảo Bảng 3-1. Kể từ Chiến tranh thế giới thứ hai, trung bình khoảng 92% những hạ nghị sĩ và 78% thượng nghị sĩ là người đương nhiệm tái tranh cử đã thành công. Các tỷ lệ cao hơn mức trung bình xảy ra vào các giai đoạn khác nhau: ví dụ, thời kỳ thay đổi thế hệ giai đoạn sau Chiến tranh thế giới thứ hai (1946-1948), cuộc khủng hoảng trong cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ năm 1958, sự thất bại của ứng cử viên Barry Gold Water năm 1964, vụ Watergate năm 1974 và sự kết hợp giữa việc thay đổi thế hệ và sắp xếp lại theo khuynh hướng bảo thủ năm 1978-1980. Trong những năm đầu của thập kỷ 1990, sự rối loạn chính trị, các vụ bê bối của Quốc hội, khủng hoảng kinh tế (năm 1992) và sự giận dữ của cử tri đối với những người đương nhiệm (Đảng Dân chủ và Tổng thống Clinton năm 1994) đã dẫn đến sự thay thế lớn nhất trong hai thế hệ. Nhưng năm 1996 và 1998 lại là những năm tốt đẹp cho những ứng cử viên là người đương nhiệm. Về mặt lịch sử, các tỷ lệ tái đắc cử của những ứng cử viên là người đương nhiệm thường rất cao trong khi sự thay đổi tự nguyện lại sụt giảm vào cuối thế kỷ XIX và vẫn giữ ở mức thấp (xem các Biểu đồ 3-3 và 3-4).

Ngày nay, việc đánh bại một ứng cử viên là người đương nhiệm là một cuộc chiến rất khó khăn, một kiểu bê bối lớn hay một sự thất bại. Đây là một hiện tượng mới xuất hiện gần đây. Mặc dù những ứng cử viên là người đương nhiệm đã làm tăng tỷ lệ thắng cử của họ kể từ thập kỷ 1970, họ vẫn ở tình trạng dễ bị đánh bại như thời gian trước đây. Đó là tình trạng, nói chung, những người đương nhiệm tái đắc cử với tỷ lệ ngày càng cao khi họ thắng cử, nhưng họ cũng dễ bị thất cử trong bất kỳ một cuộc bầu cử nào giống như trong thời gian trước đây.[52] Tuy nhiên, tính đến trước những năm 1980, những người đương nhiệm đã dựng lên những rào chắn đồ sộ chống lại sự thất bại bằng việc tích luỹ các vấn đề trong cuộc chiến

Bảng 3-1 **Lợi thế của người đương nhiệm trong Hạ viện và Thượng viện, 1946-1998**

Năm	Hạ viện					Thượng viện				
	Vận động tái cử	Không có đối thủ	Thất bại		Tỷ lệ phần trăm được tái bầu	Vận động tái cử	Không có đối thủ	Thất bại		Tỷ lệ phần trăm được tái bầu
			Bầu cử	Tổng				Bầu cử	Tổng	
1946	398	81	18	52	82,4	30	1	6	7	56,7
1948	400	83	15	68	79,2	25	5	2	8	60,0
1950	400	99	6	32	90,5	32	3	5	5	68,8
1952	389	93	9	26	91,0	31	3	2	9	64,5
1954	407	86	6	22	93,0	32	6	2	6	75,0
1956	411	73	6	16	94,6	29	5	0	4	86,2
1958	396	94	3	37	89,9	28	1	0	10	64,3
1960	405	78	5	25	92,6	29	3	0	1	96,6
1962	402	58	12	22	91,5	35	1	1	5	82,9
1964	397	42	8	45	86,6	33	1	1	4	84,8
1966	411	56	8	41	88,0	32	3	3	1	87,5
1968	409	46	4	9	96,8	28	2	4	4	71,4
1970	401	59	10	12	94,5	31	0	1	6	77,4
1972	390	54	12	13	93,6	27	0	2	5	74,0
1974	391	59	8	40	87,7	27	2	2	2	85,2
1976	384	52	3	13	95,8	25	2	0	9	64,0
1978	382	69	5	19	93,7	25	1	3	7	60,0

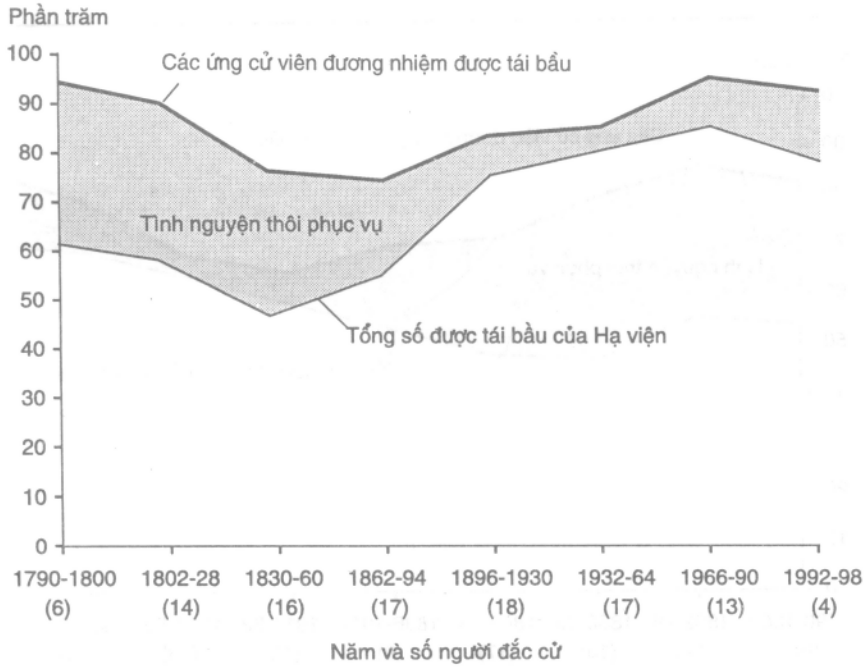
Bảng 3-1 **Lợi thế của người đương nhiệm trong Hạ viện và Thượng viện, 1946-1998 (tiếp theo)**

Năm	Hạ viện					Thượng viện				
	Vận động tái cử	Không có đối thủ	Thất bại		Tỷ lệ phần trăm được tái bầu	Vận động tái cử	Không có đối thủ	Thất bại		Tỷ lệ phần trăm được tái bầu
			Bầu cử	Tổng				Bầu cử	Tổng	
1980	398	53	6	31	90,7	29	1	4	9	55,2
1982	396	53	18	29	90,6	30	0	0	2	93,3
1984	410	60	13	17	95,1	29	1	0	3	89,7
1986	393	71	12	6	98,0	28	0	0	6	75,0
1988	410	79	11	6	98,3	27	0	0	4	85,2
1990	406	74	10	15	96,3	32	5	0	1	96,8
1992	350	17	19	24	87,7	28	0	1	3	85,7
1994	389	38	14	34	90,2	26	0	0	2	92,3
1996	384	14	2	21	94,0	20	0	1	1	90,0
1998	401	93	1	6	98,3	29	0	0	3	89,7
Trung bình của 52 năm	396,5	63,1	7,0	26,0	91,8	28,7	1,3	1,6	4,7	78,2

Nguồn: Congressional Quarterly Weekly Report, ngày 5 tháng Tư 1980, 908; ngày 8 tháng Mười một 1980, 3302, 3320-3321; ngày 31 tháng Bảy 1982, 1870; ngày 6 tháng Mười một 1982; ngày 10 tháng Mười một 1984, 2897, 2901; ngày 12 tháng Mười một 1988, 3264, 3270; ngày 10 tháng Mười một 1990, 3796-3805; ngày 7 tháng Mười một 1992, 3557-3564, 3570-3576; ngày 12 tháng Mười một 1994, 329ff; ngày 15 tháng Hai 1997, 447-455, ngày 7 tháng Mười một 1998, 3027-3055.

Chú thích: Tỷ lệ phần trăm được tái bầu bao gồm cả những thất bại trong bầu cử sơ bộ lẫn tổng tuyển cử.

Biểu đồ 3-3 **Tỷ lệ tái bầu và thay đổi trong Hạ viện, 1790-1998**

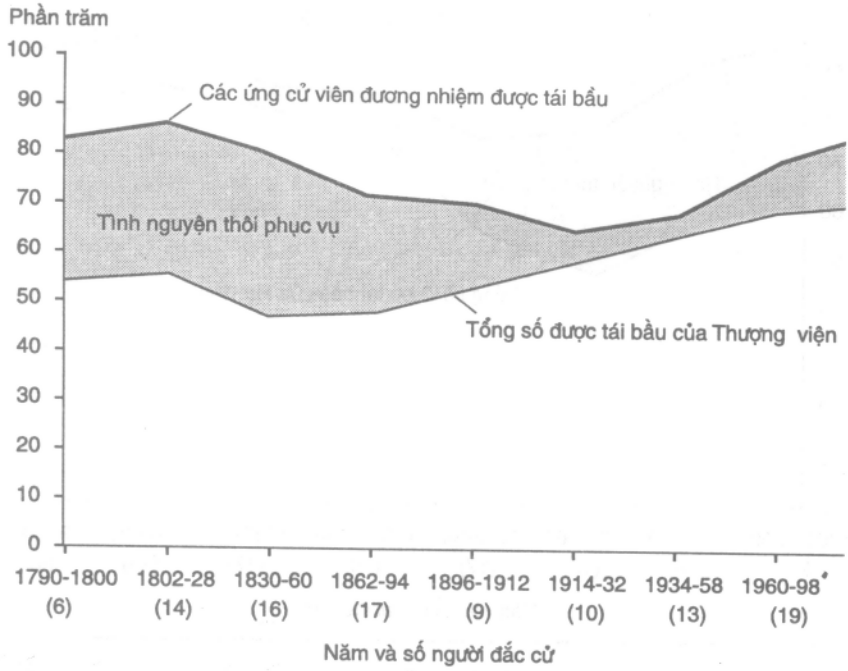


Nguồn: Được tác giả tính toán dựa vào David C.Huckabee, *Tỷ lệ được tái bầu của những người đương nhiệm trong Hạ viện, 1790-1998*, Báo cáo của Viện nghiên cứu Quốc hội, số 89-173, ngày 16 tháng Ba 1989, và dựa vào Bảng 3-1. Các số liệu của tác giả được sử dụng cho những năm 1990.

vận động tranh cử và ngày càng khai thác triệt để các lợi lộc mà chức vụ của họ mang lại. Do đó, sự cạnh tranh đối với các ghế của họ ở Hạ viện đã giảm xuống mức rất thấp. Lợi thế của người đương nhiệm bị giảm sút trong những năm đầu của thập kỷ 1990. Không khí chống lại ứng cử viên là người đương nhiệm đã kích thích nhiều ứng cử viên không phải là người đương nhiệm có đầu óc chiến lược cố gắng tranh ghế ở Hạ viện hoặc Thượng viện, mặc dù vậy kết quả thất bại trong bầu cử vẫn thấp hơn tỷ lệ về hưu (tất nhiên là một số người về hưu không tự nguyện). Trong những năm biến động từ 1990 đến 1994, có tới 194 nghị sĩ về hưu và 112 nghị sĩ không được tái đắc cử.[53]

Các cuộc chạy đua vào Thượng viện có xu hướng cạnh tranh

Biểu đồ 3-4 **Tỷ lệ tái bầu và thay đổi trong Thượng viện, 1790-1998**



Nguồn: Được tác giả tính toán dựa vào David C.Huckabee, *Tỷ lệ được tái bầu của những người đương nhiệm trong Thượng viện, 1790-1998*, Báo cáo của Viện nghiên cứu Quốc hội, số 90-250, ngày 15 tháng Năm 1990, và dựa vào Bảng 3-1. Các số liệu của tác giả được sử dụng cho những năm 1990.

hơn nên những ứng cử viên – thường là rất nổi tiếng và có tài chính rộng rãi – có cơ hội tốt hơn trong việc đánh bại ứng cử viên là người đương nhiệm so với ở Hạ viện. Trên thực tế, các cuộc bầu cử vào Thượng viện đã trở nên có tính cạnh tranh hơn các cuộc bầu cử vào Hạ viện trong hai thập kỷ vừa qua. Sự cạnh tranh này chủ yếu là hậu quả của việc chuyển đột ngột sự ủng hộ cho Đảng Dân chủ sang Đảng Cộng hòa ở miền Nam – sự lây lan này chỉ vươn tới các khu vực bầu cử Hạ viện vào những năm 1990. Tuy nhiên, ở các bang không thuộc miền Nam thì các cuộc bầu cử Thượng viện lại ít có tính cạnh tranh hơn trước kia. Bốn trong số năm ứng cử viên là

người đương nhiệm tái tranh cử đã đắc cử; tỷ lệ số phiếu trong các cuộc bầu cử đã giảm (các ứng cử viên đắc cử với số phiếu ít hơn 60%). Các ứng cử viên đắc cử trong khoảng một nửa các cuộc bầu cử Thượng viện ở các bang không phải ở miền Nam nhận được hơn 60% số phiếu.[54]

Tại sao các ứng cử viên là người đương nhiệm lại đáng sợ như vậy? Nhiều nhà khoa học chính trị đã mở ra một ngành nghiên cứu thực sự để trả lời câu hỏi này. Rõ ràng, những ứng cử viên là người đương nhiệm có các phương pháp thu hút sự ủng hộ – thông qua các bài phát biểu, báo chí, bản tin, sự trợ giúp của phụ tá và dịch vụ cử tri. Trung bình, một hạ nghị sĩ được hưởng các đặc lợi trị giá khoảng gần 2 triệu đôla trong một nhiệm kỳ hai năm; các thượng nghị sĩ, với nhiệm kỳ 6 năm, được hưởng các đặc lợi trị giá khoảng từ 10 đến 18 triệu đôla.

Mọi người hầu như đều chấp nhận giá trị của các đặc lợi của ứng cử viên là người đương nhiệm, nhưng các học giả lại có quan điểm rất khác về ảnh hưởng chính xác của những đặc lợi đó đối với thành công trong bầu cử của họ. Một quan điểm cho rằng các ứng cử viên là người đương nhiệm lợi dụng các nguồn lợi của họ để bảo đảm việc tái đắc cử, tăng cường khả năng giúp đỡ các cử tri trong quan hệ với các quan chức hành pháp để xây dựng uy tín. Những người khác lại cho rằng các nghị sĩ chỉ đơn giản là phúc đáp các yêu cầu của cử tri và ứng dụng các thành tựu công nghệ trong lĩnh vực viễn thông. Cũng có nhiều người lại đặt câu hỏi rằng liệu những nguồn lợi của các ứng cử viên đương nhiệm có thể chuyển trực tiếp thành phiếu bầu hay không. Tuy nhiên, những câu hỏi này đã được trả lời (chúng ta sẽ thảo luận chi tiết hơn trong các chương 4 và 5), các ứng cử viên đương nhiệm dùng nhiều thời gian và công sức để củng cố các mối liên hệ của họ với các cử tri và các mối liên hệ này phát triển rất nhanh vào ngày bầu cử.[55]

Jacobson cho rằng "chiến lược bầu cử có hiệu quả nhất của các ứng cử viên đương nhiệm là hạn chế sự đối đầu nghiêm trọng."[56] Tính trung bình thì có khoảng 60 hạ nghị sĩ và một thượng nghị sĩ trong mỗi cuộc bầu cử không hề phải đối mặt với bất kỳ đối thủ nào. Tỷ lệ phiếu bầu thắng cử tuyệt đối cũng mang lại lợi ích bởi vì bất kỳ một sự giảm tỷ lệ phiếu bầu nào cũng có thể kích thích các đối thủ cạnh tranh trong cuộc bầu cử tiếp theo. Đó là lý do tại sao

những ứng cử viên là người đương nhiệm khôn ngoan thường cố gắng duy trì một tỷ lệ chênh lệch phiếu bầu lớn, thể hiện một sức mạnh không thể bị đánh bại, duy trì các mối liên hệ với cử tri và xây dựng nhiều quỹ tài trợ cho các cuộc tranh cử. Nếu như các chiến thuật này thất bại, họ luôn có một con đường là về hưu một cách ít nhiều vẻ vang.

Tìm kiếm các đối thủ có khả năng

Khả năng của các đối thủ và sức mạnh của các cuộc vận động tranh cử của họ là các yếu tố quan trọng trong nhiều cuộc cạnh tranh giành ghế ở Quốc hội.[57] Thông thường các cuộc bầu cử mở ra các cơ hội không được định trước. Trong các thập kỷ kiểm soát Quốc hội, những người của Đảng Dân chủ thường có khuynh hướng chọn những ứng cử viên có kinh nghiệm; những người của Đảng Cộng hòa chiếm thiểu số thường không theo kịp họ – thậm chí ngay cả khi người của Đảng Cộng hòa chiếm ghế ở Nhà Trắng. Những chấn động trong những năm 1990 đã thúc đẩy nhiều đối thủ cạnh tranh và đã buộc nhiều ứng cử viên là người đương nhiệm phải nghỉ hưu; mặc dù vậy vẫn còn không ít ứng cử viên là người đương nhiệm chỉ phải tốn rất ít công sức để thắng cử bởi vì họ đã dự trữ đủ thiện chí và các nguồn lực để vận động tranh cử nhằm làm kinh hãi các đối thủ.

Những thành công của các đảng trong các cuộc bầu cử tháng Mười một phụ thuộc vào các cố gắng của họ trong mùa tuyển lựa. Số lượng dồi dào trong quá trình tuyển lựa ở các cuộc bầu cử năm 1994 và 1996 không phải là một sự huyền bí; trên cơ sở nỗi bực tức của công dân và sự mất lòng dân của Tổng thống Bill Clinton, các nhà chiến lược chính trị trên khắp đất nước có thể thấy rằng những người của Đảng Dân chủ có thể bị tổn thương và điều đó tạo cho Đảng Cộng hòa cơ hội rất thuận lợi để vượt lên trước. Về phần mình, những người của Đảng Dân chủ đã cảm thấy những giông tố chính trị và đã quyết định tránh khỏi cơn bão: 14 nghị sĩ trong số các thượng nghị sĩ và 50 hạ nghị sĩ đã không tranh cử trong hai cuộc bầu cử này trong khi số lượng ứng cử viên có khả năng ra tranh cử lại giảm đi. Thậm chí, hai thượng nghị sĩ và năm hạ nghị sĩ đã chuyển sang Đảng Cộng hòa. Kết cục là Đảng Dân chủ chỉ tạo ra được một đội ngũ ứng cử viên yếu kém trong năm 1996: chỉ có

22,1% ứng cử viên đã có kinh nghiệm trong các chức vụ được bầu. Con số này thấp hơn con số trung bình của đảng (25,3% trong các cuộc bầu cử sau nội chiến) và thấp hơn rất nhiều so với con số cần phải có để đạt được thắng lợi đáng kể (35,7% trong các năm mà Đảng Dân chủ giành được thắng lợi lớn).[58]

Trước thời gian diễn ra cuộc bầu cử năm 1996, sự bực bội của dân chúng đã lắng xuống, uy tín của Tổng thống đã được khôi phục và chính những người của Đảng Cộng hòa – bị lên án là đã đóng cửa chính quyền liên bang mùa Đông năm 1996 (xem Chương 13) - đã phải đấu tranh để giảm bớt sự thiệt hại. Tuy nhiên, những ứng cử viên của Đảng Dân chủ lại quá yếu để có thể lấy lại sự kiểm soát Hạ viện: họ giành được thêm tám ghế mặc dù họ phải cần tới 18 ghế để chiếm được đa số. Mặc dù 12 trong số các ứng cử viên có kinh nghiệm đã chiếm được ghế của những ứng cử viên đương nhiệm của Đảng Cộng hòa, nhưng lại có quá ít những ứng cử viên "nghiệp dư" thành công. (Chỉ có một ngoại lệ là trường hợp của Carolyn McCarthy, người của Đảng Dân chủ ở Long Island đã được phân tích ở Chương 1). Thất bại của Đảng Dân chủ trong việc lấy lại sự kiểm soát Hạ viện một phần là do sự tuyển lựa nhạt nhẽo của đảng trong một vài tháng trước đó. Về phía Đảng Cộng hòa, việc chiếm đa số của họ ở Hạ viện đã thu hút được các chính trị gia có đầu óc chiến lược và giúp họ có thể tuyển mộ được những ứng cử viên có kinh nghiệm hơn so với đối thủ của mình. Đối với chính trị, không có gì thành công như là sự đắc cử.

Tình thế năm 1998 lại có sự chuyển dịch. Cả hai đảng đều cố gắng tuyển mộ những ứng cử viên có tiềm năng. Tuy nhiên, với sự tái đắc cử của Clinton và những thắng lợi của đảng ở Hạ viện, những người của Đảng Dân chủ đã có thể sớm nắm bắt được những ứng cử viên có tiềm năng trước khi nổ ra vụ bê bối tình dục. Đảng Dân chủ cũng tỏ thiện chí muốn tìm những ứng cử viên ở các khu vực bầu cử không có đảng nào chiếm đa số dù rằng họ không đáp ứng đủ yêu cầu của đảng – ví dụ như những ứng cử viên có khuynh hướng bảo thủ hay có khuynh hướng không ủng hộ việc phá thai.[59] Cho đến trước tháng Mười một, những ứng cử viên này đã sẵn sàng chống lại quan điểm phản đối việc luận tội bãi miễn và Đảng Dân chủ đã giành được thêm năm ghế, nhưng vẫn không chiếm được đa số. Đảng Cộng hòa cũng tìm được những ứng cử

viên có nhiều khả năng cho dù nhiều nhóm bảo thủ đã phủ quyết một số ứng cử viên có quan điểm chính trị ôn hòa, những người có thể đã nắm được vị trí ở một số khu vực bầu cử mà không có đảng nào chiếm được đa số như khu vực bầu cử thứ 22 của bang California (Santa Barbara). Cuộc chạy đua trong cuộc bầu cử năm 1999-2000 cũng cho thấy một sự cạnh tranh mãnh liệt trong việc tìm ứng cử viên, bởi vì cả hai đảng đều tìm kiếm nhiều ứng cử viên có triển vọng với hy vọng giành được đa số ở Hạ viện và Thượng viện.

Khi họ "khua bụi rậm" để tìm kiếm "những người thách thức chất lượng", những người tuyển mộ của đảng tìm kiếm cái gì? Nói rộng ra, những người thách thức chất lượng là những người hấp dẫn đối với các cử tri và giỏi trong việc giới thiệu bản thân mình với tư cách là ứng cử viên. Tính hấp dẫn cụ thể có nghĩa là đã có được kinh nghiệm trong chức vụ công quyền, và điều đó hàm ý là khả năng hiện hữu và đáng tin cậy trong con mắt các cử tri. Như một sự lựa chọn, sự nổi tiếng hay khét tiếng có thể khắc phục được tình trạng thiếu cơ sở kiến thức hay kinh nghiệm có từ trước. Những thuộc tính bao gồm diện mạo bên ngoài và cá tính, tài năng trong việc tổ chức và tạo động lực cho những người khác, và khả năng gây đủ tiền để thực hiện một chiến dịch vận động hữu hiệu.

Thường là những ứng cử viên như vậy muốn ở lại trong các bụi rậm. Con đường đi đến chức vụ công quyền có thể nguy hiểm và tốn kém, và sự bất hòa thường kéo dài, đặc biệt là bất hòa đối với một đảng chiếm ưu thế hay một người đương nhiệm được bảo vệ kỹ càng. Vì vậy, những người thách thức chất lượng có thể sẽ không nổi lên bề mặt. Khỏi cần phải nói cũng đủ biết rằng những người thách thức chất lượng thấp thường quyên được ít tiền hơn và ít thành công hơn so với một nhóm các đối thủ "có hạng". Động lực là thứ phát huy tác dụng trong các cuộc bầu cử Thượng viện cũng như Hạ viện. "Chất lượng của những người thách thức Thượng viện rất khác nhau, và chất lượng của người thách thức càng cao thì người đó càng nhận được nhiều phiếu và càng có nhiều khả năng là người thách thức này sẽ đánh bại được người đương nhiệm."[60]

Các ứng cử viên thành công nhất là những chính trị gia dày dạn từ rất lâu trước khi họ chạy đua vào Quốc hội. Các tổ chức và phong trào cơ sở là lò đào tạo một số ứng cử viên - chẳng hạn, các nhà hoạt động môi trường vào những năm 1970 và những người

bảo thủ tôn giáo vào những năm 1990. Thường vì các chức vụ dân cử đóng vai trò là các bàn đạp: thị trưởng, luật sư quận hay nhà lập pháp bang đối với Hạ viện, và đối với Thượng viện là những người giữ chức vụ đã gặp mặt toàn bộ cử tri trên phạm vi toàn bang - các thống đốc, phó thống đốc và chưởng lý. Các thành viên Hạ viện, nhất là những người đến từ các bang nhỏ hơn, cũng được đặt vào các vị trí chiến lược: phải có đến 46 thượng nghị sĩ trong Quốc hội khóa 106 là những người chuyển đến từ Hạ viện.

Những người nghiệp dư có sự nghiệp phi chính trị nổi trội cũng có thể được xác định đưa vào chính trường. Các nhà du hành vũ trụ, anh hùng thời chiến, ngôi sao giải trí và vận động viên điền kinh cũng rất có nhu cầu làm ứng cử viên. Các nhân vật truyền hình cấp địa phương hay cấp bang cũng trở thành các nhân vật tranh đua hấp dẫn. Mặc dù người phụ trách mục tin tức của Minneapolis chưa bao giờ chạy đua vào một chức vụ công quyền nào, song ông ta quyết định thực hiện một cuộc thăm dò ý kiến để nhận định về khả năng của mình trong việc trở thành ứng cử viên Hạ viện và nhận thấy rằng 92% cử tri trong quận Sáu của Minnesota từng biết đến ông ta.[61] Danh tính nổi bật như vậy đã giúp đưa ông ta đến thắng lợi trong cuộc bầu cử sơ bộ của GOP năm 1992 và cuộc tổng tuyển cử (trong đó ông ta đánh bại người đang tại nhiệm trong năm nhiệm kỳ) vào Thượng viện hai năm sau đó. Ít nhất có đến nửa tá thành viên giành được sự nổi bật ban đầu nhờ vào việc là một nhân vật truyền hình. Chỉ thỉnh thoảng mới có trường hợp những người làm nghề khác giành được sự nổi bật như vậy. Lần đầu tiên được bầu vào Thượng viện năm 1988, đảng viên Dân chủ Herb Kohl được người ta biết đến khắp Wisconsin nhờ các cửa hàng thực phẩm của gia đình ông ta từ rất lâu trước khi ông ta viết một tờ chi phiếu trị giá 18,5 triệu USD để giữ cho đội bóng rổ Milwaukee Bucks không bị chuyển đi nơi khác - một sự quảng cáo không tồi cho một thượng nghị sĩ tương lai.

Sự cân bằng cá nhân

Các thuộc tính cá nhân cũng quyết định ai buộc phải chạy đua, và ai quyết định chạy đua, vào Quốc hội. Khả năng chịu đựng, lý lịch quá khứ, phong cách cá nhân và ngoại hình có khả năng quyết định liệu ai đó có "đủ bản lĩnh" để vận động hay không. Tham

vọng và niềm khao khát mãnh liệt đối với đời sống công quyền, và cả bổng lộc Quốc hội, đã thôi thúc mọi người trở thành các ứng cử viên và giúp họ thành công.[62]

Nhiều ứng cử viên tiềm tàng - không ai biết là có bao nhiêu - tự loại mình ra khỏi cuộc đua vì họ chưa được chuẩn bị về thể chất hay tình cảm để đối phó với những điều kiện khắc nghiệt của việc vận động tranh cử. Không phải ai cũng có khả năng liên tục có mặt trên đường, gặp gỡ những người mới, dự các cuộc họp, tự quảng cáo, xin tiền và cam chịu việc lợi dụng bằng lời nói - và trong mọi trường hợp trên đều phải tỏ ra thích thú. Ehrenhalt giải thích: "Những người không muốn gõ cửa nhà người lạ và cảm thấy thật mệt mỏi khi phải lặp lại các đoạn giới thiệu kéo dài 30 giây hàng nghìn lần thường gặp phải bất lợi nghiêm trọng trong việc chạy đua vào chức vụ công quyền."[63]

Các ứng cử viên khác không muốn tiến hành các cuộc vận động bởi vì điều đó gây tổn thất cho đời sống cá nhân, thu nhập và gia đình của họ. Tuy nhiên, nhìn vào số chính trị gia thành công phàn nàn về sự hy sinh như vậy, ta chỉ có thể kết luận rằng nhiều người đã đánh giá sai các tổn phí trước khi nhảy vào cuộc. Nhiều người lại đơn giản là tự dối mình. Sandy Maisen, một nhà khoa học chính trị đã viết một cách thật thà về cuộc vận động tranh cử sơ bộ vào Quốc hội không thành công của mình, đã miêu tả "khả năng lạ thường của các chính trị gia trong việc tự lừa dối về những cơ may thực sự của chính mình. Nếu tôi có thể thành thật nghĩ rằng một giáo sư đại học người Do Thái tự do, trẻ tuổi có thể thắng trong cuộc bầu cử sơ bộ và rồi đánh bại một người đương nhiệm đang rất được lòng dân ở Downeast Maine, thì bất kỳ mức độ lừa dối nào cũng có thể xảy ra."[64]

Nền chính trị đề cử

Các thủ tục đề cử, được nêu trong các luật bang và được quyết định bởi các tập quán đảng, giúp định hình một nhóm các ứng cử viên tiềm tàng. Xét về mặt lịch sử, chúng đã phát triển rộng và liên quan đến nhiều giới hơn bao giờ hết - một diễn biến đã làm suy giảm quyền lực của nhà lãnh đạo đảng và trao nhiều quyền chủ động hơn cho bản thân các ứng cử viên. Tại hầu hết các bang, *bầu*

cử sơ bộ trực tiếp là một cơ chế chính thức để đề cử các ứng cử viên vào Quốc hội. Một số Đảng Cộng hòa ở các bang miền Nam thường sử dụng các hội nghị, và một số bang kết hợp các hội nghị với các cuộc bầu cử sơ bộ. Nhưng bầu cử sơ bộ trực tiếp là phương tiện đề cử đối với đại đa số các thành viên Quốc hội.

Bất chấp sự thịnh hành của các cuộc bầu cử sơ bộ, các tổ chức đảng cấp bang và quận không phải là không có ảnh hưởng quan trọng trong các cuộc đề cử. Có thể nói chắc rằng các tổ chức đảng không đóng vai trò tích cực trong quá trình bầu cử sơ bộ tại đa số bang.[65] Nhưng trong chín bang, các đảng có những hội nghị có thể ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận của ứng cử viên tới lá phiếu bầu sơ bộ - chẳng hạn, tham khảo những chứng thực trước khi bầu cử sơ bộ. Tại tám bang khác, các tổ chức đảng ảnh hưởng một cách không chính thức đến quá trình này, thông qua việc chứng thực hay những hành động khác có thể làm tăng uy tín cho các ứng cử viên được ủng hộ. Một trong số các bang như vậy là Illinois, nơi có câu chuyện sau đây về ảnh hưởng của đảng. Hạ nghị sĩ nhiệm kỳ đầu John Grotberg, đến từ quận Mười bốn, nơi có sự kiểm soát vững chãi của Đảng Cộng hòa, đã đổ bệnh nặng vào đầu năm 1986, và sau đó thức dậy sau năm tuần hôn mê, quá muộn để rút khỏi cuộc bầu cử sơ bộ. Vì vậy mà vào cuối tháng Năm, do thiếu một ứng cử viên, các nhà lãnh đạo đảng đã nhóm họp để chỉ định người thay thế. Do những chia rẽ sâu sắc trong phạm vi một số hạt, sự lựa chọn của hội nghị sẽ phải là một ai đó được chỉ định năm năm trước đó để lấp vào một ghế lập pháp bang còn bỏ trống từ một hạt ít dân nhất của quận. Một số ứng cử viên bất bình gầm lên trước kết quả này và dọa sẽ ra khỏi đảng.[66] Nhưng sau khi giành thắng lợi trong cuộc chạy đua sít sao vào năm 1986, vị hạ nghị sĩ mới đã củng cố cơ sở ủng hộ của quận mình và chứng minh rằng mình xứng đáng có mặt trên Đồi Capitol. Mười hai năm sau, một cuộc từ chức bất ngờ đã đưa vị hạ nghị sĩ này, J. Dennis Hastert, vào vị trí Chủ tịch Hạ viện.

Cần cho phép những ai bỏ phiếu trong một cuộc bầu cử sơ bộ của đảng? Các bang đã có những câu trả lời khác nhau. Việc *bầu cử sơ bộ đóng*, được thực hiện ở 26 bang, đòi hỏi các cử tri phải tuyên bố trực thuộc đảng mới được bỏ phiếu cho những người được đảng đề cử. Sự trực thuộc đảng này được coi là có giá trị vĩnh viễn cho

đến khi cử tri có những bước nhằm thay đổi nó. Các nhà lãnh đạo đảng tất nhiên ưa thích các quy tắc tham gia chặt chẽ trong đó tưởng thưởng cho lòng trung thành với đảng, ngăn cản các ứng cử viên ngoài đảng và tối đa hóa ảnh hưởng của các nhà lãnh đạo đối với kết quả. Vì thế nên các bang có truyền thống đảng mạnh thường tiến hành các cuộc bầu cử sơ bộ đóng. Trong *bầu cử sơ bộ mở*, được thực hiện ở 20 bang, các cử tri có thể bỏ phiếu cho ứng cử viên của đảng này hay đảng kia (nhưng không phải cả hai) bằng cách yêu cầu nhận lá phiếu bầu của đảng tại nơi bỏ phiếu. Alaska, California, Louisiana và Washington thường tiến hành *bầu cử sơ bộ chung*, hay *bầu cử sơ bộ phi đảng phái* (các chính trị gia gọi đó là "bầu cử sơ bộ rừng"). Tại những bang này, một lá phiếu đa đảng duy nhất cho phép các cử tri vượt qua những giới tuyến đảng để bầu ứng cử viên cho mỗi chức vụ; người nhận được nhiều phiếu nhất của mỗi đảng được tiến tới tổng tuyển cử. Bang Louisiana sử dụng một dạng biến thể mà theo đó các ứng cử viên chạy đua trên cùng một lá phiếu. Nếu một ứng cử viên nhận được đa số, người đó sẽ đắc cử; nếu không ai nhận được đa số, hai người nhận được số phiếu cao nhất, bất kể thuộc đảng nào, được phép tiến đến cuộc tổng tuyển cử.

Không phải tất cả các cuộc bầu cử sơ bộ đều là những cuộc đua mang tính cạnh tranh. Trong giai đoạn 1982-1990, gần 70% số hạ nghị sĩ và 60% số thượng nghị sĩ không hề gặp phải sự thách thức nào trong việc giành quyền tái đề cử. Giai đoạn 1994-1996 chứng kiến những con số tương tự. Chỉ có 12 người đương nhiệm gặp phải những cuộc bầu cử sơ bộ có tính đua tranh mạnh mẽ; chỉ có 30% từng phải tham gia cạnh tranh.[67]

Các cuộc chạy đua cạnh tranh thường diễn ra ở cả hai đảng nếu như ghế ở Hạ viện hay Thượng viện có tính mở và trong nội bộ đảng gây thách thức nếu ghế đó được cho là có tính cạnh tranh. Mức độ cạnh tranh phụ thuộc vào các triển vọng của đảng trong cuộc tổng tuyển cử. Harvey L. Schantz đã viết: "Nếu một đảng trong quận không có một người đương nhiệm, và có một cơ hội tranh đua vào tháng Mười một, thì có nhiều khả năng sẽ diễn ra một cuộc tranh chấp công khai để giành được sự đề cử của Hạ viện Mỹ."[68] Tại những khu vực một đảng, sự đề cử của đảng chiếm ưu thế "có giá trị ngang bằng với" việc đắc cử. Trong đảng đó, các ghế

ngỏ chắc chắn sẽ bị cạnh tranh, và tại một số bang, các cuộc bầu cử sơ bộ lại phải diễn ra khi mà không ai nhận được một đa số. Cạnh tranh cũng có nhiều khả năng diễn ra ở những khu vực hai đảng có mức độ cạnh tranh cao.

Bầu cử sơ bộ trực tiếp là một trong những cuộc cải cách được tiến hành vào đầu thế kỷ XX nhằm khắc phục tình trạng các hội nghị thối nát, bị các ông trùm chi phối. Chắc chắn là loại hình bầu cử này cho phép tham gia nhiều hơn vào việc lựa chọn các ứng cử viên. Tuy nhiên, các cuộc bầu cử sơ bộ thường chỉ thu hút được một bộ phận cử tri hẹp hơn so với các cuộc tổng tuyển cử (ngoại trừ tại một số bang một đảng, nơi mà các cuộc bầu cử sơ bộ quyết định kết quả). Với mức độ công khai hóa không bằng các cuộc tổng tuyển cử, các cuộc bầu cử sơ bộ thường thu hút những cử tri phần nào già hơn, giàu có hơn, có trình độ giáo dục cao hơn, nhận thức chính trị tốt hơn và có cam kết chính trị mạnh mẽ hơn so với đại bộ phận cử tri.[69]

Các cuộc bầu cử sơ bộ cũng đã ngăn trở các đảng chính trị bằng cách khuyến khích những người đương nhiệm trực tiếp vận động công chúng và xây dựng các mạng lưới ủng hộ khác ngoài các nhà lãnh đạo đảng. Đương nhiên, các nhà lãnh đạo đảng vẫn sẽ cố gắng gây ảnh hưởng đến những người tham gia vào những cuộc bầu cử sơ bộ và những người giành thắng lợi trong các cuộc bầu cử đó. Trong những năm gần đây, các nhà lãnh đạo Cộng hòa cấp địa phương và quốc gia đã buộc hai thành viên nhiệm kỳ đầu của Hạ viện phải bỏ cuộc, dụ dỗ một cựu thành viên thay thế cho một trong hai người này (với lời hứa sẽ đưa lên làm chủ tịch một ủy ban) và hoạt động để dẹp bỏ mọi thách thức trong bầu cử sơ bộ đối với một số người đương nhiệm. Tuy nhiên, các nhà lãnh đạo GOP đôi khi đã gặp phải sự cự tuyệt khi mà những lựa chọn ôn hòa của họ chịu thất bại trong các cuộc bầu cử sơ bộ trước những ứng cử viên có thiên hướng cánh hữu.

Tại Texas năm 1996, Victor Morales, nguyên là một giáo viên môn giáo dục công dân của trường trung học từng vận động tranh cử từ một chiếc xe cần cẩu, đã đánh bại hạ nghị sĩ Dân chủ John Bryant, người vốn là sự lựa chọn của đảng trong việc thay thế hạ nghị sĩ Cộng hòa Phil Gramm. Theo giải thích của Bryant, Morales giành thắng lợi trong cuộc bầu cử sơ bộ vào Thượng viện bởi vì "rất

nhiều người rất thích ý tưởng về một gã [làm rất tốt], người không có một liên hệ gì với một nỗ lực có tổ chức."[70] (Morales đã thua trong cuộc chạm trán với Gramm.) Trong một tình huống kỳ quặc của nền chính trị đề cử, thượng nghị sĩ thâm niên cao của bang Virginia là John Warner đã không đếm xỉa gì đến các nhà lãnh đạo đảng mà vẫn giành thắng lợi trong cuộc bầu cử sơ bộ của đảng vào năm 1996. Warner đã chọc giận giới lãnh đạo GOP cực kỳ bảo thủ hai năm trước đó bằng việc chống lại ứng cử viên Thượng viện của họ, vị anh hùng cánh hữu, trung tá Oliver North. Việc hội nghị của đảng có thể tái chỉ định Warner là điều đáng ngờ. Nhưng luật pháp Virginia cho phép những người đương nhiệm chọn phương tiện đề cử cho mình, và Warner đã tránh hội nghị và ủng hộ một cuộc bầu cử sơ bộ mở. Với sự ủng hộ của những người ôn hòa và một số đảng viên Dân chủ, Warner đã giành thắng lợi trong cuộc bầu cử sơ bộ và cuối cùng được tái cử.

Cuối cùng, các cuộc bầu cử sơ bộ là một phương thức tốn kém để chọn ứng cử viên: trừ phi các ứng cử viên khởi đầu bằng các lợi thế áp đảo (như là vị thế đương nhiệm), còn thì họ thường phải thực hiện một cuộc vận động trong cuộc bầu cử sơ bộ theo cách giống hệt với những gì họ phải làm trong cuộc tổng tuyển cử.

Nhân tố tiền bạc

"Tiền bạc là sữa mẹ của chính trị", đó là lời tuyên bố của ông trùm huyền thoại bang California Jess Unruh. Chắc chắn tiền bạc không phải là mọi thứ trong chính trị, nhưng nhiều ứng cử viên khốn đốn vì thiếu nó, và nhiều người khác phải lãng phí thời gian và sức lực quý giá để vật lộn, giành giật nó. Tiền bạc thu hút những người hậu thuẫn (và những người này đến lượt mình lại đem lại nhiều tiền hơn), nó có thể làm các đối thủ phải e sợ, và nó có thể làm tăng hoặc giảm khoảng cách chênh lệch giữa người đương nhiệm và người thách thức. Theo Paul S. Herrnson, mọi ứng cử viên đều phải tiến hành không phải là một, mà là hai chiến dịch - một chiến dịch là để giành lấy các nguồn lực đi trước, và bảo đảm, cho chiến dịch rõ ràng hơn kia - chiến dịch giành phiếu bầu.[71]

Các chiến dịch vận động ở Mỹ rất tốn kém. Trong vòng bầu cử 1997-1998, các ứng cử viên vào Quốc hội đã gây quỹ được 665 triệu

USD và chi tiêu phần lớn trong số đó. Một cuộc vận động vào Thượng viện giờ đây trung bình tốn 3,5 triệu USD; các cuộc chạy đua vào Hạ viện tốn kém trung bình 533.000 USD; 25 năm trước (khi công việc lưu trữ sổ sách như hiện nay bắt đầu được tiến hành) không một ứng cử viên Hạ viện nào chi tiêu nhiều đến như thế.[72] Các cuộc chạy đua cạnh tranh còn tốn kém hơn nhiều: năm 1998, 94 người chạy đua vào Hạ viện đã chi tiêu vượt qua 1 triệu USD (ba phần tư trong số họ giành thắng lợi). Ngay cả khi tính đến yếu tố lạm phát thì chi tiêu cho các chiến dịch vận động vào Quốc hội vào năm 1998 vẫn cao hơn gấp đôi năm 1974. Và vượt qua những gì các ứng cử viên có thể chi tiêu, các nhóm đặc lợi thuộc đủ loại đã ngấm ngầm ném hàng triệu đôla vào các nỗ lực độc lập nhằm thay đổi kết quả bầu cử.

Không hề có bí ẩn nào chung quanh những chi phí tăng vọt này. Lạm phát, tăng trưởng dân số và các công nghệ vận động mới - quảng cáo truyền thông, thăm dò ý kiến và tư vấn thuộc đủ loại - chiếm phần lớn số gia tăng này. Hơn nữa, những thay đổi dài hạn trong quá trình vận động bản thân nó cũng làm chi phí leo thang. Trong các chiến dịch vận động cổ điển, các ứng cử viên được những người trong đảng đề cử trong một cuộc họp kín hoặc một hội nghị; trong giai đoạn tổng tuyển cử các ứng cử viên có thể kêu gọi các nhóm người tình nguyện của đảng huy động các cử tri trung thành và đi vận động tại các phân khu. Quá trình này tương phản với các chiến dịch vận động hiện đại trong đó các ứng cử viên được đề cử bằng việc giành thắng lợi trong một cuộc bầu cử sơ bộ và sau đó phải gặp mặt các cử tri của cuộc tổng tuyển cử, và điều này chỉ có thể thực hiện tốt nhất thông qua thư trực tiếp, ngân hàng điện thoại và các phương tiện truyền thông điện tử. Các dịch vụ vận động một thời do các đảng nhiệt tâm cung cấp thì giờ đây phải mua trên thị trường mở. Bởi lẽ đó mà các chi phí ngày nay của việc tiếp xúc cử tri là rất cao.

Các nhãn giá trong chiến dịch vận động cũng phụ thuộc vào mức độ cạnh tranh và các đặc điểm khác của đơn bị bầu cử. "Các ứng cử viên vào các ghế mở có xu hướng gây quỹ và chi tiêu phần lớn số tiền bởi vì khi không một ứng cử viên nào được hưởng những lợi thế của việc tại nhiệm, cả hai đảng thường đưa ra các ứng cử viên mạnh, và cuộc bầu cử thường mang tính chất đóng."[73] Chi

phí trong các cuộc đua có tính cạnh tranh có thể là rất lớn. Cuộc chạy đua vào Thượng viện năm 1998 tại New York giữa người đương nhiệm Cộng hòa Alfonse M. D' Amato và hạ nghị sĩ Dân chủ Charles E. Schumer - tốn hết 40,3 triệu USD - là cuộc chạy đua tốn kém nhất năm đó.

Tình hình nhân khẩu của một quận cũng ảnh hưởng đến các chi phí vận động. Một nghiên cứu cho thấy rằng các quận ngoại thành có các chiến dịch vận động tốn kém nhất và các quận đô thị thì ít tốn kém hơn, còn các quận nông thôn thì nằm ở giữa.[74] Tại các vùng ngoại ô, lòng trung thành đảng phái nổi tiếng là yếu kém và các cuộc chạy đua thường có kết quả thay đổi đột ngột. Thiếu các tổ chức đảng ổn định, các ứng cử viên phải quảng cáo thông qua các phương tiện truyền thông có tính tiền. Tại các quận nông thôn, các khoảng cách rộng lớn giữ cho chi phí ở mức cao: các ứng cử viên phải đi lại xa hơn và quảng cáo trên nhiều thị trường truyền thông nhỏ hơn để truyền được thông điệp của mình. Trong các thành phố, các ứng cử viên rất sợ việc chạy đua trên truyền thông bởi vì chi phí rất lớn và làm như thế cũng vô ích khi không đến được các quận kề cận. Cả ở đây các tổ chức đảng cũng mạnh mẽ nhất. Thắng lợi rẻ nhất vào năm 1998 là ở quận Sáu của New York (quận Queens), nơi mà người đương nhiệm Gregory W. Meeks, do không gặp phải sự chống đối nào, chỉ tiêu tốn chưa đầy 40.000 USD.

Những người có và những người không có

Mặc dù những người đương nhiệm cần ít tiền hơn so với những người thách thức, song họ nhận được nhiều hơn – một lợi thế tài chính hai mặt (xem Biểu đồ 3-5). Bởi vì họ được biết đến nhiều hơn và có những cách thức giao tiếp với cử tri được chính quyền trợ cấp, song những người đương nhiệm luôn có thể truyền thông điệp của mình đi một cách ít đắt đỏ hơn so với những người thách thức. Những người đương nhiệm có xu hướng thu hút được nhiều hơn so với những người thách thức bởi vì những người đóng góp coi họ là "những khoản đầu tư" tốt hơn. Như Jacobson đã nêu, "những người đương nhiệm có thể gây dựng được bất cứ thứ gì mà họ cho là cần thiết. Họ có rất nhiều khả năng giành chiến thắng, và ngay cả khi họ thua, thì đó chắc hẳn phải là thua trong một cuộc đua sít sao."[75]

Trên thực tế, nhiều người đương nhiệm hoàn tất chiến dịch vận

động của mình bằng một con số dư: sau vòng bầu cử năm 1997-1998, một thành viên trung bình trở lại Hạ viện có khoảng một phần tư triệu đôla trong tay. Số tiền này có thể được dành dụm cho các cuộc chạy đua tương lai, phân phát cho các ứng cử viên cần tiền hơn, và sử dụng để mua sự thiện chí của cử tri thông qua các dự án bên ngoài và những khoản quyên góp từ thiện.

Lợi thế của sự tại nhiệm trong việc gây quỹ, đặc biệt là trong các cuộc chạy đua vào Hạ viện, có ở cả hai đảng. Từ giữa những năm 1970 đến năm 1994, lợi thế này đã đem lại lợi ích cho Đảng Dân chủ, đảng có số người đương nhiệm đông hơn so với Đảng Cộng hòa. Lợi thế này giờ đây đã chuyển đến những người đương nhiệm của Đảng Cộng hòa. Với tư cách là một đảng, GOP đã liên tục tỏ ra hiệu quả hơn trong việc gây quỹ so với những người Dân chủ; với tư cách là một đảng đa số trong Quốc hội, nó thu hút được những khoản tiền khuyến khích của các nhóm vận động hành lang, các nhóm luôn sốt sắng hậu thuẫn những người thắng cử nhằm giành được quyền tiếp cận trong quá trình lập sách. Tuy nhiên, chừng nào mà những người Dân chủ còn đe dọa chiếm lại vị thế đa số, họ vẫn sẽ thu được những nguồn quỹ từ các nhóm muốn đánh cược vào triển vọng của họ.

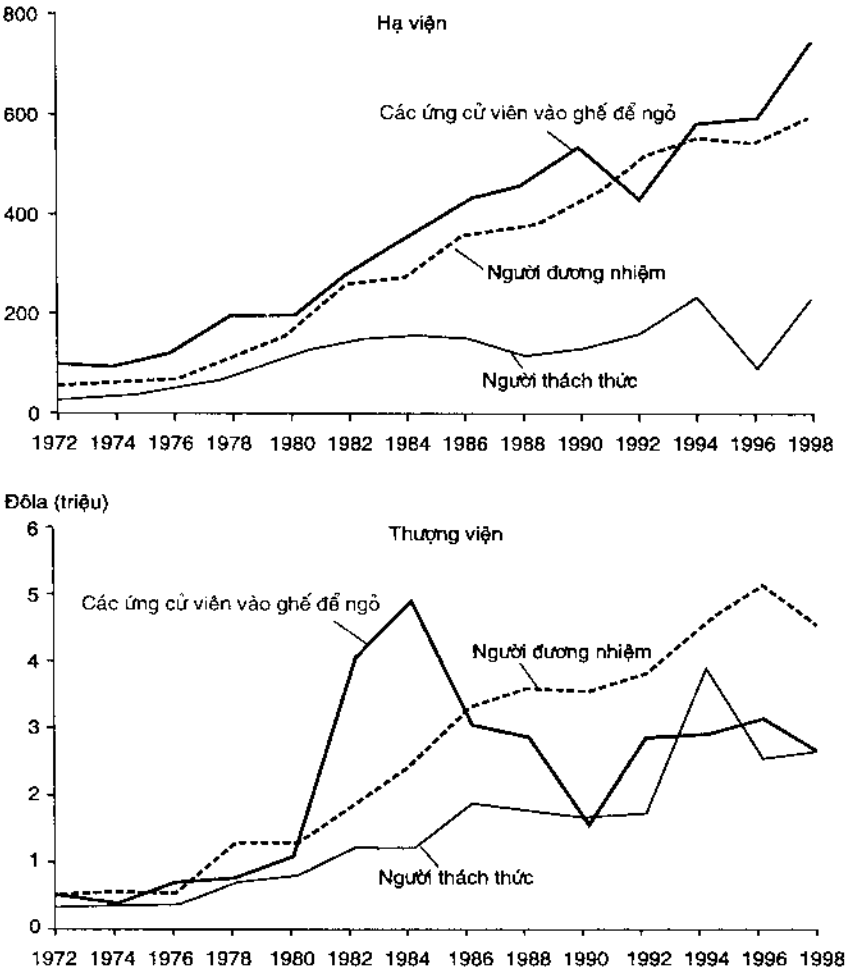
Rung cây tiền

Việc gây quỹ luôn làm mọi ứng cử viên phải bận tâm. Những người đương nhiệm cần tiền để xua đuổi các đối thủ, những người thách thức cần tiền để giành được sự nổi bật, và những người chạy đua vào các ghế ngỏ cần tiền để tạo được lợi thế. Gây quỹ là một công việc tốn nhiều thời gian, đáng ghét và ảnh hưởng đến phẩm giá. "Tôi thà chiến đấu với một con vượn gorilla còn hơn phải hỏi xin ai đó thêm 50 xu", đó là lời gầm gừ của John Glenn, đảng viên Dân chủ bang Ohio, khi ông rời Thượng viện vào năm 1998 sau 24 năm phục vụ tại đây.[76]

Các nguồn quỹ được chia thành một số mục: tiền quyên góp từ các cá nhân (kể cả tiền từ các ứng cử viên và gia đình họ), từ các ủy ban đảng, và từ các ủy ban hành động chính trị (PAC). Các nguồn chủ yếu được tóm tắt trong Bảng 3-2.

Các cá nhân. Hơn một nửa số tiền mà các thành viên Hạ viện gây được là từ các cá nhân. (Tỷ lệ phần trăm này ở Thượng viện còn

Biểu đồ 3-5 **Chi tiêu vận động trung bình của những người đương nhiệm, người thách thức và các ứng cử viên vào ghế để ngỏ, Hạ viện và Thượng viện (1972-1998)**



Nguồn: Các báo cáo của Cơ quan nghiên cứu Quốc hội của Joseph E.Cantor, *Chi phí của các cuộc bầu cử Quốc hội, 1972-1982; Các số thống kê và tổng số chi tiêu cho vận động trung bình,* ngày 6 tháng Tám 1984; Joseph E.Cantor và David Huckabee, *Các chi tiêu cho vận động của Hạ viện, số thu và các nguồn quỹ: 1980-1992,* tháng Sáu 1993, 20; *Các chi tiêu cho vận động của Thượng viện, số thu và các nguồn quỹ: 1980-1992,* ngày 19 tháng Năm 1993, 20; Norman J.Ornstein, Thomas E.Mann và Micheal J.Malbin, *Các số thống kê quan trọng về Quốc hội, 1997-1998* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998), 81-85; Ủy ban bầu cử liên bang, "Các suy giảm về hoạt động bầu cử Quốc hội 1998," new release, ngày 29 tháng Mười hai 1998.

lớn hơn nhiều). Các cá nhân có thể được luật pháp cho phép đóng góp tối đa là 1.000 USD cho mỗi ứng cử viên trong các cuộc bầu cử sơ bộ và 1.000 USD cho mỗi ứng cử viên trong các cuộc tổng tuyển cử, với tổng số không được quá 5.000 USD vào bất kỳ một năm cho trước nào. Bầu cử sơ bộ, bầu cử lại và tổng tuyển cử được coi là các cuộc bầu cử riêng biệt. Các cá nhân có thể đóng góp tối đa 20.000 USD một năm cho một chính đảng, và họ có thể chi tiêu độc lập một số tiền không hạn chế để ủng hộ các đảng, các hội nghị, hay các ứng cử viên. Những khoản chi tiêu lớn hơn 250 USD phải được báo cáo, và cá nhân đó phải tuyên bố rằng tiền này không được chi tiêu một cách thông đồng với ứng cử viên. (Các cá nhân có thể đóng góp tối đa là 1.000 USD cho mỗi ứng cử viên và 2.000 USD cho một đảng cho những chi tiêu tình nguyện – nhà ở, thực phẩm, đi lại – mà không cần phải báo cáo.) Nhiều khoản đóng góp của cá nhân được thu hút bởi các nhóm đặc lợi, các nhóm tìm cách mở rộng ảnh hưởng của mình bằng cách thu thập và sau đó chuyển các chi phiếu cá nhân này đến các ứng cử viên chỉ định, một thông lệ được gọi là *bó củi*.

Không hề có hạn chế về số lượng tiền mà các ứng cử viên Quốc hội có thể đóng góp cho sự nghiệp của riêng mình. (Những khoản đóng góp và cho vay từ các thành viên gia đình cũng không bị hạn chế.) Trong vòng bầu cử 1997-1998, những người chạy đua vào Thượng viện đã đóng góp và cho vay hơn 10% quỹ vận động tranh cử của họ; các ứng cử viên Hạ viện thì chiếm 6%.

Trong những cuộc chạy đua ít có khả năng thành công, khả năng của một ứng cử viên trong việc đảm đương gánh nặng tài chính có thể thu hút được sự ủng hộ từ các nhà lãnh đạo đảng hay nhóm. Trong những trường hợp khác, việc chi tiêu nặng tay của ứng cử viên có thể giúp rút ngắn biên độ chênh lệch trong thắng lợi của ứng cử viên có lợi thế cao nhất và làm tăng khả năng giành chiến thắng của ứng cử viên bị lép vế. Thượng nghị sĩ John D. Rockefeller IV, đảng viên Dân chủ bang West Virginia, đã chi tiêu khoảng 10 triệu USD cho cơ may giành được ghế trong Thượng viện của mình năm 1984 – hơn 27 USD cho mỗi lá phiếu nhận được. Nhưng những lá phiếu tốn kém nhất có thể là những lá phiếu bỏ cho nhà tư bản đầu cơ Christopher Gabrieli, người đã chi tiêu 5,2 triệu USD trong cuộc vận động năm 1998 giành sự đề cử của Đảng

Bảng 3-2 **Đóng góp cho vận động ở Hạ viện và Thượng viện theo nguồn, 1984-1998 (nghìn USD)**

Đóng góp	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
				Bầu cử Hạ viện				
Tổng số trung bình	$ 249	$ 289	$ 306	$ 319	$ 380	$ 451	$ 528	$ 533
Tỷ lệ phần trăm từ								
Các cá nhân	47%	48%	46%	44%	47%	49%	52%	53%
Các PAC	36	36	40	40	36	34	25	32
Các đảng[a]	7	4	4	3	5	5	5	5
Các ứng cử viên[b]	6	6	5	6	9	8	10	6
Các loại khác[c]	5	6	5	7	3	4	8	4
				Bầu cử Thượng viện				
Tổng số trung bình	$ 2.319	$ 3.068	$ 3.021	$ 2.851	$ 3.017	$ 4.167	$ 3.558	$ 3.486
Tỷ lệ phần trăm từ								
Các cá nhân	61%	60%	59%	61%	58%	54%	59%	62%
Các PAC18	21	22	21	21	15	16	15	
Các đảng[a]	6	9	9	7	13	8	9	4
Các ứng cử viên[b]	10	6	5	5	5	19	8	11
Các loại khác[c]	4	4	5	6	3	4	5	8

Nguồn: Các số liệu cho giai đoạn 1984-1986 lấy từ các báo cáo của Ủy ban bầu cử liên bang và được báo cáo trong Norman J.Ornstein, Thomas E.Mann và Micheal J.Malbin, *Các số thống kê trọng yếu về Quốc hội, 1997-1998* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998), 97-104. Các số liệu cho năm 1998 lấy từ Ủy ban bầu cử liên bang, "Những suy giảm trong hoạt động tài chính của Quốc hội," news release, ngày 29 tháng Mười hai 1998.

Chú thích: Các số liệu bao gồm toàn bộ các ứng cử viên của đảng lớn trong lá phiếu tổng tuyển cử. Tổng số đô la là những khoản thu được điều chỉnh(tổng số thu trừ đi các chuyển khoản trong các ủy ban trực thuộc cộng với các khoản chi tiêu phối hợp của đảng). Tỷ lệ phần trăm có thể không đến 100 do làm tròn số.

[a] Bao gồm những đóng góp trực tiếp và các chi tiêu phối hợp; [b] Các đóng góp của ứng cử viên cộng với các khoản vay không hoàn trả; [c] Lãi suất trên số thu, tiền hoàn trả và tiền mất giá cho vận động và các khoản khác.

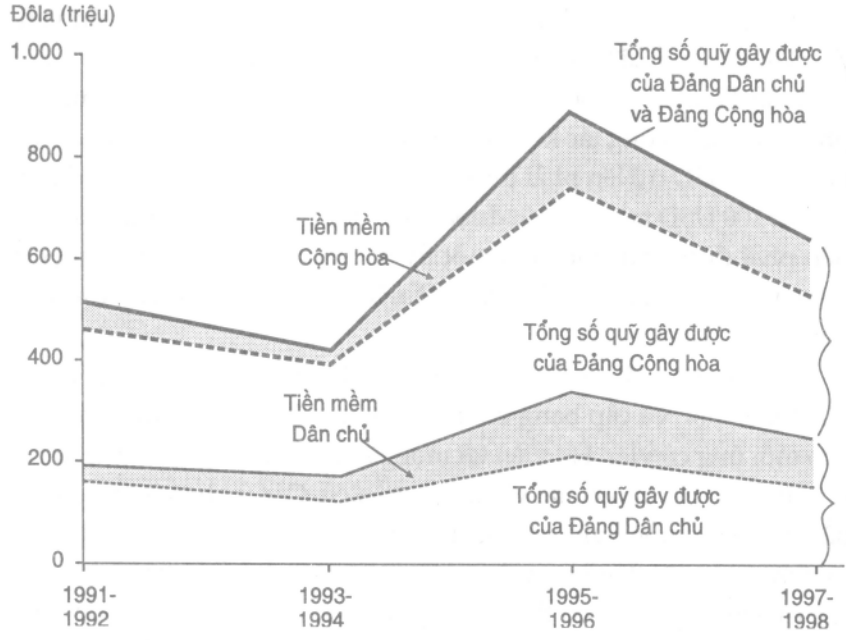
Dân chủ trong quận Tám khu Boston (một ghế do Joseph Kennedy nắm giữ, và chú của ông này là John F. Kennedy cũng đã từng giữ ghế này). Gabrieli về thứ sáu trong cuộc bầu cử sơ bộ với vẻn vẹn có 5.740 phiếu (6,8%) – tính ra là 904 USD mỗi phiếu!

Luật liên bang đòi hỏi các ứng cử viên và các ủy ban chính trị phải thực hiện công tác kế toán nghiêm ngặt. Tất cả các khoản đóng góp từ 50 USD trở lên phải được ghi vào sổ sách; những người đóng góp từ 100 USD trở lên phải được nhận diện. Việc kê khai các khoản tiền phải được thực hiện bởi một ủy ban riêng biệt cho mỗi ứng cử viên, và những khoản nhận và chi tiêu phải được báo cáo thường xuyên.

Các ủy ban đảng. Các ủy ban vận động của đảng ở cấp quốc gia, Quốc hội, và cấp bang có thể đóng góp 5.000 USD mỗi ủy ban cho mỗi ứng cử viên Hạ viện tại mỗi giai đoạn của quá trình bầu cử – bầu cử sơ bộ, bầu cử lại và tổng tuyển cử. Các ủy ban quốc gia và bầu cử vào Thượng viện có thể đóng góp tổng cộng 17.500 USD cho mỗi ứng cử viên Thượng viện trong một vòng bầu cử, trong khi đó các ủy ban cấp bang có thể đóng góp 5.000 USD. Lạm phát đã làm giảm sức mua của những khoản tiền này: các quỹ đảng không bao hàm các chi phí của việc vận động ngày nay. Những khoản đóng góp của đảng năm 1998 đã lên tới một con số trung bình là 5% tổng số tiền nhận được trong các cuộc chạy đua vào Hạ viện và 4% trong các cuộc chạy đua vào Thượng viện – phần lớn là dưới hình thức các khoản chi tiêu phối hợp chứ không phải các khoản đóng góp trực tiếp.

Các chính đảng cũng được phép thực hiện *các khoản chi tiêu phối hợp,* số tiền mà một đảng chi trả cho các dịch vụ (thăm dò ý kiến, quảng cáo, hay mua thời lượng phát sóng của các phương tiện truyền thông) được yêu cầu bởi một ứng cử viên có thể giải trình sẽ chi tiêu số tiền đó ra sao. Đối với các cuộc chạy đua vào Thượng viện, các ủy ban đảng có thể chi tiêu 2% (đã được điều chỉnh theo lạm phát) cho mỗi người trong tuổi bầu cử. Năm 1998, những con số này dao động từ 130.200 USD (ở Alaska) đến hơn 3 triệu USD (ở California). Đối với các cuộc chạy đua vào Hạ viện, các ủy ban có thể chi tối đa là 32.550 USD trong các khoản tiền phối hợp. (Khoản tiền này là gấp đôi đối với các bang chỉ có một ghế trong Hạ viện.) Các quỹ phối hợp được sử dụng trong các cuộc tổng tuyển cử,

Biểu đồ 3-6 **Việc gây quỹ đảng trên toàn quốc, 1991-1998**



Nguồn: Ủy ban bầu cử liên bang, "Hoạt động gây quỹ của đảng chính trị tiếp tục gia tăng," News Realese, ngày 26 tháng Giêng 1999.

Ghi chú: Các số liệu là số thu tổng thể của đảng qua 10 ngày sau ngày bầu cử. Tiền liên bang, hay tiền "cứng", có thể được sử dụng để cấp quỹ cho các chiến dịch vận động của ứng cử viên. Khoản tiền phi liên bang ("mềm") có thể được sử dụng cho một loạt các hoạt động đảng phái - tuyển nhân viên, đăng ký cử tri, quảng cáo cho đảng, bao gồm "quảng cáo vấn đề" mà thường không phân biệt được với quảng cáo ứng cử viên.

nhưng không được sử dụng trong các cuộc bầu cử sơ bộ.

Các chính đảng thậm chí còn giành được vai trò lớn hơn trong việc cấp quỹ cho ứng cử viên bằng một phán quyết gây tranh cãi của Tòa án tối cao năm 1996 (vụ *Ủy ban chiến dịch vận động liên bang Đảng Cộng hòa, bang Colorado kiện Ủy ban bầu cử liên bang).* Đa số trong Tòa cho rằng các đảng có thể có *các khoản chi tiêu độc lập* thay mặt cho cùng những ứng cử viên đó. Đây được định nghĩa là các khoản chi tiêu, thường là cho việc quảng cáo trên truyền hình, mà công khai kêu gọi việc bầu cử hay đánh bại một ứng cử viên cụ thể nào đó, nhưng không có sự phối hợp hay hợp

tác với tổ chức vận động của chính ứng cử viên. Trong vòng bầu cử 1995-1996, hai chính đảng chủ yếu đã tự mình chi tiêu hơn 34 triệu USD để ủng hộ các ứng cử viên của mình.[77] Trong cùng phán quyết, Tòa án tối cao đã tán thành các điều khoản của đạo luật bầu cử liên bang hạn chế khối lượng tiền mà các đảng có thể chi tiêu cho các ứng cử viên của mình theo cách phối hợp. Nhưng kể cả giới hạn này cũng mất đi tính hiệu lực khi mà các phán quyết sau này của tòa án liên bang diễn giải hoạt động như vậy của đảng là quyền tự do ngôn luận được Hiến pháp bảo vệ.

Kể từ khi có nỗ lực xây dựng lại sau thất bại trong bầu cử hậu Watergate năm 1974, Đảng Cộng hòa đã có được sự thành công ngoạn mục trong việc quyên tiền – phần lớn trong số những khoản đóng góp phải chăng của nó được thu hút thông qua việc gửi thư theo mục tiêu và các ngân hàng điện thoại. Trong vòng bầu cử 1997-1998, các ủy ban của Đảng Cộng hòa đã gây quỹ được 385 triệu USD, so với 243 triệu USD của các ủy ban thuộc Đảng Dân chủ.[78] Đặc biệt trong các cuộc chạy đua vào Thượng viện, các đảng phái có thể bơm vào những khoản tiền khổng lồ thông qua các dàn xếp hợp tác trong các ủy ban cấp bang và một số ủy ban quốc gia.

Ngoài khoản tiền phát sinh theo đúng các giới hạn được pháp luật quy định còn có *tiền mềm*: các quà tặng của cá nhân, công ty hay công đoàn cho các thực thể chính trị mà có thể được sử dụng cho các hoạt động xây dựng đảng cơ sở, chứ không cho các cuộc vận động của cá nhân (xem Biểu đồ 3-6). Việc chi tiêu tiền mềm của các đảng – phần nhiều trong số đó hỗ trợ các tổ chức quốc gia của chúng – là cao hơn những đóng góp của họ cho các ứng cử viên Quốc hội. Nhưng các hoạt động được thực hiện bằng tiền mềm, như quảng cáo cho toàn đảng, đăng ký cử tri và các nỗ lực tăng tỷ lệ người đi bầu, thường gián tiếp giúp đỡ mọi ứng cử viên của các đảng. Chẳng hạn, sau vụ bê bối buộc tội Clinton, ủy ban vận động của Đảng Cộng hòa ở Hạ viện đã phát động "Chiến dịch bùng nổ", một chiến dịch có ngân sách là 10 triệu USD và được lập ra nhằm mở rộng số ghế dự kiến đạt được của đảng vào năm 1998.[79] Kế hoạch này được đánh giá là một sự thất bại: mặc dù các buổi quảng cáo trên truyền hình của nó đã củng cố được tình cảm của những người trung thành, song nó lại phát tín hiệu đến những người khác rằng GOP chỉ đơn giản là "đảng buộc tội".

Các hình thức gây quỹ ảnh hưởng đến các chiến lược của ứng cử viên và, đôi lúc, ảnh hưởng đến kết quả bầu cử. Một số người lập luận rằng sức mạnh gây quỹ của Đảng Cộng hòa đã giúp thổi phồng những thắng lợi vào những năm tốt lành và giảm thiểu những thất bại vào những năm tồi tệ.[80] Tuy nhiên, đối với một số năm, lợi thế gây quỹ của những người đương nhiệm cho phép các đảng viên Dân chủ bù đắp được ưu thế trong việc gây quỹ quốc gia của GOP. Với số lượng người đương nhiệm đông đảo như vậy, Đảng Dân chủ tại Hạ viện vào những năm 1980 có thể che chắn trước những đợt tấn công của Đảng Cộng hòa và thậm chí còn bổ sung thêm chút ít vào hàng ngũ của mình. Nhưng sau những thắng lợi năm 1994, thế ưu việt trong gây quỹ cơ bản của Đảng Cộng hòa đã được tăng thêm do sự gia tăng tất yếu số người đương nhiệm. Trong vòng bầu cử 1997-1998, các hạ nghị sĩ Cộng hòa đã gây được trung bình 770.000 USD, trong khi Đảng Dân chủ chỉ là 652.000 USD.[81]

Các nhóm đặc lợi. Theo luật hiện hành, các công ty, nhà thầu khoán liên bang và công đoàn không được phép đóng góp các khoản tiền trực tiếp cho các ứng cử viên. Nhưng các nhóm này có thể tiến hành *chi tiêu độc lập* ủng hộ hay chống lại các ứng cử viên mà không liên quan đến sự hợp tác hay đồng ý của các ứng cử viên. Các công ty, công đoàn và tổ chức thành viên có thể khuyến nghị cho cổ đông, nhân sự hay thành viên của mình về việc đắc cử hay thất bại của một ứng cử viên. Các công đoàn và công ty cũng có thể chi trả cho các nỗ lực đăng ký cử tri hay vận động tham gia "phi đảng phái" hướng vào các thành viên, cổ đông hay nhân viên của họ. Các khoản chi tiêu nhóm như vậy không bị hạn chế, mặc dù các khoản tiền quá 2.000 USD phải được báo cáo cho ủy ban bầu cử liên bang.

Các khoản chi tiêu độc lập đến từ tất cả các nguồn đã lên tới gần 21 triệu USD vào giai đoạn 1995-1996. Gần một nửa số này (55%) được dành để ủng hộ các ứng cử viên; số còn lại dành cho các chiến dịch vận động công kích. Hành động nhóm được nói tới nhiều nhất trong vòng bầu cử 1995-1996 là chiến dịch vận động quảng cáo nổi đình nổi đám của người lao động có tổ chức và việc huy động cử tri thay mặt cho các ứng cử viên Dân chủ tại các quận mục tiêu. Các nhóm kinh doanh đáp lại bằng các mẩu quảng cáo tương tự. Dù hậu quả của việc cạnh tranh đó có như thế nào, những người Cộng

hòa là những người được lợi nhất từ việc chi tiêu độc lập: gần ba phần tư khối lượng quỹ hướng vào các ứng cử viên của GOP là dành cho các nỗ lực tích cực; bất cứ khi nào liên quan đến các ứng cử viên Dân chủ, bảy trong số tám đồng đôla độc lập được nhằm vào mục tiêu đánh bại họ.

Các PAC. Các công ty, tổ chức công đoàn và các nhóm thành viên cũng có thể bảo trợ cho các chi phí hành chính hay chi phí gây quỹ của các *ủy ban hành động chính trị (PAC).* Trong một vài năm, các PAC đã và đang là phương pháp được ưa thích trong việc hướng các nguồn lực công ty và công đoàn vào các quỹ chiến tranh vận động. Các vị quản trị cao cấp công ty thường đóp góp cho các PAC bằng những cái tên như Quỹ chính phủ tốt; hầu hết các tổ chức công đoàn đều có các PAC, trong đó nổi tiếng nhất là ủy ban về giáo dục chính trị (COPE) trực thuộc AFL-CIO. Xét bề ngoài, các nhóm như vậy là tự nguyện; tuy nhiên, không phải cứ là những người có tính cay độc ăn sâu mới cho rằng việc ép buộc tinh tế và áp lực xã hội thường giúp lôi tiền về các két bạc.

Các loại nhóm khác nằm trong phạm vi quản lý của các luật tài chính hiện hành. Các ủy ban có nhiều ứng cử viên có thể không được đóng góp quá 5.000 USD mỗi cuộc bầu cử cho một ứng cử viên. Những ủy ban này phải có hơn 50 thành viên và phải ủng hộ năm ứng cử viên trở lên. Những ủy ban như vậy cũng có thể đóng góp tối đa 15.000 USD một năm cho một chính đảng.

Các ủy ban hành động chính trị đang phát triển mạnh mẽ, một phần bởi luật tài chính khuyến khích chúng. Cuối năm 1974, có 608 PAC; tính đến năm 1998, đã có hơn 3.700 PAC. Tất cả các loại PAC đều phát triển về số lượng, nhưng các PAC công ty là phát triển hơn cả - từ 89 PAC vào năm 1974 lên đến 1.565 PAC vào năm 1988. Sự gia tăng của các PAC đã thay đổi cách thức tiến hành vận động. Các ứng cử viên buộc phải đi vận động các PAC để xin tiền. Những người đương nhiệm thường thu hút được sự ủng hộ của PAC bằng cách tìm ra một chức vụ phân công đầy lợi lộc trong ủy ban và lập một "sổ báo cáo" về việc biểu quyết tốt. Những người không đương nhiệm thường thu hút sự ủng hộ bằng cách gõ cửa các nhà, điền vào các mẫu đơn và tham gia phỏng vấn.[82]

Các PAC cũng đã phát triển về ảnh hưởng tài chính. Năm 1972, họ đã đóng góp 6,5 triệu USD cho các ứng cử viên Hạ viện và

Thượng viện; năm 1998, những đóng góp của họ là 134 triệu USD. Những khoản đóng góp của PAC trong các cuộc chạy đua ở Hạ viện thường quan trọng hơn các cuộc chạy đua ở Thượng viện. Những đóng góp của PAC trong giai đoạn 1997-1998 chiếm 32% số thu cho vận động của Hạ viện, nhưng chỉ chiếm 15% số thu cho vận động của Thượng viện.

Còn hơn là các đảng phái quan tâm mạnh mẽ nhất, các PAC thường ủng hộ những người đương nhiệm, và tránh xa tất cả những người không đương nhiệm, trừ những người có triển vọng. Những người đương nhiệm muốn được tái cử trung bình nhận được số tiền đóng góp của PAC gấp sáu lần so với những người thách thức. Ngày càng có nhiều người đang sử dụng năng lực gây quỹ của mình để khuấy động các PAC lãnh đạo. Các PAC này giao dịch theo danh nghĩa của những người tài trợ cho chúng nhưng lại tách biệt với các quỹ chiến tranh riêng của người tài trợ. Chúng thường được sử dụng để đóng góp cho chiến dịch vận động của những ứng cử viên khác, coi đây là cách thức để giành được đa số của đảng và nhận được sự hàm ơn của các đồng sự của họ. Hãy xem xét kinh nghiệm của PAC mang tên *Hãy giữ đa số của chúng ta* của Chủ tịch Hạ viện Hastert. Với tư cách là người trong cuộc được kính trọng, Hastert đã thu thập được một khoản tiền đáng kể là 130.000 USD cho PAC của mình trong giai đoạn 1997-1998. Trong hai tháng đầu năm 1999, sau khi Hastert được bầu vào chức Chủ tịch Hạ viện, 350.000 USD đã được rót vào quỹ này.[83] Trong tiếng lóng chính trị, đây được gọi là "bắt chuyến tàu muộn".

Đương nhiên là áp lực đến từ cả hai hướng. Các quan chức của PAC phàn nàn rằng họ bị những người đương nhiệm bám sát, thậm chí nhiều người trong số họ không cần những khoản đóng góp, và rằng các thành viên của Quốc hội đã giữ trong đầu các danh sách những người đóng góp. Một người trong số họ nói: "Tôi thường thấy các nghị sĩ mở cửa ra và nhìn dọc theo danh sách xem liệu chúng tôi đã đóng góp chưa. Và tôi thường nghe thấy họ nói 'Xem này, tôi thích tổ chức của anh đấy, nhưng các anh chưa đóng góp tý nào cho tôi cả.'"[84]

Tiền của PAC đi theo những người đang nắm quyền lực. Ngay cả trước khi có những thắng lợi năm 1994, các nhà lãnh đạo Đảng Cộng hòa đã gia tăng nỗ lực để thu hút được các nhóm, đặc biệt là

các PAC kinh doanh, các nhóm có truyền thống ủng hộ những người Dân chủ đương nhiệm. Một khi đã nắm quyền lực, các nhà lãnh đạo bày tỏ ý muốn rõ ràng rằng các PAC kinh doanh phải đi vào đúng khuôn khổ. Một nhân viên của GOP nhận xét: "Chúng tôi không đưa ra bất kỳ sự đe dọa nào cả, nhưng chúng tôi biết bạn của chúng tôi là ai, và điều đó mới là quan trọng." Trong một sự kiện được đưa tin rùm beng, liên quan đến một cuộc bầu cử đặc biệt năm 1997 ở quận Mười ba của New York (Staten Island), cái được gọi là "cú bẻ tay mạnh" đã thuyết phục được Hiệp hội các nhà đầu tư xây dựng nhà ở quốc gia rút lại một sự phê chuẩn và một khoản đóng góp đã có trong kế hoạch từ Xây dựng PAC của họ cho vị ứng cử viên Dân chủ, người đã giúp ngành công nghiệp này khi còn đang làm trong cơ quan lập pháp bang.[85]

Sau khi có sự tiếp quản của GOP, việc đóng góp của PAC đã chảy về phía những người giành thắng lợi. Larry Makinson thuộc Trung tâm chính trị phản ứng, một tổ chức cải cách phi lợi nhuận, đã nhận xét: "Sự chuyển hướng của các PAC từ Dân chủ sang Cộng hòa diễn ra rất nhanh chóng và hầu như là trong nháy mắt. Khi những người Cộng hòa tiếp quản toàn bộ các ghế chủ tịch và các tiểu ban này, họ gặt hái được vô khối tiền bạc."[86] Tính đến vòng bầu cử 1997-1998, 13 trong số 17 công ty lớn nằm trong "Danh sách giám sát" của GOP Hạ viện đã gia tăng tỷ lệ quỹ đóng góp cho Đảng Cộng hòa. Trên thực tế, nhiều PAC đã không tiếp nhận thêm tiền đóng góp vào năm 1996 và 1998. Với sự kiểm soát không thể phủ nhận của GOP trong Thượng viện, các ứng cử viên Cộng hòa đã thu nhận được đa số các khoản đóng góp của PAC; nhưng các nhà chiến lược của PAC, do không dám chắc ai sẽ kiểm soát Hạ viện, đã chia tiền của mình một cách khá cân bằng cho các ứng cử viên hai đảng. Những người Dân chủ vẫn nhận được một khối lượng lớn tiền của PAC từ các tổ chức lao động và các tổ chức như Hiệp hội các luật gia xét xử Mỹ (là tổ chức quyết tâm ngăn chặn các nỗ lực của GOP trong việc hạn chế các vụ kiện chống lại giới kinh doanh).

Có phải tài trợ cho ứng cử viên là một ngành công nghiệp được điều tiết ?

Sự bất bình đẳng về tài chính – giữa những người đương nhiệm và người không đương nhiệm và giữa các nhà hảo tâm giàu và các

nhà hảo tâm nghèo – tất yếu dẫn đến yêu cầu dùng các phương thức pháp lý để theo dõi hay thậm chí kiểm soát tài chính của chiến dịch vận động. Người ta đã thông qua các luật không chỉ để "trong sạch hóa" các chiến dịch, mà còn để chuyển hướng ảnh hưởng chính trị từ những người dựa vào các khoản đóng góp tài chính sang những người dựa vào các nguồn lực khác. Một số phương cách đã được đưa vào sử dụng. Các phương cách chủ yếu tính đến nay vẫn là việc công khai hóa các khoản đóng góp và chi tiêu, đặt giới hạn đối với các khoản đóng góp và chi tiêu, và (trong các cuộc chạy đua chức tổng thống) thực hiện tài chính công đối với các chiến dịch vận động.

Trước những vụ bê bối vận động tranh cử vào đầu những năm 1970, Quốc hội đã quyết định lập ra các tiêu chuẩn điều tiết đối với việc tài trợ cho các chiến dịch vận động bầu cử liên bang. Vào ngày 15 tháng Mười 1974, Tổng thống Gerald Ford đã ký phê chuẩn một luật tài chính vận động có nhiều phương tiện đánh giá, các khoản sửa đổi của Đạo luật vận động bầu cử liên bang năm 1974.

Tòa án tối cao, đưa ra phán quyết thách thức luật này, đã cho rằng Quốc hội có thể hạn chế *các khoản đóng góp* cho các ứng cử viên vào Quốc hội, nhưng nó không thể hạn chế *các khoản chi tiêu* của bản thân các ứng cử viên, các ủy ban vận động của họ, hay các cá nhân hay tổ chức độc lập của ứng cử viên (vụ ***Beckley kiện Valeo,*** 1976). Lý do là ở chỗ, là một hình thức tự do biểu đạt được bảo vệ bởi Tu chính án thứ nhất, việc chi tiêu để ảnh hưởng đến các cuộc bầu cử không thể bị hạn chế. Để chấm dứt tình trạng mập mờ và chiều theo những phản đối hợp hiến của Tòa án, Quốc hội nhanh chóng thông qua một đạo luật có sửa đổi nhằm mục tiêu hòa giải các phán quyết của Tòa án với ý định ban đầu của Quốc hội.

Kinh nghiệm đã cho thấy rằng phán quyết ***Beckley*** đã cắt xén bớt các dự định của Quốc hội và cuối cùng làm cho luật này không có hiệu lực. Lập luận của Tòa án đã bị chỉ trích là làm rối trí trong trường hợp tốt nhất, và ương ngạnh trong trường hợp xấu nhất. Thứ nhất, nó suy rộng Tu chính án thứ nhất ra để coi việc chi tiêu tiền trong các chiến dịch vận động liên bang là một thứ ngôn luận thuần túy, được Hiến pháp bảo vệ. Xét một cách lôgích hơn, việc chi tiêu như vậy có thể được coi là, chẳng hạn, một hoạt động kinh tế – và đương nhiên phải được điều tiết. Tiểu thuyết gia kiêm luật sư Scott Turow viết rằng: "Trên thực tế, xét đến cơ sở hợp lý của

phán quyết ***Beckley,*** tôi chưa bao giờ lý giải được tại sao việc mua phiếu bầu thẳng thừng lại cũng không được bảo vệ bởi Tu chính án thứ nhất."[87] Thứ hai, khi không có những hạn chế đối với việc chi tiêu vận động, các chính trị gia và nhóm đặc lợi tự do khai thác các phương cách đầy sáng tạo để tối đa hóa sức mạnh tài chính của mình, trong quá trình lột trần luật này đến khi nó chỉ còn một cái lá sung để che thân, Tòa án đã đồng ý: giới hạn việc đóng góp. Theo các nhà phê bình, một hệ thống tự do cho tất cả do kết quả của việc đó đã thay nguyên tắc "một người – một phiếu" bằng nguyên tắc "người nắm được một đôla – một phiếu", tức là nguyên tắc "bóp méo nguyên tắc cơ bản về sự bình đẳng chính trị nằm trong bản thân Tu chính án thứ nhất."[88]

Các đặc điểm chủ yếu của Đạo luật vận động bầu cử liên bang đã sửa đổi bao gồm các hạn chế đối với những đóng góp cá nhân, các hạn chế đối với những đóng góp của các nhóm trong đảng và ngoài đảng và những biện pháp kiểm soát đối với việc chi tiêu cho vận động. Cơ quan điều tiết là một Uỷ ban bầu cử liên bang lưỡng đảng gồm sáu thành viên, được tổng thống chỉ định và Thượng viện phê chuẩn. Uỷ ban này có thể ban hành các quy định và đưa ra các ý kiến cố vấn, tiến hành các điều tra, và khởi tố những trường hợp vi phạm luật này. Điều quan trọng nhất là FEC soạn thảo và phổ biến các dữ liệu tài chính vận động từ các báo cáo mà nó nhận được. Quả thực, việc công khai hóa các nguồn và cách thức sử dụng tiền vận động là một khía cạnh của các quy định hiện hành mà mọi người nhất trí coi là một sự thành công.

Đạo luật năm 1976 đã thất bại hoàn toàn trong mục tiêu giảm những bất bình đẳng giữa người đương nhiệm và người không đương nhiệm. Những thay đổi này thậm chí đã giúp những người đương nhiệm và khiến cho những người thách thức cảm thấy khó khăn hơn trong việc gây khoản tiền mà họ cần để có thể giành chiến thắng.[89] Các luật về hoạt động tài chính của chiến dịch vận động cũng đã thất bại trong mục tiêu hạn chế ảnh hưởng của tình trạng "mạnh vì gạo, bạo vì tiền" trong chính trị. Tình trạng này vẫn rất phổ biến trong các cuộc bầu cử Mỹ, mặc dù giờ đây nó diễn ra thông qua nhiều nhóm chuyên đề và nhóm ứng cử viên hơn trước kia. Hơn nữa, nhiều trong số các PAC có nhiều quỹ nhất thường phụ thuộc vào các số lượng lớn tiền đóng góp nhờ giao tiếp bằng

thư tín chứ không phải vào số ít tiền của "những kẻ lắm của nhiều tiền". Cuối cùng, "các cuộc cải cách" đã che mờ đi sự khác biệt giữa các nhóm đặc lợi và các đảng chính trị. Các tổ chức công đoàn, hiệp hội kinh doanh, hiệp hội công nghiệp, các tổ chức người tiêu dùng và môi trường, các phong trào tư tưởng, và một loạt các nhóm chuyên tâm theo dõi vấn đề đặc biệt đã xâm chiếm diễn đàn bầu cử mạnh mẽ hơn bao giờ hết. Bằng cách quảng cáo rùm beng và thậm chí là chiêu mộ các ứng cử viên – và ngăn trở các ứng cử viên khác – họ hy vọng giành được sự đãi ngộ thuận lợi cho sự nghiệp của mình trong Đồi Capitol.

Các điều luật về tài chính vận động cũng được soạn thảo một cách lỏng lẻo đến mức tiền được rót tự do vào các cuộc bầu cử Quốc hội. Các đảng phái và các PAC thường sử dụng các quỹ được miễn thuế để thực hiện các khoản đóng góp vượt quá giới hạn hợp pháp. Việc thực hiện hoạt động kế toán sáng tạo và "chi tiêu độc lập" thay mặt cho các ứng cử viên được sử dụng để đi men theo mép các giới hạn pháp lý về mức độ mà các PAC có thể đóng góp trực tiếp cho các ứng cử viên. Các chủ nhà băng và những người hoạt động tiền tệ khác có thể cho vay tiền hoặc mở rộng tín dụng cho các ứng cử viên theo các quy định dễ dãi. Và tiền bạc đang di chuyển ngầm, ngăn trở việc thi hành luật liên bang và các nỗ lực công khai hóa. Một quan chức đảng nói: "Bạn có thể làm hầu như mọi thứ, miễn là phải cẩn thận."[90]

Trong các cuộc tranh luận về hoạt động tài chính trong vận động, việc bạn đứng ở đâu phụ thuộc vào việc tiền của bạn đến từ nơi nào. Các nhóm hướng vào cải cách và vận động hành lang hoạt động dựa vào các nguồn lực phi tiền tệ, khẳng định là lên tiếng ủng hộ cho lợi ích công, thường chỉ trích một số thông lệ khác nhau là "những kẽ hở" và đề nghị phải có thay đổi dứt khoát. Hầu hết các nhà lãnh đạo chính trị, những người rất giỏi trong việc đào bới tìm đôla, đã gọi hoạt động gây quỹ phát triển thoải mái này là "cách thức Mỹ" và chỉ trích việc hạn chế các hoạt động như vậy. Một biện pháp, được những người bảo thủ tán thành, sẽ bãi bỏ tất cả các giới hạn đối với tiền đóng góp cho các ứng cử viên và đảng phái, dựa duy nhất vào việc đệ trình hồ sơ và báo cáo điện tử thông qua Internet.

Một số nhà chỉ trích có khuynh hướng tự do thường ủng hộ việc

công khai quỹ trong các chiến dịch vận động của Thượng viện và Hạ viện. Trong các cuộc vận động tranh cử tổng thống, đạo luật năm 1974 đã bao gồm một kế hoạch tài chính công tùy chọn, dự định để cung cấp các nguồn lực thỏa đáng cho các ứng cử viên đồng ý sử dụng nó - như phần lớn trong số họ đã làm. Nhưng điều đó vẫn chưa ngăn chặn được tình trạng các ứng cử viên và đảng phái gây quỹ bên ngoài các quỹ công, vi phạm cả tinh thần lẫn nội dung của luật này. Trong bất kỳ trường hợp nào, Quốc hội đã đồng ý mở rộng hoạt động tài chính công đến các cuộc bầu cử của mình. Hơn nữa, khả năng lựa chọn trong việc gây quỹ công khai thường gặp phải sự ác cảm của công chúng và nỗi lo ngại về tình trạng thâm hụt ngân sách liên bang.

Có thể cách thức khả dĩ nhất trong việc dọn bằng sân chơi, ít ra là cho người đương nhiệm và người thách thức, sẽ là cung cấp cho những người thách thức các dịch vụ thư tín được trợ giá và thời lượng phát thanh và truyền hình miễn phí. Có thể đoán ngay được là giải pháp lựa chọn này gặp phải sự phản đối quyết liệt của các hãng truyền thông - một hành lang có uy lực, bởi vì các chính trị gia thường khao khát được nhiều người biết đến, mà điều này thì các cơ sở truyền thông có thể làm được. Một phiên bản đầu tiên của dự luật cải cách lưỡng đảng với các tác giả là thượng nghị sĩ John McCain, đảng viên Cộng hòa bang Arizona, và Russell D. Feingold, đảng viên Dân chủ bang Wisconsin, đã gợi ý cung cấp một thời lượng phát sóng truyền hình 30 phút cho các ứng cử viên tự nguyện đồng ý với việc giới hạn chi tiêu. Khi Hiệp hội các nhà truyền thông quốc gia la lối om sòm để phản đối, ý tưởng này đã bị vứt bỏ để cứu vớt phần còn lại của pháp chế này.[91]

Việc thay đổi bị phản đối bởi những ai phát triển tốt nhờ những quy tắc hiện hành. Cả những người Dân chủ và những người Cộng hòa đều chào đón việc cải cách hoạt động gây quỹ vận động, nhưng cả hai đảng này đều muốn các điều kiện phải thuận lợi đối với họ. Trước đây, những người Dân chủ muốn có các giới hạn chi tiêu tổng thể, còn những người Cộng hòa lại phản đối chúng, xét đến khả năng gây quỹ ưu việt hơn của đảng họ. GOP tìm cách hạn chế các khoản đóng góp của PAC, và các đảng viên Dân chủ lại phản đối điều này để cho tiền của PAC được lưu thông. Nhưng giờ đây khi mà những người Cộng hòa đang nắm quyền và đang là

mục tiêu cho sự hào phóng của các PAC, nhiệt tình với cải cách của họ đã nguội đi. Việc chi tiêu độc lập vẫn sẽ không bị kiểm soát chừng nào mà Tòa án tối cao cảm thấy phù hợp trong việc cân bằng chi tiêu chính trị với việc tự do biểu đạt. Một số kế hoạch cải cách được lòng dân - những kế hoạch sẽ bãi bỏ toàn bộ các PAC, chẳng hạn - thì hiển nhiên là không hợp hiến. Nhưng chính những phản đối từ rất nhiều nhóm có các PAC - từ Hiệp hội giáo dục quốc gia đến Hiệp hội các tổ chức cứu hỏa quốc tế - đã khiến McCain và Feingold đã loại bỏ lệnh cấm đối với tiền đóng góp của PAC khỏi dự luật của mình.

Mặc dù cuối cùng có mức độ giảm dần, song dự luật McCain-Feingold đáng ra đã ngăn cấm việc đóng góp tiền mềm không được điều tiết cho các đảng phái quốc gia và phân biệt giữa các đoạn quảng cáo ủng hộ các vấn đề với các đoạn quảng cáo ủng hộ các ứng cử viên. Ngay cả như vậy thì dự luật này vẫn bị phản đối bởi các nhà lãnh đạo Đảng Cộng hòa, đặc biệt là Chủ tịch Hạ viện Gingrich và nhà lãnh đạo đa số của Thượng viện Trent Lott, đảng viên Cộng hòa bang Mississippi. Một dự luật tương tự của Hạ viện, được đỡ đầu bởi các hạ nghị sĩ Christopher Shays, Đảng Cộng hòa, bang Connecticut, và Martin T. Meehan, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts, đáng ra đã loại bỏ việc đóng góp tiền mềm và quảng cáo vấn đề. Vượt qua những trở ngại mà các nhà lãnh đạo GOP dựng lên, một liên minh các đảng viên Dân chủ và đảng viên Cộng hòa ủng hộ cải cách đã quyết định thông qua dự luật Shays-Meehan, 252-179; tuy nhiên, biện pháp này bị giết chết bởi sự cản trở ở Thượng viện.

Vấn đề hoạt động tài chính vận động vẫn chưa hề chết đi, song việc phản đối của các nhóm đặc lợi trên khắp diễn đàn chính trị đã khiến cho không thể có một cuộc cải cách toàn diện. Và mặc dù cải cách có được sự ủng hộ của công chúng, nhưng nó không phải là vấn đề nổi bật - một thực tế chẳng làm hại gì đến những người hiện đang được lợi từ hiện trạng. Quan điểm của Tòa án cho rằng việc chi tiêu tiền là một hình thức ngôn luận được bảo vệ lại là một trở ngại to lớn khác nữa. Sự diễn giải này bị nhiều người chỉ trích, nhưng ai là người muốn công khai đòi hỏi phải có cách diễn giải hẹp hơn đối với Tu chính án thứ nhất?

Mặc dù thừa nhận sự cần thiết phải có thêm các biện pháp kiểm

soát, song hầu hết các nhà khoa học chính trị đều hoài nghi về những lợi ích của nhiều trong số những thay đổi được đề nghị trong hoạt động tài chính vận động. Các giới hạn chi tiêu tổng thể phải được tiếp cận một cách thận trọng. Những người thách thức cần phải được chi tiêu sao cho bù đắp được những lợi thế của người đương nhiệm, và bởi vì họ xuất phát từ phía sau, nên họ nhận được giá trị lớn hơn từ mỗi đồng đôla họ chi tiêu. Về việc đóng góp của các PAC, chúng dễ dàng bị bêu xấu, nhưng chúng là một cách hợp pháp để các nhóm đặc lợi đóng góp tiền - những món quà mà ít ra cũng bị ghi vào sổ sách và kiểm duyệt kỹ lưỡng. Các hoạt động vận động độc lập của những cá nhân hay nhóm là những hình thức tự do biểu đạt mà cần được trao cho nhiều khoảng trống để xoay xở. Ngay cả những kẽ hở được cho là có trong luật - tiền mềm và vấn đề "bó củi", chẳng hạn - có thể được coi là những bí quyết để bảo trợ cho các hoạt động đảng và thể hiện quan điểm của các nhóm đặc lợi. Cuối cùng, có một thứ mà nhà báo Cuck Alston gọi là vấn đề "đánh thụt mụn". Trong trò chơi *arcade*, "chiếc mụn bất ngờ trồi lên trên một chiếc hố, và nhiệm vụ của bạn là đánh thụt nó xuống. Nhưng sau đó nó lại trồi lên ở những nơi khác. Cũng như vậy, việc chi tiêu cho vận động, bất cứ khi nào bị hạn chế ở một hình thức này, luôn trồi lên dưới hình thức khác."[92] Quy tắc có tính định mệnh này đã phá hỏng bất kỳ cuộc cải cách nào được thực hiện.

Kết luận

Trong chương này, chúng ta đã xem xét "các quy tắc của cuộc chơi" đã làm hẹp sân chơi tiềm tàng đối với những người chạy đua vào Quốc hội. Hãy nghĩ rằng các quy tắc này là một loạt các cổng, mỗi cổng sau đó lại hẹp hơn cổng trước. Cổng đầu tiên là các tiêu chuẩn hợp hiến để được giữ chức vụ. Sau đó có các quy tắc phức tạp của việc phân bổ ghế và phân chia vùng. Vượt qua những quy tắc này là những thủ tục đề cử (thường là các cuộc bầu cử sơ bộ, mặc dù không phải lúc nào cũng vậy) và các yêu cầu về tài chính. Các cổng này gạt bớt đáng kể số người có khả năng trở thành những người chạy đua thực sự.

Quan trọng hơn cả là các cá nhân phải có sự chuẩn bị trong suy nghĩ về việc chạy đua vào Hạ viện hay Thượng viện. Như chúng ta

đã thấy, những lựa chọn như vậy bao gồm một loạt những suy xét - nhiều suy xét mang tính cá nhân và tình cảm nhưng đều dựa vào sự ước tính nào đó về những lợi ích và chi phí có thể xảy ra khi làm ứng cử viên. Quá trình sàng lọc này khiến cho các cử tri có rất ít khả năng lựa chọn vào ngày bầu cử: thường là hai ứng cử viên trước khi bầu cử, hiếm khi hơn. Chính từ các vòng đua hạn chế này mà người ta chọn ra các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ - như chúng tôi sẽ giải thích trong chương tới.





Vào lúc giữa trưa ở bang Golden. Thượng nghị sĩ Dân chủ Dianne Feinstein (ảnh trên) đang đối mặt với Michael Huffington, khi đó là một hạ nghị sĩ, trong cuộc chạy đua vào Thượng viện năm 1994 ở California, một cuộc chạy đua Quốc hội tốn kém nhất trong lịch sử. Hai đối thủ đang ngồi trước người dẫn chương trình truyền hình Larry King (ảnh dưới) trong một cuộc tranh luận truyền hình toàn quốc. Feinstein giành thắng lợi với tỷ số phiếu cách biệt là 2% trong tổng số gần 8 triệu lá phiếu.

4

Tham gia trò chơi bầu cử

Chương trình truyền hình mở đầu và kết thúc với những bức ảnh của ứng cử viên Thượng viện bang California, bà Dianne Feinstein - thượng nghị sĩ đương nhiệm của Đảng Dân chủ và Michael Huffington, hạ nghị sĩ của Đảng Cộng hòa - người đang cố gắng giành lấy vị trí trong Thượng viện của bà Dianne. Nhưng phần lớn trong số 32 mục quảng cáo của Huffington - có tiêu đề "Bạn có thể nói xem?" - chỉ là những bức thông điệp hiện lên màn hình và được một phát ngôn viên đọc lên.

Tiết mục quảng cáo bắt đầu với hàng chữ "Cả Dianne Feinstein và Michael Huffington đều đáng giá ít nhất 50 triệu USD. Nhưng Feinstein đã lấy số tiền hơn 6 triệu USD từ lợi tức đặc biệt của các Ủy ban hoạt động chính trị (PAC). Còn Huffington sẽ không lấy 1 xu." Các con số hiện lên trên một màn hình phân cách, nửa trên cùng màu đỏ dành cho Feinstein và nửa dưới màu xanh dành cho Huffington. "Feinstein dùng toàn bộ khoản tiền lương thượng nghị sĩ trị giá 133.000 USD của mình, còn Huffington dành khoản lương của mình cho các hoạt động từ thiện. Feinstein gửi các hóa đơn thanh toán các chuyến đi cho chính phủ, còn Huffington trả theo cách riêng. Feinstein có một tài xế riêng do chính phủ trả lương đưa đi làm, còn Huffington thì tự lái xe." Chương trình kết thúc bằng một câu hỏi: "Bạn có thể nói xem ai là một chính trị gia chuyên nghiệp?".[1]

Chương trình này có hai mục tiêu: làm chệch hướng những lời chỉ trích về sự giàu có của ông Huffington và chứng tỏ ông ta là một người độc lập và thực tế đang phải đương đầu với một người đương nhiệm có nhiều lợi thế. Tiết mục quảng cáo này - đơn giản, dễ hiểu, tầm thường và lôi kéo người xem tới một kết luận rõ ràng - là một kiểu mẫu của thể loại này. Và nó được đánh giá là tốt nhất trong chiến dịch tốn kém nhưng thất bại này của ông Huffington.

Cuộc chạy đua giữa Feinstein và Huffington, một cuộc chạy đua vào Quốc hội tốn kém nhất trong lịch sử được thực hiện theo

cách mới nhất: đó là qua một cuộc công kích chớp nhoáng trên truyền hình với một số tiền khổng lồ. Với 14 thị trường truyền thông lớn, 75 điểm thương mại lớn, và hơn 17 triệu chiếc ti vi, California có thể được bao quát chỉ bằng truyền hình. Những phương pháp truyền thông rẻ hơn sẽ không tác động tới tâm trạng của 32 triệu người. Theo ông Robert Shrum, người tư vấn của chiến dịch bầu cử thì "một cuộc đua chính trị ở California bao gồm ba người quanh một chiếc ti vi."[2]

Các kế hoạch chiến dịch

Các chiến dịch là sự pha trộn không ổn định giữa các cuộc tiếp xúc cá nhân, quyên góp tiền, đọc diễn văn, quảng cáo và những lời kêu gọi mang tính hình tượng. Giống như các hoạt động truyền thông, các chiến dịch được sắp xếp để chuyển tải thông điệp tới các cử tri tương lai. Mục đích của các chiến dịch là nhằm tranh thủ sự ủng hộ của số đông cử tri trong ngày bầu cử.

Hỏi những câu hỏi đúng

Các ứng cử viên, dù là người đương chức hay người "thách đấu", cũng đều cố gắng tạo ra một ngữ điệu hay chủ đề chính trong chiến dịch của họ. Cách tiếp cận tổng thể của họ có ảnh hưởng quyết định đến việc phân bổ tiền bạc, thời gian và sức lực cá nhân. Trong việc vạch ra một kế hoạch thành công, các ứng cử viên phải tự hỏi mình rằng: Tôi có loại khu vực bầu cử nào? Liệu tên, hình ảnh và sự nghiệp của tôi có quen thuộc với các cử tri không; hay tôi hầu như chỉ là một kẻ vô danh? Những nguồn nào mà tôi có thể thu hút tiền bạc, sự ủng hộ của các nhóm hay những người tình nguyện? Những nhà lãnh đạo hay những nhóm người nào là nòng cốt cho một chiến dịch thắng lợi? Những vấn đề hay khuynh hướng nào là quan trọng nhất trong suy nghĩ của các cử tri tương lai? Phương pháp nào đơn giản nhất và rẻ nhất để chuyển các bức thông điệp của tôi tới các cử tri? Khi nào tôi nên mở chiến dịch và làm cách nào để đẩy nhanh tiến độ? Và các cơ hội chiến thắng của tôi là gì? Câu trả lời cho những câu hỏi như vậy xác định kế hoạch của chiến dịch.

Các nhóm cử tri đóng vai trò quan trọng trong các kế hoạch vận

động tranh cử. Đối với các chiến dịch có quy mô toàn quốc, các ứng cử viên Thượng viện phải kêu gọi các nhóm xã hội và kinh tế khác nhau, nằm rải rác trên những vùng rộng lớn và thường được chia thành nhiều thị trường thông tin. Ở các bang phát triển mạnh, những thượng nghị sĩ đương nhiệm phải tự giới thiệu mình với đám đông cử tri mới, những người đã tới đây trong sáu năm vừa qua. Chỉ có rất ít ứng cử viên Thượng viện có thể hiểu về các bang của họ cũng rõ như các ứng cử viên Hạ viện hiểu về các quận của mình. Phần lớn các quận thuộc Hạ viện là những thực thể nhỏ hơn các bang và thường không song hành với địa lý tự nhiên, cộng đồng dân cư, thị trường truyền thông hay sự chia rẽ chính trị. Ở những khu vực này, có ít hơn các diễn đàn hay phương tiện truyền thông cần thiết cho các cử tri, đấy là chưa kể đến các tổ chức sẵn sàng ủng hộ.[3] Những hạ nghị sĩ tương lai rất "tự lập" trong việc tạo ra một mạng lưới những người ủng hộ.

Do những người đương nhiệm thường rất khó đánh bại nên sự có mặt hay không của một người đương nhiệm sẽ ảnh hưởng đến toàn bộ quá trình bầu cử. Việc phân bổ những người ủng hộ trong các cử tri cũng quan trọng dù rằng một cuộc bỏ phiếu bầu cho các đảng khác nhau có thể nằm ngoài dự đoán. Các ứng cử viên mà đảng của họ quản lý một vùng nhất định đều nhấn mạnh sự trung thành đối với đảng, giá trị của sự ủng hộ lâu dài (hay còn được gọi là "các vấn đề hóa trị") và tài trợ cho các cuộc vận động bỏ phiếu (bởi vì số người đi bỏ phiếu cao sẽ hỗ trợ cho sự nghiệp của họ). Các chiến dịch của đảng thiểu số thường cố gắng nêu bật những thói xấu cá nhân, che đậy sự chênh lệch về số người ủng hộ và khai thác việc chia bè cánh trong đảng đa số, có lẽ bằng cách sử dụng các vấn đề có thể lôi kéo các cử tri của đảng đa số ("các vấn đề gây chia rẽ").

Nhận thức và thái độ của cử tri cũng là những thành tố quan trọng trong việc lập kế hoạch cho chiến dịch. Qua các cuộc khảo sát tiêu biểu, các nhóm trọng tâm, hoặc qua "các cuộc thăm dò" không chính thức, các chiến lược gia cố gắng tìm hiểu suy nghĩ của cử tri và bất cứ điều gì cử tri biết hay nghĩ về các ứng cử viên. "Sự nhận dạng tên" của ứng cử viên thuộc mức độ nào? Nếu như ứng cử viên được nhiều người biết thì "mặt" nào - tích cực hay tiêu cực - thường gắn liền với tên của ông hay bà ta? Những ứng cử viên nổi tiếng cố gắng tận dụng hình ảnh của họ, còn những người ít được biết đến

hơn thì cho đăng những đoạn quảng cáo trong đó tên của họ được lặp lại nhiều lần. Những ứng cử viên nổi tiếng là cởi mở và thân thiện thì nêu bật những phẩm chất của họ trong các mục quảng cáo; còn những người ít cởi mở hơn lại nhấn mạnh đến kinh nghiệm và năng lực, đồng thời đưa ra những bức ảnh và các cuốn phim để nhắc các cử tri nhớ rằng họ cũng là những người tử tế, rộng lượng. Những ứng cử viên đã ra những quyết định cứng rắn không được ưa thích thì cố gắng chứng tỏ rằng họ là những người dũng cảm. Và cứ như thế...

Khi tâm trạng của dân chúng thay đổi, các ứng cử viên cũng phải cố gắng gây dựng ấn tượng mới. Trong những cuộc khủng hoảng, các cử tri thường thích sự kinh nghiệm, năng lực và khả năng trấn an họ; sau các vụ bê bối, họ lại đánh giá cao tính trung thực và cởi mở. Về ngoài, các bài diễn văn, quảng cáo và những lời kêu gọi của ứng cử viên đều nhằm mục đích khai thác những sở thích như vậy của cử tri. Có không ít các nhà lập pháp của Đảng Dân chủ, những người trong các năm trước đã giành được vị trí hiện tại nhờ ủng hộ những chính sách hoạt động tích cực của chính phủ, trong những năm 1990 lại quay sang ủng hộ cho việc cân bằng ngân sách và giảm thuế. Cũng tương tự như vậy, những người bảo thủ được bầu trong năm 1992 và 1994, với lời hứa là sẽ giảm mạnh chi tiêu của chính phủ, khi lên nắm quyền đã nhận ra rằng các cử tri vẫn còn phải dựa vào các dịch vụ và sự trợ giúp của chính phủ. Đầu những năm 1990, những người "thách đấu" tự xem mình như "những kẻ ngoài cuộc" (ngay cả khi họ là các cựu chính trị gia); những người đương nhiệm thuộc hai đảng phản công bằng cách thể hiện mình là những người có óc độc lập ủng hộ nhiệt thành sự thay đổi. Vào cuối thập kỷ 1990, hoạt động chính trị lại sôi động trở lại: tòa nhà Quốc hội và những đại sảnh lát đá hoa cương của nó lại xuất hiện trong các chiến dịch quảng cáo.

Lựa chọn một chủ đề

Kế hoạch của ứng cử viên thường được đúc kết thành một chủ đề hay một thông điệp đơn lẻ được lặp lại nhiều lần trên đài, ti vi, các chuyên mục quảng cáo và trong truyền đơn vận động tranh cử. Các chiến lược gia thường sử dụng những chủ đề này làm *xương sống* cho các chiến dịch. Theo đó, những vấn đề cốt lõi của cuộc bầu cử được đưa ra theo cách khiến cho phản ứng của các cử tri sẽ

có lợi cho ứng cử viên và bất lợi cho kẻ chống đối. Ông Carter Eskew, một cố vấn của Đảng Dân chủ, giải thích: "Chỉ có ba hoặc bốn kịch bản". Đối với những người đương nhiệm, các kịch bản đó là hạ nghị sĩ X rất khác so với những người còn lại; X có thể giúp đỡ bạn; X đứng bên bạn. Đối với những "người thách đấu", kịch bản thường được lặp đi lặp lại là X đã ở vị trí đó quá lâu và đã đến lúc cần phải thay đổi.[4]

Thường thì những người đương nhiệm nhấn mạnh đến kinh nghiệm của họ và nhắc các cử tri nhớ đến những năm tháng cống hiến của mình. Trong một nỗ lực tái tranh cử thành công vào năm 1996, thượng nghị sĩ Joseph R. Biden Jr., Đảng Dân chủ, bang Delaware tự quảng cáo mình đơn giản bằng cách đưa ra một danh sách dường như vô tận những luật lệ mà ông đã giúp thông qua trong bốn nhiệm kỳ của mình. Đoạn quảng cáo kết thúc bằng một bức chân dung của ông kèm theo hàng chữ: "Trước khi họ nói cho bạn biết là họ sẽ làm gì, hãy buộc họ chỉ cho bạn thấy những gì họ đã làm được." Hai năm sau, thượng nghị sĩ Christopher S. Bond, Đảng Cộng hòa, bang Montana, đưa ra những lời quảng cáo kết thúc bằng câu: "Quá nhiều kinh nghiệm. Quá nhiều việc ông ấy đã làm."[5]

Tuy nhiên, chức vụ đang giữ có thể rất nguy hiểm. Khi xem xét mối hoài nghi của các công dân về sự trung thực và khả năng của các quan chức được bầu, các dịch vụ công khai có thể trở thành gánh nặng. Những người thách đấu hiếu chiến nắm lấy những thiếu sót hay điểm yếu của những người đương nhiệm. Những người đương chức có thể bị buộc tội là lười nhác, không chú tâm đến nhu cầu trong nước, hoặc đơn giản là "ham muốn thăng tiến." Tuổi tác, sức khỏe giảm sút, thiếu chuyên tâm đến nhiệm vụ, hay các vụ bê bối - dù chính thức hay riêng tư - thường vẫn là những chủ đề để công kích. Một trong những chiến dịch sáng tạo nhất chống lại người đương nhiệm là chiến dịch được phát động năm 1994 bởi bác sĩ phẫu thuật tạo hình Greg Ganske ở Des Moines nhằm phế truất ông Neal Smith, Đảng Dân chủ, bang Iowa, chủ tịch tiểu ban Phân bổ ngân sách. Theo gợi ý của Newt Gingrich, Đảng Cộng hòa, bang Georgia, Ganske đã mua một chiếc ô tô DeSoto màu be, rỉ ngoèn được sản xuất từ năm 1958 - năm đầu tiên Smith được bầu vào Quốc hội - và lái xe vòng quanh quận của mình. Một tấm biển trên nóc xe ghi "Phương tiện của Neal có từ

năm 1958 - TẠI SAO nó vẫn còn đang chạy?". Ganske sau đó nhấn mạnh quan điểm của mình: "Các chính trị gia có thâm niên 36 năm thường làm gì? Họ trách móc lẫn nhau, tiêu nhiều tiền hơn và sau đó là tăng thuế của bạn."[6]

Hơn nữa, cơ quan lưu trữ hồ sơ công có thể tạo ra nhiều cơ hội khai thác thông tin cho các đối thủ táo bạo. Phiếu bầu hay lập trường có thể được nhấn mạnh và đôi khi còn bị bóp méo nhằm làm mất uy tín nhà chức trách. Những người đương nhiệm có thể bị trói buộc vào những vấn đề không được ưa thích như các bãi thải hạt nhân hay việc gia tăng phí bảo hiểm y tế. Hoặc là họ có thể phạm phải những lỗi lầm mà sẽ quay trở lại ám ảnh họ. Tháng Bảy 1998, hạ nghị sĩ Michael Pappas, Đảng Cộng hòa, bang New Jersey, trong một cuộc trình diễn hào nhoáng tại nghị trường Hạ viện, đã hát một đoạn lời ca tặng cho vị cố vấn độc lập nổi tiếng nhất của quốc gia: "Lấp lánh, lấp lánh, Kenneth Starr, bây giờ chúng tôi đã biết ông dũng cảm như thế nào." Mùa thu năm đó, đảng viên Đảng Dân chủ Rush Holt - một nhà vật lý ở Princenton, người thách thức Pappas - đã cho chiếu đi chiếu lại tình tiết trên trong một chuyên mục quảng cáo trên truyền hình (có tên gọi "Little Starr"), với mục đích tô vẽ hình ảnh của Pappas như một người quá bảo thủ, không thích hợp với địa hạt của mình. "Mike Pappas bỏ phiếu chống lại các gia đình lao động trong khi lại tặng một bài hát ru cho Ken Starr. Nghị sĩ Quốc hội Pappas. Lạc điệu. Không phù hợp." Tiết mục quảng cáo này đã giúp Holt đánh bại Pappas.[7]

Các quan chức đều có thể phải hứng chịu những lời công kích họ trên toàn quốc (cho dù chúng đúng hay sai) đối với những vấn đề không được ưa thích hay những vấn đề cá nhân. Khi số phiếu bầu của mình bị giảm, Hạ viện do phe Cộng hòa kiểm soát và Chủ tịch Hạ viện Gingrich đã trở thành những mục tiêu công kích hấp dẫn đối với những đối thủ thách thức thuộc Đảng Dân chủ. Có vô số những chuyên mục quảng cáo trên truyền hình mô phỏng hình ảnh của các nghị sĩ địa phương theo hình ảnh của Gingrich. Tại quận bầu cử Quốc hội thứ ba ở trung tâm Massachusetts, đảng viên Đảng Dân chủ Jun McGovern đã đưa ra khẩu hiệu chiến thắng trong một nỗ lực loại bỏ hạ nghị sĩ năm thứ hai Peter I. Blute: "Nếu bạn đã không bầu cho Newt thì tại sao bạn lại phải bầu cho Blute?". Ở bang New Jersey, biểu trưng cho chiến dịch tranh cử của người thách đấu thành công của Đảng Dân chủ Bill Pascrell Jr. là hình ảnh

của hạ nghị sĩ mới được bầu Bill Martini như một con rối dây do Gingrich điều khiển. Dòng chữ trên biểu trưng viết: "Bất cứ khi nào Newt Gingrich giật dây thì Bill Martini lại giơ tay bỏ phiếu." Các cử tri đã chấp nhận "lời chào hàng" là "Hãy cất dây của Martini vào ngày 5 tháng Mười một."

Để không bị chán nản vì các vấn đề chính trị không được ưa chuộng ở thủ đô, những người đương nhiệm cố gắng thoát khỏi "đám đông Washington". Đầu những năm 1990, những người theo Đảng Dân chủ đã cố gắng lẩn tránh bầu không khí chống Washington. Một chủ đề trong các chuyên mục quảng cáo trên ti vi là "Ông ta bỏ phiếu cho những gì mà ông ta tin tưởng, chứ không phải đơn thuần chỉ là bầu cho Đảng của mình" (thượng nghị sĩ Jeff Bingaman, Đảng Dân chủ, bang New Mexico). Một chủ đề khác lại là "Ông ta sẽ không để Washington làm thay đổi mình" (thượng nghị sĩ Herb Kohl, Đảng Dân chủ, bang Wisconsin).[8] Cả hai ứng cử viên này đều cố gắng lảng tránh khuynh hướng chống lại người đương nhiệm. Hai năm sau, nhiều ứng cử viên của Đảng Cộng hòa đã tránh đề cập những vấn đề không được yêu thích trong kỳ họp Quốc hội khóa 104 của mình. Một mục quảng cáo khác của thượng nghị sĩ Mitch McConnell, Đảng Cộng hòa, bang Kentucky, lại khoác lác rằng ông ta góp phần bảo vệ chương trình ăn trưa ở trường học và đôi khi còn "làm trái với những gì Đảng của ông chủ trương thực hiện."[9]

Nguồn của chiến dịch tranh cử

Tất cả các chiến dịch tranh cử đều cần có nguồn để thực hiện kế hoạch đã được vạch ra. Một kế hoạch khôn khéo nhất thế giới cũng sẽ trở nên vô hiệu khi không có đủ chi phí cần thiết để chuyển tải các thông điệp của nó tới cử tri. Loại hình bang hoặc quận, địa vị hiện tại, tầm nhìn của các ứng cử viên và sự chênh lệch số phiếu giữa các đảng sẽ không có ý nghĩa gì nếu như ứng cử viên thiếu hai nguồn chính: tiền và tổ chức chiến dịch tranh cử.

Huy động các nguồn

Không thể phủ nhận tầm quan trọng của tiền bạc trong các chiến dịch tranh cử. Trên thực tế, mọi chiến dịch chỉ có thể được bắt đầu khi đã có đủ tiền. Các liệu pháp cũ nhằm cắt giảm chi phí, ví

dụ như việc vận động tranh cử hết nơi này đến nơi khác hay việc sử dụng các tổ chức tình nguyện, vẫn còn tồn tại, mặc dù chúng ngốn nhiều thời gian và các nguồn lực mà lẽ ra có thể được dùng để thu hút số lượng cử tri lớn hơn. Ứng cử viên với các cuộc chạy đua khó khăn trong cả cuộc bầu cử sơ bộ và tổng tuyển cử đều phải đối mặt với một tình thế tiến thoái lưỡng nan đặc biệt nan giải. Đó là việc họ nên hạn chế sử dụng nguồn vốn của mình và đối mặt với nguy cơ thất bại trong vòng một hay nên phát động chiến dịch tranh cử rầm rộ ở vòng một và có nguy cơ cạn kiệt tiền cho vòng sau?

Đặc biệt hữu ích là "khoản tiền sớm" - có nghĩa là số tiền trao tay vào buổi đầu của chiến dịch hoặc thậm chí sớm hơn. Danh sách của E. MILY' (viết tắt của câu "Tiền Sớm Giống như một bữa yến tiệc") là một tổ chức được thành lập dựa trên tiền đề này và nó bắt đầu hoạt động vào năm 1985. Tổ chức này quyên góp tiền cho các chiến dịch tranh cử của các ứng cử viên nữ thuộc Đảng Dân chủ, những người đã ủng hộ quyền phá thai. Năm 1998, nó đã bỏ ra 7,5 triệu USD cho 24 ứng cử viên, đây là khoản tiền lớn nhất được dùng trong các kế hoạch tranh cử của bản thân tổ chức này hay các kế hoạch của nó cùng hợp tác với các Ủy ban vận động tranh cử của Đảng Dân chủ.[10] Những người đương nhiệm dự trữ tiền để làm cho những người thách đấu phải tránh xa; và việc quyên góp tiền chậm chạp sẽ tạo điều kiện cho những người thách đấu bắt đầu cuộc đua. Người thách đấu và người đương nhiệm quyên góp tiền để được biết đến, để giành được uy tín và vượt lên dẫn đầu so với những đối thủ khác (về nỗ lực quyên góp tiền của một ứng cử viên đương chức, xem Bảng 4-2). Thomas B.Edsall, một nhà phân tích chính trị, giải thích: "Sự quyên góp tiền thất bại sẽ tạo ra sự mất giá. Một số nhà tài trợ sẽ ngần ngại không muốn đầu tư tiền của mình, kế đến, các đảng trong bang hay toàn quốc sẽ ít có khả năng chi khoản "tiền mềm" có hạn của mình cho việc xây dựng đảng và xóa bỏ các cuộc vận động tranh cử trong các cuộc đua."[11]

"Khoản tiền muộn chớp nhoáng" cũng có thể làm thay đổi khuynh hướng này, mặc dù hiếm khi chỉ dùng mỗi tiền mà có thể tạo nên sự khác biệt. Những tuần cuối cùng của chiến dịch là giai đoạn rất cam go bởi vì cả hai phía (người đương nhiệm và người thách đấu) đều cố gắng giành lấy những cử tri vẫn chưa quyết định dứt khoát là ngả theo ai. Một cố vấn của Đảng Dân chủ nhận xét:

"Bạn cần phải lay động được số 10% hoặc 15% cử tri này, mà nhiều người trong số họ không thực sự chú tâm. Bất hạnh thay, chỉ có thể làm được điều đó bằng những mục quảng cáo tiêu cực hay mang tính chất so sánh."[12] Cuối cuộc chơi, các đối thủ vẫn điên cuồng tấn công và phản công bất chấp thời gian có hạn.

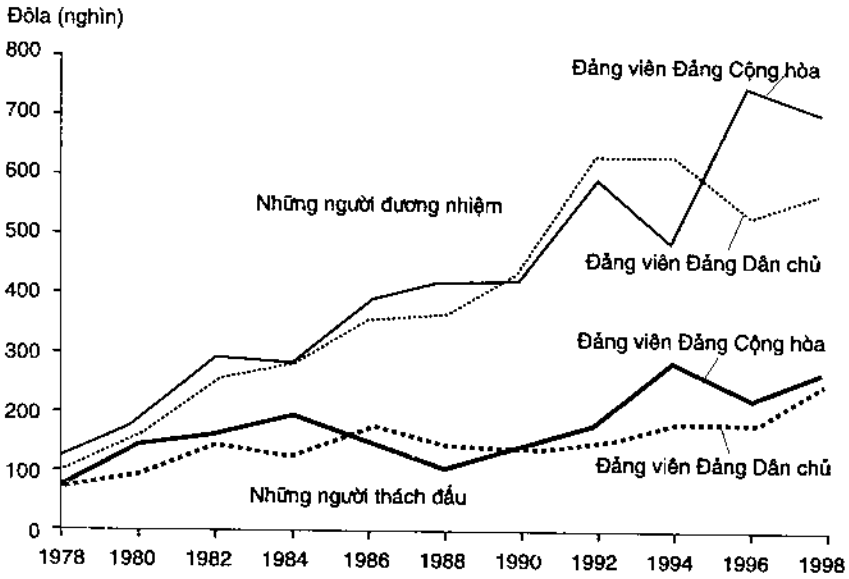
Những người đương chức quyên góp và sử dụng nhiều tiền hơn những người thách đấu trong các chiến dịch (xem Biểu đồ 4-1). Vì người đương chức được biết đến nhiều hơn so với người thách đấu nên việc tiêu tiền của họ thường có mục đích chiến lược. *Những khoản chi tiêu trước* gồm số tiền quyên góp định kỳ, khoản tiền mà cùng với những khoản dư từ các chiến dịch trước, có thể làm nản lòng những đối thủ nặng ký. Một chuyên gia tư vấn tranh cử của Đảng Cộng hòa nhận xét: "Nếu bạn trông giống một con khỉ gôrila nặng 900 pao thì người ta sẽ không muốn đấu với bạn."[13]

Nếu như một đối thủ mạnh và có đầy tiềm lực về tài chính nổi lên thách thức thì những người đương nhiệm có thể *sử dụng khoản tiền sau* để không bị thất bại. Thập kỷ 1990 đánh dấu mức sử dụng tiền lớn nhất từ trước tới nay của người đương nhiệm nhằm chống lại những người thách đấu (những người được chu cấp tiền nhiều hơn bình thường). Năm 1998, các hạ nghị sĩ đương nhiệm đã bỏ ra trung bình hơn 600.000 USD để bảo vệ ghế của mình - số tiền này nhiều hơn gấp 5 lần số tiền mà những người thách đấu sử dụng.[14]

Những người đương nhiệm mới có xu hướng đầu tư thật nhiều vào các khoản chi tiêu trước và sau bởi vì họ, chứ không phải những người làm việc lâu năm, thường có nguy cơ phải đối mặt với các đối thủ đáng gờm. Ngày càng nhiều các quan chức cấp cao tích lũy và sử dụng tiền ít hơn các quan chức cấp dưới, nhất là trong những chặng đầu của chiến dịch tranh cử (trước tháng Bảy của năm bầu cử). Những người đương nhiệm nào chắc chắn nhận được những lá phiếu như mong đợi trong suốt chặng đường dài - với nhiệm kỳ 5 năm hoặc hơn - đều có thể tạo lập vị trí cao đến mức mà họ hầu như không gặp phải những thách thức nghiêm trọng.

Đôi khi những người đương nhiệm chính thức lại cố ý sử dụng quá nhiều tiền vì những lý do nằm ngoài cuộc đua. Một chiến thắng quyết định có thể đặt ra yêu cầu cho một vị trí cao hơn. Các hạ nghị sĩ có thể hướng tới Thượng viện; còn các thượng nghị sĩ có thể hy vọng trở thành những người tranh chức tổng thống. Những

Biểu đồ 4-1 **Các khoản chi tiêu trung bình cho chiến dịch của người đương nhiệm và Đảng trong Hạ viện, 1978-1998.**



Nguồn: Norman J.Ornstein, Thomas E.Mann, và Michael J.Malbin, *Số liệu thống kê quan trọng của Quốc hội*, 1997-1998 (Washington, D.C.: Tạp chí Quốc hội xuất bản 3 tháng một kỳ, 1998), tr.81-82; Uỷ ban bầu cử liên bang, "Báo cáo của uỷ ban về việc quyên góp tiền của Quốc hội trong giai đoạn 1997-1998", tin tức phát hành ngày 28 tháng Tư 1999, tr.14-15.

người khác cố gắng gây ấn tượng với các đồng nghiệp hay các nhóm lợi ích bằng tài nghệ tranh cử của mình. Họ có thể định giá cho sự tự do để tập trung vào công việc của Quốc hội hoặc các mối quan tâm khác. Họ cũng có thể phân phát số tiền không sử dụng đến cho những đồng nghiệp còn thiếu thốn để đổi lại sự ủng hộ của những người này trong tương lai, có thể là trong một cuộc chạy đua giành vị trí lãnh đạo.

Cuối cùng, việc chi tiêu quá nhiều của những người đương nhiệm lại được thúc đẩy bởi ý thức của họ về sự bấp bênh và rủi ro, điều này đã gia tăng trong những năm gần đây. Ông Gary C. Jacobson giải thích: "Do sự bấp bênh mà các thành viên có xu

Bảng 4-1 **Nơi những đồng đô la cho chiến dịch tranh cử được sử dụng: Tỷ lệ phần trăm số tiền được sử dụng bởi người đương nhiệm và người thách đấu (1992)**

Danh mục chi tiêu	Ứng cử viên Hạ viện		Ứng cử viên Thượng viện	
	Người đương nhiệm	Người thách đấu	Người đương nhiệm	Người thách đấu
Chi phí cho quảng cáo/truyền thông	27%	36%	41%	45%
Chi phí văn phòng	25	23	25	24
Chi phí cho việc quyên góp tiền	15	9	21	19
Vận động/tiếp xúc cử tri	20	26	8	9
Thăm dò ý kiến	4	3	3	2
Quà/trò giải trí cho cử tri	2	–*	–*	–*
Đồ biếu, tặng phẩm	5	–*	1	–*
Các khoản khác	3	2	1	1

Nguồn: Tính toán tổng hợp của các tác giả từ các con số trong bài: *Nền chính trị vàng: Cuộc bầu cử Quốc hội năm 1992* của Dwingt Morris và Murielle E.Gamache (Washington, D.C.: Tạp chí Quốc hội xuất bản ba tháng một kỳ, năm 1994), tr.18-29. Các dữ liệu được ban điều hành văn phòng của *Thời báo Los Angeles* tại Washington sưu tập từ báo cáo của Uỷ ban bầu cử liên bang.

Chú thích: Những con số trên bao gồm tỷ lệ phần trăm các khoản chi phí của các ứng cử viên trong cuộc bầu cử năm 1992. Đối với ứng cử viên Hạ viện, đó là các khoản chi phí trong thời gian hai năm (1991-1992); còn đối với ứng cử viên Thượng viện thì đó là khoảng thời gian sáu năm (1987-1992). Các tỷ lệ phần trăm có thể không tương đương với 100 vì đã được làm tròn.

* Chi tiêu ít hơn 1%.

hướng phóng đại những mối đe dọa đối với cuộc bầu cử và phản ứng quá mức đối với những nguy cơ đó. Họ thường bị kích thích bởi những viễn cảnh xấu nhất hơn là những khả năng khách quan - họ phải làm gì để chiến thắng khi mà mọi điều đều trở nên tồi tệ?"[15]

Về phần mình, những người thách đấu sử dụng toàn bộ số tiền mà họ quyên góp được để làm cho các cử tri biết đến mình. Và bởi vì họ thường bắt đầu chiến dịch muộn hơn nên số tiền họ bỏ ra có chiều hướng trở nên sinh nhiều lợi nhuận hơn so với số tiền đó của

người đương nhiệm. Đúng như Jacobson đã nêu rõ rằng một người thách đấu càng chi nhiều tiền thì họ càng có thể thu hút thêm phiếu bầu.[16] Các cuộc bầu cử gần đây (hãy nhớ lại trường hợp của Carolyn McCarthy, đã được bàn tới trong Chương 1) chứng minh khả năng của những người thách đấu với tiềm lực tài chính mạnh có thể đánh bại những người đương nhiệm.

Sử dụng tiền cho chiến dịch

Giống như các hoạt động truyền thông, người ta vận động các chiến dịch và tạo lập ngân quỹ cho chúng bởi sự cần thiết phải giành được số cử tri lớn nhất với chi phí thấp nhất. Bởi vì mỗi chiến dịch lại có những nét khác nhau nên cách thức sử dụng tiền cũng rất khác nhau giữa Hạ viện và Thượng viện, giữa các quận và bang của Quốc hội, và giữa người đương nhiệm với người thách đấu.

Thông thường, các cuộc đua vào Thượng viện trên toàn quốc là những cuộc chạy đua rầm rộ của giới truyền thông với những bức thông điệp chủ yếu được chuyển tải qua đài và ti vi. Chi phí cho chiến dịch ở các bang lớn rất cao, ví dụ như bang California, Florida, New York và Texas. Ở những nơi này, rất nhiều thị trường truyền thông phải hoạt động hết công suất để chuyển tải thông điệp của ứng cử viên tới số lượng dân chúng đông đảo, đa dạng và cơ động. Bảng 4-1 cho biết mức chi phí của hai viện trong một quá trình tranh cử điển hình. Ứng cử viên Thượng viện chi phí nhiều cho việc quảng cáo trên các phương tiện thông tin đại chúng và cho việc quyên góp tiền hơn là các ứng cử viên Hạ viện. Tuy nhiên, họ chỉ chi phí bằng một nửa các ứng cử viên Hạ viện cho các cuộc tiếp xúc cử tri theo cách truyền thống.

Mặc dù giá thành rất cao, biện pháp quảng cáo trên ti vi vẫn phổ biến vì các ứng cử viên nhận thấy nó có lợi và họ tin vào tính hiệu quả của nó. Có thể là họ đúng. Nhà khoa học chính trị Thomas Patterson ước tính rằng vào những năm 1980, chỉ mất khoảng nửa xu để truyền tin đến một người xem truyền hình, so với một xu rưỡi để đến với một người đọc báo và 25 xu để đến với một người nhận thư trực tiếp.[17]

Không phải tất cả các bang đều có các chiến dịch tranh cử công nghệ cao như thế này. Cư dân của những bang nhỏ hơn thường mong đợi sự có mặt của các cử tri tại các buổi lễ hội, diễu hành, hay các hội chợ thường niên của hạt. Các chính trị gia cũng được yêu

cầu là phải xuất đầu lộ diện. Khi dẫn ứng cử viên Thượng viện của đảng mình đi quanh trại chăn heo và cừu ở hạt Ada, bang Oklahoma, một chính trị gia bang Oklahoma đã lưu ý rằng: "Nếu người ta không nhìn thấy bạn ở hội chợ hạt thì bạn sẽ phải nghe họ thuyết giáo vào Chủ nhật."[18] Tại các bang nhỏ, mối quan hệ thân mật thường được đánh giá cao. Đối với các cử tri của vùng Vermont, nhà khoa học chính trị Garrison Nelson cho rằng "Họ muốn biết về bạn". Các nhãn quảng cáo trên thanh cản xe của hạ nghị sĩ độc lập Bernard Sanders ở vùng này chỉ viết đơn giản chữ "Bernie".[19] Ở Bristol, trên bờ biển của đảo Rhode Island, cuộc diễu binh mừng ngày Quốc khánh (4 tháng Bảy) - cuộc diễu binh lâu đời nhất ở đất nước này - là "sự kiện đầu tiên và có lẽ là lớn nhất trong mùa tranh cử."[20] Các ứng cử viên đều được mọi người mong đợi. Ở thị trấn, chỉ có các quan chức nhà nước mới điều hành; còn những người không phải là viên chức thì phải đứng cùng quần chúng ở đường biên.

Các cuộc chạy đua vào Hạ viện ít dựa vào phương tiện thông tin đại chúng hơn các cuộc đua vào Thượng viện, nhưng các ứng cử viên Hạ viện chi phí nhiều hơn cho việc vận động tranh cử trực tiếp, tiếp xúc cử tri và việc tổ chức, bao gồm cả tiền lương, chi phí cho các thiết bị văn phòng, cho việc in ấn, đi lại và chi phí chuyên môn. Trong bốn cuộc đua vào Hạ viện do *Tuần báo quốc gia* nghiên cứu thì đa số tiền đều dành cho việc tổ chức, nhưng chi phí cho quảng cáo (trên báo, đài, ti vi) dao động trong một phạm vi rộng từ 13 đến 36%, tùy thuộc vào việc khu vực bầu cử có được truyền hình bao quát hiệu quả hay không. Điều này là có thể thực hiện được tại quận bầu cử Quốc hội thứ 5 ở bang Oregon. Ở đó, người thắng cử đã bỏ ra một khoản tiền rất lớn để quảng cáo trên ti vi bởi vì các đài địa phương sẽ tiếp cận được với hầu hết các cử tri trong khu vực. Tuy nhiên, tại khu vực bầu cử Quốc hội thứ 9 ở bang New Jersey, chi phí cho các hoạt động quảng cáo trên truyền hình là không hiệu quả. Khu vực này nằm trong thị trường truyền thông của thành phố New York, bao gồm hàng triệu người không đủ tư cách bầu cử tại khu vực 9. Tại đây, ứng cử viên thắng cử đã bỏ ra 86% tổng số tiền dành cho truyền thông để quảng cáo trên đài, hình thức này đỡ tốn kém hơn và cho phép các ứng cử viên chuyển tải thông điệp tới cử tri một cách chính xác hơn.[21]

Đặc điểm của ứng cử viên và các tổ chức đảng của họ cũng tác

Bảng 4-2 **Hãy xem ứng cử viên Brian Baird sử dụng ngân sách thời gian như thế nào từ tháng Bảy đến tháng Mười 1998**

Hoạt động	Tổng số giờ Số phút đã dùng[1]	Tỷ lệ phần trăm
Thời gian kêu gọi quyên góp	397:30	32%
Các hoạt động quyên góp khác	36:00	3
Gặp gỡ cá nhân, nhóm và các chính trị gia	146:00	12
Gặp gỡ quần chúng	96:00	8
Gặp gỡ giới truyền thông	31:00	2
Tiếp xúc cử tri	89:15	7
Gặp gỡ ban điều hành	58:45	5
Đi lại	203:15	16
Thời gian cá nhân	201:30	16
Tổng số giờ	1.259:15	100[2]
Số giờ mỗi ngày	10:12	

Nguồn: Chiến dịch tranh cử Quốc hội của Baird, 1998, trong bài "Cuộc đấu tranh vào Quốc hội của Baird" của James A. Thurber và Carolyn Long, và bài *Cuộc đấu tranh vào Quốc hội* do James A.Thurber biên tập (trong báo).

[1] Trừ ba ngày tranh cử trong tháng Mười một: 33 tiếng, 15 phút, phần lớn là tiếp xúc cử tri.

[2] Tỷ lệ phần trăm không chính xác đến đơn vị trăm, vì đã được làm tròn.

động đến việc kết hợp các hình thức thông tin đại chúng và dự thảo ngân sách truyền thông. Những người đương nhiệm tự tin có thể chi tiền cho quảng cáo trên báo chí hoặc qua các ngân hàng điện thoại để gửi thông điệp của mình tới những nhà hoạt động và những người ủng hộ. Những ứng cử viên ít được biết đến hơn phải quảng cáo họ trên các phương tiện truyền thông quy mô lớn như truyền hình hoặc quảng cáo ngoài trời để làm cho tên của họ được biết đến nhiều hơn.[22] (Sự khác biệt này được phản ánh trong Bảng 4-1). Những người thách đấu ở Hạ viện và Thượng viện đều chi phí nhiều cho hoạt động thông tin đại chúng và chi phí ít cho việc vận động truyền thông hơn những người đương nhiệm. Và mặc dù, về lý thuyết, những người thách đấu cần nhiều tiền hơn cho việc chuyển tải thông điệp tới cử tri, nhưng trên thực tế, họ lại chi ít tiền cho việc quyên góp hơn người đương nhiệm.

Những người đương nhiệm cũng chi nhiều tiền hơn cho việc

tặng quà cử tri, giải trí và tặng quà cho những người khác. Từ năm 1989, tiền cho chiến dịch tranh cử đã bị cấm sử dụng cho các "mục đích cá nhân", và đến năm 1995, Ủy ban bầu cử liên bang (FEC) lại thắt chặt những quy định về các khoản chi được phép - mặc dù vấn đề này vẫn là một vấn đề gai góc. Ủy ban này vẫn cho phép cử tri được nhận các món quà có "giá trị nhỏ". Báo cáo chi tiêu về chiến dịch tranh cử của các ứng cử viên và những ủy ban hoạt động chính trị mà họ có liên quan (PACs) đã hé mở một loạt các hoạt động gây kinh ngạc, ví dụ như việc mua hoa, thuê ô tô, tổ chức các trận đấu điền kinh, tài trợ cho các cuộc thi và các giải thưởng, mua vé xem thể thao và bao cấp các chuyến đi và những trò giải trí. Năm 1994, hạ nghị sĩ Steve Largent, Đảng Cộng hòa, bang Oklahoma, một cầu thủ bóng đá của đội Hall of Fame, đã bỏ ra hơn 2.500 USD trong tổng số tiền tranh cử để mua bóng cho các cử tri trẻ tuổi, và hạ nghị sĩ John D. Dingell, Đảng Dân chủ, bang Michigan, đã chi 1.655 USD trong số tiền tranh cử của mình để mua đủ loại món quà.[23]

Tổ chức chiến dịch tranh cử

Thực hiện kế hoạch tranh cử là công việc của các ứng cử viên và các tổ chức của họ. Vận động tranh cử không phải là việc dành cho những người rụt rè. Hãy xem xét trường hợp của giáo sư tâm lý Brian Baird, đảng viên Đảng Dân chủ, người đã giành được một ghế tại quận thứ ba của Washington vào năm 1998. Hai năm trước đó, chỉ thua người đương nhiệm 887 phiếu bầu, ông Baird thề là sẽ chạy đua tận lực trong lần hai khi mà người đương nhiệm đó rút lui để chạy đua vào Thượng viện. Lịch trình tranh cử của ông được tóm tắt trong Bảng 4-2. Baird đã dành gần như toàn bộ thời gian thức của mình để vận động tranh củ, trong suốt các tháng đỉnh cao (từ tháng Bảy tới tháng Mười) - với hơn 10 tiếng mỗi ngày trong 123 ngày. Quỹ thời gian lớn nhất - chiếm tới hơn 1/3 - được Baird sử dụng để quyên góp 1,3 triệu USD cần thiết cho việc giành lấy vị trí trống. Phần lớn khoảng thời gian đó, ông ngồi trong một cái phòng nhỏ mà ông gọi là "hầm trú ẩn", đeo một chiếc tai nghe và gọi cho những người đóng góp có tiềm năng. Nhiều cuộc gặp gỡ giữa ông với các cá nhân, các nhóm và các chính trị gia khác cũng liên quan tới việc quyên góp tiền. Việc đi lại cũng mất nhiều thời gian mặc dù Quận Ba (gồm Olympia và Tây Nam Washington) chỉ có diện tích trung bình. Những ngày vận động tranh cử khó khăn của ông vẫn

chưa hết: quận của ông vẫn tiếp tục là mục tiêu của cả hai Đảng.

Trước đây, những người tranh cử phải dựa vào bộ máy đảng ở địa phương để huy động cử tri, và ở một số nơi họ vẫn làm như vậy. Nhưng ngày nay không mấy tổ chức đảng của địa phương lại có nhân viên và tiền để tiến hành các chiến dịch một cách hiệu quả. Những nhà cố vấn tranh cử được thuê, ngày càng tăng lên do đòi hỏi của công dân hoặc những nhà hoạt động trong nhóm lợi ích, đã thay thế phần lớn những người vận động thuộc đảng địa phương và những người tình nguyện trước đây. Một số chiến dịch dân tuý coi trọng việc huy động những người tình nguyện nòng cốt: ví dụ như các công nhân lao động, các nhóm phụ nữ, môi trường và người cao tuổi đã đóng góp phần lớn cho chiến thắng của thượng nghị sĩ Paul Wellstone, Đảng Dân chủ, bang Minnesota, trong cuộc tái tranh cử năm 1996 và cho việc thách đấu thành công của hạ nghị sĩ Jim McGovern, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts.[24]

Chiến thắng của Tammy Baldwin năm 1998 trong việc giành một ghế trống ở Quận Hai của bang Wisconsin (Madison) đã được thúc đẩy bởi khoảng 3000 tình nguyện viên, 1700 người trong số họ là sinh viên đại học Wisconsin. Phần lớn họ thả một hoặc hai truyền đơn hoặc gọi điện thoại vào mỗi tối. Nhưng một số người - khoảng 35 người trong cuộc tổng tuyển cử - làm việc cả ngày. Rất nhiều nỗ lực của tình nguyện viên đều nhằm vào 40.000 sinh viên của trường Đại học Wisconsin của quận Madison. Các sinh viên này nổi tiếng là những cử tri thờ ơ, họ chiếm tới 10% trong số các cử tri tương lai của quận Madison. Baldwin cảm thấy như "trẻ lại" sau các cuộc gặp hằng tuần với sinh viên:

> Tôi tới các cuộc gặp gỡ này chỉ để lắng nghe họ tranh luận và để cảm thấy phấn chấn. Joe [cố vấn về lĩnh vực này] ngồi cạnh máy nghe đặt giữa phòng để đặt các câu hỏi. "Được rồi, các bạn có bao nhiêu trưởng phòng và người quản lý ký túc xá?". Ai đó sẽ trả lời: "Chúng tôi có 87 người cho 150 vị trí." Ông ta sẽ hỏi tiếp: "Tuần tới các bạn sẽ có bao nhiêu người nữa?"... Tất cả mọi người đều được các cuộc gặp gỡ như thế tiếp thêm sức mạnh. Bằng nhiều cách, các chiến dịch tranh cử của chúng tôi là một cố gắng tiếp xúc cá nhân và lỗi thời. Cố gắng này thực sự đã đồng hành với chiến dịch cho tới tuần cuối cùng.[25]

Nỗ lực của những người tình nguyện đã mang lại thành công.

Ông Baldwin đã giành được 70% phiếu bầu tại sáu khu vực với sự tập trung cao nhất của các sinh viên Đại học Wisconsin.

Chừng nào còn có thể trả được tiền thì các ứng cử viên ngày nay vẫn có thể nhận được các dịch vụ tranh cử từ các công ty tư vấn chính trị. Một số công ty đưa ra vô số các dịch vu; những công ty khác lại tập trung vào nghiên cứu khảo sát, kêu gọi qua thư trực tiếp, các ngân hàng điện thoại, quảng cáo, trả tiền cho thời gian truyền thông, điều phối các nỗ lực tình nguyện, quyên góp tiền, hoặc quản lý tài chính và kiểm toán. Mặc dù thường nhận được những lời quảng cáo rùm beng nhưng các nhà tư vấn hiếm khi làm đổi hướng chiến dịch. Nhiều nhất thì họ chỉ có thể tạo ra phần lớn nguồn cho cử tri và giúp chống lại những cuộc tấn công của đối thủ. Họ không thể đền bù cho những cử tri lười nhác, kém năng lực hay cho ban điều hành tranh cử nào không hoàn tất công việc.

Nhờ có được các nguồn lớn hơn, những người đương nhiệm rất có thể sẽ có những nhà quản lý giàu kinh nghiệm và chuyên môn. Edie Goldenberg và Michael Traugott giải thích rằng các chiến dịch của người đương nhiệm

> Có xu hướng được điều hành bởi những người giàu kinh nghiệm và kiếm sống bằng công việc đó. Trên hết, ban điều hành chiến dịch của họ tương đối đông, đội ngũ nhân viên đồng đều và có rất nhiều kỹ năng cần thiết cho việc đối phó với một môi trường tranh cử đang trở nên phức tạp hơn, nhiều lĩnh vực hơn và ngày càng dựa nhiều vào kỹ thuật.[26]

Các phụ tá giàu kinh nghiệm tại văn phòng giúp tạo lập sự ủng hộ trong suốt nhiệm kỳ của các nhà lập pháp. Đúng như một học giả đã miêu tả về quá trình này:

> Tóm lại, nhân viên của người đương nhiệm cho phép ông ta thu hút và giữ lại những nhân vật cốt lõi trong tổ chức chính trị cá nhân của mình... Người đương nhiệm chọn một đội ngũ nhân viên kỳ cựu giàu kinh nghiệm và được trả lương công khai để làm một nhiệm vụ mà họ đã thành công trước đó, có thể là rất nhiều lần trước đó, và không khác gì mấy so với công việc hàng ngày của họ.[27]

Các cố vấn Quốc hội thường được yêu cầu phải kiềm chế các hoạt động tái tranh cử trong giờ làm việc chính thức, nhưng trên

thực tế thực hiện điều này rất khó. Công việc thường ngày của các thành viên ban điều hành chiến dịch tranh cử luôn có những hậu quả không thể tránh khỏi, nhất là những công việc như vận động và tiếp xúc cử tri.

Việc dựa vào các tổ chức chuyên môn cũng làm gia tăng một loạt các vấn đề. Không phải tất cả các tổ chức đều cẩn trọng trong việc ủng hộ các tiêu chuẩn chuyên môn và tiêu chuẩn đạo đức. Ví dụ như việc nghiên cứu tìm hiểu phe đối lập, mục đích của nó là "nắm lấy điểm yếu của các đối thủ, của khách hàng và, nếu mọi việc tốt đẹp thì sẽ vạch trần họ là những kẻ đạo đức giả, kẻ nói dối, những tên trộm hay tiết lộ những đức tính khó chịu."[28] Phần lớn các chiến dịch đều đầu tư nghiên cứu phe đối lập; một số khác còn đi quá xa vượt ra ngoài những vấn đề trong hồ sơ công và chuyển hướng sang xoi mói các vấn đề riêng tư. Một loại hình đấu tranh khác trong vận động tranh cử là các cuộc thăm dò mang tính chất thúc đẩy. Đây là một hình thức điều tra khảo sát, đặt ra những câu hỏi nhằm thay đổi ý kiến của cử tri được tiếp xúc. Nó tiết lộ những thông tin tiêu cực về đối thủ với hy vọng đẩy cử tri ra khỏi ông hoặc bà ta và kéo cử tri về phía ứng cử viên trả tiền cho cuộc thăm dò dư luận.

Kỹ nghệ vận động tranh cử

Các chiến dịch tranh cử được vạch ra để chuyển tải thông điệp của các ứng cử viên tới những người sẽ ủng hộ và bầu cho họ trong cuộc bầu cử. Các chiến dịch không nhất thiết phải tập trung vào tất cả cử tri mà thường chỉ nhằm vào các nhóm nhỏ hơn, chủ yếu là những nhóm chắc chắn sẽ bầu cho ứng cử viên. Thực ra, các kỹ thuật vận động được phân biệt bởi số lượng và loại cử tri mà chúng hướng tới.

Cuộc chiến trên bộ: "Ôm hôn thắm thiết" và các hình thức tiếp xúc thân mật khác

Sự xuất hiện và kêu gọi trực tiếp của ứng cử viên tới các cử tri - tại các trung tâm mua bán, cổng nhà máy, hoặc thậm chí từng nhà - là bộ phận của mọi chiến dịch. Trong chiến dịch tranh cử đầu tiên vào Thượng viện năm 1948, Lyndon B. Johnson đã đi thăm những thị trấn nhỏ của bang Texas theo một cách thức rất táo bạo: đó là

nhảy dù từ trên một chiếc trực thăng cùng với Stetson (Có một phụ tá được giao nhiệm vụ mang theo chiếc mũ để dùng tại các điểm dừng tiếp theo)[29] Các ứng cử viên khác, những người thích ở gần với mặt đất hơn, thì tổ chức các chuyến đi bộ hoặc các hoạt động khác để thu hút sự chú ý. Không mấy quan chức được bầu mà lại không phải nỗ lực làm cái việc có tên gọi thiếu tế nhị là "ôm hôn thắm thiết". Jim Bunning, Đảng Cộng hòa, bang Kentucky, một cầu thủ bóng chuyền của Hall of Fame và là hạ nghị sĩ có thâm niên sáu năm, đã giành được một ghế Thượng viện vào năm 1998, thú nhận rằng ông đã phải "học để thưởng thức" niềm vui bắt tay như là một phần của chiến dịch tranh cử. "Bạn không thể được bầu tới sáu lần mà không làm như vậy," Bunning đã nói như vậy khi ông và gia đình đi bộ nhanh cùng đám đông trong buổi dã ngoại lần thứ 118 của nông trang Fancy - buổi khai mạc truyền thống của chiến dịch tranh cử mùa thu ở bang Kentucky. "Bạn phải làm quen với việc đó."[30]

Tiếp xúc cá nhân là một phương pháp vận động tranh cử hiệu nghiệm, nhất là ở các quận của Hạ viện và các bang nhỏ. (Gần ¼ số người được hỏi trong các cuộc khảo sát trên toàn quốc đều đòi hỏi phải có các cuộc tiếp xúc cá nhân với các đại diện đương nhiệm của họ). Tuy nhiên, vận động từng người là một thách thức về mặt thể chất và tâm lý của ứng cử viên và thành công thường là một việc khó khăn. Chuyên gia về chiến dịch tranh cử Ron Fauchenx nhớ lại những ngày đi vận động của mình. "Ứng cử viên thường thấy khó khăn nhất khi nhấn chuông cánh cửa đầu tiên. Việc vận động tranh cử đòi hỏi rất nhiều thời gian và sự kiên trì."[31] Ông cũng nói rằng nhiều nhất thì những người đi vận động chỉ tiếp cận được 30% số cử tri của một vùng vì: chỉ có 60% sẽ ở nhà, và người ra mở cửa cho bạn chỉ đại diện cho một nửa số thành viên đủ tư cách bầu cử trong gia đình. Để tiếp cận nhiều cử tri hơn trong mỗi chuyến đi, các ứng cử viên phải tìm kiếm trong các khu buôn bán, các nhóm có tổ chức, các hội chợ hoặc các cuộc mít tinh lớn. Thả tờ rơi và gửi thư cũng giúp tiếp cận thêm nhiều cử tri hơn.

Ở những bang đông dân, các ứng cử viên có rất ít thời gian dành cho cử tri. Họ quá bận bịu với việc kêu gọi quyên góp tiền, xuất hiện trên đài hoặc các buổi phỏng vấn trên truyền hình hoặc gặp gỡ với giới biên tập báo chí. Tuy nhiên, có ít nhất một lý do mang tính thuyết phục để thực hiện một cách tương đối, ít cần

trọng các cuộc vận động tranh cử cá nhân: đó là niềm hy vọng rằng các phóng viên địa phương hoặc các máy quay truyền hình sẽ đề cập sự xuất hiện của bạn. Ta hãy xem xét cuộc chạy đua quyết liệt vào Thượng viện năm 1996 ở bang New Jersey giữa hai nghị sĩ, đảng viên Đảng Cộng hòa Richard A. Zimmer và đảng viên Đảng Dân chủ Robert G. Torricelli, người chiến thắng. Mặc dù là một bang nhỏ nhưng New Jersey lại nằm giữa hai thị trường truyền thông lớn nhất và đắt nhất nước Mỹ. Vì thế, các ứng cử viên tập trung vào việc "xuất hiện hàng ngày ở một số nơi trong vòng một tiếng hoặc hơn - ví như ở một trường tiểu học, một văn phòng phúc lợi xã hội, hay ở sân tập bắn của cảnh sát - với hy vọng thu hút được sự chú ý nhất định của công chúng và giới báo chí."[32]

Ở một số khu vực mạnh của đảng, tiếp xúc cử tri là công việc của những người đứng đầu đơn vị, khu vực hay khối bầu cử. Một số ứng cử viên vẫn phân phát "tiền đi lại" cho những người đứng đầu khu vực bầu cử để khuyến khích họ thu được nhiều phiếu bầu và cung cấp những khoản tiền thưởng nhỏ cho việc bỏ phiếu. Ngày nay, không mấy vùng lân cận còn có các tổ chức đảng chặt chẽ. Các ứng cử viên và cố vấn của họ phải tuyển mộ người làm - dù là tình nguyện viên hay người có chuyên môn - để bảo đảm rằng các cử tri đã đăng ký, phân phát tờ rơi, tạo ra các đám đông và các cuộc mít tinh và để tập hợp các cử tri trong ngày bầu cử. Những người làm trong chiến dịch tranh cử phải điều hành các ngân hàng điện thoại tinh vi ở khu đầu não và phải đi tới từng nhà để vận động ủng hộ.

Cuộc chiến trên không: Truyền thông và những lời kêu gọi quần chúng

Các ứng cử viên thường tránh kêu gọi trực tiếp, mặt đối mặt với cử tri bằng cách tiến hành quảng cáo và xuất hiện trên truyền hình. Nhất là trong các cuộc bầu cử toàn quốc, nỗ lực truyền thông có thể là cách duy nhất giúp ứng cử viên gửi những thông điệp của họ tới đông đảo cử tri. Truyền hình là phương tiện thông tin mang lại "hình ảnh rộng lớn nhất" và cũng hiệu quả nhất; nhưng phương tiện này có vô số mục quảng cáo mà phần lớn không có tính chính trị. Hơn 750.000 mục quảng cáo chính trị đã tác động mạnh đến người xem ở 75 thị trường truyền hình lớn nhất trong mùa bầu cử 1996. Mặc dù vậy, những quảng cáo này chỉ chiếm có 1,3% toàn bộ quảng cáo được chiếu trên ti vi thời gian đó (từ tháng Tư đến tháng Mười).[33]

Các nỗ lực truyền thông được phân biệt bởi mức độ chuẩn bị và đóng góp của chúng thông qua sự điều khiển của các ứng cử viên. Nghịch lý thay, một số lời kêu gọi hiệu quả nhất - ví dụ như sự bao quát thông tin và sự đồng tình ủng hộ - lại được quyết định bởi những người khác chứ không phải ứng cử viên. Các cuộc phỏng vấn của các nhà báo có thể đưa ra những câu hỏi không được mong muốn hoặc mang tính thù địch, bởi thế, nhiều chính trị gia thường tìm kiếm những môi trường thân thiện hơn với các buổi nói chuyện mà người dẫn chương trình không thuộc giới báo chí. Những lời kêu gọi do ứng cử viên mua và chi trả - bản tin nội bộ, quảng cáo trên phương tiện truyền thông và thư trực tiếp - thậm chí còn thích hợp hơn, nhưng cách làm này ít được tin cậy bởi vì chúng được xem như là biện pháp hỗ trợ.

Tuy nhiên, việc bao quát chiến dịch bằng truyền thông, thông tin là rất khó nắm bắt, đặc biệt đối với các cuộc đua vào Hạ viện.[34] Bởi vậy, phần lớn các ứng cử viên phải tự xử lý việc tiếp cận các cử tri. Ở đây, có một sự khác biệt lớn giữa cuộc đua vào Hạ viện và cuộc đua vào Thượng viện: cuộc đua vào Hạ viện được các phương tiện thông tin đề cập ít hơn cuộc đua vào Thượng viện. Mặc dù những người chạy đua vào Thượng viện quảng cáo mình rộng rãi hơn nhưng họ vẫn có sự kiểm soát nội dung ít hơn các ứng cử viên Hạ viện.

Quảng cáo tích cực. Phần lớn các chủ đề của chiến dịch đều kêu gọi những chiến dịch quảng cáo tạo ra phản ứng tích cực của công dân. Những quảng cáo như vậy giới thiệu các ứng cử viên với cử tri, nhấn mạnh những phẩm chất chung và riêng của họ, và kể lể các tài nghệ của họ. Vận động tranh cử ở quận 22 của bang California (Santa Barbara, San Luis Obispo) sau cái chết đột ngột của chồng, bà Lois Capps đã giới thiệu về bản thân, nhấn mạnh những mối quan hệ ở địa phương và gắn bản thân mình với những vấn đề mà công chúng quan tâm.

> CAPPS: Trong 33 năm, tôi đã sống và chăm sóc gia đình mình ở đây. Chồng tôi, ông Walter, đã có vinh hạnh được đại diện cho các bạn, và giờ đây tôi đang vận động tranh cử để hoàn thành nhiệm kỳ của ông ấy. Với tư cách là một giáo viên và một người mẹ, tôi coi việc nâng cấp các trường học là một ưu tiên hàng đầu. Tôi sẽ sử dụng kinh nghiệm là một y tá của mình để đấu tranh cho những chương trình chăm sóc sức khoẻ bảo vệ cho người cao tuổi và đấu tranh cho quyền được lựa

chọn bác sĩ riêng, và tôi sẽ ủng hộ cải cách thuế và giảm thuế cho các gia đình lao động.

PHÁT NGÔN VIÊN: Kinh nghiệm sống khiến cho bà Lois Capps trở thành một lựa chọn sáng giá vào Quốc hội.[35]

Giữa tháng Một và tháng Mười một 1998, bà Capps đã vận động tranh cử và thắng các đối thủ của mình trong bốn cuộc đua khác nhau - cuộc bầu cử đặc biệt, sau đó là cuộc đua phụ cho nhiệm kỳ một phần và kế đến là cuộc bầu cử vòng một và cuộc tổng tuyển cử cho một nhiệm kỳ toàn phần. Những quảng cáo giống như quảng cáo của bà Capps đều giới thiệu về các ứng cử viên với những lời lẽ đầy nhiệt huyết và tình người mà các công dân có thể cảm thông. Đảng viên Đảng Dân chủ Dennis Moore, một người tranh cử năm 1998 ở quận Ba của bang Kansas (ở phía đông bắc; khu ngoại ô thành phố Kansas) đã có một bản tóm tắt rất xuất sắc, nhưng chính tài năng của một ca sĩ nghiệp dư và một tay chơi ghita đã khiến ông có thể tiếp xúc với cử tri ở cấp độ cá nhân. Người ta đã thuyết phục được ông Moore làm một chương trình truyền hình với đề tài "Các bài học Ghita". Sau khi giới thiệu một số loại hình âm nhạc (nhạc đồng quê, rock, blues), ông sẽ chơi một đoạn ngắn và sau đó áp dụng chúng cho từng vấn đề. Ví dụ như: "Rock: chúng ta cần làm cho An sinh xã hội vững chắc như là nhạc rock vậy."[36] Moore đã giành được ghế bằng một con số cách biệt với 10.000 lá phiếu.

Nếu như làm khéo, quảng cáo trên truyền hình có thể sẽ mang tới tận hộ gia đình các chủ đề của ứng cử viên một cách tinh xảo và hiệu quả. Có thể lấy một ví dụ điển hình là trường hợp của ông Russell Feingold, nhà lập pháp không mấy tiếng tăm ở bang Wisconsin. Hàng loạt chuyên mục quảng cáo trên truyền hình sắc sảo, hài hước và không tốn kém mấy đã giúp ông thắng những đối thủ tiếng tăm hơn và được cung cấp tài chính tốt hơn trong cuộc bầu cử vòng một của Đảng Dân chủ và sau đó còn đánh bại một thượng nghị sĩ đương nhiệm đã có thâm niên hai nhiệm kỳ.[37] Trong khi các đối thủ của ông dùng các quảng cáo tiêu cực để đấu tranh lẫn nhau, Feingold lại cho trình chiếu những chuyên mục ngắn riêng, thông minh, miêu tả bản thân như là một "ứng cử viên bị thua thiệt". Một chuyên mục cho thấy Elvis còn sống và đang ủng hộ Feingold. Nội dung của một chuyên mục khác là hình ảnh

Feingold đi vòng quanh căn nhà khiêm tốn của mình, mở cửa phòng bí mật và nói: "Không có gì xấu xa cả". Trong một chuyên mục khác, ông đã dán ba lời hứa quan trọng nhất của ông lên cửa gara của mình. Mặc dù không tiêu tốn nhiều trong cả cuộc bầu cử vòng một lẫn cuộc tổng tuyển cử, Feingold vẫn trở thành một trong năm người thách đấu thành công trong các cuộc đua vào Thượng viện năm 1992.

Một số lời kêu gọi trên phương tiện truyền thông được phối hợp với các chiến dịch thông tin. Nhằm thu hút lá phiếu của sinh viên ở thành phố Madison thuộc bang Wisconsin, ứng cử viên Tammy Baldwin đã cho trình chiếu cái mà nhân viên của bà gọi là tiết mục quảng cáo "Bucky" (đối với trường Đại học Wisconsin, biểu tượng may mắn là "Bucky Badger"). Tiết mục này được phát trên MTV và các chương trình khác như *Ally McBeal*. Mục quảng cáo đó nói rằng "Chỉ có một ứng cử viên hiểu các vấn đề của chúng ta" và kết thúc bằng một lời mời chào bỏ phiếu kèm theo số điện thoại và địa chỉ mạng của bà Baldwin. Mỗi khi tiết mục quảng cáo hoạt động thì mọi đường điện thoại của khu đầu não sẽ được bật sáng.[38]

Có hai nhà nghiên cứu đã tiến hành so sánh "phương thức truyền hình" của ứng viên đương nhiệm Thượng viện và người thách đấu, phương thức này được xác định như là "sự giới thiệu bản thân thông qua quảng cáo mang tính chính trị."[39] Những người đương nhiệm có xu hướng sử dụng các quảng cáo dài hơn, dựa nhiều hơn vào các giấy chứng nhận, nhấn mạnh những chủ đề tích cực, ăn mặc nghi lễ hơn, sử dụng câu chuyện kể của người khác thường xuyên hơn và nhấn mạnh đến năng lực. Những người thách đấu thường sử dụng những lời bình luận tiêu cực, ăn mặc giản dị, chứng tỏ khả năng đương đầu với ứng cử viên, kể chuyện bằng giọng điệu riêng và nhấn mạnh những chủ đề đáng tin và gần gũi với cử tri.

Tấn công qua quảng cáo. Khác biệt với những quảng cáo tích cực, người ta còn biết đến những quảng cáo *tương phản* phân biệt ứng cử viên với đối thủ, và những quảng cáo *tiêu cực* tấn công vào cách xử thế hoặc quan điểm của đối thủ. Ranh giới giữa quảng cáo tương phản và quảng cáo tiêu cực thường không rõ ràng. Chương trình kiểm soát súng của Dennis Moore là một loại quảng cáo tương phản. Bức thông điệp được chuyển đi với hình ảnh một tay súng rách rưới đang rình rập bên ngoài sân trường, và chủ đề "điều

này có thể xảy ra ở đây" đã được đưa ra để công kích những lá phiếu và lập trường của người đương nhiệm về kiểm soát súng. Mục quảng cáo này đã gây ấn tượng với giới phụ nữ ở các nhóm trọng tâm, nhưng những người điều hành chiến dịch cẩn trọng vẫn quyết định sử dụng biện pháp này vào phút chót của chiến dịch và chỉ trong những giờ không cao điểm.[40] Quảng cáo sẽ thực sự chuyển sang hướng tiêu cực khi mà chúng tập trung tấn công đối thủ. Một số quảng cáo bóp méo hình ảnh của đối thủ (Newt Gingrich hay Bill Clinton là những lựa chọn thường xuyên của loại quảng cáo này) hoặc đưa ra hình ảnh đối thủ có chiếc mũi dài giống như của Pinocchio khi "những lời nói dối" được nêu lên. Các ứng cử viên Thượng viện năm 1998 của bang New York, thượng nghị sĩ đương nhiệm Alfonse M. D'Amato, Đảng Cộng hòa, và hạ nghị sĩ Charles E. Schumer, Đảng Dân chủ, đã tấn công lẫn nhau với những lá phiếu mà họ đã bỏ trong những năm 1970 khi ông Alfouse M. D'Amato là người quản lý một thị trấn, còn ông Charles E. Schumer làm trong cơ quan lập pháp của bang.[41]

Trong nhiều cuộc đua, ý kiến của cử tri luôn được theo dõi trong suốt chiến dịch và chiến thuật phá hoại của phe đối lập bị phản ứng lại ngay lập tức. Nhiều chính trị gia đã bị thất bại vì do dự không chống lại các cuộc tấn công của đối thủ. Một ví dụ điển hình là chiến dịch tranh cử chức tổng thống năm 1988 của đảng viên Đảng Dân chủ Michael Dukakis; sự phản ứng chậm trễ của ông đối với các quảng cáo tiêu cực bị coi là nguyên nhân chính dẫn tới thất bại thảm hại của ông trước ông George Bush. Một nhà sản xuất các chương trình quảng cáo của thượng nghị sĩ Feinstein nói: "Mike Dukakis đã dạy cho mọi người một bài học. Bạn không thể để mọi thứ đi qua. Bạn phải phản ứng lại."[42] Công nghệ hiện nay có thể sản xuất và phân phát các quảng cáo phản hồi trong một vài giờ; chúng có thể được gửi bằng vệ tinh tới các đài truyền hình trong suốt cuộc vận động tranh cử. Vô số các quảng cáo công kích và phản hồi có thể được tạo ra trong suốt quá trình của một cuộc tranh cử cam go.

Khi bị các quảng cáo tiêu cực công kích, các ứng cử viên và cố vấn của họ buộc phải "tích cực chống lại". Các quảng cáo tiêu cực đã trở thành một hệ quả xấu của việc vận động tranh cử hiện đại bởi vì các chính trị gia tin vào tính hiệu quả của chúng. Những cuộc thử nghiệm gần đây do hai nhà nghiên cứu truyền thông tiến hành

đã phần nào khẳng định tình trạng này. Các học giả nhận thấy các quảng cáo tiêu cực làm tăng mức độ thông tin của cử tri cho dù những thông tin được chuyển tải là những thông tin xuyên tạc và tầm thường. Cả các quảng cáo tiêu cực cũng như các quảng cáo tích cực đều không ảnh hưởng nhiều đối với những người ủng hộ: "quảng cáo có xu hướng củng cố những quan điểm họ đã có trước đó và chỉ làm tăng một chút (hoặc giảm một chút) khuynh hướng bầu cử của họ. Nhưng các quảng cáo tiêu cực có tác động rất lớn đến các công dân có ít thông tin để bắt đầu và đến những người ít hoặc không trung thành với đảng - những người này chiếm một tỷ lệ ngày càng gia tăng trong các cử tri.[43] Vượt xa khỏi các chiến dịch cụ thể, những lời kêu gọi tiêu cực cũng có tác động làm xói mòn cuộc sống của công dân, kích động sự ác cảm của họ đối với các chính trị gia và các thể chế chính trị.

Sự xuyên tạc và những lời nói dối bẩn thỉu. Cũng giống như các hình thức quảng cáo sản phẩm khác, các chiến dịch quảng cáo mang tính chính trị thường nói sai hoặc bóp méo sự thật để bảo vệ quan điểm của chúng. Đôi khi việc xuyên tạc thông tin trắng trợn đến mức phải dùng tới thuật ngữ *những lời nói dối bẩn thỉu* để chỉ việc này. Nó không chỉ bao gồm các thông tin giả, mà nó còn sử dụng những tấm ảnh giả hoặc làm giả mạo "các bản tin" hoặc "các bản tóm tắt tin quan trọng". Một biện pháp cực kỳ xấu là chỉ trích đối thủ về những sự việc tồi tệ mà người đó không có quyền kiểm soát. Biện pháp kiểu như vậy đã được thể hiện trong cuộc công kích của hạ nghị sĩ bang Nebraska - ông Jon Christensen - đối với Mike Johanns, thị trưởng nổi tiếng của thành phố Lincoln, trong cuộc bầu cử thống đốc tiểu bang vòng một của Đảng Cộng hòa vào năm 1998. Ám chỉ hai buổi truyền hình cáp công khai ở Lincoln, một truyền đơn của Christensen đã viết rằng: "Bạn có cho phép con cái của mình xem các chương trình truyền hình tục tĩu không? Mike Johanns có đấy!". Theo luật pháp, Johanns không có quyền kiểm soát các chương trình truyền hình cáp. Truyền đơn này đã gây ra sự phản đối của các phương tiện thông tin địa phương, thượng nghị sĩ của Đảng Cộng hòa và hai thành viên Hạ viện. Sự việc này không chỉ khiến Christensen phải trả giá trong cuộc bầu cử mà còn có thể phải kết thúc sự nghiệp chính trị của ông nữa.[44]

Một số người đề nghị kiểm soát chặt chẽ hơn hoạt động quảng cáo cho chiến dịch - ví dụ như, yêu cầu ứng cử viên xuất hiện trong

tất cả các quảng cáo nói về các đối thủ của họ hoặc đòi hỏi họ phải nêu sự đồng tình với mục quảng cáo trên truyền hình.

Theo như chúng ta biết hiện nay, không có một quyền tài phán nào lại táo bạo như ở bang Minnesota, nơi đã thông qua đạo luật áp dụng án phạt hình sự đối với những ứng cử viên đưa ra những lời lên án rõ ràng sai mà ai cũng biết trong quá trình tranh cử của họ. Một người chạy đua vào Hạ viện không thành công năm 1994 đã bị truy tố vì đưa ra những lời buộc tội sai lầm, vô căn cứ chống lại đối thủ của mình trên truyền hình. Tòa án bang đã bác bỏ vụ này, cho rằng luật của Minnesota đã vi phạm sự bảo đảm tự do ngôn luận trong luật sửa đổi lần thứ nhất. Hai năm sau, một thành viên Hạ viện thuộc Đảng Cộng hòa, đến từ vùng Oregon đã bị truy tố (và sau đó bị kết án) vì khai sai thời gian phục vụ quân ngũ trong sách tra cứu của cử tri bang đó - chúng là những tài liệu chính thức. Ông ta bị truy tố sau khi các nhà lãnh đạo đảng đã cho ông về hưu do vụ việc này và do nhiều câu hỏi khác được nêu lên về thành tích trong quá khứ của ông.[45]

Các biện pháp chính thức và hợp pháp chống lại việc nói sai trong các chiến dịch tranh cử hầu như không thể thực hiện được vì chúng đặt ra những vấn đề gai góc trong Hiến pháp, chứ không phải chỉ do nỗi ám ảnh của các quy định quá quắt và các vụ kiện cáo. Thay vào đó, chúng ta hoàn toàn có thể tin rằng "việc cho - và - nhận của các cuộc tấn công - và - phản công trong chiến dịch tranh cử và hoạt động của giới báo chí tự do, đầy hoài nghi sẽ tạo ra một sự cân bằng" giữa những người chạy đua.[46]

Các chiến dịch song song

Hạ nghị sĩ mới được bầu của Đảng Cộng hòa Greg Ganske, bang Iowa, đã rất ngạc nhiên bởi một chương trình quảng cáo bất ngờ xuất hiện trên màn ảnh ti vi của ông ở Des Moines một vài tuần trước cuộc bỏ phiếu năm 1996. Nó "như là của trời cho", bởi vì "ca ngợi thành tích của ông trong các vấn đề như làm giảm thâm hụt ngân sách, và chống lại một quảng cáo do Liên hiệp các tổ chức lao động và công nghiệp Mỹ (AFL-CIO) tài trợ, nói rằng [ông] ủng hộ cắt giảm chi phí dành cho y tế và giáo dục."[47] Ganske nói rằng ông chẳng phải trả tiền cho mục quảng cáo đó và không hề dính dáng gì đến việc sản xuất ra nó, và không có lý do gì để nghi ngờ ông.

Loại quảng cáo này - và nhiều quảng cáo giống như thế trong suốt chiến dịch - là công việc của liên minh các doanh nghiệp. Những liên minh tương tự cũng tổ chức các chiến dịch song song cho những người chạy đua tự do.

Thực ra, vấn đề lớn của các chiến dịch vận động tranh cử vào Quốc hội gần đây là hoạt động rầm rộ của các nhóm không gắn kết chính thức với các ứng cử viên hay các đảng. Các chiến dịch không còn giống như các trận đấm bốc giữa hai đấu thủ; chúng giống với những cuộc đua vật lộn trong bùn hơn, nơi mà bất kỳ ai cũng có thể tham gia.

Các nhóm quan tâm đến kết quả bầu cử Quốc hội có mọi lý do để tổ chức các chiến dịch của họ. Đóng góp trực tiếp của các cá nhân cho các ứng cử viên chỉ có tác động nhỏ: con số hạn định hợp pháp 10.000 USD (5.000 USD cho bầu cử vòng một và 5.000 USD cho tổng tuyển cử) chỉ góp một giọt nhỏ trong cả thùng lớn (xem Chương 3). Nhưng các nhóm có thể chi tiêu các "khoản chi phí độc lập" không hạn định để ủng hộ hoặc chống lại các ứng cử viên, miễn là các khoản chi phí này được báo cáo với Ủy ban bầu cử liên bang và không phối hợp với hoạt động quyên góp tiền của các ứng cử viên. Tuy nhiên, tốt hơn cả vẫn là "sự ủng hộ vấn đề", các thông điệp nhằm gây ảnh hưởng đến sự lựa chọn của cử tri mà không ủng hộ thái quá cuộc bầu cử hay thất bại của ứng cử viên cụ thể nào. Mặc dù những nỗ lực như vậy có mục đích rõ ràng là tác động đến các cuộc bầu cử liên bang - mà phần lớn không thể phân biệt được từ các quảng cáo của cử tri - nhưng các tòa án viện dẫn Luật sửa đổi lần thứ nhất vẫn khước từ nỗ lực của Ủy ban bầu cử liên bang nhằm hạn chế chúng. Vì những nỗ lực muộn hơn này không được báo cáo nên rất khó đánh giá được cấp độ của hoạt động này, đừng nói đến việc tìm ra những người và các thực thể tiến hành hoạt động đó.

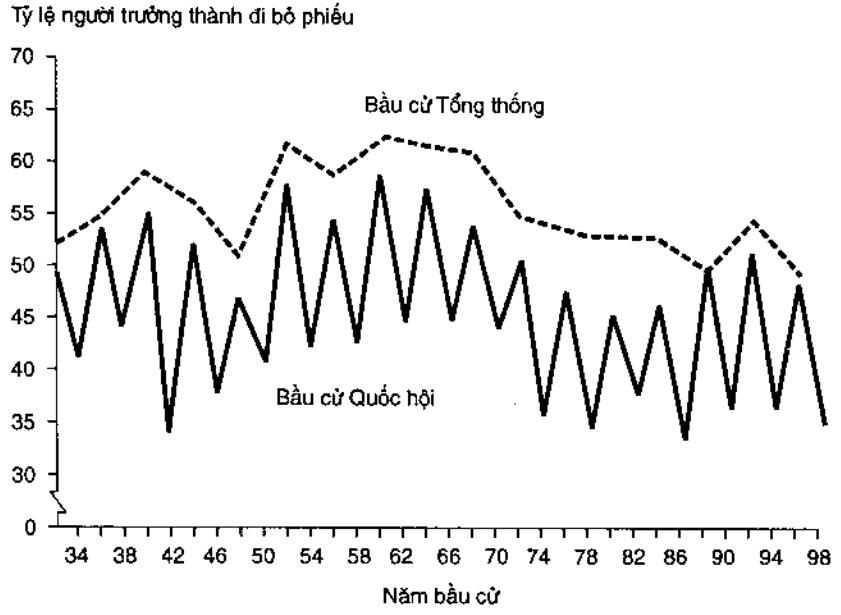
Các nhóm cánh hữu như Liên minh Thiên chúa giáo, Hiệp hội súng trường quốc gia và phái bộ vận động của doanh nghiệp nhỏ đã giúp xúc tiến việc nắm quyền điều hành Quốc hội của các đảng viên Đảng Cộng hòa vào năm 1994. Những người tự do, bị hạ bệ xuống vị trí thứ hai trên Đồi Capitol, đã tổ chức nắm quyền trở lại trong Quốc hội, trong năm 1996 và 1998, họ đã thu được thành quả nhưng thắng lợi của họ rất ngắn ngủi. Các hoạt động được quảng cáo rộng rãi của các tổ chức lao động và môi trường tỏ ra rất

hiệu quả, nhưng chúng cũng thúc đẩy những nhóm thân Đảng Cộng hòa chi nhiều tiền hơn cho các cuộc công kích muộn bằng quảng cáo.

Ngày nay, sự liên quan của các nhóm lợi ích trong các cuộc bầu cử Quốc hội giống như cuộc chạy đua vũ trang. Hàng trăm tổ chức tham gia vận động tranh cử vào Quốc hội, phần lớn trong số đó liên kết với một hoặc bốn trung tâm quyền lực lớn.[48] Trung tâm quyền lực mà đã giúp cho hạ nghị sĩ Ganske có tên là "Liên minh". Với mũi nhọn là Phòng thương mại Mỹ, liên minh này bao gồm một loạt các tổ chức kinh doanh như Tập đoàn các doanh nghiệp độc lập quốc gia (NFIB), một tổ chức có 600.000 thành viên từ các công ty nhỏ. Bên cạnh việc huy động các thành viên này, năm 1996 tổ chức NFIB đã đóng góp 1 triệu USD tiền mặt hoặc qua quảng cáo và cho lưu hành 200.000 sách quảng cáo.[49] Hiệp hội thứ hai có tên là Nhóm ngày thứ Tư, một sự tập hợp lỏng lẻo các đại diện của các nhóm theo tư tưởng bảo thủ - họ chống lại thuế khóa, kiểm soát súng, nạo thai và chống lại những người ủng hộ vấn đề hạn chế nhiệm kỳ, giảng đạo trong trường và dạy học tại nhà. Liên minh Thiên chúa giáo, một tổ chức khá có thanh thế, tuyên bố rằng họ đã phân phát 67 triệu cuốn "sách tra cứu của cử tri" ủng hộ gia đình vào cuối đợt của chiến dịch năm 1996.[50]

Ở bên trái của danh sách, tổ chức AFL - CIO, một tổ chức nòng cốt của 77 nghiệp đoàn lao động, đã chi 35 triệu USD vào các quận trọng điểm trong vòng bầu cử 1995-1996. Khoảng 2/3 số chi phí này được dành cho các chương trình truyền thông và phần còn lại dành cho các cuộc vận động tổ chức ở cấp cơ sở. Hai năm sau, phần lớn số tiền của liên đoàn được tung vào cuộc chiến trên bộ. Người lãnh đạo về chính trị của tổ chức AFL - CIO giải thích: "Kỳ diệu thay, chúng tôi đã hiểu ra rằng khi chúng tôi nói chuyện với thành viên nghiệp đoàn qua điện thoại hoặc trực diện ở nơi làm việc và cung cấp thông tin cho họ thì họ bỏ phiếu - và họ bỏ phiếu cho các ứng cử viên và các vị trí mà chúng tôi đã ủng hộ."[51] Nòng cốt của Nhóm thứ tư là Mạng tiến bộ, được miêu tả như là "một quán cà phê chính trị tiến bộ, nơi mà chúng ta trao đổi thông tin, chuyện phiếm, tin đồn và những lời bóng gió."[52] Có một liên minh của các tổ chức môi trường, tổ chức của phụ nữ và người đồng tính luyến ái, các thành viên có ảnh hưởng của nó bao gồm Câu lạc bộ Sierra và Liên đoàn hành động quốc gia vì quyền sinh đẻ

Biểu đồ 4-2 **Lượt người bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử Tổng thống và bầu cử Quốc hội, 1932-1998**



Nguồn: Văn phòng thống kê Mỹ, *Tóm tắt thống kê của Hoa Kỳ 1982-1983*, bản in thứ 103 (Washington, D.C.: Cơ quan in ấn của Chính phủ Hoa Kỳ, 1982), Bảng 801; Văn phòng thống kê Mỹ, *Tóm tắt thống kê của Hoa Kỳ 1989*, bản in thứ 109 (Washington, D.C.: Cơ quan in ấn của Chính phủ Hoa Kỳ, 1989), Bảng 433; Norman J.Ornstein, Thomas E.Mann và Michael J.Malbin, *Thống kê số lượng người trong Quốc hội*, 1997-1998 (Washington, D.C.: Tạp chí Quốc hội xuất bản 3 tháng một kỳ, 1998), tr.51; và bài "Rắc rối do các con số phóng đại về lượt người", *Chiến dịch và các cuộc bầu cử*, tháng Hai 1999, tr.9.

và nạo thai (NARAL).

Nhiều người trong số những người mới tham gia trò chơi bầu cử ít được biết đến, thậm chí đối với cả các nhà quan sát chính trị dày dạn kinh nghiệm. Một ví dụ là Dịch vụ quản lý Triad, một tổ chức tư vấn vì lợi nhuận, cố vấn cho các nhà hảo tâm bảo thủ về loại ứng cử viên hay các ủy ban hoạt động chính trị (PAC) nào mà họ nên ủng hộ. Triad cũng tìm thấy những người sẵn sàng tài trợ cho các tổ chức phi lợi nhuận như nhóm Các công dân vì Cải cách

hay Các công dân vì Quỹ giáo dục cộng hòa, những tổ chức này sau đó sẽ quay trở lại và thuê Triad làm quảng cáo và mua thời gian truyền thông. Các thực thể này có vẻ như chỉ là các tổ chức trên danh nghĩa nhằm mục đích rửa tiền phục vụ cho các chiến dịch tranh cử. Với tư cách là một kẻ trung gian lớn, Triad "đã đóng vai trò của người lĩnh xướng", theo lời của ông Bill Hogan thuộc Trung tâm Hoà nhập cộng đồng - một tổ chức nghiên cứu phi lợi nhuận. "Họ đã có một số lượng tiền khổng lồ, nguồn gốc của số tiền này cũng như việc nó sẽ được dùng để làm gì đều không thể được tiết lộ... Đó là khoản tiền bí mật, và mức độ của nó giờ đây còn tồi tệ hơn cả thời kỳ Watergate."[53] Một lần nữa, đây lại là biểu hiện của hiện tượng "diệt gián điệp" được miêu tả trong Chương 3. Các chiến dịch xuất hiện khắp nơi, chúng thường song song, nhưng độc lập với những nỗ lực của ứng cử viên và đảng của họ.

Ai bỏ phiếu ?

Mặc dù Quốc hội được cho là cơ quan chính phủ của nhân dân, nhưng chỉ có ít hơn một nửa số công dân đủ tuổi bầu cử tham gia các cuộc bầu cử Hạ viện trong những năm bầu cử tổng thống, và dưới 40% bỏ phiếu trong những năm không bầu cử tổng thống. Theo Biểu đồ 4-2, số người tham gia bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử quốc gia đã giảm từ năm 1960. Khoảng 72,5 triệu công dân bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ năm 1998, nhưng họ chỉ chiếm 36,1% tổng số người đủ tuổi bầu cử. Con số này thấp hơn 10 điểm so với các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ trong giai đoạn 1962-1970 và thấp hơn 14% so với số người bỏ phiếu trong năm bầu cử tổng thống 1996. Thực ra, đây là con số người tham dự thấp nhất kể từ năm 1942, khi mà hàng triệu người Mỹ tham gia Chiến tranh thế giới thứ hai đang chiến đấu ở nước ngoài.

Các nhà phân tích chính trị bất đồng về nguyên nhân dẫn đến tỷ lệ người đi bỏ phiếu thấp ở Mỹ, tỷ lệ thấp nhất trong tất cả các nền dân chủ phương Tây. Có bốn lời giải thích được đưa ra. Một là vấn đề *nhân khẩu học*. Nó cho rằng, giới cử tri được mở rộng hiện nay gồm có những phần dân cư vốn truyền thống là có tỷ lệ bỏ phiếu thấp (đó là các cử tri trẻ, những người Mỹ gốc Phi và người Latinh). Người trẻ tuổi (từ 18 đến 29 tuổi) là nhóm người đi bỏ phiếu ít nhất trong các nhóm tuổi. Tuy nhiên, các khuynh hướng

khác phải nâng số người tham dự: nhân tố đơn lẻ có mối liên kết chặt chẽ nhất với sự tham gia về chính trị của hầu hết mọi loại hình - nhân tố giáo dục - đang gia tăng trong quần chúng.[54]

Sự lý giải thứ hai nhấn mạnh đến *các rào cản đối với việc bỏ phiếu*. Nhân dân Hoa Kỳ, không giống với nhân dân châu Âu, phải bắt đầu quá trình đăng ký; họ được yêu cầu bỏ phiếu thường xuyên hơn rất nhiều so với nhân dân ở các chế độ đại nghị; và những ngày bầu cử không phải là ngày nghỉ. Tuy nhiên, trong thế hệ trước, các bang đã giảm các rào cản đối với việc đăng ký và bỏ phiếu cho cử tri. Một số bang cho phép bỏ phiếu trong một giai đoạn; công dân của bang Oregon có thể bỏ phiếu qua điện thoại. Trên toàn quốc nói chung, có một luật lệ đã được thông qua năm 1993 để gắn việc đăng ký của cử tri với việc đăng ký các phương tiện có động cơ, cái gọi là luật cử tri vận động. Đến các cuộc bầu cử năm 1998, việc đăng ký của các cử tri đủ tư cách đã tăng khoảng 3,8% trên toàn quốc, nhưng điều này thực chất không làm tăng tỷ lệ bỏ phiếu, nhất là trong những người trẻ tuổi và người nghèo - những người là mục tiêu của phương pháp này. Một quan chức chỉ đạo bầu cử của bang Kentucky nhận xét: "Cử tri vận động là một thành công lớn với tư cách là một công cụ đăng ký, nhưng lượt người bỏ phiếu vẫn là một vấn đề."[55]

Sự lý giải thứ ba là *sự bất mãn của công dân*: chất lượng tồi của các ứng cử viên và các chiến dịch tranh cử đã khiến cho các cử tri không muốn bỏ phiếu. Và, lý giải thứ tư là các công dân có thể *có lý khi không bỏ phiếu* vì thích các dạng tham dự chính trị khác, bao gồm việc là thành viên của các tổ chức chính trị và các phong trào hoạt động về các vấn đề. Nhất là khi quá nhiều cuộc đua vào Quốc hội có kết quả đoán trước chắc chắn, các công dân có thể tìm kiếm sự tham gia có ý nghĩa hơn ở đâu đó. Hoặc có thể chỉ đơn giản là họ thích dành thời gian làm việc gì đó khác hơn. Một nghiên cứu về cuộc bầu cử năm 1996 đã khám phá ra rằng cứ năm người đăng ký nhưng không bỏ phiếu thì có một người nói rằng họ quá bận hoặc không thể nghỉ làm. Trong khi lựa chọn những lời giải thích cho vấn đề không bỏ phiếu, "tất cả các lý giải ở trên" dường như là câu trả lời đúng nhất mà chúng ta có thể đưa ra vào lúc này.[56]

Bỏ phiếu là hình thức rộng rãi nhất và dễ tiếp cận nhất của sự tham gia chính trị, nhưng nó vẫn thiên về những người ở nấc thang cao hơn trong bậc thang xã hội và thế hệ. Đó là những người trưởng

thành hơn, giàu có hơn, được giáo dục tốt hơn và có nhiều mối quan tâm đến các sự kiện chính trị hơn. Tám trong số 10 người có mức thu nhập hằng năm trên 50.000 USD tham gia bỏ phiếu trong một cuộc bầu cử điển hình. Con số này nhiều gấp hai lần tỷ lệ bỏ phiếu của người nghèo với mức thu nhập ít hơn 15.000 USD. Hơn thế, khoảng cách này đã và đang được mở rộng trong thập kỷ trước hoặc sau đó nữa: năm 1994, người nghèo chiếm gần 20% tổng số dân đến tuổi bầu cử, nhưng lại chỉ chiếm có 7,7% số cử tri.[57]

Số lượng người bỏ phiếu có một ý nghĩa nhất định bởi vì các dạng thức tham gia chính trị khác còn có sự thiên lệch rõ nét hơn. Ví dụ, việc trao tiền - một hành động mà Tòa án tối cao coi như tương đương với quyền tự do ngôn luận - chủ yếu là hoạt động của giới chóp bu. Trong một mô hình do Sidney Verba và các đồng sự của ông kiểm tra thì 35% số tiền phục vụ chính trị xuất phát từ 4% số người có thu nhập 125.000 USD mỗi năm. Những người nghèo - chiếm 19% trong mô hình này - chỉ đóng góp 2% trong số các khoản đóng góp chính trị.[58]

Lượt người bỏ phiếu khác nhau tùy theo việc cuộc bầu cử được tổ chức trong năm bầu cử tổng thống hay trong năm giữa nhiệm kỳ (thậm chí trong những năm bầu cử tổng thống, phiếu bầu Quốc hội thường thấp hơn 5% so với phiếu bầu tổng thống). Những cuộc đua giữa nhiệm kỳ thường thiếu sự quảng cáo rộng khắp và sự khuyến khích bỏ phiếu mà các cuộc đua chức vụ tổng thống thường có. Kể từ những năm 1930, số người tham dự các cuộc bầu cử Quốc hội giữa nhiệm kỳ trung bình thấp hơn 12% so với số người tham gia cuộc bầu cử tổng thống trước đó. Những cử tri đi bỏ phiếu giữa nhiệm kỳ gồm nhiều người quan tâm đến chính trị hơn và một cách tình cờ, họ cũng là những người giàu có hơn và được giáo dục tốt hơn.[59] Số lượng người bỏ phiếu cũng khác nhau tùy theo vùng. Dưới 20% cử tri xuất hiện ở những vùng có một đảng nhất định; còn ở các bang có tính cạnh tranh, lượt người bỏ phiếu thường trên 50%.

Các cử tri quyết định như thế nào ?

Điều gì khiến cho các cử tri bỏ phiếu cho một ứng cử viên này mà không phải ứng cử viên khác? Câu hỏi từ lâu đã bị quên lãng (do việc tập trung vào nghiên cứu các cuộc bầu cử tổng thống) này

đã được khôi phục lại bởi các khảo sát thương mại thường xuyên hơn (gồm có cả cuộc trưng cầu ý kiến cử tri không chính thức) và, bởi công trình Nghiên cứu bầu cử quốc gia (NES) do Trung tâm nghiên cứu chính trị của trường Đại học Michigan tiến hành hai năm một lần từ năm 1978. Những khảo sát này đã mở mang rất nhiều sự hiểu biết của chúng ta về thái độ của cử tri trong các cuộc đua vào Quốc hội.

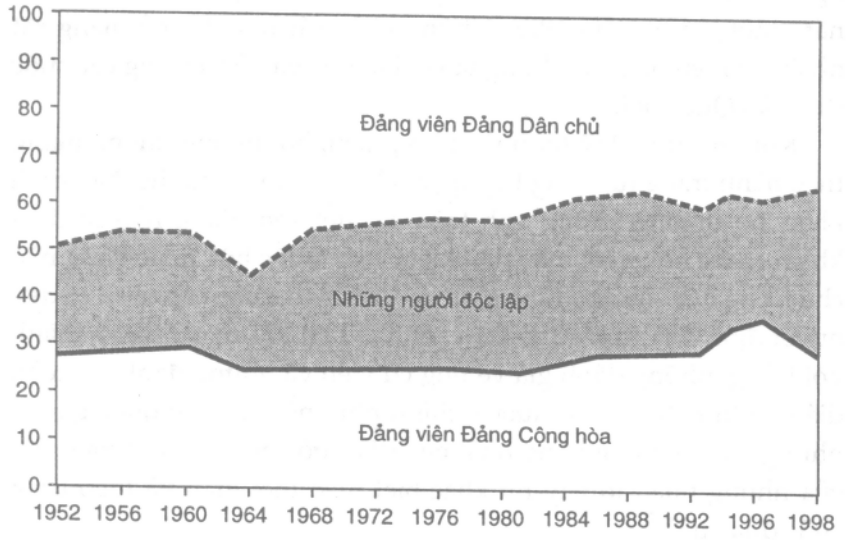
Khi các cử tri Mỹ tới phòng bỏ phiếu, họ thường không mang theo hành trang tư tưởng hay thậm chí các vấn đề cụ thể. Nói cách khác, họ thường không tính toán chi tiết xem đảng nào sẽ điều khiển Quốc hội, đảng nào nên kiểm soát Quốc hội, hoặc đảng nào chú trọng đến những chính sách gì. Thông thường, các cử tri đi đến quyết định dựa trên cơ sở xem xét ba nhân tố sau: sự trung thành với Đảng, những đánh giá về ứng cử viên và những đánh giá toàn diện về thực trạng đất nước - chính phủ, nền kinh tế quốc gia và những vấn đề nóng bỏng nhất của đất nước. Sức mạnh tương đối của những nhân tố này rất khác biệt theo thời gian và theo từng cuộc đua cụ thể.

Sự trung thành với đảng

Các nhà phân tích chính trị vốn từ lâu đã xem sự trung thành với đảng như một nhân tố đơn lẻ có ảnh hưởng lớn nhất trong việc quyết định sự lựa chọn của các cử tri. Trong một nghiên cứu tâm huyết về các cuộc bầu cử vào Hạ viện từ năm 1920 tới 1964, Milton C. Cummings Jr. đã xem xét tác động của sức mạnh đảng trong một khu vực cử tri cho trước, "sức mạnh của tổng thống", các đảng thứ ba, các nhân tố đặc biệt ở địa phương, và những lời kêu gọi của cá nhân ứng cử viên.[60] Đảng có quyền lực lớn hơn rất nhiều so với những lời kêu gọi của cử tri trong việc quyết định kết quả bỏ phiếu, mặc dù sự đương chức cũng có một tác động độc lập. Công trình của Charles O. Jone cũng thu được những kết quả tương tự: những hạ nghị sĩ đương nhiệm có lợi thế, nhưng sự gắn kết trong đảng là chìa khóa cho các kết quả bầu cử.[61] Khi người đương nhiệm không vận động tranh cử nữa (tức là họ đã chết hoặc đã về hưu hay đã bị đánh bại trong cuộc bầu cử vòng một), đảng của họ vẫn chiếm ưu thế trong 3/4 các trường hợp.

Các cuộc bầu cử năm 1998 cho thấy giới cử tri bị chia thành ba nhóm xấp xỉ nhau giữa những người theo Đảng Dân chủ (chiếm

Biểu đồ 4-3 **Sự trung thành với đảng chính trị của các cử tri, 1952-1998**



Nguồn: Nghiên cứu bầu cử quốc gia Mỹ, Trung tâm nghiên cứu chính trị, Đại học Michigan; và Kenneth Dautrich và Jennifer Dineen, "Sự ổn định trong lựa chọn bỏ phiếu là đặc trưng của các cử tri Mỹ năm 1996", *Quan điểm của công chúng 8* (tháng Mười hai - Một 1997): tr. 55; Everett Carll Ladd và những người khác, *Nước Mỹ trong cuộc bỏ phiếu 1998* (Storrs, Conn.: Trung tâm Roper, 1999), tr.60-63.

Chú thích: Đảng viên Đảng Dân chủ và Đảng Cộng hòa gồm những người được hỏi ý kiến bày tỏ sự trung thành nhiều hay ít. Những người độc lập gồm cả những người độc lập "thực chất" và những người nghiêng về đảng này hay đảng kia. Những người được hỏi ý kiến không quan tâm đến chính trị không có trong mẫu khảo sát này.

32%), những người theo Đảng Cộng hòa (chiếm 30%) và những người độc lập (35%).[62] Nhiều người độc lập trên thực tế là "những người ủng hộ chân thành" - những người thiên về một đảng này hay đảng khác. Việc bổ sung những người này vào hàng ngũ của hai đảng sẽ mang lại cho Đảng Dân chủ đôi chút lợi thế (47-42%), với khoảng 11% những người độc lập thực sự. Những ưu thế này, như đã được đo bởi các chỉ số nhận dạng đảng, vẫn tương đối ổn định qua một vài cuộc bầu cử gần đây, mặc dù có những dao động trong thời gian ngắn. Những đảng viên Dân chủ nhận được khoản

tiền thưởng đáng kể, mặc dù là ngắn hạn, vì trung thành với đảng ngay sau khi Bill Clinton thắng cử vào năm 1992 và 1996 - một "cú nẩy" tạm thời theo như các báo cáo thông tin kết quả bầu cử (xem Biểu đồ 4-3). Các đảng viên Cộng hòa cũng thu được các khoản lợi tức ngắn hạn từ chiến thắng của Ronald Reagan năm 1980 và sự nắm quyền kiểm soát Quốc hội năm 1994.

Sự gắn kết trong đảng vẫn là một thực thể có ảnh hưởng lớn nhất tới việc bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử Quốc hội. Năm 1998, chín trong số 10 đảng viên Đảng Dân chủ và Đảng Cộng hòa đã bầu cho ứng cử viên của đảng mình. Những người độc lập chia phiếu của họ thành những phần tương đối ngang nhau.[63]

Sự suy giảm và tăng mạnh trong đảng. Ngày càng có nhiều công dân xem họ như những người độc lập. Trong số những người tiếp tục tự cho mình là có khuynh hướng ủng hộ thì ít người tự nhìn nhận họ như là những người ủng hộ mạnh mẽ. Do sự ủng hộ yếu ớt đó mà một tỷ lệ lớn hơn các cử tri bầu cử Quốc hội là những "kẻ đào ngũ" khỏi đảng trong tương lai.

Trong ba thập kỷ qua, sự suy giảm ủng hộ của các cử tri Mỹ có nguồn gốc từ các nhân tố khác nhau. Trong thời hoàng kim, các tổ chức đảng thường cung cấp cho cử tri các thông tin và đầu mối chính trị, hàng loạt các dịch vụ cá nhân và thậm chí cả các trò giải trí - giờ đây yếu tố lợi nhuận đóng vai trò quan trọng trong xã hội. Trong suốt các chiến dịch tranh cử gần đây, chưa đến một người trong số năm công dân đến tuổi bỏ phiếu được phỏng vấn, nói rằng đã được những người hoạt động trong đảng chính trị tiếp xúc.[64] Các ứng cử viên ngày nay buộc phải, và có thể bỏ qua các tổ chức đảng khi gửi các bức thông điệp của họ tới cử tri. Những quan chức được bầu có các nguồn do những người dân cung cấp để tiếp cận cử tri; tất cả các ứng cử viên có thể sử dụng phương tiện thông tin điện tử hoặc gửi thư trên mạng để tiếp cận trực tiếp các cử tri của mình. Cuối cùng, trong kỷ nguyên của những ranh giới đảng mong manh, các dấu hiệu bỏ phiếu của đảng chỉ đơn giản mang đến ít ý nghĩa hơn. Đúng như Jacobson nhận xét: "Tên đảng đã trở nên ít tính thông tin và vì vậy ít hữu ích hơn đối với các cử tri trong việc có thể là một dấu hiệu chớp nhoáng để giúp cử tri dự đoán xem các quan chức được bầu sẽ làm gì một khi họ có chức vụ. Các thông tin về cá nhân ứng cử viên trở nên quan trọng hơn."[65]

Các cử tri có thể bầu tổng thống là người của một đảng và bầu

ứng cử viên Quốc hội là người của đảng khác. *Việc chia rẽ danh sách ứng cử viên* này vừa mới giảm xuống gần đây sau khi đã tăng lên trong ba thập kỷ. Năm 1956 chỉ có 9% cử tri (theo một cuộc khảo sát toàn quốc) thuộc một đảng này nhưng lại bầu cho ứng cử viên Hạ viện của đảng khác. Nhưng vào khoảng những năm 1980, con số những người bỏ đảng đã dao động từ 20% đến 30% trong giới cử tri.[66] Trong các cuộc khảo sát từ năm 1952 tới 1988, con số những cử tri được hỏi nói rằng họ đã chia lá phiếu của mình cho các ứng cử viên tổng thống và ứng cử viên Quốc hội đã tăng từ 12% lên 25%. Những người chia lá phiếu của họ cho các ứng cử viên Thượng viện và Hạ viện của các đảng khác nhau tăng từ 9% lên 27%.[67] Nhưng trong hai cuộc bầu cử tổng thống vừa qua, sự chia rẽ danh sách ứng cử viên (như đã được phản ánh trong các cuộc thăm dò không chính thức) đã giảm xuống 9% - đúng với tỷ lệ của 40 năm trước.

Cũng như vậy, con số các quận thuộc Hạ viện bỏ phiếu cho ứng cử viên tổng thống của một đảng và cho ứng cử viên Hạ viện của một đảng khác đã tăng lên một cách đáng kinh ngạc, và chỉ giảm xuống trong các cuộc bầu cử gần đây. Trong 12 cuộc bầu cử tổng thống từ năm 1900 đến 1944, chỉ có 11,3% các quận thuộc Hạ viện chia lá phiếu của họ theo cách đó; trong 12 cuộc bầu cử từ năm 1948 đến 1990, gần 1/3 (khoảng 30,7%) các quận làm theo cách này. Chiến thắng của Bill Clinton trong năm 1992 và 1996 diễn ra với việc các kết quả bầu cử chia rẽ chỉ xảy ra ở 1/4 trong tổng số các quận - con số thấp nhất kể từ năm 1952.[68] Tại Quốc hội khóa 106 (1999-2001), cứ hai người trong số 10 đảng viên Cộng hòa ở Hạ viện là đại diện của những quận mà Clinton chiếm được cảm tình.

Việc quan sát số lượng người phân chia lá phiếu cho ứng cử viên của các đảng sẽ giúp ta tìm hiểu rõ nguồn gốc của việc này. Trong thập kỷ 1980, rất nhiều người trong số những người phân chia lá phiếu của mình được gọi là các đảng viên Đảng Dân chủ của Reagan - họ là những cử tri thích bỏ phiếu cho Đảng Cộng hòa trong các vòng đua quốc gia trong khi vẫn ủng hộ những người theo Đảng Dân chủ ở các vòng đua khác. Có nhiều người trong số các cử tri này là những người da trắng bảo thủ ở miền Nam, những người đang tiến hành một cuộc hành trình dài, chậm nhưng vững chắc, từ nơi gốc rễ thuộc Đảng Dân chủ của họ tới ngôi nhà mới của những người Cộng hoà. Họ bị những người Cộng hoà thu hút,

chẳng hạn như Dwight Eisenhower trong những năm 1950, Bassy Goldwater trong năm 1964, Ronald Reagan và George Bush trong những năm 1980. Tuy nhiên, họ vẫn tiếp tục ủng hộ những người Dân chủ trong các cuộc đua vào Quốc hội và các cuộc đua ở bang, bởi vì Đảng Dân chủ giới thiệu các ứng cử viên bảo thủ và nó kiểm soát các cơ quan lập pháp và có thể mang lại lợi ích nhiều nhất cho cử tri. Năm 1984, Reagan đã giành được sự ủng hộ của 190 quận do các đảng viên Dân chủ trong Hạ viện đại diện. Bảy mươi tư trong số các quận chia rẽ này là ở miền Nam - khoảng hơn một nửa số quận trong vùng. Tuy nhiên, đến năm 1996, chỉ có 14 quận phía nam (trong số 19 quận trên toàn quốc) bầu cho ứng cử viên tổng thống, ông Bob Dole, đảng viên Đảng Cộng hòa, cùng với một ứng viên Hạ viện của Đảng Dân chủ.[69] Sở dĩ có tình trạng này một phần là do vai trò tương đối yếu của Dole, nhưng nguyên nhân chính của việc giảm bớt tình trạng chia phiếu là do sự củng cố thế lực của Đảng Cộng hoà ở miền Nam. Hiện tượng tương tự cũng đã xảy ra ở miền Đông Bắc với một cấp độ thấp hơn, ở đây sự phổ biến của những chính sách dân tộc của đảng viên Dân chủ đã tràn vào tận các cuộc đua địa phương.

Các chính trị gia thường nói về "sự ăn theo" - tức là làm thế nào các ứng cử viên Hạ viện và Thượng viện có thể được nắm quyền nhờ vào những lợi thế của một ứng cử viên nổi tiếng cho chức tổng thống trong cùng một đảng. Tổng thống Ronald Reagan là một ví dụ, ông đã làm tăng số phiếu bầu vào Quốc hội cho đảng của mình từ 2 đến 3% trong năm 1980 và 4 đến 5% trong năm 1984. Nhưng Tổng thống George Bush chỉ làm lợi cho các ứng cử viên của đảng mình có 1% điểm; và các cuộc bầu cử năm 1992 và 1996 đã cho thấy sự lôi kéo cử tri kém hiệu quả của các ứng cử viên tổng thống.[70] Trái lại, các ứng cử viên tổng thống có thể hưởng lợi từ sức mạnh của đảng mình. Trong trường hợp khác, sự lan tràn từ một cuộc đua này sang cuộc đua khác sẽ xảy ra ít thường xuyên hơn trước.

Các kết quả khác nhau trong một số cuộc bầu cử gần đây đã khiến chúng ta nhớ đến sự dai dẳng trong vấn đề chia phiếu bầu giữa các ứng cử viên và sự lôi kéo của những lời kêu gọi từ ứng cử viên và các thế lực dân tộc đối ngược với các thế lực địa phương. Chiến thắng của Tổng thống Bush năm 1988 kèm theo việc Đảng Cộng hòa bị mất hai ghế trong Hạ viện. Bill Clinton thắng với đa số phiếu năm 1992, trong khi đảng của ông mất 10 ghế trong Hạ

viện; năm 1996, ông đánh bại Dole với gần 8 triệu phiếu bầu, nhưng đảng của ông chỉ giành được 10 ghế trong Hạ viện.

Xét về mặt lịch sử, các lực lượng ủng hộ đã hoạt động khá khác nhau trong những năm bầu cử tổng thống và những năm giữa nhiệm kỳ. Cho đến khoảng năm 1960, những cuộc đua trong năm bầu cử tổng thống vẫn thể hiện tương quan lớn giữa lá phiếu bầu cho tổng thống và lá phiếu bầu cho các thành viên Hạ viện trên cơ sở từng quận. Từ đó tới nay, tương quan này đã giảm vì xu hướng chia rẽ lá phiếu đã trở nên thông dụng.

Các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ. Điều gì sẽ xảy ra trong các cuộc đua giữa nhiệm kỳ, khi mà các ứng cử viên tổng thống không có cuộc bỏ phiếu kín? Như đã nói ở trên, các cử tri trong cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ vừa có số lượng nhỏ hơn, vừa khác biệt so với cử tri trong cuộc bầu cử tổng thống. Thông thường, các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ thường dẫn đến những mất mát cho đảng đã nắm quyền kiểm soát Nhà Trắng hai năm trước đó (xem Bảng 4-3). Trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ của thế kỷ XX, đảng của tổng thống đã mất trung bình 2/3 số ghế trong Hạ viện và gần bốn ghế trong Thượng viện. Năm 1994, các đảng viên Dân chủ đã mất tổng cộng 52 ghế trong Hạ viện và tám ghế trong Thượng viện, kết quả này chắc chắn có liên quan tới việc làm mất lòng công chúng của Clinton trong thời gian đó. Kết quả năm 1998 là một điều ngạc nhiên: đảng của tổng thống thu được năm ghế ở Hạ viện và giữ được số ghế trong Thượng viện.

Lý thuyết "tăng và giảm" cho rằng sự giảm mạnh của các cử tri trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ lý giải sự giảm xuống của số lượng phiếu dành cho đảng của tổng thống. Có nghĩa là, sự gia tăng phiếu bầu cho tổng thống được thúc đẩy do những cử tri ít có động cơ chính trị hơn bị cuốn hút bởi các chiến dịch tranh cử tổng thống. Hai năm sau, sự gia tăng này sẽ kèm theo một sự suy giảm vì những cử tri trên sẽ rút lui khỏi cuộc bỏ phiếu. Nhưng các nghiên cứu khác lại cho rằng những cử tri đi bỏ phiếu giữa nhiệm kỳ cũng chẳng ủng hộ nhiều hơn hay ít hơn những cử tri đi bỏ phiếu trong năm bầu cử tổng thống và trên thực tế họ cùng có chung phần lớn các đặc tính của dân cư khu vực mình.[7]

Khi mối liên hệ giữa bầu cử tổng thống và bầu cử Quốc hội giảm đi, có những lý thuyết khác được đưa ra để giúp giải thích sự giảm phiếu trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ. Thứ nhất, các

Bảng 4-3 **Tài sản giữa nhiệm kỳ của các đảng của tổng thống, 1934-1998**

Năm	Tổng thống	Số ghế đạt được hoặc mất	
		Hạ viện	Thượng viện
1934	Roosevelt (D)	+9	+10
1938	Roosevelt (D)	-71	-6
1942	Roosevelt (D)	-55	-9
1946	Roosevelt - Truman (D)	-45	-12
1950	Truman (D)	-29	-6
1954	Eisenhower (R)	-18	-1
1958	Eisenhower (R)	-48	-13
1962	Kennedy (D)	-4	+3
1966	Johnson (D)	-47	-4
1970	Nixon (R)	-12	+2
1974	Nixon-Ford (R)	-48	-5
1978	Carter (D)	-15	-3
1982	Reagan (R)	-26	+1
1986	Reagan (R)	-5	-8
1990	Bush (R)	-8	-1
1994	Clinton (D)	-52	-8
1998	Clinton (D)	+5	0

Nguồn: Do các tác giả tổng hợp

cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ có thể phần nào được coi như một cuộc trưng cầu dân ý về uy tín của tổng thống và các hoạt động của ông khi nắm quyền trong suốt hai năm trước.[72] Đây là một cách lý giải hợp lý và là cách lý giải duy nhất có tính đến những hiện tượng như bổng lộc của 52 hạ nghị sĩ và bốn thượng nghị sĩ sau vụ Watergate của những người Dân chủ năm 1974, thắng lợi lớn của Đảng Dân chủ với 26 ghế trong Hạ viện sau cuộc suy thoái năm 1982, và năm 1994 thịnh vượng của những người Cộng hòa. Tuy nhiên, trong những năm khác, khía cạnh trưng cầu dân ý trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ khó nhận ra hơn. Năm 1978, Alan Abramowitz kết luận rằng "những đánh giá của cử tri về thành quả của chính quyền Carter chỉ liên quan rất ít hoặc thậm chí không liên quan gì đến việc họ đã bỏ phiếu như thế nào cho thượng nghĩ sĩ hoặc hạ nghị sĩ."[73]

Thứ hai, các điều kiện kinh tế có thể lý giải sự mất phiếu của đảng của tổng thống trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ. Các lá phiếu nghiêng về phía đảng của tổng thống khi thu nhập bình quân đầu người tăng; chúng chuyển dịch khỏi đảng của tổng thống khi mức thu nhập bình quân giảm. Các cử tri có thể cho rằng đảng của tổng thống phải chịu trách nhiệm về sự thịnh vượng kinh tế của cá nhân họ ("bỏ phiếu cho vấn đề cá nhân"). Hơn thế, các cử tri còn đánh giá đảng của tổng thống trên cơ sở quan điểm của họ về sức mạnh của nền kinh tế quốc gia ("bỏ phiếu cho vấn đề xã hội").

Điều gì có thể lý giải các kết quả đơn lẻ của các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ năm 1998, trong đó đảng của tổng thống đã thách thức các tiền lệ lịch sử? Đó là giọng điệu nhìn chung thỏa mãn của quần chúng: thậm chí ngay cả trong giai đoạn giữa vụ bê bối của Clinton và tiến trình luận tội tổng thống, các cử tri vẫn bày tỏ lòng tin tưởng tuyệt đối - không chỉ với tổng thống mà với cả nền kinh tế Mỹ đang phát triển mạnh. Bởi vậy, hai đảng và những nhóm lợi ích đồng minh của họ đã tập trung vào việc khuyến khích các cử tri nòng cốt: đó là những người ủng hộ trung thành mà hai đảng có thể dựa vào để bỏ phiếu cho những người được bổ nhiệm của đảng đó. Bất cứ sự co cụm số lượng nào cũng có thể làm tổn thương đảng, nhất là trong các cuộc đua kín. Đảng Cộng hòa cần phải tiếp cận những nhà kinh tế và truyền giáo bảo thủ, những cử tri cao tuổi, những người da trắng miền Nam và bất kỳ ai có thể tức giận vì hành vi của tổng thống. Đảng Dân chủ cần phải khuyến khích những người bảo vệ trung thành nhất của mình và của tổng thống: đó là những người Mỹ gốc Phi, các tổ chức phụ nữ, các thành viên nghiệp đoàn, các nhà môi trường học và những người tự do nói chung.

Phần lớn các chuyên gia (gồm cả các tác giả của cuốn sách này) đều dự đoán năm 1998 là một năm đáng nhớ của Đảng Cộng hòa. Xếp đầu bảng trong hồ sơ về năm bầu cử giữa nhiệm kỳ không mấy thuận lợi đối với các đảng của tổng thống, vụ bê bối Clinton lẽ ra đã dẫn đến một sự phản đối mạnh mẽ đối với các ứng cử viên Đảng Dân chủ. Và các khảo sát đều cho thấy những người Cộng hòa và những người chống Clinton có thể sẽ được bầu hơn là những người Dân chủ và người ủng hộ Clinton.[74] Nhưng cho tới thời điểm kỳ họp tẻ nhạt của Quốc hội khóa 105 bị hoãn lại vào tháng Mười thì những người bảo thủ đã nản lòng: vị tổng thống dường như nổi lên như một người chiến thắng trong những thỏa thuận ngân sách vào

phút cuối và với một tỷ số cách biệt sít sao (2 trên 1), quần chúng vẫn tiếp tục phản đối việc luận tội tổng thống. Để tiếp thêm sức mạnh cho lực lượng bảo thủ nòng cốt của mình, Đảng Cộng hòa trong Hạ viện đã mở "Chiến dịch phá vỡ", một cuộc tấn công Clinton bằng quảng cáo trị giá 10 triệu USD. Các quảng cáo thử nghiệm được thực hiện ở 30 quận của Hạ viện, và chỉ một vài ngày trước cuộc bầu cử.[75] Nhưng chiến dịch quảng cáo đã được thông báo rộng rãi qua báo chí, một thực tế đã củng cố nhận thức của quần chúng về Đảng Cộng hòa như là một "đảng luận tội". Như hai bình luận viên đã kết luận, "Chiến dịch vận động tiêu tốn nhiều triệu đô la của Đảng Cộng hòa nhằm chuyển hướng cuộc bầu cử sang một cuộc trưng cầu dân ý về Tổng thống Clinton đã đụng đầu với một giới cử tri ít quan tâm đến vụ bê bối Monica S.Lewinsky hơn là việc duy trì tính nguyên trạng của một nền kinh tế mạnh."[76]

Curtis Gans cho rằng "trong bất cứ cuộc bầu cử nào, kết quả không được quyết định bởi số phiếu bầu, mà bởi việc *ai* là người tham gia bỏ phiếu."[77] Các cuộc bầu cử trong năm giữa nhiệm kỳ 1998 không phải là một ngoại lệ. Các đảng viên truyền thống của Đảng Dân chủ - cụ thể là, những nhà lãnh đạo của các tổ chức lao động và các nhóm người Mỹ gốc Phi - đã tiến hành một cuộc chiến trên bộ đầy hiểu chiến, một chiến dịch GOTV (thu nhận phiếu) thành công. Các số liệu kiểm phiếu cho thấy rằng các cử tri của các nghiệp đoàn gia đình chiếm tới 23% tổng số cử tri năm 1998, tăng lên so với con số 14% trong năm 1994 thắng lợi của Đảng Cộng hòa. Các cử tri da đen tăng từ 9% lên 11% trong tổng số cử tri; những cử tri gốc Latinh tăng từ 3% lên 6%.[78] Những công dân này bị thúc đẩy bởi sự trung thành với Clinton ít hơn là bởi nỗi lo sợ rằng kẻ thù của Clinton sẽ hạ bệ ông, cùng với những gì mà họ tin tưởng vào. Các đảng viên Dân chủ cũng thu được những lá phiếu trong các nhóm dân cư vốn có truyền thống theo Đảng Cộng hoà: tầng lớp trung lưu, các cử tri có địa vị cao và nam giới da trắng.

Lời kêu gọi của các ứng cử viên

Sau lòng trung thành với đảng phái, lời kêu gọi của các ứng cử viên là lực lượng mạnh nhất trong cuộc bỏ phiếu Quốc hội. Không có gì đáng ngạc nhiên là lời kêu gọi của ứng cử viên thường nghiêng về phía những người đương nhiệm. Khi các cử tri bỏ đảng

của họ để bầu cho các ứng cử viên Hạ viện hay Thượng viện, họ thường bầu cho những người đương nhiệm.

Trong thế hệ trước, nhân tố đương nhiệm đã củng cố quan điểm cho rằng nó chống lại và thường ngăn cản sự ủng hộ. Các học giả ước tính rằng trong giai đoạn 1954-1960, những người đương nhiệm trong các cuộc đua vào Thượng viện và Hạ viện có lợi thế khoảng 2% trong tổng số phiếu, sau khi đã kiểm soát được các xu hướng dân tộc và làn sóng ủng hộ ở các quận. Sau năm 1960, lợi thế này tăng lên tới 7%.[79] Tỷ lệ những người đương nhiệm chiến thắng với tỷ lệ sít sao (dưới 60%) đã giảm xuống còn hơn 25%. Theo Jacobson, tỷ lệ này vẫn còn ở mức thấp hơn (khoảng 30%) và giảm hơn nữa trong giai đoạn cuối thập niên 1980.[80] Tuy nhiên, số lượng người tái tranh cử nhiều hơn không ngăn được những người đương nhiệm bị mất ghế theo các tỷ lệ truyền thống - ngoại trừ giai đoạn cuối thập niên 1980 và 1990 là thời kỳ hoàng kim của những người đương nhiệm (xem Bảng 3-1). Jacobson lập luận rằng, thực ra lợi thế đương nhiệm thúc đẩy các triển vọng tái cử chủ yếu cho những người đương nhiệm nhiệm kỳ đầu. Đối với những người đương nhiệm khác, sự xuất hiện nhiều hơn các hoạt động chính trị tập trung vào ứng cử viên là một sự may rủi lẫn lộn:

> Một giới cử tri ủng hộ ít đáng tin có thể khiến cho một hạ nghị sĩ dễ dàng hơn trong việc làm gia tăng kiểu người này trong một quận và điều đó sẽ giúp bảo vệ ông ta hoặc bà ta khỏi các thế lực chính trị bên ngoài. Nhưng một giới cử tri ít đáng tin cũng lại dễ thay đổi hơn; sự ủng hộ của các cử tri này có thể đạt được dễ dàng hơn cũng như có thể mất đi dễ dàng hơn; một chiến thắng dễ dàng trong năm này không bảo đảm cho sự tái cử ở năm tiếp theo.[81]

Cho dù người ta có tính toán các tác động của chức vụ đương giữ như thế nào chăng nữa, sự thực vẫn là việc đương nhiệm đem lại những lợi thế lớn cho những người nắm quyền - những người làm việc để xây dựng và duy trì sự ủng hộ và biết khai thác một cách khôn ngoan các nguồn lực sẵn có cho mình.

Mặc dù các tác động của nó được nói đến nhiều hơn trong các cuộc bầu cử Hạ viện, "chức vụ đương giữ giờ đây được coi như... một dấu hiệu bỏ phiếu thay thế quan trọng đối với đảng" tại các cuộc đua vào Thượng viện.[82] Các cuộc đua trong toàn bang có thể

rất sôi động, nhất là tại các bang phía Nam, nơi đã phát triển sự cạnh tranh khốc liệt giữa hai đảng lớn trong một thế hệ qua; tuy nhiên, các cuộc cạnh tranh giành ghế Thượng viện ở những bang không thuộc miền Nam đã giảm xuống kể từ năm 1958. Mặc dù các ghế trong Thượng viện khó giành được hơn là các ghế tại Hạ viện, nhưng "một tỷ lệ thực chất của các vòng đua Thượng viện chính là những vấn đề không mấy nổi bật và không gây được nhiều sự chú ý: việc bao quát thông tin bị hạn chế, mức chi phí của những người thách đấu tương đối thấp và kết quả thường là có thể đoán trước được."[83]

Những người đương nhiệm nổi tiếng hơn những đối thủ của họ. Ngay cả nếu các cử tri không thể nhắc lại tên các quan chức trong một cuộc phỏng vấn thì họ vẫn có thể nhận dạng và bày tỏ ý kiến của mình về những người này khi nghe được tên của họ - ví dụ như trong phòng bỏ phiếu kín, chẳng hạn. Trong cuộc khảo sát đầu tiên của Ban Nghiên cứu Bầu cử quốc gia (NES), hầu hết những người được hỏi đều có thể nhận ra và đánh giá các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ đương nhiệm đang vận động tái cử (96% và 93% theo thứ tự tương ứng). Những người thách đấu vào Thượng viện được 86% những người được hỏi nhận ra và đánh giá, còn những người thách đấu vào Hạ viện chỉ được 44%. Tỷ lệ những người được hỏi nhận ra và đánh giá các ứng cử viên cho ghế trống nằm vào khoảng giữa hai tỷ lệ trên. Như vậy, phần lớn cử tri có thể nhận ra và bày tỏ quan điểm về các ứng cử viên Quốc hội, ngoại trừ những người thách đấu Hạ viện. Những ý kiến này có tác động mạnh đến các quyết định bỏ phiếu. Thực ra, trong con mắt của một số nhà phân tích thì chúng là những yếu tố có tác động, ảnh hưởng lớn nhất tới việc bỏ phiếu bầu Quốc hội.[84]

Trong việc đánh giá các ứng cử viên, cử tri thường thích những người đương nhiệm hơn là những người chưa có chức vụ. Trong các ý kiến của cử tri về những người đương nhiệm (theo như khảo sát NES) cứ bốn trong năm cử tri tỏ ra hài lòng. Ngược lại, chỉ có 57% các ý kiến về những người thách đấu là tích cực. Phần lớn nhận xét tập trung vào kết quả công việc của ứng cử viên hoặc tính cách cá nhân; hầu như không mấy người thảo luận về các vấn đề. Các cử tri đánh giá những người đương nhiệm ở Hạ viện chủ yếu dựa trên cơ sở tính cách cá nhân và các hoạt động không gây tranh cãi như nghiên cứu các nhóm đối tượng và tiếp xúc cử tri. Ngay cả trong

các vấn đề, những nhận xét có liên quan tới người đương nhiệm đều cực kỳ tích cực. Chỉ có một trên 10 cử tri yêu cầu được biết làm thế nào người đại diện của ông ta hay bà ta được bầu vào một vị trí trong cơ quan lập pháp hai năm trước, nhưng hơn 2/3 số cử tri tuyên bố rằng họ nhất trí với việc bỏ phiếu của nhà lập pháp của họ.

Sự ủng hộ đối với những người đương nhiệm phụ thuộc phần lớn vào thành công của họ trong việc tạo lập thông tin về mình và thành tích của bản thân mình cho các cử tri - thông qua quảng cáo, tuyên bố tín nhiệm, và việc nắm quyền.[85] Không có gì ngạc nhiên khi mà những người đương nhiệm Hạ viện và Thượng viện có nhiều cuộc tiếp xúc cử tri; càng có nhiều cuộc tiếp xúc giữa cử tri và nhà lập pháp thì những đánh giá của cử tri về họ càng tích cực hơn. Trong lần khảo sát NES đầu tiên, chỉ có 10% tổng số cử tri nói rằng họ không có bất kỳ ấn tượng nào về hạ nghị sĩ của mình; 6% được hỏi nói rằng không có ấn tượng gì về thượng nghị sĩ của họ. Nhiều cử tri nhận được thư từ của các hạ nghị sĩ của mình hoặc biết thông tin về họ qua báo chí; gần 1/4 cử tri được gặp trực tiếp hạ nghị sĩ của họ. Đối với các thượng nghị sĩ, những điểm chính trong tiếp xúc với cử tri là sự xuất hiện trên truyền hình hoặc trên báo và tạp chí.

"Khoảng cách về sự nổi tiếng" giữa những người đương nhiệm và người thách đấu trong các cuộc đua vào Hạ viện còn lớn hơn trong các cuộc đua vào Thượng viện. Cứ 10 cử tri thì có chín người nói rằng họ đã được tiếp xúc với hạ nghị sĩ của mình dưới hình thức nào đó, nhưng chưa tới một nửa số người này được tiếp xúc với những người thách đấu. Các cử tri Thượng viện có nhiều khả năng được tiếp xúc với cả người đương nhiệm và người thách đấu hơn. Theo khảo sát ban đầu của NES, trong số những cử tri được hỏi thì có 82% được tiếp xúc với những ứng cử viên Thượng viện chưa có chức vụ tại bang của họ so với 94% được tiếp xúc với các thượng nghị sĩ đương nhiệm. Đối với các vị trí trống, khoảng cách này hẹp hơn. Những ứng viên cho chiếc ghế trống mà không có người đương nhiệm có thể tiếp cận với gần 75% số cử tri Hạ viện và 90% số cử tri Thượng viện tương lai.

Những kết quả này đã lý giải tại sao các thượng nghị sĩ dễ bị tổn thương trong các cuộc bỏ phiếu hơn là các hạ nghị sĩ. Thứ nhất, các khảo sát cho thấy các hạ nghị sĩ thường được nhìn nhận với con

mắt thân thiện hơn các thượng nghị sĩ - có lẽ vì họ bị phán xét chủ yếu dựa trên các hành động không gây nhiều tranh cãi, ví dụ như tiếp xúc cá nhân hay các dịch vụ cho cử tri, trong khi đó các thượng nghị sĩ lại thường liên quan tới những vấn đề gây chia rẽ dân tộc. Thứ hai, những người thách đấu tại Thượng viện được biết đến nhiều hơn hẳn những người thách đấu tại Hạ viện. Các cuộc đua vào Thượng viện được phổ biến rộng rãi hơn trên các phương tiện thông tin đại chúng, và những người thách đấu có thể được biết đến gần như tương đương với những người đương nhiệm. Sự bao quát thông tin các cuộc đua vào Hạ viện của các phương tiện thông tin đại chúng thường thiếu toàn diện hơn so với tại các cuộc đua vào Thượng viện, do đó tạo lợi thế trong việc tiếp xúc cử tri của những người đương nhiệm. Thứ ba, các thượng nghị sĩ không thể làm tăng các cuộc tiếp xúc cử tri như các hạ nghị sĩ. Đa phần cử tri tiếp nhận thông tin về các cuộc đua vào Thượng viện qua phương tiện truyền thông có tổ chức - cái mà các thượng nghị sĩ không kiểm soát. Các hạ nghị sĩ làm cho người ta biết đến bằng những biện pháp trọng tâm: sự xuất hiện cá nhân, gửi thư và các thông điệp trên truyền đơn - đây là những cách tạo ra lợi thế riêng của họ. Michael Robinson cho rằng: "Có cái gì đó rất trớ trêu là, những thượng nghị sĩ nhiều quyền lực lại ít có thể kiểm soát được những hình ảnh của mình hơn là những thành viên Hạ viện 'ít được biết đến.'"[86] Cuối cùng, các cuộc bầu cử vào Thượng viện mang tính cạnh tranh hơn là các cuộc bầu cử vào Hạ viện. Có ít các bang một đảng hơn là các quận một đảng của Quốc hội.

Mặc dù chức vụ đương giữ mang lại nhiều lợi thế, như việc nhận biết tên và sự bao quát của truyền thông, nhưng người ta không được cường điệu các công việc hay vị thế của họ, như thường xảy ra đối với các tính toán của giới báo chí và các nhà cải cách. Jacobson chắc chắn đã nắm chắc thực trạng của vấn đề khi ông quan sát thấy rằng "phần lớn những người đương nhiệm phải đối mặt với các đối thủ không có kinh nghiệm chính trị và không nổi tiếng, những người mà nguồn lực của họ còn rất thiếu so với những gì cần thiết cho một chiến dịch khó khăn."[87]

Tuy nhiên, những người chưa có chức vụ có thể và thực sự chiến thắng với sự may mắn, thời cơ và sự chú trọng đến những nguyên tắc cơ bản nhất định. Hãy chạy đua vào một chiếc ghế trống hay chống lại một người đương nhiệm mà sự ủng hộ cho họ

đang giảm, hoặc chạy đua trong năm bận rộn của cử tri. Hãy là một ứng cử viên có uy tín, có uy quyền. Hãy chuẩn bị để chi tiền cho việc xoá nhòa lợi thế về tiếng tăm của những người đương nhiệm. Hãy đổ lỗi cho những người đương nhiệm về "sự hỗn độn ở Washington". Trong một vài năm (ví dụ như năm 1992 và 1994), chiến lược này phục vụ cho rất nhiều người thách đấu. Nhưng ngay cả trong những năm chính trị yên ả, như năm 1998, vẫn có rất nhiều người thách đấu khéo léo sẽ chiến thắng khi tuân theo các nguyên tắc này. Nhóm người này thường đã đủ để khiến cho những người đương nhiệm luôn phải cảnh giác.[88]

Bỏ phiếu dựa trên các vấn đề

Theo suy nghĩ thông thường, các vấn đề và các ý thức hệ chỉ đóng vai trò tương đối nhỏ trong cuộc bỏ phiếu, nhất là trong các cuộc đua vào Quốc hội. Trong một nghiên cứu có tính chất bước ngoặt về các cuộc bầu cử Hạ viện năm 1962, Warren Miller và Donald Stokes đã nhận ra rằng các cử tri hầu như không biết gì về hoạt động của các đảng hay cá nhân các thành viên trong Quốc hội.[89] Các nghiên cứu tiếp theo hầu như không thay đổi nhận xét này. Các nhà nghiên cứu nhận thấy một tỷ lệ lớn những người tuyên bố rằng họ biết được lập trường của các hạ nghị sĩ đương nhiệm về các vấn đề đều sai và rằng những người được hỏi thường chỉ đoán khi họ được yêu cầu xếp các ứng cử viên Hạ viện và Thượng viện theo thang bậc tự do - bảo thủ.[90]

Những khảo sát NES sau đó đã đưa ra một bức tranh có phần lạc quan hơn đôi chút. Một phần ba những người được hỏi đã có thể nêu lên vấn đề mà họ cho là quan trọng đối với mình trong các cuộc bầu cử Hạ viện. Trong số những người đó, 40% thích một ai đó trong số các ứng cử viên hơn bởi vấn đề mà người đó đã đưa ra. Tuy nhiên, 54% nói rằng vấn đề đó không ảnh hưởng gì tới việc lựa chọn các ứng cử viên của họ. Hơn nữa, chỉ có 11% những người được hỏi có thể nhớ được hạ nghị sĩ của họ đã bỏ phiếu cho một vấn đề nào đó như thế nào trong hai năm trước; trong số này, có 71% nói rằng họ đồng ý với người đương nhiệm về vấn đề đó.[91]

Như thường lệ, chúng ta phải phân biệt giữa việc bỏ phiếu trong Hạ viện và bỏ phiếu trong Thượng viện. Những người đương nhiệm và người thách đấu tại Hạ viện có thể dễ dàng hơn trong việc né tránh các vấn đề gây chia rẽ dân tộc và nhấn mạnh vào

năng lực cá nhân cũng như những cống hiến cho quận. Mặt khác, các thượng nghị sĩ thường bị gắn với các vấn đề này nhiều hơn. Một nghiên cứu so sánh các đánh giá về người đương nhiệm của hội Những người Mỹ vì hoạt động dân chủ với một bảng tự phân loại theo thang bậc bảo thủ - tự do gồm bảy điểm của các cử tri cho thấy ý thức hệ "không có ảnh hưởng lớn đến việc đánh giá các ứng cử viên Hạ viện."[92] Các cuộc tiếp xúc có ảnh hưởng quan trọng nhất đến đánh giá của cử tri về ứng cử viên Hạ viện; ý thức hệ và lòng trung thành với đảng là nhân tố quan trọng hơn trong việc đánh giá các ứng cử viên Thượng viện. Một nghiên cứu khác, dựa vào các cuộc bỏ phiếu kín, nhận thấy rằng "các vấn đề chính sách đóng một vai trò quan trọng" trong các cuộc bầu cử Thượng viện, nơi mà "tác động của chính sách là thực chất và có hệ thống."[93]

Xét đến vai trò không quan trọng của các vấn đề trong việc tác động đến quyết định của cử tri, chúng ta phải đánh giá như thế nào về những nỗ lực gần đây của các đảng và các nhóm khác nhằm phát triển và mở rộng những "cương lĩnh tranh cử" toàn quốc hay những chủ đề cho các chiến dịch tranh cử Quốc hội? Đầu những năm 1970, các đảng viên Đảng Dân chủ và Đảng Cộng hòa trong Hạ viện đã phác thảo ra cương lĩnh tranh cử - gồm danh sách các mục tiêu và các vấn đề thảo luận - nhằm cung cấp lý lẽ cho các ứng cử viên khi vận động tranh cử, nhất là cho những người không đương nhiệm.[94] Việc sử dụng táo bạo nhất công cụ này diễn ra vào tháng Chín 1994, khi hơn 300 ứng cử viên Quốc hội của Đảng Cộng hòa tập trung trước thềm phía Tây của Quốc hội Mỹ để ký bản Khế ước với nước Mỹ - một văn bản với 10 điều khoản, bao gồm điều chỉnh ngân sách cân bằng, quyền phủ quyết của tổng thống đối với một số vấn đề, cải cách bên trong Hạ viện, hạn chế nhiệm kỳ đối với các thành viên Quốc hội và những đề nghị chính sách về tội phạm, phúc lợi xã hội, quy định trong kinh doanh và cắt giảm thuế. Các ứng cử viên hứa rằng nếu như đa số thành viên Đảng Cộng hòa được bầu, họ sẽ đưa các dự luật này ra bỏ phiếu tại nghị trường Hạ viện ngay trong 100 ngày đầu của Quốc hội mới. Bằng cách ký kết một văn bản giống như cương lĩnh dân tộc này, dường như các ứng cử viên đã bất chấp luận điểm thông thường rằng các vấn đề không đem lại chiến thắng trong tranh cử và thách thức cả lời phán quyết của Thomas P. "Tip" O'Neil Jr. (Chủ tịch Hạ viện, 1977-1987) rằng "tất cả các vấn đề chính trị là vấn đề địa phương."

Phần chấn vì chiến thắng vào tháng Mười một năm đó, những người lãnh đạo của Đảng Cộng hòa đã nhanh chóng yêu cầu một sự ủy thác của quần chúng để thông qua bản Khế ước với nước Mỹ. Tuy nhiên, những gì chúng ta biết về các vấn đề trong bầu cử - và về bản Khế ước đó nói riêng - cho phép chúng ta hoài nghi về tác động riêng của nó tới sự lựa chọn bỏ phiếu. Thứ nhất, bản khế ước được tạo ra bao gồm các chủ đề mà Đảng Cộng hòa đã sử dụng trong vài cuộc bầu cử trước đó và dường như có ảnh hưởng đối với cử tri. Hạ nghị sĩ bang Illinois, ông Ray La Hood, một trong bảy ứng cử viên từ chối không ký vào bản khế ước, đã nhận xét: "Theo tôi, bản Khế ước này chỉ là một dạng kêu gọi chiến dịch khác, những lời kêu gọi kiểu này chúng ta đều được nghe hai năm một lần." Thứ hai, việc sử dụng bản Khế ước này của các ứng cử viên trong các chiến dịch của họ rất khác nhau. Một số người sử dụng nó để nhấn mạnh các chủ đề mà họ đã và đang triển khai. Những người khác hiếm khi đề cập vấn đề này. Một ứng cử viên điển hình của Đảng Cộng hòa cho rằng: "Tôi không sử dụng bản Khế ước này nhiều. Tôi rất hạn chế trong việc trích dẫn nó và các cử tri không hay biết nhiều về nó... Tôi có nói về những điều đã ghi trong bản Khế ước, nhưng điều đó không giống với việc sử dụng bản Khế ước về thực chất." Thứ ba, phần lớn cử tri nói rằng họ chưa từng nghe nói về Khế ước này. May lắm thì có chưa đến ba người trong số 10 cử tri được biết về nó. "Hầu hết tất cả các ứng cử viên của Đảng Cộng hòa thừa nhận rằng không mấy cử tri, ngoài một số 'nhóm C-SPAN', có thể nhận ra Khế ước đó là gì cho đến ngày bầu cử."[95]

Cho dù nhận định về tác động của các cương lĩnh tranh cử Quốc hội có như thế nào thì các vấn đề vẫn nổi lên hàng đầu trong lời kêu gọi của ứng cử viên và các đảng của họ. Mặc dù phần đông cử tri có thể đưa ra quyết định của mình dựa trên các cơ sở khác, nhưng ít nhất thì vài người trong số họ vẫn bị cuốn hút bởi các vấn đề, thậm chí sự lựa chọn của họ còn dựa trên một vấn đề cụ thể hay một loạt các vấn đề. Các vấn đề này có một tác động nhất định tới những tỷ số cách biệt, và không ít cuộc bầu cử phụ thuộc vào các tỷ số cách biệt này.

Phản ứng của cử tri đối với các vấn đề chính trị thể hiện trong các cách lựa chọn khác nhau của từng nhóm dân cư khác nhau. Nhiều người Mỹ giải quyết vấn đề chính trị của họ theo giới tính, thu nhập hay địa vị xã hội, chủng tộc hay sắc tộc, tuổi tác, tôn giáo,

thậm chí cả những thói quen sùng đạo của họ. Thực ra, những khác biệt này chủ yếu được phản ánh ở sự trung thành với đảng của dân chúng xét trong thời gian dài, nhưng các vấn đề có thể có một sức mạnh độc lập. Chúng ta hãy xem xét vấn đề nạo phá thai - một vấn đề gây tranh cãi. Mặc dù vấn đề này đã không có trong các cương lĩnh của đảng nữa, nhưng lập trường chung của Đảng Dân chủ là ủng hộ quyền lựa chọn đã làm mất đi phần nào sự ủng hộ của các cán bộ tôn giáo bảo thủ - ví dụ như người da trắng theo dòng Phúc âm ở miền Nam, những người Cơ đốc thiểu số và những người da đen mộ đạo và những người Latinh. Hồ sơ của Đảng Cộng hòa (chống nạo phá thai gay gắt) đã làm tổn hại nhiều đến vị thế của đảng này trong giới phụ nữ trung lưu và thượng lưu, những người có thể là đã thích ứng cử viên của đảng này hơn. Nạo phá thai là một ví dụ về cái mà các chính trị gia gọi là "các vấn đề nóng bỏng" - những vấn đề có khả năng lôi kéo cử tri ra khỏi đảng mà họ vốn trung thành. Đối với một số cử tri trong các cuộc bầu cử nhất định, những vấn đề như vậy có thể chế ngự sự trung thành lâu dài đối với đảng và nếu qua thời gian những vấn đề này vẫn tồn tại thì thậm chí sẽ làm thay đổi sự trung thành đối với đảng của họ.

Một khảo sát nhanh về số lượng cử tri của hai đảng trong các cuộc bầu cử Hạ viện 1998, được thu thập từ các cuộc trưng cầu dân ý không chính thức, được thể hiện trong Bảng 4-4. Nghiên cứu các con số này, người ta có thể nhận ra một vấn đề đã được thảo luận nhiều - vấn đề "khoảng cách giới" - sự khác nhau giữa cách thức bỏ phiếu của nam và nữ. Năm 1998, khoảng cách về giới ở vào khoảng 6% - một mức cách biệt có phần hẹp hơn so với những năm gần đây (có lẽ đây là một phản ứng đối với vụ bê bối của tổng thống với một nữ thực tập sinh Nhà Trắng). Các khoảng cách về giới xuất hiện hầu như ở mọi cuộc đua gần đây. Đúng như người phụ trách việc thăm dò ý kiến Celinda Lake nhận xét: " Bạn sẽ thấy một khoảng cách về giới trong cuộc đua ở Montana nếu như đó là một đảng viên Cộng hòa chạy đua với một đảng viên Dân chủ."[96] Sự xuất hiện của một ứng cử viên nữ có tác động, nhưng không xóa bỏ được hiện tượng này. Một nghiên cứu về các cuộc đua vào Thượng viện Mỹ trong những năm 1990-1994 cho thấy khoảng cách này luôn luôn thiên về các ứng cử viên Đảng Dân chủ; tỷ số cách biệt là 8,6% (ứng cử viên nữ Đảng Dân chủ chạy đua với ứng cử viên nam Đảng Cộng hòa), 5,4% (giữa hai ứng cử viên nam) và 1,2% (ứng cử viên

Bảng 4-4 **Các nhóm dân cư và phiếu bầu trong Hạ viện, 1998, 1996, 1994**

Nhóm	Tỷ lệ % phiếu					
	1998		1996		1994	
	Đảng DC	Đảng CH	Đảng DC	Đảng CH	Đảng DC	Đảng CH
Sự trung thành với đảng						
Đảng viên Đảng Dân chủ	87	11	92	8	89	11
Đảng viên Đảng Cộng hoà	9	90	8	92	8	92
Người độc lập	45	48	50	50	42	58
Ý thức hệ, tư tưởng						
Tự do	81	16	89	11	82	18
Ôn hoà	54	43	60	40	58	42
Bảo thủ	17	80	23	77	20	80
Giới tính						
Nam	45	52	49	51	43	57
Nữ	51	46	57	43	54	46
Chủng tộc/sắc tộc						
Da trắng	42	55	46	54	42	58
Da đen	88	11	86	14	92	8
Người Tây Ban Nha	59	36	75	25	60	40
Người châu Á	54	42	44	56	55	45
Tuổi						
18-29 tuổi	48	48	55	45	51	49
30-44	49	49	50	50	47	53
45-59[a]	50	46	52	48	48	52
Trên 60[b]	44	54	55	45	50	50
Trình độ học vấn						
Chưa tốt nghiệp PTTH	57	41	72	28	60	40
Tốt nghiệp PTTH	4	47	57	43	48	52
Đang học đại học	45	51	50	50	42	58
Tốt nghiệp đại học	44	53	48	52	50	50
Cao học	52	45	-	-	56	42
Thu nhập[c]						
Dưới 15.00$	57	39	68	32	63	37
15.000-29.999	53	44	56	44	53	47
30.000-49.999	48	49	50	50	46	54
50.000-74.999	44	54	49	51	45	55
75.000-100.000	47	51	41	59	-	-
Trên 100.000$	44	53	41	59	-	-

Nhóm	Tỷ lệ % phiếu					
	1998		1996		1994	
	Đảng DC	Đảng CH	Đảng DC	Đảng CH	Đảng DC	Đảng CH
Tôn giáo						
Tin lành	37	60	42	58	40	60
Cơ đốc	51	45	57	43	48	52
Thiên chúa	47	51	45	55	50	50
Do thái	78	21	79	21	78	22
Không	65	32	69	31	63	37
Tham gia các hoạt động tôn giáo						
Mỗi tháng một lần	-	-	45	55	-	-
Dưới một lần một tháng	-	-	60	40	-	-
Tình trạng gia đình						
Đã có gia đình	42	54	48	52	43	57
Chưa có gia đình	58	38	60	40	56	44
Thanh niên (18-29 tuổi)						
Tổng số	48	48	55	45	51	49
Nữ	53	44	62	38	58	52
Nam	41	53	47	33	43	57
Trung học phổ thông	42	50	54	46	55	45
Đại học	45	51	51	49	51	49

Nguồn: Khảo sát của *Thời báo Los Angeles*, 5 tháng Mười một 1996; Dịch vụ thông tin cho cử tri, 8 tháng Mười một 1994. Những kết quả nghiên cứu này được in trong *Quan điểm công chúng* (tháng Mười một - Mười hai 1999), tr. 69-73.

Chú thích: Tỷ lệ % thường không đến đơn vị 100 vì đã làm tròn và vì có việc bỏ phiếu cho ứng cử viên của đảng thiểu số.

[a] Năm 1996, danh mục tuổi là 45-64

[b] Năm 1996, danh mục tuổi là trên 65

[c] Năm 1996, mức thu nhập gồm có: dưới 20.000$; 20.000$-39.999$; 40.000$-59.999$; 60.000$-74.999$; 75.000$-100.000$. Năm 1994, mức thu nhập cao nhất là 50.000$.

nam Đảng Dân chủ chạy đua với ứng cử viên nữ Đảng Cộng hòa). Sự xuất hiện của khoảng cách giới này không giải thích cho nguyên nhân của nó: có thể là do phụ nữ nghiêng về một ứng cử viên, hoặc do nam giới nghiêng về một ứng cử viên khác, hoặc do sự kết hợp của cả hai nguyên nhân trên. Các nhà nghiên cứu gặp khó khăn

trong việc theo đuổi vấn đề này, vấn đề liên quan tới phản ứng của nam và nữ đối với các vấn đề chính trị và xã hội. Phụ nữ có thể có phản ứng tích cực hơn nam giới đối với các vấn đề công bằng xã hội, như lợi ích của những chương trình sức khỏe do chính phủ bảo trợ, đào tạo nghề, chăm sóc trẻ, và trợ giúp phúc lợi. Nam giới bị cuốn hút nhiều hơn vào các vấn đề như sự sẵn sàng chiến đấu, các luật lệ nghiêm khắc chống tội phạm, và sự hạn chế người nhận phúc lợi xã hội và người nhập cư.[97]

Xem xét Bảng 4-4, người ta có thể khám phá ra vô số các mô hình tương tự. Người phụ trách việc trưng cầu dân ý của Đảng Cộng hòa Neil Newhouse nói về những rạn nứt trong giới cử tri: "Có một khoảng cách gia đình, một khoảng cách thế hệ, một khoảng cách về giới. Tất cả chúng đều đang tồn tại và rất mạnh."[98] Có nhiều mô hình khá quen thuộc: những đảng viên Cộng hòa thu hút các cử tri có thu nhập cao, những người bảo thủ và những cử tri được giáo dục tốt, nhưng không phải là những người dân tộc thiểu số hay cấp tiến. Những đảng viên Dân chủ thu hút các cử tri có những đặc điểm đối lập. Những sự ủng hộ như vậy được xây dựng trên các vấn đề và các chủ đề đã được các đảng và các ứng cử viên thực hiện qua nhiều năm.

Bởi vậy, bất chấp những gì mà các cuộc khảo sát toàn quốc đưa ra, các nhà lập pháp và cố vấn của họ rất nhạy cảm đối với những phản ứng được mong đợi của cử tri về lập trường của họ trên các vấn đề. Rất nhiều nỗ lực được dành cho việc định hình các quan điểm, chuyển tải chúng (đôi khi qua những từ ngữ ẩn dụ một cách có chủ ý), và đánh giá các tác động của chúng. Hơn nữa, bất kỳ chính trị gia chuyên nghiệp nào cũng có thể đưa ra những ví dụ theo cách này hay cách khác khi các vấn đề được đưa ra trong cuộc bầu cử. Ảnh hưởng đối với giới cử tri của các nhóm "lợi ích riêng lẻ" thường được trích dẫn. Một số công dân bỏ phiếu theo từng vấn đề cụ thể mà họ cho là quan trọng nhất, như việc kiểm soát vũ khí hay nạo phá thai (ủng hộ hay phản đối). Ngay cả khi chỉ có số lượng nhỏ nhưng các nhóm này vẫn có thể quyết định các cuộc đua với tỷ số sát sao. Đó là lý do tại sao các nhà lập pháp lại không thích nêu lập trường về các vấn đề mà có thể làm dấy lên những phản ứng thái quá, những vấn đề khiến cho cử tri chống lại họ bất chấp các thành tích của họ trong các vấn đề khác.

Cho dù các vấn đề có ảnh hưởng trực tiếp đến cử tri như thế nào thì chúng vẫn có tác động mạnh, gián tiếp đến kết quả bầu cử. Đó là bởi vì, các vấn đề thúc đẩy các cử tri, những người đưa ra ý kiến, những người có thể ủng hộ hoặc không ủng hộ các ứng cử viên do các vấn đề riêng mà họ quan tâm. Các vấn đề được giám sát cẩn thận bởi các nhóm có tổ chức, bao gồm các ủy ban hành động chính trị có vị thế nhất định trong việc gây quỹ, quảng cáo hoặc huy động những nhân viên tự nguyện phục vụ cho hoạt động của ứng cử viên. Các nhà lập pháp dành thời gian và tâm huyết cho việc thúc đẩy các vấn đề và giải thích chúng cho những người quan tâm bởi vì họ được trả công khi làm như vậy.

Chân dung của cử tri Quốc hội

Chúng ta có thể xây dựng một bức chân dung của cử tri trong các cuộc bầu cử Quốc hội như thế nào? Đó là một hình ảnh khá phức tạp trong đó ba thành tố - đảng, ứng cử viên và các vấn đề - đóng vai trò rất khác nhau. Bất chấp sự suy yếu trong mối quan hệ ràng buộc trong đảng, một bộ phận lớn các cử tri dường như giữ vững "quyết định thường trực" là bỏ phiếu cho ứng cử viên theo đảng. Tuy nhiên, các nhân tố liên quan đến cá nhân ứng cử viên cũng có tầm quan trọng thực sự và ngày càng gia tăng. Các ứng cử viên Quốc hội, nhất là những người đương nhiệm, cố gắng đưa ra những lời kêu gọi độc nhất vô nhị không phải dựa trên sự trung thành với đảng, mà dựa trên "phong cách gia đình" - một sự kết hợp giữa phong cách cá nhân, các cuộc tiếp xúc cử tri và dịch vụ cho cử tri.[99]

Do có những nguồn mạnh để nuôi dưỡng các phong cách gia đình đầy sức hấp dẫn nên những người đương nhiệm có lợi thế hơn trong các cuộc bỏ phiếu. Thông qua việc truyền bá trên phương tiện thông tin đại chúng, những người thách đấu Thượng viện luôn có thể vượt qua lợi thế này; nhưng do thiếu các phương tiện truyền bá thông điệp, rất ít người thách đấu Hạ viện có thể làm như vậy. Tuy nhiên, trong những thời kỳ bất ổn định của đất nước, người đương nhiệm có thể bị thách thức rất nghiêm trọng. Cuối cùng, các vấn đề và các hệ tư tưởng sẽ thúc đẩy một bộ phận cốt lõi các cử tri nhiệt tình và mang lại lợi thế cho kết quả của ít nhất một vài cuộc bầu cử.

Kết quả bầu cử

Quá trình đi tới Đồi Capitol của hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ là một khía cạnh tất yếu của khái niệm hai Quốc hội. Các cuộc đua vào Hạ viện và Thượng viện được tổ chức lần lượt tại các địa bàn trong nước. Đúng như Thomas Mann và Raymond Wolfinger kết luận, rằng "khi quyết định bỏ phiếu như thế nào, phần lớn cử tri bị chi phối trước tiên bởi sự lựa chọn các ứng cử viên địa phương."[100] Đồng thời, các cuộc đua ở địa phương này sẽ được phát động dựa trên nền các sự kiện và vấn đề dân tộc. Năm 1994, xu hướng đó thể hiện qua việc chống lại sự suy yếu và bất ổn định của nền kinh tế cùng với sự bất bình với Tổng thống Clinton và nhiều chính sách của ông. Hai năm sau, những mối quan tâm chủ yếu lại là về một nền kinh tế nổi và sự bất bình đối với những gì mà người dân coi là các hành động thái quá của Đảng Cộng hòa trong hai Viện - ví dụ, vai trò của nó trong việc hai lần làm ngưng trệ chính phủ liên bang và theo đuổi các hoạt động điều tra thăm dò Tổng thống Clinton. Sự can dự ngày càng gia tăng của các ủy ban đảng dân tộc và các nhóm lợi ích đồng minh (các nghiệp đoàn lao động của Đảng Dân chủ, nhóm các doanh nghiệp nhỏ và quyền tôn giáo của Đảng Cộng hoà) đã khiến cho các chiến dịch tranh cử Quốc hội có được sự phối hợp trên toàn quốc. Kết quả là các thế lực địa phương và dân tộc hội tụ lại trong các cuộc bầu cử Quốc hội để định hình các hoạt động và nhào nặn kết quả.

Cân bằng giữa các đảng

Bất chấp sự độc lập thị uy của các ứng cử viên và cử tri, hầu hết mọi cuộc đua đều được tiến hành cùng với tên đảng. Năm 1998, khoảng 25 đảng đã xuất hiện trong các cuộc bỏ phiếu ở khắp nơi trên nước Mỹ, gồm có các đảng Chống - Ma túy (Anti - Drug), Nghiệp đoàn mới (New Union), Những người tự do mới (Free Libertarian), Quyền sống (Right to Life), Ngăn chặn hạt nhân (Nuclear Freeze), và Xã hội công nhân. Tuy nhiên, chỉ có hai đảng có quyền thực sự được tính đến: Đảng Dân chủ hoặc Đảng Cộng hòa kiểm soát Quốc hội từ năm 1855 (Phụ lục A liệt kê các đảng chiếm đa số trong Hạ viện và Thượng viện từ năm 1901). Từ năm 1896 tới 1920, hai đảng này có được số đại cử tri ủng hộ xấp xỉ ngang nhau, nhưng tỷ lệ người tham gia thấp hơn ở các khu vực

của Đảng Dân chủ khiến cho ưu thế có xu hướng nghiêng về phía Đảng Cộng hòa. Vị thế tương đối của Đảng Cộng hòa đã được cải thiện từ sau năm 1920, khi phụ nữ có quyền bỏ phiếu. Sự sắp xếp lại của Chính sách cải cách những năm 1930 đã khiến cho Đảng Dân chủ lấy lại lợi thế. Sau đó, Đảng Dân chủ đã thực sự chiếm đa số, còn Đảng Cộng hòa chiếm tỷ lệ thiểu số trên Đồi Capitol trong hầu hết thời gian. Những người Cộng hoà kiểm soát đồng thời hai viện chỉ trong bốn năm (1947-1949, 1953-1955) và riêng Thượng viện chỉ trong sáu năm (1981-1987). Những người Dân chủ thay thế vào năm 1958, 1964 và năm 1974 thiết lập sự kiểm soát đa số của Đảng Dân chủ. Cuối cùng, những người Cộng hòa cũng khôi phục được dần vị trí của mình, nhưng sự chế ngự của phe Dân chủ, đặc biệt trong Hạ viện, là rất khó vượt qua, bởi vì những người đương nhiệm biết cách khai thác nguồn lực của họ như thế nào để tái tranh cử thành công.

Năm 1994, lần đầu tiên trong 40 năm, những người Cộng hoà đã có quyền kiểm soát hai viện trong Quốc hội. Không một nghị sĩ Cộng hoà đương nhiệm nào bị đánh bại, trong khi 34 hạ nghị sĩ và hai thượng nghị sĩ của Đảng Dân chủ không giữ được ghế của họ. Trong hai cuộc bầu cử tiếp theo, cuộc đấu tranh của hai đảng đã dẫn tới thế cân bằng thực sự với việc Đảng Dân chủ giành được 10 ghế (1996) và sau đó là năm ghế (1998) trong Hạ viện khiến cho phe đa số chỉ còn lợi thế hơn bảy ghế.

Các cuộc bầu cử gần đây đã khẳng định sự chuyển giao quyền lực mang tính lịch sử giữa hai Đảng. Về mặt lịch sử, Đảng Cộng hòa đã chiếm ưu thế tại các bang đông dân ở Đông Bắc và Trung Tây. Ngược lại, "Đảng Dân chủ" chiếm ưu thế ở "miền Nam cứng rắn" từ thời nội chiến cho tới những năm 1970 cũng như ở các khu đầu não chính trị ở thành phố. Kiến tạo địa tầng của các liên minh chính trị tiến triển chậm, đôi khi tạo ra những kết quả về các tỷ lệ "động đất".

Vụ "động đất" năm 1994 đã nhấn mạnh đến sự Cộng hòa hóa miền Nam. Lần đầu tiên trong lịch sử Đảng Cộng hòa giành được đa số ghế của miền Nam trong Thượng và Hạ viện với 19 ghế Hạ viện và bốn ghế Thượng viện. Cuối thập kỷ 1990, vị thế đa số của đảng ở khu vực này vẫn được giữ vững: 82 trên 140 ghế Hạ viện và 18 trên 28 ghế Thượng viện.[101] Người da trắng bảo thủ ở miền Nam lựa chọn Đảng Cộng hòa và coi đó là gia đình lý tưởng của mình.

Phá vỡ lợi thế truyền thống của Đảng Dân chủ ở miền Nam - với số dân ngày một gia tăng - là một bước giúp cho những người Cộng hòa chiếm đa số trên Đồi Capitol. Tuy nhiên, khu vực vững vàng nhất của Đảng Cộng hòa là khu miền núi phía Tây, nơi mà những người Dân chủ chỉ chiếm có 30% trong số các nhà lập pháp.

Trong khi đó, những chuyển biến khác đã làm thay đổi khu vực ủng hộ. Bang New England và Mid-Atlantic, vốn có truyền thống thuộc quyền kiểm soát của Đảng Cộng hòa, đã bắt đầu bầu cho đa số nhà lập pháp thuộc Đảng Dân chủ từ đầu những năm 1960. Những đảng viên Đảng Dân chủ chiếm 13 trong số 22 thượng nghị sĩ và 58 trong số 96 hạ nghị sĩ của khu vực này. Giờ đây, họ đang cạnh tranh ở bang Midwest, một bang truyền thống khác thuộc quyền ảnh hưởng của Đảng Cộng hoà. Và Đảng Dân chủ cũng chiếm được đa số ghế trong các bang ở vùng Pacific.

Kết quả là hai Đảng cạnh tranh ngang nhau gần như trên toàn quốc, nhất là tại các cuộc đua vào Nhà Trắng hay Hạ viện. Không đảng nào có thể chắc chắn thắng thế trong các thể chế này. Tại Thượng viện, Đảng Cộng hòa có lợi thế hơn do ưu thế của nó ở miền Nam và do sự kiểm soát của nó ở các bang miền núi, nơi mà số lượng cư dân ít nhất góp phần tạo ra nhiều ghế Thượng viện hơn Hạ viện.

Tái tổ chức hay phi tổ chức?

Về mặt lịch sử, những biến động chính trị đã làm thay đổi quyền kiểm soát của các đảng trong Hạ viện và Thượng viện với những kết quả quyết định. Các nhà khoa học chính trị bàn nhiều về "các cuộc bầu cử quyết định" hay "các thời kỳ quyết định", khi một đảng này phải nhường quyền kiểm soát đa số cho đảng khác hoặc khi các nhóm cử tri lớn làm thay đổi hình dạng của các liên minh của các đảng. Những giai đoạn mang tính bước ngoặt như vậy giờ đây là cuộc nội chiến, cuộc bạo loạn những năm 1890, chính sách cải cách của những năm 1930 và có lẽ cả những bất ổn định đầu thập niên 1990. Mỗi biến động này đều đem lại cho Đồi Capitol những nhà lập pháp mới, những mô hình bầu cử mới, và những ưu tiên lập pháp mới.[102]

Trong gần 50 năm, các nhà khoa học chính trị đã tìm kiếm một cơ cấu tái tổ chức của thời kỳ sau khi ban hành chính sách cải cách kinh tế, chính trị, xã hội những năm 1930; phần lớn họ vẫn chưa

phát hiện ra điều gì. Everett Carll Ladd đã ví sự theo đuổi này với một vở kịch của Samuel Beckett có tiêu đề là *"Chờ Godot"*, trong đó một nhân vật được dự đoán trước không bao giờ xuất hiện. Tuy nhiên, những thay đổi có ý nghĩa có thể diễn ra mà không cần phải có một sự tái tổ chức bên trong đảng nào. Thời hưng thịnh của Đảng Dân chủ - kỷ nguyên Wilson (1913-1919), Quốc hội của kỷ nguyên Johnson với "Xã hội vĩ đại" (1965-1967), chiến thắng áp đảo của Đảng Dân chủ giai đoạn hậu Watergate (1974), thiết chế hùng mạnh của Reagan (1981-1982) và cuộc "cách mạng" của Đảng Cộng hòa 1994-1995 có liên quan đến những thay đổi về sức mạnh đảng phái trên Đồi Capitol, mà vì lý do này hay lý do khác, đã vượt xa khỏi những xu hướng chuyển dịch ngầm trong quan điểm hay thói quen bỏ phiếu của tất cả các cử tri. Các quan chức được bầu, giống như phần lớn các nhà hoạt động chính trị, có xu hướng gắn mình vào tư tưởng và chính sách hơn là vào phần lớn cử tri, thậm chí cả các cử tri của đảng của quan chức đó. Quốc hội đã chuyển sang cánh tả vào những năm 1960-1970 và cánh hữu vào những năm 1990 mà không hề có một sự thay đổi thái độ đặc biệt nào của các cử tri.

Trong thời gian gần đây, sự kiểm soát trên Đồi Capitol của Đảng Dân chủ thường cùng tồn tại với những thành công của Đảng Cộng hòa trong việc nắm quyền ở Nhà Trắng. Với chiến thắng năm 1992, những người Dân chủ đã thắng 20 lần liên tiếp trong các cuộc bầu cử Hạ viện, kiểm soát từ 53% đến 68% tổng số ghế trong mỗi cuộc bầu cử; sự kiểm soát Thượng viện của họ trong suốt thời kỳ này chỉ bị ngắt quãng trong sáu năm phe Cộng hòa nắm quyền kiểm soát. Trong khi đó, những người Cộng hòa đã thắng sáu trong 10 cuộc tranh cử tổng thống, một vài lần với tỷ số áp đảo. (Chỉ có một lần duy nhất vào năm 1964, các ứng cử viên Dân chủ giành được hơn 50,1% số phiếu bầu). Dù cho đó là do chiến lược của người đương nhiệm hay do thiết kế của cử tri thì những thành công của Đảng Cộng hòa trong các cuộc bầu cử tổng thống vẫn hầu như không tác động mấy đến sự kiểm soát của đảng trong Quốc hội. (Sự kiểm soát Thượng viện đầu những năm 1980 của Đảng Cộng hòa phần nào là một ngoại lệ của nguyên tắc này, phần nào là một sản phẩm của những nhân tố không có liên quan).

Cũng tương tự như vậy, khi những người Dân chủ có thể kiểm soát Nhà Trắng, họ cũng có rất ít ảnh hưởng đến kết quả bầu cử

trên Đồi Capitol. Việc Jimmy Carter trúng cử tổng thống năm 1976 có tác động không đáng kể tới tài sản ở Quốc hội của đảng của ông ta (chỉ giành thêm được một ghế trong Hạ viện, không có ghế nào trong Thượng viện). Chiến thắng của Bill Clinton trong cuộc đua giữa ba người vào năm 1992 (Clinton, Bush và ứng cử viên độc lập Ross Perot) kéo theo việc Đảng Dân chủ mất 10 ghế trong Hạ viện và không giành được một ghế nào trong Thượng viện.

Các chiến thắng riêng rẽ của phe Dân chủ và Cộng hòa đã dẫn tới những thời kỳ dài của "một chính phủ bị chia rẽ", hoặc của sự kiểm soát phân chia của đảng đối với hai nhánh lập pháp. Một số nhà phân tích lập luận rằng cử tri chủ tâm chia lá phiếu của họ để duy trì sự cân bằng ý thức hệ giữa hai nhánh hoặc để bảo đảm chắc chắn rằng nhánh này sẽ kiểm soát nhánh kia. Lý thuyết này đổ lỗi một cách khôn khéo cho cử tri thông thường: không thể nào mà phần lớn cử tri sẽ tham gia vào một hoạt động có lôgich như vậy để bảo đảm sự phân quyền kiểm soát của các đảng. Thực tế, nhiều cử tri không ý thức được đảng nào nắm quyền kiểm soát chính phủ, nhất là khi có sự phân quyền giữa hai đảng.[103] Trong các cuộc bầu cử gần đây, cử tri dường như ủng hộ ý tưởng chính phủ bị chia rẽ. Đáp lại những mối lo sợ về "tình trạng bế tắc" ở Washington, năm 1992, một số người không lớn lắm đã ủng hộ sự kiểm soát thống nhất. Bốn năm sau, đa số nghiêng về việc bỏ phiếu cho đảng viên Đảng Cộng hòa vào Quốc hội, chừng nào mà Tổng thống Clinton còn là "niềm yêu thích rõ ràng" cho việc tái tranh cử.[104] (Hoàn toàn có thể có một kết quả đối nghịch - một tổng thống Cộng hòa và một Quốc hội Dân chủ, mặc dù chúng ta đã biết tại sao Thượng viện lại có thể độc lập với các phe cánh ủng hộ hơn.)

Có một lập luận có lý hơn rằng cử tri, những người tìm kiếm các đặc tính khác nhau của các tổng thống và những nhà lập pháp, thường nhận thấy các biểu hiện này trong các ứng viên của các đảng khác nhau. Người Mỹ giữ kín các quan điểm không nhất quán về chính phủ, lợi nhuận và những gánh nặng của nó. Các quan chức Cộng hòa đã đưa ra một lời hoa mỹ về chính phủ hạn chế ("không thuế mới") trong khi những người Dân chủ được bầu thường cải thiện các dịch vụ của chính phủ mà cử tri ưa thích. Được những lời kêu gọi của ứng cử viên khích lệ, các cử tri nghĩ rằng họ có thể có phần của mình và cũng được hưởng chúng.[105] Tổng kết thái độ cử tri sẽ cung cấp cho chúng ta một lời giải thích thông

thường cho các giai đoạn gần đây của một chính phủ bị chia rẽ.

Tốc độ thay thế các nghị sĩ và việc đại diện

Không nên nhầm lẫn giữa tỷ lệ tái cử và tỷ lệ thay thế các nghị sĩ. Thậm chí trong những năm chỉ có rất ít thành viên bị mất chức do bỏ phiếu, nhiều người đã tự nguyện rời khỏi Đồi Capitol - để về hưu, để chạy đua vào một chức vụ khác, hoặc để theo đuổi các mục tiêu khác. Năm 1992, sự kết hợp giữa những người về hưu tự nguyện và những người thất bại trong bầu cử đã đem lại 110 hạ nghị sĩ mới (87 người trong số họ tái cử vào năm 1995) - con số những người mới đến lớn nhất trong suốt hai thế hệ - và (cuối cùng là) 14 thượng nghị sĩ mới. Các cuộc đua năm 1994 đã làm tăng thêm 86 hạ nghị sĩ mới và 11 thượng nghị sĩ mới; các cuộc bầu cử 1996 bổ sung 74 hạ nghị sĩ mới và 15 thượng nghị sĩ mới. Thậm chí trong năm 1998, một năm có tỷ lệ thay thế nghị sĩ thấp, cũng có tám thượng nghị sĩ mới và 40 hạ nghị sĩ mới.

Nói cách khác, tiến trình thay đổi thành viên tự nhiên vẫn tiếp tục. Khi Quốc hội khóa 106 nhóm họp vào tháng Một 1999, đa số các thành viên Hạ viện đã được bầu trong những năm 1990. Tỷ lệ thay thế nghị sĩ cao trong ba cuộc bầu cử liên tiếp sau đó đã làm trẻ hóa đáng kể Hạ viện so với đầu thập kỷ 1990. Các cuộc bầu cử này diễn ra tiếp sau một giai đoạn có tốc độ thay thế nghị sĩ thấp quá mức bình thường (1984-1990); trong suốt giai đoạn này, chỉ có 162 hạ nghị sĩ mới - trung bình 9% trong một cuộc bầu cử, so với tỷ lệ thông thường là 15% hoặc hơn.

Các thành viên Thượng viện bị thay thế ở một cấp độ thấp hơn trong các cuộc bầu cử gần đây. Đa số thượng nghị sĩ phục vụ trong Quốc hội khóa 106 đều được bầu từ những năm 1990; bất chấp tỷ lệ thay thế nghị sĩ cao đáng kể vào năm 1992 và 1994, độ tuổi và thâm niên trung bình của các thượng nghị sĩ vẫn khá ổn định. Tuy nhiên, số lượng lớn người về hưu năm 1996 đã cho thấy có một sự thay đổi không khác so với những gì đã được chứng kiến ở Hạ viện.

Để Quốc hội là một thiết chế linh hoạt trong phản ứng, tỷ lệ thay thế thành viên lớn, dù là do sự gia tăng ổn định hay do sự tái cơ cấu hàng loạt trong đảng, có thể là không cần thiết. Ngay cả khi không mấy nhà lập pháp bị mất chức, tất cả họ đều có nhận thức sâu sắc về mối đe dọa bị thất bại. Phần lớn trong số họ đều tiến hành các bước để ngăn cản tình huống này bằng việc tăng cường

chú ý tới nhu cầu của cử tri qua các chuyến thăm riêng, các bài diễn văn, thư tín và các cuộc thăm dò dư luận. Nhưng liệu quan điểm của cử tri có được phản ánh chính xác qua các đại diện mà họ bầu vào Quốc hội không? Câu hỏi này không dễ trả lời. Sự kiểm soát chung của các nhà hoạch định chính sách không giống với sự kiểm soát của các chính sách. Quan điểm của cử tri không được phản ánh chính xác qua cách bỏ phiếu của nhà lập pháp và các điều luật được cơ quan lập pháp thông qua.

Ghi lại ý kiến cử tri

Mối tương quan nào tồn tại giữa thái độ của cử tri và việc bỏ phiếu của các thành viên đối với các vấn đề? Miller và Stokes đã nhận thấy rằng thái độ của cử tri có tương quan khác nhau tùy thuộc vào từng loại chính sách.[106] Trong quan hệ đối ngoại, có một mối tương quan phần nào khá tiêu cực giữa thái độ của cử tri và lá phiếu của nhà lập pháp; trong các vấn đề phúc lợi kinh tế và xã hội, mối tương liên này khá ôn hòa; trong các vấn đề dân sự, mối tương liên này rất cao. Nói cách khác, trong ít nhất một hoặc có thể là hai lĩnh vực chính sách lớn, sự nối kết này yếu đến mức có thể tạo ra mối nghi ngờ đối với sự kiểm soát khu vực bầu cử.

Các nhà khoa học chính trị giải thích sự thiếu vắng mối liên kết mạnh mẽ bằng cách lưu ý rằng để đáp ứng tất cả các điều kiện cần thiết cho sự kiểm soát chung của các chính sách là một việc khó khăn như thế nào. Các cử tri sẽ phải nhận ra lập trường của ứng cử viên về các vấn đề và họ sẽ phải bỏ phiếu qua việc tham khảo các lập trường này. Sự khác biệt giữa các ứng cử viên sẽ phải trở nên rõ ràng và người chiến thắng sẽ phải bỏ phiếu phù hợp với thái độ trước khi bầu cử. Những điều kiện này không phải lúc nào cũng được đáp ứng. Lập trường của ứng cử viên không phải lúc nào cũng rõ ràng và các ứng cử viên sẽ không phân biệt bản thân họ rõ ràng qua các vấn đề.

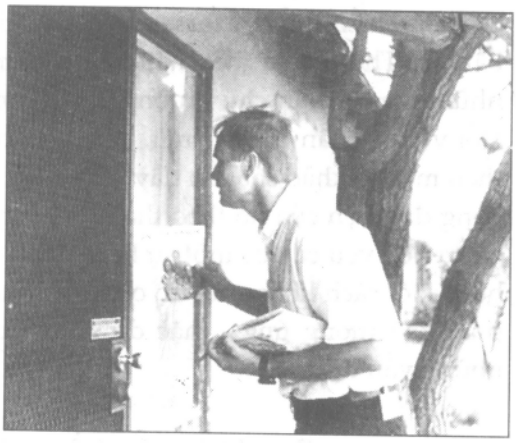
Các nhà khoa học chính trị John Sullivan và Robert O'Connor đã cố gắng kiểm nghiệm các điều kiện này bằng cách đệ trình lên tất cả các ứng cử viên Hạ viện một bản câu hỏi đề cập ba lĩnh vực - quan hệ đối ngoại, quyền dân sự, và chính sách đối nội - và sau đó theo dõi các thành tích bầu cử của ứng cử viên thành công trong Hạ viện.[107] Những phát hiện của họ cho thấy có tồn tại các nhân tố của sự kiểm soát chung. Thứ nhất, theo cuộc điều tra của họ, các cử

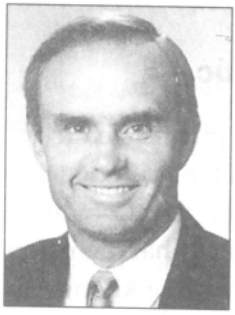
tri có những lựa chọn rõ ràng đối với các ứng cử viên. Thứ hai, ứng cử viên chiến thắng thường bỏ phiếu theo lập trường trước cuộc bầu cử. Thứ ba, có thể phân biệt các ứng cử viên qua ý thức hệ, những người Dân chủ thường tự do hơn những người Cộng hòa. Đối với các dẫn chứng trên, chúng ta có thể thêm vào một điều: theo một số khảo sát gần đây, phần lớn cử tri Quốc hội có thể xếp hạng đại diện của họ theo thang bậc tự do - bảo thủ, và phần lớn cử tri đều yêu cầu có một sự liên hệ với hàng ngũ các đại diện của họ.[108] Nói cách khác, thái độ cử tri và quan điểm của nhà lập pháp phải khá tương ứng - mặc dù chúng có thể rất khác nhau trên những vấn đề cụ thể.

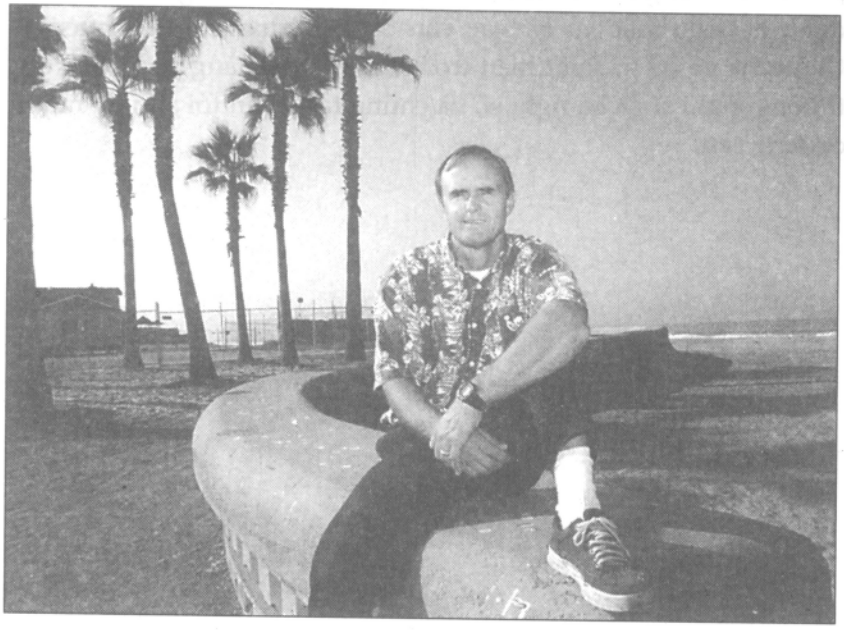
Sau khi cuộc bầu cử kết thúc

Nếu như mối liên hệ về tư tưởng và thái độ giữa các cử tri và người đại diện của họ là khá sơ sài và hay biến đổi thì các cuộc tiếp xúc thực chất giữa cử tri và cá nhân nhà lập pháp là rất nhiều và rõ ràng. Cá nhân các nhà lập pháp không nhất thiết phải phản ánh giới cử tri của họ dựa trên các đặc điểm dân cư và càng không cần phải phản ánh đất nước của mình như một tổng thể. Tuy nhiên, phần lớn thời gian và nỗ lực của họ khi còn đương nhiệm được dành hết cho việc xử lý "các vấn đề liên quan tới quê hương". Chính trị về cử tri xuất hiện trong cuộc sống hàng ngày của các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ, và chúng ta sẽ bàn tới vấn đề này ở chương sau.

Ở Quốc hội, trên bãi biển. Bức ảnh chính thức của Hạ nghị sĩ Brian P. Bilbray, bang California, cho thấy phần nào phong cách bầu cử của ông: một người vận động tranh cử nghiêm túc đi gõ cửa từng nhà trong một khu vực bầu cử sôi động và một cựu vận động viên lướt ván bên bãi biển Imperial, nơi ông đã lớn lên.







5

Phong cách trung ương và phong cách địa phương

Khi nước lũ trên sông Ohio rút, ông Ted Strickland, hạ nghị sĩ Đảng Dân chủ, gặp gỡ các cử tri trong dịp Lễ phục sinh năm 1997 tại vùng bị tàn phá phía Đông Nam quận Ohio của ông. Ông đã yêu cầu các cơ quan liên bang và các tổ chức cứu trợ giúp đỡ vùng này. Cục Quản lý tình trạng khẩn cấp liên bang (FEMA) cũng đã phát tiền cứu trợ trong vòng một tuần; Hội chữ thập đỏ đã cung cấp rất nhiều quần áo. Giờ đây, với tư cách là một nhà giáo, đồng thời là một chuyên gia tư vấn tâm lý, Strickland hiểu các cử tri của ông cần sự tiếp xúc cá nhân. Ông giải thích:

> Đối với nhiều người, việc trở thành nghị sĩ Quốc hội mang nhiều ý nghĩa. Đó chính là cách khiến cho chính phủ quan tâm tới bạn. Tổ quốc quan tâm tới bạn. Tháng này, tôi cũng đã thăm hỏi rất nhiều người, và cũng đã có nhiều người lạ hỏi thăm tôi. Đấy là cách người ta thường hay làm khi đến thăm một gia đình có tang.[1]

Trong bầu cử, Strickland là một người dễ bị thất bại: lần đầu tiên ông ta trúng cử vào năm 1992, nhưng vào năm 1994 ông lại bị Đảng Cộng hòa đánh bại với số phiếu rất lớn và hai năm sau, ông giành lại được vị trí của mình. Nhưng ở thủ đô Washington, Strickland lại chẳng có quyền hành gì trong suốt nhiệm kỳ lần thứ hai của mình: đảng của ông đã nắm quyền trong cơ quan hành pháp nhưng lại bị mất ghế trong Hạ viện và thiếu đi các vị trí mà lẽ ra đã có thể có. Và ông cũng đã thúc giục chính quyền Clinton ngăn cản kế hoạch chế tạo chất uranium của Bộ Năng lượng mà 2.500 việc làm của kế hoạch này đã khiến cho quận Ohio của ông trở thành nơi thu hút lao động lớn nhất. Khi được hỏi ông muốn thực hiện điều gì nhất khi vào Quốc hội, ông đã bày tỏ mối quan tâm của ông đối với công tác chăm sóc sức khoẻ cho trẻ em và cải thiện cơ sở hạ tầng. Nhưng mục đích chính của ông là: "Trở thành một người thích ẩu đả, và đấu tranh cho mọi thứ chết tiệt mà tôi có

thể mang lại cho quê hương tôi."

Strickland gọi người có chức sắc ở địa phương và những người có quyền thế ở Washington là người của "hai nghị viện". Trong chương này, chúng tôi sẽ nói về các đại biểu Quốc hội và về nơi họ sống và làm việc: một nơi là Quốc hội và nơi kia là bang hay quận của họ.

Phong cách trung ương

Richard F. Fenno nhắc chúng tôi nhớ rằng, các nghị sĩ Quốc hội thường "sống ở hai nơi, ở Washington và ở địa phương họ, với hai công việc chính là lãnh đạo và vận động tranh cử."[2] Hai nơi này và hai công việc này gắn bó chặt chẽ với nhau. Kinh nghiệm vận động tranh cử, đặc biệt là trong các cuộc bầu cử gần đây, có ảnh hưởng sâu sắc tới khả năng lãnh đạo của họ. Ngược lại, các hoạt động của họ ở Quốc hội lại tác động tới các mối quan hệ của họ với người dân quê hương họ sau này. Ở đây, chúng tôi cũng xét tới cái mà chúng tôi gọi là phong cách trung ương. Chúng tôi muốn biết các nhà lập pháp là ai, họ nhìn nhận vai trò của họ ra sao và họ sử dụng thời gian của họ như thế nào.

Các nhà lập pháp là ai ?

Hiến pháp chỉ đưa ra ba tiêu chí cho các cá nhân làm việc trong Quốc hội: độ tuổi, quyền công dân và nơi cư trú. Tuy nhiên, theo chúng tôi được biết thì các tiêu chuẩn để trở thành nhà lập pháp thực sự còn nghiêm ngặt hơn nhiều. Nên nhớ, chính Aristotle là người đầu tiên cho rằng các cuộc bầu cử là vấn đề cơ bản của các nhà chính trị đầu sỏ mà liên quan tới rất ít người tích cực tham gia. Hầu như bằng mọi cách, các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ sẽ làm nên một nhóm người tinh tú về vấn đề kinh tế và xã hội. Những người này được giáo dục rất tốt. Họ xuất thân từ số ít các ngành nghề có tiếng tăm, nhiều người trong số họ rất giàu có. Bốn mươi phần trăm các thượng nghị sĩ là triệu phú. Xét về khía cạnh kinh tế thì Hạ viện là tầng lớp trung lưu hơn cả, tuy nhiên vẫn có tới hơn 60 nghị sĩ là triệu phú.[3] Thu nhập của các thượng nghị sĩ và các hạ nghị sĩ (năm 1999 là 136.700 USD) đặt họ vào hàng ngũ 1% những người sống bằng lương giàu có nhất nước. Tuy nhiên, chi phí lại cao, đặc biệt là đối với những người bám trụ ở Washington cũng như những

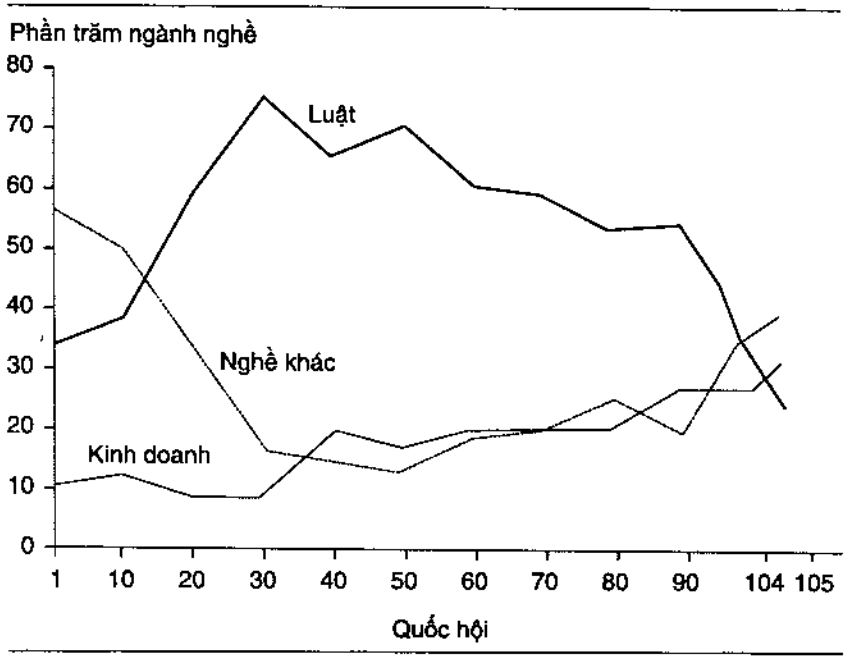
người phải chu cấp cho gia đình. Ủy ban tiền lương liên bang cho biết cách đây hơn một thập kỷ "đa số các nghị sĩ Quốc hội đều sống rất chật vật nhờ vào đồng lương của họ."[4] Hầu hết họ đều có nguồn thu nhập khác- như quà cáp, chi phí đi lại và tiền thù lao (tiền do các nhóm lợi ích chi cho các bài phát biểu hoặc những lần xuất hiện trước công chúng) - tuy nhiên, các khoản thu này đã bị ngừng lại.

Nghề nghiệp. Một số người hài hước cho rằng chính phủ "của luật lệ chứ không phải của con người" của chúng ta thật sự là chính phủ "của các luật gia chứ không phải của người thường". Tháng Một 1999, khi kỳ họp Quốc hội khóa 106 diễn ra, 230 đại biểu tham dự là các luật sư. Biểu đồ 5-1 cho thấy, dù con số đưa ra ít hơn so với thực tế, nhưng số luật gia vẫn nhiều hơn so với các nghề khác ở cả hai nghị viện, và chiếm số đông trong Thượng viện.[5]

Ở Mỹ, chính trị và luật pháp có quan hệ chặt chẽ với nhau. Nhiều luật gia coi việc tham gia vào lĩnh vực bầu cử chính trị là một dạng quảng cáo chuyên nghiệp. Nghề pháp luật đòi hỏi các khả năng cá nhân, như khả năng diễn đạt bằng lời nói, khả năng giành sự ủng hộ và đàm phán, những cái này rất hữu ích trong việc giành và giữ một chức vụ vốn được nhiều người biết đến. Một điều quan trọng nữa chính là sự độc quyền về những công việc vốn được coi là bước đệm trên con đường tới Quốc hội của các luật gia - đặc biệt là việc thi hành luật và các văn kiện pháp lý.[6] Khác với các bác sĩ, kỹ sư hay hầu hết các ngành nghề được coi trọng khác, các luật gia có thể theo đuổi hoặc từ bỏ công việc mà chẳng tổn hại gì tới sự nghiệp của họ. (Trong Quốc hội khóa 106 này có 14 bác sĩ, ba y tá, ba nhà vật lý và bốn giáo sĩ).

Một nghề tiếp theo khá phổ biến là nghề kinh doanh. Trước đây, các doanh nhân thường có quan điểm chống đối chính phủ và chính những quan điểm này đã cản trở họ trong việc hòa nhập vào cuộc sống bình thường. Các vị giám đốc của các công ty lớn rất hiếm khi tham gia vào Quốc hội. Thông thường, họ thiếu hai tiêu chuẩn mà bất cứ một chính khách tương lai nào cũng đều cần tới: tầm nhìn đối với các cộng đồng xung quanh và tính linh hoạt trong công việc. Những khoảng thời gian tạm thời nghỉ ngơi có thể làm hại các giám đốc trên nấc thang thăng tiến của họ. Những ông chủ ở địa phương (chẳng hạn như các dược sĩ, những người môi giới bất động sản và những người làm dịch vụ lễ tang) có thể được đánh giá cao tại thành phố quê hương họ, nhưng họ lại không thể để việc

Biểu đồ 5-1 **Nghề nghiệp của các hạ nghị sĩ trong 12 khóa được lựa chọn**



Nguồn: Roger H. Davidson, *Vai trò của nghị sĩ Quốc hội* (Indianapolis: Bobbs-Merril, 1969), tr.38. Những tính toán gần đây của tác giả Norman J.Ornstein, Thomas E. Mann, và Micheal J. Malbin, *Những thống kê quan trọng về Quốc hội 1997-1998* (Washington, D.C.: Tạp chí Quốc hội, 1998), tr.23.

Chú thích: Vì nhiều nghị sĩ làm nhiều nghề, nên tỷ lệ phần trăm có thể cao hơn so với số lượng nghị sĩ.

kinh doanh của họ rơi vào tay kẻ khác. Các nghị sĩ là thành viên của hội đồng quản trị trong các ngành công nghiệp dịch vụ - như in ấn, phát thanh, công nghệ và buôn bán bất động sản - đủ khả năng nhìn xa trông rộng và đủ năng động để có thể trở thành những ứng cử viên lý tưởng và thực tế số lượng những người này đang tăng dần lên trong Quốc hội. Việc Đảng Cộng hòa lên nắm quyền thay cho Đảng Dân chủ và trở thành phái chiếm đa số ghế trong Quốc hội càng thúc đẩy xu hướng thiên về kinh doanh và rời xa luật pháp.

Những ngành nghề khác cũng có xuất hiện nhưng với số lượng

nhỏ hơn. Những người theo nghề cần "diễn đạt bằng lời nói" - như giảng dạy, phóng viên và dịch vụ công cộng - cũng có chân trong Quốc hội. Trong Quốc hội khóa 106 này, có gần 100 nghị sĩ dành một phần hoặc cả đời mình cho công tác giáo dục; 24 người làm việc trong lĩnh vực truyền thông. Với các ngành nghề được nhiều người biết đến, trong Quốc hội khóa 106 có 14 vị thống đốc bang, một thẩm phán toà án liên bang, một thẩm phán toà án tối cao Hoa Kỳ, một vị đại sứ và 265 cựu viên chức của ngành lập pháp Hoa Kỳ.

Các ngành nghề khác vẫn có mặt vì chúng đều được mọi người biết đến.Trong lịch sử, nhiều anh hùng trong quân đội cũng được nhắc tới, và sau Chiến tranh thế giới thứ hai, trong Quốc hội đã dấy lên vấn đề về những cựu chiến binh Mỹ. Trong số đó có các hạ nghị sĩ như John F. Kennedy, Richard M. Nixon và Gerald R. Ford. Vào những năm 1970, khoảng 7/10 số nghị sĩ Quốc hội là cựu chiến binh. Tỷ lệ cựu chiến binh gần đây đã giảm bớt, đặc biệt là những người có kinh nghiệm chiến đấu: dưới 1/3 số nghị sĩ của Quốc hội khóa 106 này là những người đã từng phục vụ trong quân đội.

Các chiến dịch vận động tranh cử tập trung trên các phương tiện truyền thông ngày nay cũng sản sinh ra một vài nhà lập pháp có tiếng tăm. Một vài phi hành gia, trong đó có cả cựu thượng nghị sĩ John Glenn, Đảng Dân chủ của bang Ohio, cũng đã từng tham gia vào những chiến dịch ấy. Trong số các cựu vận động viên chuyên nghiệp có mặt tại Quốc hội khóa 106 này có cả hai vận động viên tên tuổi: hạ nghị sĩ Steve Largent, Đảng Cộng hòa, bang Oklahoma, một người quản lý tài sản cho Seatle Seahawks, và thượng nghị sĩ Jim Bunning, Đảng Cộng hòa, bang Kentucky, người đã từng chơi một trận đấu bóng hoàn hảo cho Philadelphia Phillies.

Không cần phải nói thì mọi người vẫn biết có nhiều ngành nghề luôn bị phản ánh không đúng tới mức nghiêm trọng tại Quốc hội. Những người làm nghề ít được coi trọng như lao động nông nghiệp, dịch vụ thương mại, lao động chân tay và lao động có tay nghề và giúp việc gia đình rất hiếm khi xuất hiện trong Quốc hội. Trong những năm gần đây, một công nhân cổ xanh được bầu vào Quốc hội đã từ bỏ vị trí của mình sau một nhiệm kỳ vì người này thấy không thoải mái và tự tin về địa vị xã hội của mình.

Giáo dục và tôn giáo. Dù sao thì Quốc hội vẫn là cơ quan có nhiều người có học thức cao. Trong số các nghị sĩ, có ít người tốt nghiệp trường cao đẳng; 2/3 số người có bằng đại học, loại bằng cấp cần có đối với những ngành tiêu biểu như ngành luật. Rất nhiều người đạt học vị tiến sĩ; ba học giả của đảo Rhodes có mặt trong Thượng viện và hai người khác làm việc ở Hạ viện.

Mặc dù chỉ vài trường đại học dân lập có tiếng tăm được nhắc đến ở Quốc hội, nhưng không trường nào có một vị thế nổi trội như trường Đại học Oxford và Cambridge trong nhóm các trường đứng đầu ở Anh. Lý do chính là quy định lâu nay về tính địa phương trong các nghị sĩ của Quốc hội; điều này có nghĩa là các trường cao đẳng địa phương và các trường đại học quốc gia cùng có chung số nghị sĩ. Trong số những nghị sĩ Quốc hội của năm 1999, có tới 3/4 hạ nghị sĩ và 2/3 thượng nghị sĩ đã từng học ở ít nhất một trường công lập.

Hầu như mọi nghị sĩ của Quốc hội khóa 106 này đều đã theo một tôn giáo chính thức, so sánh với khoảng 7/10 số người Mỹ trong các cuộc khảo sát.[7] Hơn 1/4 số nghị sĩ của cả Thượng viện và Hạ viện theo Đạo Thiên chúa, nhóm đông nhất. Con số đó lớn hơn một chút so với tỷ lệ những người theo Đạo Thiên chúa của cả nước. Hầu hết các nhà lập pháp là những tín đồ Tin lành, hoặc theo các giáo phái chính - như tín đồ Hội Giám lý, tín đồ Tân giáo, tín đồ của Giáo hội Trưởng lão, và tín đồ Cơ đốc giáo - hoặc từ một nhóm người theo dòng Phúc âm. Người Do Thái, dòng người vốn chiếm 2,6% số dân Mỹ, lại chiếm tới 7% số ghế trong Quốc hội khóa 106. Những người theo Đạo Thiên chúa, những tín đồ Tin lành dòng Phúc âm và người Do Thái ngày càng mở rộng số lượng nghị sĩ trong Quốc hội, trong khi số tín đồ Tin lành chính thống lại giảm dần. Một xu hướng khác là những người theo dòng Phúc âm, hầu hết là đảng viên Đảng Dân chủ, giờ phần lớn lại là người của Đảng Cộng hòa.

Giới tính và định hướng giới tính. Không nghị viện nào phản ánh được chính xác về giới tính hoặc đặc điểm giới tính của một quốc gia. Trước kia, Quốc hội thường là nơi chỉ dành cho nam giới. Nhưng dần dần cũng có sự đa dạng hơn.

Cho tới tận năm 1920, vì không thể tham gia bầu cử nên số lượng phụ nữ có mặt trong Quốc hội không được phản ánh đúng mức. Bắt đầu từ năm 1916, khi Jeannette Rankin, Đảng Cộng hòa,

bang Montana, trúng cử, 199 phụ nữ khác cũng được bầu hoặc giới thiệu vào Quốc hội. Lúc đầu, nhiều người lên nắm quyền sau cái chết của chồng, những người vốn là hạ nghị sĩ hoặc thượng nghị sĩ; một số khác, như Margaret Chase Smith, Đảng Cộng hòa, bang Maine (vào Hạ viện những năm 1940-1949, vào Thượng viện những năm 1949-1970), lại thành đạt hơn chồng họ nhiều. Khi có nhiều phụ nữ tham gia vào lĩnh vực chính trị ở các cấp, thì họ cũng bắt đầu được bầu chọn dựa trên những thành tích của họ, thường thị được đánh giá thông qua nghề nghiệp trước kia họ làm. Quy định cũ về sự uỷ nhiệm đối với một quả phụ đã mờ nhạt dần (mặc dù gần đây cũng có ba hạ nghị sĩ được chỉ định thay thế vị trí của chồng họ - trong đó có cả Mary, Đảng Cộng hòa, bang California, vợ của Sonny Bono).[8]

Thời nay, phụ nữ cũng chỉ chiếm khoảng 1/8 tổng số nghị sĩ Quốc hội, dù họ chiếm tới một nửa số dân quốc gia. Trong Quốc hội khoá 106 này, số phụ nữ có mặt đạt con số kỷ lục - 58 người ở Hạ viện (gồm cả hai đại biểu) và chín người ở Thượng viện. Một vài người mới tham gia vào lĩnh vực này cũng giành được những ghế trống, do một số người nghỉ hưu và do có sự sắp xếp lại.

Trên một vài phương diện, sự có mặt của số lượng lớn phụ nữ cũng có ảnh hưởng tới Quốc hội. Ngoài những vấn đề đã rõ ràng (vấn đề lắp đặt nhà vệ sinh cho các nữ nghị sĩ, vấn đề mở phòng tập cho cả hai giới), thì nữ nghị sĩ cũng gây ra những thay đổi trong chương trình nghị sự chính trị và trong cách làm việc. Chính sách liên quan cái gọi là các "vấn đề của phụ nữ" giờ lại được quan tâm đúng mức. Trước tiên, nơi làm việc và vấn đề sức khoẻ của phụ nữ - chẳng hạn như sự phân biệt giới tính và căn bệnh ung thư vú - phải được đưa ra thảo luận nghiêm túc. Hạ nghị sĩ Nita Lowey, Đảng Dân chủ, bang New York, có mẹ đã chết vì căn bệnh ung thư vú, đã yêu cầu Quốc hội chi 500 triệu USD cho việc nghiên cứu căn bệnh này. Trong cuộc thảo luận về chính sách nghỉ đẻ, thượng nghị sĩ Patty Murray, Đảng Dân chủ, Washington, đã nói về việc bà đã phải bỏ nghề thư ký cách đây 16 năm, khi bà sinh đứa con đầu lòng. Tại phiên thảo luận về vấn đề an sinh xã hội đối với người giúp việc gia đình, hạ nghị sĩ Carrie P. Meek, Đảng Dân chủ , bang Florida, cháu 70 đời của một người nô lệ, đã kể lại tất cả những gì mà chính cô đã phải trải qua. Cô nói với các đồng nghiệp:"Tôi đã từng là người giúp việc

nhà. Mẹ tôi và các chị em tôi cũng thế."[9] Khi nói tới những phụ nữ tham gia vào Thượng viện, thượng nghị sĩ Murray tuyên bố: "Chúng ta đã khiến cho cả đàn ông cũng phải nói tới các vấn đề của phụ nữ."[10]

Năm 1998, những người đồng tính luyến ái đã chứng kiến một sự kiện quan trọng, đó là việc Tammy Baldwin, Đảng Dân chủ, bang Wisconsin, trở thành hạ nghị sĩ đồng tính luyến ái đầu tiên, dù người ta đã biết bà bị đồng tính trước khi chọn lựa bà. Trong Hạ viện có hai người đàn ông bị đồng tính luyến ái (và hai cựu hạ nghị sĩ) đã tiết lộ về bản năng giới tính của họ, nếu không thì họ đã bị "tống khứ" sau một thời gian làm việc. Baldwin, người làm trong ngành lập pháp nhà nước được sáu năm, đã không hề lảng tránh vấn đề này. Khẩu hiệu tranh cử của bà là "một kiểu ứng cử viên khác". Ngay cả hạ nghị sĩ Berney Frank, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts, cũng cho rằng phần việc khó khăn nhất của một người đồng tính luyến ái trong cuộc đua tranh chính là việc "thuyết phục các cử tri rằng sẽ là không công bằng khi mọi người cứ tập trung vào các vấn đề của một số ít người đó."[11] Điều này đúng với những ứng cử viên đang chạy đua ở những vùng mà rõ ràng họ chỉ là thiểu số - chẳng hạn như người da đen chạy đua trong những vùng mà đa số là người da trắng.

Chủng tộc. Những người Mỹ gốc Phi chiếm tới 7% số nghị sĩ Quốc hội, trong khi chiếm 12% số dân của cả nước Mỹ. Năm 1999, ở Hạ viện có 39 người Mỹ gốc Phi (trong đó có hai đại biểu). Thực tế, trong suốt lịch sử nước Mỹ, chỉ có 105 người da đen tham gia vào Quốc hội, trong số đó có bốn người làm việc ở Thượng viện, số còn lại làm ở Hạ viện. Một nửa trong số này làm việc trong thời kỳ tái thiết đất nước sau nội chiến. Tất cả những người này đều là của Đảng Cộng hòa, trung thành với đảng của Lincoln. Từ năm 1900 tới 1928, năm mà hạ nghị sĩ Oscar de Priest, đảng viên Đảng Cộng hòa, được bầu lên từ một vùng phía nam Chicago, nơi có phần lớn người da đen sinh sống, thì chẳng có người da đen nào được bầu vào Quốc hội cả. Hai mươi nhăm năm tiếp theo cũng chỉ có ba người da đen được bầu, nhưng sau những năm 1960 thì sự đại diện của người Mỹ gốc Phi tăng lên đều đặn. Trong số những người da đen công tác trong ngành lập pháp Hoa Kỳ thế kỷ XX có bốn người là đảng viên Đảng Dân chủ. Trong Quốc hội khoá 106, chỉ có một người da đen là đảng viên Đảng Cộng hòa: đó là hạ nghị sĩ J. C.

Watts, một người sống ở miền Tây Nam bang Oklahoma, nơi có 7% số dân là người da đen.

Những chủng tộc khác cũng có trong Quốc hội, nhưng ít. Người gốc Latinh chiếm 10% số dân, nhưng lại chiếm chưa đầy 5% số hạ nghị sĩ (tính cả hai đại biểu), trong Thượng viện không có người gốc Latinh nào. Trong số 20 hạ nghị sĩ gốc Latinh, hầu hết đều là những người Mỹ gốc Mêhicô, ba người là người Mỹ gốc Cuba và ba người thuộc dòng dõi Puectô Ricô. Những người gốc châu Á và quần đảo Thái Bình Dương cũng giành được bốn ghế ở Hạ viện, hai ghế ở Thượng viện và một ghế đại biểu. Trong Thượng viện có hai người Mỹ bản địa: Ben Nighthorse Campbell, Đảng Cộng hòa, bang Colorado, đại diện cho miền Bắc Cheyenne, và đảng viên Đảng Dân chủ Daniel K. Akaka, chính gốc người Hawaii, đại diện cho chính bang của anh ta.

Hầu hết số ít các nghị sĩ đó đều đại diện cho những vùng "có tộc người thiểu số chiếm số đông", nhiều người trong số họ đã có mục đích ấy sau khi diễn ra cuộc điều tra dân số năm 1990 (xem Chương 3). Mục đích tăng thêm đại diện của tộc người thiểu số thông qua việc phân chia lại khu vực đã thành công: ngoại trừ một vùng, còn lại tất cả đều chọn ra những nhà lập pháp từ tộc người thiểu số; cấp bậc của các nghị sĩ cũng phải tăng lên nếu như tộc người thiểu số đạt được sự đại diện tương ứng.

Tuổi tác và nhiệm kỳ. Khi kỳ họp Quốc hội khóa 106 diễn ra, độ tuổi trung bình của các hạ nghị sĩ là 53 và của các thượng nghị sĩ là 58.[12] Trước kia, nghị sĩ Quốc hội thường có độ tuổi trẻ hơn. Việc tham gia vào Hạ viện hay Thượng viện được coi là công việc làm ngoài giờ, cũng có yêu cầu về thể chất nhưng lại không đề cao lắm. Các chính khách chỉ làm việc trong Quốc hội vài năm rồi sau đó lại chuyển sang một công việc khác. Tuy nhiên, sau năm 1900, những tiêu chí về thâm niên và an ninh chính trị đối với những người đến từ những vùng chỉ có một đảng - các đảng viên Đảng Dân chủ ở miền Nam, các đảng viên Đảng Cộng hòa ở miền Tây - đã khiến cho các nghị sĩ coi việc tham gia vào Quốc hội là sự nghiệp lâu dài. Người ta nói rằng "ngoài vài người bị chết ra, còn chẳng ai muốn nghỉ hưu cả". Vào cuối những năm 1990, trung bình các nghị sĩ thường làm việc ở Quốc hội trong tám năm, tương đương với bốn nhiệm kỳ của Hạ viện. Các thượng nghị sĩ thường làm trong khoảng 11 năm, tương đương với hơn hai nhiệm kỳ chính thức của Thượng viện.

Độ tuổi và thời gian công tác thay đổi theo thời gian. Có những thời kỳ sự thay đổi diễn ra tương đối chậm (vào những năm 1980 chẳng hạn), lại bị ngắt quãng bởi những thời kỳ diễn ra sự thay đổi nhanh chóng liên quan tới nghị sĩ của cả hai nghị viện như hồi những năm 1970 và 1990, chẳng hạn.[13] Những thất bại trong bầu cử cũng có tác động nhất định. Nhưng hầu hết các nghị sĩ đều tự nguyện rút lui trước khi thất bại. Trong những năm 1970, các cựu chiến binh đã rất bất bình với các yêu cầu về công việc, về sự an toàn của khu vực bầu cử, về việc tăng ngân quỹ. Nhiều nghị sĩ trẻ tuổi còn bị choáng váng bởi những công việc có khoản tiền thưởng thấp nhưng chi phí cá nhân cao, đặc biệt là những người vốn vẫn được gia đình chu cấp. Trong các cuộc chính biến đầu những năm 1990, nhiều nghị sĩ lớn tuổi hơn đã chán ngán với nhịp độ điên cuồng ấy và thỉnh thoảng cũng gây rắc rối; những người trẻ tuổi hơn thì muốn kiếm được nhiều tiền hơn và muốn quan tâm tới gia đình nhiều hơn. Năm 1999, khi kỳ họp Quốc hội khóa 106 diễn ra, đa số các nghị sĩ đều là những người đã tham gia từ những năm 1990.

Chắc chắn, một sự cân đối nhất định giữa các nghị sĩ mới và cũ là điều mà các cơ quan lập pháp luôn mong muốn. Sự biến đổi nhanh chóng trong những năm 1990 càng làm tăng thêm xung đột: hầu hết các nghị sĩ mới được bầu đều đã hài lòng với việc đã làm mất uy tín của Quốc hội thông qua các chiến dịch tranh cử của họ và đều muốn làm lung lay thể chế này, và nhiều người trong số họ lảng tránh việc tạo ra một công việc chung. Chủ tịch Hạ viện Newt Gingrich, Đảng Dân chủ, bang Georgia, đã nhận xét về các đồng nghiệp trẻ của mình: "Họ không coi việc bị thất bại là sự kết thúc hoàn toàn, mà chỉ coi đó là sự thay đổi công việc. Điều này khác với quan điểm của những người tham danh vọng rằng điều đó sẽ ảnh hưởng lâu dài."[14]

Vào cuối thập kỷ 1990, địa vị sẽ chỉ còn là một từ dơ bẩn, và mức độ thay đổi sẽ giảm dần. Một số người thích gây rắc rối đã vào được Quốc hội với lời hứa thôi việc sau sáu năm cũng đã thay đổi ý kiến. Một trong số đó chính là hạ nghị sĩ George Nethercutt, Đảng Cộng hòa, bang Washington, người đã đánh bại Chủ tịch Hạ viện, đảng viên Đảng Dân chủ Thomas S. Foley, một cựu chiến binh 50 tuổi vào năm 1994 bằng một lời hứa "chỉ sáu năm là đủ". Nhưng chỉ bốn năm sau, Nethercutt đã thừa nhận rằng thực tế cho thấy mọi vấn đề quá phức tạp và sáu năm thì "có lẽ không đủ."[15]

Sự đại diện. Phải chăng Quốc hội cứ phải chứng tỏ trước dân chúng rằng đó là một thể chế mang tính đại diện? Vấn đề này luôn được tranh luận gay gắt. Hannah Pitkin chia ra làm hai kiểu đại diện: đại diện *thực sự* và đại diện *danh nghĩa*.[16] Để đại diện lâu dài cho một lớp người nào đó, nhà lập pháp phải hành động một cách sáng suốt vì chính lớp người đó và vì lợi ích của họ, dù họ có là nghị sĩ của nhóm người đó hay không. Các nhà lập pháp đến từ các vùng nông thôn có thể nêu ra những mối quan tâm của nông dân mặc dù họ chưa bao giờ cày ruộng; người da trắng có thể đấu tranh giành cơ hội bình đẳng cho những người thuộc tộc người thiểu số. Trong Quốc hội cũng có vài người Mỹ gốc châu Á, nhưng tỷ lệ tương ứng của những người này trong một vùng lại ảnh hưởng tới sự ủng hộ của mỗi nghị sĩ đối với các vấn đề mà chính nhóm đó ủng hộ.[17] Ngược lại, các hạ nghị sĩ da trắng đến từ những vùng mà họ không giành được sự ủng hộ từ các cử tri da đen do có sự sắp đặt trong những năm 1990 thì lại trở nên bảo thủ hơn và thường không hay ủng hộ cho các chính sách mà những người Mỹ gốc Phi muốn.[18]

Nhìn chung, Quốc hội là một thực thể chính trị địa phương hậu thuẫn cho những người đại diện cho các cử tri của họ. Đa số các nghị sĩ đều giữ quan hệ tốt với những người thân của họ cho dù họ không mấy khi nghĩ tới điều đó. Phần lớn các hạ nghị sĩ khi được hỏi đều trả lời: "Tôi rất ít khi phải thăm dò ý kiến các cử tri của tôi vì tôi nghĩ họ cũng biết tôi sẽ phản ứng ra sao trước bất cứ một đề xuất nào."[19]

Tuy chỉ là trên danh nghĩa, chỉ mang tính tượng trưng, nhưng kiểu đại diện này cũng quan trọng như là đại diện thực sự. Về mặt hình thức, chẳng ai thực sự có thể thay thế cho nghị sĩ của một nhóm người mà vẫn giữ được ảnh hưởng tương tự. Khi một thành viên của một dân tộc hay một tộc người thiểu số được bầu vào Quốc hội, đó chính là dấu hiệu về mặt pháp lý cho toàn bộ nhóm người đó. Những nhà lập pháp ấy sẽ đại diện cho những người giống họ trên khắp đất nước. Hơn nữa, có thể có những tiến bộ rõ rệt trong chất lượng của sự đại diện. Các nghiên cứu có khuynh hướng chứng tỏ rằng các nữ nghị sĩ Quốc hội có thể làm tốt hơn nam giới trong những việc như đề cập, bảo trợ và bàn bạc về các dự luật có liên quan đặc biệt tới phụ nữ và trẻ em.[20]

Ranh giới bang và quận không thể cản trở sự đại diện được. Một nghị sĩ mắc phải chứng bệnh động kinh thường hay bảo vệ quyền làm việc cho những người bị bệnh khác; một người khác có cháu nội bị đẻ non thường ủng hộ cho các quỹ nghiên cứu y học về các trường hợp khó đẻ; một người khác, khi còn bé đã phải trốn khỏi bọn phát xít Đức trong những năm 1940, đã thề suốt đời không quên những hình ảnh về sự giết người hàng loạt của bọn phát xít; các nghị sĩ đồng tính luyến ái thường đấu tranh cho quyền lợi của những người đồng tính luyến ái. Những lý do đưa ra đều gắn liền với những tình cảm của họ, cho dù họ cũng đạt được những lợi ích chính trị và được báo chí và dư luận làm ngơ.

Các nhà lập pháp nói về nghề của họ như thế nào?

Cuối những năm 1970, Uỷ ban xem xét các vấn đề hành chính Hạ viện đã phỏng vấn 153 hạ nghị sĩ để lập danh sách "các dạng nghề nghiệp chính, các nhiệm vụ, hoặc chức năng mà bạn mình

Bảng 5 -1 **Quan điểm của các hạ nghị sĩ về các công việc họ có thể làm**

Những câu trả lời tự nguyện	Tỷ lệ phần trăm[a]
Nhà lập pháp	87
Người phục vụ các cuộc bầu cử	79
Cố vấn/ liên lạc viên	43
Hạ nghị sĩ	26
Chính khách	11
Đốc công	9
Môi giới từ thiện	7
Người quản lý	6
Người có thể làm mọi nghề	6
Các nghề khác	4

Nguồn: Báo cáo cuối cùng, quyển 2, tư liệu Hạ viện, tr.95-272, Quốc hội khóa 95, kỳ họp thứ nhất, ngày 31 tháng Mười hai 1997, 2: 874-875.

Chú thích: N= 146.

[a] Nhiều nghị sĩ đưa ra hơn hai nghề.

đang muốn làm với tư cách là một nghị sĩ Quốc hội." Vấn đề này đã không nhận được nhiều sự quan tâm của các nghị sĩ bằng những mối quan tâm khác của họ về đồng nghiệp, cử tri, các phái bộ vận động hành lang, và các vấn đề khác của họ. Các câu trả lời, được tóm tắt trên Bảng 5-1, tạo ra một bức tranh nhỏ về quan điểm của các nghị sĩ đối với công việc của họ. Dù cuộc khảo sát này không lặp lại nữa, nó vẫn thể hiện rất chính xác nghề nghiệp của các nghị sĩ như họ biết.

Nhà lập pháp. Các quy tắc, các thủ tục, và các quy định của Thượng viện và Hạ viện gây ra nhiều sức ép trong cách xử sự của các nghị sĩ. Để mang lại hiệu quả, các tân nghị sĩ phải học cách thoát khỏi mớ hỗn độn ấy. Chính vì thế mà các nhà lập pháp luôn nhấn mạnh tới mặt chính của các nhiệm vụ và các thông lệ của Quốc hội: công tác pháp lý, công tác điều tra, và các uỷ ban chuyên môn. Charles E. Schumer, Đảng Dân chủ, bang New York, hơn nửa cuộc đời đã tham gia bầu cử (ông này được bầu vào Quốc hội khi mới 23 tuổi và theo suốt chín nhiệm kỳ ở Hạ viện), với tư cách là một nhà lập pháp chuyên nghiệp, đã giải thích về cam kết của mình trong chiến dịch tranh cử thành công vào Thượng viện năm 1998:

> Tôi thích ra luật, thu nhận một ý tưởng thường không phải của mình, nhào nặn và tạo khuôn cho nó. Tôi thích xây dựng một liên minh gồm những người có thể không hoàn toàn đồng ý với ý tưởng đó. Tôi thông qua ý tưởng và cố gắng đôi chút để làm cho đất nước tốt đẹp hơn. Tôi thích làm như vậy.[21]

Phần lớn các nhà lập pháp đều theo đuổi thông tin và tập trung vào các vấn đề, không phải chỉ vì đó là cách hoạch định chính sách công khai, mà còn bởi vì cách này thôi thúc những người khác trong hai viện.

Vai trò của nhà lập pháp thường ăn khớp với vai trò của các cử tri đại diện. Đa số nghị sĩ đều tìm kiếm các công việc của Ủy ban phù hợp với nhu cầu của bang hoặc quận của họ. Một hạ nghị sĩ dựa vào lợi ích của mình trong kiểm soát bão lụt và phát triển các nguồn đã thúc đẩy ông ta bằng cách nào đó để giành ghế trong những Ủy ban chuyên trách về các vấn đề này. Ông giải thích: "Lợi ích của quận tôi quyết định lĩnh vực mà tôi chuyên

trách, nhưng quyết định chuyên sâu vào một vấn đề lập pháp đối với nghị sĩ nào muốn tạo ảnh hưởng là tự do."[22]

Các nghị sĩ sớm hiểu được các tiêu chuẩn hay phương cách truyền thống để giải quyết các tranh cãi trong khi soạn thảo luật và đẩy mạnh hiệu quả làm việc. Xem xét lại Thượng viện thời kỳ hậu Chiến tranh thế giới thứ hai, Donald Matthews đã chỉ ra sáu cách điều hành truyền thống kèm theo vô số những cách không chính thức. Các thượng nghị sĩ nên (1) học việc (kiềm chế và chiều theo những người lớn tuổi hơn trong những năm đầu); (2) tập trung vào công việc của Thượng viện hơn là làm cho nhiều người biết đến; (3) chuyên trách những vấn đề trong các uỷ ban hoặc gây ảnh hưởng tới các bang thuộc quyền kiểm soát của họ; (4)đối xử lịch sự với các đồng nghiệp; (5) mở rộng đặc quyền cho các đồng nghiệp, có nghĩa là tự nguyện giúp đỡ họ với hy vọng rằng sự giúp đỡ này sẽ được đền đáp về thực chất trong một ngày nào đó; và (6) trung thành bảo vệ Thượng viện, "cơ quan lập pháp lớn nhất và cần trọng nhất thế giới."[23]

Trong những năm qua, tầm quan trọng của một số phương pháp truyền thống trong Thượng viện đã mờ nhạt đi, các tân thượng nghị sĩ giờ đây thường phớt lờ tiêu chuẩn học việc và tiến hành ngay lập tức đa số các vấn đề cần phải cẩn trọng. Nhiều thượng nghị sĩ, nhất là những người mong muốn một vị trí cao hơn, làm việc không mệt mỏi để thu hút sự ủng hộ rộng rãi của quần chúng và sự chú ý cá nhân. Sự chuyên môn hoá uỷ ban, dù vẫn thường xuyên nhưng lại ít nghiêm ngặt hơn trước kia: các thượng nghị sĩ có rất nhiều công việc trùng lặp của Uỷ ban và phải bày tỏ ý kiến về một loạt các vấn đề. Các tiêu chuẩn về phép lịch sự và đặc quyền vẫn được viện có, nhưng sự trung thành với thể chế thường giảm đi trong thời kỳ ủng hộ hay chỉ trích mạnh mẽ chính phủ.

Hạ viện dựa vào các kênh quyền lực chính thức nhiều hơn là các tiêu chuẩn không chính thức. Tuy nhiên, từ các cuộc phỏng vấn trong những năm 1970, Herbert Asher đã không đề cập bảy tiêu chí: (1) các mối quan hệ thân thiện được mong muốn; (2) công việc quan trọng của Hạ viện được giải quyết tại các Uỷ ban; (3) các quy tắc thủ tục của Hạ viện là thiết yếu; (4) các nghị sĩ không nên chỉ trích những vấn đề riêng tư của đồng nghiệp tại khu ghế ngồi của đại biểu trong Hạ viện; (5) các nghị sĩ nên sẵn sàng mua các lá phiếu; (6) các nghị sĩ cũng nên là các chuyên gia và (7) người mới

nhậm chức nên tuân thủ công việc tập sự.[24]

Thậm chí những tiêu chí còn thiếu này đã dần được tháo gỡ. Các nghị sĩ mới, thiếu kiên nhẫn trong việc tạo dấu ấn cho mình, vùi đầu vào công việc của Hạ viện thậm chí ngay cả trước khi họ hiểu được cách làm. Các nghị sĩ được hưởng quyền lãnh đạo sớm hơn trước. Sự chuyên môn hoá vẫn còn hấp dẫn - ở Hạ viện hơn là ở Thượng viện - nhưng nhiều nghị sĩ chuyển hướng sang các vấn đề không có liên quan. Giờ đây, các uỷ ban không còn là diễn đàn duy nhất gây ảnh hưởng đến việc lập pháp. Các tiêu chuẩn nới lỏng hơn về việc tham gia phát biểu và bỏ phiếu đã mở rộng cơ hội cho các nghị sĩ quyết định những điều luật vượt ra ngoài quyền hạn của các uỷ ban. Nhiều tân nghị sĩ bị chi phối bởi ý thức hệ, giống như những người được bầu trong năm 1994, đã loại bỏ các tiêu chí như chuyên môn hoá, đặc quyền và thoả hiệp. Hạ viện (và Thượng viện) ngày nay đã nhắc nhà khoa học chính trị Eric M. Uslaner nhớ tới "các trung tâm trông giữ trẻ trong đó những đứa trẻ đau bụng (tự) chữa cho mình bằng cách gào thét hết cỡ."[25]

Các nghị sĩ chú tâm đến việc lập pháp phản ứng lại bằng cách tuyên bố cuộc chiến chống những quy tắc thối rữa và các phong trào thù hận, tiêu biểu là Quốc hội khóa 104 với vô số mâu thuẫn, xung đột. Sự cần thiết phải giáo dục sự văn minh và một tinh thần sẵn sàng nhân nhượng đã được tái khẳng định trong Quốc hội khóa 105 và 106. Nó cũng cho thấy các quy tắc thể chế truyền thống chưa mất đi. Thậm chí trong thời kỳ ủng hộ cao độ, các đặc quyền và sự nhân nhượng phải được duy trì nếu các đạo luật được thông qua bao hàm những mục đích khác nhau của các nghị sĩ.

Đầy tớ của cử tri. Khoảng tám trong số mười người được hỏi trong cuộc khảo sát Hạ viện năm 1977 đều nêu lên vai trò của những người đầy tớ của cử tri. Đầy tớ của cử tri cố gắng bày tỏ sự quan tâm tới quần chúng và giải quyết các vấn đề của họ. Vai trò của những viên thanh tra chính phủ này được 50% số hạ nghị sĩ biểu dương. Thông thường, nhiệm vụ thanh tra do các nhà lập pháp và các nhân viên của họ thực hiện giống như là *một công việc xã hội* - đó là các trường hợp cá nhân bị chất vấn qua thư của cử tri hay qua các chuyến đi. Đây là công việc buồn chán, đè nặng lên các nghị sĩ, cho dù đa số họ đều bàn giao công việc này cho các nhân viên phụ tá. Một hạ nghị sĩ đã nêu lên triết lý sống của các nhà lập pháp như sau:

> Công việc với cử tri: đó là một cái gì đó mà tôi luôn nghĩ đến. Nhân dân Mỹ, cùng với sự phát triển của hệ thống hành chính, cảm thấy không ai quan tâm đến họ. Mối liên hệ duy nhất giữa một người phải trả thuế với chính phủ là văn phòng Quốc hội.[26]

Đôi khi các nghị sĩ nhấn mạnh việc phục vụ cử tri của họ để cảm thấy dễ thở hơn trong việc đưa ra các quan điểm lập pháp khác với các quy tắc của quận. Chiến lược này đã được thực hiện thành công bởi nhiều người trong số 74 đảng viên Dân chủ thuộc "tầng lớp Watergate" 1974 và bởi nhiều đảng viên Cộng hòa thuộc "tầng lớp năm 1994" với số lượng đông đảo không kém. Gần 50% trong mỗi tầng lớp này đã giành ghế từ đảng đối lập. Bằng cách kết nối vô số dịch vụ dành cho cử tri với một vài khía cạnh trong các quan điểm của họ, nhiều người đã bảo đảm quyền lực và những khó khăn ban đầu khi họ mới làm việc ở Washington trở nên vô nghĩa.

Những đầy tớ của cử tri thường phải bảo đảm chắc chắn rằng bang hay quận của họ sẽ "chia sẻ công bằng" tiền bạc và sự giúp đỡ của liên bang với họ. "Đó là một miếng bánh lớn từ Washington", Michael "Ozzie" Myer, khi đó là một đại diện Dân chủ của bang Pennsylvania, đã đề nghị với các nhân viên của Cục điều tra liên bang FBI cho mình đóng vai một lãnh tụ Hồi giáo Arập trong cái gọi là phóng sự điều tra của Ascam về sự tăng cường mở rộng ảnh hưởng cuối những năm 1970:

> Mỗi nghị sĩ được cử tới đó để mang một mẩu bánh về nhà. Nếu bạn bị ngã ở đó và không lấy được bánh, bạn sẽ trở về mà không nhận được một chút phần béo bở nào, sau một vài nhiệm kỳ... bạn sẽ không quay... lại nữa.[27]

Những ngôn từ này thiếu tế nhị và bối cảnh diễn ra thật khó coi, nhưng chúng quyết định quan điểm truyền thống của các nghị sĩ trong việc ủng hộ cử tri, ngay cả khi họ phản đối sử dụng "tiền trợ cấp của chính phủ" trong các khu vực dân cư khác.

Trong những năm gần đây, ngày càng có nhiều ứng cử viên phản đối truyền thống "gặt hái thành công". Do hài lòng với việc giảm số lượng nhân viên liên bang nên họ tìm kiếm sự đồng tình ở những cử tri nào phản đối thâm hụt ngân sách, thuế và các quan chức liên bang. Và do sự hạn hẹp của ngân sách hiện tại (xem

Chương 13), nên các địa phương ít được cấp phát các khoản tiền cần thiết hơn. Các nghị sĩ ngày nay khó có thể dành các khoản tiền riêng cho cử tri và lại càng không thể tìm kiếm các khoản lợi nhuận phi thuế khoá - ví dụ như các luật lệ được điều chỉnh hợp lý hay những nhân nhượng thương mại cho các ngành công nghiệp trong nước.[28]

Tuy nhiên, chẳng có lý do gì để nghĩ rằng khoản trợ cấp của chính phủ sẽ biến mất trong chính sách tiết kiệm của Quốc hội. Việc duy trì các chương trình của chính phủ với nhiều lợi ích rõ ràng cho các địa phương - ví dụ như xa lộ và các khoản trợ cấp chuyển tiếp khổng lồ - đã không mấy thu hút sự chú ý của mọi người. Thậm chí trong giai đoạn ngân sách eo hẹp, vẫn còn chủ trương trợ cấp: lợi ích cá nhân vẫn thường lấn át lợi ích tập thể. Một phái bộ vận động bang Arkansas, đã kể lại chuyến thăm một trong các nghị sĩ của Đảng Cộng hòa ở bang này, người được biết đến bởi các bài diễn văn phản đối trợ cấp. Người vận động hành lang bắt đầu bằng câu: "Tôi biết bạn là người phản đối trợ cấp, nhưng tôi phải cho bạn biết về các nhu cầu của chúng ta và làm thế nào để thiết lập vị thế cho chính bạn." Vị nghị sĩ Quốc hội đáp lại tức thì rằng: "Ông nói vậy nghĩa là sao? Theo như những gì tôi biết thì bang Arkansas sẽ không nhận một khoản trợ cấp nào nếu có."[29]

Các liên lạc viên lâu năm và người đại diện. Vai trò của các liên lạc viên lâu năm gắn liền với việc lập pháp và vận động cử tri. Phần lớn những nghị sĩ nào nhấn mạnh đến vai trò này đều xem xét nó trong mối tương quan với các vấn đề phải được đưa ra bàn bạc hoặc bỏ phiếu. Một khía cạnh khác trong vai trò của liên lạc viên lâu năm là hoạt động tiếp cận cử tri qua thư, qua sự hiện diện cá nhân và qua báo chí hay truyền hình. Barbel B. Conable, một quan chức nhỏ, đã tổ chức chỉ đạo cái mà ông ta gọi là "đối thoại của những người đại diện" qua 254 bản tin nội bộ được chuyển tới thành phố Rochester của ông, tới toàn bang New York và các cử tri. Các bản tin này đề cập 20 năm làm việc của ông trong Hạ viện (1965-1985). Một giáo viên địa phương nhận xét: "Conable chưa bao giờ vận động tranh cử, ông ta chỉ tổ chức các cuộc hội thảo mỗi năm một lần" (thực tế là, đa số các bản tin nội bộ của ông đều được phân phát vào những năm không diễn ra bầu cử).[30]

Các phái viên (tức "người đại diện") cũng có một vai trò tương

tự, điều này được 25% hạ nghị sĩ khẳng định. Các cử tri hy vọng người đại diện hiểu và truyền đạt ý kiến của họ tại Washington. Vai trò này là phần cốt lõi của công việc bầu cử, cả trên lý thuyết và thực tế, và những người đương nhiệm thực ra cũng nghiêm túc thực hiện nó.

Các vai trò khác. Một số nghị sĩ chỉ đóng vai kẻ ngoài cuộc chấp nhận một vị thế độc lập, nhưng các nghị sĩ khác lại thể hiện mình là người của Quốc hội. Một số người nhấn mạnh nhiệm vụ của các đảng lãnh đạo, số khác là các quy tắc xã hội, số khác nữa lại là lệ phí thể chế - những vấn đề này do cơ quan hành pháp, các nhóm lợi ích, các chính quyền bang, địa phương xử lý. Và, tất nhiên, một số nghị sĩ Quốc hội chỉ tập trung vào việc vận động tranh cử cũng như tái đắc cử. Một cựu nghị sĩ đã đặt mục tiêu này trong bối cảnh của nó như sau: "Tất cả các nghị sĩ Quốc hội đều có một lợi ích căn bản khi được bầu lại. Một số nghị sĩ không có lợi ích nào khác."[31]

Các nhà lập pháp sử dụng thời gian của họ như thế nào?

Thời gian có thể coi như là thứ quý giá nhất của các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ ; họ luôn phàn nàn về công việc khi thiếu thời gian.[32] Phân bổ thời gian đòi hỏi những lựa chọn chính trị và lựa chọn cá nhân vô cùng nghiêm khắc.

Theo một khảo sát về Quốc hội năm 1993, thứ tự ưu tiên công việc của các nghị sĩ sơ bộ như sau: (1) giải quyết các vấn đề lập pháp đối với cử tri, hoặc tại nhà hoặc tại Washington; (2) tham dự các buổi điều trần của Uỷ ban, xem xét lại các đạo luật và các cuộc họp uỷ ban khác; (3) gặp gỡ các quan chức chính phủ và những người vận động hành lang để bàn bạc các vấn đề lập pháp; (4) nghiên cứu việc soạn thảo luật mới hoặc bàn bạc về việc soạn luật với các nghị sĩ hoặc nhân viên khác; (5) làm việc với các nhóm đồng nghiệp nhỏ không chính thức; (6) tham gia tranh luận tại khu đại biểu hoặc xem các tranh luận này trên truyền hình; (7) hoàn tất các công việc phi lập pháp (các công việc xã hội) với cử tri ở Washington; (8) điều hành các hoạt động văn phòng cá nhân và các nhân viên; (9) quyên tiền cho chiến dịch tranh cử tiếp theo, cho chiến dịch của những người khác hoặc cho đảng chính trị; (10) làm việc với các lãnh đạo đảng để xây dựng các liên minh lập pháp; (11) giám sát cách thức thực thi luật hay chính sách của các cơ sở; và (12)

trình bày vấn đề soạn thảo luật ở bên ngoài bang hay quận (xem Bảng 5-2).[33] Các nhân viên thường chuẩn bị kế hoạch làm việc hàng ngày cho các nghị sĩ Quốc hội tham khảo vì họ đã phải chóng mặt với một ngày làm việc bận rộn ở Quốc hội. Việc lập kế hoạch bị phức tạp hoá bởi một số lượng lớn các nhóm làm việc chính thức - chủ yếu là các uỷ ban và tiểu ban, nhưng cũng có cả đội ngũ cố vấn, đảng và các nhóm làm việc không chính thức. Mặc dù cơ cấu Quốc hội gần đây đã được tinh giản, nhưng trung bình một nghị sĩ phải làm việc tại ba uỷ ban và bảy tiểu ban; hạ nghị sĩ trung bình phải làm việc tại hai uỷ ban và ba tiểu ban (xem Chương 7).

Với quá nhiều nhiệm vụ, các nhà lập pháp phải chịu sức ép nặng nề trong việc kiểm soát các lịch trình làm việc dày đặc của họ. Khó có thể đạt được số đại biểu tối thiểu tại uỷ ban vì các nghị sĩ thường để tâm tới những nơi khác nữa. Tất cả các phiên họp làm việc quá thường xuyên đều bao gồm chủ toạ, có thể một hoặc hai đồng nghiệp, và những nhân viên phụ tá. Các quy tắc Hạ viện gần đây thắt chặt yêu cầu về số đại biểu tối thiểu chỉ làm cho các vấn đề lên kế hoạch xấu đi.

Các đợt bỏ phiếu lặp đi lặp lại ở khu đại biểu Quốc hội, điều mà các nhà làm luật sợ bỏ lỡ, cũng là một nhiệm vụ khác tiêu tốn thời gian. Trong một phiên họp điển hình, sẽ có nhiều nhất là 1000 phiếu lập pháp được bỏ tại Hạ viện và có lẽ là 500 phiếu ở Thượng viện. Một thượng nghị sĩ phàn nàn: "Chúng tôi giống như người máy vậy. Chúng tôi dùng thời gian của mình dạo qua các đường hầm để tới khu đại biểu Quốc hội mà bỏ phiếu."[34]

Theo một nghiên cứu dựa trên những ghi chép của ban thư ký do thượng nghị sĩ chỉ định, kế hoạch làm việc hàng ngày của các nhà lập pháp tại Washington "dài , phân tán và không thể đoán trước."[35] Một cựu đại diện có thâm niên 12 năm, Patricia Schoeder, Đảng Dân chủ, bang Colorado, hiện đang là quản trị viên trong một hiệp hội thương mại nhớ lại: "Trong Quốc hội bạn hoàn toàn là một nghệ sĩ tung hứng. Bạn luôn luôn có 17 đồ vật có thể lôi ra từ tay áo."[36] Kế hoạch làm việc của các nghị sĩ được chia thành nhiều phần nhỏ để việc soạn thảo luật được hiệu quả hơn, hạn chế sơ suất và phục vụ cử tri. Theo một nghiên cứu về sự điều hành của một số văn phòng thượng nghị sĩ thì trung bình cứ 5 phút lại có một sự kiện xảy ra đòi hỏi thượng nghị sĩ hoặc người phụ tá quan trọng phải trực tiếp xử lý.[37] Các nghị sĩ thường không chú ý nhiều lắm

đến sự có mặt bắt buộc của họ tại một cuộc họp hay một buổi điều trần. Những kế hoạch dù được vạch ra cẩn thận thế nào thì vẫn có thể trở nên lộn xộn do những thay đổi giờ họp, do các sự kiện không lường trước, hoặc do những phiên họp diễn ra lâu hơn dự kiến.

Các nhà khoa học chính trị có thể giả bộ rằng Quốc hội hoạt động phù hợp với nhu cầu của các nghị sĩ, nhưng các nghị sĩ có thể nghĩ khác. Trong một cuộc khảo sát 114 hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ năm 1987, "tính thiếu hiệu quả" là điều gây sửng sốt nhất về Quốc hội (45% người trả lời như vậy).[38] "(Quốc hội) là công việc tốt cho những ai không có gia đình, không có cuộc sống riêng, không muốn làm gì ngoại trừ việc thức dậy, đi làm, sống và chết với những thông cáo báo chí của riêng họ. Đó là công việc vĩ đại dành cho những người lầm đường."[39] Cựu hạ nghị sĩ (và là ngôi sao của chương trình truyền hình *Love Boat*) Fred Grandy, một đảng viên Cộng hòa rời Quốc hội vào năm 1994, đã nói châm biếm như vậy.

Trong cuộc điều tra năm 1987, gần một nửa số người được hỏi đồng ý rằng họ "không có thời gian riêng tư sau giờ làm việc"; Một phần ba số người được hỏi nói rằng họ "không có thời gian dành cho gia đình."[40] Khi lên nắm quyền vào năm 1995, những lãnh đạo thuộc phe Cộng hòa hứa hẹn "một kế hoạch gia đình thân thiện", nhưng cường độ làm việc của khóa 104 thể hiện nhiều điều, ngoại trừ kế hoạch đó. Các kỳ họp tiếp theo đã giảm cường độ làm việc, các hạ nghị sĩ và gia đình họ thậm chí đã có một vài chuyến đi cuối tuần để hiểu biết thêm về những nơi khác thú vị hơn.

Tình thế tiến thoái lưỡng nan mà các nhà lập pháp phải đối mặt trong việc phân bổ thời gian khó khăn hơn nhiều so với việc lên kế hoạch. Đó là trường hợp xung đột mâu thuẫn giữa các vai trò dự kiến. Hãy xem lại Bảng 5-2, trong đó các hoạt động của các nhà lập pháp được sắp xếp để làm sáng tỏ những căng thẳng cố hữu trong hai nghị viện, từ Hạ viện (ở trên cùng của bảng) cho tới Thượng viện (ở dưới). Nhiều nghị sĩ muốn cống hiến nhiều thời gian và sức lực cho công việc lập pháp hơn là cho cử tri hay các công việc chính trị lặt vặt. Theo điều tra khảo sát năm 1993, trung bình có 13% số nghị sĩ thích dùng thời gian nhiều hơn cho tám nhiệm vụ lập pháp, trong khi chỉ có trung bình 14% sẽ dùng thời gian nhiều hơn cho bốn vấn đề "đại diện". Tám trong số 10 nghị sĩ sẽ nghiên cứu kỹ

Bảng 5-2 **Các hoạt động của nghị sĩ Quốc hội: thực tế và tưởng tượng (tính theo đơn vị %)**

	Thời gian sử dụng thực tế của các nghị sĩ				Các nghị sĩ thích
Hoạt động	Rất nhiều	Số lượng trung bình	Một ít	Hầu như không	dùng nhiều thời gian hơn
		Đại diện			
Gặp gỡ dân ở bang /quận	68%	30%	1%	0%	17%
Gặp gỡ cử tri tại Washington	45	50	5	0	17
Điều hành văn phòng	6	45	39	10	13
Quyên tiền cho chiến dịch tới, cho người khác, cho Đảng	6	33	45	16	7
		Lập pháp			
Tham dự các buổi điều trần, các buổi xem xét luật, các cuộc họp khác của uỷ ban	48	46	6	0	43
Bàn bạc các vấn đề lập pháp lại Washington	37	56	6	0	31
Nghiên cứu, đọc, thảo luận các luật sắp được ban hành	25	56	17	2	78
Làm việc với các nhóm nhỏ không chính thức	8	43	36	13	25
Tham gia tranh luận ở khu đại biểu, theo dõi trên truyền hình	7	37	44	12	59
Làm việc với các lãnh đạo Đảng để xây dựng các liên minh	6	33	43	18	42
Giám sát cơ sở thực hiện chính sách/chương trình	5	22	43	29	53
Diễn thuyết về việc soạn thảo luật bên ngoài bang/quận	5	23	49	23	16

Chú thích: Tổng số 161 nghị sĩ Quốc hội (136 hạ nghị sĩ, 25 thượng nghị sĩ) đã trả lời trong bản khảo sát này, nó được tiến hành đầu năm 1993 dưới sự bảo trợ của Uỷ ban cố vấn về cơ cấu tổ chức của Quốc hội. Các câu hỏi này đã nhận được câu trả lời từ 152 đến 155 nghị sĩ. Uỷ ban cố vấn về cơ cấu tổ chức của Quốc hội Mỹ, *Tổ chức của Quốc hội, Báo cáo cuối cùng*, H.Rept. 103 - 413, kỳ họp thứ 103, phiên họp thứ nhất, tháng Mười hai 1993, 2: tr. 231-232, 275-287.

lưỡng hơn các bộ luật mà họ bỏ phiếu; sáu trong số 10 người sẽ theo dõi sát sao hơn các tranh luận tại các khu đại biểu Quốc hội.[41] Hai nghị viện lôi kéo các nghị sĩ theo các hướng khác nhau. Đúng như một chủ tịch uỷ ban Hạ viện đã nhận xét:

> Một vấn đề ở đây là dù bạn làm hoặc không làm thì bạn vẫn bị nguyền rủa. Nếu bạn làm đủ công việc ở Quốc hội, bạn sẽ bị buộc tội lơ đãng quận của mình. Và nếu bạn dành quá nhiều thời gian cho quận của bạn, bạn sẽ bị buộc tội xao nhãng công việc ở Quốc hội.[42]

Dạng thức nghề nghiệp ở Washington

Khi có một hoạt động ngắn hạn (xem Chương 2) thì công việc Quốc hội trở thành một nghề nghiệp. Đi cùng với sự chuyên nghiệp hoá này, hay thâm niên, là một mô hình hoạt động rõ ràng của Washington: các nghị sĩ càng làm việc lâu năm thì càng đóng góp nhiều đạo luật, nhiều bài diễn văn ở khu đại biểu Quốc hội và đưa ra những sửa đổi. Bất chấp những cải cách dân chủ trong những năm 1960 và 1970, các nhà lập pháp cấp cao tiếp tục dẫn đầu các công việc này. John R. Hibbing đã rút ra kết luận từ một nghiên cứu tỉ mỉ về bốn nhóm nghị sĩ thắng cử Hạ viện trong những năm 1957-1971, rằng: "*Tiêu chuẩn học nghề* có thể hoặc không thể mất đi, nhưng thời gian học nghề thì nghiêm ngặt hơn vài thập kỷ trước đây."[43]

Nhiệm kỳ kéo dài đẩy các nghị sĩ tới chỗ chuyên môn hoá lập pháp cao độ hơn: các nghị sĩ ổn định vị trí của họ trong uỷ ban, củng cố chuyên môn trong lĩnh vực chính sách - một lĩnh vực khác biệt, dành thời gian kiểm soát việc soạn thảo luật và xử lý những sơ suất trong lĩnh vực này. Mức độ thâm niên cao hơn thường kéo theo các thành tựu lập pháp: trong việc thông qua các đạo luật, những quan chức kỳ cựu thường thành công hơn những người mới vào nghề.

Mối tương liên giữa công việc của các nghị sĩ và tính hiệu quả nhắc chúng ta nhớ tới vai trò của những người vì nghề nghiệp trong quá trình lập pháp. Đúng như Hibbing đánh giá:

> Các nghị sĩ cao cấp là trái tim và tâm hồn của công việc lập pháp trong Quốc hội... Những nghị sĩ tương đối ít thâm niên hơn có thể được

> nhận chức chủ tịch một tiểu ban nào đó, nhưng sẽ không mấy dễ dàng khi trao cho họ một chương trình lập pháp tích cực, tập trung và kiến thức chính trị để thực hiện nó. Một số vấn đề đòi hỏi thời gian và kinh nghiệm, và việc tham gia thành công vào quá trình lập pháp dường như là một trong số những vấn đề đó.[44]

Tính sáng suốt của lời nói trên đã được minh chứng đầy đủ trong những năm 1990. Những người mới được bầu trong giai đoạn này mang trong mình sức mạnh, lòng nhiệt huyết và những cách thức mới giải quyết công việc. Cùng lúc đó, nhiều người trong số họ đã thiếu kiên nhẫn, thiếu kỹ năng thương lượng, thiếu tôn trọng tổ chức cũng như quá trình lập pháp. Không ít người đòi hỏi một sự đảo ngược chớp nhoáng các chính sách và các tiền lệ có từ lâu đời, họ thề là sẽ tự nguyện về hưu sau một vài nhiệm kỳ. Nhưng sau sáu năm hoặc 12 năm làm việc, ai có thể bảo đảm rằng những nghị sĩ này sẽ sẵn sàng về hưu?

Hướng về địa phương

Không phải tất cả trách nhiệm của hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ đều nằm ở thành phố Washington. Như chúng ta đã từng nhấn mạnh, các nhà lập pháp không chỉ tạo dựng chính sách vì lợi ích đất nước, mà họ còn làm việc như những sứ giả đại diện cho bang hoặc quận của họ.

Đại diện là gì?

Mặc dù việc đại diện xuất hiện trong hầu như mọi cơ cấu chính trị, nhưng nó tiêu biểu hơn cả cho các chế độ dân chủ mà quyền lực được chia sẻ với nhân dân. Trong các cộng đồng nhỏ, người ta có thể đưa ra quyết định thông qua các cuộc tranh cãi trực diện, nhưng trong những cộng đồng đông dân, hình thức này không thể thực hiện được. Quả vậy, theo lý thuyết dân chủ truyền thống, các công dân có thể mở rộng quyền kiểm soát bằng cách lựa chọn "những người được uỷ thác" thay mặt họ chuyên tâm vào công việc lập pháp như là những nhân vật chính, các cử tri sẽ làm được điều này nếu họ có thể tự kiểm soát chính mình.[45] Pitkin nói về vấn đề này như sau:

> Người đại diện phải làm cách nào đó để không nảy sinh mâu thuẫn giữa các cử tri và người đó, cho dù anh ta là người độc lập và các cử tri của anh ta có khả năng tác động và phán xét. Anh ta phải làm việc vì lợi ích của họ và điều này có nghĩa là anh ta không được đi ngược lại với ý nguyện của họ.[46]

Sự thu xếp này thường không tiến triển đúng theo những gì lý thuyết dân chủ chỉ rõ. Tuy nhiên, nếu như trong hầu hết thời gian mà sự thu xếp này không mấy tốt đẹp thì hệ thống dân chủ sẽ trở nên kém hiệu quả.

Các nhà lập pháp đương nhiệm dành một ưu tiên lớn cho việc đại diện. Như chúng ta đã thấy, năm 1977, bốn trong số năm hạ nghị sĩ được hỏi đã tự xem họ là những đầy tớ của cử tri. Nhiều người là những liên lạc viên lâu năm, những người khác lại là phát ngôn viên. Cuộc khảo sát 87 nghị sĩ mới đây cho thấy họ nhấn mạnh nhiều nhất đến vai trò mị dân: khám phá, phản ánh hoặc ủng hộ nhu cầu và ước muốn của dân chúng.[47]

Mặc dù các nhà lập pháp đồng tình về tầm quan trọng của việc đại diện, nhưng họ hiểu nó theo những cách khác nhau. Quan điểm thứ nhất là một châm ngôn của Edmund Burke rằng các nhà lập pháp nên đề cập "lý do chung nhất", chứ không phải chỉ nói về "những mục đích cục bộ" và "những định kiến cá nhân".[48] Khái niệm về nhà lập pháp như là người được uỷ thác của Burke luôn thu hút những người tán thưởng. Trong cuộc nói chuyện với một nhóm các tân hạ nghị sĩ, hạ nghị sĩ Henry J. Hyde, Đảng Cộng hòa, bang Illinois, đã nêu lên ý tưởng của Burke:

> Nếu bạn có mặt ở Quốc hội chỉ để phản ánh ý kiến của quận mình thì bạn chắc chắn sẽ chẳng làm được điều gì cho cử tri cũng như cho Quốc hội... Lúc nào bạn cũng phải mang quan điểm của quốc gia dân tộc, cho dù bạn có nguy cơ tạo ra sự bất bình đối với hàng xóm hay bạn bè của bạn ở quận nhà... Nếu như bạn không hiểu được nguyên tắc hay chính sách mà vì nó bạn sẵn sàng bị mất chức thì bạn chắc chắn sẽ huỷ hoại nơi này.[49]

Hạ nghị sĩ Hyde đã nêu bật sự trung thành với nguyên tắc này khi ông được bầu là chủ tịch Uỷ ban Tư pháp vào năm 1998 để luận tội Tổng thống Clinton. Bất chấp ý kiến của các chuyên gia, các cuộc trưng cầu ý dân toàn quốc và kể cả một số người trong đảng

của mình, ông đã chuyển các điều khoản luận tội của Uỷ ban tới toàn bộ Hạ viện và được Hạ viện thông qua hai điều , sau đó ông chuyển các điều khoản luận tội tới Thượng viện nhưng bị bác bỏ.

Hầu như mọi nghị sĩ đều có thể đưa ra "những lá phiếu trấn an" đối với các vấn đề mà họ thực sự quan tâm. Một số nghị sĩ, như cố hạ nghị sĩ Mike Synar chẳng hạn, soạn ra một hồ sơ "trái ngược", đòi hỏi các cử tri phải ngưỡng mộ sự độc lập của họ chứ không phải các đường lối chính sách. Synar là một đảng viên tự tin, tự do của Đảng Dân chủ, đại diện cho một bang mà giờ đây bỏ phiếu ủng hộ những người Cộng hòa bảo thủ. Trong chuyến thăm thủ đô, Synar đã tuyên bố rằng: "Tôi muốn là một nghị sĩ Quốc hội Mỹ đại diện cho bang Oklahoma, chứ không phải là một nghị sĩ của bang Oklahoma."[50] Nếu như buộc phải từ bỏ chức vụ với một cảm giác thù địch (như trường hợp của Synar năm 1994) thì những người theo lý tưởng của Burke ít nhất có thể hy vọng về sự chứng thực của lịch sử.

Thực tế bầu cử đang đe doạ lý tưởng của Burke. Bản thân Burke bị trục xuất ra khỏi văn phòng vì tính cương trực của mình. Các cử tri hiện đại, bị thôi thúc bởi các lợi ích cá nhân và các tiêu chí dân chủ, thích những *người được uỷ thác hơn* - đó là những nhà lập pháp tuân theo các mệnh lệnh, chỉ dẫn chứ không phải đưa ra phán xét độc lập. Trong một cuộc khảo sát gần đây, 63% những người đã bỏ phiếu muốn các nghị sĩ Quốc hội "quan tâm nhiều hơn đến dư luận Mỹ... bao gồm cả các kết quả bỏ phiếu" khi đưa ra các quyết định lập pháp. Chỉ có 34% nghĩ rằng các nghị sĩ nên "làm theo những gì họ cho là tốt nhất."[51]

Các nghị sĩ đều đã có thông điệp của mình. Cựu thượng nghị sĩ Alfonse M. D'Amato, đảng viên Đảng Cộng hòa, bang New York giải thích: "Tôi được bầu chọn để làm một người ủng hộ nhân dân, các lợi ích, các cộng đồng người trong bang của chúng ta. Các nghề nghiệp, v.v.. Và toàn bộ bang của chúng ta. Đó là những gì mà tôi đã làm ở đây."[52] Sự chú ý tới từng chi tiết trong việc ủng hộ cử tri đã giúp D'Amato có được biệt hiệu "thượng nghị sĩ tỉ mỉ" - hay theo như một trong những người bạn của ông diễn tả thì ông "chú tâm tới mọi điều". So sánh D'Amato với một thượng nghị sĩ cấp cao uyên bác và luôn mê mải với các chính sách, đảng viên Đảng Dân chủ Daniel Patrick Moynihan, nhà khoa học chính trị Thomas E. Mann rút ra một sự mâu thuẫn giữa hai người: "Moynihan tự

hỏi, 'Với tư cách là một người dân, chúng ta cần gì ?' Trong khi D'Amato tự hỏi: 'Nhân dân của tôi muốn gì?.'"[53]

Trên thực tế, các nhà lập pháp đưa ra những phong cách đại diện khác nhau tuỳ theo từng hoàn cảnh. Họ suy ngẫm về các nhân tố như an sinh quốc gia, sự tự tin cá nhân và ý kiến cử tri. Thomas Cavanagh viết rằng "mỗi nhân tố có một tầm quan trọng riêng, khác nhau về bản chất của vấn đề, theo tính sẵn có của những thông tin cần thiết cho một quyết định, và mức độ quan tâm của người dân theo từng vấn đề."[54]

Những người được hỏi trong cuộc khảo sát Hạ viện năm 1977 đã đưa ra hai loại vấn đề có liên quan đến lương tâm và tự do cá nhân: các vấn đề này có ý nghĩa dân tộc to lớn, ví dụ như chính sách đối ngoại và phòng thủ quốc gia, và các vấn đề khác bao gồm các vấn đề cố hữu như nạo phá thai, kiểm soát súng và những câu hỏi của cử tri. Trái lại, các nghị sĩ nói rằng về các vấn đề kinh tế như các công trình công cộng, nhu cầu xã hội, các chương trình quân sự và nông nghiệp, họ đều chiều theo ý kiến cử tri quận mình. Họ hoàn toàn ủng hộ các nhu cầu trong nước, bởi vì theo họ hiểu thì không có nghị sĩ nào khác có thể làm như vậy.

Người ta kêu gọi nghị sĩ Quốc hội giải thích các lựa chọn của họ đối với cử tri - cho dù có nhiều hay ít người thực sự quan tâm đến vấn đề này.[55] Nhu cầu trước tiên phải tự giải thích tạo ra những lựa chọn của một nghị sĩ và trên thực tế là một phần của khó khăn trong việc có lựa chọn hay không. Một người hoài nghi trong số các nhà lập pháp cho rằng "việc bỏ phiếu về bất cứ vấn đề gì [là] sai nếu như bạn không thể lý giải được nó trong chuyên mục quảng cáo 30 giây trên truyền hình."[56] Ví dụ, việc bỏ phiếu để tăng chi tiêu và các đặc quyền của Quốc hội thường thất bại, đơn giản là do các nghị sĩ sợ phải lý giải về sự tán thành của họ với những cử tri hoài nghi.

Các khu vực bầu cử là gì ?

Nếu không có các cuộc tiếp xúc hay trả lời chất vấn của toàn bộ cư dân trong một bang hoặc quận nhất định thì sẽ chẳng có thượng nghị sĩ hay hạ nghị sĩ nào được bầu cả. Các khu vực bầu cử, trong ý nghĩ của các nhà lập pháp khi họ vận động tranh cử hay bỏ phiếu, có thể rất khác so với những đường ranh giới được vạch ra trên bản đồ. Fenno đưa ra một nhóm các khu vực bầu cử xếp theo thứ tự từ

lớn nhất (khu vực bầu cử theo vùng) đến nhỏ nhất (khu vực bầu cử cá nhân), chúng do những người ủng hộ, những người trung thành và những người thân tín tạo dựng nên.[57]

Khu vực bầu cử theo vùng và theo số dân. Trong những năm 1990, trung bình mỗi quận thuộc Hạ viện có 600.000 người , trung bình mỗi bang có gần 5,5 triệu người. Mỗi khu vực bầu cử đều có những nét rất khác nhau. Hơn 50% dân ở khu phía đông bắc của thành phố Mahattan (khu vực bầu cử số 14 của Quốc hội ở bang New York) có trình độ đại học, trong khi ở vùng nam trung tâm thành phố Los Angeles (khu vực bầu cử số 33 của bang Califonia) con số đó chỉ là 5%. Thu nhập bình quân đầu người trong hai quận này lần lượt là 41.000 USD và 7.000 USD. Bạn có thể mua một ngôi nhà trung bình với giá 23.200 USD ở trung tâm quận Detroit của hạ nghị sĩ Carolyn Cheek's Kilpatrick (khu vực bầu cử số 15 của bang Michigan); ở quận Beverly Hills (khu vực bầu cử số 29 của bang California), bạn sẽ phải mua với giá hơn 500.000 USD.[58] Sự chênh lệch giữa các quận thúc đẩy nhân sinh quan của các hạ nghị sĩ.

Cũng có một sự tương đương về chính trị ở những khu vực nhỏ. Khu vực bầu cử số 18 ở bang New York của đảng viên Đảng Dân chủ Nita Lowey chạy ngoằn nghèo theo hướng nam từ khu vực ngoại ô cao cấp của hạt Westchester qua khu lao động của hạt Bronx, vòng lên Long Island Sound tới khu hành lang của dân di cư ở Flushing, và tiếp tục hướng về phía những ngôi nhà nhỏ ở nam Queens. Khu vực bầu cử số 44 trải dài ở nam bang California bao gồm các khu ngoại ô đầy sương phía đông bờ sông, khu nông trang được tưới tiêu của thung lung Coachella, và khu vực sa mạc giàu có của Palm Springs và Palm Desert, nơi cư ngụ của những ngôi sao Holywood đã về hưu. Thậm chí, sự khác biệt về địa lý này làm đơn giản đi nhiều những sự pha trộn phức tạp và tinh tế của các chủng tộc, các khu kinh tế và các tầng lớp xã hội tạo dựng nên những cộng đồng này.

Thông thường, dân số có liên quan đến sự chênh lệch về số người ủng hộ trong bỏ phiếu: một số vùng có truyền thống ủng hộ "Dân chủ", những vùng khác lại ủng hộ "Cộng hòa". Nhìn chung, các khu vực nghiêng về phía Dân chủ thường có những đặc trưng dân số như sau: số dân đông bao gồm giới lao động chân tay, các nhóm dân tộc, các nhóm người Mỹ gốc Phi hay Latinh, những cư dân không có trình độ đại học, những gia đình có thu nhập thấp và

những người thuê nhà. Các khu vực Cộng hòa có xu hướng thể hiện những đặc điểm đối lập. Những người Cộng hòa nắm 3/4 trong số 50 quận giàu nhất của liên bang (đo bằng thu nhập bình quân đầu người) trong Quốc hội khóa 105; những người Dân chủ nắm được 80% trong số những quận nghèo nhất.[59]

Về thực chất, sự chênh lệch về ủng hộ là sự chênh lệch về các khu vực bầu cử thể hiện trong các vấn đề. Các nghị sĩ mà lá phiếu lập pháp của họ đi chệch nguyên tắc của đảng có thể sẽ làm đơn giản các khu vực đại diện với những đặc tính gắn liền với đảng đối lập. Ví dụ như vào những năm 1990, những người Cộng hòa "lầm đường lạc lối" trong Thượng viện gồm có những người miền Bắc: James M. Jeffords đến từ Vermont và John H. Chafee đến từ đảo Rhode. Để đáp lại, những thượng nghị sĩ Dân chủ độc lập - ví dụ như John B. Breaux đến từ Louisiana và Ernest F. Hollings đến từ Nam Carolina - là những người miền Nam mà bang của họ chuyển sang ủng hộ những người Cộng hòa.[60] Do những chính trị gia như vậy đang đi ngược lại các khuynh hướng của địa phương hay của bang, vị trí của họ dễ bị đảng đối lập thách thức, khi họ về hưu chứ không phải trước đó.

Về mặt dân số, các khu vực bầu cử có thể *đồng nhất hoặc pha tạp*.[61] Một số khu vực bầu cử vẫn còn đồng nhất và thống nhất - hầu hết dân là nông dân trồng thuốc lá hay dân Do Thái ở nội thành hoặc dân thị trấn nhỏ. Tuy nhiên, do số dân tăng, sự phức tạp kinh tế và trình độ giáo dục tăng nên tất cả các khu vực bầu cử của Hạ viện hay Thượng viện đã trở nên đa dạng hơn trước đây. Khu vực bầu cử càng đa dạng bao nhiêu thì nhiệm vụ của những người đại diện lại càng khó khăn bấy nhiêu.

Một đặc tính khác của các khu vực bầu cử là sự cân bằng cử tri, thể hiện nhiều nhất trong cơ hội tái tranh cử của những người đương nhiệm. Các khu vực pha tạp có xu hướng cạnh tranh phiếu cao hơn những khu vực đồng nhất. Không cần phải nói thì chúng ta cũng biết là những người đương nhiệm thích những khu vực "an toàn" hơn - những nơi có tỷ lệ cao các nhóm đồng tình với lập trường hoặc quan điểm ý thức hệ của họ. Không chỉ các khu vực an toàn mới thực sự mang lại lợi thế cho việc tái tranh cử; chúng còn cho thấy các cử tri dễ cảm thấy hài lòng hơn.[62]

Những khu vực cạnh tranh thực sự không phải là tiêu chuẩn, nhất là trong Hạ viện. Con số các khu vực cạnh tranh nhìn chung

đã giảm xuống trong cuộc bầu cử năm 1990 so với những năm 1960. Điều này đã được minh chứng bởi tỷ lệ cao các cuộc bầu cử giành được tỷ số cách biệt lớn (60% lá phiếu của hai đảng hoặc nhiều hơn).[63] Quang cảnh Thượng viện còn u ám hơn, nhưng trong những năm 1980, khoảng 50% các cuộc tranh cử đã giành thắng lợi với tỷ số cách biệt rất lớn. Các cuộc bầu cử giữa những năm 1990 thường là các cuộc cạnh tranh rất gay go, chủ yếu bởi vì các điều kiện hiện tại (như việc về hưu và các vụ bê bối) đã làm nảy sinh nhiều ghế trống hơn. Nhưng theo như Bảng 5-3, sự cạnh tranh đã giảm mạnh trong năm 1998: các nghị sĩ đã giành thắng lợi dễ dàng trong gần 3/4 các cuộc chạy đua vào Hạ viện và 2/3 các cuộc chạy đua vào Thượng viện. Mặc dù vậy, việc giành ghế Thượng viện có thể khó khăn hơn nhiều so với các cuộc đua vào Hạ viện.

Cho dù các con số được đưa ra là gì đi nữa thì không mấy người đương nhiệm tự coi mình là thực sự "an toàn" . Nguy cơ thất bại là rất thực tế. Đa số các nhà lập pháp đã đôi lần gần như thất bại trong sự nghiệp ở Quốc hội của họ, và 1/3 trong số họ cuối cùng đã thất bại hoàn toàn.[64] Những người đương nhiệm không chỉ bận tâm về chiến thắng hay thất bại, mà còn về những lá phiếu an toàn của họ. Sự ủng hộ thông thường của cử tri làm thu hẹp "không gian thở" của các nghị sĩ trong công việc và có thể tạo thêm những đối thủ trong các cuộc đua tương lai.[65]

Nghịch lý thay, khi các nghị sĩ trở nên thành công hơn trong việc tái đắc cử, thì họ dường như lại không dám ra các quyết định có thể gây tranh cãi. Tính đa dạng tăng lên trong các khu vực bầu cử là một phần tạo nên những vấn đề làm phát sinh mâu thuẫn. Một nhân tố khác là các nghị sĩ mong đợi quá nhiều vào sự ủng hộ và quỹ tranh cử của các nhóm lợi ích. Nếu như các nhà lập pháp phản đối những ưu tiên cho các nhóm này thì họ có thể phải đối mặt với những rêu rao có hại, những tranh chấp không mong muốn, và những nhóm cử tri chống đối trong các cuộc bầu cử sau.

Các khu vực bầu cử chính trị và khu vực bầu cử cá nhân. Theo các ứng cử viên hoặc người đương nhiệm phân tích về các đơn vị bầu cử của họ thì có ba "khu vực bầu cử" nhỏ hơn như sau: *những người ủng hộ* (khu vực tái tranh cử); *những người trung thành* (khu vực bầu cử vòng một); và *những người thân tín* (khu vực bầu cử cá nhân).[66] Các ứng cử viên luôn hy vọng những người ủng hộ sẽ bỏ phiếu trong ngày bầu cử, nhưng thực ra, một số người không như

vậy. Các ứng cử viên và cố vấn của họ liên lục giám sát những cử tri này, đánh giá lại việc phân bố chính trị theo cấp khu vực - số người đăng ký, số liệu khảo sát và những khuynh hướng bầu cử gần đây. Người đương nhiệm càng trải qua nhiều cuộc bầu cử bao nhiêu thì họ càng đánh giá chính xác những người ủng hộ bấy nhiêu. Những khu vực và nhóm dễ mua chuộc nhất luôn là mục tiêu của các ứng cử viên.

Những người trung thành là những người ủng hộ các chính trị gia nhiệt thành nhất. Họ có thể sinh ra từ các hoạt động tiền bầu cử - ví dụ như các hoạt động vì quyền dân sự hay môi trường. Họ có thể tập trung trong các nhóm tôn giáo hay dân tộc, hoặc các câu lạc bộ chính trị hay dân sự. Họ có thể là bạn hay hàng xóm. Họ là những người tình nguyện luôn sẵn sàng mà các ứng cử viên có thể trông cậy vào sự giúp đỡ trong các chiến dịch tái tranh cử.

Các ứng cử viên không dám bỏ qua những người trung thành này. Có một câu chuyện thú vị về cố phát ngôn viên Hạ viện Thomas.P "Tip" O'Neill Jr. trong chiến dịch tranh cử thất bại đầu tiên của ông vào hội đồng thành phố. Một người hàng xóm có thể đã nói với ông ta rằng: "Tom, tôi sẽ bỏ phiếu cho ông cho dù ông không đề nghị". O'Neill đáp lại: "Thưa bà O'Brien, tôi sống ở bên kia đường phố nhà bà đã 18 năm nay. Tôi dọn đường đi cho bà vào mùa đông. Tôi cắt cỏ vào mùa hè. Tôi nghĩ rằng tôi không phải yêu cầu bà bỏ phiếu cho mình." Quý bà đáp lại rằng: "Tom, tôi muốn ông biết một điều: mọi người thích được yêu cầu."[67]

Ngay cả những quan chức đương nhiệm cũng lo lắng về việc duy trì lòng nhiệt tình ở những người ủng hộ quan trọng. Hạ nghị sĩ Gene Green, Đảng Dân chủ, bang Texas , người chưa bao giờ giành được dưới 65% số phiếu bầu, đã làm theo lời khuyên của vợ (người điều hành chiến dịch tranh cử cho ông) và đã tổ chức một bữa tiệc đêm vận động tranh cử vào năm 1998, mặc dù ông chẳng có một đối thủ nào. Ông giải thích: "Bạn phải làm cho những nhóm người tình nguyện chính hiểu được rằng bạn đánh giá cao họ."[68] Ở Peoria, bang Illinois, đảng viên Đảng Cộng hòa Ray LaHood đã thiết lập một đội ngũ những người đã giúp ông giành hai chiến thắng khó khăn. Năm 1998, khi cảm thấy mình không có đối thủ, ông đã dẫn đầu một chiến dịch mạnh bạo - không chỉ nhắc cử tri nhớ tới những công việc của ông, mà còn hỗ trợ cho các ứng cử viên Thượng viện và ứng cử viên cho chức thống đốc tiểu bang. LaHood

nói: "Hãy quay lại quận tôi, những người tình nguyện mà tôi đã huy động được trong hai chiến dịch trước sẽ làm việc cho những người khác".

Những người trung thành cũng là những người bảo vệ cho một chính trị gia nào đó trong giờ phút gay go. Một chính trị gia bang Iowa kể với Fenno rằng: "Có một sự khác biệt lớn giữa những người ủng hộ và những người nhiệt tình ủng hộ bạn, giữa những người sẽ bỏ phiếu nếu họ thấy thích và những người chỉ bỏ phiếu cho cuộc bầu cử [của bạn]. Bạn cần tới những nhóm này nhiều như bạn có thể đạt được". Ông giải thích rằng do thiếu sự ủng hộ cần thiết, hai thượng nghị sĩ của Đảng Dân chủ, đại diện cho bang Iowa vào những năm 1970 đã bị mất chức sau một nhiệm kỳ. Một người có được sự ủng hộ rộng rãi nhưng không chắc chắn; người khác có được sự ủng hộ chắc chắn nhưng không rộng.[69]

Những người thân tín là những người bạn thân mang lại những lời khuyên chính trị và sự ủng hộ tinh thần. Gần như mọi ứng cử viên và người đương nhiệm đều hiểu rõ một vài người trong số họ. Họ có thể là thành viên gia đình của ứng cử viên, những nhân viên đáng tin cậy, cố vấn chính trị, hoặc những cá nhân chia sẻ kinh nghiệm quý báu trong buổi đầu sự nghiệp của ứng cử viên. Fenno đã đưa ra đánh giá sau về một cuộc hội họp không chính thức giữa những người thân tín trong một buổi chiều Chủ nhật tại nhà một viên phụ tá quan trọng cho một hạ nghị sĩ. Tham dự buổi họp còn có vị hạ nghị sĩ trên, một nhà lập pháp của bang đến từ hạt quê hương ông, và một công tố viên của hạt đó.

> Giữa các cuộc chơi và vào giờ nghỉ, với vô số bia và phomát, bốn người bạn thảo luận mọi khía cạnh của chiến dịch tranh cử Quốc hội, nghe và bình luận về các vấn đề trên dài phát thanh đã được thu băng, phân tích một vài sự kiện trên báo, thảo luận về những nhân vật tiếng tăm của địa phương và đất nước; nhớ lại những chiến dịch chính trị trước đây và những điều thú vị, và nói về những tham vọng chính trị đáng được kính trọng của họ. Bề ngoài thì họ đang xem bóng đá. Nhưng thực ra vị nghị sĩ Quốc hội đang trao đổi những tư vấn chính trị, những thông tin và triển vọng với ba người phụ tá chính trị kỳ cựu và thân cận nhất.[70]

Bối cảnh và người tham gia khác nhau theo từng bang và từng

Bảng 5-3 **Tỷ số cách biệt trong chiến thắng vào Hạ viện và Thượng viện, 1974-1998**

Năm bầu cử	Tỷ lệ phần trăm bỏ phiếu				
	Dưới 55	55-59,9	trên 60	Không phản đối	(N)
		Hạ viện			
1974	24%	16%	46%	14%	435)
1976	17	14	56	12	(435)
1978	17	14	53	16	(435)
1980	18	14	60	8	(435)
1982	16	16	63	6	(435)
1984	12	13	61	14	(435)
1986	9	10	64	17	(435)
1988	6	9	67	18	(435)
1990	11	16	58	15	(435)
1992	20	18	58	3	(435)
1994	22	17	52	9	(435)
1996	22	18	57	3	(435)
1998	10	17	63	10	(435)
		Thượng viện			
1974	41	18	35	6	(34)
1976	30	33	30	6	(33)
1978	24	33	36	6	(33)
1980	58	18	21	3	(34)
1982	30	27	43	-	(33)
1984	18	21	58	3	(33)
1986	38	15	47	-	(34)
1988	33	15	52	-	(33)
1990	26	11	49	14	(34)
1992	34	34	32	-	(35)
1994	32	34	34	-	(35)
1996	59	18	24	-	(34)
1998	29	9	62	-	(34)

Nguồn: Báo cáo hàng tuần của tạp chí Quốc hội và những tính toán của tác giả

Chú thích: Tỷ lệ không lấy theo đơn vị 100 vì đã làm tròn.

quận. Giới thân cận của Tip O'Neill là "những cậu bé" của Barry's Corner, một câu lạc bộ địa phương ở Cambridge, bang Massachusetts và O'Neill biết rất rõ gia đình của họ trong hơn 50 năm hoạt động chính trị. Những người thân tín như vậy đóng vai trò thiết yếu: họ cung cấp những lời khuyên thẳng thắn về các vấn đề chính trị và họ là những người sản sinh ra các ý tưởng và các chiến lược.

Có một nguy cơ là những người thân tín có thể đưa ra những lời khuyên sai hoặc đánh giá không chính xác các khu vực bầu cử lớn hơn. Những người đương nhiệm lâu năm sẽ vượt qua những rủi ro đặc biệt nếu những người thân tín của họ không còn tiếp cận với các nhóm cử tri nữa. Suy ngẫm về sự tái cử thất bại sau một nhiệm kỳ ở Thượng viện của Wyche Fowler, Đảng Dân chủ, bang Georgia, một quan sát viên nói:

> Đội ngũ của Fowler (nhất thiết) là đội ngũ của năm 1986. Trong năm đó, đây là một đội ngũ phù hợp với một ứng cử viên tài năng. Nhưng năm 1992, họ không còn là một đội ngũ tài năng nữa. Và họ không có những nỗ lực có giá trị.[7]

Các chính trị gia thường xuyên phải đương đầu với tình thế lưỡng nan trong việc quyết định xem nên tin cậy cố vấn nào; nhiều hơn đa số chúng ta, họ phải trả giá đắt cho những người không giúp đỡ được họ.

Các phong cách địa phương

Các nhà lập pháp có nhiều cách riêng để tự giới thiệu hoặc gây ấn tượng cùng với những thành tích của họ với cử tri - điều này được Fenno gọi là phong cách địa phương. Phong cách này được thể hiện qua sự xuất hiện cá nhân của mỗi nghị sĩ, thư tín, tin nội bộ, thông cáo báo chí, trao đổi qua điện thoại, các chương trình truyền thanh và truyền hình; và những thư mục riêng trên mạng Internet. Chúng ta không biết mấy về nguồn gốc các phong cách địa phương, nhưng chúng có mối liên quan với tính cách của các nghị sĩ, thành phần xuất thân, nét đặc trưng của khu vực bầu cử và các nguồn. Khái niệm phong cách địa phương làm chuyển hướng vấn đề trung tâm của việc bầu cử từ *đại diện* sang *giới thiệu*. Đúng như Fenno đã nói: "Đây là một phong cách, không phải là nội dung

của vấn đề, nó chiếm đa số trong các khu vực tái tranh cử."[72]

Giới thiệu bản thân. Yếu tố cốt lõi trong một phong cách địa phương là sự tin cậy - đó là niềm tin của cử tri rằng các nhà lập pháp sẽ là những người như họ đã giới thiệu và sẽ làm những gì mà họ hứa.[73] Giành niềm tin của cử tri không phải là công việc một sớm một chiều; nó mất nhiều thời gian. Ba nhân tố lớn của sự tin cậy là *phẩm chất*, niềm tin rằng các nhà lập pháp có thể giải quyết công việc, một cái ngưỡng quan trọng phải vượt qua, nhất là đối với những người chưa nắm chức vụ; *sự trung thành*, các nhà lập pháp giống như những cử tri của họ là một phần của bang hay quận; *và sự đồng cảm*, khả năng hiểu được các vấn đề của cử tri và sự quan tâm đến họ của các nhà lập pháp.

Xem xét sự khác nhau giữa nhà lập pháp và cử tri, có vô số phong cách địa phương đã tạo dựng một cách hiệu quả mối quan hệ tin cậy. Người phát ngôn huyền thoại "ông Sam" Rayburn, đại diện cho quận Đông Texas trong gần 50 năm (1913-1961) như một nông dân lam lũ thật thà. Cứ khi nào quay trở về quê hương ở Bonham, giọng nói lè nhè vùng Texas của ông lại nặng thêm; bộ complet chuyển sang màu kaki, kèm theo một chiếc sơ mi cũ, và một chiếc mũ vành rộng bẻ cong; ông đi lại bằng chiếc xe tải móp méo chứ không phải trong chiếc xe sang trọng đã được ông sử dụng ở thủ đô. Một nhà sinh học nhắc lại:

> Nếu Rayburn đã từng "nhai" thuốc lá tại Washington thì một phụ tá lâu năm không thể nhớ được điều đó, nhưng ở Bonham, ông dường như luôn miệng nhai. Ông gần như luôn phun nước bọt ở khu sưởi trong nhà khi các cử tri tới thăm, để nếu không còn gì nữa, họ sẽ có ý tưởng rằng ông Sam chỉ là một người thẳng thắn, thật thà.[74]

Các nhà lập pháp ngày nay không ít sáng tạo trong việc thời thượng hoá phong cách địa phương. Nghị sĩ Quốc hội A mang một phong cách thẳng thắn, bắt nguồn từ các cuộc tiếp xúc trực diện cử tri trong vòng bầu cử lần một. Ông hiếm khi nêu lên các vấn đề bởi vì đa số mọi người trong quận đồng ý với chúng. Nghị sĩ B, một vận động viên địa phương danh tiếng, sử dụng vấn đề phòng thủ quốc gia để tượng trưng cho sự thống nhất của ông với những người ủng hộ tình trạng sẵn sàng chiến đấu trong quận của ông. Nữ nghị sĩ C, ăn nói rõ ràng và lịch lãm, đã gây ấn tượng về " một

người chị của mọi người". Nghị sĩ D thể hiện mình như là một nhà diễn thuyết và tập trung vào một vấn đề, như một người ngoài cuộc bối rối trước các chính trị gia thông thường. Nghị sĩ E gây ấn tượng bằng hình ảnh "con sóng đẹp " ở quận California ven biển của mình. Và cứ như vậy, các biểu hiện của phong cách địa phương là vô tận.

Các cử tri có thể nhớ phong cách rất lâu sau khi họ đã quên các vấn đề được tuyên bố cũng như kết quả bỏ phiếu. Mặc dù vậy, các nhà lập pháp đều hiểu rằng họ phải giải thích với người khác về các quyết định của họ.[75]

Giải trình các hoạt động ở Washington. Giải thích là một phần không thể tách rời của việc ra quyết định. Tại các diễn đàn ở quận nhà, các cử tri hy vọng các nghệ sĩ có thể miêu tả, giải thích và chứng minh những hoạt động của họ. Nếu như không đồng ý với kết luận của các nghị sĩ Quốc hội thì họ ít nhất có thể tôn trọng phong cách ra quyết định:

> Họ không hiểu nhiều về các lá phiếu của tôi. Phần lớn những gì họ biết là những gì tôi kể cho họ nghe. Họ biết nhiều hơn việc tôi là loại người gì. Nó thể hiện trong các lá thư của tôi: "Bạn quan tâm đến cái gã nhỏ bé này."[76]

Mặc dù không mấy người đương nhiệm sợ rằng một lá phiếu đơn lẻ có thể đánh bại họ, nhưng tất cả đều thừa nhận rằng sự mất cảm tình của cử tri đối với kết quả tổng thể của họ có thể rất tai hại. Vì lý do này, các nghị sĩ dự trữ các lý do cho hầu như mọi vị trí mà họ có, thường là nhiều hơn cần thiết. Khi phải đối mặt với những lựa chọn gai góc, ví dụ như, chính sách nạo phá thai hay cải cách y tế, họ có thể đưa ra một lập trường độc lập để bảo vệ mình tốt nhất. Sự thiếu nhất quán sẽ không chỉ phải trả giá đắt về tinh thần, mà còn cả về mặt chính trị nữa. Quả vậy, các chính trị gia đưa ra khá nhiều báo cáo giống nhau của bản thân họ, cho dù nhóm mà họ đang nói chuyện là nhóm nào đi nữa (trái ngược với niềm tin của dân chúng là các chính trị gia sẽ công khai hơn).

Các báo cáo với cử tri về Quốc hội của các nhà lập pháp không mấy khi đem tới sự thân thiện, thoải mái mà chúng có thể có khi là một phần của thể chế. Thường thì các nghị sĩ bảo vệ kết quả bỏ phiếu của mình bằng cách nói khiêm tốn về Quốc hội - tự phác hoạ

họ như là những hiệp sĩ lầm lỡ đấu tranh chống lại các lực lượng xấu xa và như là những đồng nghiệp bất tài.

Sự nghiệp bầu cử. Các mối quan hệ với cử tri phát triển trong suốt sự nghiệp của thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ. Sự nghiệp bầu cử có ít nhất hai giai đoạn dễ nhận ra: đó là giai đoạn mở rộng và bảo vệ. Trong giai đoạn thứ nhất, các nghị sĩ phải xây dựng một khu vực tái tranh cử bằng cách củng cố sự giúp đỡ của những người ủng hộ cốt cán và thu hút những người ủng hộ khác ở bên ngoài. Sự mở rộng mạnh bạo này - cộng với việc sử dụng táo bạo lợi thế đương nhiệm, chẳng hạn như các trận mưa thư tới cử tri trong năm bầu cử - giải thích hiện tượng "gia tăng mạnh lần thứ hai", theo đó những người mới đến thường tăng cường tỷ số cách biệt của họ trong nỗ lực tái tranh cử đầu tiên.[7] Trong giai đoạn hai, các nghị sĩ ngừng việc mở rộng sự ủng hộ, hài lòng với việc bảo vệ sự ủng hộ đã đạt được trước đó. Một khi đã được thiết lập thì một phong cách thành công khó có thể bị thay đổi.

Tuy nhiên, một số diễn tiến có thể dẫn tới sự thay đổi trong phong cách bầu cử của một thành viên. Một là, sự thay đổi của *bối cảnh* khu vực bầu cử: cử tri chuyển sang khu vực bầu cử khác hoặc bị phân bố lại khiến cho nghị sĩ phải đối mặt với những cử tri hoặc khu vực không thân thuộc. Hai là, sự phản ứng *chiến lược* : khi một đối thủ hoặc một vấn đề mới đe doạ những khu vực bỏ phiếu đã được sắp đặt. Bởi vì các liên minh có thể thay đổi theo thời gian nên các nghị sĩ và cố vấn của họ phải xem xét kỹ lưỡng kết quả của các cuộc bầu cử trước đó (và bất cứ khi nào có thể, tiến hành khảo sát).

Cuối cùng, phong cách địa phương có thể thay đổi bởi *những mục đích và tham vọng cá nhân.* Một nghị sĩ có thể tìm kiếm vị trí cao hơn hoặc thôi không tiếp cận cử tri và từ bỏ hoàn toàn mục đích tái tranh cử. Trách nhiệm ngày một nặng nề ở Washington có thể đánh lạc hướng chú ý của mọi người khỏi công việc kinh doanh cá nhân, trách nhiệm với gia đình, và thẳng thắn mà nói, thì cả số tài sản tích luỹ lớn nữa. Đối với thượng nghị sĩ William S. Cohen, Đảng Cộng hòa, bang Maine, ngày lễ "Hiển linh" đã đến cùng với cái chết của người cha và một cảm xúc dâng cao rằng thời gian đang trôi qua, và "ngày mai không hứa hẹn gì đối với bất kỳ ai trong chúng ta":

> Tôi thực sự đã tự hỏi mình, liệu đó có phải là điều mà tôi muốn làm

> trong sáu năm tới không?... Chờ đợi để trả lời một buổi điểm danh vô nghĩa không vì lý do nào khác ngoại trừ việc được điểm danh chăng? Việc đó lặp đi lặp lại và mất nhiều thời gian hay sao? Cảm giác mà chúng ta có không giống như việc vẽ một bức tranh phong cảnh lớn theo cách phẩy màu lên tranh - vẽ từng phần nhỏ của những đốm chấm?.[78]

Cohen về hưu sau 18 năm làm việc trong Thượng viện. (Thay vì từ bỏ công việc, ông đã trở thành Bộ trưởng Quốc phòng của Tổng thống Clinton). Rất nhiều nhà lập pháp kỳ cựu vẫn nhắc lại những cảm xúc đó của ông. Trước những ý nguyện mới hay những yêu cầu chuyển khu vực bầu cử, không ít nghị sĩ đã quyết định nghỉ hưu. Những người khác thì đấu tranh không hiệu quả hoặc bị đánh bại. Còn những người khác nữa thì lại làm trẻ hoá khu vực bầu cử của họ và giữ được vị trí của mình.

Văn phòng của nghị sĩ

Phong cách địa phương không chỉ đơn thuần là một triết lý cân nhắc các yêu sách của cử tri. Nó tác động đến cách mà một nghị sĩ trả lời các câu hỏi thường ngày: Tôi nên dành bao nhiêu sự chú ý cho các nhu cầu của bang hay quận? Tôi phải dành bao nhiêu thời gian cho bang hoặc quận? Tôi sẽ duy trì các cuộc tiếp xúc cử tri như thế nào? Tôi nên triển khai bố trí số nhân viên phụ tá của mình như thế nào để giải quyết những mối quan tâm của cử tri? Một trong những vấn đề nan giải là làm thế nào để cân bằng yêu cầu ở lại Washington với nhu cầu trở về địa phương đối với các cử tri.

Các chuyến đi

Trong suốt thế kỷ XIX, các nhà lập pháp dành nhiều thời gian ở nhà, họ chỉ đến Washington khi có phiên họp Quốc hội. Tuy nhiên, sau Chiến tranh thế giới thứ hai, các phiên họp Quốc hội kéo dài hầu như cả năm. Các nhà lập pháp bắt đầu định cư cố định ở thủ đô, một thực tế mà lẽ ra lúc đầu đã làm cho các cư dân thấy kiêu ngạo. Vào khoảng những năm 1970, cả hai nghị viện đã thông qua các lịch trình song song cho các phiên họp, chúng được chia thành hai giai đoạn cơ bản: "Giai đoạn giải quyết công việc của quận"(Hạ viện) hoặc "giai đoạn phi lập pháp"(Thượng viện).

Cùng một lúc, hai nghị viện buộc các thành viên phải tiến hành nhiều chuyến đi hơn tới các bang hoặc các quận. Đầu những năm 1960, các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ được phép tiến hành ba chuyến đi (do chính phủ chi trả) hằng năm. Ngày nay, họ được phép đi về địa phương họ mong muốn, nhưng phải chấp nhận sự hạn chế cuả các khoản trợ cấp chi tiêu chính thức.

Phong cách địa phương thời thượng hiện nay liên tục có sự thay đổi. Susan B. Glasser tường thuật việc *Điểm danh* trong các cuộc bầu cử năm 1994 như sau: "Không có một tân hạ nghị sĩ riêng lẻ nào lại chấp nhận kế hoạch chuyển gia đình về Washington."[79] Đa số họ tập trung vào việc trở về địa phương hằng tuần, thuê những căn hộ, hoặc thậm chí ngủ trong văn phòng suốt những ngày nghỉ cuối tuần.

Mặc dù tất cả các thành viên đều được phép đi nhiều, nhưng họ càng dành nhiều thời gian hơn cho các chuyến đi về địa phương, thì các chuyến đi này được thực hiện càng ít thường xuyên hơn. (Các nghị sĩ đại diện cho Alaska và Hawaii thường thực hiện 12 chuyến đi mỗi năm - mỗi chuyến mất 24 tiếng và thường là phải trải qua bốn hoặc năm múi giờ).[80] Khi gia đình họ vẫn ở địa phương, các nghị sĩ có xu hướng đi về nhiều hơn. Họ có xu hướng tránh về các quận của mình trong thời kỳ Quốc hội không được lòng dân, nhưng họ lại về đó nhiều hơn trong giai đoạn tình hình kinh tế xấu đi. Khi ngày bầu cử tới gần, các hạ nghị sĩ gần như ở quận của họ.[81]

Mức độ thâm niên cao hơn cũng là một nhân tố: các nghị sĩ cấp cao có khuynh hướng thực hiện ít các chuyến đi về quận của họ hơn các nghị sĩ cấp dưới - điều này có lẽ phản ánh sự chú ý nhiều hơn của các nghị sĩ cấp dưới tới quận của họ. Cuối cùng, quyết định tự nguyện về hưu của các nghị sĩ thường đi kèm với nhiều chuyến đi về địa phương. Một nghị sĩ nói với Hibbing rằng: "Không có lý do gì để quay trở lại. Lịch trình làm việc của tôi thường được ấn định trước đó bảy hoặc tám tháng; sau khi tôi công bố, dường như chẳng còn ai háo hức đón nhận tôi. Tôi ở lại trong thị trấn và nhận thấy rằng Washington không tồi như những gì tôi đã nghĩ trong suốt những năm qua."[82]

Công việc xã hội trong khu vực bầu cử

"Mọi sự ban phát của Chúa đều có vấn đề", Billy Matthews, khi đó là một hạ nghị sĩ Dân chủ bang Florida, thốt lên như vậy khi đ

uể oải với các lá thư của cử tri.[83] Trong những ngày đầu, các nhà lập pháp thiếu các nhân viên phụ tá và gửi thư cá nhân cho các cơ quan hành pháp để đề nghị giúp đỡ những vấn đề như tiền lương hưu hoặc các yêu sách về đất hoặc việc bổ nhiệm vào các học viện quân sự. Đạo luật tổ chức lại các cơ quan lập pháp vào năm 1946 đã mang lại thẩm quyền thực tế trong việc thuê công nhân làm các công việc xã hội, trước tiên là trong các cơ quan Thượng viện và sau đó là Hạ viện.

Những "công việc" này là gì? Trong một cuộc khảo sát toàn quốc, những người được hỏi cho biết lý do thường trực nhất trong việc tiếp cận văn phòng của một nghị sĩ (16% trong tổng số công việc) là để bày tỏ ý kiến hoặc thu nhận thông tin về các vấn đề lập pháp. Những đòi hỏi giúp đỡ tìm hiểu các công việc của chính phủ tạo nên một danh mục kế tiếp lớn nhất gồm các trường hợp về giải quyết công việc của chính phủ như an sinh xã hội, lợi ích của những cựu chiến binh, trợ cấp thất nghiệp, các công việc quân sự (miễn nghĩa vụ quân sự, giải ngũ, chuyển việc) là rất nhiều, giống như những vấn đề về thuế, về luật pháp và nhập cư. Các cử tri thường đòi hỏi sự công khai của chính phủ: bản sao các đạo luật và báo cáo lập pháp, những quy định của cơ quan hành pháp, sách niên giám về công nghiệp, sách về chăm sóc trẻ em và các thông tin giới thiệu về thủ đô của đất nước. Và có cả những yêu cầu, như phải treo cờ trên nóc trụ sở Quốc hội Mỹ.

Đa số trường hợp được chuyển tới văn phòng của cơ quan lập pháp qua thư, mặc dù điện thoại, thư điện tử, fax và tiếp xúc trực tiếp tại các quận và các văn phòng cơ động không phải là không phổ biến. Đôi khi các nghị sĩ Quốc hội tự mình biết được công việc thông qua việc nói chuyện với cử tri; vì mục đích đó nhiều người đã dành thời gian làm việc trong các quận của họ. Khi họ nhận được một yêu cầu của cử tri thì thường là yêu cầu đó được phúc đáp ngay bằng một lá thư hoặc là ghi các yêu cầu hoặc là hứa hẹn sớm trả lời.

Nếu có những yêu cầu đòi hỏi được tiếp xúc với văn phòng liên bang, những người làm công tác xã hội sẽ liên lạc bằng thư điện tử, điện thoại, thư hoặc phiếu trả lời (một dạng thư đề nghị in trước).[84] Thông thường, trong các cơ quan hành pháp, người tiếp dân là một quan chức trung gian, mặc dù một số người làm công tác xã hội thích giải quyết công việc trực tiếp với các quan chức có chuyên

môn hoặc các quan chức địa phương. Khi có một vấn đề được chuyển tới văn phòng thì nó đòi hỏi nhiều thời gian trước khi ra quyết định hoặc chuyển lời phúc đáp tới văn phòng Quốc hội. Sau đó cử tri sẽ nhận được lời giải đáp cho những thắc mắc của mình, có lẽ là một bức thư kín có chữ ký của nghị sĩ Quốc hội. Nếu giải đáp của cơ quan hành pháp bị xem là sai thì những người làm công tác xã hội có thể phản đối giải đáp này và yêu cầu xem xét lại, và trong một số trường hợp các nghị sĩ Quốc hội có thể bị kéo vào cuộc để lời yêu cầu có thêm trọng lượng.

Mặc dù không phải tất cả các nghị sĩ đều háo hức giải quyết các công việc xã hội một mình, nhưng tất cả họ đều thừa nhận rằng những công việc xã hội hiệu quả và mau lẹ sẽ đạt kết quả tốt trong thời gian bầu cử. Nguyên tắc này được áp dụng với cả thượng nghị sĩ cũng như hạ nghị sĩ. Thượng nghị sĩ Richard.C. Shelby nói: "Nhiều nghị sĩ mới nhìn nhận vai trò của họ rất khác so với 25 năm trước, khi mà một thượng nghị sĩ chỉ là một nhà lập pháp. Giờ đây, một thượng nghị sĩ còn là một người bảo trợ, một thanh tra, và một người làm công tác xã hội, và họ không thể xem thường những vai trò khác này. Khi cử tri yêu cầu được giúp đỡ, chúng ta không thể nói rằng chúng ta không có thời gian vì đang tập trung vào các vấn đề quốc gia và quốc tế."[85]

Bắt kịp các hoạt động truyền thông đang phát triển là một ưu tiên của mọi văn phòng quốc hội. Trong năm tài khoá 1998, các hạ nghị sĩ nhận được khoảng 40 triệu bức thư, thượng nghị sĩ nhận được 35 triệu. Giá điện thoại, fax, thư điện tử thấp, thường được khơi dậy từ nỗ lực phối hợp của các nhóm, đã đẩy mạnh hoạt động truyền thông của cử tri lên những cấp độ xưa nay chưa từng có (và không thể đo được). Ngày nay, hầu như mọi hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ đều có địa chỉ trên mạng Internet; phần lớn các nghị sĩ này có các trang riêng, một vài trang trong số đó tác động lẫn nhau. Hạ nghị sĩ Sam Gejdenson, Đảng Dân chủ, bang Connecticut, người hằng ngày đọc thư điện tử, nhấn mạnh: "Ngày nay, với các chương trình phần mềm mới, 16.000 sinh viên trong một trường đại học có thể gửi thư cho tôi bằng cách ấn phím. Tôi không có khả năng đọc kỹ các bức thư đó. Đối với tôi, người đầu tiên đáng nhận được câu trả lời là những người trong quận của tôi."[86]

Khối lượng công việc xã hội khác nhau tuỳ từng bang và tuỳ từng quận. Theo nghiên cứu của John R. Johannes về các văn

phòng Hạ viện nhiều năm trước đây thì chúng xử lý trên dưới năm hoặc 10 trường hợp mỗi tuần, các văn phòng khác xử lý gần 500 trường hợp.[87] Trong cả hai nghị viện, các nhà lập pháp cấp cao đã nhận được tương đối nhiều yêu cầu công việc hơn so với các nghị sĩ cấp dưới.[88] Có lẽ vì các nhà lập pháp cấp cao được xem như có quyền lực hơn và được trang bị kiến thức tốt hơn trong việc giải quyết các vấn đề của cử tri; bản thân các nhà lập pháp chắc chắn cũng vun đắp cho hình ảnh đó để tìm kiếm cơ hội tái tranh cử. Sự khác nhau về số dân trong các cử tri có thể tác động đến khối lượng công việc xã hội: đơn giản là vì một số công dân có nhiều cuộc tiếp xúc với các cơ quan chính phủ hơn những người khác.

Theo những đánh giá chung, công việc xã hội sẽ thu được kết quả tốt nếu được sự ủng hộ của dân đối với cá nhân nhà lập pháp. Trong cuộc khảo sát của ban Nghiên cứu bầu cử quốc gia (NES) năm 1990, 17% người trưởng thành nói rằng họ và thân nhân của họ đã yêu cầu sự giúp đỡ từ những hạ nghị sĩ của riêng họ. Tám mươi nhăm phần trăm trong số họ nói rằng họ hài lòng với câu trả lời mà mình nhận được; bảy trong số mười người cảm thấy vị hạ nghị sĩ sẽ trở nên hữu ích nếu được yêu cầu trong tương lai.[89] Morris P. Fiorina hài lòng nói: "Tất cả các công việc xã hội đều có lợi". Bởi vì những câu có lợi có thể được viết bằng mực mờ: trong cuộc khảo sát năm 1990, chỉ có 16% trong số toàn bộ dân chúng có thể nhớ bất cứ điều gì đặc biệt mà các hạ nghị sĩ đã làm cho dân trong quận khi họ đang đương chức.[90] Có một quan điểm nhạy cảm, không mấy vững chắc cho rằng "công việc giải đáp thắc mắc của cử tri đem lại thành công trong bầu cử cho những người đương nhiệm bất chấp vấn đề lập trường hoặc các nhân tố khác. Tuy nhiên, công việc xã hội không có tác dụng thay thế quan điểm, lập trường đối với các vấn đề."[91]

Một số người phàn nàn rằng công việc xã hội ở khu vực bầu cử trên thực tế là không công bằng và thiên lệch. Người dân không thể bình đẳng bước vào căn phòng của các thượng nghị sĩ hay hạ nghị sĩ. Những người ủng hộ chính trị hoặc những người thân quen có thể nhận được sự đối xử tử tế trước sự lố bịch của những người khác. Cuối cùng, những cơ quan hành chính có thể bị buộc phải đưa ra cách xử lý đặc biệt đối với các yêu cầu của Quốc hội, bóp méo những quy định của luật pháp. Mọi sự đổ bể như vụ bê bối "Keating Five" cuối những năm 1980 đã buộc chúng ta phải suy

nghĩ lại về những hạn chế của công việc bầu cử. Năm thượng nghị sĩ đã gây sức ép với những người điều chỉnh luật nới lỏng cho Charles Keating, một người quản lý các khoản tiền tiết kiệm và tiền vay sau đó đã bị kết án vì các hoạt động liều lĩnh của ông. Mặc dù các thượng nghị sĩ đã yêu cầu nhà nước quan tâm đến hãng địa phương và công việc của nó (công ty của Keating có chi nhánh ở một số bang), nhưng sự cứng rắn của họ đối với những quan chức điều hành đã làm cho những thua thiệt thực tế của quần chúng nặng nề thêm và những công việc bầu cử chính đáng ngày càng bộc lộ nhiều hạn chế.

Đội ngũ nhân viên riêng

Các nhà lập pháp đứng đầu các chi nhánh văn phòng có tầm cỡ, những cơ quan phản ánh trách nhiệm đối với hai nghị viện của họ trong khuôn khổ thể chế và đối với cử tri (xem mục "Tiền trợ cấp của Quốc hội"). Năm 1999, mỗi hạ nghị sĩ đã nhận được khoản tiền trợ cấp hàng năm cho nhân viên trị giá 632.355 đôla. Với số tiền này, các hạ nghị sĩ có thể thuê trên dưới 18 nhân viên làm trọn giờ và bốn nhân viên làm bán thời gian. Trung bình số nhân viên làm trọn giờ cho các hạ nghị sĩ là 14. Các hạ nghị sĩ cũng nhận được khoản tiền trợ cấp văn phòng hằng năm, trung bình là 200.000 USD trong năm 1999, số tiền này được dùng cho việc đi lại, các hoạt động viễn thông, thuê văn phòng trong các quận, trang bị cho văn phòng, các đồ dùng văn phòng và các hoạt động trên máy. Ngoài ra, mỗi hạ nghị sĩ có một khoản trợ cấp thư tín, trung bình khoảng 108.000 USD theo công thức ba thư / năm cho mỗi một hộ gia đình trong quận.[92]

Những nhân viên riêng của các thượng nghị sĩ có tuổi đời từ 13 đến 71; trung bình có khoảng 34 nhân viên làm việc trong giờ. Khác với Hạ viện, Thượng viện không quy định giới hạn số nhân viên mà một thượng nghị sĩ có thể thuê từ hai khoản trợ cấp dành cho nhân viên: trợ cấp hành chính và văn phòng (khác nhau tuỳ theo số dân trong một bang) và khoản tiền thuê nhân viên phụ tá lập pháp. Trong năm 1999, tiền trợ cấp hành chính và văn phòng tăng từ 1,2 triệu USD với thượng nghị sĩ nào đại diện cho dưới 5 triệu người, thấp nhất trong 25 vùng dân cư, tới 2,2 triệu USD cho mỗi thượng nghị sĩ của bang California. Nếu không tính đến số dân thì mỗi thượng nghị sĩ có một khoản trợ cấp gần 400.000 USD cho việc

thuê các phụ tá lập pháp. Khoản tiền chi phí văn phòng cho một thượng nghị sĩ tuỳ thuộc vào các nhân tố như số dân trong bang của thượng nghị sĩ đó và khoảng cách giữa bang này so với thủ đô Washington; số tiền dao động từ 127.000 USD đến 470.000 USD. Các khoản tiền riêng lẻ dành cho thư tín, văn phòng phẩm, các văn phòng địa phương và thiết bị văn phòng có thể được hoán đổi cho nhau trong toàn bộ số tiền đã được chia ra cho từng loại.

Mặc dù mức tiền trả cho các nhân viên văn phòng không thay đổi trong hai thập kỷ qua, nhưng các văn phòng Quốc hội vẫn phụ thuộc nhiều vào những giúp đỡ "hảo tâm", chủ yếu là từ sinh viên thực tập của các trường đại học. Trung bình, mỗi văn phòng Hạ viện và Thượng viện sử dụng khoảng chín sinh viên mỗi năm (xem Phụ lục B để biết thêm thông tin về các sinh viên thực tập).

Tổ chức nhân viên. Các văn phòng Quốc hội không hoàn toàn giống nhau. Mỗi một văn phòng được thành lập dựa trên tính cách, lợi ích, khu vực bầu cử và chính sách của cá nhân nhà lập pháp. Các nhu cầu của bang và quận cũng ảnh hưởng đến toàn bộ đội ngũ nhân viên. Một thượng nghị sĩ đại diện cho một bang làm nghề nông có thể sẽ thuê ít nhất một chuyên gia về các vấn đề nông nghiệp; một hạ nghị sĩ đại diện cho đô thị sẽ có thể thuê một chuyên gia về hàng tiêu dùng hoặc đồ nội thất. Truyền thống là rất quan trọng. Nếu như người tiền nhiệm của một nhà lập pháp có uy tín đáng nể trong một lĩnh vực nhất định thì người đương nhiệm mới sẽ không dám làm điều gì sai sót.

Địa vị của các nghị sĩ cũng tác động đến việc tổ chức nhân viên. Chủ tịch uỷ ban và tiểu ban có sẵn đội ngũ nhân viên thường trực. Nghị sĩ nào không có các phụ tá như vậy sẽ dựa vào rất nhiều đội ngũ nhân viên riêng để làm các công việc của Uỷ ban.

Các chức năng của nhân viên. Phần lớn các phụ tá riêng trong Hạ viện và Thượng viện đều trẻ, được giáo dục tốt và làm tạm thời. Năm 1997, trung bình mỗi phụ tá Thượng viện chỉ làm việc trong 3,6 năm, mặc dù những phụ tá cao cấp thường có thâm niên làm việc đáng kể. Tiền lương (cho phụ tá Thượng viện trung bình là 39.500 USD, Hạ viện là 39.100 USD) cao hơn một chút so với lương công nhân Mỹ làm trọn giờ, nhưng tương đối thấp so với công nhân có học thức.[93]

Các chức năng khác nhau của đội ngũ nhân viên do mỗi nghị sĩ Quốc hội quyết định. Đa số nghị sĩ thuê các phụ tá hành chính

Tiền trợ cấp của Quốc hội, 1999

	Hạ viện	Thượng viện
Tiền đền bù		
Lương[a]	136.700$	136.700$
Bảo hiểm sức khoẻ, nhân thọ	Đã cung ứng	Đã cung ứng
Khấu trừ thuế cho Washington chi tiêu sinh hoạt	Tối đa 3.000 $	Tối đa 3.000 $
Thu nhập kiếm thêm	15% lương (tối đa)	15% lương (tối đa)
Tiền hối lộ quan chức chính phủ	Cấm	Cấm
Nhân viên và trợ cấp văn phòng[b]	952,777$ (trung bình)	1,7 - 3,0 triệu $[b]
Khối hành chính, văn phòng	Tối đa 18: Tổng cộng 632,355$	1,2 - 2,2 triệu $[c]
Khối lập pháp	Gồm các khoản trên	396.477$
Chi phí văn phòng[d]	194.888$ (trung bình)	127.384$ - 470.272$[c]
Không gian văn phòng	Đã cung ứng	Đã cung ứng
Đi công tác	Tối thiểu 6.200$	[d]
(theo kế hoạch)	Tối đa xấp xỉ 67.,200$	_
Trợ cấp thư văn phòng (trung bình)	3xkhoảng25xcon số hộ gia đình trong quận	Gồm những khoản trên
Các khoản trợ cấp văn phòng khác		
Văn phòng phẩm	40.000 phong bì	1,8-30,4 triệu phong bì 180.000-1,9 triệu thư có tiêu đề
Đồ dùng, trang thiết bị	Đã cung ứng[d]	Đã cung ứng[d]
Các văn phòng quận/bang		
Thuê	2.500 fit vuông	4.800-8.000 fit vuông
Đồ dùng, trang thiết bị	Đã cung ứng[d]	Đã cung ứng[d]
Văn phòng cơ động	_	một

Nguồn : Paul E. Dwyer, *Lương và tiền trợ cấp: Quốc hội*, Báo cáo công tác nghiên cứu Quốc hội, số RL30064, 16 tháng Hai 1999.

[a] Ngày 1 tháng Một 1998; lương lãnh đạo đã cao hơn.

[b] Tiền triển khai các văn phòng của các hạ nghị sĩ chủ yếu được lấy từ *Tiền trợ cấp đại diện cho các nghị sĩ*. Tiền triển khai văn phòng của các thượng nghị sĩ chủ yếu được lấy từ *Tiền trợ cấp nhân viên văn phòng và chi phí văn phòng*. Nhìn chung, các nghị sĩ có thể thay đổi lượng tiền trong các danh mục trên. Đối với thượng nghị sĩ, lượng tiền chủ yếu tập trung ở ba danh mục sau: khối hành chính văn phòng; khối lập pháp; và các chi phí văn phòng khác.

[c] Thang đối chiếu liên quan tới số dân trong bang.

[d] Tiền trợ cấp cơ bản sẵn có cộng thêm tiền chi cho không gian văn phòng và chi phí đi lại. Chi phí của Hạ viện không còn được cung cấp; số liệu do tác giả ước tính.

(AAs), phụ tá lập pháp (LAs), những người làm công tác xã hội, và nhân viên báo chí cùng với vài người khác trong bang hoặc quận địa phương của họ. Nhân viên hành chính giám sát văn phòng và đưa ra những lời khuyên về chính trị và lập pháp. Thông thường, anh (chị) sẽ đại diện cho cái "tôi" của nhà lập pháp, thương lượng với đồng nghiệp, cử tri và những người vận động hành lang. Các phụ tá lập pháp làm việc cùng các nghị sĩ trong uỷ ban, họ soạn thảo luật, viết các bài diễn văn, gợi ý những sáng kiến về chính sách, phân tích việc lập pháp, và chuẩn bị các lá phiếu tham khảo ý kiến. Họ cũng giám sát các phiên họp của uỷ ban mà nghị sĩ không thể tham dự.

Để nhấn mạnh "sự tiếp xúc cá nhân" nhiều nghị sĩ đã chuyển đội ngũ nhân viên làm công việc xã hội tới quận hoặc bang địa phương họ. Hầu như mọi thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ đều bố trí các văn phòng quận ở trong các bưu điện hoặc trong các toà nhà liên bang; một số nghị sĩ có khoảng năm hay sáu văn phòng như vậy. Cùng với sự suy giảm số lượng công nhân giúp đỡ dân địa phương, nhân viên tại quận của mỗi nghị sĩ đã bù đắp sự thiếu hụt này và đồng thời mở rộng triển vọng tái cử cho các nghị sĩ. Các thượng nghị sĩ trung bình có bốn văn phòng ở bang địa phương và triển khai 1/3 số nhân viên tại đó. Hạ nghị sĩ có trung bình hai hoặc ba văn phòng và triển khai 43% tổng số nhân viên tại các quận của họ.[91]

Có nhiều lý do giải thích việc phân bổ các "chức năng" bầu cử về địa phương. Các trụ sở văn phòng Quốc hội ở trung ương đã quá đông đúc. Các văn phòng đặt tại địa phương sẽ phải trả ít tiền lương hơn cho nhân viên và chi phí chung cũng thấp hơn. Chúng cũng thuận tiện hơn cho các cử tri, quan chức địa phương, bang và các viên chức liên bang ở từng vùng. Máy vi tính và máy fax giúp

cho việc liên lạc giữa các văn phòng ở Washington và các quận được dễ dàng. Xu hướng phân quyền về địa phương, có thể sẽ được duy trì, cho thấy một sự phân chia cao độ giữa chức năng lập pháp ở Quốc hội và chức năng bầu cử ở các văn phòng địa phương. Nói cách khác, "Liên hợp các văn phòng của nghị sĩ" ngày càng được phân chia ra làm các nhánh trung ương và địa phương. Văn phòng Quốc hội ở trung ương giải quyết các vấn đề lập pháp và văn phòng bang hoặc quận giải quyết các vấn đề với cử tri."

Các nghị sĩ và phương tiện thông tin đại chúng

Các khoản trợ cấp văn phòng cho cả hai nghị viện luôn hỗ trợ đắc lực cho các nhà lập pháp trong cuộc đấu tranh không ngừng chống lại sự chú ý của các phương tiện thông tin đại chúng. Văn phòng của một nghị sĩ mang một số điểm giống với hoạt động phân phát thư tín của một ngành truyền thông bậc trung. Gần như mọi ngày, có vô số báo và thư điện tử được phát hành trên diện rộng. Ngoài các thông cáo báo chí, tin nội bộ, tin công khai, các nghị sĩ còn liên lạc qua truyền thanh và truyền hình, và qua các băng video. Phần lớn thời gian, những hoạt động quảng cáo này được thực hiện không chỉ trên phương tiện truyền thông quốc gia, mà còn cả trên các trạm truyền thông cá nhân đặt tại bang hoặc quận địa phương.

"Thư trực tiếp"

"Hòn đá tảng" truyền thống trong hoạt động quảng cáo của Quốc hội là đặc quyền đóng dấu - quyền gửi thư miễn phí của các nghị sĩ kèm theo chữ ký (con dấu) thay cho tem thư. Thực tế này, vốn ra đời sau Hội nghị lục địa lần thứ nhất năm 1775, dự định là để đơn giản hoá hoạt động liên lạc giữa các quan chức được bầu với người dân mà họ đại diện (lý do hợp lý này đã được toà án liên bang chấp nhận và ủng hộ). Trong thời gian gần đây, các nghị sĩ nhận thấy việc mạnh dạn sử dụng con dấu có thể hỗ trợ cho việc tái cử. Cựu hạ nghị sĩ Đảng Cộng hòa Bill Frenzel của bang Minnesota nhấn mạnh rằng cả hai đảng đều chỉ bảo cho những người mới ba quy tắc để được tái cử: "Dùng con dấu. Dùng con dấu. Dùng con dấu."[95]

Khó có thể đưa ra con số chính xác về số lượng con dấu, nhưng

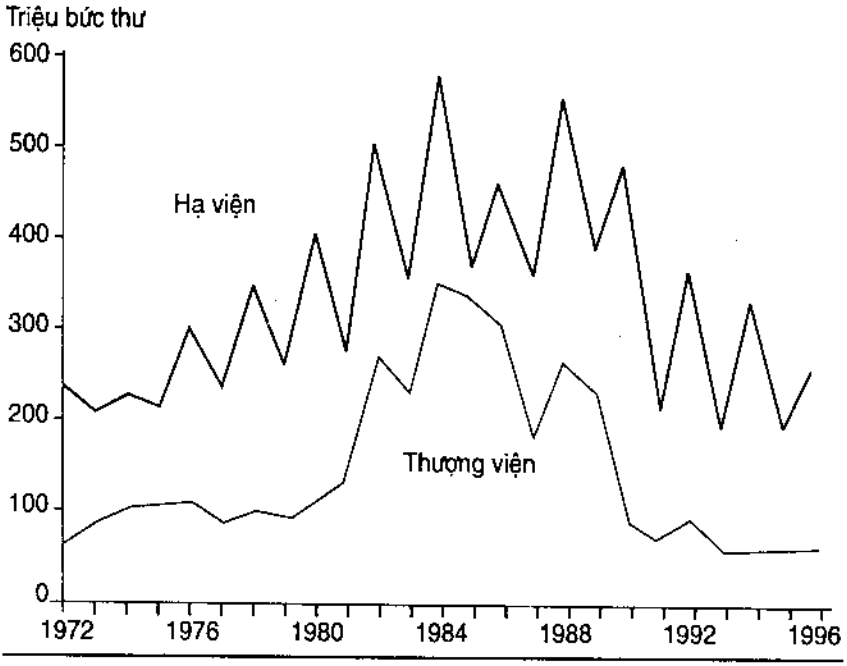
ngành bưu chính ước tính rằng các nghị sĩ đã phát hành 363 triệu bức thư có đóng dấu trong năm tài khoá 1994 - gần hai bức thư cho một người trên 18 tuổi ở trong nước. Và việc đóng dấu không phải là miễn phí: chi phí phụ trội năm đó là 53 triệu USD.[96] (Quốc hội phải hoàn trả tiền cho ngành bưu chính cho số lượng thư rất lớn.)

Những người chỉ trích chỉ ra rằng thư đóng dấu phần lớn là thư bưu phẩm và có động cơ chính trị. Thứ nhất, khối lượng thư sẽ lớn hơn rất nhiều trong năm bầu cử so với những năm không có bầu cử (xem Biểu đồ 5-2). Thứ hai, số lượng thư chủ yếu là thư đại chúng chứ không phải là thư riêng. Khi Charles Mc C.Mathias còn là chủ tịch phụ trách vấn đề hành chính và lập pháp của Thượng viện, ông đã tuyên bố rằng thư đại chúng chiếm 96% tổng số thư mà các thượng nghị sĩ phát hành; 3/4 trong các thư này là tin nội bộ. Chỉ có 4% là thư riêng giải đáp thắc mắc hoặc yêu cầu.[97]

Đa số thư đại chúng là những bản tin nội bộ có chung mục đích, chúng bao trùm các bang và quận địa phương. Đó là những con số lạc quan về các hoạt động của nhà lập pháp, cung cấp đầy đủ hình ảnh nhà lập pháp chào đón cử tri và hội ý với những người ra quyết định tối cao. Các đơn vị uỷ ban của nghị sĩ được đề cao như là những nỗ lực nhằm đẩy mạnh khu vực địa phương. Người nhận trách nhiệm đó luôn bị thúc ép phải chia sẻ quan điểm của họ hoặc yêu cầu các cơ quan địa phương giúp đỡ. Có lẽ mỗi năm một lần, tin nội bộ có thể đóng vai trò quan trọng trong cuộc trưng cầu dân ý về các vấn đề có chọn lựa. Cho dù kết quả có thế nào thì điều cần nhấn mạnh là: nhà lập pháp phải thực sự quan tâm đến suy nghĩ của những người dân địa phương họ.

Luật đóng dấu thư hiện tại đề cập nhiều đến đặc quyền về thư tín nhưng lại cấm đóng dấu lá thư nào "không liên quan đến các công việc, hoạt động và nhiệm vụ chính thức của các nghị sĩ." Luật cũng cấm đóng dấu "thư có nội dung chuyên kêu gọi sự ủng hộ chính trị cho người gửi hoặc bất kỳ người nào khác, bất kỳ đảng chính trị nào hoặc bỏ phiếu hoặc giúp đỡ tài chính cho bất kỳ ứng cử viên, bất kỳ cơ quan chính trị nào." Ngoài ra, luật của hai nghị viện cấm thư đại chúng (số lượng 500 lá thư hoặc hơn) trong 60 ngày (đối với Thượng viện) và 90 ngày (đối với Hạ viện) trước cuộc bầu cử vòng một, cuộc bầu cử phụ hoặc tổng tuyển cử. Trong hai tháng ngay trước thời kỳ đầu của mỗi một giai đoạn giới hạn, người ta thấy hàng đoàn xe tải của cơ quan bưu chính đứng trước các trụ

Biểu đồ 5-2 **Khối lượng thư phát hành trong Hạ viện và Thượng viện, năm tài khoá 1972-1996**



Nguồn: John S. Pontius, Văn phòng nghiên cứu Quốc hội.

sở văn phòng Quốc hội để chuyên chở thư. Hơn thế, trong giai đoạn giới hạn này, nhiều nghị sĩ né tránh các yêu cầu bằng cách gửi đi những bức thư giống nhau, chia làm 499 đợt hoặc ít hơn.

Những lời chỉ trích về sự lạm dụng này đã buộc hai nghị viện phải áp đặt một số hạn chế trong việc đóng dấu vào những năm 1990. Điều quan trọng nhất là: chi phí thư đã được tính vào tiền trợ cấp văn phòng của các nghị sĩ, điều này thúc đẩy sự cân đối giữa chi phí thư và các chi phí khác, chẳng hạn như chi phí đi lại và chi phí cho nhân viên. Khoản trợ cấp thư áp dụng cho cả tin nội bộ và thư phát hành - một phần dành cho mỗi địa chỉ trong quận của hạ nghị sĩ. Luật lệ về tin nội bộ cấm nội dung "quảng cáo" - ví dụ, thành tích cá nhân hoặc chân dung các nghị sĩ.

Những cải cách gần đây đã làm đảo ngược khuynh hướng tăng chi phí đồng bộ đối với thư của Quốc hội, ước tính đã tiết kiệm được 300 triệu USD hoặc nhiều hơn trong những năm 1990.[98] Các

nghị sĩ đã chuyển sang dạng thư có chi phí thấp và từ bỏ bản tin đại chúng và thư nhanh. Mặc dù đặc quyền đóng dấu bị lạm dụng nhưng nó vẫn rất cần thiết trong việc duy trì liên lạc giữa nhà lập pháp và cử tri. Cựu chủ tịch một uỷ ban giám sát của Hạ viện đã đặt ra vấn đề: "Bạn sẽ làm thế nào để đưa ra các quy định và luật lệ để phân biệt một cuộc thảo luận toàn diện về một số vấn đề công quan trọng và một buổi tự đề cao bản thân với các bức ảnh của một nghị sĩ trên mọi trang giấy?."[99]

Cung cấp tin cho giới báo chí địa phương

Các trạm truyền tin trong nước nằm rải rác và phân tán ở nhiều nơi. Khoảng 10.000 tờ báo được xuất bản ở Mỹ; trong số đó khoảng trên dưới 1.500 tờ phát hành hằng ngày là có uy tín nhất và bán chạy nhất. Hơn 12.000 tạp chí định kỳ được xuất bản. Cũng có khoảng hơn 11.700 đài phát thanh và 1.500 đài truyền hình trên khắp đất nước.[100] Những loại phương tiện truyền thông này thường được đặt ở địa phương do tầm quan trọng của các vấn đề và các hoạt động quảng cáo của địa phương.

Nếu xem xét tổng thể thì các trạm truyền thông địa phương không có đủ nguồn lực để bao quát hoạt động của các đoàn đại biểu Quốc hội ở Washington. Không mấy đài địa phương có phóng viên riêng ở Washington; chúng chủ yếu dựa vào các chuỗi dịch vụ đơn lẻ mà hiếm khi theo sát từng nghị sĩ một cách nhất quán. Một báo cáo của Thượng viện nêu rõ: "Nếu các đài địa phương tường thuật tin tức quốc gia thì thường là vì tin đó liên quan đến đặc trưng của địa phương, tác động đến đặc trưng của địa phương, thành quả của địa phương, hoặc liên quan trực tiếp đến những quan tâm của địa phương."[101]

Các nghị sĩ rất chú ý tới các mối quan hệ với báo chí. Phần lớn các nhà lập pháp có ít nhất một phụ tá báo chí; một số người có hai hoặc ba phụ tá. Công việc của các phụ tá này là tạo ra những thông tin nêu bật công việc của nghị sĩ. Các cơ quan hành pháp thường giúp đỡ những người đương nhiệm bằng cách để cho họ tuyên bố các khoản tiền trợ cấp hoặc hợp đồng của liên bang thưởng cho ban hoặc quận. Cho dù nghị sĩ không có gì để làm việc thu tiền thì báo chí vẫn đưa tin là "Thượng nghị sĩ A ngày hôm nay đã tuyên bố rằng một hợp đồng liên bang đã được giao cho công ty XYZ ở Jonesville." Nhiều văn phòng cũng chuẩn bị các cột báo hàng tuần

hoặc định kỳ hai tuần mà các báo của thị trấn nhỏ có thể in lại dưới tên của nhà lập pháp.

Hạ viện, Thượng viện và bốn đảng trong Quốc hội đã được trang bị toàn bộ các studio và đài vệ tinh, nơi phát đi các chương trình nghe nhìn hoặc những lời trích dẫn (gọi là "lời chân sát") với một phần chi phí nhỏ.[102] Một số người đương nhiệm làm các chương trình đều đặn để được các đài truyền thanh hoặc truyền hình địa phương đăng tải. Thường xuyên hơn, những trạm truyền thông này lồng các chương trình nghe nhìn về các vấn đề hiện tại vào các chương trình tin hàng ngày - để gây ấn tượng rằng các phóng viên của họ thực sự đã ra ngoài và lấy tin. Các nghị sĩ cũng tạo ra những bản "tin" riêng của họ và phát tin trực tiếp tới các đài địa phương, thường là không bao giờ có phần trả lời phỏng vấn của phóng viên. Với việc các vệ tinh trực tiếp cung cấp tin cho các đài địa phương, các nghị sĩ thường rất "sống động" trước khán giả địa phương.

Hạ nghị sĩ Kenny Hulshof, Đảng Cộng hòa, bang Montana, tiêu biểu cho các nhà lập pháp hiểu biết về truyền thông. Hằng tuần, ông tổ chức một cuộc nói chuyện qua điện thoại với các đài truyền thanh ở trung tâm quận Missouri. Hằng tháng, ông chủ trì một chương trình truyền hình nửa giờ ở Columbia, quê hương ông và là thành phố lớn nhất trong quận. Theo thường lệ, ông bàn về các vấn đề trong ngày qua các đài truyền hình địa phương. Một phóng viên miêu tả một phiên họp như sau:

> Vào các buổi chiều mà ông ta xuất hiện trên vệ tinh, từ một studio của Đảng Cộng hoà với những bức rèm đỏ, trắng, xanh và một bức bích hoạ về Quốc hội, Hulshof bị các phóng viên đài truyền hình ở Quincy và thành phố Jefferson hỏi về một đạo luật xây dựng lại Sở thuế trong nước (H.R.2676) mà những người Cộng hoà vừa mới thông qua.[103]

Mạnh dạn sử dụng các phương tiện truyền thông là một chiến lược hợp logich của Hulshof. Vào năm 1996, ông bị đánh bại với tỷ số cách biệt là 2% bởi một người đương nhiệm Dân chủ có thâm niên 20 năm, người được xem là không tiếp xúc trực tiếp với cử tri. Chiến lược của Hulshof dường như là đã có tác dụng: ông tái đắc cử gần hai năm sau.

Một số nghị sĩ coi việc tạo ra tranh chấp là một cách thể hiện sự hữu dụng của họ. Ví dụ, hạ nghị sĩ Mark Souder, Đảng Cộng hòa,

bang Indiana, thu băng các báo cáo 5 phút vào các ngày cuối tuần cho các đài địa phương và chủ trì một chương trình giải đáp thắc mắc dài một tiếng mỗi ngày chủ nhật - có tên gọi không chính thức là "Hãy la hét Mark" - trên một đài truyền thanh đại chúng ở Fort Wayne.[104]

Giống như báo in, các bản tin trên đài và tivi đặt ra những vấn đề về đạo đức. Các studio thu hình của Hạ viện và Thượng viện ban đầu chỉ được sử dụng như phương tiện tuyên truyền về việc lập pháp và các vấn đề chính sách khác. Nhưng sự khác biệt giữa việc tiếp cận cử tri một cách chính đáng và hoạt động quảng cáo chính trị vẫn còn mập mờ. (Những ưu thế của đảng chính trị, mà hạ nghị sĩ Hulshof đã tận dụng một trong số đó, là không có giới hạn). Một số biên tập viên trên đài phát thanh và truyền hình còn có nhiều mối băn khoăn khi sử dụng chương trình của các nghị sĩ. Một biên tập viên chương trình truyền hình định kỳ hai tuần một lần "Báo cáo của đoàn đại biểu Alaska" nói: "Đây chỉ là một phần của việc tự phục vụ."[105] Những người khác cho là không có mấy sự khác nhau giữa các phương tiện thông tin điện tử và các thông cáo báo chí kiểu cũ: các biên tập viên và những người sản xuất địa phương vẫn phải quyết định xem liệu có nên sử dụng thông tin, biên tập hoặc phát hành nó hay không.

"Đẩy mạnh" báo chí địa phương?

Trong con mắt của các đài truyền thông của quận địa phương, những người đương nhiệm rất sáng giá. Michael Robinson trích dẫn trường hợp của "Nghị sĩ báo chí", một hạ nghị sĩ bậc trung, không có các vụ bê bối, người có một chiến dịch báo chí trung bình. Mỗi năm Nghị sĩ báo chí phát hành 144 thông cáo báo chí, khoảng 3 lần mỗi tuần. Năm đó những tờ báo lớn trong quận của ông đã đăng tải 120 chuyện nêu bật ông hoặc dành phần đặc biệt cho ông; hơn một nửa các câu chuyện được đăng trong các thông cáo báo chí. "Trung bình, cứ một lần một tuần, Nghị sĩ báo chí lại là nhân vật chính trong một câu chuyện mà hầu như là được viết tại phòng riêng của ông."[106]

Ngay cả khi những câu chuyện địa phương không được rút ra từ thông cáo báo chí thì chúng vẫn có xu hướng được tôn trọng, nếu không thì là sự tán dương thẳng thắn. Những câu chuyện quê

hương trong một chiến dịch tranh cử của William Steiger, khi đó là một hạ nghị sĩ Cộng hòa đến từ bang Wisconsin, đã nhận được những lời tán dương quá phóng đại.[107] Người phụ tá báo chí của ông đã thú nhận rằng chỉ có thư ký báo chí nào không tự tôn trọng bản thân mới dám phát hành những câu chuyện đó. Một nghiên cứu chi tiết về các đoàn báo chí địa phương trong 82 cuộc chạy đua bầu cử đã nêu bật xu hướng tiến tới "sự an toàn và rụt rè" của các nhà báo. Những người đương nhiệm được trả lại những thông tin đáng kính trọng dựa trên kinh nghiệm của họ; về các ghế trống đang được tranh giành, các nhà báo có xu hướng giữ khoảng cách.[108]

Phương tiện truyền thông điện tử thậm chí còn dễ chịu hơn báo chí. Đúng như một nhà lập pháp đã nói: "Khi tôi đáp xuống sân bay, người xem truyền hình cần 30 giây âm thanh và hình ảnh - đó là tất cả những gì họ muốn."[109] Đa số các phóng viên truyền thanh và truyền hình địa phương đều đang làm nhiệm vụ chung và họ chẳng chuẩn bị nhiều cho các buổi phỏng vấn; mục đích căn bản của họ là thu tin qua băng. Điều này thực sự đúng đối với các đài truyền thông ở những thị trường nhỏ hơn, không mấy đài có thể tiếp cận với một văn phòng ở Washington. Là nông dân thành phố Jefferson, bang Missouri, một biên tập viên truyền hình đã giải thích cách điều khiển một chương trình do văn phòng hạ nghị sĩ Hulshof đưa ra:

> Ông ta đang cố gắng kiểm soát toàn bộ khu vực thông tin (ví dụ như vấn đề cải cách hệ thống thuế quốc gia IRS). Nhưng chúng tôi có được thông tin chúng tôi cần, vì thế chúng tôi ngại điều này lắm...Chúng ta đang xem TV. Chúng tôi muốn thấy ông ta nói chuyện với chúng tôi. Chúng tôi không muốn nói qua điện thoại.[110]

Sự yếu kém của đài truyền thanh và truyền hình địa phương đối với các phương tiện truyền thông do Quốc hội sáng lập tạo ra những lợi thế cho người đương nhiệm. Phóng viên đài ABC Cokie Roberts kết luận: "Sự nổi lên của truyền hình địa phương biến một số nghị sĩ thành các ngôi sao truyền thông ở quê hương họ và, tôi phải nói rằng, để bảo vệ chức vụ hiện tại, các nghị sĩ nên sử dụng phương tiện truyền hình nhiều hơn bất cứ đặc quyền đóng dấu hoặc tin nội bộ nào, đơn giản là vì truyền hình có sức thâm nhập sâu hơn báo in."[111] Hạ nghị sĩ Hulshof nêu rõ: "Tôi đã được giới

truyền thông địa phương đối xử công bằng, tôi rất hài lòng vì các phương tiện truyền thông báo chí tường thuật sự thật."[112]

Các báo cáo về Quốc hội của các tập đoàn báo chí hay chỉ trích hơn báo cáo của các tổ chức thông tin địa phương (xem Chương 15). Theo các tiêu chuẩn của nghề làm báo điều tra, nhiều phóng viên quốc gia đang truy tìm những vụ bê bối hoặc chứng cớ sai lệch. Báo chí quốc gia trước hết phản ánh thể chế Quốc hội, trong khi báo chí địa phương tập trung chủ yếu vào các thượng nghị sĩ có xu hướng được đưa tin tốt hơn hẳn thể chế. Nội dung và chất lượng của thông tin trên báo nhấn mạnh tới hai nghị viện: Thượng viện, chủ yếu được báo chí quốc gia đưa tin như là nơi đề ra chính sách tập thể, xuất hiện dưới một ánh sáng khác biệt so với Hạ viện do những chính trị gia tạo nên và chủ yếu được các phương tiện thông tin địa phương đề cập.

Kết luận

Trong chương này chúng ta đã thấy các nghị sĩ Quốc hội xử lý tình thế lưỡng nan của hai viện như thế nào trong nhiệm vụ hằng ngày ở Quốc hội và ở bang hay quận địa phương của họ. Bầu cử là điều kiện tiên quyết đối với công việc ở Quốc hội. Các nhà lập pháp đương nhiệm bố trí rất nhiều thời gian và sức lực, và thậm chí còn nhiều hơn nhân viên và những người giúp đỡ cho các văn phòng của họ, cho việc quan tâm và thu hút sự ủng hộ của các cử tri. Phong cách trung ương và phong cách địa phương của họ được chấp nhận với mục tiêu đó trong ý nghĩ. Tuy nhiên, các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ không chỉ sống bằng việc tái cử. Nhiều người quay lưng lại với việc tái cử để theo đuổi nghề nghiệp khác hoặc vì những lợi ích khác. Đối với những người vẫn đương chức thì tái cử tự thân nó thường không được xem là một kết thúc, nhưng lại được xem là chiếc đòn bẩy cho việc theo đuổi những mục tiêu khác - ví dụ, hoạch định chính sách hoặc tiến thân nghề nghiệp. Fenno đã thách đấu với một trong những hạ nghị sĩ mà sự nghiệp bầu cử của ông được Fenno luôn theo dõi, nhận xét rằng: "Đôi khi rất khó có thể liên kết những gì bạn làm ở Quốc hội với những gì bạn làm ở Washington." Nhà lập pháp kia đáp lại: "Ồ, không, tôi làm những gì mà tôi cần làm ở Quốc hội, vì thế mà tôi có thể làm những gì mà tôi muốn ở Washington."[113]

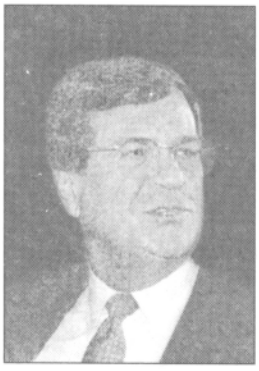
Phần 3

Hội đồng nghị sự của một quốc gia



Sự tự hào của những nhân vật cỡ bự trong Quốc hội. Các nhà lãnh đạo Hạ viện thuộc Đảng Cộng hòa (ảnh trên, từ trái sang phải) - Chủ tịch Hội nghị J. C. Watts Jr., Chủ tịch Dennis Hastert, và Lãnh đạo phái đa số Dick Army - đã tổ chức một cuộc họp báo. Nhiều người nghĩ rằng vị lãnh đạo cao cấp của Đảng Cộng hòa, Tom DeLay, bang Texas (ảnh giữa, bên trái), biệt danh "Cái búa", là người có nhiều phiếu nhất. Lãnh đạo Thượng viện, đảng viên Cộng hòa, Trent Lott (ảnh giữa, bên phải) đang nói chuyện với các phóng viên.Lãnh đạo phái thiểu số Dân chủ, thượng nghị sĩ Tom Daschle và hạ nghị sĩ Richard A. Gephardt, đang phản đối chương trình nghị sự của Đảng Cộng hòa và xây dựng một chương trình riêng cho đảng của họ để giành lại quyền kiểm soát hai Viện.







6

Các lãnh đạo và đảng phái trong Quốc hội

Lãnh đạo đảng đóng vai trò như thế nào? Hãy nghe hạ nghị sĩ Sherwood Boehlert, Đảng Cộng hòa, bang New York nói về Newt Gingrich, Đảng Cộng hòa, bang George, người lúc đó đang là chủ tịch Hạ viện và được dư luận rộng rãi coi là người đã kết thúc 40 năm kiểm soát Hạ viện của phe Dân chủ trong các cuộc bầu cử vào tháng Mười một 1994. "Gingrich là người có trách nhiệm đưa Đảng Cộng hòa thoát ra khỏi tình trạng thiểu số... đến miền đất hứa của đa số. Chúng tôi có một chỗ đứng như ngày nay chính là nhờ ông ấy đã hoàn thành trách nhiệm một cách xuất sắc."[1] Bốn năm sau, khi Newt Gingrich rời chức Chủ tịch Hạ viện, nhiều đồng sự cũ đã đổ lỗi cho ông về việc Đảng Cộng hoà bị mất một số ghế một cách nhục nhã trong cuộc bầu cử ngày 3 tháng Mười một 1998. (Bất chấp tiền lệ lịch sử của các cuộc bầu cử trước đây - đảng nào có đảng viên giữ chức tổng thống sẽ bị mất ghế trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tại Quốc hội - Đảng Dân chủ đã giành thêm được năm ghế tại Hạ viện).

Ngày 6 tháng Mười một 1998, chỉ vài giờ sau khi Robert L. Livingston, Đảng Cộng hòa, bang Louisina, Chủ tịch Uỷ ban Phân bổ ngân sách, tuyên bố ý định ra tranh cử chức chủ tịch Hạ viện, Gingrich đã cho biết sẽ từ chức chủ tịch Hạ viện và rời bỏ luôn cả Hạ viện. Sáu tuần sau, đúng vào ngày Hạ viện đang tiến hành thủ tục luận tội Tổng thống Bill Clinton, đến lượt ông Livingston lại gây ngạc nhiên cho các đồng sự của mình với tuyên bố từ bỏ ý định trở thành chủ tịch Hạ viện và ông cũng sẽ từ bỏ luôn Hạ viện.[2]

Hai ngày trước khi đưa ra tuyên bố trên, Livingston đã thú nhận với các đồng sự thân tín trong Đảng Cộng hòa rằng trong thời gian hôn nhân ông đã có vài lần ngoại tình. Việc ông Livingston quyết định tiết lộ những mối quan hệ vụng trộm của mình dường như là do việc một nguồn tin trên mạng Internet phao tin rằng một tờ tạp chí sắp sửa viết một câu chuyện về những vụ ngoại tình của Livingston.[3] Mặc dầu hầu hết các đồng sự trong Đảng Cộng hòa

vẫn bảo vệ ông sau lời thú tội đó, nhưng cánh bảo thủ trong đảng tỏ ra rất tức giận, họ cho rằng đáng lẽ ông phải đề cập chuyện này trước khi có ý định ứng cử chức chủ tịch Hạ viện. Một số người thậm chí còn muốn Livingston phải rời chức vụ hiện tại và họ cũng không có ý định bầu ông ta vào chức chủ tịch Hạ viện khoá 106.[4]

Phe Cộng hòa trong Hạ viện lập tức quay sang J. Dennis Hastert, bang Illinois, phó ban kiểm tra của Đảng Cộng hòa từ năm 1995. Là một nhà lập pháp nổi tiếng và được yêu mến, Hastert nhanh chóng tận dụng được sự ủng hộ của các đồng sự ở trong đảng, ông hứa sẽ củng cố lại đảng và không cho phép phe Dân chủ giành thêm một thắng lợi nào nữa.[5] Ngày mùng 6 tháng Một 1999, trong phiên họp khai mạc Quốc hội khoá 106, Dennis Hastert đã được bầu làm chủ tịch Hạ viện. "Ông ta là một người thích hợp, ở một thời điểm thích hợp", Chủ tịch Uỷ ban Hội thảo của Đảng Cộng hòa J. C Watts Jr., bang Oklahoma, đã nhận xét như vậy. Hay như hạ nghị sĩ Ray LaHood, Đảng Cộng hoà, bang Illinois, đã nói: "Ông ấy không bắt đầu công việc với nhiều tranh cãi và bất đồng ngay từ bước đầu tiên."[6]

Những ví dụ về việc ủng hộ lẫn nhau giữa giới lãnh đạo và những người ủng hộ họ chứng minh sự tác động qua lại không ngừng giữa hai bộ phận của Quốc hội - bộ phận lập pháp và bộ phận đại diện cho lợi ích cử tri. Đối với vai trò "bên trong", các lãnh tụ của đảng có nhiệm vụ hướng dẫn các hoạt động mang tính thiết chế và các chính sách quan trọng. Các nhân vật lãnh đạo cũng phải tìm cách thuyết phục các thành viên đại diện cho các giới cử tri thuộc các vùng địa lý, hệ tư tưởng, giá trị và lợi ích khác nhau ủng hộ dự luật có khả năng giải quyết được các vấn đề quốc gia. Kỹ năng giao tiếp tốt, khả năng tập hợp liên minh, năng lực vạch chiến thuật, tài thao lược, sự thông minh, kiến thức chuyên môn về Quốc hội sâu sắc, nhạy cảm với tâm lý của các thành viên và giới cử tri là những đặc tính quan trọng của một lãnh đạo có ảnh hưởng. "Cái duy nhất có giá trị là 218 lá phiếu, ngoài ra không có điều gì chắc chắn cả," lãnh đạo phe thiểu số Richard A. Gephardt: Đảng Dân chủ, bang Missouri, từng cho biết như vậy. "Bạn phải tìm cách [thu hút một đa số trong Hạ viện] để thông qua một dự luật."[7]

Đối với vai trò "bên ngoài", các lãnh đạo của đảng phải thiết lập và quảng bá cho công chúng biết chương trình nghị sự đối với các vấn đề được nêu ra nhằm kêu gọi sự ủng hộ trên toàn quốc. Họ

giúp lựa chọn các ứng cử viên cho Quốc hội và hỗ trợ cho các chiến dịch vận động tranh cử của các ứng cử viên trong đảng. Các lãnh đạo đảng cũng phải đóng vai trò cầu nối giữa đảng họ với tổng thống, giới báo chí, công chúng và những người trung thành ủng hộ đảng. Khi Chủ tịch Gingrich rời Hạ viện, nhà chiến lược Ralph Reed của Đảng Cộng hòa đã nhận xét: "Phe Cộng hòa cảm thấy mất đi một người mà trong vòng bốn năm qua đã gây quỹ cho đảng ít nhất là 1/4 tỷ đôla, và nhưng điều đó là rất khó có thể thay thế được."[8]

Vai trò bên trong và bên ngoài của các lãnh đạo không ngừng hỗ trợ cho nhau và có thể làm phức tạp thêm chiến lược lập pháp. Ví dụ, lãnh đạo phe Dân chủ, Thượng nghị sĩ Tom Daschle, bang South Dakota, nhận thấy rằng quy định thiết lập một địa điểm chôn vùi vĩnh viễn các chất thải vũ khí hạt nhân tại núi Yucca, bang Nevada được đa số các thượng nghị sĩ ủng hộ. Daschle cũng ý thức được rõ rằng phe Dân chủ có nhiều cơ hội để giành lại quyền kiểm soát Thượng viện trong các cuộc bầu cử năm 2000. Vấn đề hóc búa của Daschle là nếu Thượng viện phê chuẩn cho dự luật này - bỏ qua sự chống đối của thượng nghị sĩ Dân chủ của bang Nevada là Richard H. Bryan, chiếc ghế của Bryan có thể rơi vào tay phe Cộng hòa trong cuộc bầu cử vào năm 2000.[9] Bryan đã giải quyết vấn đề của Daschle bằng tuyên bố bất ngờ rằng ông không có ý định tái cử nữa. Tuy nhiên, quyết định này gây ra một vấn đề lớn hơn cho Daschle, đó là việc làm thế nào để phe Dân chủ vẫn giữ nguyên chiếc ghế thượng nghị sĩ ở bang Nevada.

Quốc hội là một cơ quan có xu hướng đảng phái rõ rệt: đảng chiếm đa số ở Hạ viện hay kiểm soát ở Thượng viện không chỉ nắm những chức vụ cao cấp và các nghị trình làm việc của mỗi viện, mà còn chiếm đa số trong các ủy ban, tiểu ban và tất cả các chức chủ tịch của chúng. Chương này sẽ phác hoạ về các lãnh đạo đảng, mô tả công việc và tiếp cận nguồn gốc ảnh hưởng của họ; chúng ta cũng sẽ xem xét cấu trúc đảng phái, ban lãnh đạo, các ủy ban và các nhóm không chính thức. Cuối cùng, chúng ta sẽ quan sát tính kế thừa và thay đổi trong hệ thống đảng phái ở Quốc hội.

Lãnh đạo của Hạ viện

Trong khi các quy định ở Thượng viện chú trọng hơn đến các quyền thiểu số, thì Hạ viện lại chấp nhận một đa số mang tính

quyết định để dễ dàng đạt được các mục tiêu chính sách của nó. Hầu như trong thế kỷ XIX, các xung đột về quyền thiểu số và đa số xảy ra liên tục, mãi cho đến khi nguyên tắc đa số thấm sâu vào các thủ tục tại Hạ viện vào đầu thế kỷ XX. Chiến thuật trì hoãn của phe thiểu số trong Hạ viện thời kỳ trước và sau Nội chiến thường ngăn cản các hoạt động. Cuối cùng, vào năm 1890, chủ tịch Hạ viện phe Cộng hòa Thomas "Czar" Reed, bang Maine, đã chấm dứt khả năng dường như ngày càng gia tăng của phe thiểu số trong việc vô hiệu hóa các quyết định của Hạ viện. Hạ viện đã thông qua một số luật lệ mới (được biết đến như là "các quy định của Reed") tạo điều kiện dễ dàng cho đa số và các hành động của họ. "Chủ tịch Hạ viện sẽ không được xem xét bất kỳ một kiến nghị trì hoãn nào" - đó là một trong những quy định của Hạ viện năm 1890, và nó vẫn có hiệu lực cho đến tận ngày nay.

Chủ tịch Hạ viện

Không một thành viên nào trong Quốc hội có khả năng và quyền lực như chủ tịch Hạ viện. Hiến pháp quy định Hạ viện "được chọn chủ tịch của họ". Mặc dù Hiến pháp quy định chủ tịch Hạ viện không nhất thiết phải là thành viên của Hạ viện, nhưng theo thông lệ từ trước đến nay tất cả họ đều là người của Hạ viện. Chủ tịch Hạ viện đứng thứ hai sau Phó Tổng thống trong việc kế nhiệm chức tổng thống.

Có lúc cựu Chủ tịch Hạ viện Gingrich từng là đối thủ đáng gờm của Nhà Trắng trong việc hoạch định đường lối quốc gia. Trong một sự kiện chưa từng có mà lẽ ra phải thuộc về Tổng thống, ông Gingrich đã đọc một bài diễn văn được truyền hình trên toàn quốc vào giờ cao điểm ngày 17 tháng Tư 1995, nêu lên các nhiệm vụ của Quốc hội và đường lối quan trọng của đất nước trong tương lai. Kể từ thời Chủ tịch Hạ viện Henry Clay đầu những năm 1800 đưa ra một nghị trình ("hệ thống Mỹ") thúc đẩy hệ thống hạ tầng cơ sở quốc gia cho đến nay hiển nhiên mới có một chủ tịch Hạ viện khai thác triệt để vai trò "chèn ép" của mình. Các học giả và các nhà bình luận đã chú ý đến vai trò hướng dẫn báo chí của "chức chủ tịch Hạ viện công khai".[10] Dưới thời Gingrich, chức chủ tịch Hạ viện đã trở thành một cương lĩnh tập trung các cuộc thảo luận công khai các vấn đề quan trọng của việc điều hành đất nước. Ngược lại,

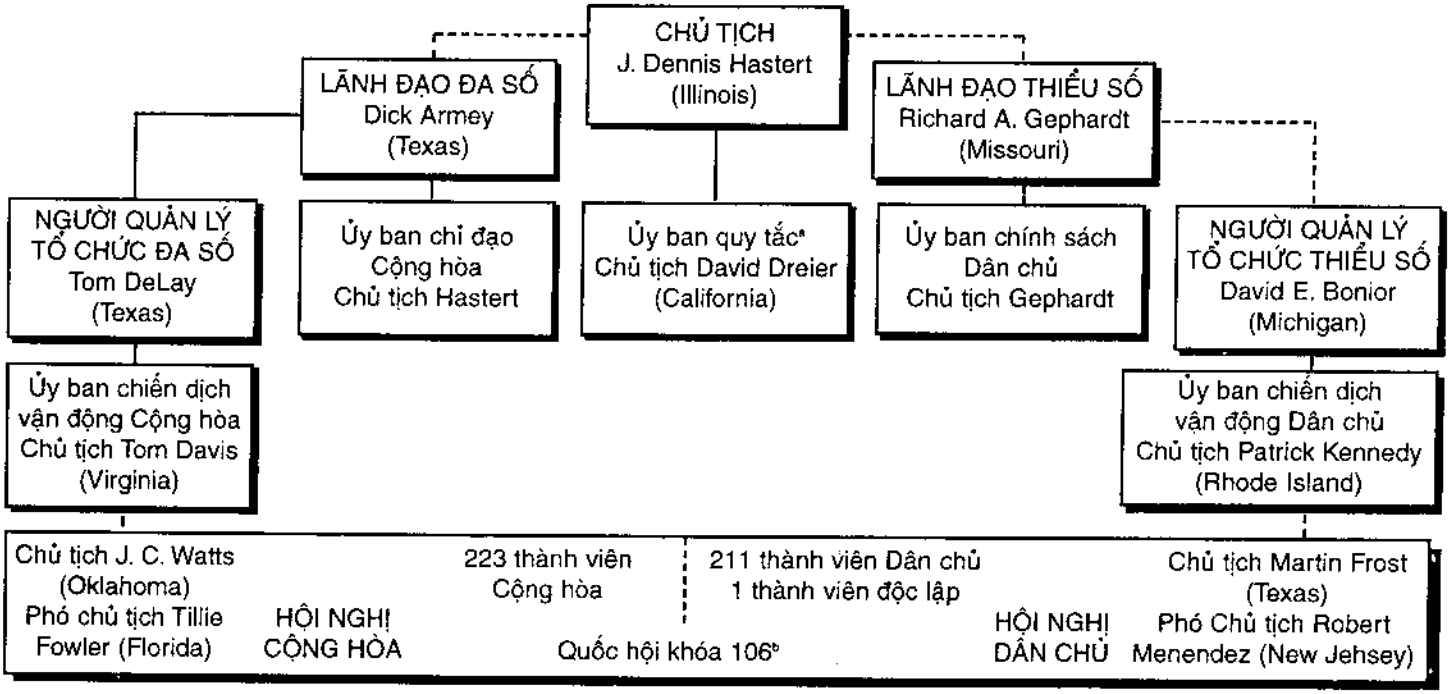
Chủ tịch Hạ viện Hastert duy trì một hình ảnh mờ nhạt hơn ông Gingrich và chia sẻ với các đồng sự Cộng hòa vai trò phát ngôn viên của quốc gia. Hastert, như một người từng nhận xét, "không phải là một người nhạy bén và sắc sảo mà chính trị hiện đại đòi hỏi."[11]

Chức vụ của chủ tịch Hạ viện là sự kết hợp giữa các đặc quyền chính trị và thủ tục với sự lãnh đạo đảng phái và chính sách. Chủ tịch Hạ viện điều khiển Hạ viện, lãnh đạo theo nguyên tắc thủ tục, thông báo kết quả bỏ phiếu, giới thiệu dự luật cho các ủy ban, chỉ định các nghị sĩ vào các ủy ban hội thảo, các ủy ban chuyên biệt, duy trì trật tự và sự đúng mực trong Hạ viện. Cùng với đặc quyền trong các thủ tục, họ còn nắm những quyền chính trị quan trọng. Họ thiết lập lịch trình các hoạt động ở Hạ viện, kiểm soát ủy ban luật lệ, làm chủ tịch nhóm ủy ban nhiệm vụ của đảng (phe Cộng hòa gọi là ủy ban lãnh đạo), họ có quyền trao tặng hay giữ lại các phần thưởng có giá trị hữu hình hay vô hình, phối hợp hoạch định chính sách với bên Thượng viện và, trong thời đại chính trị truyền hình, họ có trách nhiệm quảng bá vị trí của đảng mình và cả Hạ viện đến công chúng.

Trước năm 1899, việc các chủ tịch Hạ viện không có thâm niên cao không phải là không phổ biến. Thậm chí Whig Henry Clay, bang Kentucky, được bầu làm chủ tịch Hạ viện vào ngày 4 tháng Mười một 1811- ngay ngày đầu tiên của ông ở Hạ viện. Trung bình các chủ tịch Hạ viện từ sau năm 1899 làm việc trong Hạ viện hơn 20 năm trước khi lên làm chủ tịch. Đáng chú ý là Hastert đã phục vụ 12 năm trong Hạ viện trước khi trở thành chủ tịch Hạ viện vào ngày 6 tháng Một 1999.

Một khi đã lên nắm quyền, các chủ tịch Hạ viện thường được bầu lại chừng nào mà đảng của họ còn kiểm soát Hạ viện. Kể từ năm 1923, chưa từng có một cuộc tranh cãi nào ở Hạ viện xung quanh chức chủ tịch Hạ viện, do chức vụ này luôn thuộc về đảng nắm đa số, như vậy các thành viên sẽ bỏ phiếu bầu chủ tịch Hạ viện theo đường lối của đảng. Với tư cách là người đứng đầu Quốc hội và lãnh đạo của đảng đa số (Xem Biểu đồ 6.1), chủ tịch Hạ viện được hưởng những quyền đặc biệt trong việc sắp xếp lịch cho các cuộc thảo luận ở Hạ viện và công nhận thành viên trong các phiên họp Quốc hội. Thỉnh thoảng các chủ tịch Hạ viện nhường lại vai trò chủ tọa để tham gia vào các phiên thảo luận chung tại Hạ viện; thường thì họ chỉ bỏ phiếu trong trường hợp số phiếu cân bằng.

Biểu đồ 6-1 **Cơ cấu tổ chức của Hạ viện, Quốc hội khóa 106 (1999 - 2001)**



* Mặc dù xét một cách nghiêm ngặt thì không phải là ban của Đảng, song Ủy ban quy tắc thời nay có chức năng đại thể như một cánh tay của người lãnh đạo đa số.

b Đến tháng Bảy 1999.

Các chủ tịch Hạ viện cũng chịu trách nhiệm trong các vấn đề hành chính. Đầu những năm 1990, trách nhiệm này đã lôi cuốn Thomas Foley, Đảng Dân chủ, bang Washington, lúc đó đang là chủ tịch Hạ viện, vào một cuộc tranh cãi liên quan đến việc quản lý các nhà ăn, bưu điện và "ngân hàng" của Hạ viện. Một số nhà lập pháp nợ chồng chất các nhà hàng của Hạ viện và các nhân viên bưu điện ở đây thú tội là đã biển thủ công quỹ. Trong khi đó, hàng trăm nhà lập pháp khác bị buộc tội rút trội số tiền trong tài khoản của họ tại ngân hàng Hạ viện (ngân hàng này giờ đây không còn hoạt động nữa). Bổng lộc và đặc quyền của các nhà lập pháp - thể hiện qua việc họ có khả năng sử dụng những tờ séc không có giá trị - đã khiến cho cử tri tức giận, khiến rất nhiều nghị sĩ phải về hưu hoặc bị thất cử, và đã góp phần chấm dứt 40 năm kiểm soát của phe Dân chủ tại Hạ viện trong các cuộc bầu cử tháng Mười một 1994.

Khi Chủ tịch Hạ viện Gingrich lên nắm quyền, ông đã cải cách lại cấu trúc quản lý và hành chính của Hạ viện. Các bộ phận hành chính và một số chức vụ bị xóa bỏ, công việc được quản lý linh hoạt và hiện đại hơn. Một bộ phận kiểm toán độc lập bên ngoài hệ thống kế toán ra đời và một quan chức đứng đầu về hành chính - do Hạ viện bầu trước mỗi phiên họp của Quốc hội – được phân công điều hành toàn bộ hoạt động hành chính của Hạ viện một cách chuyên nghiệp.[12]

Cannon và Rayburn. Trong suốt 120 năm đầu tiên của nền Cộng hòa, các Chủ tịch Hạ viện dần dần thâu tóm quyền lực về tay mình. Năm 1910, Chủ tịch Hạ viện Joseph G. Cannon, phe Cộng hòa, bang Illinois, rất có ảnh hưởng tại Hạ viện. Ông chỉ định các thành viên tại các ủy ban, bổ nhiệm và phế truất các chủ tịch ủy ban, chi phối các dự luật được đưa ra thảo luận tại Hạ viện với tư cách là chủ tịch Uỷ ban Luật lệ, giới thiệu các dự luật cho các ủy ban, điều khiển các phiên thảo luận tại Hạ viện. Về mặt cá nhân, quyền lực của Cannon có hơi khác so với những người tiền nhiệm của mình. Nhưng nhìn chung họ đã sử dụng những giới hạn của họ, vạch ra một ranh giới độc tài. Kết quả là một cuộc nổi dậy chống lại Cannon.

Hạ viện đã buộc Cannon rút khỏi Ủy ban Luật lệ năm 1910. Năm sau, khi phe Dân chủ lên kiểm soát Hạ viện, vị chủ tịch Hạ viện mới ("Champ" Clark, bang Missouri) đã bị tước bỏ quyền bổ nhiệm các chủ tịch ủy ban, và quyền thừa nhận của ông cũng bị cắt

bớt. Quyền lực của chủ tịch Hạ viện sau đó bị suy giảm trong một thời gian dài. Quyền này bị phân tán sang tay lãnh tụ đa số, các chủ tịch ủy ban, và trong một chừng mực nào đó, vào tay ban lãnh đạo đảng.

Các chủ tịch Hạ viện sau Cannon đã thể hiện nhiều phong cách lãnh đạo khác nhau, phản ánh dấu ấn cá nhân họ, bối cảnh lịch sử trong khi họ nắm quyền, cũng như sự phân chia đảng phái hay mức độ xung đột trong mỗi viện. Sam Rayburn, phe Dân chủ, bang Texas (Chủ tịch Hạ viện những năm 1940-1947, 1949-1953, 1955-1961) là một lãnh tụ xuất chúng, do uy tín cá nhân cũng như kinh nghiệm chính trị lâu năm và chuyên môn xuất sắc về Quốc hội. Như bản thân ông đã giải thích: "Kiểu lãnh đạo cũ bằng sự áp đặt và đem lại bất hạnh cho công chúng đã qua rồi... Người đứng đầu phải lãnh đạo bằng cách thuyết phục, bằng lòng tốt và bằng lý do chính đáng nhất - đó là cách duy nhất anh ta có thể lãnh đạo công chúng."[13] Rayburn đã làm cho Hạ viện trở nên nhất quán, trong đó quyền lực được chia đều cho một nhóm tương đối nhỏ các chủ tịch ủy ban có thanh thế.

Sự phục hồi chức chủ tịch Hạ viện. Mặc dù cuộc nổi dậy lịch sử năm 1910 đã khiến cho sự lãnh đạo đảng tập trung yếu đi, nhưng một vài chủ tịch Hạ viện đã dần lấy lại một số quyền chính thức. "Trong một vài năm (1947-1949, 1953-1955) tôi giữ chức chủ tịch Hạ viện, không có người Cộng hòa nào nắm chức vụ chủ tịch ủy ban quan trọng mà lại không có sự đồng ý của tôi."[14] Joseph Martin, phe Cộng hòa, bang Massachusetts, hãnh diện khoe như vậy. Chìa khoá dẫn tới việc các chủ tịch Hạ viện lãnh đạo có hiệu quả trong những năm sau thời kỳ Cannon là việc mở rộng thế lực đối với các ủy ban thường trực và các chủ tịch ủy ban có thanh thế. Thậm chí trong Hạ viện của Rayburn, "các ủy ban hiển nhiên không thể có sự độc lập đối với đảng của họ."[15]

Sự phân chia quyền lực bên trong đã thay đổi một cách cơ bản sau thời kỳ của Rayburn. Để giảm bớt quyền lực của các "ông trùm" ủy ban, các nhà lập pháp được bầu trong kỷ nguyên chiến tranh Việt Nam và vụ Watergate đã kết hợp ảnh hưởng với các thành viên lâu năm vốn bất bình với hiện trạng. Các thành viên Dân chủ chiếm đa số đã thay đổi một số quy định của đảng và yêu cầu việc bầu các chủ tịch ủy ban phải được bỏ phiếu kín trong cuộc họp của đảng. Các chủ tịch ủy ban buộc phải chia sẻ quyền lực với

các chủ tịch tiểu ban. Trong lúc đó, những nhà cải cách cuối những năm 1960 đầu những năm 1970 đang củng cố quyền lực lãnh đạo của đảng. Ví dụ như chủ tịch Hạ viện đã giành được quyền chỉ định tất cả các thành viên trong đảng chiếm đa số ở Uỷ ban Luật lệ, trong đó có cả chức chủ tịch. Các luật lệ của Hạ viện được sửa đổi thêm cho phép Chủ tịch Hạ viện đưa ra các đề xuất không chỉ với một ủy ban.

Chủ tịch Hạ viện trong thời đại mới: O'Neill (1977-1987).[16] Thomas P. "Tip" O'Neill Jr, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts, giữ chức chủ tịch Hạ viện trong 10 liên tiếp, nhiệm kỳ dài nhất so với bất cứ chủ tịch Hạ viện nào. Sử dụng "chiến lược bao trùm" để khuếch trương vị thế của phe Dân chủ và củng cố quyền hạn lãnh đạo, ông đã mở rộng cơ cấu đảng và khuyến khích các thành viên cấp dưới ủng hộ các ưu tiên của đảng bằng việc bổ nhiệm họ vào các nhóm lãnh đạo đặc nhiệm.[17] Trong sáu năm đầu của nhiệm kỳ Tổng thống Reagan, khi Hạ viện là nhánh chính phủ duy nhất thuộc phe Dân chủ, O'Neill đã trở thành phát ngôn viên quốc gia cho đảng ông. Trong quá trình đó, ông đã biến chức chủ tịch Hạ viện thành một chức vụ có tầm nhìn chính sách quốc gia lớn, thậm chí ông còn là khách mời xuất hiện trên chương trình truyền hình ăn khách mang tên *Cheers*.

Hạn chế quyền lực: Wright (1987-1989). Kế nhiệm O'Neill là Jim Wright, Đảng Dân chủ, bang Texas; ông này còn thâu tóm nhiều đặc quyền hơn. Trong lĩnh vực đối nội và đối ngoại, Wright tỏ ra rất táo bạo. Trong khi O'Neill cố gắng tìm sự đồng thuận thì Wright đưa ra một nghị trình, sau đó tích cực làm việc - có thể tự mình làm nếu cần - để huy động sự ủng hộ. Wright tuyên bố: "Quốc hội, không đơn thuần chỉ là cơ quan phản ứng thụ động đối với những đề nghị của Tổng thống, mà nó phải tự đưa ra những sáng kiến của riêng mình."[18] Phong cách cá nhân không chịu khuất phục của ông và biệt tài khiến "phe thiểu số khó khăn hơn", như một lãnh đạo phe Cộng hòa ở Hạ viện đã nhận xét, đã làm cho phe Cộng hòa (và thậm chí một số thành viên đảng của ông) nhiều phen cay đắng.[19]

"Nếu Wright củng cố được quyền lực thì ông ta sẽ trở thành một nhân vật xuất chúng, rất đáng gờm. Chúng ta phải sớm ngăn chặn ông ta,"[20] hạ nghị sĩ Gingrich nhận xét. Gingrich đã đưa ra những lời buộc tội về đạo đức chống lại chủ tịch Hạ viện, và ủy ban

về chuẩn mực đạo đức của Hạ viện đã tiến hành điều tra. Cuối cùng, người ta đã buộc tội Wright vi phạm các quy định của Hạ viện với việc nhận quà của các hiệp hội doanh nghiệp thân tín và lẩn tránh giới hạn về thu nhập thêm của các thành viên Hạ viện thông qua việc bán với số lượng lớn cuốn sách của ông xuất bản năm 1984 (*Reflection of a Public Man* - tạm dịch là "Hình ảnh của một nhân vật tiếng tăm") cho các nhà vận động hành lang và các nhóm lợi ích. Wright đã không trụ lại được trước những lời buộc tội về đạo đức và chính trị trên và đành rời Hạ viện vào tháng Sáu 1989. Tám năm sau - như một sự trả đũa chính trị - rất nhiều nghị sĩ đảng Dân chủ đã cố gắng buộc Gingrich rời khỏi chức chủ tịch Hạ viện vì những vi phạm đạo đức (xem thảo luận về Gingrich).

Kết thúc một kỷ nguyên: Foley (1989-1995). Kế nhiệm Wright là lãnh tụ khối đa số phe Dân chủ Foley. Trúng cử vào Hạ viện từ tháng Mười một 1964, Foley đã thăng tiến dần để trở thành chủ tịch Hạ viện trong một kỷ nguyên của sự đấu đá chính trị trong nội bộ đảng và soi mói cá nhân. Chủ tịch Hạ viện mới nổi tiếng là một người sáng suốt, chân thành, gần gũi và là một lãnh đạo có thiên hướng đi tìm sự đồng thuận cao. Mục tiêu ban đầu của ông trên cương vị chủ tịch Hạ viện là phục hồi lại sự lịch thiệp, chính trực và sự hợp tác đảng phái trong Hạ viện, đồng thời hoạch định đường lối chính sách. Mặc dù phe Cộng hòa cảm thấy Foley "dễ thở" hơn Wright, nhưng họ cũng sớm phàn nàn về việc ông sẵn sàng sử dụng các quy định về thủ tục để cản trở các mục tiêu của phe Cộng hòa. Khi một người của phe Dân chủ được bầu vào chức tổng thống năm 1992, bản chất hòa giải của ông Foley đã trở thành một phẩm chất quý giá, ông khuyến khích sự hòa hợp giữa những người Dân chủ trong Hạ viện và đã tạo được mối quan hệ tốt đẹp với Nhà Trắng của ông Clinton. Tháng Mười một 1994, sau một sự nghiệp đáng kính suốt 30 năm tại Quốc hội, Chủ tịch Hạ viện Foley đã bị thất cử và phe Dân chủ cũng mất luôn quyền kiểm soát tại Hạ viện.

Gingrich: một mẫu Chủ tịch Hạ viện mới (1995-1999). Không còn nghi ngờ gì nữa, Newt Gingrich là một vị chủ tịch Hạ viện độc đáo. Đối với các vị tiền nhiệm phe Dân chủ, ông đã có lần nhận xét rằng họ là "những nhà lãnh đạo lập pháp thực sự nói với báo chí về các vấn đề lập pháp". Ông nói tiếp: "Tôi thì trái lại, về bản chất là một lãnh đạo chính trị của dân chúng, không gì ngoài mục đích thiết lập lại chính phủ liên bang cùng với một nền văn hoá chính

trị của quốc gia này."[21] Gingrich, như một nhà bình luận đã tóm tắt, "trước hết là lãnh đạo của một phong trào quốc gia, sau đó là một phát ngôn viên của phe Cộng hòa, cuối cùng mới là chủ tịch Hạ viện."[22]

Ông đã nhận được sự nhất trí cao cho chức vụ chủ tịch Hạ viện sau thắng lợi ngoạn mục và đáng kinh ngạc của phe Cộng hòa tại Quốc hội trong cuộc bầu cử tháng Mười một 1994. Gần 73 nghị sĩ Cộng hòa mới được bầu cộng với đa số những người Cộng hòa còn lại tin rằng họ đã giành được quyền kiểm soát Hạ viện là bởi tài năng của Gingrich. Đúng như vậy, kể từ khi trúng cử vào Hạ viện năm 1978, Gingrich đã nỗ lực để làm xói mòn dần sự kiểm soát của phe Dân chủ tại Hạ viện. Thậm chí ông đã cố gắng trở thành trưởng ban kiểm tra của đảng thiểu số năm 1989, hơn người thua cuộc có một phiếu, bất chấp biệt danh "kẻ dội bom" mà người ta đặt cho ông và sự thiếu kinh nghiệm trong việc tạo ra sự đồng thuận, trong công việc tại ủy ban hay thủ tục thông qua các dự luật.

Với tư cách là chủ tịch Hạ viện, Gingrich đã đưa cương vị này lên một tầm cao mới. Bản cam kết với nước Mỹ của ông, bản cam kết mà Hạ viện phải hành động theo trong vòng 100 ngày đầu tiên của Quốc hội khóa 104 như đã hứa, đã thiết lập một nghị trình cho Quốc hội và đất nước. Ba nhân tố để giải thích ảnh hưởng của ông là: được hầu hết các nhà lập pháp Cộng hòa thừa nhận rằng việc họ chiếm được đa số tại Hạ viện là nhờ ông; một cam kết rộng rãi của các nghị sĩ Cộng hòa đối với nghị trình, đặc biệt là cắt giảm chi tiêu và cân bằng ngân sách; và cuối cùng là yêu cầu của đa số mới cần phải thành công trong việc cai trị đất nước sau 40 năm trong tình trạng thiểu số.

Một khía cạnh chính trong chức vụ chủ tịch Hạ viện của Gingrich là ảnh hưởng của ông đối với các ủy ban. Cá nhân Gingrich không chỉ lựa chọn những người Cộng hòa vào chức chủ tịch nhiều ủy ban thường trực, bất chấp vấn đề thâm niên, mà ông còn yêu cầu các thành viên Cộng hòa trong Uỷ ban Phân bổ ngân sách ký vào một cam kết chính thức rằng họ phải chú ý đến những đề xuất của ban lãnh đạo Đảng Cộng hòa trong việc cắt giảm chi tiêu. Thêm vào đó, ông thường xuyên bỏ qua ý kiến của các ủy ban bằng cách thiết lập một nhóm lãnh đạo để thông qua các dự luật.

Chức chủ tịch Hạ viện của Gingrich trải qua ba thời kỳ. Thời kỳ thứ nhất được đánh dấu bằng "chủ nghĩa chiến thắng" trong 100

ngày đầu tiên: tất cả 10 điều khoản trong bản cam kết đều được Hạ viện thông qua (trừ điều khoản giới hạn nhiệm kỳ của các nhà lập pháp). Trong Thượng viện mọi chuyện đều xảy ra khác hẳn, các nhà lập pháp ở đây - những người không ký vào bản cam kết - đã thực hiện các chiến thuật trì hoãn để ngăn chặn nhiều điều khoản trong bản cam kết này.

Thời kỳ thứ hai, chiến thuật đối đầu với Nhà Trắng của Gingrich đã gây ra một thảm họa chính trị cho phe Cộng hòa. Trong cuộc chiến với Tổng thống Clinton, những người Cộng hòa bị quy trách nhiệm là đã hai lần làm ngưng trệ các hoạt động của chính phủ liên bang vào cuối năm 1995 và đầu năm 1996 (xem Chương 13). Thêm vào đó, các kế hoạch mang tính "cách mạng" của họ nhằm tinh giản bộ máy chính quyền bằng cách giải tán một số bộ và cắt giảm chi tiêu đối với giáo dục, môi trường, các chương trình chăm sóc y tế đã bị phe Dân chủ tố cáo là "cực đoan". Uy tín của Gingrich bắt đầu suy giảm và chức vụ chủ tịch Hạ viện trở thành đề tài tranh cử trong rất nhiều cuộc chạy đua vào Quốc hội năm 1996.

Cuộc bầu cử tháng Mười một 1996 mở đầu cho giai đoạn ba của chức chủ tịch Hạ viện của Newt Gingrich. Sợ rằng Tổng thống Clinton sẽ vận động tranh cử bằng chủ đề "một Quốc hội vô dụng", những người Cộng hòa trong Quốc hội đã hợp tác với Nhà Trắng và thông qua dự luật cải cách phúc lợi, mức lương tối thiểu và y tế. Mỗi bên đều muốn có một dấu hiệu tích cực cho chiến dịch tranh cử sắp tới. Kết quả là Tổng thống Clinton đã tái đắc cử nhiệm kỳ hai, phe Cộng hòa, mặc dù mất chín ghế trong Hạ viện, nhưng vẫn nắm được đa số.

Một đa số mong manh hơn không chỉ là vấn đề bận tâm duy nhất của Gingrich trước khi Quốc hội họp phiên khai mạc khoá 105 (1997-1999). Ngày 21 tháng Mười hai 1996, Newt Gingrich thú nhận rằng đã cung cấp thông tin không đầy đủ và không chính xác cho Ủy ban tư cách đạo đức của Hạ viện liên quan tới yêu cầu của ông về các khoản đóng góp được giảm thuế - những khoản này được sử dụng cho các mục đích của đảng trái với luật liên bang. Hai tuần sau khi tái cử chức chủ tịch Hạ viện, Hạ viện với số phiếu 395/28 đã quyết định khiển trách ông về các vi phạm đạo đức trên và phạt ông 300 nghìn USD. Ông trở thành chủ tịch Hạ viện đầu tiên chính thức bị Hạ viện phạt vì hành vi đạo đức sai trái.

Bị suy giảm uy tín dần do những lời buộc tội về đạo đức, Gingrich không còn có nhiều ảnh hưởng đối với Hạ viện như trước nữa. Ở Quốc hội khoá 105, ông đã đưa ra một nghị trình khiêm tốn nhất (giảm số ngày họp của Hạ viện xuống mức thấp nhất trong vòng hai thập kỷ qua) và tập trung vào những vấn đề nhạy cảm (phá thai, chứng chỉ giáo dục, giảm thuế) nhằm cung cấp thêm năng lượng cho phe Cộng hòa trong cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tháng Mười một 1998. Các đảng viên và ban lãnh đạo Đảng Cộng hòa bắt đầu tỏ ra thất vọng với phong cách lãnh đạo hấp tấp của Newt Gingrich. Hạ nghị sĩ Peter T. King của Đảng Cộng hòa, bang New York, cho rằng Gingrich đã bị gạt khỏi chức vụ chủ tịch Hạ viện, bởi vì uy tín thấp của ông (chỉ có dưới 30% tán đồng) đã khiến ông không thể thực hiện được các ưu tiên của phe Cộng hòa. King đã viết: "Như sự trượt dốc không phanh trên con đường cao tốc chính trị Mỹ, Newt Gingrich không còn thuyết phục được mọi người bằng nghị trình của phe Cộng hòa nữa."[23] Nhân vật từng được tạp chí *Time* bầu là "Người đàn ông trong năm" của năm 1995 đã sa sút thê thảm. Các lãnh đạo cao cấp và phe bảo thủ có tư tưởng cứng rắn của phái Cộng hòa đã than phiền rằng Gingrich thoả hiệp quá nhiều với những người Dân chủ. Kết quả là một âm mưu lật đổ vào mùa hè năm 1997 đã được những người theo đường lối cứng rắn sắp đặt với sự hậu thuẫn của một số người trong ban lãnh đạo. Nhưng cuối cùng, kế hoạch phế truất Gingrich đã bị bại lộ và được ngăn chặn. Tuy nhiên, qua đó nó cũng đã bộc lộ sự chán nản đến tột cùng của các tầng lớp phe Cộng hòa trong đảng đối với vị chủ tịch Hạ viện này.[24]

Đêm trước ngày bầu cử 3 tháng Mười một 1998, Newt Gingrich đã chơi một canh bạc chính trị với nguy cơ rủi ro cao. Bất chấp các cuộc thăm dò dư luận trước đó cho thấy công chúng đã quá mệt mỏi với các cuộc điều trần liên miên về quan hệ tình ái của Tổng thống Clinton với nữ thực tập sinh Nhà Trắng Monica Lewinsky, Gingrich đã ra lệnh cho các đảng viên Cộng hòa trong chiến dịch tranh cử tung ra hàng triệu đôla quảng cáo trên truyền hình nhằm vào vụ tai tiếng để hạ bệ Tổng thống Clinton. Khi Hạ viện hoãn lại thủ tục luận tội Tổng thống Clinton hai tuần trước khi bầu cử, phe Cộng hòa lại càng lo lắng khi đích thân Tổng thống tố cáo họ là không có một cương lĩnh tranh cử rõ ràng. Thêm vào đó, họ đã để Tổng thống ghi điểm khi giành được một thắng lợi trong việc thông

qua một khoản gia tăng chi tiêu lớn trong toàn bộ dự luật chuẩn chi ngân sách dày gần 4000 trang mà không ai còn thời gian để đọc, trong đó dành hầu hết đặc quyền cho chính quyền. Nhiều người Cộng hòa và các cử tri bảo thủ đã tỏ ra rất tức giận vị chủ tịch Hạ viện về một thoả thuận ngân sách vào cuối phiên họp Quốc hội như vậy.

Khi kết quả bầu cử giữa nhiệm kỳ được thông báo, các đảng viên Cộng hòa đã bị choáng váng trước kết quả kém của họ. Rất nhiều đảng viên Cộng hòa đã đổ lỗi cho Gingrich trong việc Đảng Cộng hòa mất thêm ghế trong một cuộc bầu cử khác, mặc dù trước đó có rất nhiều người - trong đó có cả chủ tịch Hạ viện - tiên đoán rằng đảng của ông sẽ giành thêm ghế và dễ dàng dẫn đến chiến thắng. Gingrich trở thành vật tế thần đầu tiên của cuộc bầu cử: ông ta bất ngờ tuyên bố không ra tranh cử chức chủ tịch Hạ viện và vào Hạ viện. Là một nhà lãnh đạo nổi loạn khéo léo từ cương vị một nhà lập pháp thiểu số, Gingrich đã gặp khó khăn trong việc đáp ứng một công việc to lớn – thống trị Hạ viện.

Huấn luyện viên - Chủ tịch Hạ viện: Dennis Hastert (1999-). Từng là huấn luyện viên môn đấu vật tại một trường trung học và là cựu thành viên lập pháp ở bang Illinois, Hastert nhậm chức sau khi Hạ viện tiến hành luận tội Clinton. Tân chủ tịch Hạ viện cam kết sẽ phục hồi lại tinh thần lưỡng đảng giữa phe Dân chủ và Cộng hòa, đồng thời liên kết nội bộ đảng đang lủng củng và chia rẽ của ông. Nổi tiếng là người kiên nhẫn, hòa hợp, làm việc một cách thầm lặng, miệt mài, Hastert có biệt tài tiên liệu số phiếu rất chính xác khi ông còn ở cương vị trợ lý cho lãnh đạo phe đa số trong đảng Tom Delay, phe Cộng hòa, bang Texas, và rất xuất sắc trong việc tạo ra các thoả hiệp và giành liên minh. Sử dụng cụm từ "huấn luyện viên" một cách ẩn dụ, Hastert đã lý giải việc ông mong chờ hoàn thành vai trò chủ tịch Hạ viện của mình như thế nào: "Một huấn luyện viên giỏi phải biết được khi nào cần thủ, khi nào cần công. Một huấn luyện viên có năng lực phải truyền cho các học trò của ông ta tinh thần thượng võ, sự tin cậy lẫn nhau, tôn trọng cuộc chơi và tôn trọng đối phương. Thiếu những thứ đó chiến thắng trở nên vô nghĩa."[25]

Là một người cực kỳ bảo thủ, Hastert trở thành chủ tịch Hạ viện mà trước đó chưa từng giữ một chức vụ lãnh đạo thông qua bầu cử nào. Điều này chưa từng xảy ra kể từ giai đoạn 1919 - 1925, khi

Frederick Gillett, phe Cộng hòa, bang Massachussetts là chủ tịch Hạ viện. Có thể hiểu được khi trong suốt khoá Quốc hội 106, chức chủ tịch Hạ viện của Hastert là một công việc "vừa học vừa làm" khi ông tạo được mối quan hệ mới với các lãnh đạo Đảng Cộng hòa khác, các chủ tịch ủy ban và các nhóm bè phái trong Hạ viện. Trong số các bước khởi đầu của Hastert có bao gồm "san sẻ bớt quyền lực cho các chủ tịch ủy ban, giao phó vai trò phát ngôn viên của đảng cho nhiều thành viên, tuyển các nhân viên làm việc có kinh nghiệm cho các nhiệm vụ lãnh đạo khác, và đóng một vai trò tích cực hơn trong công việc lập pháp hàng ngày."[26] Tóm lại, phong cách lãnh đạo của Hastert hoàn toàn khác Gingrich, bởi mỗi người làm việc trong một bối cảnh lập pháp khác nhau với những kỹ năng cá nhân khác nhau. Hastert là nhà lãnh đạo ở mức trung bình với một đa số mong manh, không thể ảnh hưởng nhiều đến Hạ viện như Gingrich lúc ban đầu. (Xem khung dưới đây để thấy sự so sánh về những điểm khác biệt giữa Gingrich và Hastert).

Phong cách điềm đạm, có chừng mực của Hastert đã làm nảy sinh một số quan ngại vào hồi cuối tháng Tư 1999 khi Hạ viện không quyết định được việc ủng hộ đề nghị của phe Dân chủ hậu thuẫn cho các cuộc không kích của NATO vào người Sécbi tại tỉnh Kosovo trong một cuộc bỏ phiếu với số phiếu cân bằng. Chủ tịch Hạ viện đã đứng ở cuối phòng và đợi cho đến phút cuối cùng mới đưa ra lá phiếu ủng hộ chiến dịch, trong khi De Lay đã hối thúc phe Cộng hòa bỏ phiếu chống lại việc ném bom. Một số nhà lập pháp Cộng hòa đã chỉ trích Hastert vì đã không đưa ra một dấu hiệu sớm về việc họ nên bỏ phiếu như thế nào. Chủ tịch Hạ viện đã xin lỗi ủy ban hội thảo Đảng Cộng hòa và thú nhận ông đã rút ra được một bài học quan trọng về tố chất lãnh đạo: bỏ phiếu sớm và phải tỏ dấu hiệu rõ ràng.[27]

Ảnh hưởng của Chủ tịch Hạ viện: bối cảnh và phong cách. Các nhà nghiên cứu về Quốc hội vẫn thường cho rằng những yếu tố quyết định của công việc lãnh đạo là bối cảnh và phong cách hay các kỹ năng đặc biệt của cá nhân; tuy nhiên, đôi khi họ còn bất đồng trong việc phân định cái nào quan trọng hơn. (Xem khung dưới đây để thấy sự tổng kết ngắn gọn về các học thuyết chính của việc lãnh đạo Quốc hội).

Bối cảnh đề cập môi trường bên trong và bên ngoài Hạ viện. Nó luôn luôn thay đổi. Các nhân tố bên ngoài bao gồm đòi hỏi của

So sánh về cương vị chủ tịch Hạ viện của Gingrich và Hastert

J. Dennis Hastert, đảng viên Cộng hòa bang Illinois (Chủ tịch Hạ viện 1999-)	**Newt Gingrich, đảng viên Cộng hòa bang Georgia (Chủ tịch Hạ viện 1995-1999)**
Một nhà lãnh đạo thực dụng đã trở lại với "trật tự thông thường" của việc lập pháp	Một nhà lãnh đạo nhìn xa trông rộng thường gạt ra một bên các thủ tục lập pháp truyền thống
Đã khôi phục các đặc quyền ủy ban	Đã làm giảm quyền lực của các ủy ban
Đã tuân theo chế độ thâm niên truyền thống trong việc chỉ định các chủ tịch ủy ban	Đã gạt ra một bên cơ chế thâm niên trong việc chỉ định một số chủ tịch ủy ban
Có sự quản lý cá nhân đối với chương trình nghị sàn	Giao phó các trách nhiệm quản lý nghị sàn cho nhà lãnh đạo đa số
Hạn chế việc sử dụng các lực lượng đặc biệt của đảng	Tăng cường việc sử dụng các lực lượng đặc biệt của đảng
Đóng vai trò tương đối nhỏ là người phát ngôn công cộng	Đảm nhận vai trò người phát ngôn to lớn
Đã làm dịu sự căng thẳng đảng phái trong Hạ viện	Góp phần vào sự căng thẳng đảng phái
Hoạt động nơi hậu trường	Muốn được nổi bật trên toàn quốc
Thực hiện phong cách lãnh đạo mang tính chất dung hòa	Thực hiện phong cách lãnh đạo đối đầu
Dựa vào các chủ tịch ủy ban	Thỉnh thoảng không đếm xỉa gì đến các ủy ban nhằm đạt được các mục tiêu lập pháp của đảng mình

công chúng trong công việc lập pháp, sự phức tạp của các vấn đề quốc gia, uy tín của tổng thống và sức mạnh ủng hộ trong cử tri. Các yếu tố bên trong quyết định tới ảnh hưởng của chủ tịch Hạ viện là sự hình thành các lực lượng trong Hạ viện, như quy mô và sự liên kết trong đảng đa số, sự pha trộn quyền lực trong các thành viên, và sự độc lập của các ủy ban.

Các học thuyết về lãnh đạo trong Quốc hội

Các nhà khoa học chính trị đã phát triển các học thuyết khác nhau để lý giải tại sao các nhà lãnh đạo trong Quốc hội trong một số thời kỳ dường như mạnh mẽ hơn so với trong các thời kỳ khác. Học thuyết nổi bật nhất có tên gọi là "chính quyền của đảng có điều kiện."[a] Một học thuyết cạnh tranh với nó - học thuyết "người biểu quyết nòng cốt" - cho thấy rằng ảnh hưởng của các nhà lãnh đạo đảng là không đáng kể khi nói đến khả năng của họ trong việc làm chuyển các kết quả chính sách khỏi cái mà một đa số của viện muốn hướng tới các ưu tiên chính sách của đảng đa số.[b]

Những người đề xướng của mỗi học thuyết coi các nhà lãnh đạo đảng là những "người được mướn" của những "người chủ mướn" - là các đảng viên thường. Các thành viên muốn người lãnh đạo đảng của họ phải giúp họ thực hiện được các mục tiêu căn bản của mình: tiếp thu phản ánh, lập ra chính sách tốt và đạt được - hay duy trì - quyền lực trong Hạ viện hay Thượng viện. Việc trao đổi quan điểm giữa lãnh đạo và thành viên có nghĩa là các nhà lãnh đạo đảng sẽ phải hoạt động để thúc đẩy các ưu tiên đa số của các đảng viên thường. Cuối cùng, các nhà lãnh đạo đảng đã giữ vững lập trường của mình với sự chấp nhận miễn cưỡng của các đảng viên thường và họ luôn muốn được phản ánh về các vị trí lãnh đạo đó.

Học thuyết về chính quyền của đảng có điều kiện. Theo mô hình này, quyền lực của các nhà lãnh đạo Quốc hội xoay quanh mức độ đồng nhất trong đảng đa số liên quan chính sách và phạm vi xung đột liên đảng phái giữa Dân chủ và Cộng hòa. Khi có đủ cả hai điều kiện này, các đảng viên thường sẽ ủng hộ những thay đổi giúp củng cố vị thế của các nhà lãnh đạo đảng, chẳng hạn như chủ tịch Hạ viện. Một đảng đa số cố kết có thể thông qua luật mà không cần đến bất kỳ sự hỗ trợ nào từ đảng thiểu số. Ngược lại, khi mục tiêu chính sách của các đảng bị phân tán, các nhà lập pháp thiên về đảng phái hầu như không có động lực gì để tạo thêm quyền lực cho nhà lãnh đạo của mình. Rất có thể họ sẽ sử dụng các quyền lực của mình để chống lại các lợi ích chính trị và chính sách của nhiều trong số các đảng viên thường.

Học thuyết người biểu quyết nòng cốt. Học thuyết này thách thức mô hình chính quyền của đảng có điều kiện bằng cách nêu rằng các kết quả chính sách trên nghị sàn hiếm khi đi chệch với những gì chấp nhận được đối với "người biểu quyết nòng cốt" - là thành viên bỏ lá phiếu thứ 218 trong Hạ viện. Hiếm có người nào trong đảng đa số lại ủng hộ một chính sách cụ thể. Tại sao khi đó các thành viên đa số lại nên thay đổi các quan điểm chính sách của mình để hậu thuẫn một quan điểm của đảng, quan điểm mà họ không hề nhất trí? Thay vào đó, họ sẽ hợp với các thành viên của đảng kia để hình thành một

liên minh thắng thế. Theo học thuyết này, những "người biểu quyết nòng cốt" này thường quyết định những kết quả tại viện.

Hơn nữa, nếu mỗi đảng phái có sự thống nhất nội bộ trong những ưu tiên chính sách của mình, như học thuyết về chính quyền của đảng có điều kiện đã nêu, thì sẽ không có sự khác biệt giữa những gì đảng đa số muốn với những gì các thành viên của viện sẽ nhất trí. Việc chỉ đơn thuần quan sát các nhà lãnh đạo đảng tham gia vào hoạt động điên cuồng - thường là tìm kiếm biểu quyết nòng cốt - không có nghĩa là họ có thể hướng các kết quả lập pháp đi ra ngoài phạm vi chấp nhận được đối với một đa số của toàn thể thành viên.

a. Để có ví dụ, xem John H. Aldrich và David W. Rohde, "Việc đi tới sự thống trị của Đảng Cộng hòa trong Hạ viện: Những ảnh hưởng đối với các học thuyết về chính trị Quốc hội," *Political Science Quarterly* (mùa đông 1997-1998), 541-567.

b. Xem Keith Krehbiel, *Chính trị nòng cốt: Học thuyết về hoạt động lập pháp Mỹ* (Chigago: Nxb. Đại học Chicago, 1998).

Phong cách cá nhân, nói cách khác là kỹ năng cá nhân đặc biệt, tài năng và nhân cách của chủ tịch Hạ viện. So với kiểu lãnh đạo "bàn tay sắt" của Wright thì Hastert chỉ được gọi là "anh chàng tốt bụng". Hay so với cải cách từng bước của một số chủ tịch Hạ viện như O'Neill, thì Gingrich có một nghị trình tham vọng và to lớn hơn nhiều.

Những người cho rằng vai trò cá nhân quan trọng hơn bối cảnh trong công việc lãnh đạo nhấn mạnh rằng các chủ tịch Hạ viện khéo léo, năng động có thể lãnh đạo bằng cách điều chỉnh hoàn cảnh và cơ hội phục vụ cho mục đích của họ. Tóm lại, các năng lực cá nhân của chủ tịch Hạ viện cho phép họ sử dụng phẩm chất khó định nghĩa gọi là sự lãnh đạo - thuyết phục mọi người đi theo sự chỉ dẫn của họ. Rõ ràng là không dễ gì có thể phân biệt được sự tác động qua lại mạnh mẽ giữa bối cảnh và phong cách; cả bối cảnh và tài năng cá nhân đều là những yếu tố có tính chất quyết định trong việc hình thành những hạn chế và khả năng lãnh đạo.[28]

Các lãnh đạo khác của Hạ viện

Quyền lực đứng sau chủ tịch Hạ viện - *lãnh đạo phe đa số* – là người lãnh đạo của đảng chiếm đa số trong Hạ viện, được bầu hai năm một lần với hình thức bỏ phiếu kín trong một phiên họp của

đảng. Đừng nhầm lẫn nhân vật này với chủ tịch hay quan chức cao cấp nhất của phe thiểu số trong ủy ban hay tiểu ban giới thiệu dự luật. Các quan chức này thường là hai người đưa ra một dự luật, và cũng thường là chủ tịch và thành viên cao cấp nhất của đảng chiếm thiểu số trong ủy ban trình dự luật. Họ cố gắng điều khiển dự luật để đi đến một quyết định cuối cùng.

Lãnh tụ đa số tại Hạ viện thường phải là một nhà lập pháp có kinh nghiệm, ví dụ như Jim Wright và Thomas Foley, mỗi người đều có 22 năm thâm niên trong nghề trước khi trở thành lãnh tụ khối đa số. Khi Richard Gephardt nhậm chức tháng Sáu 1989, ông đã là nghị sĩ ở Hạ viện hơn một thập kỷ, giữ chức chủ tịch Ban chấp hành Đảng Dân chủ bốn năm và là ứng cử viên tổng thống năm 1988. Dick Armey, bang Texas, lãnh đạo phe đa số Cộng hòa đầu tiên trong 40 năm qua suýt nữa đã bị loại ra khỏi chức vụ của mình vào đầu khoá 106 Quốc hội do dính líu vào âm mưu lật đổ Chủ tịch Hạ viện Gingrich vào năm 1987. Mặc dù vậy, ông vẫn đứng vững trước hai ứng cử viên đang ngấp nghé (Jennifer Dunn, bang Washington, và Steve Largent bang Oklahoma) để duy trì chức vụ của mình.

Theo truyền thống hiện đại, các chủ tịch Hạ viện, lãnh đạo đảng Cộng hòa hay Dân chủ đều không giữ chức chủ tịch ủy ban. Chủ tịch Hạ viện và lãnh đạo phe thiểu số của Viện là các thành viên hiển nhiên của Ủy ban Tình báo. Lãnh tụ đa số và thiểu số cũng như chủ tịch Hạ viện có thể làm việc trong lực lượng đặc nhiệm không chính thức.

Các quy định của đảng và Hạ viện thường không nói gì nhiều đến trách nhiệm của lãnh đạo phe đa số. Theo truyền thống, những nghĩa vụ chính của họ là người bảo vệ cơ bản của hạ viện, nhà đàm phán và phát ngôn viên của đảng. Lãnh đạo phe đa số giúp sắp đặt chương trình lập pháp hàng ngày, hàng tuần và hàng năm; tham khảo các thành viên để đánh giá tình trạng của dự luật; phối hợp hành động của Viện với các chủ tịch ủy ban và các lãnh đạo khác của đảng; đề xuất với Tổng thống về các đề nghị hành chính, đặc biệt khi Tổng thống là người cùng đảng; thúc giục các đồng nghiệp ủng hộ hay ngăn cản các đề nghị; và nói tóm lại là tích cực thúc đẩy các mục tiêu, các chương trình của đảng mình. Để chú trọng hơn đến các gợi ý, các nguyện vọng của các đồng sự trong Đảng Cộng hòa, Armey đã tạo ra một chức vụ lãnh đạo mới: "trợ lý lãnh đạo

đa số." Ông bổ nhiệm hai đồng nghiệp thân tín trong Đảng Cộng hòa - Rich Lazio, bang New York và James Talent, bang Missouri - để giúp ông "sắp xếp lịch trình tại Hạ viện, chiến lược lập pháp và tiếp xúc, nghị trình chính sách và các quyết định của ban lãnh đạo."[29]

Lãnh tụ thiểu số là lãnh đạo của phe "đối lập trung thành." (Chủ tịch Hạ viện cho rằng vị trí này nên dành cho phe đa số). Cũng như chủ tịch Hạ viện, các lãnh đạo này có nhiều phong cách mang dấu ấn cá nhân để thực thi vai trò của họ. Nói tóm lại, lãnh tụ thiểu số có nhiệm vụ liên kết các đồng nghiệp trong đảng, theo dõi quá trình soạn thảo luật tại các ủy ban và tiểu ban, tạo dựng một liên minh với các thành viên đồng quan điểm của đảng đối lập. Bertrand Snell, Đảng Cộng hòa, bang New York, lãnh đạo thiểu số những năm 1931- 1939 đã nói về chức năng của vị trí này như sau:

> Ông ta là người phát ngôn và giải thích các chính sách của đảng. Ông ta phải nhạy bén, thận trọng trong việc bảo vệ các quyền của phe thiểu số. Chức năng và nhiệm vụ của ông ta là phê bình có tính chất xây dựng các chính sách và chương trình của phe đa số và để đạt được mục đích đó, ông ta cần sử dụng các chiến thuật trong Quốc hội và phải quan tâm sát sao đến tất cả các đề xuất soạn thảo luật.[30]

Có lẽ nhiệm vụ quan trọng nhất của lãnh tụ thiểu số là phải luôn hành động một cách kiên nhẫn để giành lại quyền kiểm soát đa số tại Hạ viện. Điều này đòi hỏi sự hợp nhất của nhiều yếu tố, trong đó bao gồm việc phải duy trì sự thống nhất trong đảng và tập trung được một số lượng những người ủng hộ trong giới cử tri. Ngay đầu Quốc hội khoá 106 tại Hạ viện, phe Dân chủ tự cảm thấy họ thiếu một phụ nữ trong đội ngũ lãnh đạo đảng. Trong khi đó, trong số 58 người thì có đến 41 nữ hạ nghị sĩ thuộc Đảng Dân chủ (phe Cộng hòa mới trước đó đã bầu hạ nghị sĩ Tillie Fowler, bang Florida, làm phó chủ tịch Ủy ban Hội thảo đảng, chức vụ quyền lực đứng thứ năm trong đảng). Vì vậy, lãnh đạo phe thiểu số Gephardt đã đặt ra một vị trí lãnh đạo mới, trợ lý cho lãnh đạo Đảng Dân chủ – và đã thành công trong việc bảo đảm rằng hội nghị đảng sẽ bầu Rosa DeLauro, bang Connecticut, vào vị trí này. DeLauro đã được bầu vào vị trí này mặc dù bà không được bầu vào chức chủ tịch Ban chấp hành Dân chủ. Công việc của DeLauro, theo

Gephardt, là "giám sát việc phối hợp chính sách, tiếp xúc và theo dõi các hoạt động của ban lãnh đạo đảng", đồng thời còn "là cầu nối của ban lãnh đạo với các thành viên mới được bầu trong đảng."[31] Thêm vào đó, Gephardt đã tạo ra một Hội đồng lãnh đạo sáu người bao gồm các thành viên từ Ban chấp hành người da đen, người Tây Ban Nha, phụ nữ, Liên minh những người dân chủ mới ôn hòa, Ban chấp hành những người cấp tiến và cả những người bảo thủ mang tên Blue Dogs, để tạo thành một cánh tay hỗ trợ cho ban lãnh đạo Đảng Dân chủ.[32]

Các cán bộ kiểm tra

Một vị trí khác được bầu trong đảng là *cán bộ kiểm tra*. Theo quy định, công việc của một cán bộ kiểm tra là siết chặt kỷ luật trong đảng, kiểm phiếu và nói chung là vận động các liên minh chiến thắng hành động theo các ưu tiên của đảng. Những mục tiêu cơ bản đó được hoàn thành là do tài thuyết phục và thái độ làm việc chuyên cần của họ.

Trong những năm gần đây, cả hai đảng đã mở rộng hệ thống cán bộ kiểm tra, bao gồm nhiều cấp phó, phụ trách khu vực và trợ lý kiểm tra - những người này gặp mặt thường xuyên để thảo luận về các vấn đề và chiến lược. Chỉ định thêm nhiều cán bộ kiểm tra sẽ khiến họ tham gia vào quá trình ra quyết định của ban lãnh đạo và mang lại cho họ nhiều động lực hơn để ủng hộ các lãnh đạo cấp cao của mình. Có thêm nhiều cán bộ kiểm tra cũng bảo đảm sự đại diện của lãnh đạo đối với các nhóm quan trọng trong đảng.

Trưởng ban Kiểm tra của nhóm đa số DeLay và Phó ban kiểm tra của ông ta gặp gỡ hằng tuần với 64 người phó và trợ lý khác để kiểm phiếu, chia sẻ các thông tin bí mật và bảo đảm mọi thứ đều diễn ra tốt đẹp nhằm tập hợp sự ủng hộ cho các mục tiêu của Đảng Cộng hòa. DeLay tin tưởng vào "quy luật 200". Trong các cuộc bỏ phiếu tại Hạ viện "phe nào giành được 200 phiếu trước thì gần như chắc chắn thắng cuộc."[33] Ông ta đã thành công trong việc sử dụng các cán bộ kiểm tra để tập hợp sự ủng hộ trong đảng cho ứng cử viên Livingston và Hastert vào chức vụ chủ tịch Hạ viện.

Bất chấp vai trò hiển nhiên của ông trong âm mưu lật đổ Gingrich, uy tín của DeLay vẫn hầu như không hề bị ảnh hưởng bởi vì ông đã thẳng thắn thừa nhận sự đồng loã của mình và vẫn tiếp

tục là nhân vật đánh giá triển vọng phiếu chính xác nhất của Đảng Cộng hòa. Với sự hiếu chiến trong tranh đấu với phe Dân chủ (ông là nhà lãnh đạo hăng hái nhất của Đảng Cộng hòa trong việc đòi đưa Tổng thống Clinton ra luận tội và đòi tổng thống phải từ chức) và sự năng nổ trong các chiến dịch gây quỹ và vận động hành lang, De Lay thường được mọi người gọi là "Người ném búa."

Thừa nhận khả năng và quyền lực của ông, Chủ tịch Hạ viện Hastert đã cử DeLay phụ trách các hoạt động của Đảng Cộng hòa tại phố K (một phố thuộc quận Colombia nơi đóng đô của vô số các công ty vận động hành lang). DeLay "sắp đặt các chiến dịch 'làm tăng số phiếu' để tập hợp số phiếu của các thành viên Quốc hội, các hiệp hội thương mại và các nhà hoạt động của các tổ chức nhằm giúp thúc đẩy việc thông qua các dự luật."[34] Ngoài ra, trách nhiệm của ông là huy động sự ủng hộ cho các đồ án đáng chú ý của các nhà lập pháp Đảng Cộng hòa và "cung cấp đồ uống và thức ăn cho viện vào những đêm làm việc khuya."[35]

Trưởng ban Kiểm tra của nhóm thiểu số David E. Bonior, bang Michigan, đứng đầu một nhóm kiểm tra tương đối lớn, chiếm đến 1/3 thành viên của Đảng Dân chủ, trong đó có bốn phó trưởng ban, hỗ trợ việc kiểm phiếu và vạch chiến lược cho đảng. Việc bổ nhiệm những người này phản ánh sự đa dạng trong Đảng Dân chủ và bao gồm một phụ nữ, một người Mỹ gốc Phi, một người miền Nam và một người gốc Tây Ban Nha. Với vai trò là người đánh giá triển vọng phiếu bầu hàng đầu của đảng, Bonior rất "tích cực trong việc phê phán các chương trình, chính sách, hành động của phe Cộng hòa khi (ông cho rằng) phe này là hay bới móc, thái quá và tham lam."[36]

Các ban kiểm tra của mỗi đảng hàng tuần đều phải chuẩn bị các bản "thông báo của ban", nhằm tư vấn cho các thành viên về nội dung của chương trình nghị sự sắp tới tại viện. Do lịch làm việc của Quốc hội có thể thay đổi thường xuyên, De Lay đã cho xuất bản một bản tin dài một trang ra hàng ngày mang tên "Bưu điện Kiểm tra". Nó thông báo thời gian triệu tập Hạ viện và thời gian bỏ phiếu cuối cùng theo dự kiến; nó còn dự báo diễn biến các hoạt động sẽ diễn ra tại Hạ viện, Thượng viện và một số ủy ban vào ngày hôm đó, thông báo lịch làm việc của ngày hôm sau tại Hạ viện.

Lãnh đạo của Thượng viện

Ngày nay, Thượng viện là cơ quan được xem là thoải mái hơn Hạ viện, thậm chí còn khuyến khích phát huy chủ nghĩa cá nhân. Các cuộc bầu cử với các ứng cử viên là trung tâm, sự suy giảm vai trò đảng phái trong giới cử tri, việc ra đời ngày càng nhiều các nhóm quyền lợi hướng vào chính sách, vai trò to lớn của tiền bạc trong các chiến dịch tranh cử, và cuối cùng là ảnh hưởng lớn lao của báo chí và các phương tiện thông tin trong đời sống chính trị là những yếu tố dẫn đến không khí tự do cá nhân trong Thượng viện như ngày nay. Các thượng nghị sĩ rất thích sự độc lập của họ, nó sẽ làm trầm trọng thêm những thách thức mà những người được bầu ra để lãnh đạo họ đang phải đối mặt. Không như các lãnh đạo tại Hạ viện, các lãnh đạo tại Thượng viện thiếu sự hậu thuẫn của các quy định được đưa ra để thúc đẩy công việc và vì vậy họ phải phụ thuộc rất nhiều vào khả năng cá nhân và kỹ năng thương lượng với các đồng sự.

Chủ tịch Thượng viện

Lãnh đạo cao nhất được bầu của phe đa số tại Hạ viện là chủ tịch Hạ viện, người thường đứng ra điều khiển Hạ viện. Ngược lại, lãnh đạo phe đa số tại Thượng viện - lãnh đạo cao nhất của đảng chiếm đa số - lại hầu như không bao giờ điều khiển Thượng viện. Trong thực tế, Thượng viện có ba cấp bậc lãnh đạo.

Trước hết, theo Hiến pháp, Chủ tịch Thượng viện là Phó Tổng thống Hoa Kỳ (Xem Biểu đồ 6-2). Nhưng ông lại hiếm khi tham gia điều khiển các phiên họp của Thượng viện, trừ những dịp nghi lễ, và ông chỉ có thể bỏ phiếu để phá vỡ thế cân bằng. Khi các cuộc bỏ phiếu về những vấn đề quan trọng được dự kiến là sẽ rất sít sao, các lãnh đạo đảng sẽ mời Phó tổng thống điều khiển và ông có thể bỏ phiếu để phá vỡ thế cân bằng. Các Phó tổng thống có kinh nghiệm và thấu hiểu Quốc hội, như các cựu thượng nghị sĩ Albert Gore, Dan Quayle và Walter Mondale có thể giúp phát triển mối quan hệ giữa Quốc hội và Nhà Trắng.

Thứ hai, Hiến pháp cũng quy định có một chủ tịch tạm thời điều khiển Thượng viện khi Phó tổng thống vắng mặt. Theo thông lệ hiện nay, quan chức được Hiến pháp quy định này thường là một thượng nghị sĩ của phe chiếm đa số có thâm niên phục vụ cao

nhất. Chỉ với một nghị quyết được thông qua, Thượng viện đôi khi có thể chỉ định Phó chủ tịch tạm thời. Quan chức thuộc đảng chiếm đa số này có thể điều khiển Thượng viện khi cả Phó tổng thống và Chủ tịch tạm thời vắng mặt, người này cũng nằm trong thành phần ban lãnh đạo thường xuyên họp mặt định kỳ với Tổng thống tại Nhà Trắng.

Thứ ba, khoảng hơn một chục các thượng nghị sĩ của phe đa số, thường là các thành viên cấp thấp, có thể được điều khiển Thượng viện trong khoảng thời gian nửa tiếng đồng hồ mỗi ngày. Điều này giúp cho các thượng nghị sĩ mới được bầu có cơ hội làm quen với các thủ tục và quy định của Thượng viện. Tuy nhiên, không có chức danh nào trên đây có ảnh hưởng và quyền lực như Chủ tịch Hạ viện.

Các lãnh đạo khác của Thượng viện

Lãnh đạo nhóm đa số là người đứng đầu đảng chiếm đa số trong Thượng viện, là lãnh đạo của các nghị sĩ tại Thượng viện và là lãnh đạo Thượng viện. Cũng tương tự như vậy, lãnh đạo nhóm thiểu số tại Thượng viện là người đứng đầu đảng chiếm thiểu số tại Thượng viện. (Ngày nay, lãnh đạo nhóm thiểu số thường được gọi là "lãnh đạo phe Cộng hòa" hay "lãnh đạo phe Dân chủ", tùy từng trường hợp.) Các lãnh đạo thiểu số và đa số được các đảng viên của mỗi đảng bầu hai năm một lần thông qua các cuộc bỏ phiếu kín. Hai chức vụ này đều không được đề cập trong Hiến pháp và chúng ra đời tương đối gần đây, vào khoảng đầu những năm 1900.

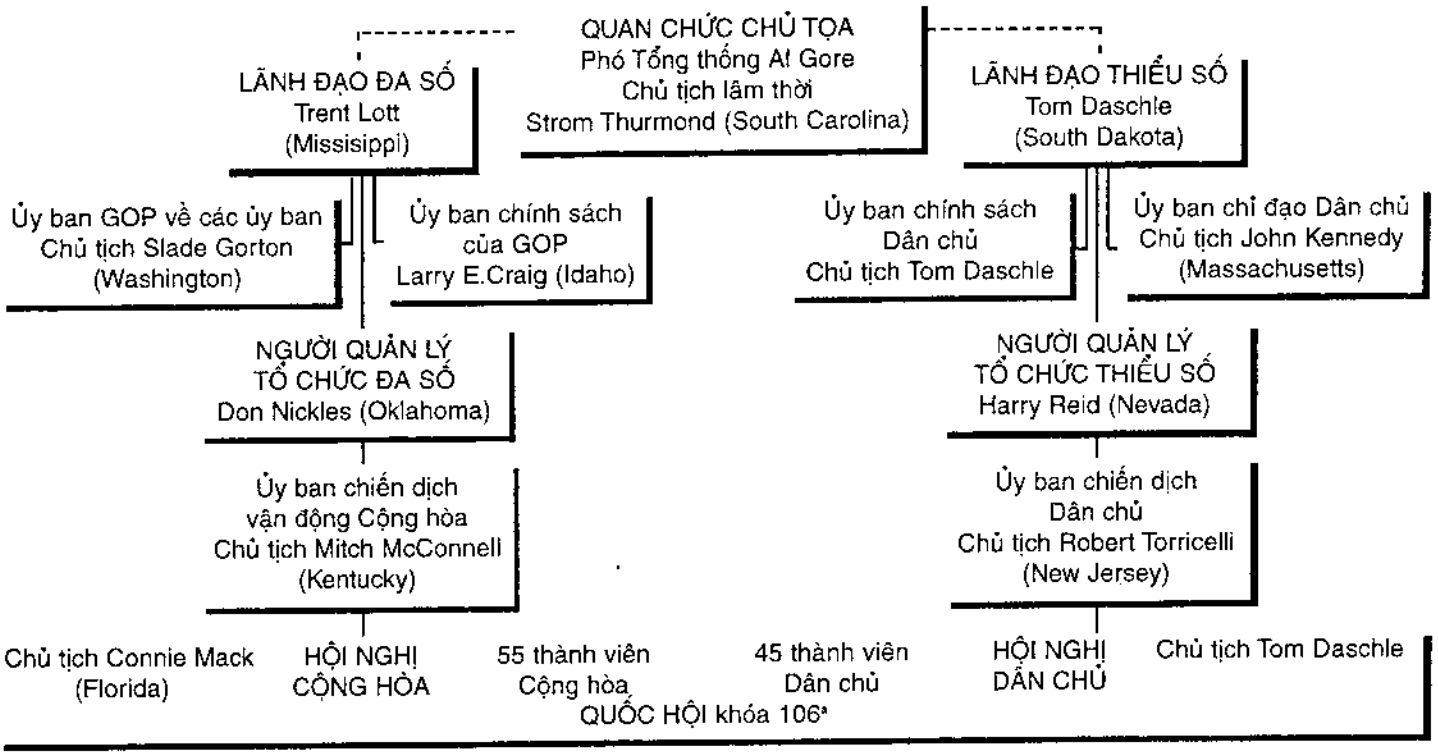
Trong lịch sử nước Mỹ, Thượng viện luôn luôn có người đứng đầu, nhưng không có cá nhân một thượng nghị sĩ nào đứng ra thâu tóm mọi quyền hành điều khiển quá trình lập pháp như cách mà lãnh đạo Thượng viện ngày nay tiến hành. Trong suốt thế kỷ đầu tiên khi Thượng viện ra đời - đặc biệt là vào giai đoạn những năm 1790 và đầu những năm 1800, khi chưa có một hệ thống ủy ban thường trực hay các nhóm thượng nghị sĩ có tổ chức – vai trò lãnh đạo thường bắt nguồn từ tài năng cá nhân và khả năng của cá nhân các nhà lập pháp. Quy mô nhỏ hơn của Thượng viện thuở ban đầu và truyền thống coi các thành viên của mình như "những vị đại sứ" từ các tiểu bang tự trị đã khuyến khích một phong cách lãnh đạo mang đậm tính cá nhân và không chính thức tại Thượng viện.

Trong thế kỷ XIX nhiều thượng nghị sĩ có ảnh hưởng đã được các học giả và các nhà quan sát khác gọi là "lãnh đạo". Một số là các lãnh đạo phe nhóm; số còn lại là các thượng nghị sĩ đứng đầu các ủy ban quan trọng (từ giữa cho đến cuối những năm 1840, các ủy ban và chủ tịch của họ đã trở thành những trung tâm quyền lực); và vẫn có những nhân vật khác (như Clays, Calhouns, Websters) có được ảnh hưởng to lớn của mình do tài năng đặc biệt về trí tuệ, tài hùng biện và kỹ năng chính trị. Tuy nhiên, ngay cả đến cuối năm 1885 Tổng thống Woodrow Wilson vẫn có thể nhận xét: "Không có ai là thượng nghị sĩ cả... Không ai có được sự tín nhiệm đặc biệt về năng lực lãnh đạo được thừa nhận."[37]

Bước sang thế kỷ XX, bối cảnh chính trị có nhiều thay đổi. Cấu trúc về đảng và các lãnh đạo đảng đã xuất hiện như các lực lượng thống nhất trong việc tổ chức và quản lý các tiến trình tại Thượng viện. Sự thay đổi quan trọng này, theo một nhà sử học chuyên về Thượng viện, là do sự xuất hiện một kiểu hình mẫu thượng nghị sĩ mới, những người vốn coi trọng sự thống nhất và "bộ máy tổ chức" của đảng, đặc biệt là ban chấp hành đảng.[38] Các thượng nghị sĩ đó - những người giữ các chức chủ tịch các ban chấp hành đảng có ảnh hưởng - đã nhanh chóng chiếm giữ luôn các thứ bậc quyền hành đối với các vấn đề của Thượng viện. Họ giữ chức chủ tịch các ủy ban quan trọng của đảng, lập ra các nghị trình cho các hoạt động của Thượng viện, và vận động đa số trong đảng để quyết định những vấn đề quan trọng. Các học giả đã nhất trí rằng từ chức chủ tịch ban chấp hành, vị trí lãnh đạo đa số bắt đầu chính thức xuất hiện từ năm 1913.[39]

Lãnh đạo quyền lực, 1953 - 1960. Năm 1953 đánh giấu một bước ngoặt khi Robert A. Taft, Đảng Cộng hòa, bang Ohio, trở thành lãnh đạo phe đa số. Mặc dầu ông chỉ giữ chức vụ này chưa đầy một năm trước khi qua đời, nhưng ông đã tăng cường được vị thế của chức vụ này và củng cố được tiềm năng quyền hành độc lập của nó. Ông đã "chứng minh mình là bậc thầy về các công việc của Quốc hội" và đã đóng góp rất nhiều cho sự liên kết của đảng mình, "thể hiện sự nhất trí cao trong các cuộc bỏ phiếu quan trọng vào năm 1953 hơn bất kỳ một giai đoạn nào trong nhiều năm qua."[40] Không như Taft, người đã từng làm việc tại Quốc hội 14 năm trước khi trở thành lãnh tụ của đảng, Lyndon B. Johnson được bầu làm

Biểu đồ 6-2 **Cơ cấu tổ chức của Thượng viện, Quốc hội khóa 106 (1999-2001)**



* Đến tháng Bảy 1999.

lãnh đạo phe thiểu số từ năm 1953 sau chỉ bốn năm làm việc tại Thượng viện. Johnson trở thành lãnh đạo phe đa số tại Thượng viện năm 1955, sau khi phe Dân chủ giành lại quyền kiểm soát Quốc hội. Ông có những khả năng xuất chúng khiến ông giành được vị trí cao nhất của đảng. "Ông không phải là bộ óc thông thái nhất của phe Dân chủ," nghị sĩ Richard Russell - lãnh đạo các nghị sĩ Dân chủ miền Nam bang George cho biết, "không phải là nhà hùng biện cừ khôi nhất, cũng không phải là thành viên Quốc hội xuất chúng nhất. Nhưng ông là sự kết hợp tuyệt vời nhất của tất cả các phẩm chất trên."[41]

Nổi tiếng là người có khả năng thuyết phục đáng sợ, Johnson đã biến chức vụ lãnh đạo phe Dân chủ thành một vị trí có quyền lực vô biên và uy thế lớn lao. Mạng lưới đông đảo các cố vấn và đồng sự đáng tin cậy của ông đã giúp ông có được những thông tin tốt hơn về nhiều vấn đề hơn so với bất cứ thượng nghị sĩ nào khác. Đảng đối lập kiểm soát Nhà Trắng đã dành cho Johnson hiếu chiến sự ưu đãi đặc biệt trong việc lựa chọn các chính sách nào để ủng hộ và những chiến lược nào được triển khai để chúng có thể được thông qua. Quan điểm thực tế, phong cách độc đoán và khả năng gây áp lực để đạt được sự nhất trí đã biến ông thành một người tập hợp phiếu cừ khôi nhất trong Thượng viện. Các thuyết phục trực tiếp mặt đối mặt quyết liệt của vị lãnh đạo đa số này đã được gọi là "hành động của Johnson".

> Hành động này có thể kéo dài 10 phút đến 4 tiếng. Nó diễn ra, bao trùm đối tượng của mình, tại bể bơi riêng của Lyndon B. Johnson, tại văn phòng làm việc của ông, trong hành lang của Thượng viện, hay ngay trong hội trường của Thượng viện... Ngay trong âm giọng của ông khi thuyết phục đã rất đa dạng về cung bậc, từ khẩn cầu, lên gân, tán tỉnh, hồ hởi, cao ngạo, bi thương, than vãn, hay thậm chí cả đe doạ nữa. Tất cả được kết hợp một cách hoàn hảo và nó gần như trải qua mọi cung bậc của cảm xúc con người. Nhịp độ rất gợi cảm, và tất cả đều hướng về một mục đích. Hiếm khi đối tượng của ông có thể ngắt lời. Johnson đoán được những ý nghĩ trước khi đối tượng kịp nói ra. Ông tiến lại gần, mặt đối mặt chưa đầy vài milimét, mắt ông trông rất sinh động, lúc thì mở to, lúc thì nheo lại, lông mày rướn lên rồi cụp xuống. Ông liên tục rút trong túi ra hàng đống kẹp giấy, sổ ghi chép, số liệu. Khiếu hài hước, sự bắt chước tài tình và biệt tài suy luận khiến

cho hành động của ông gần như làm cho đối phương bị thôi miên, đầu hàng một cách nhanh chóng không có cách gì cứu vãn.[42]

Trụ cột của Johnson là một "câu lạc bộ nội bộ," - một nhóm các thượng nghị sĩ cao cấp của cả hai đảng, đa số là các thượng nghị sĩ Dân chủ thuộc các bang miền Nam như Russell. Các nhà quan sát nhận xét rằng câu lạc bộ này đã nắm giữ quyền lực thực sự trong Thượng viện thông qua sự kiểm soát các chức vụ chủ tịch và các vị trí được bổ nhiệm trong các ủy ban.[43] Thậm chí đã có một số quy định bất thành văn về hành động (ví dụ, ý kiến của các thượng nghị sĩ trẻ tuổi chỉ được xem xét chứ không được lắng nghe), điều đó buộc các thượng nghị sĩ mới được bầu tuân theo cái gọi là "sự áp đặt kỷ cương."

Lãnh đạo cởi mở, 1961-1991. Người kế nhiệm của Johnson, Mike Mansfield, Đảng Dân chủ, bang Montana, (1961-1977), đã đột ngột giảm bớt vai trò lãnh đạo đa số của mình. Ông tự xem mình cũng bình đẳng như mọi người. "Tôi có thể thấy một Thượng viện thực sự bình đẳng, giảm việc coi thâm niên phục vụ là một yếu tố chủ yếu, và các thượng nghị sĩ mới phải được nhìn nhận và được lắng nghe chứ không phải chỉ là những bông hoa trang trí cho Thượng viện," Mansfield tuyên bố như vậy.[44] Ông thừa nhận những lãnh đạo điều khiển tại hội trường và cá nhân các thượng nghị sĩ khác cần phải được khen ngợi công khai khi các dự luật hay biện pháp được thông qua. Những tiến bộ đầy ý nghĩa về mặt cấu trúc và thủ tục, như là sự gia tăng số lượng tiểu ban và các nhân viên trợ lý, đã xuất hiện ở Thượng viện trong thời kỳ ông nắm quyền.

Khi Robert Byrd, Đảng Dân chủ, bang West Virginia, lên nắm chức lãnh đạo phe đa số (1977-1981 và 1987-1989), Thượng viện vẫn duy trì được sự bình đẳng, tự do cá nhân, tự tin, độc lập và rất cởi mở đối với những quan điểm công khai. Hình mẫu của Byrd là sự dung hòa giữa phong cách hay khoa trương của Johnson và sự thoải mái của Mansfield. Ông nhận xét: "Hoàn cảnh giờ đây không cho phép chúng ta xử sự như Johnson. Những gì tôi đang nói là thời đại và mọi thứ đã thay đổi. Các thượng nghị sĩ trẻ ngày càng có mặt nhiều hơn ở Thượng viện. Họ độc lập hơn. Cụm từ "áp đặt kỷ cương" giờ đây không còn hợp thời nữa. Mỗi người đều muốn tự do làm những việc "của riêng mình.""[45]

Byrd thừa nhận rằng ông phải có trách nhiệm với cá nhân các

thượng nghị sĩ. Cùng lúc này, lãnh đạo phe đa số cũng phải có trách nhiệm giải quyết khối lượng công việc của Thượng viện. Giữa sức ép về mặt cá nhân và mặt thể chế, Byrd đã sử dụng kỹ năng xuất sắc và sự kiểm soát của một nhà lập pháp có tài để cố gắng giúp đỡ các đồng sự của mình, đồng thời thúc đẩy nhịp độ công việc tại Thượng viện.

Trong sáu năm phe Cộng hòa kiểm soát Thượng viện (1981-1987), các lãnh đạo phe đa số Howard Baker, bang Tennesse (1981-1985), và Bod Dole, bang Kansas (1985-1987), phần lớn vẫn tiếp tục truyền thống lãnh đạo cởi mở của Thượng viện. Cũng như những lãnh đạo phe đa số khác, Baker nhận ra nhiều khó khăn trong việc lãnh đạo Thượng viện. Thậm chí ông chính là người đã đưa ra lý thuyết "làm lãnh đạo của Thượng viện cũng giống như chăn dắt những chú mèo vậy. Đó là sự cố gắng để làm cho 99 tâm hồn độc lập hành động một cách thống nhất theo những nguyên tắc khuyến khích sự tự do thoải mái và khích lệ những người tin rằng luật đa số may ra có thể là một giải pháp không đáng tin cậy."[46] Dole đã nắm chức vụ này với kinh nghiệm từng trải, tầm nhìn chiến lược quốc gia, sự hóm hỉnh, đầu óc độc lập, và nghệ thuật bậc thầy trong việc tạo dựng các liên minh.

Khi George J. Michell, Đảng Dân chủ, bang Maine, trở thành lãnh đạo phe đa số năm 1989, ông đã đưa các thành viên Đảng Dân chủ khác tham gia vào các hoạt động lãnh đạo bằng cách chia sẻ với các đồng sự trong đảng các quyền lực mà trước đây hoàn toàn tập trung vào chức vụ lãnh đạo phe đa số. Ông thường xuyên tham khảo ý kiến lãnh đạo phe thiểu số Dole về nghị trình của Thượng viện và đã nỗ lực để thiết lập một bầu không khí đúng mực và hợp tác trong Thượng viện. Michell đã nói: "Thượng viện là một thiết chế độc đáo và với những quy định cho phép thảo luận một cách thoải mái và quyền sửa đổi không hạn chế, khó có thể quản lý và tổ chức Thượng viện một cách hiệu quả và hữu ích."[47] Michell đã tự nguyện rời Thượng viện vào cuối khoá 103 của Quốc hội.

Một Thượng viện mang tính đảng phái hơn: những năm 1990. Tính đảng phái chặt chẽ thể hiện rõ ràng trong Thượng viện suốt những năm 1980, nhưng nó còn gia tăng mạnh mẽ hơn trong thập kỷ tiếp sau đó. Có nhiều cuộc bỏ phiếu mang tính chất đảng phái hơn (một nhóm đa số những người Dân chủ chống lại một nhóm đa số phe Cộng hòa) do sự gắn kết hơn về mặt tư tưởng trong mỗi

đảng; hai bên đều sẵn sàng sử dụng các quy định của Thượng viện để phục vụ cho mục đích đảng phái của mình; có sự giảm thiểu đáng kể những người trung lập, nhiều người trong số họ đã tự nguyện rời Thượng viện do bầu không khí đảng phái ngày càng gia tăng. Như cựu thượng nghị sĩ Dale Bumpers, Đảng Dân chủ, bang Arkansas, nhận xét ít lâu sau khi ông rời Thượng viện, trong Thượng viện ngày càng xuất hiện những toan tính nhỏ mọn và thiếu sự cởi mở, nguyên nhân là do "sự bắt buộc phải có một xu hướng đảng phái đối với mỗi vấn đề."[48]

Với việc phe Cộng hòa chiếm đa số tại Thượng viện trong những năm giữa thập niên 1990, thượng nghị sĩ Bob Dole lại tiếp tục trở thành lãnh đạo phe đa số tại Thượng viện. Thời gian này ông không chỉ điều hành những thay đổi về nghị trình to lớn trong Thượng viện, mà còn chạy đua vào chức tổng thống. Dole là người lãnh đạo phe đa số Cộng hòa tại Thượng viện lâu hơn bất cứ ai (11 năm), là lãnh đạo Thượng viện đầu tiên được đảng đề cử làm ứng cử viên tổng thống. Với việc đề cử ông được dự đoán từ trước ngay từ đầu năm 1996, lúc đầu Dole cũng đã cố gắng tranh cử vào chức tổng thống ngay trên cương vị của mình. Nhưng rốt cục ông không thể cùng một lúc đảm trách hai sứ mệnh. Với tư cách là lãnh đạo phe đa số, ông bị lôi cuốn vào quá nhiều các cuộc tranh luận về mặt tư tưởng, đảng phái, thủ tục tại Thượng viện. Hơn thế, phe Dân chủ thiểu số hầu như không có động cơ gì để ủng hộ các chính sách lập pháp của ông. Trong một tuyên bố gây ngạc nhiên cho mọi người vào ngày 15 tháng Năm 1996, Dole đã đưa ra quyết định rút khỏi Thượng viện và dành trọn thời gian cho cuộc đua vào Nhà Trắng.[49]

Người kế nhiệm của Dole, Trent Lott, Đảng Cộng hòa, bang Mississippi, đã mang lại một phong cách và sự chú trọng hoàn toàn khác cho quyền lãnh đạo đa số. Lott có đôi dào kinh nghiệm về Quốc hội, từ hồi còn là nhân viên trợ lý tại Hạ viện, sau đó là trưởng ban kiểm tra của Đảng Cộng hòa tại Hạ viện, cuối cùng là trưởng ban kiểm tra của đảng tại Thượng viện. Là một nhà lập pháp có khuynh hướng thực dụng, tinh tế và hòa đồng, ông rất tài tình trong việc tạo ra sự đồng thuận, thương lượng và đàm phán. "Tôi thà có trong tay 80% của cái gì đó còn hơn là 100% của những điều viển vông," ông tuyên bố.[50] Với thiên hướng thích sự nề nếp và tính tổ chức cao, Lott là người ủng hộ mạnh mẽ cho "một cách

tiếp cận quyền lãnh đạo theo nhóm, với một nhóm thay đổi các cố vấn Thượng viện với tên gọi "Hội đồng của Trent." Thượng nghị sĩ Connie Mack, Đảng Cộng hòa, bang Florida, đã mô tả phương pháp điều hành Thượng viện của Lott là "quản lý có sự tham gia."[51]

Trong suốt quá trình Thượng viện tiến hành thủ tục luận tội Tổng thống Clinton, Lott đã phải đối mặt với những sức ép đến từ khắp nơi. Ông đã phải cân nhắc giữa những người bảo thủ trong hai viện với những người ủng hộ bên ngoài của họ - những người này ủng hộ việc luận tội Tổng thống - với những nhà lập pháp ôn hòa và công chúng nói chung, những người vẫn muốn một hình thức khiển trách tổng thống và mong muốn sự việc nhanh chóng chấm dứt. "Rất hân hạnh được chào đón mọi người quan tâm đến các hoạt động của Thượng viện Hoa Kỳ," ông đã phát biểu như vậy về việc quản lý Thượng viện. "Chẳng bao giờ dễ dàng nhận được sự đồng thuận của cùng 100 thượng nghị sĩ."[52]

Lãnh đạo phe thiểu số. Lãnh đạo phe thiểu số tại Thượng viện thường xuyên trao đổi ý kiến với lãnh đạo phe đa số tại đây. Nếu là thành viên trong đảng của tổng thống, lãnh đạo phe thiểu số có nhiệm vụ truyền thống là cố gắng thực hiện các chương trình của chính quyền và phản đối những lời chỉ trích mang tính đảng phái đối với tổng thống. Lãnh đạo phe thiểu số cũng phải đóng vai trò "giám sát" đối với đảng đa số, chỉ trích và ngăn cản các hành động của phe này, đưa ra các đề nghị thay thế và bảo vệ các lợi ích chính trị của đảng thiểu số. "Chúng tôi sẽ thoả thuận với phe Cộng hòa dựa trên sức mạnh và những quy tắc buộc họ phải ngồi lại và lắng nghe", lãnh đạo phe Dân chủ Tom Daschle đã tuyên bố như vậy.[53]

Daschle thường xuyên gặp gỡ với những người Dân chủ trong Thượng viện và các đồng cấp với ông trong Hạ viện để phối hợp chiến lược, đề ra chiến thuật để ngăn cản hoặc thay đổi các sáng kiến của phe Cộng hòa, và đề ra một nghị trình riêng của phe Dân chủ để thay thế. Năm 1999, ông đã chỉ định Richard J. Durbin, bang Illinois, làm trợ lý lãnh đạo của đảng tại viện.[54] Chức vụ tương đối mới này được đề ra hai năm trước đó và người đầu tiên giữ chức này là Byron L. Dogan, bang Bắc Dakota.

Lãnh đạo phe thiểu số luôn luôn tìm cách giành lại quyền kiểm soát tại Thượng viện. Do phe Dân chủ tin rằng các cuộc bầu cử năm 2000 sẽ thuận lợi đối với đảng, Daschle đã tuyên bố tích cực tham

gia hơn nữa vào các hoạt động hàng ngày của Ủy ban vận động tranh cử cho phe Dân chủ tại Thượng viện.[55] Phong cách lãnh đạo điềm đạm và có xu hướng đồng thuận của ông đã đưa nhiều đồng sự tham gia vào quá trình ra quyết định. Trong thực tế, Dasschle là người có công trong việc phát triển một trường quay truyền hình hiện đại để phát đi các thông điệp của đảng cho cử tri và mở rộng "tầm nhìn của báo chí về Đảng Dân chủ nói chung cũng như bản thân ông nói riêng."[56] Phe Dân chủ do Daschle cầm đầu cũng sử dụng các thủ tục nghị viện và các chiến lược thông tin để cản trở các mục tiêu của phe đối lập.

Các thành viên kiểm tra của đảng. Hệ thống kiểm tra của đảng trong Thượng viện cũng thực hiện các chức năng tương tự như hệ thống kiểm tra tại Hạ viện, chẳng hạn như "nghe ngóng động tĩnh" trước các cuộc bỏ phiếu quan trọng. Khi Don Nickles, Đảng Cộng hòa, bang Oklahoma, thay thế Lott ở chức vụ trưởng ban kiểm tra đảng gần cuối Quốc hội khóa 104, ông đã mang lại một sinh lực, sự phối hợp và tổ chức mới cho hệ thống các cấp phó và cấp vùng trong ban kiểm tra của Đảng Cộng hòa. Chi tiêu của bộ phận kiểm tra của đảng đa số không những chỉ tăng gần gấp đôi, mà lãnh đạo phe đa số còn giao trách nhiệm tạo dựng các liên minh và trách nhiệm trong đảng cho Nickles. "Trent có nhận xét rằng mẫu người của tôi là một 'trợ lý lãnh đạo phe đa số', và đó chính là vai trò ông đã giao cho tôi," Nickles đã tuyên bố như vậy. Hơn nữa, Nickles đã giữ mối liên hệ thân thiết với rất nhiều nhóm bên ngoài có thể giúp thúc đẩy các nghị trình của Đảng Cộng hòa.[57]

Trong một động thái nhằm thu hút phụ nữ và các thượng nghị sĩ phe Cộng hòa không phải là người miền Nam, Nickles đã chỉ định thượng nghị sĩ Olympia J. Snowe, Đảng Cộng hòa, bang Maine, vào một cương vị lãnh đạo mới: "cố vấn" cho trưởng ban kiểm tra phe đa số. "Khoảng cách về giới tính vẫn tiếp tục xuất hiện trước những người Cộng hòa như một việc mà chúng ta phải giải quyết khi chúng ta hình thành chiến lược lập pháp," - thượng nghị sĩ Snowe nhận xét về nhiệm vụ mới của bà như vậy.[58]

Trưởng ban kiểm tra đảng thiểu số Harry Raid, bang Nevada, là thành viên chỉ huy đứng thứ hai trong Đảng Dân chủ. Ông đứng đầu hệ thống ủy ban kiểm tra bao gồm một cấp phó cho ông và bốn cấp phó được bổ nhiệm theo từng vùng. Mục tiêu cơ bản của Raid

là bảo đảm sự thống nhất trong đảng, vạch chiến lược cho đảng, và bảo vệ Đảng Dân chủ chống lại sự chỉ trích từ phe Cộng hòa và cuối cùng là hỗ trợ cho lãnh đạo phe thiểu số.

Đôi khi, hệ thống kiểm tra của hai đảng cũng có sự hợp tác nhằm thúc đẩy nhanh hơn nữa công việc trong Thượng viện. Một cách để họ thực hiện điều này là xác định xem các thượng nghị sĩ nào có kế hoạch đưa các sửa đổi ra Thượng viện và khuyến khích họ trình bày tại Thượng viện đúng lúc để đưa ra các điều khoản đề nghị.

Việc chọn lựa các lãnh đạo

Trước khi khai mạc một khoá Quốc hội mới, các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ đều phải bầu ra những lãnh đạo cao cấp của viện mình bằng một cuộc họp bỏ phiếu kín trong các ban chấp hành đảng. Mặc dù toàn thể Hạ viện bỏ phiếu để chọn ra chủ tịch Hạ viện, nhưng cuộc bỏ phiếu này hầu như chỉ mang tính chất chiếu lệ. Với đường lối bỏ phiếu theo đảng phái - quy định bất thành văn trong các cuộc bỏ phiếu cho chức vụ này và trong các vấn đề liên quan đến mặt tổ chức khác - chức chủ tịch Hạ viện luôn luôn rơi vào tay đảng đa số.

Kể từ những năm 1980, các ứng cử viên cho các chức vụ lãnh đạo đảng thường phải tiến hành những cuộc vận động kỹ lưỡng để giành sự ủng hộ của các đồng sự trong đảng. Đôi khi, những nỗ lực cuối cùng cũng có thể mang lại thành công. Một ví dụ điển hình chính là thượng nghị sĩ Lott. Chỉ trước phiên khai mạc Quốc hội khoá 104, Lott mới quyết định chạy đua tranh chức trưởng ban kiểm tra của đảng với nhân vật đương nhiệm Alan K. Simpson, bang Wyoming. Lott đã đánh bại Simpson chỉ với một phiếu hơn và điều đó sau này đã làm tăng thành tích của ông khi chạy đua để trở thành lãnh đạo phe đa số. Dù dài hay ngắn, cuộc đua vào các chức lãnh đạo đảng đều quyết liệt và căng thẳng. Các thành viên hiểu rằng một vị trí lãnh đạo của đảng có thể là "bệ phóng sự nghiệp... cả ở trong lẫn bên ngoài Quốc hội."[59]

Hai đảng có khuynh hướng khác nhau trong cấp bậc quyền lực ở Hạ viện: quyền lực của phe Dân chủ như những nấc thang, trong khi đó phe Cộng hòa lại giống như một dốc nghiêng trơn. Phe Dân chủ có truyền thống quyền lực đi lên – từ chức trưởng ban kiểm tra

cho đến lãnh đạo đa số và tới chủ tịch Hạ viện – mỗi khi có chức vụ trống. Trong khi đó, phe Cộng hòa có khuynh hướng hạ bệ các lãnh đạo của mình do những xáo trộn trong cấp bậc của họ. Ví dụ như năm 1959, Charles Halleck thay thế Joseph Martin ở chức lãnh đạo phe Cộng hòa; năm 1965, Gerald Ford giành lại chức vụ này từ tay Charles Halleck; và năm 1980, John Rhodes được các đồng sự thuyết phục nên rút lui khỏi chức vụ lãnh đạo đảng.

Thâm niên phục vụ trong Quốc hội không phải là tiêu chuẩn duy nhất ảnh hưởng đến các cuộc bầu chọn lãnh đạo đảng. Các yếu tố được xem xét khác là sự cân bằng về mặt địa lý và hệ tư tưởng trong lãnh đạo; uy tín trong công việc và năng lực trong việc giải quyết các vấn đề về tổ chức và thủ tục trong Quốc hội; các phẩm chất cá nhân như sự thông minh, khôn ngoan trong chính trị, sự công minh và am tường về giới báo chí.

Hầu hết các lãnh đạo ở Hạ viện và Thượng viện là những người đứng giữa các khuynh hướng khác nhau và là trung tâm của mỗi đảng. Khi còn là lãnh đạo phe đa số, Byrd đã giải thích: "Với tư cách là một thành viên trong ban lãnh đạo, nhiệm vụ của tôi là phải đoàn kết các thành viên miền Bắc và miền Nam, bảo thủ và tự do lại với nhau, để cùng nhau ngồi vào bàn thoả hiệp... Tôi cho rằng phải là một người trung lập thì mới làm được điều đó."[∞] Nhưng các lãnh đạo không phải lúc nào cũng là những người trung lập hoặc ôn hòa. Ví dụ như vào đầu các khoá Quốc hội 104, 105, 106, những người bảo thủ của phe Cộng hòa tại Hạ viện đều giành được tất cả các chức vụ cao cấp trong ban lãnh đạo đảng. Một trong những nguyên nhân để giải thích cho thắng lợi này là sự thống nhất về mặt tư tưởng của một số lớn đảng viên Cộng hòa và mong muốn của họ về việc có một ban lãnh đạo xông xáo để thay đổi lại đường hướng của đất nước và đương đầu với vị tổng thống của phe Dân chủ.

Lãnh đạo đảng trong Hạ viện thường là một chức vụ chính thức, mặc dù các lãnh đạo cao cấp của đảng đôi khi giữ chức vụ hiển nhiên tại các ủy ban. Ngược lại, mỗi lãnh đạo đảng tại Thượng viện thường có mặt trong rất nhiều ủy ban. Cấu trúc nhỏ hơn của Thượng viện cho phép các lãnh đạo tham gia vào công việc của các ủy ban nhưng vẫn thực hiện được trách nhiệm lãnh đạo của họ. Là lãnh đạo phe đa số, Johnson đã có những đóng góp nổi bật trong chính sách về vũ trụ, Mansfield và Baker trong các vấn đề quốc tế,

Byrd về lĩnh vực năng lượng, Mitchell với chính sách bảo vệ môi trường, Dole về các vấn đề thuế, và Lott trong lĩnh vực giao thông vận tải.

Các hoạt động của ban lãnh đạo

Về cơ bản, các lãnh đạo Thượng viện và Hạ viện đều có chung một công việc: tạo ra sự thống nhất, phương hướng và hiệu quả cho một cơ quan lập pháp mang đậm chủ nghĩa cá nhân và phi tập trung hóa. Trách nhiệm của ban lãnh đạo có thể được miêu tả trong cụm từ "duy trì thiết chế" (bảo đảm rằng Quốc hội và các thành viên của nó phải thực hiện nhiệm vụ lập pháp và giám sát thật hiệu quả) và "duy trì đảng phái" (tạo ra những liên minh có thể giành thắng lợi trong số các đồng sự của đảng).[61] Cả hai chức năng này đều nhằm vào các mục tiêu của đảng trong việc gây ảnh hưởng lên quá trình hoạch định chính sách theo đúng các khuynh hướng chính trị của họ.

Trách nhiệm thiết chế

Tổ chức các viện. Các lãnh đạo của đảng có ảnh hưởng rất lớn đến mặt tổ chức và các thủ tục trong Quốc hội. Họ lựa chọn các cán bộ quản lý hành chính trong Hạ viện và Thượng viện, giám sát việc sắp xếp lại chức năng của các ủy ban, và sửa đổi các quy định trong Quốc hội. Chủ tịch Hạ viện Gingrich ủng hộ việc xoá bỏ ba ủy ban thường trực. Chủ tịch Hạ viện Hastert lại ủng hộ việc sửa đổi phần lớn các quy định trong Hạ viện, lần đầu tiên kể từ năm 1880; việc sửa đổi này được một nhóm công tác đặc biệt của hai đảng thực thi, đứng đầu là Chủ tịch Ủy ban Luật lệ David Dreier, Đảng Cộng hòa, bang California. Lãnh đạo đa số thuộc Thượng viện Lott đã thành lập một nhóm công tác đặc biệt của hai đảng về vấn đề cải cách ở Thượng viện bắt đầu từ Quốc hội khoá 105 nhằm đưa ra những cải tiến trong các hoạt động của các thượng nghị sĩ để xem xét trong Quốc hội khoá 106.[62]

Ấn định lịch làm việc cho Viện. "Quyền của chủ tịch Hạ viện là quyền ấn định lịch làm việc," Chủ tịch Hạ viện O'Neill từng nhận xét như vậy.[63] Hay như Newt Gingrich tuyên bố: "Một khi anh là chủ tịch Hạ viện, anh phải thiết lập một lịch trình làm việc... anh phải quyết định đưa dự luật nào ra bàn thảo trước."[64] Sau khi bàn

bạc với các lãnh đạo ủy ban, các nghị sĩ có liên quan, tổng thống và những người khác, các lãnh đạo của đảng sẽ quyết định cách thức, thời gian và thứ tự đưa ra các biện pháp để bàn thảo. Chỉ vài tuần sau khi trở thành Chủ tịch Hạ viện, Hastert đã tuyên bố rằng Hạ viện sẽ "tiến hành bỏ phiếu đối với dự luật bảo vệ quyền bệnh nhân năm 1999."[65]

Một khi dự luật đã được xếp lịch để bàn thảo, công việc của các lãnh đạo là giám sát việc bỏ phiếu của các thành viên – nhiệm vụ được coi là khó khăn hơn so với việc chỉ đưa mọi người ngồi vào bàn họp. Các lãnh đạo đảng phải tìm được một số nghị sĩ nhất định để phát biểu quan điểm của họ về một vấn đề, bởi vì sự ủng hộ của họ có thể sẽ thuyết phục các nhà lập pháp khác ủng hộ theo. Hay họ có thể trì hoãn hành động cho đến khi những người bảo trợ cho dự luật xuất hiện. "Ban lãnh đạo phải có trong tay những thành viên thích hợp ở những nơi thích hợp, tại những thời điểm thích hợp," Byrd đã nhận xét như vậy khi ông còn là trưởng ban kiểm tra của đảng đa số tại Thượng viện.[66] Tóm lại, đặc quyền về ấn định lịch làm việc của các lãnh đạo có thể chi phối chính sách; sắp đặt thời điểm mà các dự luật được trình lên Viện có thể quyết định số phận của chúng. Ví dụ, một tuần trì hoãn việc sắp xếp lịch cho một sáng kiến gây bất đồng của Nhà Trắng sẽ khiến cho tổng thống, các nhóm vận động hành lang và những người khác có thời gian để tập hợp phiếu thông qua sáng kiến trên.

Đôi khi việc ấn định lịch làm việc bị chi phối bởi chiến dịch tranh cử. Có một số vấn đề bị trì hoãn để tránh những thất bại gây lúng túng trong việc tranh cử hay chúng có thể được chuyển lên Viện để tranh thủ sự ủng hộ của các nhóm liên kết trong mỗi đảng. Còn thời điểm nào thích hợp để đưa ra một dự luật sửa đổi Cục thuế hay một sửa đổi hiến pháp ảnh hưởng đến bộ luật thuế thu nhập trong nước hơn là vào ngày 15 tháng Tư, thời hạn chót cho việc trả thuế thu nhập liên bang? Thời điểm ngày 4 tháng Bảy cũng rất thích hợp cho việc xem xét các sửa đổi hiến pháp xung quanh việc cấm các hành vi mạo phạm vào Quốc kỳ. Tóm lại, cả hai đảng thường xuyên sử dụng quyền nêu sáng kiến tại Viện như một cương lĩnh tranh cử để nêu các vấn đề nhằm tập hợp những người ủng hộ bên ngoài đảng. Một đảng thất bại trong việc thông qua một vấn đề gì đó có thể trình bày quan điểm của mình với những người ủng hộ trung thành: "Hãy xem chúng tôi đã cố gắng hết

sức." Trái lại, đảng kia có thể nói: "Hãy xem chúng tôi đã làm những gì cho bạn," khi họ thông qua các biện pháp được đa số cử tri ủng hộ.

Gây ảnh hưởng đến các đồng sự. Các lãnh đạo đảng cũng có nhiệm vụ thuyết phục các thành viên ủng hộ cho các dự luật của họ. Trong Quốc hội ngày nay, "thuyết phục" có nghĩa là nài nỉ và phỉnh nịnh để thu được số phiếu của các thành viên. Cựu Chủ tịch Hạ viện Foley đã nói về tiến trình đàm phán: "Nếu anh không chú ý đến quan điểm, giá trị, mục đích của những người khác, thì anh khó lòng mà đánh giá được việc làm sao để điều chỉnh họ."[67] Mặc dù các lãnh đạo nhìn chung thường tìm cách gây ảnh hưởng đến các thành viên của đảng và Viện mình, họ cũng cố gắng hợp tác với Viện kia và đảng đối lập. Lãnh đạo phe đa số Lott và Chủ tịch Hạ viện Hastert cùng các cố vấn cao cấp của họ thường xuyên có các cuộc gặp gỡ để thống nhất lịch trình làm việc, các vấn đề ưu tiên và đưa ra các chiến lược.

Tuy nhiên, các lãnh đạo đảng không chỉ dựa vào quyền thuyết phục của họ. Một mạng lưới chính trị không chính thức và cơ hội tiếp cận với thông tin chiến lược khiến cho họ có những lợi thế trong việc gây ảnh hưởng đối với các đồng nghiệp.

> Do một hệ thống kiểm tra được cải thiện và do các thành viên sẽ đáp lại một cách thẳng thắn hơn đối với những thăm dò của ban lãnh đạo so với những cuộc thăm dò của các nhà vận động hành lang hay Nhà Trắng, các lãnh đạo có thể có những thông tin quan trọng nhất trong một cuộc chiến lập pháp – thông tin về việc số phiếu sẽ đi theo chiều hướng nào và đôi khi còn cho biết làm thế nào để giành được sự ủng hộ của một số thành viên nhất định.[68]

Các lãnh đạo cao cấp có thể giành hay rút lại hàng loạt các phần thưởng có giá trị tượng trưng hoặc vật chất. Họ có thể chỉ định các nhà lập pháp vào các ủy ban đặc biệt hay ủy ban lựa chọn, gây ảnh hưởng trong việc bổ nhiệm vào các ủy ban thường trực, giúp đỡ cho chiến dịch tái cử, và tìm cách tiếp cận dễ dàng hơn tới Nhà Trắng và các bộ ngành của ngành hành pháp.

Cố vấn cho Tổng thống. Trách nhiệm truyền thống của các lãnh đạo đảng là gặp gỡ tổng thống để thảo luận về các mục tiêu của chính quyền và trình bày những quan điểm của ngành lập pháp

đối với những việc nên làm và không nên làm của ngành hành pháp. Trách nhiệm cố vấn này chủ yếu được các lãnh đạo đảng của tổng thống thực hiện. Nhưng các tổng thống cũng thảo luận với các lãnh đạo đảng phe đối lập. Theo lời mời của các lãnh đạo đảng trong Quốc hội Cộng hòa, Tổng thống Clinton đã đích thân đến Đồi Capitol trong những ngày đầu của Quốc hội khoá 105 để gặp Lott, Gingrich, và các lãnh đạo phe Cộng hòa khác. Mục đích của cuộc gặp gỡ là tìm ra những điểm chung trên một vài vấn đề ưu tiên. Nhưng phải mãi đến tháng Bảy 1997 thì những bước tiến triển nhảy vọt mới xuất hiện, đó là khi cả hai bên ủng hộ một kế hoạch cân bằng ngân sách (Xem Chương 13).

Nhiệm vụ đảng phái

Tổ chức trong đảng. Các lãnh đạo cao cấp trong Quốc hội giúp tổ chức đảng của họ bằng cách chọn lựa các thành viên của đảng vào các ủy ban thường trực, sửa đổi lại các quy định của đảng, chọn lựa các lãnh đạo khác của đảng, chỉ định các ủy ban của đảng, và gây ảnh hưởng lên công việc hoạch định chính sách.

Thúc đẩy sự đoàn kết trong đảng. Một nhiệm vụ khác của ban lãnh đạo là tạo ra sự đoàn kết của đảng trong Quốc hội trên những vấn đề lập pháp được ưu tiên. Everett Dirksen (lãnh đạo phe thiểu số, những năm 1959-1969) đã sử dụng phương pháp tập hợp xã hội để hoàn thành mục tiêu trên:

> Dirksen hướng các thành viên của đảng mình tập trung vào một loạt các vấn đề xã hội. Ông tổ chức những bữa tiệc cốctai tại một câu lạc bộ nhạc đồng quê ở Washington, mời tất cả các thượng nghị sĩ phe Cộng hòa và đôi khi cả các bà vợ của họ. Những việc này được Dirksen tính toán để thúc đẩy sự đồng thuận trong đảng và tạo dựng một bầu không khí thân thiện cho bản thân ông ta với các nghị sĩ Đảng Cộng hòa.[69]

Nhưng sự hỗ trợ của các lãnh đạo đảng đối với các đảng viên của mình đã vượt quá cả những lời mời tiếp tân mang tính xã hội. Các lãnh đạo xếp lịch các dự luật cho những thành viên, cung cấp cho họ những thông tin chính trị kịp thời, cố vấn cho họ trong các vấn đề về bầu cử, gặp gỡ cử tri của họ, giúp họ giành được những vị trí bổ nhiệm tốt trong các ủy ban, và cuối cùng là làm việc với họ

để vạch ra những nghị trình về chính sách. Thỉnh thoảng, các lãnh đạo lại tổ chức các "cuộc họp kín" trong đảng, nơi các thành viên có thể thảo luận về mục tiêu và chính sách của đảng, xem xét những sáng kiến lập pháp cụ thể, đưa ra những quan điểm khác nhau và giải quyết các tranh chấp.

Công bố các quan điểm của đảng. Người ta trông đợi các lãnh đạo đảng công bố chính sách và thành quả mà đảng đạt được. Họ diễn thuyết trên nhiều diễn đàn khác nhau, xuất hiện trên đài phát thanh và các buổi thảo luận trên truyền hình, viết các bài trên báo và tạp chí, tổ chức các cuộc họp báo. Tầm quan trọng của vai trò phát ngôn viên đã tăng lên mạnh mẽ trong những năm gần đây, một phần do những ảnh hưởng chính trị của giới truyền thông. Một học giả đã nhận xét: "Chúng ta đã tạo ra một bối cảnh, khi mà bạn có thể thực sự kiểm soát được quá trình lập pháp bằng cách gây ảnh hưởng đối với dư luận, chứ không phải bằng cách mặc cả về số phiếu."[70]

Hội thảo của phe Cộng hòa trong Hạ viện, cũng như các phiên họp riêng khác của đảng trên Đồi Capitol, sẽ cung cấp cho các thành viên "những đề tài cần nói" trong các cuộc gặp với các nhà báo hay giới cử tri. Năm 1995, hội thảo của phe Cộng hòa đã cung cấp hàng loạt thông tin giải thích lý do tại sao phe Cộng hòa lại có thể làm cho cử tri tin tưởng vào đường lối của phe Cộng hòa là muốn cải cách y tế cho người già.[71] Một đoạn băng video dài 8 phút đã được chuẩn bị sẵn, và đảng viên Cộng hòa đã được khuyến khích trình chiếu nó tại các cuộc gặp ở các thị trấn của họ. Nội dung đoạn băng video này nhấn mạnh rằng các nhà lập pháp Đảng Cộng hòa đang cố gắng bảo vệ chương trình Chăm sóc sức khoẻ cho người già, chương trình y tế quan trọng của chính phủ.[72] Phe Dân chủ cũng có những thông tin riêng của họ, trong đó họ được đề nghị nhấn mạnh rằng phe Cộng hòa đang cắt giảm ngân sách chăm sóc sức khoẻ cho người già để trả cho việc cắt giảm thuế. Phe Cộng hòa đã thua trong cuộc chiến quan hệ với công chúng - và chỉ kiểm soát được Hạ viện khóa 105 một cách mong manh. Thành công hơn trong việc công bố quan điểm của họ, phe Dân chủ đã thuyết phục mọi người rằng phe Cộng hòa muốn cắt giảm ngân sách của Chương trình chăm sóc sức khoẻ cho người già để bù đắp những cắt giảm thuế cho người giàu.

Hỗ trợ các cuộc tranh cử. Các lãnh đạo đảng hỗ trợ cho các thành viên của đảng mình trong chiến dịch tái cử bằng cách gây quỹ và tìm kiếm sự ủng hộ. Năm 1995, với việc lần đầu tiên phe Cộng hòa kiểm soát Quốc hội kể từ bốn thập kỷ qua, các nhà lập pháp của họ đã nhanh chóng biến vị trí đa số của họ thành lợi thế trong các cuộc gây quỹ. Họ sớm "xoá mọi kỷ lục về gây quỹ và chứng minh câu châm ngôn tại Washington rằng có quyền là có tiền." Các lãnh đạo cao cấp của Đảng Cộng hòa đã sử dụng các ảnh hưởng chính trị của mình để "khuyến khích các nhóm quyền lợi giúp đỡ các nghị sĩ mới trúng cử của đảng trả nợ trong chiến dịch tranh cử" và thu hút ngân quỹ cho các chiến dịch tranh cử tiếp theo của các đồng sự của họ trong Đảng Cộng hòa.[73] Thực tế, trong các cuộc bầu cử năm 1996, lần đầu tiên phe Cộng hòa đã đánh bật phe Dân chủ trong lĩnh vực gây quỹ tại các ủy ban hành động chính trị (PAC).[74]

Các thành viên dự định sẽ ra tranh cử một vị trí lãnh đạo phân phối quỹ tranh cử như một thông lệ hoạt động hiển nhiên. Họ lập riêng cho mình một ủy ban hành động chính trị (PAC) và biếu tiền cho các ứng cử viên khác nhau trong đảng. Như một nhận xét về khả năng gây quỹ của các lãnh đạo đảng, "dường như công việc của người gây quỹ đã trở nên quan trọng hơn đối với sự kỳ vọng của các thượng nghị sĩ vào vai trò của lãnh đạo phe đa số. Vì vậy, các ứng cử viên không phải cố gắng lắm để mua phiếu bằng việc họ phải chứng minh khả năng họ có thể thực hiện vai trò đó tốt đến đâu."[75] Khả năng gây quỹ cho các đồng nghiệp là một tiêu chuẩn ngày càng quan trọng trong việc đánh giá các nhà lãnh đạo có triển vọng của đảng và nó còn cho thấy khả năng phối hợp tài tình của nhà lãnh đạo giữa hai chức năng của Quốc hội: cơ quan đại diện, nơi cần có tiền để tham gia vào, và cơ quan lập pháp, nơi quyền lực có thể làm chủ.

Các phiên họp riêng của đảng, các ủy ban và các nhóm không chính thức

Lãnh đạo của Hạ viện và Thượng viện hoạt động trong những bối cảnh thể chế khác nhau. Tại Hạ viện, một cơ quan rộng hơn và cũng ít mang tính cá nhân hơn, các lãnh đạo đa số đôi khi phớt lờ những yêu cầu của đảng thiểu số. Điều này hiếm khi xảy ra tại

Thượng viện, nơi vẫn thường nhấn mạnh tới quyền cá nhân, quyền thiểu số, sự hỗ trợ lẫn nhau và sự thoả hiệp qua lại. Kết quả là xung đột đảng phái, có khuynh hướng phần nào dịu hơn so với trong Hạ viện, nơi các cuộc chiến đảng phái gay gắt xảy ra thường xuyên. Bất chấp những khác biệt giữa hai đảng trong Hạ viện và Thượng viện, chúng vẫn được cấu thành từ ba thành tố chính: các phiên họp riêng của đảng, các ủy ban và các nhóm không chính thức trong đảng.

Các phiên họp riêng của đảng

Việc tổ chức tập hợp tất cả những thành viên trong một đảng gọi là hội nghị hay (trong trường hợp của phe Dân chủ tại Hạ viện) còn gọi là phiên họp riêng của đảng. Các hội nghị của đảng (các phiên họp riêng của đảng) bầu ra các lãnh đạo, thông qua nhiệm vụ của các ủy ban, sắp xếp vị trí cho các thành viên, và thảo luận về chính sách lập pháp và chính sách của đảng. Trong một lời giải thích tương đối sát với thực tế của hai đảng, một thành viên cao cấp của Đảng Dân chủ tại Hạ viện đã giải thích làm thế nào để phiên họp riêng của đảng có thể tạo ra được sự đồng thuận trên các vấn đề:

> Phiên họp riêng của đảng là nơi mà vô số các cuộc thảo luận tự do diễn ra đối với các vấn đề và là nơi mà đôi khi để gia tăng sự nhất trí• Hầu hết các cuộc thảo luận, mặc dù đã diễn ra tại các cuộc họp của ban lãnh đạo, các cuộc họp của các chủ tịch ủy ban và tại các cuộc gặp của các thành viên kiểm tra, đều kết thúc tại một diễn đàn rộng hơn - đó là phiên họp riêng của đảng, nơi tất cả các thành viên của Đảng Dân chủ đều có quyền tham gia. Bạn không tổ chức bỏ phiếu, nhưng bạn sẽ cố gắng thúc đẩy để đạt được sự nhất trí và giành được sự nhượng bộ khi cần thiết, và bày tỏ quan điểm thuyết phục nhất có thể được ủng hộ bởi tối đa các thành viên của Đảng Dân chủ.[76]

Hội nghị của Đảng Cộng hòa cũng rất chủ động trong việc thu hút sự chú ý của giới truyền thông trên toàn quốc đối với các ưu tiên của họ. Ví dụ, trong một cuộc hội nghị của phe Cộng hòa, các lãnh đạo đảng đã thúc giục các đảng viên của họ "sử dụng các chương trình tin tức trên truyền hình và các tạp chí để loan tải các thông điệp của phe Cộng hòa về các chương trình (liên bang) mà

họ cảm thấy lãng phí tiền đóng thuế của người dân."[77]

Tóm lại, các phiên họp riêng của đảng là một diễn đàn rất hữu ích, nơi các thành viên của đảng và các lãnh đạo của họ có thể tiếp cận và tác động đến quan điểm về các về thủ tục và thể chế. Trong một số ít trường hợp, phiên họp riêng của đảng cũng có thể bỏ phiếu để loại một thành viên kỳ cựu trong ủy ban của họ hay kể cả các lãnh đạo ủy ban. Các lãnh đạo ủy ban thường bị buộc phải rời vị trí khi có những buộc tội về mặt pháp lý chống lại họ (ví dụ, khi họ bị kết tội). Đôi khi các tổng thống thường tham dự các phiên họp riêng trong đảng của họ tại Hạ viện hay Thượng viện để "chấn chỉnh đội ngũ". Trước các cuộc bầu cử tháng Mười một 1998, Tổng thống Clinton đã nói với Hội nghị của Đảng Dân chủ: "Chúng ta dự trù sẽ đưa ra các vấn đề, gây quỹ và gây náo động!"[78]

Các ủy ban của đảng

Mỗi đảng trong bốn nhóm đảng của Quốc hội đều thành lập các ủy ban để phục vụ cho nhu cầu và mục đích của đảng mình (Xem Bảng 6.1). Ví dụ như cả bốn nhóm đảng trên Đồi Capitol đều có Ủy ban Chính sách. Các ủy ban này không thực sự hoạch định "chính sách", nhưng họ tư vấn về lịch trình, khuyến khích sự thống nhất trong đảng, nghiên cứu các vấn đề cụ thể và các vấn đề chính trị, phân phát các tài liệu chính sách, theo dõi các cuộc bỏ phiếu trong đảng về các vấn đề, thảo luận và thực thi các chính sách của đảng. Ảnh hưởng của các ủy ban này thay đổi theo thời gian, bắt đầu trở nên quan trọng hơn khi đảng của họ không còn nắm quyền kiểm soát Nhà Trắng nữa và vì vậy cần có một sự hướng dẫn về mặt chính sách. Hai ủy ban chính sách trong Thượng viện thường duy trì các trang web giúp các thành viên và nhân viên của đảng có thể truy cập bất cứ lúc nào để tìm các thông tin có liên quan. Các ủy ban quan trọng khác của đảng là ủy ban chiến dịch tranh cử và ủy ban bổ nhiệm.

Các nhóm không chính thức trong đảng

Cùng với các ủy ban của đảng, một loạt các nhóm không chính thức khác nhau hoạt động trên Đồi Capitol. Các lãnh đạo Thượng viện và Hạ viện triển khai các nhóm nhiệm vụ của đảng (xem Chương 7) để thiết lập các lựa chọn chính sách, vạch chiến lược và

phối hợp hành động. Năm 1998, có hơn 175 nhóm không chính thức trên Đồi Capitol (xem Chương 12). Chúng là tập hợp người của một đảng hay cả hai đảng, của một viện hay cả hai viện. Nhóm Hành động của phe Cộng hòa bảo thủ trong Hạ viện (CATs) rất quan tâm đến các lĩnh vực "giảm thuế, giảm vai trò của chính phủ và giảm bớt các quy định của chính phủ liên bang."[79] Một nhóm ôn hòa của những người Cộng hòa có tên là Nhóm ăn trưa vào thứ Ba đôi khi phản đối các hành động của các đồng sự bảo thủ. Các nhà lãnh đạo Đảng Cộng hòa có nhiệm vụ điều chỉnh các lợi ích của các nhóm, đặc biệt trong bối cảnh sự chia rẽ đảng phái sát sao như trong Hạ viện khóa 106. Đoàn kết với nhau, chỉ cần một nhóm sáu người cũng có thể gây ảnh hưởng lớn lên số phận của các dự luật.

Sự thay đổi và tính kế thừa của hệ thống đảng phái

Một số đặc trưng của hệ thống đảng phái hiện nay trên Đồi Capitol vẫn còn nguyên. Số khác phản ánh sự kế thừa; số còn lại tập trung vào sự thay đổi. Trong số những đặc trưng đó có sức sống của các đảng phái trong Quốc hội, sự trường tồn của hệ thống hai đảng và những thông lệ thiết lập các liên minh mới.

Các đảng phái mạnh trong Quốc hội

Với bất kỳ cuộc thử nghiệm nào; cả bốn đảng phái trên Đồi Capitol - phe Dân chủ trong Hạ viện và Thượng viện, phe Cộng hòa trong Thượng viện và Hạ viện - đều phát triển mạnh. Các nhân tố liên quan tới tổ chức đều rất chặt chẽ và năng động, lãnh đạo thì ngày càng có ảnh hưởng và các cuộc bỏ phiếu trong đảng diễn ra ở những cấp độ tương đối cao. Các đảng phái trong Quốc hội được hỗ trợ bởi một đội ngũ các ủy ban chiến dịch tranh cử của Quốc hội mang tính chuyên nghiệp cao và được tổ chức tốt, các ủy ban này có nhiệm vụ tối thượng là phải giành hoặc giữ được quyền kiểm soát đa số trong Hạ viện và Thượng viện.[80] Các ủy ban vận động tranh cử tuyển mộ và đào tạo các ứng cử viên, gây quỹ và tham gia tìm hiểu các đảng đối lập, hướng mục tiêu vào các quận quan trọng, cung cấp những lời khuyên và các dịch vụ khác cho các cuộc thăm dò dư luận, phát triển các chiến lược bầu cử, và nhìn chung là làm tất cả mọi việc mà họ có thể để hỗ trợ cho chiến dịch tranh cử Quốc hội của các ứng cử viên đảng họ.[81]

Bảng 6-1 **Các ủy ban của đảng trong Thượng viện và Hạ viện**

Ủy ban	Số thành viên tương đối	Chức năng
Dân chủ Thượng viện		
Chính sách	24	Xem xét quan điểm của đảng về các biện pháp cụ thể và hỗ trợ lãnh đạo đảng trong việc thiết kế các dự luật
Chỉ đạo và điều phối	20	Phân bổ các đảng viên Dân chủ đến các ủy ban và hoạt động điều phối chính sách và các vấn đề lập pháp cho Hội nghị Dân chủ
Chiến dịch vận động	15	Hoạt động để bầu ra các ứng cử viên thượng nghị sĩ Dân chủ vào Thượng viện
Công nghệ và giao thông liên lạc	13	Tăng cường hoạt động giao tiếp nội bộ và với bên ngoài trong các đảng viên Dân chủ
Cộng hòa Thượng viện		
Chính sách	26	Đưa ra các bản tóm tắt quan điểm của GOP về các vấn đề cụ thể; nghiên cứu các vấn đề thủ tục và định đặt quyền hạn; phác thảo các giải pháp thay thế về chính sách
Ủy ban về các ủy ban	9	Phân bổ các đảng viên Cộng hòa đến các ủy ban
Chiến dịch vận động	11	Hoạt động để bầu ra các ứng cử viên thượng nghị sĩ Cộng hòa vào Thượng viện
Dân chủ Hạ viện		
Chính sách	36	Hỗ trợ các lãnh đạo và Hội nghị Dân chủ trong việc thiết lập, thực hiện, nghiên cứu và trao đổi các ưu tiên của đảng
Chỉ đạo	44	Phân bổ các đảng viên Dân chủ đến các ủy ban
Chiến dịch vận động	40	Hỗ trợ trong việc bầu các đảng viên Dân chủ vào Hạ viện

Cộng hòa Hạ viện		
Chính sách	39	Xem xét các giải pháp thay thế về chính sách cho các đề nghị đa số và vận động để đi đến sự đồng thuận trong các đảng viên Cộng hòa
Chỉ đạo	27	Phân bổ các đảng viên Cộng hòa đến các ủy ban thường trực
Chiến dịch vận động	33	Vận động để bầu các đảng viên Cộng hòa vào Hạ viện

Chú thích: Tên chính thức của các ủy ban chiến dịch vận động của các đảng là như sau: Ủy ban chiến dịch vận động thượng nghị sĩ Dân chủ, Ủy ban thượng nghị sĩ Cộng hòa quốc gia, Ủy ban chiến dịch vận động Quốc hội Dân chủ và Ủy ban Quốc hội Cộng hòa quốc gia.

Phe Dân chủ và Cộng hòa hơn bao giờ hết bỏ phiếu theo đường lối của đảng về các vấn đề. Có nhiều lý do giải thích khuynh hướng này (khuynh hướng bỏ phiếu được đề cập kỹ hơn trong Chương 9). Trước hết, Đảng Dân chủ ngày càng tự do hơn về mặt tư tưởng và Đảng Cộng hòa thì ngày càng bảo thủ hơn so với trước đây. Như thượng nghị sĩ Orrin Hatch, Đảng Cộng hòa, bang Utah nhận xét: "Ngày nay, hầu hết phe Dân chủ đều nghiêng về tả; hầu hết phe Cộng hòa lại nghiêng về hữu; kết quả là còn rất ít người ôn hòa."[82] Yếu tố về dân số cũng phần nào giải thích cho sự phát triển này, đây là yếu tố thúc đẩy sự đồng thuận trong các cuộc bỏ phiếu ở mỗi đảng.

Sự thay đổi trong giới cử tri ở miền Nam dẫn tới việc ra tranh cử của các nghị sĩ Dân chủ, những người giống hơn về mặt tư tưởng với các đồng nghiệp của đảng họ đến từ các miền khác trên đất nước. Liên minh bảo thủ của những người Cộng hòa và phe Dân chủ miền Nam thống trị một thời không còn là một khối phiếu quan trọng trong Quốc hội ngày nay nữa. Các cuộc bầu cử gần đây đã cho thấy miền Nam hiện nay là đại bản doanh của phe Cộng hòa. Lần đầu tiên kể từ công cuộc tái thiết, có nhiều nhà lập pháp của miền Nam là người Cộng hòa hơn là phe Dân chủ. Trong khi đó, sự biến mất của "những người Cộng hòa Rockefeller" tự do trong hàng ngũ Đảng Cộng hòa dẫn đến sự thống trị của phe bảo thủ trong đảng.

Lý do thứ hai, khi số người đi bỏ phiếu giảm xuống, các nhà lập

pháp của mỗi đảng dựa nhiều hơn vào các cử tri tích cực bỏ phiếu trong cả các cuộc bầu cử sơ bộ và bầu cử toàn quốc. Kết quả là các nhà lập pháp có thể bị buộc phải bỏ phiếu theo sự thoả hiệp giữa hai đảng, trái với những quan tâm mạnh mẽ của các nhóm được tổ chức tốt, như Liên minh Thiên chúa giáo, Hiệp hội súng trường quốc gia hay các nghiệp đoàn lao động. Như một nhà phân tích đã nhận xét, các thành viên ôn hòa của Quốc hội trong Đảng Cộng hòa hiện nay:

> thậm chí ngay cả những nghị sĩ đương nhiệm, có khả năng giành thắng lợi trong các cuộc bầu cử toàn quốc với một chiến thắng áp đảo, cũng là các con tin trong cánh tả của đảng. Với rất ít ngoại lệ, họ dễ bị công kích do số lượng cử tri ít ỏi đi bỏ phiếu trong các vòng bầu cử sơ bộ, các cuộc bầu cử trong đó một số người bảo thủ đã được xác định có thể đánh bại hầu hết những nghị sĩ đương nhiệm được lòng dân, trong khi đa số cử tri không hề chú ý.[83]

Tính đảng phái quyết liệt trong Quốc hội - được tiếp sức bởi trào lưu "tấn công chính trị" trong bầu cử và lập pháp - thúc giục các lãnh đạo đảng đòi hỏi sự trung thành đảng phái trong nhiều cuộc bỏ phiếu, và họ thường xuyên có được. "Thủ tục luôn là các cuộc bỏ phiếu của đảng," trưởng ban kiểm tra của Đảng Cộng hòa tại Hạ viện DeLay tuyên bố như vậy.[84]

Đầu khoá Quốc hội 105, bầu không khí hận thù đảng phái đã trở nên hết sức căng thẳng trong Hạ viện (Chủ tịch Hạ viện Gingrich và lãnh đạo phe thiểu số Gephardt từ chối nói chuyện với nhau trong vòng một năm) tới mức một nhóm các nhà lập pháp lưỡng đảng đã phải tổ chức các cuộc gặp cuối tuần cho tất cả các thành viên và gia đình họ. Cái gọi là các cuộc gặp xã giao được tổ chức cho phép các thành viên với các quan điểm đảng phái khác nhau làm quen với nhau để hiểu biết nhau hơn. Điều đó sau này có thể khuyến khích họ làm việc với nhau trên tinh thần lưỡng đảng để giải quyết các khó khăn của đất nước. Để giảm nhẹ hơn nữa những thù nghịch giữa hai đảng, Chủ tịch Hạ viện Hastert và Gephardt đã tài trợ cho các cuộc gặp xã giao khác vào đầu Quốc hội khoá 106. Như hạ nghị sĩ Ray LaHood, Đảng Cộng hòa, bang Illinois, một trong những người tổ chức đã nói: "Chúng ta phải thừa nhận rằng quá trình luận tội chống lại Tổng thống Clinton đã

gây ra rất nhiều cảm giác khó xử."[85]

Đã có nhiều giai đoạn mang tính đảng phái quyết liệt, thậm chí trong cả Thượng viện vốn điềm đạm. Như thượng nghị sĩ Snowe nhận xét: "Toàn bộ Quốc hội đã trở nên phân cực hơn và mang tính đảng phái hơn, khiến cho việc đạt được những thoả thuận giữa hai đảng là rất khó khăn. Vấn đề càng quan trọng thì tính đảng phái càng thể hiện rõ."[86]

Với kiểu "tính đảng phái trong chính sách" này, một trong hai đảng của Quốc hội đã đẩy nhanh những biện pháp cụ thể (ví dụ như quyền phá thai hoặc các biện pháp giúp đỡ những người thiệt thòi) để thúc đẩy sự phân hoá chính trị trong đảng khác và liên kết sự thống nhất trong đảng mình. Mặt khác, "tính đảng phái theo tiến trình" liên quan đến các nỗ lực của lãnh đạo đảng để tổ chức sân chơi thủ tục nhằm thúc đẩy các nghị trình của đảng họ hay cản trở các mục tiêu của đảng kia.[87] Tính chất đảng phái theo tiến trình dễ bùng nổ trong Hạ viện do phe đa số kiểm soát (giả sử rằng có sự thống nhất trong đảng đa số) hơn là trong Thượng viện, nơi quyền lực được phân chia công bằng hơn giữa các cá nhân thượng nghị sĩ. Tóm lại, Quốc hội là một thiết chế mang tính đảng phái - có lẽ, hơn bao giờ hết trong lịch sử hiện đại.

Hệ thống hai đảng

Đảng Cộng hòa và Đảng Dân chủ thống trị nền chính trị và Quốc hội Hoa Kỳ từ giữa thế kỷ XIX. Các học giả đã đưa ra nhiều giả thuyết về nền chính trị lưỡng đảng của một quốc gia đa dạng như Hợp chúng quốc Hoa Kỳ. Một số người cho rằng nguồn gốc của hệ thống hai đảng của quốc gia là xuất phát từ những cuộc xung đột trong thời kỳ đầu giữa những người liên bang (ủng hộ một chính quyền quốc gia mạnh) và những người chống liên bang (ủng hộ một chính quyền quốc gia hạn chế). Chủ nghĩa lưỡng đảng này tiếp tục chia rẽ sau đó: miền Bắc chống lại miền Nam, miền Đông chống lại miền Tây, các lợi ích nông nghiệp chống lại các lợi ích tài chính và vùng nông thôn chống lại vùng thành thị.[88] Sự sắp đặt về mặt pháp lý, chính trị và hiến pháp là những cơ sở khác của hệ thống hai đảng. Rất nhiều cuộc bầu cử để bầu một thành viên Quốc hội ở các quận đã khuyến khích sự ra đời và duy trì hai đảng chính. Theo nguyên tắc người thắng cuộc sẽ giành tất cả, người nào

giành được đa số phiếu tại một bang hoặc một quận thì được bầu vào Thượng viện hoặc Hạ viện. Chính nguyên tắc này đã làm nản lòng sự ra đời của một đảng thứ ba. Thêm vào đó, nhiều bang đã có những bộ luật gây khó khăn cho việc thiết lập một đảng mới thứ ba.

Mặc dầu tính đảng phái lan tràn khắp trên Đồi Capitol, nhưng một khuynh hướng suy nghĩ độc lập, sự phân chia trong danh sách ứng cử, giới cử tri không theo một đảng phái nào cũng đang ngày càng gia tăng. Việc đăng ký của những cử tri không đảng phái ngày càng nhiều, sự thờ ơ về chính trị của lớp cử tri trẻ và các cuộc bầu cử tập trung vào ứng cử viên cũng là một trong những lý do lý giải sự phát triển này.[89] Không có đảng nào củng cố được sự kiểm soát của họ trong nhánh lập pháp. Vì vậy, các đảng trong Quốc hội đều cố gắng kêu gọi những nhóm tương đối nhỏ trong giới cử tri mà có thể làm nghiêng cán cân quyền lực về phía họ. Cả hai đảng trong Quốc hội đều ra sức thường xuyên lừa phỉnh để giành được sự ủng hộ của công chúng đối với nghị trình và các quan điểm của họ trong các vấn đề.

Mặc dù có nhiều nguyên nhân kết hợp lại tạo ra một hệ thống hai đảng, một điều rõ ràng là rất ít xuất hiện các nhà lập pháp của đảng thứ ba, hay nhà lập pháp độc lập được bầu vào Quốc hội trong thế kỷ XX. Quốc hội khoá 63 (1913-1915) có số lượng thành viên đông đảo nhất là của các đảng thiểu số: một thượng nghị sĩ cấp tiến và 19 hạ nghị sĩ được bầu thuộc đảng cấp tiến, Đảng Cộng hòa cấp tiến hay hạ nghị sĩ độc lập. Kể từ năm 1951, chỉ còn ba thượng nghị sĩ và bốn hạ nghị sĩ được bầu từ các đảng thiểu số hay độc lập. Hầu hết các nhà lập pháp này đã chuyển sang một đảng lớn hay cùng bỏ phiếu với họ trên những vấn đề mang tính tổ chức, trong đó phụ thuộc vào sự kiểm soát của đảng. Các thành viên của đảng thứ ba không có địa vị về mặt thiết chế. Sự tham gia của họ vào các vấn đề của Đảng Dân chủ hay Cộng hòa chỉ với tư cách là "khách mời."

Hạ nghị sĩ Bernard Sanders, bang Vermont, được bầu lần đầu tiên vào năm 1990, là người độc lập duy nhất làm việc tại Quốc hội trong bốn thập kỷ (và là đảng viên Đảng Xã hội đầu tiên kể từ năm 1923). Sanders dự định sẽ gia nhập phiên họp riêng của Đảng Dân chủ, nhưng một số thành viên trong đảng đã phản đối điều này vì

họ cho rằng một người tự xưng là theo quan điểm xã hội tham gia vào cuộc có thể sẽ làm tổn hại hình ảnh của đảng và gây ra những rắc rối trong các chiến dịch tái cử của những người Dân chủ ở những quận có tư tưởng bảo thủ. Mặc dù không trở thành một thành viên của cuộc họp, Sanders vẫn được những người Dân chủ chỉ định vào các ủy ban và thường bỏ phiếu theo đường lối của đảng này.

Những cải tiến trong việc xây dựng liên minh

Để đạt được kết quả trong công việc lập pháp như mong muốn, các nhà lãnh đạo đảng ngày càng sử dụng nhiều chiến lược truyền thông, các gói dự luật và các kế hoạch chiến lược. Việc cải tổ thủ tục cũng là một yếu tố quan trọng trong kho vũ khí lợi hại của các nhà lãnh đạo đảng. (Việc trao đổi thông tin đa chiều và các nhóm công tác đặc biệt được thảo luận trong Chương 7. "Những quy định" mang tính sáng tạo của Ủy ban Luật lệ của Hạ viện và những thỏa thuận nhất trí mới trong Thượng viện sẽ được thảo luận ở Chương 8).

Các chiến lược truyền thông. Lãnh đạo các đảng hiểu rằng những chính sách đối với giới truyền thông (sử dụng báo chí, truyền hình, phát thanh, các cuộc thăm dò, các bài phát biểu, v.v.) là rất quan trọng trong việc thông qua hay ngăn chặn các dự luật. Họ thành lập "các nhóm giải quyết vấn đề", "nhóm thông điệp," hay "nhóm chủ đề" nhằm phối hợp và tổ chức các sự kiện chính trị và các chiến lược về truyền thông để chuyển các thông điệp của đảng đến công chúng. Các trò chơi "bên trong" - dàn xếp trong hậu trường để tập hợp được phiếu bầu - không còn đủ để thông qua được các biện pháp quan trọng hay gây bất đồng. Trò chơi bên ngoài cũng rất cần thiết - đó là việc gây ảnh hưởng đối với dư luận và tạo ra sự ủng hộ của dân chúng đối với các sáng kiến chính sách.

Trong Quốc hội khoá 105, lãnh đạo của phe Dân chủ tại Thượng viện Tom Daschle đã tổ chức một chiến dịch vận động báo chí khá thành công cho một dự luật trợ giúp các nạn nhân bão lụt ở miền Trung Tây và các bang Dakota. Phe Cộng hòa trong Quốc hội đã thêm vào hai phần "bổ sung" gây tranh cãi (những đề xuất chính sách không liên quan) đối với dự luật cứu trợ thảm hoạ này. Tổng thống Clinton đã thực hiện lời hứa của mình là

phủ quyết dự luật nếu có phần bổ sung (một trong số đó có liên quan đến việc tự động tài trợ cho các chương trình của chính phủ và điều khoản bổ sung thứ hai hạn chế việc sử dụng các mẫu thống kê đối với cuộc điều tra toàn diện năm 2000) cũng nằm trong dự luật này.

Để bi kịch hoá vấn đề của các nạn nhân bị bão lụt - nhiều người trong số họ đang sống ở những nơi trú ẩn tạm bợ - phe Dân chủ đứng đầu là Tom Daschle đã có kế hoạch đưa vấn đề ra toàn thể Thượng viện, nhưng lãnh tụ phe đa số Lott đã hoãn buổi họp đến ba lần trong tuần nhằm ngăn cản hành động đó. Vì vậy, "Daschle đã biến văn phòng của ông ta thành một trung tâm báo chí, triệu tập 24 thượng nghị sĩ và 16 hạ nghị sĩ phe Dân chủ thức suốt một đêm; trong đêm đó, họ đã đưa lên các sóng phát thanh lời yêu cầu cứu trợ các nạn nhân bị bão lụt vùng Trung Tây."[90] Với các cuộc thăm dò dân chúng và việc các phương tiện truyền thông lên án phe Cộng hòa về vấn đề trì hoãn cứu trợ những nạn nhân vùng lũ lụt, phe Cộng hòa trong Quốc hội cuối cùng đã phải đầu hàng phe Dân chủ. Các điều khoản bổ sung đã bị loại bỏ và một dự luật "vô điều kiện" đã được chuyển tới Nhà Trắng để ký và trở thành luật.

Các dự luật cả gói. Một hiện tượng của công việc lập pháp ngày nay là sự gia tăng các dự luật đồ sộ - các dự luật dài đến hàng trăm hoặc hàng ngàn trang. Việc thông qua rất nhiều chính sách hết sức quan trọng trong Quốc hội đôi khi chỉ gói gọn ở bốn hay năm dự luật trọn gói. Có nhiều lý do giải thích cho việc sử dụng công cụ "trọn gói" này. Ví dụ như một số sáng kiến được sáp nhập vào các dự luật khổng lồ nhằm tăng cơ hội được thông qua. Gộp các chương trình được ưa thích với việc cắt giảm chi tiêu dễ động chạm sẽ gia tăng cơ hội được thông qua. Chiến thuật này sẽ làm giảm số lượng các cuộc bỏ phiếu khó khăn mà các nhà lập pháp không chấp nhận và tạo cho chúng một vỏ bọc chính trị. Các thành viên có thể giải thích với giới cử tri đang bực tức hay với các nhóm rằng họ phải ủng hộ một điều khoản toàn bộ "không thể tách biệt", bởi vì các phần chia nhỏ của nó không được đưa ra để bỏ phiếu riêng rẽ.

Sự sáp nhập của nhiều dự luật lại với nhau có thể gia tăng cơ hội tập trung được sự ủng hộ hơn. (Mối quan tâm trái ngược nhau là một dự luật khổng lồ có thể thu hút "liên minh thiểu số" với số

phiếu cần thiết để phản đối một điều luật). "Những điều khoản ngọt ngào" được thêm vào để tranh thủ sự ủng hộ của cử tri, hay những quy định mà không thể giành được sự ủng hộ đa số nếu nằm trong các dự luật độc lập có thể được che lấp trong một dự luật khổng lồ. Dự luật khổng lồ đôi khi còn gia tăng ảnh hưởng của Quốc hội đối với ngành hành pháp. Nhận thấy rằng chính quyền Clinton muốn Quốc hội thông qua ngân sách cho Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF), những người bảo thủ trong Hạ viện đã ngăn cản dự luật IMF cho đến khi Nhà Trắng thông qua những quy định hạn chế phá thai dựa trên chính sách kế hoạch hóa gia đình quốc tế. Ngoại trưởng Madeleine K. Albright đã gọi chiến thuật này là "tống tiền của ngành lập pháp."[91]

Các lãnh đạo đảng sử dụng các nguồn lực và quyền lực để gây ảnh hưởng cụ thể và phối hợp đối với quá trình gộp này. "Dự luật cả gói này đặt quyền lực rất lớn vào tay các nhà lãnh đạo chủ chốt và nhân viên của họ," một thành viên của Hạ viện đã nhận xét như vậy.[92] Kết quả là các thành viên bình thường phải nhờ các lãnh đạo đảng hỗ trợ trong việc tạo ra một dự luật gộp có thể chấp nhận được ít nhất là đối với các thành viên của phe đa số. Các lãnh đạo của Hạ viện và Thượng viện thường thành lập các nhóm công tác đặc biệt của đảng để tập trung sự ủng hộ đối với các vấn đề ưu tiên của họ.

Phối hợp và lập kế hoạch chiến lược. Về các vấn đề chính sách quan trọng, việc phối hợp và vạch chiến lược có tầm quan trọng thiết yếu đối với khả năng lãnh đạo để tạo ra một liên minh thắng lợi. Các lãnh đạo cao cấp của Hạ viện và Thượng viện thường xuyên gặp gỡ các liên minh trong đảng để quảng bá kế hoạch của họ, tiên liệu các động thái lập pháp của phe đối lập và chuẩn bị đối phó. Ngay từ đầu Quốc hội khoá 106, Chủ tịch Hạ viện Hastert đã công bố chương trình nghị sự lập pháp gồm chín điểm trong một cuộc họp báo tổ chức rất thành công. Nghị trình được cấu trúc rất thận trọng nhằm thu hút sự ủng hộ của cả hai đảng. Nó được "thiết lập một phần là để đánh lạc hướng phe đối lập đối với các vấn đề của họ, dành cho phe Dân chủ một cơ hội rất hạn chế trong việc thay đổi vị thế của họ trong cuộc bầu cử năm 2000."[93] Hastert đã tổ chức "các phiên họp chiến lược với các chủ tịch ủy ban hai tuần một lần" và vẫn chú ý đến việc thúc đẩy sự phối hợp và trao đổi giữa

Thượng viện và Hạ viện, ông đã mời cố vấn cao cấp của lãnh đạo phe đa số tại Thượng viện Lott tới tham dự vào các cuộc họp hàng tuần của các lãnh đạo phe Cộng hòa.[94]

Phe Dân chủ thiểu số cũng tham gia vào sự tính toán chiến lược, đặc biệt là khi họ có những toan tính cho các cuộc bầu cử năm 2000. Họ cần thêm sáu ghế nữa để giành lại quyền kiểm soát Hạ viện. Liệu phe Dân chủ có nên thực hiện việc dán nhãn "bất động" vào Hạ viện khoá 106 bằng cách sử dụng chiến thuật "chiến tranh du kích" để làm chậm nghị trình của phe Cộng hòa hay bằng cách đưa ra các chính sách làm cho phe Cộng hòa không thể chấp nhận? Hay họ nên hợp tác với phe Cộng hòa để làm cho Hạ viện khoá 106 có thể tạo ra những thành công quan trọng về mặt lập pháp? Như hạ nghị sĩ Barney Frank, Đảng Dân chủ, bang Massachussets, đã có lần nhận xét:

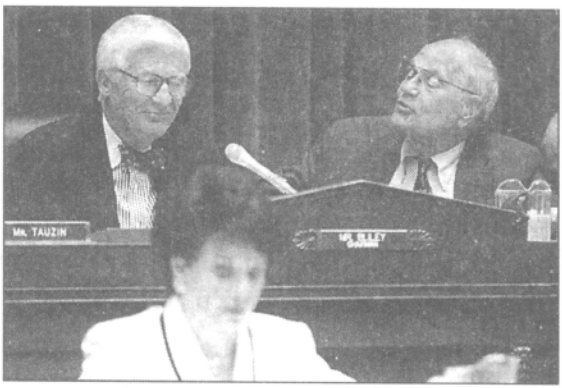
> Làm thế nào anh có thể lãnh đạo theo một hướng không gây tranh cãi... và cùng lúc đưa một lời kêu gọi công chúng để khi một sự kiện quan trọng về chính trị hay lập pháp xảy ra, anh sẽ được sự ủng hộ của phe đa số?[95]

Kết luận

Các đảng trong Quốc hội có tổ chức rất chặt chẽ và công phu, các lãnh đạo của họ thực thi rất nhiều vai trò và trách nhiệm. Như Byrd đã giải thích khi ông còn giữ chức lãnh đạo đa số tại Thượng viện: "Lãnh đạo đa số tại Thượng viện là làm cho mọi việc được tiến hành dễ dàng, ông ta kiến tạo, đặt kế hoạch, sắp xếp lịch, tham gia tích cực vào sự phát triển của ngành lập pháp, có mặt vào những thời điểm quan trọng tại Thượng viện, đưa ra các đề xuất sửa đổi, bày tỏ quan điểm thay mặt ngành lập pháp và giúp hình thành những ảnh hưởng của ngành này."[96] Lãnh đạo của đảng có khả năng làm nhiều điều, nhưng không thể ra lệnh cho các đồng sự của họ. Quyền lãnh đạo của họ chủ yếu dựa vào tài năng của họ trong việc đưa ra những lý do để người khác phục tùng họ.

Như chúng ta đã thấy, "nguyên tắc đảng" đã hình thành nên Quốc hội. Tuy nhiên, chính "nguyên tắc ủy ban" lại tạo ra các biện

pháp hành động cụ thể của Quốc hội. Hai nguyên tắc này thường xuyên xung đột với nhau. Cái trước thì nhấn mạnh đến sự đoàn kết, cái sau thì nhấn mạnh đến tách rời. Các lãnh đạo đảng phải nỗ lực để điều hành một thiết chế bị phân tán về quyền hoạch định chính sách cho vô số nhóm công việc khác nhau. Tóm lại, các nhà lãnh đạo đảng phải cung cấp một lực hướng tâm để cân bằng những ảnh hưởng ly tâm của các ủy ban.





Hai mặt của công việc ở Ủy ban. Ảnh trên, chủ tịch Uỷ ban thương mại Hạ viện Thomas. J. Bliley Jr., bang Virginia đang đàm đạo với một đảng viên Dân chủ có vai vế (và là cựu chủ tịch) John D. Dingell, bang Michigan. Ảnh dưới, Ủy ban đối ngoại Thượng viện tổ chức một buổi điều trần công khai trong tòa nhà Hart Office. Đằng sau các thượng nghị sĩ là những nhân viên phụ tá, và giữa các thượng nghị sĩ và những người chứng kiến là các nhà nhiếp ảnh báo chí - những người trung gian giữa "hai Quốc hội".

7

Các ủy ban: Những công xưởng của Quốc hội

Các ủy ban phục vụ cho hai mục đích bao trùm: cá nhân và thể chế. Về mặt cá nhân, từ địa vị của mình tại các ủy ban, các nhà làm luật tìm kiếm cách thức để đem lại lợi ích cho các nhóm cử tri của họ. Một thành viên Hạ viện đã thừa nhận: "Trong chừng mực mà tôi có thể nhận thấy, chỉ có một lý do cơ bản duy nhất để có mặt trong một ủy ban các công trình công cộng. Nó không phải là "sự khuyến khích trí tuệ." "Điều chủ yếu nhất là tôi muốn mang được các dự án nhà ở về cho quận của tôi."[1] Với kỷ lục về số đại biểu có nguyện vọng được bố trí vào ủy ban này, nó đã phát triển thành ủy ban lớn nhất trong lịch sử của Quốc hội (75 thành viên). Các nghị sĩ của Quốc hội hiểu mối liên quan trong việc bầu lại giữa việc bổ nhiệm họ vào các ủy ban và những cơ hội bầu cử của họ.

Các ủy ban cũng giúp cho các nhà lập pháp có thể sử dụng hoặc phát triển tri thức sâu về chuyên môn trong những lĩnh vực mà họ quan tâm. Chẳng hạn, một cựu giáo viên có thể xin được phân bổ vào ủy ban giáo dục. Và một số bộ phận như "các ủy ban có thế lực" về thuế và phân bổ ngân sách giúp các thành viên có thể gây ảnh hưởng cá nhân với những đồng sự của họ. Hạ nghị sĩ Dick Armey, Đảng Cộng hòa, bang Texas, giải thích rằng các thành viên xin được vào Ủy ban Phân bổ ngân sách của Hạ viện vì "ngay tức khắc... họ có được rất nhiều người bạn mới, và chúng ta đều biết vì sao": nhóm này kiểm soát việc phân phối số tiền được toàn quyền sử dụng của liên bang.[2]

Về mặt thể chế, các ủy ban là những trung tâm hoạch định chính sách, giám sát các cơ quan liên bang và giáo dục công cộng (chủ yếu là thông qua các cuộc điều trần mà họ tổ chức). Bằng việc phân chia các thành viên thành một số "cơ quan lập pháp nhỏ", Hạ viện và Thượng viện có thể đồng thời xem xét hàng chục bộ luật được đề xuất.[3] Nếu không có các ủy ban này thì một cơ quan lập pháp với 100 thượng nghị sĩ và 440 thành viên Hạ viện sẽ không thể xử lý nổi khoảng 10.000 dự luật, với gần 100.000 trường hợp bổ

nhiệm cứ hai năm một lần, một ngân sách quốc gia vào khoảng 1,8 ngàn tỷ đôla và vô số các vấn đề đang gây tranh cãi nữa. Mặc dù những hoạt động tại nghị trường thường hạn chế công việc lập pháp, song các ủy ban là phương tiện mà nhờ đó Quốc hội có thể xem xét kỹ lưỡng hàng núi các dự luật, đề xuất và vấn đề, điều không thể thực hiện được nếu thiếu vắng phương tiện này.

Các ủy ban của Quốc hội còn phục vụ một chức năng thể chế quan trọng nữa trong hệ thống chính trị của chúng ta: họ hoạt động với tư cách là những "chiếc van an toàn", hay là những cửa xả cho các cuộc thảo luận hay tranh cãi mang tính quốc gia. Những trách nhiệm về quân sự và kinh tế, sự chuyển dịch nhân khẩu, các hiệp định thương mại, những mối quan tâm về môi trường toàn cầu, cuộc chiến tranh thuốc phiện, những ách tắc về xã hội do tiến bộ công nghệ gây ra và chi phí ngày càng tăng của việc chăm sóc sức khoẻ đã đặt hệ thống chính trị vào trạng thái vô cùng căng thẳng. Là những diễn đàn cho các cuộc tranh luận công khai, các ủy ban của Quốc hội giúp giải toả, xoa dịu và khắc phục tình trạng căng thẳng này. Hơn nữa, chức năng làm van an toàn khiến cho các công dân có được cảm nhận mạnh mẽ hơn về sự tham gia vào việc ra quyết định của quốc gia và giúp giáo dục các thành viên về những vấn đề công cộng.

Những mục đích cá nhân và thể chế của hệ thống ủy ban có thể xung đột với nhau. Do các thành viên có xu hướng thiên vị các ủy ban bởi những lý do cử tri hoặc nghề nghiệp, nên họ không phải là những vị trọng tài vô tư nhất đối với những chính sách mà họ có thẩm quyền. Thượng nghị sĩ Charles E. Schumer, một người thuộc Đảng Dân chủ của New York, đã thừa nhận rằng: "Một trong những điểm yếu của hệ thống này là những người bị thu hút tới một tiểu ban như Tiểu ban Nông nghiệp, chẳng hạn, là những người mà cử tri của họ được hưởng lợi ích từ các chương trình nông trại. Và vì thế họ sẽ ủng hộ những chương trình này và họ sẽ không muốn cắt giảm chúng, ngay cả với những chương trình rất lãng phí."[4]

Mục đích của các ủy ban

Lời bình luận của thượng nghị sĩ Schumer đã làm nổi lên một cuộc tranh cãi kéo dài về sự phát triển và các mục đích căn bản của

hệ thống ủy ban. Để giải thích cơ cấu tổ chức của các cơ quan lập pháp, các học giả đã phát triển những giả thuyết về phân phối, thông tin và đảng phái.

Giả thuyết phân phối nói rằng cơ quan lập pháp tạo ra các ủy ban để các nhà làm luật có được ảnh hưởng về chính sách trong các lĩnh vực quan trọng đối với sự tái cử của họ. Các thành viên tìm cách được phân bổ vào các ủy ban để "đem mầu mỡ" (hàng hoá và dịch vụ công cộng) về cho các cử tri của họ. Vì các nhà làm luật được tự lựa chọn những loại ủy ban này nên các ủy ban chỉ bao gồm toàn những người mà các học giả gọi là "những nhóm thiên vị", những thành viên mà sự ưu tiên giống nhau của họ đối với lợi ích của các cử tri đã đặt họ nằm ngoài các quan điểm toàn diện của một tư cách thành viên như một chỉnh thể. Nói tóm lại, các nhóm đa số của viện có thể cần phải kiềm chế những ủy ban đang hoạt động quá đà, bằng cách bác bỏ hay sửa đổi những hành động được đề xuất của họ.[5]

Cùng với nhiều trường hợp khác, các ủy ban nông nghiệp sẽ minh họa cho giả thuyết phân phối. Một thách thức quan trọng đối với phái Cộng hòa trong Quốc hội khoá 104 là liệu họ có thể cắt giảm được các khoản bao cấp cho các chương trình nông trại đem lại lợi ích cho những người ủng hộ họ ở nông thôn hay không. Nhưng có quá nhiều nhà làm luật của Đảng Cộng hòa xuất thân từ các bang nông nghiệp trong Ủy ban Nông nghiệp của Hạ viện đã phản đối những cắt giảm trợ cấp cây trồng, đến nỗi các lãnh tụ Đảng Cộng hòa phải can thiệp để bảo đảm rằng những khoản cắt giảm sẽ được thực hiện. Hạ nghị sĩ Dan Miller, Đảng Cộng hòa, bang Florida, nói: "Nếu chúng ta không thể cắt giảm được khoản chi tiêu của liên bang dành cho các chương trình chỉ làm lợi cho các nhóm cử tri của riêng chúng ta, thì tôi không biết chúng ta sẽ làm cách nào để có được một ngân sách cân bằng."[6]

Giả thuyết thông tin thì cho rằng các cơ quan lập pháp thiết lập các ủy ban nhằm cung cấp cho các nhà làm luật những kiến thức chuyên môn rất cần thiết để đưa ra những phán xét có đủ thông tin trong một thế giới phức tạp. Hơn nữa, sự phân công lao động trong hệ thống ủy ban làm tăng thêm vai trò của Quốc hội trong quan hệ với nhánh hành pháp. Thay vì được tạo thành chủ yếu từ những nhóm thiên vị, các ủy ban theo mô hình này sẽ có một tư cách thành

viên đa dạng với nhiều quan điểm khác nhau. Khi đó, mục tiêu cơ bản của các ủy ban là soạn thảo các chính sách để giải quyết những vấn đề của quốc gia.[7]

Giả thuyết đảng phái coi các thành viên ủy ban là đại diện của các cuộc họp nội bộ đảng của họ. Trên quan điểm này, các thành viên ủy ban được cho là sẽ ủng hộ các chương trình của đảng họ.

Đương nhiên, hệ thống ủy ban chứa đựng các khía cạnh của cả ba mô hình này. Các nhà làm luật quan tâm tới các vấn đề địa phương, song mỗi quận và tiểu bang còn chịu tác động của những mối quan tâm tầm quốc gia - ví dụ như điều kiện về nền kinh tế và môi trường. Các vấn đề đôi khi phù hợp với lý thuyết phân phối hơn là với lý thuyết thông tin hay đảng phái trong hoạch định chính sách. (Xem bảng tổng kết so sánh các học thuyết).

Vì những định hướng mang tính địa phương của cá nhân các thành viên có thể cản trở những chính sách công cộng tốt, nên Quốc hội có một số ít các ủy ban mang tính "kiểm soát", hay tập trung hoá, để xúc tiến sự gắn bó thể chế và chính sách đối với ủy ban và quan điểm đặc thù về chương trình. Ví dụ, mỗi viện đều có một Ủy ban Phân bổ ngân sách, ủy ban này đề xuất những giới hạn cho việc Quốc hội có thể chi tiêu bao nhiêu cho các lĩnh vực chức năng đã được xác định.[8]

Mặc dù các ủy ban là chuyên trách, song họ chú trọng và tập trung vào chính sách và giám sát các hoạt động của cá nhân các nhà làm luật. Trong chương này chúng tôi sẽ cho thấy các ủy ban ăn khớp như thế nào với chủ đề "hai Quốc hội" - định chế làm luật và cơ quan đại diện. Chúng tôi cũng sẽ đề cập những câu hỏi sau: kể từ Quốc hội khoá thứ nhất, các ủy ban đã thay đổi ra sao? Những loại ủy ban khác nhau là gì, và các thành viên được phân bổ vào các ủy ban đó như thế nào? Những cải cách nào đã làm biến đổi hoạt động của hệ thống ủy ban? Các ủy ban đã hoạch định chính sách như thế nào, và các thành viên thực hiện những nhiệm vụ gì ? Tóm lại, chúng tôi sẽ mô tả những gì xảy ra trong những công xưởng bận rộn này của Quốc hội.

Sự phát triển của hệ thống ủy ban

Trong những Quốc hội đầu tiên, nói chung các ủy ban thường là những nhóm tạm thời, được thành lập vì những nhiệm vụ cụ thể.

Ba quan điểm về vai trò của các ủy ban

Nhà khoa học chính trị Forrest Maltzman đã mô tả ba cách nhìn nhận phổ biến về các ủy ban: quan điểm ủy ban tự quyết; quan điểm viện thống trị và quan điểm đảng thống trị.

Quan điểm ủy ban tự quyết coi các ủy ban như "những đơn vị tự quyết, có thể kiểm soát các kết quả chính sách gắn với những phạm vi phán xét của họ. Vì các thành viên được phân phối các ghế trong ủy ban của họ theo cách không đáp ứng những ưu tiên chính sách của viện và, sau khi được chỉ định,... họ chấp nhận những tiêu chí của ủy ban và tiếp nhận những thông tin thiên lệch, họ có thể... đưa ra những chính sách mâu thuẫn với những ưu tiên của viện với tư cách là một tổng thể." Theo quan điểm này thì hệ thống ủy ban là một "thể nhị nguyên bao gồm chủ nghĩa hẹp hòi được thể chế hoá và hành vi có đi có lại."

Quan điểm viện thống trị dựa trên tiền đề là các thành viên của Hạ viện muốn được thuộc về một thể chế hữu hiệu và tạo ra được chính sách công cộng tốt. Maltzman giải thích rằng, "để đạt được các mục tiêu này, thể chế đó cần có thông tin và tri thức chuyên sâu. Thông qua phân công lao động, hệ thống ủy ban cung cấp những tri thức đó." Để kiểm soát việc các ủy ban sử dụng vị thế của họ nhằm làm lợi cho các thành viên của mình, "viện giữ quyền sửa đổi hoặc bác bỏ những đề xuất của ủy ban và khi cần có thể hủy bỏ hoặc cơ cấu lại các ủy ban của nó."

Quan điểm đảng thống trị dựa trên cơ sở hai tiền đề: tất cả các thành viên của Quốc hội đều tìm kiếm thành công trong bầu cử cho đảng của mình, và thành công này tuỳ thuộc vào năng lực của đảng trong việc soạn thảo và phê chuẩn một cương lĩnh. Theo quan điểm này, "những phiên họp kín của đảng tổ chức ra viện để xúc tiến chương trình hành động của đảng. Nhằm ngăn chặn việc các nhóm nào đó có thể lẩn tránh những trách nhiệm chung của đảng, đảng sẽ chỉ định những thành viên trung thành vào các ủy ban và xử phạt những thành viên nào không chú tâm đến những nhu cầu của đảng."

Nguồn: theo Forrest Maltzman, "Committee-Chamber-Party Relations in the Post-Reform House" (Tham luận trình bày tại cuộc họp thường niên của Hiệp hội Khoa học chính trị Trung Tây, Chicago, ngày 9-11 tháng Tư, 1992), tr.2-3. Xem thêm Forrest Maltzman: *Competing Principals: Committees, Parties and the Organization of Congress* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997), Chương 2.

Những đề xuất được xem xét tại nghị trường của Hạ viện hoặc Thượng viện, và sau đó được chuyển tới các nhóm được thành lập đặc biệt để triển khai chi tiết - một trình tự ngược lại của hệ thống hiện nay. Ví dụ, Thượng viện sẽ "thảo luận chi tiết về một chủ đề tại nghị trường, và sau khi những ý nguyện của phe đa số đã được làm sáng tỏ thì Thượng viện có thể chỉ định một ủy ban để thể hiện những ý nguyện này dưới hình thức dự luật."[9] Chỉ riêng trong Quốc hội khoá 3 (1793-1795), đã có khoảng 350 ủy ban đặc biệt được thành lập.[10] Viện sáng lập (Viện lớn) kiểm soát rất sát sao những ủy ban tạm thời này: giao cho các ủy ban những nhiệm vụ rõ ràng, yêu cầu báo cáo lại khi họ ủng hộ hoặc không ủng hộ, và giải thể các ủy ban sau khi họ đã hoàn thành nhiệm vụ.

Thượng viện, vào khoảng năm 1816 - và Hạ viện thì chậm hơn một chút - đã phát triển được một hệ thống các ủy ban lâu dài, hay còn gọi là thường trực, trong số đó có một số ủy ban hiện vẫn còn tồn tại. Theo giải thích của nhà sử học DeAlva Alexander, khi tư cách thành viên lớn hơn và phạm vi của hoạt động Quốc hội rộng hơn thì các ủy ban thường trực thích hợp hơn các nhóm đặc biệt. Một học giả khác, George Haynes, đã chỉ ra rằng "sự bất tiện không cần thiết của việc phải thường xuyên lựa chọn các ủy ban đặc biệt" đã thách thức tính kiên trì của Quốc hội. Các nhà làm luật thừa nhận rằng cứ mỗi lúc lại thảo luận các dự luật trước toàn Viện chỉ là một cách làm không hiệu quả để xử lý công việc lập pháp của Quốc hội. Có lẽ các nhà lập pháp cũng đi tới chỗ đánh giá các ủy ban thường trực như là những đối trọng với ảnh hưởng của tổng thống trong việc thiết lập chương trình nghị sự về lập pháp.[11]

Các ủy ban thường trực đã thay đổi cách thức hoạch định chính sách và phân bổ quyền hạn của Quốc hội: Hạ viện và Thượng viện giờ đây rà soát và bỏ phiếu những đề xuất do các ủy ban chuyên môn hoá và nhiều kinh nghiệm đưa ra. Các ủy ban thường trực cũng khuyến khích việc giám sát nhánh hành pháp. Các thành viên thường hay gọi các ủy ban này là "tai, mắt, tay, và nhất là não" của Quốc hội.[12]

Do thu nạp được kiến thức chuyên môn và quyền lực, các ủy ban ngày càng trở nên tự chủ và chống lại sự kiểm soát của viện và của đảng. Sau khi Hạ viện tỏ thái độ chống lại vị chủ tịch thuộc Đảng Cộng hòa Joseph G. Cannon năm 1910, thế lực tập trung vào

tay các chủ tịch ủy ban, những người nắm quyền lực đáng kể. Cùng với một vài nhà lãnh đạo mạnh của đảng, họ có ảnh hưởng rất to lớn đối với việc hoạch định chính sách của Hạ viện và Thượng viện trong gần suốt thế kỷ XX. Chỉ có một vài trường hợp hiếm hoi thành viên của các ủy ban nổi loạn và lật đổ quyền lực của Chủ tịch. Song hầu hết các thành viên đều lưu tâm lời khuyên của Chủ tịch Hạ viện John McCormack (1962-1971) đối với những nhân vật mới: "Bất cứ khi nào đi ngang qua một chủ tịch ủy ban của Hạ viện, hãy cúi gập người xuống mà chào. Tôi cũng làm như vậy."[13]

Quyền lực của các chủ tịch ủy ban được củng cố nhờ tập quán về thâm niên đã rất phát triển cùng với sự trỗi dậy của chủ nghĩa danh vọng nghị trường. Thành viên của đảng đa số mà có nhiều năm liên tục phục vụ trong một ủy ban nào nhất thì đương nhiên trở thành chủ tịch của ủy ban đó. Ngoài ra, không có thêm bất kỳ một tiêu chuẩn nào khác như năng lực hay lòng trung thành với đảng. Kết quả là các chủ tịch ủy ban rất ít hoặc hầu như không chịu ơn huệ gì từ các lãnh tụ của đảng, lại càng ít hơn từ tổng thống. Quá trình chọn lọc tự động này tạo ra những chủ tịch độc lập, giàu kinh nghiệm, nhưng lại tập trung quyền lực trong tay chỉ một số ít người. Những người "không có quyền lực" cũng muốn được dính phần tham dự vào công việc và họ đưa ra ý kiến phản đối rằng bề dày thâm niên đã nâng đỡ cả những người có năng lực cũng như những người không có năng lực. Họ cũng phản đối vì lý do hệ thống này tiến cử những thành viên từ những khu vực một đảng "an toàn" - đặc biệt là những đảng viên Dân chủ bảo thủ ở phía Nam và những đảng viên Cộng hòa ở Trung Tây - đó là những người có thể phớt lờ các chính sách của đảng hoặc những quan điểm mang tính quốc gia.

Cuối những năm 1960 và 1970 đã chứng kiến một dòng các thành viên mới nhanh chóng đổ vào mà nhiều người trong số đó là từ các thành phố và các vùng ngoại ô, những người chống lại thực trạng bảo thủ. Họ liên minh với các thành viên lâu năm hơn đang tìm kiếm một tiếng nói mạnh hơn trong Quốc hội, thúc đẩy những thay đổi làm phân tán quyền lực và phá vỡ tiêu chuẩn về thâm niên với tư cách là một tiêu chí tuyệt đối để được đưa vào những vị trí lãnh đạo. Ngày nay, các chủ tịch ủy ban của Hạ viện và Thượng viện (và những thành viên cao cấp của phái thiểu số) phải được

những người cộng sự trong đảng của họ bầu ra. Họ không còn được tự do nắm toàn quyền quyết định nữa, mà phải tuân thủ nghiêm ngặt những quy định của ủy ban và của đảng, đồng thời phải nhạy cảm với quan điểm của đa số trong khuôn khổ những cuộc họp kín hay hội nghị trong đảng của mình. Ví dụ, Hội nghị Đảng Dân chủ của Hạ viện đã thông qua các quy chế của đảng cho Quốc hội khoá 106, trong đó nói rằng "Chủ tịch của mỗi ủy ban có nghĩa vụ phải bảo đảm rằng mỗi một vấn đề mà Hội nghị Đảng Cộng hòa đã đưa ra quan điểm phải được thu xếp cho phù hợp với quan điểm đó tại Nghị trường của Hạ viện."

Các loại ủy ban

Quốc hội ngày nay có rất nhiều loại ủy ban - ủy ban thường trực, ủy ban đặc biệt, ủy ban hỗn hợp và ủy ban hội nghị - và trong mỗi một loại uỷ ban này lại có nhiều biến thể. Chẳng hạn, các ủy ban thường trực có thể được phân chia thành các nhóm ủy quyền và các nhóm phân bổ ngân sách. Các ủy ban ủy quyền (như Ủy ban Nông nghiệp, Ngân hàng, Thương mại, v.v.) là những trung tâm hoạch định chính sách trên Đồi Capitol. Là những tiểu ban quan trọng, họ đề xuất các giải pháp cho những vấn đề công cộng và đưa ra những mức chi tiêu mà họ cho là cần thiết cho các chương trình thuộc phạm vi xử lý của họ. Các Ủy ban Phân bổ ngân sách của Hạ viện và Thượng viện đề xuất số tiền mà các tổ chức và các chương trình sẽ được nhận là bao nhiêu. Tất nhiên, bao giờ cũng có xung đột giữa hai loại nhóm này. Điển hình là việc các nhà ủy quyền thường gây áp lực để những khuyến nghị của họ được tài trợ toàn phần, trong khi các nhà phân bổ ngân sách thì lại có thói quen đề xuất những mức chi tiêu thấp hơn (xem Chương 13).

Các ủy ban thường trực

Ủy ban thường trực là một thực thể vĩnh viễn được thành lập theo luật công cộng hay theo các quy chế của Hạ viện hay Thượng viện. Các ủy ban thường trực kéo dài từ Quốc hội này sang Quốc hội khác, ngoại trừ trong một số ít trường hợp chúng bị giải tán hoặc những ủy ban mới được thành lập. Bảng 7-1 so sánh các ủy ban thường trực trong Quốc hội khóa 106 về quy mô, tỷ lệ đảng và số lượng các tiểu ban.

Bảng 7-1 **Các ủy ban thường trực của Hạ viện và Thượng viện, Quốc hội khóa 106 (1999-2001)**

Ủy ban	Quy mô và tỷ lệ giữa các đảng	Số tiểu ban
	Hạ viện	
Nông nghiệp	51 (CH 27/DC 24)	4
Phân bổ ngân sách	61 (CH 34/DC 27)	13
Các lực lượng vũ trang	60 (CH 32/DC 28)	5
Các dịch vụ ngân hàng và tài chính	59 (CH 32/DC 27)	5
Ngân sách	43 (CH 24/DC 19)	-
Thương mại	53 (CH 29/DC 24)	5
Giáo dục và lực lượng lao động	49 (CH 27/DC 22)	5
Cải cách chính phủ	43 (CH 24/DC 19)	7
Quản lý hành chính Hạ viện	9 (CH 6/DC 3)	-
Quan hệ quốc tế	49 (CH 26/DC 23)	5
Tư pháp	37 (CH 21/DC 16)	5
Các nguồn lực	52 (CH 28/DC 24)	5
Quy chế	13 (CH 9/DC 4)	2
Khoa học	47 (CH 25/DC 22)	4
Doanh nghiệp nhỏ	36 (CH 19/DC 17)	5
Những chuẩn mực điều hành công vụ	10 (CH 5/DC 5)	-
Giao thông vận tải và cơ sở hạ tầng	75 (CH 41/ DC 34)	6
Các vấn đề của cựu chiến binh	31 (CH 17/DC 14)	3
Lộ trình và phương tiện	39 (CH 23/DC 16)	5
	Thượng viện	
Nông nghiệp, dinh dưỡng, lâm nghiệp	18 (CH 10/DC 8)	4
Phân bổ ngân sách	28 (CH 15/ DC 13)	3
Các lực lượng vũ trang	20 (CH 11/DC 9)	6
Các vấn đề ngân hàng, nhà ở và đô thị	20 (CH 11/DC 9)	5
Ngân sách	22 (CH 12/DC 10)	-
Thương mại, khoa học và giao thông vận tải	20 (CH 11/DC 9)	7
Năng lượng và tài nguyên	20 (CH 11/DC 9)	4
Môi trường và công trình công cộng	18 (CH 10/DC 8)	4
Tài chính	20 (CH 11/DC 9)	5
Quan hệ đối ngoại	18 (CH 10/DC 8)	7
Các vấn đề chính quyền	16 (CH 9/DC 7)	3
Y tế, giáo dục, lao động và hưu trí	18 (CH 10/DC 8)	4
Tư pháp	18 (CH 10/ DC 8)	7

Quy chế và quản lý hành chính	16 (CH 9/DC 7)
Doanh nghiệp nhỏ	18 (CH 10/DC 8)
Các vấn đề của cựu chiến binh	12 (CH 7/DC 5)

Nguồn: CQ Weekly, ngày 13 tháng Ba 1999.

Các ủy ban thường trực xử lý một khối lượng đồ sộ các chương trình hoạt động hằng ngày và hằng năm của Quốc hội. Rất ít khi các biện pháp được xem xét tại nghị trường của Hạ viện hay Thượng viện mà trước đó lại không được chuyển đến một ủy ban thích hợp và được chấp thuận tại đó. Diễn đạt một cách tiêu cực thì các ủy ban là nghĩa địa chôn vùi phần lớn các văn bản pháp lý. Còn nói một cách tích cực thì các ủy ban chọn lọc từ hàng ngàn các dự luật được đưa ra trong mỗi Quốc hội để có được những vấn đề đáng được mang ra tranh luận tại nghị trường. Trong số hàng trăm dự luật được trình ra trước các ủy ban, có rất ít dự luật tiếp tục được phê chuẩn thành luật.

Quy mô và tỷ lệ. Khi bắt đầu một Quốc hội mới, mỗi viện thông qua hai nghị quyết tách biệt nhau, một do những người theo phái Dân chủ đề xuất, và một do những người thuộc phái Cộng hòa đề xuất. Những nghị quyết này lựa chọn các thành viên cho các ủy ban và qua đó xác lập quy mô cũng như tỷ lệ (số thành viên đa số và số thành viên thiểu số trong một nhóm) của các ủy ban đó. Theo thông lệ, quy mô và tỷ lệ của ủy ban được ban lãnh đạo đa số tại Hạ viện ấn định và được các nhà lãnh đạo đa số và thiểu số tại Thượng viện đàm phán. Trong những cuộc bầu cử năm 1996, phái Dân chủ đã mất thêm hai ghế trong Thượng viện, thay đổi tỷ lệ đảng phái từ 53/47 trong Quốc hội khoá 104 thành 55/45 trong Quốc hội khoá 105. Do vị thế yếu hơn của đảng, các lãnh tụ Dân chủ tại Thượng viện đã "đồng ý để cho đảng đa số hưởng lợi thế hai-ghế đối với tất cả những ủy ban lớn để phản ánh lợi thế 55/45 của phe Cộng hòa. Những người Cộng hòa đã nắm lợi thế một-ghế trong những ủy ban then chốt."[14] Vì không có một thay đổi nào trong cơ cấu đảng phái của Thượng viện sau các cuộc bầu cử năm 1998 nên tỷ lệ trong các ủy ban hầu như vẫn giữ nguyên trong Thượng viện khoá 106.

Hạ viện lại là một chuyện khác. Phái Dân chủ được năm ghế

sau các cuộc bầu cử năm 1998, và các lãnh tụ của họ đã đàm phán trong nhiều tuần lễ với các đối tác phe Cộng hòa của họ để tăng thêm đại diện của phái Dân chủ trong các ủy ban thường trực. Ví dụ, một đại biểu Dân chủ cao cấp trong Ủy ban Luật lệ phàn nàn rằng phái Cộng hòa kiểm soát tới 54,9% trong tổng số ghế của ủy ban, nhưng chỉ có 51% tư cách thành viên trong Hạ viện. Hạ nghị sĩ Joe Moakley, Đảng Dân chủ, bang Massachusets, cũng phàn nàn rằng "Ban lãnh đạo phái Cộng hòa đã lấy đi 30 ghế trong các ủy ban khỏi tay các thành viên thuộc phái Dân chủ."[15] Các lãnh tụ phe Cộng hòa đã cung cấp thêm một vài ghế trong các ủy ban, ít hơn nhiều so với những gì mà những người Dân chủ mong muốn. Phe Cộng hòa hầu như không ủng hộ những thay đổi trong tỷ lệ, bởi lẽ một số người của Đảng Cộng hòa có thể bị "loại ra" khỏi những vị trí của họ trong các ủy ban để nhường chỗ cho những người thuộc phái Dân chủ được bổ sung vào. Một người của phái Cộng hòa đã nói: "Chúng tôi phải để cho họ đưa ra những bình luận, nói lên những nỗi bất bình của họ và rốt cuộc điều đó cũng qua đi."[16]

Trong Thượng viện, để tạo tinh thần nhân nhượng lẫn nhau và sự nhất trí cao hơn giữa các thành viên, các nhóm có thể được phép tăng quy mô để thu nạp những thượng nghị sĩ đang tìm kiếm tư cách thành viên trong cùng một ủy ban. Hoặc các thượng nghị sĩ có thể được miễn áp dụng những quy tắc của Thượng viện hạn chế họ chỉ được phục vụ trong không quá hai ủy ban thường trực quan trọng. Đôi khi các đặc quyền được miễn áp dụng quy chế được ban ra để cho phép các thượng nghị sĩ được tham gia vào thêm một ủy ban lớn nữa mà họ cho là quan trọng đối với triển vọng tái bầu cử của họ. Đây là một ví dụ khác nữa về "hai Quốc hội", cái thể chế đang bị uốn cong để phù hợp với những ưu tiên cá nhân.

Các học giả cho rằng việc gia tăng quy mô các tiểu ban của Hạ viện được thúc đẩy bởi các lãnh tụ đảng đa số, những người muốn thoả mãn những ưu tiên của các đồng sự của mình. Họ thừa nhận rằng sự hài hòa trong đảng có thể duy trì được bằng cách gia tăng số ghế trong ủy ban. Khi còn là Chủ tịch Hạ viện (1995-1999), Newt Gingrich, Đảng Cộng hòa, bang George, đã mở rộng số ghế để cám dỗ những người Dân chủ bảo thủ chuyển đổi đảng. Vào thời gian đầu của Quốc hội khoá 104, ông đã cho phép năm đại biểu - là những người đã chuyển sang phe Cộng hòa từ năm 1995 và tất cả đều là người miền Nam - được bảo lưu thâm niên mà họ đã tích luỹ

được với tư cách là đảng viên Dân chủ chứ không phải là được chỉ định theo như thông lệ, cho tới vị trí cuối cùng mà họ nắm giữ trong bảng phân công thành viên phe Cộng hòa của nhóm. Trong Thượng viện, Ben Nighthorse Campbell, bang Colorado và Richard Shelby, bang Alabama đã chuyển sang Đảng Cộng hòa từ sau các cuộc bầu cử năm 1994.

Tỷ lệ đảng cũng tác động mạnh tới hoạt động của ủy ban không kém gì ảnh hưởng của quy mô nhóm. Cuộc bầu cử hai năm một lần đã tạo khuôn khổ cho sự mặc cả giữa các lãnh tụ đa số và thiểu số. Trong hầu hết các ủy ban, các tỷ lệ thường phản ánh sức mạnh của đảng trong toàn thể Hạ viện hay Thượng viện. Vì đảng đa số có phiếu bầu nên nó có thể là người quyết định cuối cùng nếu phái thiểu số phản đối sự phân chia số ghế trong ủy ban do đảng đa số thực hiện. Nếu toàn bộ ủy ban bao gồm toàn phái thiểu số thì tình huống đó sẽ lặp lại trong sự phân bổ các tiểu ban. Những thông lệ khác cũng có thể tác động tới các tỷ lệ. Một số ủy ban của Hạ viện như Ủy ban Phân bổ ngân sách, Ủy ban Ngân sách, Ủy ban Quy chế và Ủy ban Lộ trình và Phương tiện theo truyền thống thường có những tỷ lệ không cân xứng để bảo đảm quyền kiểm soát của đảng đa số.

Các tiểu ban. Các tiểu ban thực thi phần lớn việc làm luật hằng ngày và giám sát hoạt động của Quốc hội. Cũng như các ủy ban thường trực, những đơn vị trực thuộc này của các ủy ban rất khác biệt về quy chế và thủ tục, về bố trí đội ngũ, phương thức hoạt động, và về các mối quan hệ với những tiểu ban khác cũng như với toàn ủy ban. Các tiểu ban được thành lập vì nhiều lý do, chẳng hạn như nhu cầu của các nhà lập pháp về việc tiếp tục phân chia lĩnh vực chính sách có phạm vi rộng mà một ủy ban chuyên trách thành những bộ phận nhỏ hơn để có thể quản lý, hay nguyện vọng muốn được điều hành những nhóm này và có được một diễn đàn để hình thành một chương trình lập pháp, và mong muốn được đáp ứng những đòi hỏi chính sách của các nhóm cử tri chuyên biệt của họ. Trong Quốc hội khoá 106, 19 ủy ban thường trực của Hạ viện đã thành lập cả thảy 84 tiểu ban; 16 ủy ban thường trực của Thượng viện thành lập tổng cộng 69 tiểu ban (xem Bảng 7-1).

Theo các quy chế của Hạ viện được thông qua năm 1999, phái Cộng hòa đã hạn chế tất cả các ủy ban thường trực (trừ các Ủy ban

Phân bổ ngân sách, Cải cách chính phủ, và Giao thông vận tải và cơ sở hạ tầng) trong phạm vi không quá năm tiểu ban. Tuy nhiên, các ủy ban có thể thành lập tiểu ban thứ sáu nếu ủy ban này được giao nhiệm vụ giám sát. Động thái này, được sự ủng hộ mạnh mẽ của Chủ tịch Hạ viện Dennis Hastert, Đảng Cộng hòa, bang Illinois, là nhằm khuyến khích các ủy ban của ông ta do phe Cộng hòa điều hành chuyển hướng từ giám sát chính trị (phát hiện các vụ bê bối trong chính quyền Dân chủ) sang giám sát chương trình (đánh giá hoạt động của các cơ quan và các chương trình). Một quy định khác của Hạ viện hạn chế sự tham gia của các thành viên trong không quá bốn tiểu ban. Những giới hạn về số lượng các tiểu ban của mỗi ủy ban thường trực và những hạn chế trong việc bố trí từng thành viên vào các tiểu ban đã được thiết lập là nhằm làm cho Quốc hội "tăng thêm tính chất thận trọng, sự tham gia và có thể quản lý bằng cách giảm bớt những xung đột trong chương trình hành động và sự chồng chéo về phạm vi xử lý."[17]

Hoàn toàn tương phản với thông lệ mà phái Dân chủ điều hành Hạ viện, các chủ tịch ủy ban của phe Cộng hòa điều hành các ủy ban của mình mà không phải đối phó với các chủ tịch tiểu ban độc lập. Các chủ tịch điều khiển nhóm của mình theo cách mà họ cho là phù hợp. Theo cách nói của Chủ tịch Ủy ban Thương mại của Hạ viện Thomas J. Bliley Jr., Đảng Cộng hòa, bang Virginia, "chủ tịch kiểm soát đội ngũ nhân viên, chủ tịch có quyền chỉ định các chủ tịch tiểu ban và có nhiều quyền lực hơn cả các chủ tịch của phái Dân chủ khi phái này còn chiếm đa số."

Mặc dù không đề cập số lượng các tiểu ban mà các ủy ban thường trực có thể thành lập, những quy chế của Thượng viện cũng thiết lập những giới hạn về việc phân bổ vào các tiểu ban đối với các thượng nghị sĩ và cấm họ không được chủ trì quá một tiểu ban trong một ủy ban bất kỳ. Tất nhiên, số lượng các tiểu ban thường bằng số lượng các thành viên của đảng đa số trong một ủy ban. Đôi khi Thượng viện cũng bật đèn xanh cho phép các thượng nghị sĩ có thể làm chủ tịch thêm một tiểu ban nếu, chẳng hạn, số tiểu ban lại nhiều hơn số thượng nghị sĩ thuộc đảng đa số. Theo một quy chế Hội nghị Đảng Cộng hòa thì hầu hết các chủ tịch ủy ban thường trực đều bị cấm làm chủ tịch một tiểu ban bất kỳ.

Các ủy ban chọn lọc, hay đặc biệt

Các ủy ban chọn lọc, hay đặc biệt (hai thuật ngữ này tương đương với nhau) thường là những nhóm tạm thời, sẽ hết vai trò sau thời gian hai năm của Quốc hội mà ở đó chúng được thành lập. Song một vài ủy ban chọn lọc lại có những thuộc tính của các ủy ban vĩnh viễn. Ví dụ, Hạ viện có một Ủy ban Tình báo chọn lọc vĩnh viễn. Các ủy ban chọn lọc thường không có thẩm quyền về lập pháp (quyền tiếp nhận và báo cáo các dự luật); họ chỉ có thể nghiên cứu, điều tra và đưa ra những kiến nghị. Năm 1998 Hạ viện thành lập một ủy ban chọn lọc để điều tra về những mưu toan của Trung Quốc trong việc chiếm đoạt công nghệ quân sự của Mỹ, và Thượng viện thành lập một ủy ban đặc biệt để xử lý vấn đề công nghệ của năm 2000. (Các máy tính được lập trình chỉ nhận biết được hai số cuối của một năm sẽ có thể coi ngày 1 tháng Một 2000 là ngày 1 tháng Một 1900).

Các nhóm chọn lọc được thành lập vì nhiều lý do. Thứ nhất, họ xem xét những mối quan tâm của cá nhân các thành viên. Chủ tịch của những nhóm này có thể thu hút được sự quan tâm của công chúng, điều đó sẽ thúc đẩy sự nghiệp chính trị của họ. Ví dụ, ông Harry S. Truman của bang Missouri đã được dân chúng (và cả Tổng thống Franklin Roosevelt) chú ý với tư cách là người đứng đầu của một ủy ban đặc biệt của Thượng viện điều tra các hoạt động thu mua quân sự trong Chiến tranh thế giới thứ hai. Thứ hai, các nhóm đặc biệt có thể là một điểm để tiếp cận đối với các nhóm lợi ích, như những bậc cao niên hay các ông chủ của những doanh nghiệp nhỏ. Thứ ba, các ủy ban chọn lọc bổ sung cho hệ thống ủy ban thường trực bằng cách giám sát và điều tra những vấn đề mà các ủy ban thường trực không đủ thời gian tiến hành hoặc muốn bỏ qua. Cuối cùng, các ủy ban chọn lọc có thể được thành lập để phối hợp việc xem xét các vấn đề đồng thời thuộc về sự phán quyết của nhiều ủy ban thường trực. Cách tiếp cận này là nhằm giảm bớt những tranh cãi trong việc xử lý.

Các ủy ban hỗn hợp

Các ủy ban hỗn hợp, bao gồm các thành viên từ cả hai viện, được sử dụng kể từ Quốc hội khóa đầu tiên để phục vụ việc nghiên cứu, điều tra, giám sát và các hoạt động thường xuyên. Trừ khi

thành phần của chúng được ghi trong luật, các thành viên Hạ viện của những ủy ban hỗn hợp này là do Chủ tịch Hạ viện chỉ định, và các thượng nghị sĩ thì do quan chức đứng đầu của Thượng viện chỉ định. (Xem Chương 6 về cuộc thảo luận của những người có thể phục vụ với tư cách quan chức đứng đầu của Thượng viện). Chức chủ tịch của các tiểu ban hỗn hợp trong mỗi Quốc hội được luân chuyển giữa các thành viên Hạ viện và Thượng viện. Năm 2000 có bốn ủy ban hỗn hợp: Kinh tế, Thư viện, In ấn và Thuế. Ủy ban hỗn hợp Thư viện và Ủy ban hỗn hợp In ấn tương ứng sẽ giám sát Thư viện Quốc hội và Văn phòng In ấn của chính phủ. Ủy ban Thuế thực chất là một "công ty mẹ" của những nhân viên làm việc gần gũi với các ủy ban soạn thảo thuế của từng viện. Ủy ban hỗn hợp Kinh tế tiến hành các nghiên cứu và các cuộc điều trần về một loạt các vấn đề kinh tế trong nước và quốc tế.

Các Ủy ban hội nghị

Trước khi văn bản pháp lý có thể được chuyển tới tổng thống để ký phê chuẩn, nó phải được cả Hạ viện và Thượng viện thông qua dưới cùng một hình thức. Các ủy ban hội nghị, mà đôi khi được gọi là "viện thứ ba của Quốc hội," đối chiếu những điểm khác biệt giữa những dự luật tương tự mà cả hai viện đã thông qua. Chúng gồm các thành viên từ mỗi viện. Một đại biểu đã nêu bật tầm quan trọng của các ủy ban này:

> Khi tới Quốc hội tôi không hiểu biết đầy đủ về các ủy ban hội nghị, những uỷ ban thực sự là nơi soạn thảo các văn bản luật. Tất cả chúng ta đều biết rằng những luật quan trọng được phác thảo ở đây, song tôi không nghĩ rằng trong 1 triệu người có thể có được một người đánh giá cao tầm quan trọng của các ủy ban này và cái quá trình mà nhờ đó chúng vận hành. Tất nhiên phần nào có thể giải thích rằng đó là do không bao giờ có được một hồ sơ lưu nào về những gì diễn ra trong hội nghị.[19]

Cuộc mặc cả trong hội nghị có thể sơ bộ được phân loại thành bốn cách: *truyền thống, đề xuất - phản biện; tiểu hội nghị, và trù bị.* Các hội nghị thuộc loại truyền thống là những hội nghị mà trong đó những người tham gia trực tiếp gặp gỡ nhau, mặc cả với nhau về những điều khoản bất đồng giữa hai viện, và sau đó đạt được

một hiệp ước. Phần lớn các hội nghị đều thuộc loại này. Trong các hội nghị loại đề xuất - phản biện, mà các ủy ban soạn thảo thuế thường sử dụng, một bên sẽ đưa ra một đề xuất mang tính thoả hiệp; bên kia tạm ngừng họp để thảo luận kín về đề xuất đó và sau đó sẽ đưa ra một lời phản biện. Các hội nghị có rất nhiều người tham gia (ví dụ, hội nghị về các dự luật khổng lồ) thường chia ra thành nhiều đơn vị nhỏ, hay là các tiểu hội nghị, để đối chiếu những vấn đề riêng biệt hoặc để thảo luận những chủ đề cụ thể. Những hội nghị trù bị là những hội nghị mà trong đó các vấn đề được giải quyết một cách không chính thức - nhờ các cuộc đàm phán tại hội nghị trù bị giữa các nhà lãnh đạo của các đại biểu hội nghị hay nhân viên của họ. Sau đó hội nghị chính thức sẽ phê chuẩn các quyết định trước đó.[20]

Một vài học giả lập luận rằng các ủy ban của Quốc hội rất có ảnh hưởng, bởi chúng có quyền lực đơn phương tại diễn đàn hội nghị để phủ quyết hay đàm phán về những thay đổi trong văn bản pháp lý. Một số người khác lại chống lại lập luận này và tuyên bố rằng cái gọi là "quyền phủ quyết sau không phải là nền tảng thể chế quan trọng của quyền lực của các ủy ban quốc hội."[21] Một mô hình nữa lại gợi ý rằng những người tham gia hội nghị có tư cách là những đại diện của phe đa số trong viện tương ứng của họ và ủng hộ các lập trường chính sách của họ chứ không phải là các quan điểm của ủy ban.[22] Hơn thế nữa, các nhà lãnh đạo đảng cấp cao nhất trong mỗi viện đang đóng một vai trò trực tiếp và tích cực hơn trong việc xác định những ai nên (hoặc không nên) là đại biểu tham dự hội nghị. (Việc đại biểu dự hội nghị, những thay đổi trong quy chế tác động lên các ủy ban hội nghị và các báo cáo hội nghị sẽ được thảo luận trong Chương 8).

Quá trình bổ nhiệm

Mỗi cuộc bầu cử Quốc hội đều làm bùng nổ một cuộc tranh đấu quyết liệt để giành ghế trong các ủy ban. Như đã lưu ý ở trên, các nhà lập pháp hiểu mối liên hệ giữa thắng trong bổ nhiệm với thắng trong bầu cử. Những hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ mới được bầu đều nhanh chóng thông báo những ưu tiên của họ cho các lãnh tụ đảng, các thành viên của các nhóm sẽ tiến hành việc bổ nhiệm trong các ủy ban và những người khác nữa. Đồng thời, những

người đương chức có thể đang cố gắng để chuyển sang những nhóm có danh tiếng hơn.

Trật tự phân hạng

Các ủy ban thường trực có nhiều quyền lực nhất, và vì thế được mong muốn nhất, là Ủy ban Lộ trình và Phương tiện của Hạ viện và Ủy ban Tài chính của Thượng viện - đây là những ủy ban thông qua các mức thuế, và các Ủy ban Phân bổ ngân sách của Hạ viện và Thượng viện, người nắm quyền kiểm soát chi tiêu của liên bang. Các Ủy ban Ngân sách, được thành lập năm 1974, cũng đã trở thành một mục tiêu tìm kiếm để được phân bổ, do tầm quan trọng của chúng đối với các vấn đề kinh tế và tài chính và vai trò gác cổng của nó đối với quá trình phân bổ ngân sách của Quốc hội.

Trong số những ủy ban ít khi có danh sách những người chờ đợi được phân bổ, có Ủy ban Đạo đức của Thượng viện và Ủy ban Những chuẩn mực điều hành công vụ của Hạ viện. Các nhóm đạo đức của Hạ viện và Thượng viện được yêu cầu phải có số lượng những người Dân chủ và những người Cộng hòa bằng nhau. Những ủy ban này ở cả hai viện đều ít được ưa thích vì các nhà lập pháp đều ngại ngồi vào vị trí phán xét đối với những đồng nghiệp của mình. "Các thành viên không bao giờ cạnh tranh để giành đặc quyền được phục vụ trong Ủy ban Đạo đức, và tôi cũng không phải là ngoại lệ," đó là nhận xét của hạ nghị sĩ Howard L. Berman, Đảng Dân chủ, bang California, sau khi lãnh tụ Đảng Dân chủ Richard A. Gephardt, bang Missouri thuyết phục ông tham gia Ủy ban Đạo đức. Hoặc, theo lời của hạ nghị sĩ James V. Hansen, Đảng Cộng hòa, bang Utah, sau khi làm chủ tịch Ủy ban Đạo đức trong Quốc hội khoá 105, "tôi đã trả xong món nợ của tôi đối với xã hội. Đã đến lúc tôi được phóng thích."[23]

Tính chất hấp dẫn của các ủy ban có thể thay đổi. Ủy ban Khoa học của Hạ viện, những năm trước đây không được coi là một sự bố trí được nhiều người ưa thích, nhưng trong những năm 1990 đã thu hút những người quan tâm một phần là do Tổng thống Clinton chú trọng đầu tư vào công nghệ cao, còn các nhà lập pháp thì mong muốn tranh thủ được những dự án và việc làm trong lĩnh vực khoa học cho các quận của họ.[24]

Những ưu tiên và cuộc vận động chính trị

Trong một phân tích về sáu ủy ban của Hạ viện, Richard F. Fenno Jr. nhận thấy có ba mục tiêu cơ bản của các nhà lập pháp tác động đến nguyện vọng được phân bổ vào tiểu ban nào của các thành viên - đó là tái bầu cử, ảnh hưởng trong Hạ viện, và chính sách công cộng tốt. Những thành viên định hướng vào tái bầu cử bị thu hút tới các ủy ban như Ủy ban Các nguồn lực (sau gọi là Ủy ban Nội địa). Các Ủy ban Phân bổ ngân sách và Ủy ban Lộ trình và Phương tiện hấp dẫn những thành viên định hướng vào sự ảnh hưởng. Các thành viên hướng vào chính sách thì tìm kiếm tư cách thành viên trong những nhóm mà nay được gọi là Ủy ban Giáo dục và Lực lượng lao động và Ủy ban Quan hệ quốc tế. Fenno đã kết luận rằng những thành viên có mục tiêu giống nhau rút cuộc lại gặp nhau trong cùng các ủy ban. Sự đồng nhất về quan điểm này có thể tạo thành những ủy ban hài hòa nhưng đầy thiên kiến.[25]

Sau nghiên cứu của Fenno, các học giả đã thảo luận chi tiết về mối quan hệ giữa các mục tiêu của thành viên và sự bổ nhiệm vào các ủy ban. Họ chia các ủy ban của Hạ viện thành nhóm tái bầu cử (hay nhóm cử tri), nhóm chính sách, và nhóm quyền lực và nhất trí rằng sự pha trộn nào đó giữa ba mục tiêu này sẽ tạo động lực cho hầu hết các hoạt động của các ủy ban. Họ cũng nhất trí rằng "mục tiêu của các thành viên trong Thượng viện thì khó nhận biết hơn ở Hạ viện."[26] Hầu như mỗi một thượng nghị sĩ đều có cơ hội để phục vụ ở một trong số các ủy ban quan trọng bậc nhất là: Phân bổ ngân sách, Các lực lượng vũ trang, và Thương mại và Tài chính. Vị thế quyền lực gắn liền với một sự phân bổ cụ thể vào ủy ban đối với các thượng nghị sĩ thì không quan trọng như đối với các hạ nghị sĩ (xem Bảng 7-2).

Trong những tuần sau bầu cử, các thành viên sôi sục vận động để được vào những ủy ban mà họ thích. Hạ nghị sĩ mới được bầu Robert B.Aderholt, Đảng Cộng hòa, bang Alabama, được bầu năm 1996, bắt tay vào chiến dịch để giành một vị trí được thèm muốn trong Ủy ban Phân bổ ngân sách. Ông đã gợi ý xin sự giúp đỡ của lãnh tụ đảng đa số Dick Armey, Đảng Cộng hòa, bang Texas, và vận động hành lang tới mỗi thành viên trong nhóm bổ nhiệm vào các ủy ban của Đảng Cộng hòa. Aderholt giải thích: "Gần như đây là một cuộc vận động bầu cử Quốc hội khác nữa. Trong khi có rất

Bảng 7-2 **So sánh các ủy ban của Hạ viện và Thượng viện**

Các tiêu chí	Hạ viện	Thượng viện
Số lượng các ủy ban thường trực	19	16
Số ủy ban mỗi thành viên được phân bổ vào	Khoảng 5	Khoảng 7
Các ủy ban có quyền lực hay đặc quyền	Phân bổ ngân sách; Ngân sách; Thương mại; Quy chế; Lộ trình và phương tiện	Phân bổ ngân sách; Các lực lượng vũ trang; Thương mại; Tài chính[a]
Các Hiệp ước và bổ nhiệm do Tổng thống đệ trình	Không có quyền	Quyền xem xét lại của các ủy ban
Tranh luận nghị sàn	Hoạt động của các hạ sĩ phần nào được giới hạn trong các dự luật được báo cáo từ các ban mà trong đó họ phục vụ	Các thượng nghị sĩ có quyền lựa chọn tác động đến bất kỳ lĩnh vực chính sách nào bất kể vị trí phân công trong ủy ban của họ là gì
Sự xem xét của ủy ban đối với việc lập pháp	Khó vượt qua hơn	Dễ vượt qua hơn[b]
Các chủ tịch ủy ban	Phụ thuộc vào ảnh hưởng của đảng và của chủ tịch Hạ viện, những ảnh hưởng giới hạn quyền tùy ý quyết định của họ đối với các hoạt động ủy ban	Có phần nào tự do hơn trong việc kiểm soát các ủy ban
Các nhân viên ủy ban	Kém mạnh mẽ hơn trong việc bảo vệ các ý tưởng và đề nghị	Mạnh mẽ hơn trong việc định hình chương trình lập pháp
Chủ tịch tiểu ban	Các hạ nghị sĩ của đảng đa số thường phải đợi ít nhất một nhiệm kỳ	Các thượng nghị sĩ của đảng đa số, bất kể thâm niên là thế nào thường làm chủ tịch các tiểu ban

[a] Gần như mỗi thượng nghị sĩ đều được phân công vào một trong số các ủy ban này.

[b] Ví dụ, bằng cách cho phép "những người ngoài" - các đề nghị chính sách không liên quan - tham gia vào các giải pháp đang chờ tranh luận nghị sàn.

nhiều thành viên (mới) đang chạy quanh Hạ viện để săn lùng và phỏng vấn những thành viên chuyên trách về đội ngũ, thì tôi làm việc" để phân bổ nhiệm vào Ủy ban Phân bổ ngân sách.[27] Hạ nghị sĩ Jennifer Dunn, Đảng Cộng hòa, bang Washington, của phe Cộng hòa đã cung cấp cho tất cả những đại biểu mới được bầu của Đảng Cộng hòa một cuốn sổ tay "bí quyết" để đạt được mong muốn về phân bổ ủy ban. Bà gợi ý một chiến lược ba phần, chú trọng các yếu tố con người, chính trị và địa lý. Chẳng hạn, bà Dunn gợi ý về những cuộc gặp gỡ trực diện với các thành viên của ủy ban chỉ đạo, gửi thư và gọi điện tới các chủ tịch ủy ban và tiếp xúc cá nhân với các lãnh tụ đảng. Bà khuyên những đại biểu mới: "Đừng ngại phải tới gặp từng thành viên của ban lãnh đạo để cho họ biết về nhu cầu chính trị của các bạn. Ban lãnh đạo đã tỏ ra rất cởi mở trong việc đưa các thành viên mới vào các ủy ban then chốt". Dunn còn gợi ý cho các thành viên mới tìm kiếm sự giúp đỡ từ các đảng viên chủ chốt của phe Cộng hòa trong tiểu bang hay khu vực của mình.[28]

Mặc dù cả hai đảng đều cố gắng đáp ứng những nguyện vọng về phân bổ, song cũng không tránh khỏi việc một số thành viên nhận được sự phân công không như ý. Một trường hợp kinh điển liên quan tới hạ nghị sĩ Đảng Dân chủ, Shirley Chisholm của bang Brooklyn (1969-1983), người phụ nữ Mỹ gốc Phi đầu tiên được bầu vào Quốc hội. Bà được bổ nhiệm vào Ủy ban Nông nghiệp của Hạ viện ngay trong năm đầu hoạt động tại Hạ viện. Bà nói: "Tôi thấy thật khó mà hình dung được một sự bổ nhiệm ít phù hợp hơn đối với hiểu biết của tôi hoặc đối với những nhu cầu của người dân Puéctô Ricô, và chủ yếu là những người da đen, đã bầu tôi". Sự phản đối của Chisholm đã đem lại cho bà một ghế trong Ủy ban Các vấn đề của cựu chiến binh. Sau này, bà nhận xét: "Cựu chiến binh trong quận của tôi còn nhiều hơn cả cây rừng."[29] Tuy nhiên, một số nhà làm luật ở đô thị lại thích phục vụ trong Ủy ban Nông nghiệp, nơi mà họ có thể nối kết các vấn đề của siêu đô thị với những vấn đề của nông thôn thông qua các văn bản pháp lý về tem lương thực, người tiêu dùng và các văn bản pháp lý khác.

Cách thức tiến hành bổ nhiệm

Mỗi đảng trong từng viện đều có một nhóm chuyên rà soát những đề nghị về ủy ban của các thành viên và phân phát các vị trí

phân bổ: Phe Cộng hòa Hạ viện thì có Ủy ban Chỉ đạo; phe Dân chủ Hạ viện cũng có Ủy ban Chỉ đạo; phe Cộng hòa Thượng viện có Ủy ban Cộng hòa về các ủy ban; phe Dân chủ Thượng viện có Ủy ban Chỉ đạo và Phối hợp (xem các khung). Các quyết định của những nhóm này là những đạo luật đầu tiên và quan trọng nhất trong một quy trình gồm ba bước. Bước thứ hai liên quan tới sự chấp thuận các danh sách bổ nhiệm bởi phiên họp kín của mỗi đảng. Cuối cùng, sẽ có cuộc bầu cử mang tính quy ước do toàn thể Hạ viện hoặc Thượng viện tiến hành.

Các tiêu chuẩn chính thức. Các tiêu chuẩn chính thức và không chính thức đều hướng dẫn các nhóm phân bổ trong việc lựa chọn thành viên của các ủy ban. Tiêu chuẩn chính thức được thiết lập để bảo đảm rằng mỗi thành viên đều được đối xử bình đẳng trong việc bố trí vào các ủy ban. Ví dụ, Hội nghị phe Cộng hòa Hạ viện chia các ủy ban thành ba loại: loại trừ, không loại trừ và được miễn. Một thành viên được phân bổ vào một nhóm loại trừ (Phân bổ ngân sách; Ngân sách; Thương mại; Quy chế; Lộ trình và Phương tiện) không được phép phục vụ trong bất kỳ một ủy ban thường trực nào khác trừ khi Hội nghị phe Cộng hòa miễn nguyên tắc thuộc đảng này cho những thành viên nào đó. Đảng viên Cộng hòa có thể chỉ được phép phục vụ trong hai nhóm không loại trừ: Nông nghiệp; Các dịch vụ ngân hàng và tài chính; Ngân sách; Giáo dục và Lực lượng lao động; Cải cách chính phủ; Quan hệ quốc tế; Tư pháp; Các lực lượng vũ trang; Các nguồn lực; Khoa học; Doanh nghiệp nhỏ; Giao thông vận tải và Cơ sở hạ tầng; và Các vấn đề của cựu chiến binh. Các ủy ban được miễn là Quản lý hành chính Hạ viện; Tình báo chọn lọc và Những chuẩn mực điều hành công vụ. Ý đồ của quy định này của Hội nghị là ngăn những thành viên đã nhận được quyết định phân bổ "béo bở" không được gây khó khăn cho các thành viên ở những vị trí khác.

Từ năm 1953, khi lãnh tụ phái Dân chủ Thượng viện Lyndon B.Johnson thông báo "quy chế Johnson" của ông, tất cả các thành viên Dân chủ Thượng viện đều được bổ nhiệm vào một ủy ban quan trọng trước khi một thành viên bất kỳ của đảng nhận được sự phân bổ quan trọng thứ hai. Năm 1965, phái Cộng hòa Thượng viện đã đưa đơn kiện.

Những tiêu chuẩn không chính thức. Nhiều tiêu chuẩn không

Quá trình bổ nhiệm của phe Cộng hòa tại Thượng viện

Nói một cách ngắn gọn thì quy trình này (phân bổ cho các ủy ban của Thượng viện) nói chung sẽ diễn ra như sau: sau cuộc bầu cử, tổng số thành viên Cộng hòa và Dân chủ được so sánh để xác định một tỷ lệ. Tỷ lệ này sau đó sẽ được áp dụng cho từng ủy ban khác nhau, và những điều chỉnh về quy mô của ủy ban và tỷ lệ Cộng hòa/Dân chủ sẽ được thực hiện.

Những chỗ trống mà kết quả cuộc bầu cử tạo ra, cộng với bất kỳ sự thay đổi nào trong số lượng ghế mà mỗi đảng kiểm soát, sẽ cung cấp số lượng chỗ trống thực tế cho Quốc hội tiếp theo. Một danh sách của tất cả các ủy ban và các chỗ trống được tập hợp. Mỗi thượng nghị sĩ Cộng hòa và thượng nghị sĩ mới được bầu của Đảng Cộng hòa được yêu cầu báo cáo cho Ủy ban về các ủy ban về những nguyện vọng được bổ nhiệm vào các ủy ban của họ. Các thượng nghị sĩ đương nhiệm được phép bày tỏ rằng họ muốn duy trì sự bổ nhiệm trong ủy ban hiện thời của mình, hoặc họ có thể muốn chuyển từ ủy ban này sang ủy ban khác. Nếu muốn thay đổi, họ cho biết bằng văn bản tên ủy ban (hay các ủy ban) mà họ muốn rời bỏ và những nguyện vọng của họ về sự phân bổ mới, theo trật tự ưu tiên. Các thượng nghị sĩ mới được bầu sẽ chỉ ra những vị trí mà họ mong muốn được phân bổ, cũng theo trật tự ưu tiên.

Những bức thư này được tập hợp lại trên máy vi tính thành một danh sách cho biết nguyện vọng được bổ nhiệm vào các ủy ban của từng thượng nghị sĩ, bắt đầu từ thành viên lâu năm nhất và giảm dần xuống.

Khi Ủy ban về các ủy ban họp, sau khi tổ chức lại Ban lãnh đạo của Đảng Cộng hòa, hai danh sách được so sánh với nhau. Ủy ban xem xét thư của thượng nghị sĩ lâu năm nhất. Nếu ông ta yêu cầu về bất kỳ sự thay đổi nào thì họ sẽ xem xét danh sách các ủy ban và, nếu những sự bổ nhiệm mà ông ta yêu cầu đã có sẵn, chúng sẽ được thực hiện. Những vị trí mà ông ta từ bỏ sau đó được coi là các ghế trống trong bất kỳ ủy ban nào mà ông ta đã rời bỏ, và ủy ban sẽ chuyển sang vị thượng nghị sĩ tiếp theo, cứ thế cho đến hết tất cả các thượng nghị sĩ đương nhiệm.

Sau khi mỗi thượng nghị sĩ đương nhiệm được bổ nhiệm vào các vị trí trong ủy ban, ủy ban chuyển sang vị thượng nghị sĩ mới được bầu có thâm niên cao nhất. Mỗi thượng nghị sĩ mới được phép lựa chọn một ủy ban trước khi vị thượng nghị sĩ mới có thâm niên cao nhất này được phép lựa chọn hai ủy ban.

Nguồn: Thư gửi thượng nghị sĩ bấy giờ (nay là Bộ trưởng Quốc phòng) William S.Cohen, Đảng Cộng hòa, bang Maine, của Howard Baker, lúc đó là lãnh tụ Thượng viện của phe Cộng hòa. Xem William S.Cohen, *Roll Call, One Year in the United States Senate* (New York: Simon and Schuster, 1981), 30 - 31. Phác thảo quá trình này hiện vẫn còn có giá trị.

chính thức tác động đến sự bổ nhiệm vào các ủy ban, trong đó có những nguyện vọng riêng của các thành viên. Thượng nghị sĩ Max Cleland, Đảng Dân chủ, bang Georgia, cố gắng để được phân bổ vào Ủy ban Các lực lượng vũ trang, một phần là do Georgia có quân số lớn. Ông cũng theo đuổi truyền thống của những nhân vật xuất chúng của Georgia, những người đã tạo nên thanh thế của mình trong Quốc hội trên các vấn đề quân sự. Một lý do cũng quan trọng không kém nữa là Cleland là một cựu chiến binh của cuộc chiến tranh Việt Nam và đã bị thương nặng - ông bị mất cả hai chân và một cánh tay trong một vụ nổ lựu đạn. Giới tính cũng có thể tác động đến việc bổ nhiệm. Với những cuộc điều trần để buộc tội Clinton diễn ra vào mùa thu năm 1998, các nhà lãnh đạo đảng đã chọn hạ nghị sĩ Mary Bono, Đảng Cộng hòa, bang California, và vợ goá của Hạ nghị sĩ Sony Bono, để phục vụ trong Ủy ban Tư pháp với tư cách là nữ đảng viên Cộng hòa duy nhất của nhóm này. Họ hy vọng rằng bà có thể "làm dịu bớt cái hình ảnh nghiệt ngã mà một số người bảo thủ trong ủy ban đã tạo ra" và thể hiện được tính nhạy cảm về giới của đảng tại những cuộc điều trần, nơi mà những luận điệu về tình trạng lạm dụng tình dục có thể có một vai trò nhất định.[30]

Điều đáng được lưu ý là thực trạng "hai Quốc hội" trong các quyết định phân bổ. Mỗi đảng đều thông qua quá trình bổ nhiệm để tìm cách đem lại cho những nhà lập pháp thuộc đảng của họ một lợi thế trong bầu cử. Chẳng hạn, hai thượng nghị sĩ đương nhiệm là mục tiêu đánh bại của phe đối lập năm 1998, Lauch Faircloth, Đảng Cộng hòa, bang Bắc Carolina, và Barbara Boxer, Đảng Dân chủ, bang California, đã được nhận hai ghế mà nhiều người thèm muốn trong Ủy ban Phân bổ ngân sách, "nó sẽ cho phép họ theo đuổi những khoản ngân sách mang lại cho các tiểu bang quê hương họ."[31] Boxer đã thắng trong cuộc đấu, nhưng Faircloth thì thua. Các thành viên còn tìm kiếm sự phân bổ vào một số ủy ban vì họ có thể huy động được "những khoản tiền vận động bầu cử có thể hỗ trợ cho những triển vọng tái bầu cử của họ." Các thành viên của những ủy ban quan trọng nhất của Hạ viện và Thượng viện, trong khoảng thời gian từ năm 1993 tới 1998, đã tranh thủ được nhiều tiền hơn từ ủy ban hoạt động chính trị (PAC) , so với những đồng nghiệp của họ ở những nhóm ít ưu thế hơn."[32]

Các ủy ban phân bổ của đảng

Phái Cộng hòa Hạ viện. Trước khi Quốc hội khoá 104 bắt đầu, vị Chủ tịch Hạ viện mới được chỉ định Newt Gingrich đã chỉnh đốn Ủy ban về các ủy ban của Đảng Cộng hòa do ông làm chủ tịch. Gingrich đặt lại tên cho nó là Ủy ban Chỉ đạo; biến nó thành một nhóm có 26 thành viên và do người lãnh đạo điều hành; hủy bỏ một hệ thống bỏ phiếu có gia quyền trong đó một thành viên phe Cộng hòa của ủy ban bổ nhiệm được bỏ số phiếu bằng số thành viên Đảng Cộng hòa có trong đoàn đại biểu tiểu bang của mình; và trao cho Chủ tịch Hạ viện kiểm soát khoảng 1/4 tổng số phiếu bầu trong nhóm, trong đó riêng Chủ tịch được bỏ nhiều phiếu nhất (5 phiếu). Những cải cách này được tiếp tục trong Quốc hội khoá 105 và 106. Chủ tịch Hạ viện cũng chỉ định tất cả các thành viên phe Cộng hòa của các ủy ban Luật lệ và Hành chính Hạ viện.

Phái Dân chủ Hạ viện. Các đảng viên Dân chủ trong Ủy ban Lộ trình và Phương tiện Hạ viện hoạt động với tư cách là Ủy ban về các ủy ban của Đảng này từ năm 1911 cho tới 1974, khi phiên họp kín của Đảng Dân chủ biểu quyết chuyển giao nhiệm vụ này cho Ủy ban Chỉ đạo và Chính sách. Được đổi tên thành Ủy ban Chỉ đạo vào lúc bắt đầu Quốc hội khoá 104, nhóm phân bổ bao gồm 39 thành viên này do lãnh tụ thiểu số Richard A. Gephardt của bang Missouri làm chủ tịch.

Phái Cộng hòa Thượng viện. Chủ tịch Hội nghị Đảng Cộng hòa chỉ định nhóm phân bổ có khoảng tám thành viên. Ngoài ra, vị lãnh đạo tại nghị trường là một thành viên đương nhiên nữa. Thượng nghị sĩ của bang Washington là Slade Gorton chủ trì nhóm này trong Quốc hội khoá 106.

Phái Dân chủ Thượng viện. Ủy ban Chỉ đạo và Phối hợp thực hiện sự phân bổ đối với các đảng viên Dân chủ. Quy mô của nó (khoảng 25 thành viên) được ấn định bởi hội nghị đảng và có thể khác nhau giữa các khóa Quốc hội. Lãnh tụ tại nghị trường của đảng chỉ định các thành viên và chủ tịch của nhóm này (Thượng nghị sĩ John Kerry của bang Massachusetts, trong Quốc hội khoá 106).

Thâm niên. Thông thường, các nhóm phụ trách phân bổ sẽ tìm hiểu về thâm niên khi soạn thảo danh sách thành viên của các ủy ban. Thành viên của đảng đa số có thời gian phục vụ liên tục trong ủy ban lâu nhất bao giờ cũng được đưa vào danh sách đầu tiên. Khác với phái Cộng hòa Hạ viện và phái Dân chủ của Hạ viện và Thượng viện, phái Cộng hòa Thượng viện áp dụng chặt chẽ tiêu chuẩn thâm niên khi có hai hoặc nhiều thượng nghị sĩ Đảng Cộng

hòa cạnh tranh để giành một vị trí trong ủy ban. Phái Cộng hòa ở cả hai viện đã giảm nhẹ vai trò của thâm niên trong việc lựa chọn các chủ tịch. Khi còn là Chủ tịch Hạ viện, Gingrich đã nhiều lần bỏ qua tập quán về thâm niên để trao chức chủ tịch cho những người trung thành về hệ tư tưởng.

Năm 1995, Hạ viện áp dụng hạn chế nhiệm kỳ sáu năm cho các chủ tịch ủy ban và tiểu ban. Ba năm sau, chủ tịch Ủy ban Các nguồn lực Don-Young, Đảng Cộng hòa bang Alaska, đã gọi những hạn chế nhiệm kỳ là "một ý tưởng ngu xuẩn của sự khởi đầu". Phái Cộng hòa hiện đang phải đối mặt với triển vọng "sống lâu lên lão làng" - các vị chủ tịch đổi chác vai trò người lãnh đạo ủy ban của họ để trở thành người đứng đầu các nhóm khác, giả định rằng phe Cộng hòa vẫn duy trì quyền kiểm soát của đa số trong Hạ viện.[33] Một vấn đề khác nữa là việc những chủ tịch bị hạn chế về nhiệm kỳ - như Bill Archer, Đảng Cộng hòa, bang Texas, Chủ tịch Ủy ban Lộ trình và Phương tiện - có thể lựa chọn việc về hưu, có lẽ sẽ gây tổn thất cho những chiếc ghế an toàn của phe Cộng hòa trong một năm bầu cử khốc liệt như năm 2000.

Phái Cộng hòa Thượng viện bắt chước quyết định về giới hạn nhiệm kỳ của Hạ viện bằng cách áp dụng một quy tắc của đảng, có hiệu lực vào năm 1997, hạn chế các chủ tịch ủy ban trong vòng sáu năm phục vụ. Thượng nghị sĩ Connie Mack, Đảng Cộng hòa, bang Florida, tác giả của sự thay đổi giới hạn nhiệm kỳ này, nói: "Toàn bộ động lực đằng sau điều này là nhằm cố gắng để đạt được sự tham gia lớn hơn, để cho những thành viên mới của Thượng viện không phải chờ đợi cho đến khi có đủ 18 năm ở đây để giữ một vai trò nào đó."[34]

Những thiên kiến. Các quyết định do các nhóm phân bổ đưa ra tất yếu sẽ xác định cơ cấu địa lý và hệ tư tưởng của các ủy ban thường trực. Các ủy ban có thể dễ dàng trở nên thiên kiến, nghiêng về lập trường này hay lập trường khác. Các vùng nông nghiệp có quá nhiều đại diện trong các ủy ban nông nghiệp; còn các nhóm lợi ích doanh nghiệp nhỏ thì có quá nhiều đại diện trong các ủy ban về doanh nghiệp nhỏ. Không có gì lạ khi các ủy ban chính là những người đề xướng chính sách: họ đưa ra những luật phản ánh lợi ích của các thành viên của họ và các nhóm hay tổ chức bên ngoài hướng tới họ.

Ai tham gia vào một nhóm phân bổ hoặc ai bị loại ra khỏi nhóm đều tác động tới việc hoạch định chính sách về ủy ban. Các ủy ban được cân đối một cách cẩn thận giữa các nhóm lợi ích tự do và bảo thủ có thể bị nghiêng về bên này hay bên kia bởi các thành viên mới. Triết lý chính trị của một ủy ban ảnh hưởng tới thành công của nó trên nghị trường của Hạ viện hay Thượng viện. Ủy ban nào đi chệch về mặt hệ tư tưởng với Hạ viện hay Thượng viện như một chỉnh thể, thì nhiều khả năng ủy ban đó sẽ có những văn bản pháp lý bị đánh đổ hay bị sửa chữa nhiều tại các cuộc họp bàn ở nghị trường.

Thông qua bởi các phiên họp kín của đảng và viện

Trong gần suốt thế kỷ XX, các cuộc họp kín của đảng của mỗi viện hoặc là phê chuẩn các quyết định phân bổ của những ủy ban về các ủy ban của viện, hoặc hoàn toàn không có ý kiến về những quyết định đó. Tuy nhiên, bắt đầu từ những năm 1970, các cuộc họp kín của đảng đã trở thành yếu tố chính tham gia vào quá trình phân bổ. Các chủ tịch và những thành viên thiểu số cao cấp đều phải được những người đồng nghiệp trong đảng của họ bầu theo phương thức bỏ phiếu kín. Rõ ràng, tư cách lãnh đạo ủy ban không còn là một quyền tự động nữa.

Mặc dù thâm niên vẫn khuyến khích tính liên tục trong các ủy ban, song hệ thống thâm niên hiện nay đã trở nên linh hoạt hơn và đặt dưới sự kiểm soát của phiên họp kín. Các quy chế của phe Cộng hòa Hạ viện cho Quốc hội khoá 106 quy định rằng "Hội nghị sẽ bỏ phiếu kín cho mỗi một đề cử thành viên của Ủy ban Chỉ đạo đối với vị trí chủ tịch. Nếu Hội nghị Đảng Cộng hòa không phê chuẩn được một ý kiến đề cử... thì vấn đề sẽ được tự động xem xét lại mà không cần chỉ thị đối với Ủy ban (Chỉ đạo)." Trong Thượng viện, các đảng có thể thực thi quyền kiểm soát đối với các ủy ban,nhưng gần như luôn luôn nhượng bộ các nhà lập pháp có thâm niên cao trong việc quyết định ai là người đứng đầu một ủy ban hay một tiểu ban.

Các quy chế của từng viện đòi hỏi tất cả thành viên của các ủy ban thường trực, kể cả chủ tịch ủy ban, phải do toàn thể Hạ viện hay Thượng viện bầu ra. Tuy nhiên, theo thông lệ thì các nhà lãnh đạo của từng đảng sẽ trình trước toàn viện các danh sách phân bổ đã được phiên họp kín thông qua. Thường thì những danh sách này được phê chuẩn nhanh chóng bằng cách biểu quyết.

Chức lãnh đạo ủy ban

Những người đứng đầu ủy ban thường là các chủ tịch và các thành viên cao cấp của phái thiểu số. Các chủ tịch ủy ban có nhiệm vụ triệu tập các cuộc họp và xây dựng các chương trình nghị sự, thuê và cho thôi việc các nhân viên của ủy ban, thu xếp các cuộc điều trần, giới thiệu đại biểu dự hội nghị, đóng vai trò người quản lý trên nghị trường, phân bổ các quỹ của ủy ban và các phòng, phát triển các chiến lược lập pháp, chủ trì các cuộc điều trần và các phiên họp thông qua lần cuối các dự luật, và quản lý những vấn đề nội bộ và tổ chức của ủy ban.

Những ưu thế về mặt thủ tục của một chủ tịch là khó có thể vượt qua được ngay cả đối với những thành viên phái thiểu số có quyền lực nhất. Chủ tịch có thể giết chết một dự luật chỉ đơn giản bằng cách từ chối đưa nó vào chương trình của một cuộc điều trần. Hoặc chủ tịch có thể triệu tập các cuộc họp vào lúc mà những người ủng hộ hay những người phản đối một văn bản pháp lý nào đó không thể tới dự được. Thẩm quyền của chủ tịch có được là từ sự ủng hộ của số đông trong ủy ban và từ nhiều nguồn lực chính thức và không chính thức, chẳng hạn như thực tiễn và kinh nghiệm nghị trường và sự kiểm soát đối với chương trình nghị sự, các mối giao lưu cũng như các nguồn tài chính của ủy ban. Khi cựu chủ tịch Ủy ban Thương mại Hạ viện John D. Dingell, Đảng Dân chủ, bang Michigan, được một đồng nghiệp trong ủy ban nói rằng ông bị thiếu phiếu bầu về một vấn đề nào đó, ông đã trả lời rằng: "Phải, nhưng tôi đã có cái búa."[35] Ông Dingell đã gõ búa, tạm ngừng cuộc họp, và số đông đã không có cơ hội để thể hiện ý chí của mình trước khi phiên lập pháp kết thúc.

Hơn một thập niên sau đó, một người theo phái Cộng hòa giữ vị trí đứng đầu Ủy ban Thương mại, và ông cũng sử dụng quyền lực lãnh đạo của mình. Theo đề nghị của vị Chủ tịch Hạ viện, Chủ tịch Bliley đã hành động khẩn trương để báo cáo về sự điều chỉnh lớn đối với các chương trình Chăm sóc sức khỏe và Trợ giúp Y tế. Gạt sang một bên những lời đề nghị có thêm các cuộc điều trần từ phía những người Dân chủ, kể cả thành viên cao cấp của đảng thiểu số Dingell, Bliley cho nhóm nhân viên của ông ta chuẩn bị văn bản pháp lý cuối cùng và trình nó ra nghị trường.[36]

Thành viên cao cấp nhất thuộc phái thiểu số của một ủy ban

cũng là một nhân vật có ảnh hưởng. Nhân vật này có quyền giới thiệu những đại biểu của phái thiểu số tham dự hội nghị, thuê và cho thôi việc các nhân viên của phái thiểu số, đương nhiên tham dự trong tất cả các tiểu ban, chỉ định các thành viên thuộc phái thiểu số vào các tiểu ban, hỗ trợ việc xây dựng chương trình nghị sự của ủy ban, và điều hành công việc lập pháp trên nghị trường.

Hoạch định chính sách trong ủy ban

Các ủy ban thúc đẩy sự ra đời của các quyết định thận trọng, bình đẳng và có phân mảng. Chúng khuyến khích sự mặc cả và dàn xếp giữa các thành viên. Để có thể chuyển được các dự luật qua vô số trạm liên quan tới quyết định, từ các tiểu ban cho tới các ủy ban, tác giả của các dự luật hay nghị quyết thường phải thực hiện các vụ dàn xếp theo yêu cầu của các thành viên quan trọng trong ủy ban. Những "người gác cổng" này có thể yêu cầu phải có những thay đổi trong bản chất của một dự luật. Sự sinh sôi nảy nở các ủy ban cũng làm tăng gấp bội các điểm tiếp cận cho những nhóm lợi ích từ bên ngoài.

Chồng chéo về mặt chức năng

Những trách nhiệm chính thức của một ủy ban thường trực được quy định bởi các quy chế của mỗi viện, các luật công cộng khác nhau và các tiền lệ. Các ủy ban có phạm vi xét xử trùng nhau đôi khi soạn thảo một văn bản "ghi nhớ quy ước" trong đó phác hoạ một cách không chính thức cách thức các chủ đề chính sách được chuyển tới họ.[37] Các ủy ban không có riêng những lĩnh vực xét xử khép kín. Một chủ đề rộng sẽ bao trùm lên nhiều ủy ban. Thượng viện có một Ủy ban Môi trường và các công trình công cộng, nhưng các nhóm khác cũng xem xét văn bản pháp lý về môi trường; và tại Hạ viện cũng đúng như thế. Các cơ quan này của Hạ viện, cùng với một bản tóm lược ngắn gọn một số trách nhiệm về môi trường của chúng, được liệt kê trong danh sách dưới đây:

Nông nghiệp: thuốc trừ cỏ; bảo vệ đất trồng; một số chương trình về nước.

Phân bổ ngân sách: cấp phát vốn cho các chương trình và các tổ chức về môi trường.

Các dịch vụ ngân hàng và tài chính: chiếm lĩnh khoảng không gian bỏ ngỏ trong các vùng đô thị.
Thương mại: các hiệu ứng của môi trường đối với sức khoẻ; các quy chế về môi trường; loại bỏ các chất thải rắn; không khí sạch; nước uống an toàn.
Cải cách chính phủ: các cơ quan cấp liên bang của nhánh hành pháp về môi trường.
Quan hệ quốc tế: hợp tác quốc tế về môi trường.
Các nguồn lực: nguồn nước, nguồn điện; quản lý đất đai; bảo tồn động vật hoang dã; các vườn quốc gia; chất thải hạt nhân; ngư trường; các loài bị đe doạ.
Khoa học: nghiên cứu và phát triển môi trường.
Doanh nghiệp nhỏ: những hiệu ứng của các quy chế về môi trường đối với kinh doanh.
Giao thông vận tải và cơ sở hạ tầng: ô nhiễm nước; xử lý rác bùn.
Lộ trình và phương tiện: các khoản chi tiêu thuế môi trường.

Những sự chồng lấn trong phạm vi xét xử có thể có kết quả tích cực. Chúng có thể cho phép các thành viên phát triển được những hiểu biết chuyên sâu trong nhiều lĩnh vực chính sách, ngăn chặn một nhóm bất kỳ nào đó giữ vị trí thống trị trong một chủ đề, và thúc đẩy cạnh tranh lành mạnh giữa các ủy ban. Mặt khác, "cạnh tranh lành mạnh" có thể nhanh chóng biến thành một cuộc chiến giữa các ủy ban.

Trong những Quốc hội gần đây, các Ủy ban Thương mại, Các nguồn lực và khoa học của Hạ viện đã bất đồng quan điểm với nhau về những vấn đề không hoàn toàn thuộc trách nhiệm của riêng một nhóm nào (chẳng hạn như các vấn đề về năng lượng và môi trường). Những mệnh lệnh chính thức về xét xử của các ủy ban đã không theo kịp - và cũng không thể theo kịp - với những thay đổi. Một tác nhân nữa làm bùng nổ các cuộc chiến là sự "mua sắm diễn đàn" do các nhóm lợi ích bên ngoài tiến hành - những người muốn các dự luật được soạn thảo rất cẩn thận của họ được chuyển tới các ủy ban dễ chấp nhận.

Khuynh hướng bành trướng của một số ủy ban cũng có thể tạo ra những cuộc tranh giành giữa các ủy ban. Vào giữa những năm 1990, nhóm Ngân hàng của Hạ viện cho biết họ dự định xem xét lại các đạo luật điều chỉnh Ủy ban Chứng khoán và Sở Giao dịch chứng khoán (Ủy ban Thương mại chia sẻ quyền hạn xử lý với Ủy

ban Ngân hàng) và Ủy ban Giao dịch các hợp đồng tương lai hàng hoá (đặt dưới sự bảo trợ của các Ủy ban Nông nghiệp), vì nhóm này đang nghiên cứu việc sáp nhập hai ủy ban. Trong một lá thư gửi chủ tịch Ủy ban Ngân hàng, các chủ tịch Ủy ban Nông nghiệp và Thương mại viết: "Chúng tôi khẩn thiết yêu cầu ngài hãy cân nhắc các kế hoạch của ngài, vì chúng tôi thực sự cho rằng những hành động như thế tất sẽ tạo ra một sự vi phạm các quy tắc của Hạ viện và sẽ làm phương hại mối quan hệ công tác tốt đẹp mà cho đến nay hai ủy ban của chúng tôi đã tạo được."[38]

Xem xét ở nhiều khâu

Khi một dự luật được đưa ra tại Hạ viện, nó thường được chuyển tới một ủy ban duy nhất. Trước năm 1975, trong các quy chế của Hạ viện không có một điều khoản nào quy định việc xem xét dự luật ở nhiều ủy ban, mặc dù xét về phương diện không chính thức thì đôi khi có nhiều nhóm cùng rà soát một dự luật. Tuy nhiên, vào năm 1975, các quy chế đã được thay đổi để cho phép một số hình thức nào đó của việc xem xét ở nhiều khâu. Sự thay đổi này đã tăng thêm quyền lực của vị Chủ tịch Hạ viện và giúp ông ta linh hoạt hơn trong việc chuyển các dự luật tới nhiều ủy ban khác nhau để tham khảo ý kiến.

Khi những người theo phái Cộng hòa nắm quyền kiểm soát đối với Quốc hội khoá 104, họ đã đơn giản hoá quá trình xem xét ở nhiều khâu và đặt chúng dưới sự kiểm soát chặt chẽ của Chủ tịch Hạ viện. Vị Chủ tịch Hạ viện phải "chỉ định một ủy ban có quyền cao nhất trong việc chuyển lần đầu tiên một sắc luật tới một ủy ban". Khái niệm "ủy ban cấp một" này được đặt ra để nâng cao trách nhiệm về lập pháp trong khi vẫn cho phép vị Chủ tịch Hạ viện được linh hoạt quyết định việc có cho các nhóm khác được nhận sắc luật đó hay không, bao giờ và trong bao lâu.

Vào lúc thực hiện việc xem xét lần đầu, vị Chủ tịch Hạ viện xác định ủy ban cấp một, ủy ban có trách nhiệm cao nhất trong việc dẫn dắt văn bản pháp lý đi tới giai đoạn cuối cùng. Chủ tịch Hạ viện cũng có thể gửi dự luật này tới các nhóm cấp hai. Các nghị sĩ của Hạ viện thường gọi thông lệ này là một sự "xem xét lần đầu bổ sung". Trong ví dụ sau đây về khái niệm xem xét, Ủy ban Tài phán là ủy ban cấp một và Uỷ ban Các nguồn lực là nhóm ban đầu bổ sung:

> H.R. 2555. Một dự luật nhằm bảo lưu thẩm quyền của các tiểu bang đối với các nguồn nước nằm trong phạm vi địa giới của tiểu bang... tới Ủy ban Tư pháp, và sau đó tới Ủy ban Các nguồn lực, trong một thời gian do Chủ tịch Hạ viện quy định, trong từng trường hợp đều nhằm xem xét những điều khoản thuộc phạm vi xử lý riêng của ủy ban có liên quan.

Việc xem xét ở nhiều khâu có thể thúc đẩy một quá trình hoạch định chính sách gắn bó, sự thảo luận công khai rộng rãi hơn đối với các vấn đề, sự tiếp cận quá trình lập pháp và xem xét các cách tiếp cận khác. Chúng cũng củng cố thêm đặc quyền của Chủ tịch Hạ viện trong việc xác định lịch trình. Chủ tịch Hạ viện có thể sử dụng quyền lực liên quan tới vấn đề xem xét này để can thiệp trực tiếp hơn vào các hoạt động của ủy ban và thậm chí ấn định thời hạn cuối cùng mà các ủy ban phải báo cáo các văn bản pháp luật đã qua tham khảo ý kiến ở nhiều khâu. Cũng có thể xảy ra điều ngược lại: vị Chủ tịch Hạ viện có thể trì hoãn hành động đối với các sắc luật, bằng cách chuyển chúng tới những ủy ban khác. Như vậy, quy trình xem xét ở nhiều khâu có thể được sử dụng để làm chậm lại việc ra quyết định lập pháp.

Thượng viện thường gửi các sắc luật tới một ủy ban duy nhất là ủy ban có quyền hạn xử lý đối với vấn đề chủ yếu bao trùm trong văn bản pháp lý đó. Mặc dù quy trình xem xét ở nhiều khâu từ lâu đã được chấp nhận với sự nhất trí hoàn toàn, song chúng ít khi được áp dụng, chủ yếu là vì các thượng nghị sĩ còn có nhiều cơ hội để tác động tới việc hoạch định chính sách tại nghị trường.

Nơi đến của các dự luật

Nhiều dự luật sau khi được gửi tới ủy ban lại được chủ tịch ủy ban gửi tới một tiểu ban. Các dự luật khác được giữ lại để toàn thể ủy ban rà soát. Cuối cùng, các ủy ban và các tiểu ban chọn ra những sắc luật mà họ muốn xem xét, và loại bỏ những sắc luật còn lại. Việc xem xét của ủy ban thường tuân theo ba bước tiêu chuẩn: điều trần công khai, hoàn tất dự luật và báo cáo.

Điều trần. Khi các ủy ban hay tiểu ban tổ chức cuộc điều trần về một dự luật, họ lắng nghe rất nhiều nhân chứng. Những nhân chứng này bao gồm các nhà tài trợ cho dự luật, các quan chức liên bang, đại diện của các nhóm áp lực, các quan chức chính phủ, và

một số công dân - đôi khi có cả những nhân vật nổi tiếng nữa. Các nhân chứng là những ngôi sao điện ảnh có thể khiến cho một dự luật thu hút được sự quan sát của cả quốc gia. Khi Elizabeth Taylor xuất hiện trước một nhóm của Thượng viện để chứng thực về AIDS, vị chủ tịch đã nói với giới báo chí rằng: "Tôi chưa từng thấy bất cứ điều gì giống như thế này trong 30 ngày mà chúng tôi có các cuộc điều trần."[39] Hay như lời thượng nghị sĩ Arlen Specter, Đảng Cộng hòa, bang Pennsylvania: "Nói một cách thẳng thắn, khi Hollywood nói, thế giới lắng nghe. Đôi khi Washington nói, thế giới lại chợp mắt."[40]

Quan trọng không kém là những nhân chứng có thể mang đến những tình tiết sống động cho các cuộc điều trần, do có kinh nghiệm của bản thân về một chủ đề hay một vấn đề nào đó. Ví dụ, Ủy ban Tài chính Thượng viện đã thu hút các hàng tít trên toàn quốc gia bằng các cuộc điều trần về những hành vi sai trái của Ủy ban Dịch vụ thu trong nước (IRS). Những người đóng thuế vô tội đã kể lại tỉ mỉ những điều khủng khiếp mà họ đã trải qua, và các đại diện của IRS đội mũ đen trùm đầu đã kể về sự đối xử tồi tệ của tổ chức này đối với những người đóng thuế.[41]

Các cuộc điều trần tạo cơ hội để người ta được nghe các thành viên ủy ban nói về các vấn đề. Thường là các nhà lập pháp trình bày quan điểm của họ đối với vấn đề lập pháp dưới hình thức đặt ra các câu hỏi đối với các nhân chứng. Đa số các cuộc điều trần đều tuân theo một khuôn mẫu truyền thống. Từng nhân chứng đọc một bản tường trình có chuẩn bị. Sau đó mỗi thành viên ủy ban có được một khoảng thời gian hạn chế (thường là 5 phút) để đặt câu hỏi trước khi nhân chứng tiếp theo được yêu cầu. Để tiết kiệm thời gian và thúc đẩy quá trình đưa ra-tiếp nhận, các ủy ban đôi khi sử dụng khuôn mẫu nhóm, trong đó các nhân chứng cùng ngồi lại với nhau và tóm tắt các bản tường trình của họ.

Sau năm 1997, các quy chế mới của Hạ viện được thông qua để thúc đẩy các cơ hội trao đổi lâu hơn giữa các nhà làm luật và các nhân chứng. Phái đa số và thiểu số trong một ủy ban bây giờ có thể chỉ định một trong số các thành viên nhóm của họ hay các nhân viên của ủy ban để chất vấn một nhân chứng trong tổng thời lượng là một giờ.

Từng bước, các ủy ban đang bắt đầu khai thác công nghệ đương thời để tiến hành các cuộc điều trần trên Đồi Capitol. Một số ủy ban

của Hạ viện và Thượng viện đã sử dụng video tương tác, hội nghị từ xa và các công nghệ khác để thu thập các chứng cứ từ những nhân chứng có thể ở nhiều nơi khác của đất nước hay trên thế giới. Internet đã được sử dụng để truyền các chứng cứ, và những người xem truyền hình cáp đã gửi các câu hỏi qua thư điện tử hay fax tới các nhân chứng.[42] Tháng Chín 1998, Ủy ban Nông nghiệp Hạ viện đã trở thành "ủy ban đầu tiên của Quốc hội truyền trực tiếp các tư liệu hội nghị của mình qua Internet."[43]

Các cuộc điều trần phục vụ cho nhiều mục đích trùng nhau:

- Khám phá nhu cầu đối với văn bản pháp luật
- Xây dựng một hồ sơ công cộng ủng hộ văn bản pháp luật
- Công khai hoá vai trò của các chủ tịch ủy ban
- Xem xét lại việc áp dụng thực thi các bộ luật công cộng; và
- Cung cấp một diễn đàn để công dân nói lên những điều không hài lòng

Đôi khi các ủy ban cũng tổ chức các cuộc điều trần chung với các nhóm khác của Hạ viện hoặc Thượng viện hoặc tiến hành các cuộc điều trần theo một lĩnh vực trên cả nước để tạo ra và đánh giá sự ủng hộ của công chúng đối với các sắc luật. Năm 1995, phái Dân chủ Hạ viện tiến hành cuộc điều trần theo "lĩnh vực" đặc biệt trên Đồi Capitol để phản đối các kế hoạch của phái Cộng hòa về cải cách chương trình Chăm sóc sức khoẻ và Trợ giúp y tế, và để biểu thị rằng những yêu cầu của họ về các cuộc điều trần của ủy ban đối với các dự luật cụ thể giải quyết những vấn đề này đã bị ban lãnh đạo Cộng hòa khước từ.[44]

Các cuộc điều trần chủ yếu là do chủ tịch và đội ngũ nhân viên thu xếp, với sự tham gia ở các mức độ khác nhau của các lãnh tụ đảng, các thành viên cao cấp nhóm thiểu số và những đối tượng khác. Qua việc bộc lộ các khuôn mẫu của sự ủng hộ hay phản đối, và bằng việc làm toát lên những vấn đề quan trọng, các cuộc điều trần đã chỉ ra cho các thành viên thấy một dự luật có xứng đáng được trình ra toàn viện hay không. Những vị chủ tịch ủng hộ các dự luật có thể thúc đẩy nhanh tiến trình của các cuộc điều trần; ngược lại, họ cũng có thể "dùng lòng tốt để giết chết" văn bản pháp luật nào mà họ phản đối, bằng cách duy trì các cuộc điều trần đến bất tận. Khi một dự luật không được gửi đến cho toàn viện, thì sản phẩm cuối cùng của lao động của ủy ban chỉ còn là bản in về các

cuộc điều trần mà thôi.

Các chủ tịch ủy ban cũng có thể sử dụng các cuộc điều trần để thăm dò và để giành thắng lợi trong tái bầu cử. Đối mặt với một cuộc chiến gay go (và rút cuộc là không thành công) năm 1998 chống lại đối thủ thuộc Đảng Dân chủ Charles E. Schumer, khi đó là hạ nghị sĩ Mỹ, thượng nghị sĩ Alfonse M. D' Amato, Đảng Cộng hòa, bang New York, đã biến tư cách chủ tịch Ủy ban Ngân hàng của ông thành "diễn đàn lý tưởng cho năm bầu cử đối với một số vấn đề của những người dân tuý". Chẳng hạn, để thu hút được sự ủng hộ của các nhóm Do thái ở New York, ông đã dàn dựng các cuộc điều trần công khai rộng rãi phê phán Chính phủ Thụy Sĩ trong việc "bảo vệ số vàng của người Do thái được cất trữ tại các ngân hàng của nước này trong Chiến tranh thế giới thứ hai."[45] Số vàng này được lấy từ các nạn nhân của vụ thảm sát.

Hoàn tất dự luật. Sau khi các cuộc điều trần đã được tổ chức, các thành viên của ủy ban sẽ quyết định ngôn ngữ thực sự của dự luật; dự luật được "hoàn tất". Những người ủng hộ cố gắng tạo ra một dự luật mà sẽ tập hợp được sự ủng hộ của các đồng sự của họ, của viện kia, của những người vận động hành lang và của Nhà Trắng. Quá trình này có thể rất khó khăn, vì các thành viên thường đứng trước tình thế tiến thoái lưỡng nan "hai Quốc hội": hoặc ủng hộ một dự luật mà có thể là tốt cho quốc gia, hoặc chống lại nó vì các nhóm cử tri của họ phản đối dự luật đó. Không có gì đáng ngạc nhiên, một dự luật được đưa ra từ khâu hoàn tất này thường là dự luật có thể thu hút được sự ủng hộ của đa số thành viên. Theo lời cựu hạ nghị sĩ Dan Rostenkowski, Đảng Dân chủ, bang Illinois, nói khi ông giữ chức chủ tịch Ủy ban Lộ trình và Phương tiện của Hạ viện: "Chúng ta đã không soạn thảo bộ luật hoàn hảo; có lẽ chỉ có trí tuệ của các học giả mới có thể làm được tốt hơn. Một nhóm các nhà tư tưởng lỗi ra đã có thể tạo ra một sự nhất quán cao hơn. Song hoạt động chính trị là một quá trình không hoàn hảo."[46]

Các áp lực bên ngoài thường căng thẳng trong suốt các cuộc thảo luận sâu để hoàn tất các dự luật. Theo các quy tắc "ánh sáng mặt trời" của Hạ viện và Thượng viện, các cuộc họp hoàn tất dự luật phải được tiến hành công khai, trừ khi nó bàn về vấn đề an ninh quốc gia hay các vấn đề có liên quan. (Phái Cộng hòa Hạ viện vào giữa những năm 1990 đã tăng cường các quy tắc ánh sáng mặt trời bằng cách cho phép phát sóng truyền hình và radio đối với các

phiên họp công khai của ủy ban, coi đó là một quyền đương nhiên không cần có sự chấp thuận của các ủy ban). Những thoả hiệp có thể là điều rất khó đạt được trong các phòng họp hoàn tất dự luật, nơi có đầy những người vận động hành lang luôn theo dõi xem từng thành viên sẽ bỏ phiếu như thế nào. Vì thế đôi khi các ủy ban phải tiến hành các cuộc họp riêng, "tiền hoàn tất", để thể hiện những quan điểm của họ về các vấn đề khác nhau.

Sau khi tiến hành các cuộc điều trần và hoàn tất dự luật, một tiểu ban sẽ gửi các kiến nghị của nó tới toàn thể ủy ban. Toàn thể ủy ban có thể chủ động tự mình tiến hành các cuộc điều trần và hoàn tất dự luật, phê chuẩn quyết định của tiểu ban, không có hành động gì, hoặc gửi trả vấn đề về cho tiểu ban để tiếp tục nghiên cứu.

Báo cáo. Nếu toàn thể ủy ban bỏ phiếu nhất trí chuyển dự luật tới Hạ viện và Thượng viện, các nhân viên sẽ thảo một báo cáo được ủy ban thông qua, trong đó nêu rõ các mục đích và điều khoản của văn bản pháp lý. Các báo cáo nhấn mạnh những lập luận ủng hộ dự luật, tóm tắt có chọn lọc các kết quả nghiên cứu của các nhân viên và của các cuộc điều trần. Báo cáo là những tài liệu rất đáng lưu ý. Dự luật tự bản thân nó có thể rất dài, nặng về kỹ thuật và dễ gây lẫn lộn cho đa số người đọc. Một nhóm nhân viên trợ giúp của Quốc hội nhận xét: "Vì thế, một báo cáo tốt không chỉ có tác dụng giải thích, mà còn thuyết phục nữa."[47] Hơn nữa, các báo cáo có thể hướng dẫn cho các cơ quan hành pháp và tòa án liên bang hiểu được thứ ngôn ngữ không rõ ràng hoặc phức tạp của văn bản pháp luật.

Môi trường chính sách

Các cơ quan hành pháp, các nhóm áp lực, các nhà lãnh đạo và các cuộc họp kín của đảng phái, và toàn bộ Hạ viện hay Thượng viện tạo thành một tấm phông trên đó diễn ra hoạt động hoạch định chính sách của một ủy ban. Những môi trường này có thể là đồng thuận hoặc xung đột: một số vấn đề chính sách có thể được giải quyết khá dễ dàng, trong khi một số vấn đề khác lại gây khá nhiều tranh luận. Các môi trường cũng có thể là đơn nguyên hay đa nguyên: một số ủy ban chỉ phải chịu một nguồn chi phối duy nhất của ảnh hưởng từ bên ngoài, trong khi những ủy ban khác lại phải đối mặt với vô số các nhóm hay các tổ chức cạnh tranh với nhau.

Các yếu tố môi trường ảnh hưởng tới các ủy ban ít nhất là theo bốn cách. Thứ nhất, chúng định hình nội dung của các chính sách công cộng và vì thế làm tăng khả năng những chính sách này sẽ được toàn thể Hạ viện hay Thượng viện chấp nhận. Các Ủy ban Tài phán bị tra tấn bởi các nhóm áp lực đa dạng và cạnh tranh nhau, những người cảm thấy say mê với những vấn đề rất không ổn định như nạo phá thai, cầu kinh trong trường học và kiểm soát súng ngắn. Cơ may để các ủy ban đạt được sự nhất trí giữa các thành viên của mình hoặc ở trên nghị trường phụ thuộc, ở một mức độ lớn, vào khả năng của họ trong việc né tránh hoàn toàn các vấn đề như thế hoặc dàn xếp các nhóm khác nhau thông qua việc soạn thảo các văn bản pháp lý một cách khôn khéo.

Thứ hai, các môi trường chính sách làm nảy sinh những sự liên kết với nhau giữa các ủy ban, các bộ của liên bang và các nhóm áp lực - "những tam giác sắt" (xem Chương 12). Chẳng hạn, các Ủy ban các vấn đề của cựu chiến binh của Hạ viện và Thượng viện thường xuyên chủ trương việc lập pháp có lợi cho các nhóm cựu chiến binh. Nỗ lực này được sự hậu thuẫn của Bộ các vấn đề của cựu chiến binh. Ít nhất thì "những mạng lưới vấn đề" đã xuất hiện. Đây là những nhóm chuyên gia về chính sách vô hình và tương đối dễ thay đổi. Họ cố gắng gây ảnh hưởng tới bất kỳ một ủy ban nào đang xử lý những lĩnh vực mà họ quan tâm.[48]

Thứ ba, các môi trường chính sách thiết lập nên những mục tiêu cho việc ra quyết định và những hướng dẫn cho các ủy ban. Các ủy ban được định hướng vào khách hàng, như Ủy ban Doanh nghiệp nhỏ của Hạ viện và Thượng viện, cố gắng xúc tiến những quan điểm chính sách của các nhóm vệ tinh của mình, chẳng hạn như các doanh nghiệp kinh doanh nhỏ. Những liên minh giữa các ủy ban và các bộ của liên bang cũng góp phần định hình các quyết định.

Cuối cùng, các yếu tố môi trường ảnh hưởng tới mức độ của tính đảng phái trong các ủy ban. Một số ủy ban tương đối ít có tình trạng đấu tranh đảng phái trong nội bộ. Nhưng một số ủy ban khác - như Ủy ban Y tế, Giáo dục, Lao động và Hưu trí của Thượng viện và Ủy ban Giáo dục và Lực lượng lao động của Hạ viện - lại xem xét những vấn đề xã hội gây nhiều tranh cãi, như nghèo đói và phúc lợi, những vấn đề thường chia rẽ hai đảng. Ủy ban Tư pháp đã được nói tới ở trên là một nhóm bị phân cực, bao

gồm những nhân vật gây rắc rối thuộc phái Cộng hòa bảo thủ và phái Dân chủ tự do. Những bất đồng nghiêm trọng về hệ tư tưởng của họ đã được công chúng rộng rãi biết tới qua các thủ tục luận tội Tổng thống Clinton của ủy ban này được truyền hình trên toàn quốc gia.[49]

Trong những Quốc hội gần đây, cuộc chiến đảng phái trong nội bộ đã bao trùm các cuộc thảo luận của ủy ban. Những khác biệt ngày càng lớn về hệ tư tưởng giữa các đảng phái và tính quyết đoán của các nhà lập pháp mới đã khiến cho tình trạng căng thẳng đảng phái càng thêm trầm trọng.

Đội ngũ nhân viên ủy ban

Trong suốt ba giai đoạn chính của việc hoạch định chính sách tại ủy ban - điều trần, hoàn tất dự luật, và báo cáo - các nhóm trợ lý đóng một vai trò tích cực. Các hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ (ở một mức độ lớn hơn bởi vì số nghị sĩ ngày càng ít đi) không thể tự mình xử lý được khối lượng công việc đồ sộ nên phải dựa chủ yếu vào "những nhà làm luật không được bầu".

Theo Khế ước với Mỹ, năm 1995 phái Dân chủ Hạ viện đã cắt giảm 1/3 đội ngũ nhân viên của ủy ban, giảm 621 việc làm trong Quốc hội.[50] Ngoài ra, họ còn cắt giảm chi tiêu của ủy ban và cung cấp cho phái thiểu số trong ủy ban số nhân viên và các nguồn lực (khoảng 1/3 trong tổng số) nhiều hơn so với mức mà họ nhận được trong các năm trước đó. Thượng viện do phe Cộng hòa kiểm soát cắt giảm 20% số nhân viên.[51] Quá trình cấp kinh phí cho ủy ban ở cả Thượng viện và Hạ viện cũng được thay đổi từ chu kỳ hàng năm trở thành chu kỳ hai năm một lần.

Việc giảm đội ngũ nhân viên như vậy có thể là quá nặng. Một cựu trợ lý của phái Cộng hòa đã viết, phái Dân chủ đã "đi quá xa trong việc thu hẹp quy mô đội ngũ nhân viên của các ủy ban, làm tổn hại đến năng lực của ủy ban trong việc chuẩn bị các chương trình hành động của riêng họ."[52] Theo ý kiến của thượng nghị sĩ Robert C. Byrd, Đảng Dân chủ, bang West Virginia, việc cắt giảm đội ngũ nhân viên đang "ảnh hưởng tới năng lực của các thành viên trong việc xử lý một cách thích đáng những vấn đề có tầm quan trọng quốc gia đang hằng ngày phát sinh trong Quốc hội."[53]

Chương trình nghị sự được toàn quyền quyết định của Quốc

hội và các ủy ban của nó chủ yếu là do đội ngũ nhân viên của Quốc hội xây dựng nên. Ảnh hưởng của họ có thể là trực tiếp hoặc gián tiếp, thực chất hay thủ tục, có thể nhìn thấy hoặc vô hình. Một cựu thượng nghị sĩ đã nhận định rằng "phần lớn hoạt động và đa số các ý tưởng là do các nhân viên cung cấp. Phần nhiều trong số họ đều trẻ tuổi, mới tốt nghiệp các trường đại học hoặc chuyên nghiệp. Họ giàu tham vọng, có lý tưởng và đầy ý tưởng."[54] Tốc độ chuyển đổi đội ngũ nhân viên trên Đồi Capitol là khá nhanh; chẳng hạn, các thành viên của đội ngũ nhân viên riêng của Hạ viện "có trung bình 2,7 năm kinh nghiệm trong công việc hiện tại của họ."[55] Nhiều trợ lý ủy ban và trợ lý lãnh đạo sử dụng kinh nghiệm của mình làm bàn đạp để chuyển sang các công việc khác, chẳng hạn như vận động hành lang.

Những đề xuất chính sách đến từ nhiều nguồn - Nhà Trắng, các cơ quan hành chính, các nhóm lợi ích, các quan chức ở tiểu bang và địa phương, các học giả và các công dân - nhưng các nhóm trợ lý có vị thế chiến lược trong việc thúc đẩy hay cản trở những đề xuất này. Theo lời kể lại chi tiết của một vị giám đốc phụ trách đội ngũ nhân viên ủy ban của Thượng viện, "thông thường, các vị sắp xếp đưa các ý kiến đề xuất vào chương trình nghị sự của năm, đề ra những phương án lựa chọn. Các vị có thể đưa vào đó một vài vấn đề mà các vị thích, đồng thời có thể loại bỏ một số vấn đề mà các vị không thích. Tôi đề xuất những ý tưởng mà ngài chủ tịch quan tâm và cả những gì mà riêng tôi quan tâm."[56] Nhiều nhân viên ủy ban rất năng động trong các hoạt động giao lưu với bên ngoài và trong mạng lưới vấn đề (ví dụ, sức khoẻ hay môi trường), điều đó giúp nâng cao năng lực của các nhà làm luật trong việc đưa ra những quyết định có đủ thông tin.[57]

Các nhóm nhân viên trợ lý đàm phán với các nhà lập pháp, những người vận động hành lang và các quan chức hành pháp về các vấn đề, về ngôn ngữ pháp luật và chiến lược chính trị. Đôi khi họ ra nước ngoài để tiến hành các cuộc điều tra. Quyền điều tra của Quốc hội tiếp thêm khả năng cho nó để đưa ra những phán xét có đủ thông tin về các vấn đề chính sách. Và các thành viên của đội ngũ nhân viên chính là những người thực hiện phần công việc chuẩn bị quan trọng và khó khăn - công việc có thể dẫn tới những thay đổi trong chính sách hoặc đem lại những bộ luật mới. Các nhóm trợ lý đôi khi cũng đưa ra những quyết định chính sách. Hãy

xem vai trò vô cùng quan trọng của họ đối với một dự luật về phân bổ ngân sách cho quốc phòng:

> Những con số đôla trong các văn bản pháp lý khổng lồ nhiều đến nỗi các đại biểu Hạ viện - Thượng viện, khi đàm phán về những khác biệt của họ..., đã chuyển hầu như tất cả các khoản dưới 100 triệu USD cho các nhóm nhân viên trợ lý, với lý do là bản thân các thành viên không thể có đủ thời gian để giải quyết những khoản đó, những cái mà thượng nghị sĩ Ted Stevens (Đảng Cộng hòa, bang Alaska) gọi là "những củ khoai tây nhỏ."[58]

Trong các cuộc điều trần, nhóm trợ lý tự mình tuyển chọn các nhân chứng hoặc theo sự chỉ đạo cụ thể của chủ tịch ủy ban, và sắp xếp cho họ xuất hiện vào lúc nào và theo trình tự nào. Ngoài ra, các nhóm nhân viên trợ lý thường đi cùng với các thành viên ủy ban tới nghị trường để đưa ra những lời khuyên, dự thảo những văn bản sửa đổi, và đàm phán về những thoả hiệp. Tuy nhiên, con số nhân viên trợ lý được phép hiện diện tại nghị trường lại bị hạn chế theo các quy định của Hạ viện và Thượng viện.

Đối với thông tin, các phân tích, các lựa chọn chính sách, và các dự án nghiên cứu, đội ngũ nhân viên ủy ban có thể tìm đến ba cơ quan hỗ trợ lập pháp là Dịch vụ Nghiên cứu quốc hội, thành lập năm 1914; Văn phòng Kế toán tổng hợp, thành lập năm 1921; và Văn phòng Ngân sách quốc hội, thành lập năm 1974. Văn phòng Đánh giá công nghệ, một cơ quan hỗ trợ được thành lập năm 1972 để trợ giúp các nhà làm luật trong việc hoạch định chính sách về khoa học và công nghệ, đã bị Quốc hội do phái Cộng hòa kiểm soát hủy bỏ vào năm 1995. Một yếu tố dẫn tới chấm dứt văn phòng này là việc nhận thức rằng công việc nghiên cứu của nó trùng lắp với công việc do các tổ chức công cộng và tư nhân khác tiến hành.[59] Khác với các nhóm trợ lý riêng và trợ lý ủy ban, Dịch vụ Nghiên cứu quốc hội, Văn phòng Kế toán tổng hợp và Văn phòng Ngân sách quốc hội hoạt động theo những quy tắc nghiêm ngặt về tư cách phi đảng phái và tính khách quan. Được bố trí một đội ngũ bao gồm các chuyên gia, những tổ chức này cung cấp cho Quốc hội những tài năng phân tích đáp ứng được những tiêu chí đó ở các cơ quan hành pháp, các trường đại học hay các nhóm chuyên môn.

Một số thành viên và học giả cho rằng các nhân viên không

được bầu đã năng động quá mức cần thiết trong việc hình thành chính sách và vì thế làm yếu đi vai trò lập pháp của các thành viên được bầu. Chúng tôi là "những thượng nghị sĩ được bầu ra và chúng tôi phải cố gắng làm tốt công việc của mình, đôi khi bằng chính sức mình và đôi khi là giữa chúng tôi với nhau," đó là nhận xét của Alan K. Simpson, bang Wyoming, khi ông đang là một thượng nghị sĩ.[60] Mặt khác, các nhà lập pháp cũng thừa nhận và đánh giá cao giá trị của các nhóm trợ lý có kinh nghiệm và kiến thức.

Việc bố trí đội ngũ nhân viên phản ánh vai trò kép của các thành viên trong "hai Quốc hội": là người hoạch định chính sách với tư cách cá nhân và là đại diện của các nhóm cử tri. Nó có thể là một quá trình gây rất nhiều tranh cãi. Thượng nghị sĩ Robert G. Torricelli, Đảng Dân chủ, bang New Jersey, bị một viên thư ký da đen ở New Jersey chỉ trích vì đã "không bổ nhiệm được người da đen vào các vị trí quan trọng trong nhóm trợ lý riêng của ông ta" như đã hứa hẹn trong chiến dịch vận động tranh cử Thượng viện năm 1996 của ông. Torricelli đáp lại rằng ông đã thuê các nhân viên lành nghề người da đen và đã "bảo vệ những nỗ lực của ông trong việc sử dụng các thành viên thuộc những nhóm sắc tộc thiểu số."[61]

Cải cách và thay đổi trong hệ thống ủy ban

Kể từ khi thông qua Đạo luật tái tổ chức lập pháp năm 1946, Quốc hội đã có rất nhiều nỗ lực để cải cách hệ thống ủy ban, nhưng không mấy thành công. Năm 1973 và 1974, Ủy ban Chọn lọc về các ủy ban, đứng đầu là Richard Bolling (Hạ viện, 1949-1983), đã cố gắng xoá bỏ nhiều ủy ban thường trực và thực hiện nhiều thay đổi quan trọng trong phạm vi xử lý của các ủy ban khác. Trái lại, do có sự phản đối mạnh mẽ từ phía những thành viên phải từ bỏ tư cách chủ tịch các tiểu ban hoặc quyền hạn xét xử mong muốn, Hạ viện chỉ chấp nhận một phiên bản đề xuất của ủy ban mà đã được làm giảm nhẹ. Năm 1977, một ủy ban chọn lọc của Thượng viện, do Adlai E. Stevenson (Thượng viện, 1970-1981) làm chủ tịch, đã thử cải cách ủy ban và phần nào đã thành công hơn.

Kể từ đó, với những kết quả hỗn hợp mang tính quyết định của những nỗ lực ban đầu này, Quốc hội đã từng bước chuyển sang tái cơ cấu các ủy ban. Một đề nghị của Ủy ban Chọn lọc của Hạ viện năm 1979 về việc thành lập một ủy ban thường trực về năng lượng

đã thất bại, và một nhóm chọn lọc của Thượng viện, được thành lập năm 1984 để giải quyết vấn đề cải cách ủy ban và những giới hạn của việc phân bổ, chỉ có được một vài kiến nghị được toàn thể Thượng viện chấp nhận.

Nhiều nhân chứng, những người đã xuất hiện trước Ủy ban hỗn hợp về tổ chức của Quốc hội năm 1993, đã khẩn thiết yêu cầu một cuộc cải tổ lớn đối với các hệ thống ủy ban của Hạ viện và Thượng viện. Những nhân chứng khác ủng hộ những thay đổi khiêm tốn: giảm quy mô ủy ban, bỏ các tiểu ban, hay hạn chế việc sử dụng quy trình xem xét ở nhiều khâu. Cả Hạ viện lẫn Thượng viện trong Quốc hội khoá 103 đều không hành động phù hợp với các đề xuất cải cách của ủy ban hỗn hợp.[62] Tiếp đó là cuộc bầu cử kinh thiên động địa tháng Mười một 1994. Những người thuộc phái Cộng hòa đã đại tu hệ thống ủy ban, đặc biệt là trong Hạ viện. Một số thay đổi mang tính chính thức (những sửa đổi đối với các quy tắc của Hạ viện), còn một số thì diễn ra một cách không chính thức. Những diễn biến không chính thức phản ánh một xu hướng đã hình thành qua nhiều năm - cụ thể là quyền tự trị của các ủy ban thường trực yếu đi.

Cơ cấu của ủy ban

Hạ nghị sĩ David Dreier, Đảng Cộng hòa, bang California, vừa mới lên giường ngủ sau thắng lợi của ngày bầu cử năm 1994 gây phấn chấn cho những người theo phái Cộng hòa, thì Gingrich, người sẽ giữ vị trí chủ tịch, đã gọi điện tới nói rằng: "David, Newt đây. Tôi muốn ông cải cách các ủy ban."[63] (Dreier là phó chủ tịch của Ủy ban hỗn hợp về tổ chức của Quốc hội năm 1993). Những thay đổi về quyền tài phán được thông qua vào ngày đầu tiên của Quốc hội khoá 104 là những thay đổi về ủy ban có ý nghĩa nhất kể từ khi thông qua Đạo luật tái tổ chức lập pháp năm 1946. Ba ủy ban thường trực trong Hạ viện với các nhóm cử tri thuộc phái Dân chủ - Quận Columbia, Hàng hải thương mại và các ngư trường, Bưu điện và Dịch vụ dân sự - đã bị xoá bỏ và các chức năng của chúng được giao cho các ủy ban thường trực khác.

Trả lại quyền lực cho các chủ tịch ủy ban

Một quan sát viên Quốc hội nói: "Năm 1995, các lãnh tụ phái

Cộng hòa Hạ viện, những người đã bước lên nắm quyền kiểm soát Quốc hội, có ý định cắt giảm quyết liệt quyền hạn và số lượng các ủy ban đã bung ra quá mức dưới thời phe Dân chủ kiểm soát Hạ viện. Hai năm sau, vị Chủ tịch Hạ viện (Gingrich) và nhóm lãnh đạo của ông muốn trả lại quyền lực cho các chủ tịch, dành cho họ nhiều quyền tự do hơn trong việc lên chương trình nghị sự và đưa những vấn đề của phe Cộng hòa tới với những người bỏ phiếu."[64] Dưới thời Chủ tịch Hastert, phân phối quyền lực nội bộ đã tiếp tục chuyển từ chủ tịch Hạ viện sang các chủ tịch ủy ban và các lãnh tụ cùng các nhà hoạt động khác của phe Cộng hòa. Thực tế là các vị chủ tịch đã lấy lại được phần lớn quyền lực mà họ đã bị mất cho Gingrich. Hastert cũng chủ trì "các phiên họp chiến lược hai tuần một lần với các chủ tịch ủy ban" như là một cách để thu hút họ tham gia trực tiếp hơn vào việc xây dựng chương trình nghị sự của phe Cộng hòa.[65]

Các đặc quyền của Chủ tịch Ủy ban

Mặc dù nhiệm kỳ của chủ tịch ủy ban hiện bị hạn chế trong vòng sáu năm, nhưng quyền lực của họ đã được tăng cường theo nhiều cách. Khi còn giữ vị thế của đảng đa số, phái Dân chủ đã chủ trương khuyến khích sự gia tăng con số các chủ tịch tiểu ban mạnh, nhưng phái Cộng hòa thì lại dành cho chủ tịch ủy ban của họ thế đòn bẩy đáng kể đối với các tiểu ban.

Các chủ tịch ủy ban thường trực lựa chọn các lãnh đạo tiểu ban, chỉ định các thành viên vào các tiểu ban, thuê toàn bộ số nhân viên của phe đa số (chấm dứt thông lệ của phái Dân chủ về việc cho phép các chủ tịch tiểu ban thuê nhân viên cho chính họ), và kiểm soát ngân sách ủy ban. Những vấn đề thuộc quyền kiểm soát hoàn toàn của tiểu ban và những nhân vật có thế lực trong đội ngũ nhân viên thường thấy trong một số ủy ban nhất định dưới thời kiểm soát của phái Dân chủ đã bị xoá bỏ. Việc nâng tầm quyền lực của các chủ tịch là phù hợp với phong cách lãnh đạo chung của Chủ tịch Hạ viện Hastert về giao quyền và ủy thác trách nhiệm cho các chủ tịch và những người khác trong việc thực hiện chương trình nghị sự của phái Cộng hòa, chương trình đã được vạch ra trong các cuộc thảo luận giữa các thành viên và trong giới lãnh đạo.

Hội nghị phe Cộng hòa Thượng viện thực hiện một chủ trương

khác về vấn đề quyền hạn của các chủ tịch ủy ban. Những thành viên cấp thấp của Đảng Cộng hòa muốn nhiều hơn là một tuyên bố rằng các ủy ban được điều hành như thế nào, và họ đã bỏ phiếu để thông qua một quy chế của đảng, có hiệu lực vào ngày 1 tháng Mười 1999. Quy chế này cho phép các chủ tịch tiểu ban trong các ủy ban thường trực được thuê đội ngũ nhân viên của mình, với sự đồng ý của chủ tịch ủy ban. Đương nhiên là các chủ tịch ủy ban sẽ phản đối việc pha loãng quyền hạn của họ như thế, song một số đông đã ủng hộ sáng kiến này, dưới sự bảo trợ của thượng nghị sĩ Rod Grams của bang Minnesota. "Quy chế mới này của phe Cộng hòa là một thay đổi căn bản trong thông lệ của đa số các ủy ban mà trong đó các chủ tịch ủy ban có quyền thuê và cho thôi việc các nhân viên cũng như quyết định những nhân viên nào được chỉ định tới từng thượng nghị sĩ."[66]

Các thủ tục của ủy ban

Khi phái Cộng hòa nắm quyền kiểm soát Quốc hội khoá 104, họ đã thông qua một quy chế của Hạ viện, cấm việc bỏ phiếu ủy quyền (của người vắng mặt) trong các ủy ban và tiểu ban. Họ cấm việc bỏ phiếu ủy quyền là để thúc đẩy sự tham gia mạnh hơn nữa trong các ủy ban, để các kết quả sẽ phản ánh được hoạt động của tất cả các thành viên, chứ không chỉ là của một vài người. Tuy nhiên, điều cấm này không phải được tất cả mọi người đều biết đến. Với một nhịp độ chóng mặt và khối lượng công việc nặng nề, và phái đa số Cộng hòa với số lượng nhỏ bé ở hầu hết các ủy ban, việc cấm bỏ phiếu ủy quyền này đã gây khó khăn cho hoạt động thường ngày của các ủy ban và các thành viên của chúng. Nhiều nhà lập pháp phải chạy nước rút để bỏ phiếu trong các ủy ban đang cùng một lúc tiến hành công việc này. Hoặc họ phải chạy tới chạy lui từ ủy ban tới sàn Hạ viện để bỏ lá phiếu của mình. Thậm chí một số chủ tịch Cộng hòa đã thể hiện sự choáng váng trước lệnh cấm bỏ phiếu ủy quyền. Chủ tịch Ủy ban Tài phán Henry J. Hyde, Đảng Cộng hòa, bang Illinois, tuyên bố: "Nếu họ định để cho mọi người được phục vụ không chỉ trong một ủy ban, và nếu họ còn muốn đồng thời vừa thảo luận vừa bỏ phiếu về những sửa đổi văn bản trên nghị trường (và trong ủy ban), thì họ phải cho phép sự ủy quyền."[67]

Các nhóm nhiệm vụ đặc biệt

Mặc dù Chủ tịch Hạ viện Hastert đã sử dụng các nhóm nhiệm vụ đặc biệt ít hơn so với các vị tiền nhiệm của ông, các nhóm này vẫn là một cách hữu ích để tạo điều kiện thuận lợi cho việc kiểm soát của ban lãnh đạo đối với những vấn đề ưu tiên chính sách của đảng. Các nhóm nhiệm vụ đặc biệt có thể thúc đẩy sự đồng thuận, dự thảo các văn bản pháp lý, điều phối chiến lược, xúc tiến giao lưu giữa các đảng phái và kết nối các thành viên không ủy ban và các thành viên mới trong các lĩnh vực của vấn đề.

Việc ông Gingrich sử dụng các nhóm nhiệm vụ đặc biệt cung cấp một cái nhìn thực tế đối với ba lý thuyết về tổ chức lập pháp đã đề cập ở trên trong chương này: giả thuyết phân phối, giả thuyết thông tin và giả thuyết đảng phái. Nhóm Nhiệm vụ đặc biệt về California của Chủ tịch được thành lập ở một mức độ lớn là để bảo đảm rằng một tiểu bang có tầm quan trọng về chính trị như California sẽ nhận được phần thoả đáng của mình trong ngân quỹ của liên bang từ Hạ viện do phe Cộng hòa kiểm soát. Việc hình thành nhóm này đã củng cố quyền tự trị của ủy ban hay quan điểm về chính trị học phân phối của tổ chức Quốc hội: các ủy ban được thiết kế để chiều lòng những nhóm cử tri quan trọng. Nhóm Nhiệm vụ đặc biệt về nhập cư là ví dụ nổi bật về quan điểm viện thống trị, hay quan điểm thông tin. Hoạt động của nó đã nâng tầm hiểu biết chuyên môn của tất cả các thành viên, bằng cách cung cấp cho họ những thông tin chuyên sâu về những vấn đề phức tạp của chính sách nhập cư. Cuối cùng, Nhóm Nhiệm vụ đặc biệt về môi trường được thành lập một phần là để xúc tiến chương trình hành động phi điều tiết của phe Cộng hòa. Quan điểm đảng phái đã chi phối phần lớn hoạt động của nhóm này.

Lãnh tụ phái đa số của Thượng viện Trent Lott, Đảng Cộng hòa, bang Mississippi, đã thành lập các nhóm nhiệm vụ đặc biệt của phe Cộng hòa về các vấn đề như giáo dục, tài chính cho vận động tranh cử, cải cách Thượng viện, và cả việc bố trí chất plutonium nữa. Ông nói: "Việc bố trí 50 tấn plutonium hiện thời của nước Nga vượt quá mức quy định thuộc hạng vũ khí, là một mục tiêu quốc gia quan trọng."[88] Nhóm nhiệm vụ đặc biệt của cả hai đảng này được thành lập để phòng chống nguy cơ plutonium rơi vào tay những kẻ khủng bố hay các tiểu bang bất lương. Các nhóm nhiệm

vụ đặc biệt "được hướng vào đây mạnh hơn", thượng nghị sĩ Pat Roberts, Đảng Cộng hòa, bang Kansas, một cựu thành viên Hạ viện được bầu vào Thượng viện tháng Mười một 1996, giải thích. "Tôi không mong đợi các nhóm nhiệm vụ đặc biệt thực hiện được các nhiệm vụ đặc biệt, như là chúng tôi đã làm được ở Hạ viện."[69]

Kết luận

Có thể khái quát hoá nhiều điều về các ủy ban ngày nay.Thứ nhất, họ xây dựng chương trình nghị sự của Hạ viện và Thượng viện. Họ không chỉ có quyền lực tiêu cực - xếp xó các văn bản pháp lý được gửi tới - mà cả quyền lực tích cực nữa. Các dự luật mà họ báo cáo ở một mức độ lớn sẽ quy định những vấn đề mà mỗi viện sẽ thảo luận và hình thức thảo luận. Như một chủ tịch của Hạ viện trình bày trong lời chứng thực trước Ủy ban hỗn hợp về tổ chức của Quốc hội:

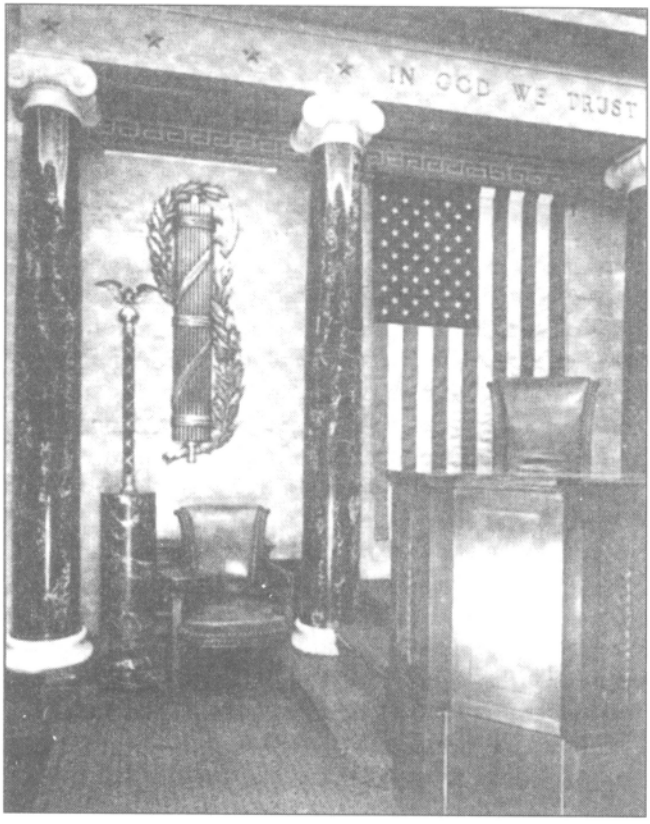
> Các ủy ban cung cấp cho Quốc hội những tri thức chuyên sâu, các kỹ năng, và cơ cấu tổ chức cần thiết để xử lý những vấn đề mang tính kỹ thuật và ngày càng phức tạp cả trong nước và quốc tế. Họ cũng bảo đảm một diễn đàn cho sự tham gia rộng rãi nhất có thể có của các nhóm lợi ích và các nhóm cử tri đa dạng trong các giai đoạn cấu thành quá trình lập pháp. Nói tóm lại, họ như một cửa sổ mà thông qua đó phần lớn sự tham gia dân chủ vào việc lập pháp trở nên có thể thực hiện được.[70]

Thứ hai, các ủy ban khác nhau về môi trường hoạch định chính sách của họ, về sự pha trộn các thành viên, về các mục tiêu ra quyết định và năng lực đạt được các mục tiêu của các cá nhân thành viên. Các phương pháp tuyển chọn củng cố thêm tính tự trị của các ủy ban. Các ủy ban thường không cân bằng về mặt hệ tư tưởng hoặc về mặt địa lý. Họ có xu hướng đề xướng những chính sách được sự ủng hộ của các cơ quan hay các nhóm bên ngoài quan tâm đến hoạt động của họ.

Thứ ba, các ủy ban thường phát triển tinh thần đồng đội vốn bao trùm lên các nhóm đảng phái. Các thành viên của ủy ban thường sẽ bảo vệ những nhóm của mình chống lại sự chỉ trích, sự lạm dụng quyền tài phán, hay bất kỳ một mưu toan nào nhằm qua mặt họ.

Thứ tư, các ủy ban chủ yếu là hoạt động độc lập với nhau. Tập quán lâu đời này tạo nên thái độ "không can thiệp vào công việc của nhau" trong hoạt động của các ủy ban khác. Cố nhiên, quy trình xem xét ở nhiều khâu đối với các dự luật tạo ra những mối quan hệ qua lại rộng rãi hơn giữa các ủy ban.

Cuối cùng, hệ thống ủy ban góp phần căn bản tạo ra tình trạng phân mảng chính sách, mặc dù có một vài ủy ban - ví dụ Ủy ban Quy chế và Ngân sách - hành động với tư cách là những người điều phối chính sách của Quốc hội (xem Chương 8 và Chương 13). Hạ nghị sĩ George E. Brown Jr., Đảng Dân chủ, bang California, nhận xét: "Đó là một trong những điều trái quy cách ở đây. Để đạt được hiệu quả lập pháp, chúng tôi nói rằng phải chia nhỏ chúng tôi thành các ủy ban với phạm vi tài phán được chuyên môn hoá. Khi làm như thế, người ta sẽ bị mất đi khả năng xử lý được những vấn đề lớn."[7] Kết quả là các lãnh tụ đảng tham gia nhiều hơn bao giờ hết vào việc điều phối quá trình hoạch định chính sách và tạo dựng những khối liên minh có sức thuyết phục trong các ủy ban và trên nghị trường.



Bục diễn thuyết với cây quyền trượng của Chủ tịch trong Hạ viện. Trong các phiên họp Quốc hội sớm, người phụ trách nghi lễ Quốc hội sẽ phải nâng cây quyền trượng ra khỏi chân đế và "giới thiệu" nó trước một nghị sĩ vô kỷ luật để thiết lập lại trật tự.

8

Các quy chế và thủ tục của Quốc hội

"Chúng tôi kiên quyết dành một ngày để thảo luận về Hiệp ước vũ khí hoá học và không có ý định chuyển qua bất cứ một luật nào khác trừ khi chúng tôi nhận được một cái hẹn nào đó," ông Tom Daschle, Đảng Dân chủ, bang South Dakota, người đứng đầu phái chiếm thiểu số trong Thượng viện tuyên bố.[1] Không còn nghi ngờ gì nữa, lãnh đạo phái đa số ở Thượng viện, ông Trent Lott, Đảng Cộng hòa, bang Mississippi, đã ấn định một ngày để Thượng viện bàn thảo về Hiệp ước vũ khí hoá học và quyết định này của ông ta đã giành đủ số phiếu cần thiết để được thông qua, đó là 2/3 số phiếu tán thành của nghị viện. Ông Lott rất lưu tâm đến lời đe dọa của ông Daschle vì các thượng nghị sĩ có thể làm cho Thượng viện, và thậm chí cả các Ủy ban của nó, bị tê liệt hoàn toàn bằng cách sử dụng một số lượng không nhỏ những thủ tục nghị viện - như thảo luận các dự luật một cách chi tiết, đưa ra nhiều đề nghị sửa đổi, yêu cầu tổ chức những cuộc biểu quyết theo kiểu điểm danh mất rất nhiều thì giờ, v.v.. Chương này sẽ tập trung vào việc phân tích ảnh hưởng của các thủ tục nghị viện trong quá trình tạo lập chính sách. Ông Daschle đã dọa sẽ sử dụng các quy chế của nghị viện nhằm gây cản trở cho Thượng viện cho tới khi nào những người ủng hộ hiệp ước trên đạt được mục tiêu chính sách của mình.

Quốc hội cần phải có những luật lệ, quy chế được ban hành thành văn bản để tiến hành các hoạt động của mình. Thomas Jefferson, khi biên soạn cuốn giáo khoa đầu tiên về Nghị viện, đã nhấn mạnh đến tầm quan trọng của một hệ thống các nguyên tắc được mọi người biết đến:

> Sự cần thiết phải có một luật lệ để mọi người tuân theo còn quan trọng hơn rất nhiều việc xác định bản thân luật lệ đó là gì; cũng tương tự như vậy, cần thiết phải có một sự nhất quán trong quá trình tiến hành công việc mà không chịu ảnh hưởng bởi tính khí thất thường của ông

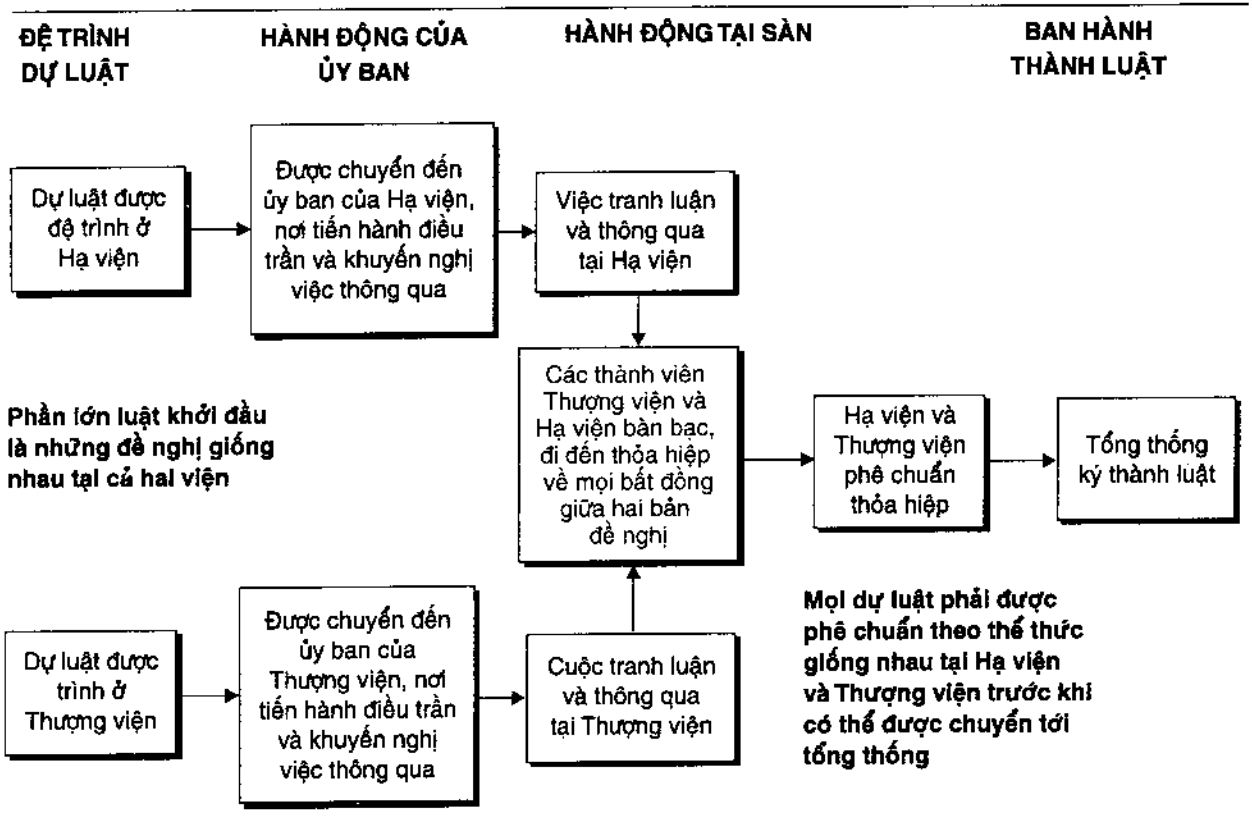
> chủ tịch Hạ viện hoặc tính ưa bắt bẻ của các nghị sĩ. Tính kỷ luật, sự tế nhị và tính quy tắc rất cần được gìn giữ và duy trì trong một cơ quan công cộng nghiêm túc.[2]

Jefferson hiểu rằng cách thức làm việc của Quốc hội sẽ có ảnh hưởng đến chính những công việc mà nó tiến hành. Vì vậy, những luật lệ, quy chế của Quốc hội phải bảo vệ quyền lợi của cả phe đa số lẫn phe thiểu số, phân chia khối lượng công việc cho các thành viên, giúp ngăn chặn xung đột giữa các phe phái, bảo đảm sự công bằng và phân bổ quyền lực cho các thành viên. Do những quy chế chính thức không thể bao trùm hết được những tình huống bất ngờ có thể xảy ra, nên *các tiền lệ* - những quyết định đã được các vị chủ tịch ở Hạ viện và các quan chức chủ trì tại Thượng viện đưa ra từ trước tới nay - sẽ là sự bổ sung cho những thiếu sót đó. Những tiền lệ này đã được các nghị sĩ của Hạ viện và Thượng viện hệ thống hoá, in ấn và phân phát. Bên cạnh đó, còn có những quy tắc xử sự không chính thức và bất thành văn như cách cư xử lịch sự với các đại biểu Quốc hội khác. Các *tập quán truyền thống* này được các thành viên đương nhiệm truyền lại cho những thành viên mới[3] (xem Chương 5, phần trình bày về các tập tục truyền thống).

Trước khi các dự luật trở thành luật, chúng phải thành công trong việc vượt qua một vài giai đoạn phủ quyết tại mỗi viện (xem Biểu đồ 8-1). Những dự luật không giành được sự ủng hộ của đa số đại biểu tại bất kỳ một thời khắc quan trọng nào đó có thể sẽ không bao giờ được thông qua. Nói tóm lại, Quốc hội là cả một tiến trình đầy trở ngại về mặt thủ tục, nó có lợi cho phe chống đối văn bản pháp lý và gây khó khăn cho những người ủng hộ. "Lợi thế phòng vệ" này khuyến khích sự thương lượng và thoả hiệp tại mỗi thời điểm ra quyết định.

Các quy chế không mang tính trung lập. Chúng có thể được sử dụng để xúc tiến hoặc cản trở hoạt động ở mỗi viện. Chúng cũng có thể được vận dụng để đề xuất chương trình, đường lối hành động và nhằm thực hiện các mục tiêu khác. Ví dụ, khi phe Cộng hòa giành quyền kiểm soát tại Hạ viện vào giữa những năm 1990, họ đã sửa đổi các luật lệ của Hạ viện nhằm xoá bỏ ba ủy ban thường trực, giảm 1/3 số thành viên ủy ban và hạn chế số lượng các tiểu ban. Mục đích chính của những thay đổi này là nhằm tăng cường ảnh hưởng của đảng chiếm đa số đối với các quá trình hoạch

Biểu đồ 8-1 **Một dự luật trở thành luật ra sao**



định chính sách của ủy ban. Những nghị sĩ thuộc Đảng Cộng hòa cũng yêu cầu các ủy ban phát hành các ấn phẩm của họ trên mạng Internet với mức độ khả thi cao nhất. Sự thay đổi trên được tạo ra với mục đích cung cấp cho các cử tri thêm nhiều thông tin về các chính sách của Quốc hội và công việc của những người đại diện mà họ đã bầu ra.

Các quy chế của Quốc hội không tách rời khỏi chính sách và những cuộc đấu tranh giành quyền lực đằng sau chúng. Gần như Hạ viện và Thượng viện không có cách nào khác là phải hành động theo các quy chế chừng nào hành động đó còn được hỗ trợ bởi các phiếu biểu quyết và sự tuân thủ. Nhưng không dễ gì có được các lá phiếu và sự tuân thủ của mọi người, và các quy chế không ngừng đặt ra thách thức đối với những người ủng hộ văn bản pháp luật đang được xây dựng trong việc chứng minh rằng họ có thể kiểm soát tốt được cả hai yếu tố đó. Thật khó có khả năng ngăn cản được mọi hành động phá rối ngoại trừ một điều được mọi người ngầm hiểu là công việc của Hạ viện và Nghị viện không thể cứ mãi dậm chân tại chỗ mà dù thế nào cũng phải được tiếp tục. Các nghị sĩ nhận thức rõ rằng các quy tắc, luật lệ hoàn toàn có thể được xác định lại và các đặc quyền có thể sẽ bị xoá bỏ hoặc điều chỉnh. Cũng có thể sử dụng các luật lệ, quy chế để chống lại chính những người lạm dụng chúng.

Đề xuất dự luật

Chỉ có những thành viên của Quốc hội mới có quyền đề xuất việc ban hành luật mới. Có vô số lý do khiến các nghị sĩ đưa ra những dự luật do họ soạn thảo và tất cả những lý do đó nghe đều có vẻ rất cuốn hút:

> Có nhiều yếu tố chi phối các nhà lập pháp trong việc lựa chọn nên xây dựng luật nào: lợi ích tôn giáo, sự thiên vị đảng phái và thông thường là sự tính toán hoàn toàn gắn liền với việc huy động nguồn tiền tài trợ cho chiến dịch tranh cử. Nhưng có một tác nhân hiếm khi được đề cập, song có thể lại có sức mạnh lớn lao: sự đụng độ cá nhân với những tình huống bất lợi. Quốc hội là một địa điểm mang tính nhân bản sâu sắc, nơi mà sự trải nghiệm cá nhân đôi khi lại có những ảnh hưởng quan trọng.[4]

Lấy thí dụ, thượng nghị sĩ Strom Thurmond, Đảng Cộng hòa, bang Nam Carolina, một kẻ đối đầu thường trực với các quy định của chính phủ, đã trở thành người bảo lãnh chính cho việc xây dựng một văn bản pháp lý có nội dung là "yêu cầu dán nhãn cảnh báo trên tất cả các quảng cáo về đồ uống có cồn được in trên báo hoặc được phát trên sóng phát thanh truyền hình."[5] Con gái đầu của ông Thurmond đã bị một người lái xe say rượu đâm chết khi cô đang băng qua một con phố ở Columbia, bang Nam Carolina. Chắc chắn là sự trải nghiệm đau đớn này cũng là một yếu tố góp phần dẫn đến hành động tiếp sau đó của ông ta là đề xuất việc ban hành văn bản pháp lý bãi bỏ sự chấp thuận của một cơ quan cấp liên bang đối với những nhãn chai quảng cáo cho lợi ích của việc uống rượu vang nhẹ đối với sức khỏe.[6] Tuy nhiên, kinh nghiệm cá nhân không phải là khởi nguồn duy nhất cho việc hình thành nên các đề xuất lập pháp. Các nghị sĩ thường nhận được những ý tưởng về dự thảo luật từ nhánh hành pháp, các nhóm lợi ích, các học giả, các quan chức bang và địa phương, và đội ngũ nhân viên của chính họ.

Khi một nghị sĩ đưa ra một dự luật mới, người đó sẽ trở thành *người bảo lãnh* cho dự luật đó. Nghị sĩ này có thể tìm kiếm những người đồng bảo lãnh nhằm chứng minh rằng văn bản luật đó nhận được sự ủng hộ rộng rãi. Các nhóm bên ngoài cũng có thể thúc giục các nghị sĩ đồng bảo lãnh cho các dự luật. Một nhà vận động hành lang cho một dự luật mà nhóm của ông ta đang ủng hộ đã phát biểu: "Chúng tôi không dám chắc là sẽ có một cuộc điều trần hay không. Ý tưởng về dự luật này bị phản đối khá mạnh mẽ, vì thế việc tập hợp được nhiều người đồng bảo lãnh là rất quan trọng để chứng tỏ mối quan tâm chung của đông đảo mọi người đối với nó."[7] Bên cạnh yếu tố số lượng thì địa vị lãnh đạo và lập trường tư tưởng của các nhà bảo lãnh cũng có ý nghĩa quan trọng không kém. Các nhà bảo lãnh dự luật không phải lúc nào cũng đồng nhất quan điểm về mặt chính trị. Ông Edward M. Kennedy, thượng nghị sĩ bang Massachusetts, một người thuộc phái Dân chủ tự do, có lần đã nói về ông Thurmond, thượng nghị sĩ thuộc phe bảo thủ, như sau: "Mỗi khi Strom và tôi cùng nhau đề xuất một dự luật thì hoặc đó là một ý tưởng đã thực sự chín muồi, hoặc là mới có một trong hai chúng tôi nghiên cứu dự luật đó."[8]

Mặc dù rất dễ nhận biết những người bảo lãnh cho một dự luật,

nhưng lại khó mà xác định được những người khởi xướng thực sự của dự luật đó. Woodrow Wilson đã viết: "Luật pháp là một sự tổng hòa chứ không phải là một sản phẩm giản đơn. Không thể kể hết được bao nhiêu người, bao nhiêu ý kiến và bao nhiêu thế lực đã tham gia cấu thành nên nó."[9] Ví dụ như trường hợp của Tổng thống John F. Kennedy, ông đã được tin tưởng trao cho sứ mệnh sáng lập Tổ chức Hoà bình Mỹ. Nhưng cố vấn pháp luật đặc biệt của Kennedy, ông Theodore Sorensen, đã nhớ lại rằng Tổ chức Hòa bình được:

> xây dựng trên cơ sở những nỗ lực của giáo phái Mormon và của những tổ chức tôn giáo tình nguyện khác; nó cũng dựa vào một bài xã luận mà Kennedy đã đọc từ nhiều năm trước đó, vào một bài phát biểu của tướng Gavin, một bữa ăn trưa giữa tôi với các doanh nhân ở Philadelphia, vào những đề nghị do các cố vấn thuộc viện hàn lâm (của Kennedy) đưa ra, vào đạo luật đã được đề xuất trước đó và theo phản hồi bằng văn bản về một vấn đề mà ông đã nêu ra một cách tự phát cho các sinh viên Michigan thảo luận.[10]

Nói tóm lại, những ý tưởng đằng sau nhiều dự luật đều mang theo nó cả một lịch sử rối ren.

Việc xây dựng những văn bản pháp lý bắt buộc, đặc biệt là các dự luật về tạo nguồn tài trợ, chiếm nhiều thời gian trong chương trình nghị sự hằng năm của Quốc hội. Những dự luật trao quyền thực hiện các chương trình và xác định số tiền có thể được dành cho những chương trình này *(dự luật ủy quyền)* và những dự luật thực sự cung cấp số tiền đó *(dự luật phân bổ ngân sách)* năm nào cũng xuất hiện trên kế hoạch làm việc của Quốc hội vào khoảng cùng một thời điểm. Các vấn đề khác được lặp lại với chu kỳ dài hơn, có lẽ là năm năm một lần. Những vấn đề khẩn cấp đòi hỏi Quốc hội phải dành sự quan tâm ngay tức thì. Các nhà lập pháp theo chủ nghĩa tích cực cũng đưa các đề xuất vào chương trình của Quốc hội. Dự thảo luật nào không được Hạ viện xem xét đến sẽ tự động bị tiêu hủy vào cuối mỗi nhiệm kỳ kéo dài hai năm của Quốc hội. Hạ nghị sĩ Dick Armey, Đảng Cộng hòa, bang Texas, đã nói: "Bất kỳ ai cũng có thể bỏ một bản dự luật vào cái *phễu* (là một cái hộp màu nâu đỏ được đặt gần bục của ông Chủ tịch Hạ viện. Các nghị sĩ sẽ bỏ các bản dự thảo luật mà họ đề xuất vào cái hộp này). Vấn đề là

liệu anh có thể làm cho một điều gì đó xảy ra với dự thảo luật đó hay không?"[11]

Dự thảo luật

Một nghị sĩ tuyên bố: "Cũng giống như một nhà điêu khắc làm việc trên các chất liệu là đá hoặc thạch cao, nhà lập pháp làm việc với ngôn từ."[12] Ngôn từ là những khối xây dựng nên chính sách, và các nghị sĩ luôn phải đấu tranh với nhau để thêm, bớt hoặc sửa chữa các thuật ngữ và cụm từ. Đôi khi, các nghị sĩ đặt cho dự thảo luật của họ những tiêu đề rất bắt mắt. Bản giao kèo với nước Mỹ nổi tiếng của phe Cộng hòa đầy rẫy những đề mục như Đạo luật Khôi phục giấc mơ Mỹ (nội dung là cải cách bộ luật thuế), Đạo luật Cải cách luật pháp thông thường (thay đổi trách nhiệm pháp lý đối với sản phẩm và sai lầm cá nhân) và Đạo luật giành lại những đường phố của chúng ta (về kiểm soát tội phạm). Đôi khi, các nhà làm luật sử dụng tên của những nhân vật thể thao nổi tiếng nhằm quảng cáo và giành lấy sự ủng hộ cho ý tưởng của mình, chẳng hạn như Đạo luật về "Quốc lộ 70 liên tiểu bang Mark McGwire" và "Đạo luật Muhammad Ali về cải cách luật lệ môn đấm bốc". Thay vì gọi là những đề án nhằm giảm "thuế tài sản", người ta gọi chúng là dự luật nhằm chấm dứt "khoản thuế người chết". Một nhà bình luận khẳng định: "Ai kiểm soát được ngôn từ thì người đó cũng sẽ kiểm soát được cuộc tranh luận."[13]

Mặc dù chỉ có các nghị sĩ mới được đề xuất các dự thảo luật, nhưng ai cũng có thể tham gia vào việc soạn thảo ra chúng.[14] Các chuyên gia dự thảo ở văn phòng cố vấn lập pháp của Hạ viện và Thượng viện là những người trợ giúp cho các nghị sĩ và các ủy ban soạn thảo văn bản pháp lý. Các cơ quan hành pháp và nhóm vận động hành lang thường chuẩn bị các dự luật để chúng được đề xuất bởi những nhà lập pháp thân thiện. Ví dụ, nhiều ngành công nghiệp trong tiểu bang dự thảo ra luật về thuế xuất nhập khẩu hoặc các dự luật điều chỉnh với những nội dung thật sát hợp nhằm mở mang thêm triển vọng kinh doanh. Sau đó, các đề án này sẽ được các nhà lập pháp địa phương đề xuất. Đây lại là một dẫn chứng khác cho sự liên kết hai Quốc hội. Như một vị trợ lý thượng nghị sĩ đã nói, các thượng nghị sĩ "chỉ đề xuất ra dự thảo luật vì phép lịch sự đối với những cử tri của ông ta."[15] Hộp minh họa dưới đây phác

họa bốn loại văn bản pháp lý cơ bản: dự thảo luật, nghị quyết chung, nghị quyết nhất trí và nghị quyết đơn giản.

Ngày nay, Quốc hội thường làm việc với các dự luật hoặc nghị quyết tổng hợp (được giới báo chí gọi là các "gói dự luật" hoặc "siêu dự luật"). Các "gói dự luật" gồm hàng loạt các vấn đề trước đó đã từng được xử lý như những mảng văn bản pháp luật riêng rẽ. Việc sử dụng ngày càng nhiều hình thức này bắt nguồn một phần từ thái độ lưỡng lự của các nghị sĩ trong việc đưa ra những quyết định chính trị cứng rắn mà không có một sự dàn xếp trọn vẹn. Một vị chủ tịch của Ủy ban Ngân sách Hạ viện đã lý giải tính chất hấp dẫn của chúng như sau:

> Bạn có thể sử dụng những dự luật lớn như một cách để che giấu một văn bản pháp lý mà nếu không làm như vậy thì có khả năng nó còn gây ra nhiều tranh cãi hơn, một cách để có thể hỗ trợ cho những vấn đề đang bị nhấn chìm trong sự chỉ trích gay gắt mà nếu không làm như vậy thì chúng có khả năng sẽ bị làm cho tan tác và thất bại, một cách để tránh những cuộc bỏ phiếu gay go mà các nghị sĩ sẽ phải chịu trách nhiệm vào thời điểm bầu cử, một cách để tránh chọc tức những nhóm đặc quyền đặc lợi sử dụng các lá phiếu (để quyết định) các khoản đóng góp cho chiến dịch tranh cử và như một cách để bảo đảm rằng tổng thống sẽ phải chấp nhận nó.[16]

Những Quốc hội gần đây đã phê chuẩn số lượng luật ít hơn so với trước kia, song khối lượng của mỗi luật lại lớn hơn. Chẳng hạn, từ những năm 1950 cho đến giữa những năm 1960, "số trang trung bình của mỗi luật là xấp xỉ 2,5. Con số này đã tăng lên gần 5 trang thời kỳ giữa những năm 1970, rồi lên 7 trang (năm 1975) và nhảy vọt lên 8 tới 9 trang [vào cuối những năm 1970 và những năm 1980]. Đến giữa những năm 1990, nó đã tăng hơn hai lần, lên đến 19,1 trang."[17]

Xác định thời điểm

Ông Thomas P. O' Neil Jr., nguyên Chủ tịch Hạ viện, thường vẫn nói: "Trong chính trị, mọi cái đều cần phải được diễn ra đúng lúc". Thành công hay thất bại của một dự luật thường được quyết định bởi thời điểm nó được đề xuất hoặc đưa ra nghị trường. Một dự luật lẽ ra đã có thể thành công vào đầu một phiên họp lại hoàn

toàn có thể bị thất bại khi thời điểm kết thúc phiên họp đang đến gần. Mặt khác, đôi khi một văn bản luật gây tranh cãi có thể được vội vã thông qua trong những ngày làm việc bận rộn cuối cùng của Quốc hội.

Các cuộc bầu cử ảnh hưởng rất lớn đến việc tính toán thời gian cho văn bản pháp lý. Những vấn đề về chính sách có thể bị loại bỏ hoặc được lưu lại trong chương trình nghị sự của Quốc hội do những tình huống xảy ra trong quá trình bầu cử, đây là một minh chứng đúng đắn cho thấy mối liên hệ chặt chẽ không thể tách rời giữa "hai Quốc hội". Chẳng hạn, hầu hết các đảng viên Đảng Cộng hòa tại Hạ viện đều bày tỏ sự tán thành về Bản giao kèo với nước Mỹ trong cuộc bầu cử năm 1994 và hứa với các cử tri rằng họ sẽ đặt các khoản mục cần thi hành của nó (phủ quyết điều khoản về đường biên giới, sửa đổi hiến pháp về cân bằng ngân sách, những giới hạn nhiệm kỳ cho các nhà làm luật, cải cách phúc lợi xã hội, và còn nhiều vấn đề nữa) "vào vị trí hàng đầu trong lịch hoạt động lập pháp của họ" nếu họ giành được quyền kiểm soát ở Hạ viện.[18] Nhiều người đã hiểu chiến thắng của phe Cộng hòa như là một sự ủy quyền hành động; bản giao kèo này đã chiếm trọn cả một trăm ngày làm việc đầu tiên trong chương trình nghị sự của Quốc hội và đã ảnh hưởng tới các cuộc bàn luận trong suốt Quốc hội khoá 104 và các Quốc hội tiếp theo.

Tuy nhiên, đến năm 1999, các kết quả bầu cử bất lợi đã báo hiệu cho các nhà lãnh đạo của Đảng Cộng hòa rằng những khía cạnh gai góc của bản giao kèo cần phải được làm dịu bớt thành cái mà một số người gọi là "chủ nghĩa bảo thủ đầy lòng trắc ẩn". Trong một nỗ lực nhằm làm giảm nhẹ tình trạng bè phái đã lên đến cao trào được châm ngòi từ vụ luận tội Tổng thống Clinton, Chủ tịch Hạ viện J. Dennis Hastert đã mở đầu phiên họp Quốc hội khoá 106 với việc đưa ra thảo luận tại nghị trường nhiều chính sách mà không ít đảng viên Đảng Dân chủ có thể sẽ ủng hộ, cũng như những chính sách đã chứng tỏ được rằng Hạ viện có khả năng gạt sang một bên sự mâu thuẫn giữa các đảng phái và thông qua các đạo luật. Ông Hastert cũng nói thêm rằng, với những chính sách về vấn đề tiền nong nhất thiết phải được thông qua trước thời hạn đã định, "câu thần chú của tôi là chúng ta phải hoàn thành công việc đúng thời hạn."[19]

Các loại văn bản pháp lý

Dự luật. Hầu hết các đề án lập pháp được đưa ra trước Quốc hội dưới dạng một dự luật. Tuỳ theo nguồn gốc xuất xứ của chúng, các dự luật được ký hiệu là H.R (Hạ viện) hoặc S. (Thượng viện), sau đó đến một con số chỉ thứ tự chúng được đưa ra, tính từ lúc bắt đầu của mỗi nhiệm kỳ kéo dài hai năm của Quốc hội. *Các dự luật công cộng* có phạm vi điều chỉnh là những vấn đề mang tính khái quát và trở thành đạo luật công cộng nếu được Quốc hội thông qua và được tổng thống ký phê chuẩn. *Các dự luật tư* lại bao trùm những vấn đề mang tính cá nhân, như những yêu sách chống chính phủ, các vụ việc nhập cư và nhập tịch, và quyền sở hữu đất đai. Chúng trở thành luật tư nếu được phê chuẩn và ký tên.

Nghị quyết chung. Cũng giống như một dự luật, một nghị quyết chung - được ký hiệu H. J. Res. hay S. J. Res. - đòi hỏi phải có sự phê chuẩn của cả hai viện và chữ ký của tổng thống, và nó có hiệu lực như luật. Không có sự khác biệt đáng kể nào giữa một dự luật và một nghị quyết chung. Nghị quyết chung thường chỉ điều chỉnh những vấn đề hạn chế, như việc phân bổ ngân sách quốc hội cho một mục đích nhất định. Các nghị quyết chung cũng được sử dụng để đề xuất các sửa đổi về hiến pháp. Trong trường hợp này, nó không đòi hỏi phải có chữ ký của tổng thống, nhưng nó sẽ trở thành một phần của hiến pháp sau khi đã có 3/4 số tiểu bang phê chuẩn.

Nghị quyết nhất trí. Một nghị quyết nhất trí, ký hiệu là H. Con. Res hay S. Con. Res, phải được cả hai viện thông qua, nhưng không đòi hỏi phải có chữ ký của tổng thống và không có hiệu lực như luật. Các nghị quyết nhất trí nói chung thường được sử dụng để xây dựng hoặc sửa đổi những quy chế có thể áp dụng được đối với cả hai viện hoặc để bày tỏ quan điểm, ý kiến chung của hai viện. Ví dụ, một nghị quyết nhất trí được dùng để ấn định thời gian trì hoãn phiên họp của một Quốc hội và để trình bày kế hoạch ngân sách hằng năm của Quốc hội. Nó cũng có thể được sử dụng với mục đích là chuyển lời chúc mừng của Quốc hội tới một nước khác vào dịp kỷ niệm ngày quốc khánh của nước đó.

Nghị quyết. Một nghị quyết đơn giản, được gắn ký hiệu H. Res. hoặc S. Res., giải quyết những vấn đề hoàn toàn nằm trong phạm vi quyền hạn của một viện. Nó không đòi hỏi phải có sự thông qua của viện kia, không cần có sự chấp thuận của tổng thống và không có hiệu lực như luật. Đa số các nghị quyết có nội dung điều chỉnh các quy chế của một viện. Chúng cũng được sử dụng để bày tỏ các ý kiến của một viện, để gửi lời chia buồn tới gia đình của một nghị sĩ mới qua đời, hoặc để đưa ra những "khuyến nghị" đối với các chính sách ngoại giao hoặc công việc hành pháp khác.

Chuyển các dự luật tới ủy ban có liên quan

Sau khi các dự luật được đưa ra, chúng sẽ được quan chức chủ trì phiên họp ở Thượng viện hay vị Chủ tịch ở Hạ viện chuyển đến cho những Ủy ban thường trực tương ứng (xem Chương 7). Ngôn ngữ của một dự luật có thể ảnh hưởng đến việc chuyển giao nó và, do đó, đến cơ may để nó được thông qua. Thực tế cuộc sống mang màu sắc chính trị này có nghĩa là các nghị sĩ luôn dùng từ ngữ một cách đầy nghệ thuật khi soạn thảo văn bản pháp lý. Mục tiêu là tạo điều kiện cho những dự luật của họ được chuyển tới những ủy ban dễ cảm thông chứ không phải là những ủy ban thù địch. Chẳng hạn, nếu một dự luật đề cập vấn đề thuế, nó sẽ không được chuyển đến nơi nào khác ngoài các nhóm nghiên cứu về lĩnh vực thuế. Để né tránh những ủy ban này, thượng nghị sĩ Pete V. Domenici, Đảng Cộng hòa, bang New Mexico, đã tránh không dùng từ "thuế" trong một dự luật đề xuất việc tính phí đối với hoạt động vận chuyển bằng đường thủy:

> Nếu phí vận tải đường thủy được xem như một khoản thuế - mà về cơ bản là đúng như vậy vì nó sẽ làm tăng nguồn thu cho ngân khố liên bang - các quy chế sẽ đặt nó dưới thẩm quyền của bộ phận chuyên soạn các quy định về thuế của Thượng viện là Ủy ban Tài chính. Nhưng chủ tịch của Ủy ban này là ông Russell B. Long, một đại biểu của tiểu bang Louisiana, một bang có hai hải cảng lớn nhất thế giới dành cho xà lan. Vì vậy, ông ta cũng chính là người chống đối không khoan nhượng việc tính phí vận tải đường thủy dưới bất kỳ hình thức nào. Domenici hiểu rằng ông Long có thể kéo dài thời gian xem xét dự luật tới vài năm trước khi tự nguyện bố trí kế hoạch thời gian cho một cuộc điều trần về dự luật S.790 (dự luật Domenici). Vì lý do này, (đội ngũ trợ lý của Domenici) đã rất thận trọng để tránh sử dụng từ thuế khi soạn thảo dự luật, thay vào đó họ dùng những từ như *phí* và *lệ phí*.[20]

Chiến lược soạn thảo dự luật của Domenici đã tỏ ra có hiệu quả. Dự luật của ông ta đã được đồng chuyển tới Ủy ban Thương mại và Ủy ban Môi trường, nơi ông ta tham gia với tư cách là một thành viên.

Trong số hàng nghìn dự luật được đề xuất hàng năm, số lượng các dự luật được Quốc hội bàn đến là tương đối thấp. Trong Quốc hội khóa 105, có 7.732 dự luật công và nghị quyết chung đã được đề xuất, nhưng chỉ có 394 dự luật trong số đó trở thành luật công

(xem Bảng 8-1). Có thể nêu ra nhiều lý do giải thích cho việc phê chuẩn một số lượng luật ít đi như vậy. Đó là sự vỡ mộng của công chúng trước những sáng kiến cấp liên bang, mối quan tâm trên khía cạnh lập pháp trong việc thu hẹp vai trò của chính phủ quốc gia, sự nhấn mạnh vào hành động của cộng đồng và chủ nghĩa tình nguyện trong việc giải quyết các rắc rối, tính phức tạp của vấn đề, tình trạng bè phái ở mức độ cao, chính phủ bị chia rẽ, sự chia nhỏ theo đảng phái trong Quốc hội, và sự cảm nhận đầy ý nghĩa ở cả hai viện rằng có thêm luật không phải là câu trả lời cho các vấn đề của quốc gia.

Sự sụt giảm số lượng các luật được ban hành gần đây cũng phản ánh thái độ ngăn cấm của Hạ viện đối với các văn bản pháp lý về việc kỷ niệm (những dự luật ấn định những ngày, tuần hoặc tháng đặc biệt - ví dụ như Tuần lễ quốc gia sử dụng sữa dê hay Tuần lễ quốc gia của điệu nhảy clacket). Phái Cộng hòa chiếm đa số đã sửa đổi những quy chế của Hạ viện, quy định "không được đưa ra hoặc xem xét ở Hạ viện một dự luật, nghị quyết hoặc điều khoản sửa đổi dự luật hay nghị quyết nào có nội dung ấn định hoặc tổ chức lễ kỷ niệm cho một sự kiện nào đó."

Xây dựng các văn bản luật cũng là một công việc nặng nhọc. Ông Lott, lãnh đạo phe đa số, đã nhận xét: "Đó là cách Quốc hội tiến hành công việc. Anh làm việc trong suốt hai năm và cuối cùng anh đi đến điểm kết thúc và hoặc là tất cả sụp đổ trước mắt anh hoặc là anh sẽ tạo ra một bước đột phá."[71]

Theo các quy chế của Thượng viện và Hạ viện, trong buổi tường trình về bất kỳ một dự luật nào cũng phải có sự góp mặt của đa số các thành viên ủy ban. Nếu quy tắc này bị vi phạm, một thủ tục hợp lệ có thể được tiến hành đối với đề xuất này trên nghị trường (thủ tục hợp lệ là một hành động phản đối của các nghị sĩ có tác dụng tạm dừng phiên họp cho tới khi nào quan chức chủ tọa của nghị viện quyết định luận điểm đó là có căn cứ hay không).

Các dự luật do ủy ban đệ trình đã vượt qua một giai đoạn đầy gian nan trong quá trình làm luật. Bước quan trọng tiếp theo là phải đến được với nghị trường của Hạ viện và Thượng viện để tranh luận và sửa đổi. Trước hết, chúng ta sẽ nói về Hạ viện vì các dự luật về thuế và phân bổ ngân sách đều được khởi nguồn từ đây, trong đó các luật thuộc nhóm thứ nhất do Hiến pháp quy định, còn nhóm sau là dựa theo tập quán.

Bảng 8-1 **Các dự luật được đề xuất và luật có hiệu lực thi hành, Quốc hội các khoá 80-105 (1947 - 1999)**

Khoá Quốc hội và thời gian		Các dự luật và nghị quyết chung được đề xuất			Luật có hiệu lực	
		Tổng số	Hạ viện	Thượng viện	Công	Tư nhân
80	(1947-1949)	10.797	7.611	3.186	906	458
81	(1949-1951)	14.988	10.502	4.486	921	1.103
82	(1951-1953)	12.730	9.065	3.665	594	1.023
83	(1953-1955)	14.952	10.875	4.007	781	1.002
84	(1955-1957)	17.687	13.169	4.518	1.028	893
85	(1957-1959)	19.112	14.580	4.532	936	784
86	(1959-1961)	18.261	14.112	4.149	800	492
87	(1961-1963)	18.376	14.328	4.048	885	685
88	(1963-1965)	17.479	14.022	3.457	666	360
89	(1965-1967)	24.003	19.874	4.129	810	473
90	(1967-1969)	26.460	22.060	4.400	640	362
91	(1969-1971)	26.303	21.436	4.867	695	246
92	(1971-1973)	22.969	18.561	4.408	607	161
93	(1973-1975)	23.396	18.872	4.524	649	123
94	(1975-1977)	21.096	16.982	4.114	588	141
95	(1977-1979)	19.387	15.587	3.800	634	170
96	(1979-1981)	12.583	9.103	3.480	613	123
97	(1981-1983)	11.490	8.094	3.396	473	56
98	(1983-1985)	10.559	7.105	3.454	623	52
99	(1985-1987)	9.885	6.499	3.386	664	24
100	(1987-1989)	9.588	6.263	3.325	713	48
101	(1989-1991)	10.352	6.683	3.669	650	16
102	(1991-1993)	10.513	6.775	3.738	590	20
103	(1993-1995)	8.544	5.739	2.805	465	8
104	(1995-1997)	6.808	4.542	2.266	333	4
105	(1997-1999)	7.732	5.014	2.718	394	10

Nguồn: Rozanne M. Barry, *Các dự luật được đề xuất và luật có hiệu lực thi hành: Thống kê lập pháp chọn lọc, 1947-1992*, Báo cáo cơ quan nghiên cứu Quốc hội, 15 tháng Một 1993;2. Cũng xem Quốc hội Mỹ, *Biên bản Quốc hội*, ấn bản hằng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ nhất, 19 tháng Một 1997, D29.

Lập chương trình làm việc tại Hạ viện

Tất cả các dự luật do một ủy ban đưa ra đều được lên danh sách theo thứ tự thời gian ở một trong số *các lịch* - những danh sách cho phép Hạ viện xếp các dự luật vào những nhóm thích hợp và thuận tiện. Các dự luật về tạo nguồn tài trợ hoặc chi tiêu được đưa vào Lịch liên bang. Lịch Hạ viện gồm có tất cả các dự luật chung quan trọng khác. Các dự luật tư nhân, như đề nghị nhập cư hoặc các yêu sách đối với chính phủ được xếp vào Lịch tư nhân, và những dự luật không gây tranh cãi nói chung được đưa vào Lịch hiệu chỉnh. Không có gì bảo đảm chắc chắn rằng hễ dự luật đã được đưa vào một trong số các lịch làm việc này thì Hạ viện sẽ thảo luận. Vị Chủ tịch Hạ viện, sau khi tham khảo ý kiến của những nhà lãnh đạo các đảng khác, sẽ là người chủ yếu quyết định xem có đưa các dự luật ra thảo luận hay không, nếu có thì khi nào và theo trình tự nào (xem Chương 6).

Lối tắt dành cho những dự luật ít quan trọng

Việc một dự luật là quan trọng hay không quan trọng, gây tranh cãi hay không gây tranh cãi, sẽ có tác động đến những thủ tục được áp dụng để đưa dự luật đó ra trước Hạ viện. Phần lớn các dự luật đều không quan trọng lắm và được bàn thảo rồi thông qua những thủ tục ngắn gọn khác nhau.

Một lối tắt là ấn định những ngày đặc biệt để xem xét các dự luật nhỏ. Ví dụ, các dự luật trong *Lịch hiệu chỉnh* lần lượt được đưa ra xem xét tại nghị trường vào các ngày thứ Ba thứ hai và thứ tư của mỗi tháng. Lịch hiệu chỉnh là một cải cách của Chủ tịch Hạ viện Newt Gingrich (1995-1999). Ông ta muốn có một phương thức tiến hành chóng vánh nhằm bãi bỏ những quy chế, quy định và đạo luật vô nghĩa nhất hiện nay. Vào ngày 20 tháng Sáu 1995, Hạ viện đã chấp nhận lịch này với việc sửa đổi các quy chế của nó. Vị Chủ tịch Hạ viện là người duy nhất có quyền quyết định liệu một dự luật, chắc chắn phải do một ủy ban báo cáo lên theo hướng ủng hộ, có được đưa vào Lịch hiệu chỉnh hay không. Điều kiện để văn bản pháp lý hiệu chỉnh được thông qua là phải có đủ 3/5 tổng số phiếu (261 phiếu) tán thành.

Một biện pháp khác là thủ tục "*đình chỉ quy chế*" (thường được gọi một cách không chính thức là "lịch đình chỉ"). Chủ tịch Hạ viện

sẽ kiểm soát thủ tục này thông qua quyền được công nhận ai là người có thể phát biểu ý kiến của ông ta. Hiện nay, khoảng 50% số dự luật được Hạ viện thông qua trên cơ sở vận dụng thủ tục đình chỉ, so với mức gần 8% cách đây một phần tư thế kỷ. Các nghị sĩ có thể sử dụng phương pháp tiết kiệm thời gian này vào các ngày thứ Hai và thứ Ba hằng tuần để thông qua các dự luật tương đối ít gây tranh cãi. Thủ tục trên chỉ cho phép mỗi cuộc tranh luận diễn ra trong vòng 40 phút, không được nêu ra các đề nghị sửa đổi, và có 2/3 số phiếu là tán thành. Phương thức này nhận được sự ủng hộ của các nhà chủ trì dự luật, những người muốn tránh những sửa đổi không thiện chí và những thủ tục hợp lệ chống lại văn bản pháp lý của họ.

Đôi khi, các nghị sĩ trong Hạ viện phàn nàn rằng các dự luật quan trọng đã được thông qua một cách vội vã, thường là cuối phiên họp, dưới hình thức sử dụng thủ tục đình chỉ quy chế. Nhà báo Elizabeth Drew nhận xét:

> Về mặt lý thuyết, thủ tục đình chỉ là một cách làm hiệu quả để thông qua những đề xuất không gây tranh cãi, nhưng (nó) còn được sử dụng vào những mục đích khác: để cho xong việc hoặc để tước đi của các đại biểu một cơ hội sửa đổi bổ sung dự luật, lấy cớ là nếu một dự luật đã được xếp vào lịch đình chỉ thì theo định nghĩa, dự luật đó không gây tranh cãi.[22]

Cũng có những trường hợp mà vị chủ tịch Hạ viện có thể dùng thủ tục trên để vô hiệu hoá hành động đối với những dự luật không mong muốn. Dưới sức ép từ phía các nghị sĩ thuộc đảng của chính ông ta và từ phía các nhà lập pháp thuộc Đảng Dân chủ, Chủ tịch Hạ viện Gingrich đã buộc phải xếp lịch vào tháng Ba 1998 cho hoạt động nghị trường về một dự luật đang gây nhiều tranh cãi có nội dung là cải cách tài chính trong các chiến dịch tranh cử (cấm những khoản "tiền mềm"), một dự luật mà cả ông ta lẫn các lãnh tụ khác của Đảng Cộng hòa đều phản đối. (Chúng ta hãy nhớ lại rằng vào tháng Sáu 1995, tại New Hampshire, ông Gingrich và Tổng thống Clinton đã bắt tay nhau và cam kết sẽ thành lập một Ủy ban tối cao về cải cách chiến dịch vận động bầu cử.) Để giữ lời hứa của mình mà không phải sợ luật đó sẽ hội đủ 2/3 số phiếu tán thành để được thông qua, ông Gingrich đã đưa dự luật ra nghị trường theo thủ tục

đình chỉ. Các nghị sĩ Đảng Dân chủ và một số nghị sĩ Đảng Cộng hòa đã tố cáo hành động sử dụng thủ thuật nghị viện này là một sự "dối trá" và "gian lận."[23]

Các nguyên tắc hiện nay của Hội nghị Cộng hòa Hạ viện thiết lập một số điểm hướng dẫn cho vị chủ tịch Hạ viện trong việc sử dụng thủ tục đình chỉ. Ví dụ, chủ tịch Hạ viện không được lên kế hoạch thực hiện thủ tục đình chỉ quy chế đối với bất kỳ một dự luật và nghị quyết nào mà "không bao gồm một dự toán chi phí, chưa được phe thiểu số chấp thuận, bị hơn 1/3 số thành viên của ủy ban đệ trình dự luật đó lên Hạ viện phản đối, và vượt quá con số 100 triệu USD theo những cam kết hoặc bảo lãnh cho vay trực tiếp hay gián tiếp, được ủy quyền hay được phân bổ."

Các dự luật quan trọng tới được nghị trường theo những quy trình khác nhau. Các dự luật về ngân sách, phân bổ ngân sách và một số dự luật nhất định khác được coi là có đặc quyền và có thể đưa ra thảo luận gần như vào bất kỳ lúc nào. Tuy nhiên, phần lớn các dự luật quan trọng không phải cứ tự nhiên được "bật đèn xanh" để tới nghị trường. Trước khi ra tới nghị trường, chúng được Ủy ban Quy chế chỉ định cho một "quy chế" để áp dụng.

Vai trò chiến lược của Ủy ban Quy chế

Ngay từ Quốc hội khoá đầu tiên, đã có Ủy ban Quy chế Hạ viện. Trong những năm đầu, ủy ban này đã soạn thảo hoặc phê chuẩn một bộ các quy tắc của Hạ viện có hiệu lực trong vòng hai năm và sau đó bị hủy bỏ. Cùng với sự phức tạp dần lên của các thủ tục làm việc tại Hạ viện, ủy ban này ngày càng trở nên quan trọng hơn. Năm 1858, vị chủ tịch của Hạ viện trở thành một thành viên của ủy ban và một năm sau đó thì thành chủ tịch ủy ban. Đến năm 1880, Ủy ban Quy chế trở thành một ủy ban thường trực vĩnh viễn. Ba năm sau đó, ủy ban này phát động một cuộc cách mạng về thể thức hoạt động: nó bắt đầu ban hành các quy chế (đôi khi được gọi là các *quy chế đặc biệt*), đây chính là những nghị quyết đặc quyền, dành quyền ưu tiên được xem xét tại nghị trường Hạ viện cho hầu như toàn bộ các dự luật quan trọng.

Phạm vi quyền lực của lãnh đạo phe đa số. Năm 1910, Hạ viện đã phản kháng lại các quyết định độc đoán của Chủ tịch Hạ viện Joseph Cannon, Đảng Cộng hòa, bang Illinois, và bãi miễn ông ta

khỏi Ủy ban Quy chế. Trong suốt những thập kỷ tiếp theo, khi ủy ban trở thành một thế lực độc lập, nó đã dùng những nhượng bộ thực sự trong các dự luật để đổi lấy quyền lực, cản trở những chính sách mà nó phản đối và tạo điều kiện thuận lợi cho những đề xuất mà nó ủng hộ, thường đó là những đề án phản ánh mong muốn về một liên minh thận trọng trong Hạ viện giữa các nghị sĩ Đảng Cộng hòa và các nghị sĩ Đảng Dân chủ thuộc các tiểu bang miền Nam.

Chủ tịch của Ủy ban Quy chế thời kỳ 1955-1967, ông "chánh án" Howard W. Smith, Đảng Dân chủ, bang Virginia, là một bậc thầy trong việc sáng tạo ra các thủ thuật trì hoãn. Ông ta có thể đột ngột hoãn các cuộc họp do không có đủ số đại biểu cần thiết, chấp nhận những yêu cầu về các quy chế khiến cho mọi người phải mệt mỏi vì chờ đợi, hoặc từ chối sắp xếp thời gian cho các cuộc họp. Việc xem xét dự luật về quyền công dân năm 1957 tại Hạ viện đã tạm thời bị hoãn lại do chính ông Smith đã vắng mặt tại Quốc hội- mà cuộc họp của Ủy ban thì lại không thể diễn ra được nếu thiếu ông ta. Ông Smith viện cớ là còn phải lo cho một cái chuồng ngựa bị cháy ở trang trại của ông tại tiểu bang Virginia. Chủ tịch Hạ viện Sam Rayburn đã kể lại: "Tôi biết ông Howard Smith sẽ làm bất kỳ điều gì nhằm gây cản trở cho dự luật về quyền công dân, nhưng tôi không bao giờ lại nghĩ rằng ông ta sẽ dùng đến thủ đoạn cố ý gây hoả hoạn."[74]

Tâm trạng thất vọng của những người theo chủ nghĩa tự do đối với liên minh của những người bảo thủ nắm quyền chi phối trong Ủy ban đã lên đến đỉnh điểm. Sau khi Tổng thống Kennedy được bầu vào năm 1960, ngài Chủ tịch Hạ viện Rayburn đã nhận ra rằng nếu Hạ viện định đề xuất chương trình theo chủ nghĩa tích cực của Tổng thống có tên gọi là Biên giới mới thì ông ta cần giành quyền kiểm soát mạnh hơn đối với Ủy ban Quy chế. Ông Rayburm đã đề nghị tăng số thành viên của Ủy ban này từ 12 người lên 15 người. Đề xuất này đã làm nổ ra một cuộc chiến khủng khiếp giữa ông Rayburn và vị chủ tịch cực kỳ bảo thủ của Ủy ban Quy chế.

> Nhìn bề ngoài, dường như các hạ nghị sĩ đang tranh cãi về một điều chẳng nghĩa lý gì, đó là tư cách thành viên của ủy ban. Tuy nhiên, trên thực tế, vấn đề được đặt ra lại rất quan trọng đối với Hạ viện và đối với cả nước Mỹ. Cách giải quyết của Hạ viện đối với vấn đề đó đã ảnh hưởng đến sự cân bằng quyền lực mong manh giữa nhóm bảo thủ và

> tự do trong nội bộ Hạ viện. Và làm như vậy, giải pháp của Hạ viện đã tác động nghiêm trọng đến phản ứng của Quốc hội trước những đề xuất lập pháp có phạm vi ảnh hưởng sâu rộng của vị Tổng thống mới đắc cử John Kennedy.[25]

Trong một cuộc bỏ phiếu đầy kịch tính, Hạ viện đã nhất trí mở rộng quy mô của Ủy ban Quy chế. Thêm hai đảng viên Dân chủ và một đảng viên Cộng hòa được bổ sung vào ủy ban. Điều này đã nới lỏng sự kìm kẹp của liên minh bảo thủ đối với ủy ban đó.

Trong suốt những năm 1970, Ủy ban Quy chế phải chịu sự kiểm soát còn mạnh hơn của đảng đa số. Vào năm 1975, phiên họp kín của Đảng Dân chủ đã ủy quyền cho vị Chủ tịch Hạ viện chỉ định tất cả các thành viên của ủy ban thuộc Đảng Dân chủ, với sự phê chuẩn của đảng. (Mười ba năm sau, các đảng viên Cộng hòa đã ủy quyền cho người lãnh đạo của họ bổ nhiệm các đảng viên của đảng này vào Ủy ban Quy chế). Đảng đa số duy trì một tỷ lệ không tương xứng trong ủy ban (trong Quốc hội khoá 106, tỷ lệ này là chín đảng viên Cộng hòa và bốn đảng viên Dân chủ). Nói tóm lại, Ủy ban Quy chế đã trở thành ủy ban của ngài Chủ tịch Hạ viện. Phó chủ tịch Ủy ban Quy chế, một nghị sĩ thuộc Đảng Cộng hòa, đại biểu tiểu bang Florida, ông Porter J. Goss, đã nói về mối quan hệ giữa ủy ban này với vị chủ tịch Hạ viện như sau: "Ủy ban Quy chế là tay sai của chủ tịch ở mức độ nào? Câu trả lời là 'hoàn toàn'."[26] Hạ nghị sĩ David Dreier, Đảng Cộng hòa, bang California, là người đã giữ chức chủ tịch Ủy ban Quy chế Hạ viện trong suốt Quốc hội khoá 106.

Ảnh hưởng của vị chủ tịch Hạ viện đối với Ủy ban Quy chế bảo đảm rằng ông ta có thể vừa đưa các dự luật ra thảo luận tại nghị trường, vừa định hướng cho việc xem xét chúng về mặt thủ tục tiến hành. Do các quy chế của Hạ viện yêu cầu dự luật phải được xem xét theo trình tự thời gian được ghi trong các lịch làm việc nên nhiều dự luật quan trọng sẽ không bao giờ được thảo luận ở Hạ viện trước khi phiên họp của Quốc hội kết thúc. Ủy ban Quy chế có thể đưa các dự luật quan trọng lên đầu danh sách. Cũng với ý nghĩa quan trọng như vậy, một quy chế của Ủy ban ấn định các điều kiện cho quá trình tranh luận và sửa đổi bổ sung dự luật.

Chủ tịch của ủy ban đã báo cáo dự luật thường đưa ra đề nghị về một quy chế cho dự luật. Ủy ban Quy chế tiến hành các cuộc

điều trần về yêu cầu này theo đúng cách thức mà các ủy ban khác nghiên cứu các văn bản pháp lý, ngoại trừ một điều là chỉ có các thành viên mới được làm chứng. Các lạ nghị sĩ thường soạn thảo quy chế sau khi tham khảo ý kiến của các vị lãnh đạo và thành viên của các ủy ban. Quy chế sẽ được xem xét tại Hạ viện và được bỏ phiếu để thông qua theo cách thức giống như trường hợp của các dự luật thông thường (xem khung minh họa).

Các loại quy chế. Theo truyền thống, Ủy ban Quy chế ban hành các quy chế mở, quy chế đóng và quy chế điều chỉnh cũng như các văn kiện cho miễn các đòi hỏi pháp lý. Một *quy chế mở* có nghĩa là có thể đề xuất các sửa đổi phù hợp với dự luật đang được xem xét. Một *quy chế đóng* cấm nêu ra ý kiến sửa đổi bổ sung. *Quy chế điều chỉnh* lại chỉ cho phép sửa đổi một số phần của dự luật. Còn *văn kiện bãi bỏ các thủ tục hợp lệ* bỏ qua một bên những vi phạm mang tính kỹ thuật đối với các quy chế của Hạ viện nhằm cho phép các dự luật được đưa ra nghị trường.

Trong suốt thời kỳ những năm 1980 và đầu những năm 1990, phe Dân chủ chiếm đa số trong Ủy ban Quy chế đã chứng tỏ một trí tưởng tượng và óc sáng tạo vĩ đại trong lĩnh vực thủ tục hoạt động.

> Thay vì chọn lựa từ một số ít các hình mẫu, Ủy ban Quy chế đã chứng tỏ một tinh thần sẵn sàng tạo ra những thiết kế độc nhất vô nhị bằng cách tái kết hợp ngày càng nhiều hàng loạt các yếu tố, hoặc thông qua việc tạo ra những thiết kế mới khi có nhu cầu phát sinh nhằm giúp các nhà lãnh đạo, các ủy ban và các nghị sĩ kiểm soát tính không chắc chắn được đẩy cao hơn của việc ra quyết định trên nghị trường Hạ viện.[27]

Xu hướng thiên về sử dụng một cách sáng tạo các quy chế phức tạp đã phản ánh một số bước phát triển: mong muốn của các nhà lãnh đạo đảng chiếm đa số tại Hạ viện trong việc giành quyền kiểm soát rộng hơn đối với các thủ tục tranh luận, tâm trạng bồn chồn của các nghị sĩ trước những thử thách về cuộc tranh luận kéo dài đối với các dự luật được các ủy ban đề xuất, sự gia tăng của các siêu dự luật dài hàng trăm trang giấy, và những nỗ lực của các nhà lãnh đạo ủy ban nhằm hạn chế số lần sửa đổi hoặc tránh khỏi những yêu cầu sửa đổi có ý thù địch tại nghị trường.

Tình trạng phe phái mạnh lên, đặc biệt từ đầu những năm 1980,

Ví dụ minh họa về một quy chế do Ủy ban Quy chế ban hành

Quy chế "mở" dưới đây (Nghị quyết số 44 của Hạ viện - H. Res. 44) định ra những thời hạn cho quá trình thảo luận và sửa đổi bổ sung Đạo luật năm 1999 về Trách nhiệm giải trình về tài chính của tổng thống và ngành hành pháp.

Ủy ban quyết nghị. Rằng vào bất kỳ thời điểm nào sau khi nghị quyết này được áp dụng, theo điều khoản 2(b) của Quy chế XVIII, ngài Chủ tịch Hạ viện có thể tuyên bố chuyển Hạ viện thành Ủy ban toàn thể về tiểu bang của liên bang để tiến hành việc xem xét dự luật (H. R. 437) nhằm chuẩn bị cho một quan chức phụ trách tài chính trong văn phòng hành pháp của tổng thống. Phiên họp giới thiệu dự luật sẽ được bỏ qua. Cuộc thảo luận toàn thể về dự luật, sẽ bị giới hạn về thời gian và không được vượt quá một giờ đồng hồ, đã được phân chia một cách công bằng và được chủ tịch và một thành viên cao cấp của Ủy ban Cải cách chính phủ thuộc phe thiểu số trong Quốc hội kiểm soát. Sau cuộc thảo luận toàn thể, dự luật sẽ được xem xét để chỉnh sửa theo quy chế 5 phút. Dự luật sẽ được thừa nhận mà không cần có sự tranh cãi. Trong suốt quá trình xem xét để chỉnh sửa dự luật, chủ tịch của Ủy ban Toàn thể có thể chấp nhận về việc trao quyền ưu tiên dựa trên cơ sở là nghị sĩ đề xuất một điểm sửa đổi có làm cho nó được đưa vào thành một phần của Biên bản Quốc hội được quy định cho mục đích đó trong khoản 8 của Quy chế XVIII hay không. Các sửa đổi đáp ứng được yêu cầu này sẽ được công nhận ngay. Chủ tịch của Ủy ban Toàn thể có thể: (1) hoãn một đề nghị bỏ phiếu có xác nhận đối với bất cứ một điểm sửa đổi nào cho đến một thời điểm nào đó trong quá trình xem xét kỹ hơn tại Ủy ban Toàn thể; và (2) giảm thời gian tối thiểu dành cho cuộc bỏ phiếu điện tử về bất kỳ một vấn đề nào đó bị trì hoãn xuống còn 5 phút, cuộc bỏ phiếu này diễn ra sau một cuộc bỏ phiếu điện tử khác mà không làm cắt ngang công việc, miễn là thời gian tối thiểu cho một cuộc bỏ phiếu điện tử đối với vấn đề đầu tiên trong hàng loạt các vấn đề bất kỳ sẽ là 15 phút. Khi kết thúc việc xem xét dự luật để sửa đổi bổ sung, Ủy ban sẽ bế mạc phiên họp và trình dự luật lên Hạ viện với những sửa đổi có thể đã được chấp thuận. Vấn đề trước đó sẽ được xem xét theo như được yêu cầu đối với dự luật và các điểm sửa đổi bổ sung thêm vào đó để đi đến bước thông qua cuối cùng mà không can thiệp vào kiến nghị, ngoại trừ một kiến nghị để chuyển trở lại ủy ban đệ trình có hoặc không có chỉ dẫn.

Nguồn: Quốc hội Hoa Kỳ, *Biên bản Quốc hội,* ấn bản hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên thứ nhất, 11 tháng Hai 1999, H613.

cũng đã châm ngòi cho sự gia tăng các quy chế hạn chế. Khi chỉ là phe thiểu số, các nhà lập pháp của Đảng Cộng hòa đôi khi đã đưa ra những đề nghị sửa đổi dự luật tại nghị trường nhằm mục đích làm cho các nghị sĩ Đảng Dân chủ phải lúng túng và cung cấp cho các đấu thủ Cộng hòa tại Hạ viện vũ khí để tham gia tranh cử. Để đáp lại, Ủy ban Quy chế đã hạn chế bớt các cơ hội của Đảng Cộng hòa trong việc đưa ra những sửa đổi tại nghị trường. Động thái này đã dẫn đến sự phản đối kịch liệt và đầy phẫn nộ từ phía các nghị sĩ Đảng Cộng hòa.

Khi phái Cộng hòa giành quyền kiểm soát ở Hạ viện, họ nhớ lại cái kinh nghiệm cay đắng đã trải qua trước đây với những quy chế nhằm hạn chế quyền được đưa ra các đề nghị sửa đổi. Ủy ban Quy chế, dưới sự điều khiển của Đảng Cộng hòa, nói chung đã cố gắng để đem lại cho tất cả các nghị sĩ nhiều cơ hội sửa đổi bổ sung dự luật hơn. Trong số 142 quy chế điều chỉnh việc xem xét lần đầu đối với các văn bản pháp lý được ban hành trong Quốc hội khoá 105, có 72 quy chế mở (xem Bảng 8-2). Mặc dầu vậy, phe Dân chủ vẫn khẳng định rằng phe Cộng hòa còn lâu mới đáp ứng được những đòi hỏi của họ là phải có nhiều quy chế mở hơn nữa.

Tuy nhiên, các quy chế mở đôi khi lại mâu thuẫn với một mục tiêu cơ bản của bất kỳ đảng nào chiếm đa số, đó là phê chuẩn một văn bản được ưu tiên cho dù cái giá phải trả là hạn chế cơ hội đòi sửa đổi của các thành viên. Đảng viên Đảng Dân chủ thiểu số, khi cố buộc chặt Đảng Cộng hòa vào tình hình cởi mở mới mà đảng này đã hứa hẹn, thường phê phán những nghị sĩ Cộng hòa với những lời lẽ hết sức nặng nề về việc những gì mà họ đem lại chưa phải là một quá trình sửa đổi hoàn toàn cởi mở và không hạn chế. Theo một quy chế mở, các nghị sĩ Đảng Dân chủ có thể nêu lên những điểm sửa đổi kéo dài thời gian để kiếm cớ trì hoãn hành động theo chương trình làm việc của Đảng Cộng hòa. Những hành động này khiến cho một chủ tịch của Ủy ban Quy chế phải lên tiếng: "Có vẻ như là chúng ta sẽ phải tăng cường hạn chế hơn nữa các quy chế nếu phe Dân chủ không chịu hợp tác."[28]

Trong thực tế, phái Cộng hòa không chỉ sử dụng hầu hết các quy chế đầy tính sáng tạo được ghi trong hộp ở trang sau, mà còn tạo ra những quy tắc mới của riêng họ. Khi còn là phe thiểu số, những người thuộc Đảng Cộng hòa đã phản đối cái gọi là quy chế

chúa tể của Nghị viện (king-of-the-hill) do phe Dân chủ soạn ra. Những quy chế này chấp nhận là hợp lệ một số lượng hạn chế các đề nghị sửa đổi lớn, nhưng lại quy định rằng chỉ có phương án cuối cùng được bỏ phiếu biểu quyết mới là sự lựa chọn có giá trị đối với mục đích chấp thuận hoặc bác bỏ chính sách quốc gia. Các ý kiến tán thành và phản đối đối với những các sửa đổi khác đều là "những lá phiếu tự do", chúng tạo ra một "vỏ bọc chính trị" cho các nhà làm luật, những người có thể lý giải chúng theo cách họ muốn. Phe Cộng hòa lý luận rằng những quy chế này "vi phạm nguyên tắc dân chủ là quan điểm được ủng hộ mạnh mẽ nhất sẽ chiếm ưu thế."[29] Hiện nay, Ủy ban Quy chế do Đảng Cộng hòa điều khiển ban hành các quy chế *nữ hoàng của Nghị viện* (queen-of-the-hill), theo đó những sửa đổi quan trọng giành được nhiều phiếu tán thành nhất tại Ủy ban Toàn thể (được đề cập ở phần sau của chương này) sẽ được đưa ra trước toàn Hạ viện để bỏ phiếu phê chuẩn lần cuối.

Ban lãnh đạo Đảng Cộng hòa xây dựng quy chế *nữ hoàng của Nghị viện* với mục đích vô hiệu hoá việc phê chuẩn của Hạ viện đối với văn bản về cải cách các chiến dịch vận động bầu cử, một đạo luật cấm các đảng quốc gia không được nhận hoặc chi các khoản "tiền mềm". Để bóp chết đề án này, Ủy ban Quy chế đã công nhận sự hợp lệ của 11 điểm sửa đổi thay thế, buộc lệnh cấm các khoản tiền mềm phải cạnh tranh với tất cả những đề xuất cải cách khác. Ví dụ: một trong những điểm thay thế đề xuất việc thành lập một ủy ban lưỡng đảng về cải cách tài chính cho các cuộc vận động bầu cử. Các nhà lãnh đạo của Đảng Cộng hòa hy vọng rằng ý tưởng nói chung là không gây tranh cãi này sẽ nhận được số phiếu "tán thành" áp đảo và dễ dàng làm át đi đề án "tiền mềm". Tuy nhiên, nhiều người ủng hộ sáng kiến về ủy ban nói trên đã bỏ phiếu phản đối hoặc bỏ phiếu trắng vì họ thích việc sửa đổi quy định về tiền mềm hơn và nhận thấy rằng theo phương thức *nữ hoàng của Nghị viện*, đề xuất sửa đổi nhận được nhiều phiếu nhất sẽ trở thành dự luật của Hạ viện. Nghị sĩ Sam Gejdenson, Đảng Dân chủ, bang Connecticuts, nói: "Lý do (các nghị sĩ) bỏ phiếu trắng hoặc phản đối (đối với đề xuất thành lập ủy ban) là bởi vì họ hiểu rằng đây chỉ đơn giản là một nỗ lực nhằm hạ thấp" quy định cấm các khoản "tiền mềm".[30]

Bảng 8-2 **Các quy chế mở và quy chế hạn chế, Quốc hội các khoá từ 95-105 (1977-1999)**

Khoá Quốc hội và thời kỳ		Số quy chế được ban hành	Quy chế mở		Quy chế hạn chế	
			Số lượng	Phần trăm	Số lượng	Phần trăm
95	(1977-1979)	211	179	85	32	15
96	(1979-1981)	214	161	75	53	25
97	(1981-1983)	120	90	75	30	25
98	(1983-1985)	155	105	68	50	32
99	(1985-1987)	115	65	57	50	43
100	(1987-1989)	123	66	54	57	46
101	(1989-1991)	104	47	45	57	55
102	(1991-1993)	109	37	34	72	66
103	(1993-1995)	104	31	30	73	70
104	(1995-1997)	151	86	57	65	43
105	(1997-1999)	142	72	51	70	49

Nguồn: Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, xuất bản hằng ngày, Quốc hội khoá 103, phiên thứ hai, ngày 7 tháng Mười 1994, H11278. Về Quốc hội khóa 104, xem đợt phát hành ngày 10 tháng Mười hai 1996, Ủy ban Quy tắc Hạ viện. Về Quốc hội khoá 105, Ủy ban Quy tắc đã phát hành tổng số 207 quy tắc, nhưng nhiều trong số đó không liên quan trực tiếp đến các dự luật và nghị quyết. Do đó, các tác giả đã lựa chọn 142 làm con số các quy tắc được cấp cho các dự luật và nghị quyết. Các đảng viên Dân chủ đa số đã có sự trù tính của riêng mình về các thể loại quy tắc được ủy ban gán cho. Họ xác định được tổng số 163 quy tắc, trong đó 38 quy tắc là công khai (23%) và 115 quy tắc (77%) là hạn chế. Xem *Khảo sát về các hoạt động của Ủy ban quy tắc Hạ viện*, Quốc hội khóa 105, phiên thứ hai. (Washington, D.C.: Cơ quan in ấn chính phủ Mỹ, 1999).

Một cải tiến nữa của Đảng Cộng hòa, quy chế cấu trúc thời gian, cho phép các nhà lập pháp đưa ra đề nghị sửa đổi nhưng chỉ trong phạm vi giới hạn thời gian xác định do Ủy ban Quy chế ấn định. Khoảng thời gian tối đa kéo dài 10 giờ dành cho việc tranh luận và bỏ phiếu về các sửa đổi là một ví dụ minh hoạ cho quy tắc đó. Phe Dân chủ chỉ trích loại quy chế này là không cởi mở một cách thật sự. Chẳng hạn, họ lý luận rằng một khoảng thời gian dài tối đa là 10 tiếng đồng hồ có thể chỉ thực sự còn lại 7 giờ dành cho các đề xuất sửa đổi vì thời gian bỏ phiếu cũng được tính vào trong giới

hạn thời gian tổng thể.

Nói tóm lại, các quy chế thiết lập những điều kiện mà theo đó đa số các dự luật quan trọng được bàn thảo và sửa đổi. Chúng quyết định một cuộc tranh luận có thể kéo dài bao lâu, cho phép hoặc cấm nêu ra các điểm sửa đổi đối với dự luật, và có thể bãi bỏ các thủ tục hợp lệ. Đôi khi chúng cũng có ý nghĩa quan trọng đối với số phận của một dự luật giống như một cuộc bỏ phiếu thuận lợi ngoài ủy ban.

Tránh sự can thiệp của ủy ban đối với một dự luật

Các ủy ban không nhất thiết là luôn thể hiện quan điểm của toàn thể Hạ viện. Điều gì sẽ xảy ra khi một ủy ban thường trực từ chối đệ trình một dự luật hay khi Ủy ban Quy chế không chấp nhận đưa ra một quy chế? Để tránh phải đối đầu với các ủy ban, các nghị sĩ có ba sự lựa chọn, nhưng đó đều là những hành động đặc biệt và hiếm khi thành công. Đó là: kiến nghị miễn trừ, Quy chế Lịch ngày thứ Tư và một kế hoạch cho phép Ủy ban Quy chế rút một dự luật khỏi ủy ban.

Kiến nghị miễn trừ cho phép Hạ viện giảm bớt quyền lực pháp lý của một ủy ban đối với một dự luật đang bị tránh né quanh co. Thủ tục này cũng tạo ra một cách thức để các nghị sĩ dân biểu gây áp lực buộc một dự luật phải được đưa ra thảo luận tại nghị trường ngay cả khi nó bị ban lãnh đạo phe đa số phản đối. Nếu một ủy ban không đệ trình một dự luật trong thời hạn 30 ngày kể từ khi dự luật được chuyển tới ủy ban đó, bất kỳ một nghị sĩ nào cũng có thể nộp một bản đề nghị (kiến nghị) miễn trừ, trong đó cần có đủ chữ ký của 218 nghị sĩ, tức là đa số thành viên của Hạ viện. Một khi đã thu đủ số chữ ký cần thiết, kiến nghị miễn trừ được đưa vào Lịch Miễn trừ trong thời gian bảy ngày. Sau đó, nó có thể được một nghị sĩ nào đó đã ký tên vào bản kiến nghị nhắc lại vào các ngày thứ Hai của lần thứ hai và thứ tư trong tháng. Nếu kiến nghị miễn trừ được phê chuẩn, dự luật sẽ được đưa ra xem xét ngay. Kể từ khi quy tắc miễn trừ được chấp nhận vào năm 1910, mới chỉ có hai dự luật được miễn trừ trở thành luật chính thức. Tuy nhiên, việc sử dụng có tính chất đe dọa của quy tắc đó có thể khích lệ một ủy ban có hành động phù hợp với một dự luật và lãnh đạo thuộc phe đa số lên kế hoạch để đưa dự luật đó ra thảo luận tại nghị trường.

Ví dụ về các quy chế sáng tạo

Quy chế nữ hoàng của Nghị viện. Theo quy chế đặc biệt này, một số phương án sửa đổi lớn - mỗi phương án có chức năng tương đương như một dự luật - được coi là hợp lệ đối với việc xây dựng văn bản luật đang tiến hành, với điều kiện là đề nghị thay thế nào giành được nhiều phiếu ủng hộ nhất sẽ được chọn. Nếu có từ hai đề nghị trở lên nhận được cùng một số phiếu biểu quyết như nhau, đề nghị cuối cùng được đưa ra lấy biểu quyết sẽ được xem là đề xuất được các thành viên chấp thuận dứt khoát.[a]

Quy chế tự chấp hành. Quy chế đặc biệt này quy định rằng khi Hạ viện chấp thuận một quy chế, nó cũng đã đồng thời đồng ý phê chuẩn một dự luật hoặc một vấn đề khác. Việc thông qua một quy chế tự chấp hành có nghĩa là Hạ viện đã thông qua một hay một số các đề án khác vào cùng thời điểm mà nó nhất trí về quy chế đó. Việc quy chế này có gây tranh cãi hay không thường phụ thuộc vào bản chất của chính sách được tán thành theo cuộc bỏ phiếu "hai lấy một".

Quy chế hạn chế. Đặc điểm chủ yếu của quy chế hạn chế là nó giới hạn "quyền của các nghị sĩ được tự do đưa ra những sửa đổi tương hợp đối với các dự luật được coi là hợp lệ theo những quy chế đó."[b] Trong suốt những năm 1980 và 1990, số lượng các quy chế hạn chế đã tăng dần lên. Các nghị sĩ dân biểu thường kịch liệt phê phán những quy chế này bởi vì chúng hạn chế những cơ hội để họ sửa đổi các dự luật do ủy ban đệ trình hoặc những sáng kiến của đảng đa số.

Quy chế nhiều bước. Loại quy chế này tạo điều kiện thuận lợi cho một quá trình sửa đổi bổ sung dự luật có trình tự. Một dạng của nó cho phép Ủy ban Quy chế đệ trình một quy chế điều chỉnh quá trình tranh luận và sửa đổi đối với những phần cụ thể của một dự luật, và sau đó, ủy ban này lại đệ trình một quy chế khác tiếp theo để tác động đến phần còn lại của dự luật và những điểm sửa đổi đối với phần còn lại đó.[c] Một biến thể khác của quy chế nhiều bước là khi Ủy ban Quy chế tuyên bố một cách công khai rằng nếu một dự luật vấp phải những sự phản đối, gây cản trở tại nghị trường, ủy ban có thể "bảo lưu quyền được báo cáo một quy chế tiếp theo... điều này có thể hạn chế thời gian dành cho tranh luận sâu hơn hoặc những sửa đổi thêm."[d]

Quy chế đón đầu. Để xúc tiến quá trình ra quyết định tại nghị trường, Ủy ban Quy chế có thể ban hành một quy chế ngay từ trước khi sắc luật hay vấn đề sẽ áp dụng quy chế đó được một ủy ban của Hạ viện hoặc ủy ban hội nghị đệ trình. Một người phản đối quy chế đón đầu thuộc Ủy ban Quy chế nói: "trong những năm qua, chúng ta thường gọi điều này là mua trâu vẽ bóng, chúng ta làm mà chưa biết rõ thực sự là mình sẽ làm gì. Nhưng bây giờ ngôn ngữ diễn

đạt đã được hiện đại hoá."[a]

[a] Quốc hội Mỹ, *Biên bản Quốc hội* phiên họp thứ hai ngày 21 tháng Năm 1998, Quốc hội khóa 105, H3772-3.

[b] Quốc hội Mỹ, *Biên bản Quốc hội* phiên họp thứ hai ngày 7 tháng Bảy 1988, Quốc hội khoá 100, H5352.

[c] Ví dụ, xem Quốc hội Mỹ, *Biên bản Quốc hội* phiên họp thứ hai ngày 26 tháng Tư 1988, Quốc hội khoá 100, H2496.

[d] Quốc hội Mỹ, *Biên bản Quốc hội* phiên họp thứ nhất ngày 20 tháng Mười 1983, Quốc hội khoá 98, H8473.

[e] Quốc hội Mỹ, *Biên bản Quốc hội* phiên họp thứ hai ngày 26 tháng Năm 1988, Quốc hội khoá 100, H3689.

Một liên minh giữa các nhà làm luật thuộc phái Dân chủ và phái Cộng hòa đã sử dụng chiến lược kiến nghị miễn trừ để buộc Hạ viện phải có hành động đối với dự luật về cải cách tài chính trong vận động tranh cử mà chúng ta đang đề cập. Khi giới lãnh đạo thuộc Đảng Cộng hòa áp dụng chiến thuật đình chỉ quy chế để cản trở dự luật, những người cổ động cho cuộc cải cách liền chuyển sang sử dụng kiến nghị miễn trừ. Khi các chữ ký trên bản kiến nghị lên tới con số 204, giới lãnh đạo Đảng Cộng hòa, phải đối phó với cuộc nổi loạn trong chính nội bộ Đảng này, đã thành công trong việc thuyết phục 12 nghị sĩ Đảng Cộng hòa rút tên khỏi bản kiến nghị mà họ đã ký. Đổi lại, ông chủ tịch Hạ viện đã hứa sẽ đưa dự luật ra thảo luận tại Hạ viện theo một quy chế "mở". Sau đó, dự luật đã được Hạ viện xem xét.[31]

Phe thiểu số cũng sử dụng kiến nghị miễn trừ để lôi cuốn sự chú ý của "hai Quốc hội". Trong suốt giai đoạn cuối những năm 1990, các nghị sĩ Đảng Dân chủ đã nhận diện những vấn đề ưu tiên hàng đầu của mình và cho lưu hành các bản kiến nghị miễn trừ "trong một nỗ lực nhằm gây áp lực buộc Hạ viện bỏ phiếu biểu quyết và tạo ra một cục đối trọng với phái Cộng hòa trong một năm bầu cử."[32] Cùng lúc đó, các nhóm bên ngoài, như Ủy ban quốc gia về quyền được sống, đã cho đăng các tờ cáo thị tại địa hạt của những nghị sĩ đã được lựa chọn nhằm thuyết phục họ không ký tên vào các kiến nghị miễn trừ đối với luật cải cách các cuộc vận động tranh cử. Dự luật này sẽ hạn chế khả năng "chi tiêu những khoản tiền không có giới hạn vào các chiến dịch quảng cáo để lôi

cuốn sự ủng hộ của công chúng ngay trước một cuộc bầu cử"[33] của các nhóm.

Quy tắc miễn trừ cũng được áp dụng với Ủy ban Quy chế. Một bản kiến nghị nhằm miễn trừ một "quy chế" có giá trị sau bảy ngày lập pháp chứ không phải là 30 ngày, với điều kiện dự luật được coi là hợp lệ theo quy chế này đã nằm tại ủy ban 30 ngày. Mọi thành viên đều có thể tham gia vào một kiến nghị miễn trừ. Khi hạ nghị sĩ Chris Shays, Đảng Cộng hòa, bang Connecticuts, ký vào một kiến nghị miễn trừ năm 1999 nhằm buộc Hạ viện phải hành động nhanh hơn mức Chủ tịch Hạ viện Haster mong muốn đối với một dự luật cải cách tài chính trong chiến dịch tranh cử, đã xuất hiện những lời buộc tội ông Shays là "kẻ phản bội" và không ít những lời đồn đại ầm ĩ rằng ông ta có thể sẽ phải đối mặt với một thách thức trong cuộc bầu cử lựa chọn ứng cử viên của đảng này cho cuộc tổng tuyển cử diễn ra vào năm 2000."[34]

Được phê chuẩn từ năm 1909, *Quy chế Lịch ngày thứ Tư* quy định rằng vào các ngày thứ Tư, các ủy ban có thể đệ trình các dự luật chưa nhận được một quy chế của Ủy ban Quy chế có trong Lịch của Hạ viện hoặc của liên bang. Lịch ngày thứ Tư rất phức tạp khi sử dụng, ít khi được dùng đến và thường được điều hành bằng thoả thuận nhất trí chung. Từ năm 1943, số dự luật được phê chuẩn thành luật theo thể thức này chưa đạt tới con số 15.[35]

Cuối cùng, Ủy ban Quy chế có quyền *rút lại các dự luật*. Ủy ban có thể đưa ra các quy chế khiến các dự luật trở thành đối tượng hợp lệ cho việc tranh luận tại Hạ viện cho dù chúng chưa được các ủy ban thường trực đề xuất cũng như đệ trình. Dựa vào một tiền lệ đã có từ năm 1895, phương thức này cũng có những điểm giống với việc miễn trừ các ủy ban nhưng lại không cần phải có đủ 218 chữ ký. Nó là nguồn gốc cho một cuộc tranh luận gay gắt giữa những nghị sĩ cho rằng nó lấn quyền của các ủy ban khác và rất hiếm khi được sử dụng.

Các thủ tục tại nghị trường Hạ viện

Hạ viện nhóm họp từ thứ Hai đến thứ Sáu và thường được triệu tập vào buổi trưa. Trong thực tế, nó điều khiển phần lớn công việc của các ủy ban và công việc ở nghị trường trong suốt khoảng thời gian giữa tuần - gọi là Câu lạc bộ thứ Ba đến thứ Năm. Cách thức

lập kế hoạch thời gian này giúp các hạ nghị sĩ sắp xếp một cách hài hòa giữa công việc lập pháp với các chuyến đi vào kỳ nghỉ cuối tuần về địa hạt của họ - bằng chứng hàng tuần về "hai Quốc hội".

Vào đầu phiên họp mỗi ngày, chuông reo vang trong khắp toà nhà Quốc hội và các toà nhà văn phòng của Hạ viện, triệu tập các hạ nghị sĩ tới nghị trường. Chuông cũng được sử dụng để thông báo cho các thành viên về việc bỏ phiếu biểu quyết, triệu tập số đại biểu cần thiết, giờ nghỉ giải lao và thời điểm kết thúc phiên họp. Thông thường, những hoạt động khai mạc phiên họp gồm có: một lễ cầu nguyện hàng ngày, đọc lời tuyên thệ trung thành với chính phủ, thông qua *Nhật ký* (một biên bản pháp định ghi chép nội dung và diễn biến phiên họp ngày hôm trước), tiếp nhận các thông điệp của Tổng thống (chẳng hạn, một thông báo phủ quyết) hoặc của Thượng viện, các thông báo (nếu có) của Chủ tịch Hạ viện, và lời phát biểu dài một phút của các nghị sĩ về một chủ đề nào đó. Vào các ngày thứ Hai và thứ Ba còn có một khoảng thời gian tranh luận "buổi sáng" diễn ra sau những thủ tục chuẩn bị khai mạc một phiên họp, nhưng trước khi bắt đầu hoạt động lập pháp chính thức.

Thông lệ đọc lời tuyên thệ trung thành với chính phủ bắt đầu từ mùa thu năm 1988, nảy sinh từ quan điểm chính trị đảng phái. Các nghị sĩ Cộng hòa tại Hạ viện, với mong muốn gây khó khăn cho phe Dân chủ và hỗ trợ ứng cử viên tổng thống của đảng mình là ông George Bush, đã đưa ra một nghị quyết bất ngờ tại Hạ viện yêu cầu phải đọc lời tuyên thệ hàng ngày. (Trên chặng đường tranh cử, ông Bush đã nhiều lần chỉ trích ứng cử viên Đảng Dân chủ Michael Dukakis vì khi còn là thống đốc bang Massachusetts, ông này đã tuyên bố phản đối một luật cấp tiểu bang yêu cầu các giáo viên phải hướng dẫn học sinh tuyên thệ). Phe Dân chủ đã bỏ phiếu bác bỏ nghị quyết này nhưng họ nhanh chóng nhận ra tình thế khó xử của mình trong cuộc bầu cử. Họ không muốn tỏ ra là những người không có tinh thần yêu nước (đặc biệt là những người phải đối mặt với cuộc cạnh tranh khốc liệt để được tái đắc cử) hay không muốn tỏ ra đi ngược lại với quan điểm của Dukakis. Cuối cùng, giới lãnh đạo phe đa số thuộc Đảng Dân chủ đã thực hiện một biện pháp là tiến hành nghi thức tuyên thệ tại Hạ viện và để cho một nghị sĩ Đảng Dân chủ và một nghị sĩ Đảng Cộng hòa thay phiên nhau chỉ đạo Hạ viện tại buổi tuyên thệ.[36] Khi phe Cộng hòa chiếm đa số và giành quyền kiểm soát trong Hạ viện, các quy chế của Hạ

viện đã được sửa đổi để quy định rõ điều đó.

Sau những nghi thức mở đầu này, Hạ viện thường bắt đầu xem xét các văn bản pháp lý. Đối với một dự luật quan trọng, việc xem xét phải tuân theo một trình tự đã định: phê chuẩn quy chế, triệu tập Ủy ban toàn thể, phân chia thời gian cho một cuộc thảo luận toàn thể, sửa đổi bổ sung dự luật, bỏ phiếu biểu quyết, và chuyển dự luật sang giai đoạn phê chuẩn cuối cùng.

Phê chuẩn quy chế

Sau khi đã tham khảo ý kiến của lãnh tụ phe đa số và chủ tịch các ủy ban có liên quan, chủ tịch Hạ viện thường quyết định khi nào Hạ viện sẽ bắt đầu thảo luận về một dự luật và tiến hành cuộc tranh luận đó theo loại quy chế nào. Tới ngày đã định, vị chủ tịch Hạ viện sẽ cho phép một thành viên của Ủy ban Quy chế là người thuộc phe đa số có một giờ đồng hồ để giải thích về nội dung của quy chế. Theo thông lệ, thành viên thuộc phe đa số này nhường lại một nửa thời gian dành để tranh luận cho một thành viên của Ủy ban Quy chế thuộc phe thiểu số. Vào cuối buổi tranh luận, thường không kéo dài như thời gian đã được phân bổ, Hạ viện sẽ bỏ phiếu biểu quyết đối với quy chế đó.

Những người phản đối một dự luật có thể tìm mọi cách làm cho quy chế không được thông qua và ngăn cản Hạ viện thực hiện chức năng của mình đối với bản thân dự luật. Nhưng rất hiếm khi dự định đó của họ thành công vì Ủy ban Quy chế rất nhạy bén với những mong muốn của Hạ viện. Một khi quy chế đã được chấp nhận, Hạ viện sẽ được điều chỉnh theo các điều khoản của nó. Hầu hết các quy chế đều khẳng định rằng "vào bất kỳ thời điểm nào sau khi quy chế đã được phê chuẩn, vị chủ tịch Hạ viện có thể tuyên bố giải tán Hạ viện thành Ủy ban Toàn thể."

Ủy ban Toàn thể

Ủy ban Toàn thể Hạ viện liên bang chỉ là một mưu kế khôn khéo của nghị viện được tạo ra với mục đích xúc tiến nhanh việc xem xét dự luật. Nó chỉ đơn giản là một hình thái khác của Hạ viện với những quy chế khác. Ví dụ, số đại biểu cần thiết để một cuộc họp của Ủy ban Toàn thể có thể tiến hành được là 100 so với con số 218 người của Hạ viện. Chủ tịch Hạ viện sẽ chỉ định một đồng sự

thuộc đảng đa số để điều khiển ủy ban. Sau đó, ủy ban sẽ bắt đầu cuộc thảo luận chung về một dự luật.

Thảo luận chung

Một quy chế của Ủy ban Quy chế quy định cụ thể lượng thời gian, thường là từ một đến hai giờ, cho một cuộc thảo luận toàn thể về dự luật đang được xem xét. Các dự luật gây tranh cãi sẽ đòi hỏi nhiều thời gian hơn, có thể là 4 tới 10 giờ. Việc giám sát thời gian được chia đều cho hai vị điều khiển cuộc thảo luận thuộc phe đa số và phe thiểu số - thường là vị chủ tịch và ủy viên thuộc phe thiểu số có cấp bậc cao nhất trong ủy ban đã đệ trình dự luật. (Khi các dự luật được chuyển đến cho hơn một ủy ban, sự phân bổ thời gian tranh luận phức tạp hơn sẽ được chia cho các ủy ban chịu trách nhiệm về dự luật đó.) Công việc của người điều khiển nghị trường thuộc phe đa số là hướng dự luật đó đến giai đoạn thông qua cuối cùng; còn người điều khiển nghị trường thuộc phe thiểu số có thể sẽ làm mọi cách để sửa đổi hoặc hủy bỏ dự luật.

Sau khi những người điều khiển nghị trường đọc lời phát biểu khai mạc, họ dành ra một vài phút cho những đồng sự ngồi cùng một phía với dãy ghế của họ muốn phát biểu ý kiến. Cuộc tranh luận toàn thể hiếm khi xứng với tên gọi của nó. Hầu hết các nhà lập pháp đều đọc những bài phát biểu đã được chuẩn bị sẵn; những cuộc trao đổi ý kiến thực sự giữa các bên không mấy khi xảy ra ở giai đoạn này.

Giai đoạn sửa đổi bổ sung

Quá trình sửa đổi là trọng tâm của việc ra quyết định tại nghị trường Hạ viện. Những điểm sửa đổi sẽ quyết định hình thù cuối cùng của các dự luật và nó thường chi phối cuộc thảo luận công khai. Chẳng hạn, ông Henry J. Hyde, thuộc phái Cộng hòa bang Illinois, đã nhiều lần đề xuất các điểm sửa đổi cấm dùng quỹ liên bang cho mục đích nạo phá thai, và đã giành được thắng lợi.

Một điểm sửa đổi ở Ủy ban Toàn thể được xem xét theo *quy tắc 5 phút*. Quy tắc này cho phép người đề xuất sửa đổi có 5 phút để bảo vệ điểm sửa đổi của mình và cho người phản đối 5 phút để phát biểu phản bác lại ý kiến đó. Sau đó, đề nghị sửa đổi có thể được đưa ra biểu quyết. Tuy nhiên, thông thường các điểm sửa đổi

đều được thảo luận trong hơn 10 phút. Các nhà lập pháp giành quyền phát biểu tại nghị trường bằng câu nói: "Tôi đề nghị được phát biểu lời cuối cùng" hoặc "Tôi thấy cần phải phát biểu mấy lời". Những sửa đổi hình thức này không đem lại thay đổi gì cho vấn đề còn chưa được quyết định đó, mà tác dụng của nó chỉ là cho các nghị sĩ có 5 phút để tranh luận.

Nếu có một quy chế mở, những người phản đối có thể cố gắng chất lên một dự luật vô số đề nghị sửa đổi dễ gây phản đối, đến mức làm cho nó bị chết chìm. Chiến lược ngược lại là đề xuất những điểm sửa đổi "mua chuộc" để lôi kéo sự ủng hộ của các nghị sĩ khác. Đưa ra nhiều đề nghị sửa đổi là một thủ thuật kéo dài thời gian có hiệu quả vì mỗi điểm sửa đổi đều phải được đọc đầy đủ, thảo luận trong thời gian tối thiểu là 5-10 phút, và sau đó sẽ được biểu quyết thông qua.

Trong giai đoạn sửa đổi này, mối liên kết giữa "hai Quốc hội" là rất rõ ràng: những sửa đổi có thể có kết quả về mặt bầu cử cũng như về mặt lập pháp. Các sửa đổi trên nghị trường cho phép các nhà lập pháp ở vào những vị thế có thể khuếch trương danh tiếng của họ trước các họ hàng bạn hữu ở quê nhà, công bố công khai các ý kiến đối lập và định hướng chính sách quốc gia. Lấy ví dụ, việc "gán cho chúng những điểm sửa đổi ngay tại chỗ", như hạ nghị sĩ (hiện giờ là thượng nghị sĩ) Charles Schumer, Đảng Dân chủ, bang New York, đã đặt biệt hiệu cho chúng, có thể được các nghị sĩ thuộc phe thiểu số sử dụng một cách đầy tính nghệ thuật để gây áp lực buộc các nghị sĩ Đảng Cộng hòa chiếm đa số trong Hạ viện bỏ phiếu về những vấn đề (như an ninh xã hội hay tiền trợ cấp cho các cựu chiến binh) có thể được dùng để chống lại họ trong chiến dịch tranh cử tới.[37]

Những tham khảo chính sách lựa chọn của phe thiểu số thường được thể hiện rõ qua các điều sửa đổi bổ sung. Một thành viên Hạ viện viết: "Kể từ lúc... ban lãnh đạo thường xuyên hơn trong việc từ chối lên lịch trình cho các buổi điều trần về các dự luật của chúng tôi, chúng tôi chống lại bằng cách đề xuất dự luật theo hình thức các điều sửa đổi đối với các dự luật khác được xếp lịch để xem xét tại Hạ viện."[38]

Phe thiểu số cũng lấy diễn đàn của nghị trường để yêu cầu giải thích hay bỏ phiếu về các sửa đổi do phe đa số đưa ra. Khi phe Cộng hòa là phe thiểu số, một trong những người bảo vệ quyền lợi

tại nghị trường thuộc đảng này đã viết: "Từ khi chức vụ người bảo vệ quyền lợi ở nghị trường tồn tại, tất cả các thành viên của Hạ viện được ban thêm một số quyền được hành động nhanh chóng."[39] Với việc những người Dân chủ trở thành phe thiểu số từ giữa những năm 1990, hạ nghị sĩ Barney Frank, Đảng Dân chủ, bang Massachussets và một số người khác, đã được giữ vai trò này cho đảng.

Bỏ phiếu

Trước khi Đạo luật năm 1970 về tổ chức lại hoạt động lập pháp được thông qua, Ủy ban Toàn thể chấp nhận hoặc bác bỏ các đề xuất sửa đổi bằng bỏ phiếu miệng hoặc các hình thức bỏ phiếu khác mà không ghi chép xác nhận công khai ai đã bỏ phiếu và bỏ phiếu như thế nào. Ngày nay, bất kỳ nhà lập pháp nào được 25 đồng sự ủng hộ đều có thể được chấp nhận một cuộc bỏ phiếu *có xác nhận*. (Nghị sĩ nào yêu cầu một cuộc bỏ phiếu có xác nhận sẽ được tính là một trong số 25 người giơ tay biểu quyết để được chủ tịch đếm.) Quá trình các thành viên đi đến quyết định chọn cách bỏ phiếu nào sẽ được thảo luận trong Chương 9; ở đây, chúng ta tập trung vào cơ chế của cuộc bỏ phiếu.

Kể từ khi một hệ thống bỏ phiếu điện tử được lắp đặt vào năm 1973, các nghị sĩ có thể nạp thẻ cá nhân của họ (có kích cỡ như một tấm thẻ tín dụng) vào một trong số hơn 40 điểm bỏ phiếu tại nghị trường và ấn nút "có", "không" hoặc "phiếu trắng". Một bảng hiển thị điện tử lớn ở đằng sau bàn phím bấm cho biết diễn biến của tổng số phiếu biểu quyết ủng hộ hoặc chống đối một vấn đề. Một hạ nghị sĩ đã nói rằng thông tin phản ánh về diễn biến cuộc bỏ phiếu được nhiều nghị sĩ theo dõi rất sát sao.

> Tôi nhận thấy là rất nhiều lần mọi người bước vào phòng bỏ phiếu và điều đầu tiên mà họ làm là trông lên tấm bảng, họ theo dõi và phát hiện xem những nhân vật quan trọng đã hành động như thế nào. Nếu những người đó bỏ phiếu Có, họ sẽ đến bên cái máy, bấm phím Có và bước ra khỏi phòng họp.
>
> Nhưng tôi sẽ nhìn lên tấm bảng xem (các nghị sĩ trong đoàn đại biểu của tiểu bang) bỏ phiếu như thế nào, bởi vì họ ở những địa hạt gần ngay cạnh địa hạt của tôi, và họ cũng có những khu vực bầu cử hệt

> như của tôi. Tôi sẽ bỏ phiếu theo cách tôi dự định, ngoại trừ một điều là nếu họ không làm giống tôi, tôi sẽ tiến lên và nói: "Tại sao ngài lại bỏ phiếu như vậy? Hãy cho tôi biết tôi đã bỏ qua điều gì chăng?"[40]

Sau khi tất cả các đề xuất sửa đổi đã được bỏ phiếu biểu quyết, Ủy ban Toàn thể bế mạc phiên họp. Chủ tịch ủy ban trao chiếc búa lại cho Chủ tịch Hạ viện, và số nghị sĩ cần thiết phải có mặt theo quy định bây giờ lại là 218 người.

Giai đoạn thông qua cuối cùng

Như đã được quy định trong quy chế, toàn Hạ viện phải xem xét lại những hoạt động của tổ chức đại diện cho họ, Ủy ban Toàn thể. Vị Chủ tịch Hạ viện thông báo rằng *vấn đề trước đó* đã được thu xếp theo đúng quy chế; thuật ngữ dùng trong nghị viện này có nghĩa là không được phép có thêm một cuộc tranh luận nào nữa về dự luật hoặc các sửa đổi đối với nó. Tiếp đó, vị chủ tịch hỏi có nghị sĩ nào muốn có một phiếu biểu quyết riêng cho một điểm sửa đổi nào đó hay không. Nếu không, toàn bộ những sửa đổi đã được ủy ban nhất trí sẽ được phê chuẩn.

Bước quan trọng tiếp theo là *kiến nghị chuyển lại tiểu ban*. Đó là một phương thức cho Hạ viện trả lại, hoặc chuyển lại dự luật cho ủy ban đã đệ trình nó. Theo tiền lệ, đề nghị này luôn được một thành viên thuộc đảng thiểu số là người phản đối dự luật đó đưa ra. Các kiến nghị chuyển lại tiểu ban rất ít khi thành công, nhưng chúng có tác dụng bảo vệ quyền của phe thiểu số. Trong thực tế, khi Đảng Cộng hòa giành quyền kiểm soát ở vị thế phe đa số, họ đã sửa đổi các quy chế của Hạ viện để bảo đảm cho người lãnh đạo phe thiểu số hoặc người do ông ta chỉ định có quyền được đưa ra một kiến nghị chuyển lại tiểu ban có chỉ dẫn (những chỉ dẫn này bao gồm cả những khả năng có thể lựa chọn về chính sách của phe thiểu số).

Kiến nghị chuyển lại tiểu ban, như đã nói, thường bị thất bại. Khi đó, Chủ tịch Hạ viện tuyên bố "vấn đề bây giờ là thông qua dự luật". Việc phê chuẩn cuối cùng thường được tiến hành bằng cách bỏ phiếu kín. Việc thông qua của Hạ viện đánh dấu quá trình lập pháp đã đi được một nửa chặng đường. Thượng viện cũng phải thông qua dự luật và các thủ tục tiến hành ở đây khác hẳn với các thủ tục ở Hạ viện.

Lập chương trình làm việc tại Thượng viện

So với Hạ viện, lớn hơn và ồn ào hơn nên rất cần và nhất thiết phải tuân theo những quy chế và tiền lệ đã được xác định rõ ràng, Thượng viện hoạt động ít tính nghi thức hơn. Và không giống như Hạ viện, nơi các quy chế cho phép một đa số xác định có quyền ra quyết định, các quy tắc của Thượng viện nhấn mạnh vào quyền ưu tiên dành cho các cá nhân và quyền của phe thiểu số - đó có thể là những người thuộc đảng thiểu số, một nhóm đối lập hoặc thậm chí chỉ là một thượng nghị sĩ. Một nghị sĩ đã nói: "Thượng viện được điều hành thuận tiện cho một người, còn bất tiện cho 99 người."[41] Bằng những tập quán không chính thức nhưng được tuân thủ một cách rất nghiêm chỉnh, các thượng nghị sĩ có thể dừng việc xem xét một dự luật hoặc một đề nghị bổ nhiệm bằng cách áp đặt lên nó một đề nghị "giữ lại". Đó là đề nghị do một thượng nghị sĩ nêu ra cho người lãnh đạo đảng của mình nhằm trì hoãn hoạt động nghị trường về vấn đề đang xem xét đến. Hơn nữa, nếu ở Hạ viện một kiến nghị chỉ đòi hỏi được đa số đơn giản ủng hộ để được thông qua thì tại Thượng viện nó có thể phải cần đến một sự ủng hộ đa số áp đảo. Những người ủng hộ văn bản pháp lý có thể cần thu hút đủ 60 phiếu tán thành để cắt ngang một bài phát biểu dài nhằm mục đích kéo dài thời gian, cản trở việc thông qua đạo luật, trước khi họ có thể đi tới một cuộc bỏ phiếu cuối cùng đối với dự luật đó. Không có gì đáng ngạc nhiên khi một số nhà bình luận nói rằng Thượng viện chỉ có hai quy tắc - nhất trí và kiệt quệ - và ba tốc độ làm việc - chậm, chậm hơn và chậm nhất.

Hệ thống lên chương trình cho Thượng viện tương đối đơn giản: Lịch nghị sự dành cho tất cả các dự luật công cộng và tư nhân và Lịch điều hành dành cho các hiệp ước và đề nghị bổ nhiệm. Ở Thượng viện không có một ủy ban nào có chức năng lên lịch làm việc tương đương với Ủy ban Quy chế Hạ viện, và lãnh đạo phe đa số và phe thiểu số hợp tác với nhau một cách tích cực trong việc lên chương trình. Lãnh đạo phái đa số Thượng viện chịu trách nhiệm lập chương trình nghị sự và để hỗ trợ cho ông ta trong công việc kiểm soát và lên lịch, ông ta được ưu tiên khi tìm kiếm sự công nhận tại nghị trường. Mặc dù quy mô của Thượng viện nhỏ hơn, việc thiết lập một chương trình làm việc chắc chắn ở Thượng viện thực sự khó khăn hơn nhiều so với ở Hạ viện. Một cựu lãnh đạo phe

đa số đã từng nói:

> Việc bất kỳ một thượng nghị sĩ nào cũng có thể phát biểu không hạn chế khiến cho việc xây dựng một kế hoạch làm việc hoàn toàn chắc chắn trở nên không thể thực hiện được. Nếu thêm vào đó là khó khăn và những thời gian biểu rất khắt khe của 100 thượng nghị sĩ thì rất khó có thể tổ chức công việc theo một cách thuận tiện cho tất cả mọi người.[42]

Cũng giống như các hạ nghị sĩ, các thượng nghị sĩ thường phàn nàn về việc họ không thể dự đoán trước được lịch làm việc của mình. Phải đối mặt với vô số các cuộc họp mỗi ngày, các nhà lập pháp hầu như không có thời gian để nghiên cứu các vấn đề và trao đổi ý kiến với các đồng sự khác. Họ phải lao từ cuộc hẹn này đến cuộc hẹn khác, từ các ủy ban đến nghị trường để bỏ phiếu. Thượng nghị sĩ Bob Kerrey, Đảng Dân chủ, bang Nebraska đã bình luận về một lịch trình lập pháp chứa đầy mâu thuẫn bằng câu nói: "Cuộc sống thật là khốn khổ."[43] Lịch làm việc hàng ngày của các thượng nghị sĩ đều đã đặc kín. Nhiều nhà lập pháp đã phải lên tiếng thúc giục lãnh đạo đảng ủng hộ những thay đổi nhằm giảm bớt các xung đột trong họp hành, xúc tiến việc xếp lịch theo kiểu "thân thiện như gia đình", và nâng cao chất lượng công việc của họ.

Văn bản pháp lý thường được đưa ra nghị trường Thượng viện bằng hai cách: một thoả thuận nhất trí chung hay một bản kiến nghị. Thoả thuận nhất trí chung có tầm quan trọng tối cao và việc sử dụng nó được lãnh đạo phe đa số điều chỉnh với sự tham khảo ý kiến của lãnh đạo phe thiểu số.

Các thoả thuận nhất trí chung

Thượng viện thường bỏ qua những quy chế chính thức và thay vào đó là tuân theo các thoả thuận đã được đàm phán riêng và được trình lên Thượng viện để được toàn thể thông qua. (Xem hộp *Ví dụ về một thoả thuận nhất trí chung*). Mục tiêu của nó là xúc tiến công việc trong một thể chế được biết đến do những cuộc tranh luận mở rộng, làm cho những hành động của Thượng viện tại nghị trường trở nên có thể dự đoán và giảm thiểu các hoạt động trì hoãn. Ông Tom Daschle, lãnh tụ Đảng Dân chủ, đại biểu tiểu bang Nam Dakota, đã nhận xét:

> Chúng tôi sẽ không đưa (các dự luật) ra nghị trường trừ khi chúng tôi có một thoả thuận (nhất trí chung). Chúng tôi có thể đưa luật chăm sóc trẻ em ra thảo luận tại hội trường ngay bây giờ, nhưng điều đó cũng có nghĩa là chúng tôi sẽ phải mất hai tháng để tranh cãi. Chúng tôi muốn tối đa hoá thời gian làm việc có hiệu quả bằng cách cố gắng thu xếp mọi chuyện chu đáo hết mức có thể trước khi tiến hành thảo luận tại nghị trường.[44]

Cũng không có gì là lạ khi các vị lãnh đạo đảng thương lượng từng phần một trong các thoả thuận nhất trí chung - chẳng hạn như giới hạn việc tranh luận về một đề nghị sửa đổi cụ thể - và tuyên bố công khai về những nội dung đó tại nghị trường Hạ viện.

Các thoả thuận nhất trí chung (còn được gọi là các thoả thuận giới hạn thời gian) hạn chế việc tranh luận về dự luật, về bất cứ điểm sửa đổi nào và về các kiến nghị khác nhau. Đôi khi, chúng xác định thời gian cho việc bỏ phiếu thông qua lần cuối và áp đặt những hạn chế đối với quá trình sửa đổi. Ví dụ, nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho việc ban hành các gói luật chống tội phạm bao gồm những điều khoản được Thượng viện ủng hộ rộng rãi, các thượng nghị sĩ đã đồng ý với một thoả thuận nhất trí chung yêu cầu cấm đưa ra các sửa đổi tại nghị trường đối với những vấn đề gây tranh cãi như kiểm soát súng hay kết án tử hình.[45]

Các thoả thuận nhất trí chung của Thượng viện có chức năng tương tự như các quy chế đặc biệt của Ủy ban Quy chế Hạ viện. Chúng đều có giá trị xoá bỏ các quy chế của viện tương ứng, và mỗi văn kiện này phải được các nghị sĩ thông qua - ở Hạ viện là nhờ đa số phiếu tán thành và tại Thượng viện là bằng sự nhất trí chung. Các thượng nghị sĩ và các trợ lý thường tiến hành thương lượng và dự thảo các thoả thuận chấp nhận chung một cách riêng tư, trong khi đó, Ủy ban Quy chế lại lắng nghe những đề nghị về các quy chế đặc biệt trong các phiên họp công khai.

Các phương pháp để rút các dự luật khỏi ủy ban

Nếu một dự luật bị đình lại ở ủy ban, Thượng viện có thể áp dụng một trong số các cách sau để có được một cuộc tranh luận tại nghị trường: nó có thể ghép dự luật vào một dự luật khác, coi đó như một đề nghị sửa đổi không tương hợp tại nghị trường, bỏ qua giai đoạn xem xét dự luật tại ủy ban bằng cách trực tiếp đưa dự luật

Ví dụ về một thoả thuận nhất trí chung

2. - (Thượng viện) *đã thoả thuận* rằng vào lúc 11 giờ sáng ngày thứ Tư, mùng 5 tháng Năm 1999, Thượng viện tiếp tục việc xem xét dự luật S. 900 về tăng cường tính cạnh tranh trong ngành dịch vụ tài chính bằng cách tạo ra một khuôn khổ thận trọng cho hoạt động sáp nhập các ngân hàng, các công ty chứng khoán, công ty bảo hiểm và các nhà cung cấp dịch vụ tài chính khác; rằng khoảng thời gian cho đến 12 giờ trưa sẽ được phân bổ đều cho thượng nghị sĩ bang Texas (ông Gramm) và thượng nghị sĩ bang Maryland (ông Sarbanes); và rằng vào lúc 12 giờ trưa, thượng nghị sĩ bang Texas (ông Gramm) được chấp nhận để đưa ra một kiến nghị nhằm hoãn lại việc thảo luận về đề nghị sửa đổi chưa được quyết định của thượng nghị sĩ Sarbanes đối với dự luật S.900.

(Thượng viện) *thoả thuận thêm* rằng không một sửa đổi hay kiến nghị chuyển hoặc chuyển trả lại dự luật cho ủy ban đã đệ trình nó được coi là hợp lệ khi đề nghị thay thế của ông Sarbanes, điểm sửa đổi số 302, còn chưa được quyết định; và rằng nếu điểm sửa đổi đó được nhất trí, nó sẽ được xem như là nguyên bản gốc để trên cơ sở đó đưa ra những sửa đổi tiếp theo.

(Thượng viện) *thỏa thuận thêm* rằng tiếp theo việc bố trí cho đề nghị thay thế của ông Sarbanes, hai đề nghị sửa đổi tiếp sau đó theo thủ tục sẽ trở thành những điểm sửa đổi cấp một được Chủ tịch hoặc người do ông ta chỉ định đưa ra.

(Thượng viện) *thoả thuận thêm* rằng tiếp theo việc bố trí cho những đề nghị sửa đổi của hai đảng viên Đảng Cộng hòa nói trên, thượng nghị sĩ bang Maryland (ông Sarbanes) hoặc người do ông ta chỉ định sẽ được chấp thuận cho đưa ra một đề xuất sửa đổi mà nguyên bản của nó là các điều khoản CRA của dự luật S. 753, thay thế cho các điều khoản CRA của dự luật S. 900; và rằng không một sửa đổi hoặc kiến nghị chuyển hoặc chuyển lại dự luật cho ủy ban đệ trình nó được coi là hợp lệ khi điểm sửa đổi CRA/ Sarbanes chưa được quyết định.

(Thượng viện) *thoả thuận thêm* rằng toàn bộ các sửa đổi được coi là hợp lệ đối với dự luật S. 900 đều có liên quan đến Luật về dịch vụ tài chính.

Nguồn: Thượng viện Mỹ, Lịch nghị sự, Quốc hội khoá 106, kỳ họp thứ nhất - 5 tháng Năm 1999, 2.

đó vào lịch, đình chỉ các quy chế, hoặc miễn trừ dự luật khỏi ủy ban. Chỉ có quy trình đầu tiên là có hiệu lực; còn ba quy trình kia

đều có mặt nào đó khó sử dụng và ít khi đạt được thành công.[46]

Do Thượng viện không có các quy chế về sự thích hợp (tương thích) chung nên các thượng nghị sĩ có thể nắm lấy một dự luật về vấn đề nông nghiệp đang bị tắc lại ở Ủy ban và ghép nó vào một dự luật về sức khoẻ đang được xem xét như một đề nghị sửa đổi không tương hợp tại nghị trường. Thomas Jefferson từ lâu đã từng nói: "Các đề nghị sửa đổi có thể được đưa ra nhằm mục đích thay đổi hoàn toàn bản chất của dự thảo luật". Tuy nhiên, hầu hết các thoả thuận nhất trí chung đều cấm các đề nghị sửa đổi bổ sung không tương hợp.[47]

Các thủ tục tại nghị trường Thượng viện

Cũng giống như Hạ viện, Thượng viện thường nhóm họp vào buổi trưa, đôi khi sớm hơn, để kịp giải quyết khối lượng công việc hết sức nặng nề. Thông thường, buổi họp bắt đầu với một lễ cầu nguyện. Tiếp sau đó là "thời gian dành cho người lãnh đạo" (thường lãnh đạo phe đa số và lãnh đạo phe thiểu số mỗi người có 10 phút để thảo luận các vấn đề khác nhau). Nếu không có vị lãnh đạo nào cần khoảng thời gian này, Thượng viện hoặc sẽ cho phép những nghị sĩ có yêu cầu được phát biểu trong 5 phút, hoặc sẽ tiếp tục xem xét các công việc còn tồn đọng và những công việc mới phát sinh theo các điều khoản của một thoả thuận chấp nhận chung. Thượng viện cũng phải ghi chép và thông qua biên bản ngày làm việc hôm trước. Nói chung, biên bản đó được "cho là đã được thông qua vào ngày hôm đó" bằng sự nhất trí chung khi Thượng viện hoãn hoặc kết thúc phiên họp vào cuối ngày.

Quy trình thông thường

Với phần lớn các dự luật, Thượng viện thường trải qua bốn bước:

- Lãnh đạo phe đa số bảo đảm được sự nhất trí chung của toàn thể Thượng viện đối với một thoả thuận xác định rõ thời điểm một dự luật được đưa ra nghị trường và các điều kiện để tranh luận về dự luật đó.
- Quan chức chủ trì phiên họp cho phép những người điều khiển cuộc tranh luận tại nghị trường thuộc phe thiểu số và phe đa số được phát biểu khai mạc.

- Khi đó, các đề nghị sửa đổi mới được coi là hợp lệ, cuộc tranh luận được điều chỉnh theo các điều khoản của thoả thuận nhất trí chung.
- Một cuộc bỏ phiếu biểu quyết theo kiểu điểm danh diễn ra trong giai đoạn thông qua lần cuối.

Giống như ở Hạ viện, các đề nghị sửa đổi bổ sung cho dự luật ở Thượng viện nhằm phục vụ nhiều mục đích khác nhau. Ví dụ, những người điều khiển tranh luận tại nghị trường có thể chấp nhận "các đề nghị sửa đổi nhiều hết mức có thể mà không hề làm xói mòn các mục đích của dự luật, nhằm tạo dựng sự đồng thuận rộng rãi nhất có thể được cho dự luật."[48] Một số điểm sửa đổi đem lại lợi ích cho ủy ban bầu cử và có thể khiến cho các nghị sĩ phải bỏ phiếu chống bị bối rối. Thượng nghị sĩ Jesse Helms, Đảng Cộng hòa, bang Nam Carolina, đã nhận xét: "Đề nghị sửa đổi tôi đưa ra có thể được xem như một 'điểm sửa đổi tháng Mười một' vì cuộc bỏ phiếu ... sẽ là một dịp để các thượng nghị sĩ trở về địa phương mình và nói: 'Tôi đã bỏ phiếu tán thành việc giảm thuế liên bang' và 'Tôi đã bỏ phiếu ủng hộ cho việc cắt giảm chi tiêu của liên bang'."[49] Nói chung, các thượng nghị sĩ thường có quyền đưa ra một số lượng không giới hạn các đề xuất sửa đổi tại hội trường, trừ khi họ bị hạn chế bởi một thoả thuận nhất trí chung nào đó.

Một dự luật được chuyển sang giai đoạn bỏ phiếu thông qua lần cuối khi nào các thượng nghị sĩ ngừng phát biểu về nó. Đây có thể là một quá trình kéo dài, đặc biệt trong trường hợp không có một thoả thuận nhất trí chung. Một số dự luật còn không được hưởng các thoả thuận nhất trí chung do những thủ thuật gây cản trở hết sức tinh vi, cụ thể như việc dùng các bài phát biểu kéo dài thời gian. Khi đó, việc bỏ phiếu chỉ có thể tiến hành được chừng nào bài phát biểu kiểu đó đã kết thúc.

Hành động kìm giữ, các bài phát biểu kéo dài, và phương pháp kết thúc tranh cãi bằng biểu quyết

Hình thức phát biểu kéo dài theo lối cũ từ lâu đã gắn liền với một bộ phim sản xuất năm 1939 - *Ông Smith tới Washington*. Nhân vật chính, do diễn viên Jimmy Steward thủ vai, đã thực hiện một cuộc độc thoại dài lê thê, thông báo cho công chúng biết về những việc làm sai trái của chính giới. Ngày nay, trong hình hài mới, kiểu

phát biểu này thường mang tính đe dọa hơn là sự nài nỉ thuyết phục nhằm giành được thế mạnh trong thương lượng và đàm phán.

Các bài phát biểu kéo dài liên quan đến nhiều thủ thuật gây trở ngại bên cạnh cuộc tranh luận mở rộng, trong đó các thượng nghị sĩ khống chế nghị trường bằng các bài diễn thuyết bất tận kéo dài nhiều giờ. Nhiều bài phát biểu kiểu này ngày nay được thực hiện bởi những người rất thành thạo trong việc vận dụng các quy tắc của Thượng viện. Ví dụ, các thượng nghị sĩ có thể đưa ra nhiều đề nghị sửa đổi, nêu lên các thủ tục hợp lệ, hoặc yêu cầu vô số và liên tiếp các cuộc bỏ phiếu theo kiểu điểm danh. Hành động kìm giữ cũng có chức năng như một hình thức phát biểu kéo dài không thành tiếng.

Hành động kìm giữ. Một hành động kìm giữ cho phép một hoặc nhiều thượng nghị sĩ cản trở hoạt động nghị trường đối với các dự luật hay vấn đề bằng cách đề nghị những người lãnh đạo đảng của họ không xếp chúng vào các lịch làm việc. Cả các quy chế của Thượng viện lẫn các tiền lệ đều không có điều khoản cho hành động kìm giữ; chúng là một tập quán không chính thức và lãnh đạo các đảng có thể thực hiện hay không là tuỳ ý họ. Tuy nhiên, ảnh hưởng của hành động kìm giữ được lý giải là sự đe doạ ngầm của các thượng nghị sĩ rằng họ có thể thực hiện thủ thuật phát biểu kéo dài hoặc phản đối các thoả thuận nhất trí chung.

Các hành động kìm giữ bị chỉ trích vì chúng thường dẫn đến trì hoãn hay thậm chí giết chết các dự luật và đề nghị bổ nhiệm ("kìm giữ bóp nghẹt"). Lúc đầu, mục đích của hành động này là tạo ra một cách để các thượng nghị sĩ thu thập được thông tin về thời điểm lãnh đạo phe đa số dự kiến sẽ đưa một dự luật ra thảo luận. Dần dần, hành động kìm giữ đã trở thành phương tiện để hủy bỏ các dự luật bằng cách trì hoãn chúng vô thời hạn hoặc giành ảnh hưởng chính trị thông qua việc, chẳng hạn, trì hoãn thảo luận các đề cử cho vị trí tổng thống. Một lần, đã có quá nhiều hành động kìm giữ đối với các đề cử chưa được quyết định trước Thượng viện, đến nỗi lãnh đạo phe thiểu số, ông Tom Daschle, Đảng Dân chủ, bang Nam Dakota, cảm thấy như bị bỏ ngoài cuộc. Ông ta giải thích: "Tôi sẽ phải chọn ra một ứng cử viên để tìm hiểu về ông/ bà ta cho thật kỹ càng hơn vì chỉ làm như thế thì mới có hiệu quả được. Ý của tôi sẽ nói rằng: 'Xin chào, tôi là người đang ngăn cản đề nghị

bổ nhiệm ngài... Hãy khiêu vũ cùng tôi'."[50]

Không bao lâu sau khi Quốc hội khoá 106 bắt đầu hoạt động, ông Lott, lãnh đạo phe đa số, và ông Daschle, lãnh đạo phe thiểu số, đã đặt dấu chấm hết cho việc vận dụng các hành động kìm giữ bí mật bị phê phán gay gắt. Trước đó, các thượng nghị sĩ có thể thực hiện hành động kìm giữ bí mật chống lại các dự luật, và người bảo lãnh dự luật đó có thể sẽ không biết được đồng sự nào của ông ta hay của bà ta đang gây cản trở cho việc xem xét luật đó tại nghị trường. Hai nhà lãnh đạo này đã ra thông báo chung cho tất cả các thượng nghị sĩ của chính quyền mới trong một bức thư "Thân gửi các đồng sự" được in trên *Biên bản Quốc hội* rằng:

> Khi bắt đầu phiên họp đầu tiên của Quốc hội khoá 106, tất cả những nghị sĩ nào muốn áp dụng một hành động kìm giữ đối với dự luật bất kỳ hoặc với các vấn đề trong lịch hành pháp sẽ thông báo với người bảo lãnh dự luật và ủy ban tài phán về những mối quan tâm của họ. Ngoài ra, các thông báo bằng văn bản cần phải được gửi tới cho vị lãnh đạo đảng (phe) của họ trong đó nêu rõ ý định đối với dự luật hoặc đề nghị bổ nhiệm đó.[51]

Điểm quan trọng cần nhấn mạnh là việc quyết định có thực hiện hành động kìm giữ của một đồng sự hay không hoặc sẽ thực hiện nó trong bao lâu lại tuỳ thuộc vào lãnh đạo phe đa số.

Phát biểu kéo dài thời gian và Chấm dứt tranh cãi bằng biểu quyết. Chỉ có Thượng viện mới có quyền thảo luận mở rộng. Bất cứ một thượng nghị sĩ hay một nhóm thượng nghị sĩ nào cũng có thể phát biểu liên tục với hy vọng trì hoãn, sửa đổi bổ sung hoặc làm thất bại một dự luật. Năm 1957, thượng nghị sĩ Strom Thurmond, khi đó là một đảng viên Đảng Dân chủ, đã lập kỷ lục với bài độc thoại dài nhất trong lịch sử Thượng viện - 24 giờ và 18 phút - với mục đích cố gắng hủy bỏ một dự luật về quyền công dân.

Thành công của một bài phát biểu kéo dài không chỉ phụ thuộc vào việc nó kéo dài bao nhiêu lâu, mà còn vào việc tiến hành nó vào lúc nào. Một bài phát biểu có thể có hiệu lực nhất vào cuối một phiên họp vì khi đó sẽ không còn đủ thời gian để cắt ngang nó.[52] Nhưng ngay cả mối đe dọa của một bài phát biểu kéo dài thời gian cũng có thể là tác nhân khuyến khích những dàn xếp hay thoả hiệp giữa những người ủng hộ và những người phản đối văn bản.

Những người bảo vệ hình thức phát biểu kéo dài cho rằng nó bảo vệ quyền của phe thiểu số, cho phép các dự luật được xem xét kỹ lưỡng, và làm tăng thêm phần quan trọng của các vấn đề. Những người phê phán nó thì lại lập luận rằng các bài phát biểu dài cho phép phe thiểu số đạt được những sự nhân nhượng không ai cần đến. Hầu như trong suốt lịch sử hoạt động của mình, Thượng viện không có cách nào để kết thúc cuộc tranh luận ngoại trừ việc dựa vào sự nhất trí chung, sự nghiên cứu vấn đề một cách trọn vẹn và kỹ lưỡng, hoặc sự thoả hiệp. Vào năm 1917, Thượng viện áp dụng Quy chế XXII, quy chế đầu tiên của nó về cách thức chấm dứt tranh luận. Sau nhiều lần xem xét lại, Quy chế XXII hiện nay cho phép chấm dứt cuộc tranh luận về những vấn đề trọng yếu hoặc những kiến nghị về mặt thủ tục khi có 3/5 số thành viên của Thượng viện (60 người) tán thành việc dừng cuộc tranh luận đó. (Để sử dụng thủ tục chấm dứt tranh luận đối với một đề án thay đổi các quy chế của Thượng viện thì cần phải nhận được 2/3 số phiếu ủng hộ.) Một khi thủ tục kết thúc tranh luận đã được đưa ra, các đại biểu vẫn còn lại 30 giờ đồng hồ để tranh luận trước khi tiến hành bỏ phiếu lần cuối.

Các thượng nghị sĩ phàn nàn về tình trạng sử dụng thường xuyên phương thức phát biểu kéo dài và thủ tục kết thúc tranh luận. Trước đây, các bài phát biểu kéo dài thời gian thường xảy ra đối với những vấn đề có tầm quan trọng quốc gia; ngày nay, chúng được sử dụng với một loạt những chủ đề ít quan trọng hơn. Như một lãnh tụ phe đa số đã chỉ rõ:

> Cách đây không lâu, phát biểu kéo dài hay một sự đe doạ về phát biểu kéo dài hiếm khi được thực hiện ở Thượng viện, mà chỉ được dành cho những vấn đề có tầm quan trọng quốc gia. Nhưng nay thì điều đó không còn nữa... Phát biểu kéo dài thời gian giờ đây là một mối đe doạ thường trực ở Thượng viện, nó xuất hiện tối thiểu là hàng tuần, đôi khi là hàng ngày. Nó được các nhóm thiểu số gồm từ một đến hai thượng nghị sĩ vận dụng và chỉ vì những lý do tầm thường như lịch trình đi lại của một thượng nghị sĩ.[53]

Những nỗ lực nhằm sử dụng biện pháp kết thúc tranh luận cũng đã gia tăng. Không những thế, chỉ tiêu về một phiếu chấm dứt tranh luận tính trên mỗi dự luật cũng đã thay đổi. Thượng viện

hiện nay đã đạt được một kỷ lục với tám phiếu chấm dứt tranh luận (tất cả đều thất bại) trong Quốc hội khoá 100 (1987 - 1989) đối với dự luật gây tranh cãi về tài trợ cho chiến dịch tranh cử.

Xu thế tăng dần này phản ánh sự sẵn sàng của các thượng nghị sĩ ngày nay trong việc sử dụng các đặc quyền về mặt thủ tục nhằm giành được sự nhân nhượng, làm trì hoãn việc xem xét các văn bản luật, hoặc hoàn thành các mục tiêu khác thông qua việc sử dụng ngày càng nhiều thủ thuật phát biểu kéo dài (cũng như hành động kìm giữ và đưa ra những sửa đổi không tương hợp). Có hai ví dụ minh họa cho điều này. Thứ nhất, lãnh đạo phe đa số thường đề nghị và nhận được sự nhất trí chung để đưa đạo luật ra thảo luận trước Thượng viện. Nếu các thượng nghị sĩ phản đối đề nghị đó, có thể đó là dấu hiệu cho thấy rằng họ sẽ thực hiện những hành động gây cản trở đối với dự luật thì lãnh tụ phe đa số có thể đưa ra một kiến nghị có thể tranh luận về việc xem xét dự luật. Các nhiệm kỳ Quốc hội gần đây đã chứng kiến sự gia tăng số lượng các kiến nghị chấm dứt tranh luận được đưa ra đối với kiến nghị của lãnh đạo phe đa số về việc thảo luật các dự luật. Từ chỗ chỉ có hai bản đề nghị chấm dứt tranh luận được đệ trình trong suốt Quốc hội khoá 96 (1979-1981), trong những năm 1990, con số các bản đề nghị chấm dứt tranh luận đối với kiến nghị của lãnh đạo về việc đưa dự luật ra thảo luận tại nghị trường đã tăng lên mức hai chữ số. Mức cao nhất là 35 kiến nghị chấm dứt tranh luận đã được đưa ra trong Quốc hội khoá 102 (1991-1993) đối với kiến nghị của lãnh đạo về xem xét văn bản pháp lý.

Thứ hai, lãnh đạo phe đa số thường đề nghị và nhận được sự nhất trí chung nhằm trì hoãn hoặc ngừng cuộc họp ở Thượng viện. Tuy nhiên, hiện nay, các thượng nghị sĩ không do dự đe dọa sẽ gây áp lực để phải tổ chức một cuộc bỏ phiếu theo kiểu điểm danh đối với kiến nghị về thủ tục này. Ví dụ, thượng nghị sĩ Paul Wellstone, Đảng Dân chủ, bang Minnesota, đã làm cho ông Lott - lãnh đạo phe đa số - hiểu rõ rằng ông ta sẽ "bắt đầu sử dụng các sửa đổi, những sửa đổi về cải cách tài chính trong chiến dịch tranh cử, và gắn những sửa đổi (không tương hợp đó) vào các dự luật khác" trừ khi lập được một thời gian biểu rõ ràng cho việc đưa văn bản pháp lý về cải cách tài chính trong vận động bầu cử ra thảo luận tại nghị trường. Thượng nghị sĩ Wellstone nói thêm rằng: "Tôi

muốn các bạn đồng sự biết rằng lần này tôi sẽ không chống lại sự nhất trí chung về việc ngừng phiên họp. Nhưng - cũng xin báo trước rằng - điều đó rất có thể sẽ xảy ra." Về phần mình, ông Lott cũng làm rõ với ông Wellstone rằng việc chọn lấy một ngày làm việc chắc chắn cho dự luật về cải cách tài chính trong vận động tranh cử đơn giản là một việc không thể thực hiện được. Ông Lott cảnh báo rằng ông ta không "muốn bắt đầu các cuộc chiến chấm dứt tranh luận thông qua bỏ phiếu trong năm nay" bằng cách đệ trình các kiến nghị chấm dứt tranh luận đối với các dự luật ngay khi chúng được vận dụng để cản trở những nỗ lực của các thượng nghị sĩ nhằm đưa ra các sửa đổi không tương hợp đối với luật đó. Một tác dụng của việc áp dụng thủ tục chấm dứt tranh luận bằng bỏ phiếu là đặt ra một yêu cầu về sự phù hợp, hay tương thích, đối với tất cả các đề nghị sửa đổi.[54]

Những hành động này cho thấy Thượng viện đã đi chệch khỏi chuẩn mực của nó về sự chia sẻ quyền lực giữa các đồng sự và sự thoả hiệp. Có nhiều cách giải thích khác nhau cho diễn biến mới này; trong số đó có những đòi hỏi cao hơn mà các nhóm cử tri và những nhà vận động hành lang đặt ra đối với các thượng nghị sĩ cũng như chi phí leo thang của các chiến dịch tranh cử. Một học giả là nghị sĩ quốc hội đã viết: "Vai trò của các chương trình hành động cá nhân - các nhu cầu cho chiến dịch tranh cử, yêu cầu của các nhóm lợi ích, đội ngũ nhân viên, nghĩa vụ gặp gỡ các cử tri, và các bài phát biểu bên ngoài toà nhà Thượng viện - trong việc định hướng cho những ưu tiên hàng ngày càng trở nên lớn hơn, còn sự kỳ vọng của các đồng sự và nhu cầu của các thượng nghị sĩ thì ngày càng bị lép vế. Bị dồn ép bởi các nhóm cử tri và các nhà vận động hành lang, và bị thúc đẩy mạnh mẽ hơn để nắm bắt được các tin tức quan trọng, giờ đây, các thượng nghị sĩ tận dụng thường xuyên và đầy đủ các đặc quyền về mặt thủ tục hơn bất kỳ thời điểm nào trước đây trong suốt lịch sử tồn tại của Thượng viện."[55]

Giải quyết mối bất đồng giữa Hạ viện và Thượng viện

Trước khi các dự luật được trình lên Tổng thống, chúng phải được Hạ viện và Thượng viện thông qua dưới cùng một hình thức. Nếu một trong hai viện không chấp nhận những thay đổi của viện

kia, một ủy ban hội nghị của Hạ viện và Thượng viện sẽ được chỉ định để dàn xếp những bất đồng đó. Các ủy ban hội nghị sẽ họp lại để giải quyết những vấn đề đang tranh chấp; họ không thể xem xét lại những điều khoản đã được nhất trí. Họ cũng không thể đưa thêm vào những vấn đề mới. Tuy nhiên, các quy tắc của nghị viện không mang tính tự tuân thủ và một trong hai viện có thể được miễn hoặc bỏ qua chúng. Việc có một vấn đề mới mà chưa viện nào thảo luận hay đề nghị sửa đổi tại ủy ban hoặc trên nghị trường xuất hiện trong báo cáo hội nghị không phải là điều gì khác thường. Trong một trường hợp như vậy, thượng nghị sĩ Robert C. Byrd, Đảng Dân chủ, bang Tây Virginia, đã phát biểu: "Nói cách khác", lần đầu tiên việc tài trợ khẩn cấp cho Kosovo "được đưa ra trước Thượng viện hôm nay dưới dạng thoả thuận của hội nghị."[56]

Hầu hết các luật công cộng đều được phê chuẩn mà không cần có các cuộc hội nghị; hoặc là chúng được thông qua ở mỗi viện mà không có bất kỳ thay đổi nào, hoặc Hạ viện và Thượng viện lần lượt điều chỉnh một dự luật cho đến khi nào cả hai viện thống nhất về cách diễn đạt. Chỉ có khoảng 10 đến 15% các dự luật được Quốc hội thông qua - thường là những luật quan trọng nhất và gây tranh cãi nhiều nhất - phải chịu sự điều hòa mang tính lưỡng viện của các ủy ban của hội nghị.

Lựa chọn đại biểu hội nghị

Những người tham gia hội nghị thường được ủy ban hoặc các ủy ban đã đệ trình văn bản pháp lý chỉ định. Các quy chế của Quốc hội chỉ rõ rằng vị chủ tịch Hạ viện và quan chức chủ trì ở Thượng viện sẽ chọn ra các thành viên này; trong thực tế, quyết định đó thường thuộc về chủ tịch và các thành viên cao cấp thuộc phe thiểu số của ủy ban có liên quan. Khi ông Gingrich còn là Chủ tịch Hạ viện, ông ta giữ vai trò nổi bật trong việc tuyển chọn các hạ nghị sĩ vào hội nghị. Để thiết lập tiền lệ về các sự kiện cho Hạ viện thời hiện đại, ông Gingrich đã nhiều lần chỉ định cả các đảng viên Dân chủ bảo thủ thuộc phe thiểu số làm thành viên dự hội nghị trong phái đoàn hạ nghị sĩ Đảng Cộng hòa (một phần để thuyết phục họ gia nhập Đảng Cộng hòa).

Số lượng đại biểu mà mỗi viện có thể chỉ định là không hạn chế, và trong những năm gần đây, một số đoàn đại biểu hội nghị đã có

quy mô rất lớn. Kỷ lục đã thuộc về hội nghị dàn xếp tổng hợp năm 1981 với hơn 250 đại biểu Hạ viện và Thượng viện làm việc trong 58 tiểu ban để giải quyết hơn 300 vấn đề không đạt được sự nhất trí chung giữa hai viện.

Các ủy ban hội nghị ngày nay thể hiện một sự chuyển biến rõ nét về quy mô và thành phần tham gia so với thời kỳ trước kỷ nguyên 1980, khi mà các đoàn đại biểu thường chỉ bao gồm từ năm đến 12 thành viên từ mỗi viện. Và từ giữa những năm 1970 trở về trước, các đại biểu hầu như đều là các nhà lập pháp lâu năm nhất từ các ủy ban đệ trình văn bản. Ngày nay, các thành viên nói chung được chọn từ nhiều ủy ban thường trực và đôi khi phản ánh kết quả của những dàn xếp lựa chọn phức tạp. Ví dụ, các đại biểu có thể được chỉ định chỉ để đàm phán về những điều khoản nhất định đang trong tình trạng bất đồng, chứ không phải về toàn bộ dự luật. Việc xem xét ở nhiều khâu và sự phát triển các siêu dự luật là những động lực cho hai sự biến chuyển này.

Tại hội nghị, mỗi viện có một phiếu biểu quyết duy nhất được quyết định bởi nhóm chiếm đa số trong đoàn đại biểu của viện đó, những người được trông đợi là sẽ ủng hộ dự luật khi nó được thông qua ở viện đó. Nhưng, một thượng nghị sĩ đã thú nhận là khi các cuộc họp của ủy ban hội nghị kéo dài thì "thái độ của từng thành viên mới bắt đầu bộc lộ."[57] Đôi khi, các đại biểu của Hạ viện có "ưu thế về kiến thức" so với các đại biểu Thượng viện. Do các hạ nghị sĩ tham gia vào ít ủy ban hơn so với các thượng nghị sĩ nên họ có nhiều cơ hội hơn để chuyên môn hoá trong các lĩnh vực chính sách khác nhau. Điều này có nghĩa là các hạ nghị sĩ trong các ủy ban hội nghị thường nhận thấy rằng họ đang "tranh luận với các nhân viên của Thượng viện. Đối với một thành viên của Hạ viện, đó là một trải nghiệm khó chịu."[58]

Tỷ lệ đảng viên Cộng hòa và đảng viên Dân chủ trong một ủy ban hội nghị nói chung thường phản ánh tương quan của hai đảng trong Hạ viện và Thượng viện. Mức độ thâm niên thường là yếu tố quyết định ai sẽ là thành viên ủy ban, nhưng cũng không có gì là lạ nếu các nghị sĩ có thâm niên ít hơn, thậm chí là những nghị sĩ mới tham gia Quốc hội khoá đầu tiên, được chọn tham gia ủy ban.

Tính công khai

Các cuộc họp hội nghị bí mật là quy tắc được áp dụng trong gần như suốt lịch sử của Quốc hội. Năm 1975, cả hai viện đã phê chuẩn các quy chế yêu cầu phải có các cuộc họp công khai trừ khi các đại biểu của mỗi viện bỏ phiếu công khai về việc khép kín các phiên họp. Hai năm sau đó, Hạ viện đã tiến thêm một bước, yêu cầu phải có những cuộc họp công khai trừ khi toàn thể Hạ viện nhất trí về các phiên họp bí mật. Đôi khi, kênh truyền hình C-SPAN sẽ phát đi các diễn biến của hội nghị (xem khung).

Tuy thế, hội nghị công khai là một dẫn chứng khác của sự phân tách cá nhân - thể chế. Dưới con mắt giám sát của các nhà vận động hành lang, các đại biểu hội nghị phải đấu tranh gian khổ hơn cho những điều khoản mà đáng lẽ họ đã có thể yên lặng bỏ qua nhằm đạt được thoả thuận giữa hai viện. Lẽ dĩ nhiên, các phiên họp thương lượng kín vẫn giữ vị trí áp đảo trong các cuộc hội nghị đàm phán. Một thượng nghị sĩ đã nhận xét:

> Khi chúng ta bắt đầu đề cập vấn đề công khai, chúng ta nhận thấy là ngày càng khó khăn hơn để đạt được sự nhất trí chung về một điều gì đó trong các hội nghị; điều này dường như đòi hỏi khoảng thời gian bất tận. Vậy chúng ta đã làm gì? Chúng ta chia ra thành các nhóm nhỏ rồi đề nghị chủ tịch (hội nghị) của chúng ta... tìm hiểu xem liệu ông ta có thể tìm ra nhóm đối lập của ông ta ở bên phía Hạ viện hay không và thảo luận vấn đề này, sau đó quay trở lại và cho chúng ta biết về những cơ hội nào sẽ xuất hiện để thực hiện những khả năng lựa chọn đa dạng.[59]

Các thượng nghị sĩ và các hạ nghị sĩ dự đoán những dự luật nào đó sẽ đến được với hội nghị và dự tính chiến lược của họ sao cho phù hợp. Ví dụ, việc có hay không một cuộc bỏ phiếu kín đối với các sửa đổi có thể ảnh hưởng đến việc thương thảo tại hội nghị. Nếu không bỏ phiếu kín, các sửa đổi có thể được đưa vào hội nghị dễ dàng hơn.

Báo cáo của hội nghị

Một hội nghị kết thúc khi báo cáo của nó (dự luật thoả hiệp) được đa số thành viên trong đoàn đại biểu của mỗi viện ký tên vào.

Ủy ban phân bổ ngân sách, Chương trình truyền hình trực tiếp

Đối với những người say mê theo dõi hoạt động lập pháp thực sự, thì không có gì giống như chương trình đưa tin tổng hợp của C-SPAN về những cuộc thương lượng gay go giữa Hạ viện và Thượng viện diễn ra từ ngày 11 - 13 tháng Năm tập trung vào gói chi tiêu bổ sung giữa năm. C-SPAN đã đem lại cho khán giả truyền hình một cái nhìn lướt qua về những cái tốt, những cái xấu và những điều tồi tệ trong cái thế giới thường là đóng kín của ủy ban phân bổ ngân sách của Quốc hội.

Chương trình truyền hình này đã được đánh giá cao hơn cả chương trình "E.R." trên Đồi Capitol. Nó cảnh báo vị Chủ tịch Hạ viện J. Dennis Hastert về một diễn biến bất ngờ và khuyến khích các thành viên khác đổ xô tới nghị trường và yêu cầu những cuộc bỏ phiếu đặc biệt để gây ảnh hưởng đến các cuộc thảo luận.

Xem lại những gì được phản ánh qua góc quay của camera thì thấy một cảnh tượng hỗn độn; nó đặt ra câu hỏi liệu các thành viên ủy ban có mời C-SPAN quay trở lại hay không. Chủ tịch Ủy ban Phân bổ ngân sách của Thượng viện, ông Ted Stevens, phẫn nộ ra mặt về một số vấn đề, đã nói: "Câu trả lời là tôi không biết".

Điều làm ông Stevens khó chịu là mặc dù chỉ có một nhà lập pháp đang phát biểu, nhưng máy quay của C-SPAN lại lia ra khắp phòng, thu vào ống kính cảnh những người khác đang tán dóc, đọc báo hoặc chỉ là đang thư giãn. Đôi khi, các máy ghi âm còn tình cờ thu được tiếng cười đùa của các nghị sĩ. Tất cả những điều này là hoàn toàn bình thường trong bất cứ một cuộc họp dài lê thê nào, nhưng như ông Steven đã nói trong một cuộc phỏng vấn, "khi bạn đang có một cuộc trao đổi riêng tư hoặc đang cáu bẳn với một nhân viên, chúng ta đều không muốn ai chộp được cảnh đó."

Ông Stevens, một người mà cách nói năng không phải lúc nào cũng bị xếp loại G, bổ sung thêm: "Vợ tôi còn bảo với tôi rằng tôi phải bỏ cái kiểu chửi thề đi."

Các quan chức của C-SPAN nói rằng trước đây họ đã từng tường thuật những hội nghị rất đáng chú ý của ủy ban phân bổ ngân sách. Cái khác trong trường hợp này là các thành viên ủy ban đã không đuổi cổ giới báo chí và công chúng ra ngoài như họ vẫn thường làm.

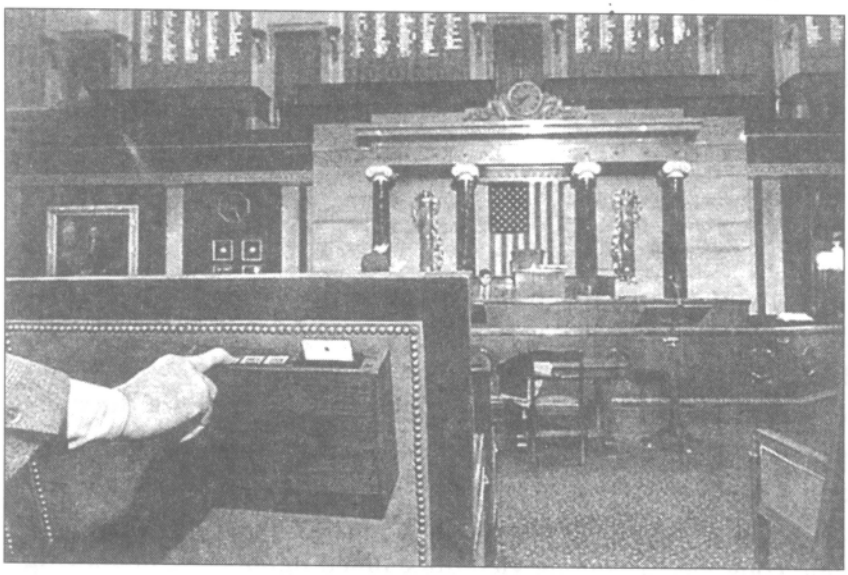
Nguồn: Carroll J. Doherty, *CQ Weekly*, 22 tháng Năm 1999, 1185.

Khi đó, Hạ viện và Thượng viện sẽ bỏ phiếu về báo cáo này mà không sửa đổi thêm. Nếu một trong hai viện bác bỏ báo cáo của hội nghị - một tình huống ít xảy ra - một hội nghị mới có thể được triệu tập hoặc một dự luật khác sẽ được đưa ra. Một khi đã được thông qua, dự luật thoả hiệp được trình lên tổng thống để phê chuẩn hoặc bác bỏ.

Kết luận

Khuynh hướng có tính triết lý của các quy chế của Hạ viện và Thượng viện phản ánh đặc trưng của mỗi viện. Các quyền cá nhân được nhấn mạnh ở Thượng viện, còn ở Hạ viện thì đó là quy tắc đa số. Tuy nhiên, ở cả hai viện, những thành viên nào nắm được các quy chế và tiền lệ đều có lợi thế so với những người chưa có nhiều kinh nghiệm về thủ tục trong việc tác động đến các kết quả về mặt chính sách. Thượng nghị sĩ Byrd là một chuyên gia về thủ tục tiến hành công việc ở Thượng viện được nhiều người công nhận. Ông Byrd hiểu rằng việc thông qua các dự luật thường liên quan tới những quá trình và thủ tục không chính thống (ví dụ, các cuộc điều trần trước của ủy ban, các cuộc họp hoàn tất lần cuối cho dự luật, hoặc thậm chí là các cuộc thảo luận tại nghị trường).[60]

Bên cạnh các quy chế của Quốc hội, sự bền bỉ, chiến lược, việc định thời điểm, sự thoả hiệp và cơ may thuần tuý cũng là những yếu tố rất quan trọng trong quá trình lập pháp. Hoạch định chính sách công cộng đòi hỏi phải xây dựng được các liên minh của phe đa số ở những giai đoạn nối tiếp nhau, trong đó các nhóm áp lực và các đảng phái khác có thể đề xuất trước những yêu cầu của họ. Sự cân nhắc về mặt chính trị, thủ tục, cá nhân và chính sách định hình cho kết quả cuối cùng. Như một cựu hạ nghị sĩ đã nói, việc thông qua một đạo luật giống như "việc dệt một tấm lưới, kết nhiều sợi dây lại với nhau trong một khuôn mẫu hỗ trợ, trong đó sẽ không có những điểm yếu có thể khiến cho toàn bộ kết cấu bị tan rã."[61] Trong chương tiếp theo, chúng ta sẽ tìm hiểu kỹ hơn việc dệt nên các đạo luật thông qua việc phân tích các nhân tố tác động đến cách thức Quốc hội và các cá nhân thành viên của nó ra quyết định.



Hạ viện sử dụng một hệ thống điện tử để đếm phiếu. Các nghị sĩ bỏ vào hòm phiếu những tấm phiếu bằng nhựa ở tất cả những nơi bỏ phiếu trong Hạ viện và bỏ phiếu "có", "không", hoặc "có mặt". Những lá phiếu của họ được trưng bày trên tường phía trên cao của hành lang Hạ viện.

9

Ra quyết định tại Quốc hội

Vào tháng Mười 1998, Hạ viện đã chính thức tiến hành xét xử vụ bê bối có liên quan tới Tổng thống Bill Clinton và thực tập sinh của Nhà Trắng - Monica Lewinsky. Kể từ thời điểm được tiết lộ chín tháng trước đó, vụ bê bối này đã thu hút sự chú ý của công chúng và đã trở thành một đề tài được tường thuật không ngừng trên các phương tiện thông tin. Bản báo cáo gây tranh cãi của luật sư độc lập Kenneth Starr cùng các văn bản hỗ trợ đã được gửi tới Hạ viện vào tháng Tám; và Hạ viện đã chuyển bản báo này sang Ủy ban Tư pháp. Vào ngày 11 tháng Mười, Ủy ban Tư pháp đã công bố bản báo cáo của Starr với công chúng và trên mạng Internet. Cho tới chiều ngày hôm sau, đã có 25 triệu người đọc bản báo cáo đó trên mạng; và các phương tiện truyền thông thông thường cũng đã đưa bản báo cáo này đến với hàng triệu người khác.

Vào ngày 18 tháng Mười, sự kiện này đã được đưa ra bàn luận tại nghị trường của Hạ viện bằng công văn H.Res. 851. Đây là một nghị quyết được Đảng Cộng hòa đứng ra bảo đảm, theo đó yêu cầu Ủy ban Tư pháp tiến hành một cuộc điều tra mở rộng và không hạn chế về mối nghi ngờ đối với tổng thống. Lúc này cá nhân các nhà lập pháp đều phải bày tỏ quan điểm về sự kiện này. Một trong số họ là Gerald D. Kleczka, một đảng viên Đảng Dân chủ trong bảy nhiệm kỳ của khu vực phía Nam Milwaukee:

> Kleczka đứng lặng người tại trung tâm của Hạ viện với phiếu bầu cử trong tay và mắt dán vào tấm bảng điện tử ở phía trên ông ta. Liệu ông có ủng hộ cuộc điều tra kết tội tổng thống lần thứ ba trong lịch sử quốc gia hay không?
>
> Kleczka ... chần chừ trong vài phút và ông đã nói chuyện với một vài thành viên của Ủy ban Tư pháp. Cuối cùng, ông đã đập lỗ vào phiếu bầu cử của mình.[1]

Lá phiếu mà Kleczka lựa chọn là "không". Tất cả (ngoại trừ 31 đảng viên Đảng Dân chủ) đều đã bỏ phiếu chống lại lời buộc tội (giống như Kleczka đã làm). Tuy nhiên, nghị quyết của Đảng Cộng hòa đã được thông qua với 258 phiếu so với 176. Trước đó, Đảng Dân chủ có ý kiến cho rằng cần phải hạn chế phạm vi của cuộc điều tra và phải kết thúc việc điều tra vào cuối năm, và ý kiến này đã bị bác bỏ với tỷ lệ 198 so với 236 phiếu.

Việc bỏ phiếu để biểu quyết thông qua nghị quyết H.Res.581 là hành động có tính quyết định nhất và mang tính biểu tượng của Quốc hội khoá 105 - Quốc hội bị chia rẽ về hệ tư tưởng. Việc làm này đã đẩy Quốc hội và cả quốc gia vào một quá trình kéo dài năm tháng để đi tới lời buộc tội của Hạ viện và quyết định trắng án của Thượng viện. Nó khẳng định rằng toàn bộ quá trình được đánh dấu bằng tinh thần đảng phái nhiệt thành: việc biểu quyết tự nó gắn liền với những lời phản đối và những trận tranh cãi gay gắt. Thậm chí ngay cả khi không có những kẻ phản bội thuộc phe Dân chủ, thì phe đa số Cộng hòa vốn rất nhất trí vẫn yêu cầu bỏ phiếu tiến hành quá trình luận tội theo các điều khoản của riêng họ. Tuy nhiên, chỉ với 31 đảng viên Dân chủ ủng hộ họ tại thời điểm ban đầu, sự việc đã trở thành một sự kiện mang tính bè phái và hết sức quyết liệt cho tới phút chót.

Cuộc bỏ phiếu gây khổ sở về cuộc điều tra kết tội tổng thống đó đã làm chúng ta nhớ lại rằng các thành viên của Quốc hội là những đại diện tự do bị buộc (theo Hiến pháp) phải đưa ra trước công chúng các cam kết rằng họ có thể một mình chịu trách nhiệm, bất kể kháng nghị của các nhà lãnh đạo đảng, các nhà vận động hành lang, hoặc thậm chí của cả tổng thống của Hoa Kỳ. Những cuộc bỏ phiếu này cũng cho thấy rằng tại thời điểm này của lịch sử, các nhà làm luật có xu hướng đi theo sự chỉ đạo của đảng họ. "Liệu tôi có thể tin các đảng viên Đảng Cộng hòa sẽ tiến hành cuộc điều tra một cách công bằng và nhanh chóng, có hiệu quả không?" Kleczka đã tự hỏi mình như vậy. Và câu trả lời của ông ta là: " Họ chấp nhận kéo dài sự kiện càng lâu tới sang năm càng tốt."[2]

Quyền lựa chọn

Mặc dù không phải tất cả các cuộc biểu quyết đều nhận được sự chú ý như sự kiện buộc tội một tổng thống, song mọi quyết định

đều có khả năng ảnh hưởng tới chính phủ. Ở cả hai viện, tất cả các nhà lập pháp đều có quyền (thực ra là nghĩa vụ) biểu quyết. Các nhà lập pháp tự bỏ lá phiếu của mình; không một đồng sự hoặc một nhân viên trợ lý nào có thể làm việc đó cho họ. Việc đổi các lá phiếu lấy tiền hoặc bất kỳ thứ gì khác có giá trị đều sẽ bị coi là tội nhận hối lộ, một tội phạm liên bang.

Các cuộc bỏ phiếu được ghi lại tại nghị trường của Hạ viện hoặc Thượng viện hoặc tại ủy ban không phải là những bằng chứng hoàn hảo về niềm tin của họ, mặc dù chúng là các quyết định rõ ràng nhất do các nhà lập pháp đưa ra. Từ việc nghiên cứu hoạt động tại ủy ban của các nghị sĩ, Richard L. Hall phân biệt các phương thức tham gia chính thức và không chính thức.[3] Phần lớn quá trình ra quyết định tại Quốc hội là một vấn đề được ghi chép công khai: bỏ phiếu thì đương nhiên, song còn phải kể đến sự tham gia vào các cuộc họp chính thức, các cuộc họp chỉnh sửa dự luật lần cuối, các cuộc tranh luận và các hoạt động sửa đổi. Tuy nhiên, điều quan trọng không kém là các cuộc thương lượng không chính thức song hết sức phức tạp thường diễn ra xung quanh mỗi lần ban hành luật - những cuộc thương lượng tránh khỏi đôi mắt tò mò của các nhà báo và các nhà vận động hành lang và thường do các nhân viên trợ lý tiến hành. Để đánh giá hoạt động của các thành viên đầy đủ hơn, người ta còn phải xem xét không chỉ cách thức tham gia của các thành viên tại nghị trường hoặc tại các buổi thảo luận của ủy ban, mà cả việc họ đã nỗ lực như thế nào. Họ quan tâm tới các vấn đề đến đâu, họ có được kiến thức chuyên sâu đối với các vấn đề đó đến mức nào, và họ đã tham gia vào các công việc của đảng và của nghị viện như thế nào? Họ đã phân bổ thời gian cho các bổn phận lập pháp và bổn phận đối với các cử tri, đã thuê mướn và giám sát nhân viên ra sao? Vô số những quyết định như vậy - một số quyết định được đưa ra với nghi thức quan trọng, như việc bỏ phiếu để gửi các đội quân ra nước ngoài (xem Chương 14), còn một số khác thì lại được đưa ra một cách hết sức nhanh chóng hoặc tình cờ - sẽ định nghĩa việc trở thành một thành viên của Quốc hội nghĩa là gì.

Các quy tắc ở Đồi Capitol đặc biệt nhấn mạnh sự độc lập của các nhà lập pháp. Mặc dù các lãnh tụ đảng có thể nài nỉ, thuyết phục, hoặc cảnh cáo, song việc sử dụng các thủ thuật "gây náo động" để chống lại các thành viên có thể sẽ đem lại các kết quả

không được như mong muốn. Khi những nhà lãnh đạo Đảng Cộng hòa tại Hạ viện đưa hạ nghị sĩ mới đắc cử, ông Mark W. Neumann, Đảng Cộng hòa, bang Wisconsin, vào thế cô lập mùa thu năm 1995 thì ông này cuối cùng đã có một vị trí béo bở. Neumann, một thành viên của Tiểu ban Phân bổ ngân sách về an ninh quốc gia, đã đấu tranh cho một điểm sửa đổi yêu cầu phải có sự phê chuẩn của Quốc hội trước khi Tổng thống Clinton có thể triển khai các nhóm quân Mỹ tại Bosnia. Do hội nghị Thượng - Hạ viện đã không nhắc đến điều khoản đó nên Neumann đã bỏ phiếu phản đối báo cáo của hội nghị, bản báo cáo đã bị thất bại tại nghị trường của Hạ viện. Robert L. Livingston, Đảng Cộng hòa, bang Louisiana, Chủ tịch của Ủy ban Phân bổ ngân sách đã tức giận gửi một lá thư bố trí lại Neumann vào một bộ phận kém quan trọng hơn là Tiểu ban Xây dựng quân sự. Tuy nhiên, 73 thành viên mới của Đảng Cộng hòa đã tập hợp lại vì sự nghiệp của Neumann, họ dẫn ra lời hứa của các nhà lãnh đạo trước đó rằng không một thành viên nào phải bỏ phiếu biểu quyết chống lại lương tâm của họ. Livingston sẽ không hủy bỏ quyết định của ông ta, tuy nhiên ban lãnh đạo đã phải đền bù cho Neumann bằng một vị trí mà rất nhiều người thèm muốn tại Ủy ban Ngân sách của Hạ viện - đổi một ghế để được hai.[4]

Cũng không có một căn cứ pháp lý nào để chỉ trích các nhà lập pháp về việc thực hiện các nghĩa vụ của họ, ít nhất là tại các cuộc thảo luận lập pháp và các cuộc bỏ phiếu. Quan tâm tới việc ngăn chặn sự trả đũa đối với các nhà lập pháp trong khi tiến hành công việc, những nhà soạn thảo Hiến pháp đã quy định tại Điều 1, Mục 6, rằng " với bất kỳ bài phát biểu hoặc tranh cãi nào tại một trong hai viện, họ sẽ không bị chất vấn tại bất kỳ một nơi nào khác."

Các loại quyết định

Một trong số những quyết định cơ bản nhất do các nhà lập pháp đưa ra là sẽ dành bao nhiêu thời gian để sống ở thủ đô. Các nghị sĩ phải đi lại bằng đường hàng không thường ở lại địa phương của họ, và chỉ tới Washington vào các cuộc họp giữa tuần. Đa số các thành viên của "Câu lạc bộ thứ Ba tới thứ Năm" này rất hiếm khi nghỉ cuối tuần tại Washington. Đối với họ, cuộc sống trong cộng đồng Washington cũng xa lạ như cuộc sống ở nước ngoài. Còn

những người khác, với mức độ nhiệt tình khác nhau, thì lao vào các hoạt động chính trị và xã hội của thủ đô. Những cá nhân này rất hiếm khi "quay trở lại Pocatello" như một câu thành ngữ đã nói. Giữa hai thái cực này có rất nhiều biến thái.

Một câu hỏi tinh tế hơn dành cho các nhà lập pháp là phải sử dụng thời gian và sức lực trong lúc ở thủ đô như thế nào. Một số thành viên đã miệt mài ngốn hàng núi các bản nghiên cứu và báo cáo được chuyển tới bàn của họ; theo cách nói ở Đồi Capitol thì họ "đang làm bài tập về nhà". Ngược lại, một số thành viên khác dường như không biết hay không quan tâm tới các vấn đề lập pháp. Họ thích các khía cạnh khác của công việc hơn (như quan hệ thư từ, tiếp xúc và gặp gỡ các cử tri hoặc các nhóm vận động hành lang). Những thành viên này hiếm khi đóng góp cho các buổi thảo luận của ủy ban hoặc tại nghị trường; họ thường bỏ phiếu theo gợi ý của các đồng sự, các nhân viên, của Nhà Trắng, hoặc của các nhóm lợi ích. Những thành viên này được tìm thấy trong số những người có mặt trong "các phiên họp kín", một danh sách các thành viên không được báo trước được tập hợp định kỳ bởi *Roll Call*, một tờ báo của Đồi Capitol. "Những thành viên này đã bỏ qua hầu hết các công việc, chỉ coi việc đem lại phúc lợi cho địa hạt của họ là vấn đề ưu tiên số một, và họ luôn tránh tham gia vào bất kỳ một cuộc tranh cãi ồn ào nào của quốc gia."[5]

Mặc dù cả hai chiến lược này đều có thể được theo đuổi thành công, và đáng buồn là chỉ có rất ít cử tri có thể thấy được sự khác biệt, song phần lớn các nhà lập pháp xác nhận rằng họ thích các nhiệm vụ lập pháp hơn (như chúng ta đã thấy trong Chương 5). Cho dù có những lúc bị xao nhãng, song họ luôn cố gắng dành thời gian cho các nhiệm vụ lập pháp của mình.

Chuyên môn hoá

Trong lĩnh vực lập pháp, các nghị sĩ có thể đi sâu vào một lĩnh vực riêng biệt, hoặc dàn trải trên một diện rộng các vấn đề và chính sách. Các thượng nghị sĩ có xu hướng trở thành các chuyên viên tổng hợp, trong khi đó các hạ nghị sĩ lại thiên về chuyên sâu vào một vài lĩnh vực chuyên môn.

Ở cả hai viện, vai trò chủ chốt trong việc hoạch định chính sách đều thuộc về những người mà hạ nghị sĩ David E. Price, Đảng Dân

chủ, bang North Carolina, một nhà khoa học chính trị, gọi là các nhà thầu chính sách: những người được thừa nhận vì đã "kích thích nhiều hơn là ... đáp ứng" đối với các lực lượng chính trị bên ngoài trong một lĩnh vực cụ thể nào đó.[6] Đối với đa số công dân thì các nhà lập pháp này thường không dễ gì được nhận biết, song họ lại rất quen thuộc với giới chuyên gia bởi những đóng góp của họ đối với các chính sách cụ thể - ví dụ, thượng nghị sĩ John D. Rockefeller IV, Đảng Dân chủ, bang West Virginia - về chăm sóc sức khỏe; thượng nghị sĩ Mitch McConnell, Đảng Cộng hòa, bang Kentucky - về tài chính cho chiến dịch tranh cử; hạ nghị sĩ Henry A.Waxman, Đảng Dân chủ, bang California - về sức khoẻ và môi trường; và hạ nghị sĩ Tom DeLay, Đảng Cộng hòa bang Texas - về cải cách pháp luật.

Các lĩnh vực chuyên môn trong lập pháp thường bị quy định bởi các mối quan tâm của khu vực cử tri. Các nhà lập pháp ở Alaska thường chú tâm tới các chính sách có liên quan tới vùng đất Alaska do chính phủ kiểm soát, trong khi đó những đại biểu của tiểu bang Washington (quê hương của Boeing và Microsoft) lại phải quen với các nhu cầu về ngành công nghiệp phần mềm và không gian vũ trụ.

Việc bổ nhiệm vào các ủy ban tự nó có thể tạo ra các mối quan tâm của các thành viên. Các thượng nghị sĩ Richard G. Lugar, Đảng Cộng hòa bang Indiana, và Chuck Hagel, Đảng Cộng hòa bang Nebraska, đã sử dụng các ghế của họ tại Ủy ban Quan hệ đối ngoại để trình bày các quan điểm độc lập và sâu sắc về các vấn đề đối ngoại. Những lĩnh vực chuyên môn đó được coi là hầu như không hấp dẫn các cử tri ở tiểu bang quê hương của họ, tuy nhiên việc phân bổ họ vào đó lại thách thức họ gánh vác các công việc lập pháp nghiêm túc.

Sự chuyên môn hoá cũng có thể phản ánh những mối quan tâm cá nhân được hình thành bởi vốn kiến thức hoặc kinh nghiệm. Như Warren Rudman, cựu thượng nghị sĩ, đã giải thích:

> Chúng ta là ai khi chúng ta được bầu vào Thượng viện? .. Chúng ta là những quý ông và quý bà. Chúng ta không phải là những người tẻ nhạt, trung lập, những ứng cử viên trống rỗng, những người chưa từng đau khổ, cũng chưa từng hạnh phúc. Người ta có xu hướng bị ảnh hưởng bởi tất cả những trải nghiệm của cuộc sống.[7]

Những trải nghiệm trong quá khứ thúc đẩy các thành viên chuyên môn hoá vào các vấn đề cụ thể. Hạ nghị sĩ Floyd D. Spence, Đảng Cộng hòa, bang Nam Carolina, một trong số những người đầu tiên phải trải qua cuộc phẫu thuật cấy ghép hai lá phổi, đã trở thành một quán quân trong cuộc nghiên cứu về mô thai, một công việc bị nhiều đồng sự thuộc Đảng Cộng hòa ủng hộ chương trình chống nạo phá thai phản đối. Các thượng nghị sĩ Pete V. Domenici, Đảng Cộng hòa bang New Mexico, và Paul Wellstone, Đảng Dân chủ bang Minnesota, đều có các thành viên trong gia đình bị thiểu năng trí tuệ, đã dẫn đầu một cuộc đấu tranh vào năm 1996 đòi phải có các chương trình về sức khỏe, theo đó áp dụng mức bảo hiểm cho những người bị rối loạn thần kinh nghiêm trọng giống như mức bảo hiểm đối với những người bị các rối loạn về thể chất. Về những chuyện khác thì họ ít khi nhất trí với nhau, đến nỗi họ bị gọi là "một đôi cọc cạch về chăm sóc sức khoẻ". Wellstone và vị Chủ tịch của Hạ viện, J. Dennis Hastert, đều đã từng là các đô vật trong trường học, lại tạo thành một nhóm không mong đợi khác nữa. Họ cùng ủng hộ các điều khoản của dự luật giáo dục đại học, theo đó ủng hộ vị trí của các môn thể thao "không mang lại lợi nhuận" như vật, thể dục, tennis hoặc các môn đua. Wellstone thú nhận: "Môn vật thực sự đã cứu sống tôi. Nó đã đem lại cho tôi sự tự tin và lòng tự trọng". Còn Hastert, một huấn luyện viên bộ môn vật ở một trường trung học trong suốt 16 năm, đã bị sốc trước việc cắt giảm các chương trình thể thao nhỏ như "một hậu quả không mong muốn" của các cố gắng của trường nhằm chiều theo các nỗ lực của chương trình Title IX để tạo các cơ hội tham gia các môn thể thao thể hình cho phụ nữ.[8]

Trước khi thực hiện các cuộc cải cách của những năm 1960 và 1970, các nhà lập pháp đã phải đối mặt với những trở ngại to lớn khi muốn tác động tới các chính sách không thuộc thẩm quyền của ủy ban của họ. Tuy nhiên, ngày nay các nghị sĩ có nhiều cách để tác động bên cạnh việc được phân bổ vào các ủy ban, ví dụ như các bài phát biểu, các sửa đổi, bổ sung tại nghị trường, các phiên họp kín và các nhóm nhiệm vụ đặc biệt. Khi còn đang ở trong nhiệm kỳ thứ hai và không phải là thành viên của Ủy ban Các lực lượng vũ trang, hạ nghị sĩ Dick Armey, Đảng Cộng hòa bang Texas, đã nghĩ ra một kế hoạch tài tình (liên quan đến một ủy ban ở bên ngoài) để đóng cửa các căn cứ quân sự không cần thiết; đề án của ông đã xoa dịu

các yếu tố chính trị nhạy cảm và giành được sự ủng hộ của cả hai đảng để thông qua vào năm 1988. Những thành công ngoạn mục như vậy không phải là chuyện xảy ra hàng ngày, tuy nhiên tính linh động của các thủ tục ngày nay đã làm cho ngay cả một thành viên mới nhất cũng có thể trở thành một nhà thầu chính sách tiềm năng. (Một vài năm sau Armey đã trở thành lãnh tụ phe đa số của Hạ viện).

Cho dù chuyên môn của một thành viên là gì đi chăng nữa thì khả năng tác động tới quá trình ra quyết định thực sự là vấn đề cần phải đề cập, đúng như thượng nghị sĩ đã quá cố, ông Edmund S. Muskie, Đảng Dân chủ bang Maine, đã giải thích:

> Người ta có tất cả các loại lý thuyết có dụng ý về những gì tạo thành quyền lực trong Thượng viện. Vấn đề không phải là quy mô của tiểu bang mà bạn sống. Và cũng không phải là nguồn gốc tiền của bạn, hay ban lãnh đạo của uỷ ban, mặc dù những điều đó tất nhiên sẽ đem lại cho bạn một kiểu quyền lực nào đó. Tuy nhiên, quyền lực thực sự bắt nguồn từ việc làm của bạn và việc biết rõ vấn đề mà bạn đang nói tới. Quyền lực chính là khả năng làm thay đổi suy nghĩ của một người nào đó.... Điều quan trọng nhất trong Thượng viện là tính đáng tin cậy. Tính đáng tin cậy! Đó chính là quyền lực.[9]

Việc chiếm lĩnh các vị trí

Tất nhiên, các nhà làm luật không chỉ chuyên sâu vào một lĩnh vực chính sách cụ thể. Sớm muộn họ cũng phải chấp nhận các vị trí hay bày tỏ các quan điểm, cái mà Richard F. Fenno (con) đã gọi là "khoa học chính trị về việc định thời điểm."[10]

Trong cuộc khảo sát của ông đối với một cuộc bỏ phiếu về việc bán các máy bay trinh thám AWACS (hệ thống kiểm soát và cảnh báo hàng không) sang Arập Xêút vào năm 1981, Fenno đã xác định được ba loại người ra quyết định: các nhà ra quyết định ban đầu, các nhà ra quyết định chủ động và các nhà ra quyết định sau. Những người ra quyết định ban đầu là những người ủng hộ tích cực, luôn muốn đi đầu trong cuộc tranh luận. "Tôi muốn lộ diện sớm và trở thành một thành viên của cuộc đấu", hạ nghị sĩ Peter King, Đảng Cộng hòa bang New York, đã phát biểu như vậy về việc ông sẵn sàng ủng hộ quyền thương mại "tốc

hành" vào năm 1997.[11] Những thành viên này thường bị các nhà vận động hành lang bỏ qua bởi vì các vị trí cố định của họ đã được biết đến từ ban đầu nhờ các bản tuyên bố, việc bảo trợ cho dự luật, hoặc các hồ sơ bỏ phiếu trước đây. Ngược lại, những người tham gia chủ động lại trì hoãn những cam kết của họ, kêu gọi nỗ lực của các bên khác nhau trong vấn đề sắp được bàn tới, và thường ủng hộ họ đối với nội dung cuối cùng của văn bản pháp lý. Những người ra quyết định sau trì hoãn quyết định của họ (hoặc cân nhắc lại một cam kết trước đây) cho tới phút cuối cùng. Mặc dù họ là những người có rất ít ảnh hưởng tới khuôn khổ cơ bản của dự luật, song họ lại được tất cả các bên tìm mọi cách để tranh thủ và có thể giành được những sự nhượng bộ khác. Những người quyết định sau không chỉ quan tâm tới cái giá phải trả về mặt chính trị và nhu cầu của họ về vỏ bọc chính trị, mà họ còn quan tâm tới cả uy tín của họ về sự độc lập nữa.

Việc đề xuất và bảo trợ các dự luật giữa cá nhân các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ là rất khác nhau. Một số nhà lập pháp là những người có thâm niên trong việc khởi xướng các dự luật hay nghị quyết; một số khác lại luôn tránh né việc bảo trợ các dự luật. Một nghiên cứu của Thượng viện do Wendy Schiller thực hiện đã phát hiện ra rằng các dự luật hầu hết do các thượng nghị sĩ lâu năm đề xuất, thường là các vị chủ tịch hoặc thành viên cao cấp của các ủy ban lớn (như Ủy ban Thương mại chẳng hạn), và là những người đại diện cho những tiểu bang lớn, đa dạng.[12]

Theo các quy chế của Thượng viện và Hạ viện thì số lượng những người đứng ra đồng bảo trợ cho các dự luật và các nghị quyết là không hạn chế. Và việc đồng bảo trợ đã trở nên tương đối phổ biến. Theo một nghiên cứu của Quốc hội khoá 99, hầu hết các dự luật được đề xuất tại cả hai viện đều được đồng bảo trợ; mỗi dự luật như vậy thường có trung bình 7,2 người đồng bảo trợ tại Thượng viện và 22,2 người tại Hạ viện.[13] Các tác giả của các dự luật thường phát hành lá thư có tiêu đề: "Các đồng sự thân mến," trong đó đề cập các ưu điểm của dự luật đó và kêu gọi những người đồng bảo trợ thể hiện sự ủng hộ rộng rãi và buộc ủy ban phải hành động. Theo một nghiên cứu thì các nghị sĩ của Hạ viện đã phát hành không dưới 5.400 lá thư "Các đồng sự thân mến" trong năm 1993 - tức là bình quân hơn 12 lá thư trên một thành viên.[14]

Tư cách đồng bảo trợ bị thúc đẩy bởi các động cơ chính trị không kém gì tư cách bảo trợ, như nghị sĩ mới đắc cử Dan Quayle, (Đảng Cộng hòa bang Indiana, Thượng viện 1981-1989) đã hiểu rất rõ khi ông ta đề nghị Edward M. Kennedy, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts, một đảng viên thuộc phe tự do, cùng bảo trợ cho dự luật quan trọng đầu tiên của ông ta, Đạo luật về hợp danh đào tạo nghề năm 1982. Việc gợi ý sự hợp tác của Kennedy là một hành động táo bạo đối với một người bảo thủ trẻ tuổi mới lần đầu tiên có tư cách chủ tịch tiểu ban. "Quyết định đi trên một lộ trình hai đảng ... là một quyết định mang tính chiến lược đầu tiên của ông ta", Fenno đã viết như vậy về thành công lập pháp cuối cùng của Quayle. "Nó đã gây cho ông quá nhiều rắc rối, song ông không bao giờ nhìn lại quá khứ."[15] Bất chấp sự chống đối của phe cánh hữu và sự cản trở từ phía chính quyền của Tổng thống Ronald Reagan, quyết định của Quayle đã đem lại kết quả là sự thông qua luật đào tạo nghề - thành công lớn nhất của ông tại Thượng viện.

Tuy nhiên, đôi khi những người đồng bảo trợ lại bị xa lánh. Khi đề xuất dự luật của ông về phí dành cho những người sử dụng đường thủy, thượng nghị sĩ Domenici đã quyết định không tìm kiếm những người đồng tài trợ bởi một số lý do.[16] Thứ nhất, với tư cách là đảng viên Cộng hòa cao cấp trong tiểu ban, Domenici có thể thu xếp các buổi điều trần mà không cần nhờ đến sự trợ giúp của những người đồng bảo trợ. Thứ hai, tư cách bảo trợ đơn sẽ dễ dàng hơn. ("Nếu bạn có những người đồng bảo trợ thì có nghĩa là bạn sẽ phải giải thích cặn kẽ từng thay đổi nhỏ nhất với họ"). Thứ ba, nếu ngẫu nhiên Domenici không thể tìm được những người đồng bảo trợ thì nỗ lực của ông có thể sẽ gặp phải những trở ngại ghê gớm ngay từ ban đầu. Và cuối cùng, nếu dự luật trở thành luật thì Domenici sẽ giành được mức độ uy tín đầy đủ và không chia sẻ. Do vậy, trong một thời gian, Domenici đã một mình đấu tranh cho dự luật của ông. Cuối cùng nó đã được Tổng thống Jimmy Carter ký chuyển thành luật tại một cuộc họp lớn của Đảng Dân chủ với đông đảo các nhà chính trị, những người ban đầu đã phản đối nó. Vai trò của Domenici chỉ được đề cập một cách vừa phải. Đó là những điều trớ trêu của hoạt động chính trị.

Liệu các nhà lập pháp có thực sự ủng hộ các dự luật hay nghị quyết mà họ đề xuất không? Thông thường là có, song như Sportin'

Life (nhân vật trong *Porgy và Bess*) đã nói thì "không nhất thiết phải là như vậy". Các thành viên có thể đưa ra một dự luật để chiếm lĩnh quyền tài phán cho ủy ban của họ hoặc mở đường cho các cuộc điều trần và thảo luận nhằm công khai một vấn đề công cộng nào đó. Hoặc họ có thể đưa ra các dự luật mà cá nhân họ không ủng hộ nhằm buộc nghĩa vụ cho một cơ quan chấp hành, hoặc để xoa dịu một nhóm lợi ích nào đó.

Tham gia

Giống như trong bất kỳ một tổ chức nào, một số thành viên của Quốc hội rất say sưa với những gì đang diễn ra; một số khác lại dành sự quan tâm có lựa chọn đối với các vấn đề; còn một vài người nữa thì dường như chỉ đi lướt qua các kiến nghị. Trong một nghiên cứu chi tiết về ba ủy ban của Hạ viện, Richard Hall đã phát hiện ra những mức độ tham gia khác nhau giữa các thành viên, giữa các ủy ban và các tiểu ban, cũng như giữa các hình thức tham gia.

Mặc dù sự tham dự của các thành viên tại các phiên họp của ủy ban và tiểu ban là đáng trân trọng (khoảng 3/4 số thành viên đã có mặt ít nhất tại một phần của mỗi phiên họp), song sự tham gia tích cực (như tham gia vào các cuộc tranh cãi để hoàn tất dự luật, đề xuất những sửa đổi hoặc bổ sung, và những việc khác) thì kém đều đặn hơn nhiều. Nếu tính một cách hào phóng thì có lẽ khoảng một nửa số thành viên của các tiểu ban được coi là "người trong cuộc". Phần còn lại là những "người ngoài cuộc". Như một nhân viên của một tiểu ban đã nhận xét: "Vào một ngày đẹp trời, khoảng một nửa số thành viên biết về những gì đang diễn ra. Trong hầu như mọi thời điểm, chỉ có năm hoặc sáu người thực sự tham gia vào việc hoàn chỉnh một dự luật."[17]

Như có thể dự đoán, những lợi ích của cử tri sẽ thúc đẩy mạnh mẽ sự tham gia của các nghị sĩ vào công việc của ủy ban. Điều này đúng ngay cả với những cuộc thương lượng không chính thức, và không chịu sự giám sát của công chúng. Trong các phiên họp chính thức để hoàn tất dự luật tại tiểu ban thì "diễn đàn công khai có lợi là cho phép các thành viên ngay lập tức thúc đẩy những lợi ích của khu vực bầu cử mà họ làm đại diện - thông qua các quyền biểu quyết của họ, các tranh luận, các sửa đổi, bổ sung, hay các chủ trương phá rối - và được chứng kiến là đang làm điều đó."[18] Hoạt

động theo lợi ích của khu vực bầu cử được tuyên bố mạnh nhất tại Ủy ban Nông nghiệp, nơi mà trước đây luôn hành động theo áp lực của khu vực và của hàng hoá. Ủy ban đó cũng đã chứng kiến sự tham gia "thiên lệch" nhất, trong đó các thành viên tham gia không đại diện cho toàn bộ ủy ban (đại diện cho toàn thể Hạ viện thì còn ít hơn rất nhiều). Ví dụ, các quyết định về những chương trình dành cho những người chăn nuôi bò sữa và những người trồng lạc nghiêng rất mạnh về các nhà sản xuất trong lĩnh vực nông nghiệp đó. Ngay cả những cuộc thảo luận toàn thể tại ủy ban hoặc tại nghị trường cũng không ngăn chặn được sự cổ vũ nhiệt tình của cả chục nhà lập pháp đến từ các quận huyện, nơi tập trung những loại hàng hoá này. Trong các buổi tranh luận về luật đào tạo việc làm, các thành viên tham dự có xu hướng đại diện cho những khu vực có tỷ lệ thất nghiệp cao hơn so với các khu vực của những người không tham gia. Hall đã không nhận thấy sự tham gia thiên lệch trong ba trường hợp khác, nơi mà các lợi ích tập trung của khu vực không bị đe dọa.

Bỏ phiếu

Những lựa chọn dễ nhận thấy nhất của các nhà lập pháp được hàm chứa trong các lá phiếu của họ. Bỏ phiếu là thủ tục trung tâm của bất kỳ một cơ quan lập pháp nào. Các thành viên đặt rất nhiều kỳ vọng vào các thành tích bỏ phiếu của họ, vì họ cho rằng (và đôi khi điều này được xác nhận) các cử tri sẽ đánh giá chúng vào thời điểm họ tái cử. Các nhóm bên ngoài là những người theo dõi tinh tường các cuộc bỏ phiếu cho những dự luật cụ thể. Các học giả cũng vậy, họ có một công việc yêu thích lâu dài với việc bỏ phiếu lập pháp, chắc chắn là vì các cuộc bỏ phiếu sẽ đưa ra những chỉ báo xác thực và có thể định lượng để hỗ trợ họ trong việc phân tích thống kê.

Các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ luôn cố gắng tham gia vào các cuộc bỏ phiếu tại nghị trường và tại ủy ban càng nhiều càng tốt. Mỗi thành viên trung bình tham gia vào 19 trong số 20 cuộc bỏ phiếu kín tại nghị trường. Họ thường tranh thủ các cơ hội để được ghi nhận là mẫn cán, nhằm củng cố phong cách của quê hương và để ngăn chặn trước những lời buộc tội là vắng mặt của những người thuộc phe đối lập. Các vị lãnh đạo Thượng viện và Hạ viện

trong những năm gần đây đã tạo điều kiện cho các thành viên trong việc đạt được sự ghi nhận đó bằng cách tránh bỏ phiếu vào thứ Hai và thứ Sáu, "xếp" các cuộc bỏ phiếu vào giữa tuần, và hứa mỗi tuần sẽ có vài tối không tổ chức bỏ phiếu.[19] (Xem chi tiết về cách thức bỏ phiếu của các nghị sĩ ở Chương 8).

Nếu các thành viên không thể đích thân bỏ phiếu thì họ vẫn được ghi nhận là có tham gia vào một vấn đề nào đó. Họ có thể thông báo quan điểm của mình trong các báo cáo tại nghị trường hoặc trong các thông cáo báo chí. Hoặc họ cũng có thể tự mình liên kết với một người nào đó của phe đối lập. *Liên kết* là một thoả thuận mang tính tự nguyện, theo đó cho phép các nghị sĩ vẫn được ghi nhận trong biên bản mà không tham gia bỏ phiếu thực sự hoặc không ảnh hưởng tới danh sách cuối cùng.

Thông lệ cho phép các nghị sĩ vắng mặt được bỏ phiếu thông qua đại diện - ủy thác lá phiếu của họ cho một đồng minh là người sẽ có mặt tại phiên họp - chưa bao giờ có thể được cho phép tại các cuộc thảo luận tại nghị trường, và vào năm 1995 thông lệ này bị đình chỉ tại các ủy ban của Hạ viện. Trong 40 năm ở vào vị thế thiểu số, phe Cộng hòa ở Hạ viện đã phẫn nộ với thực tế rằng các thành viên của họ có mặt trong các buổi họp luôn luôn bị thua trong các cuộc bỏ phiếu bởi các vị chủ tịch chấp thuận những lá phiếu ủy quyền mà họ đã thu thập trước từ các đảng viên Dân chủ bận rộn (mặc dù thủ thuật này được cả hai phe sử dụng). Bằng việc xoá bỏ phương thức ủy quyền, phe đa số mới hy vọng sẽ khuyến khích các nghị sĩ tham dự các cuộc họp của ủy ban, mặc dù điều đó sẽ làm cho cuộc sống của mọi người trở nên vướng bận hơn.

Đề nghị sửa đổi, bổ sung

Một chiến lược cơ bản để định dạng các văn bản pháp lý trong các buổi thảo luận tại nghị trường hoặc tại ủy ban là đề nghị các điểm sửa đổi, bổ sung. Đôi khi những sửa đổi, bổ sung là nhằm cung cấp một sự kiểm nghiệm sức mạnh của bộ luật. Vào năm 1993, trong một cuộc thảo luận về việc tái ủy quyền cho Cơ quan quốc gia về hàng không và vũ trụ, một thành viên mới của ủy ban là hạ nghị sĩ Tim Roemer, Đảng Dân chủ, bang Indiana, đã đưa ra một đề nghị sửa đổi nhằm xoá bỏ chương trình trạm vũ trụ hết sức tốn kém. Thay vì thua phiếu với một số chênh lệch đáng kể - như từng

xảy ra trong những năm trước - sửa đổi này lại thất bại chỉ bởi một phiếu duy nhất, báo hiệu sự ủng hộ các trạm vũ trụ và các dự án "khoa học lớn" khác, như các dự án về siêu dẫn, siêu xung đột, đang suy giảm.[20]

Một số điểm sửa đổi nhằm buộc các thành viên bày tỏ quan điểm về các vấn đề mang tính biểu tượng đòi hỏi phải được sự quan tâm của đông đảo công chúng. Những sửa đổi về quỹ dành cho việc nạo phá thai hoặc ngân sách cân bằng là những ví dụ điển hình. Một số khác là những "sửa đổi thủ tiêu", nhằm làm cho một dự luật trở nên không thể chấp nhận được đến mức sẽ thất bại. Vào năm 1995 và 1997, trong các buổi tranh cãi tại Hạ viện về những hạn chế nhiệm kỳ, phe thiểu số Dân chủ (mà phần lớn trong số họ phản đối ý tưởng này) đã đề xuất những sửa đổi nhằm áp dụng giới hạn nhiệm kỳ là 12 năm có hiệu lực trở về trước. Nếu được thông qua thì những sửa đổi này sẽ tống cổ rất nhiều nghị sĩ đang có mặt tại phiên họp ra khỏi vị trí đương nhiệm. Song cuối cùng, những sửa đổi này đã thất bại bởi một số lượng phiếu chênh lệch lớn.[21] Những sửa đổi mang tính thủ tiêu đã gây lúng túng cho những người bảo trợ cũng như những nhà quản lý của các dự luật, tuy nhiên, trên thực tế, những trở ngại như vậy rất hiếm khi làm thay đổi số phận cuối cùng của một dự luật. Trong cuộc thảo luận năm 1996 về một hiệp định thương mại về đóng tàu gây nhiều tranh cãi, một đề nghị sửa đổi của hai đảng đã được đưa ra, theo đó bảo đảm cho các nhà đóng tàu của Mỹ có một khoảng thời gian 30 tháng được sự hỗ trợ để chuyển đổi, một khi thoả thuận có hiệu lực. Những người ủng hộ hiệp định thương mại này đã cảnh báo rằng sửa đổi đó sẽ buộc phải có một vòng đàm phán quốc tế mới. Ron Dellums, khi đó là đảng viên Đảng Dân chủ, đại diện bang California tại Hạ viện, đã phản đối lại sự đe dọa đó:

> "Một sự sửa đổi thủ tiêu". Tôi đã không thấy bất cứ điều gì mất đi trong vòng 25 năm tôi ở khu vực này, và tôi đã đang theo đuổi một số điều để cố gắng làm tiêu tan những thứ đó, thật đúng là một bọn ngoa ngoắt, thưa ngài Chủ tịch.[22]

Hạ viện đã thông qua cả bản sửa đổi lẫn thoả thuận về đóng tàu, tuy nhiên Thượng viện thì không tỏ thái độ.

Tại Hạ viện, các nhà lãnh đạo đảng đa số có thể gây ảnh hưởng

tới kết quả bằng cách quyết định những sửa đổi nào tại nghị trường của các thành viên (nếu có) là hợp lệ. Kết quả của cuộc thảo luận năm 1997 về vấn đề vốn cho Chương trình trợ cấp quốc gia dành cho nghệ thuật (NEA) đã xoay quanh chỉ một điểm sửa đổi tại nghị trường được ban lãnh đạo cho phép. Phái bảo thủ đã thúc giục các nhà lãnh đạo Đảng Cộng hòa phải tôn trọng cam kết của họ, xoá bỏ tổ chức NEA và tán thành dự luật của Ủy ban Phân bổ ngân sách mà về thực chất là chấm dứt việc tài trợ vốn cho tổ chức này. Tuy nhiên, do lo ngại bị đánh bại bởi một liên minh lưỡng đảng ủng hộ nghệ thuật, các lãnh tụ Đảng Cộng hòa đã nắm lấy một đề nghị sửa đổi do hạ nghị sĩ Vernon J. Ehlers, Đảng Cộng hòa, bang Michigan đề xuất, và đã ghép nó vào "quy chế" thảo luận của Ủy ban Quy chế. Sự sửa đổi này sẽ dẫn đến việc xoá bỏ cơ quan đó, tuy nhiên nó sẽ phải chuyển trực tiếp 80 triệu USD tới các tiểu bang để trợ cấp giáo dục và nghệ thuật. Sự sửa đổi đó đã không làm hài lòng bất kỳ ai trong số các phe phái chống đối, những người đã mong mỏi có được một phiếu thuận hoặc chống cho NEA. Bằng cách thuyết phục và ép buộc, các nhà lãnh đạo đã thêm vào chiến thắng cho quy chế này bằng một phiếu (217 so với 216 phiếu). Tuy nhiên, vào ngày hôm sau thì sửa đổi của Ehler tự nó thất thế và bị bác bỏ (155 so với 271 phiếu). Và dự luật đã được chuyển tới Thượng viện mà không có điều khoản về trợ cấp cho NEA.[23]

Tại Thượng viện, nơi mà đặc quyền của cá nhân các thượng nghị sĩ rất được trân trọng, các đề nghị sửa đổi bổ sung thường được đưa ra một cách tự do hơn và tạo thành một bộ phận trung tâm của các cuộc thảo luận tại nghị trường. Với các cuộc bầu cử sắp diễn ra trong năm 1996, thượng nghị sĩ Edward Kennedy đã giành được sự thông qua hai dự luật nổi tiếng, bằng cách tuyên bố sẽ đưa chúng ra dưới hình thức những sửa đổi bổ sung cho các dự luật khác nhau tại nghị trường. Đó là một điều khoản về sự tăng lên trong mức lương tối thiểu và một điều khoản quy định rằng các công ty bảo hiểm không được giảm mức bồi thường bảo hiểm trong trường hợp ai đó thay đổi việc làm, hoặc từ chối bảo hiểm đối với những tình trạng sức khoẻ đã tồn tại từ trước (đề nghị này được đồng bảo trợ bởi thượng nghị sĩ Nancy Landon Kassebaum, Đảng Cộng hòa, bang Kansas). Các lãnh tụ Đảng Cộng hòa đã phản đối gay gắt cả hai dự luật, song lại cho phép chúng được hưởng việc bỏ

phiếu, còn hơn là phải đối mặt với những tình huống khó xử lặp lại trong một năm bầu cử.

Các sửa đổi bổ sung cũng có thể làm thay đổi văn bản pháp lý. Chương trình kích thích kinh tế cả gói năm 1993 của Tổng thống Bill Clinton đã trở nên rời rạc ở Thượng viện bởi một loạt các sửa đổi không thiện chí. Trong khi những người chỉ đạo dự luật thuộc Đảng Dân chủ phải nỗ lực nhằm giữ nguyên trạng cho dự luật thì những đảng viên Cộng hòa lại đề xuất những sửa đổi để buộc phải ngưng lại cái mà họ gọi là các dự án "lạm dụng". Khi phái Dân chủ xóa bỏ các sửa đổi bằng một thủ đoạn của nghị viện thì sự phản đối của các đảng viên Cộng hòa trở nên quyết liệt, và việc bỏ phiếu để kết thúc tranh cãi không thể được áp dụng.

Bỏ phiếu có ý nghĩa gì?

Giống như các yếu tố khác trong quy trình lập pháp, bỏ phiếu là vấn đề ngỏ, được hiểu theo nhiều cách khác nhau. Một cuộc bỏ phiếu có thể đúng như những gì mà nó biểu hiện, cũng có thể không phải thế. Do vậy, người ta phải hết sức thận trọng khi phân tích các cuộc bỏ phiếu lập pháp.

Các cuộc bỏ phiếu tại nghị trường của Thượng viện và Hạ viện chính là những kênh đơn giản để xác nhận những quan điểm của các nghị sĩ. Bỏ phiếu thường được tiến hành đối với những vấn đề mang tính thủ tục mà sẽ tạo ra các phản ứng độc lập đối với vấn đề đang được xem xét. Hoặc các thành viên có thể ủng hộ một dự luật, song lại cảm thấy bị bắt buộc phải bỏ phiếu chống lại phiên bản được đưa ra nghị trường. Ngược lại, như trong trường hợp nghị quyết về ngân sách cân bằng năm 1997, các thành viên có thể chấp thuận, bởi vì "xét một cách tổng thể" họ cho rằng đó là một bước tiến, mặc dù họ không thích các nội dung cụ thể. Hoặc họ có thể bỏ phiếu cho một đề nghị đáng ngờ nhằm ngăn chặn việc phê chuẩn một điều gì đó tồi tệ hơn. Hoặc họ có thể ủng hộ một sự sửa đổi có hại với hy vọng rằng nó sẽ bị loại bỏ tại viện khác hay tại ủy ban hội nghị. Cuối cùng, họ có thể tán thành mong muốn của những người lãnh đạo đảng đối với các dự luật, trong chừng mực hành động của họ không ảnh hưởng xấu tới các khu vực bầu cử mà họ là đại diện.

Hạ nghị sĩ Steny H. Hoyer, Đảng Dân chủ, bang Maryland đã

hiểu rõ được tình trạng tiến thoái lưỡng nan của việc bỏ phiếu khi ông đấu tranh trong phiên họp cuối năm 1983 để thúc đẩy dự luật về chăm sóc sức khoẻ cho công chức, một dự luật được người lao động cả liên bang mong đợi (trong số đó có 65.000 người sinh sống tại quận của ông). Để tạo điều kiện thuận lợi cho việc hành động, Hoyer đã đề nghị một sửa đổi yêu cầu hạn chế việc nạo phá thai theo các chương trình sức khoẻ của liên bang. Chiến thuật của ông nhằm ngăn chặn trước các điều khoản chống phá thai thậm chí còn quyết liệt hơn thế, và trong mọi tình huống ông hy vọng sự sửa đổi sẽ bị bỏ đi tại một hội nghị Thượng - Hạ viện. Tuy nhiên, Thượng viện đã đánh lừa ông, bỏ phiếu với kết quả 44/43 để chấp thuận sự sửa đổi của ông và thông qua dự luật của Hạ viện mà không cần một hội nghị. Do vậy "sửa đổi của Hoyer" đã trở thành luật, trước sự thất vọng của tác giả của nó và sự tức giận của các đồng minh ủng hộ sự lựa chọn của ông ta.[24]

Trong một số trường hợp, các cuộc bỏ phiếu có ghi chép hoàn toàn sai mục tiêu. Một cuộc bỏ phiếu thuận buồm xuôi gió có thể thực sự có tính tiêu cực, hoặc ngược lại. Cuộc bỏ phiếu của Thượng viện nhằm gắn một sửa đổi đối với việc cầu nguyện trong nhà trường, do Jesse Helms, Đảng Cộng hòa, bang Bắc Carolina bảo trợ, với một dự luật năm 1979 về quyền tài phán của Toà án tối cao lại thực sự là một cuộc bỏ phiếu nhằm loại bỏ yêu cầu sửa đổi đó: người ta hy vọng rằng Hạ viện sẽ bác bỏ dự luật. Cuối năm đó, một cuộc bỏ phiếu về việc sử dụng các túi khí cho xe ôtô chỉ là một cuộc biểu quyết chiếu lệ : nó được gắn với một dự luật ủy quyền sẽ hết hiệu lực trước khi các quy định về túi khí của Cơ quan quốc gia về an toàn giao thông đường cao tốc có hiệu lực. Trong những trường hợp như vậy, lá phiếu của các nhà lập pháp phải được tìm hiểu và giải thích để tìm ra ý nghĩa thực của nó.

Đôi khi bỏ phiếu lại nhằm che đậy một quan điểm đích thực của một nhà lập pháp. Trong vô số các cuộc bỏ phiếu - cả mang tính thủ tục lẫn thực chất - về rất nhiều các dự luật, các nhà lập pháp hoàn toàn có thể xuất hiện không chỉ ở một phía của một vấn đề, hay ít nhất là họ có vẻ như đang làm như vậy. Ví dụ, các thành viên có thể biểu quyết ủng hộ việc ủy quyền cho một chương trình, tuy nhiên lại phản đối việc tài trợ cho nó. Hoặc họ có thể biểu quyết chống lại việc thông qua lần cuối một dự luật, song lại ủng hộ một

bản thay thế. Chiến thuật này nhằm bảo đảm với các nhà hậu thuẫn của dự luật rằng một nhà làm luật sẽ ủng hộ nội dung của nó, trong khi cũng làm hài lòng những người phản đối dự luật. Những mẫu hình bỏ phiếu như vậy có thể phản ánh hoặc là một nỗ lực có chủ ý nhằm che giấu quan điểm của một người nào đó, hoặc là một phản ứng thận trọng đối với các câu hỏi phức tạp. Giống như trong rất nhiều khía cạnh của ứng xử của con người, các động cơ của nhà lập pháp chỉ có thể được đánh giá một cách đầy đủ trong từng trường hợp cụ thể.

Tính hợp lý trong việc bỏ phiếu của các nhà lập pháp đôi khi rất khó giải thích với những người ngoài cuộc. Trong một số trường hợp, các nghị sĩ phải đối diện với một tình huống song đề: hoặc là biểu quyết theo niềm tin của họ và chấp nhận đối mặt với các hậu quả, hoặc là nén đi những dè dặt và bỏ phiếu vì lợi ích bên ngoài. Hạ nghị sĩ Mark Sanford, Đảng Cộng hòa, bang Nam Carolina, đã lựa chọn cách thứ nhất vào năm 1998, khi ông cùng với 14 đảng viên Cộng hòa khác biểu quyết phản đối một dự luật nổi tiếng cho phép sự trừng phạt của Mỹ đối với những quốc gia đã ngược đãi các nhóm tôn giáo thiểu số - một ý tưởng hấp dẫn, song lại đầy khó khăn. Ông đã giải thích: "Đây là một cuộc bỏ phiếu cực kỳ rắc rối, và tôi biết là tôi sẽ được nghe những ý kiến của những người thân ở quê nhà. Nhưng sự khó chịu là ở những chi tiết."[25] Các nhà làm luật thường quyết định hành động theo số đông. Khi xem xét một sửa đổi hiến pháp vô cùng hấp dẫn đòi hỏi một ngân sách cân bằng, thượng nghị sĩ Ernest F. Hollings, Đảng Dân chủ, bang Nam Carolina, đã thừa nhận rằng ông đã dự định bỏ phiếu ủng hộ nó bởi vì ông thấy "mệt mỏi với việc giải thích" về các nhược điểm của nó. "Chỉ nói là cho nó qua" sẽ dễ hơn rất nhiều.[26]

Hiểu được vấn đề này là điều rất quan trọng đối với các sinh viên vì các học giả thường coi các lá phiếu như là những chỉ báo không chút mơ hồ nào về quan điểm của các nhà lập pháp. Nó quan trọng đối với các công dân bởi vì các nhà vận động hành lang hay các nhà báo thường đánh giá những người đương chức căn cứ vào các cuộc bỏ phiếu tại nghị trường. Như chúng tôi sẽ đề cập chi tiết trong Chương 12, rất nhiều nhóm đã xây dựng các chỉ số bỏ phiếu để xếp loại các nhà lập pháp là "thân thiện" hay "không thân thiện". Các công dân cũng được khuyên chân thành là hãy xem xét

kỹ những chỉ số đó. Vậy chỉ số đó chứa đựng bao nhiêu cuộc bỏ phiếu, và liệu chúng có phải là một mẫu hợp lý về các mối quan tâm của nhóm đó hay không? Chỉ số đó có phải là hiện thân của tình trạng đảng phái hay một chương trình nghị sự mang tính hệ tư tưởng bị che giấu hay là điều gì khác không? Điều cốt yếu là: hãy cảnh giác với các phiếu ghi điểm bỏ phiếu của một nhóm lợi ích, thậm chí ngay cả khi bạn đồng ý với các thiên hướng chính sách của nó.

Các yếu tố quyết định việc bỏ phiếu

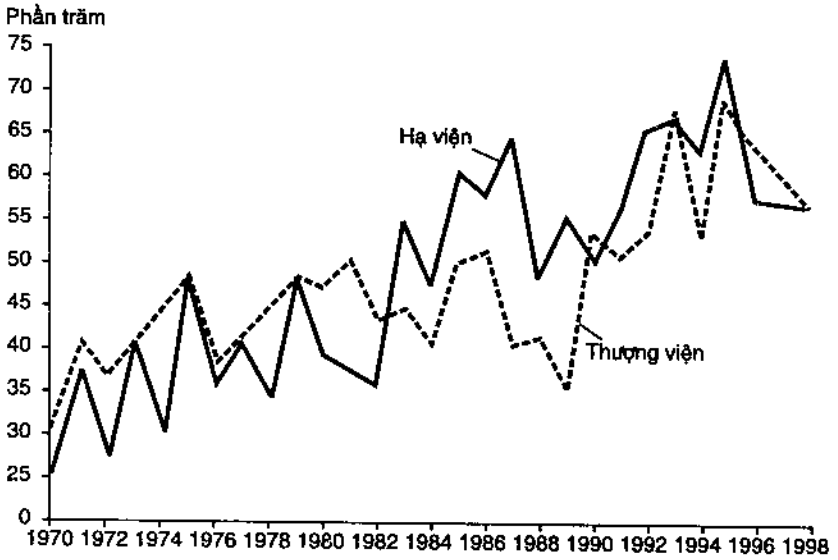
Các cuộc bỏ phiếu (đặc biệt đối với những vấn đề đơn lẻ) cần được xem xét, giải thích và phân loại một cách thận trọng. Với những nguyên tắc này trong đầu, chúng ta sẽ chuyển sang xem xét một vài yếu tố quy định việc bỏ phiếu tại Quốc hội: mối liên hệ đảng phái, khuynh hướng tư tưởng, quan điểm của các nhóm cử tri và sự lãnh đạo của tổng thống.

Đảng phái và việc bỏ phiếu

Một cách để các thành viên đạt được các quyết định trong bỏ phiếu là tham khảo quan điểm của các đồng sự trong cùng đảng phái chính trị của họ. Mối liên hệ đảng phái là mối tương quan duy nhất, mạnh nhất đối với các quyết định bỏ phiếu của nghị sĩ, và trong vài năm gần đây, yếu tố này đã đạt tới mức độ cao đáng ngạc nhiên. Ví dụ, trong số gần 2000 lá phiếu mà các thành viên của Thượng viện và Hạ viện bỏ tại nghị trường về các điều khoản buộc tội Tổng thống Bill Clinton thì có tới 92% là đi theo giới tuyến đảng phái - các đảng viên Cộng hòa ủng hộ việc luận tội, còn các đảng viên Dân chủ thì phản đối.

Trong một năm bình thường, có tới gần 2/3 các cuộc bỏ phiếu tại nghị trường có thể được coi là các cuộc *bỏ phiếu thống nhất đảng phái,* mà tạp chí hàng quý của Quốc hội định nghĩa là những cuộc bỏ phiếu trong đó đa số các đảng viên Cộng hòa bỏ phiếu chống lại đa số đảng viên Dân chủ bỏ phiếu. Biểu đồ 9-1 mô tả các cuộc bỏ phiếu theo đảng tại Hạ viện và Thượng viện từ năm 1970 cho đến 1998. Sự phục hồi của việc bỏ phiếu theo đảng phái ngày nay khiến người ta nhớ lại kỷ nguyên chiến đấu của các đảng phái cách đây một thế kỷ. Tại thời điểm đó, có ít nhất 2/3 các cuộc biểu

Biểu đồ 9-1 **Bỏ phiếu thống nhất đảng phái trong Quốc hội, 1970-1998**



Nguồn: CQ Weekly, 9 tháng Một 1999, 79.

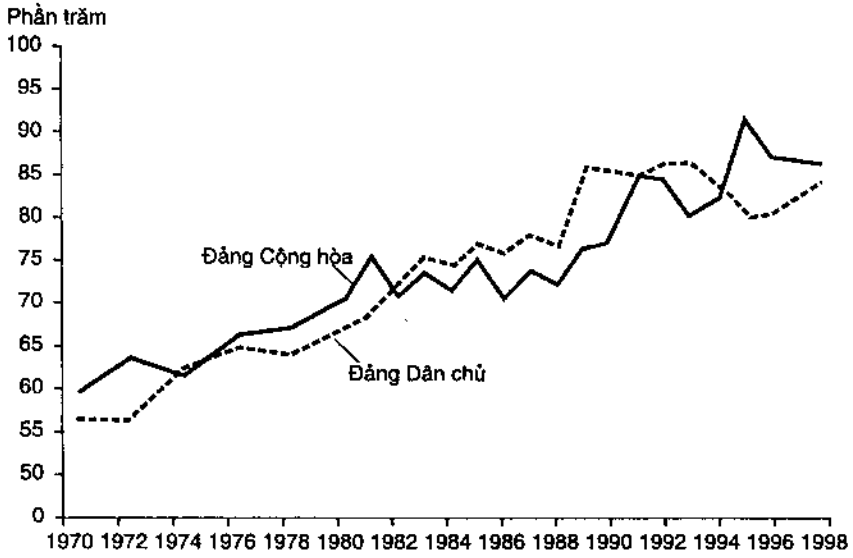
Chú thích: Bỏ phiếu thống nhất đảng phái được định nghĩa là tỷ lệ phần trăm trong toàn bộ số phiếu của Hạ viện và Thượng viện trong đó đa số những người Dân chủ chống lại đa số những người Cộng hòa.

quyết điểm danh là bỏ phiếu thống nhất đảng phái. Tại nhiều phiên họp, trong đa số các cuộc bỏ phiếu người ta thấy 90% của đảng này chống lại 90% của đảng kia; ngày nay, cứ 10 cuộc biểu quyết điểm danh thì có khoảng một cuộc có sự phân chia đảng phái rõ ràng như vậy.[27]

Tuy nhiên, không giống như hệ thống nghị viện, Quốc hội Mỹ rất hiếm khi biểu quyết hoàn toàn theo sự phân chia chặt chẽ về đảng phái, và cũng không bao giờ hạ thấp quyền lực của chính phủ (trừ trường hợp kết tội tổng thống). Trong một năm bình thường, đảng thiểu số thắng được khoảng 1/3 trong tổng số các cuộc bỏ phiếu thống nhất đảng phái, vì thế cho thấy sự nới lỏng của các vị thế về đảng phái.

Có thể tính được điểm số về sự thống nhất đảng phái đối với

Biểu đồ 9-2 **Mức độ bỏ phiếu theo đảng phái ở Quốc hội, 1970-1998**



Nguồn: Trích từ các nghiên cứu về bỏ phiếu trong *Congressional Quarterly Weekly Report*, 22 tháng Mười hai 1990, 4212; 19 tháng Mười hai 1992, 3849; 18 tháng Mười hai 1993, 3432; 27 tháng Một 1996, 245; 21 tháng Mười hai1996, 3432; 9 tháng Một 1999, 80.

Chú thích: Sơ đồ cho thấy tỷ lệ phần trăm số lần mà mỗi đảng viên Dân chủ và đảng viên Cộng hòa trung bình đã bỏ phiếu theo đa số các thành viên của đảng mình trong các năm đã liệt kê. Những điểm số tổng hợp về thống nhất đảng phái căn cứ vào những phiếu bầu có sự phân chia đảng phái tại Hạ viện và Thượng viện - đa số các đảng viên Dân chủ bỏ phiếu chống lại đa số các đảng viên Cộng hòa bỏ phiếu. Chúng tôi đã tính lại các điểm số để sửa những chỗ thiếu.

từng cá nhân thành viên - đó là tỷ lệ phần trăm của các cuộc bỏ phiếu thống nhất đảng phái mà trong đó mỗi thành viên biểu quyết có sự nhất trí với đa số các đồng sự cùng đảng phái. Theo những điểm số này thì mỗi nhà lập pháp trung bình hiện nay sẽ bám sát tuyến phân định đảng phái với ít nhất là bốn trong số năm cuộc bỏ phiếu. Tổng hợp các điểm số về sự thống nhất đảng phái tính chung cho các đảng viên Dân chủ và các đảng viên Cộng hòa từ năm 1970 đến 1998 được trình bày trong Biểu đồ 9-2. Các khối

bỏ phiếu theo đảng phái cũng rất rõ ràng ở rất nhiều ủy ban. Từ việc nghiên cứu chi tiết về việc bỏ phiếu ở tám ủy ban của Hạ viện trong khoảng giữa những năm1970, Glenn và Suzanne Parker đã kết luận rằng tính đảng phái là một biến số chủ yếu mang tính giải thích trong tất cả các tiểu ban, trừ Ủy ban Quan hệ đối ngoại, nơi vốn có truyền thống lưỡng đảng.[28]

Mức độ biểu quyết theo đảng phái ở cả hai viện, vốn tương đối cao trong những năm 1950, đã giảm xuống trong những năm 1960 và lại tăng lại một cách rõ rệt trong những năm 1970. Tinh thần đảng phái mạnh lên đã đánh dấu các hoạt động chính trị của nghị viện từ thời điểm đó, đã tới mức mà "khoá lưới đảng phái" đã trở thành một thuật ngữ thông dụng trong các cuộc vận động tranh cử những năm 1990.[29]

Sức mạnh đảng phái trong bỏ phiếu bắt nguồn từ một số yếu tố. Một số sinh viên cho rằng lòng trung thành đối với đảng chủ yếu là một thuật ngữ tốc ký dành để chỉ sự khác biệt giữa các khu vực cử tri; nghĩa là những người chung đảng phái cùng nhau bỏ phiếu bởi vì họ phản ánh các lĩnh vực nhân khẩu và chính trị cùng loại. Theo cách lập luận này thì các nhà lập pháp sẽ đi chệch khỏi đảng của họ khi họ cảm thấy rằng các khu vực bầu cử mà họ là đại diện sẽ không được hưởng lợi từ các chính sách của đảng đó. Các đảng viên Dân chủ ngày nay có xu hướng đến từ các khu vực không phải thiểu số ở phía Nam, nơi mà cử tri thường thuộc về cánh hữu của trường phái chính thống của đảng. Sáu người trong số họ (gồm năm hạ nghị sĩ và một thượng nghị sĩ) đã đào ngũ sang Đảng Cộng hòa sau các cuộc bầu cử năm 1994. Các đảng viên Cộng hòa chủ yếu đến từ bang New England và khu vực hành lang Đông Bắc, nơi mà cử tri thường thuộc về cánh tả của trung ương đảng. Trong số 10 nghị sĩ mới thuộc Đảng Cộng hòa, những người đã giành chưa tới 90% sự ủng hộ cho chương trình của Đảng Cộng hòa trong 100 ngày đầu tiên của năm 1995, có tới tám người là người vùng Đông Bắc.[30] Để thắng được trong những khu vực này, các quan chức được bầu phải tránh được sức ép chính của các đảng của họ.

Phân loại những khác biệt về khu vực bầu cử của hai đảng cũng giúp giải thích được sự tăng đột ngột lòng trung thành đối với đảng của các nhà lập pháp thời gian gần đây. Trong số các hạ nghị sĩ của

Đảng Dân chủ thì số lượng người Mỹ gốc Phi ngày càng gia tăng ở khu vực phía nam. Số đảng viên Dân chủ ngày càng giảm đại diện cho các khu vực bảo thủ (bao gồm cả những người tự đặt tên là đảng viên Dân chủ Chó xanh) đang cố gắng tạo một khoảng cách giữa họ với những người lãnh đạo của họ. Tương tự, Đảng Cộng hòa trong nghị viện bảo thủ một cách đồng nhất hơn trước. Ở miền Nam, những khu vực bảo thủ nhất đang có xu hướng bầu cho các đảng viên Cộng hòa chứ không phải các đảng viên Dân chủ. Ở những nơi khác, nhiều vùng từng được đại diện bởi những phần tử tự do của Đảng Cộng hòa thì giờ đây lại do các đảng viên Dân chủ kiểm soát. Sự suy giảm các đảng viên Dân chủ hết sức bảo thủ và những đảng viên Cộng hòa tự do, đặc biệt tại Hạ viện, đã cho thấy khá đầy đủ sự cố kết về hệ tư tưởng trong nội bộ các đảng phái trên Đồi Capitol hiện nay và cả sự khác biệt về hệ tư tưởng giữa các đảng đó.[31]

Sự cố kết đảng phái cũng xuất phát từ các mục tiêu chính trị chung được hình thành từ những ngày khởi đầu sự nghiệp của một chính khách. Những người tham gia vào hoạt động chính trị thông qua các phong trào dân quyền, chống chiến tranh hoặc bảo vệ môi trường đã đổ về phía Đảng Dân chủ và đã thể hiện các giá trị chung của họ trong việc bỏ phiếu. Ngược lại, các cá nhân trở nên tích cực trong các hoạt động cắt giảm thuế, giảm quy mô chính phủ, hoặc bảo vệ các giá trị truyền thống thì lại có xu hướng tụ họp dưới khẩu hiệu của Đảng Cộng hòa, nhấn mạnh cách tiếp cận lịch sử của đảng đó đối với những vấn đề như vậy.

Tuy nhiên, các nhóm cử tri và sự thu nạp thêm người mới không phải là những nguồn duy nhất của tính đảng phái ở Đồi Capitol. Một nguồn khác nữa mang tính thể chế: các đảng phái của Quốc hội và các hoạt động thúc đẩy tính đảng của họ. Việc xã hội hoá các thành viên mới chịu sự chi phối của các tổ chức đảng. Các thành viên mới tham dự các hoạt động định hướng do đảng bảo trợ, dựa vào các cơ quan của đảng để được phân bổ vào các ủy ban, và thường thành lập các "câu lạc bộ những người ủng hộ" các phe phái. Hơn nữa, khi tìm kiếm những gương tốt cho việc bỏ phiếu để bỏ phiếu, các nhà lập pháp thường lựa chọn các đồng sự cùng đảng, coi đó là nguồn hướng dẫn cho ứng xử của riêng họ.[32]

Như chúng ta đã thấy trong Chương 6, các nhà lãnh đạo đảng

thường xuyên liên lạc với các thành viên để yêu cầu đưa ra các quan điểm và thúc giục họ ủng hộ đảng. Vấn đề càng dễ nhìn thấy bao nhiêu, thì các nhà lãnh đạo càng phải cạnh tranh quyết liệt bấy nhiêu nhằm chống lại các áp lực khác để giành được lá phiếu của các nghị sĩ. Hạ nghị sĩ Mark Souder, Đảng Cộng hòa, bang Indiana đã mô tả về sự hô hào cổ vũ của Newt Gingrich, lúc đó là Chủ tịch Hạ viện, và các phụ tá của ông ta trong năm đầu tiên nắm quyền của Đảng Cộng hòa:

> Họ đẩy chúng tôi vào một căn phòng trước hầu như tất cả các cuộc bỏ phiếu và hét lên với chúng tôi.... Họ nói: "Đây là một phép thử khả năng cai trị của chúng ta," hoặc "Đây là một sự kiểm tra lòng can đảm," hoặc "Tôi có các bạn ở đây và các bạn đã mướn tôi làm huấn luyện viên để dẫn dắt các bạn, tuy nhiên nếu các bạn muốn thay đổi huấn luyện viên thì các bạn hãy đừng do dự."[33]

Các nhà lãnh đạo có khả năng giành được nhiều phiếu hơn trong trường hợp vấn đề được xác định về mặt thủ tục so với trường hợp vấn đề được đưa ra thực sự. Cho dù khuynh hướng cá nhân của các nhà lập pháp là gì đi nữa thì sự thúc đẩy thể chế hướng tới bỏ phiếu theo đảng là một vấn đề không thể bỏ qua.

Cuối cùng, các lãnh tụ đảng thường tận dụng các quy chế và thủ tục của từng viện để khuyến khích các kết quả mong muốn. David W. Rohde đã gọi đây là sự phân chia đảng phái theo tiến trình, nghĩa là "mức độ mà theo đó mỗi định chế được cơ cấu hoặc hoạt động theo một kiểu đảng phái."[34] Các thủ tục của Hạ viện làm cho tính bè phái mạnh hơn, tới mức một đảng đa số cố kết có thể thường xuyên thực hiện ý chí của mình. Nhờ có quyền kiểm soát các ủy ban quan trọng, quyền lên kế hoạch, và việc sử dụng các quy chế đặc biệt để bố trí các buổi thảo luận và bỏ phiếu tại nghị trường, các nhà lãnh đạo đảng đa số có thể dàn xếp các cuộc bỏ phiếu mà họ có khả năng thắng cuộc, và tránh các cuộc bỏ phiếu mà họ có nguy cơ thua. Các nhà lãnh đạo của Thượng viện thường có ít cơ hội hơn để thúc đẩy chiến thắng bởi vì các quy chế và thủ tục của viện này phân bổ quyền lực giữa các đảng và giữa các thượng nghị sĩ với nhau đồng đều hơn so với ở Hạ viện. Tuy nhiên, các nhà lãnh đạo tại nghị trường của Thượng viện có thể điều chỉnh thời gian của các cuộc tranh luận theo lợi thế của họ và tác động tới

trình tự và nội dung của các buổi thảo luận tại nghị trường (thông qua quyền được chấp nhận là người đầu tiên được phát biểu hoặc đề xuất các đề nghị sửa đổi bổ sung ra nghị trường).

Hệ tư tưởng và việc bỏ phiếu

Các nhà lập pháp không chỉ là những người ủng hộ đảng phái hết lòng mà họ còn có xu hướng che giấu các quan điểm về hệ tư tưởng. Từ các cuộc biểu quyết điểm danh và các cuộc phỏng vấn, Jerrold Schneider đã kết luận rằng phần lớn việc bỏ phiếu ở nghị viện là mang tính hệ tư tưởng, rằng các liên minh bỏ phiếu thường hình thành xuất phát từ việc các thành viên luôn mang theo những quan điểm hệ tư tưởng được phát triển rất vững chắc. Kể từ đó, Keith T. Poole và Howard Rosenthal đã nhận được từ các cuộc biểu quyết điểm danh những điểm số về hệ tư tưởng cho tất cả các thành viên của Quốc hội từ năm 1789 cho tới nay.[35] Họ tìm thấy sự chia rẽ ổn định giữa hai khía cạnh: cuộc chạy đua và sự can thiệp của chính phủ vào nền kinh tế.

Khi các nhà khoa học chính trị bắt đầu tiến hành các cuộc phân tích nghiêm túc về vấn đề bỏ phiếu vào những năm 1950, có một điều hiển nhiên rằng đảng và hệ tư tưởng là những thành phần hoàn toàn khác biệt, mặc dù giữa các đảng phái cũng có những điểm khác biệt có thể xác định được. Lý do là ở sự chia rẽ sâu sắc về hệ tư tưởng giữa hai đảng. Vào cuối những năm 1930, một liên minh bảo thủ giữa các đảng viên Cộng hòa và các đảng viên Dân chủ ở phía nam đã nổi lên trong một phản ứng chống lại chính sách Kinh tế mới.[36] Trong lịch sử, liên minh này trong Thượng viện mạnh hơn so với trong Hạ viện, tuy nhiên tỷ lệ thành công của nó ở cả hai viện là vô cùng lớn trong thời kỳ những năm 1938 - 1964, bất kể đảng nào kiểm soát Nhà Trắng hoặc Quốc hội. Vào năm 1981, liên minh đó lại tái hiện khi Tổng thống Ronald Reagan nắm được các lá phiếu của các đảng viên Dân chủ bảo thủ về các vấn đề liên quan tới ngân sách, thuế và các vấn đề xã hội, trong khi đó lại đẩy các đảng viên Dân chủ chủ chốt về phía các quan điểm bảo thủ đối với các vấn đề khác.[37]

Ngày nay, cứ 10 cuộc bỏ phiếu thì có không đến một lần xuất hiện liên minh bảo thủ. Tuy nhiên, trong những trường hợp hiếm hoi đó, khi mà các thành viên bảo thủ của cả hai đảng đứng về

cùng một phía, thì họ hầu như luôn luôn thắng cuộc.[38]

Lý do cơ bản của sự suy yếu của chủ nghĩa bảo thủ lưỡng đảng tất nhiên là sự cứng cỏi tính nhất quán trong hệ tư tưởng của cả hai chính đảng. Các đảng viên Cộng hòa thường bảo thủ đồng nhất hơn, và các đảng viên Dân chủ thì tự do hơn so với giai đoạn từ cuối những năm 1930 cho tới giữa những năm 1980. Sarah A. Binder viết: "Ở cả Thượng viện và Hạ viện, các đảng viên Dân chủ thường ngồi bên phía tay trái, còn các đảng viên Cộng hòa ngồi bên phía tay phải, bởi vì các trung tâm hệ tư tưởng của hai đảng đã tách rời nhau một cách rõ ràng."[39] Nói cách khác, so với thời gian vừa qua thì hai đảng cố kết chặt chẽ hơn ở bên trong và tách rời xa hơn ở bên ngoài.

Việc bố trí lại theo đảng phái đã thu hẹp trung tâm hệ tư tưởng của hai viện. Tỷ lệ những người theo chủ trương ôn hòa (phái Dân chủ bảo thủ và phái Cộng hòa ôn hòa) chiếm khoảng 30% trong những năm 1960 và 1970. (Theo định nghĩa của Binder, những người theo chủ trương ôn hòa là những thành viên có hệ tư tưởng gần với trung tâm hệ tư tưởng của cả hai đảng hơn là với trung tâm hệ tư tưởng của đảng của riêng họ). Trong số 10 nhà lập pháp ngày nay thì chỉ có một người thuộc về loại trung hòa này.[40] Các đảng viên Dân chủ bảo thủ, nhóm lớn hơn trong số hai nhóm người có tư tưởng ôn hòa, đã từng chiếm tới 1/3 số thành viên trong đảng của họ; song hiện chỉ còn một số ít tồn tại tới ngày nay. Số đảng viên Cộng hòa từ ôn hòa tới tự do cũng ít, chiếm không quá 6% tổng số nghị sĩ của Đảng Cộng hòa tại Hạ viện và 15% số thượng nghị sĩ.

Trước sự chống đối ngày càng tăng trong nội bộ các đảng của họ, nhiều trong số các đảng viên ôn hòa này đã rời bỏ Quốc hội. Nhiều người trong số họ đã phát biểu một cách cay đắng về sự thất vọng của họ trước tình trạng cãi vã và bè phái đặc trưng cho những khoá Quốc hội gần đây. "Tôi nghĩ rằng điều cốt lõi của một chính phủ tốt là kết hợp hài hòa các quan điểm bất đồng với những thoả hiệp nhằm phục vụ cho lợi ích của đất nước", thượng nghị sĩ Rudman, đã nghỉ hưu vào năm 1992, đã viết như vậy. "Tuy nhiên, vấn đề không phải là ở chỗ các thành viên bảo thủ hành động như thế nào và các thành viên theo chủ nghĩa tự do cánh tả hoạt động ra sao. Thái độ nhã nhặn và sự thoả hiệp đang dần biến mất."[41] Các

thành viên ôn hòa tới tuổi nghỉ hưu không còn được bảo đảm là sẽ được thay thế bởi những gương mặt mới giống họ; những người kế nhiệm họ càng ngày càng cứng nhắc về hệ tư tưởng hơn - luôn luôn đại diện cho đảng đối lập.

Khu vực cử tri và việc biểu quyết

Để xem xét sức mạnh của khu vực cử tri, chúng ta chỉ cần xét xem các hạ nghị sĩ đã bỏ phiếu như thế nào về một chương trình nghị sự mang tính đảng phái bất thường: Khế ước 14 điểm với Mỹ vào năm 1995. Theo sự phân tích vấn đề bỏ phiếu dưới nhiều góc độ của James G. Gimpel, sự trung thành với khế ước phụ thuộc chủ yếu vào tình trạng phe phái và hệ tư tưởng. Ví dụ, các phái Dân chủ ở miền Nam thường có tính ủng hộ cao hơn so với những người không phải người miền Nam. Những đặc trưng của khu vực cũng có ý nghĩa: thành phần sắc tộc, thu nhập bình quân, tỷ lệ cư dân ở nông thôn, và tỷ lệ những người bỏ phiếu cho ứng cử viên tổng thống độc lập Ross Perot vào năm 1992. Gimpel đã tóm tắt những kết luận của ông như sau:

> Đa số các nhà lập pháp, những người nhận thấy rằng họ thuộc về bên bại của những cuộc bỏ phiếu này (về bản khế ước), đều đến từ đô thị phía bắc và phía tây, những nơi có dân cư chủ yếu thuộc thành phần thiểu số và có thu nhập thấp. Theo nghĩa đó thì bản Khế ước với Mỹ là một chương trình lập pháp được ủng hộ nhất quán nhất bởi các thành viên đến từ các vùng nông thôn và ngoại ô, nơi có thu nhập loại trung bình và cao, và cư dân chủ yếu là người da trắng.[42]

Các khu vực cử tri kiểm soát những lựa chọn của các nhà lập pháp bằng hai cách. Thứ nhất, dân chúng có thể bầu chọn các đại diện có quan điểm phản ánh quan điểm của họ, sao cho các cuộc bỏ phiếu tại nghị trường sẽ đương nhiên phản ánh ý chí của các cử tri. Nói cách khác, những người đại diện thường biểu quyết cho khu vực bầu cử của họ đơn giản là vì họ là dân địa phương. Một số vấn đề nhất định của khu vực bầu cử còn quan trọng hơn cả đảng phái hoặc hệ tư tưởng, ví dụ như vấn đề quản lý đất công, các vấn đề về trợ cấp cho các trang trại, và vấn đề nhập cư.

Cách kiểm soát thứ hai của cử tri thuộc khu vực bầu cử là mối đe doạ thường trực về khả năng thất bại trong bầu cử. Rất hiếm khi

sự nghiệp của các chính khách phụ thuộc vào chỉ một lá phiếu, tuy nhiên điều này vẫn có thể xảy ra. Năm 1994, đảng viên Dân chủ của tiểu bang Pennsylvania, bà Marjorie Margolies-Mezvinsky, đã bị mất phiếu chỉ vì lá phiếu quyết định của bà đã thông qua ngân sách của Tổng thống Clinton. Các cử tri đã coi lá phiếu của bà giống như sự phản bội lời hứa sẽ phản đối việc tăng chi tiêu và tăng thuế. Tất nhiên, việc dự tính phản ứng của các cử tri là rất khó nên các nhà chính trị thường rất dè dặt và thận trọng khi làm việc đó. Những lựa chọn của họ (được tích luỹ lại) sẽ đem lại những cơ hội để mở rộng hoặc thu hẹp cơ sở ủng hộ trong bầu cử của họ. Để giải thích cách thức các chính khách dự tính ảnh hưởng của các quyết định của họ đối với cuộc bầu cử, R. Douglas Arnold đã dựa vào sự khác biệt giữa những khối công chúng quan tâm và không quan tâm, được V.O. Key (con) mô tả lần đầu tiên.[43]

Công chúng quan tâm là những công dân có ý thức rõ ràng về những vấn đề đặt ra cho Quốc hội và đang ấp ủ những quan điểm dứt khoát về những gì mà Quốc hội cần phải làm. Những người này thường (mặc dù không phải lúc nào cũng vậy) là thành viên của các nhóm lợi ích - những nhóm thường tăng cường, huy động và lên tiếng về những ưu tiên của họ. Các chính khách thường không khó khăn gì để nhận biết ai là người đang quan tâm tới một vấn đề nào đó và thậm chí còn nắm bắt ngay được kết quả bầu cử sẽ là gì. Nhượng bộ những ưu tiên được đòi hỏi mạnh mẽ của một nhóm nào đó là một bản năng tự nhiên của các chính khách - trừ trường hợp vấn đề đó thu hút được sự chú ý của hai nhóm lợi ích khăng khăng như nhau trong việc bảo vệ quan điểm, song lại chống đối nhau. Những nhóm có lợi ích đơn lẻ là đặc biệt đáng sợ, họ đe doạ sẽ rút lại sự ủng hộ trong bầu cử nếu những ưu tiên của họ không được theo đuổi. Nạo phá thai và kiểm soát súng là những vấn đề đang nổi lên gần đây, đã làm nảy sinh các mối đe dọa như vậy. Đáng mừng cho các nhà lập pháp là đa số công dân, kể cả những người có những động cơ rõ rệt, luôn quan tâm tới một dải rộng các vấn đề. Do vậy, các chính khách có thể vun đắp được sự ủng hộ xét về lâu dài và khuyến khích các cử tri khoác một bề ngoài giả dối đối với những cuộc bỏ phiếu "sai lầm" về những vấn đề cụ thể.

Công chúng không quan tâm là những người thiếu sự hiểu biết sâu sắc và không có những ưu tiên chắc chắn về một vấn đề cụ thể. Thực trạng này đúng cho đa số chúng ta và cho hầu như mọi thời điểm. Chúng ta chỉ quan tâm tới một phần nhỏ của những vấn đề do Quốc hội quyết định. Tuy nhiên, một nhà lập pháp có ý thức về việc tái cử sẽ không thể bỏ qua những người có vẻ như thờ ơ đối với một vấn đề nào đó. Arnold cảnh báo rằng: "Những ý kiến chưa rõ ràng hoặc chưa tập trung có thể nhanh chóng được biến đổi thành những quan điểm thực sự và sâu sắc với những tác động chính trị to lớn. Không nên lẫn lộn sự không quan tâm và thiếu thông tin hôm nay với sự bàng quan ngày mai."[44]

Những vấn đề "không nhìn thấy" trước đây - ví dụ như vụ bê bối về tiết kiệm và cho vay trong những năm 1980, những vụ "chi trội tiền ngân hàng" của Hạ viện, và những sa ngã trong đạo đức cá nhân - có thể sẽ trở thành tiêu điểm của công luận, đặc biệt khi bị các phương tiện truyền thông đại chúng hoặc hoạt động của những nhóm lợi ích công kích. Do vậy, các nhà lập pháp được khuyên tiếp cận, dù chỉ là những lựa chọn thứ yếu nhất, tới một câu hỏi thường trực trong đầu: quyết định của ta liệu có thể bảo vệ được không nếu như nó xuất hiện ít nhiều trên trang đầu của những tờ báo lớn trong tiểu bang hoặc trong quận của ta?

Tính toán những hệ quả trong bầu cử của vô số quyết định hằng ngày của một nhà lập pháp là một nhiệm vụ không dễ dàng. Arnold đã tóm tắt các bộ phận cấu thành của các phép tính này như sau:

> Để đạt được một quyết định, một nhà lập pháp cần (1) nhận diện tất cả những bộ phận công chúng quan tâm hoặc không quan tâm, những người có thể để ý tới một vấn đề chính sách nào đó, (2) ước tính phương hướng và mức độ sâu sắc của những ưu tiên và những ưu tiên tiềm năng của họ, (3) ước tính xác suất để những ưu tiên tiềm năng được chuyển thành những ưu tiên thực sự, (4) tính trọng số cho những ưu tiên này theo quy mô của các khối công chúng quan tâm và không quan tâm, và (5) dành trọng số đặc biệt cho những ưu tiên của những người ủng hộ nhất quán của nhà lập pháp.[45]

May thay, các nhà lập pháp không phải lặp lại những phép tính này mỗi khi họ phải đối mặt với một lựa chọn. Phần lớn các vấn đề

đều không phải là mới lạ trong một thời gian nào đó: những ưu tiên của các khối công chúng quan tâm và thậm chí những công chúng không quan tâm được biết khá rõ. Hơn nữa, Quốc hội được thiết kế rất thuận lợi để có thể thu thập và đánh giá các thông tin về những ưu tiên của các nhóm hay của từng cá nhân. Và các quan chức quan trọng - ví dụ như các lãnh tụ đảng và các chuyên gia chính sách có tên tuổi - thường có thể hợp pháp hoá những lựa chọn của các nghị sĩ và tạo cho họ cái "vỏ bọc" trong việc giải thích về những lựa chọn đó đối với các cử tri.

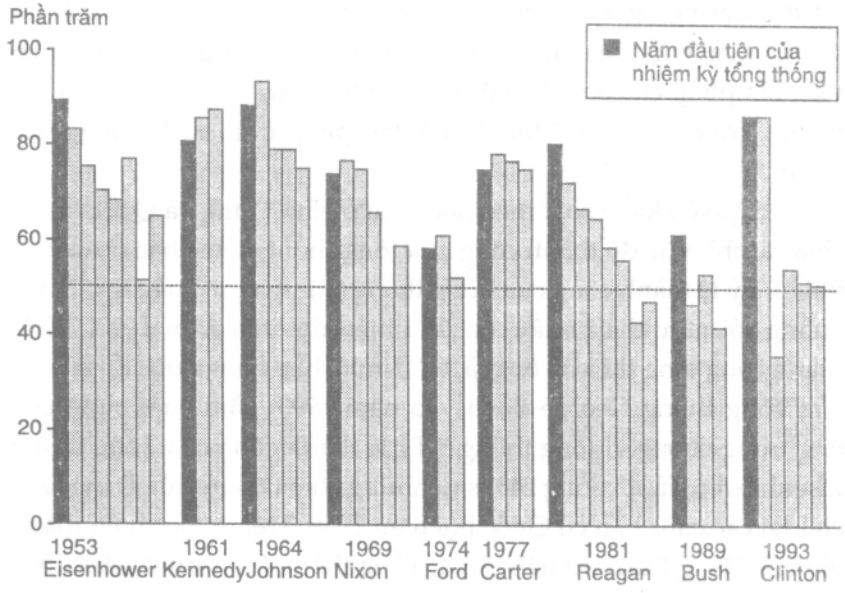
Chức vụ tổng thống và việc biểu quyết

Mặc dù Quốc hội thường theo đuổi một tiến trình độc lập và chỉ có một vài thành viên cảm thấy trung thành sâu sắc với người chiếm hữu Nhà Trắng, song các vị tổng thống vẫn có ảnh hưởng tới việc bỏ phiếu. Các vị tổng thống không chỉ định dạng cho chương trình nghị sự lập pháp, mà họ còn thuyết phục các thành viên ủng hộ cho chương trình đó. Biểu đồ 9-3 mô tả tỷ lệ phần trăm số lần mà các tổng thống, từ Dwight D. Eisenhower cho tới Bill Clinton, giành được lợi thế trong các cuộc bỏ phiếu từng người một của Quốc hội, mà ở đó ông ta đã công bố quan điểm về cuộc bỏ phiếu. (Các vị tổng thống thường chỉ có quan điểm rành mạch về một phần nhỏ trong số các vấn đề được đưa ra nghị trường của Hạ viện hay Thượng viện). Mặc dù chỉ số này chứa đựng nhiều vấn đề mang tính thường xuyên và không gây tranh cãi, song nó vẫn đánh giá một cách đại cục vị trí của tổng thống tại Quốc hội và đồng thời gợi ý một vài khuôn mẫu.

Thứ nhất, các vị tổng thống hiện đại thấy rằng quan điểm của họ thường có hiệu lực đối với từ 2/3 cho đến 3/4 các cuộc bỏ phiếu tại Thượng viện và Hạ viện, mặc dù mức độ ủng hộ có thể thay đổi nhiều từ năm này sang năm khác. Những thành công của họ có lẽ không chủ yếu bắt nguồn từ sự nổi tiếng hay từ kỹ năng, mà từ bản chất thông thường của nhiều trong số những đề xướng của họ. Tuy nhiên, một số vị tổng thống (như Eisenhower, Johnson, và Clinton trong hai năm đầu tiên của nhiệm kỳ, Kennedy trong suốt ba năm đương nhiệm, và Reagan năm 1981) đã thành công phi thường trong việc đưa ra những đề xuất mà được Quốc hội thông qua.

Thứ hai, các vị tổng thống thường thành công với những người

Biểu đồ 9-3 **Lịch sử thành công của tổng thống, 1953-1998**



Nguồn: Tạp chí *CQ Weekly*, 9 tháng Một 1999, 76.

Chú thích: Thành công của tổng thống được tính theo tỷ lệ phần trăm số lần tổng thống thắng thế tại các cuộc bỏ phiếu mà ông ta có một quan điểm rõ ràng.

cùng đảng phái hơn là với những thành viên của đảng đối lập. Vào năm 1998, tính bình quân thời gian đảng viên Dân chủ Hạ viện ủng hộ Tổng thống Clinton là 74%, và bình quân thời gian các thượng nghị sĩ thuộc Đảng Dân chủ ủng hộ ông là 84%. Đối với các đảng viên Cộng hòa thì con số đó là 26% cho thành viên của Hạ viện và 41% cho các thượng nghị sĩ thuộc Đảng Cộng hòa.[46]

Thứ ba, tương quan đảng phái sẽ ảnh hưởng tới tỷ lệ thành công của tổng thống. Nếu đảng của họ còn kiểm soát Quốc hội thì các vị tổng thống sẽ chiến thắng ít nhất là ba trong số bốn cuộc bỏ phiếu mà ở đó họ bày tỏ lập trường; khi chính phủ bị chia rẽ thì tỷ lệ này sẽ thấp hơn mức đó nhiều. Trong vòng hai năm đầu tiên đương nhiệm, với việc các đảng viên Dân chủ kiểm soát cả hai viện, Tổng thống Clinton đã thắng thế tới 86,4% các cuộc biểu quyết

điểm danh - thành tích cao nhất kể từ thời kỳ tàn phá Đại xã hội của Lyndon Johnson năm 1965. Thành công đã mỉm cười cả với Jimmy Carter, người mà uy tín ở Quốc hội đã bị lu mờ bởi thái độ đứng ngoài cuộc của ông và bởi sự yếu kém ban đầu của các nhân viên lập pháp của ông. Với đa số lớn những người ủng hộ ở cả hai viện, Carter đã có một thành tích lập pháp thực sự là tương đối mạnh.[47]

Khi quyền kiểm soát theo phe phái ở Nhà Trắng và Quốc hội bị chia cắt thì mức độ thành công của tổng thống kém chắc chắn hơn nhiều. Tỷ lệ thành công của Tổng thống Clinton tại Quốc hội đã tụt xuống tới mức thấp nhất của thời hiện đại vào năm 1995. Tỷ lệ thành công tổng thể của ông là 36%; mức thấp nhất trước đó là 43% của Tổng thống George Bush vào năm 1993, năm cuối cùng của ông trong cương vị tổng thống.[48] Tỷ lệ thành công của Tổng thống Eisenhower giảm xuống 24% sau những chiến thắng của Đảng Dân chủ tại các cuộc bầu cử Quốc hội năm 1958. Trên cơ sở chiến thắng lớn của Đảng Dân chủ năm 1964, Tổng thống Johnson đã đạt được tỷ lệ thành công cao nhất của thời hiện đại, 93%. (Tỷ lệ thành công của Johnson được tăng lên nhờ thói quen gửi các thông điệp ủng hộ các dự luật mà ông biết rằng sẽ được thông qua).

Thứ tư, các tổng thống có xu hướng bị mất sự ủng hộ của Quốc hội theo số năm cầm quyền của họ. Kinh nghiệm của Reagan đã xác nhận đầy đủ cho phát hiện này: điểm số ủng hộ của ông đã giảm 13 điểm sau năm đầu tiên và tiếp tục giảm hơn nữa sau các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ do phe đa số Dân chủ tại Hạ viện khởi xướng vào năm 1982. Sau khi Đảng Dân chủ giành lại quyền kiểm soát Thượng viện vào năm 1986 và chính quyền của ông đã bị thiệt hại bởi những tiết lộ về hoạt động chống lại Iran thì tỷ lệ thành công của Tổng thống Reagan đã giảm xuống còn 43,5%.

Cuối cùng, mặc dù số lượng vấn đề mà các tổng thống đưa ra được những quan điểm rõ ràng ngày càng tăng theo thời gian, song chúng chỉ chiếm một tỷ lệ ngày càng giảm trong số các cuộc bỏ phiếu của Quốc hội, bởi khối lượng công việc của các nghị sĩ lớn hơn trước đây rất nhiều.[49] Vào năm 1998, Tổng thống Clinton đã đưa ra quan điểm đối với khoảng 18% các cuộc bỏ phiếu ở Thượng viện và Hạ viện; tại thời điểm tương tự trong thời gian nắm chính quyền của mình, Tổng thống Eisenhower đã đưa ra

quan điểm chỉ trong khoảng ba trong số năm cuộc bỏ phiếu của Quốc hội.

Đưa ra và tiếp nhận các gợi ý

Các học giả đã xây dựng những mô hình bỏ phiếu lập pháp khác nhau nhằm giải thích cách thức ra quyết định của các nghị sĩ Quốc hội. Như được thấy trong các mô hình dưới đây, đảng phái, đơn vị cử tri, hệ tư tưởng và sự ủng hộ của tổng thống không phải là những gợi ý duy nhất có ảnh hưởng tới các quyết định bỏ phiếu của thành viên.

Cleo Cherryholmes và Michael Shapiro đã phân chia quá trình ra quyết định lập pháp thành hai giai đoạn: *dẫn dắt và đối thoại*. Ở giai đoạn đầu, đảng phái, khu vực, đơn vị bầu cử và các biến số khác sẽ dẫn dắt từng nhà lập pháp trong việc ủng hộ hoặc phản đối từng dự luật. Nếu sự dẫn dắt đó không mang tính quyết định thì nhà lập pháp sẽ tìm kiếm gợi ý từ phía các đồng sự - giai đoạn đối thoại. Cherryholmes và Shapiro đã gán các trọng số cho những dẫn dắt khác nhau cũng như cho xác suất mà các nghị sĩ sẽ chấp thuận gợi ý từ các đồng sự. Khi được áp dụng vào các cuộc bỏ phiếu về chủ trương hành động của liên bang và vấn đề viện trợ nước ngoài trong những năm 1960, mô hình này đã dự đoán được 84% kết quả trên cả hai lĩnh vực.[50]

Trong công trình nghiên cứu về các cuộc bỏ phiếu có lựa chọn từ năm 1958 tới năm 1969, Donald Matthews và James Stimson đã ước tính được tầm quan trọng của chín nguồn cung cấp các gợi ý cho việc bỏ phiếu: các đoàn đại biểu đảng của tiểu bang, các nhà lãnh đạo đảng, đa số trong đảng, tổng thống, phái đa số trong Hạ viện, các chủ tịch ủy ban, các thành viên phe thiểu số cấp cao, liên minh bảo thủ, và Nhóm nghiên cứu dân chủ tự do. Trong cả hai đảng, các đoàn đại biểu đảng của tiểu bang đã tỏ ra là có những mối tương liên cao nhất với việc bỏ phiếu. Các nhà lãnh đạo đảng và ủy ban cũng là những người đưa ra những gợi ý có hiệu lực, và phe đa số của Hạ viện và của đảng cũng có vai trò như vậy. Các tổng thống thuộc Đảng Dân chủ là những người đưa ra các gợi ý có sức thuyết phục mạnh mẽ cho các đảng viên Dân chủ, còn các tổng thống của Đảng Cộng hòa lại có sức mạnh vừa phải trong việc gây ảnh hưởng tới những người ủng hộ họ tại Quốc hội. Nói tóm lại,

những gợi ý trên tinh thần đảng phái sẽ có sức thuyết phục lớn nhất khi Nhà Trắng và Quốc hội cùng do một đảng kiểm soát. Xét trên tổng thể, mô hình của Matthews-Stimson có khả năng dự đoán được tới 88% các cuộc bỏ phiếu đã thực sự diễn ra.[51]

Các khía cạnh chính sách tạo thành nền tảng cho mô hình của Aage Clausen, mô hình mà ông rút ra được nhờ việc phân tích các cuộc biểu quyết điểm danh trong những năm 1950 và 1960. Clausen đã xem xét việc bỏ phiếu về quản lý chính phủ, phúc lợi xã hội, quan hệ quốc tế, quyền tự do của công dân và viện trợ cho nông nghiệp. Trong khi cho điểm các nhà lập pháp về từng khía cạnh chính sách, ông đã khám phá ra tính ổn định rất cao cả trong các quan điểm của các nghị sĩ qua thời gian lẫn trong ảnh hưởng của các nguồn gợi ý khác nhau. Đảng phái chính trị là một dấu hiệu báo trước có hiệu quả đối với một số vấn đề (đặc biệt là việc quản lý chính phủ). Còn khu vực cử tri thì kiểm soát những vấn đề khác (nhất là các quyền tự do của công dân). Trong những trường hợp khác nữa thì một sự kết hợp các yếu tố sẽ phát huy tác dụng: đảng và khu vực cử tri chi phối các cuộc bỏ phiếu về vấn đề phúc lợi xã hội và viện trợ cho nông nghiệp, trong khi khu vực cử tri và tổng thống lại có ảnh hưởng tới các quyết định quốc tế. Công trình của Clausen đã chứng minh rằng các lực lượng ổn định như đảng, khu vực cử tri và sự ủng hộ của tổng thống sẽ khiến cho các nghị sĩ chấp nhận những quan điểm dài hạn về chính sách lập pháp.[52]

Ba mô hình này dựa trên (hoặc được thử nghiệm với) các số liệu thống kê tổng hợp về bỏ phiếu. Để thu thập được những con số này, các nhà nghiên cứu đã so sánh các lá phiếu của cá nhân các nghị sĩ với các yếu tố như phe đa số trong đảng hoặc quan điểm của tổng thống; các mối tương quan ở mức độ cao được mô tả như là sự ảnh hưởng. Do vậy, các mô hình đó được xây dựng trên cơ sở những ưu tiên thu được từ sự kết hợp các lá phiếu của nghị sĩ với các yếu tố khác. Một số nhà nghiên cứu đã xử lý một công việc khó khăn là cố gắng tiếp cận những quá trình thực sự, trong đó những gợi ý cho việc biểu quyết được đưa ra hay được tiếp nhận.

Việc điều tra các mối liên hệ do David Kovenock tiến hành đã hỗ trợ cho ý niệm về việc đưa ra gợi ý và tiếp nhận gợi ý trong phạm vi Quốc hội. Ông nhận thấy rằng "phần lớn các thông điệp mà các nghị sĩ nhận được, và phần lớn trong số những thông điệp

có ảnh hưởng tới họ, đều xuất phát từ các nguồn bên trong Quốc hội, ít nhất cũng là trong trường hợp đầu tiên."[53] Gần 2/3 các cuộc liên lạc trao đổi là từ Quốc hội - từ các hạ nghị sĩ, các nhân viên phụ tá, hoặc các thượng nghị sĩ. Trong số các cuộc tiếp xúc để giải quyết công việc của tiểu ban và được coi là có ảnh hưởng, thì 99% xuất phát từ các nghị sĩ và nhân viên, các cơ quan chính phủ hoặc các nhóm lợi ích có tổ chức. Các dạng tiếp xúc mà các nhà lập pháp nhận được phụ thuộc vào vị thế của họ. Ví dụ, vị thế trong bầu cử của họ càng dễ bị ảnh hưởng thì họ càng ít chú ý tới các thông điệp lập pháp, và càng tăng cường liên hệ với dân chúng ở quê hương.

Mô hình của John Kingdon về các quyết định của các hạ nghị sĩ được dựa trên các cuộc phỏng vấn với các thành viên ngay sau khi họ bỏ phiếu về các vấn đề cụ thể.[54] Các nhà lập pháp thường không mấy khó khăn để đưa ra quyết định khi họ có niềm tin cá nhân vững chắc, hoặc khi các nhà lãnh đạo đảng và các nhóm lợi ích đều nhất trí và chỉ ra cùng một đường hướng. Nếu tất cả các nhân vật trong tầm nhìn của họ đều nhất trí, thì các thành viên hoạt động theo "phương thức nhất trí chung" trong khi ra quyết định. Các thành viên khác nổi lên như là những người đưa ra các gợi ý có ảnh hưởng lớn nhất, kế đến là các khu vực cử tri. Một nhà lập pháp đã nhận xét:

> Tôi nghĩ rằng các thành viên khác có ảnh hưởng rất lớn, và chúng tôi ghi nhận điều đó. Và tại sao họ lại có ảnh hưởng lớn? Tôi cho là bởi vì họ đã đưa ra sự phán xét đúng đắn, họ có kiến thức chuyên môn trong lĩnh vực này, và họ biết mình đang nói gì.[55]

Nếu các nghị sĩ đi chệch ra khỏi lập trường thống nhất mà những người gợi ý cho họ đã chỉ ra thì điều đó thường có nghĩa là họ đã làm theo lương tâm của chính họ. Cộng cả những lực lượng ngắn hạn này lại, Kingdon với mô hình của ông đã thành công trong việc dự đoán tới 90% các quyết định.

Các mô hình bỏ phiếu lập pháp dù tinh tế đến đâu cũng không thể bao trùm được tất cả các yếu tố có ảnh hưởng tới các quyết định. Cựu thượng nghị sĩ Thomas Eagleton, Đảng Dân chủ, bang Missouri, đã từng tuyên bố rằng "hai điều dối trá chính trị lớn nhất là: thứ nhất, cho rằng một thượng nghị sĩ không bao giờ tính tới các yếu tố chính trị phức tạp của một cuộc bỏ phiếu, và thứ hai, một sự

dối trá cũng gần như thế, là cho rằng điều duy nhất mà một thượng nghị sĩ quan tâm là hoạt động chính trị."[56] Để làm sáng tỏ chuỗi nhân quả liên quan tới việc ra quyết định tại Quốc hội thì cần phải có một mô hình hoàn hảo chứa đựng các động lực về nhân khẩu học, xã hội học, tâm lý học và chính trị. Các mô hình đơn giản hóa chắc chắn sẽ xác định được các thành tố quan trọng trong quyết định của các nhà lập pháp. Tuy nhiên, cũng như tất cả những ứng xử phức tạp của con người, những quyết định như vậy không thể được giải thích một cách hoàn toàn thỏa mãn.

Thương lượng lập pháp

Các nhà lập pháp thường quyết định vô số vấn đề, trong những khoảng thời gian tương đối ngắn, thường là với thông tin không đầy đủ. Thứ nhất, mỗi nhà lập pháp có thông tin và những mục tiêu riêng biệt, đôi khi còn mâu thuẫn nhau. Thứ hai, bất kể mục tiêu của họ là gì và mức độ thông tin của họ đến đâu thì mỗi thành viên của cơ quan lập pháp đều chỉ bỏ một lá phiếu và nhờ nó tác động tới kết quả.[57]

Một thực trạng các công việc như vậy - các mục tiêu khác nhau và ảnh hưởng bị phân tán trên một phạm vi rộng - là rất mạo hiểm. Xung đột có thể bùng lên ngoài sự kiểm soát nếu như các mục tiêu chính sách tranh chấp không được đáp ứng thoả đáng. Mặt khác, sự bế tắc cũng là mối đe dọa thường xuyên, khi mà các lực lượng không thể cưỡng lại được trở nên mâu thuẫn với các mục tiêu không thể thay đổi. Để vượt qua được tình huống khó xử như thế, các thành viên phải vận dụng các cuộc vận động chính trị: nghĩa là họ phải đánh đổi các mục tiêu và các nguồn lực để đạt được kết quả. Không còn nghi ngờ gì nữa, lúc đó Quốc hội "là một hệ thống gây ảnh hưởng trong đó thương lượng và trao đổi chiếm ưu thế."[58]

Thương lượng ngầm và thương lượng công khai

Thương lượng là một thuật ngữ chung để chỉ một số kiểu ứng xử có liên quan. Trong từng trường hợp, một sự trao đổi diễn ra: các mục tiêu hoặc nguồn lực được chuyển từ tay của một người thương lượng để đổi lấy những mục tiêu hay nguồn lực khác mà người đó coi là có giá trị. Các cuộc thương lượng có thể ngấm ngầm hoặc công khai.

Thương lượng ngầm xảy ra khi các nhà lập pháp thực hiện những hành động nhằm khơi dậy những phản ứng nhất định từ những người khác, mặc dù không một cuộc đàm phán nào có thể xảy ra. Ví dụ, các nhà lập pháp có thể đưa ra một dự luật hoặc bảo trợ cho các cuộc điều trần bởi vì họ cho rằng không phải dự luật đó sẽ được thông qua, mà vì họ hy vọng hành động đó sẽ thúc đẩy những người khác - có thể là một quan chức thuộc nhánh hành pháp hay một chủ tịch ủy ban có thẩm quyền lớn hơn đối với vấn đề - có hành động đối với vấn đề đó. Hoặc các nhà quản lý một dự luật có thể chấp thuận một sự sửa đổi gây tranh cãi, khi họ biết rõ rằng điều khoản gây tranh cãi đó sẽ bị ngưng lại tại viện khác hoặc tại hội nghị. Đây là những ví dụ về cái gọi là luật về những phản ứng được thấy trước.[59]

Một dạng thương lượng ngầm khác xảy ra khi các nhà lập pháp tìm thấy hoặc chấp thuận những phán xét của các đồng sự có kiến thức chuyên môn về một vấn đề nào đó, với hy vọng rằng tình huống này sẽ được đảo ngược trong tương lai. Cái được mua bán ở đây là thông tin. Thượng nghị sĩ Carl Levin, Đảng Dân chủ, bang Michigan, đã nói về Sam Nunn - cựu thượng nghị sĩ của bang Georgia và lúc đó là Chủ tịch Ủy ban Các lực lượng vũ trang, rằng "Ông hiểu rõ chủ đề mà ông đang nói tới hơn bất kỳ một người nào khác tại thời điểm ông bắt đầu nói về nó."[60] Sự trao đổi không chỉ giúp bên nhận tiết kiệm thời gian và tránh rắc rối khi nắm bắt vấn đề, mà còn có thể tạo ra một "vỏ bọc" đáng tin cậy để biện hộ cho cuộc bỏ phiếu. Trong các cuộc tranh cãi về cải cách thuế năm 1986, Bill Bradley, bấy giờ là thượng nghị sĩ thuộc Đảng Dân chủ đến từ New Jersey, một nhà tiên phong đã dành cho các thành viên thuộc tất cả các loại ý thức hệ sự hướng dẫn đối với các vấn đề về thuế. Khi Charles E. Grassley, một đảng viên Cộng hòa bảo thủ bang Iowa, đưa ra quyết định về chính sách thuế, ông đã nói rằng lúc nào cũng có "một yếu tố khác cần xem xét: đó là Bradley đã nhìn nhận vấn đề này như thế nào?"[61] Như chúng ta đã thấy, trao đổi với nhau các gợi ý về bỏ phiếu có thể được coi là đặc trưng ở cả hai viện.

Thương lượng công khai cũng có một số hình thức. Để đạt được các thỏa hiệp, các nhà lập pháp đã nhất trí phân tách các khác biệt của họ. Các thoả hiệp dễ thực hiện đối với các dự luật có các yếu tố định lượng có thể điều chỉnh dễ dàng theo hướng lên hoặc xuống,

ví dụ, các mức độ tài trợ hay các tiêu chuẩn để có thể đủ tư cách. Cũng có thể có thoả hiệp về nội dung. Ví dụ, các thành viên ủng hộ một chương trình mới quan trọng và các thành viên phản đối bất kỳ một chương trình nào, có thể cùng nhất trí về một dự án mang tính thử nghiệm trong hai năm để kiểm tra ý tưởng đó.

"Bạn không thể làm luật nếu không có khả năng thoả hiệp", thượng nghị sĩ Alan Simpson, Đảng Cộng hòa, bang Wyoming, về hưu năm 1996, đã tuyên bố bằng những lời lẽ khó chịu đối với một số thành viên mới đang sẵn sàng chiến đấu trong đảng của ông. Ông minh họa quan điểm của mình bằng câu chuyện dưới đây, từ Quốc hội khoá 104:

> Về một dự luật gần đây, tôi đi đến chỗ các thành viên bảo thủ của Hạ viện và nói: "Đây là cái mà tôi đang làm. Tôi có sáu thượng nghị sĩ, và họ sẽ biểu quyết ở mức này, nếu lần tới các ông tiến xa hơn nữa thì họ sẽ không còn ở đó". Vì vậy, thượng nghị sĩ Larry Craig, Đảng Cộng hòa, bang Idaho, và tôi đã đưa ra dự luật phi thường này, và họ nói: "Chúng tôi muốn các anh phải có thêm phiếu nữa". Còn chúng tôi nói: "Chúng tôi không còn phiếu nào nữa". Tại cuộc biểu quyết tiếp theo về dự luật này, chúng tôi đã mất sáu phiếu. Sau đó họ đã bước vào và nói: "Chúng ta có thể sẽ làm tiêu tan hết tất cả mọi thứ" .... Và họ đã không được gì cả.[42]

Bài học ở đây là không thể tránh khỏi sự thoả hiệp trong quá trình lập pháp; những người không sẵn lòng đưa ra lý do chắc chắn sẽ thất bại.

Đánh đổi

Đánh đổi là sự thương lượng trong đó các đảng phái đánh đổi sự ủng hộ sao cho mỗi đảng có thể đạt được mục tiêu của mình. Thuật ngữ này ra đời từ thế kỷ XIX, khi những người hàng xóm giúp nhau lăn những khúc gỗ và xếp thành đống để làm củi. Dưới hình thức dễ nhận thấy nhất, việc giao dịch được bao hàm trong sự ban hành "một cái gì đó cho tất cả mọi người" - được biết như là "tảng thịt lợn" (tiền của chính phủ rót cho địa phương để giành phiếu bầu) - về các vấn đề như các công trình công cộng, hệ thống thuế nhiều bậc, hoặc thuế quan và thương mại. Mô tả kiểu đánh đổi cổ điển này, Edward J. Derwinski, cựu hạ nghị sĩ thuộc Đảng Cộng

hòa, bang Illinois đã giải thích bằng cách nào cứ năm năm một lần, 2 triệu nông dân của cả nước cùng nhau tạo thành một liên minh đa số để thông qua dự luật về nông nghiệp, bao gồm một rổ những hỗ trợ giá cả, các khoản trợ cấp diện tích và các thoả thuận tiếp thị:

> Những gì mà những nông dân làm là rất thú vị. Dân nông nghiệp ở vùng Bắc Carolina (nơi nông nghiệp nghĩa là thuốc lá) đã thảo luận về những khó khăn của họ với đại diện của những người trồng lúa ở Arkansas hoặc California. Những người trồng củ cải đường ở Minnesota và các nhóm lợi ích mía đường ở Louisiana và Hawaii, và những người trồng lúa mì, ngô và đậu nành cùng các nhà sản xuất khác đã tập trung lại thành một đại gia đình hạnh phúc để bảo đảm rằng sẽ luôn có một khoản trợ cấp đối với mỗi hàng hoá. Cộng tất cả lại với nhau thì họ có ít nhất 218 người ủng hộ ở Hạ viện và 51 người ở Thượng viện. Một người ủng hộ trợ cấp cho thuốc lá nghiễm nhiên trở thành người ủng hộ trợ cấp ngành lúa mì, hoặc hạn ngạch đường, hoặc trợ cấp ngành đậu nành, hoặc bất cứ một ngành nào khác tiếp theo.[43]

Một trong số những thành tựu đánh đổi thành công nhất trong dự luật về nông trại là chương trình phiếu lương thực. Nó đã tập hợp những người vận động hành lang nông nghiệp đang mong muốn kích thích sự phát triển của thị trường nông nghiệp, và các nhóm lợi ích phúc lợi đô thị muốn nuôi dưỡng những người có thu nhập thấp. Các nhà lập pháp thiên về vấn đề môi trường cũng đã bị quyến rũ đến với dự luật về nông trại bởi vì các khoản trợ cấp được gắn liền với việc sử dụng đất một cách thận trọng. Sự đánh đổi này đã chứng minh được tính bao quát cũng như tính lâu bền của nó. Vào năm 1998, một bản báo cáo hội nghị nông nghiệp Thượng - Hạ viện đã bao gồm cả một điều khoản bảo hiểm mùa màng cho nông dân và một điều khoản khôi phục lại chế độ tem lương thực cho khoảng 1/4 triệu người nhập cư đã bị mất khoản tem phiếu này trong đợt kiểm tra phúc lợi năm 1996. Các nhà lãnh đạo Đảng Dân chủ Hạ viện đã quyết định loại bỏ điều khoản về tem phiếu lương thực ra khỏi bản thoả thuận - một động thái được coi là để làm vừa lòng những người bảo thủ. Nguyên tắc tranh cãi đã bị đánh bại hoàn toàn bởi một liên minh nông thôn - thành thị gồm 98 đảng viên Cộng hòa và 190 đảng viên Dân chủ. "Cố gắng

áp dụng thủ tục để sửa đổi một bản báo cáo của hội nghị được sự ủng hộ nhiệt tình của cả hai đảng như vậy là sai lầm", hạ nghị sĩ Lincoln Diaz-Balart, Đảng Cộng hòa, bang Florida, đã phát biểu như vậy."Sau cuộc bỏ phiếu ngày hôm nay, sẽ không còn gì đáng nghi ngờ về chương trình phiếu lương thực nữa."[64]

Đứng ở cấp độ cá nhân, đánh đổi sẽ thu hút cá nhân các nhà lập pháp đến với sản phẩm lập pháp hoàn chỉnh bằng cách chấp nhận (hoặc dự đoán trước) những lợi ích đặc biệt, những đề nghị, hoặc những sửa đổi của họ. Khi được hỏi bằng cách nào ông đã thu thập được đa số phiếu cho một đề xuất mới, thượng nghị sĩ đã quá cố Henry "Scoop" Jackson, Đảng Dân chủ, bang Washington, đã trả lời đại ý như sau: "Maggie nói rằng ông đã nói chuyện với Russell, và Tom đã hứa điều này nếu như tôi ủng hộ ông ấy về đề nghị sửa đổi của Ed, còn Mike thì nợ tôi vì năm ngoái tôi đã ủng hộ dự luật của Pete."[65] Những sự trao đổi có đi có lại như vậy đặc biệt lan tràn ở Thượng viện vì đây là nơi bị chi phối bởi các cá nhân. Những người bảo trợ một dự luật tại Thượng viện thường phải xoa dịu phần lớn hoặc tất cả các nhà lập pháp có liên quan để có cơ hội đem dự luật ra nghị trường.

Những nhà làm luật tham gia vào hoặc được hưởng lợi ích từ một sự đánh đổi thường được chờ đợi là sẽ ủng hộ gói cuối cùng bất kể gói đó là gì. Một đánh đổi có sự tham gia của nhiều thành viên thường rất khó ngăn chặn. "Đó không phải là một hệ thống trừng phạt. Đó là một hệ thống tưởng thưởng", Bill Frenzel, Đảng Cộng hòa, bang Minnesota, cựu hạ nghị sĩ, đã giải thích như thế về quá trình dự thảo luật thuế ở Hạ viện.[66] Dự luật vận tải năm 1998, chủ yếu được đề xướng bởi Chủ tịch Ủy ban Giao thông vận tải của Hạ viện, ông Bud Shuster, Đảng Cộng hòa, bang Pennsylvania, bao gồm quá nhiều các dự án về đường cao tốc cũng như về các nút giao thông ở quá nhiều quận quê hương của các nghị sĩ, đến nỗi không thể ngăn chặn được, bất chấp thực tế rằng nó sẽ làm sai lệch những con số ngân sách so với ban đầu.

Tuy nhiên, những hạn chế tài khoá từ năm 1980 đã làm thay đổi mục đích của sự đánh đổi. Trong một môi trường tài chính thù địch thì sự đánh đổi thường nhằm mục đích cào bằng những mất mát hơn là phân phối phần thưởng. Các dự luật có phạm vi rộng - ủy quyền, các dự luật thuế, các nghị quyết tiếp nối, và các nghị quyết

về ngân sách - có thể bao gồm rất nhiều điều khoản không phải là tối ưu, nhiều trong số đó sẽ thất bại nếu như được biểu quyết riêng rẽ. Những sự đánh đổi tiêu cực như vậy sẽ cho phép các nhà lập pháp có thể ủng hộ dự luật, bởi "đó là giao dịch tốt nhất mà chúng ta có thể có". Nói cách khác, các thành viên có thể chấp thuận rủi ro đối với các chương trình mà họ ủng hộ chừng nào mà họ thấy chắc chắn rằng tất cả mọi người khác "đang gánh đòn của họ" thông qua sự cắt giảm hoặc thông qua các thể thức toàn diện nhằm hạn chế các chương trình hoặc các lợi ích khác. Thượng nghị sĩ Mark O. Hatfield, Đảng Cộng hòa, bang Oregon, cựu Chủ tịch Ủy ban Phân bổ ngân sách đã giải thích rằng ông "đã bịt mũi lại và làm một số công việc nhất định ở đây nhằm mục đích là làm cho xong việc, nhưng chắc chắn không phải với lòng nhiệt tình hoặc bất kỳ điều gì khác ngoài việc nhận ra rằng chúng tôi đang làm mọi việc trong tình trạng khẩn cấp."[67]

Trong một thời gian có khó khăn về tài chính, các nhà lập pháp có ít cơ hội hơn để đòi hỏi tín dụng tài trợ cho các chương trình mới hoặc có được khoản tài trợ bổ sung. Việc tránh đổ lỗi có thể thay thế việc yêu sách tín dụng như một mục tiêu lập pháp, và kết quả là những cuộc đánh đổi đảo ngược nhiều mục đích này.[68] Ngoài ý nghĩa chính trị, đánh đổi có thể có những ưu điểm về mặt chính sách. Douglas Arnold đã nhận xét:

> Có thể rút ra từ chỉ một liên minh ô dù một loạt các chương trình, mỗi chương trình đều nhằm vào mục tiêu là vốn theo nhu cầu. Các quận có nhu cầu bức xúc nhất khi đó sẽ nhận được những lợi ích đáng kể, còn những quận ở vị trí thứ yếu sẽ chẳng nhận được gì.[69]

Tuy nhiên, việc đánh đổi có thể làm cho các chương trình mục tiêu trên diện hẹp trở thành những chương trình có quy mô lớn hơn. Trong việc đàm phán để thông qua hai dự luật có tính ưu tiên cao - về giảm tội phạm và về quân đoàn phục vụ quốc gia - chính quyền Clinton đã phải phân tán lợi ích trên một phạm vi quá rộng lớn, vì thế hiệu lực của các dự luật này đã bị suy giảm nghiêm trọng. Dự luật hình sự năm 1994 đã cung cấp thêm 100.000 sĩ quan cảnh sát trên khắp các đường phố trong cả nước, tuy nhiên nó lại rơi vào tình trạng kém hiệu lực hơn do việc rải vốn trên toàn quốc mà không tập trung ở những vùng có tỷ lệ tội phạm cao hay những

khu đô thị cổ. Tương tự như vậy, các nguồn quỹ dành cho chương trình quân đoàn Mỹ bị rải quá mỏng trên quá nhiều địa bàn nên không thể thành công.[70]

Trong một cuộc đánh đổi về khía cạnh thời gian, các thành viên nhất trí ủng hộ một dự luật để đổi lấy một sự ủng hộ sau đó đối với một dự luật khác. Đôi khi việc đánh đổi sẽ chỉ rõ một cuộc đổi chác, song đôi khi nó cũng được bỏ ngỏ cho tới khi người cần trao đổi quyết định đứng ra kêu gọi. Đó là lý do tại sao Tổng thống Bill Clinton đã thất bại trong việc thông qua dự luật về quyền đàm phán thương mại "tốc hành" vào cuối năm 1997. Bốn năm trước, Clinton đã giành chiến thắng sát nút đối với Hiệp định Thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA) nhờ việc hứa tạo điều kiện thuận lợi cho các chương trình của Đảng Dân chủ, theo đó giúp đỡ các công nhân và các ngành công nghiệp bị ảnh hưởng bởi thương mại tự do; hiện nay, các thành viên phàn nàn rằng các cuộc mặc cả này đã không được thực hiện. Hạ nghị sĩ Xavier Becerra, Đảng Dân chủ, bang California, đã giải thích: "Tôi là một trong số những người chống lại NAFTA, và tôi đã đem lại cho tổng thống lợi ích của sự nghi ngờ". Clinton đã cam kết sẽ thương lượng những thoả thuận phụ nhằm bảo vệ những người lao động và bảo vệ môi trường. "Việc thực thi các đề xuất đó đã thất bại hoàn toàn."[71]

Trong một cuộc đánh đổi đi kèm với các khoản thanh toán ngoài lề, sự ủng hộ được đổi lấy những lợi ích về một vấn đề không liên quan, ví dụ, một dự án của liên bang dành cho tiểu bang hoặc cho quận, một sự phân bổ vào ủy ban tốt hơn, thành phần của một hội nghị quan trọng, hoặc quyền được lui tới Nhà Trắng. Các quan chức của Nhà Trắng là những người rất rành những mánh khoé như vậy. Trong cuộc tranh cãi năm 1997 đã đề cập ở trên về thẩm quyền thương mại tốc hành, đoạn trao đổi dưới đây đã xảy ra tại nghị trường Hạ viện giữa Robert L. Livingston (lúc đó là Chủ tịch Ủy ban Phân bổ ngân sách) và một thành viên thiểu số cấp cao của ông, hạ nghị sĩ David R. Obey, Đảng Dân chủ, bang Wisconsin:

> Ông OBEY: Liệu ông ta, hạ nghị sĩ đó, biết được có bao nhiêu cái cầu mà tổng thống đã hứa ngày hôm nay cho vụ biểu quyết về thương mại tốc hành không?

Ông LIVINGTON: Ông ta vẫn chưa nắm được các thông tin về việc đó.[72]

Mặc dù các lợi ích bên lề của việc mặc cả thường không quan trọng hoặc chỉ hạn chế trong phạm vi hẹp, song đối với nhiều trường hợp thì những khoản chi trả đó lại giúp các thành viên có thể đạt được những mục tiêu quan trọng khác.

Chiến lược mặc cả

Liệu có các giới hạn đối với việc đàm phán hay không? Theo lý thuyết mặc cả thì những người bảo trợ cho một dự luật sẽ chỉ chịu nhường bước trước những vấn đề mà họ bắt buộc phải giành được đa số người ủng hộ. Theo "nguyên tắc quy mô" này thì một liên minh giành chiến thắng tối thiểu thường xảy ra trong những tình huống mặc cả lập pháp lý tưởng, đó là khi những người mặc cả hành động một cách hợp lý và với thông tin hoàn hảo.[73] Khi kể lại việc đếm phiếu tỉ mỉ của lãnh tụ phe đa số tại Thượng viện - ông Lyndon Johnson - trước một cuộc chiến tại nghị trường, nhà khoa học chính trị John G. Stewart đã kết luận: "Và một khi đã đếm đủ một đa số phiếu cần thiết, Johnson sẽ ít khi nỗ lực để tăng thêm con số đó: tại sao lại phải chi thêm các nguồn lực hạn hẹp dành cho thương lượng có thể cần cho việc chiến thắng trong các cuộc chiến tương lai?"[74]

Tuy nhiên, phần lớn các nhà chiến lược về lập pháp lại thiếu các kỹ năng xuất sắc của Johnson. Tính không chắc chắn của kết quả khiến họ phải thu xếp không chỉ là một đa số đơn giản những người ủng hộ. Hơn nữa, có nhiều điểm trong quá trình lập pháp đòi hỏi phải có đại đa số phiếu, ví dụ, trong việc bỏ phiếu về những sửa đổi liên quan tới hiến pháp, các quyền phủ quyết quan trọng hơn cả, hoặc trong lúc chấm dứt những người cản trở việc thông qua một dự luật tại Thượng viện. Do vậy, không có gì đáng ngạc nhiên khi những liên minh giành thắng lợi tối thiểu không phải là những sự kiện điển hình ở Quốc hội, thậm chí cả trong phe đa số ở Hạ viện.[75] Tuy vậy, quy mô của khối liên minh là điểm nút của chiến lược lập pháp. Các nhà đàm phán thường hay phải đối mặt với những tình huống khó xử như phải dàn xếp các vấn đề của họ trên một phạm vi rộng hoặc hẹp như thế nào, và họ sẽ phải nhượng bộ bao nhiêu lần để có thể bảo đảm dự luật sẽ được thông qua.

Kết luận

Để cho cuộc mặc cả có thể diễn ra, các bên tham gia phải thông hiểu ở mức hợp lý những ý định và những hành động có thể xảy ra trong tương lai của nhau. Hãy nghe thượng nghị sĩ Simpson, một đảng viên bảo thủ của Đảng Cộng hòa, mô tả về đồng sự của ông thuộc Đảng Dân chủ có khuynh hướng tự do, thượng nghị sĩ Kennedy:

> Nếu tôi nói với mọi người ở Wyoming rằng tôi tin Ted Kennedy, họ sẽ nói rằng: "Ông đúng là một thằng ngốc". Nhưng điều đó chỉ có nghĩa là bạn đã làm việc với ông ấy được 17 năm. Và khi bạn nói rằng: "Ted, chúng ta sẽ làm gì với việc nhập cư hợp pháp và hệ thống ưu đãi gia đình cũng như vấn đề di cư hàng loạt?", ông trả lời: "Anh nói đúng, và đây là tất cả những gì tôi có thể làm được". ... Ông ấy chưa bao giờ đấu lại tôi, tuy nhiên, lý luận của ông và tôi hoàn toàn khác nhau.[76]

Để thương lượng thành công, các thành viên tham gia phải nhất trí với việc mong muốn có một sản phẩm luật pháp. Điều đó có nghĩa là những lợi ích của việc đạt được các quyết định phải vượt quá giá trị của thất bại nếu làm như vậy. Trong hầu hết các trường hợp – có bất đồng sâu sắc, hay sự chống đối có dự tính – một tỷ lệ chi phí và lợi ích chính trị tiêu cực không hề tạo ra một hành động nào cả: hàng ngàn đề xuất luật đã không được thông qua. Trong các trường hợp khác, các chính trị gia có thể chọn một quá trình bất đồng chiến lược, mà John B. Gilmour đã mô tả như "nỗ lực của các chính trị gia để tránh đạt được một thoả thuận khi thoả hiệp đó có thể làm những người ủng hộ xa lánh, phương hại đến triển vọng của họ trong các cuộc bầu cử sắp tới, hay cản trở việc đạt được một thỏa hiệp tốt hơn trong tương lai." Rõ ràng, những chiến lược như vậy đã được hình thành trong những cấu trúc chính trị phân tán của chúng ta. Kết quả là thường xuất hiện thêm những sự bế tắc.

Tuy nhiên, những công việc lập pháp phụ thuộc vào giả thiết rằng nhất là những vấn đề cấp bách đang được quan tâm, các nhà thương lượng thường thích có một vài kiểu kết quả mới hơn là không có gì cả. Đặc biệt, đối với những trường hợp đang gặp bế tắc hay đang gây nguy hiểm cho vai trò của chính phủ nếu nó

không chấp thuận – sự tái ủy quyền, phân bổ, điều chỉnh nợ và những vấn đề khác.

Hậu quả lớn nhất của việc không hành động là đóng cửa chính phủ. Từ năm 1981, cuộc đối đầu về mặt ngân sách giữa hai ngành hành pháp và lập pháp do hai đảng chính trị khác nhau điều khiển đã buộc chính phủ tạm thời ở trong tình trạng không có ngân sách hoạt động trong khoảng 16 lần. Tình trạng "lỗ hổng kinh phí" này thường kéo dài một vài tiếng đồng hồ hoặc vài ngày, nhưng trong mùa đông năm 1995 - 1996, sự bế tắc giữa Nhà Trắng của ông Clinton và phe Cộng hòa chiếm đa số trong Quốc hội đã gây ra những hậu quả nghiêm trọng. Khi các bên nhận ra cái giá của sự leo thang hành động của mình, công việc mặc cả lại bắt đầu; song sự khai thông bế tắc trong công việc mặc cả phản ánh sự chia rẽ chính trị sâu sắc.

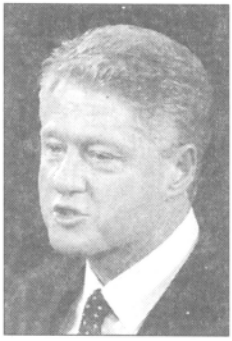
Sự mặc cả không chỉ được phản ánh trong thực chất của công việc lập pháp, mà còn được phản ánh trong nhiều đặc tính của quá trình lập pháp – trì hoãn, gây rắc rối, thoả hiệp và những hình thức như chuyên biệt hoá và tương hỗ qua lại. Không có gì phóng đại khi nói rằng mặc cả là đặc trưng phổ biến của đời sống lập pháp. Sự mặc cả trong lập pháp đã hình thành nên đặc trưng của các dự luật, các nghị quyết và các hình thức hoạch định chính sách khác của Quốc hội. Đó chính là một khía cạnh nữa trong mối liên hệ và xung đột giữa hai Quốc hội - Quốc hội của những mong muốn cá nhân và Quốc hội của các quyết định có lựa chọn.

Phần 4

Quá trình hoạch định chính sách và sự thay đổi trong hai Quốc hội



Tổng thống và Quốc hội. Trong thời kỳ có vụ bê bối và luận tội, Tổng thống Bill Clinton (ảnh nhỏ) đưa ra bức thông điệp Liên bang vào tháng Một 1999. Đầu tháng này, hạ nghị sĩ Henry J.Hyde, đảng viên Cộng hòa, bang Illinois (ảnh trên, bên phải), cùng với lãnh đạo Ủy ban Bồi thẩm Hạ viện Thomas E. Mooney và các nhà lãnh đạo Hạ viện khác, đang đi tới Thượng viện để đưa ra hai điều khoản luận tội Tổng thống. Cả hai điều khoản này sau đó đã bị bác bỏ. Khi đảng đã được củng cố, lãnh đạo phái Dân chủ của Hạ viện Richard A. Gephardt (bang Montana), ảnh dưới, lãnh đạo các đồng nghiệp trong đảng bên ngoài Đồi Capitol chống lại lời luận tội do Đảng Cộng hòa chủ xướng.





10

Quốc hội và tổng thống

"Chúng tôi sẽ tạo dựng một hệ thống phòng thủ tên lửa quốc gia, chính sách chính thức của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ, mà không cần đến sự ủng hộ của chính quyền Clinton," Curt Weldon, Đảng Cộng hòa, bang Pennsylvania, Chủ tịch Tiểu ban Các lực lượng vũ trang Hạ viện về lĩnh vực phát triển và nghiên cứu quân sự đã tuyên bố như vậy.[1] Các nghị sĩ Cộng hòa đã ủng hộ việc triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa quốc gia từ thời Tổng thống Ronald Reagan khi ông này lần đầu tiên đưa ra đề nghị triển khai hệ thống lá chắn phòng thủ tên lửa mang tên "Chiến tranh các vì sao." Nhà Trắng đã đe dọa phủ quyết dự luật phòng thủ tên lửa này. Tổng thống Clinton cho biết ông chưa đưa ra quyết định về vấn đề triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa trước tháng Sáu 2000. Chính quyền sẽ phải xác định chi phí, những nghiên cứu khả thi về công nghệ và ảnh hưởng của nó đến các hiệp ước cắt giảm vũ khí, cũng như tầm quan trọng của những đe dọa về một cuộc tấn công bằng tên lửa đến từ những quốc gia đối nghịch như Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên hay Nga. Tổng thống đã rút lại lời đe dọa phủ quyết sau khi Thượng viện chấp thuận đưa ra các cam kết rằng việc triển khai phải dựa vào tính khả thi về công nghệ song song với các cuộc đàm phán với Nga về việc cắt giảm các loại vũ khí hạt nhân.[2]

Những căng thẳng giữa hai ngành lập pháp và hành pháp là không thể tránh khỏi. Mỗi nhánh có cơ cấu, chức năng, phục vụ đối tượng cử tri và nhiệm kỳ khác nhau, vì vậy họ luôn phê phán đặc quyền của nhau. Các quan chức của ngành hành pháp thì xem Quốc hội như một cơ quan hoạt động thiếu hiệu quả và chỉ chuyên quấy rối. Trong khi đó các nhà lập pháp lại quan niệm rằng ngành hành pháp có thiên hướng kiêu ngạo và chuyên chế. Thường thì những khi có mâu thuẫn gay gắt, báo chí lại ví von mô tả sự xung đột giữa hai ngành như là "trận chiến trên sông Potomac."

Nhưng rồi ngày nào cũng vậy, Quốc hội và tổng thống lại phải

ngồi vào bàn để làm việc với nhau. Kể cả khi mối quan hệ giữa họ mang tính thù nghịch hay hòa hoãn thì các dự luật vẫn được thông qua và được tổng thống ký để có thể trở thành luật, các quan chức do tổng thống bổ nhiệm vẫn được Thượng viện phê chuẩn. Ngân sách rốt cục vẫn được chuẩn chi và bộ máy chính phủ vẫn cứ hoạt động. Sự hợp tác thiết yếu này diễn ra ngay cả khi Nhà Trắng và Đồi Capitol bị chia rẽ giữa hai đảng lớn. Mặc dù vậy, cựu Tổng thống Carter và cả ông Clinton ngay trong hai năm của nhiệm kỳ đầu phần nào đã thấm thía rằng sự kiểm soát lưỡng đảng không bao giờ bảo đảm cho một tiếng nói đồng nhất. Còn học giả David Mayhew thì cho rằng điều đó không ảnh hưởng nhiều lắm đến quá trình soạn thảo luật và tiến hành các cuộc điều tra.[3]

Xung đột giữa Quốc hội và tổng thống là di sản của hệ thống tam quyền phân lập, kiểm soát và đối trọng quyền lực lẫn nhau. Những nhà khai quốc hy vọng sự sắp xếp của họ sẽ dần được điều chỉnh để đi đến chỗ hai ngành có những quyền hạn hợp lý. Các hình mẫu của hai ngành trong lịch sử cũng đã từng đi chệch hướng quá xa so với ban đầu. Hai ngành này đã cùng hợp tác với nhau kể từ những ngày đầu của chính sách New Freedom (1913-1916) mang tính tiến bộ của Woodrow Wilson, trong chính sách New Deal (1933-1937), trong Chiến tranh thế giới thứ hai (1941-1945) và trong những năm có chương trình Đại Xã hội ngắn ngủi sau vụ ám sát Tổng thống Kennedy (1964-1965), rồi thời kỳ đặt niềm tin vào "Chủ nghĩa kinh tế Reagan" trong năm đầu tiên nhiệm kỳ của Tổng thống Reagan (1981). Thời gian còn lại hầu như hai ngành đã xung đột khốc liệt: trong nhiệm kỳ thứ hai của Tổng thống Woodrow Wilson (1919-1921); sau năm 1937 đối với nhiệm kỳ của Tổng thống Franklin Roosevelt, sau năm 1966 trong nhiệm kỳ Tổng thống Lyndon B. Johnson, và hầu hết phần còn lại của các Tổng thống Richard Nixon, Reagan và George Bush.[4]

Khi tổng thống trong vai trò Nhà lập pháp

Các tổng thống đôi khi vẫn được gọi là "Chủ tịch Quốc hội", do sự quan tâm sát sao đến những quyết định của Quốc hội. Điều II, Khoản 3 của Hiến pháp quy định tổng thống thỉnh thoảng "phải cung cấp thông tin cho Quốc hội về tình hình liên bang, gợi ý những biện pháp mà ông thấy cần thiết và có lợi." (Ngày nay điều

này diễn ra hằng năm vào giờ cao điểm trên truyền hình). Ngay sau khi đọc Thông điệp về tình hình liên bang, tổng thống sẽ gửi đến cho Quốc hội "các dự thảo hành chính" của ông. Bằng việc mở rộng các danh mục mà tổng thống yêu cầu - ví dụ như một ngân sách hàng năm và các báo cáo về tình hình kinh tế, để Quốc hội phải quan tâm hơn đến những gì ông đã đề cập. Các cuộc khủng hoảng, sự suy tính đảng phái, và sự kỳ vọng của công chúng, tất cả những yếu tố đó làm cho tổng thống có một vai trò quan trọng hơn trong các quyết định mà Quốc hội đưa ra. Hơn nữa, quyền phủ quyết mà Hiến pháp trao cho Tổng thống bảo đảm rằng các quan điểm của Nhà Trắng phải được lắng nghe, nếu không muốn nói là luôn được chú ý lắng nghe trên Đồi Capitol.

Khái niệm về một tổng thống có quyền lập pháp đã được phổ biến kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Từ đó đến nay, vai trò này đã được thiết chế hóa, được thể hiện không chỉ vì cá tính độc đáo của một vị tổng thống, một hoàn cảnh đặc biệt nào, mà chính là vì mọi người, trong đó có Quốc hội, báo chí, công chúng, trông đợi điều này.[5] Một số người cho rằng sự trông đợi này có thể là kết quả của việc thay đổi cách thức điều hành ở cấp độ quốc gia - hình mẫu mà trước đây trong thế kỷ XIX vẫn là một quốc hội mạnh, một tổng thống yếu.

Thiết lập một chương trình nghị sự

Ngay từ đầu, các tổng thống đã thiết lập cho Quốc hội một nghị trình làm việc ở nhiều cấp độ khác nhau. Quốc hội khoá đầu tiên "ngay lập tức tự nguyện giao phó quyền hành cho ngành hành pháp và họ đã phát hiện ra rằng [Bộ trưởng Tài chính Alexander] Hamilton lúc bấy giờ là một cá nhân làm việc rất tâm đầu ý hợp.[6] Hai thập kỷ sau đó (từ năm 1811 đến 1825), những sáng kiến trong công việc quốc gia đều do [Chủ tịch Hạ viện Henry] Clay và các đồng sự của ông trong Hạ viện đưa ra, chứ không phải là tổng thống.[7]

Sự lấn át trong việc quyết định chính sách quốc gia có thể luân chuyển từ ngành này sang ngành khác. Các tổng thống cứng rắn đôi khi vẫn làm nản lòng các nỗ lực của Quốc hội đang cố gắng xác định lại quyền hạn của ngành lập pháp. Các thời kỳ mà quyền lực của tổng thống nổi trội thường là theo sau kỷ nguyên mà Quốc hội vừa thắng thế.

Tổng thống Carter và Reagan. Các tổng thống gần đây vẫn đi theo nhiều hình mẫu khác nhau trong việc thiết lập nghị trình. Kiểm soát nghị trình là nét đặc trưng trong khuynh hướng lãnh đạo của Tổng thống Reagan ở năm đầu tiên của nhiệm kỳ. Ông đã khôn khéo giới hạn số lượng ưu tiên trong công việc lập pháp của mình. Hầu như chúng được tóm lược trong cái gọi là "Chủ nghĩa kinh tế Reagan" - cắt giảm thuế và chi tiêu - được đưa ra ngay lập tức sau khi ông thắng cử. Đây là thời kỳ được gọi là "tuần trăng mật chính trị" của ông Reagan và là thời kỳ mà khắp nơi người ta tiên đoán về một kỷ nguyên mới của sự thống trị thuộc về Đảng Cộng hòa. Reagan làm việc với Quốc hội một cách rất bài bản, nhằm tập trung sự ủng hộ và kêu gọi sự hậu thuẫn của dân chúng thông qua những bài phát biểu được trình bày trên truyền hình toàn quốc. Một thời gian sau, khi những lịch trình của ông dần bị tuột ra khỏi tầm kiểm soát, thì Quốc hội vẫn bị giới hạn trong một sân chơi. Nó buộc phải phản ứng lại, nhưng những lĩnh vực mà tổng thống khoanh vùng vẫn an toàn tuyệt đối, bao gồm thuế, chi phí quốc phòng và các vấn đề xã hội.

Trong khi đó Tổng thống Carter nhanh chóng chất đống nghị trình cho Quốc hội và không bao giờ đánh tín hiệu rõ ràng ưu tiên của ông là vấn đề gì. Và đã xảy ra ba hậu quả chính:

> Đầu tiên... sự nhập nhằng trong việc chuyển tải những vấn đề ưu tiên đến công chúng. Thay vì tìm kiếm sự ủng hộ cho hai hoặc ba vấn đề mang tính quốc gia quan trọng, thì chính quyền Carter vẫn cứ hoạt động phân tán trên một số lĩnh vực... Điều thứ hai và có lẽ quan trọng hơn, đó là thiếu những vấn đề ưu tiên cần giải quyết, có nghĩa là ông đã lãng phí không cần thiết một khoảng thời gian và năng lượng quý giá trong nhiệm kỳ tổng thống... Thứ ba, thiếu ưu tiên đã làm lẫn lộn các vấn đề của ông và Quốc hội. Sự hạn chế trong kỹ năng chính trị của Carter đã bị lãng phí trong một lịch trình đa dạng, trong khi đáng ra phải tập trung vào một ưu tiên chính.[8]

Tổng thống Bush. Sau gần tám năm thường xuyên trong tình trạng đối đầu giữa Reagan và Quốc hội, Tổng thống Bush đã ve vãn được cả phe Cộng hòa lẫn Dân chủ trong Quốc hội, để thiết lập một trạng thái mới, củng cố thêm mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp. Không như Reagan, người đã tạo ra tuần trăng mật

bằng việc giành được sự chấp thuận của Quốc hội đối với lịch trình kế hoạch kinh tế của ông, Bush rất chậm rãi trong những thay đổi chính sách cơ bản. Thậm chí ông kết hợp hai hay ba mục tiêu chính mà ông muốn hoàn thành. Nếu Carter chất đầy nghị trình cho Quốc hội thì George Bush lại rất thực tế.

Rõ ràng, những hoạch định chính sách của Tổng thống Bush khác xa với người tiền nhiệm của ông. Khi Reagan bước vào Nhà Trắng năm 1981 thì phe Cộng hòa đang chiếm đa số ở Thượng viện. Trong khi đó, Bush phải đối phó với phe Dân chủ đang kiểm soát cả hai viện. Hơn nữa Reagan bắt đầu nhiệm kỳ với mức thâm hụt chỉ có 10 tỷ USD, trong khi đó Bush phải gánh một khoản thâm hụt lên tới 100 tỷ USD. Cả hai nhân tố trên đều ảnh hưởng đến khả năng hoạch định chính sách của mỗi chính quyền.

Tuy nhiên, kết thúc bốn năm nhiệm kỳ của Bush, tổng thống và Quốc hội vẫn dậm chân tại chỗ trên nhiều vấn đề. Tỷ lệ thành công của Bush với Quốc hội được đánh giá là thấp nhất trong số các tổng thống trong vòng 40 năm trước đó. Mặc dù Bush đã đạt được một số thành công (như thông qua Đạo luật không khí sạch năm 1990 và giành được sự ủy quyền của Quốc hội trong Chiến tranh vùng Vịnh), nhưng triển vọng mối quan hệ hành pháp - lập pháp vẫn là công khai tố cáo lẫn nhau, cãi lộn và đối đầu. Không có gì ngạc nhiên khi chủ đề "sự bế tắc của chính phủ" đã bao trùm lên cuộc bầu cử năm 1992 giúp cho Clinton nghiễm nhiên trở thành ứng cử viên làm "tác nhân thay đổi."

Tổng thống Clinton. Sau 12 năm cầm quyền của phe Cộng hòa ở Nhà Trắng, giờ đây Clinton được bầu làm tổng thống với việc đảng của ông chiếm đa số trong Quốc hội. Clinton đã đưa ra một nghị trình đầy tham vọng và cam kết sẽ có những cải cách mạnh bạo trong việc điều hành chính phủ. Ông dự định sẽ "hoàn thành chương trình phúc lợi" để hoàn thiện lại hệ thống y tế quốc gia, thúc đẩy nền kinh tế phát triển và để kết thúc công việc thường lệ một cách như ý ở Washington. Nhưng rồi Clinton cũng sớm nhận ra những khó khăn khi phải tập trung vào một số vấn đề. Ông đã thận trọng tìm kiếm một mô hình thành công như của Tổng thống Reagan trong năm đầu của nhiệm kỳ, cố giới hạn nghị trình vào một vài vấn đề ưu tiên chính, tập hợp sự ủng hộ của công chúng cho những mục tiêu này, nhanh chóng tập trung phiếu trong Quốc

hội để thông qua các mục tiêu chủ yếu. Dần dần, các sự kiện bên ngoài và các vấn đề khác đã chiếm hết năng lượng, thời gian và các nguồn lực của Clinton. Thay vì một chương trình nghị sự tập trung, tổng thống tự thấy rằng, cũng như Carter, ông đang có một nghị trình khổng lồ. Như hai nhà báo đã từng mô tả: "Tổng thống Clinton hứa hẹn sẽ chiếu một luồng lade vào nền kinh tế. Nhưng 100 ngày đầu của chính quyền đã trôi qua chỉ thấy một ngọn đèn leo lét chiếu mà thôi. Cắt đi được khoản viện trợ cho Nga để dành cho các cơ quan trong nước và đưa quân đội đến Bôxnia để vãn hồi trật tự - đó là tất cả những gì mà chính quyền làm được."[9]

Mặc dù khởi đầu khó khăn nhưng cuối cùng Clinton cũng đã được hưởng tỷ lệ thành công khá cao trong việc thông qua được nhiều dự luật do đảng ông nắm đa số trong Quốc hội. Năm 1993, ông giành được sự ủng hộ trọn gói trong việc giảm thâm hụt, và Hiệp định Thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA) được thông qua. Ông cũng thành công trong việc thông qua Đạo luật về nghỉ ốm và gia đình. Đạo luật này đã từng bị các tổng thống thuộc Đảng Cộng hòa phủ quyết.

Tuy nhiên, năm tiếp theo thì hoàn toàn khác. Clinton tuyên bố rằng cải cách y tế là ưu tiên hàng đầu của ông. Ông cùng vợ, Hillary Rodham Clinton, dành hết sức lực cho mục tiêu này. Họ đã tạo ra một sự liên kết trong thời điểm mà niềm tin của công chúng vào chính phủ rất thấp. Một kế hoạch tham vọng nhằm tạo ra một hệ thống chăm sóc sức khỏe cho mọi người dân Mỹ. Cuối cùng thì hệ thống y tế của Clinton đã sụp đổ.[10] Theo Stanley Greenberg, người phụ trách thăm dò dư luận của tổng thống, thì kế hoạch cải cách hệ thống chăm sóc sức khỏe đã gắn hình ảnh của Clinton và Đảng Dân chủ, như là một đảng có xu hướng xây dựng một chính phủ quyền lực. Chính những nhận thức đó đã góp phần quan trọng vào thắng lợi to lớn của phe Cộng hòa trong cuộc bầu cử năm 1994.[11]

Những cuộc tranh luận về quan điểm của phe Cộng hòa trong Quốc hội khóa 104 (1995-1997) và vị Tổng thống thuộc Đảng Dân chủ đã hai lần buộc chính quyền liên bang phải tạm thời ngưng hoạt động vào cuối năm 1995 và đầu năm 1996. Phe Cộng hòa muốn cân bằng ngân sách trong vòng bảy năm (đưa ra đề nghị cắt giảm thâm hụt 1.000 tỷ USD trong thời kỳ đó), nhưng ông Clinton lại không đồng ý với quan điểm này. Cả hai bên đều đồng ý cắt

giảm chi tiêu để cân bằng ngân sách. Nhưng họ bất đồng sâu sắc trong việc làm thế nào để đạt những mục tiêu đó.

Khi cuộc bầu cử tháng Mười một 1996 sắp tới gần, và với việc người ta dường như đổ lỗi cho phe Cộng hòa, chứ không phải Tổng thống Clinton, về sự bế tắc đang diễn ra ở Washington, các lãnh đạo của phe này đã đồng ý hợp tác với Tổng thống để thông qua các dự luật quan trọng (ví dụ, về phúc lợi, cải cách y tế, tăng lương). Phe Cộng hòa không muốn bị phe Dân chủ tung ra chiến dịch chống lại họ với hình ảnh "một quốc hội vô dụng." Còn ông Clinton thì muốn chứng minh khả năng điều hành "từ cấp trung ương" và có thể làm việc với một phe đối lập kiểm soát Quốc hội. Cuối cùng, ông đã thành công, tái đắc cử với 49,2% số phiếu phổ thông so với 43% trong cuộc bầu cử năm 1992.

Clinton trở thành vị tổng thống đầu tiên của Đảng Dân chủ, kể từ thời Franklin D.Roosevelt, tiếp tục tái cử. Ông cũng trở thành tổng thống đầu tiên của phe Dân chủ phải đối mặt với phe Cộng hòa tại Quốc hội hơn hai năm. Về phần mình, phe Cộng hòa đã giành được việc kiểm soát Quốc hội liên tiếp lần đầu tiên kể từ thời kỳ 1927-1930 (xem Phụ lục A).

Trong khóa 105 của Quốc hội, cả hai ngành hành pháp và lập pháp đều không có được một ảnh hưởng chính trị hay một khối phiếu ủng hộ nào để có thể thông qua được các dự luật ưa thích của riêng họ. Do lo sợ rằng họ đã cố gắng quá nhiều, quá nhanh chóng trong Quốc hội khóa 104, phe Cộng hòa trong khóa 105 đã hành động rất thận trọng đối với công việc lập pháp; họ đợi cho Tổng thống Clinton hành động trước. Một trong những vấn đề đó là ngân sách. "Tháng Mười một 1996 chúng tôi quyết định đợi Bill Clinton gửi dự thảo ngân sách của ông ta sang Đồi Capitol", Chủ tịch Hội nghị GOP của Đảng Cộng hòa tại Hạ viện John A.Boehner, bang Ohio, đã cho biết như vậy.[12] Với việc Clinton và các lãnh đạo phe Cộng hòa nhìn chung đã đồng ý cân bằng ngân sách và giảm thiểu các hoạt động của chính phủ, họ thường kết thúc xung đột trên những vấn đề nhỏ để tập trung cho những điểm chung.[13] Về chương trình lập pháp của ông Clinton, một học giả đã nhận xét đó là "chính sách giống như mô hình của một cuộc chơi golf." Những cú vụt dài đã được thay thế bằng những cú đánh ngắn, ví dụ như việc thúc đẩy chương trình "V Chips" để ngăn chặn bạo lực trên các

chương trình truyền hình và ủng hộ việc học sinh mặc đồng phục. Tổng thống đã dành hầu hết nỗ lực của ông để ngăn cản các sáng kiến của phe Cộng hòa, mà không đi theo các mục tiêu của riêng mình."[14]

Bị Quốc hội cản trở trên những vấn đề như dự luật chống thuốc lá, các quyền của bệnh nhân và tài trợ cho xây dựng trường học, ông Clinton đã mở rộng việc sử dụng quyền hành pháp. Đưa ra các chỉ thị hành pháp - một kiểu lập pháp hành chính để thực thi các quyền mà Hiến pháp quy định cho ngành này, trong đó có việc bảo đảm các quy định cho ngành hành pháp thực sự là một công cụ ưa chuộng để tổng thống bỏ qua Quốc hội do phe Cộng hòa kiểm soát. Các tổng thống từ lâu đã sử dụng các chỉ thị hành pháp. Ví dụ như Harry S.Truman đã đưa ra một chỉ thị hành pháp để liên kết các lực lượng vũ trang. "Công thức của ông là đưa ra các giới hạn về quyền lực điều tiết của mình, ký vào các chỉ thị hành pháp và sử dụng các công cụ đơn phương khác để giành lấy các ưu tiên chính sách của mình khi Quốc hội không giải quyết nổi."[15] Nhằm đề cao tầm quan trọng của việc khóa cò súng, một đề nghị đang bị Quốc hội trì hoãn, Tổng thống Clinton đã ra chỉ thị hành pháp khóa cò súng an toàn trên các loại súng ngắn mới bán cho các nhân viên thi hành luật của liên bang.[16] Phe Cộng hòa trong Quốc hội đã phản đối cách "điều hành độc đoán" của Clinton.

Sau thủ tục luận tội kéo dài từ năm 1998 đến đầu năm 1999 - Clinton trở thành vị tổng thống đầu tiên bị Hạ viện luận tội, mặc dù được Thượng viện tuyên bố trắng án - câu hỏi được đặt ra là khi nào Nhà Trắng và phe Cộng hòa trong Quốc hội lại có thể làm việc với nhau. Chắc chắn là cả hai ngành đều có rất nhiều động cơ để hợp tác với nhau. Sau các cuộc bầu cử tháng Mười một 1998, phe Cộng hòa tại Hạ viện chiếm một đa số mong manh hơn và bị chia rẽ nội bộ, cộng thêm việc tân Chủ tịch Hạ viện Dennis Hastert cho biết là ông sẽ hợp tác chặt chẽ với phe Dân chủ trong việc thông qua các dự luật. Về phương diện bầu cử, phe Cộng hòa lo lắng rằng các cuộc thăm dò dư luận đã gắn họ với khẩu hiệu của một đảng chống Clinton chứ không hề có cương lĩnh gì rõ ràng. Họ sợ rằng các cuộc bầu cử vào tháng Mười một 2000 thậm chí có thể làm mất quyền đa số tại Quốc hội trừ phi họ đạt được một thành tích về lập pháp ấn tượng. Về phần mình, Tổng thống Clinton đã quan tâm

đến uy tín của mình sau vụ Monica Lewinsky khi làm việc về những vấn đề giáo dục, an sinh xã hội và y tế với phe Cộng hòa trong Quốc hội, đặc biệt là khi ngân sách thặng dư có thể dễ dàng xóa bỏ được các bất đồng. "Nếu phe Cộng hòa trong Quốc hội hợp tác với tổng thống để cho ra đời nhiều bộ luật có ý nghĩa, thì đó không những là tin vui cho mọi người, mà còn là thắng lợi của phe Cộng hòa", một cố vấn của phe Cộng hòa tại Hạ viện đã cho biết như vậy.[17]

Cả hai viện lập pháp đã nhanh chóng thông qua các dự luật được hai phe ủng hộ, như việc trả lương cho các quân nhân, linh động hơn cho các bang trong việc chi dùng ngân sách giáo dục của liên bang và hỗ trợ tích cực cho các vụ thiên tai trong cộng đồng. Tuy nhiên, trước mắt cả hai bên đều tập trung cao độ cho các cuộc bầu cử năm 2000, vì vậy sẽ có những sức ép bù trừ giảm đi sự hợp tác trong việc lập pháp. Mặc dù vị tổng thống "sắp mãn nhiệm" quan tâm đến việc tạo ra cho mình một hình ảnh tốt đẹp hơn sau vụ bị tiến hành thủ tục luận tội, nhưng ông Clinton cũng muốn Phó tổng thống Al Gore kế nhiệm ông tại Nhà Trắng và Đảng Dân chủ sẽ lại chiếm được đa số tại Quốc hội. Vì vậy, tiến tới cuộc bầu cử năm 2000, hai bên đều cân nhắc toan tính cách thức cả hai mục tiêu quan trọng này: Cần phải đạt được sự thành công về chính sách trong hợp tác lưỡng đảng cũng như thắng lợi trong bầu cử của riêng đảng mình.

Các ưu tiên của tổng thống

Những chương trình nghị sự khác biệt của các tổng thống Carter, Reagan, Bush và Clinton cho chúng ta thấy rằng năng lực lãnh đạo của tổng thống là sự pha trộn giữa các yếu tố chính trị và tài năng cá nhân. Từng là một kỹ sư cơ khí chuyên nghiệp, Carter có xu hướng thích giải quyết một lúc nhiều vấn đề chi tiết về phương diện kỹ thuật. Reagan thì không có đủ kiên nhẫn với những vấn đề như vậy, nhưng lại tin rằng ông có những cam kết trong chiến dịch tranh cử là có được một số thay đổi cơ bản. Bush đưa ra một vài cam kết chính sách nhất định trong cuộc tranh cử năm 1988; chiến thuật của ông là chỉ trích đối thủ, thay vì trình bày rõ quan điểm của mình. Trong thời kỳ đầu nhiệm kỳ của chính quyền, trí tuệ và tài năng của Clinton đã khiến ông tham gia vào

hàng loạt vấn đề. Vị tổng thống được xem là quá miệt mài này có rất nhiều vấn đề cần giải quyết nên không tập trung được vào một lĩnh vực chính chi tiết nào.

Hy vọng làm thay đổi nhận thức của công chúng rằng Nhà Trắng đang được điều hành một cách lộn xộn và rằng chính tổng thống cũng bị chao đảo trước một số vấn đề, ông Clinton đã thay thế Chánh văn phòng, Thomas F. "Mack" McLarty, bằng Leon Panetta, một cựu hạ nghị sĩ và là giám đốc Cơ quan Quản lý và Ngân sách liên bang. Khi Nhà Trắng đã vận hành lại một cách hiệu quả, Panetta đã xin từ chức ngay vào đầu nhiệm kỳ thứ hai của tổng thống. Erskine Bowles, một doanh nhân và là bạn thân của Clinton, lên thay thế. Ông này tiếp tục áp dụng một lịch làm việc khoa học cho tổng thống, bảo đảm các cuộc gặp bắt đầu và kết thúc rất đúng giờ và tổng thống làm việc theo những thông điệp đã gửi đến công chúng. Khi Erskine Bowles ra đi, John Podesta, phó của ông ta, lên thay; đây là chánh văn phòng thứ tư của ông Clinton.[18]

Đề nghị và hủy bỏ. Có một khoảng cách rộng phân định những gì tổng thống muốn và những gì ông có thể đạt được. Đó là việc Quốc hội có thể ảnh hưởng đến những yếu tố như vấn đề, thời gian, cách thức, hay thậm chí là liệu những đề xuất của ngành hành pháp có được chuyển đến Đồi Capitol hay không. Lịch trình làm việc của Nhà Trắng thường xuyên được hình thành dựa trên sự trông đợi vào sự đồng ý của Quốc hội. Quyền xác lập ưu tiên gián tiếp này của Hạ viện và Thượng viện thậm chí có thể ảnh hưởng đến việc liệu tổng thống có nên chuyển các đề nghị đã được cân nhắc đến Quốc hội hay không. Nhưng vấn đề cũng có thể đi theo một chiều hướng khác: các đề nghị có thể được triển khai hoặc chấp thuận, bởi vì Nhà Trắng biết rằng họ có sự hậu thuẫn về lập pháp rất rộng lớn: "Tổng thống đề nghị, Quốc hội bác bỏ" vốn vẫn là câu ngạn ngữ tồn tại từ lâu đời.

Giải quyết ở cấp trung ương. Trong quá trình hình thành chương trình lập pháp, các tổng thống bị ảnh hưởng bởi rất nhiều yếu tố. Từ bên ngoài, sự tư vấn có thể đến từ Quốc hội, ngành hành pháp, sức ép của các sự kiện đang diễn ra và các cuộc khủng hoảng. Thêm vào đó, dấu hiệu có thể xuất hiện trong lòng công chúng, đảng của tổng thống, các nhóm lợi ích và báo chí. Từ bên trong, đó là cương lĩnh tranh cử, đội ngũ các cố vấn và nhân viên thân cận

của ông.[19] Phối hợp và sàng lọc các gợi ý, ("giải quyết ở cấp trung ương"), đó là nhiệm vụ chính của cơ quan quản lý và ngân sách. Sự sàng lọc và phối hợp cho phép tổng thống "điều chỉnh được đòi hỏi của từng lĩnh vực, để chúng không xung đột với lợi ích của ông."[20]

Các sự kiện bên ngoài. Diễn biến của hoàn cảnh quốc tế và trong nước có ảnh hưởng đến chương trình nghị sự của tổng thống. Ví dụ, cuộc Đại suy thoái năm 1930 đã tạo ra cho Tổng thống Franklin Roosevelt một vai trò thiết lập nghị trình. Khi Tổng thống Roosevelt lên nắm chính quyền năm 1933, Quốc hội thậm chí muốn ông chỉ cho họ biết phải làm gì và, trong 100 ngày đầu tiên của chính quyền, Roosevelt đã gửi cho Quốc hội đến 15 thông điệp, ký vào 15 dự luật và cuối cùng chúng đã trở thành luật - một con số vẫn gây ngạc nhiên cho đến tận ngày hôm nay. (Sau này chính chương trình New Deal cũng có đóng góp rất lớn cho Quốc hội).

Hiến pháp đã dành cho tổng thống quyền được triệu tập cả hai viện "trong những trường hợp đặc biệt." Vài ngày sau khi nhậm chức Franklin Roosevelt đã triệu tập một phiên họp đặc biệt để xem xét các dự luật khẩn cấp về ngân hàng. "Lúc đó Hạ viện không có bản sao của dự luật, may mà Chủ tịch Hạ viện đã đọc thuộc nội dung từ một bản nháp có sẵn và chỉ sau một vài phút sửa đổi qua loa bằng bút chì", cùng với một cuộc thảo luận chỉ kéo dài vẻn vẹn 38 phút, "với những tiếng hô đồng ý hàng loạt vang lên, Hạ viện đã thông qua dự luật mà đa số các hạ nghị sĩ vẫn chưa được tận mắt nhìn thấy nội dung dự luật đó."[21] Việc thông qua dự luật ngân sách trọn gói được sửa đổi của Tổng thống Reagan năm 1981 tại Quốc hội có lâu hơn một chút, nhưng trong dự luật đó Hạ viện và Thượng viện cũng đóng một vai trò đặc biệt trong việc ủng hộ ngay tức khắc.

So với những thành quả to lớn trên đây thì Tổng thống Clinton chỉ đạt được những bước đi nhỏ bé trong nhiệm kỳ thứ hai của mình. Một lần nữa, công việc thường nhật hàng ngày đã chiếm hết nghị trình của ông. Tổng thống Clinton phải đối mặt với một Quốc hội bị phe Cộng hòa kiểm soát có xu hướng đối nghịch với một chính phủ cơ động. Như đã đề cập trong Chương 9, Clinton vẫn là một vị tổng thống có thành tích tương đối thấp với Quốc hội so với bất cứ tổng thống nào gần đây trong sáu năm trong nhiệm kỳ của mình - 51% năm 1998 so với 76% của Tổng thống Eisenhower năm

1958. Đất nước đang trong thời bình và ở giai đoạn nền kinh tế phát triển. Công chúng dường như đang thỏa mãn với hiện trạng và cũng chẳng có gì hoài nghi về chính phủ. Một tờ báo hàng đầu của quốc gia đã nhận xét về Thông điệp về tình hình liên bang của Tổng thống Clinton năm 1999 như sau: "Với một loạt các sáng kiến nhỏ và một đề nghị khổng lồ trên vấn đề an sinh xã hội" [dành hầu hết thặng dư ngân sách dự trù cho an sinh xã hội], mục tiêu của ông Clinton sau vụ tai tiếng luận tội là tạo ra một cuộc tranh luận chính trị, "giành lấy việc đưa ra sáng kiến từ tay phe Cộng hòa và liên kết chặt chẽ nội bộ đảng của ông."[22] Không có gì ngạc nhiên khi càng gần về cuối nhiệm kỳ thứ hai của mình, Tổng thống Clinton nhìn chung càng ủng hộ một hình mẫu hiện đại nhất của một chính phủ năng động hiệu quả, ví dụ như giảm quy mô lớp học ở các lớp bậc tiểu học.

Sự ủy nhiệm trong công tác soạn thảo luật. Quốc hội thường giao phó trách nhiệm soạn thảo luật cho tổng thống. Một số ví dụ sau sẽ chứng minh luận điểm này. Trong Đạo luật về ngân sách và kế toán năm 1921, Quốc hội yêu cầu tổng thống chuẩn bị đệ trình một ngân sách quốc gia hằng năm. Năm 1946, Quốc hội yêu cầu tổng thống trình bày đường lối để duy trì sự tăng trưởng kinh tế.[23] Từ năm 1932, Quốc hội từng thời kỳ một đã cho phép tổng thống quyền tổ chức lại bộ máy hành pháp để Quốc hội phê chuẩn.

Quyết định ủy nhiệm quyền này cho tổng thống tồn tại rất đặc thù bởi vì Quốc hội không thể vượt qua được những nhược điểm cố hữu của chính họ - cấu trúc hệ thống ủy ban của họ thiên về nhiệm vụ chuyên biệt. Nó cản trở việc tạo dựng một chính sách toàn diện và nhanh chóng. Ngoài ra, họ còn thiếu khả năng chuyên môn lành nghề và sức ép của việc tái cử ảnh hưởng rất mạnh đến thành viên Quốc hội. Quốc hội cũng đánh giá cao ưu điểm của Nhà Trắng, bao gồm cả khả năng thương lượng và phối hợp hành động.

Quyền phủ quyết

Điều I, Khoản 7, Hiến pháp có quy định rằng, tổng thống có thể chấp thuận hay bác bỏ các dự luật đã được Quốc hội thông qua. Trong trường hợp bác bỏ, dự luật sẽ không có hiệu lực trừ phi nó "được 2/3 số phiếu trong Hạ viện và Thượng viện thông qua một lần nữa." Do các quyền phủ quyết rất khó bỏ qua, nên nó tạo cho tổng thống, như Woodrow Wilson có lần đã nhận xét, "một quyền

lực của nhánh thứ ba trong công việc lập pháp."[24] Tổng thống vẫn thường có thể thu hút được hơn 1/3 số thành viên trong Quốc hội để duy trì quyền phủ quyết của mình, và vì vậy việc phủ quyết của tổng thống không dễ gì bị bỏ qua (xem Bảng 10-1).

Thường thì quyết định phủ quyết của tổng thống là cách đánh giá chung mang tính hành chính tập thể. Các tổng thống thường nhận được sự tư vấn từ các quan chức của chính phủ, Cơ quan quản lý và ngân sách, và các cố vấn Nhà Trắng. Sau đây là năm lý do thông thường để tổng thống phủ quyết một dự luật: (1) Dự luật không hợp hiến; (2) nó xâm phạm đến sự độc lập của tổng thống; (3) đó là chính sách quốc gia không khôn ngoan; (4) khó lòng quản lý; (5) ngốn một chi phí quá lớn. Ngoài ra, các yếu tố chính trị cũng có thể vượt lên tất cả các lý do trên. Nhưng sự hợp lý về chi phí luôn là đề tài được các tổng thống gần đây ưa chuộng.

Tuy nhiên, quyền phủ quyết không đơn thuần chỉ là quyền từ chối. Tổng thống cũng có thể sử dụng nó để đề xuất những mục tiêu chính sách của họ. Ví dụ, những đe dọa phủ quyết thường thúc đẩy các ủy ban và các nhà lập pháp điều chỉnh cho phù hợp với những đề nghị và mục tiêu của ngành hành pháp. Các tổng thống cũng thử áp dụng cái gọi là"chính trị phân biệt" trong việc sử dụng quyền phủ quyết. Một cuộc chiến phủ quyết với Quốc hội có thể sẽ giúp cho tổng thống nhấn mạnh vấn đề với cử tri về sự khác nhau giữa quan điểm của họ với quan điểm của đảng kia.

Về phần mình, Quốc hội có thể ngăn cản quyền phủ quyết bằng cách thêm vào các điều khoản trong các dự luật quan trọng "phải thông qua", hay vào các biện pháp mà tổng thống ủng hộ mạnh mẽ. Phản đối một dự luật chuẩn chi ngân sách quốc phòng trị giá 7 tỷ USD hơn mức mà ông đòi hỏi, Tổng thống Clinton đã miễn cưỡng chấp nhận điều khoản phụ này, bởi vì biện pháp này bao gồm cả một ngân quỹ mà chính quyền đang ưu tiên: Triển khai quân đội Hoa Kỳ tại Bôxnia để giữ gìn hòa bình.[25]

Những khả năng lựa chọn khi phủ quyết. Một khi tổng thống nhận được dự luật từ Quốc hội, ông có mười ngày (kể cả Chủ nhật) để đưa ra bốn sự lựa chọn:

- Ông có thể ký vào dự luật. Hầu hết các dự luật công hay dự luật tư khi được đệ trình lên tổng thống đều có khả năng trở thành luật. Tổng thống thỉnh thoảng cho công bố "một bản

Bảng 10-1 **Số lần áp dụng quyền phủ quyết của tổng thống, 1789-1998**

Năm	Tổng thống	Phủ quyết thông thường	Phủ quyết bỏ túi	Tổng số lần phủ quyết	Số quyền phủ quyết bị bỏ qua
1789-1797	George Washington	2	0	2	0
1797-1801	John Adams	0	0	0	0
1801-1809	Thomas Jefferson	0	0	0	0
1809-1817	James Madison	5	2	7	0
1817-1825	James Monroe	1	0	1	0
1825-1829	John Q. Adams	0	0	0	0
1829-1837	Andrew Jackson	5	7	2	0
1837-1841	Martin Van Buren	0	1	1	0
1841	W. H. Harrison*	0	0	0	0
1841-1845	John Tyler	6	4	0	1
1845-1849	James K. Polk	2	1	3	0
1849-1850	Zachary Taylor	0	0	0	0
1850-1853	Millard Fillmore	0	0	0	0
1853-1857	Franklin Pierce	9	0	9	5
1857-1861	James Buchanan	4	3	7	0
1861-1865	Abraham Lincoln	2	5	7	0
1865-1869	Andrew Johnson	21	8	29	15
1869-1877	Ulysses S. Grant	45	48	93	4
1877-1881	Rutherford B. Hayes	12	1	3	1
1881	James A. Garfield*	0	0	0	0
1881-1885	Chester A. Arthur	4	8	2	1
1885-1889	Grover Cleveland	304	0	414	2
1889-1893	Benjamin Harrison	19	25	44	1
1893-1897	Grover Cleveland	42	128	70	5
1897-1901	William McKinley	6	36	42	0
1901-1909	Theodore Roosevelt	42	40	82	1
1909-1913	William H. Taft	30	9	39	1
1913-1921	Woodrow Wilson	33	1	44	6
1921-1923	Warren G. Harding	5	1	6	0
1923-1929	Calvin Coolidge	20	30	50	4
1929-1933	Herbert Hoover	21	6	37	3
1933-1945	Franklin D. Roosevelt	372	263	635	9
1945-1953	Harry S. Truman	180	70	250	12

(xem tiếp trang sau)

Năm	Tổng thống	Phủ quyết thông thường	Phủ quyết bỏ túi	Tổng số lần phủ quyết	Số quyền phủ quyết bị bỏ qua
1953-1961	Dwight D. Eisenhower	73	108	81	2
1961-1963	John F. Kennedy	12	9	21	0
1963-1969	Lyndon B. Johnson	16	4	30	0
1969-1974	Richard M. Nixon	26	7	43	7
1974-1977	Gerald R. Ford	48	8	66	12
1977-1981	Jimmy Carter	13	8	31	2
1981-1989	Ronald Reagan	39	39	78	9
1989-1993	Geoge Bush[c]	29	17	46	1
1993-1998	Bill Clinton	25	0	25	1
Tổng		1.473	1.067	2.540	105

Nguồn: Phủ quyết của tổng thống, 1789-1976, do Thư viện của Thượng viện soạn thảo (Washington, D.C.: Cơ quan in ấn Chính phủ Mỹ, 1978), ix; và Gary L. Galemore, Viện nghiên cứu Quốc hội.

[a] Harrison phục vụ từ ngày 4 tháng Ba đến ngày 4 tháng Tư 1841.

[b] Garfield phục vụ từ ngày 4 tháng Ba đến ngày 19 tháng Chín 1881.

[c] Bush khẳng định rằng ông đã thực hiện quyền phủ quyết bỏ túi đối với hai dự luật (H.R. 2712 năm 11989 và H.R. 1699 năm 1991); trên thực tế, ông đã gửi lại chúng cho Quốc hội, và Quốc hội đã cố gắng bỏ qua sự phủ quyết đối với dự luật đầu tiên. Do những phủ quyết này được trả về cho Quốc hội, nên chúng được tính ở đây như những phủ quyết thông thường. Quốc hội lập luận rằng hai phủ quyết bỏ túi khác của Bush (đối với H.J.Res. 309 năm 1989 và S. 1176 năm 1991) là không hợp lệ và rằng các dự luật này đã trở thành luật. Bởi vì Trung tâm lưu trữ quốc gia không nhận biết được các dự luật này đã được ban hành thành luật, nên chúng được tính ở đây như là các phủ quyết bỏ túi. Phép lịch thiệp của Louis Fisher, Viện nghiên cứu Quốc hội.

tường trình về việc phê chuẩn của mình," trong đó có giải thích các quy định của điều luật mới này.[26]

- Ông có thể trả lại dự luật với một thông điệp phủ quyết cho viện đã soạn thảo ra dự luật đó.
- Ông có thể không làm gì cả, và dự luật sẽ nghiễm nhiên trở thành luật mà không cần đến chữ ký của ông. Sự lựa chọn này hiếm khi xảy ra. Nó thường là những dự luật mà tổng thống không thích nhưng cũng không muốn phủ quyết.
- Ông có thể dùng quyền "phủ quyết bỏ túi" để phủ quyết dự luật. Theo Hiến pháp, nếu Quốc hội ngưng họp để ngăn chặn

việc trả lại dự luật thì dự luật không thể trở thành luật nếu vẫn chưa có chữ ký của tổng thống.

Trong những năm 1970 và 1980 Quốc hội và tổng thống đã bất đồng sâu sắc trong cụm từ "ngăn chặn việc trả lại dự luật" ở quyền lựa chọn thứ tư của tổng thống. Ví dụ, tòa kháng án liên bang phán quyết rằng Tổng thống Reagan đã hành động không hợp hiến khi ông sử dụng quyền phủ quyết bỏ túi trong kỳ nghỉ giữa hai phiên họp Quốc hội khóa 98. Các luật sư của Quốc hội lập luận rằng khi Quốc hội tạm ngưng công việc lập pháp, thì việc đó bao gồm cả việc nhận các thông điệp phủ quyết. Đang chờ giải quyết theo quy định của Tòa án tối cao, phán quyết của tòa kháng án cho rằng các phủ quyết bỏ túi chỉ hợp hiến khi Quốc hội ngưng họp hẳn lúc kết thúc phiên họp thứ hai. Tổng thống Bush đã cố gắng mở rộng quyền phủ quyết bỏ túi để bao gồm các kỳ nghỉ giữa chừng và kỳ nghỉ giữa phiên họp thứ nhất với phiên họp thứ hai của Quốc hội, nhưng các lãnh đạo của Quốc hội đã không đồng ý với những hành động này.

Các chiến lược phủ quyết. Tổng thống Bush nằm trong số những tổng thống thành công đối với việc đưa ra các phủ quyết chống lại phe đối lập trong Quốc hội. Ông dùng nó để cản trở những dự luật mà ông không ủng hộ như một thứ vũ khí hạng nặng để giành được sự nhượng bộ từ phe Dân chủ đang kiểm soát Quốc hội. Tính đến thời điểm gần kết thúc nhiệm kỳ (ngày 5 tháng Mười 1992), và sau 35 lần phủ quyết liên tiếp đều giành thắng lợi, cuối cùng Quốc hội mới bác bỏ được một phủ quyết về dự luật có liên quan đến việc điều chỉnh lại ngành công nghiệp truyền hình cáp. Việc phủ quyết thành công của Bush một phần có lẽ là nhờ vào việc ông luôn công bố ý định của mình về vấn đề từ trước, và trung thành với chúng cho tới khi đạt được thỏa thuận mà ông muốn. Hơn nữa, ông đã thuyết phục được phe Cộng hòa trong Quốc hội rằng sức mạnh của họ thể hiện trong việc ủng hộ các phủ quyết của ông. Bực tức do thiếu khả năng bỏ qua các phủ quyết của Bush, phe Dân chủ trong Quốc hội đã nghĩ ra một chiến lược riêng "giả vờ thua cuộc." Nhằm tạo ra sự khác biệt trong chính sách của hai đảng trước cuộc bầu cử tháng Mười một 1992, họ đã gửi cho tổng thống các dự luật mà Bush chắc chắn sẽ phủ quyết.

Ngược lại, ông Clinton đã không phủ quyết một dự luật đơn lẻ nào trong suốt hai năm đầu của nhiệm kỳ - điều này đã không xảy

Một dự luật không được ký trở thành luật

Vào tháng Mười một 1995, Tổng thống Clinton đã phản đối dự luật (S. 1322), là dự luật có nội dung chuyển sứ quán Mỹ ở Ixraen từ Tel Aviv đến Jerusalem. Tổng thống không phản đối về nguyên tắc việc chuyển sứ quán đến Jerusalem, nơi mà Ixraen đã coi là thủ đô kể từ năm 1950. Nhưng ông đã cảnh báo rằng việc ra lệnh chuyển này sẽ có nguy cơ làm trật bánh xe con tàu hòa bình Trung Đông bởi vì các quốc gia Arập phản đối mạnh mẽ việc này.

Cả hai viện của Quốc hội đã phê chuẩn dự luật S. 1332 với tỷ lệ rất chênh lệch nhau. Clinton đã quyết định không phủ quyết dự luật này vì nếu làm vậy sẽ gặp phải sự gạt ra một bên của Quốc hội. Thay vào đó, ông đã tuyên bố rằng sẽ cho phép dự luật trở thành luật mà không cần chữ ký của mình và sẽ sử dụng một điều khoản được thêm vào tại Thượng viện sau những cuộc thương lượng kín cho phép ông trì hoãn việc di chuyển này vô thời hạn vì những lý do an ninh quốc gia.

Quyết định của Clinton trong việc giữ khoảng cách với dự luật về sứ quán này mà không cần phủ quyết không phải là điều chưa từng có trong lịch sử, mặc dù đây là một sự lựa chọn ít khi được các tổng thống thực hiện. Dự luật S. 1322 chỉ là dự luật thứ sáu trở thành luật theo cách này kể từ năm 1973.

Nguồn: Phỏng theo Amy D. Burke, "Một dự luật không được ký trở thành luật ngày nay", *Theo dõi hoạt động Quốc hội* của tạp chí *Congressional Quarterly,* ngày 7 tháng Mười một 1995, tr. 3.

ra kể từ thời Tổng thống Millard Fillmore năm 1850. Giải thích cho một phần của hành động này là phe Dân chủ của tổng thống vẫn tiếp tục kiểm soát Quốc hội. Clinton đã đe dọa sẽ phủ quyết kế hoạch cải cách y tế của ông nếu Quốc hội không thông qua kế hoạch y nguyên như ông đã đệ trình. Nhưng Quốc hội khóa 103 không bao giờ đả động đến dự luật đó.

Ông Clinton sử dụng quyền phủ quyết đầu tiên vào ngày 7 tháng Sáu 1995, để từ chối một dự luật chuẩn chi ngân sách. Thường thì tổng thống hoặc là thi hành việc thông qua dự luật, hoặc là sử dụng quyền phủ quyết để chống lại đa số các dự luật do phe Cộng hòa bảo trợ.

Tổng thống Clinton thậm chí đã phủ quyết một dự luật mà ông không hề phản đối: cung cấp ngân sách cho ngành lập pháp. Lý do

của ông ở đây là: "sẽ là không thích hợp khi cung cấp đầy đủ ngân sách hằng năm cho Quốc hội... trong khi đó khoản ngân quỹ cho các hoạt động khác của chính phủ vẫn chưa có, chưa được giải quyết và chưa chắc chắn."[27] Đầu tiên, Quốc hội đã thận trọng trong việc xem xét một biện pháp cắt giảm chi tiêu của chính họ trước khi cắt giảm ngân sách của các chương trình và các cơ quan chính phủ khác. Tổng thống đã không tán thành quan điểm của các lãnh đạo phe Cộng hòa tại Quốc hội. Và vì vậy, lần đầu tiên trong lịch sử, Clinton đã phủ quyết một dự luật chuẩn chi ngân sách hằng năm cho ngành lập pháp.

Các hành động sau khi phủ quyết. Trước hết, sẽ có một sức ép ghê gớm đè lên Nhà Trắng ngay sau khi tổng thống phủ quyết hay ký vào dự luật, và cũng tương tự như vậy sẽ có một sức nóng chính trị lan tỏa khắp Đồi Capitol sau khi họ nhận được quyết định phủ quyết từ Nhà Trắng. Một tuần sau khi Tổng thống Nixon thông báo quyết định phủ quyết của mình trên truyền hình năm 1970 về dự luật cung cấp tài chính cho các chương trình phúc lợi, các thành viên của Hạ viện đã nhận được hơn 55 ngàn bức thư, đa số thúc giục Quốc hội nên ủng hộ phủ quyết đó. Quốc hội đã chấp nhận, một phần vì lời kêu gọi của Nixon trên truyền hình. Mặt khác, mặc dù có một chiến dịch vận động bằng vô số các cú điện thoại đến các văn phòng của Quốc hội (ước tính khoảng chừng 80.000 cuộc mỗi giờ) để thúc giục Quốc hội ủng hộ phủ quyết của Tổng thống Reagan về dự luật quyền công dân năm 1988, cả Thượng viện và Hạ viện vẫn dễ dàng nhanh chóng bỏ qua phủ quyết đó.[28]

Quốc hội nhiều khi không cần hành động gì với một dự luật đã bị phủ quyết. Trong trường hợp các lãnh đạo của đảng tin chắc rằng họ không thể tập hợp đủ số phiếu cần thiết để bỏ qua phủ quyết của tổng thống, viện đã nhận được dự luật đó có thể chuyển cho uỷ ban đã soạn thảo ra nó hoặc gác dự luật đó qua một bên. Cho dù một viện có thể tập hợp được đủ số phiếu cần thiết thì chưa chắc viện kia đã làm được như vậy. Chưa có điều khoản sửa đổi nào quy định chi tiết đối với một dự luật đã bị phủ quyết. Quốc hội chỉ có thể, một là quyết định bỏ phiếu chống lại, hai là không làm gì cả đối với một dự luật trong thời điểm hiện nay. Hiến pháp yêu cầu tất cả các cuộc bỏ phiếu đối với một dự luật đã bị tổng thống phủ quyết phải được ghi lại.

Phủ quyết theo từng điều khoản. Quốc hội thường hay gộp một loạt các điều khoản vào trong một dự luật để gửi cho tổng thống nhằm buộc tổng thống phải đưa ra chọn lựa, một là phủ quyết cả gói, hai là phải ký vào cả dự luật. Các tổng thống và những người có khuynh hướng ủng hộ quyền lực của ngành hành pháp từ lâu vẫn thường ca ngợi việc phủ quyết từng điều khoản. Phủ quyết từng điều khoản là một ưu tiên quan trọng trong cương lĩnh của Đảng Cộng hòa mang tên "Cam kết với nước Mỹ." Những người ủng hộ phủ quyết từng điều khoản lập luận rằng nó tạo cho tổng thống cách làm việc hiệu quả hơn trong việc cắt giảm những chi tiêu lãng phí, từ đó giảm thâm hụt ngân sách liên bang. Những người chống đối thì lại nghĩ khác; họ cho rằng phủ quyết từng điều khoản thực sự là quyền lực liên ngành, chứ không tạo ra được sự kiểm soát về mặt ngân sách. Theo họ, trao quyền phủ quyết từng điều khoản cho tổng thống có nghĩa là làm suy yếu đi "đặc quyền kiểm soát về mặt tài chính của Quốc hội," trao cho tổng thống thêm ảnh hưởng để ông có thể mặc cả với các nhà lập pháp. Tổng thống có thể nói "tôi sẽ ngăn chặn các ông, trừ phi tôi có thêm nhượng bộ. Tôi sẽ không có ý làm như vậy nếu các ông ủng hộ tôi," hạ nghị sĩ Jack Kingston, Đảng Cộng hòa, bang Georgia[29] đã nhận xét như vậy. Sau nhiều cuộc thảo luận, Quốc hội khóa 104 đã quyết định nới rộng đạo luật phủ quyết từng điều khoản của tổng thống, mặc dù có một số lo ngại trong nhóm các nghị sĩ Cộng hòa rằng Tổng thống Clinton có thể lợi dụng nó để bác bỏ phần "bổ sung" đã được thông qua của phe này (hay còn gọi là điều khoản phụ trong chính sách) trong các dự luật chuẩn chi ngân sách.

Đạo luật phủ quyết từng điều khoản trao cho tổng thống thêm một sự lựa chọn bên cạnh bốn khả năng lựa chọn nêu trên. Sau khi tổng thống ký vào một dự luật để nó trở thành luật, ông có thể sử dụng quyền phủ quyết từng điều khoản để (1) xóa bỏ các khoản tiền được quy định trong bất cứ bộ luật chuẩn chi nào, hay thậm chí trong các bản thông báo của các uỷ ban của cả hai viện; (2) xem xét lại các chương trình xét đối tượng mới hay mở rộng các chương trình xét đối tượng hiện có và (3) xóa bỏ các khoản giảm thuế giới hạn đến con số 100 hay các trường hợp được hưởng ít hơn. Sau khi thực hiện các hành động trên, tổng thống buộc phải gửi một thông báo đặc biệt tới Quốc hội để xác nhận những gì ông đã bãi bỏ. Để

chống lại các quyết định trên, Quốc hội sẽ phải thông qua một dự luật khác, mà tổng thống sau đó có thể phủ quyết. Quốc hội có thể bỏ qua phủ quyết đó với hai phần ba số phiếu trong mỗi viện. Theo quy định, tổng thống có thể tạm gác lại một số vấn đề nếu ông thấy có sự hậu thuẫn của hơn một phần ba số nghị sĩ tại mỗi viện. Đạo luật này đã có hiệu lực từ ngày 1 tháng Một 1997 và sẽ hết hiệu lực vào cuối năm 2004.

Tuy nhiên, ngay sau khi dự luật có hiệu lực, một nhóm các nhà lập pháp của cả hai đảng đã đệ đơn gây thách thức đối với tính hợp hiến của luật này. Nhóm này lập luận rằng đạo luật này đã cho phép tổng thống bãi bỏ các điều khoản do luật pháp quy định một cách đơn phương và rằng nó sẽ ăn mòn quyền được Hiến pháp quy định cho Quốc hội trong lãnh địa ngân sách.[30] Không tập trung vào vấn đề hợp hiến, Tòa án tối cao đã phán quyết rằng thời điểm mà các nghị sĩ của Quốc hội đưa ra vụ kiện là thiếu vị trí pháp lý. Tuy nhiên, họ đã không phải chịu một thiệt hại về mặt cá nhân nào - một quy định mà đáng ra Tòa án tối cao có thể phạt họ - bởi vì Tổng thống Clinton trước đó chưa bao giờ sử dụng lựa chọn phủ quyết từng điều khoản. Quyết định của Tòa án đã mở đường cho tổng thống sử dụng quyền lựa chọn phủ quyết từng điều khoản, và ông đã thực hiện quyền này lần đầu tiên vào tháng Tám 1997.[31]

Trái với một số dự đoán, Tổng thống Clinton đã rất thận trọng trong việc sử dụng quyền phủ quyết theo từng điều khoản này. Bề ngoài ông đã không chọn cách làm mất lòng các nhà lập pháp, những người mà sự ủng hộ sau này của họ rất cần cho ông để thông qua các ưu tiên của chính quyền. Như một người đã nhận xét, tổng thống đã "bất đồng với Quốc hội trên đa số các vấn đề lớn mà trong đó các nghị sĩ đã thêm vào các dự luật ngân sách, thậm chí ngay cả khi chính quyền không thể tìm thấy một sự ủng hộ nào của công chúng để biện minh cho chúng."[32]

Tuy nhiên, như mọi người trông đợi, một số nhà lập pháp đã tiếp tục đưa ra một cuộc khiếu kiện khác về quyền sử dụng lựa chọn phủ quyết từng điều khoản của tổng thống. Ngày 25 tháng Sáu 1998, trong vụ *Clinton kiện New York City*, Tòa án tối cao với số phiếu 6/3 đã tuyên bố rằng phủ quyết từng điều khoản là không hợp hiến, bởi vì nó trao cho tổng thống "quyền đơn phương thay đổi nội dung các quy định được thông qua một cách đúng đắn,"

thẩm phán John Paul Stevens thay mặt đa số đã phán quyết như vậy.[33] Chính quyền ngay sau đó đã tuyên bố họ sẽ giải ngân cho các dự án từng bị lệ thuộc vào quyền phủ quyết từng điều khoản. Tiếp theo đó, một số nhà lập pháp đã giới thiệu một số lựa chọn phủ quyết từng điều khoản khác, bao gồm một sửa đổi Hiến pháp. Chủ tịch Ủy ban Lộ trình và phương tiện của Hạ viện đã tuyên bố: "Tôi rất quan ngại rằng việc cam kết của chúng tôi đối với kỷ luật tài chính sẽ bị phá vỡ" trừ phi chúng tôi ban hành một sửa đổi phủ quyết từng điều khoản theo hiến pháp."[34] Tuy nhiên, giờ đây chính phủ liên bang tuyên bố đang bước vào kỷ nguyên của thặng dư ngân sách (xem Chương 11), thì động lực cho những hành động trong lập pháp trên các phủ quyết từng điều khoản xem ra khó có lý do để tồn tại.

Vận động hành lang Quốc hội

Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến việc các thành viên Quốc hội bỏ phiếu trên một vấn đề quan trọng cho Nhà Trắng. Mặc dù tài năng của cá nhân tổng thống rất quan trọng, nhưng những yếu tố khác như lợi ích của nghị sĩ, sự ưu tiên trong chính sách, khuynh hướng tư tưởng, cũng như thái độ của công chúng và số ghế ủng hộ tại mỗi viện, thường quan trọng hơn trong việc ảnh hưởng đến Quốc hội. Kết quả là hoạt động liên lạc lập pháp của Nhà Trắng ít quan tâm đến vấn đề "gai góc" chi tiết, mà tập trung vào vấn đề "nhiệm vụ chiến lược dài hạn tạo ra một bầu không khí hợp tác giữa Nhà Trắng và Quốc hội."[35]

Không có tổng thống nào lại dễ dàng thuyết phục được Quốc hội đi theo họ theo một hướng đã định sẵn. Tổng thống Johnson tuyên bố: "Việc chỉ đơn thuần đưa một chương trình nào đó ra trước Quốc hội là chưa đủ. Nếu không có sự thúc giục thường xuyên từ phía chính quyền thì hầu hết các dự luật được chuyển qua Quốc hội đều bị xếp xó."[36] Ông thường nhắc nhở các cố vấn của mình phải liên tục thúc giục các nghị sĩ và tìm hiểu kỹ càng công việc của họ. "Đẹp bỏ qua một bên sự chậm hiểu và nhìn xem các anh có thể phản ứng mau lẹ như thế nào trước một yêu cầu Quốc hội. Các anh sẽ thấy họ trả lời các anh nhanh chóng đến mức nào, bất kỳ câu trả lời nào cũng kệ thây nó, miễn là có câu trả lời."[37]

Các hoạt động liên lạc với Quốc hội, công việc bảo trợ và kêu gọi sự ủng hộ của công chúng là một vài hình thức mà các tổng thống vẫn thường tận dụng để thuyết phục ngành lập pháp. Các hoạt động đó giúp cho tổng thống có thể thực thi được quyền thuyết phục và quyền hiến định trao cho ông, và họ cũng có thể làm giảm thiểu sự trì hoãn và bế tắc trong mối quan hệ hành pháp - lập pháp.

Cơ quan liên lạc của Nhà Trắng

Các tổng thống thường vẫn duy trì một mối quan hệ không chính thức với Quốc hội. Ngay từ thời kỳ đầu, Tổng thống George Washington đã cử Bộ trưởng Tài chính của mình là ông Alexander Hamilton làm công tác liên lạc với Quốc hội. Còn Tổng thống Thomas Jefferson thậm chí đã xã hội hóa quan hệ với Quốc hội. Nhưng phải đến chính quyền của Tổng thống Harry S. Truman năm 1949 thì người ta mới cho ra đời một cơ quan duy trì mối liên hệ với Quốc hội. Cơ quan liên lạc đầu tiên của Truman chỉ có hai người - những người chưa hề có kinh nghiệm trong công việc lập pháp.

Đến năm 1961, Tổng thống Kennedy đã nâng cơ quan này lên một tầm vóc mới. Ông nhận thấy rằng thiếu cơ quan liên lạc xông xáo này chương trình New Frontier của ông sẽ gặp phải những khó khăn khôn lường trong Quốc hội do những người bảo thủ kiểm soát. Từ đó, mỗi tổng thống, kể từ thời Kennedy, đều có một hệ thống vận động hành lang Quốc hội riêng. Đến thời Tổng thống Carter, cơ quan này đã có thể sử dụng máy tính để phân tích số phiếu trong Quốc hội, và do đó có thể nhắm vào thành viên nào để lôi kéo được trong việc ủng hộ các vấn đề mà chính quyền đưa ra. Trong thời kỳ Tổng thống Reagan, toàn bộ chiến lược lập pháp trong những vấn đề chính đều do một nhóm lập pháp soạn thảo. Mục tiêu của nhóm này là thúc đẩy sự phê chuẩn của Quốc hội đối với chương trình nghị sự của tổng thống bằng cách xây dựng một liên minh để có thể giành thắng lợi trên Đồi Capitol. Và Reagan cũng như Carter, Bush và Clinton sau này, đã lần lượt bổ nhiệm các cố vấn của Nhà Trắng nhằm liên lạc với các nhóm và những người ủng hộ trong Quốc hội để giành thắng lợi trong cuộc chiến lập pháp. Thực tế thì công việc của họ là "vận động hành lang những nhà vận động hành lang."

Công việc bảo trợ

Để giành được sự ủng hộ của Quốc hội với các chương trình của họ, các tổng thống thường vẫn chấp thuận hay từ chối bảo trợ. Quan niệm rộng ra, công việc bảo trợ không chỉ liên quan đến quan điểm tư pháp của liên bang, mà còn phụ thuộc vào các đề án xây dựng liên bang, sự sắp đặt của chính quyền địa phương, các chiến dịch ủng hộ, và hệ thống thông tin chiến lược, rong ruổi trên Chuyên cơ số một, Nhà Trắng thâm nhập vào những nơi có lượng cử tri quan trọng và vô số những nguồn ủng hộ khác. Những nguồn ủng hộ quan trọng cho phép tổng thống gom được những lực lượng chính trị đáng kể mà họ có thể trả ơn sau này, trước mắt là để có sự ủng hộ cần thiết trong Quốc hội. Một số tổng thống, chẳng hạn như Lyndon Johnson, thậm chí còn ghi chi tiết mọi sự ủng hộ mà họ dành cho các nhà lập pháp. Một câu chuyện đã minh họa cho sự năng động trong hoạt động này:

> Tổng thống Kennedy đã cố gắng ủng hộ thượng nghị sĩ Robert Kerr, Đảng Dân chủ, bang Oklahoma, đối với dự luật thuế tín dụng đầu tư đang được giữ kín trong Ủy ban Tài chính của Thượng viện, mà Kerr là một thành viên có thế lực. Kerr đáp lại bằng cách yêu cầu chính quyền trả lời tại sao dự án về sông Arkansas lại bị phản đối và thay thế bằng một đề án kinh doanh. Tổng thống Kennedy đã mỉm cười và trả lời "Anh biết đấy, Bob, từ trước đến nay tôi chưa bao giờ biết đến một dự án có tên là sông Arkansas." Kerr nhận lại dự án của ông và một ít lợi lộc. Để đáp lại, ông quyết định dành sự ủng hộ quan trọng cho Kennedy và tìm cách thông qua Đạo luật mở rộng thương mại, một ưu tiên hàng đầu của tổng thống trong Thượng viện.[38]

Thượng nghị sĩ Everett Dirksen, Đảng Cộng hòa, bang Illinois, lãnh đạo phe thiểu số có thế lực từ năm 1959-1969, cho rằng công việc bảo trợ là một "loại vũ khí hạng nặng"[39] của tổng thống. "Nó làm tăng thêm lòng trung thành của người được hưởng." Nhưng điều đó không có nghĩa là không có sự giới hạn. Các tổng thống cố gắng tránh sự bực bội của các thành viên Quốc hội nếu những yêu cầu của họ bị chối bỏ, thỉnh thoảng phân công các quan chức khác làm công việc "từ chối" yêu cầu của Quốc hội. Howard Paster từng đứng đầu cơ quan liên lạc với Quốc hội của Tổng thống Clinton cho biết: "Vấn đề trong quan hệ với Quốc hội nằm ở chỗ, với mọi dự

định tốt vào cuối ngày, bạn không thể đáp ứng được tất cả các yêu cầu mà bạn nhận được từ Quốc hội."[40]

Nếu tổng thống cố gắng trừng phạt các nhà làm luật, họ sẽ thấy ngay được sự phản công. Hãy xem "bài học" của Tổng thống Clinton đối với thượng nghị sĩ Richard Shelby, Đảng Dân chủ, bang Alabama, người đã không giành được một số dự án tài trợ cho bang ông, chỉ vì ông đã phản đối chương trình kinh tế của tổng thống. Dần dần, Shelby thường bỏ phiếu ủng hộ phe đối lập và cuối cùng ông chính thức trở thành một đảng viên Đảng Cộng hòa. Và khi Shelby trở thành Chủ tịch Ủy ban Tình báo của Thượng viện năm 1997, ông đã phản đối kịch liệt sự lựa chọn Anthony Lake (Cố vấn an ninh quốc gia trong nhiệm kỳ đầu của Clinton) vào chức vụ giám đốc cơ quan tình báo CIA. Hậu quả là Lake phải rút lui. "Một đòn đá vào ống chân của Bill Clinton", một nhà phân tích đã nhận xét, đã củng cố thêm địa vị của Shelby tại tiểu bang của ông ta - Alabama.[41]

Kêu gọi sự ủng hộ của công chúng

"Với tình cảm của công chúng, không có gì có thể thất bại, còn không có nó, thì chẳng có gì có thể thành công cả", Tổng thống Abraham Lincoln đã có lần nói như vậy.[42] Tuy nhiên, làm công việc "thuyết phục công chúng" không phải là không có những rủi ro. Tổng thống có thể làm tăng sự kỳ vọng mà không thể đáp ứng nổi, có những cách thể hiện không khéo léo, không kiểm soát nổi vấn đề, có thể làm các nhà lập pháp nổi giận không cần thiết trong lúc ông đang cần sự ủng hộ của họ, hay thậm chí làm tăng thêm sự chống đối. Hơn nữa, nhiều nhà lập pháp thậm chí còn được sự tín nhiệm hơn cả tổng thống trong địa hạt bang hay quận mà họ đại diện. Tổng thống đi vào công chúng để tập hợp sự ủng hộ của họ, chỉ vì trước hết "nếu ông có phiếu, ông sẽ thông qua các sáng kiến và việc đưa ra công chúng cũng chỉ được ví như những buổi lễ ký vào dự luật."[43]

Tổng thống Reagan được mệnh danh là bậc thầy trong việc sử dụng các phương tiện báo chí để tập hợp sự ủng hộ của công chúng. Cựu diễn viên Hollywood này đã từng quá quen thuộc với việc đứng trước ống kính và micrô, và ông có một kỹ năng thuộc về cảm tính trước công chúng và được xem như là biểu tượng của

sự liên kết được ủng hộ. Sự khéo léo của Reagan đối với báo chí được thể hiện ngay từ những năm đầu tiên của nhiệm kỳ, thể hiện ở chỗ có lẽ di sản của ông sẽ đè nặng lên các tổng thống và Quốc hội sau này. Ông làm cho mọi người thấy rằng "ông có thể sử dụng những quyền hạn tiếp xúc rộng lớn của Nhà Trắng để nâng cao tinh thần quốc gia, và thay đổi đường lối hoạt động của chính quyền."[44]

Kỹ năng quan hệ với công chúng của Tổng thống Bush "đã vứt bỏ hoàn toàn bộ máy kiểm soát chặt chẽ công phu từng gây thiện cảm, được vận dụng để đánh bóng hình ảnh một vị tổng thống trong những năm gần đây" ở thời đại của truyền hình.[45] Thay vì làm điều đó, ông đã áp dụng những phương pháp truyền thống, gặp gỡ với những phóng viên nhỏ, mời các ký giả tới ăn trưa, hay công du ra khỏi Washington để thiết lập sự ủng hộ của công chúng trong các cộng đồng.

Trong khi đó, Tổng thống Clinton đã cải tiến hơn trong việc sử dụng công nghệ truyền thông để tiếp cận với cử tri và thực hiện kiểu chiến lược thực nghiệm nhằm tập trung sự ủng hộ của công chúng đối với các chương trình của ông. Trong vụ đánh bom thành phố Oklahoma hồi tháng Tư 1995, sự phản ứng một cách cảm thông đã cho công chúng thấy khía cạnh nhân đạo của chính quyền liên bang, thứ mà "các nhà cách mạng" của phe Cộng hòa đang đấu tranh chống phá. Khi phe Cộng hòa thêm các điều khoản vào một dự luật cứu trợ bão lụt mà Tổng thống Clinton phản đối, ông Clinton đã sử dụng thế mạnh thuyết giảng để mô tả phe Cộng hòa là "cực đoan" và ông đã kích thích được sự ủng hộ của dân chúng đối với mình. Như một bài tường thuật đã viết:

> Các bản tin mô tả những người Cộng hòa là những kẻ cực đoan điên rồ quyết tâm chơi bài nạn nhân lũ lụt. Các thành viên của phe Cộng hòa tàn lụi đi trong vết thương chính trị. Mẹ của nghị sĩ phe Cộng hòa bang Michigan Fred Upton khi xem các bản tin đã cảnh cáo con trai: "Con đang đi vào chỗ chết". "Khi mẹ anh đã nói với anh như vậy thì anh phải biết là mình đang gặp rắc rối to", Upton đã thú nhận như vậy.[46]

Nhà Trắng sử dụng phương pháp "thăm dò dư luận hằng đêm và có các nhóm làm việc hằng tuần để xác định thông điệp thích

hợp hằng ngày của họ, đồng thời tìm ra cách tiếp cận mà Tổng thống Clinton cần dùng để đối phó với các vấn đề quốc gia quan trọng."[47] Một trong những vấn đề quan trọng lúc bấy giờ là việc phê chuẩn Hiệp ước vũ khí hóa học. Các bên đã nỗ lực để tập hợp sự ủng hộ của công chúng nhằm bảo vệ quan điểm của họ. Chủ tịch Ủy ban Đối ngoại của Thượng viện Jesse Helms, Đảng Cộng hòa, bang Bắc Carolina, đã thành công trong việc ngăn chặn việc thông qua hiệp ước này trong Quốc hội khoá 104. Đội ngũ nhân viên của ông đã thực hiện một chiến dịch vận động dân chúng rất hiệu quả, "gửi bằng fax gần 1.000 thông cáo báo chí... tới các tờ báo địa phương, đài phát thanh, đài truyền hình ở các bang quan trọng trên khắp đất nước." Hiệp ước này, ông lập luận, sẽ gây ra ảnh hưởng "kinh khủng", đặc biệt là trong các doanh nghiệp sản xuất chất hóa học nhỏ. Khi Quốc hội khóa 105 khai mạc, Tổng thống Clinton đã đặt ưu tiên hàng đầu của ông là phải thông qua được hiệp ước này trong kỳ họp. Chính quyền đã tiến hành một chiến dịch vận động dư luận, và cuối cùng đã giành thắng lợi trong việc thông qua hiệp ước này, trong đó cấm sử dụng, tàng trữ các loại vũ khí hoá học.[48]

Chính quyền Clinton và phe Cộng hòa trong Quốc hội vẫn tiếp tục tiến hành các chiến dịch lấy lòng công luận. Cả hai bên cố gắng thiết lập một cuộc tranh luận trên quy mô quốc gia để tập hợp sự ủng hộ của công luận cho các chính sách và ưu tiên của họ. Trong sự kiện tiến hành các thủ tục luận tội năm 1998, Nhà Trắng đã tiến hành một chiến dịch cố gắng nêu bật hình ảnh của Tổng thống Clinton như là một người luôn quan tâm sát sao đến những quyền lợi của người dân và tố cáo những người muốn hạ bệ ông. Đó là một cuộc chiến mà Nhà Trắng cuối cùng đã giành phần thắng, bởi vì lúc bấy giờ tỷ lệ tán thành công việc của tổng thống đang làm vẫn ở mức cao, trong khi đó, ngược lại, Quốc hội đang có tỷ lệ rất thấp, và đa số dân chúng phản đối thủ tục luận tội Tổng thống. Điều đáng chú ý là Tổng thống Clinton vẫn nắm được quyền phát ngôn và rất khéo léo trong việc chuyển tải các thông điệp đến dân chúng. Phe Cộng hòa ở cả Thượng viện và Hạ viện đã có kế hoạch tổ chức hơn 500 cuộc gặp gỡ tại các thị trấn, thành phố trong kỳ nghỉ Phục sinh năm 1999 để quảng bá cho các đề xuất của họ về chương trình An sinh xã hội và các vấn đề khác. "Đã có một nỗ lực đáng khâm phục và sự quan tâm sát sao [của tất cả các nhà lập

pháp Đảng Cộng hòa] khi bàn về các vấn đề chung", một nhân viên thuộc phe Cộng hòa tại Thượng viện đã cho biết như vậy.[49] Tóm lại, mối quan hệ giữa các chiến dịch vận động và công việc điều hành dường như đã biến mất ở cả hai đầu của đại lộ Pennsylvania.

Nguồn gốc của sự hợp tác hành pháp - lập pháp

Không như một số cơ quan lập pháp trên thế giới, nơi mà quyền hành pháp thâu tóm luôn cả quyền hành các lãnh đạo Quốc hội, Quốc hội Mỹ thực sự tách biệt với ngành hành pháp. Nhưng cả hai nhánh này đều có mối tương hỗ độc lập với nhau trong việc hoạch định chính sách. Có đến 110 tập cuốn *Đạo luật chi tiết của nước Mỹ* nhấn mạnh động cơ hợp tác của hai nhánh này. Mỗi tập gồm những sản phẩm chung của Quốc hội và các tổng thống qua nhiều năm, từ 108 luật công được Quốc hội đầu tiên thông qua (1789-1791) cho đến 394 luật được Quốc hội khóa 105 thông qua (1997-1999). Đó là kết quả của sự trung thành đảng phái, những kỳ vọng của công chúng, những mặc cả, cam kết và những mối liên hệ không chính thức giữa tổng thống và các nhà làm luật.

Sự trung thành đảng phái và những kỳ vọng của công chúng

Tổng thống và các lãnh đạo Quốc hội vẫn thường có những cuộc gặp gỡ không chính thức để thảo luận về tất cả các vấn đề. Tiền lệ này đã tồn tại ngay từ khóa Quốc hội đầu tiên. Tổng thống từ thời lập quốc George Washington luôn tìm kiếm sự cố vấn từ lãnh đạo đáng kính của Hạ viện là James Madison. Nhưng các cuộc gặp giữa người đứng đầu ngành hành pháp và các lãnh đạo của Quốc hội đã trở nên phổ biến hơn kể từ thời Tổng thống Theodore Roosevelt. Ngày nay, lãnh đạo các đảng trong Quốc hội thường có một hệ thống liên lạc hai chiều để có thể chuyển tải các quan điểm lập pháp với tổng thống, và ngược lại, thông báo cho các thành viên của Quốc hội những ưu tiên và dự định của ngành hành pháp.

Tổng thống và các thành viên của đảng ông trong Quốc hội thường kết gắn chặt chẽ với nhau về mặt tình cảm cũng như về tư tưởng. Điều này có nghĩa là "thà thảo luận trong gia đình còn hơn là đi thỏa hiệp với bên ngoài."[50] Ví dụ như trong nhiệm kỳ thứ nhất

của Tổng thống Reagan, ông và các cố vấn thân cận đã dựa vào Howard H.Baker, Jr, lãnh đạo phe đa số ở Thượng viện, để tập hợp sự ủng hộ." Trước khi chúng tôi chuyển bất cứ cái gì đến Quốc hội, chúng tôi chỉ cần nhấc điện thoại và hỏi ý kiến của Howard Baker về điều gì có thể và điều gì không thể," chánh văn phòng Nhà Trắng lúc đó là James Baker đã kể lại như vậy (ông này không hề có họ hàng gì với Howard H.Baker).[51]

Tuy nhiên, tổng thống và các thành viên trong đảng của ông ở Đồi Capitol đôi khi cũng có những mục tiêu khác nhau, đặc biệt là khi đảng của ông chiếm thiểu số trong Quốc hội. Nhu cầu của tổng thống về kết quả lập pháp buộc họ đôi khi phải thỏa hiệp với phe đa số. Như một cố vấn của ông Clinton đã có lần giải thích, "tổng thống phải đại diện cho chính ông với tư cách lãnh đạo cho một quốc gia, chứ không phải một lãnh đạo phe Dân chủ, đại diện cho một giới cử tri đang gia tăng ảnh hưởng mà không còn trung thành với đảng này."[52]

Quan hệ của tổng thống với Quốc hội cũng có thể gặp những khó khăn, do những lo ngại và xa lánh của cử tri (hầu hết những người này không tham gia bỏ phiếu), những nhóm lợi ích hiếu chiến, sự chỉ trích và hay gây gổ của giới báo chí. Các tổng thống thường vượt qua được những sức ép đó và tiếp cận một cách thành công với các nhà làm luật ở cả hai đảng. Tổng thống Clinton là một ví dụ. Ông đã dựa rất nhiều vào các nhà lập pháp Cộng hòa và các đảng viên Dân chủ bảo thủ để thông qua pháp chế vào mùa hè 1997 thực hiện kế hoạch ngân sách cân đối đã được nhất trí vào mùa xuân năm đó.

Mặc cả và thỏa hiệp

Mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa hai nhánh quyền lực cho phép mỗi bên có một động cơ để thương lượng. Các nhà lập pháp và các tổng thống có chung ít nhất là ba lợi ích: tạo dựng một chính sách công cộng, thắng cử, giành ảnh hưởng trong công việc lập pháp. Để đạt được những mục tiêu này, về phía các nghị sĩ, họ có thể bị các quan chức hành pháp cản trở hay được giúp đỡ. Ví dụ, các quan chức các bộ ngành có thể lắng nghe những lời khuyên của các nhà lập pháp trong việc hình thành chính sách, giúp họ giành được sự chú ý của quần chúng ở bang quê nhà, và thông báo cho

họ những điều cần lưu ý trong các hoạt động của ngành hành pháp. Ngược lại, các quan chức hành pháp tìm kiếm sự giúp đỡ của các nhà lập pháp để thúc đẩy Quốc hội thông qua các sáng kiến của họ trong quá trình lập pháp.

Một hình ảnh ấn tượng trong quan hệ mặc cả giữa Quốc hội với tổng thống diễn ra vào ngày 7 tháng Năm 1981, khi Hạ viện lúc đó do phe Dân chủ kiểm soát đã chấp thuận dự luật trọn gói về ngân sách đầy tranh cãi của Tổng thống Reagan, dự định cắt giảm chi tiêu liên bang về các chương trình xã hội và tăng ngân sách quân sự. Kế hoạch được Hạ viện dễ dàng thông qua, do kỹ năng và uy tín của Tổng thống Reagan đối với các hạ nghị sĩ. "Một vụ thương lượng vĩ đại nhất mà tôi được chứng kiến", Chủ tịch Hạ viện Thomas P. "Tip" O'Neill, Jr. đã thốt lên như vậy. Trong cuộc bỏ phiếu ở Hạ viện, tất cả 191 thành viên của Đảng Cộng hòa và 63 thành viên của Đảng Dân chủ đã hậu thuẫn cho kế hoạch ngân sách của tổng thống.

Những thắng lợi của các tổng thống sở dĩ có được là nhờ một chiến lược nhiều phương diện. Tổng thống Reagan đã tận dụng được những người thuộc phe Cộng hoà còn đang dao động. Ông thuyết phục một số thống đốc gặp gỡ các hạ nghị sĩ từ tiểu bang của họ, những người vẫn còn đang chống đối kế hoạch. Ông gặp gỡ, hoặc điện thoại cho các đảng viên Đảng Dân chủ có khuynh hướng bảo thủ, những người mà sự ủng hộ của họ không thể thiếu được. Những quan chức cấp cao của ngành hành pháp được cử đến các quận của phe Dân chủ để giành lấy sự ủng hộ của công chúng. Cuối cùng, vài ngày trước cuộc bỏ phiếu ở Hạ viện, trong lần xuất hiện đầu tiên của ông trước công chúng kể từ khi ông bị ám sát hụt, Reagan đã đọc một bài diễn văn truyền hình trực tiếp trên toàn quốc trong một phiên họp chung của Quốc hội và kêu gọi mọi người hãy ủng hộ kế hoạch cải cách kinh tế của ông.

Trong suốt các cuộc thương lượng căng thẳng giữa nhánh hành pháp và lập pháp cuối năm 1995, Tổng thống Clinton và phe Cộng hòa trong Quốc hội đã dụng độ xung quanh trận chiến được mệnh danh là "con gà tài chính". Hai bên đều tìm kiếm sự ủng hộ của công chúng và đã hai lần từ chối thông qua kế hoạch ngân sách tài chính chi tiết của nhau. Một số cơ quan lớn của chính phủ liên bang đã bị đóng cửa do việc này. Những mặc cả giữa hai nhánh vẫn tiếp

tục, trong khi Quốc hội thông qua các biện pháp cung cấp tài chính tạm thời trong đó cung cấp ngân sách đầy đủ trong một năm cho hoạt động của một số bộ. Tuy nhiên, không bên nào tự dự thảo ngân sách theo quan điểm của chính họ. Rốt cục, khi mà công luận bắt đầu lên án phe Cộng hòa nhiều hơn tổng thống về sự ngoan cố của họ, thì lúc đó chính phủ mới được cấp ngân quỹ và tạm thời hoạt động trở lại vào đầu năm 1996.

Những mối quan hệ không chính thức

Một số tổng thống có thể quan hệ với Quốc hội thông thạo hơn các tổng thống khác. Tổng thống Lyndon Johnson ve vãn các thành viên Quốc hội một cách chuyên cần. Ông mời họ đến Nhà Trắng gặp gỡ riêng tư, chịu khó khiêu vũ cùng các bà vợ của họ trong các buổi tiếp tân, gọi điện chúc mừng sinh nhật của họ, thậm chí mời họ về nhà của ông ở bang Texas. Ông biết rõ phải làm thế nào để giành được sự ủng hộ của họ đối với các chương trình của ông. Johnson nhận thức được rất rõ sức mạnh của các thành viên Quốc hội và cả của Quốc hội khi cơ quan này tập trung được một sức lực nhất định. Ông nói: "Tổng thống chỉ có một cách duy nhất, đó là thỏa hiệp với Quốc hội, là liên tục lắng nghe Quốc hội, không được bỏ cuộc giữa chừng."[53]

Trong khi đó, Tổng thống Carter được đánh giá là một tổng thống "ngoài cuộc" ở Washington. Ông không bao giờ phát triển được mối quan hệ tốt đẹp với Quốc hội. Mặc dù chính Quốc hội với số phiếu đến 75% đã chấp thuận cho ông trở thành tổng thống năm 1977, song khoảng cách ủng hộ cứ dần bị thu hẹp trong năm thứ nhất của nhiệm kỳ mặc dầu đảng của ông chiếm đa số trong Quốc hội. Một đảng viên Dân chủ trong Hạ viện đã nhớ lại:

> Khi tôi có mặt ở đây, Tổng thống Kennedy chỉ mời sáu hoặc bảy người trong số chúng tôi uống trà và đàm đạo vào mỗi buổi tối tại Nhà Trắng. Tổng thống Johnson cũng làm như vậy và họ đã tạo ra được một mối quan hệ cá nhân rất tốt. Còn với Carter, ông cho mời khoảng 140 người cùng dùng bữa sáng và đọc diễn văn.[54]

Ở khía cạnh này thì Tổng thống Carter cũng giống như Nixon, người vẫn xem thường mối liên hệ với Quốc hội và đối xử một cách vụng về với các nhà lập pháp. Nixon né tránh các mối quan hệ với

các thành viên của Quốc hội, hiếm khi điện thoại cho họ, và "không thể tự mình đề nghị họ bỏ phiếu ủng hộ ông."[55]

Một tổng thống khác cảm thấy thoải mái với các thành viên Quốc hội là Reagan; ông rất thích thú khi trao đổi các vấn đề quốc gia với các đảng Dân chủ và Cộng hòa. Cựu lãnh đạo phe đa số ở Thượng viện Baker mô tả ông:

> Khi làm việc với Quốc hội, ông thân mật hơn Lyndon Johnson và hơn tất cả những tổng thống khác... Carter không hiểu một tí gì về quá trình lập pháp. Ford thì có biết đôi chút nhưng ông không thể làm gì. Nixon thì chẳng bao giờ để ý để thu được thành công. Nói về sự dung hòa với Quốc hội thì Tổng thống Reagan là một tổng thống xuất sắc nhất mà tôi từng biết.[56]

Hình mẫu cá nhân của Tổng thống Bush khi làm việc với Quốc hội rơi vào giữa Carter (cả tính khách quan lẫn hướng vào chi tiết) và Tổng thống Reagan (thân thiện và tập trung vào những vấn đề lớn). Tổng thống Bush quan tâm hơn đến việc hoạch định chính sách hàng ngày và rất chịu khó tham khảo ý kiến của các thành viên Quốc hội, bạn bè của ông ở khắp đất nước. Như một sổ ghi chép của ông đã có viết: "Ông gọi điện và luôn tạo kỷ lục trong việc này hầu như hàng ngày, nói chuyện với những người trong hay ngoài chính phủ, từ nghị sĩ Quốc hội, các lãnh đạo của các nhóm đấu tranh vì nhân quyền cho đến những người bạn chí cốt trong lĩnh vực dầu mỏ ở bang Texas."[57]

Clinton là mẫu người năng động trong việc tán tỉnh Quốc hội, nhưng không ngần ngại lên án các liên minh thân cận trong cả Thượng viện lẫn Hạ viện. Ông thường có những cuộc viếng thăm định kỳ đến Đồi Capitol để nói chuyện với các nhà lập pháp về ngân sách, cuộc khủng hoảng ở Bôxnia, và các vấn đề khác. Đầu Quốc hội khóa 105, tổng thống đã đến Đồi Capitol để gặp gỡ các lãnh đạo trong Quốc hội của cả hai đảng nhằm thảo luận việc phát triển một nghị trình chia sẻ các mục tiêu chung. Khi cuộc khủng hoảng ở khu vực Bancăng trở nên căng thẳng vào mùa xuân năm 1999, Tổng thống Clinton đã mời lãnh đạo của cả hai đảng tới Nhà Trắng hai lần chỉ trong vòng bốn ngày để giải thích lý do nước Mỹ cần dính líu hơn nữa tại cuộc chiến Kosovo.[58]

Tuy nhiên, rốt cục hình mẫu cá nhân và tài năng của tổng thống

trong việc ảnh hưởng đến quá trình lập pháp chỉ được xem là "rất nhỏ".[59] Điều quan trọng hơn, như chúng ta thấy ở Chương 9, đó là các nhân tố hoàn cảnh, và nhân tố quan trọng nhất trong số đó là sức mạnh đảng phái của tổng thống trong Quốc hội.

Nguồn gốc của sự xung đột hành pháp - lập pháp

Những xung đột giữa hành pháp - lập pháp xuất hiện từ năm 1789; dĩ nhiên là chúng tồn tại cho đến tận ngày nay; và chúng được dự đoán là còn diễn ra trong tương lai vì ít nhất ba lý do. Trước hết là do việc Hiến pháp không quy định rõ ràng Quốc hội hay ngành hành pháp đóng vai trò chủ đạo trong việc hoạch định chính sách, cũng không quy định cách thức, chi tiết mà trong đó hai nhánh này có thể làm việc với nhau. Thứ hai, tổng thống và Quốc hội có những đối tượng cử tri riêng khác. Thứ ba, có quá nhiều mức độ khác biệt quan trọng trong lịch trình mà hai nhánh hoạt động.

Sự nhập nhằng của Hiến pháp

Điều I của Hiến pháp quy định trao cho Quốc hội "mọi quyền hành lập pháp." Nhưng nó cũng trao cho tổng thống quyền khuyến nghị và phủ quyết các dự luật. Tuy nhiên, trong một vài lĩnh vực chi tiết, Hiến pháp cũng có phân chia một số quyền lực nhất định cho hai bên. Ví dụ, Thượng viện là đối tác của tổng thống trong việc ký kết các hiệp ước và bổ nhiệm các quan chức hành pháp, như điều khoản "theo ý kiến và sự thỏa thuận" quy định. Và trước khi các hiệp ước có hiệu lực, nó phải được một đa số 2/3 Thượng viện chấp thuận. Tuy nhiên, Hiến pháp không đề cập gì cách thức và thời gian mà Thượng viện phải đưa ra ý kiến tham vấn cho tổng thống.[60]

Năm 1919 và 1920, một cuộc đối đầu lịch sử đã xảy ra khi Thượng viện phản đối mạnh mẽ Hiệp ước Versailles do Tổng thống Wilson đàm phán. Hiệp ước bao gồm một thỏa thuận trong đó Hoa Kỳ sẽ là một thành viên bắt buộc của Hội quốc liên đang được đề nghị thành lập. Nhiều thượng nghị sĩ đã khuyên tổng thống nên chống lại quy định đó trong hiệp ước. Trong các cuộc thảo luận, toàn thể Thượng viện đã đưa ra những ý kiến "bảo lưu" và bị Wilson phản đối mạnh mẽ. Cự tuyệt một sự thỏa hiệp, Tổng thống

Woodrow Wilson đã tiến hành một cuộc thuyết phục đại quy mô trên toàn quốc để tập trung sự ủng hộ của công chúng đối với bản hiệp ước. Biết là khó vượt trội ngài tổng thống, các thượng nghị sĩ chống đối đã tập hợp thành một nhóm nhằm chống lại tổng thống và khước từ quan điểm của ông. Trong chuyến đi thuyết phục này, Wilson đã bị đột quy, khiến ông trở thành bệnh nhân cho đến suốt đời. Tóm lại, Hiến pháp là một văn bản pha trộn giữa quyền lực của Quốc hội và tổng thống, và cũng quy định cho mỗi nhánh những trách nhiệm cụ thể.

Đối tượng cử tri khác nhau

Tổng thống và phó tổng thống là những quan chức hành pháp được bầu trên phạm vi toàn quốc. Để giành thắng lợi, họ phải tạo ra một liên minh tranh cử rộng lớn hơn các nhà lập pháp, những người chỉ đại diện cho các tiểu bang hoặc các quận. Cũng chỉ có tổng thống được quyền phát biểu trên toàn quốc. Tuy nhiên, cần nhớ rằng:

> Về mặt lý thuyết, không hề có một lý do, hiến pháp hay cấu trúc nào giải thích rằng tổng thống đại diện cho một lượng cử tri rộng lớn duy nhất là tốt hay xấu hơn so với việc đại diện đơn lẻ của hàng trăm nghị sĩ. Nhưng một số vấn đề bị bóp méo sự thật là không thể tránh khỏi, và trong quá trình bầu cử vấn đề được đặt ra trong hai hình thức tốt hay xấu của sự xuyên tạc đơn giản sẽ dẫn đến việc cái này sẽ thay đổi việc phán xét về giá trị của cái kia.[61]

Tổng thống và các nhà lập pháp có khuynh hướng xem xét các chính sách và các vấn đề trong những hoàn cảnh khác nhau. Các nghị sĩ thường đồng ý với quan điểm rằng "cái gì tốt cho bang thì tốt cho liên bang." Còn tổng thống thì, ngược lại, tán đồng quan điểm "cái gì tốt cho liên bang thì tốt cho bang." Nói cách khác, các quan chức công quyền thường xem xét các vấn đề chung khác nhau khi họ đại diện cho những nhóm lợi ích khác nhau.

Ví dụ, một tổng thống có thể mong giảm hàng rào thuế quan mậu dịch quốc tế. Nhưng một đại diện của cử tri từ bang của họ đến, nơi có nền công nghiệp xe hơi đang bị đe dọa bởi các sản phẩm của Nhật Bản, chắc chắn là sẽ phản đối chính sách của tổng thống. Tuy nhiên, các nhà bán lẻ và các nhà xuất khẩu giày sang Italia lại

ủng hộ tổng thống. Sự thách thức trong việc hoạch định chính sách quốc gia là dần dần đạt được sự đồng thuận trong một khu vực bầu cử có các thành viên của hai nhóm cử tri cạnh tranh nhau xuất hiện đồng thời.

Sự khác biệt về giới cử tri được nhấn mạnh bởi sự khác nhau trong cách nhìn nhận của cử tri đối với tổng thống và các thành viên Quốc hội. Các cuộc nghiên cứu về uy tín của tổng thống cho thấy ông được đánh giá theo những nhân tố chung cơ bản như sự tăng trưởng hay suy thoái của nền kinh tế, thời chiến hay thời bình, các cuộc khủng hoảng, và tác động của các chính sách đối với những nhóm lợi ích nào đó.[62] Trong khi đó, các nhà lập pháp có khuynh hướng được đánh giá trên giá trị cá nhân cơ bản, sự liên hệ của họ với cử tri và thành tích phục vụ cử tri của họ trong thực tế. Tổng thống và các nhà lập pháp không chỉ có đối tượng cử tri khác nhau, mà họ còn là con rối của những động cơ khác nhau.

Bối cảnh thời gian khác nhau

Suy cho cùng thì tổng thống và các thành viên Quốc hội có những lịch trình hoạt động hoàn toàn khác nhau. Tổng thống có một nhiệm kỳ bốn năm, có thể là tám năm, để giành được sự chấp thuận các chương trình, kế hoạch của ông. Thường thì họ nhanh chóng cố gắng hoàn thành những mục tiêu đó trước khi rời nhiệm sở. Trong thực tế thì họ còn có ít thời gian hơn theo cách đánh giá sự suy giảm việc ủng hộ các tổng thống sau 100 ngày mà người ta thường gọi là "tuần trăng mật" của tổng thống với chính quyền. Vì vậy, tổng thống và các cố vấn của ông cũng có ít nhất là một năm để thuyết phục Quốc hội và công chúng về sự cấp thiết trong các chương trình của họ.

Mặt khác, Quốc hội, về cơ bản, phản ứng và hành động rất chậm chạp. Hiếm khi thấy họ thông qua các sáng kiến của tổng thống một cách nhanh chóng. Một thực tế là có rất nhiều nhà lập pháp tham quyền cố vị. Một khi được bầu, các thành viên Hạ viện có cơ hội tái cử rất cao, và thượng nghị sĩ thì có đến một nhiệm kỳ sáu năm. Hầu hết các thành viên của Quốc hội có thời gian phục vụ lâu hơn rất nhiều so với các tổng thống. Các nhà lập pháp hoài nghi buộc phải đi theo tổng thống, nhưng họ cũng nhận ra rằng nếu họ tồn tại được lâu thì một vị tổng thống mới lại bước vào Nhà Trắng.

Hơn nữa, thái độ của các nhà lập pháp hướng về tổng thống thường dựa vào triển vọng liệu ngài tổng thống có thể tái cử nữa hay không. So sánh về nhiệm kỳ đầu và nhiệm kỳ thứ hai của Tổng thống Reagan, một thành viên của Đảng Cộng hòa trong Quốc hội đã nhận xét:

> Có những dấu hiệu cho thấy Reagan sẽ không chạy đua để tái cử. Chương trình nghị sự của ông giờ đây có khác đôi chút so với Đảng Cộng hòa trong Quốc hội. Trong nhiệm kỳ đầu thì các chương trình nghị sự hoàn toàn giống với các chương trình của đảng viên Đảng Cộng hòa có ý định tái cử. Giờ đây, nó đã trở nên khác biệt. Trong thời điểm mà hai bên có cùng một mục tiêu, các thành viên Quốc hội tự hỏi: "Đây liệu có phải là mối quan tâm nếu mình muốn tái cử hay không?" Đối với Reagan, ông không còn đặt ra những câu hỏi đại loại như vậy nữa.[63]

Hay như hạ nghị sĩ Barney Frank, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts, tuyên bố sau việc đắc cử nhiệm kỳ hai của Tổng thống Clinton: "Tôi không còn quan tâm về hậu quả những hành động của mình đối với việc tái cử của Bill Clinton."[64] Vậy thì "sự cai trị" sẽ tập trung chính trong nhiệm kỳ thứ hai của Bill Clinton, và một viễn cảnh "vận động tranh cử" sẽ chi phối các hành động của phe Dân chủ trong Quốc hội. Họ phải tính đến sự lựa chọn trong chiến lược hay những khả năng cản trở họ trong việc chiếm lại đa số tại Hạ viện trong cuộc bầu cử năm 2000 hay sau đó.

Cân bằng quyền lực

"Mối quan hệ giữa Quốc hội và tổng thống", như học giả Arthur M.Schlesinger, Jr mô tả, "là một bí ẩn vĩnh cửu trong hệ thống Chính phủ Hoa Kỳ."[65] Một phần điều này là do thừa kế Hiến pháp, trong đó trao nhiều quyền cho Quốc hội cũng như "sự cần thiết và thích hợp" để thực hiện những quyền đó, trong khi đó trao cho tổng thống những thẩm quyền tối nghĩa. Thế thì sự cân bằng quyền lực nằm ở đâu? Thật là một câu hỏi không dễ dàng chút nào, bởi vì lúc thì cán cân quyền lực nghiêng về bên này, lúc thì nghiêng về bên kia. Các học giả thậm chí đã mệnh danh những thời kỳ như vậy là "chính quyền thuộc về Quốc hội" hay "chính quyền thuộc về tổng thống."[66]

Có một vài điểm cần lưu ý về các thời kỳ thăng trầm quyền lực của Quốc hội hay tổng thống. Trước hết, cán cân quyền lực thay đổi liên tục. Tầm quan trọng của mỗi nhánh có thể bị ảnh hưởng bởi các yếu tố như các vấn đề, các sự kiện, hay những tính cách. Hoàn cảnh ủng hộ đảng phái cũng có thể đóng một vai trò quan trọng. Trong những năm gần đây, phe Cộng hòa trong Quốc hội thường ủng hộ quyền lực hành pháp, bởi vì đảng của họ đã ngự trị ở Nhà Trắng thường xuyên hơn (năm trong bảy lần bầu cử trong những năm 1968-1992). Trong thời kỳ đó, phe Cộng hòa thường đóng vai trò là "đảng của hành pháp", còn phe Dân chủ là "đảng của Quốc hội". Sau năm 1992, những vai trò đó lại bị đảo ngược.

Thậm chí, trong thời kỳ một nhánh có ảnh hưởng rõ rệt, mối quan hệ trong những lĩnh vực chính sách cụ thể cũng có thể đối nghịch nhau. Ví dụ, những năm 1960 và đầu những năm 1970 được mệnh danh là thời kỳ "đế chế tổng thống" và một Quốc hội nhượng bộ.[67] Nhưng Quốc hội trong thời kỳ này cũng không dễ gì bị bắt nạt. Trong khi chấp thuận hầu như hoàn toàn chương trình Đại xã hội của Tổng thống Johnson, họ cũng đưa ra nhiều sáng kiến luật, bao gồm các dự luật về tiêu dùng, môi trường, y tế và quyền công dân. Những hành động của ngành hành pháp không phải là không bị thách thức. Những cuộc điều trần được truyền hình trực tiếp trên toàn quốc do Ủy ban Đối ngoại của Thượng viện tiến hành đã tập hợp được sự phản đối của công chúng, cũng như Quốc hội, trong chính sách đối với Chiến tranh Việt Nam của Johnson.

Việc chia nhau quyền kiểm soát hai nhánh hành pháp và lập pháp không ảnh hưởng gì đến hiệu năng soạn thảo luật trong suốt thời kỳ được coi là đối nghịch giữa tổng thống thuộc phe Cộng hòa Nixon và phe Dân chủ trong Quốc hội. Trong số những bộ luật được thông qua trong suốt thời kỳ này bao gồm Đạo luật về Chính sách môi trường quốc gia năm 1969, Đạo luật về An toàn nghề nghiệp và y tế năm 1970, Nghị quyết về các quyền chiến tranh năm 1973, cùng với Đạo luật Ngân sách Quốc hội và kiểm soát tài sản lưu giữ năm 1974 - đó là chưa kể tới Tu chính án thứ 26, cho phép công dân từ 18 tuổi trở lên được quyền đi bỏ phiếu. Mặc dù Nixon được xem là một tổng thống bảo thủ, nhưng quan hệ giữa ông với Quốc hội hoàn toàn cởi mở và tự do.

Thứ hai, kết quả mối quan hệ giữa hành pháp và lập pháp hoàn toàn không phải là trò chơi "được ăn cả, ngã về không." Nếu một nhánh giành quyền lực thì không nhất thiết nhánh kia hoàn toàn lép vế. Nếu nhánh này nổi trội thì không nhất thiết nhánh kia bị lu mờ. Sự mở rộng của chính phủ liên bang kể từ thời Chiến tranh thế giới thứ hai đã trao cho cả hai nhánh. Tuy tỷ lệ có khác nhau, nhưng mỗi nhánh đều mở rộng khả năng giải quyết các vấn đề phức tạp, các sáng kiến trong việc lập pháp và ngăn cản nhau khi phía bên kia đưa ra đề nghị.

Thứ ba, các sự kiện cũng đóng một phần quan trọng trong quyền hoạch định chính sách. Những kinh nghiệm truyền thống cho thấy các cuộc chiến tranh, các cuộc khủng hoảng vũ khí hạt nhân, sự bành trướng về quân sự và sự đòi hỏi của quảng đại quần chúng thường thúc đẩy tạo ra một "đế chế tổng thống" (tổng thống quyền lực). Những nhân tố như vậy dĩ nhiên là tạo cơ hội rộng mở cho khả năng vượt trội về quyền lực của ngành hành pháp, nhưng cũng nên lưu ý rằng, trong các cuộc chiến tranh năm 1812 và 1898, chính các hành động quân sự đã được một Quốc hội hiếu chiến phần nào khuyến khích. Khủng hoảng kinh tế và suy thoái dưới thời các tổng thống James Monroe, James Buchanan và Ulysses S. Grant cũng không làm giảm quyền lực của Quốc hội.

Thứ tư, cán cân quyền lực thay đổi luân phiên giữa hai nhánh. Trong Quốc hội, các lãnh đạo hiếu chiến có thể được ủng hộ bởi những lãnh đạo ít cương quyết hơn. Trong ngành hành pháp, lực lượng lãnh đạo trong Nhà Trắng thường xuyên xung đột với lực lượng phân quyền thấp hơn ở cấp bộ, ngành. Những biến động quyền lực bên trong như vậy rõ ràng có ảnh hưởng đến việc hoạch định chính sách. Gần đây, trong thời Tổng thống Eisenhower những năm 1950, một ủy ban có thế lực và các lãnh tụ của đảng thường có thể mang lại những khối phiếu ủng hộ để có thể thông qua các dự luật. Ngày nay, các tổng thống không còn được bảo đảm là 535 thành viên trong Đồi Capitol sẽ hình thành một liên minh ủng hộ cho họ.

Thứ năm, sự dao động quả lắc cộng với sự thay đổi nhanh chóng các khuynh hướng công luận cũng có ảnh hưởng đến các vấn đề và cách chúng được hai ngành tiến hành. Ví dụ, trong quan hệ đối ngoại, chu kỳ biệt lập, chủ nghĩa quốc tế, chủ nghĩa không can

thiệp, chủ nghĩa can dự đã nối tiếp trong mỗi ngành ở một khoảng thời gian đều đặn. Những tranh luận về chính sách y tế có thể chuyển từ các chương trình được chính phủ nhấn mạnh đến cách tiếp cận được các thành phần tư nhân chú trọng. Hoặc Quốc hội có thể tìm cách nắm lấy quyền chủ động hoạch định chính sách từ tay tổng thống.

Quốc hội và tổng thống là những thiết chế được hình thành do sự tối cần thiết về phân ngành. Các quan chức hành pháp thì muốn sự linh hoạt, sự tự do hành động và sự cam kết lâu dài của Quốc hội. Họ muốn ít sự kiểm soát hơn từ Quốc hội và muốn tham khảo ý kiến của một số nhà lập pháp nhất định. Ngành hành pháp có khuynh hướng phân cấp trong việc hoạch định chính sách. Tuy nhiên, một trong những sức mạnh của ngành lập pháp là tạo ra tiếng nói và khả năng hiện hữu cho nhiều quan điểm đa dạng mà ngành hành pháp có thể bỏ sót hoặc không thèm để ý. Sự phân tán quyền lực có thể làm giảm hiệu năng hoạch định chính sách, nhưng đồng thời nó cũng thúc đẩy sự chấp nhận của công chúng đối với chính sách quốc gia. Vì vậy, Quốc hội vốn được xem như một cơ quan quyền lực bất lực giờ đây đang dần lấy lại chức năng vốn có của nó.

Kết luận

Mối quan hệ giữa hành pháp và lập pháp được mô tả trên những nét chủ yếu như là sự thỏa hiệp, xung đột và thay đổi không ngừng. Trong số này, sự thỏa hiệp vẫn là yếu tố quan trọng nhất. Chẳng có ngành nào lại không thể thay đổi. Các tổng thống thì tìm kiếm sự ủng hộ trong Quốc hội kể cả khi họ bị một đa số ở cả hai viện chống đối. Cả hai nhánh đều tìm kiếm sự ủng hộ cho các chính sách ưu tiên của họ và những liên minh bên ngoài.

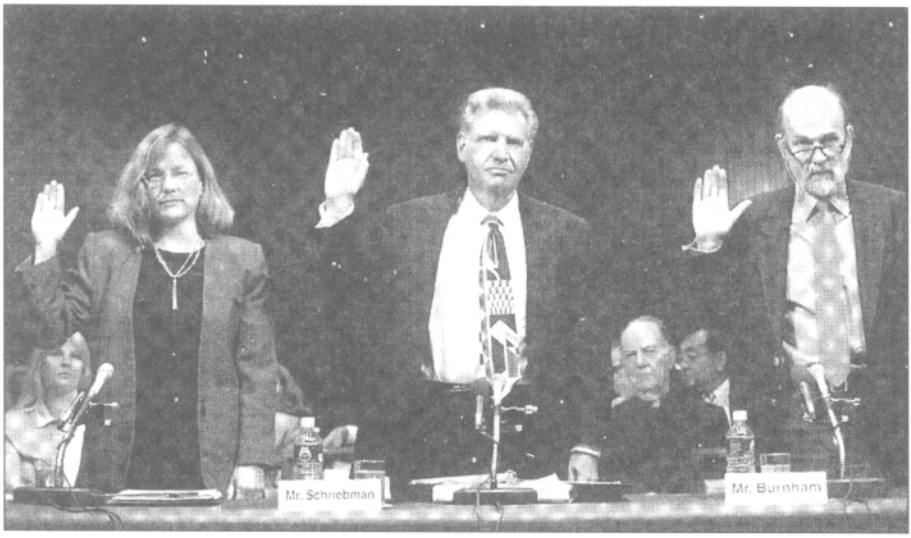
Cũng có một sự thật tồn tại, đó là chủ đề về sự đối đầu giữa Đồi Capitol và Nhà Trắng được đề cập thường xuyên. Những nhà khai quốc đã ý thức được rất rõ nhận thức về sự phân chia và sự pha trộn quyền lực giữa ba ngành. Họ không nói rõ Quốc hội hay tổng thống sẽ giành quyền kiểm soát xung quanh bộ máy hành chính và hoạch định chính sách quốc gia. Không còn nghi ngờ gì nữa hai ngành này có khuynh hướng đối nghịch ngay cả khi chúng cùng có

chung một đảng kiểm soát.

Cuối cùng, mối quan hệ giữa hành pháp và lập pháp thường xuyên thay đổi. Một trong hai ngành có thể năng động trên một vấn đề ở một thời điểm và thụ động trên một vấn đề tương tự, hay những vấn đề khác, trong một thời điểm khác. Có quá nhiều bối cảnh để có thể ảnh hưởng đến yếu tố cách thức, thời gian, lý do những thay đổi ảnh hưởng đến mối quan hệ đó mà khó có thể đoán trước được kết quả.

Tuy nhiên, rõ ràng trong những năm gần đây Quốc hội đã tự trang bị cho mình một khẩu thần công với hỏa lực mạnh. Bởi lẽ đó, nó có thể đóng một vai trò tích cực hơn nữa và thậm chí còn có thể đưa ra sáng kiến về các chính sách của riêng mình. Sự phát triển tất yếu này không phản ánh một sự bế tắc. "Mục tiêu thích hợp của chúng tôi," theo thượng nghị sĩ J. William Fulbright, Đảng Dân chủ, bang Arkansas, "không phải là một tổng thống chuyên quyền, cũng không phải là một Quốc hội hiếu chiến, mà trong chừng mực giới hạn Hiến pháp giao phó, sự thay đổi chiều theo nhu cầu hoàn cảnh và những đòi hỏi của chính sách quốc gia."[68]





Cơ quan Hành pháp và Quốc hội: Luật sư và Bào chữa Donna Shalala. Bộ trưởng Bộ Y tế và các dịch vụ con người, đang cố gắng trình bày kế hoạch chăm sóc sức khỏe của chính quyền Clinton lên Tiểu ban Y tế của Ủy ban Thương mại và Năng lượng Hạ viện. Các nhà phê bình của Sở thuế, ảnh dưới, đang tuyên thệ trước Ủy ban Tài chính Thượng viện, nơi họ đã kiểm tra các hoạt động bị coi là lạm quyền.

11

Quốc hội, bộ máy hành chính và các tòa án

Sau khi phe Cộng hòa nắm quyền kiểm soát Quốc hội trong các cuộc bầu cử năm 1994, họ ngay lập tức thực thi các mục tiêu cơ bản: tinh giản quy mô, phạm vi ảnh hưởng và chi phí của bộ máy chính quyền liên bang. Tuy nhiên, "các cuộc cách mạng" của họ trong việc làm cho bộ máy chính quyền nhỏ gọn hơn đã sớm thất bại. Công chúng đổ lỗi cho họ là nguyên nhân hai lần làm ngưng trệ các hoạt động của chính quyền trong năm 1995 và đầu năm 1996. Tổng thống Clinton đã thành công khi mô tả các đề nghị cắt giảm của phe Cộng hòa như là "cực đoan", và ông đã tập trung các khoản ngân sách cho nhiều dịch vụ xã hội của người dân.[1] Tuy nhiên, ông cũng sớm nhận ra mặt tích cực trong thông điệp tinh giản bộ máy chính phủ của phe Cộng hòa. Thay vì tiếp tục ủng hộ các sáng kiến về một bộ máy liên bang kềnh càng, tổng thống đã đưa ra ý tưởng "gia tăng" để hỗ trợ cho các cá nhân và cộng đồng (ví dụ như khuyến khích về thuế cho các công ty đào tạo công nhân còn chưa được chuẩn bị tốt cho thời đại thông tin).

Trong thông điệp về tình hình liên bang năm 1996, ông Clinton tuyên bố rằng "kỷ nguyên của một chính phủ kềnh càng đã qua". Khẩu hiệu này rất phù hợp với thông điệp của phe Cộng hòa. Nhưng sau đó, ông đã sử dụng quyền phủ quyết để ngăn chặn tất cả các đề nghị cắt giảm chi tiêu thái quá của phe Cộng hòa đối với các chương trình hay các cơ quan của chính phủ. Theo cách này, Nhà Trắng và phe Cộng hòa trong Quốc hội đã tranh cãi về việc tìm cách tốt nhất nhằm giảm thiểu vai trò và trách nhiệm của chính phủ. Trong khi đó, nhiều người Cộng hòa vẫn tiếp tục ủng hộ việc cắt giảm chi tiêu, còn ông Clinton thì đưa ra giải pháp cắt giảm bộ máy hành chính.

Tại sao Quốc hội và tổng thống lại gặp khó khăn như vậy trong việc tinh giản bộ máy chính phủ? Lý do trước hết là thái độ trái ngược của người dân. Một mặt muốn chính phủ đừng quấy rầy,

tham gia vào việc của họ, mặt khác người Mỹ dường như theo đuổi nhiều ý tưởng, muốn chính phủ thực thi tất cả các yêu cầu của họ và hỗ trợ cho họ khi cần. Sau vụ một chiếc máy bay chở khách gặp tai nạn thảm khốc, cựu thượng nghị sĩ William Cohen, sau này là Bộ trưởng Quốc phòng, trong nhiệm kỳ thứ hai của chính quyền Clinton, đã nhận xét: "Chính phủ là kẻ thù cho đến khi ta cần một người bạn."[2] Dĩ nhiên, các nhà lập pháp luôn bảo vệ các chương trình của chính phủ mà cử tri của họ ưa thích. Cho nên, có thể hiểu được suy nghĩ của người dân khi chống đối "một chính phủ kềnh càng" (tóm lại, đa số mọi người đều không thích đóng thuế), nhưng họ lại ủng hộ vai trò của chính phủ - và thậm chí họ còn đồng ý mở rộng bộ máy chính quyền có lựa chọn - trong việc bảo đảm nước sạch, không khí trong lành, quốc phòng hùng mạnh, chất lượng y tế cao, an toàn dược phẩm và an ninh.

Thậm chí phe Cộng hòa trong Quốc hội hứa sẽ gia tăng quyền lực cho các chính quyền địa phương, bang cũng đã củng cố quyền lực của mình tại Washington "khi họ chứng minh được cách tốt nhất trong việc thực hiện nghị trình [Cộng hòa]."[3] Từ thủ phủ các bang trên khắp cả nước, nhiều người đã nghi ngờ "cách giới hạn sự chuyển giao quyền cho các bang cho đến nay, ít nhất là so với chừng mực những gì đã cam kết."[4] Như thượng nghị sĩ Fred Thompson, Đảng Cộng hòa, bang Tennessee, đã nhận xét: "Khi người ta có quyền lực trong tay thì thật dễ dàng. Cũng như khi quả bóng nằm trong chân anh, sức nặng của việc thay đổi bản thân những điều tốt đẹp cho chính anh sẽ được ưu tiên hàng đầu chứ không phải anh chú ý ngay đến quyền lực của các bang."[5] Ngoại trừ những lĩnh vực như phúc lợi cho các bang, còn lại chính phủ sẽ nắm lấy quyền đánh thuế vào công việc làm ăn trên Internet, phân phối điện hay thậm chí quy định mức uống rượu cho lái xe ở các bang. Hơn nữa, các công ty có quy mô toàn quốc vẫn thường vận động việc điều chỉnh các quy định liên bang, bởi vì có như vậy họ mới không phải đối phó với các quy định khác nhau của 50 bang.

Quốc hội tổ chức bộ máy hành pháp

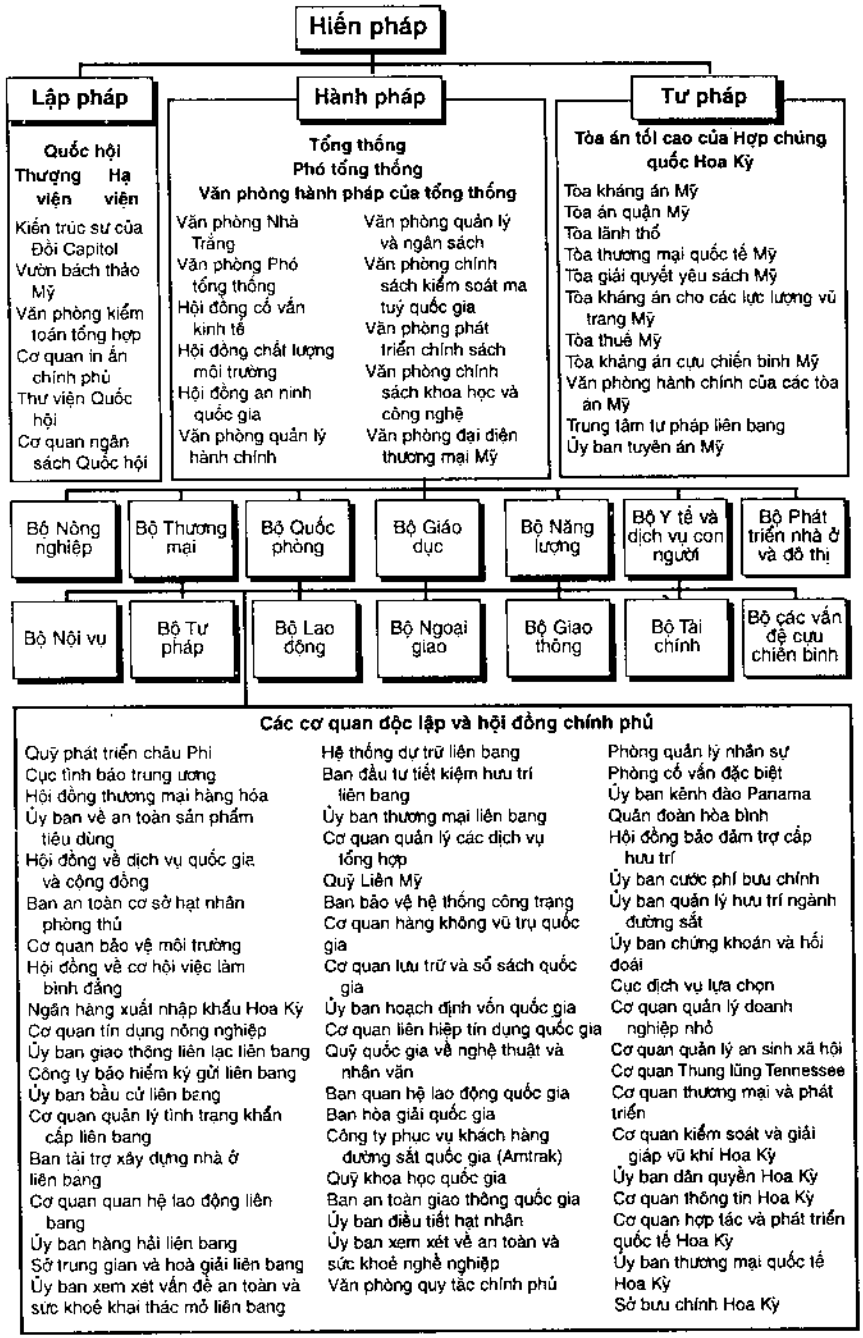
Cả Quốc hội lẫn tổng thống đều có thẩm quyền đối với "ngành thứ tư của chính phủ" - ngành hành chính. Hiến pháp trao cho tổng

thống quyền thi hành luật, hàm ý trao quyền trực tiếp cho họ quản lý ngành hành pháp. Nhưng khi tổng thống đóng một vai trò quan trọng trong quá trình lập pháp, thì Quốc hội "ít nhất cũng phải có bổn phận làm như vậy đối với Nhà Trắng."[6] Quốc hội được Hiến pháp trao quyền tổ chức ngành hành pháp. Những nhà khai quốc không thể tiên liệu được sự lựa chọn rời rạc của họ đối với "các bộ của ngành hành pháp" sẽ phát triển thành một bộ máy hành chính quan liêu khổng lồ như ngày nay. Tổng thống George Washington lúc đầu chỉ thành lập có ba bộ (Ngoại giao, Chiến tranh và Ngân khố). Thời nay, Tổng thống Clinton đã có tới 14 bộ. Quốc hội thiết lập ra các bộ và tạo ra các cơ quan độc lập, các tổ chức chính phủ và các ủy ban liên chính phủ (xem Biểu đồ 11-1).

Sự phức tạp về cấu trúc của bộ máy chính phủ liên bang cơ bản đã trải qua bốn thời kỳ tái cấu trúc về hình thức. Đầu tiên, các cơ quan hành pháp được thành lập, rồi lại bị giải tán bởi các bộ luật. Thứ hai, tổng thống có thể khuyến nghị sửa đổi bộ máy hành chính, như đề ra các chiến lược mới cho việc nâng cao chất lượng quản lý. Ví dụ, Tổng thống Clinton đã chỉ định Phó tổng thống Al Gore tiến hành một cuộc "xét duyệt kết quả hoạt động toàn quốc" đối với chính quyền và để mắt tới việc "tìm lại" việc tái cơ cấu, và giảm quy mô bộ máy hành chính liên bang. Thứ ba, Quốc hội có thể buộc các bộ và các cơ quan của chính phủ tự tái cơ cấu bộ máy của mình. Cuối cùng, Quốc hội có thể ủy quyền cho tổng thống đệ trình một kế hoạch tái cơ cấu cho phù hợp với một số hình thức theo cách đánh giá của Quốc hội.[7]

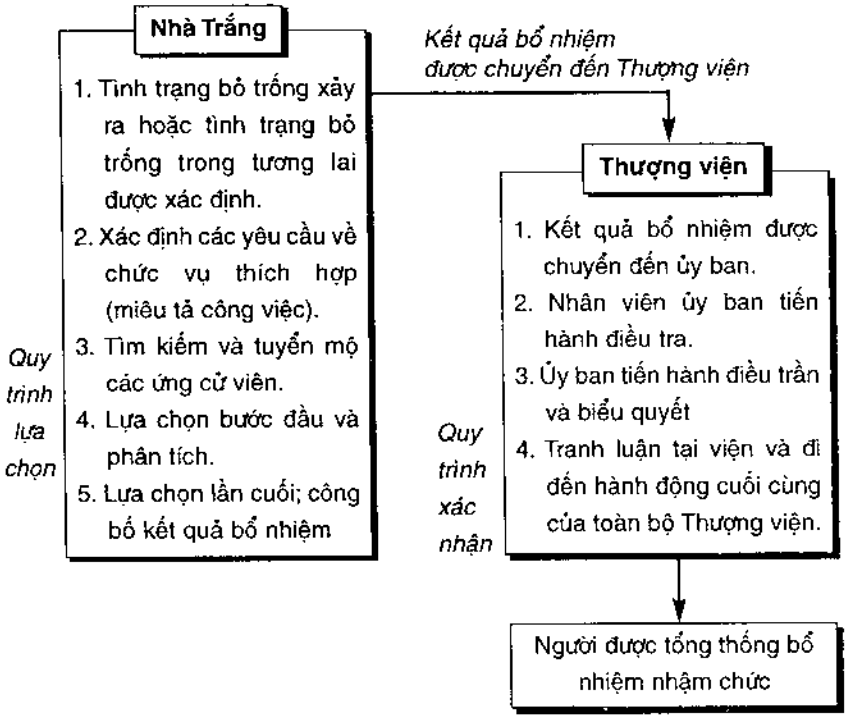
Tái cơ cấu bộ máy chính phủ mang lại chính kết quả chính trị cũng như hành chính. Quốc hội khó chấp thuận những kế hoạch như vậy nếu chúng làm xáo trộn các ủy ban của họ có liên hệ với các cơ quan của chính phủ và các chương trình được ưa chuộng. "Nếu kế hoạch tái cơ cấu hành pháp của ngài ảnh hưởng đến quyền lực của nhiều ủy ban trong Quốc hội thì ngài nên quên nó đi", chủ tịch một ủy ban trong Hạ viện đã có lần khuyên Tổng thống Nixon như vậy.[8] Sự khó khăn trong việc giải tán các bộ và các cơ quan của chính phủ khác khiến các nhà lập pháp như chủ tịch Ủy ban Tài chính của Thượng viện William V. Roth Jr., Đảng Cộng hòa, bang Delaware, đề nghị thành lập một ủy ban bên ngoài nhằm tư vấn cho Quốc hội cách thức giải quyết khó khăn trên.[9]

Biểu đồ 11-1 Chính phủ của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ



Nguồn: *Sổ tay Chính phủ Hoa Kỳ*, 1998-1999 (Washington, D.C.: Phòng in ấn Chính phủ Hoa Kỳ, 1998), 22.

Biểu đồ 11-2 **Quy trình bổ nhiệm**



Nguồn: G. Calvin Mackenzie, *Tính chất chính trị của các cuộc bổ nhiệm của tổng thống* (New York:Free Press, 1981), xv. In lại với sự cho phép của Công ty xuất bản Macmillan. Copyright © 1981.

Thượng viện xác nhận sự bổ nhiệm của tổng thống

Sự bổ nhiệm các quan chức cấp cao trong chính quyền liên bang phải dựa theo sự "cố vấn và chấp thuận" của Thượng viện, theo Điều II, Khoản 2 trong Hiến pháp. Sau khi tổng thống quyết định chọn ai là ứng cử viên, Thượng viện có quyền quyết định chấp thuận hay không (xem Biểu đồ 11-2). Các ủy ban của Thượng viện vẫn thường đòi hỏi sự cam kết của ứng cử viên mà họ xác nhận: "Ứng cử viên được chấp nhận dựa theo sự cam kết đáp ứng tất cả các yêu cầu, xuất hiện và điều trần đúng giờ trước bất kỳ một ủy ban nào có thẩm quyền xác nhận họ."[10] Quá trình xác nhận bổ nhiệm cũng phản ánh nguyên tắc "hai Quốc hội". Như một quan

chức cấp cao ở Thượng viện đã mô tả: "Rất tốt nếu ở California hay ở một nơi nào đó đưa ra một thông cáo báo chí trong đó có đoạn 'Hôm nay tôi đã chất vấn tân Bộ trưởng Bộ Giao thông về những vấn đề trong khu vực chúng ta'."[11]

Tổng thống thỉnh thoảng vẫn lẩn tránh quyền lực của Thượng viện bằng cách sử dụng cái gọi là "sự bổ nhiệm trong kỳ nghỉ", tức là ông đưa ra quyết định bổ nhiệm khi Thượng viện đã ngưng họp. (Sự bổ nhiệm trong kỳ nghỉ có hiệu lực cho đến đầu phiên họp khóa sau của Thượng viện; ví dụ, một người được bổ nhiệm vào năm 2000 có thể giữ chức đến cuối năm 2001). Thượng viện hoàn toàn chống lại cách làm này của tổng thống, và một khi họ đã phản đối cách làm này thì đó cũng có thể là nguyên nhân khiến họ không có cảm tình với ứng cử viên mà tổng thống đưa ra và có khả năng họ sẽ không chấp thuận ứng cử viên này. Một cách khác mà chính quyền có thể tránh né quá trình xác nhận, đó là việc bổ nhiệm các quan chức với tư cách "tạm quyền". Năm 1998, 20% vị trí của nội các đòi hỏi phải có sự xác nhận của Thượng viện (64 trong số 320 vị trí trống) đã được các nhân vật "tạm quyền" nắm giữ.[12] Bực tức trước thực tế này, trong đó có cả vụ tổng thống đưa Bill Lann Lee lên làm quyền trợ lý bộ trưởng tư pháp về các quyền dân sự tháng Mười hai 1997, sau khi Thượng viện đã không đả động gì đến ứng cử viên này, Thượng viện ngay lập tức thông qua Đạo luật các vị trí bỏ ngỏ năm 1998. Đạo luật này xác nhận các ứng cử viên dựa theo "sự cố vấn và chấp thuận" của Thượng viện, và họ có thể được phép của Thượng viện giữ chức trên cơ sở "tạm quyền", nhưng bị Thượng viện giới hạn về mặt thời gian nhiệm kỳ.

Ngày nay, ứng cử viên được đề cử cho các chức vụ trong ngành hành pháp đều phải dựa vào những chuẩn mực về sự đánh giá, cách nhìn nhận được nêu trong những câu hỏi về năng lực hay sự xung đột trong lợi ích. Hồ sơ về cá nhân và chuẩn mực đạo đức của người được đề cử cũng được xem xét một cách kỹ lưỡng. Như một nhà bình luận đã nhận xét:

> Ngày nay, nếu bạn muốn chạy đua vào một chức vụ hay một vị trí công quyền, mọi cái đều được đưa ra bàn thảo kỹ lưỡng. Đạo đức, sức khoẻ, hồ sơ cá nhân, tình trạng tài chính, thậm chí cả hồ sơ từ hồi đại học, tất cả đều được đưa ra xem xét một cách công khai. Trước đây, điều này được tiến hành một cách riêng tư, kín đáo, và một số phạm

vi nhất định có thể được bỏ qua.[13]

Sự thay đổi trong cách đánh giá này một phần xuất phát từ sự thay đổi trong thái độ của báo chí và công chúng. Báo chí ngày nay đưa tin một cách gắt gao và công khai hơn trước đây về đời tư của các quan chức cao cấp.[14]

Ứng cử viên của Tổng thống Clinton vào chức Giám đốc Cơ quan tình báo trung ương (CIA), Anthony Lake, hồi tháng Ba 1997 đã rút lui khỏi phạm vi xem xét đề cử; ông đã nhận xét về quá trình bổ nhiệm mình là "hằn học và tàn bạo mà không hề ngắn ngủi."[15] Mặc dù đa số các ứng cử viên được tổng thống bổ nhiệm đều được Thượng viện thông qua dễ dàng, nhưng vẫn còn nhiều lời chỉ trích quá trình này là xử sự khắt khe với các ứng cử viên. Các ứng cử viên thường phàn nàn về sự xâm phạm quá mức trong quá trình xác nhận, trong đó các nhóm lợi ích đã tổ chức những "chiến dịch công kích" nhằm làm cho ứng cử viên thất bại do không ủng hộ nghị trình của họ.

Một nhân tố nữa ảnh hưởng đến sự xung đột trong quá trình bổ nhiệm: cuộc chiến dai dẳng giữa hành pháp và lập pháp. Một số người cho rằng mục đích của các cuộc điều trần xác nhận tại Quốc hội "dường như xem xét tư cách ứng cử viên thì ít mà đánh vào uy tín chính trị của tổng thống thì nhiều. Một ứng cử viên không được Thượng viện chấp nhận sẽ làm cho tổng thống mất mặt, làm cho những người ủng hộ ông mất tinh thần và giảm niềm tin trong công chúng về cách nhìn nhận con người của ông."[16] Nhiều người khác còn cho rằng chắc chắn quá trình xác nhận việc bổ nhiệm sẽ gặp trắc trở trừ những vị trí mà ứng cử viên đơn thuần là được kế nhiệm. "Nếu anh tự mình vượt qua được 'cửa ải' xác nhận", cựu giám đốc CIA Robert Gates nhận xét, "thì bản thân anh đã xứng đáng với chức vụ đó rồi."[17]

Sự bổ nhiệm tư pháp thậm chí còn được Thượng viện xem xét kỹ lưỡng hơn cả các quan chức cấp cao của ngành hành pháp. Ứng cử viên của Tổng thống Reagan vào vị trí trong Tòa án tối cao năm 1987 là Robert Bork đã làm nổi bật vai trò của Thượng viện trong cụm từ mà Hiến pháp quy định, quá trình "cố vấn và chấp thuận". Trong cuộc điều trần được truyền hình trực tiếp trên toàn quốc, các thành viên thuộc Ủy ban Tư pháp của Thượng viện đã kiểm tra quan điểm về triết học và Hiến pháp của Bork một cách chi tiết. Do

đặc thù của chức vụ trong Tòa án tối cao là một chức vụ suốt đời nên được dư luận công chúng quan tâm rất sát sao đến sự dung hòa trong tư tưởng. Và cũng bởi vì quan điểm của Bork được nhiều thượng nghị sĩ và các nhóm lợi ích xem là quá bảo thủ và gây tranh cãi, nên cuối cùng Thượng viện đã từ chối ông.[18]

Một trường hợp khác thậm chí còn gây tranh cãi hơn, đó là ứng cử viên của Tổng thống Bush cũng vào vị trí trong Tòa án tối cao năm 1991 là Clarence Thomas, người mà cuối cùng đã được Thượng viện chấp thuận với một tỷ lệ phiếu sít sao 52/48. Giáo sư luật học Anita Hill, người từng làm việc cho Thomas, đã tố cáo ông quấy rối tình dục bà ở nhiệm sở. Những lời buộc tội, những lời biện minh được đưa lên hệ thống truyền hình quốc gia trong suốt quá trình điều trần xác nhận của Thượng viện, gây chia rẽ quan điểm mạnh mẽ.[19] Từ sau vụ này, quá trình xác nhận bổ nhiệm đã được cải cách. Người ta yêu cầu các ứng cử viên đối với vị trí trong Tòa án tối cao được trả lời trước các bằng chứng buộc tội tại một phiên họp kín thay vì phải thực hiện trong bầu không khí truyền hình trực tiếp.

Khi Tổng thống Clinton bắt đầu nhiệm kỳ thứ hai của mình năm 1997, phe Cộng hòa trong Thượng viện đã hoãn lại kế hoạch điều trần các vị trí tư pháp do tổng thống bổ nhiệm. Một trong những lý do đó là họ không muốn tổng thống có thể bổ nhiệm một loạt các thẩm phán liên bang vào cuối nhiệm kỳ thứ hai của ông. Ngoài ra, phe Cộng hòa đã tuyên bố ngăn chặn việc bổ nhiệm các chánh án "năng động", những người không phải khi nào cũng răm rắp tuân theo các quyết định của ngành hành pháp và lập pháp. Thậm chí Chủ tịch Ủy ban Tư pháp Thượng viện Orrin G. Hatch, Đảng Cộng hòa, bang Utah, đã dự định "tổ chức lại các cuộc điều trần" không bình thường đối với các ứng cử viên mà trước đó họ đã chấp thuận.[20]

Thượng nghị sĩ Patrick J. Leahy, bang Vermont, thành viên cao cấp nhất của phe Dân chủ trong Ủy ban Tư pháp, luôn phàn nàn về tốc độ bổ nhiệm chậm chạp. Thậm chí, một cuộc xác nhận thẩm phán đã "kéo dài tới 41 tháng - thời gian ứng cử viên phải chờ đợi lâu nhất" trong lịch sử xác nhận của Thượng viện.[21] "Sẽ là công bằng đối với thượng nghị sĩ Hatch nếu một trong hai chúng tôi ra đi, như vậy quá trình này sẽ diễn ra nhanh hơn," Leahy đã nhận xét như vậy. "Hội nghị Đảng Cộng hòa ngày càng kiểm soát chặt chẽ hơn đối với các chủ tịch ủy ban của họ trong việc được

làm gì và không được làm gì."[22]

Năm 1998, Thượng viện đã chấp thuận 65 thẩm phán, vì vậy tỷ lệ chức vụ này bỏ trống đã giảm hẳn. Tuy nhiên, bước sang năm 1999, giữa Tổng thống Clinton và Thượng viện lại xảy ra xung đột xung quanh ứng cử viên thẩm phán. Chủ tịch Hatch đã đề nghị Tổng thống Clinton bổ nhiệm một cố vấn có đường lối bảo thủ của thống đốc bang Utah thuộc Đảng Cộng hòa làm thẩm phán liên bang. Ông Clinton đã từ chối và Hatch cũng trả đũa bằng cách "hủy bỏ tất cả các buổi điều trần" đối với 36 thẩm phán liên bang.[23] Tuy nhiên, Tổng thống Clinton đã thành công trong việc bổ nhiệm phụ nữ vào chức vụ thẩm phán liên bang "nhiều hơn bất cứ tổng thống nào trong lịch sử Mỹ.[24]

Cũng như trước đây, sự suy xét chính trị, việc ủng hộ và sự cân nhắc trong chính sách đã thấm sâu vào quá trình xác nhận bổ nhiệm. Chức vụ đại sứ béo bở thường được dành cho các mạnh thường quân đã quyên tiền trong chiến dịch tranh cử của tổng thống. Như một người đã nhận xét, "khoảng 30% trong số hơn 160 vị đại sứ do Tổng thống Clinton bổ nhiệm là những ứng cử viên chính trị, đó là tỷ lệ xấp xỉ trong vòng ba thập kỷ qua." Tổng thống Nixon đã có lần cho rằng cái giá của một chức đại sứ vào khoảng 250 ngàn USD Mỹ.[25]

Thượng viện có thể từ chối xem xét một ứng cử viên nếu các thượng nghị sĩ viện cớ "phép lịch sự của thượng nghị sĩ". Truyền thống này có từ thời chính quyền George Washington, nhìn chung mang hàm ý Thượng viện sẽ trì hoãn hoặc không đả động gì đến một ứng cử viên nếu một thượng nghị sĩ thuộc đảng của tổng thống phản đối ứng cử viên đó.[26] Các thượng nghị sĩ có thể áp dụng từ "hoãn" đối với việc xác nhận một ứng cử viên. Từ "hoãn" là một hành động bất thành văn, một truyền thống không chính thức của Thượng viện. Các thượng nghị sĩ sử dụng nó để trì hoãn hay ngăn chặn ứng cử viên, hay đôi khi chỉ là để nắm trong tay một công cụ để mặc cả với chính quyền.

Thượng viện đã không đả động gì đến ứng cử viên của tổng thống Clinton cho chức vụ đại sứ tại Lúcxămbua - ông này bị cho là đồng tính luyến ái; nhiều thượng nghị sĩ đã "hoãn" đối với ứng cử viên này. Alfonse D' Amato, Đảng Cộng hòa, bang New York, đã kêu gọi các lãnh đạo phe Cộng hòa tổ chức một cuộc bỏ phiếu.

Bảng 11-1 **Bổ nhiệm chính trị theo loại hình và chương trình công việc, tháng Chín 1998**

Loại hình	Chương trình công việc		
	Trọn phần thời gian	Bán phần thời gian	Tổng số
Các cuộc bổ nhiệm của tổng thống:			
Cần phải có sự phê chuẩn của Thượng viện	536	110	646
Không cần phải có sự phê chuẩn của Thượng viện	71	125	196
Các cuộc bổ nhiệm khác ở cấp độ tổng thống	38	5	43
Các đại sứ khác	156	0	156
Tổng số cuộc bổ nhiệm của tổng thống	801	240	1.041
Các cuộc bổ nhiệm chính trị khác:			
Các quan chức cao cấp không chuyên nghiệp	661	0	661
Chương trình C[a]	1.335	11	1.346
Tổng số cuộc bổ nhiệm chính trị[b]	2.797	251	3.048

Nguồn: Cơ quan hồ sơ dữ liệu nhân sự trung ương (CPDF), Văn phòng thông tin về lực lượng lao động, Văn phòng quản lý nhân sự Hoa Kỳ, ngày 18 tháng Mười hai 1998. Được soạn bởi Roger Garcia của Viện nghiên cứu Quốc hội.

[a] Các nhân viên trong các chức vụ hoạch định chính sách và/hoặc những người đòi hỏi phải có một mối quan hệ làm việc gần gũi, có ảnh hưởng với người đứng đầu của một cơ quan hay các quan chức được bổ nhiệm chủ chốt khác.

[b] Chưa đầy 0,2% các nhân viên dân sự, phi chức vụ của ngành hành pháp.

Đáp lại, thượng nghị sĩ Jesse Helms, Đảng Cộng hòa, bang Bắc Carolina đã tỏ ý không tán thành: "Bang của thượng nghị sĩ D'Amato có một cộng đồng người đồng tính luyến ái rất lớn và ông ta đã cố gắng thu hút số phiếu của họ."[27] D'Amato đã không được bầu lại vào Thượng viện trong cuộc bầu cử năm 1998, nhưng trường hợp của ông là một minh chứng hùng hồn cho chủ đề Quốc hội mang hai tính chất thể hiện qua mối liên hệ giữa các hành động của thượng nghị sĩ và việc ảnh hưởng đến lá phiếu. (Nhưng rồi năm 1999 ứng cử viên này đã trở thành đại sứ nhờ sự bổ nhiệm vào kỳ nghỉ của Quốc hội).

Hệ thống nhân sự

Quốc hội sử dụng thẩm quyền rộng lớn của mình - được ghi

trong Hiến pháp, được luật pháp trao cho, và cả những quyền không chính thức - trong hệ thống nhân sự liên bang. Vụ ám sát Tổng thống James Garfield năm 1881 của một kẻ thất nghiệp bất mãn đã tạo điều kiện cho Quốc hội giới hạn lại sự lạm dụng cái gọi là "hệ thống bổng lộc," thực hiện việc tạo ra việc làm cho những người đã ủng hộ đảng giành được chức tổng thống. Năm 1883, Quốc hội đã thông qua bộ luật về ngành dân chính đầu tiên, thay thế sự bảo trợ bằng năng lực lao động. Ngày nay, tương đương với sự bảo trợ trước đây là hệ thống bổ nhiệm mang tính chính trị. Hiện có khoảng hơn 3000 chức vụ được bổ nhiệm mang tính chính trị.

Những chức vụ mang tính chính trị. Trong những năm 1970, học giả Paul C.Light đã viết: "Quốc hội tìm hiểu cơ cấu của hệ thống hành pháp... và bắt đầu xoi mói."[28] Kể từ đó, Quốc hội và tổng thống đã đưa ra những thay đổi lớn lao ở bốn cấp bậc chức vụ cao cấp trong các bộ của chính quyền (bộ trưởng, thứ trưởng, quyền bộ trưởng và trợ lý bộ trưởng). Trong thực tế, năm 1998

> đã chứng kiến một kỷ lục vượt trên cả những cuộc vận động tại địa phương và các báo cáo cố vấn độc lập đơn thuần. Thời gian này cũng chứng kiến một kỷ lục về số lượng chức vụ hàng đầu của chính phủ liên bang. Chưa bao giờ các quan chức cấp cao, chính trị hay sự nghiệp, lại chiếm nhiều thứ bậc đến như vậy trong khoảng giữa chức tổng thống và các vị trí hàng đầu của chính phủ.[29]

Trong số đó đông đảo nhất là thứ trưởng, phó trợ lý thứ nhất của bộ trưởng và phó trợ lý của thứ trưởng.[30] "Kết quả là, những người ở giữa không thể nhanh chóng được lệnh từ trên, do qua nhiều khâu giải thích rườm rà."[31]

Với nhiều chức vụ quản lý, tổng thống phải mất nhiều thời gian hơn khi xác nhận chức danh và công việc của họ. Trung bình các chức vụ cao cấp trong chính quyền Bush và Clinton phải mất hơn tám tháng kể từ ngày tổng thống nhậm chức mới được xác nhận; trong khi đó, việc xác nhận trong chính quyền Tổng thống John Kennedy chỉ mất có hai tháng rưỡi.[32]

Số lượng chức vụ mang tính chính trị là rất nhỏ so với tổng số nhân sự liên bang (khoảng 2,8 triệu công nhân ngoài lĩnh vực quốc phòng). Tuy nhiên, đã có những lo ngại về làn sóng "chính trị hóa" các chức vụ cao cấp trong hệ thống dân chính. "Chúng tôi tin chính

quyền là 'một công ty' lớn nhất quốc gia... có một đội ngũ nhân viên trung thành có thiện chí nhưng kinh nghiệm quản lý rất kém, thậm chí không có", một nhân viên hành chính sự nghiệp đã có 34 năm trong nghề nhận xét như vậy. "Chúng tôi quan niệm rằng bất cứ ai không chuyên nghiệp nhưng có tinh thần trách nhiệm và thông minh vẫn có thể đảm trách được các chức vụ trong cơ quan của chính phủ."[33]

Thượng nghị sĩ Russell D.Reingold, Đảng Dân chủ, bang Wisconsin, và ông John Mc Cain, Đảng Cộng hòa, bang Arizona, đề nghị con số bổ nhiệm mang tính chính trị độ khoảng 2000.[34] Theo quan điểm của họ, số lượng đông sẽ làm cho tổng thống khó lòng quản lý một cách có hiệu quả. Thay vì làm việc một cách có hiệu quả, theo thượng nghị sĩ Trent Loff, Đảng Dân chủ, bang Mississippi, số lượng đông cũng sẽ làm yếu đi sự "điều hành của tổng thống đối với ngành hành pháp."[35] Nhưng không phải ai cũng đồng ý với các thượng nghị sĩ trên. Một số khẳng định rằng nhiều chức vụ cần thiết "cho việc điều hành chính phủ và phát triển nhanh chóng các chính sách mới."[36]

Lương bổng và các tiêu chuẩn pháp lý khác. Theo luật pháp, Quốc hội có thẩm quyền rất lớn đối với nhân sự liên bang. Họ có thể đưa ra quy định đặc biệt đối với công chức, các quy định về trình độ, mức lương, các chế độ ưu đãi, điều chỉnh mức sống và những quy định bảo vệ đối với những người "tố cáo" (những người tham ô và lãng phí). Năm 1939, Đạo luật Hatch, mang tên Carl Hatch, thượng nghị sĩ Đảng Dân chủ, bang New Mexico, đã giới hạn phạm vi tham gia các hoạt động chính trị của công chức. Đạo luật được thông qua trong thời kỳ chính sách New Deal sau khi người ta đưa ra các báo cáo rằng công chức dân sự bị ép buộc phải ủng hộ Tổng thống Franklin Roosevelt trong cuộc vận động tái cử của ông. Nhiều lần Quốc hội đã cố gắng, nhưng cuối cùng thất bại trong việc tham gia vào các hoạt động chính trị. Cuối cùng, vào năm 1993, Tổng thống Clinton đã ký Đạo luật Hatch sửa đổi trong đó khuyến khích công chức tham gia vào các hoạt động chính trị, nhưng phải tuân theo các quy định được văn phòng quản lý nhân sự ban hành.

Theo Hiến pháp, Quốc hội được quy định mức lương của họ. Họ có thể soạn ra các bộ luật hay các đề xuất tăng lương theo quy định của Ủy ban công dân về dịch vụ công cộng và đền bù. Các

nghị sĩ quốc hội cũng có thể điều chỉnh mức lương bằng một đạo luật. Các COLA dự định sẽ tách các vấn đề chính trị ra khỏi việc tăng lương. Tuy nhiên, còn nhiều cuộc tranh cãi theo từng thời điểm về việc này trong Quốc hội - thường là vào các năm bầu cử - xung quanh việc điều chỉnh mức lương, và các nhà lập pháp đã nhiều lần thông qua các dự luật từ chối việc tăng lương. Họ cũng lo ngại việc chỉ trích của công luận, ngoài ra các đối thủ của họ trong các mùa bầu cử thường đưa vấn đề này ra làm vũ khí tấn công.[37]

Theo Đạo luật cải cách đạo đức năm 1989, "các nhà lập pháp được hưởng một khoản tiền thấp hơn 0,5% so với chỉ số giá cả sinh hoạt hiện thời, một tiêu chuẩn được dùng để đánh giá sự lạm phát."[38] Dự luật tiếp theo cấm các thượng nghị sĩ cũng như hạ nghị sĩ nhận các khoản tiền diễn thuyết, hay các khoản thù lao, từ tay các nhóm lợi ích, các cơ quan đoàn thể.

Năm 1992 Tu chính án thứ 27 của Hiến pháp (lần đầu tiên được Tổng thống James Madison đưa ra năm 1789) đã quy định "không có bộ luật nào làm thay đổi các khoản tiền dành cho các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ được phép phát huy hiệu lực cho đến khi các hạ nghị sĩ đắc cử được triệu tập vào phiên họp khai mạc của Quốc hội." Sửa đổi này cho phép cử tri có cơ hội đưa ra những quyết định của mình trước khi các nghị sĩ được nhận nó.[39]

Sau khi về hưu, các nghị sĩ, các nhân viên Quốc hội, các quan chức nhà nước thường "vượt rào" để tham gia vào các công ty tư nhân đang có quan hệ làm ăn với chính phủ. Để tránh tình trạng lạm dụng sự thu mua của Bộ Quốc phòng, Quốc hội đã giới hạn các công chức liên bang không được tham gia ngay lập tức vào các công ty tư nhân đang có đề án hay hợp đồng với chính phủ mà chính họ trong thời kỳ đương chức đã có thẩm quyền làm việc với các công ty này. Các quan chức liên bang có "liên quan cá nhân hay quan trọng" trong lĩnh vực thương mại hay các cuộc đàm phán hiệp ước với một chính phủ nước ngoài không được vận động hành lang cho chính phủ nước ngoài ít nhất là một năm kể từ khi họ rời nhiệm sở. Quốc hội cũng đã thông qua Đạo luật công khai hóa vận động hành lang năm 1995, trong đó cấm các đại diện thương mại Mỹ hoặc cấp phó của ông hay bà ta vận động hành lang cho các tổ chức nước ngoài. Đạo luật năm 1995 cũng bãi bỏ Đạo luật Ramspeck (lấy tên của một cựu hạ nghị sĩ), trong đó cho phép các nhân viên Quốc

hội sau khi mất việc có thể làm việc cho một cơ quan dân sự mà không phải đáp ứng các yêu cầu cạnh tranh trong chính phủ.

Quy mô của chính phủ. Người Mỹ đã tranh cãi về phạm vi và quy mô của chính phủ liên bang từ khi lập quốc. Cuộc tranh cãi kéo dài dai dẳng xung quanh các chức năng (quốc phòng, phúc lợi, giáo dục, v.v..) mà mỗi cấp chính quyền (địa phương, tiểu bang, hay quốc gia) phải có trách nhiệm. Ngoài ra, dân chúng không biết chính phủ liên bang hiện nay nhỏ hơn hay lớn hơn so với trước đây. Hầu hết tranh cãi tập trung vào việc làm thế nào để xác định được quy mô của chính phủ, như chi tiêu liên bang trong tổng sản phẩm quốc nội, hay tổng ngân sách, hoặc số lượng nhân công liên bang. Xét tiêu chuẩn thứ nhất, "chi tiêu của liên bang đã có giảm tương đối so với quy mô của nền kinh tế Mỹ," từ 22% trong tổng sản phẩm quốc nội năm 1990 xuống 20% trong năm 2000 và dự tính sẽ còn khoảng 18,8% trong năm 2002.[40] Ngân sách liên bang vẫn giữ mức tăng trưởng (1800 tỷ USD trong năm 2000), trong đó đã tính đến nhiều yếu tố như dân số và kinh tế.

Trái với suy nghĩ của nhiều người, lực lượng nhân công liên bang vẫn duy trì ở mức tương đối cao về mặt quy mô. Nhưng từ năm 1993, nhân công đã có khuynh hướng giảm về số lượng, đặc biệt như ở Bộ Quốc phòng và các vị trí cấp thấp.[41] (Có khoảng 1,9 triệu nhân công biên chế, 1,5 triệu quân nhân, 850 nghìn công nhân bưu điện). Trong khi đó ở các tiểu bang và địa phương lại có chiều hướng gia tăng - từ 13,3 triệu năm 1980 lên tới 16,6 triệu năm 1999 - và con số này có thể còn cao hơn nữa nếu như các chức năng của liên bang được ủy thác nhiều hơn cho các tiểu bang.

Chính phủ làm thế nào để vận hành được mà vẫn giữ nguyên được quy mô? Câu trả lời trước hết là trao nhiều tiền hơn nữa cho các đối tượng như người già, những người vẫn nhận an sinh xã hội. Chức năng này không đòi hỏi phải có một số lượng nhân công liên bang đông. Câu trả lời thứ hai là nhiều cơ quan cấp thấp của chính phủ và các tổ chức tư nhân thực hiện các chức năng của chính phủ một cách gián tiếp. Ví dụ, vấn đề sản xuất vũ khí được các công ty tư nhân sản xuất theo đơn đặt hàng của chính phủ. Công việc của Bộ Quốc phòng cũng như các công nhân liên bang khác sẽ là "lập kế hoạch, phối hợp, chuẩn bị hoặc đưa ra các điều chỉnh thích hợp và các hợp đồng cho việc đàm phán thanh toán, giám sát, thanh tra

kiểm toán, và đánh giá công việc của các bộ phận khác."[42] "Công việc của các công việc khác" ở đây bao gồm các tiểu bang, các chính quyền địa phương, các trường đại học, các doanh nghiệp, các bệnh viện và các công ty tư nhân. Tóm lại, công việc của liên bang là "các công việc hợp đồng" thuê nhân công.

Theo học giả Light, nếu làm một phép thống kê những người làm việc trực tiếp hoặc gián tiếp cho chính phủ liên bang, thì con số đó lớn hơn 20 hay 30 năm trước đây rất nhiều. Ông đưa ra một "con số tương đối" khoảng 17 triệu nhân công: 4,25 triệu nhân viên dân sự, quân đội, bưu điện cộng với 12,7 triệu công nhân "bóng tối", những người không có trong "danh sách biên chế" bởi vì họ "làm việc theo hợp đồng, nhiệm vụ, và tiền trợ cấp của chính phủ liên bang do bang hay chính quyền địa phương quy định."[43] Tuy nhiên, một chủ nhiệm khoa ở Đại học Harvard đã không đồng ý với số liệu này. Ông tự hỏi có không biết bao nhiêu người nằm trong diện mà ông gọi là "người thế chân nghèo nàn" cho quy mô và phạm vi của chính quyền liên bang. Câu trả lời mà ông đưa ra là "chính phủ liên bang - được đánh giá bằng nhân công cả trực tiếp lẫn gián tiếp, bằng tiền chi phí, và cách chi tiêu - ít hơn trước đây một thế hệ."[44]

Dù các cuộc tranh luận về quy mô của chính phủ có được dung hòa như thế nào đi nữa, rõ ràng là việc tư nhân hóa trong công việc của chính phủ liên bang có nhiều ưu điểm cũng như nhược điểm. Bởi vì các công ty hợp đồng với chính phủ không chịu trách nhiệm trực tiếp trước Quốc hội, bộ phận được mệnh danh là bên thứ ba này hay cái bóng của chính phủ đã bộc lộ nhiều vấn đề nghiêm trọng về trách nhiệm.[45] Một số người cho rằng những chức năng cơ bản của chính phủ không thể giao phó cho những tổ chức bên ngoài. Nhưng rõ ràng, các bên thứ ba này đôi lúc hoạt động nhanh hơn, hiệu quả hơn, chi phí thấp hơn bộ máy của chính phủ.

Quá trình hình thành quy tắc

Mặc dù Quốc hội tạo ra các bộ, ngành của ngành hành pháp và trao sứ mệnh cho các bộ đó thông qua luật, nhưng nó hiếm khi quy định một cách chi tiết cách thực thi công việc. Đạo luật về viễn thông năm 1996 là một ví dụ, quy định việc nêu những chi tiết nhỏ "khiếm nhã" là bất hợp pháp. Vậy chi tiết khiếm nhã ở đây là gì? Câu hỏi này để dành cho các nhà điều hành chính phủ (Ủy ban

Thông tin liên lạc liên bang đã quy định không dùng "bảy từ xấu xa" đối với việc phát sóng) và cuối cùng là các tòa án liên bang. Trong những trường hợp này, cần phải soạn ra các chi tiêu, bổ sung vào các chi tiết và đặt ra các thủ tục. Từ đó các cơ quan này có thể được tăng thêm quyền lực nhằm đưa ra các quy định để có thể thực thi các điều được ghi trong bộ luật.[46]

Trong Đạo luật về các thủ tục hành chính năm 1946 và những thay đổi sau này của nó, Quốc hội đã đưa ra các chuẩn mực trong việc hình thành quy định cho các bộ của chính phủ. Các bên liên quan có thể tham gia vào quá trình này bằng cách bày tỏ công khai những ưu điểm, nhược điểm của những quy định đã được đề xuất. Tất cả các quy định đều có sức mạnh và hiệu lực như một bộ luật. Tất cả các quy định, theo như lời của thượng nghị sĩ Charles E.Grassley, Đảng Cộng hòa, bang Iowa,

> cơ bản dựa trên quyền lực được Quốc hội phê chuẩn. Khi một cơ quan ban bố một quy tắc, trên thực tế nó đã tham gia vào quá trình lập pháp - lấp kín những khoảng cách trong việc thực thi các chính sách mà Quốc hội chúng ta đã đưa ra thông qua những đạo luật. Vì lý do đó, tất cả các quy định đều phải được giải thích rõ ràng cho Quốc hội.[47]

Nói cách khác, việc hình thành các quy định là một quá trình lập pháp do Quốc hội cho phép, nhưng nó lại nằm ở ngành hành pháp và các cơ quan điều tiết độc lập.

Từ giữa những năm 1990 nhiều nhà lập pháp đã được trao thêm thẩm quyền trong việc bắt các tác giả của các quy định phải giải trình trước Quốc hội. Ví dụ như Đạo luật Giám sát Quốc hội năm 1996 yêu cầu các nhà giám sát phải đệ trình tất cả các quy định mới mà họ nêu lên cho Hạ viện và Thượng viện. Sau đó, các nhà lập pháp sẽ có 60 ngày để xem xét các điều luật này; nếu 60 ngày trôi qua mà họ không có hành động gì thì các quy định đó sẽ có hiệu lực.[48] Theo Đạo luật về thực hiện công bằng giám sát các doanh nghiệp nhỏ năm 1996, các cơ quan của chính phủ phải thực hiện các bước chi tiết "để bảo đảm các doanh nghiệp nhỏ cũng có tiếng nói của họ trong dự thảo các quy định và phải hiểu rõ tường tận nội dung của bản gốc."[49] Không thể phủ nhận rằng vẫn có chuyện các quy định của liên bang bị thay đổi, hay thậm chí bị coi là không hợp hiến, ví dụ như trường hợp vi phạm chuẩn mực về phạm vi

chất lượng môi trường do Cơ quan Bảo vệ môi trường (EPA) quy định. Tháng Năm 1999, một tòa kháng án liên bang đã phán quyết kết tội Quốc hội trao quá nhiều quyền hành vào tay EPA.[50]

Quốc hội và Nhà Trắng thường xuyên xung đột với nhau xung quanh việc hình thành các quy định. Trong những năm của chính quyền Clinton, phe Cộng hòa đã đặt việc giảm bớt các quy định lên hàng đầu trong nghị trình của họ. "Các cơ quan điều tiết hoạt động một cách lộn xộn và chúng cần phải được cải cách" theo lời của lãnh đạo nhóm đa số trong Đảng Cộng hòa Tom DeLay, bang Texas.[51] Tinh thần này cũng đã được các doanh nghiệp nhỏ vốn có thái độ thù ghét sự gia tăng ngày càng nhiều các quy định giám sát ủng hộ nhiệt liệt (xem Bảng 11-2).

Các nhóm doanh nghiệp đã thành công trong việc ngăn chặn Cơ quan Y tế và An toàn nghề nghiệp (OSHA) thực thi các chuẩn mực về cải tiến lao động. (Cải tiến lao động là khoa học áp dụng cho phù hợp với từng công nhân và vì vậy giảm thiểu các kiến nghị liên tục và các tác hại khác). Năm 1999, một thông báo đã lưu ý, "OSHA sẽ bãi bỏ các chuẩn về 'cải tiến lao động' sau tám năm nghiên cứu và thử nghiệm thất bại. Các chuẩn mực này đã bị các doanh nghiệp và cả phe Cộng hòa trong Quốc hội phản đối rất kịch liệt; họ đã ba lần ghi rõ trong các dự luật chuẩn chi ngân sách cấm cơ quan này đề ra các quy tắc cho các dự án trên."[52]

Cơ quan Quản lý và Ngân sách (OMB) được luật quy định năm 1998 có nhiệm vụ đưa ra các phân tích về chi phí cũng như lợi ích của tất cả các quy định của liên bang. Lưu ý những khó khăn và giới hạn trong việc thực hiện những quy định này, OMB "ước tính được những lợi ích ròng từ quy định về y tế, an toàn và môi trường là khoảng 30 triệu đến 3,3 nghìn tỷ USD hàng năm, còn chi phí vào khoảng 170 tỷ USD đến 230 tỷ USD."[53]

Ngày nay, việc khuyến khích điều tiết thường xuất phát từ ngành tư pháp. Bị đối xử bất bình đẳng trong kinh doanh, người dân thường cầu viện các tòa án thay vì các luật lệ hành chính quan liêu của chính quyền, ví dụ như đối xử kỳ thị tại nơi làm việc, bất công trong bán sức lao động, sự vô trách nhiệm của các tổ chức y tế. "Những người điều tiết chính bao gồm... những người đi kiện, luật sư, các quan tòa và các bồi thẩm đoàn, tất cả đều làm việc một cách độc lập, trong một bánh xích khổng lồ của

Bảng 11-2 **Số trang có được trong cuốn *Bộ quy chế liên bang* của một số tổng thống chọn lọc**

Tổng thống	Số trang trung bình hàng năm trong cuốn *Bộ quy chế liên bang*
Ford	71.982
Carter	94.777
Reagan	109.599
Bush	125.664
Clinton	134.173

Nguồn: Văn phòng đăng ký liên bang. [Lấy từ] Cornelius M. Kerwin, *Lập quy định: Các cơ quan chính phủ soạn thảo luật và lập chính sách ra sao*, tái bản lần thứ hai (Washington, D.C.: CQ Press, 1999), 21.

một chuỗi hoạt động xã hội khổng lồ hàng ngày."[54] Ví dụ, các nhà hàng trên toàn quốc có thể giám sát vụ kiện hãng McDonald năm 1992 vì đã làm bỏng khách hàng của họ do đồ uống cà phê của hãng này quá nóng.

Các quy định có giá trị đến nhường nào? Các nhà lập pháp, cũng như cử tri của họ, đều có quan điểm chia theo hai hướng. Một số người, như thượng nghị sĩ Barbara Boxer, Đảng Dân chủ, bang California, đã nhấn mạnh những thành quả tích cực:

> Mục đích của quá trình giám sát liên bang là nhằm bảo vệ và cải thiện chất lượng cuộc sống mà chúng ta được hưởng trong đất nước mình. Hàng ngày, người dân chúng ta đều được hưởng những thành quả tiến bộ trong thế kỷ này, thể hiện qua những bộ luật và quy định của liên bang, nhằm giảm nguy cơ bệnh tật, chấn thương và tử vong từ các sản phẩm tiêu dùng, rủi ro trong làm việc và chất thải trong môi trường.[55]

Những người khác, như thượng nghị sĩ Roth, kêu gọi đưa ra "sự giám sát có chừng mực hơn nữa", cộng với "sự phân tích chi tiết hơn nữa về chi phí, lợi ích, cũng như rủi ro, để các nhà giám sát có thể giải quyết các vấn đề một cách thông minh hơn, đưa ra các quy định có chi phí thấp hơn nhưng vẫn mang lại hiệu quả."[56] Tìm ra sự kém hiệu quả, hay sự nặng nề quá mức trong các quy định cũng như lợi ích của chúng là rất cần thiết để thúc đẩy và bảo vệ sự an

toàn và dịch vụ sức khoẻ cho nhân dân.

Các cơ quan giám sát, như Ủy ban Thương mại liên bang và Ủy ban An toàn sản phẩm cho người tiêu dùng, hoạt động hoàn toàn tách biệt với sự kiểm soát của Nhà Trắng. Các thành viên của ủy ban gồm chủ tịch do tổng thống bổ nhiệm, chịu sự cố vấn và chấp thuận của Thượng viện. Do các ủy ban giám sát nằm bên ngoài các bộ ngành, tổng thống không thể cách chức các nhân viên của họ.

Thêm vào đó, Quốc hội còn thiết lập những cơ quan tương đương chính phủ. (Ví dụ như Sallie Mae, Hiệp hội hỗ trợ sinh viên). Những cơ quan đó thường được miễn không phải thực thi các bộ luật của liên bang, các mệnh lệnh của tổng thống, các quy định về mức lương và sự giám sát, các quy định của OMB. "Hiến pháp đang đặt câu hỏi về tính hợp pháp của các cơ quan tương đương với chính phủ", một chuyên gia về hành chính đã khuyến cáo như vậy.[57] Những cơ quan đó có phương thức hoạt động như những công ty tư nhân nhưng lại đòi đặc quyền của các cơ quan nhà nước. Những đặc quyền đó đã ăn mòn dần tinh thần trách nhiệm của đội ngũ nhân viên.

Mối liên hệ với cử tri

Một số nhà quan sát đã ám chỉ rằng Quốc hội, thông qua những bộ luật không rõ ràng, đã mở rộng ngành hành pháp, trong đó các quan chức liên bang buộc phải cho ra đời các luật lệ và quy định để mang tính pháp lý hơn. Ví dụ, có nhiều bộ luật giám sát quy định "một mức độ hợp lý", nhưng lại không giải thích "hợp lý" là gì. Thất vọng với các luật lệ của chính phủ, người dân quay sang nhờ các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ giúp đỡ. Vì vậy, các nhà lập pháp "nghiễm nhiên được hưởng công" - họ cho rằng chính mình đã góp phần vào việc thông qua các chương trình và giải quyết các rắc rối trong bộ máy quan liêu của chính phủ mà chính họ tạo ra.[58]

Những lời kêu ca của cử tri về tệ quan liêu hành chính hoàn toàn chưa có cơ sở. Có rất ít sự ủng hộ đối với ý kiến cho rằng "việc các nghị sĩ thường xuyên tìm lợi ích cho địa phương mình đã làm tăng các khoản chi tiêu của chính phủ." Trong thực tế thì các chương trình tốn kém nhất, như Medicare và Medicaid "đã mang lại lợi ích có sẵn cho các nghị sĩ, và vì vậy các nghị sĩ ít có cơ hội để

thể hiện trách nhiệm của mình hơn."[59]

Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến việc phân chia lợi ích. Một cơ quan chính phủ có thể giải quyết các yêu cầu của những nghị sĩ ủng hộ tổng thống trong Quốc hội một cách nhanh chóng, trong khi đó các đề nghị của các nghị sĩ khác lại bị đình hoãn bởi tệ quan liêu hành chính. Hay các thành viên có thế lực trong ủy ban có thẩm quyền với các cơ quan hành pháp là những người thu được phần lớn nhất từ các lợi ích của liên bang. Các nhà lập pháp rất muốn dành ngay số tiền trong các dự luật chuẩn chi ngân sách cho các dự án ở địa phương hoặc bang mình. Tổng thống cũng không nằm ngoài những toan tính đó, vì ông sẽ dùng đặc quyền để trả ơn các bang quan trọng ủng hộ mình tái cử, như tạo thêm việc làm và cấp các dự án cho họ.

Đoàn đại biểu Quốc hội phe Cộng hòa bang California đã rất tức giận với Cơ quan quản lý và tình trạng khẩn cấp liên bang khi họ cam kết trong một bản ghi nhớ với thượng nghị sĩ Barbara Boxer, Đảng Dân chủ bang này là sẽ dành cho "bang các dự án trợ cấp với khoản tiền lên tới 65 triệu USD, do chính bà hứa với cử tri,"[60] trong thời điểm bà đang phải đối mặt với một cuộc vận động tái cử vô cùng khó khăn năm 1998, và cuối cùng bà đã thắng cuộc.

Không phải dự án của liên bang nào cũng đáng giá cấp tiền đầu tư. Các nghị sĩ phải tính đến những rủi ro đầu cơ chính trị trong việc ủng hộ các dự án như xây dựng một căn cứ tên lửa, một kho vũ khí phế thải nguy hiểm, nhà máy năng lượng hạt nhân hay các dự án gây tranh cãi khác bị cử tri phản đối mạnh mẽ. Một số nghị sĩ còn phản đối cấp tiền cho các dự án ngay cả khi chúng nằm trong bang họ. Họ sẽ thành lập một "liên minh ngăn cản" để phản đối những gì mà họ xem là những chi tiêu liên bang lãng phí trên các đề án trong khu vực cử tri không cần thiết. Thượng nghị sĩ Mc Cain đặc biệt thận trọng với những gì ông xem là lãng phí trong chi tiêu. "Trang web của ông trên Internet đã đưa ra những lời phát biểu phê phán các đặc quyền mà các nhân viên của ông phát hiện được trong các dự luật." Trong khi đó, các nghị sĩ khác muốn giảm thuế và trợ cấp hơn nữa cho các doanh nghiệp và ngành công nghiệp ("phúc lợi công ty").[61]

Dù quan điểm của các nghị sĩ trong vấn đề các dự án có khác nhau, thì họ vẫn phải là những người đứng trung gian giữa cử tri

và các cơ quan liên bang. Các vấn đề riêng lẻ của cử tri sẽ được các nhân viên của họ giải quyết, những người này được gọi là nhân viên chuyên trách cử tri (xem Chương 5). Cùng với việc lấy lòng cử tri một cách hiệu quả, tính chất "hai Quốc hội" một lần nữa được một số nghị sĩ đánh giá cao trong hoạt động giám sát. "Các quan chức hành pháp biết rất rõ rằng một số nghị sĩ chắc chắn nhắm vào vấn đề nào có tác động rất lớn đến cử tri, sử dụng nó như một tấm thẻ y tế để chống lại tệ thờ ơ, kiêu căng của bộ máy hành chính quan liêu", một cựu thượng nghị sĩ đã nhận xét như vậy.[62]

Quốc hội kiểm soát bộ máy hành chính

Một học giả đã nhận xét: "Quyền lực của Quốc hội là quyền nguyên thủy. Nó không mất đi, mà hoàn toàn để ngỏ."[63] Quốc hội giao phó cho ngành hành pháp quyền giải thích và thực thi các bộ luật mà nó thông qua. Sở dĩ có sự phó thác này là vì các nhà lập pháp thiếu kiến thức và kỹ năng chuyên môn để có thể giải quyết các vấn đề xã hội phức tạp đang diễn ra (ví dụ như việc cấp giấy phép lái xe giữa các tiểu bang) và không có một bộ luật nào có thể quy định một cách chi tiết, và có thể thực thi trong mọi hoàn cảnh.

Trong thực tế, Quốc hội thỉnh thoảng vẫn bị chỉ trích vì ban hành những bộ luật không rõ ràng, thiếu chặt chẽ, cho phép các quan chức hành pháp và thẩm phán có nhiều sự lựa chọn để giải thích và thực hiện. "Thực thi một đạo luật, thực ra mà nói, là một quá trình lập pháp mở rộng", và vì vậy, Quốc hội phải theo dõi các chương trình chặt chẽ để tránh những thay đổi bất ngờ.[64] Có quyền tạo ra hay cắt giảm các bộ ngành của ngành hành pháp, vai trò giám sát của Quốc hội ngày càng trở nên quan trọng, chứ không phải như thời mà Tổng thống Woodrow Wilson đã nhận xét: "Tầm quan trọng của công việc lập pháp có ý nghĩa hơn là việc thực thi."[65]

Hiến pháp không quy định chi tiết vai trò giám sát của Quốc hội; nó chỉ quy định quyền của Quốc hội cũng như những quyền khác, soạn thảo luật, thúc đẩy tăng lương và chuẩn chi ngân sách; "theo sự cố vấn và chấp thuận" xác nhận việc bổ nhiệm của tổng thống, hay tiến hành các thủ tục luận tội các viên chức ngành hành pháp. Tuy nhiên, Quốc hội đã dần dần chính thức hóa vai trò giám

sát của mình. Đạo luật tổ chức lại ngành lập pháp năm 1946 quy định tất cả các ủy ban của Hạ viện và Thượng viện phải tiến hành "theo dõi liên tục" các chương trình và các bộ ngành thuộc thẩm quyền giám sát của họ. Các đạo luật và các quy định của Thượng viện và Hạ viện sau đó đều mở rộng hơn nữa quyền của Quốc hội và các phương tiện thực thi công việc giám sát của họ.

Các nghị sĩ Quốc hội ý thức được vai trò giám sát của họ. "Công việc của Quốc hội không chỉ giới hạn trong việc thông qua các bộ luật", thượng nghị sĩ Phil Gramm, Đảng Cộng hòa, bang Texas, nhận xét, "chúng ta phải bảo đảm rằng các bộ luật được thực thi có hiệu quả". Hay lãnh đạo phe đa số Cộng hòa tại Thượng viện cho rằng: "Tôi luôn cảm thấy rằng 1/3 vai trò của Quốc hội nên tập trung vào các hoạt động giám sát."[66] Còn Chủ tịch Hạ viện Dennis Hastert, Đảng Cộng hòa, bang Illinois, nói rõ là ông muốn các ủy ban chú trọng hơn nữa vào công việc giám sát. Hastert "không mấy quan tâm đến việc các bộ hoạt động như thế nào, các chương trình vận hành ra sao", phát ngôn viên của ông đã cho biết như vậy.[67]

Để bảo đảm rằng các điều luật phát huy tác dụng, Quốc hội thường sử dụng một loạt các quá trình và bí quyết chính thức và không chính thức. Phần nhiều trong số các hoạt động giám sát của Quốc hội mang tính gián tiếp, tạm thời và không dễ dàng gì trong việc lượng hóa và thậm chí là việc nhận thức. John D. Dingell, Đảng Dân chủ, bang Michigan, một nhà giám sát nổi bật của Hạ viện, đã nói: "Việc giám sát không nhất thiết là một buổi điều trần. Đôi lúc nó là một bức thư. Chúng tôi thấy rằng các bức thư của mình có tác động đặc biệt đến rất nhiều người."[68]

Các cuộc điều trần và điều tra

Lịch sử Quốc hội đã chứng kiến nhiều thời điểm kịch tích, đã đưa ra ánh sáng các hành động sai trái của chính quyền thông qua các cuộc điều tra. Ví dụ như vụ Teapot Dome (1923), vụ điều trần Wategate trước Thượng viện (1973-1974), vụ điều tra Iran-Contra năm 1987. Nhưng thẩm quyền điều tra của Quốc hội không phải là không bị giới hạn. Earl Warren khi còn là chánh án đã từng viết trong phán quyết *Watkins kiện Hợp chúng quốc Hoa Kỳ* (1957) như sau:

> Không có một quy định nào được phép tiết lộ đời tư của một cá nhân

> mà không có sự biện minh bằng chức năng của Quốc hội... Quốc hội cũng không phải là một cơ quan thi hành luật hay một tòa án nào. Đây là các chức năng của các ban bộ hành pháp và tư pháp. Không một cuộc điều tra nào là mục đích trong bản thân nó; nó phải được liên hệ với, hay nhằm thúc đẩy, một chức năng hợp pháp của Quốc hội.[69]

Bằng cách thu thập và phân tích các thông tin, các cuộc điều tra của Thượng viện và Hạ viện có thể làm sáng tỏ việc một dự luật cụ thể có cần thiết hay không khi giải quyết các vấn đề công cộng. Nó cũng tăng cường khả năng của Quốc hội trong việc giám sát kỹ lưỡng các hoạt động của ngành hành pháp, như chi tiêu ngân sách liên bang hay thực thi các bộ luật, và việc thi hành nhiệm vụ của các viên chức chính phủ. Các cuộc điều tra có thể thông báo cho dân chúng bằng cách chuyển tải và tiết lộ các thông tin đó. "Quốc hội tạo ra một diễn đàn để mọi người thấy rõ tất cả các hành vi của chính quyền", hai thượng nghị sĩ thành viên của ủy ban điều tra vụ Iran-Contra đã tuyên bố: "Nó cho phép một người dân bình thường có thể thấy được sự thật phơi bày trước ánh sáng và yêu cầu điều tra rõ ràng hành vi của những người nắm và thực thi quyền lực."[70] Tóm lại, các cuộc điều trần và điều tra là những công cụ cực kỳ có giá trị để buộc chính quyền phải có trách nhiệm với người dân hơn. Chúng có thể cho ra đời các bộ luật mới, hay những chức năng tương đương: những quy định không thành văn làm thay đổi các hoạt động hành chính quan liêu.

Các quyền phủ quyết của Quốc hội

Với việc các quan chức hành pháp phải có nhiệm vụ trong việc hoạch định chính sách phức tạp, Quốc hội có rất ít sự lựa chọn khác ngoài việc trao lại những quyền cơ bản cho ngành hành pháp. Tuy nhiên, không phải là không có những điều kiện nhất định. Một trong những ràng buộc được biết đến nhiều nhất là *quyền phủ quyết lập pháp* (hay còn gọi là *quyền phủ quyết của Quốc hội*), một quy định buộc tổng thống hay các cơ quan của chính phủ hoãn lại một hành động nhất định để chờ sự phê chuẩn của một hay hai viện trong Quốc hội (hay trong một số trường hợp là các ủy ban của một hay hai viện). Các phủ quyết lập pháp tạo ra đều có lợi cho cả hai ngành chính quyền: hành pháp giành được quyền hoạch định

chính sách và Quốc hội vẫn không mất đi cơ hội lần thứ hai xem xét quyết định đó.

Tuy nhiên, vào năm 1983, Tòa án Tối cao trong vụ *Sở nhập cư và nhập tịch kiện Chadha* đã phán quyết rằng nhiều hình thức phủ quyết lập pháp là không hợp hiến. Đa số các thẩm phán của Tòa cho rằng các điều khoản đó vi phạm sự chia sẻ quyền lực, nguyên tắc về sự cân bằng quyền lực trong chính phủ và điều khoản "trình" ghi trong Hiến pháp (các dự luật do hai viện thông qua phải được trình cho tổng thống ký, hoặc phủ quyết). Quyết định này, như thẩm phán Byron White viết trong ý kiến bất đồng mạnh mẽ, "làm sụp đổ tất cả các quy định thông qua ngay tức khắc nhiều hơn bất cứ một quyết định nào của tòa án trong toàn bộ lịch sử trước đây của nó."[71]

Quốc hội đã bãi bỏ một số điều khoản phủ quyết và điều chỉnh một số khác, đồng thời sử dụng rộng rãi các công cụ giám sát của nó để kiểm soát các hoạt động của chính quyền. Nhưng thay vì đi theo phán quyết *Chadha*, các phủ quyết lập pháp vẫn tiếp tục được thông qua để trở thành luật. Một học giả về luật công, ông Luis Fisher, đã đánh giá về toàn bộ luật phủ quyết như sau:

> Liệu chúng có hợp hiến không? Không, xét theo định nghĩa của Tòa án tối cao. Liệu sự kiện này có làm thay đổi thái độ trong các ủy ban của Quốc hội và các cơ quan của chính phủ hay không? Cũng có thể là không. Một cơ quan của chính phủ có thể nói với ủy ban: "Như anh biết đấy, những quy định ghi trong bộ luật dành cho các ủy ban trước đây đã được thông qua theo Tòa án tối cao là không hợp hiến." Có lẽ các nhân viên của các ủy ban và các cơ quan chính phủ đều gật đầu đồng ý. Nhưng rồi các cơ quan của chính phủ vẫn tiếp tục chấp nhận các quyết định trước đây của ủy ban.[72]

Tóm lại, tính tư lợi buộc các cơ quan chính phủ phải chú ý sát sao hơn nữa đến những yêu cầu của các nghị sĩ Quốc hội, đặc biệt là nguyện vọng của các thành viên ủy ban có thanh thế như ủy ban quyền hành và phân bổ ngân sách.

Các báo cáo ủy nhiệm

Quốc hội yêu cầu tổng thống, các cơ quan liên bang và các bộ phải đánh giá các chương trình và báo cáo kết quả đạt được cho

Quốc hội biết.[73] Các bản báo cáo sẽ đóng vai trò như "một bộ máy kiểm tra hiệu quả công việc thi hành các bộ luật." Chúng có thể "khiến bộ máy hành chính phải tuân thủ theo các bộ luật đã được ban hành."[74] Quốc hội thỉnh thoảng lại thông qua các bộ luật để hủy bỏ những bản báo cáo không cần thiết hay đã lạc hậu. Nhưng, như thượng nghị sĩ Mc Cain cho biết, "Quốc hội hằng năm gửi cho các cơ quan bộ ngành của chính phủ khoảng 300 bản báo cáo mới."[75] Trong khi đó, một thống kê cho thấy các cơ quan hành pháp, ngược lại, đệ trình cho Quốc hội hơn 5000 bản báo cáo hằng năm.

Sự kiểm soát không chính thức

Các ủy ban của Quốc hội cũng có thể sử dụng các phương tiện không chính thức khác để gây ảnh hưởng và giám sát các quyết định của chính quyền. Từ các cú điện thoại, các lá thư, các cuộc tiếp xúc cá nhân, đến sự nhận biết không chính thức thông qua các thông cáo hội thảo của các ủy ban, các cuộc điều trần và thảo luận ở viện.[76] Các thông cáo của ủy ban thường bao gồm những cụm từ kiểu như "ủy ban rất muốn vấn đề phải được xem xét kỹ lưỡng" hay "ủy ban muốn ngài bộ trưởng phải đẩy nhanh..." hay "ủy ban hy vọng..."

Khi thấy cần, giám đốc Văn phòng quản lý và ngân sách khuyên các cơ quan thuộc chính phủ liên bang không nhất thiết phải răm rắp tuân theo nội dung trong bản thông báo về vấn đề chuẩn chi ngân sách, bởi vì thực ra việc này không bị ràng buộc về mặt pháp lý. Các nhà lập pháp của hai đảng, hai viện (thậm chí cả các quan chức hành pháp) đều chống lại việc làm này. Đôi khi họ còn đe dọa đưa ra các bản thông báo có nội dung hợp pháp để buộc các cơ quan chính phủ phải thi hành, và như vậy sự linh động, quyền tự do hành động của các cơ quan này đã bị giới hạn trong việc giải quyết nhiều vấn đề khác nhau.[77] Chưa có biện pháp nào hiệu quả hơn nên hiện thời sự kiểm soát không chính thức vẫn có thể là hình thức thông dụng nhất trong việc giám sát của Quốc hội.

Các tổng thanh tra

Năm 1978 Quốc hội đã tạo ra một loạt các cơ quan độc lập cho các tổng thanh tra (IG). Sau đó Quốc hội tiếp tục thiết lập các văn phòng tổng thanh tra trong hầu như tất cả các bộ và cơ quan của

chính phủ. Các IG sẽ đệ trình các bản thông báo trực tiếp cho Quốc hội trong những nỗ lực triệt tiêu bệnh lãng phí, những sai lầm và lạm dụng chức quyền. Một quan chức cấp cao của ngành hành pháp đã nhận xét: "Công việc của các IG là công bố cho Quốc hội và công chúng những bản thông báo về những hoạt động của các cơ quan đầu não của chính phủ." Một số IG thường xuyên gặp mặt trực tiếp các quan chức ngành lập pháp. Ví dụ, IG của Bộ Ngoại giao, gặp mặt các nhân viên Quốc hội ít nhất là mỗi tuần một lần để bàn thảo về kết quả công việc, và thường được các ủy ban Quốc hội hướng dẫn chi tiết cách thức tiến hành các cuộc điều tra và kiểm toán."[78]

Quá trình chuẩn chi ngân sách

Quốc hội có thể sử dụng hiệu quả nhất quá trình giám sát đối với các cơ quan và các chương trình của chính phủ, đó là thông qua quá trình chuẩn chi ngân sách. Bằng việc cắt hoặc giảm các khoản tiền (hay đe dọa sẽ làm như vậy), Quốc hội có thể giải tán các cơ quan, cắt giảm các chương trình, hoặc buộc các cơ quan đó phải cung cấp các thông tin mà nó yêu cầu. Thêm vào đó, Quốc hội có thể xây dựng các lĩnh vực chương trình bằng cách tăng các khoản tiền - đôi khi vượt ra ngoài mức độ mà chính quyền yêu cầu.

Quyền phân bổ ngân sách được sử dụng chủ yếu thông qua các ủy ban phân bổ ngân sách trong Thượng viện cũng như Hạ viện (và đặc biệt là thông qua 13 tiểu ban thường trực trong mỗi ủy ban của hai viện). Các tiểu ban này thường đưa ra mức chi tiêu thích hợp cho các bộ ngành, cơ quan của chính phủ, để các cơ quan này thực thi nhiệm vụ của mình. Quá trình giới thiệu ngân sách của các tiểu ban phân bổ ngân sách thường được các ủy ban mẹ, hoặc Hạ viện hay Thượng viện, chấp thuận.

Các tiểu ban và ủy ban phân bổ ngân sách hay các thành viên của Thượng viện hay Hạ viện có quyền đưa ra đề nghị sửa đổi giới hạn mục đích, trong đó ngân sách có thể được dùng hay áp đặt các giới hạn về chi tiêu khác cho các cơ quan của chính phủ. Các dự luật về chi tiêu bao gồm nhiều điều khoản chỉ thị về chính sách cho các cơ quan liên bang - ví dụ, áp dụng lệnh cấm hút thuốc trên máy bay. Những chỉ thị chính sách như vậy thường được hình thành từ một hình thức góp ý ở một trong hai viện gọi là *sửa đổi bổ sung.*

"Những sửa đổi này", theo như lời thượng nghị sĩ Larry E.Craig, Đảng Cộng hòa, bang Idaho, và thượng nghị sĩ Slade Gorton, Đảng Cộng hòa, bang Washington, là "một công cụ vô cùng quan trọng đối với Quốc hội trong việc tiết kiệm cho người dân hoạt động chi tiêu lãng phí của các cơ quan bộ ngành, và các cơ quan này được hưởng những tiền lệ lâu đời, bởi vì phe Dân chủ cũng như phe Cộng hòa trong Quốc hội muốn kiềm chế những thái quá chính quyền của phe Dân chủ và phe Cộng hòa."[79] (Để có phần thảo luận chi tiết hơn về quá trình chuẩn chi ngân sách và ủy quyền, xem Chương 13).

Thủ tục luận tội

Điều II, Khoản 4 trong Hiến pháp quy định:

> Tổng thống, Phó tổng thống, các quan chức dân sự của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ sẽ bị bãi nhiệm bằng thủ tục truất phế vì bị luận tội, và buộc tội, phản bội tổ quốc, tham ô, hay những tội danh sai trái ở mức cao khác.

Thủ tục "giám sát" cuối cùng đó là thủ tục truất phế, và quyền này được dành riêng cho Quốc hội.[80] Hạ viện với một đa số phiếu có quyền luận tội một quan chức chính phủ. Sau đó họ sẽ gửi trường hợp này lên Thượng viện, và viện này với 2/3 số phiếu có thể buộc tội được quan chức chính quyền.

Trong lịch sử Hoa Kỳ chỉ có 17 trường hợp bị Hạ viện bỏ phiếu luận tội; Thượng viện buộc tội được bảy người, tất cả họ đều là thẩm phán Tòa án liên bang.[81] Năm 1868, Hạ viện đã luận tội Tổng thống Andrew Johnson, sau khi phe cấp tiến Cộng hòa trong Hạ viện buộc tội ông vi phạm Đạo luật nhiệm kỳ giữ chức vì ông đã cách chức một vị bộ trưởng chiến tranh. Chỉ thiếu một phiếu nữa là Thượng viện đã buộc tội được Johnson. Năm 1974, Tổng thống Richard Nixon đã phải từ chức sau khi Ủy ban Tư pháp của Hạ viện đã bỏ phiếu trên một số điều khoản luận tội ông. Nếu không từ chức, có thể ông đã phải đối mặt với các thủ tục truất phế và có thể bị Thượng viện buộc tội. Tháng Mười hai 1998, Tổng thống Clinton là vị tổng thống đầu tiên được bầu bị Hạ viện tiến hành thủ tục luận tội. (Johnson không phải là tổng thống được bầu; ông lên thay Tổng thống Abraham Lincoln khi ông này bị ám sát). Tổng

thống Clinton bị buộc tội khai man và cản trở công lý. Hai tháng sau đó, Thượng viện cũng không thể buộc tội tổng thống vì hai tội danh trên.

Giám sát: Một sự đánh giá

Gần đây Quốc hội ngày càng chú trọng hơn đến công tác giám sát, và nguyên nhân xuất phát từ nhiều lý do: sự bất mãn của dân chúng đối với chính phủ, ngày càng có nhiều sự lạm dụng chức quyền của quan chức bị phơi bày, nhiều nhà lập pháp mới hoài nghi về hiệu quả mà chính quyền thực thi, sự thiếu hụt về đội ngũ nhân viên lành nghề trong Quốc hội, và cuối cùng Quốc hội cũng nhận thấy rằng cần phải kiểm tra từng đồng xu một.[82]

Động cơ chính trị và tranh cử cũng thúc đẩy các thành viên giám sát chặt chẽ hơn nữa bộ máy hành chính. Một trong số đó là cơ hội nhận được sự ủng hộ của công chúng từ quê nhà (mối liên hệ "hai Quốc hội"). Một lý do khác nữa là sự thúc ép của các nhóm quyền lợi và các phương tiện truyền thông báo chí. Các chủ tịch ủy ban và tiểu ban thì "tìm kiếm một kết quả khả quan - sự chú ý của cả báo chí và các cơ quan khác của chính phủ - khi lựa chọn các chương trình để giám sát."[83]

Một chính phủ bị chia rẽ - tổng thống thuộc về một đảng, Quốc hội thuộc về đảng kia - cũng tạo ra một động cơ giám sát quyết liệt. Ví dụ, các nhà lập pháp của phe đối lập có thể giám sát và điều hành hoạt động của các cơ quan chính quyền và đồng thời cũng tìm cách để giáng những đòn mang tính chính trị đối với chính quyền. Thư ký báo chí của Tổng thống Clinton từng than phiền rằng phe Cộng hòa trong Hạ viện đòi cung cấp thông tin "không phải để họ có thể đánh giá một cách hiệu quả công việc của chính phủ mà chỉ vì họ ... có thể làm gián đoạn công việc, áp đảo và cản trở những người thực thi các bộ luật mà họ vừa thông qua một cách chính đáng." Để đáp lại lời chỉ trích trên, thư ký báo chí cho lãnh đạo phe Cộng hòa ở Hạ viện là Dick Armey, bang Texas, cho rằng: "Họ vẫn chưa quên vị chủ tịch giám sát của phe Dân chủ (khi đảng này phụ trách) trừ những tấm bưu thiếp gửi đến Hawaii có đề "giá như có ngài ở đây". Giờ đây họ cũng phải đối phó với tình trạng giám sát tương tự như khi phe Dân chủ trong Quốc hội giám sát chính quyền các Tổng thống Reagan và Bush.[84]

Phe Cộng hòa trong Quốc hội đã chú trọng đến những điểm quan trọng trong một bộ luật ít được biết đến do phe Dân chủ kiểm soát Quốc hội khóa 103 thông qua: Đạo luật Kết quả và Hoạt động của chính phủ năm 1993 (GPRA). Theo đạo luật này, người ta yêu cầu các cơ quan của chính phủ liên bang phải đệ trình các kế hoạch chiến lược cho Quốc hội nhằm trình bày dự kiến đánh giá các thành quả mục tiêu mà họ sẽ đạt được. Phe Cộng hòa nhận thấy rằng đạo luật này cho phép họ "quyền mạnh mẽ xác lập các ưu tiên của các cơ quan chính phủ và phân tích mức độ hiệu quả của các cơ quan này."[85] Các lãnh đạo của phe Cộng hòa trong Hạ viện, đặc biệt là lãnh tụ đa số Army, đã hối thúc các chủ tịch ủy ban cắt bỏ các chương trình lãng phí và trùng lặp. Để minh họa cho điều này, ông Army đã từng cầm một hộp bánh Pizza và tuyên bố: "Nếu đây là bánh Pizza pho mát thì nó sẽ được [Cơ quan quản lý thực phẩm và dược phẩm] của liên bang kiểm tra. Còn nếu nó là Pizza xúc xích thịt thì nó sẽ được [Bộ Nông nghiệp] kiểm tra... Các cơ quan của chúng ta đang hoạt động chồng chéo chính là ở đây."[86]

Thỉnh thoảng, sự giám sát của Quốc hội không gay gắt như một số nghị sĩ mong muốn. Những liên minh "ngọt ngào" có thể hình thành giữa các ủy ban đang giám sát các chương trình, các cơ quan chính phủ mà họ quản lý và các nhóm có lợi ích trực tiếp từ những chương trình trên. Nhiều ủy ban đã thiên vị thực sự các cơ quan chính phủ hay các chương trình mà họ giám sát: họ muốn bảo vệ và bao che "con cái" họ và tạo điều kiện cho các chương trình hành chính đó "suôn sẻ". Không có những chứng cứ buộc tội chính xác về sai phạm hay quản lý kém, các ủy ban không tìm ra phương pháp để xem xét và đánh giá lại chương trình của họ. Sự giám sát "hợp tác" kiểu này có thể ngăn cản các ủy ban tiến hành các cuộc điều tra hiệu quả.

Lý do cơ bản của công việc giám sát đó là Quốc hội muốn bảo đảm các bộ luật phải được thi hành một cách hiệu quả như ý muốn của Quốc hội. Tuy nhiên, nhiều bộ luật không rõ ràng và thiếu chính xác đã gây khó khăn cho họ trong việc đánh giá. Hơn nữa, có nhiều bằng chứng cho thấy rằng có nhiều chương trình vẫn đang hoạt động như dự định, nhưng phải mất nhiều năm mới đem lại kết quả. Sự kiên nhẫn của Quốc hội có giới hạn, vì vậy một số người đã chỉ trích Quốc hội là người nộp thuế không được hưởng lợi ích

xứng đáng. Thay vào đó, việc giám sát có thể tìm ra các khiếm khuyết trong các chương trình nhưng lại không công bố là nó hoạt động ra sao hay thậm chí đã có giải pháp nào sửa chữa sai lầm hay chưa.

Mỗi phương pháp giám sát đều có giới hạn của nó. Ví dụ, các cuộc điều trần có khuynh hướng bị chia nhỏ ra nhiều phần dai dẳng, rồi những phần nhỏ liên miên tiếp theo làm cho mọi người khó theo dõi. Quá trình phân bổ ngân sách thường bị các nhu cầu trình tự ngăn cản vì sự ổn định tài chính. Và các bộ luật thì thường là những công cụ kiểm soát khô khan. Những trở lực khác làm giảm hiệu quả của quá trình giám sát bao gồm: sự phối hợp không đồng bộ giữa các ủy ban cùng chia sẻ quyền hạn đối với một chương trình; sự đánh giá một cách không có hệ thống của các ủy ban chuyên trách các hoạt động của các bộ; và sự hoán chuyển đội ngũ nhân viên giữa các ủy ban, tình trạng đã giới hạn khả năng am hiểu chuyên sâu về các chương trình đã được Quốc hội thông qua.

Những người chỉ trích Quốc hội trong công tác giám sát có thể đã đưa ra một đòi hỏi quá cao, khiến nó không thể đáp ứng được. Nhiều nhà phân tích đã xem xét cái mà các học giả gọi là phương pháp giám sát "cảnh sát điều tra" - nó vừa chủ động, trực tiếp, mang tính hệ thống, thường xuyên và giám sát có kế hoạch các hoạt động của ngành hành pháp. Trong khi đó, Quốc hội hiện nay vẫn đang ở trong tình trạng chờ "chuông báo động cứu hỏa" giống lên từ các nhóm lợi ích, báo chí, các nhân viên trợ lý và các thành phần khác về sự vi phạm của ngành hành pháp.[87]

Quản lý vi mô

Do quá trình giám sát có khuynh hướng đi vào chi tiết, các ủy ban thường bị than phiền về sự "quản lý vi mô" của họ - một sự xâm phạm của ngành lập pháp đối với ngành hành pháp. Đối với những quan chức hành pháp đã quá mệt mỏi về điều này, sự can thiệp của Quốc hội vào công việc của họ cũng cũ kỹ như bản thân thể chế này. Sự chia nhỏ về mặt tổ chức trong Thượng viện và Hạ viện đã tạo điều kiện cho Quốc hội nhúng mũi vào quá nhiều các hoạt động hành chính của chính quyền. Các nghị sĩ ý thức được thứ quyền này, ví dụ như việc ấn định số lượng nhân sự cho các cơ quan của chính quyền. Các tổng thống vẫn thường phản đối một số

chương trình có thể "bỏ đói" họ với việc Quốc hội cứ thay đổi xoành xoạch nhân sự sang một chương trình mà họ ưa thích. Vì vậy, Quốc hội có thể quy định số lượng nhân sự cho một số cơ quan chính phủ. Học giả Louis Fisher đã viết: "Chính một trong những bất hợp lý của luật hiến pháp và hệ thống cân bằng quyền lực đã khiến sự tham gia của ngành hành pháp vào công việc lập pháp được coi là chấp nhận được (và thực sự là rất cấp thiết), trong khi sự can thiệp của ngành lập pháp vào công việc của hành pháp mang tính gây gổ, xâm phạm và áp đặt nhiều hơn."[188]

Quốc hội và các tòa án

Căn cứ vào hệ thống hiến pháp chia sẻ quyền lực của chúng ta với việc nhánh này áp đặt giới hạn cho nhánh kia, không có gì ngạc nhiên khi Quốc hội và các tòa án liên bang có phạm vi hoạt động cùng nhau trên nhiều vấn đề, kể cả hai hình thức gián tiếp hay trực tiếp. (Các chương trước đây nói về quá trình xác nhận của Thượng viện đối với việc bổ nhiệm các thẩm phán là minh họa rõ ràng nhất về mối quan hệ qua lại giữa ngành lập pháp và tư pháp).

Năm 1999, Chánh án Tòa án tối cao William Rehnquist được công luận chú ý khi ông chủ trì phiên họp luận tội Tổng thống Clinton tại Thượng viện. Ông cũng đã gây được sự chú ý của dư luận vào cuối những năm 1990 này đối với những bình luận của mình về Quốc hội. Thứ nhất, ông yêu cầu Quốc hội "không được đưa vấn đề ngân sách của bồi thẩm đoàn liên bang ra mặc cả trong cuộc chiến giữa Nhà Trắng và Quốc hội xung quanh việc tiến hành điều tra dân số năm 2000."[189] Thứ hai, ông chỉ trích Thượng viện đã quá chậm chạp trong vấn đề xác nhận bổ sung các vị trí thẩm phán liên bang. Cuối cùng ông chánh án đã thúc giục Quốc hội giới hạn quyền hạn của mình trong các vấn đề tội phạm (kiểm soát ma túy, tội phạm giết người, hiếp dâm, v.v.) mà các bang có thể giải quyết được. Như Rehnquist đã phát biểu trong một cuộc nói chuyện tại Học viện pháp luật Mỹ:

> Trong bản thông báo hàng năm của tôi năm 1997, tôi đã chỉ trích Thượng viện quá chậm chạp trong việc xác nhận các thẩm phán được bổ nhiệm cho bồi thẩm đoàn liên bang. Sự chỉ trích này đã gây được sự chú ý của công luận. Tôi cũng đã chỉ trích Quốc hội và tổng thống

> có khuynh hướng thông qua ngày càng nhiều đạo luật, chúng làm tăng thêm nhiều trường hợp kiện tụng đối với hệ thống tòa án liên bang... Và hai vấn đề trên có liên quan với nhau: Chúng tôi cần thêm thẩm phán để giải quyết các vụ việc ngày càng gia tăng, nhưng nếu Quốc hội chỉ thông qua và tổng thống ký các bộ luật mới cho phép các vụ việc được trình diện nhiều hơn trước các tòa án liên bang, thì việc bổ nhiệm các thẩm phán vẫn chưa đủ. Chúng tôi cần có thêm quyền hạn cho các thẩm phán.[90]

Sự tranh chấp giữa hai ngành lập pháp và tư pháp là một hình ảnh phổ biến nhất trong hệ thống chính trị Mỹ kể từ ngày lập quốc. Rốt cục, Tòa án tối cao hoạt động như một "trọng tài" giữa hai ngành lập pháp và hành pháp và là "người trung gian" trong mối quan hệ giữa các bang. Kể từ sự kiện Tòa án tối cao tự cho mình quyền kiểm tra tư pháp và hủy bỏ một đạo luật của Quốc hội trong vụ *Marbury kiện Madison* (1803), Tòa án tối cao đã xem xét lại một số vấn đề về chia sẻ quyền lực, đáng chú ý nhất là trong thời kỳ có chính sách New Deal và trong những thập kỷ qua. Ngành lập pháp được mệnh danh là "có quyền lập pháp tối cao", đã liên tục chống lại Tòa án tối cao khi Tòa đưa ra những quyết định mà nhiều người tin rằng lẽ ra phải thuộc thẩm quyền của hai ngành lập pháp và hành pháp.[91]

Với tư cách là "trọng tài" liên bang, Toà án tối cao gần đây đã có một quan niệm giới hạn hơn về quyền liên bang trong quan hệ với các bang. Tu chính án thứ mười (các quyền hạn không được quy định cho chính phủ liên bang, không cấm các bang, thì được dành riêng cho các bang hoặc cho người dân) đã được Tòa án tối cao phục hồi lại phần nào. Ví dụ, trong vụ *Hợp chúng quốc Hoa Kỳ kiện Lopez* (1995), Tòa án tối cao đã đánh đổ một đạo luật liên bang cấm mang súng đến sân trường học; đó là "lần đầu tiên kể từ thời kỳ New Deal Tòa án tối cao phán quyết rằng Quốc hội đã vi phạm Hiến pháp trong việc tham gia vào công việc của các tiểu bang" - trong trường hợp này việc vận chuyển súng qua biên giới các bang có thể đi đến điểm cuối cùng là sân trường.[92] Ngay sau đó, Quốc hội lập tức thông qua một đạo luật nêu rõ quyền theo Điều khoản thương mại được hạn chế súng tại các khu vực trường học. Năm 1996, Quốc hội tiếp tục thông qua một biện pháp, mà tổng thống đã ký, trong đó quy định: "Sẽ là bất hợp pháp đối với bất cứ cá nhân

nào cố ý mang một loại vũ khí gây ảnh hưởng giữa các tiểu bang hay giao thương buôn bán với nước ngoài tại một nơi mà cá nhân này biết rõ, hoặc có lý do để tin rằng đó là một khu vực trường học."[93]

Việc giải thích các đạo luật và pháp chế kiểm duyệt tư pháp là hai hình ảnh truyền thống của mối quan hệ giữa Tòa án tối cao và Quốc hội.

Giải thích các đạo luật. Mối liên hệ giữa Quốc hội và các tòa án liên bang vẫn còn nhiều khiếm khuyết. Chẳng ngành nào thấu hiểu được công việc của nhau một cách cặn kẽ.[94] Các chánh án thường không nhận thức được rằng sự mơ hồ, sự thiếu chính xác và thiếu nhất quán chính là cái giá để bộ luật được thông qua. Các nghị sĩ càng cố gắng giải thích cặn kẽ một dự luật, thì họ càng bị chia rẽ và phung phí sự ủng hộ của Quốc hội đối với dự luật đó. Abner Mikva, một hạ nghị sĩ Đảng Dân chủ ba nhiệm kỳ, bang Chicago, sau này trở thành một thẩm phán liên bang và tiếp đến là cố vấn cho Tổng thống Clinton, đã nhớ lại một câu chuyện từ thời ông còn ở trong Đồi Capitol; vấn đề có liên quan đến một dự luật khai thác mỏ gây tranh cãi do hạ nghị sĩ Morris K. Udall, Đảng Dân chủ, bang Arizona, sau này là Chủ tịch Ủy ban Nội vụ của Hạ viện (nay gọi là Ủy ban Các nguồn lực):

> Họ cùng nhau tạo ra một liên minh hỗ trợ rất khéo léo. Vấn đề được đặt ra đó là các bang hay chính quyền liên bang sẽ thực thi chương trình. Một thành viên Quốc hội đã đặt câu hỏi: "Có phải theo dự luật này các bang sẽ tiếp tục sử dụng chủ quyền đối với những khu đất khai thác mỏ hay không?". Và ngài Morris đã trả lời: "Anh hoàn toàn đúng." Một lúc sau một người khác lại hỏi: "Giờ đây thì rõ ràng chính phủ liên bang đã quyết định xong vấn đề chủ quyền của các khu mỏ rồi chứ?". Và ngài Morris vẫn kiên nhẫn đáp lại: "Anh hoàn toàn đúng." Một lúc sau, bên ngoài hành lang, tôi nói: "Này anh Morris, không có chuyện cả hai người kia đều đúng." Và ngài Morris vẫn mỉm cười đáp: "Anh hoàn toàn đúng."[95]

Có nhiệm vụ phải giải thích các đạo luật, nhưng các thẩm phán lại có thể không biết được các nỗ lực thông qua một dự luật trong Quốc hội, hay cũng không hiểu được *lịch sử lập pháp*, như là các biểu hiện trong các cuộc điều trần, thảo luận ở viện hay các bản thông báo.

Một nhóm các thẩm phán liên bang, đứng đầu là Chánh án Tòa án tối cao Antonin Scalia, lập luận rằng lịch sử của dự luật thường được để ngỏ để các thành viên Quốc hội, các quan chức hành pháp, các nhân viên Quốc hội và các nhà vận động hành lang "chi phối tác động," do đó nó không được Quốc hội tin cậy.[96] Chánh án Scalia cho rằng các chánh án phải đi theo hướng "kết hợp", và phải xem xét từ ngữ trong các bộ luật hay các cụm từ trong Hiến pháp để giải thích cho phù hợp với ý nghĩa của chúng trong thời điểm thông qua.[97] Các thẩm phán liên bang khác, bao gồm thẩm phán của Tòa án tối cao Stephen G.Breyer, đã bảo vệ giá trị của lịch sử dự luật, cho rằng nó rất hữu ích trong việc giải thích.

Một ví dụ thích hợp cho việc tranh cãi về lịch sử lập pháp liên quan đến phản ứng của Quốc hội trước một phán quyết của Tòa án tối cao. Đạo luật các quyền công dân năm 1991 đã đánh đổ, toàn bộ hoặc một phần, bảy phán quyết về quyền công dân do một Tòa án tối cao nổi tiếng bảo thủ đưa ra.[98] Tuy nhiên, đạo luật năm 1991 này lại đầy những điểm không rõ nghĩa, và vì vậy các nhà lập pháp đã tạo ra lịch sử lập pháp của riêng mình trong quá trình tranh luận tại viện. Thậm chí người ta còn đưa một bản sao vào trong tập *Hồ sơ Quốc hội*, nêu rõ rằng văn bản công bố này là một lịch sử lập pháp đặc quyền, áp dụng cho một số điều khoản được tranh cãi nào đó Trong quá trình tranh cãi về đạo luật này, John Danforth, hồi đó là thượng nghị sĩ Cộng hòa, bang Missouri, đã chỉ ra những cạm bẫy trong việc dựa vào lịch sử lập pháp. Lập trường của ông về căn bản là ủng hộ cho quan điểm của thẩm phán Scalia cho rằng Quốc hội cần nêu rõ dự định và ý muốn của mình trong bản thân đạo luật, chứ không phải trong việc tranh luận tại viện hay trong các bản thông báo giải thích.[99]

Thẩm phán John Paul Stevens thì có ý kiến ngược lại, ông cho rằng "sự khẳng định cứng nhắc được 'trình bày rõ ràng' (trong bộ luật) làm cho Quốc hội lại phải thông qua các quy định không cần thiết mà trước đó đã giải thích rõ ràng rồi." Hạ nghị sĩ Barney Frank, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts - người đã từng ngắt lời các thành viên ủy ban khi họ giải thích từ ngữ trong một bản thông báo của ủy ban bằng việc hét lên rằng: "Thẩm phán Scalia" - anh ta còn nói thêm rằng nếu quan điểm của thẩm phán Scalia về lịch sử lập pháp gây được ảnh hưởng, thì Quốc hội phải đưa ra một

danh mục mới các dự luật: "Không chúng tôi thực sự ám chỉ nó là một bộ luật."[100]

Ngành lập pháp kiểm tra ngành tư pháp. Các quyết định của Tòa án tối cao có thể có ảnh hưởng sâu sắc đến Quốc hội và các thành viên của nó. Các trường hợp liên quan đến việc phân chia lại số ghế tại các bang trong Hạ viện, phủ quyết từng điều khoản và giới hạn nhiệm kỳ đối với các nhà lập pháp là những ví dụ điển hình gần đây. Đôi khi các hành động của Tòa án còn gây ra những phản ứng thù nghịch trong một số thành viên Quốc hội trong những năm gần đây. Chương trước chúng tôi đã đề cập những cuộc đấu tranh phe phái có thể ảnh hưởng đến cả quá trình xác nhận bổ nhiệm các thẩm phán, sửa đổi lại các bộ luật để đảo ngược lại quyết định của Tòa án tối cao, và đe dọa luận tội đối với một số thẩm phán.[101] Thêm vào đó, Quốc hội còn có thể đe dọa rút lại quyền được lắng nghe một số vụ việc nhất định của Tòa án tối cao. Theo Điều III, Khoản 2 Hiến pháp, "Tòa án tối cao có quyền kháng án trong cả hai trường hợp đối với các Bộ luật sự việc, với những quyền Miễn trừ và những Quy định mà Quốc hội đưa ra." Trong khi quyền này hiếm khi được sử dụng, một số nhà lập pháp ngày nay không còn bị ép buộc phải đưa ra những dự luật giới hạn những gì họ xem là vượt quá thẩm quyền của các thẩm phán, mà thường đưa ra quan điểm của họ thay mặt cho cả Quốc hội lẫn nhân dân. Ví dụ, Chủ tịch Ủy ban tư pháp của Thượng viện, ông Hatch, cho rằng không một vị thẩm phán nào được quyền "ra lệnh ngưng việc thực thi một cuộc trưng cầu ý dân trên toàn quốc."[102]

Trong bốn trường hợp sau đây, Quốc hội đã thành công trong quá trình sửa đổi Hiến pháp để chống lại các quyết định của Tòa án tối cao. Trong vụ *Chisholm kiện bang Georgia* (1803), Tòa án tối cao phán quyết rằng các công dân của một bang có quyền kiện các bang khác tại tòa án liên bang. Để ngăn chặn các vụ kiện lan tràn của công dân chống lại các bang khác, Tu chính án thứ mười bảy đã bác bỏ quyết định này, trong đó bảo đảm rằng nhà nước liên bang không bị ảnh hưởng gì bởi các vụ kiện của công dân. Vụ *Dred Scott kiện Sandford* (1857), phán quyết rằng quyền không thừa nhận công dân người da đen trong Hiến pháp bị vô hiệu hóa bởi các Tu chính án thứ mười ba (xóa bỏ nô lệ), Tu chính án thứ mười

bốn (Thừa nhận quyền công dân của người da đen). Tu chính án thứ mười sáu đã đảo ngược phán quyết trong vụ *Pollock kiện Công ty cho vay và tín thác nông nghiệp* (1895), là phán quyết chống một khoản thuế thu nhập liên bang. Cuối cùng, Tu chính án thứ hai mươi sáu vô hiệu hóa quyết định của vụ *Oregon kiện Mitchell* (1970), trong đó cho rằng Quốc hội đã vượt quá thẩm quyền của mình khi hạ thấp số tuổi bỏ phiếu tối đa của công dân dưới 18.[103]

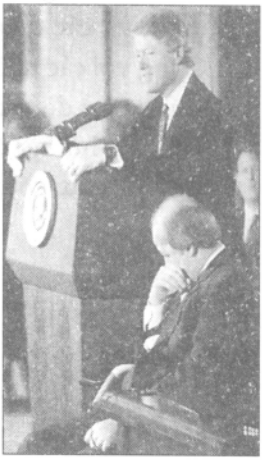
Quy mô và cấu trúc của hệ thống tòa án liên bang cũng nằm trong phạm vi kiểm soát của Quốc hội, ví dụ như lương bổng của các thẩm phán liên bang. Điều III, Khoản I của Hiến pháp quy định: "Quyền tư pháp của Hợp chúng quốc Hoa Kỳ nằm trong Tòa án tối cao, và các tòa án cấp thấp hơn mà Quốc hội đôi khi có quyền ấn định và ban hành." Điều III cũng quy định rằng tiền đền bù cho các thẩm phán "sẽ không bị giảm trong quá trình đương chức." Tuy nhiên, Quốc hội cũng có thể từ chối điều chỉnh mức lương cho các thẩm phán liên bang. Ngày nay, Quốc hội chủ động trong việc xét duyệt ngân sách cho hai ngành tư pháp và hành pháp. Thượng nghị sĩ Charles E. Grassley, Đảng Cộng hòa, bang Iowa, thực sự muốn thúc đẩy hiệu quả trong hệ thống tư pháp liên bang. Với tư cách là chủ tịch Tiểu ban tư pháp về giám sát hành chính các tòa án, thượng nghị sĩ Grassley đã tập trung nỗ lực của ông vào việc "kiểm tra quá trình hoạt động và các thủ tục của hệ thống tòa án liên bang."[104]

Kết luận

Do sự thay đổi liên tục trong đặc quyền của cả ba ngành lập pháp, tư pháp và hành pháp, vấn đề độc lập của hai ngành tư pháp và hành pháp đối với sự giám sát của Quốc hội vẫn chưa được giải quyết một cách thỏa đáng, cụ thể. Sự kiểm soát của phe Cộng hòa trong Hạ viện và Thượng viện, theo thượng nghị sĩ John McCain, là "có thể thay đổi bầu không khí tại Đồi Capitol và làm cho Quốc hội có thể mạnh tay hơn trong việc quản lý tiền của người dân."[105] Đúng vậy, những quan tâm gần đây về vấn đề giám sát đã có tác động rõ rệt đến quy mô và phạm vi của ngành hành pháp đối với vai trò và trách nhiệm chủ yếu của hai ngành lập pháp và tư pháp.

Suy cho cùng thì các ủy ban không những phải đóng vai trò là những nhà giám sát, mà còn phải là những người bảo vệ các cơ quan và các chương trình của chính phủ theo chức năng của họ. Cùng với các nhóm quyền lợi vệ tinh, các ủy ban và các cơ quan của chính phủ đã tạo ra "các tiểu chính quyền" hay "một mạng lưới vấn đề" ảnh hưởng đến nhiều lĩnh vực hoạch định chính sách. Trong chương sau, chúng tôi sẽ đề cập vấn đề phức tạp này.





Các vụ va chạm lợi ích ở Quốc hội (ảnh trên cùng, bên trái): Chủ tịch tập đoàn Microsoft Bill Gates và Scott McNealy của Sun Microsystems đang nêu lên những quan điểm khác nhau của họ về sự độc quyền mạng Internet trước Ủy ban Tư pháp Thượng viện; cựu thư ký báo chí của Nhà Trắng, James Brady (ngồi dưới) với Tổng thống Clinton trước khi ký đạo luật kiểm soát súng ngắn, thường được biết đến với cái tên luật Brady; những người vận động hành lang đang xếp hàng để giành ghế trong một phiên họp của uỷ ban.



12

Quốc hội và các nhóm quyền lợi

Phiên họp hoàn chỉnh dự luật của một tiểu ban thuộc Ủy ban Ngân hàng của Hạ viện đã thu hút được rất nhiều nhà vận động hành lang đại diện cho giới tài phiệt phố Wall và các nhóm quyền lợi khác tham dự. Cứ đầu mỗi buổi sáng, trước khi một phiên họp bắt đầu, người ta lại xếp hàng dài chờ bên ngoài phòng họp để đặt chỗ cho mình trong phòng họp. Giữ một chỗ như vậy cho các nhà vận động hành lang, người xếp hàng được trả khoảng 20 USD một giờ."[1] Một người xếp hàng cho biết rằng "những nhà vận động hành lang trả cho chúng tôi, đến lượt các nhóm quyền lợi và các công ty lại trả cho các nhà vận động hành lang."[2]

Các nhà vận động hàng lang trên Đồi Capitol thường xuyên tham dự các buổi điều trần của các ủy ban và các buổi họp hoàn tất dự luật, ngồi chen chúc trong các phòng họp, và đứng chen lấn nhau ngoài các hành lang của Hạ viện và Thượng viện. Những phái viên của các nhóm quyền lợi này không đơn thuần chỉ đến tham gia các phiên họp của Quốc hội, mà còn sử dụng triệt để các phương tiện sẵn có - như tiền bạc, nhân lực, thông tin, các tổ chức - nhằm thông qua cho được một dự luật mà họ ủng hộ, và sau đó thì trả công cho các chính trị gia đã giúp họ. Trong thực tế, mỗi công ty lớn, nghiệp đoàn và mỗi nhóm chuyên nghiệp đều có các nhà vận động hành lang của mình ở thủ đô Washington. Họ thậm chí còn có các hiệp hội riêng: Hiệp hội hành chính và xã hội Mỹ, Liên đoàn những người vận động hành lang Mỹ. Cũng như nhiều nhóm khác, cả hai đều có trụ sở ở thủ đô Washington, là nơi đóng đô của các hiệp hội quốc gia nhiều hơn bất cứ thành phố nào trên đất nước.

Nhìn vào niên giám điện thoại của thủ đô Washington, vần "Các hiệp hội", mới thấy Quốc hội được Hiến pháp trao cho rất nhiều quyền hạn. Có đến hơn 80 ngàn nhân viên làm việc cho các hiệp hội khác nhau. Vô số các công ty luật đã chuyển đến thủ đô Washington, và ngày càng gia tăng đội quân cố vấn, các luật sư để đại diện cho nhiều kiểu thân chủ khác nhau, trong đó có cả các

chính phủ ngoại quốc. Cộng đồng vận động hành lang có thể coi là "ngành công nghiệp" lớn thứ ba về số lượng nhân sự tại thủ đô sau chính phủ và ngành du lịch. Năm 1997, đội quân vận động hành lang đã chi hết 1,2 tỷ USD để giải quyết công việc cho các thân chủ của họ.[3]

Quốc gia của những người gia nhập hội đoàn

Thói say mê gia nhập các hội đoàn của người Mỹ đã được nhà sử học nổi tiếng người Pháp Alexis de Tocqueville phát hiện ra cách đây rất lâu. Người Mỹ "thuộc mọi tầng lớp, học vấn, tuổi tác đã thích nghi với hội đoàn ngay từ nhỏ và càng ngày họ càng phát triển thói quen đó."[4] Tocqueville đã viết như vậy vào năm 1825. Trong những năm 1990, có khoảng 65% số dân Mỹ thuộc về ít nhất một hội đoàn.[5] Người ta nói rằng nước Mỹ là quê hương của hơn 138.000 tổ chức hội đoàn từ địa phương, vùng, cho đến quy mô quốc gia.[6]

Tu chính án thứ nhất quy định người dân "có quyền yêu cầu chính phủ đền bù thiệt hại." Trong lịch sử Mỹ, các tổ chức lên tiếng bênh vực quyền lợi cho các tầng lớp "nhân dân" khác nhau đã có tác động không nhỏ đến hệ thống chính trị và các chính sách chung của đất nước. Những người ủng hộ việc bãi bỏ chế độ nô lệ trong thế kỷ XIX đã đấu tranh chấm dứt chế độ nô lệ. Nghiệp đoàn những người Chống uống rượu đã đấu tranh thành công trong những năm 1900. Các phong trào trong những năm 1960, 1970 đã phản đối Chiến tranh Việt Nam, chống phân biệt chủng tộc, bảo vệ môi trường. Các nhóm quyền lợi đã thúc giục mọi người ủng hộ quyền bình đẳng phụ nữ và các nỗ lực chống phá thai vào những năm 1980 cùng với việc giới hạn nhiệm kỳ của các nhà lập pháp, sửa đổi việc cân bằng ngân sách trong những năm 1990.

Một xã hội tự do chính là mảnh đất tốt để cho các nhóm quyền lợi phát triển. "Tự do cũng như khí cần cho sự cháy", Jame Madison đã viết như vậy trong tập *Chủ nghĩa liên bang* số 10. Trong những năm gần đây, các nhóm quyền lợi đã phát triển cả về số lượng lẫn quy mô. Đặc biệt, đã có nhiều nhóm hoạt động trong phạm vi hẹp ra đời tập trung vào các vấn đề đơn lẻ như phá thai, kiểm soát súng, bảo vệ động vật. Có nhiều yếu tố khiến các nhóm này ra đời: sự đa dạng về kinh tế xã hội, sự phát triển như vũ bão

của khoa học công nghệ, vai trò điều hành của chính phủ, sự chạy đua về lợi nhuận, sự chia rẽ quyền lực trong Quốc hội và chính phủ, trong đó các nhóm quyền lợi bên ngoài ngày càng có ảnh hưởng hơn.

Trong những thập kỷ qua, Hiệp hội Y tế Mỹ có ảnh hưởng rất lớn đến việc vận động hành lang cho chăm sóc sức khoẻ. Ngày nay, có hàng trăm các nhóm bảo vệ quyền lợi y tế luôn vận động các nhà lập pháp và nỗ lực đạt cho được mục tiêu của mình. Năm 1975, có khoảng 90 nhóm quyền lợi sức khoẻ; ngày nay, con số đó đã lên tới gần 750. "Bạn chỉ cần liệt kê một căn bệnh, thì sẽ có một nhóm vận động hành lang ở Washington chuyên trách căn bệnh đó," một nhân viên thuộc Hiệp hội Tim mạch Mỹ cho biết.[7] Các nhà vận động hành lang cho từng căn bệnh có một số chiến thuật rất hữu hiệu trên truyền hình toàn quốc. Ví dụ, họ vận động một đạo diễn truyền hình Hollywood sử dụng một dòng chữ trên bộ phim *ER*, bi kịch hóa những nỗi đau của căn bệnh, như AIDS hay bệnh Hodgkin. Những lời được đề cập trên phim sẽ làm cho khán giả mủi lòng để quyên tiền cho các nhóm bảo vệ sức khoẻ.[8]

Tuy nhiên, một số học giả cho rằng, sự tham gia của người dân vào các hội đoàn đang có khuynh hướng suy giảm. Giáo sư Robert Putnam thuộc Đại học Harvard cho rằng sự tham gia vào các hội đoàn của người dân Mỹ đang thực sự giảm, và ông đã đưa ra một thí dụ điển hình minh chứng cho quan điểm của mình: người dân càng ngày càng chơi bowling nhiều hơn, nhưng là chơi một mình, dẫn đến sự sụt giảm về số lượng các hiệp hội bowling.[9] Giáo sư Putnam còn nói thêm: "Người ta chọn việc ngồi trước màn hình tivi hơn là đi ra ngoài và tham gia vào một nhóm nào đó."[10]

Các học giả khác lại có quan điểm ngược lại. "Sự tham gia của dân chúng trong thực tế vẫn tiếp tục gia tăng và mở rộng, chứ không hề bị suy giảm," giáo sư Everett Ladd nhận xét. Theo Ladd, quan điểm của Putnam có thể đúng trong trường hợp các thành viên của các tổ chức lâu đời như Lions Club, Elks, hay Masons. Trái lại, các thành viên của những tổ chức mới ra đời như bảo vệ môi trường, hiệp hội bóng đá lại tăng lên. Hơn nữa, một dấu hiệu quan trọng đã cho thấy sự gia tăng trong tỷ lệ tham gia của người dân, đặc biệt là trong các lĩnh vực từ thiện và tình nguyện.[11]

Tuy nhiên, có sự khác biệt rõ rệt trong mức độ các hoạt động

của những người có nhu cầu khác nhau. Tầng lớp giàu có và trí thức trong xã hội có khuynh hướng tham gia các hoạt động chính trị. Mà các nhà lập pháp thường lắng nghe tầng lớp trên chứ ít lắng nghe tầng lớp dưới. Mỗi nhóm đều có những quan tâm riêng. Những người buôn bán kinh doanh thì thường nói về thuế, chi tiêu của chính phủ, hay các vấn đề xã hội, trong khi đó những người yếu thế thì chủ yếu nói về những "nhu cầu thiết yếu của con người, những quyền lợi sát sườn như... nghèo đói, việc làm, nhà ở, và y tế."[12] "Các nhà lập pháp bị bao vây bởi các thông điệp từ các nhóm (người già, cựu chiến binh, các chủ doanh nghiệp nhỏ). Họ chỉ nhận được một lượng thông tin ít ỏi khi lựa chọn chính sách cần thiết, vì vậy chỉ dám cam kết rất nhỏ giọt với người dân.

Phương pháp của các nhóm áp lực

Ngay từ thời lập quốc các nhóm áp lực đã có ảnh hưởng rất lớn đến các quyết định của Quốc hội. Trong thời kỳ đầu nước Mỹ phát triển công nghiệp và công nghệ, các nhóm quyền lợi đường sắt đã vận động gây quỹ và cấp đất để xây dựng tuyến đường sắt của họ. Một số phương pháp vận động của họ - ví dụ như đút lót - đã gây ra tiền lệ hồ nghi trong dân chúng. Năm 1874 thượng nghị sĩ Simon Cameron, Đảng Cộng hòa, bang Pennsyvania, đã mô tả một chính trị gia đáng kính là một người "khi bị mua chuộc, có thể bị mua chuộc lâu dài" (hay "làm thuê" với một hợp đồng dài hạn).[13] Samuel Ward, được mệnh danh là "vua vận động hành lang" 15 năm sau Nội chiến, có lần đã viết thư cho người bạn Henry Wadsworth Longfellow của mình như sau:

> Lần tới khi gặp lại anh, tôi sẽ kể cho anh nghe chuyện một thân chủ rất muốn ngăn chặn sự tham gia của một thành viên trong cuộc họp của một ủy ban đã đề nghị cấp cho tôi một khoản tiền 5.000 USD để thực hiện mục đích này. Tôi đã giấu giày của ông ta trong khi ông ta ngồi hút thuốc và nói chuyện, đến khi ông ta tìm được giày thì đã 11 giờ 45, phiên họp đã kết thúc. Tôi cảm thấy thích thú vì vừa thực hiện được một hợp đồng béo bở.[14]

Các phương pháp vận động hành lang trong thế kỷ XX trở nên đa dạng, tinh vi và khéo léo hơn. Sự thay đổi từ một chính phủ bị

giới hạn sang một chính phủ đa chức năng đã tạo ra sự độc lập tương hỗ giữa các nhà lập pháp và các nhà vận động hành lang:

> Các nhóm quyền lợi dựa vào Quốc hội với tư cách là một cơ quan có thể lắng nghe, tạo ra chỗ đứng cho các nhóm và đạt được các mục tiêu chính sách. Ngược lại, các thành viên Quốc hội thì dựa vào các nhóm quyền lợi để nhận được các thông điệp, phương pháp, thông tin quý giá về cử tri, giúp họ tranh thủ sự ủng hộ của cử tri để có thể tái cử, nhận được sự hỗ trợ về mặt chiến lược để thông qua hay ngăn chặn các dự luật mà các thành viên ủng hộ hay phản đối. Các nhóm quyền lợi cần Quốc hội cũng như Quốc hội cần các nhóm quyền lợi.[15]

Phương pháp của các nhóm quyền lợi ngày nay rất đa dạng dựa theo bản chất và cách nhìn nhận các vấn đề cùng khả năng của họ. Trong số những phương pháp quan trọng nhất có vận động trực tiếp, vận động xã hội, các nhóm liên minh, vận động dân chúng và vận động thông qua các phương tiện điện tử.

Các phương pháp vận động khác nhau cũng có thể trùng lặp. Ví dụ, một nhóm các nhà vận động hành lang doanh nghiệp nhỏ thường xuyên gặp gỡ riêng với lãnh tụ nhóm đa số trong Hạ viện Tom DeLay, Đảng Cộng hòa, bang Texas, để hoạch định chiến lược của Đảng Cộng hòa về mục tiêu và chính sách. Các nhà vận động này thường tập hợp sự ủng hộ của dân chúng đối với các nghị sĩ Cộng hòa thông qua hình thức các cuộc vận động thỉnh cầu, tập hợp, qua đài phát thanh, quảng cáo trên truyền hình, vận động từng nhà trên toàn quốc, và các phương pháp khác.[16] DeLay cũng đồng thời yêu cầu liên minh vận động thân tín nhất tài trợ cho chương trình của ông mang tên "Duy trì sự đa số của chúng ta" (ROMP), chương trình này trợ giúp cho các nghị sĩ phe Cộng hòa mong manh trong việc tái cử trong các cuộc bầu cử năm 2000.[17]

Vận động hành lang trực tiếp

Trong các phương pháp vận động, có lẽ phương pháp vận động trực tiếp là truyền thống và thông dụng nhất, trong đó các nhà vận động trình bày trực tiếp các trường hợp của thân chủ mình cho các nghị sĩ hoặc nhân viên Quốc hội biết. Nếu một nhóm thuê những luật sư hay các vận động nổi tiếng như Ken Duberstein, Anne Wexler hay Tom Korologos, thì các trường hợp của họ sẽ được

chuyển trực tiếp cho các thượng nghị sĩ hay hạ nghị sĩ. Một cố vấn của cựu Chủ tịch Hạ viện Thomas P. "Tip" O'Neill, Jr. đã giải thích về tầm quan trọng của việc tiếp xúc cá nhân:

> [Các nhà vận động] biết rõ là các nghị sĩ Quốc hội ở lại Đồi Capitol mỗi tuần ba đêm, một mình không có gia đình. Vì vậy họ... đến bắt chuyện, làm quen, nhưng mỗi lần một ít. Có khi hàng năm họ mới gọi điện một lần hỏi dăm câu chuyện phiếm... Anne Wexler [một cựu quan chức Nhà Trắng dưới thời Tổng thống Carter, giờ đây là một nhà vận động hành lang] đã gọi điện và nói chuyện nửa tiếng đồng hồ về... chính trị, và bỗng nhiên bà đưa ra một câu hỏi khác và thu được một thông tin quý giá. Họ muốn có cơ hội tiếp cận. Đó là cách làm việc. Sau đó họ gọi cho sếp và chuyển thông điệp. Chuyện này không hề phạm pháp. Họ làm việc trên cơ sở cá nhân.[18]

Có ảnh hưởng đặc biệt trong việc vận động hành lang trực tiếp là các ngôi sao điện ảnh Hollywood, con cái của các nghị sĩ có thế lực, nhóm các cựu nhân viên trợ lý trên Đồi Capitol có ảnh hưởng, các quan chức của chính phủ, các ngôi sao thể thao nổi tiếng (như Evander Holyfield, tay đua xe hơi Bobby Unser, hay ngôi sao bóng đá Jerome Bettis), những nhân vật trùm ngành công nghiệp máy tính (như Bill Gates), và một số cựu thành viên Quốc hội.[19] "Do việc tôi vẫn tiếp tục tham gia Nhóm cầu nguyện trong bữa sáng của Quốc hội, tại phòng tập thể dục, tại phòng ăn tối, tại phòng họp của Hạ viện, nên tôi sẽ duy trì được các mối quan hệ với bạn bè cũ, những người có ảnh hưởng đến quá trình soạn thảo luật," một hạ nghị sĩ vừa về hưu sau 20 năm phục vụ viết cho một thân chủ của ông. Ông hứa "sẽ giải quyết được các thủ tục phiền hà, lên lịch hẹn, làm việc với chính quyền, hay các cơ quan chính phủ có ảnh hưởng đến lập pháp, và hỗ trợ bất cứ yêu cầu nào."[20]

Vận động giữa nghị sĩ với nghị sĩ có thể là phương pháp hiệu quả nhất: không ai có cơ hội tiếp cận với các nhà lập pháp (đối với từng lĩnh vực nhất định trong Quốc hội) như các đồng sự với nhau. Một số nghị sĩ không đồng ý với việc các nhà lập pháp đã về hưu khi vận động hành lang vẫn có quyền tham gia các cuộc họp trên Đồi Capitol hay có mặt ở một số nơi mà những người bình thường không được vào.[21] Kể từ năm 1991, người ta quy định các cựu nghị sĩ một năm sau khi về hưu mới được vận động hành lang trực tiếp

đối với các nghị sĩ đương chức. Mặc dù vậy, họ vẫn có thể lập chiến lược hay tư vấn cho những người khác làm điều đó.

Vận động hành lang trực tiếp diễn ra dưới nhiều hình thức. Các nhà vận động có thể tham dự các buổi điều trần tại các ủy ban; giải thích các quyết định của Đồi Capitol cho thân chủ và trình bày các mối quan tâm của thân chủ cho các nhà lập pháp; thực hiện các công việc khác như soạn thảo các bài phát biểu, hỗ trợ các chiến dịch vận động tranh cử cho các nghị sĩ. Ở Hạ viện người ta có nhiều cơ hội tiếp xúc với các nghị sĩ hơn Thượng viện, nơi mà các nhà vận động thường nhắm mục tiêu vào đội ngũ nhân viên của các nghị sĩ. "Về cơ bản chúng tôi hoạt động như một nhân viên của nghị sĩ," một nhà vận động giải thích. "Thỉnh thoảng chúng tôi cũng tìm cách giải quyết các khó khăn trong dự luật, hay các bài phát biểu - và chuẩn bị các câu hỏi cho các nhà lập pháp tại các buổi điều trần. Chúng tôi xem việc đó như là một công việc hỗ trợ đội ngũ nhân viên của các nghị sĩ."[22] Hay như một nhà vận động hành lang cao cấp ở Washington, Thomas Hale Boggs, Jr. (con trai của cựu lãnh tụ đa số Hạ viện Hale Boggs, Đảng Dân chủ, bang Lussiana, và cựu hạ nghị sĩ Linda Boggs, Đảng Dân chủ, cũng của bang này) giải thích: "Các nhân viên Quốc hội làm việc thì nhiều nhưng lại được trả rất thấp. Và vì vậy các nhà vận động giúp họ lấp khoảng trống đó."[23]

Tuy nhiên, phương pháp vận động trực tiếp cũng có những hạn chế của nó do những thay đổi nhanh chóng trong Quốc hội. Tuy thế, các nhà vận động hành lang là những người đóng vai trò khá quan trọng trong việc hoạch định chính sách của Quốc hội. "Các nhà vận động hành lang đã đóng góp rất nhiều cho nền dân chủ của chúng ta," hạ nghị sĩ James P. Moran, Đảng Dân chủ, bang Vermon nhận xét: "Họ tạo ra tính liên tục trong công việc. Đa số họ phục vụ ở Đồi Capitol còn lâu hơn các nghị sĩ."[24]

Vận động hành lang xã hội

Mặc dù hoạt động xã hội ở Washington được đánh giá là khó tiếp cận, nhưng một số nhà vận động vẫn tìm cách đến được với các nghị sĩ tại các buổi tiệc hoặc các buổi tiếp tân. "Khi bạn muốn kết thúc một vụ việc, hãy tìm cách gặp ai đó tại một bữa tiệc," một tay thương lượng có kinh nghiệm tại Washington đã khuyên như vậy.[25] Do mối nghi ngờ của dân chúng về sự mập mờ trong các khoản quà

cáp, các bữa tiệc, các chuyến du lịch của các nghị sĩ do các nhà vận động tài trợ, năm 1995, Thượng viện và Hạ viện đã đưa ra những quy định nhằm giới hạn hơn trong việc nhận quà. "Bản thân các món quà, bữa tiệc không đủ để tạo ra một hệ thống tham nhũng," thượng nghị sĩ Russell D. Feingold, Đảng Dân chủ, bang Wisconsin, nhận xét. "Nhưng chúng tạo ra một cảm giác rằng anh phải mang ơn. Có một số người không nhận thức được điều đó nhưng tôi nghĩ rằng nó có một ảnh hưởng nhất định."[26]

Theo một số quy định sửa đổi năm 1995 của Hạ viện, về cơ bản tất cả các món quà - các bữa tiệc miễn phí, các chuyến du lịch - đều bị cấm. Sau đó, các hạ nghị sĩ đã than phiền về sự phức tạp trong việc phân biệt các món quà tặng và bị cấm. (Ví dụ, chẳng lẽ lại đi cấm các món quà như bánh nướng, hay bỏng ngô?). Sự bối rối này buộc Hạ viện bốn năm sau đó lại một lần nữa sửa đổi các quy định về quà biếu cho phù hợp với Thượng viện. Các quy định của Thượng viện chấp thuận một số món quà và bữa tiệc. Ví dụ, thượng nghị sĩ có thể nhận quà, nếu món quà đó trị giá dưới 50 USD. Tuy nhiên, các thượng nghị sĩ không được nhận món quà hằng năm vượt quá 100 USD. Các món quà có trị giá thấp như mũ lưỡi trai, áo phông không nằm trong danh mục cấm. Cả hai viện đều không cấm các món quà từ các tổ chức hay từ các thành viên của chiến dịch tranh cử. Không cấm các đồ uống trong các buổi gây quỹ tranh cử của các nhà lập pháp.[27]

Những hình thức khác nhau trong vận động xã hội cho phép các nhà lập pháp được nhận thù lao trong khi diễn thuyết. Mặc dù giờ đây đã có luật cấm các nghị sĩ bỏ túi khoản tiền này, nhưng họ vẫn được nhận nó trong trường hợp họ biếu nó cho các tổ chức từ thiện. Một số người chỉ trích rằng điều này cho phép các nghị sĩ "thu được những quyền lợi chính trị vô hình bằng cách đóng góp các khoản tiền đó cho các tổ chức ủng hộ họ, và một số nhóm miễn thuế."[28]

Các quy định về quà tặng của cả Hạ viện và Thượng viện cho phép các nhà lập pháp và các nhân viên của họ đi đây đi đó với nhiệm vụ "tìm hiểu thực tế" hay diễn thuyết, nếu chúng có liên quan đến nhiệm vụ của họ. Các chuyến đi này có thể kéo dài đến 30 ngày. Các nhóm quyền lợi đặc biệt và các tổ chức tài trợ cho các chuyến đi này tới các địa điểm trên khắp nước Mỹ và thậm chí cả

đi ra nước ngoài. Đối với các nhà lập pháp, và các nhân viên của họ, các nhóm quyền lợi đặc biệt tạo điều kiện cho khoảng "4000 chuyến đi mỗi năm từ những cánh đồng ở Florida cho đến Paris hay Bắc Kinh."[29] Các công ty thường xuyên cấp thêm cho các nhà lập pháp các khoản tiền khi du lịch ra nước ngoài; các thành viên hay các ủy ban vận động của các công ty này sẽ trả một khoản phí tương đương với vé hạng nhất hay hạng thuê bao tương đương cho các nghị sĩ "trong trường hợp các chuyến bay thương mại không có tuyến bay đến địa điểm đó."[30] Các trợ lý của ban lãnh đạo trong Quốc hội "thường có trong tay danh sách một loạt các công ty thân tín có các loại máy bay trị giá hàng triệu đôla để các sếp của họ có thể dùng trong trường hợp cần."[31]

Tuy nhiên, các vị nghị sĩ ngày càng thận trọng với các chuyến đi như vậy. "Nếu anh lạm dụng việc đi lại, đối thủ của anh sẽ lợi dụng điều này để khai thác, và anh sẽ gặp rắc rối," hạ nghị sĩ Illeana Ros - Lehtinen, Đảng Cộng hòa, bang Florida, đã nhận xét. Dù cho ai trả tiền - các nhóm quyền lợi hay người dân đóng thuế - thì lạm dụng việc đi lại nhiều sẽ là một điều bất lợi về mặt chính trị, bà nói thêm.[32]

Các buổi vận động gây quỹ là một trong những đặc thù của vận động hành lang. "Các chính trị gia cần tiền, còn các nhà vận động thì cần cơ hội tiếp cận, vậy nên các nhà vận động trả chi phí cho những kỳ nghỉ hè, ở những nơi tuyệt đẹp." Những việc làm đó thực ra là hợp pháp, "bởi vì các khoản tiền đó cũng như sự đóng góp cho chiến dịch tranh cử, chứ không phải là một món quà tặng."[33] Một nhà lập pháp đã mời các nhà vận động đến tham gia một "hội thảo mùa đông" diễn ra trong bốn ngày tại Vail, bang Colorado. Đây thực sự là một cơ hội, nhà lập pháp cho biết trong thiệp mời, "để cho các thành viên của ủy ban hành động chính trị đóng góp 3000 USD... cho... PAC lãnh đạo của tôi."[34] Để quyên tiền cho các hoạt động tái cử của mình, các nghị sĩ thỉnh thoảng mời các nhà vận động hàng lang cùng đi với mình - chơi bowling cuối tuần, đi nghỉ hè ở Nantucket, hay đi chơi bóng chày ở Florida.

Vận động hành lang liên minh

"Không có bạn bè vĩnh viễn, cũng như không có kẻ thù vĩnh viễn - chỉ có lợi ích là vĩnh viễn." Câu ngạn ngữ này lý giải tại sao

"liên minh, cũng như chính trị, có ý nghĩa mạnh mẽ đến lạ lùng như vậy."[35] Các nhóm vận động có lợi ích trái ngược nhau đôi khi hình thành một liên minh tạm thời để thúc đẩy hay bảo vệ một mục tiêu chung. Chủ tịch Ủy ban Ngân sách Hạ viện John R. Kasich, Đảng Cộng hòa, bang Ohio, đã thành lập một liên minh khác thường với khoảng độ một chục tổ chức có chung tương đối nhiều quan điểm, "từ những đức tin tự do của hội Cato và những người Mỹ chống chính phủ về vấn đề cải cách thuế thuộc cánh hữu cho đến Những người bạn của Trái đất và vô số các nhóm thuộc cánh hữu của Ralph Nader." Liên minh lưỡng đảng của Kasich, được mệnh danh là "không cấp phúc lợi", dự định cắt giảm trở lại các khoản trợ cấp không thoả đáng của chính phủ cho các công ty. Họ tin rằng chi phí phúc lợi cho các công ty, cũng như phúc lợi cho người dân, phải bị cắt giảm.[36]

Việc hình thành các liên minh mang lại nhiều thuận lợi - có thêm nguồn lực, mối tiếp xúc và tài chính cho các nỗ lực vận động hành lang. Với sự phân tán quyền lực trên Đồi Capitol, các liên minh chắc chắn sẽ tốt hơn là một nhóm đơn lẻ trong việc "tiếp cận với tất cả các hoạt động lập pháp cơ bản." Nhưng có một điều bất lợi là các liên minh là những cuộc hôn phối vì sự thuận lợi: khó có thể duy trì được hoạt động lâu dài của nó. Để phối hợp các hoạt động và thông báo cho mọi người tham gia đều biết, một số liên minh còn thành lập các trang Web trên Internet.[37]

Vận động hành lang cơ sở

Thay vì tiếp xúc trực tiếp với các nhà lập pháp, nhiều tổ chức đã tập hợp công chúng để gây sức ép với các thượng nghị sĩ và các hạ nghị sĩ - có lẽ đây là phương pháp hiệu quả nhất. Các bậc thầy của vận động dân chúng biết rõ điều này hơn cả. Đây là nội dung nói chuyện của một nhà vận động hành lang với một ngôi sao thể thao về đề nghị làm cho việc đi săn trở thành một khoản chi tiêu kinh doanh không thể khấu trừ được: "Xin chào, đó có phải là Johnny Bob không? Tôi là J. D ở Washington, có bút đó không? Đây là vị nghị sĩ mà anh cần, và phải viết nội dung như thế này với ông ta."[38]

Các nhóm quyền lợi thường gửi một khối lượng thư từ rất lớn đến các quận bầu cử Quốc hội, trong đó bao gồm thư, bưu thiếp để

lấy chữ ký của cử tri, rồi sau đó lại gửi đến cho các nghị sĩ Quốc hội. Các nhà lập pháp hiểu rằng các nhóm vận động hành lang đứng ra làm việc này, nhưng họ không thể tỏ ra không quan tâm được:

> Các nghị sĩ phải quan tâm đến những lá thư này, ngay cả khi nội dung các bức thư đều một nét chữ. Các tổ chức công đoàn là những người làm điều này nhiều nhất. Các nhà lập pháp phải lưu ý rằng có ai đó ngoài kia, trong khu vực bầu cử, có khả năng khiến cho hàng trăm người ngồi lại để viết bưu thiếp và thư - vì những người đã có thể làm được việc này thì họ cũng có thể gây ảnh hưởng theo nhiều cách khác nữa. Vì vậy, các nhà lập pháp không có cách lựa chọn nào khác ngoài việc phải để ý đến những lá thư này. Nếu không làm như vậy thì đó là hành động tự sát.[39]

Các nhà lập pháp đôi khi cũng phải phân biệt được giữa vận động quần chúng trung thực với vận động gian dối. Nhiều nhóm mang tiếng là vận động cho dân chúng, nhưng thực chất là vận động cho các tổ chức, công ty tài trợ cho họ để đạt được lợi ích. Ví dụ như một nhóm có tên gọi là Những công dân kiểm soát chính đáng nguồn mưa axit được các ngành công nghiệp như điện và than tài trợ vận động chống lại Đạo luật không khí sạch.[40] Khi Hạ viện đem dự luật về viễn thông ra bàn thảo giữa những năm 1990, các nhà lập pháp đã bị bao vây bởi một khối lượng thư từ khổng lồ do các "cử tri" giả mạo gửi đến, trong đó có cả trẻ em và người đang hấp hối, và các cử tri sau đó cho biết là họ không hề gửi một bức thư nào cả. Những lời kêu ca từ phía các nghị sĩ đã buộc cơ quan cảnh sát Quốc hội phải tiến hành một cuộc điều tra.[41]

Sự vận động quần chúng đã trở nên quá phổ biến đến nỗi một số công ty còn tập trung vào việc vận động "các nhóm cao cấp". Trong khi mục tiêu của các nhóm vận động quần chúng là tập hợp số lượng đông đảo, thì mục tiêu của việc vận động "nhóm cao cấp" là "xác định những nhân vật mà các nghị sĩ không thể nói không với họ được, ví dụ như người tổ chức quyên tiền cho nghị sĩ, chỉ huy chiến dịch cho vận động tranh cử, và các cố vấn chính trị của nghị sĩ. Các nhà vận động luôn cố gắng thuyết phục những nhân vật này hậu thuẫn cho thân chủ của họ trong quá trình thương lượng với các nghị sĩ.[42] Các công ty lớn đôi khi còn thuê những "nhà vận động đánh cắp" - các chuyên gia về quan hệ với quần chúng,

những người làm việc một cách thầm lặng "để gây ảnh hưởng đối với giới báo chí, tài trợ cho các hoạt động vận động quần chúng và đúc rút các bản thông báo khoa học về khuynh hướng ủng hộ."[43]

Vận động hành lang bằng phương tiện điện tử

"Thông qua các máy tính cá nhân, các nhóm vận động thu hút nhiều cử tri hơn, và nắm thông tin một cách thường xuyên hơn cả những đối thủ chính trị của tôi" - đó là lời phàn nàn của một hạ nghị sĩ. "Tôi đang chạy đua để đại diện cho quận của mình chống lại các nhà vận động hành lang và các nhóm quyền lợi đặc biệt."[44] Quả thật, ngày nay các nhà vận động hành lang đã tập trung được sự ủng hộ ở cấp địa phương bằng nhiều phương tiện công nghệ thông tin tinh vi. Theo một nhận xét:

> Điện thoại di động cho phép một nhà vận động hành lang ngồi trong một buổi điều trần Quốc hội có thể thông báo diễn biến về văn phòng vận động của nhóm. Máy fax được sử dụng để truyền hàng trăm bức thư kiểu như công nghệ "phát thanh truyền hình" đến những người ủng hộ mà chỉ cần một thao tác đơn giản... Máy vi tính xách tay và máy in được sử dụng để tạo ra một cuộc họp, trong đó người ta có thể ghi tên và địa chỉ và các ý kiến của họ vào một bức thư sau đó được in và ký luôn ngay tại chỗ.[45]

Những người dẫn chương trình phát thanh, như Rush Limbaugh (chương trình của anh ta được phát trên 660 đài và có lượng thính giả lên tới 20 triệu), có thể tạo ra một cơn bão về thư, e-mail và fax đến tay các nhà lập pháp. Sự kết hợp hiệu quả giữa công nghệ thông tin và chính trị "tạo điều kiện dễ dàng để soạn thảo và gửi đi một thông điệp chính trị trên khắp đất nước với một tốc độ chóng mặt."[46]

Nhiều nhóm vận động đã sử dụng máy tính cá nhân để xác định những người ủng hộ, những khu vực cử tri chi tiết, hay tạo ra hàng loạt bức thư có nội dung "cá nhân". Vận động hành lang thông qua Internet nhanh chóng trở thành một hình thức vô cùng quan trọng. Ví dụ, một số người phản đối việc cấm tài liệu "khiếm nhã" trên mạng đã tập hợp nhau lại và gửi đi một khối lượng khoảng 20.000 cú điện thoại, fax và e-mail tới các văn phòng ở Hạ viện và Thượng viện chỉ trong một ngày."[47] Với tính chất tương tác

nhanh chóng của các trang Web, các nhà vận động hành lang có thể liên lạc trực tiếp với các ủng hộ viên quan trọng, tuyển mộ những người làm việc tình nguyện, giao nhiệm vụ và nhận các phản hồi nhanh chóng về các vấn đề.[48]

Với các chương trình phần mềm kiểu như "Các nhà vận động hành lang trong Hạ viện", những người sử dụng máy tính cá nhân - sinh viên, hay ngay cả các bà nội trợ cũng như các doanh nhân chuyên nghiệp, các nhóm quyền lợi - đều có thể gửi thư điện tử đến nhiều nhà lập pháp cùng một lúc, làm cho "hàng triệu byte tràn ngập" Đồi Capitol.[49] Các công ty luật và các nhóm vận động hành lang ở thủ đô Washington ngày càng gia tăng việc sử dụng mạng Internet để tiếp cận các thân chủ và phổ biến các thông tin mà họ nắm được. Thượng nghị sĩ Max Cleland, Đảng Dân chủ, bang George, đã thông báo cho các đồng sự của mình về một trang Web trên mạng Internet có tên là "Trong Quốc hội", "cho phép các nhóm quyền lợi vận động Quốc hội đưa ra các quan điểm chính sách của họ và các thông cáo báo chí về các dự luật trước cả trang Web chính thức của Quốc hội đưa ra sau đó."[50]

Hạ nghị sĩ Jesse L. Lackson Jr, Đảng Dân chủ, bang Illinois, có thể là nghị sĩ duy nhất sử dụng Website (với địa chỉ www.jesse-jacksonjr.org) để tạo ra một hệ thống mạng điện tử cho các nhà hoạt động, các tổ chức chính trị vận động Quốc hội ủng hộ chính sách của ông. Hệ thống thư điện tử bên ngoài của ông có thể đưa ra các cuộc vận động hành lang nhanh chóng. Sẽ có một số nghị sĩ "luôn luôn sẵn sàng phản đối các dự luật của tôi, tôi sẽ đến trước các nhân viên của mình đang ngồi trước máy tính cá nhân và nói: "Nào các bạn, chúng ta đang gặp rắc rối với tay nghị sĩ này đây", Jackson giải thích, "và bây giờ thì chúng ta hãy vào cuộc!"[51] Vậy là một trận bão về thư điện tử, các bản fax, thư tay, các chuyến viếng thăm cá nhân hay các cú điện thoại sẽ tràn ngập văn phòng của ngài nghị sĩ đó.

Các nhóm quyền lợi và mối liên hệ bầu cử

Mùa thu năm 1995, một sự kiện khác thường đã diễn ra: một nhóm các ứng cử viên vào Quốc hội đã bất ngờ đến Đồi Capitol học hỏi kinh nghiệm để thắng cử. Điều khiến người ta ngạc nhiên là thành phần của họ. Họ không phải là những người được Đảng Dân

Công nhân công đoàn được đào tạo thành các nhà vận động hành lang

AFL-CIO đưa một nhóm các thực tập sinh về lập pháp đến thủ đô bốn lần trong một năm, Tổ chức này chi trả cho họ những gì họ làm trong công việc bình thường cộng với tiền tiêu vặt, tiền ăn ở trong các khách sạn và giao cho họ việc làm trong các văn phòng của công nhân thép gần DuPont Circle. Về mặt chuyên môn mà nói thì những người này đang ở trong các kỳ nghỉ phép du khảo được ủy quyền bởi các thỏa thuận thương lượng tập thể của công đoàn.

Chương trình này kết hợp việc học tập và làm việc. Các thực tập sinh thường được đưa đến Đồi Capitol để theo dõi các nhà lập pháp và các trợ lý trong Quốc hội xem xét trường hợp của công đoàn về các vấn đề lập pháp. Trong một tuần điển hình, họ còn nghiên cứu các quy trình và lịch sử Quốc hội, tham dự các buổi điều trần và quan sát các cuộc họp về chính sách của công đoàn. Mục đích ở đây là cung cấp cho các công nhân bình thường một kiến thức sâu hơn về Quốc hội và khuấy động phong trào hoạt động ở cấp địa phương. Tổ chức công đoàn này hy vọng các thực tập sinh của mình sẽ trở về nhà trong điều kiện hiểu biết hơn về chính trị và sẵn sàng hơn trong việc vận động các công nhân khác về các vấn đề công đoàn và vào thời gian bầu cử.

Chương trình của công đoàn ngành thép thật khác thường về cường độ, trường độ và chi tiết nghị sự. Công đoàn này muốn ủng hộ các nỗ lực cơ sở và mở rộng số lượng ứng cử viên tiềm tàng cho các chức vụ dân cử. Gary Hubbard, người phát ngôn đại diện cho các công nhân thép, nói rằng công đoàn hy vọng chương trình kéo dài hai năm này sẽ "đưa thêm thợ hàn, thợ lắp ống dẫn hơi và thợ điện vào các chức vụ công quyền."

Nguồn: Matthew Tully, "Chương trình của công đoàn đưa ra những nhà vận động hành lang cổ xanh của Washington", *CQ Daily Monitor*, ngày 29 tháng Ba 1999, tr. 7.

chủ hay Đảng Cộng hòa tuyển chọn, mà họ là thành viên của Nghiệp đoàn quốc gia các doanh nghiệp độc lập, chính tổ chức này đã chọn lựa họ để ứng cử vào chức nghị sĩ Quốc hội. "Đó là giai đoạn cuối cùng của cả một quá trình huấn luyện kỹ càng của các nhóm quyền lợi cho các thành viên của họ chạy đua vào chiếc ghế nghị sĩ Quốc hội," đó là nhận xét của một quan chức trong một PAC doanh nghiệp.[52] Các nghiệp đoàn lao động, cũng như các nhóm doanh nghiệp, luôn luôn có mối liên hệ mật thiết với các cuộc bầu cử (xem khung).

Các nhóm quyền lợi giúp các nghị sĩ Quốc hội tái cử theo ba cách. Họ gây quỹ và đóng góp tài chính thông qua các ủy ban hành động chính trị, họ tiến hành các chiến dịch ủng hộ hay phản đối một số vấn đề hay các ứng cử viên nào đó, và cuối cùng họ đánh giá triển vọng phiếu bầu cho các nhà lập pháp.

Các nhóm quyền lợi và chiến dịch gây quỹ vận động

Bản thân các nhà lập pháp không thích thú gì chuyện tự mình đi gây quỹ - hầu hết họ đều dựa vào các nhà vận động hành lang hay các nhà gây quỹ chuyên nghiệp thông qua các buổi tiệc, các bữa ăn trưa, các sự kiện xã hội mà ở đó người ta sẽ thu được những khoản tiền. Các nhà vận động hành lang có nhiệm vụ cung cấp danh sách những khách mà các nghị sĩ nên mời đến.

Các buổi gây quỹ ngày càng chiếm nhiều thời gian của các nghị sĩ và nó còn làm rối tung thời gian biểu của họ - thêm một bằng chứng nữa về tính chất "hai Quốc hội", một bên là cơ quan của sự đại diện, bên kia là một thể chế lập pháp. Các nghị sĩ không thể cùng một lúc vừa quyên tiền vừa chú tâm đến việc bỏ phiếu thông qua các dự luật. Để giảm thiểu những chồng chéo giữa một bên là trách nhiệm đại diện dân cử, một bên là trách nhiệm lập pháp, Thượng viện đã quy định cho phép các nghị sĩ có một "khoảng thời gian nghỉ thích hợp":

> Khoảng thời gian thích hợp là thời điểm được hiểu như là khi không có các cuộc bỏ phiếu điểm danh. Các thượng nghị sĩ được bảo đảm rằng họ sẽ không gặp phiền phức khi vắng mặt trong một cuộc bỏ phiếu. Khoảng thời gian thích hợp thường rơi vào quãng 6 đến 8 giờ tối, đây là thời điểm có thể diễn ra các bữa tiệc cốctai.[53]

Thượng nghị sĩ cựu chiến binh Robert C. Byrd, Đảng Dân chủ, bang West Virginia, than phiền rằng các nghị sĩ dành nhiều thời gian cho việc gây quỹ tranh cử hơn cho công việc lập pháp.[54] Một cựu thượng nghị sĩ khác thì cho rằng ông "phải trở thành một chuyên gia gây quỹ để vực dậy nền chính trị ở bang California." Ông mô tả ba nguyên tắc cơ bản để gây quỹ dựa trên kinh nghiệm bản thân. Thứ nhất, "người nào đã từng quyên tiền cho bạn, người đó có thể đóng góp tiếp." Nếu bạn không yêu cầu, người đó sẽ quyên tiền cho người khác. Thứ hai, "sẽ là rất tốt... khi yêu cầu

người ta ủng hộ thật nhiều tiền." Có nhiều người không bao giờ tự mình đi xin người khác một khoản tiền lớn." Thứ ba, "người quyên góp tiền cho bạn có nhiều lý do khác nhau." Vì lý do này, "nên tìm hiểu những người này là ai, đã cho ai cái gì."[55]

Người ta nghi ngờ Quốc hội, các nhà lập pháp, các nhà vận động hành lang về tính chính đáng trong các hoạt động gây quỹ. Các nghị sĩ lo ngại về chuyện "nợ nần" khi họ nhận tiền từ các nhóm quyền lợi. Về phần mình, các nhà vận động hành lang lại bực tức khi chịu sức ép từ các nghị sĩ, đặc biệt là vào mùa bầu cử. Cho tới nay, Quốc hội vẫn chưa nhất trí được về vấn đề là cần cải cách hệ thống gây quỹ như thế nào để các bên, các lợi ích đều cảm thấy hài lòng.

Các nhóm quyền lợi và các chiến dịch của họ

Trước các cuộc bầu cử năm 2000, các nhóm quyền lợi bắt đầu gia tăng một cách mạnh mẽ các chiến dịch để giúp các nghị sĩ có cùng quan điểm và có ảnh hưởng đến chương trình nghị sự lập pháp của họ thắng cử. Ví dụ như Liên đoàn Lao động Mỹ - Liên hiệp các tổ chức lao động và công nghiệp (AFL-CIO) tuyên bố sẽ chi đến 46 triệu USD để giúp các đảng viên Dân chủ ủng hộ chế độ lao động trong năm 2000 và muốn đưa phe Dân chủ trở lại kiểm soát cả Thượng viện lẫn Hạ viện. Lời tuyên bố trên đã khiến các nhóm doanh nghiệp ra sức bảo vệ ưu thế đa số của Đảng Cộng hòa trong Quốc hội. Họ tung ra chiến dịch vận động kêu gọi cử tri bầu cho các nhà lập pháp thân doanh nghiệp và thuyết phục công nhân rằng "một nghị trình lập pháp có lợi cho doanh nghiệp cũng có lợi cho công nhân. Theo cách này các doanh nghiệp cố gắng giảm thiểu ảnh hưởng của các công đoàn."[56]

Ngoài ra, để thắng cử, các ứng cử viên nhất thiết phải có tầm nhìn vượt ra ngoài tầm nhìn các đối thủ đảng phái để thực hiện các chiến dịch "ủng hộ theo vấn đề" được tài trợ mạnh mẽ. "Chúng tôi không đơn thuần chỉ chạy đua để chống lại đối thủ của mình", một cố vấn chính trị của thượng nghị sĩ Tom Daschle, Đảng Dân chủ, bang South Dakota, cho biết: "Chúng tôi tranh cử để chống lại những ai muốn tham gia vào cuộc chơi và quảng bá cho mình."[57] Ngày nay, các nhà vận động hành lang còn lợi dụng các nhân viên của Quốc hội để xác định cho được đề tài tranh luận mà các nhà lập

pháp quan tâm nhất.[58] Jim Smith, chủ tịch một tổ chức công đoàn ngành viễn thông, đã nhận thức được tầm quan trọng của việc giữ liên lạc với đội ngũ nhân viên của Quốc hội. Ông thậm chí còn tổ chức một cuộc "hy sinh gián điệp" các nhân viên Quốc hội để moi tin nhằm hoạch định chương trình hành động của hiệp hội ông một cách hiệu quả nhất trên Đồi Capitol.[59]

Mặt trái của công việc vận động hành lang cũng không phải là không có. Các nhà lập pháp mà thông qua các dự luật có cùng quan điểm với các nhóm quyền lợi để tranh thủ cho đảng và các mục tiêu của họ dự định sẽ kêu gọi các nhóm ủng hộ các mục tiêu chính sách và mục tiêu đảng phái của họ. Để chắc rằng một dự luật về mức lương tối thiểu (do một nghiệp đoàn lao động hậu thuẫn) sẽ được các nhóm quyền lợi doanh nghiệp nhỏ chấp nhận (họ thường là những ủng hộ viên truyền thống của Đảng Cộng hòa), Newt Gingrich, Đảng Cộng hòa, bang George, sau này là Chủ tịch Hạ viện, đã gặp gỡ các quan chức của Hiệp hội quốc gia các doanh nghiệp độc lập và kêu gọi: "Các bạn hãy cho chúng tôi biết các hạng mục trong chương trình nghị sự của mình," để các bạn có thể chấp thuận dự luật này. "Hãy trao cho chúng tôi danh sách đó."[60] Tóm lại, các nhà lập pháp rất hăng hái trong việc thuyết phục các nhóm quyền lợi phối hợp với họ trong việc cung cấp thông tin cho hoạt động lập pháp cũng như tài trợ cho chiến dịch tranh cử của họ.

Các nhóm quyền lợi và chính sách trả ơn

Ngày nay có khoảng 4000 ủy ban hành động chính trị (PAC), và chúng đóng một vai trò quan trọng trong việc cung cấp tài chính cho các chiến dịch tranh cử của các nhà lập pháp, đặc biệt là những nghị sĩ đương nhiệm. Nhiều nhà báo và các nhóm có khuynh hướng đòi cải cách phương thức trong các chiến dịch tranh cử luôn nói đến mối "quan hệ trực tiếp" giữa một lá phiếu của nghị sĩ với lợi ích mà ông hay bà ta nhận được từ một ủy ban hành động chính trị. Trung tâm phản hồi các vấn đề chính trị, một tổ chức nghiên cứu phi lợi nhuận, đã phân tích 14 lá phiếu do sức nặng của việc vận động hành lang mang lại và nhận thấy rằng "những công ty rót tiền vào Quốc hội cơ bản đã nhận được những gì họ muốn."[61] Một tổ chức khác, Trung tâm về sự chính trực công quyền, cũng đưa ra một thông báo cho rằng "các nhà lập pháp sẵn sàng xả thân để bảo

vệ những ngành công nghiệp đã ủng hộ và tài trợ cho chiến dịch tranh cử của họ."[62]

Các nhà nghiên cứu khác cũng đã chứng minh được mối quan hệ vay trả đó. Rõ ràng là các nhóm quyền lợi có khuynh hướng sẽ chi tiền cho các nghị sĩ sẵn sàng ủng hộ các mục tiêu của họ. Những đóng góp đó đã gắn kết chặt chẽ mối quan hệ này hơn bao giờ hết. Hơn nữa, ảnh hưởng của chuyện tiền bạc cũng còn phải tính đến những yếu tố khác. Những yếu tố đó bao gồm sức ép của cử tri, đảng phái, mối quan hệ giữa đồng sự, các nhà lập pháp với nhau hay các nhà vận động hành lang, rồi yếu tố lương tâm, cá tính, quan điểm riêng.[63] Như hạ nghị sĩ Barney Frank, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts, nhận xét:

> Các lá phiếu có thể dễ dàng bỏ qua yếu tố tiền bạc. Bất cứ chính trị gia nào buộc phải chọn lựa giữa những khoản đóng góp cho chiến dịch của ông với việc giành được tình cảm mạnh mẽ của công chúng đều chọn yếu tố thứ hai. Những khoản đóng góp chỉ là phương tiện; ta có thể tạo ra một nguồn mới. Nhưng tình cảm của cử tri thì bạn không thể làm như thế được.[64]

Cơ hội tiếp cận cũng là cả một vấn đề. "Không còn nghi ngờ gì nữa - nếu bạn bỏ ra nhiều tiền, bạn sẽ có nhiều cơ hội tiếp cận hơn. Tất cả những gì bạn phải làm là ký vào một cái chi phiếu," một giám đốc điều hành công ty đã nhận xét như vậy.[65] Hay như một thượng nghị sĩ đã từng giải thích:

> Nếu có ai đó nói: "Tôi đóng góp 1000 USD hay sẽ đóng góp 1000 USD cho chiến dịch tranh cử của ông và tôi hy vọng là ông sẽ bỏ phiếu "không", tôi nghĩ hầu như bất cứ nghị sĩ nào cũng sẽ tống khứ người đó ra khỏi phòng, hay chí ít thì cũng tỏ ra rất giận dữ. Nhưng nếu người đóng góp đó gọi cho vị nghị sĩ đó vào một ngày bận bịu, và vị nghị sĩ có khuynh hướng chẳng muốn nhấc máy nhưng người kia nói: "Tôi phải bàn với ngài một chuyện khẩn cấp", có khả năng là vị nghị sĩ đó có thể nhấc máy nếu như ông chưa có cuộc điện thoại nào trước đó kiểu như vậy. Tôi nghĩ ảnh hưởng của chuyện tiền nong chính là ở chỗ đó.[66]

Việc đánh giá các nhà lập pháp

Có khoảng 100 nhóm quyền lợi luôn gây sức ép lên các nhà lập

pháp bằng cách đưa ra cái gọi là những "tấm thẻ thông báo" ghi lại thành tích bỏ phiếu của họ. Các nhóm này chọn ra một số vấn đề quan trọng và sau đó phổ biến cái gọi là "thang điểm" cho các nhà lập pháp được cho từ (0-100) dựa trên những lá phiếu mà theo đánh giá là "sai" hoặc "đúng". Các nghị sĩ thường được các đồng sự của mình thông báo cho biết phiếu nào sẽ bị ghi vào thang điểm sai hay đúng. "Bạn chắc chắn sẽ nghe những câu đại loại như thế này khi bước vào Quốc hội: "Phiếu này sẽ được cho điểm". Hay các nhà bảo vệ môi trường sẽ cho điểm phiếu này, hay Liên đoàn Lao động Mỹ - Liên hiệp các tổ chức lao động và công nghiệp (AFL-CIO) sẽ ghi điểm phiếu này." hạ nghị sĩ Joel Hefley, Đảng Cộng hòa, bang Colorado, cho biết.[67] Các cố vấn trong Quốc hội thậm chí còn gọi điện cho các nhóm vận động hành lang để xác định số phiếu chắc chắn sẽ được ghi điểm.

Thẻ ghi điểm không những gây được sự chú ý của các nghị sĩ, mà chúng còn được các nhóm quyền lợi sử dụng để gây ảnh hưởng khi các nhà lập pháp đưa ra quyết định trên các vấn đề quan trọng. Hiệp hội người Mỹ hành động dân chủ (ADA) mang xu hướng tự do và Nghiệp đoàn bảo thủ Mỹ (ACU) đã đưa ra các đánh giá dựa trên thang điểm cho các nghị sĩ được nhiều người biết đến và phổ biến rộng rãi. Tuy nhiên, cần phải thận trọng trong "trò chơi đánh giá" này (xem Chương 9). Có lẽ vì nó quá đơn giản hóa vấn đề. Các vấn đề được chọn lựa thường là thiếu công bằng, mang tính tư lợi, và trong mọi trường hợp khó mà đánh giá được quan điểm của nghị sĩ một cách chính xác. Tuy nhiên, các chiến lược gia của các nhóm quyền lợi xem sự đánh giá đó như là "một sự tham khảo để biết xem các cử tri nói gì về nghị sĩ của mình."[68] Nhiều nhóm quyền lợi chỉ nhắm vào mục tiêu hoặc là chiến dịch tranh cử của nghị sĩ, hoặc là làm lu mờ đi sự chú ý của cử tri đối với họ - các nhóm này lập ra danh sách các nghị sĩ dựa trên thẻ ghi điểm và phân chia ra thành hai loại: "những người hùng và những con số không" (đối với những người ủng hộ người tiêu dùng), hay "một lũ bẩn thỉu" (những kẻ gây ô nhiễm môi trường).

Các nhóm quyền lợi sử dụng thẻ ghi điểm lập pháp để xác định nên ủng hộ và quyên góp tài chính cho ứng cử viên nào. Những nghị sĩ đương nhiệm không chắc chắn lắm về chiếc ghế của mình trong các kỳ bầu cử thường rất thận trọng trong khi bỏ phiếu. Một

nghị sĩ đại diện cho một quận nhỏ có lần đã cho biết: "Bất cứ lá phiếu nào tôi bỏ tôi đều phải dằn đo tự hỏi tại sao lại quyết định như vậy. Nếu không thì đó là cả một vấn đề cho cuộc tranh cử tiếp theo. Khi nào cũng vậy tôi luôn phải trả lời một câu hỏi: "Tại sao mình lại làm như vậy?"[69] Một số nhóm quyền lợi có nhiệm vụ đánh giá các nhà lập pháp đã lập một trang Web để cử tri có thể "đăng ký sẽ bỏ phiếu như thế nào đối với các vấn đề thẻ ghi điểm so sánh cách đánh giá của các nhóm với thành tích bỏ phiếu của các nghị sĩ."[70]

Các nhóm quyền lợi và công việc lập pháp

Công việc của các nhà vận động hành lang chiếm rất nhiều thời gian, do việc quyền lực trong Quốc hội bị phân tán. "Thay vì chỉ trao đổi với một số nghị sĩ cao cấp," một nhà vận động hành lang cho biết, "thì anh ta phải làm việc với hầu như tất cả các thành viên của một ủy ban, của cả hai đảng, và phải lặp đi lặp lại cho đến khi vấn đề được chuyển lên toàn thể viện."[71] Phản ánh lại kiểu vận động hành lang ngày nay, một nhà vận động hành lang từng là luật sư nhận xét:

> Do trình độ của đội ngũ nhân viên trong Quốc hội ngày càng được nâng lên, nên cần phải trang bị cho mình kinh nghiệm, vốn kiến thức về luật pháp thật am tường. Rõ ràng đây là một môi trường chính trị, nhưng nó cụ thể hơn nhiều. Những kiểu vận động hành lang cũ đã trở nên lỗi thời.[72]

Một cuộc nghiên cứu hàng năm của Liên đoàn vận động hành lang Hoa Kỳ càng củng cố nhận xét này. Các nhà vận động hành lang cho rằng cung cấp "nguồn thông tin và những phân tích hữu ích" cho các nghị sĩ là phương pháp hiệu quả nhất để gây ảnh hưởng đối với họ.[73]

Là một thiết chế dân chủ tập trung mở, Quốc hội rõ ràng đã tạo ra rất nhiều cơ hội cho các nhà vận động hành lang cùng tham gia vào công việc lập pháp. Các nhóm quyền lợi có thể tác động trực tiếp hay gián tiếp đến gần như mọi hoạt động trong Quốc hội, từ các hoạt động tại các ủy ban, đến lịch trình lập pháp, cho đến việc đưa ra quyết định cuối cùng tại các viện.

Các nhà vận động hành lang và các ủy ban

Nhiều ủy ban của Quốc hội là hiện thân mối quan tâm của các nhóm nhỏ, như nông dân, giáo viên, cựu chiến binh. Chừng nào mà các nhóm bên ngoài còn sử dụng những ảnh hưởng chính trị của mình, thì Quốc hội khó có cơ may ngăn chặn được sự ủng hộ của họ đối với các ủy ban. Các nghị sĩ cũng vậy, tìm cách có chân trong các ủy ban có uy tín, bởi vì có như vậy thì họ mới có một vị trí tốt để có thể gây quỹ tranh cử cho mình thông qua các ủy ban hành động chính trị. "Từ năm 1993 đến 1998, các nghị sĩ cao cấp trong các ủy ban ở Hạ viện và Thượng viện nhận được số tiền từ các ủy ban hành động chính trị nhiều hơn các đồng sự ít tên tuổi," đó là một phân tích của Trung tâm phản hồi các vấn đề chính trị.[74] Trong chiến dịch tranh cử vào vị trí quan trọng tại các ủy ban, đôi khi các nghị sĩ phải nhờ đến cả sự giúp đỡ bên ngoài của các nhóm quyền lợi. Các nhà vận động hành lang cũng tỏ ý muốn các nghị sĩ của họ nên tham gia vào các ủy ban hay các tiểu ban có giải quyết các vấn đề liên quan đến quyền lợi của nhóm họ.

Tại các cuộc điều trần ở ủy ban, các nhà vận động hành lang tiến hành những thủ thuật thường ngày để dành sự ủng hộ cho các vấn đề ưu tiên của họ. Họ tranh thủ sự ủng hộ, sự bênh vực của các thành viên cho quyền lợi của họ trong ủy ban và khuyến khích những người ủng hộ các chính sách của họ ra phát biểu tại các cuộc điều trần. Ngoài ra, họ còn cố gắng tìm những ngôi sao nổi tiếng ủng hộ cho họ tại các buổi điều trần nhằm thu hút sự chú ý của báo chí và sự tham gia của các nghị sĩ khác. Một quan chức trong nhóm ủng hộ y tế đã kể lại:

> Anh biết không, tại các cuộc điều trần về bệnh AIDS có Elizabeth Taylor tham dự, Hạ viện không còn một chỗ trống. Thậm chí ngay cả các thành viên không phải của ủy ban có thẩm quyền cũng tham gia. Khi bà rời khỏi phòng họ cũng bỏ về cả.[75]

Hay như thượng nghị sĩ Arlen Specter, Đảng Cộng hòa, bang Pennsylvania, châm biếm: "Thật ra mà nói khi Hollywood lên tiếng thì cả thế giới lắng nghe. Vậy mà đôi lúc Washington lên tiếng thì cả thế giới lại ngủ gật."[76]

Các ủy ban thường liên kết với các nhà vận động hành lang, các quan chức hành pháp, những người thường xuyên tham gia điều

trần và những người mà các nghị sĩ và các trợ lý của họ vẫn gặp gỡ. Các nhà báo và một số học giả thường ví von gọi đây là một kiểu *tiểu chính phủ* có ba bên tham gia, liên minh các ủy ban hoạch định chính sách, các cơ quan hành pháp, và các nhóm quyền lợi.

Mối quan hệ tay ba này ngày nay xem ra đã giảm bớt đôi chút ảnh hưởng đến các lĩnh vực chính sách. Thay vào đó có những lực lượng khác (các nhóm quyền công dân, các nhà báo tọc mạch, các tổng thống có cá tính) đang nổi lên, và những người nhóm này dường như đã chấm dứt độc quyền của liên minh trên. "Hệ thống vấn đề luân chuyển" trong đó các đối tượng tham gia và các nhóm quyền lợi đa dạng đã có ảnh hưởng đến các quyết định, làm nổi bật hơn đặc thù các mối quan hệ, và các lĩnh vực chính sách. Ví dụ như khi Đảng Dân chủ kiểm soát Đồi Capitol, các nhóm quyền lợi ủng hộ họ thiên về các lĩnh vực như phúc lợi, bảo vệ môi trường, quyền công dân. Còn khi phe Cộng hòa lên nắm quyền, họ lại ủng hộ các nhóm quyền lợi doanh nghiệp nhỏ, nhóm thân quân đội, vận động hành lang "gia đình". Trong khi đó, nhiều nhóm vận động hành lang khác như doanh nghiệp lớn, cựu chiến binh dường như tham gia ủng hộ chính sách của cả hai đảng.

Các nhà vận động hành lang và vấn đề lập pháp

Các nhà vận động hành lang luôn tích cực trong cả quá trình lập pháp. Tại ủy ban, họ giới thiệu các dự luật, những sửa đổi cần thiết cho các nghị sĩ và đưa ra các lý lẽ của mình trong các cuộc điều trần. Họ thường "trợ giúp cho quá trình hoạch định chính sách bằng cách chỉ ra sự khác biệt giữa các ngành công nghiệp, các vùng địa lý có thể bị tác động mạnh của nhiều quy định khác nhau, điều mà chính những người soạn thảo ra dự luật bỏ sót."[77] Đôi khi các nhóm quyền lợi còn dùng đến cả tài liệu, hình ảnh minh họa để thuyết phục các nghị sĩ. Ví dụ như Câu lạc bộ Sierra đã gửi đến các văn phòng ở Quốc hội một lá thư trong đó gửi kèm một chiếc bao cao su. "Tôi gửi cho các ngài chiếc bao cao su này," chủ tịch Câu lạc bộ giải thích, "để nhấn mạnh một lần nữa thông điệp của chúng tôi rằng các chương trình gia đình quốc tế, việc tự do phát biểu, bảo vệ môi trường nên được chú trọng hơn nữa."[78]

Khi quá trình lập pháp đã được chuyển lên toàn thể Hạ viện hay Thượng viện các nhóm bắt đầu tập trung vào việc gây ảnh

hưởng lên các lá phiếu. Họ đề ra các chiến thuật hợp lý với các nghị sĩ quen biết, chuẩn bị lý lẽ để chống đối hay ủng hộ những sửa đổi sẽ diễn ra, tranh thủ sự ủng hộ để tập trung phiếu và soạn thảo các bài phát biểu, các bản sửa đổi. Từ ngữ trong các dự luật rất quan trọng. Chỉ gạch xóa một từ - *phi lợi nhuận*- trong một dự luật phúc lợi đã được thông qua đã làm nảy sinh một cuộc chiến tranh giành hàng triệu đôla. Các cô nhi viện hoạt động vì lợi nhuận chạy đua với các nhà nuôi trẻ mồ côi phi lợi nhuận để giành lấy khoản viện trợ hàng tỷ đôla mà hàng năm chính phủ cấp cho trẻ em nghèo lang thang được xem là không công bằng."[79] Cho nên phải bỏ chữ phi lợi nhuận.

Các nhóm quyền lợi giúp hình thành các chính sách của Quốc hội và theo dõi các hoạt động của nó bằng cách hối thúc Thượng viện và Hạ viện bày tỏ những quan tâm của họ. Nhiều vấn đề lập pháp tồn tại hàng thập kỷ qua như các quyền dân sự, quyền phá thai, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, bảo vệ môi trường và chăm sóc y tế cho trẻ em, phản ánh sự đa dạng của các hoạt động vận động hành lang. Nói cách khác, công việc của một nhà vận động hành lang là ngăn chặn. "Hầu hết số tiền mà chúng tôi dùng cho công việc là ngăn chặn," Tom Korologos, một nhà vận động hành lang nổi tiếng ở Washington, D.C., cho biết. "Đa số là để ngăn chặn sự điều chỉnh này, sự đánh thuế kia, hay những kế hoạch điên rồ nào đó."[80]

Về phần mình, các nghị sĩ tài trợ cho các dự luật và điều khoản sửa đổi đã được sự ủng hộ của các nhóm quyền lợi - một lần nữa lại bộc lộ "tính chất hai Quốc hội." Thượng nghị sĩ Jesse Helms, Đảng Cộng hòa, bang Bắc Carolina, đã thành công trong việc sử dụng những chiến thuật trên. Ông Helms đưa ra một số sửa đổi về vấn đề xã hội đang gây tranh cãi như quyền phá thai, quyền cầu nguyện ở nhà trường và buộc các nghị sĩ phải bỏ phiếu về các vấn đề này. "Những sửa đổi của ông ta," bà Elizabeth Drew nhận xét, "đã biến hình ảnh của ông ta thành một người công khai bày tỏ quan điểm, và điều đó rất có tác dụng, thắt chặt hơn nữa mối quan hệ với các nhóm "Quyền lợi mới", giúp ông quyên tiền vận động tranh cử, và cung cấp tài liệu để ông và các đồng minh của mình đánh bại đối thủ."[81]

Các hội nhóm không chính thức của các nghị sĩ

Trong Quốc hội có nhóm các nghị sĩ có cùng quyền lợi, liên minh, các câu lạc bộ, các khối, các tổ chức không chính thức. Điều khiến các nhóm không chính thức trong Quốc hội khác xa với các nhóm trước đây là quy mô về số lượng (khoảng 180 trong cuối những năm 1990), về sự đa dạng, và khả năng chi phối những diễn biến ảnh hưởng đến lợi ích của họ.[82]

Các đoàn đại biểu của các bang, trong cả Hạ viện lẫn Thượng viện, thường xuyên gặp gỡ nhau, cho dù họ ở hai đảng khác nhau. Tại các bữa ăn sáng hay ăn trưa hàng tuần, họ bàn về các vấn đề quốc gia, các vấn đề bang, và tình hình chính trị trong Quốc hội. Lập ra các chiến lược nhằm dành sự phân bổ ngân sách, hay các dự án của liên bang về cho bang mình, tranh thủ sự ủng hộ của các đồng nghiệp để tham gia vào các chức vụ béo bở tại ủy ban, hay hậu thuẫn cho các vị trí lãnh đạo của đảng trong Quốc hội.

Các kiểu nhóm

Đa số các nhóm trong Quốc hội này đều có quan hệ mật thiết với các nhóm quyền lợi bên ngoài. Chẳng có gì đáng ngạc nhiên khi nhóm nghị sĩ có quyền lợi chung về ngành thép có quan hệ với ngành công nghiệp thép và nhóm nghị sĩ có quyền lợi về dệt may có quan hệ với các nhà sản xuất may mặc. Các nhóm quyền lợi bên ngoài có thể là nhân tố cho việc hình thành nhóm các nghị sĩ không chính thức trong Quốc hội. Ví dụ, ý tưởng về nhóm nghị sĩ có cùng quyền lợi về nấm (bảo vệ quyền lợi của các nhà sản xuất nấm khỏi sự cạnh tranh của các nhà xuất khẩu nước ngoài) được ra đời từ năm 1977 tại một bữa ăn trưa của các thành viên Hạ viện do Viện Nấm Hoa Kỳ tài trợ.[83] Các nhóm nghị sĩ người da đen, người gốc Tây Ban Nha, phụ nữ được thành lập để đem lại cho cử tri của họ - và bản thân các thành viên - thêm uy tín và ảnh hưởng trong Quốc hội.

Các nhóm khác thì lại có lợi ích cục bộ phân vùng địa lý. Liên minh các nghị sĩ vùng Trung Tây - Đông Bắc muốn được chia sẻ nguồn cung cấp năng lượng, thúc giục chính quyền liên bang viện trợ cho các thành phố, khuyến khích việc xây dựng các nhà máy công nghiệp ở các thành phố thuộc các bang Vành đai sương mù của họ. Trong khi đó, nhóm quyền lợi nghị sĩ từ các bang Vành đai mặt trời ra đời từ năm 1979 "phần lớn là để chống lại sự truyền bá

thông tin và các hoạt động hành lang của liên minh các bang miền Trung Tây - Đông Bắc."[84] Mỗi hoạt động bảo vệ lợi ích của vùng này dường như lại tạo ra một hoạt động chống đối của vùng kia.

Tương tự như vậy, các hoạt động bảo vệ lợi ích và chống lại lợi ích là bằng chứng về các vấn đề cụ thể. Khi một nhóm nghị sĩ Cộng hòa trong Hạ viện có đường lối ôn hòa hoạt động cố gắng làm giảm bớt lập trường chính sách bảo thủ trong đảng họ, lập tức các nhà lập pháp phe Cộng hòa theo đường lối bảo thủ phản ứng lại theo cách tương tự. Họ cũng thành lập Nhóm hành động bảo thủ (CAT) để trình bày quan điểm của họ đối với ban lãnh đạo của đảng. Các nhóm quyền lợi nghị sĩ cũng có thể ra đời để tập trung vào một vấn đề gây chồng chéo lên chức năng hoặc là bị các ủy ban bỏ sót. Đôi lúc các nhóm quyền lợi nghị sĩ có thể củng cố sức mạnh của thành viên của mình ở quê nhà. Nhóm quyền lợi về than đá trong Hạ viện đã ban cho hạ nghị sĩ Nick J.Rahall II, Đảng Dân chủ, bang West Virginia, những đặc ân về chính trị quan trọng tại quận sản xuất than đá ở quê hương ông.

Ảnh hưởng lập pháp của các nhóm quyền lợi nghị sĩ

Thực ra, ảnh hưởng của các nhóm quyền lợi nghị sĩ không chính thức đối với việc hoạch định chính sách khó có thể cân đong, đo đếm một cách chính xác được. Một số nhà lập pháp tin rằng các hoạt động này chỉ làm mất đoàn kết trong đảng. Tuy vậy, các nhóm này có thể giúp Quốc hội hình thành chương trình nghị sự chính sách và ảnh hưởng đến việc hoạch định chính sách. Ví dụ, các nghị sĩ Quốc hội có chân trong nhóm nghị sĩ quyền lợi về Internet - đa số là xuất phát từ các khu vực nông thôn - là nhân tố trong việc hình thành các bộ luật về viễn thông. Các thành viên này muốn bảo đảm rằng cử tri của họ không bị tụt hậu trong cuộc cách mạng công nghệ thông tin. "Chủ đề thường được đề cập với sự tin tưởng rằng viễn thông sẽ là chiếc cầu nối giữa các vùng nông nghiệp hòa với dòng chảy của nền kinh tế Mỹ," đó là lời nhận xét của hạ nghị sĩ Rick Boucher, Đảng Dân chủ, bang Virginia, đồng chủ tịch nhóm các nghị sĩ quyền lợi Internet.[85] Để bảo đảm quyền lợi, các thành viên trong các nhóm muốn thu hút hơn nữa các ngành công nghệ cao tới các bang và các quận của họ.

Các nhóm quyền lợi nghị sĩ là những nơi để các văn phòng liên lạc của ngành hành pháp có thể tiếp cận. Họ cung cấp thông tin cho

các quan chức Nhà Trắng và các quan chức hành pháp khác, đồng thời còn đóng vai trò quan trọng trong việc phối hợp chiến lược lập pháp và xây dựng các liên minh. Các nhóm này cho phép các nghị sĩ thảo luận về các chiến lược chung và cùng với các nhóm khác thông qua hay ngăn chặn các dự luật. Cuối cùng, các nhóm này cho phép các nhà lập pháp công khai tự cam kết về mặt sự nghiệp cũng như lợi ích. Phần lớn, các thành viên đơn giản là chỉ để kiếm thêm một vị trí. Mỉa mai thay, chính các nhóm không chính thức này, trong khi khuyến khích sự phân quyền, cũng đồng thời thúc đẩy các khuynh hướng sáp nhập.

Sự điều chỉnh các hoạt động hành lang

Trong hơn 100 năm qua, Quốc hội thỉnh thoảng lại đem các vấn đề hoạt động hành lang ra để xem xét - ví dụ như vấn đề quyền, như đã lưu ý trước đây trong Tu chính án thứ nhất của Hiến pháp: "Quyền của người dân... yêu cầu chính phủ phải đền bù thiệt hại." Tuy nhiên, phải mãi tới năm 1946 Quốc hội mới thông qua một bộ luật toàn diện đầu tiên về vận động hành lang, Luật Điều chỉnh vận động hành lang liên bang (mục III của Đạo luật tái tổ chức ngành lập pháp cũng trong năm đó). Đạo luật thiếu hiệu quả này cuối cùng đã được thay thế bằng Luật Công khai hoạt động vận động hành lang năm 1995.

Luật Vận động hành lang năm 1946

Mục tiêu chính của đạo luật vận động hành lang năm 1946 là công khai các hoạt động vận động hành lang cho công chúng biết. Người ta yêu cầu những người cố gắng gây ảnh hưởng đối với Quốc hội phải đăng ký với thư ký của Hạ viện hoặc của Thượng viện, và cứ ba tháng một lần phải thông báo số tiền nhận được và chi tiêu cho các hoạt động vận động hành lang. Các tác giả của bộ luật này, mặc dầu miễn cưỡng đưa ra một đề nghị kiểm soát trực tiếp đối với công việc vận động hành lang, nhưng tin rằng "những nỗ lực đầy sáng tạo và mang tính chất chuyên nghiệp của công việc vận động hành lang khi gây sức ép lên Quốc hội không thể cho ra đời một sản phẩm lập pháp hoàn hảo." Vì vậy, bộ luật này chỉ nhấn mạnh tính đăng ký và thông báo:

> Nắm rõ thông tin về các nhóm vận động hành lang và biết rõ chi tiêu của họ khi gây ảnh hưởng lên quá trình lập pháp, các thành viên, và nguồn đóng góp tài chính cho họ sẽ giúp ích hữu hiệu cho Quốc hội trong việc đánh giá sự đại diện của họ mà không làm suy yếu quyền của bất kỳ cá nhân hay nhóm nào được tự do bày tỏ chính kiến của mình đối với Quốc hội.[86]

Nhưng đạo luật này sớm bộc lộ những hạn chế của nó. Năm 1954, Tòa án tối cao vẫn duy trì tính hợp hiến của nó, nhưng phán quyết *(Hợp chúng quốc Hoa Kỳ kiện Harris)* đã cơ bản làm yếu đi bộ luật. Trước hết, Tòa án tối cao phán quyết rằng một người được trả tiền để vận động hành lang cho người khác thì phải đăng ký, còn tự bỏ tiền túi ra để vận động cho mình thì được miễn. Thứ hai, Tòa án tối cao phán quyết rằng chỉ chấp nhận những người với "mục đích chính" là gây ảnh hưởng đối với quá trình lập pháp. Kết quả là nhiều nhóm hiệp hội thương mại, nghiệp đoàn lao động, các tổ chức chuyên nghiệp, các nhóm quyền lợi người tiêu dùng và các luật sư ở thủ đô Washington không phải đăng ký, bởi vì vận động hành lang không là mục đích chính của họ. Một số nhà vận động hành lang cũng đòi quyền miễn đăng ký với lý do công việc của họ chỉ là thông báo chứ không gây ảnh hưởng đến các nhà lập pháp. Cuối cùng, Tòa án tối cao lại tiếp tục phán quyết rằng những người nào trực tiếp tiếp xúc với các nghị sĩ thì phải đăng ký. Sự giải thích này không bao gồm các hoạt động vận động hành lang đã tạo ra sức ép của công chúng đối với Quốc hội.

Các nhà lập pháp đã nhiều lần cố gắng lấp lỗ hổng thiếu sót trong đạo luật năm 1946. Nhưng các nỗ lực đó đa phần là thất bại do gặp phải nhiều khó khăn, vì nếu điều chỉnh thì xâm phạm đến quyền công dân khi họ tiếp xúc với các nghị sĩ của họ. Cuối cùng, sau những nỗ lực không biết mệt mỏi "để thay đổi lề lối làm việc ở Washington" - nhiều nghị sĩ đã ủng hộ chiến dịch - hai đảng cùng nhau thông qua một sửa đổi cơ bản lần đầu tiên đạo luật năm 1946. Ngày 11 tháng Năm 1995, Chủ tịch Hạ viện Gingrich và Tổng thống Clinton đã gặp nhau ở bang New Hampshire, bắt tay và cam kết đệ trình những cải cách về ngân sách trong các vận động tranh cử và cũng như một đạo luật về vận động hành lang. Cuối cùng nó đã được thông qua.

Cải cách hoạt động vận động hành lang

Đạo luật công khai hoạt động vận động hành lang năm 1995 đã thắt chặt các quy tắc đối với những người vận động hành lang. Có thể liệt kê những thay đổi chủ yếu như sau:

- Một người vận động hành lang được định nghĩa là bất kỳ người nào sử dụng 20% trở lên số thời gian của mình để tham gia vào hoạt động vận động hành lang được trả công.
- Các hoạt động vận động hành lang bao gồm việc chuẩn bị và nghiên cứu được dự định để gây ảnh hưởng đến chính sách cũng như các cuộc tiếp xúc trực tiếp với các nhà hoạch định chính sách và nhân viên của họ.
- Những người vận động hành lang phải đăng ký với Quốc hội. Họ phải công khai tên khách hàng và vấn đề họ đang vận động và nói rõ có xấp xỉ bao nhiêu khách hàng đang trả công cho sự phục vụ của họ.*
- Những người vận động hành lang phải trình các báo cáo công khai sáu tháng một lần. Những người không tuân thủ sẽ bị phạt dân sự khoảng 50.000 USD.
- Các tổ chức phi lợi nhuận theo Khoản 501 (C)4 của IRS tiến hành vận động hành lang thì không nhận được tài trợ trực tiếp của liên bang.
- Các cựu đại diện thương mại Mỹ và phó của họ bị nghiêm cấm suốt đời đối với việc vận động hành lang cho lợi ích của nước ngoài.

Nguồn: Washington Times, 30 tháng Mười một 1995, A14.

* Có một số ngoại lệ; chẳng hạn, các nhà vận động hàng lang được trả công dưới 5.000 USD trong sáu tháng thì không phải đăng ký.

Luật Công khai hoạt động vận động hành lang năm 1995

Luật Công khai hoạt động vận động hành lang năm 1995, có hiệu lực vào ngày 1 tháng Một 1996, bao gồm các quy định mới áp dụng cho các cá nhân hay các công ty vận động hành lang Quốc hội hay các quan chức cao cấp của ngành hành pháp (xem khung ở trang này). Điều có ý nghĩa là đạo luật đã mở rộng các quy định về những người phải đăng ký vận động hành lang (tất cả những người

dành 1/5 số thời gian để gây ảnh hưởng đối với các nhà lập pháp, các cố vấn của họ hay các quan chức hành pháp cao cấp). Số lượng những người đăng ký vận động hành lang đã nhanh chóng tăng vọt. Theo một nghiên cứu của Văn phòng kế toán tổng hợp cho biết khi đạo luật năm 1946 mới có hiệu lực, "chỉ có khoảng 6078 cá nhân và các tổ chức đăng ký". Sau khi đạo luật năm 1995 có hiệu lực "đã có khoảng 14.912 người đăng ký vận động hành lang," trong đó có 10.612 người đăng ký lần đầu.[87] Đạo luật này được đặt dưới sự giám sát của các văn phòng thăm dò công chúng của Hạ viện và Thượng viện.

Người ta yêu cầu các nhà vận động hành lang "sáu tháng một lần phải cho biết họ đại diện cho ai, chính sách mà họ đang gây ảnh hưởng và số tiền mà họ chi tiêu cho các hoạt động vận động hành lang."[88] Mức phạt dân sự lên tới 50.000 USD áp dụng đối với những ai không chấp hành những quy định của đạo luật. Đạo luật miễn trừ cho các vận động hành lang công chúng khi các nhà vận động được trả dưới 5.000 USD hay được thuê chưa đến sáu tháng, và các tổ chức sử dụng người của họ để vận động hành lang. Đạo luật này được điều chỉnh bổ sung ba năm sau đó để hoàn thiện một số thiếu sót về mặt kỹ thuật, như làm rõ định nghĩa của cụm từ "vận động tiếp xúc".

Mặc dù đạo luật năm 1995 có nhiều tiến bộ hơn đạo luật cũ, nhưng theo nhiều nhà phân tích thì hiệu lực của nó vẫn nhỏ giọt. Chưa có một công ty hay một nhà vận động hành lang nào nhận được thông báo chính thức về việc ai đó không chịu nộp báo cáo. Một số công ty và các tổ chức thậm chí còn báo cáo sai lệch về các chi tiêu tài chính của họ trong việc vận động hành lang. "Các công ty, hiệp hội thương mại và các hãng vận động hành lang thường xuyên báo cáo sai lệch - có chủ ý hoặc vô tình - số tiền mà họ chi tiêu". Tuy nhiên, các nhà quản lý cho rằng, chưa có trường hợp nghiêm trọng nào xảy ra.[89]

Vận động hành lang cho nước ngoài

Đạo luật vận động hành lang năm 1995 cũng sửa đổi một số điều khoản trong Đạo luật đăng ký các cơ quan đại diện nước ngoài năm 1938, trong đó yêu cầu tất cả những người vận động hành lang cho các chính phủ nước ngoài, các đảng chính trị, đều phải đăng ký

với Bộ Tư pháp. Đạo luật năm 1995 cũng mở rộng về quy định cho các nhà vận động hành lang cho nước ngoài bao gồm cả các cá nhân vận động cho các công ty doanh nghiệp thương mại nước ngoài. Yêu cầu những người này phải đăng ký với thư ký của Hạ viện và Thượng viện. Có khoảng 600 nhà vận động hành lang đã đăng ký với Bộ Tư pháp với tư cách là các "cơ quan đại diện" cho các chính phủ nước ngoài, hay các đảng phái nước ngoài.

Cũng dễ hiểu, do vai trò của Hoa Kỳ trong nền kinh tế và quân sự trên toàn cầu, có nhiều cá nhân nước ngoài cũng như người Mỹ đã làm việc cho các thân chủ nước ngoài, dành nhiều thời gian và tiền bạc để vận động hành lang tại Đồi Capitol và thúc đẩy các lợi ích của họ trên toàn quốc. Năm 1996, các chính phủ, các công ty, các cá nhân nước ngoài thông báo rằng họ đã chi tiêu 678 triệu USD trên đất Mỹ cho các mục đích khác nhau, thúc đẩy thương mại, quan hệ song phương, và phân phát các tài liệu. Trong số này, khoảng 64 triệu USD là dành cho việc vận động hành lang các cơ quan chính phủ.[90] Những con số đó mới chỉ nói lên một phần trong các hoạt động vận động hành lang và chi tiêu của họ. Những đóng góp cho chiến dịch ngầm do các chính phủ nước ngoài tài trợ cho các cuộc bầu cử ở Mỹ là một vấn đề đang được các uỷ ban của Quốc hội Mỹ tiến hành điều tra.

Uỷ ban về quan hệ Mỹ - Ixraen (AIPAC) là một tổ chức không phải đăng ký vận động hành lang, bởi vì nó độc lập với nguồn tài trợ của nước ngoài và tổ chức này bao gồm cả người Mỹ, những người luôn có tình cảm đặc biệt với "quê hương". AIPAC là một trong những nhóm vận động hành lang có ảnh hưởng nhất tại Mỹ. Để thúc đẩy mối quan hệ tốt đẹp giữa Mỹ và Ixraen, họ có đến 100 nhân viên, một ngân sách hàng năm lên đến 14,2 triệu USD và các thành viên lên đến 55 ngàn người. AIPAC "tài trợ cho các nhà lập pháp đi du lịch đến Ixraen và giữ liên lạc với tất cả các bộ của Mỹ có những vấn đề nhỏ nhất liên quan đến Ixraen. Họ còn có một hiệp hội sinh viên ở 20 ký túc xá đại học trên khắp nước Mỹ."[91] Để cho hiệu quả công việc được nâng lên, nhiều nước và các tổ chức quốc tế đã đài thọ toàn bộ chi phí cho các nhà lập pháp và các cố vấn của họ khi đi du lịch nước ngoài dưới danh nghĩa đi thực tế.

"Sự toàn cầu hoá" trong các hoạt động hành lang ở Mỹ cũng đã

xuất hiện. Do lo sợ rằng sự điều chỉnh và giới hạn về hoạt động hành lang đối với nước ngoài có thể tác động xấu đến ngành kinh doanh súng ngắn và tước đi quyền mang vũ khí của người Mỹ, Hiệp hội súng trường quốc gia đã thành lập một tổ chức xuyên quốc gia về các nhóm các công ty sản xuất súng ngắn và vũ khí từ 11 quốc gia khác (Diễn đàn thế giới).[92] Mục tiêu của tổ chức này là chống lại sức ép quốc tế về kiểm soát súng ngắn ở Mỹ và bảo vệ quyền được mang vũ khí trên toàn thế giới. Nhiều công ty có trụ sở ở Mỹ cũng đã thuê các nhà vận động hành lang có khả năng làm việc trên khắp thế giới bảo vệ các lợi ích của họ tại châu Âu cũng như các nơi khác trên thế giới khi các vấn đề như thương mại, nông nghiệp, chống độc quyền, môi trường, và các vấn đề khác xảy ra tranh chấp.[93]

Toàn cầu hoá nền kinh tế thế giới cũng ảnh hưởng đến các hoạt động vận động hành lang tại Quốc hội Mỹ. Cuối những năm 1990, các quan chức chống độc quyền Mỹ đã chấp thuận sự sáp nhập của công ty sản xuất máy bay chiến đấu Boeing với đối thủ của họ là McDonnell Douglas một phần là do thị trường toàn cầu buộc các công ty phải mở rộng hơn về mặt quy mô, và phải hiệu quả hơn nữa thì mới có thể tồn tại được. Tính cấp bách toàn cầu này buộc Boeing phải gây ảnh hưởng chính trị của mình lên Đồi Capitol bằng cách mở rộng hơn nữa mối quan hệ của họ với các nhà lập pháp bang Washington, nơi họ đóng trụ sở, cho tới "các nhà lập pháp bang khác đến từ California, Missouri, Texas, Alabama và Pennsylvania... Thông qua các nhà thầu nhỏ và công nhân của họ, họ thể gây ảnh hưởng trực tiếp tới các đoàn đại biểu khác trong Quốc hội."[94] Ví dụ, ban quản trị của Boeing tranh thủ được sự ủng hộ của các nhà thầu động cơ và thiết bị máy bay tại El Monte, bang California, vận động các hạ nghị sĩ của họ ủng hộ việc gia hạn quy chế thương mại với Trung Quốc. Ban giám đốc điều hành của Boeing cho rằng sở dĩ các nhà cung cấp sẵn sàng đồng ý vận động Quốc hội vì "các công ty của họ phụ thuộc rất nhiều vào những gì Boeing đang làm, đó là việc bán máy bay chiến đấu cho Trung Quốc."[95]

Kết luận

Ngay từ thời lập quốc, vận động hành lang và công việc lập pháp đã gắn bó với nhau như một cặp song sinh. Vận động hành lang "như sợi dệt trong tấm thảm của nền chính trị Hoa Kỳ, cho nên công bằng mà nói lịch sử vận động hành lang gắn bó chặt chẽ với lịch sử của ngành lập pháp Hoa Kỳ."[96]

Những năm gần đây chứng kiến sự bùng nổ quy mô cũng như các loại hình vận động hành lang của các nhóm theo đuổi các mục tiêu của họ trên Đồi Capitol. So với một thập kỷ trước, có nhiều các nhóm vận động hành lang trong các vấn đề xã hội và công nghiệp hơn (dạng Mục tiêu chung), các nhóm đơn lẻ và các uỷ ban hành động chính trị, các đại diện nước ngoài ngày càng tham gia vận động hành lang nhiều hơn. Một số nhóm sử dụng các phương pháp công nghệ tiên tiến và cả phương pháp vận động công chúng một cách tinh vi. Ngày nay, những chiến thắng ở Washington chủ yếu nhờ sự góp sức của các chiến dịch vận động hành lang khéo léo từ quê nhà.

Không còn nghi ngờ gì nữa, các nhóm quyền lợi và các nhà vận động hành lang đóng một vai trò công khai hợp pháp, tuy nhiên vẫn còn một số khía cạnh cần phải bàn. Các nhóm quyền lợi gây sức ép lên Quốc hội để thông qua các dự luật mang lại quyền lợi cho số ít, chứ không phải số đông. Đôi khi, họ đã phóng đại quá mức quan điểm của các nhà lập pháp, ngăn cản sự cam kết của các vị nghị sĩ. Họ thường làm sai lệch thành tích bỏ phiếu của các nhà lập pháp trong khi đánh giá và đổ tiền vô tội vạ cho các chiến dịch tranh cử của các vị nghị sĩ (đa số là đang tại nhiệm). Những nhà lập pháp nào không chịu hợp tác trong thời kỳ đang tranh cử với một nhóm quyền lợi thì nhóm này lập tức tìm mọi cách để làm cho nghị sĩ đó thất bại.

Tuy nhiên, một số cản trở đi kèm cũng giới hạn phần nào sức ép của các nhóm quyền lợi. Các nhà lập pháp có thể làm cho nhóm này chống lại nhóm kia, các cố vấn hay nhân viên sành sỏi có khả năng chuẩn bị cho các nghị sĩ đối phó với những bất bình của các nhà vận động hành lang. Tài năng cá nhân của các nghị sĩ cũng là một yếu tố cản trở không chính thức đối với các nhà vận động hành lang. Cuối cùng, những yếu tố nội tại cũng tự giới hạn các nhóm quyền lợi và các nhà vận động hành lang. Các nhà vận động hành

lang làm sai lệch vấn đề hay lừa dối các nhà lập pháp sớm muộn gì cũng sẽ nhận ra rằng cánh cửa cơ hội đã vĩnh viễn đóng sập ngay trước mắt họ.

Nhiều nhóm quyền lợi đặc biệt tích cực khi chính phủ cấp ngân sách cho các chương trình đang được xem xét. Trong những cuộc tranh cãi gần đây giữa Quốc hội và Nhà Trắng đối với việc đạt được một ngân sách cân đối, các nhà lập pháp và Tổng thống đều cố tập trung những người ủng hộ để thuyết phục họ rằng quan điểm của họ về vấn đề ngân sách là sự lựa chọn hoàn toàn đúng đắn cho quốc gia.



Tính chính trị của ngân sách. Tổng thống Bill Clinton (ảnh trên) tổ chức một cuộc họp báo ở Nhà Trắng để công bố kế hoạch sử dụng các khoản thặng dư ngân sách chi cho An sinh xã hội và Y tế. Các nhà hoạch định ngân sách Quốc hội Sonny Callahan (đảng viên Cộng hòa, bang Alaska), chủ tịch Tiểu ban Đối ngoại, và David R. Obey, đảng viên Dân chủ có hạng trong Ủy ban Ngân sách, đang xem xét lại kế hoạch này trong khi soạn thảo một dự luật chi tiêu để tranh cãi tại khu đại biểu Hạ viện.



13

Quốc hội, vấn đề ngân sách và công việc hoạch định chính sách đối nội

Chiến tranh lạnh đã định hình chính sách đối ngoại và quốc phòng Mỹ kể từ sau khi Chiến tranh thế giới thứ hai kết thúc vào năm 1949 cho đến sự kiện Bức tường Berlin sụp đổ năm 1989. Cũng tương tự như vậy, tình trạng thâm hụt ngân sách tài chính trầm trọng trong 25 năm qua đã chi phối chính sách đối nội. Ngày nay, ngân sách liên bang đang ở tình trạng thặng dư, và thực tế hiển nhiên đó cho phép nước Mỹ có thể định hình lại bức tranh kinh tế và chính trị của mình một cách cơ bản. Thượng nghị sĩ Charles E. Grassley, Đảng Cộng hòa, bang Iwoa, người đã có mặt tại Quốc hội từ năm 1974, thừa nhận: "Đó là một thế giới mà tôi chưa bao giờ nghĩ rằng mình lại sống để chứng kiến. Sự thâm hụt ngân sách khiến chúng ta phải sống trong một kỷ nguyên thắt lưng buộc bụng. Điều này hiện nay được thay thế bằng một cuộc tranh cãi về việc phải làm gì trong thời kỳ thặng dư ngân sách."[1] Mặc dù chưa rõ liệu sự thặng dư này sẽ trở thành hiện thực ở cấp độ nào và sẽ kéo dài được bao lâu, nhưng những cuộc tranh cãi chính trị về việc dùng số tiền dư thừa đó như thế nào đã bắt đầu nổ ra. "Chúng ta vẫn chưa tính đến chính trị của sự thặng dư," thượng nghị sĩ Joseph I. Lieberman, Đảng Dân chủ, bang Connecticut, nhận xét.[2]

Trước khi luận bàn về thặng dư tài chính và việc phân bổ ngân sách của Quốc hội, chúng ta trước tiên hãy xem xét các vấn đề đằng sau ngân sách. Những chính sách công cộng là gì và Quốc hội hoạch định chúng như thế nào? Những giai đoạn và những đặc điểm chính của công việc hoạch định chính sách là gì? Sau đó chúng ta hãy xem xét xem ngân sách hằng năm đã thiết lập những ưu tiên về chính sách của quốc gia như thế nào.

Các định nghĩa về chính sách

Bởi vì chính sách cuối cùng là những gì mà chính phủ dự định sẽ thực thi, nên đương nhiên các định nghĩa về chính sách và công

việc hoạch định chính sách là rất đa dạng và bị ảnh hưởng nhiều bởi quan điểm cá nhân của những người quan sát. Định nghĩa khá nổi tiếng của David Easton coi chính sách công cộng như "sự phân chia có thẩm quyền" của các giá trị và các nguồn lực trong xã hội là một cách tiếp cận câu hỏi này. Nói cách khác, các chính sách được xem như sự phản ánh "ai đạt được cái gì, khi nào và bằng cách nào" trong một xã hội. Cuối cùng là một định nghĩa về chính sách được sử dụng tương đối nhiều hơn của Randall và Grace Franklin: chính sách là những gì mà chính phủ đề ra và thực thi để đối phó với những vấn đề nhận thức được.[3]

Làm thế nào chúng ta có thể nhận biết được các chính sách? Câu trả lời có thể không đơn giản như chúng ta tưởng. Rất nhiều chính sách được công bố rõ ràng và được thừa nhận là những tuyên bố có thẩm quyền về những gì chính phủ đang thực thi hoặc dự định sẽ thực thi đối với một vấn đề cụ thể. Các chính sách có thể có ảnh hưởng sâu rộng (ví dụ như trong vấn đề cấp tài trợ cho hệ thống An sinh xã hội); chúng có thể rất nhỏ nhặt (ví dụ như việc đặt tên cho các toà nhà liên bang theo tên của các quan chức chính phủ đã quá cố). Tuy vậy, chúng đều là những chính sách được công bố rõ ràng, được ghi bằng văn bản, và thường là bằng một thứ ngôn ngữ luật pháp chính xác đến từng chi tiết. Chúng chứa đựng lịch sử lập pháp được ghi lại trong các cuộc điều trần ở uỷ ban, các bản báo cáo hoặc trong các cuộc thảo luận tại nghị trường, chỉ ra những gì mà các nhà lập pháp đã xem xét và cân nhắc khi họ đưa ra những điều khoản cuối cùng của chính sách.

Tuy nhiên, không phải chính sách nào cũng đủ điều kiện để được xem là "luật pháp của đất nước". Một số chính sách được các quan chức đưa ra, nhưng vì lý do này hay lý do khác, chúng không bao giờ được ghi lại trong các điều luật hay các quy định. Học thuyết Monroe, tuyên bố việc Hoa Kỳ chống lại sự can thiệp của châu Âu vào Tây bán cầu, đã được Ngoại trưởng John Quincy Adams đưa vào trong bản báo cáo Nhà nước Liên bang của tổng thống vào năm 1823 (bằng văn bản, trong những ngày đó); kể từ đó, nó đã được các thế hệ kế tiếp của những nhà hoạch định chính sách tôn trọng triệt để. Các chính sách khác, đặc biệt là những chính sách mang tính biểu trưng hoặc hô hào động viên, thường trở nên phổ biến trong con mắt của giới lãnh đạo hoặc công chúng mà

không có hình thức của một văn bản pháp lý hay chính quy nào.

Một số chính sách nhấn mạnh tới tính thực chất - ví dụ như những chương trình được thiết kế để xây dựng nền quốc phòng của đất nước. Những chính sách khác nhấn mạnh tới thủ tục, ví dụ như những chính sách quy định mức tối đa về nhân lực trong các cơ quan của liên bang, quy định chuẩn mực về quản lý chương trình hoặc yêu cầu các nhà thầu phải bảo hiểm cho các vũ khí quân sự. Có nhiều chính sách là sự kết hợp giữa tính thực chất và thủ tục, ví dụ như những điều khoản về "tiến hành nhanh" được quy định trong các bộ luật thương mại và những luật khác nhằm xúc tiến các hoạt động tại nghị trường và tại các uỷ ban ở mỗi viện. Những cách thức khiến công việc lập pháp được tiến hành nhanh bao gồm việc hạn chế thời gian cân nhắc các dự luật của các uỷ ban và thời gian tranh cãi về các chính sách trên nghị trường, cấm việc đưa ra các sửa đổi tại nghị trường, và các yêu cầu buộc mỗi viện phải thông qua các điều luật giống hệt nhau, và như vậy đã ngăn ngừa được yêu cầu phải có một uỷ ban hội thảo để giải quyết những bất đồng giữa hai viện.

Cuối cùng, một số chính sách được tạo nên bởi sự phủ nhận. Việc không hành động gì đối với một vấn đề thường đem lại những kết quả có ảnh hưởng lớn lao như việc thông qua một đạo luật về nó. Hoa Kỳ không hề có đạo luật nhập cư chung nào trước năm 1924 và không có các chương trình chăm sóc y tế toàn diện nào cho tới tận năm 1965, nhưng những chính sách của nó đối với các vấn đề này - chủ yếu ủng hộ các hoạt động cá nhân không được điều chỉnh - là rất rõ ràng.

Quá trình đi tới những chính sách này được gọi là *hoạch định chính sách*. Quá trình này có thể đơn giản hoặc phức tạp, công khai rõ ràng hoặc hầu như không thể nhận thấy, tập trung hoặc khuếch tán. Nó có thể xảy ra rất đột ngột, như hồi tháng Ba 1999 khi Tổng thống Bill Clinton quyết định điều động quân đội Hoa Kỳ và các đồng minh NATO của mình tiến hành cuộc không kích vào các lực lượng quân đội người Serbi đang thực hiện cuộc "thanh trừng sắc tộc" ở Kosovo. Nhưng cũng có thể phải mất hàng năm, thậm chí hàng thập kỷ, để hình thành một chính sách, như trong trường hợp các đạo luật về quyền dân sự hoặc chương trình chăm sóc y tế cho người cao tuổi.[4]

Các giai đoạn của quá trình hoạch định chính sách

Cho dù bối cảnh thời gian có như thế nào chăng nữa, công việc hoạch định chính sách cũng thường được chia thành bốn giai đoạn chính: thiết lập chương trình nghị sự, xây dựng chính sách, thông qua chính sách và cuối cùng là thực thi chính sách.

Thiết lập chương trình nghị sự

Trong giai đoạn đầu tiên này, các vấn đề công cộng được chọn lựa và được đưa vào chương trình nghị sự của quốc gia, chương trình nghị sự này có thể được định nghĩa như "một danh sách các vấn đề mà các quan chức chính phủ và những người cộng sự của họ đang hết sức chú ý."[5] Tại một quốc gia lớn, đa nguyên như Hoa Kỳ, chương trình nghị sự quốc gia tại mọi thời điểm luôn luôn bao gồm rất nhiều vấn đề và được thảo luận rất sôi nổi.

Các vấn đề được đưa vào chương trình nghị sự như thế nào? Một số được dự tính trước bởi một cuộc khủng hoảng hoặc một số sự kiện nổi bật khác - một vụ đánh bom khủng bố một toà nhà, nổ súng tại trường học, một thảm hoạ quốc gia hoặc một vụ bê bối trong gây quỹ vận động tranh cử. Một số khác nảy sinh do những nhận thức được tích tụ dần - ví dụ như nhận thức ngày càng tăng về một hiểm hoạ môi trường như mưa axit hoặc suy giảm tầng ôzôn. Cũng có những vấn đề khác trong chương trình nghị sự quốc gia là những vấn đề tồn đọng trong quá khứ mà giờ đây không thể tránh né hay tảng lờ được nữa. Cuối cùng, những vấn đề trong chương trình nghị sự có thể được đặt ra do những tiến trình chính trị - các kết quả bầu cử, sự thay đổi đột ngột trong Quốc hội, sự chuyển hướng trong dư luận công chúng.[6] Các kết quả bầu cử năm 1994 đã mang lại cho Đảng Cộng hoà quyền kiểm soát Quốc hội và một cơ hội để theo đuổi "cuộc cách mạng" của mình trong việc giảm bớt quy mô của chính phủ. Hai cuộc bầu cử tiếp theo đã đưa ra một thông điệp tương đối khác biệt - nhìn chung là mang tính cảnh báo và thoả hiệp - đối với cả vị tổng thống của Đảng Dân chủ và Quốc hội của phái Cộng hoà.

Các vấn đề trong chương trình nghị sự được thúc đẩy bởi các *ông trùm chính sách*, những người sẵn sàng đầu tư thời gian và sức lực để vận động cho một vấn đề cụ thể nào đó. Rất nhiều "nhóm

chuyên gia cố vấn" ở Washington và các nhóm lợi ích thường đưa ra những báo cáo nhằm mục đích gây ảnh hưởng tới chương trình nghị sự về chính sách kinh tế, xã hội hoặc đối ngoại của quốc gia, đặc biệt là trong giai đoạn đầu của một nhiệm kỳ tổng thống. Tuy nhiên, các quan chức chính phủ được bầu và các nhân viên hoặc những người được chỉ định của họ thường có khả năng thiết lập chương trình nghị sự hơn là những quan chức bàn giấy hay những nhân vật không thuộc chính phủ.[7] Những ông trùm chính sách đáng chú ý tại Quốc hội là những lãnh đạo đảng và các uỷ ban, những người thúc đẩy các sáng kiến chính sách của đảng mình.

Các nhà lập pháp thường là những ông trùm chính sách, bởi vì họ được trông đợi để nêu lên những mối quan tâm của giới cử tri và những nhóm có tổ chức cũng như để tìm ra các giải pháp trong công việc lập pháp. Các chính trị gia thường hướng tới các vấn đề nổi bật, không ồn ào và có thể giải quyết được. Những vấn đề gai góc, mập mờ hoặc gây xung đột thường có thể bị tránh né bởi vì chúng đem lại hiệu quả thấp và rất ít khả năng thành công.

Đôi khi chỉ một cuộc khủng hoảng, ví dụ như cuộc khủng hoảng tăng giá dầu mỏ vào những năm 1970, cũng có thể buộc các nhà lập pháp phải chú trọng tới những vấn đề khó khăn. Tuy nhiên, bất chấp việc ban hành những luật lệ được đưa ra nhằm cải thiện những vấn đề năng lượng trong tương lai, nước Mỹ ngày nay vẫn phụ thuộc vào việc nhập khẩu dầu như nó đã từng phụ thuộc ba thập kỷ trước đây. Những nhà dự báo đã tiên đoán về một cuộc khủng hoảng năng lượng khác trừ phi có những biện pháp được tiến hành nhằm phát triển những nhiên liệu thay thế, thay đổi thói quen của người tiêu dùng và giảm nhu cầu đang tăng lên theo đường xoắn ốc về dầu, đặc biệt là từ vùng Trung Đông bất ổn định. "Cuộc khủng hoảng dần dần" kiểu này thường khiến các nghị sĩ Quốc hội gặp rất nhiều khó khăn trong việc giải quyết chúng, một phần là do thế tiến thoái lưỡng nan của "hai Quốc hội". Với tư cách là những nhà lập pháp có lương tâm, các nghị sĩ Quốc hội có thể muốn đưa ra những giải pháp dài hạn. Nhưng với tư cách là đại diện cho giới cử tri của mình, họ lại bị ngăn cản hành động khi hầu hết các công dân nhận thấy rằng không có vấn đề gì trong tình hình hiện tại.

Xây dựng chính sách

Trong giai đoạn thứ hai của quá trình hoạch định chính sách, các vấn đề trong chương trình nghị sự chính sách được thảo luận và những giải pháp khả thi sẽ được xem xét. Các thành viên của Quốc hội và các nhân viên của họ đóng vai trò thiết yếu thông qua việc tiến hành các cuộc điều trần và soạn thảo các báo cáo của uỷ ban. Họ được sự hỗ trợ của các chuyên gia về chính sách trong các cơ quan hành pháp, các nhóm lợi ích và khu vực tư nhân.

Người ta còn gọi giai đoạn này là giai đoạn *nuôi dưỡng chính sách*, giai đoạn đòi hỏi "duy trì được một đề xuất trong khi nó đang huy động sự ủng hộ, hoặc chờ tới một thời điểm thích hợp hơn, hoặc trong khi bắt đầu hình thành một sự nhất trí cho rằng vấn đề mà đề xuất này nêu ra thực sự tồn tại."[8] Đôi khi quá trình này chỉ mất một vài tháng, tuy nhiên, thường thì nó phải mất tới hàng năm. Một ví dụ là trong suốt thời kỳ Dwight D. Eisenhower cầm quyền, những người Dân chủ trong Quốc hội đã xem xét kỹ lưỡng và sửa đổi cho hoàn hảo hơn những lựa chọn chính sách đối nội, mặc dù không thông qua ngay, và tới thời điểm ứng cử viên của đảng họ là John F. Kennedy trúng cử tổng thống vào năm 1960, những lựa chọn chính sách này đã chín muồi để được thông qua.[9]

Quá trình nuôi dưỡng này không chỉ khiến cho các chính sách được xem xét kỹ lưỡng mà còn làm hoàn thiện hơn những giải pháp cho các vấn đề. Quá trình này có thể bị phá vỡ nếu những giải pháp khả thi không có sẵn. Tính chất dường như khó khăn của rất nhiều vấn đề trong thời hiện đại đã làm phức tạp thêm việc giải quyết vấn đề. Thomas S. Foley, Đảng Dân chủ, bang Washington (Chủ tịch Hạ viện, 1989-1995), cho rằng các vấn đề đã trở nên phức tạp hơn nhiều so với thời điểm khi ông mới bước chân vào Quốc hội năm 1965. Vào thời điểm đó, "vấn đề quyền công dân mà các nhà lập pháp phải đương đầu chỉ là liệu quyền bỏ phiếu có nên được liên bang bảo đảm cho những người da đen và người Hispanic (người gốc Tây Ban Nha và Bồ Đào Nha) hay không. Còn hiện nay, các nghị sĩ được triệu tập để xử lý những chính sách mơ hồ hơn, ví dụ như hành động khẳng định hay hạn ngạch chủng tộc."[10] Thêm vào đó là những chủ đề phức tạp hiện thời như quyền được chết (tự sát với sự hỗ trợ của bác sĩ), sinh sản vô tính và phân biệt mã di truyền.

Những giải pháp cho các vấn đề thường liên quan tới "một số thủ tục tương đối đơn giản, nhấn mạnh tới độ tin cậy và tính chân thực (hoặc ít nhất cũng không được gây nghi ngờ)."[11] Đối với các giải pháp, thường có một tình tiết chung có thể được áp dụng cho rất nhiều vấn đề không được giải quyết - ví dụ như các uỷ ban về giải thưởng, các quỹ tín dụng hoặc các dự án thí điểm. Những người giải quyết vấn đề cũng phải đề phòng để tránh đưa ra những giải pháp mà sẽ có thể bị coi là còn tồi tệ hơn cả bản thân vấn đề đang tồn đọng.

Thông qua chính sách

Luật pháp là những ý tưởng gặp được thời cơ thích hợp. Thời điểm thích hợp cho một chính sách là cái mà học giả John Kingdon gọi là *cửa sổ chính sách:* cơ hội do bối cảnh và quan điểm lúc đó đem lại để một chính sách được thông qua và trở thành luật. Các ông trùm chính sách phải biết nắm lấy cơ hội đó trước khi cửa sổ chính sách đóng lại và thời điểm của ý tưởng trôi qua.

Một khi các chính sách đã có đủ điều kiện để được thông qua, chúng phải nhận được sự đồng tình rộng rãi của công chúng. Đây chính là chức năng *hợp pháp hoá*, quá trình mà qua đó các chính sách sẽ đi tới chỗ được công chúng coi là đúng hay thích hợp. Bởi vì các công dân được yêu cầu phải tuân thủ theo các quy định hay luật lệ - đóng thuế, tôn trọng luật lệ, hoặc phải hy sinh vì điều này hay điều khác - nên bản thân các chính sách phải thể hiện rằng chúng đã được xem xét và thông qua một cách hợp lý. Một quốc gia mà các chính sách của nó thiếu tính hợp pháp sẽ thực sự chìm sâu trong hỗn độn.

Những hành động mang tính tượng trưng, ví dụ như việc các nghị sĩ bỏ phiếu trên nghị trường Hạ viện hay Thượng viện hoặc việc tổng thống ký một dự luật, là dấu hiệu cho mọi người biết rằng các chính sách đã được thông qua một cách hợp pháp theo đúng những hình thức truyền thống. Thêm vào đó, các cuộc điều trần và tranh luận không chỉ giúp chỉnh sửa lại các chính sách cho thích hợp hơn mà còn vun đắp sự ủng hộ từ những nhóm lợi ích bị ảnh hưởng. Để đáp lại những lời phê bình sự chậm chạp của Quốc hội trong việc thông qua đạo luật về năng lượng, thượng nghị sĩ Ted Stevens, Đảng Cộng hòa, bang Alaska, đã đưa ra những câu hỏi sau:

> Các ngài có muốn một dự luật về năng lượng dễ dàng được Thượng viện thông qua mà không cần đếm xỉa đến những ảnh hưởng của nó đối với hộ gia đình, đối với ngành công nghiệp sản xuất ô tô hay các ngành năng lượng cung cấp ánh sáng và năng lượng cho chúng ta không? Chúng ta có nên lờ đi những vấn đề của các thợ mỏ, những nhà sản xuất hay những nhà phân phối hay không? Quy trình lập pháp của chúng ta phải phản ánh tất cả những vấn đề này nếu như muốn công chúng có lòng tin vào chính phủ.[12]

Nói cách khác, sự hợp pháp hoá thường đòi hỏi một nhịp độ thận trọng và chú trọng tới những chi tiết về mặt thủ tục. Một chiến lược khác là phải hành động thật nhanh chóng trong việc đáp ứng những đòi hỏi của công chúng, trước khi phe đối lập có thể huy động lực lượng, để thông qua những thay đổi táo bạo, dẫu biết rằng sau này những chi tiết sẽ phải được sửa sang và điều chỉnh lại.

Thực thi chính sách

Trong giai đoạn cuối cùng này, các chính sách do cơ quan lập pháp và những cấp cao nhất trong ngành hành pháp tạo dựng nên sẽ đi vào thực thi, thường là bởi một cơ quan của liên bang. Bản thân các chính sách không thể tự vận động: chúng phải được ban hành và thực thi. Một điều luật hay một mệnh lệnh hành pháp hầu như không thể quy định được một cách rõ ràng và chính xác cách thức thực thi một chính sách cụ thể nào đó. Quốc hội và tổng thống thường uỷ thác việc thực thi hầu hết các chính sách cho những cơ quan chức năng với những hướng dẫn thực thi được công bố rõ ràng. Việc thực thi sẽ quyết định tính hiệu quả cuối cùng của các chính sách. Các quan chức của ngành hành pháp có thể ngăn cản một chính sách bằng cách trì hoãn việc thực thi hoặc thực thi một cách hoàn toàn không hiệu quả. Cũng như vậy, những nhà cầm quyền quá hăng hái cũng có thể đẩy chính sách đi quá xa khỏi những dự định ban đầu của người sáng tạo ra chúng.

Bởi vậy Quốc hội phải thực thi vai trò giám sát của mình (xem Chương 11). Quốc hội có thể yêu cầu các cơ quan hành pháp phải báo cáo hoặc xin ý kiến của các uỷ ban thuộc Quốc hội hoặc phải tuân theo một số thủ tục nhất định. Các nghị sĩ Quốc hội nhận được những thông tin phản hồi về hoạt động của các chương trình liên bang thông qua rất nhiều kênh: phương tiện truyền thông, những

người chống đối trong các nhóm lợi ích và thậm chí qua cả việc xem xét các trường hợp cụ thể của các cử tri. Với những thông tin như thế, Quốc hội có thể và thường phán xét bằng cách điều chỉnh ngân sách, đưa ra những quy định sửa đổi hoặc soạn thảo lại một đạo luật cơ bản điều chỉnh một chính sách cụ thể nào đó.

Các loại hình chính sách đối nội

Một cách để hiểu rõ về các chính sách của nhà nước là phân tích bản chất của các chính sách. Các học giả đã phân loại chính sách theo rất nhiều cách khác nhau.[13] Cách thức nghiên cứu của chúng tôi chia chính sách đối nội ra làm ba loại: phân phối, điều chỉnh và tái phân phối.

Các chính sách phân phối

Các chính sách hay các chương trình phân phối là những hoạt động của chính phủ đem lại lợi ích xác thực cho những cá nhân, những nhóm hoặc các hãng riêng biệt. Thường thường, những chính sách loại này mang lại trợ cấp, miễn giảm thuế hoặc các điều khoản quy định có lợi cho những cá nhân hoặc nhóm được ưu tiên. Những lợi ích này thường được gọi là "đặc quyền" (thường là những khoản chi lợi ích đặc biệt dành cho những dự án tại các bang hoặc các quận của các thành viên Quốc hội), mặc dầu cách gọi này đôi khi rất khó định nghĩa chính xác. Nhưng sau hết, "đặc quyền của một người này cũng là lợi ích của một người khác." Các dự án này có thể có nhiều loại:

> Dự án xây dựng đập ngăn, đường sá và cầu cống, được biết đến với tên gọi "đặc quyền xanh", đã lỗi thời rồi. Ngày nay, có những loại khác như "đặc quyền đào tạo" dưới hình thức các khoản tài trợ cho việc nghiên cứu dành cho các trường đại học và cao đẳng, "đặc quyền quốc phòng" dưới hình thức những chi tiêu quân sự cụ thể theo khu vực địa lý và sau này là "đặc quyền công nghệ cao", ví dụ như cuộc đấu tranh gay gắt để giành quyền nghiên cứu trong lĩnh vực siêu máy tính và những ti vi có độ nét cao (HDTV).[14]

Sự hiện diện của hoạt động chính trị phân phối - những hoạt động khiến cho rất nhiều lợi ích được hoàn thiện hơn và chỉ có một

số ít (nếu có) bị giảm sút một cách rõ rệt - là điều hết sức tự nhiên trong Quốc hội. Bản thân Quốc hội, với tư cách là một thể chế không có thứ bậc tôn ti, phải xây dựng những liên minh để thực hiện chức năng của mình. Một ví dụ điển hình là Đạo luật về tái tạo và các công viên quốc gia năm 1978 trị giá hơn 1 tỷ USD. Được mệnh danh là dự luật "Tổ hợp Công viên", đạo luật này đã tạo ra rất nhiều công viên, địa danh lịch sử, bờ biển, khu vực thiên nhiên hoang dã, những con sông với quang cảnh tự nhiên đẹp và hoang sơ cùng rất nhiều những con đường mòn tự nhiên quốc gia, và tất cả những điều này đã khiến cho đạo luật có thể dễ dàng vượt qua Uỷ ban Nội vụ (ngày nay là Uỷ ban Nguồn lực) và được Hạ viện thông qua với tỷ lệ bỏ phiếu 341/61. "Hãy chú ý xem, chúng ta không hề tranh cãi gì. Tất cả chúng ta đều có lợi ích gì đó trong đạo luật này", một thành viên Hạ viện đã nói sau khi Uỷ ban Quy chế thông qua dự luật này trong vòng năm phút. Một thành viên khác đã châm biếm: "Nếu có một ngọn cỏ và một con sóc, chúng cũng sẽ được đưa vào dự luật".[15] Kiểu chính trị phân phối như thế làm nổi bật rõ rệt ý niệm về "hai Quốc hội": chính sách quốc gia chỉ là vỏ bọc bên ngoài của các lợi ích địa phương.

Hoạt động chính trị phân phối vận hành tốt nhất khi thu nhập từ thuế được mở rộng do hiệu suất cao và tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Khi hiệu suất giảm hoặc việc cắt giảm thuế làm hạn chế thu nhập, việc thêm vào những lợi ích mới hay mở rộng những lợi ích cũ sẽ trở nên rất khó khăn. Đây chính là tình cảnh khó khăn của các nhà lập pháp trong thập kỷ 1980 và hầu hết những năm của thập kỷ 1990. Tuy vậy, động lực phân phối vẫn còn rất mạnh, làm tăng thêm áp lực để moi ra những yếu tố phân phối từ ngân sách liên bang đã được đánh dấu bằng "mực đỏ". Ngay cả trong những khoá Quốc hội hết sức chặt chẽ về tài chính do phe Cộng hoà kiểm soát, những nhà lập pháp của cả hai đảng vẫn xoay sở được để bảo đảm rằng tiền sẽ được chi cho những mục đích cụ thể nào đó ở tại quận hoặc bang của họ. Một ví dụ là trong những năm cuối của thập kỷ 1990, rất nhiều thành viên của Hạ viện đã yêu cầu Uỷ ban Giao thông vận tải và Cơ sở hạ tầng rót tiền cho các dự án xây dựng đường cao tốc và đường bộ cho các quận của họ. Theo như một lời lý giải thì "Các đảng viên Cộng hoà, cũng giống như những đảng viên Dân chủ, hiện đang xếp hàng trong lĩnh vực này. Sau khi đưa

ra lời kêu gọi dự thầu, Uỷ ban Giao thông vận tải và Cơ sở hạ tầng nói rằng họ đã nhận được gần 1.500 lời yêu cầu về dự án từ khoảng 90% các thành viên trong Hạ viện."[16]

Lãnh đạo phe đa số trong Thượng viện, ông Trent Lott, Đảng Cộng hoà, bang Mississippi, đã nêu bật chủ đề "hai Quốc hội" và lời kêu gọi phổ biến về hoạch định chính sách phân phối đối với các thành viên của Quốc hội khi ông nhận xét: "Mississippi đã trở nên mệt mỏi với những con đường bẩn thỉu; chúng tôi muốn có một vài con đường trải nhựa. Tôi cũng muốn có một vài con đường trải nhựa cho những khu vực lân cận của chúng tôi ở Florida, Texas và Alabama."[17] Hoặc như đồng nghiệp của ông Lott, ông Rick Santorum, Đảng Cộng hòa, bang Pennsylvania, nói: "Các đảng viên Cộng hoà rất tin tưởng vào lĩnh vực cơ sở hạ tầng. Đó là lĩnh vực mà chúng tôi cảm thấy tiền được chi thực sự thoải mái."[18]

Các chính sách điều chỉnh

Các chính sách điều chỉnh được đưa ra để bảo vệ công chúng khỏi việc bị thiệt hại hay bị lạm quyền có thể phát sinh từ những hành động cá nhân không được kiểm soát. Ví dụ như Uỷ ban Quản lý dược phẩm và lương thực (FDA) giám sát những tiêu chuẩn về lương thực và thẩm định các dược phẩm về độ nguyên chất, an toàn và tính hiệu quả, còn Uỷ ban Thương mại liên bang kiểm soát để chống lại những hoạt động kinh doanh không hợp pháp, ví dụ như những quảng cáo mang tính lừa bịp.

Các chính sách điều chỉnh của nhà nước liên bang chống lại các hoạt động lạm dụng có từ cuối thế kỷ XIX, khi Đạo luật Thương mại liên bang và Đạo luật chống độc quyền Sherman được thông qua để chống lại sự lạm quyền trong vận tải và các hoạt động độc quyền. Trong giai đoạn đầu thế kỷ XX, những hoạt động gây tai tiếng trong các lò mổ và các nhà máy chế biến thực phẩm đã dẫn tới việc ra đời những quy định về đóng gói thịt, về lương thực và dược phẩm. Sự sụp đổ thị trường chứng khoán vào năm 1929 và cuộc Đại khủng hoảng đã mở đường cho những quy định của Chính sách Kinh tế mới - những quy định điều chỉnh các ngành ngân hàng và chứng khoán cùng với những mối quan hệ lao động - quản lý. Quy định về quyền lợi của người tiêu dùng và việc bảo vệ môi trường được đưa ra vào những năm 1960 và 1970. Những

cuộc công kích khốc liệt của Ralph Nader và những người khác vào nền công nghiệp sản xuất ô tô không an toàn đã dẫn tới những bộ luật mới quy định những tiêu chuẩn an toàn khắt khe hơn. Những mối quan ngại về khói sản sinh ra từ khí thải ô tô đã dẫn tới việc ra đời Đạo luật về không khí sạch vào năm 1970. Và những quan tâm về sự chậm trễ trong hàng không, sự tắc nghẽn và độ an toàn đã thúc đẩy Quốc hội xem xét những quy định mới kiểm soát hệ thống giao thông đường không của quốc gia.

Gần đây, tâm trạng thất vọng tăng lên của công chúng trước việc thất thoát hành lý, những chuyến bay bị huỷ bỏ và những điều không hài lòng khác liên quan tới du lịch hàng không đã thúc đẩy Tổng thống Clinton và những nhà lập pháp của Quốc hội đề xuất một "dự luật về quyền" của hành khách. Trong số những quy định của dự luật, có một quy định yêu cầu các hãng hàng không phải thông báo cho hành khách những thông tin chính xác về sự hoãn lại các chuyến bay hoặc phải bồi thường cho các hành khách bị mắc kẹt hàng giờ ngồi trên máy bay đậu tại sân bay. Hạ nghị sĩ Bud Shuster, Đảng Cộng hoà, bang Pennsylvania, chủ tịch Uỷ ban Giao thông vận tải đã tuyên bố rằng các hãng hàng không "cần phải bắt đầu cư xử với hành khách của họ như những con người."[19]

Các quy định điều chỉnh không được những Quốc hội gần đây do phe Cộng hoà kiểm soát ưa thích. Những người Cộng hoà muốn giảm bớt vai trò của chính phủ bằng cách bãi bỏ hoặc điều chỉnh rất nhiều quy định của liên bang mà họ coi là quá tốn kém và phiền phức, đặc biệt là những quy định trong kinh doanh. Một ví dụ là phần lớn cuộc tranh cãi trong lĩnh vực không khí trong lành đều liên quan tới vấn đề cơ bản về chi phí đối nghịch với lợi ích: liệu lợi ích về sức khoẻ cộng đồng do bầu không khí trong lành mang lại có vượt quá những chi phí tài chính không?[20] Chính quyền Clinton lập luận rằng những tiêu chuẩn chặt chẽ hơn trong quy định về ô nhiễm không khí sẽ tránh cho mọi người khỏi phải chịu đựng và cứu được mạng sống của hàng ngàn người đang bị hen suyễn và những căn bệnh về phổi khác. Các ngành công nghiệp và các nhóm bảo thủ công kích những tuyên bố này và lập luận rằng "những quy định này là không cần thiết, có thể sẽ quá tốn kém và chỉ mang lại lợi ích không đáng kể về sức khoẻ."[21]

Những nỗ lực của Đảng Cộng hoà trong những năm giữa thập

kỷ 1990 nhằm giảm bớt những quy định về môi trường đã tạo ra làn sóng phản đối chính trị dữ dội trong giới cử tri, những người ủng hộ việc bảo vệ môi trường hơn là những cải cách về quy chế. Vấn đề này đã gây chia rẽ sâu sắc trong hàng ngũ của Đảng Cộng hoà. Lãnh đạo phe đa số Hạ viện Tom DeLay, Đảng Cộng hoà, bang Texas đã thừa nhận: "Tôi sẽ thực sự thẳng thắn với các ngài - chúng ta đã thua trong cuộc tranh cãi về môi trường. Đã có một chiến lược cải cách quy chế bị biến thành một vấn đề về môi trường, và chúng ta đã phải trả giá cho điều đó."[22]

Các chính sách tái phân phối

Tái phân phối - quá trình chuyển dịch có thể nhận thấy các nguồn lực từ một nhóm này sang một nhóm khác - là vấn đề khó khăn nhất trong mọi vấn đề chính trị. Do đặc thù dễ gây tranh cãi, các chính sách tái phân phối liên quan tới một phạm vi rộng lớn những nhân vật tham gia vào đời sống chính trị - không chỉ tại hai viện của Quốc hội mà còn trong ngành hành pháp, các nhóm lợi ích và công chúng nói chung nữa. Những vấn đề tái phân phối có xu hướng mang tính ý thức hệ: chúng thường xuyên phân chia những người tự do và những người bảo thủ bởi vì chúng làm đảo lộn mối quan hệ giữa các tầng lớp kinh tế và xã hội. Theodore R. Marmor đã miêu tả cuộc chiến xung quanh vấn đề chăm sóc y tế cho người cao tuổi như là "một kiểu xung đột giai cấp":

> Những địch thủ chính ... mang tới cho phe đối lập rất nhiều nhóm người mà lợi ích của họ không hề bị ảnh hưởng trực tiếp bởi những kết quả của chương trình chăm sóc y tế ... Những cuộc tấn công và phản công mang tính ý thức hệ chi phối các cuộc thảo luận công khai, và mỗi bên đều dường như coi việc thoả hiệp là không thể chấp nhận được.[23]

Hầu hết những vấn đề kinh tế xã hội gây chia rẽ của những thế hệ trước - quyền công dân, những hành động ưu tiên cho các nhóm thiệt thòi, đi lại bằng xe buýt dành cho các học sinh ở trường học, phúc lợi, vô gia cư, nạo thai, cải cách thuế - đều là những vấn đề tái phân phối. Một vấn đề tái phân phối đang hiện hữu trong thế kỷ XXI liên quan tới việc phân phối ngân sách liên bang dành cho người cao tuổi ngày càng tăng lên so với những đối tượng khác

trong xã hội. Việc chi ngân sách cho những chương trình bắt buộc như An sinh xã hội hay Chăm sóc y tế đã ngốn một tỷ lệ tăng lên chưa từng thấy trong ngân sách liên bang, và như vậy sẽ không còn ngân sách dành cho những nhu cầu quốc phòng và xã hội quan trọng khác.

Việc phân bổ ngân sách liên bang được đánh dấu không chỉ bởi những cuộc xung đột, mà còn bởi những kỹ xảo để che giấu việc tái phân phối hoặc làm cho chúng có thể được chấp nhận dễ dàng hơn. Những khoản ngân sách cả gói lớn cho phép các nhà lập pháp thông qua việc cắt giảm toàn bộ chứ không phải là từng hạng mục một, và những công thức trên mọi lĩnh vực (giống như "sự đóng băng") mang lại vẻ bề ngoài rằng mọi thiệt hại đã được chia đều giữa những nhóm bị ảnh hưởng. Trong mọi phương thức như vậy, các nhân tố phân phối được thêm vào để xoa dịu những nhóm phản đối thay đổi lớn tiếng hơn.

Đặc điểm của quá trình hoạch định chính sách trong Quốc hội

Với tư cách là một cơ quan lập pháp, Quốc hội phải thể hiện những đặc điểm cơ bản cùng những khuynh hướng của các thành viên và cơ cấu của nó, cũng như của hệ thống chính trị lớn hơn. Quốc hội là một thể chế mang tính lưỡng viện với những truyền thống về thủ tục và bầu cử rất đa dạng. Nó mang tính đại diện, đặc biệt là ở những nơi mà lợi ích địa lý đáng quan tâm. Nó là một thể chế phi tập trung, có rất ít cơ chế để hoà nhập hoặc điều phối những quyết định chính sách của mình. Đôi khi nó có xu hướng thông qua những dự luật mang tính biểu tượng hơn là những dự luật có tính thực tế. Và nó nhìn chung là có ảnh hưởng trở lại, phản ánh những nhận thức chính thống về các vấn đề.

Cơ chế lưỡng viện

Một số điểm khác biệt giữa Hạ viện và Thượng viện - nhiệm kỳ của các nghị sĩ, đặc điểm của giới cử tri, và quy mô của từng viện - có ảnh hưởng rất lớn tới những chính sách mà các nghị sĩ đưa ra. Người ta thường lập luận rằng nhiệm kỳ sáu năm cho phép các thượng nghị sĩ thể hiện vai trò của một chính khách ít nhất là trong một phần nhiệm kỳ của mình, trước khi bị buộc phải tập trung vào

những vấn đề nhằm củng cố vị thế của mình cho các cuộc bầu cử sắp tới. Điểm khác biệt này có vẻ mang tính lý thuyết hơn là thực tế, nhưng những nghiên cứu mang tính kinh nghiệm về thói quen bỏ phiếu của các thượng nghị sĩ đã giúp khẳng định luận điểm này.

Giới cử tri khác nhau chắc chắn sẽ lôi kéo các nghị sĩ theo những hướng rất khác biệt nhau. Các quận của Hạ viện đồng nhất hơn thường khuyến khích những quan điểm rõ ràng và mạch lạc đối với một diện các vấn đề hẹp hơn so với những quan điểm đang được xem xét bởi các thượng nghị sĩ, những người phải cân nhắc yêu cầu của rất nhiều nhóm lợi ích cạnh tranh nhau trên một diện rộng các vấn đề. Thêm vào đó, quy mô của hai viện sẽ quy định những đặc điểm về thủ tục. Các quy định của Hạ viện được soạn thảo để cho phép phe đa số có tiếng nói quyết định. Ngược lại, những quy định của Thượng viện dành cho cá nhân các thượng nghị sĩ quyền rộng rãi để ảnh hưởng tới các hoạt động. Một ví dụ là các thượng nghị sĩ Đảng Dân chủ thuộc phe thiểu số có thể sử dụng chiến lược ngăn cản thông qua dự luật của mình để cản trở hành động của Thượng viện đối với rất nhiều dự luật được Hạ viện do phe Cộng hoà kiểm soát thông qua.

Liệu các khuynh hướng của cả hai viện có nhất quán hay không? Có lẽ là không. Trong nhiều năm, Thượng viện luôn tỏ ra "tự do" hơn Hạ viện do sự hiện diện của các đại biểu tầng lớp thị dân ở hầu hết các bang, và ảnh hưởng còn rơi rớt lại của sự thiếu công bằng trong tỷ lệ phân bố đại biểu các đảng phái trong Hạ viện với xu hướng thiên về các khu vực nông thôn.[24] Ngày nay, sự khái quát hoá này hầu như không còn thích hợp nữa.

Nói tóm lại, hai viện rất khác nhau về hình thức, giới cử tri và chiến lược. Như Benjamin Page đã viết, cơ chế lưỡng viện kém quan trọng hơn trong việc thúc đẩy hoặc cản trở những loại hình chính sách cụ thể so với trong việc "xúc tiến tranh luận, đưa ra những bằng chứng và tiết lộ những thiếu sót."[25]

Tính chất địa phương

Các chính sách của Quốc hội phải đáp ứng nhu cầu của giới cử tri, đặc biệt là những nhu cầu có thể được sắp xếp về mặt địa lý. Đôi khi những nhu cầu này được xác định rất rõ ràng với những chỉ dẫn chính xác đến mức kinh ngạc. Ví dụ như một dự luật kiểm soát tiếng ồn của ngành hàng không yêu cầu phải xây dựng một tháp

kiểm soát "ở vĩ độ 40 độ, 43 phút, 45 giây Bắc và ở kinh độ 73 độ, 24 phút, 50 giây Tây" - chính là địa điểm của một sân bay ở Farmingdale, New York, trong quận của một hạ nghị sĩ của Đảng Dân chủ, người đã đưa ra đề nghị trên.[26]

Tuy nhiên, thường thì các chương trình được định hướng dành cho các bang, các quận, hạt hoặc các khu vực địa lý. Ngân sách thường được chuyển giao trực tiếp cho các cơ quan chính quyền địa phương, sau đó các cơ quan này sẽ phân phối khoản hỗ trợ hay các dịch vụ cho các công dân. Đã có thời kỳ các nhà lập pháp yêu cầu các bang và chính quyền địa phương cấp ngân sách cho một số chương trình quốc gia. Những "chương trình uỷ thác không được cấp vốn" này đã gây sức ép lên ngân sách bang và làm cho các quan chức ở bang cũng như tại địa phương hết sức tức giận, những người này đã phát động một làn sóng phản đối mạnh mẽ của dân chúng đối với những chương trình này. Năm 1995, Tổng thống Clinton đã ký thông qua Đạo luật Cải cách các chương trình uỷ thác không được cấp vốn, đạo luật điều chỉnh tất cả các chương trình uỷ thác đề xuất mà được Văn phòng Ngân sách Quốc hội ước tính là sẽ tiêu tốn của chính quyền địa phương và chính quyền bang từ 50 triệu USD trở lên. Quốc hội phải hoặc là "quy định những điều khoản để trả cho chương trình uỷ thác này... hoặc là phải tổ chức một cuộc bỏ phiếu chính thức riêng rẽ để từ bỏ yêu cầu này, như vậy sẽ khiến cho các nghị sĩ Quốc hội chịu trách nhiệm về quyết định của họ."[27] Vài năm sau, Quốc hội đã xem xét việc mở rộng những hạn chế đối với chương trình uỷ thác không được cấp vốn cho khu vực tư nhân.

Nói một cách ngắn gọn, các nhà lập pháp hiện nay phải cân nhắc mọi chi phí của tất cả những yêu cầu của liên bang mà họ đưa ra cho chính quyền các bang và địa phương. Không có gì ngạc nhiên khi các thành viên Quốc hội thường xuyên chia sẻ quan điểm với các nhà lập pháp địa phương trong những vấn đề như để cho các cộng đồng, chứ không phải chính quyền liên bang, đóng vai trò chủ chốt trong lĩnh vực giáo dục, tội phạm hoặc đào tạo việc làm. Nhưng cả những người tự do và những người bảo thủ đều có những lý do để thúc đẩy chính sách quốc gia. Để đối phó với tình trạng tội phạm, phe tự do ủng hộ việc kiểm soát súng; những người bảo thủ lại tăng cường mở rộng bộ luật hình sự liên bang và những quy định về việc giam giữ.

Các chính sách quốc gia và địa phương luôn gắn bó mật thiết với nhau. Các chính sách quốc gia có thể được thúc đẩy bởi chính quyền địa phương và chính quyền bang, hoặc các bang và địa phương có thể đưa ra những đổi mới mà có thể khuyến khích hoạt động của quốc gia. Một ví dụ là các bang Maine, California, Colorado và các bang khác đã giữ vai trò định hướng Quốc hội trong việc thông qua đạo luật cải cách tài chính trong các chiến dịch tranh cử. Chủ tịch Liên đoàn Cử tri phụ nữ đã lập luận: "Các bang chính là những địa điểm thí nghiệm sẽ định hướng chúng ta trong việc cải cách Quốc hội."[28] Đối với những vấn đề khác, các bang cũng là nơi thử nghiệm các chính sách thí điểm về chính trị, kinh tế và xã hội.

Rất nhiều cuộc tranh cãi về chính sách xoay quanh không chỉ vấn đề cấp chính quyền nào có thể thực thi một nhiệm vụ có hiệu quả nhất, mà còn cả vấn đề cấp nào có thể thúc đẩy một cách tốt nhất những giá trị cụ thể. Một ví dụ là những người tự do luôn tìm kiếm một vai trò có ý nghĩa cho chính phủ quốc gia trong việc thi hành những luật lệ về quyền dân sự và bảo vệ môi trường. Những người bảo thủ ủng hộ một chính phủ quốc gia tích cực trong những vấn đề tình báo và quốc phòng. Mặc dầu khái niệm "trao quyền" và "phân quyền" đã trở nên phổ biến đối với những người bảo thủ hiện nay, nhưng trong những thập kỷ trước, chúng là những thuật ngữ có tác động mạnh đối với những người tự do ủng hộ quyền bình đẳng cho phụ nữ và những chương trình Khởi điểm Thuận lợi ở địa phương dành cho trẻ em. Khi phù hợp với mục đích của mình, cả những người tự do và bảo thủ đều có thể ủng hộ cho những hành động của quốc gia hoặc những ưu tiên của địa phương, tuỳ thuộc vào việc cấp chính quyền nào sẽ đáp ứng được mục tiêu của họ một cách hiệu quả nhất.

Hoạch định chính sách từng phần

Hầu như mọi chính sách đều phản ánh các cấu trúc phân tán và phi tập trung hoá của Quốc hội. Thường thường chúng được xem xét từng phần, phản ánh sự chắp nối trong công việc của các tiểu ban và các uỷ ban. Quá trình ra quyết định tại từng mảng của Quốc hội được đặc trưng bởi các quá trình uỷ quyền và phân bổ, trong đó các uỷ ban riêng biệt sẽ xem xét các chương trình giống nhau mà

không tham khảo ý kiến của nhau.

Kết cấu của một chính sách thường phụ thuộc vào việc uỷ ban nào đưa ra chính sách đó. Hoạt động trên rất nhiều lĩnh vực khác nhau, các uỷ ban có những cách tiếp cận rất khác nhau đối với cùng một vấn đề. Một chương trình từ uỷ ban Thuế sẽ có đặc trưng là những điều khoản quy định về thuế, từ Uỷ ban Phân bổ ngân sách sẽ là những điều khoản tài chính, từ các Uỷ ban Thương mại sẽ là những quy định điều chỉnh, và cứ như vậy. Cách tiếp cận có thể là hoàn hảo hay yếu kém tuỳ thuộc vào mục tiêu của chính sách. Tất cả đều phụ thuộc vào việc uỷ ban nào ở vào vị trí thuận lợi nhất để thúc đẩy dự luật.

Hoạch định chính sách tượng trưng

Về cơ bản, công việc hoạch định chính sách ở Quốc hội thường quan tâm tới vẻ bề ngoài hơn là nội dung thực chất. Những hành động mang tính tượng trưng là rất quan trọng đối với tất cả các chính trị gia. Thường thường, các dự luật được thông qua để gây ấn tượng rằng đã có những hoạt động được tiến hành, trong khi tác động hay hiệu quả của nó hoàn toàn không được biết đến. Những nhóm bên ngoài Quốc hội liên tục yêu cầu: "Đừng chỉ đứng yên như thế, hãy làm điều gì đi chứ." Làm "điều gì" thường là lựa chọn duy nhất khả thi về mặt chính trị, thậm chí ngay cả khi không ai thực sự biết nên làm gì hoặc liệu việc không làm gì có thể cũng đem lại hiệu quả như vậy hay không.[29]

Hoạch định chính sách phản ứng

Các quan chức trúng cử rất hiếm khi đi quá xa khỏi những quan điểm tập thể của giới cử tri. Bởi vậy, sẽ thật là sai lầm khi trông đợi cơ quan lập pháp quốc gia đưa ra những giải pháp "cực đoan" cho các vấn đề theo định kỳ. Các thành viên biết rằng những quan điểm cực đoan thường không thu hút được sự ủng hộ của đông đảo công chúng. Nói tóm lại, Quốc hội về bản chất là một thể chế phản ứng. Như một hạ nghị sĩ đã giải thích:

> Khi các quyết định dựa trên sự tán thành của đông đảo công chúng, nó được đưa ra rất từ từ, chỉ sau khi sự đồng thuận đã được xây dựng nên hoặc khi các cuộc khủng hoảng đã tập trung được ý kiến dư luận

> theo một vài cách bất thường, các hạ nghị sĩ trong thời gian chờ đợi luôn lưỡng lự cho tới khi các dấu hiệu là không thể nhầm lẫn. Lúc đó, quyết định của chính phủ thường không phải là sự thay đổi hiệu quả, mà là một phản ứng muộn màng đối với sự thay đổi.[30]

Đặc điểm về tính phản ứng lại của quá trình hoạch định chính sách ở Quốc hội là hết sức rõ ràng trong quá trình phân bổ ngân sách của nó. Dưới áp lực phải cải cách, Quốc hội đã phản ứng lại trong năm 1974, 1985 và trong những năm 1990 bằng những thay đổi trong cách thức nó đưa ra những quyết định về ngân sách. Quy trình phân bổ ngân sách hiện nay, được đưa ra từ những năm giữa thập kỷ 1970, là nhằm đem lại sự nhất quán trong cách thức các uỷ ban thường trực xử lý ngân sách của tổng thống. Nó đã có ảnh hưởng quyết định tới cả quá trình hoạch định chính sách đối nội của Quốc hội lẫn những mối quan hệ của Quốc hội với ngành hành pháp.

Phân bổ ngân sách của Quốc hội

Phân bổ ngân sách tại Quốc hội là một quá trình phức tạp có liên quan tới hầu hết các thành viên và các uỷ ban của Hạ viện và Thượng viện, tổng thống và các quan chức của ngành hành pháp, và rất nhiều những người tham dự khác. Quá trình phân bổ ngân sách này của Quốc hội thường xuyên gây tranh cãi và việc tranh chấp quyết liệt xảy ra là chuyện không có gì đáng ngạc nhiên khi chúng ta xem xét những lợi ích thu được về mặt chính sách và chính trị liên quan tới hoạch định chính sách tài chính. Trong phần này, chúng tôi sẽ phác hoạ những đặc điểm mang tính thủ tục chính của quá trình phân bổ ngân sách tại cơ quan lập pháp và thảo luận xem quá trình này đã thay đổi như thế nào trong khoảng thời gian gần đây. Hộp sau đây sẽ đưa ra một số thuật ngữ được sử dụng trong quá trình lập ngân sách.

Phê duyệt và Phân bổ

Quốc hội có một thủ tục tài chính gồm hai bước: *phê duyệt* và *phân bổ*. Thông thường, trước tiên Quốc hội sẽ thông qua các quy định về phê duyệt để thiết lập nên các cơ quan và các chương trình liên bang và khuyến nghị cấp ngân sách cho chúng ở những mức

độ nhất định. Sau đó, Quốc hội sẽ thông qua các quy định về phân bổ cho phép các cơ quan này được tiêu tiền. Một đạo luật phê duyệt cũng giống như một tờ giấy nợ phải được xác nhận tính hợp lệ bằng một đạo luật phân bổ.

Quy trình phê duyệt - phân bổ là một sáng kiến của Quốc hội. Điều này không phải do hiến pháp quy định, mà là do các luật lệ của Hạ viện và Thượng viện. Thủ tục kép này có từ thế kỷ thứ XIX và xuất phát từ những sự trì hoãn thất thường gây ra do việc thêm *các điều khoản phụ* - những điểm sửa đổi chính sách không liên quan - vào các dự luật phân bổ ngân sách. Một nhà lập pháp đã viết: "Cho tới năm 1835, những sự trì hoãn gây ra do việc thêm những đạo luật (chính sách) vào các dự luật (phân bổ) này đã trở nên rất nghiêm trọng và John Quincy Adams gợi ý rằng chúng phải bị xoá bỏ để có thể cứu vãn các dự luật phân bổ."[31] Hai năm sau, Hạ viện yêu cầu phải có các dự luật cấp phép trước khi có các dự luật phân bổ. Thượng viện sau đó cũng làm theo nguyên tắc này.

Các dự luật cấp phép và phân bổ có thể là hằng năm, nhiều năm, hoặc vĩnh viễn. Trong giai đoạn cuối của cuộc Chiến tranh thế giới thứ hai, hầu hết các cơ quan và chương trình của chính phủ liên bang được cấp phép vĩnh viễn; hàng năm chúng được các Uỷ ban Phân bổ ngân sách của Thượng viện và Hạ viện xem xét lại, chứ không phải do các cơ quan có thẩm quyền (ví dụ như Nông nghiệp, Ngân hàng hoặc Thương mại). Từ những năm 1970, xu hướng này đã hướng tới các dự luật cấp phép ngắn hạn, dành cho uỷ ban có thẩm quyền nhiều cơ hội hơn trong việc kiểm soát hoạt động của các cơ quan.[32]

Hai giai đoạn. Đây là những gì sẽ xảy ra sau khi một uỷ ban có thẩm quyền thông qua một chương trình hay chính sách mới. Giả sử rằng uỷ ban có thẩm quyền khuyến nghị dành 20 triệu USD cho một chương trình nghiên cứu và phát triển năng lượng mặt trời thuộc Bộ Năng lượng. Theo thủ tục phê duyệt - phân bổ, dự luật này phải được cả hai viện thông qua và được tổng thống ký phê chuẩn trước khi Bộ Năng lượng được "quyền" để xây dựng chương trình.

Sau đó Uỷ ban Phân bổ ngân sách của Hạ viện (thường là một tiểu ban trong số 13 tiểu ban của nó) sẽ phải đề xuất số tiền mà chương trình năng lượng mặt trời được nhận. Số tiền đề xuất đó

được gọi là *thẩm quyền ngân sách* (BA). Số tiền này tương đương với số tiền ký quỹ trong một tài khoản vãng lai. *Kinh phí ngân sách* (BO) là khoản tiền thực được Bộ Tài chính cho phép để phù hợp với một cam kết tài chính. Uỷ ban Phân bổ ngân sách có thể cấp cả 20 triệu USD (nhưng không được quá), có thể đề xuất cắt giảm bớt, hoặc có thể từ chối không tài trợ một khoản nào cho chương trình này. Chúng ta hãy giả định rằng Hạ viện tán thành Uỷ ban Phân bổ ngân sách và bỏ phiếu thông qua khoản tiền là 15 triệu USD. Sau đó Uỷ ban Phân bổ ngân sách của Thượng viện, có vai trò phần nào giống như một toà phúc thẩm, sẽ lắng nghe các quan chức của Bộ Năng lượng đề nghị Thượng viện thông qua toàn bộ 20 triệu USD. Nếu Thượng viện tán thành, Thượng viện và Hạ viện sẽ cùng nhau thoả thuận để đi tới một thoả hiệp chung theo những thủ tục được mô tả trong Chương 8.

Trên thực tế, rất khó có thể tách biệt hai giai đoạn này. Các dự luật phê duyệt đôi khi bao gồm cả những điều khoản phân bổ, và những dự luật phân bổ thỉnh thoảng lại chứa đựng những đạo luật (hoặc những điều khoản chính sách). Tại Hạ viện, *những điều khoản phụ lục hạn chế* đưa ra các chính sách dưới chiêu bài hạn chế việc sử dụng ngân sách của các cơ quan. Được mở đầu bằng những lời lẽ phủ định ("Không một khoản ngân sách nào..."), những điều khoản hạn chế đã hậu thuẫn cho sự kiểm soát của Quốc hội đối với bộ máy quan chức. Thượng viện cũng không ngần ngại trong việc thêm những đề xuất chính sách không liên quan vào các dự luật phân bổ. Những điều khoản bổ sung chính sách gây tranh cãi này thường làm nổ ra các tranh chấp với các cơ quan khác và dẫn tới nguy cơ bị tổng thống phủ quyết.

Các vai trò của Uỷ ban và những nghị quyết duy trì. Trong số các uỷ ban có thẩm quyền, Uỷ ban Lộ trình và Phương tiện của Hạ viện và Uỷ ban Tài chính của Thượng viện có những vai trò hết sức to lớn trong quá trình phân bổ ngân sách. Các uỷ ban Thuế của cả Thượng viện và Hạ viện đều có quan hệ mật thiết với đội ngũ chuyên gia của Uỷ ban chung về thuế. Do Hạ viện là nơi khởi xướng các dự luật về thu nhập, nó thường quyết định việc liệu Quốc hội sẽ đưa ra các đạo luật về tăng, giảm hay tái phân bổ lại thuế. Tuy nhiên, thỉnh thoảng Thượng viện cũng đóng vai trò định hướng. Về mặt kỹ thuật, Thượng viện có thể tuân thủ theo Hiến

pháp bằng cách chọn một dự luật về thu nhập đã được phe thiểu số Hạ viện thông qua và đưa nó vào trong một dự luật thuế lớn. Năm 1981, Thượng viện do phe Cộng hoà kiểm soát đã sử dụng thủ thuật này để gây ảnh hưởng tới kế hoạch cắt giảm thuế hàng loạt của Tổng thống Ronald Reagan; trong năm kế tiếp, nó cũng sử dụng mánh khoé này để tác động lên chương trình tăng thuế của tổng thống. Nhưng Hạ viện luôn tìm mọi cách để bảo vệ quyền khởi thảo những dự luật về thuế được quy định trong hiến pháp của mình và có thể chuyển lại cho Thượng viện những dự luật vi phạm những điều khoản ban đầu.

Mỗi khi Quốc hội không thể hoàn tất việc thông qua một hoặc một số dự luật phân bổ trong tổng số 13 dự luật phân bổ thường kỳ của nó (mỗi dự luật cho mỗi tiểu ban) trước khi bắt đầu một năm tài chính, nó thường cung cấp tài chính tạm thời để lấp chỗ trống cho những cơ quan của liên bang bị ảnh hưởng thông qua một nghị quyết chung được gọi là nghị quyết duy trì. Trong giai đoạn trước đây, các nghị quyết duy trì thường được sử dụng để giữ cho một số cơ quan của chính phủ hoạt động trong thời gian ngắn (thường từ một tới ba tháng). Có những năm Quốc hội đã đưa tất cả 13 dự luật phân bổ thường kỳ vào một nghị quyết duy trì lớn.

Sau thiệt hại chính trị do hai lần chính phủ liên bang bị ngưng trệ hoạt động vào cuối năm 1995 và đầu năm 1996, những người Cộng hoà đã cố gắng thông qua một nghị quyết duy trì tự động nhưng không thành công. Trưởng ban kiểm tra của phe đa số trong Thượng viện là Don Nickles, Đảng Cộng hòa, bang Oklahoma, đã tuyên bố: "Sự lặp lại (việc làm ngưng trệ hoạt động của chính phủ) là không thể chấp nhận được đối với bất kỳ một ai."[33] Những người Dân chủ và chính quyền Clinton đã phản đối đề nghị cấm đóng cửa chính phủ. Họ lập luận rằng những người Cộng hoà, vốn ủng hộ cho việc cắt giảm chi tiêu trong nước, sẽ hầu như không có động cơ để thông qua các dự luật chuẩn chi thường xuyên nếu như những điều khoản chi tiêu hỗ trợ có trong các dự luật.[34] Một điều khoản chi tiêu dự phòng tự động sẽ làm giảm thế cân bằng của Đảng Dân chủ khi thương lượng với phe Cộng hoà, bởi vì nó sẽ loại trừ nguy cơ hoạt động của chính phủ bị đình trệ nếu Quốc hội không thể thông qua tất cả 13 dự luật chi tiêu thường xuyên trước khi bắt đầu năm tài chính.

Các thuật ngữ về ngân sách

Phân bổ. Quá trình mà qua đó Quốc hội đưa ra những thẩm quyền ngân sách, thường là qua việc thông qua 13 dự luật phân bổ ngân sách riêng biệt.

Thẩm quyền ngân sách. Thẩm quyền cho phép các cơ quan liên bang được chi hoặc hạn chế các khoản tiền, được thực hiện bởi việc phê chuẩn các dự luật ngân sách thành luật.

Kinh phí ngân sách. Số tiền thực sự được chi trong một năm tài chính cụ thể, so sánh với số tiền được phân bổ cho năm đó. Thẩm quyền ngân sách cho một năm có thể là kinh phí ngân sách trong vài năm, và kinh phí ngân sách cho một năm bất kỳ nào đó đều là từ thẩm quyền ngân sách của năm đó và những năm trước. Thẩm quyền ngân sách cũng tương tự như việc chuyển tiền vào một tài khoản vãng lai; kinh phí ngân sách xuất hiện mỗi khi ta viết các tờ ngân phiếu và được trả tiền.

Chi tiêu nhiệm ý. Những chương trình mà chính phủ có thể lựa chọn để cấp ngân sách trong quá trình phân bổ. Ngoại trừ việc chi tiêu cho các chương trình phúc lợi được cấp phát dành cho các cá nhân (xem mục chi tiêu bắt buộc ở dưới), hầu như mọi việc mà chính phủ tiến hành đều được cấp ngân sách qua chi tiêu nhiệm ý. Điều này được áp dụng đối với tất cả các cơ quan liên bang, Quốc hội, Nhà Trắng, các toà án, quân đội và các chương trình hỗ trợ việc thám hiểm không gian và dinh dưỡng cho trẻ em. Khoảng 1/3 tổng số chi tiêu của liên bang đều nằm trong thể loại này.

Năm tài chính. Năm ngân sách của chính phủ liên bang. Ví dụ như năm tài chính 2000 bắt đầu từ ngày 1 tháng Mười 1999 tới ngày 30 tháng Chín 2000.

Chi tiêu bắt buộc. Khoản chi tiêu này tạo nên hầu hết các chương trình được cấp phát, những chương trình mà các tiêu chuẩn về tính phù hợp với chúng đã được quy định theo pháp luật. Bất kỳ người nào đáp ứng được những tiêu chuẩn này đều được phép nhận tiền cho tận khi Quốc hội thay đổi các quy định.

Ví dụ về các chương trình này là Chương trình An sinh xã hội, Chăm sóc y tế, Trợ giúp y tế, trợ cấp thất nghiệp, tem lương thực và trợ cấp hưu trí liên bang. Một danh mục lớn khác trong chi tiêu bắt buộc là lãi suất trả cho những người mua trái phiếu của chính phủ liên bang. Chương trình An sinh xã hội và tiền trả lãi được phân bổ cố định. Và mặc dầu thẩm quyền ngân sách đối với một số chương trình được cấp phát được cung cấp thông qua quá trình phân bổ ngân sách, nhưng các nhà phân bổ ngân sách thường không có hoặc có rất ít quyền kiểm soát đối với số tiền này. Chi tiêu nhiệm ý chiếm khoảng 2/3 tổng số chi tiêu của liên bang.

Nguyên tắc Cân đối chi tiêu. Nguyên tắc này đòi hỏi tất cả các khoản cắt giảm thuế, các chương trình cấp phát mới hoặc việc mở rộng các chương trình cấp phát đang có từ trước đều phải trung lập về ngân sách - phải được bù đắp lại bằng các khoản tăng thuế mới hoặc bằng việc cắt giảm chi tiêu ở những chương trình cấp phát hiện tại.

Quá trình điều hoà. Quá trình mà qua đó các quy định về thuế và các chương trình chi tiêu được thay đổi, hoặc điều hoà để đạt được các mục tiêu về kinh phí ngân sách và thu nhập được đưa ra trong nghị quyết ngân sách của Quốc hội. Được tạo nên do Đạo luật Ngân sách Quốc hội năm 1974 (P.L. 93-344), quá trình này được sử dụng lần đầu tiên vào năm 1980.

Bãi bỏ. Việc huỷ bỏ một thẩm quyền ngân sách đã được phân bổ trước đó. Đây là cách thông dụng để tiết kiệm những khoản tiền đã được phân bổ. Một dự luật bãi bỏ phải được Quốc hội thông qua và được tổng thống ký phê chuẩn (hoặc được thông qua mà không bị sự phủ quyết của tổng thống), cũng giống như một dự luật phân bổ.

Thu nhập. Gồm các khoản thu từ thuế, thuế quan, một số thuế đánh vào người sử dụng và hầu hết các khoản chi trả khác cho chính phủ liên bang.

Phong toả tạm thời. Việc bãi bỏ thẩm quyền chi tiêu như một biện pháp kỷ luật để cắt giảm những khoản chi tiêu vượt quá các mức định trước. Các dự luật phân bổ vượt quá mức chi tiêu tối đa hàng năm sẽ có thể dẫn tới sự ra đời của một quy định phong toả tạm thời cắt giảm tất cả các khoản phân bổ vượt quá mức cho phép. Tương tự như vậy, việc cắt giảm thuế hay các chương trình được cấp phát mới hoặc mở rộng mà không được đền bù lại theo nguyên tắc cân đối chi tiêu sẽ dẫn tới quy định phong toả tạm thời những chương trình cấp phát không được miễn trừ.

Nguồn: Trích từ Tạp chí *CQ Weekly*, 6 tháng Hai 1999.

Các phương pháp chi tiêu không chính thức

Để tránh những khó khăn trong việc phân bổ, các uỷ ban có thẩm quyền đã phát triển những quy định tài trợ ngân sách "cửa hậu" nằm ngoài tiến trình phân bổ ngân sách. Có ba hình thức cấp ngân sách không chính thức. *Uỷ quyền cam kết* cho phép các cơ quan bộ ngành được tham gia vào các hợp đồng mà sau đó sẽ được phân bổ ngân sách. *Uỷ quyền vay mượn* cho phép các cơ quan được chi tiêu những khoản tiền mà họ đã vay từ công quỹ hay từ Bộ Tài chính. Và *quyền được cấp phát* cho phép các cá nhân hay chính

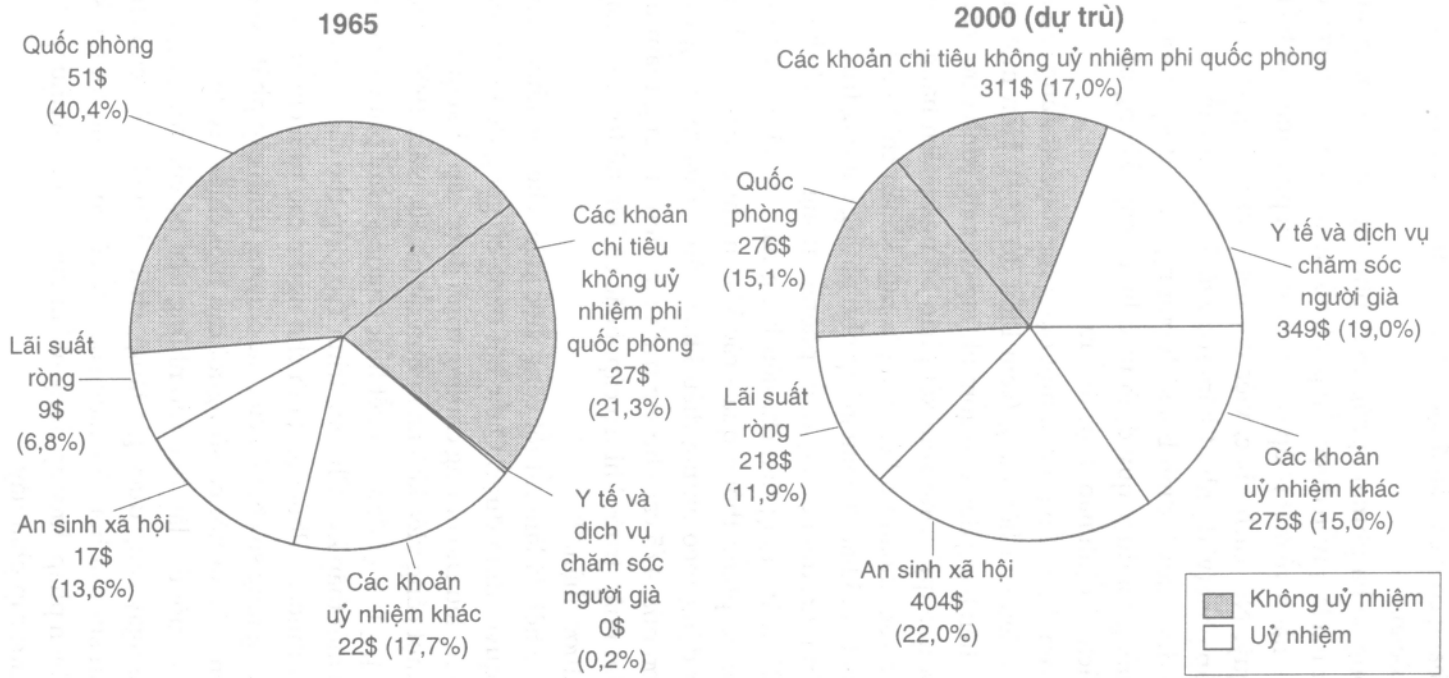
quyền bang có thể nhận được các khoản thanh toán chi trả từ chính phủ quốc gia.

Trong số ba phương pháp trên, phương pháp được phát triển nhanh nhất là quyền được cấp phát; nó tạo nên những quyền có thể được thi hành về mặt pháp lý mà không cần phải xem xét tới lượng ngân quỹ. Nói cách khác, việc chi tiêu cho những chương trình được cấp phát (ví dụ như Chăm sóc y tế, Trợ giúp y tế, hay An sinh xã hội) được quyết định bởi số lượng người sẽ được hưởng lợi và mức hưởng lợi được quy định theo luật pháp; không có một mức ngân sách cố định nào được đưa ra.

Quyền được cấp phát là một động lực thực sự đằng sau sự gia tăng chi tiêu của liên bang (xem Biểu đồ 13-1). Hơn một nửa chi tiêu của liên bang đều bao gồm những chương trình được cấp phát đã vượt qua quá trình xem xét phân bổ ngân sách hàng năm. Lãi suất của các khoản nợ liên bang là một khoản chi tiêu không thể kiểm soát nổi khác. Không giống như những chương trình nhiệm ý trong lĩnh vực đối nội hay quốc phòng - trong đó các Uỷ ban Phân bổ sẽ đề xuất lượng tiền chi tiêu hàng năm và tất cả các nhà lập pháp sẽ bỏ phiếu thông qua - các khoản chi được cấp phát xuất hiện tự động theo những điều khoản được đưa ra trong các quy chế. Hơn nữa, 4/5 các chương trình này đều "không thẩm tra khả năng thu nhập trước khi trợ cấp, hoặc có liên hệ tới thu nhập của người được nhận."[35]

Quốc hội đã làm rất tốt công việc kiềm chế các khoản chi tiêu có thể quyết định được. Quốc hội đang cố gắng để kiểm soát các khoản chi tiêu cho những chương trình được cấp phát quá tốn kém, đây là một công việc khó khăn hơn rất nhiều. Năm 1996, Quốc hội đã thông qua một đạo luật kết thúc chương trình phúc lợi quốc gia kéo dài một thập kỷ - Chương trình Trợ giúp cho các gia đình có trẻ em phụ thuộc. [36] Phúc lợi dành cho người cao tuổi chiếm tỷ lệ lớn nhất trong tổng số chi tiêu của các chương trình cấp phát. Nếu như tính đến một xã hội có số người cao tuổi chiếm tỷ lệ lớn và dân chúng có tuổi thọ lâu hơn (do những tiến bộ của công nghệ chăm sóc y tế ngày càng được gia tăng), chắc chắn chi tiêu cho chương trình An sinh xã hội và Chăm sóc y tế sẽ leo thang tới tận khi có những biện pháp được áp dụng nhằm điều chỉnh lại những chương trình được cấp phát này.

Biểu đồ 13-1 **Chi tiêu của liên bang tính theo các hạng mục lớn, năm tài khóa 1965 và 2000 (tỷ USD)**



Nguồn: Về các dữ liệu năm 1965, xem Robert Keith, Ban chính phủ, Cục nghiên cứu Quốc hội, Thư viện Quốc hội, tháng Năm 1997. Về các dữ liệu năm 2000, xem Văn phòng ngân sách Quốc hội, *Tình hình kinh tế và ngân sách: năm tài khóa 2000-2009*, tháng Giêng 1999.

Rất lo lắng về tình trạng nan giải trong tài chính này, năm 1997 Thượng viện đã đưa ra một quyết định cứng rắn về mặt chính trị bằng cách thông qua những sáng kiến lớn nhằm hạn chế chi tiêu của các chương trình được cấp phát cho người cao tuổi. Các thượng nghị sĩ đã bỏ phiếu thông qua việc nâng độ tuổi được nhận phúc lợi từ chương trình Chăm sóc y tế dành cho người cao tuổi từ 65 lên tới 67 tuổi, và việc "thẩm tra năng lực" chương trình bằng cách yêu cầu tất cả những người nghỉ hưu giàu có phải trả nhiều hơn cho các hợp đồng bảo hiểm với các bác sĩ của họ. Nhưng một dự luật tương tự ở Hạ viện lại không đề cập những điều khoản này. Cả hai dự thảo luật này đều được đưa ra hội nghị; sau đó chính quyền Clinton đã loại bỏ vấn đề "thẩm tra năng lực" vì có quá nhiều tranh cãi.

Uỷ ban lưỡng đảng về tương lai của chương trình Chăm sóc y tế, do thượng nghị sĩ John B. Breaux, Đảng Dân chủ, bang Louisiana, làm chủ tịch cùng với đồng chủ tịch là hạ nghị sĩ Bill Thomas, Đảng Cộng hoà, bang California, đã mất một năm trời để nghiên cứu cách thức chi trả cho những chi phí thay đổi liên tục của chương trình này. Uỷ ban này đã bị giải tán vào tháng Ba 1999 với sự bế tắc. Phần lớn các thành viên của uỷ ban không tán thành với một khuyến nghị hỗ trợ cho khả năng thanh toán dài hạn của chương trình Chăm sóc y tế.[37] Kết quả là thách thức của việc cải cách chương trình Chăm sóc y tế vốn rất nhạy cảm về chính trị được dồn lên tổng thống và Quốc hội.

Đạo luật Ngân sách năm 1974

Sự kiểm soát lơi lỏng việc chi tiêu của Quốc hội trong những năm 1960 đã dẫn tới những lời buộc tội về việc thiếu trách nhiệm trong lĩnh vực tài chính. Tổng thống Richard Nixon đổ lỗi cho Quốc hội về thâm hụt ngân sách hằng năm, sự gia tăng đột ngột trong giá cả tiêu dùng, tình trạng thất nghiệp cao và lạm phát. Ông cũng từ chối chi - *phong toả* - các khoản tiền được Quốc hội phân bổ một cách hợp pháp. Mặc dầu chính quyền của ông đã thua trong tất cả các phiên toà chống lại việc phong tỏa tiền, nhưng Nixon đã giành được sự ủng hộ chính trị rất vững chắc. Những áp lực khác nhau này đã thúc đẩy Quốc hội tái cơ cấu lại những thủ tục phân bổ ngân sách của mình.

Đạo luật Kiểm soát phong toả và ngân sách năm 1974 đã thành lập Uỷ ban Ngân sách Hạ viện, Uỷ ban Ngân sách Thượng viện và Văn phòng Ngân sách Quốc hội. (Văn phòng Ngân sách Quốc hội chịu trách nhiệm chuẩn bị những dự báo về kinh tế, phân loại các dự luật đề xuất dựa trên chi phí, và đưa ra các báo cáo về chính sách, tiền tệ và tài chính.) Đạo luật năm 1974 cũng thiết lập một thời gian biểu cho các hoạt động cấp phép, phân bổ và các dự luật thuế.

Theo đạo luật về ngân sách, Quốc hội được yêu cầu phải thông qua ít nhất là hai nghị quyết đồng thời về ngân sách mỗi năm, nhưng những nghị quyết này không có hiệu lực pháp lý và không đòi hỏi tổng thống phải có hành động gì. Nghị quyết ngân sách thứ nhất theo dự kiến sẽ được thông qua trước ngày 15 tháng Năm. Mục đích của nó là nhằm đưa ra những khuyến nghị về các mục tiêu cố định hoặc tổng lượng tiền của các khoản chi tiêu và thu nhập tổng thể của liên bang trong suốt năm tài chính của chính phủ và phân chia khoản chi tiêu này cho rất nhiều loại cơ quan chức năng khác nhau (ví dụ, quốc phòng, năng lượng, các vấn đề quốc tế). Trước ngày 15 tháng Chín các Uỷ ban Ngân sách sẽ phải báo cáo về nghị quyết thứ hai được định hình từ những quyết định chi tiêu trước đây của Quốc hội và nhu cầu của nền kinh tế. Nghị quyết này có thể thiết lập tổng số ngân sách ràng buộc cho Quốc hội.

Nếu những quyết định chi tiêu vào mùa xuân và mùa hè vượt quá mức tổng số ngân sách ràng buộc này, những nguyên tắc về ngân sách có thể được áp đặt thông qua *một quá trình điều hoà* - quá trình này buộc các Uỷ ban Phân bổ ngân sách phải đưa ra những dự luật nhằm làm tăng thu nhập hoặc giảm chi tiêu. Quá trình điều hoà "buộc các uỷ ban không muốn giảm chi tiêu cho các chương trình được cấp phát dưới thẩm quyền của mình phải thông qua và đưa ra các đạo luật."[38] Nói khác đi, quá trình điều hoà đòi hỏi các uỷ ban đưa ra các đạo luật thay đổi, hoặc "điều hoà", các chương trình thuế, chương trình cấp phát hoặc các chương trình khác nhằm mục đích đáp ứng những mục tiêu về tài chính được đưa ra trong nghị quyết ngân sách của Quốc hội.

Trong suốt giai đoạn đầu của quá trình điều hoà này, Quốc hội thông qua một nghị quyết ngân sách đồng thời, đưa ra cho mỗi uỷ ban được chỉ định một khoản tiền tiết kiệm uỷ thác và một hạn định cuối cùng để đưa ra các đạo luật nhằm đạt được mức tiết kiệm

đó. Trong giai đoạn thứ hai, các uỷ ban ngân sách sẽ tổng hợp những khuyến nghị lập pháp của các uỷ ban được chỉ thị thành một dự luật điều hoà lớn.

Tại Thượng viện, các dự luật điều hoà được đối xử khác với các dự luật hoặc những điều khoản sửa đổi khác. Các dự luật điều hoà không thể bị trì hoãn (đã có một quy định hạn chế thời gian dành cho tranh cãi về dự luật này là 20 phút); việc thông qua dự luật chỉ đòi hỏi cần có một đa số đơn giản, chứ không cần một đa số tuyệt đối (60 phiếu) để chấm dứt một phiên thảo luận kéo dài lê thê. Những sửa đổi đối với dự luật điều hoà phải thật thích hợp (Thượng viện không có quy định chung nào về tính thích hợp). Hơn nữa, quy định Byrd (được đặt theo tên tác giả của nó, thượng nghị sĩ Robert C. Byrd, Đảng Dân chủ, bang West Virginia) "đã khiến cho việc loại bỏ các điều khoản phụ lục do các uỷ ban thêm vào (những điều khoản không liên quan gì tới giảm thâm hụt ngân sách) là có thể; quy định này chỉ có thể bị bãi bỏ nếu có đủ 60 phiếu thông qua."[39]

Đạo luật năm 1974 cũng hạn chế việc sử dụng hình thức phong toả ngân sách của tổng thống. Phong toả ngân sách được chia làm hai loại: *bãi bỏ* và *trì hoãn*. Một quyết định bãi bỏ là một khuyến nghị của ngành hành pháp để huỷ bỏ một khoản chi dành cho một chương trình đã được Quốc hội thông qua. Các tổng thống thường đề xuất những trì hoãn nếu họ muốn hoãn lại tạm thời việc chi cho những khoản ngân sách nhất định.

Những thay đổi trong quá trình phân bổ ngân sách

Năm 1982, Quốc hội đã bãi bỏ nghị quyết ngân sách mùa thu, coi nghị quyết mùa xuân là công cụ chính trong quá trình phân bổ ngân sách. Điều này đơn giản là vì không có đủ thời gian cho các nhà lập pháp xem xét cả hai nghị quyết phân bổ ngân sách lớn. Lần đầu tiên trong lịch sử, Quốc hội năm 1998 đã thất bại trong việc thông qua một nghị quyết về ngân sách. Mỗi viện thông qua một nghị quyết phân bổ ngân sách hết sức khác biệt mà phe Cộng hoà ở Thượng viện và Hạ viện không thể dàn xếp được, bởi vì chúng bất đồng trong việc phải làm gì với ngân sách thặng dư. Như một nhà phân tích đã giải thích: "Trong nhiều năm, mọi người đều tán thành một nghị quyết phân bổ ngân sách được sử dụng để kiểm

soát chi tiêu nhằm giúp tránh thâm hụt ngân sách. Tình trạng thặng dư cũng giống như việc Bức tường Berlin sụp đổ. Không ai có thể quyết định những gì sẽ được tiến hành tiếp sau đó - và không có những lá phiếu để thực hiện bất cứ điều gì."[40]

Trong suốt năm cuối cùng Tổng thống Jimmy Carter cầm quyền, Quốc hội đã chuyển quá trình cân bằng ngân sách sang giai đoạn đầu của lịch trình phân bổ ngân sách (tiếp theo sau nghị quyết ngân sách thứ nhất), thay vì vào giai đoạn cuối của lịch trình này. Kết quả của những thay đổi này là sự ra đời một nghị quyết ngân sách nhìn chung bao gồm ba phần chính: tổng hợp tài chính (tổng số những khoản chi và thu nhập), những hạng mục chức năng (các khoản chi được phân chia giữa khoảng 20 hạng mục phân bổ), và những chỉ thị cân bằng ngân sách (dựa trên cơ sở tuỳ chọn).

Reagan và quá trình cân bằng ngân sách năm 1981

Kế hoạch kinh tế của Tổng thống Reagan đã chi phối quá trình cân bằng ngân sách năm 1981. Những nhà lãnh đạo Đảng Cộng hoà đã dự thảo một kế hoạch cân bằng lớn quy định những sự cắt giảm sâu rộng chi tiêu trong nước trong nhiều năm. Không lâu sau đó, Quốc hội cũng tán thành Đạo luật Thuế phục hồi kinh tế năm 1981, đạo luật cắt giảm mạnh thuế suất đối với các cá nhân và doanh nghiệp. Thu nhập bị mất do việc cắt giảm thuế, tăng chi tiêu quốc phòng và giảm ngân sách thiếu hụt trong những lĩnh vực khác đã sớm đẩy thâm hụt ngân sách hàng năm lên tới mức 200 tỷ USD. Trước đó, quốc gia này chưa từng bao giờ phải chứng kiến tình trạng thâm hụt ngân sách khổng lồ đến vậy trong một giai đoạn phát triển kinh tế (sau cuộc suy thoái năm 1982). Những cụm từ phổ biến trong giai đoạn này - *vay* và *chi* và *nợ* và *tiêu dùng* - đã có ảnh hưởng tới nhiều đối tượng hơn là chỉ riêng chính phủ quốc gia. Như nhà kinh tế học Lester Thurow đã bình luận:

> Chính phủ liên bang không có gì lạ. Chính phủ liên bang đang trong tình trạng nợ nần. Những người tiêu dùng cũng đang đi tới chỗ nợ nần. Các công ty cũng đang mắc nợ. Dường như không phải chỉ chính phủ liên bang mới tiêu xài hoang phí còn chúng ta thì không. Đó là một cách thức hành động nhất quán trên toàn quốc.[41]

Khi thâm hụt ngân sách tăng lên, sự bất đồng về việc làm thế nào để giải quyết được vấn đề này cũng tăng lên. Chính sự bế tắc trong chính trị và kinh tế đã thúc đẩy việc thông qua một kế hoạch giảm thâm hụt vào cuối năm 1985. Kế hoạch này do các thượng nghị sĩ Phil Gramm - Đảng Cộng hoà, bang Texas, Ernest Hollings - Đảng Dân chủ, bang Nam Carolina, và Warren Rudman - Đảng Cộng hoà, bang New Hampshire bảo trợ. Các thượng nghị sĩ này đã nghỉ hưu vào năm 1992.

Kế hoạch Gramm - Rudman - Hollings

Mục tiêu của dự luật Gramm - Rudman - Hollings là nhằm thay đổi những động lực chính trị giữa ngành lập pháp và hành pháp. Khái niệm chủ chốt của kế hoạch là *sự phong toả tạm thời:* nếu như không ngành nào có thể hỗ trợ cho một kế hoạch chi tiêu đáp ứng được mục tiêu giảm thâm hụt ngân sách hằng năm, tổng thống sẽ phải phong toả tạm thời ngân sách - có nghĩa là áp đặt những sự cắt giảm chi tiêu trên mọi lĩnh vực, những khoản cắt giảm này được phân chia đồng đều giữa các chương trình quốc phòng và trong nước. Nhưng gần 70% ngân sách được miễn trừ phong toả.

Cuối cùng, kế hoạch Gramm - Rudman - Hollings đã không thể xoá bỏ được thâm hụt ngân sách. Quốc hội và tổng thống vẫn bất hoà với nhau. Tổng thống Reagan cam kết sẽ phủ quyết bất kỳ một dự luật tăng thuế nào. Quốc hội phản đối những cắt giảm hơn nữa trong các chương trình nhiệm ý trong nước. Thâm hụt vẫn tiếp tục leo thang và thúc đẩy việc thông qua một cải cách ngân sách lớn khác: Đạo luật Thực thi ngân sách 1990, sau này đã được gia hạn tới năm 2002.

Đạo luật Thực thi ngân sách năm 1990

Đạo luật Thực thi ngân sách (BEA) một lần nữa đã làm thay đổi những thủ tục tài chính của Quốc hội. Nó chuyển hướng chú ý của Quốc hội từ việc giảm thâm hụt ngân sách sang kiểm soát chi tiêu bằng cách đặt ra những giới hạn chi tiêu tối đa hết sức chặt chẽ cho ba hạng mục chương trình chi tiêu nhiệm ý - trong nước, quốc phòng và quốc tế - và bằng việc nghiêm cấm bất kỳ một sự chuyển dịch ngân sách nào giữa ba hạng mục trên. Lệnh cấm "bức tường lửa" này được thiết kế nhằm ngăn chặn việc Quốc hội cắt bớt từ các

chương trình chi tiêu quốc phòng để tài trợ cho các chương trình trong nước. Tuy nhiên, ba hạng mục này chẳng bao lâu đã sáp nhập vào thành một mục chi tiêu nhiệm ý, và tất cả các chương trình đều phải cạnh tranh với nhau để giành giật những đồng đôla hiếm hoi của liên bang. Đạo luật Thực thi ngân sách vẫn chứa đựng một mục tiêu tổng thể về thâm hụt và một thủ tục phong toả ngân sách chung, nhưng nó đã bãi bỏ nguy cơ về việc tự động cắt bỏ tài chính nếu như có những điều kiện nằm ngoài sự kiểm soát của Quốc hội (lạm phát, nền kinh tế suy thoái, hoặc những khoản tài trợ phát sinh do thiên tai hoặc khủng hoảng) đẩy thâm hụt lên cao.

Ngoài ra, Đạo luật Thực thi ngân sách đã đặt các vấn đề về thuế khoá và những chương trình được cấp phát dưới một thủ tục "cân bằng chi tiêu" mới. Việc gia tăng chi tiêu cho những chương trình được cấp phát hiện tại hoặc việc tài trợ cho những chương trình được cấp phát mới sẽ phải được bù đắp hoặc bằng việc cắt giảm chi tiêu trong các chương trình chi tiêu uỷ thác khác, hoặc bằng việc gia tăng thuế. Tăng hoặc giảm thuế phải được thực hiện theo cách cân bằng được thâm hụt. Đạo luật Thực thi ngân sách đã làm tốt nhiệm vụ kiểm soát những chương trình chi tiêu nhiệm ý của liên bang và làm giảm sự gia tăng của những chương trình được cấp phát.

Clinton và Quốc hội: Hồi một

Một động lực chính trị và tài chính mới đã xuất hiện cùng với việc phe Cộng hoà nắm quyền kiểm soát Quốc hội khoá 104. Những cuộc bầu cử tháng Mười một 1994 đã mang tới cho Hạ viện và Thượng viện đầy rẫy những "kẻ hiếu chiến trong lĩnh vực thâm hụt ngân sách" hăng hái với việc cắt giảm chi tiêu và cân bằng ngân sách trong vòng bảy năm. Như một người đã giải thích:

> Chấm dứt ba thập kỷ thâm hụt chi tiêu đã trở thành mục tiêu bao quát tổng thể của phe Cộng hoà, bởi vì bằng cách đó họ sẽ thực hiện được nốt những nguyện vọng còn lại của mình: xoá bỏ hàng chục chương trình chi tiêu trong nước; đảo ngược xu thế điều chỉnh của ngân sách; cắt giảm dần dần thuế trong mọi lĩnh vực; và khống chế sự tăng lên của các chương trình phúc lợi và chăm sóc y tế cho người nghèo, trẻ em và người cao tuổi.[42]

Vào ngày 6 tháng Mười hai 1995, Tổng thống Clinton đã phủ

quyết dự luật điều hoà ngân sách đầy tham vọng do phái Cộng hoà soạn thảo và đã được Quốc hội thông qua - đây là dự luật điều hoà ngân sách đầu tiên từ trước tới nay bị tổng thống phủ quyết. Như một phần trò chơi chính trị của mình để buộc Tổng thống Clinton phải đồng ý với kế hoạch cân bằng ngân sách trong vòng bảy năm, phái Cộng hoà đã sử dụng hai chiến lược "cứng rắn". Chiến lược đầu tiên là việc hai lần làm ngưng trệ hoạt động của chính phủ liên bang: trong sáu ngày vào tháng Mười một 1995 và trong gần một tháng từ giữa tháng Mười hai tới đầu tháng Một 1996. Phí tổn cho hai lần đóng cửa chính phủ này ước tính lên tới hơn 1,25 tỷ USD, phần lớn dùng để chi trả tiền lương chậm cho những công nhân viên chức của liên bang được nghỉ làm.[43] Quốc hội cuối cùng đã phải thông qua một số nghị quyết duy trì ngắn hạn để giữ cho chính phủ hoạt động. Chiến lược thứ hai là áp đặt những hạn chế đối với việc nâng cao mức nợ tối đa theo luật định. Mỗi chiến lược đều được thiết kế nhằm buộc tổng thống phải ủng hộ cho những cắt giảm lớn trong chi tiêu của chính phủ và kiểm soát chi tiêu được cấp phát. Tuy nhiên, không một chiến lược nào có hiệu quả cả.

Phái Cộng hoà trong Quốc hội tin rằng Clinton sẽ bị quy trách nhiệm về mọi khó khăn do việc đóng cửa chính phủ gây ra, điều sẽ xảy ra nếu như tổng thống phủ quyết các dự luật phân bổ và nghị quyết duy trì. Họ đã nhầm. Sau khi những cuộc thăm dò dư luận cho thấy công chúng đổ lỗi cho những người Cộng hoà trong việc làm ngưng trệ hoạt động của chính phủ, và với những sự rạn nứt xuất hiện trong hàng ngũ của mình, những nhà lãnh đạo Quốc hội thuộc Đảng Cộng hoà đã thay đổi phương thức đấu tranh của mình và bắt đầu lại các hoạt động của chính phủ.

Phái Cộng hoà trong Quốc hội cũng đe dọa sẽ ngăn chặn khả năng của chính phủ để vay thêm tiền. Tổng số nợ chưa trả (hiện nay là 5,6 nghìn tỷ USD) được phép theo quy định của luật pháp; mức nợ tối đa phải được nâng lên khi con số nợ đã đạt tới hạn định theo luật pháp. (Nợ quốc gia phản ánh thâm hụt hàng năm - thâm hụt giữa thu và chi - được tích luỹ từ năm 1789 tới nay). Sự thất bại trong việc nâng mức nợ tối đa sẽ dẫn tới việc không trả được nợ đúng kỳ hạn đối với những nghĩa vụ tài chính của chính phủ liên bang (ví dụ như lãi suất trên trái phiếu tiết kiệm Hoa Kỳ hoặc tín phiếu Ngân khố).

Tháng Mười một 1995, Quốc hội đã chuyển tới cho tổng thống một dự luật về nâng cao mức nợ tối đa, nhưng quy định trong dự luật đã hạn chế khả năng của Bộ trưởng Tài chính trong việc sử dụng các quỹ uỷ thác của liên bang để tránh việc không trả được nợ đúng thời hạn. Clinton đã phủ quyết dự luật này. Để đáp lại, Robert Rubin, lúc đó là Bộ trưởng Tài chính, đã áp dụng những hoạt động kế toán sáng tạo - vay tiền từ quỹ hưu trí của các viên chức liên bang - để tránh việc chính phủ liên bang không trả được nợ đúng kỳ hạn. Cũng giống như kế hoạch đóng cửa chính phủ của phái Cộng hoà, chiến lược về mức nợ trần đã thất bại trong việc đạt được thoả thuận với tổng thống về một kế hoạch dài hạn để cân bằng ngân sách. Vào ngày 29 tháng Tư 1996, mối bất hoà này cuối cùng đã kết thúc khi tổng thống ký phê chuẩn thành luật nghị quyết duy trì cuối cùng (trước đó đã có 14 phiên bản của nghị quyết này), tài trợ ngân sách cả năm cho các bộ ngành và các cơ quan lúc đó đang hoạt động trên cơ sở ngắn hạn với những khoản thay thế tạm thời.

Cuộc chiến ngân sách quyết liệt của Quốc hội khoá 104 phản ánh sự khác biệt căn bản trong chính sách giữa hai đảng và giữa vị tổng thống của Đảng Dân chủ với Quốc hội do phái Cộng hoà kiểm soát. Trong khi tìm kiếm những mục tiêu ngân sách của mình, phái Cộng hoà đã đương đầu với những chướng ngại khác: một giới cử tri xung đột nhau và một chính phủ bị chia rẽ. Thất bại trong việc đạt tới một thoả thuận về kế hoạch xóa bỏ thâm hụt vào năm dự kiến (và tuỳ ý) 2002 đã đặt Quốc hội khoá tiếp theo trong một vòng thảo luận về thu và chi mới. Liệu Nhà Trắng và các nhà lập pháp có thể đạt được những gì mà họ đã không thể đạt được kể từ năm 1969 - một ngân sách quốc gia cân bằng - hay không?

Clinton và Quốc hội: Hồi hai

Năm 1997, Quốc hội khoá 105 đã có một bước khởi đầu về lập pháp khá chậm chạp. Sau khi gần như mất quyền kiểm soát Quốc hội, phái Cộng hoà thiếu một chương trình nghị sự tập trung và Clinton tỏ ra không chắc chắn về việc làm thế nào để đối phó với đảng chiếm đa số trong khi vẫn dàn xếp được với các đồng minh Dân chủ của mình trong Quốc hội. Nhưng mặc dù có một bước khởi đầu không chắc chắn, cả hai bên đã đạt được một bước đột

phá về chính sách và tài chính - bước đột phá có thể được coi là thắng lợi cơ bản của Quốc hội khoá 105 và nhiệm kỳ hai của Tổng thống Clinton. Vào ngày 2 tháng Năm 1997, hai bên tuyên bố đã đạt được sự nhất trí to lớn về một kế hoạch chung nhằm cân bằng ngân sách vào năm 2002.[44]

Các học giả đã bàn luận rất nhiều về những mất mát và hy sinh mà việc cân bằng ngân sách đem lại, nhưng thoả thuận về ngân sách này đòi hỏi rất ít những thứ đó. Điều khiến cả hai bên ngồi lại với nhau là một dự báo kinh tế đầy lạc quan trong vòng 11 giờ đồng hồ do Văn phòng Ngân sách Quốc hội đưa ra. Nền kinh tế tăng trưởng nhanh đã tạo ra một khoản thặng dư lên tới 225 tỷ USD trong thu nhập. Món tiền từ trên trời rơi xuống này đã cho phép cả hai bên đạt được những mục tiêu tài chính của mình với rất ít khó khăn. Đối với Clinton, ông sẽ có nhiều tiền hơn để chi cho những chương trình trong nước. Còn đối với phe Cộng hoà, khoản thu nhập vượt trội này sẽ bù đắp cho những phí tổn từ các chương trình cắt giảm thuế của họ. Thật vậy, chính tăng trưởng kinh tế chứ không phải việc cắt giảm chi tiêu, tăng thuế hay sự kết hợp khác của những yếu tố trên là nguyên nhân chính giải thích việc tại sao cả hai bên đã đạt tới một thoả thuận về cân bằng ngân sách một cách tương đối dễ dàng. Cựu Bộ trưởng Bộ Lao động Robert Reich đã nhận xét: "Thực tế là có rất nhiều khoản thâm hụt ngân sách đã tự được giải quyết."[45]

Clinton và Quốc hội: Hồi bất ngờ

Khả năng có được một ngân sách cân bằng đã trở thành hiện thực sớm hơn mọi người tưởng. Cuối tháng Chín 1998, ngân sách quốc gia đã thặng dư 70 triệu USD. Thượng nghị sĩ Byrd đã vui mừng tuyên bố: "Cùng với việc kết thúc năm tài khoá 1998 là những tin tức đáng mong đợi nhất và hầu như không thể tin được, rằng lần đầu tiên kể từ năm 1969, ngân sách liên bang đã ở trong tình trạng thặng dư."[46] David Stockman, Giám đốc Văn phòng Quản lý và Ngân sách dưới thời Tổng thống Reagan, đã từng dự đoán rằng thâm hụt sẽ kéo dài mãi. Còn bây giờ các nhà dự báo kinh tế tiên đoán rằng thặng dư sẽ kéo dài mãi, với tổng số thặng dư ước tính lên tới 4,5 nghìn tỷ USD sau 15 năm tích luỹ.[47] Trong một buổi lễ kỷ niệm tại Nhà Trắng, Tổng thống Clinton đã tuyên

bố: Nước Mỹ đã đặt "dấu chấm hết cho ba thập kỷ thâm hụt ngân sách và khởi đầu một kỷ nguyên cân bằng ngân sách và thặng dư ngân sách mới. Nước Mỹ hiện nay đã có thể ra khỏi thời kỳ thâm hụt và bước vào thời kỳ thặng dư."[48]

Tại sao lại có sự dư thừa và buổi bình minh hiện hữu của kỷ nguyên thặng dư này? Có một số nhân tố quan trọng góp phần vào sự đảo ngược tài chính này. Thứ nhất, việc kết thúc chiến tranh lạnh đã dẫn tới sự cắt giảm chi tiêu quốc phòng và vì thế đã mang lại một khoản "lợi tức hoà bình" tích luỹ lên tới 1 nghìn tỷ USD.[49] Thứ hai, mặc dù có một vài khâu chưa phát triển mạnh, nhưng nền kinh tế Mỹ nhìn chung rất hùng mạnh và đang bước sang năm thứ chín tăng trưởng liên tục. Nhân tố này, kết hợp với một thị trường chứng khoán đang hưng thịnh, đã mang lại cho ngân khố liên bang hàng đống tiền thu được từ thuế và lợi nhuận từ các khoản đầu tư và mua bán tài sản của 1% số dân giàu nhất là chủ yếu. Thứ ba, Cục Dự trữ liên bang đã kiểm soát được lạm phát và lãi suất thông qua một chính sách tiền tệ hiệu quả thúc đẩy được tăng trưởng kinh tế. Thứ tư, những quyết định về ngân sách của tổng thống và Quốc hội, ví dụ như việc thông qua Đạo luật Thực thi ngân sách 1990 dưới thời chính quyền Bush và kế hoạch giảm thâm hụt năm 1993 của Clinton, đã khuyến khích hạn chế tài chính và dẫn tới tiết kiệm ngân sách. Cuối cùng, vận may và thời cơ đã góp phần tạo nên thắng lợi tổng hợp về tài chính này. "Hầu như tất cả những gì cần xảy ra đã xảy ra", đó chính là cách Robert Reischauer, cựu giám đốc Văn phòng Ngân sách Quốc hội, giải thích về bức tranh ngân sách không thâm hụt hiện nay.[50]

Tất nhiên, không phải tất cả mọi người đều tin rằng thời kỳ chính trị của sự thặng dư đã tới, hoặc nếu có như vậy, thì cũng không phải là nó sẽ kéo dài vô thời hạn. Một cuộc suy thoái kinh tế khác có thể xảy ra trong chốc lát. Những nhà dự báo kinh tế luôn thích đắm mình trong "viễn cảnh màu hồng", và những kế hoạch của họ thường không đáng tin cậy hoặc hoàn toàn sai lầm. Một cuộc khủng hoảng kinh tế quốc tế có thể phá hỏng những dự định tài chính lạc quan. Một cuộc chiến tranh kéo dài ở vùng Bancăng hoặc một nơi nào khác có thể làm tăng vọt chi tiêu quân sự và làm tiêu biến mọi khoản thặng dư ngân sách. Trên thực tế, một số nhà phân tích và lập pháp đã phủ nhận thẳng thừng sự tồn tại của tình

trạng thặng dư. Thượng nghị sĩ Hollings, đảng Dân chủ, bang Nam Carolina, khẳng định: "Sự thực ở đây là không có khoản thặng dư nào hết. Chúng ta tiếp tục vay mượn tiền từ các quỹ uỷ thác liên bang - chủ yếu là từ quỹ An sinh xã hội - để che giấu tình trạng thâm hụt ngân sách. Trong khi đó, nợ quốc gia vẫn tiếp tục tăng vọt."[51]

Hầu hết thặng dư được tạo ra từ thuế tính trên tổng tiền lương của các công nhân và ông chủ của họ được dành riêng để gửi trong quỹ uỷ thác An sinh xã hội. Tiền thuế đánh vào tổng số lương được gửi vào quỹ uỷ thác này nhiều hơn số tiền cần thiết để chi trả phúc lợi cho những người nghỉ hưu cao tuổi. Lúc đó, khoản "thặng dư" từ quỹ An sinh xã hội này sẽ được sử dụng để chi trả, hoặc để "che đậy", một phần thâm hụt trong ngân sách hoạt động của chính phủ. Điều kiện thuận lợi này được dự kiến sẽ kéo dài khoảng một thập kỷ nữa hoặc hơn cho tới tận khi 76 triệu người về hưu của thời kỳ "bùng nổ dân số" (những người sinh trong khoảng từ năm 1946 tới 1964) bắt đầu làm giảm thu nhập vượt trội của quỹ An sinh xã hội. Phải tới tận đầu những năm 2000, thu nhập chung của chính phủ (ví dụ như thuế thu nhập cá nhân và doanh nghiệp) mới đủ để trang trải cho những nghĩa vụ chi tiêu của chính phủ và mang lại thặng dư mà không phải dựa vào thu nhập vượt trội của quỹ An sinh xã hội. Nói cách khác, thặng dư có hai phần:

> Một phần được tạo ra từ thu nhập thặng dư của quỹ An sinh xã hội; còn phần kia, được biết đến như là thặng dư "trên ngân sách", sẽ bắt đầu được tích luỹ từ năm 2001, khi mà tổng số thu nhập (không tính đến quỹ An sinh xã hội) sẽ bắt đầu vượt quá số tiền được chi để tài trợ cho những chương trình khác còn lại của chính phủ.[52]

Cả hai đảng đều rất bận rộn lên các kế hoạch dựa trên giả thuyết không chắc chắn rằng số thu nhập thặng dư sẽ xuất hiện trong các số lượng đã được dự tính. Có hai khía cạnh quan trọng – chính trị - chính sách và thủ tục – đã che phủ "kỷ nguyên thặng dư" mới ở Washington.

Khía cạnh chính trị - chính sách. Trong vòng 25 năm, hầu hết mọi chính sách được tranh cãi ở Washington đều bị ảnh hưởng bởi những mối quan tâm về thâm hụt. Cựu trưởng nhóm phân tích kinh tế của Uỷ ban Ngân sách Hạ viện đã nói: "Tất cả các chính

sách của chúng ta trong nhiều năm đều bị định hướng bởi việc che giấu và làm giảm thâm hụt chứ không phải được định hướng bởi câu hỏi chính sách nào là đúng."[53] Mặt khác, chiến lược đồng thuận về cách xử lý thâm hụt ngân sách là rất rõ ràng: hãy giảm thâm hụt. Ngày nay, chưa có sự nhất trí chung nào về việc phải làm gì với thặng dư ngân sách dự kiến. Một số người muốn tiêu xài nó. Một số muốn trả lại nó cho các công dân dưới hình thức giảm thuế. Một số khác lại muốn tiết kiệm nó và trả dần cho khoản nợ quốc gia 5,6 nghìn tỷ USD. Một số khác nữa muốn có một biện pháp chung của cả ba giải pháp trên. Đời sống chính trị và hoạch định chính sách giai đoạn sau thâm hụt cũng sẽ khó khăn và gây tranh cãi như trong suốt những năm thâm hụt. Hạ nghị sĩ Gary A. Condit, Đảng Dân chủ, bang California, đã nhận xét: "Cho dù thặng dư có là bao nhiêu chăng nữa, nó cũng không đủ để làm những gì mà tất cả mọi người cùng muốn làm."[54]

Tổng thống Clinton ủng hộ việc dành phần lớn khoản tiền thặng dư dự kiến là 4,4 nghìn tỷ USD để thúc đẩy những chương trình xã hội lớn nhất và được công chúng ưa thích nhất của quốc gia - chương trình An sinh xã hội (62%) và chương trình Chăm sóc y tế (15%). Theo kế hoạch của ông, có khoảng 11% được phân bổ thêm cho các chương trình trong nước về quốc phòng, giáo dục và nghiên cứu, và số tiền còn lại được dùng để tạo dựng một tài khoản tiết kiệm hưu trí tự nguyện và được chính phủ hỗ trợ thêm để dành cho nhân dân. Kế hoạch của tổng thống bảo đảm rằng khoản tiền này sẽ được sử dụng để giảm nợ quốc gia theo những nguyên tắc về kế toán của chính phủ. Xét về mặt chính trị, việc thể hiện tính tiết kiệm này đã chuẩn bị nền tảng cơ sở cho sự chống đối khá quen thuộc của Clinton đối với những đề xuất cắt giảm thuế của phe Cộng hoà.[55]

Về phần mình, những người Cộng hoà trong Quốc hội cũng có những ý tưởng riêng về việc tiêu dùng số tiền thặng dư này như thế nào - những ý tưởng phản ánh nguyện vọng của đảng muốn hoàn thành những mục tiêu chính sách của mình và tự bảo vệ mình trước giới cử tri khỏi những lời buộc tội của phe Dân chủ rằng phe Cộng hoà đang "cướp bóc" tiền từ chương trình An sinh xã hội và Chăm sóc y tế để trả cho những chi phí do cắt giảm thuế. Đảng Cộng hoà nói rằng họ muốn tăng cường chi tiêu quốc phòng (đặc biệt khi

xem xét cuộc chiến tranh ở Kosovo năm 1999), thúc đẩy giáo dục (bằng cách giảm bớt vai trò của chính phủ liên bang và tăng cường sự kiểm soát từ địa phương và chính quyền bang), duy trì quỹ An sinh xã hội, và giảm thuế. Về chương trình An sinh xã hội, phái Cộng hoà đồng ý sử dụng hầu hết khoản tiền thặng dư để hỗ trợ cho chương trình này, nhưng họ dự định sẽ "vượt lên" kế hoạch của Clinton bằng cách tạo ra một "hộp khoá" - khoá chặt tất cả 100% thặng dư của chương trình An sinh xã hội, như vậy sẽ cấm được việc sử dụng tiền thặng dư này để tài trợ cho các hoạt động chung của chính phủ. "Chúng tôi sẽ khoá chặt từng đồng xu của thặng dư từ quỹ An sinh xã hội để dành cho các chương trình an sinh hưu trí", Chủ tịch Uỷ ban Ngân sách Hạ viện John R. Kasich, Đảng Cộng hoà, bang Ohio, đã tuyên bố như vậy.[56] Những người Cộng hoà cũng gợi ý những cách thức để "tư nhân hoá" chương trình An sinh xã hội, ví dụ như cho phép công nhân được có tài khoản riêng để đầu tư vào thị trường tài chính.

Về mặt thu nhập, kế hoạch của phe Cộng hoà nhằm làm lung lay chính phủ bằng việc cắt giảm thuế ở mức lớn (giảm 10% thuế thu nhập liên bang) không tạo ra được sự đồng tình của những người theo đảng hay sự ủng hộ lớn lao của công chúng. Một số đảng viên Cộng hoà lo ngại rằng kế hoạch cắt giảm 800 tỷ USD tiền thuế trong vòng 10 năm sẽ có thể được Hạ viện thông qua, nhưng Thượng viện thì không, và việc này sẽ dẫn tới hậu quả là phe Cộng hoà sẽ lại bị Đảng Dân chủ bôi nhọ rằng họ muốn làm lợi cho tầng lớp giàu có với việc cắt giảm thuế. Hơn nữa, các cuộc thăm dò đã cho thấy rằng khi được hỏi chính phủ nên làm gì với số tiền thặng dư, công chúng đã nói rằng "việc giảm thuế không hấp dẫn bằng việc tài trợ cho hệ thống An sinh xã hội, tăng cường giáo dục, hoặc giảm khoản tiền nợ quốc gia 5,6 nghìn tỷ USD."[57]

Cuối cùng, mối quan ngại về sự can thiệp lâu dài ở Kosovo đã làm chậm lại hoạt động lập pháp về kế hoạch cắt giảm thuế của Đảng Cộng hoà. Khả năng về một cuộc xung đột quân sự kéo dài thậm chí đã làm nổ ra cuộc tranh cãi về việc liệu có nên sử dụng chi tiêu quốc phòng thay cho cắt giảm thuế để làm "vấn đề đáng quan tâm trong những năm tới" của Đảng Cộng hoà hay không.[58] Khi thảo luận về việc tăng chi tiêu cho vấn đề Kosovo, lãnh đạo phe đa số Hạ viện, ông Dick Armey, Đảng Cộng hoà, bang Texas, đã nói:

"Cắt giảm thuế có thể sẽ ít quan trọng hơn so với lẽ ra phải như vậy."[59]

Các nhà lập pháp của cả hai đảng hiểu rõ những lợi ích trong bầu cử từ cuộc tranh cãi về thặng dư. Với những cuộc bầu cử năm 2000 làm nền tảng, họ thường xuyên chơi "một ván cờ chính trị với đảng kia, cố gắng phản công đối thủ" bằng cách chặn trước hoặc trung hoà những quan điểm được ưa chuộng nhất của đối thủ mình.[60] Đó chính là bản chất thực của khía cạnh chính trị - chính sách.

Khía cạnh thủ tục. Các nhà lập pháp đang đối diện với viễn cảnh thặng dư lớn, nhưng những quy định về ngân sách của họ được tạo ra nhằm giảm thâm hụt. Trừ phi những quy định về ngân sách được thay đổi, và phải có sự nhất trí trong Quốc hội để làm điều đó, những kế hoạch về chi tiêu và thuế của rất nhiều nhà lập pháp thường xung đột với những quy định ngân sách trói buộc họ về mặt tài chính. Nói một cách cụ thể hơn, hai quy định của Đạo luật Thực thi ngân sách năm 1997 - giới hạn chi tiêu và nguyên tắc cân bằng chi tiêu - đang làm thất bại những mục tiêu tài chính của các nhà lập pháp.

Chúng ta hãy xem xét vấn đề giới hạn chi tiêu. Quốc hội và tổng thống đã nhất trí áp đặt mức hạn định chặt chẽ về chi tiêu nhiệm ý như một cách thức để làm giảm chi tiêu và đem lại cân bằng ngân sách vào năm 2002. Những nhà phân bổ ở Thượng viện và Hạ viện, những người chịu trách nhiệm về ngân sách nhiệm ý, đã được quy định theo luật pháp một giới hạn tối đa là 536 tỷ UDS cho năm tài khoá 2000. (Đối với năm tài khoá 1996, chi tiêu nhiệm ý là 573 tỷ USD). Điều có ý nghĩa là ở đây giới hạn chi tiêu 536 tỷ USD "là quá chặt chẽ đến mức nó sẽ buộc Quốc hội phải cắt giảm bớt ít nhất là 9 tỷ USD so với mức chi tiêu hiện tại, và hơn 20 tỷ USD so với mức cần thiết để có thể duy trì được tất cả các chương trình, thậm chí tính cả lạm phát."[61] Tuy nhiên, đông đảo những nhà lập pháp, với hy vọng vào khoản thặng dư lớn, vẫn muốn tăng chi tiêu nhiệm ý cho quốc phòng và rất nhiều chương trình trong nước, ví dụ như giáo dục.

Trừ phi hạn mức chi tiêu được tăng lên hoặc có thêm nhiều thu nhập hơn (hoặc mức thu nhập được dự báo sẽ tăng lên thêm), các thành viên Quốc hội sẽ phải thực hiện những cắt giảm mạnh mẽ

trong chi cho các cơ quan và các dự án để không vượt quá hạn mức chi và có đủ tiền tài trợ cho các khoản gia tăng lớn tại những lĩnh vực chương trình khác mà rất nhiều nhà lập pháp hết lòng ủng hộ. Nói một cách ngắn gọn, các nhà lập pháp phải đương đầu với một tình trạng tiến thoái lưỡng nan với ngân sách bằng 0. Chủ tịch Uỷ ban Phân bổ ngân sách Thượng viện, ông Ted Stevens, Đảng Cộng hoà, bang Alaska, đã nhận xét: "Không một ai mong muốn giảm chi tiêu cho lĩnh vực ngoài quốc phòng, nhưng tất cả mọi người đều mong muốn tăng chi tiêu quốc phòng lên." Hạ nghị sĩ C.W. Bill Young, Đảng Cộng hoà, bang Florida, chủ tịch Uỷ ban Phân bổ ngân sách Hạ viện, thì diễn đạt theo cách khác: "Tôi có thể sống với hạn mức chi tiêu đó. Liệu 218 thành viên Hạ viện có thể sống được với hạn mức chi tiêu đó hay không?"[62] Nếu không được gia hạn thêm, hạn mức chi tiêu này được dự tính sẽ hết hạn vào năm 2002.

Một lựa chọn khác cho phép chi tiêu vượt quá hạn mức quy định là việc Quốc hội và tổng thống có thể tuyên bố khoản chi tiêu "khẩn cấp" đặc biệt - một tên gọi thường xuyên gây tranh cãi. Hạ nghị sĩ E. Clay Shaw Jr., Đảng Cộng hoà, bang Florida đã nói: "Trước đây nó thường được gọi là khoản chi ảo. Ngày nay người ta gọi nó là chi tiêu khẩn cấp."[63] Điều khoản ngân sách này (hay còn được gọi là "khe hở", theo như lời của một số nhà lập pháp) cho phép được chi trội thêm mà không cần phải tìm kiếm khoản bù đắp, hoặc giảm tài trợ hay khống chế, các chương trình chi tiêu nhiệm ý khác.[64] Tiền tài trợ cho cuộc không kích vào Nam Tư được coi là tiền chi tiêu khẩn cấp. Thượng nghị sĩ Stevens đã nói: "Nếu Tổng thống Hoa Kỳ nói rằng điều đó là khẩn cấp, ông ta sử dụng tiền tuỳ ý."[65] Khoản phân bổ khẩn cấp này hoặc sẽ làm giảm các khoản thặng dư hoặc sẽ làm tăng thêm thâm hụt.

Cũng giống như hạn mức chi tiêu, việc giảm thâm hụt cũng là trọng tâm của quy định về "cân đối chi tiêu", quy định có liên quan tới điều chỉnh thuế và các chương trình được cấp phát. Chúng ta hãy nhớ lại rằng tất cả các dự luật làm tăng thêm thâm hụt bằng cách giảm thuế hoặc tăng chi tiêu cho các chương trình được cấp phát phải được bù đắp bằng một khoản tăng thuế tương tự hoặc giảm các chương trình được cấp phát khác. "Chúng ta có thặng dư và nguyên tắc "cân đối chi tiêu" phải được cập nhật để phù hợp với tình hình hiện nay", Chủ tịch Uỷ ban Tài chính Thượng viện

William V. Roth Jr., Đảng Cộng hoà, bang Delaware, tuyên bố.[66] Điều đặc biệt gây phiền phức đối với các đảng viên Cộng hoà là nguyên tắc "cân đối chi tiêu" quy định rằng khoản cắt giảm trong các chương trình chi tiêu nhiệm ý không thể được dùng để bù đắp cho các khoản cắt giảm thuế. Họ nói rằng đây là một sự thiên vị, ưu tiên cho việc chi chứ không phải cho việc tiết kiệm tiền. Thượng nghị sĩ Sam Brownback, Đảng Cộng hoà, bang Kansas, lập luận rằng những quy tắc về ngân sách này cần được thay đổi để xoá bỏ những điều khoản quy định rằng "việc sử dụng khoản cắt giảm trong chi tiêu không cần thiết của chính phủ để bù đắp cho việc cắt giảm thuế là không hợp pháp... Chúng ta cần cho phép việc cắt giảm thuế được tính vào tổng số các chương trình bị xoá bỏ."[67] Tuy nhiên, thặng dư của các chương trình ngoài An sinh xã hội có thể được dùng để trang trải cho việc giảm thuế hay tăng các chương trình được cấp phát.

Trong cả hai đảng và ở cả hai viện của Quốc hội, luôn có sự chống đối nhau trong vấn đề thay đổi hạn mức chi tiêu và nguyên tắc "cân đối chi tiêu". Cuộc tranh luận chỉ xoay quanh vấn đề tầm quan trọng của việc duy trì kỷ luật tài chính. Rất nhiều người tin rằng thặng dư chỉ là tạm thời và sẽ nhanh chóng biến mất khi thế hệ những người ra đời trong thời kỳ bùng nổ dân số bắt đầu nghỉ hưu. Chi phí cho chăm sóc y tế đang leo thang, và những nhu cầu chi tiêu cho các chương trình khác cũng đang tăng lên. Thượng nghị sĩ Bob Kerrey, Đảng Dân chủ, bang Nebraska, nói: "Mọi người cần phải nhận thức được rằng chúng ta càng chi nhiều cho các chương trình được cấp phát thì sẽ càng có ít tiền để chi cho các chương trình giáo dục và đào tạo dành cho con em chúng ta, hay việc nghiên cứu và phát triển các loại thuốc đặc trị mới hoặc việc thám hiểm không gian."[68]

Kết luận

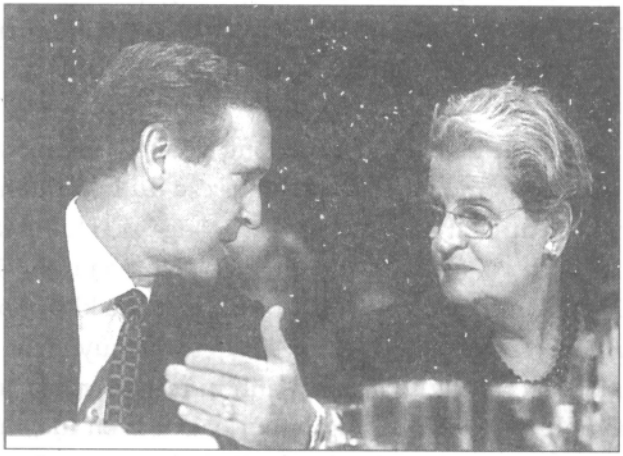
Thặng dư ngân sách mang lại cho các nhà lập pháp một thời gian nghỉ ngơi để cân nhắc lại những thủ tục nhằm bảo đảm tính thận trọng về mặt tài chính. "Sự ảm đạm" kéo dài của ngân sách quốc gia - chi phí cho các chương trình hưu trí và chăm sóc sức khỏe dành cho người về hưu cao tuổi đang leo thang - là mối quan

tâm chủ chốt. Những khoản chi tiêu này cần phải được đánh giá căn cứ vào nhu cầu đầu tư và những lựa chọn về thuế của các thế hệ tương lai.

Quá trình phân bổ ngân sách chắp vá của Quốc hội đã thúc đẩy sự gắn kết về mặt ngân sách giữa Thượng viện và Hạ viện và tăng cường khả năng tài chính của ngành lập pháp trong việc xem xét và giải quyết vấn đề ngân sách của tổng thống. (Trong những năm gần đây, ngân sách của tổng thống đã có xu hướng trở thành những công cụ đàm phán hơn là những tuyên bố vững chắc về các ưu tiên của quốc gia.)

Ngân sách quốc gia hàng năm không phải chỉ là một văn bản duy nhất mà bao gồm rất nhiều tài liệu - các dự luật phân bổ, dự luật thuế và các dự luật điều hoà - và khi tổng hợp chúng lại, ta sẽ có được kế hoạch về tài chính của quốc gia. Như hạ nghị sĩ David E. Price, Đảng Dân chủ, bang Bắc Carolina, một nhà khoa học chính trị đã từng nói: "Tình hình ngân sách sẽ tập trung quyền lực. Nó tác động tới mọi việc chúng ta làm: nó ảnh hưởng tới mọi sáng kiến khả thi, nó ảnh hưởng tới những người nắm quyền lực, nó quyết định những mối quan tâm của các nhà lãnh đạo đảng."[69]

Ngày nay, các nhà lập pháp đang bận tâm với thặng dư ngân sách dự kiến. Chúng có kéo dài không và nếu có, cần phải làm gì với chúng? Cai trị có nghĩa là lựa chọn. Như vậy, các quyết định trong tương lai về phân bổ ngân sách và các ưu tiên quốc gia chắc chắn sẽ phản ánh những giá trị, mục tiêu và những ưu tiên bắt nguồn từ sự đối đầu và hoà giải vốn là bản chất cố hữu trong hệ thống hoạch định chính sách đa nguyên của nước Mỹ.



Hai mặt của nền an ninh quốc gia. Bộ trưởng Quốc phòng William Cohen và Ngoại trưởng Madeleine K. Albright đang nhấn mạnh đến việc mở rộng NATO.

14

Quốc hội và các chính sách an ninh quốc gia

Bỏ phiếu đặt đất nước vào tình trạng chiến tranh là một quyết định quan trọng nhất mà một nhà lập pháp có thể đưa ra, và cuộc chiến tranh vùng Vịnh năm 1991 không phải là một ngoại lệ. Trong giai đoạn trước khi bỏ phiếu tại Quốc hội về vấn đề này, các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ phải đấu tranh để đưa ra quyết định và phải biện hộ cho quyết định của mình trước các đồng sự và giới cử tri. Trong khi cả nước đang dõi theo các cuộc tranh luận đầy hấp dẫn và kịch tính, những người thuộc phái diều hâu và bồ câu giải thích tại sao họ ủng hộ, hoặc phản đối, việc Tổng thống George Bush yêu cầu Quốc hội cho phép sử dụng vũ lực chống lại Tổng thống Irắc Saddam Hussein.

Ít nổi bật hơn là những nhà lập pháp còn đang do dự - "những người khổ sở" - theo như cách gọi của một quan sát viên. Quyết định của họ là nhiệm vụ cân bằng những sức ép mâu thuẫn nhau, từ tham vọng cá nhân và lòng trung thành với đảng cho tới những quan niệm đã tồn tại từ rất lâu về các vấn đề Trung Đông hay tính hiệu quả của việc sử dụng vũ lực so với các biện pháp trừng phạt kinh tế.

Một trong số những người khổ sở ấy là thượng nghị sĩ của bang Vermont, ông James M. Jeffords, một người Cộng hoà có quan điểm độc lập. Ông muốn ủng hộ tổng thống của mình, nhưng ông cũng biết rằng có tới 500 người đang tập trung bên ngoài văn phòng của ông ở Montpelier để phản đối chiến tranh. Lảng tránh các phóng viên, Al Gore - lúc đó đang là một thượng nghị sĩ Đảng Dân chủ của bang Tennessee - đã cân nhắc rất lâu xem liệu tính hiếu chiến của mình, một chủ đề chính trong nỗ lực tranh cử tổng thống thất bại vào năm 1988 của ông, có làm tổn hại tới những khát vọng về Nhà Trắng trong tương lai của ông hay không.[1]

Cả hai viện đều tán thành thông qua hành động quân sự - chiến dịch Bão táp sa mạc - trong cuộc bỏ phiếu lịch sử vào ngày 12 tháng

Một 1991. Số phiếu ở Hạ viện là 250 phiếu thuận, 183 phiếu chống; còn Thượng viện có một tỷ lệ sát sao hơn với 53 phiếu thuận và 47 phiếu chống. Cả Jeffords và Gore đều bỏ phiếu "thuận". Lá phiếu của Gore đã củng cố phẩm chất thân quân đội của ông và đã hỗ trợ ông khi Bill Clinton, ứng cử viên tổng thống Đảng Dân chủ (và là một người trốn quân dịch trong cuộc chiến tranh Việt Nam), tìm kiếm một ứng cử viên cho chức Phó tổng thống 18 tháng sau đó. Trớ trêu thay, các nghị sĩ có thể đã lo lắng một cách vô ích. Sáu tháng sau khi Quốc hội bỏ phiếu về cuộc chiến tranh vùng Vịnh, chỉ có 1/5 công chúng có thể nhớ được thượng nghị sĩ hoặc hạ nghị sĩ của họ đã ủng hộ hay phản đối việc sử dụng vũ lực.[2]

Những sự kiện này, được thừa nhận là kịch tính hơn hết thảy, chứa đựng những bài học quan trọng đối với việc hoạch định các chính sách an ninh quốc gia và đối ngoại của Hoa Kỳ. Quốc hội và tổng thống cùng chia sẻ những trách nhiệm này, giống như họ đã làm đối với các vấn đề đối nội và ngân sách. Theo Hiến pháp, Quốc hội có toàn quyền tham gia vào việc hoạch định chính sách đối ngoại và quốc phòng. Ngay cả những nhà điều hành tối cao quyết đoán nhất cũng có thể cảm thấy bị hạn chế bởi những nhà lập pháp năng động, hiểu biết và quyết đoán ở Quốc hội.

Các quyền hạn theo Hiến pháp

Hiến pháp là "một lời mời chào đấu tranh cho đặc quyền để chỉ đạo chính sách đối ngoại Mỹ."[3] Nói cách khác, các quyền hạn về quân sự và đối ngoại được phân chia như sau: "Trong khi tổng thống luôn luôn ở vị trí *đề xuất*, Thượng viện và Quốc hội thường ở một vị thế chuyên môn để ít nhất là *bác bỏ*".[4] Cuộc đấu tranh để phân định vai trò thích hợp của mỗi nhánh (hành pháp và lập pháp) trong việc định hình chính sách đối ngoại thường tập trung vào hai vấn đề lớn: tranh cãi về chính sách và tranh cãi về quá trình hoạch định chính sách.

Theo hiến pháp, các tổng thống thường có những quyền lực rất lớn. Họ xử lý những mối quan hệ thường ngày với các chính phủ nước ngoài, bổ nhiệm các đại sứ và phái viên tiếp đón những đại diện của các quốc gia khác, và thương lượng đàm phán về các hiệp ước và hiệp định. Khi được ký kết và phê chuẩn theo đúng thủ tục,

các hiệp ước sẽ trở thành luật pháp của quốc gia, nhưng không phải tất cả các hiệp ước do tổng thống ký kết đều được Thượng viện thông qua. Bởi vì các hiệp ước thường rất khó được phê chuẩn - việc này đòi hỏi phải có hai phần ba số phiếu thuận của Thượng viện - các tổng thống thường có xu hướng sử dụng những *hiệp định hành pháp* để đạt được thoả hiệp với các quốc gia khác. Mặc dù không được đề cập trong Hiến pháp, những hiệp định này cũng có tính ràng buộc và được sử dụng nhiều hơn gấp sáu lần so với các hiệp ước.

Sự lãnh đạo của tổng thống trong các hoạt động ngoại giao đã khiến cho một số nhà quan sát đi tới kết luận rằng các vấn đề đối ngoại là lĩnh vực độc quyền của tổng thống. Những người ủng hộ quyền lực tối cao của tổng thống trong lĩnh vực đối ngoại đã trích dẫn hai nguồn mang tính lịch sử. Một là tuyên bố của John Marshall vào năm 1800, trước khi ông trở thành chánh án Toà án tối cao: "Tổng thống là cơ quan duy nhất của quốc gia trong các quan hệ đối ngoại, và là đại diện duy nhất của quốc gia trước các quốc gia khác."[5] Nhưng chúng ta nên nhớ Marshall không nói rằng tổng thống một mình *hoạch định* chính sách đối ngoại; ông chỉ cho rằng tổng thống là người *thực thi* chính sách đối ngoại. Nó được phát biểu đồng thời.

Nguồn thứ hai là một tuyên bố sai lạc của thẩm phán George Sutherland trong vụ kiện giữa Hoa Kỳ và Tập đoàn xuất khẩu Curtiss-Wright (1936): việc lập pháp liên quan tới chính sách đối ngoại "thường phải phù hợp với tổng thống trong một chừng mực tuỳ ý và tự do, không lệ thuộc vào những hạn chế do luật pháp quy định - những sự tuỳ ý và tự do này là không thể được chấp nhận nếu chỉ liên quan tới những vấn đề đối nội."[6] Bởi vì quyết định này có liên quan tới việc thực thi một đạo luật của tổng thống, nên lời lẽ bao quát của Thẩm phán Sutherland đã đi xa đề, và chắc chắn nó không ủng hộ việc tổng thống độc quyền trong lĩnh vực đối ngoại. Điều có thể được nói đến nhiều nhất, như thẩm phán Robert Jackson sau này đã lưu ý trong vụ kiện giữa Công ty Youngstown Sheet và Tube với Sawyer (1952), là "tổng thống có thể hành động trong lĩnh vực đối ngoại mà không cần sự cho phép của Quốc hội, nhưng không có nghĩa là ông ta có thể hành động trái với một đạo luật của Quốc hội."[7]

Theo hiến pháp, Quốc hội cũng có rất nhiều quyền hạn, ví dụ

như quyền tuyên bố chiến tranh, điều chỉnh thương mại với nước ngoài, tăng cường và ủng hộ các hành động quân sự. Quyền hạn rõ ràng trong quan hệ quốc tế của tổng thống bao gồm quyền hành động với tư cách tổng chỉ huy, quyền đàm phán các hiệp ước và bổ nhiệm các đại sứ (quyền này được chia sẻ cùng với Thượng viện) và tiếp đón các đại sứ. Trong suốt lịch sử của nước Mỹ, các tổng thống không chỉ có những quyền này mà họ còn có rất nhiều quyền khác không được quy định trong hiến pháp. Cho dù được gọi là những *quyền hạn mặc nhiên, cố hữu* hay *khẩn cấp*, chúng đều được các tổng thống viện dẫn để thực thi các chính sách đối ngoại, một phần là bởi những lợi thế bẩm sinh của nhánh hành pháp. Như John Jay đã viết trong tạp chí *The Federalist*, số 64: tính thống nhất của cơ quan hành pháp, các nguồn thông tin đáng tin cậy và đầy đủ nhất, cùng với khả năng của nó trong việc giữ bí mật và giải quyết công việc nhanh gọn đã cho phép tổng thống có thể chịu trách nhiệm hàng ngày trong quan hệ với nước ngoài.[8] Tất nhiên, trong thời đại của Jay, Quốc hội không họp suốt cả năm, còn tổng thống luôn luôn sẵn sàng ra các quyết định.

Những lợi thế của tổng thống được đặc biệt chú trọng trong thời kỳ chiến tranh hay khủng hoảng. Việc điều hành các vấn đề một cách vụng về của cơ quan lập pháp trong cuộc chiến tranh cách mạng đã dẫn các nhà lập quốc tới chỗ đạt được một ngành hành pháp năng động, độc lập và thiết lập được vai trò của tổng thống là tổng chỉ huy tối cao. Bởi vì các cuộc chiến tranh và xung đột thường có xu hướng tập trung hoá quyền lực, quyền hạn của tổng thống thường lên tới đỉnh điểm trong suốt những cuộc xung đột vũ trang. Điều này là đúng trong suốt thời kỳ chiến tranh lạnh - giai đoạn đối đầu giữa Hoa Kỳ và Liên Xô - và trong các cuộc "chiến tranh nóng" được châm ngòi ở Triều Tiên (1950-1953) và Việt Nam (1965-1974). Trong suốt giai đoạn này, từ cuối những năm 1940 cho tới hết thập niên 1980, các tổng thống đã khai thác tối đa quyền hạn của họ với vai trò tổng chỉ huy - được củng cố thêm bởi vị thế của quốc gia như một kẻ lãnh đạo thế giới và bởi việc thiết lập một lực lượng quân sự và tình báo mà, theo như các chuẩn mực trong lịch sử, là quá thừa thãi trong một giai đoạn không có các cuộc chiến tranh được tuyên bố chính thức.

Sau khi tình trạng đối đầu chấm dứt, quyền hạn của tổng thống

có chiều hướng bị tiêu tan. Ví dụ, khi sự căng thẳng hai cực được giảm bớt sau khi Liên Xô tan rã vào năm 1991, khả năng của Tổng thống Mỹ trong việc huy động quốc gia trong những cam kết với nước ngoài đã bị tước bỏ.

Các loại hình chính sách đối ngoại và chính sách an ninh quốc gia

Chính sách đối ngoại là tổng hợp của tất cả các quyết định và hành động điều chỉnh các mối quan hệ của một quốc gia với các quốc gia khác. Những nhân tố chủ yếu trong chính sách đối ngoại là các *mục tiêu của quốc gia* cần đạt được và những *nguồn lực* để đạt được chúng. Nghệ thuật quản lý công việc nhà nước là nghệ thuật hình thành nên những mục tiêu thực tiễn và sắp xếp các nguồn lực thích hợp để đạt được chúng.

Xác định được các mục tiêu của quốc gia không phải là một vấn đề đơn giản. Rất nhiều cuộc tranh cãi lớn tại Quốc hội là về các mục tiêu chính sách đối ngoại khác nhau và thậm chí còn xung đột nhau - về mối quan hệ với các cường quốc thế giới trước đây như nước Anh và Pháp trong suốt những thập kỷ đầu tiên của nước Mỹ, về vấn đề thuế quan cao hay thấp, về chủ nghĩa bành trướng Mỹ và công nghiệp hoá ở nước ngoài, và về sự dính líu trong các cuộc chiến tranh ở nước ngoài. Trong số các nguồn lực của một quốc gia để đạt được các mục tiêu của mình có sức mạnh quân sự và tính sẵn sàng chiến đấu của quân đội (các chính sách an ninh quốc gia), nhưng những ưu thế khác (ví dụ như sức mạnh và hiệu suất của nền kinh tế) có thể còn quan trọng hơn.

Trong việc cân bằng các mục tiêu quốc gia với các nguồn lực quốc gia, các nhà hoạch định chính sách phải vận dụng một vài loại hình chính sách đối ngoại và chính sách an ninh quốc gia khác nhau. *Các chính sách cơ cấu* liên quan tới việc sử dụng các nguồn lực và nguồn nhân sự; *các chính sách chiến lược* thúc đẩy các lợi ích quốc gia về mặt quân sự hoặc ngoại giao; còn *các chính sách trong khủng hoảng* thì bảo vệ các lợi ích sống còn của quốc gia trước những nguy cơ cụ thể từ bên ngoài.

Các chính sách cơ cấu

Các chương trình quân sự và đối ngoại mỗi năm tạo công ăn việc làm cho hàng triệu người và tiêu tốn hàng tỷ đô la. Các quyết định về việc sử dụng nguồn lực lớn lao này được gọi là các *quyết định chính sách cơ cấu*. Ví dụ, chúng có thể là các quyết định về hệ thống vũ khí chuyên biệt, hợp đồng với những nhà cung cấp tư nhân, địa điểm đặt các căn cứ quân sự, bán vũ khí và hàng hoá thừa cho các quốc gia bên ngoài, và các chính sách thương mại có ảnh hưởng tới các ngành công nghiệp và công nhân trong nước. Việc hoạch định chính sách cơ cấu về các vấn đề đối ngoại và quốc phòng thực sự cũng giống như việc hoạch định chính sách phân phối trong lĩnh vực đối nội (xem Chương 13).

Các chính sách cơ cấu liên quan tới rất nhiều lợi ích chính trị khác nhau. Ví dụ như các dự án và căn cứ quốc phòng là mục tiêu theo đuổi của các hãng kinh doanh, các nghiệp đoàn lao động, các cộng đồng dân cư địa phương và các nghị sĩ của họ tại Quốc hội. Sức mạnh của Bộ Quốc phòng được tô đậm thêm bởi âm lượng lớn của những chính sách cơ cấu mà nó kiểm soát: nó là cơ quan tạo ra nhiều công ăn việc làm nhất trong toàn quốc và là đơn vị tiêu thụ hàng hoá và dịch vụ hào phóng nhất. Ngược lại, Bộ Ngoại giao chỉ đưa ra rất ít chính sách phân phối.

"Tổ hợp Công nghiệp - Quốc hội"

Vận động hành lang cho những dự án quân sự thường là công việc của các nghị sĩ Quốc hội, những người mà như chúng ta nhận thấy, đều được mong đợi sẽ đấu tranh cho lợi ích địa phương. Sự thôi thúc ở đây mang tính lưỡng đảng. Theo truyền thống lịch sử, những đảng viên Dân chủ miền Nam thường dựa vào những khoản chi tiêu cho quân sự để thúc đẩy những cộng đồng có nền kinh tế trì trệ của họ. Các đảng viên Cộng hoà, rất nhiều người trong số họ hiện nay đang đại diện cho những khu vực này, có xu hướng ủng hộ việc mở rộng quân sự đồng thời muốn các chương trình khác của liên bang bị cắt giảm bớt. Một ví dụ là các nhà lãnh đạo của Đảng Cộng hoà đã coi cuộc xung đột ở Kosovo vào năm 1999 như là bước mở đầu cho việc tăng cường ngân sách quân sự. Lãnh đạo phe thiểu số Hạ viện Dick Armey, Đảng Cộng hoà, bang

Texas, đã nói với các đồng sự của mình: "Clinton đã bòn rút ngân sách dành cho quốc phòng. Khi xem xét ngân sách dành cho cuộc chiến tranh ở Kosovo, chúng ta không thể phạm sai lầm là chỉ thay thế bom bằng bom và tên lửa bằng tên lửa. Chúng ta phải tiến hành những bước cấp bách để tăng cường khả năng quân sự của chúng ta một cách toàn diện trên mọi lĩnh vực."[9]

Không cần phải nói, các quan chức chuyên lo việc mua sắm ở Lầu Năm góc đã học được cách dự đoán những nhu cầu của Quốc hội trong việc lên kế hoạch và thiết kế các dự án. Người ta nói rằng hệ thống vũ khí hoàn hảo là hệ thống với các bộ phận được sản xuất ở tại mỗi quận của các nghị sĩ quốc hội trên khắp cả nước. Trên thực tế, rất nhiều vũ khí được làm thành từ các bộ phận phụ được sản xuất bởi rất nhiều nhà thầu phụ trên khắp đất nước. Máy bay F-22 được lắp ráp tại một nhà máy ở Georgia từ các bộ phận phụ được sản xuất tại 43 bang khác. Một quản lý nhà máy đã giải thích: "Điều có ý nghĩa đối với một công ty là công nghệ và việc làm."[10]

Ngay cả khi các nhà lập kế hoạch quân sự quyết định huỷ bỏ dần dần một loại vũ khí, họ cũng có thể chịu sức ép của các nhà lập pháp để duy trì sản xuất một số hạng mục. Kết quả có thể là rất lãng phí và tốn kém. Chúng ta hãy xem xét trường hợp của máy bay Osprey V-22, một loại máy bay có cánh quạt nghiêng; nó bay giống như một máy bay thông thường nhưng có thể cất cánh và hạ cánh giống như một máy bay trực thăng. Sau khi chi 1,3 tỷ đô la cho việc hoàn thiện loại máy bay này, Lầu Năm góc đã quyết định rằng việc duy trì nó (cùng với máy bay Tomcat F-14) là quá tốn kém trong thời đại cắt giảm ngân sách mạnh mẽ này. Nhưng máy bay Osprey và Tomcat vẫn còn. Một liên minh các hạ nghị sĩ của các vùng trong đó cả hai loại máy bay này được sản xuất - đặc biệt là từ bang Pennsylvania, Texas và New York - đã cùng cộng tác với các nhà thầu để giữ cho các dự án này tồn tại, thậm chí chống lại sự phản đối dai dẳng của các quan chức Lầu Năm góc.[11] Lawrence J.Korb, cựu trợ lý bộ trưởng Quốc phòng phụ trách về nhân lực đã nhận xét: "Khoản tiền của chính phủ chi cho quân sự này đã tiêu tốn của người dân Mỹ ít nhất là 10 tỷ USD mỗi năm, những thứ mà chúng ta không muốn, những thứ mà chúng ta không cần, nhưng chúng vẫn tồn tại để bảo vệ những quyền lợi bất di bất dịch."[12]

Sự phát triển và phân tán về mặt địa lý của các căn cứ quân sự

là một ví dụ khác về hoạch định chính sách quân sự phân phối. L. Mendel Rivers, có thời đã từng là chủ tịch Uỷ ban các lực lượng vũ trang của Hạ viện, đã giữ cho dòng ngân sách chi cho quốc phòng chảy về các căn cứ quân sự ở Charleston, Nam Carolina, và đã vận động dựa trên khẩu ngữ: "Rivers phân phối!". Gần đây hơn, lãnh đạo phe đa số Thượng viện Trent Lott đã miêu tả một hãng ở Pascagoula, Mississippi, luôn bận rộn với những đơn đặt hàng đóng tàu cho hải quân: "Đó là một trong những xưởng đóng tàu quan trọng nhất của đất nước, và nếu tôi không giúp đỡ thành phố quê hương tôi, xưởng đóng tàu này và các công nhân trong xưởng, tôi sẽ không xứng đáng được ở trong Quốc hội, có đúng không?"[13]

Trong kỷ nguyên hậu chiến tranh lạnh, Quốc hội đã cắt giảm chi tiêu cho quốc phòng và đấu tranh với vấn đề hết sức khó khăn về mặt chính trị là giảm bớt thay vì mở rộng các căn cứ quân sự. Năm 1988, Quốc hội đã thông qua một đạo luật được đưa ra nhằm tách biệt các quyết định về đóng cửa căn cứ quân sự khỏi áp lực trong quốc hội bằng cách giao phó chúng cho Uỷ ban đóng cửa và Tập hợp lại các căn cứ (BRAC) của cả hai đảng. Cơ quan này đã đưa ra một danh sách các căn cứ đang được dự định đóng cửa; để khiến cho những quyết định này khó có thể bị bãi bỏ, danh sách này phải được Quốc hội hoặc tổng thống chấp nhận hoặc phản đối toàn bộ.

Bốn vòng của BRAC (từ năm 1989 cho tới 1995) đã làm giảm bớt hoặc xoá bỏ khoảng 250 căn cứ quân sự. Mỗi vòng lại xuất hiện nhiều cuộc tranh cãi hơn so với vòng trước. Vòng thứ ba "giăng lưới rộng tới mức nó bao gồm cả các căn cứ quân sự tại những khu vực mà đại diện của chúng là một trong số những nhà cắt giảm ngân sách hăng hái nhất ở Quốc hội cũng như những người phê phán việc can thiệp vào các vấn đề quân sự."[14] Những áp lực chính trị rất căng thẳng: chủ tịch cuối cùng của uỷ ban, cựu thượng nghị sĩ Alan J.Dixon, Đảng Dân chủ, bang Illinois, đã được đón chào tại lối vào của căn cứ bởi những bậc cha mẹ ôm theo những đứa trẻ mà, theo như lời họ nói, sẽ chết đói nếu như căn cứ bị đóng cửa.[15] Các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ đến từ các khu vực bị ảnh hưởng đã đấu tranh chống lại danh sách đóng cửa và đã gần như thành công trong việc bác bỏ nó; tất cả mọi người dường như đều bớt căng thẳng khi cơ quan này đóng cửa vào năm 1995, sau khi đã thành công trong việc đóng cửa khoảng 100 căn cứ chính trong

nước và hơn 600 căn cứ quân sự ở nước ngoài.

Tuy nhiên, vấn đề đóng cửa các căn cứ quân sự lại nổi lên khi William Cohen, Bộ trưởng Bộ Quốc phòng, yêu cầu hai kỳ làm việc bổ sung của BRAC vào năm 1999 và 2001. "Tôi kịch liệt phản đối!", Joel Hefley, một thành viên thuộc Đảng Cộng hoà của Uỷ ban Các lực lượng vũ trang Hạ viện và là người luôn lớn tiếng phản đối các khoản chi mang tính đặc quyền đặc lợi dành cho các địa phương, đã thốt lên như vậy. Quận Colorado Springs của ông có rất nhiều căn cứ quân sự (một vài căn cứ trong số đó đã có từ rất lâu).[16] Sau đó, một đề xuất của Thượng viện yêu cầu một kỳ làm việc của BARC vào năm 2001 đã bị bác bỏ trong một cuộc bỏ phiếu hiếm hoi tại nghị trường về vấn đề này.

Các chính sách cơ cấu, cũng giống như những chính sách phân phối trong lĩnh vực đối nội, thường được đưa tới các tiểu ban của Quốc hội. Các nhà lập pháp đến từ các vùng có nhiều căn cứ quân sự lớn hoặc các nhà thầu khoán quốc phòng vận động hành lang tại các cơ quan hành pháp để họ tiếp tục ủng hộ việc duy trì các căn cứ quân sự, và các quyết định của các tiểu ban thường được đưa ra có cân nhắc tới những nhu cầu của địa phương. Nhắc tới các căn cứ quân sự, hạ nghị sĩ Tom Allen, Đảng Dân chủ, bang Maine, đã giải thích việc lợi ích của giới cử tri đã thu hút ông tham gia vào Uỷ ban Các lực lượng vũ trang khi ông mới trúng cử vào Hạ viện như thế nào: "Có đủ các công việc phụ thuộc (vào quốc phòng) đến mức tôi tin rằng sự có mặt khi những vấn đề này được thảo luận là rất quan trọng."[17] Hiếm khi những vấn đề này phải đưa ra nghị trường tại Hạ viện hay Thượng viện; các thành viên quan tâm luôn có thể tìm cách đạt tới các thoả hiệp về việc phân bổ các nguồn lực quốc phòng như thế nào tại các tiểu ban hoặc các uỷ ban.

Chính trị thương mại

Trong chính sách đối ngoại, lĩnh vực dễ thấy nhất đối với chính trị phân phối là hoạt động thương mại với nước ngoài. Kể từ Quốc hội khoá đầu tiên, quyền "điều chỉnh thương mại với nước ngoài" đã được sử dụng để bảo vệ và tăng cường vị thế cạnh tranh của hàng hoá và các ngành công nghiệp nội địa - từ bông, lúa mì, hàng dệt hay ô tô. Từ năm 1789 cho tới đầu những năm 1930, các đạo luật về thuế quan luôn được các chính đảng và các khu vực kinh tế

tranh cãi rất khốc liệt tại Quốc hội. Tuy nhiên, càng ngày Quốc hội càng giao phó các công việc cụ thể của quá trình đàm phán thương lượng thuế quan cho ngành hành pháp, đặc biệt là sau Đạo luật các Hiệp định Thương mại có đi có lại năm 1934. Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, thuế quan đã được giảm xuống rất nhiều khi các ngành công nghiệp Mỹ tìm cách mở rộng phạm vi thống trị của mình thông qua việc xuất khẩu đi khắp thế giới.

Thế nhưng chính trị của chủ nghĩa bảo hộ đã lại trỗi dậy vào thập kỷ 1970: rất nhiều ngành công nghiệp của Hoa Kỳ đã mất (hoặc hoang phí) lợi thế cạnh tranh của mình, sự mất cân đối trong thương mại gia tăng, và áp lực đòi bảo hộ các công ty trong nước - cùng với công ăn việc làm mà chúng tạo ra - tăng lên. Quốc hội bắt đầu nhấn mạnh với ngành hành pháp để thực thi các biện pháp "cứng rắn" với các đối thủ cạnh tranh nước ngoài và để bảo đảm mở cửa các thị trường cho hàng hoá của Mỹ.[18]

Quốc hội nhận thấy bản thân nó đang ở trong thế tiến thoái lưỡng nan. Đã giao phó phần lớn các quyết định chính sách thương mại cho ngành hành pháp trong bốn thập kỷ qua, các nhà lập pháp muốn quay lại lĩnh vực này bằng cách tác động tới các điều khoản thương mại cụ thể. Cùng lúc này, các thành viên cũng hiểu rằng các đối tác thương mại cần sự bảo đảm rằng các hiệp định của họ có thể được phê chuẩn toàn bộ một cách nhanh chóng. Đạo luật Thương mại năm 1974 đã giải quyết được tình trạng tiến thoái lưỡng nan này. Đạo luật phát biểu rằng các tổng thống phải chủ động trao đổi bàn bạc, thông tin và cần có sự tham gia của Quốc hội mỗi khi họ thương lượng các hiệp định thương mại. Những hiệp định này chỉ có hiệu lực sau khi một dự luật bổ sung được thông qua. Công việc lập pháp này có thể được thực hiện theo thủ tục "tiến hành nhanh", bao gồm những bước và hạn định theo yêu cầu, giới hạn các cuộc tranh luận, và cấm các sửa đổi. Sự tham gia của Quốc hội trong các quyết định chính sách thương mại tiếp tục với việc thông qua Luật toàn tập về Thương mại và Cạnh tranh năm 1988, việc này đã củng cố vai trò giám sát của Quốc hội đối với các hiệp định thương mại.[19]

Tất cả mọi loại hình lợi ích thương mại đều hiện diện tại Quốc hội. Với vai trò là đại diện cho cộng đồng các doanh nghiệp, những người Cộng hoà có xu hướng ủng hộ việc giảm các rào cản thương mại trong nước và tăng cường chúng đối với nước ngoài. Những

người Dân chủ đến từ các khu vực có nghiệp đoàn hoạt động mạnh lại lo lắng về tình trạng xuất khẩu lao động sang nước ngoài. Nhưng các vấn đề cần quan tâm khác trong chính sách đối ngoại có thể phá vỡ những xu hướng này. Vào cuối thập niên 1990, các cuộc tranh cãi về quy chế thương mại Trung-Mỹ đã chứng kiến các hạ nghị sĩ bị chia rẽ sâu sắc trên bình diện chính trị. Những người coi trọng kinh doanh lớn ủng hộ mối quan hệ thương mại bình thường do thị trường tiềm năng rộng lớn của Trung Quốc đối với hàng hoá của Mỹ. Những người tự do không hài lòng với vấn đề nhân quyền ở Trung Quốc thì liên kết với những người bảo thủ không chấp nhận chế độ cộng sản ở quốc gia này và buộc tội Trung Quốc đánh cắp những bí mật công nghệ của Mỹ.

Khi dự luật thực hiện Hiệp định Thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA) - một hiệp định gây rất nhiều tranh cãi - được chuyển tới Quốc hội vào cuối năm 1993, đã cần tới nỗ lực chung của cả hai đảng để thông qua dự luật này. Rất nhiều đảng viên Dân chủ đã phản đối hiệp định, trong đó có cả lãnh đạo phe đa số và trưởng nhóm kiểm tra Hạ viện. Tổng thống Clinton đã phát động một chiến dịch vận động quan hệ công chúng rộng lớn, công bố những lợi ích về tạo công ăn việc làm của dự luật, kêu gọi sự ủng hộ của các nhà lãnh đạo phe Cộng hoà, và cắt bỏ bớt các điều khoản để đáp ứng những ý kiến phản đối của cá nhân các nhà lập pháp. Cuối cùng, chỉ có 40% các đảng viên Dân chủ ủng hộ tổng thống, nhưng 102 lá phiếu của họ, cùng với 132 lá phiếu của các đảng viên Cộng hoà cũng đã đủ để được Hạ viện thông qua. Sau đó, NAFTA đã dễ dàng được Thượng viện thông qua.

Năm năm sau, nỗ lực của tổng thống nhằm khôi phục quyền "hành động nhanh" (vốn đã bị mất hiệu lực) đã thất bại. Những mối nghi ngờ của các đảng viên Dân chủ về thương mại tự do ngày càng tăng, cùng với việc rất nhiều nhà lập pháp phàn nàn rằng chính quyền đã thất bại trong việc thực hiện những chương trình nhằm làm giảm nhẹ những tác động của NAFTA đối với các nhà sản xuất và công nhân Mỹ. Cuối cùng, những nhà lãnh đạo đảng Cộng hoà đã quyết định rằng việc tiếp tục những nỗ lực của tổng thống là vô ích. Samuel R. Berger, cố vấn an ninh quốc gia của Tổng thống Clinton đã nói: "Thật vô cùng thất vọng. Không ai được nói cho biết khi họ được thuê rằng: 'Bạn có được việc làm là nhờ vào việc chúng

ta đang mở rộng quan hệ kinh doanh với Trung Quốc.'"[20]

Bất cứ khi nào các hãng và nhà sản xuất của Mỹ - từ những nông dân trồng lúa mì cho tới những nhà sản xuất máy bay - phải đương đầu với những vấn đề ở nước ngoài, các nhà lập pháp lại bị thúc ép để vận động nhằm đạt được những nhượng bộ trong thương mại với Uỷ ban Thương mại quốc tế hoặc Văn phòng đại diện Thương mại Mỹ. Trong vòng 13 tháng trước khi kết thúc những cuộc thương lượng về NAFTA, đại diện thương mại Mỹ Carla A. Hills đã tiến hành 40 cuộc tham khảo ý kiến với các nhà lập pháp và không dưới 199 cuộc gặp gỡ với các nhóm của Quốc hội, từ Uỷ ban Lộ trình và Phương tiện của Hạ viện cho tới Liên minh Đông Bắc - Trung Tây và Tổ hợp Dệt may của Thượng viện.[21] Đạo luật mà Quốc hội thông qua để thực thi NAFTA là tập hợp rất nhiều điều khoản với mục đích trung hoà các lợi ích khác biệt nhau. Nó bao gồm một chương trình tái đào tạo nghề trị giá 140 triệu USD để giúp những công nhân Mỹ bị mất việc làm do cạnh tranh với Mêhicô.[22]

Chính trị phân phối ngấm sâu vào rất nhiều chương trình đối ngoại và quốc phòng. Ví dụ, chương trình PL.480 phân bổ thặng dư trong nông nghiệp cho những quốc gia nghèo. Đạo luật này không chỉ phục vụ cho những mục đích nhân đạo mà còn nhằm tạo ra nơi tiêu thụ cho những sản phẩm nông nghiệp được trợ giá trong nước. Việc bán vũ khí cho các nước khác mang lại lợi nhuận cho Chính phủ Mỹ và các hãng tư nhân, đồng thời cũng đem lại cho Mỹ khả năng gây ảnh hưởng tới những vấn đề dân sự và quân sự ở mọi nơi trên toàn cầu.

Các chính sách chiến lược

Để bảo vệ lợi ích quốc gia, các nhà hoạch định chính sách thường hoạch định các chiến lược đối với các quốc gia khác. Các chính sách chiến lược liên quan tới mức chi tiêu cho các chương trình quốc phòng và đối ngoại; quy mô của toàn bộ lực lượng quân sự; sự phối hợp cơ bản giữa lực lượng quân sự và hệ thống vũ khí; việc bán vũ khí cho các cường quốc ngoại bang; mở rộng hoặc hạn chế thương mại; phân bổ viện trợ kinh tế, quân sự và kỹ thuật cho các nước đang phát triển; các nghĩa vụ theo hiệp ước với các quốc

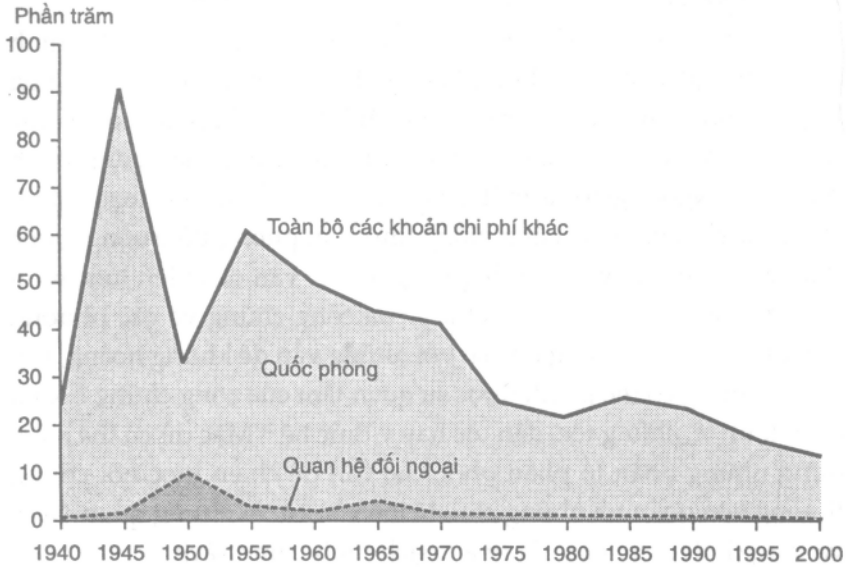
gia khác; phản ứng của Hoa Kỳ trước việc lạm dụng nhân quyền ở nước ngoài; và lập trường cơ bản của Mỹ đối với những cơ quan quốc tế như Liên hợp quốc (UN), Tổ chức Hiệp ước Bắc Đại Tây Dương (NATO), và các thiết chế tài chính của thế giới.

Các chính sách chiến lược bao gồm hầu hết những vấn đề chính sách đối ngoại cơ bản; chúng không chỉ dính dáng tới những nhà hoạch định chính sách tối cao của ngành hành pháp mà còn cả các uỷ ban của Quốc hội và các quan chức bậc trung của ngành hành pháp. Bộ Ngoại giao là một cơ quan chủ chốt trong hoạch định chính sách chiến lược, cũng giống như Văn phòng Bộ trưởng Quốc phòng và Hội đồng An ninh quốc gia. Các vấn đề chiến lược nhìn chung thường ít thu hút sự chú ý của công chúng và các phương tiện thông tin đại chúng hơn so với những vấn đề khủng hoảng; tuy nhiên, chúng có thể giành được sự quan tâm của công chúng ở khía cạnh kinh tế, chủng tộc, dân tộc hay ý thức hệ.[23] Mặc dù có thể chứa đựng những nhân tố phân phối, các vấn đề chiến lược nói chung thường liên quan tới những chủ đề lớn và cần tới những quan điểm và lòng tin lâu dài của các nhà hoạch định chính sách.

Quyền thiết lập ngân sách

Quyền chi tiêu đem lại cho Quốc hội lợi thế trong việc thiết lập các định mức chi tiêu tổng thể cho đối ngoại và quốc phòng. Trong khuôn khổ những giới hạn này, các thứ tự ưu tiên sẽ được đưa ra - giữa các lực lượng vũ trang, các hệ thống vũ khí, giữa nhân sự vũ trang với vũ khí quân sự, và giữa viện trợ kinh tế, văn hoá hay quân sự, chỉ có một số lựa chọn nhất định có thể được đưa ra. Tổng thống thực thi quyền lãnh đạo của mình bằng cách đưa ra một ngân sách hàng năm, vận động cho những ưu tiên của chính quyền, và đe doạ sử dụng quyền phủ quyết đối với những lựa chọn bị coi là không thể chấp nhận được. Tuy nhiên, hiện nay Quốc hội đã được quyền dự thảo các ngân sách của mình tới từng chi tiết nhỏ nhất. Và các dự luật phân bổ ngân sách cả gói với rất nhiều khoản mục thường gây áp lực đối với các tổng thống để tán thành kết quả của việc mặc cả lập pháp về chi tiêu. Để nhận được 95% ngân sách mà họ cần, các tổng thống có thể phải chịu chấp nhận 5% mà họ phản đối. Một ví dụ là để hỗ trợ cho việc triển khai lực lượng gìn giữ hoà bình của quân đội Hoa Kỳ tại Bôsnia (1995) và Kosovo (1999), Tổng thống

Biểu đồ 14-1 **Tỷ lệ chi phí dành cho quốc phòng và đối ngoại trong tổng số ngân sách, 1940-2000**



Nguồn: Văn phòng quản lý và ngân sách, *Ngân sách của chính phủ Mỹ, năm tài khóa 1998, Những số liệu ngân sách trong lịch sử*, tr.19-20.

Ghi chú: Số liệu trên là các khoản chi tiêu trong năm tài khóa, theo những tài liệu thống kê gần đây về việc xử lý ngânsách cho các danh mục trên. Tổng ngân sách tính bằng tỷ đô la là 9,5 năm 1940, 42,6 năm 1950, 92,2 năm 1960, 195,6 năm 1970, 590,9 năm 1980, 1.253,2 năm 1990 và 1.814,4 năm 2000.

Clinton đã buộc phải ký vào các dự luật chi tiêu quân sự bao gồm cả những dự án mà ông và bộ trưởng quốc phòng của ông đã phản đối.

Quốc phòng tiêu tốn một tỷ lệ đáng kể kinh phí của liên bang; ngân sách dành cho các vấn đề quốc tế chỉ thể hiện một khoản chi tiêu tương đối nhỏ (xem Biểu đồ 14-1). Trường hợp ngoại lệ đáng chú ý nhất là trong những năm ngay sau Chiến tranh thế giới thứ hai, 1947-1951, khi các chương trình tái thiết châu Âu và Nhật Bản bị tàn phá nặng nề trong chiến tranh chiếm tới 16% chi tiêu hàng năm của Hoa Kỳ. Trong những năm gần đây, những khoản chi như vậy - cho các hoạt động của Bộ Ngoại giao, các công việc ngoại giao

và viện trợ nước ngoài - chỉ chiếm ít hơn 1% tổng chi tiêu. (Các cuộc thăm dò ý kiến cho thấy công chúng ước tính các khoản chi viện trợ nước ngoài rất cao, chiếm tới 1/3 trong số 1% tổng ngân sách liên bang.)

Quốc hội phản ứng lại đối với cả những mức độ căng thẳng nhận thức được của tình hình quốc tế lẫn tâm trạng của công chúng, biến chuyển từ việc mong muốn có "trạng thái sẵn sàng" tới việc yêu cầu cắt giảm chi tiêu. Quốc hội trong những năm 1990 đã thất bại bởi những mục tiêu mâu thuẫn nhau. Một mặt, sự kết thúc chiến tranh lạnh làm dấy lên hy vọng rằng "lợi nhuận hoà bình" đáng kể có thể sẽ được chuyển từ lĩnh vực quân sự sang những nhu cầu trong nước đang thiếu ngân sách. Mặt khác, việc cắt giảm quy mô của lực lượng quân sự là không có lợi về cả mặt chính trị lẫn quân sự. Bên cạnh đó, quân đội có thể được triển khai trong rất nhiều nhiệm vụ hữu ích về mặt chính trị, từ việc bảo đảm an ninh trong Thế vận hội Atlanta 1996 tới nhiệm vụ cứu trợ và gìn giữ hoà bình và các hoạt động quân sự có thể thấy rõ tại những nơi như Bôsnia và Kosovo. Như vậy, ngân sách quốc phòng giai đoạn hậu chiến tranh lạnh sẽ giảm xuống ít đột ngột hơn so với xu hướng cắt giảm của những năm sau Chiến tranh thế giới thứ hai.

Một tiêu chuẩn đánh giá khác của các ưu tiên quốc phòng là quy mô của lực lượng quân sự được Quốc hội thông qua. Trong suốt thập kỷ đầu tiên khi nước Mỹ mới được thành lập, quân đội chỉ có khoảng 4.000 người. Trong phần lớn các giai đoạn của lịch sử dân tộc (có nghĩa là cho tới tận Chiến tranh thế giới thứ hai), Quốc hội chỉ cho phép quân đội thường trực trong thời bình tăng lên bằng, hoặc nhanh hơn một chút, so với mức tăng dân số chung. Mô hình này là hàng loạt các cuộc tổng động viên trong thời kỳ chiến tranh được tiếp nối bằng trạng thái ổn định còn cao hơn sau khi các cuộc chiến tranh kết thúc. Như Christopher J. Deering đã ghi nhận, "việc giải ngũ quân đội là không thể tránh khỏi sau khi các cuộc xung đột kết thúc, nhưng hầu như chẳng bao giờ diễn ra trong thời kỳ trước chiến tranh."[24] Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, gánh nặng toàn cầu đối với nước Mỹ đã làm tiêu tan mô hình này, dẫn đến một lực lượng quân đội trong thời bình lớn hơn rất nhiều so với tại bất kỳ thời điểm nào trước đó. Lực lượng quân đội thường trực hiện nay là vào khoảng 1,3 triệu nam nữ quân nhân, đã giảm xuống so

với con số 2 triệu người trong những năm Tổng thống Reagan cầm quyền và dự định sẽ giảm hơn nữa sau năm 2000. Quy mô của lực lượng quân sự đặt ra những vấn đề cơ bản về chiến lược, ví dụ như các nhà hoạch định chiến lược quân sự dự kiến có bao nhiêu cuộc xung đột và những xung đột đó thuộc loại nào.[25]

Các hoạt động quan hệ quốc tế cũng phát triển về quy mô và tầm quan trọng khi vai trò lãnh đạo thế giới của nước Mỹ được củng cố sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Trước đó, hoạt động đối ngoại của quốc gia chỉ đòi hỏi một ngân sách tương đối nhỏ bé. Tình hình này đã thay đổi hết sức mạnh mẽ sau năm 1945, khi Hoa Kỳ trở thành nhà cung cấp chủ yếu viện trợ kinh tế, quân sự và kỹ thuật trên khắp thế giới.

Theo như phân tích cuối cùng, không một chương trình đối ngoại hay quân sự nào có thể được duy trì trừ phi được Quốc hội ủng hộ và cấp tiền. Các tổng thống có thể tiến hành một hoạt động nào đó trong một thời gian bằng cách sử dụng ngân sách và nguồn cung cấp hiện có, giống như Lyndon Johnson đã làm vào giai đoạn đầu trong vấn đề Việt Nam, nhưng sớm muộn gì họ cũng phải đề nghị Quốc hội cấp ngân sách. Vai trò của Hoa Kỳ ở miền Nam Việt Nam đã chấm dứt, khá muộn màn, khi Quốc hội từ chối cấp ngân sách viện trợ khẩn cấp. Rất nhiều cuộc xung đột của chính quyền Reagan với Quốc hội đều là các cuộc tranh cãi về vấn đề cấp ngân sách - ví dụ như viện trợ cho lực lượng "những chiến binh cho tự do" chống cộng sản tại Nicaragoa và Ănggôla và bán vũ khí cho Arập Xêút và Gioócđani. Những yêu cầu của Clinton về ngân sách tài trợ đặc biệt cho các chiến dịch ở Bosnia và Kosovo đã được chấp thuận, nhưng chỉ sau khi Quốc hội đã thêm vào những ưu tiên chi của riêng mình.

Sự lệ thuộc của các chính sách quốc phòng và đối ngoại vào nguồn lực kinh tế đã nâng cao lợi thế của Quốc hội. Điều này cũng khiến cho vai trò của Hạ viện trở nên bình đẳng so với Thượng viện. Do Hạ viện thường là nơi khởi thảo các đạo luật về thuế và ngân sách, các uỷ ban chủ chốt của nó - đặc biệt là Tiểu ban Lộ trình và Phương tiện và Tiểu ban Phân bổ ngân sách cho các hoạt động đối ngoại và an ninh quốc gia - thường đưa ra những đặc điểm chương trình cụ thể và số lượng tiền. Thượng viện đóng vai trò như một toà phúc thẩm, phê chuẩn hoặc sửa đổi các dự luật do các uỷ ban của Hạ viện đưa ra.

Quyền ký kết hiệp ước

Hiến pháp khiến cho Quốc hội trở thành một đồng sự chính thức của tổng thống trong một loại hình chính sách chiến lược: các hiệp ước với các cường quốc bên ngoài. Mặc dầu được tổng thống đề xuất, các hiệp ước được đưa ra "do và với sự cố vấn và đồng tình của Thượng viện." Sự đồng tình của Thượng viện được hiểu là sự tán thành của 2/3 số thượng nghị sĩ có mặt và tham gia bỏ phiếu.

Quốc hội có thể có hoặc không được tổng thống xin ý kiến riêng khi thương lượng các hiệp ước hoặc hiệp định hành pháp. Để tránh tình trạng bị bẽ mặt giống như Tổng thống Woodrow Wilson khi Thượng viện phản đối hiệp ước Versailles sau Chiến tranh thế giới thứ nhất, các nhà lãnh đạo cấp cao của ngành hành pháp hiện nay thường thông tin cho các thượng nghị sĩ chủ chốt trong quá trình thương lượng đàm phán.

Hiệp ước Vũ khí hoá học, được thương lượng và ký kết trong giai đoạn Tổng thống George Bush nắm quyền và được 161 quốc gia ký tham gia, tiêu biểu cho vai trò tích cực của Thượng viện trong việc phê chuẩn. Mặc dầu hiệp ước này được sự ủng hộ to lớn của cả hai đảng, một nhóm những người thuộc phe diều hâu đã lập luận rằng hiệp ước này đầy những khe hở và sẽ không thể ngăn cản được những "quốc gia bất hảo" như Irắc hay Libi trong việc chế tạo và sử dụng vũ khí hoá học. Ngay một việc đơn giản là đưa được dự luật ra trước nghị trường của Thượng viện cũng đòi hỏi những cuộc thương lượng bí mật với kẻ thù không đội trời chung của nó là Chủ tịch Uỷ ban Quan hệ đối ngoại, ông Jesse Helms, Đảng Cộng hoà, bang Bắc Carolina. Các cuộc đàm phán do Ngoại trưởng Madeleine K. Albright dẫn đầu và do lãnh đạo phe đa số Trent Lott làm trung gian. Chính quyền không chỉ nhất trí với 28 điều khoản theo như yêu cầu của phe bảo thủ mà còn có những nhượng bộ lớn - bao gồm việc tái tổ chức Bộ Ngoại giao, cải tổ Liên hợp quốc, và đệ trình các hiệp ước kiểm soát vũ khí lên Thượng viện - điều này có thể củng cố vai trò của Lott và Helms trong các cuộc thương lượng trong tương lai. Trong suốt cuộc tranh luận tại nghị trường, Tổng thống Clinton và các trợ lý của ông đã liên lạc trên điện thoại, bày tỏ sự ủng hộ của mình đối với các đảng viên Cộng hoà có tiếng tăm như vị tướng đã nghỉ hưu

Colin Powell và cựu thượng nghị sĩ Bob Dole, và vào phút chót đã gửi một lá thư cho Lott cam kết rằng sẽ rút khỏi hiệp ước nếu nó ảnh hưởng tới lợi ích của Hoa Kỳ dưới mọi hình thức. Cuộc tấn công nhiều bên lên tới đỉnh cao khi Lott có đủ số đảng viên Cộng hoà đa nghi tán thành để phê chuẩn hiệp ước vào tháng Tư 1997. Năm ngày sau, hiệp ước này có hiệu lực.[26]

Mặc dầu Thượng viện có thể phản đối hoàn toàn một hiệp ước, nhưng hiếm khi nó làm như vậy. Kể từ năm 1789 đến nay, Thượng viện mới chỉ bác bỏ 19 hiệp ước. Một nghiên cứu cho thấy rằng Thượng viện đã thông qua mà không có sửa đổi gì 944 hiệp ước, hay là 69% các hiệp ước được đệ trình lên Thượng viện.[27] Đối với số còn lại, Thượng viện thêm vào hiệp ước những điều khoản bảo lưu, sửa đổi nó, hoặc đơn giản là huỷ bỏ các hoạt động. Sau khi hiệp ước về vũ khí hoá học được thông qua, gần 50 hiệp ước khác do rất nhiều tổng thống khác nhau đàm phán và ký kết đã phải chờ đợi vô vọng mà không được Thượng viện thông qua, bao gồm cả những hiệp định liên quan tới vấn đề đại dương, quyền của trẻ em và phụ nữ, sự ấm lên của nhiệt độ toàn cầu và tính đa dạng sinh học.[28]

Khó khăn trong việc giành được 2/3 số phiếu của Thượng viện đã dẫn các tổng thống tới việc ngày càng dựa vào các hiệp định hành pháp - các hiệp định quốc tế mà sẽ không phải đệ trình lên Thượng viện để xin ý kiến và sự chấp thuận. Trong số gần 13.000 hiệp định quốc tế của Hoa Kỳ được ký kết từ năm 1946 tới 1992, có hơn 12.000 hiệp định là các hiệp định hành pháp.[29] (Các hiệp định hành pháp có hiệu lực theo luật quốc tế; luật này coi một "hiệp ước" cũng giống như bất kỳ một thoả thuận nào có tính chất ràng buộc giữa các quốc gia.) Hầu hết các hiệp định hành pháp đều có hình thức như các hiệp định hành pháp - lập pháp: chúng được soạn thảo theo một số hình thức nào đó của thẩm quyền lập pháp, và rất nhiều hiệp định sau đó được Quốc hội thông qua. Theo như Đạo luật Case-Zablocki năm 1972, bản sao của tất cả các hiệp định hành pháp đều phải được chuyển tới Quốc hội trong vòng 60 ngày sau khi hiệp định có hiệu lực. Đôi khi, cũng có ý kiến đề xuất về một điều khoản sửa đổi thuộc hiến pháp đòi hỏi sự phê chuẩn của Thượng viện đối với các hiệp định hành pháp.

Các quyền hoạch định chính sách khác của Quốc hội

Bên cạnh việc kiểm soát chi tiêu, Quốc hội còn sử dụng hàng loạt các kỹ xảo nhằm định hình hoặc ảnh hưởng tới các chính sách chiến lược. Đôi khi những kỹ xảo này được sử dụng để hỗ trợ cho những sáng kiến của tổng thống; tuy nhiên, thường thì Quốc hội tự mình thực hiện và buộc tổng thống phải phản ứng. Những công cụ thường được dùng trong vai trò lãnh đạo quá trình hoạch định chính sách của Quốc hội là (1) cố vấn không chính thức, (2) thúc đẩy lập pháp thông qua các nghị quyết hoặc các tuyên bố chính sách không bắt buộc, (3) giám sát chính sách, (4) các chỉ thị hoặc giới hạn lập pháp, (5) những thay đổi cơ cấu hoặc thủ tục và (6) việc "bắt giữ con tin."[30]

Các nhà lãnh đạo và các thành viên chủ chốt trong Quốc hội thường đều đặn cung cấp cho tổng thống và các quan chức khác của ngành hành pháp những *lời khuyên không chính thức*. Đôi khi, sự cố vấn này có ảnh hưởng quyết định. Vào năm 1954, Tổng thống Dwight D. Eisenhower đã quyết định không can thiệp quân sự vào bán đảo Đông Dương (Việt Nam) sau cuộc gặp gỡ giữa Ngoại trưởng John Foster Dulles và một nhóm nhỏ các nhà lãnh đạo Quốc hội thuộc cả hai đảng. Các nhà lãnh đạo đã nhất trí từ chối không bảo trợ cho một nghị quyết ủng hộ can thiệp vào Đông Dương trừ phi các quốc gia khác bày tỏ thái độ ủng hộ của họ đối với hành động quân sự. Thiếu sự bảo đảm từ Quốc hội và các đồng minh bên ngoài, Eisenhower đã quyết định không can thiệp.[31]

Quốc hội tiến hành *thúc đẩy lập pháp* bằng việc thông qua các nghị quyết không ràng buộc nêu lên các quan điểm hoặc cố vấn về chính sách đối ngoại. Những khoá Quốc hội gần đây trung bình đã thông qua hơn 50 nghị quyết đơn giản hoặc đồng thuận không có tính chất ràng buộc hoặc cưỡng ép thi hành về mặt pháp lý. Những tuyên bố chính thức này có thể ủng hộ cho ngành hành pháp, thúc đẩy một số chính sách nào đó, hoặc báo hiệu sự bảo đảm hay cảnh cáo đối với các quốc gia khác. Đôi khi các nghị quyết không có tính ràng buộc đưa ra những ý tưởng chính sách hoàn toàn mới; còn thường thì chúng chỉ có tính hình thức. Cả hai hình thức này đều xuất hiện trong nghị quyết của Hạ viện về ủng hộ triển khai quân đội trong cuộc khủng hoảng Kosovo năm 1999. Nghị quyết này -

được 174 nghị sĩ Đảng Dân chủ, 44 nghị sĩ Đảng Cộng hoà và một nghị sĩ độc lập ủng hộ - đã cho phép tổng thống được triển khai quân đội cùng với lực lượng gìn giữ hoà bình của NATO, nhưng nó cũng buộc tổng thống phải giải thích trước Quốc hội về "chiến lược thoát ra" khỏi khu vực này và phải bảo đảm rằng quân đội Hoa Kỳ sẽ chỉ thi hành mệnh lệnh của các tư lệnh quân đội Hoa Kỳ.[32]

Quốc hội định hình chính sách đối ngoại thông qua việc *giám sát* hoạt động của ngành hành pháp. Các cuộc điều trần và điều tra thường tập trung vào các vấn đề chính sách đối ngoại. Các cuộc điều trần của Uỷ ban Quan hệ đối ngoại Thượng viện được bắt đầu từ 1966 đã làm tăng mối nghi ngờ của công chúng đối với cuộc chiến tranh Việt Nam. Các cuộc điều trần định kỳ về việc uỷ quyền và tài trợ cho các chương trình của Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng đã mang lại cho các nhà lập pháp cơ hội bày tỏ những mối quan tâm của mình, dù lớn hay nhỏ. Một biện pháp giám sát khác là bằng cách yêu cầu một số quyết định hoặc hiệp định quốc tế phải được đệ trình lên Quốc hội trước khi được đưa vào thực hiện. Hoặc Quốc hội và các uỷ ban của nó có thể yêu cầu ngành hành pháp đưa ra các báo cáo "cung cấp không chỉ các thông tin cho việc giám sát mà còn cả các thông tin về cách thức tiến hành hoạt động."[33] Có khoảng 600 yêu cầu báo cáo về chính sách đối ngoại đã được nêu ra trong các đạo luật gần đây.

Quốc hội đôi khi hoạch định chính sách đối ngoại bằng các *chỉ thị lập pháp* - để đưa ra các chương trình mới, uỷ quyền cho một số hoạt động, hoặc đưa ra đường lối chỉ đạo. Một đạo luật hết sức quan trọng của kỷ nguyên chiến tranh lạnh là luật sửa đổi Jackson - Vanik đối với Đạo luật Thương mại năm 1974 (lấy theo tên của thượng nghị sĩ Henry M. "Scoop" Jackson, đảng Dân chủ, bang Washington và hạ nghị sĩ Charles Vanik, Đảng Dân chủ, bang Ohio). Bị thúc đẩy bởi những mối quan ngại xung quanh cách đối xử của Liên Xô với thiểu số người Do Thái trên đất nước này, luật sửa đổi đã không cho phép chính phủ dành các khoản tín dụng và quy chế tối huệ quốc trong thương mại cho bất kỳ quốc gia cộng sản nào hạn chế việc di cư tự do của công dân nước mình.

Các quy chế chính sách đối ngoại có thể bao gồm cả những *hạn chế lập pháp* công khai - đây có lẽ là vũ khí lợi hại nhất của Quốc hội. Các hạn chế lập pháp này thường được đưa kèm trong các dự

luật phân bổ hoặc chuẩn chi ngân sách mà tổng thống thường không phủ quyết. Một ví dụ là trong suốt những năm Tổng thống Reagan cầm quyền, Quốc hội đã thông qua rất nhiều đạo luật hạn chế viện trợ quân sự cho các nước Trung Mỹ. Đáng nhớ nhất là "luật sửa đổi Boland" (lấy theo tên của Chủ tịch Uỷ ban Tình báo Hạ viện Edward Boland, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts) - luật này đã được gắn kèm vào rất nhiều dự luật được đưa ra sau năm 1982 nhằm cấm viện trợ không vì mục đích nhân đạo cho lực lượng quân phiến loạn ở Nicaragoa. Trong vụ bê bối Iran năm 1987, Tổng thống Reagan và các nhân viên Hội đồng An ninh quốc gia của ông đã bị buộc tội vi phạm điều khoản cấm này.

Ngay cả nguy cơ thông qua các đạo luật cũng có thể đem lại những kết quả như mong muốn. Không hài lòng với chính sách "cam kết xây dựng" của chính quyền Reagan đối với chủ nghĩa apácthai ở Nam Phi (một hình thức phân biệt chủng tộc hết sức tàn bạo), một liên minh ủng hộ quyền dân sự ở Quốc hội đã đe doạ sẽ thông qua một đạo luật cấm vận về kinh tế và các lĩnh vực khác. Vào năm 1985, ngay trước khi một dự luật về cấm vận chuẩn bị được thông qua, Tổng thống Reagan đã đưa ra một mệnh lệnh hành pháp áp đặt những cấm vận hạn chế. (Năm sau, bất chấp sự phủ quyết của Reagan, Quốc hội đã thông qua những hạn chế nghiêm ngặt hơn.)

Các hoạt động lập pháp cũng định hình cơ cấu và thủ tục thông qua việc chính sách nào được thực thi. Theo James M. Lindsay, "Quốc hội thay đổi cơ cấu và thủ tục của quá trình hoạch định chính sách trong ngành hành pháp để gây ảnh hưởng tới nội dung của chính sách."[34] Khi các nhà lập pháp muốn cải cách thủ tục mua sắm quân sự, họ tái cơ cấu Bộ Quốc phòng để đơn giản hoá và hợp lý hoá quá trình này; khi họ muốn tham gia nhiều hơn vào các cuộc đàm phán thương mại, họ tự đưa mình tham gia vào quá trình này bằng các đạo luật thương mại năm 1974 và 1988.

Cuối cùng, với biện pháp cực đoan là *bắt giữ con tin*, Quốc hội có thể đặt các sáng kiến về quan hệ quốc tế vào tình trạng ngưng trệ cho tới tận khi ngành hành pháp thoả hiệp hoặc nhân nhượng các yêu cầu của các nhà lập pháp. Trong khoảng giữa thập kỷ 1990, Chủ tịch Uỷ ban Quan hệ đối ngoại Thượng viện Helms đã hô hào ủng hộ việc sáp nhập ba cơ quan chính sách đối ngoại - Cơ quan

Phát triển quốc tế, Cơ quan Kiểm soát vũ khí và Giải trừ quân bị và Cơ quan Thông tin Hoa Kỳ - vào Bộ Ngoại giao để làm giảm bớt quy mô của các cơ quan này. Việc bổ nhiệm các đại sứ và các hoạt động về hiệp ước đã bị ngừng lại trong gần một năm do tình trạng bế tắc xung quanh kế hoạch tái tổ chức của thượng nghị sĩ Helms. Bị ngăn cản trước tiên bởi chính quyền Clinton, Helms đã chỉ đơn giản gây ra "sự ngưng trệ" trong việc bổ nhiệm và các hoạt động khác bằng cách ngăn cản việc xem xét chúng ở nghị trường Thượng viện. Có những thời điểm 15% các đại sứ quán Hoa Kỳ trên khắp thế giới không có đại sứ mới. Cuộc giằng co đã kết thúc vào năm 1997, khi chính quyền công bố kế hoạch của mình về tái tổ chức ba cơ quan này.[35] Những thủ thuật của Helms đã làm cho những đảng viên Dân chủ nổi giận và làm cho một số đồng sự Cộng hoà của ông không hài lòng, nhưng chúng đã buộc chính quyền phải chú ý tới đề xuất của ông.

Chính sách thời khủng hoảng: Quyền lực chiến tranh

Tự phòng vệ không phải là mục đích duy nhất của chính sách đối ngoại hay quốc phòng, nhưng khi quốc gia bị đe doạ trực tiếp, những mục tiêu khác sẽ bị đặt sang một bên. Có một định nghĩa về cuộc khủng hoảng quốc tế là một thách thức đột ngột đối với an ninh và an toàn của quốc gia. Có rất nhiều ví dụ, từ cuộc tấn công của Nhật Bản vào hạm đội hải quân của Hoa Kỳ tại Trân Châu cảng năm 1941 cho tới việc Iran bắt giữ các công dân Mỹ của Đại sứ quán Hoa Kỳ ở Tehran vào năm 1979.

Các chính sách khủng hoảng liên quan tới những nhà hoạch định chính sách cấp cao nhất: tổng thống, các bộ trưởng ngoại giao và quốc phòng, Hội đồng An ninh quốc gia, và Hội đồng các tham mưu trưởng Liên quân. Thỉnh thoảng, các nhà lãnh đạo trong Quốc hội cũng tham dự; đôi khi, ví dụ như trong nỗ lực giải cứu con tin không thành tại Iran vào năm 1980, không hề có sự tư vấn nào từ quốc hội. Thậm chí hiếm hoi hơn là trường hợp những ý kiến cố vấn của quốc hội được lắng nghe và lưu ý - như khi Tổng thống Eisenhower quyết định không can thiệp quân sự vào bán đảo Đông Dương vào năm 1954. Thường thường, khi các nhà hoạch định chính sách thuộc ngành hành pháp lo ngại rằng Quốc hội sẽ phản

đối, họ chỉ đơn giản là tảng lờ không thông báo cho Quốc hội biết cho tới tận khi hành động dự tính được triển khai.

Khi cuộc khủng hoảng kéo dài, các nhà hoạch định chính sách thường kiểm chế chặt chẽ những luồng thông tin do những người phụ trách thông tin đưa ra. Sự chú ý của các phương tiện thông tin đại chúng và công chúng tập trung vào các sự kiện của cuộc khủng hoảng. Lòng yêu nước được đẩy lên cao độ; các công dân gấp rút tới "tụ tập xung quanh lá cờ tổ quốc" và ủng hộ bất kỳ sự lựa chọn nào mà các lãnh đạo của họ đưa ra.[36]

Cái được gọi là quyền lực chiến tranh được chia sẻ giữa tổng thống và Quốc hội. Tổng thống là tổng chỉ huy tối cao (Điều II, Phần 2), nhưng Quốc hội có quyền tuyên bố chiến tranh (Điều I, Phần 8). Quốc hội chỉ tuyên bố chiến tranh trong năm cuộc xung đột: cuộc Chiến tranh năm 1812 (1812-1814), Chiến tranh Mêhicô (1846-1848), Chiến tranh Mỹ-Tây Ban Nha (1898), Chiến tranh thế giới thứ nhất (1917-1918) và Chiến tranh thế giới thứ hai (1941-1945). Trong tất cả các cuộc xung đột này (ngoại trừ chiến tranh Mêhicô), Quốc hội đã nhiệt tình hưởng ứng lời kêu gọi chiến tranh của tổng thống, thừa nhận trong tuyên bố rằng tình trạng chiến tranh đã được ban bố. Chỉ có một lần Quốc hội thực sự xem xét kỹ lưỡng cái giá của việc phát động chiến tranh: đó là vào năm 1812, khi tỷ lệ phiếu tương đối sít sao. Trong hai trường hợp - cuộc xung đột Mêhicô và Mỹ - Tây Ban Nha, các nhà lập pháp sau đó đã có lý do để hối tiếc về sự vội vã của mình.

Những vấn đề gây rắc rối nhiều hơn những lời tuyên bố chiến tranh chính thức chính là hơn 270 trường hợp Hoa Kỳ triển khai quân đội ở nước ngoài. Xếp theo thứ tự thời gian, các ví dụ này bao gồm từ cuộc chiến thủy quân không tuyên bố với Pháp (1798-1800) cho tới cuộc không kích của NATO vào Nam Tư (cũ) vào tháng Ba 1999.[37] (Con số này không chắc chắn bởi vì có rất nhiều cam kết liên quan tới các "cố vấn" quân sự hoặc tình báo.) Kể từ khi kết thúc cuộc chiến tranh có tuyên bố cuối cùng của nước Mỹ - Chiến tranh thế giới thứ hai - vào năm 1945, đã có rất nhiều những cuộc can thiệp quân sự ở nước ngoài (xem khung). Một số trong đó thực sự là các cuộc chiến lớn kéo dài (Triều Tiên, 1950-1953; Việt Nam, 1964-1975). Những cuộc chiến khác chỉ là những hành động quân sự ngắn ngủi (ví dụ như sự phối hợp quân sự trong hành động cứu

Nghị quyết về các quyền chiến tranh

Bất cứ khi nào tổng thống sử dụng các lực lượng quân sự ở bên ngoài trong những trường hợp sắp xảy ra chiến tranh hoặc trong các nhiệm vụ cứu trợ mà có thể dẫn tới xung đột, các nghị sĩ Quốc hội lại trích dẫn nghị quyết này, chỉ để buộc ngành hành pháp phải giải thích đầy đủ về hoạt động của mình. Dưới đây là một số ví dụ:

Đông Dương. Mùa xuân năm 1975, Tổng thống Ford đã triển khai hàng loạt phái đoàn cứu trợ ở Đà Nẵng, Sài Gòn và Phnôm Pênh khi sự dính líu của Mỹ đã chấm dứt và chiến sự tăng lên. Ford khăng khăng rằng ông có thẩm quyền của tổng tư lệnh trong việc sử dụng quân đội để cứu trợ cho các công dân và những người khác, nhưng ông cũng "ghi nhớ" nghị quyết này bằng việc thông báo trước cho Quốc hội và sau đó đệ trình báo cáo lên Quốc hội.

Iran. Vào tháng Tư 1980, khi Tổng thống Carter ra lệnh giải thoát cho 49 con tin bị bắt giữ tại Đại sứ quán Hoa Kỳ ở Tehran, ông không tham khảo ý kiến của các nghị sĩ Quốc hội trước khi hành động hoặc thông báo cho họ biết về hành động này cho tới tận sau khi kế hoạch này thất bại. Các lãnh đạo của cả hai đảng nói rằng Carter đã không tuân theo nghị quyết này, mặc dầu các phụ tá của ông nói rằng cuối cùng họ cũng có tham khảo ý kiến.

Grênađa. Cuộc xâm lược Grênađa do Hoa Kỳ dẫn đầu vào tháng Mười 1983 đã diễn ra mà không có sự tham khảo ý kiến của Quốc hội trước đó: những lời giải trình cho các lãnh đạo then chốt của Quốc hội chỉ được đưa ra khi chiến dịch đã sắp bắt đầu. Tuy nhiên, hành động này có vẻ phù hợp với định nghĩa của nghị quyết về tình trạng khẩn cấp, trong đó tổng thống có quyền được sử dụng lực lượng quân đội. Căng thẳng đã chấm dứt trong vòng vài ngày.

Libăng. Năm 1983, Quốc hội đã thiết lập biểu thời gian cho việc rút quân của lực lượng gìn giữ hoà bình lính thuỷ đánh bộ của Hoa Kỳ tại Libăng. Tuy nhiên, đầu năm 1984 Tổng thống Reagan đã đơn phương rút quân sau khi hơn 200 lính Mỹ thiệt mạng trong một vụ tấn công của quân khủng bố.

Xômali. Cuối năm 1992, Tổng thống Bush đã báo cáo: "Nhất quán với tinh thần Nghị quyết về các quyền chiến tranh", quân đội Hoa Kỳ đã tiến vào Xômali để giải quyết một cuộc khủng hoảng nhân quyền. Sáu tháng sau, Tổng thống Clinton báo cáo rằng quân đội đã tham gia vào hành động quân sự sau khi lực lượng của Liên hợp quốc ở đó bị một phe phái tấn công.

Bôsnia. Thực hiện một hiệp định hoà bình do Hoa Kỳ làm trung gian, năm 1995 Tổng thống Clinton đã cam kết đưa 20 nghìn quân gia nhập vào lực lượng của NATO để duy trì hoà bình giữa các phe phái xung đột ở Nam Tư. Sau một vài nỗ lực của Quốc hội nhằm ngăn cản sứ mệnh này, Hạ viện đã thông qua

một nghị quyết phản đối nhiệm vụ này nhưng lại bày tỏ sự ủng hộ đối với quân đội. Thượng viện đã thông qua một nghị quyết nói rằng tổng thống có thể thực hiện cam kết gửi quân đội của mình. Không một viện nào sẵn sàng cắt giảm ngân sách một khi quân đội đã được triển khai.

Nam Tư. Ngày 26 tháng Ba 1999, Tổng thống Clinton đã thông báo với Quốc hội rằng ông đã ra lệnh cho lực lượng quân sự Hoa Kỳ, cùng liên kết với các đồng minh NATO, bắt đầu các cuộc không kích vào Nam Tư để phản ứng lại chiến dịch bạo lực và đàn áp của chính phủ nước này đối với người thiểu số Anbani ở Kosovo.

Nguồn: Richard F. Grimmett, *Nghị quyết về các quyền chiến tranh: Sự tuân thủ của tổng thống,* Tạp chí nghiên cứu Quốc hội, Số 81050, 19 tháng Tư 1999, 10-14.

trợ thảm hoạ và y tế sau khi các đại sứ quán của Hoa Kỳ tại Kênia và Tandania bị đặt bom vào năm 1998). Một số khác là sứ mệnh giải cứu hoặc "gìn giữ hoà bình", trong đó có một số lần quân đội Hoa Kỳ phải hứng chịu những thương vong (Libăng 1983; Xômali 1992-1993).

Hầu hết các cuộc can thiệp này đều được tổng thống - với cương vị là tổng tư lệnh - cho phép với lý do là bảo vệ nhân dân Mỹ, đất đai, tài sản hoặc các lợi ích của Mỹ ở nước ngoài. Một số được biện minh trên cơ sở những nghĩa vụ hiệp ước hoặc những "quyền cố hữu" xuất phát từ rất nhiều quan điểm về đặc quyền hành pháp; những cuộc khác là những nỗ lực gìn giữ hoà bình dưới sự bảo trợ của Liên hợp quốc hoặc NATO. Trong hầu hết tất cả các hành động can thiệp quân sự trong lịch sử Hoa Kỳ, những vấn đề thuộc hiến pháp thường tạo ra "những bất đồng sâu sắc giữa tổng thống, Quốc hội và Toà án Tối cao, và giữa chính quyền trung tâm với các bang."[38]

Các nghị sĩ Quốc hội, mặc dù rất thận trọng với các cuộc can thiệp quân sự, vẫn rất miễn cưỡng khi phải ngừng chúng lại: "Không ai thực sự muốn cắt giảm ngân sách khi quân đội Mỹ đang bị thiệt hại", một trợ lý lãnh đạo Hạ viện nói. Chủ tịch Uỷ ban Quan hệ quốc tế Hạ viện, ông Lee H. Hamilton, Đảng Dân chủ, bang India, đã nhận xét: "Quan điểm được ưa thích là cứ để cho tổng thống ra quyết định; nếu tình hình tiến triển tốt đẹp, hãy khen ngợi ông ta; còn nếu tình hình xấu đi thì hãy chỉ trích ông ta."[39] Các

cuộc can thiệp "tiến triển tốt đẹp" nếu chúng kết thúc nhanh chóng, thành công và chỉ thiệt hại ít mạng người. Những hành động kéo dài mà không có một giải pháp thoả mãn hoặc gây ra tổn thất lớn về sinh mạng cuối cùng sẽ thử thách lòng kiên nhẫn của các nhà lập pháp. Khi ý thức về tính cấp bách giảm đi, những thông tin cạnh tranh xuất hiện có thể thách thức cách giải thích của tổng thống về sự kiện này; những người chỉ trích trong Quốc hội sẽ được khuyến khích để nói lên những điều còn e ngại của mình. Phản ứng này xuất hiện khi các cuộc chiến tranh không tuyên bố ở Triều Tiên và Việt Nam kéo dài, và sau khi quân đội Hoa Kỳ phải hứng chịu những thương vong ở Libăng và Xômali.

Phản ứng dữ dội của công chúng đối với cuộc chiến tranh Việt Nam đã khiến cho các nhà lập pháp nghi ngờ về những sáng kiến của tổng thống ở nước ngoài. Năm 1973, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết về các quyền chiến tranh (P.L. 93-148) mặc dù có sự phủ quyết của Tổng thống Nixon. Theo luật này, tổng thống phải: (1) tham khảo ý kiến của Quốc hội trước khi đưa quân đội Hoa Kỳ tham gia vào các cuộc xung đột; (2) báo cáo mọi hành động đưa quân tham chiến cho Quốc hội trong vòng 48 giờ; và (3) chấm dứt việc sử dụng lực lượng quân sự trong vòng 60 ngày nếu Quốc hội không tuyên bố chiến tranh, không gia hạn bằng luật pháp, hoặc không thể họp được. (Tổng thống có thể nới rộng thời hạn lên 90 ngày nếu cần thiết.)

Tính tới năm 1999, các tổng thống Mỹ đã đệ trình cho Quốc hội 67 báo cáo về việc triển khai quân đội ở nước ngoài.[40] Trong một vài trường hợp khác, hành động quân sự diễn ra trong một thời gian ngắn, và không có báo cáo nào được lưu giữ. Còn trong một số trường hợp, ngành hành pháp tuyên bố rằng các báo cáo là không bắt buộc bởi vì cá nhân nước Mỹ không phải đương đầu với các cuộc xung đột hoặc các nguy cơ xung đột sắp xảy ra. Do vậy, chính quyền Reagan đã từ chối tuân thủ yêu cầu về việc báo cáo với Quốc hội khi nó gửi các cố vấn quân sự tới En Xanvađo vào năm 1981 và khi nó cung cấp lực lượng bảo vệ các giếng dầu ở vùng Vịnh Pecxich năm 1987 và 1988.

Nghị quyết này là một thoả hiệp khó khăn về thẩm quyền của ngành hành pháp và lập pháp, và các tổng thống vẫn can thiệp khi họ thấy phù hợp. Trong một số trường hợp, các nghị sĩ Quốc hội

đứng ở bên lề, chỉ sau đó mới chất vấn về các sáng kiến của tổng thống. Có một hành động quân sự - cuộc xâm lược Grênađa năm 1983, đây là một hòn đảo ở biển Caribê mà chế độ đại nghị của nó đang đe doạ các công dân Hoa Kỳ ở đó - chứng tỏ là được ủng hộ và thành công tới mức tất cả mọi nghi ngại lan rộng khắp nơi đều được dập tắt một cách hết sức hiệu quả. Những hành động khác đều được tranh cãi một cách sôi nổi. Tổng thống Reagan phái 2.000 quân lính thủy đánh bộ tới Libăng năm 1982, nhưng trước cả khi quân đội thực sự tham chiến vào năm 1983, Quốc hội đã tranh luận một cách nghiêm chỉnh về vấn đề này, viện dẫn Nghị quyết về các quyền chiến tranh. Cuối cùng, hai bên đã đạt tới một thoả hiệp: tổng thống ký vào một đạo luật của Quốc hội viện dẫn Nghị quyết về các quyền chiến tranh, còn Quốc hội cho phép quân đội Hoa Kỳ vẫn ở lại Libăng trong 18 tháng (P.L. 98-119). Chỉ một thời gian ngắn sau đó, 241 lính thuỷ đánh bộ đã bị giết chết trong một cuộc đặt bom cảm tử, khiến cho những lời phàn nàn của công chúng và Quốc hội tăng lên. Tổng thống đã rút quân vào đầu năm 1984.

Nghị quyết về các quyền chiến tranh đóng vai trò nổi bật trong cuộc chiến tranh vùng Vịnh năm 1991 - một cuộc chiến tranh thực sự có sự tham gia của quân đội Hoa Kỳ và Liên hợp quốc. Một tuần sau khi quân đội Irắc xâm lược Côoét vào tháng Tám 1990, Tổng thống Bush đã thông báo cho Quốc hội rằng ông đã triển khai quân ở vùng này. Mặc dù tổng thống không tham khảo ý kiến của các lãnh đạo Quốc hội trước khi hành động, nhưng cả hai viện sau đó đã thông qua những biện pháp ủng hộ việc triển khai quân và thúc giục Irắc rút quân khỏi Côoét. Liên hợp quốc, bị thúc đẩy bởi chính quyền Bush và được củng cố bởi sự hợp tác Nga - Mỹ, đã thông qua các nghị quyết ấn định thời hạn rút quân cuối cùng của Irắc là vào ngày 15 tháng Một 1991 và uỷ quyền cho các nước thành viên sử dụng "tất cả các biện pháp cần thiết" để khôi phục hoà bình và an ninh cho khu vực này. Một tuần trước hạn định này, Tổng thống Bush - bị các nhà lãnh đạo Quốc hội thúc giục - đã đề nghị một nghị quyết ủng hộ việc sử dụng tất cả các biện pháp cần thiết để thực hiện những sắc lệnh của Liên hợp quốc. Như đã được thông qua, P.L. 102-1 là một sự cho phép theo luật định về việc sử dụng hành động quân sự theo như Nghị quyết về các quyền chiến tranh.

Tại sao Quốc hội không chỉ đơn giản tuyên bố chiến tranh chống lại Irắc? Các nhà lập pháp hiểu rằng họ đang cho phép tiến hành một cuộc chiến tranh. Trên thực tế, bốn ngày sau cuộc bỏ phiếu của Quốc hội, Tổng thống Bush đã phát động chiến dịch quân sự và chiến dịch này cuối cùng đã buộc lực lượng quân đội Irắc rút khỏi Côoét. Thừa nhận rằng nghị quyết này về mặt quân sự cũng tương tự như một tuyên bố chính thức về chiến tranh, Thomas S. Foley, Đảng Dân chủ, bang Washington, lúc đó là Chủ tịch Hạ viện, sau này đã giải thích rằng "đã có một số tranh cãi về việc liệu chúng ta có nên mong muốn khuấy động hay nêu lên một vài hậu quả về mặt đối nội của việc tuyên bố chiến tranh chính thức - sự tịch thu tài sản, kiểm duyệt, và những việc tương tự - những thứ mà tổng thống không tìm kiếm cũng chẳng mong muốn."[41]

Những vấn đề tương tự cũng được nêu lên khi Hoa Kỳ tham gia cuộc tấn công của NATO vào Nam Tư trong một nỗ lực nhằm chấm dứt "cuộc thanh trừng sắc tộc" đối với người thiểu số Anbani ở Kosovo. Cũng như với cuộc chiến tranh vùng Vịnh, các sự kiện cho thấy sự tác động lẫn nhau giữa các sáng kiến của tổng thống và phản ứng của Quốc hội. Trong hàng tháng trời, Tổng thống Clinton - bận rộn với việc luận tội ở trong nước - đã dựa vào những lời đe doạ để thúc đẩy Tổng thống Nam Tư, ông Slobodan Milosevic, chấm dứt hành động khủng bố. Chỉ tới tháng Ba 1999, Nhà Trắng mới sẵn sàng đối mặt với vấn đề này. Ngày 11 tháng Ba, Hạ viện đã thông qua một nghị quyết với tỷ lệ phiếu là 219/191 cho phép tổng thống đưa quân đội Hoa Kỳ vào Kosovo với danh nghĩa là một bộ phận của lực lượng gìn giữ hoà bình của NATO. Mười hai ngày sau, Thượng viện - với tỷ lệ bỏ phiếu 58/41 - đã cho phép ông được tiến hành các chiến dịch không kích quân sự và tiến công tên lửa" trong một chiến dịch của NATO. Tin tưởng rằng mình đã có được thẩm quyền để hành động (cũng giống như Bush, người tiền nhiệm của ông), Clinton đã không khuyến khích những cuộc bỏ phiếu này, nhưng những nghị quyết "có ý thức của Quốc hội" ngầm chứa một sự đồng loã thận trọng của cả hai viện.

Một ngày sau khi nghị quyết được thông qua, tổng thống đã cho phép quân đội Hoa Kỳ bắt đầu chiến dịch không kích vào Nam Tư. Báo cáo về những hành động của mình, Clinton đã lưu ý rằng

ông đã cân nhắc "những quan điểm và sự ủng hộ mà Quốc hội đã bày tỏ" trong hai nghị quyết.

Cũng giống như một cuộc can thiệp ở thời kỳ sau Việt Nam, các nhà lập pháp thuộc ngành hành pháp đã rất lo lắng về những thương vong của quân đội Hoa Kỳ (và những nước khác) - và khả năng sự ủng hộ của Quốc hội và dân chúng có thể giảm sút.[42] Do vậy, Nhà Trắng và NATO đều tránh việc triển khai lực lượng bộ binh ở Kosovo. Tuy nhiên, các báo cáo về những hành động tàn bạo đối với người thiểu số Anbani ở Kosovo đã mang lại sự ủng hộ đáng kinh ngạc của công chúng đối với cuộc tấn công của NATO. Rất nhiều nhân vật có tiếng tăm, tiêu biểu là thượng nghị sĩ John McCain, Đảng Cộng hoà, bang Arizona, đã phê phán chiến lược của chính quyền là chậm chạp và rụt rè. Tuy nhiên, Quốc hội vẫn chưa thống nhất và chưa quyết định: một số người kêu gọi hành động mạnh mẽ hơn, những người khác đồng ý với việc "ủng hộ quân đội," và còn một số khác nữa thì coi đó như là "cuộc chiến tranh của Clinton" để thắng hoặc thua cuộc. Khi Hạ viện bắt đầu tiến hành tranh luận đầy đủ về vấn đề này, các nghị sĩ đã bỏ phiếu cấm tổng thống gửi lực lượng bộ binh tới Nam Tư và sau đó đã bỏ phiếu với tỷ lệ sít sao để từ chối việc ủng hộ các cuộc không kích của NATO vào Xécbia, một tháng sau khi các cuộc không kích này bắt đầu. Một phụ tá ở Nhà Trắng đã nhận xét: "Hạ viện ngày nay bỏ phiếu để không tiến lên phía trước cũng không lùi lại, họ buộc mình đứng yên một chỗ."[43]

Với mỗi cuộc khủng hoảng mới, Nghị quyết về các quyền chiến tranh lại bị tấn công hoặc được bảo vệ, tuỳ thuộc vào quan điểm về cuộc can thiệp dự kiến được nêu ra. Các tổng thống tiếp tục khăng khăng đòi có sự linh hoạt và chống lại "sự can thiệp" của Quốc hội. Các nhà lập pháp đấu tranh một cách vô hiệu để được tham khảo ý kiến; họ ủng hộ hành động chừng nào nó là khả thi về mặt chính trị. Tuy nhiên, nếu như cuộc khủng hoảng kéo dài và các hành động của tổng thống đem lại kết quả ngược với sự mong đợi, Quốc hội sẽ chuyển hướng và đôi khi bãi bỏ hành động bằng cách từ chối cấp ngân sách.

Mặc dầu nghị quyết chỉ được rất ít người hoàn toàn ủng hộ, các nghị sĩ Quốc hội vẫn rất ngần ngại trong việc bãi bỏ hay thay thế

nó. Các lãnh đạo phe Dân chủ đã long trọng cam kết sẽ soạn thảo lại quy chế này tại Quốc hội khoá 103, nhưng đã thất bại. Tại Quốc hội khoá 104, các lãnh đạo Đảng Cộng hoà ở cả hai viện đã đưa ra các dự luật huỷ bỏ; dự luật của Hạ viện do Chủ tịch Uỷ ban Tư pháp Henry J. Hyde, Đảng Cộng hoà, bang Illinois, soạn thảo đã được đưa ra thảo luận tại nghị trường. Kết thúc cuộc tranh luận, Newt Gingrich – lúc đó là Chủ tịch Hạ viện - đã đề nghị thông qua. Nhưng trong một sự cự tuyệt hiếm hoi đối với các nhà lãnh đạo, dự luật này đã bị phản đối, với tỷ lệ phiếu 217/201. Có 44 đảng viên Cộng hoà đã gia nhập cùng với 172 đảng viên Dân chủ để duy trì Nghị quyết về các quyền chiến tranh. Hạ nghị sĩ Hamilton, lúc đó đang là đảng viên Dân chủ cấp cao trong Uỷ ban Quan hệ quốc tế đã lập luận rằng: "Quyền cấp ngân sách không tương đương với việc Quốc hội sẽ chia sẻ những quyết định trọng yếu, được dự tính trước, về việc có triển khai quân đội hay không. Quốc hội nên kiên trì nắm chắc quyền được chia sẻ những quyết định đó." Hạ nghị sĩ Fred Upton, bang Michigan, một trong ba đảng viên Cộng hoà phát biểu chống lại việc bãi bỏ nghị quyết, đã tranh luận rằng nghị quyết này, ngay cả khi không được viện dẫn, vẫn buộc tổng thống phải cùng làm việc với Quốc hội. Ông nói: "Lá phiếu lớn nhất mà tôi từng bỏ là lá phiếu cho phép Tổng thống Bush tham gia vào cuộc chiến tranh vùng Vịnh. Tôi không chắc rằng ông ta sẽ làm như vậy (tham khảo ý kiến Quốc hội) nếu như không có một đạo luật về quyền chiến tranh.[44] Như vậy, trong thời gian trước mắt, Nghị quyết về các quyền chiến tranh vẫn sẽ tồn tại như là một sự nhắc nhở về yêu cầu tối thiểu phải giành được sự tán thành của Quốc hội, nếu như không có sự thông qua, cho các cam kết quân sự.

Ai thay mặt cho Quốc hội?

Mùa xuân năm 1999, sau khi một uỷ ban đặc biệt của Hạ viện phát hiện ra rằng Trung Quốc đã sử dụng công nghệ của Mỹ để sản xuất các vũ khí hạng nặng tầm xa, một số uỷ ban của Hạ viện và Thượng viện đã đấu tranh để đòi phán xử vụ việc này trên rất nhiều khía cạnh - từ việc tăng cường luật pháp và công tác tình báo tới việc chuyển giao và nghiên cứu vũ khí. Trên thực tế, hầu hết mọi vấn đề của chính sách đối ngoại và quân sự đều nằm trong

Bảng 14-1 **Những Uỷ ban lớn giải quyết các vấn đề đối ngoại của Quốc hội**

Hạ viện	Thượng viện	Phạm vi quyền hạn hoạt động
Nông nghiệp	Nông nghiệp, Dinh dưỡng và Lâm nghiệp	Trao đổi nông sản và lương thực ở nước ngoài
Ngân sách	Phân bổ ngân sách	Cấp ngân sách cho các chương trình và cơ quan chính sách đối ngoại
Các lực lượng vũ trang	Các lực lượng vũ trang	An ninh và Quốc phòng
Các dịch vụ ngân hàng và tài chính	Ngân hàng, Nhà cửa và các vấn đề Đô thị	Tài chính Quốc tế
Quan hệ quốc tế	Đối ngoại	Bộ Ngoại giao và các cơ quan đối ngoại khác; chương trình viện trợ nước ngoài; quan hệ đối ngoại
Tư pháp	Tư pháp	Nhập cư
Uỷ ban Tình báo đặc biệt	Uỷ ban Tình báo đặc biệt	Các vấn đề tình báo
Uỷ ban Lộ trình và Phương tiện	Tài chính	Thuế quan và các hiệp định thương mại

phạm vi hoạt động của 16 uỷ ban (xem Bảng 14-1). Bên cạnh đó, có ít nhất chín uỷ ban khác của Hạ viện và sáu uỷ ban khác của Thượng viện xem xét những vấn đề liên quan tới chính sách đối ngoại và quốc phòng.

Những uỷ ban phụ trách các vấn đề đối ngoại và an ninh quốc gia là những uỷ ban được biết đến nhiều nhất trong Quốc hội. Các Uỷ ban Đối ngoại Thượng viện và Uỷ ban Quan hệ quốc tế Hạ viện xuất hiện nhiều hơn trong các chương trình tin tức buổi tối trên truyền hình so với các uỷ ban khác.[45] Các Uỷ ban lực lượng vũ trang của Hạ viện và Thượng viện xếp thứ tư, với mức độ xuất hiện trên truyền hình tương đối cao.

Uỷ ban Đối ngoại Thượng viện xem xét những hiệp ước và việc bổ nhiệm của rất nhiều những quan chức hoạch định chính sách

đối ngoại. Thường thường, Uỷ ban này coi mình là một đối tác làm việc và cố vấn cho tổng thống, nhưng trong đỉnh điểm của cuộc tranh cãi xung quanh cuộc chiến tranh Việt Nam vào cuối những năm 1960, đầu những năm 1970, uỷ ban này đã trở thành diễn đàn cho cuộc thảo luận chống chiến tranh dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch J. William Fulbright, Đảng Dân chủ, bang Arkansas. Thượng nghị sĩ Helms, chủ tịch Uỷ ban này vào năm 1995, đã liên tục có vướng mắc với chính quyền Clinton. Mặc dầu uỷ ban này có uy tín, nhưng những vấn đề của bản thân nó đôi khi cũng mang lại sự rủi ro cho các thành viên của uỷ ban. Không ít người trong số họ, trong đó có cả Fulbright, đã thất bại trong chiến dịch tái tranh cử một phần bởi vì công việc của họ bị coi là không thích hợp với những mối quan tâm của giới cử tri. Như thượng nghị sĩ Richard G. Lugar, Đảng Cộng hoà, bang India, đã nhận xét về một vấn đề mới đây: "Hầu như không có sự hấp dẫn về mặt chính trị trong những vấn đề như Bôsnia. Đối với những người liên quan, nó hoàn toàn chỉ là một công việc mang tính từ thiện."[46] Trên thực tế, vào cuối những năm 1990, uy tín của uỷ ban này đã giảm sút tới mức Hội nghị Đảng Cộng hoà đã bàn tới việc hạ thấp vị thế của nó.

Trong hầu hết giai đoạn hoạt động của mình, Uỷ ban Đối ngoại Hạ viện (nay là Uỷ ban Quan hệ quốc tế) đã hoạt động dưới cái bóng của uỷ ban tương ứng của nó tại Thượng viện. Tình trạng này đã thay đổi sau Chiến tranh thế giới thứ hai, khi các chương trình viện trợ nước ngoài đã khiến cho Hạ viện - với thẩm quyền chi tiêu đặc biệt của mình - có được vị thế thực sự ngang bằng với Thượng viện.[47] Ngày nay, uỷ ban này của Hạ viện cũng xử lý nhiều vấn đề như uỷ ban tại Thượng viện. Tuy nhiên, Uỷ ban Quan hệ quốc tế Hạ viện có xu hướng thu hút những nghị sĩ có quan điểm tự do hơn và quốc tế hoá hơn so với những thành viên khác trong Hạ viện. Vì vậy, những bản báo cáo của nó đôi khi làm nổ ra những cuộc tranh cãi khốc liệt trên nghị trường Hạ viện.

Các Uỷ ban các lực lượng vũ trang của Hạ viện và Thượng viện giám sát việc thành lập lực lượng quân sự của đất nước. Hàng năm, họ uỷ quyền cho Lầu Năm góc chi tiền cho việc nghiên cứu, phát triển, và mua sắm hệ thống vũ khí; cho việc xây dựng các căn cứ quân sự; và cho hệ thống viên chức dân sự và quân nhân. Mảng hoạt động được đề cập cuối cùng này bao gồm Bộ luật thống nhất

về hành vi quân nhân - điều chỉnh đời sống của các quân nhân - và đã thu hút được sự chú ý đặc biệt cũng như sự xem xét hết sức kỹ lưỡng của Quốc hội trong những vấn đề khác nhau như quấy rối tình dục và quyền được đội mũ và mang khăn choàng đầu của các quân nhân người Do Thái. Mặc dù chiến lược toàn cầu có thể thu hút sự quan tâm của một số thành viên thuộc các Uỷ ban An ninh quốc gia và các lực lượng vũ trang, nhưng những điều thực sự khiến họ chú ý chính là quá trình hoạch định chính sách đối ngoại theo cấu trúc - quân số của các lực lượng, các căn cứ quân sự, và các hợp đồng quốc phòng - những vấn đề gần gũi hơn với tình hình trong nước. Vì thế, chính trị cử tri thường định hướng cho chính sách quân sự.

Bởi vì chi tiêu cho quốc phòng là phần lớn nhất có thể kiểm soát được trong ngân sách hàng năm của liên bang, các uỷ ban Phân bổ ngân sách thực hiện việc kiểm soát chi tiết đối với các chính sách đối ngoại và quốc phòng. Các uỷ ban giám sát của Thượng viện và Hạ viện xem xét các hoạt động tình báo. Thuế quan và các quy định khác về thương mại thuộc phạm vi điều chỉnh của các uỷ ban thuế (Uỷ ban Lộ trình và Phương tiện Hạ viện, Uỷ ban Tài chính Thượng viện). Các uỷ ban ngân hàng xử lý những chính sách tài chính và tiền tệ quốc tế; các uỷ ban thương mại có thẩm quyền hoạt động trong lĩnh vực "ngoại thương nói chung."

Việc có nhiều trung tâm quyền lực của Quốc hội khiến cho các nhà lãnh đạo cao nhất của ngành hành pháp lập luận rằng họ không biết phải tham khảo ý kiến của ai mỗi khi xảy ra khủng hoảng và việc rò rỉ những thông tin nhạy cảm là không thể tránh khỏi khi có quá nhiều người tham gia như vậy. Quan điểm này được nêu ra trong bài diễn văn chia tay của Ngoại trưởng đã nghỉ hưu George P. Shultz:

> Điều chúng ta cần phải lo lắng hiện nay không phải là một Quốc hội với uy quyền lớn lao mà là một Quốc hội hỗn loạn. Trao đổi đối thoại giữa các ngành (hành pháp và lập pháp) không thể mang lại được những kết quả tích cực khi mà bất kỳ một cơ quan nào, một nhân viên nào, một tiểu ban nào, một nghị sĩ nào của Quốc hội cũng có thể trì hoãn và cản trở ngay cả ý chí của đa số, bất kể đã có thoả thuận hiển nhiên nào đi chăng nữa.[48]

Tất nhiên, cơ cấu tổ chức hoạch định chính sách của Quốc hội là rất không có trật tự. Nhưng quan niệm cho rằng tổng thống, các nhà chiến lược của ngành hành pháp, hoặc thậm chí một số chuyên gia của Quốc hội là những người "biết rõ nhất" đã không còn là một ý niệm có thể được chấp nhận ở Quốc hội. Như cố Ngoại trưởng Dean Rusk đã có lần lưu ý, quá trình hoạch định chính sách đối ngoại có sự tham gia của nhiều bên "khiến cho việc thông tin liên lạc giữa nhánh hành pháp và lập pháp trở nên quan trọng hơn."[49] Trên thực tế, các nhà lãnh đạo cấp cao nhất của ngành hành pháp có toàn quyền tham khảo ý kiến của một số ít hay nhiều các nhà lập pháp tuỳ theo ý họ - trong một vài trường hợp chỉ với các lãnh đạo hai đảng, hoặc đôi khi với các chủ tịch của các uỷ ban liên quan (Uỷ ban các lực lượng vũ trang, Uỷ ban Quan hệ quốc tế/ Đối ngoại, Uỷ ban Tình báo đặc biệt).

Thăng trầm quyền lực

Từ những ngày đầu lập nước, quyền đề xuất chính sách đối ngoại và ảnh hưởng của nó dịch chuyển giữa hai nhánh hành pháp và lập pháp. Các mối quan hệ đặc biệt dễ thay đổi kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Xem xét vai trò lãnh đạo thế giới của Hoa Kỳ, không kể tới những nguồn lực to lớn cần thiết để hoàn thành trách nhiệm này, ta thấy rằng khả năng biến động vẫn cao như trước.

Kỷ nguyên chiến tranh lạnh

Những năm cuối của cuộc Chiến tranh thế giới thứ hai và những năm đầu của thời kỳ hậu chiến (1943-1950) là thời điểm *hoà hoãn*: "Sự hợp tác chặt chẽ được đề xướng giữa những quan chức cao cấp của ngành hành pháp và các uỷ ban cùng các lãnh đạo đảng trong Quốc hội."[50] Sự hợp tác này đã nuôi dưỡng một chính sách nhất quán của thời kỳ sau chiến tranh. Nó cho phép thông qua nhanh chóng một số lượng các cam kết viện trợ kinh tế và quân sự nhiều chưa từng thấy từ trước tới nay; trong một thời gian, nó khiến cho chính sách đối ngoại tách biệt khỏi nền chính trị đảng phái. Trong giai đoạn này, các chính khách như Arthur H. Vandenberg, Đảng Cộng hoà, bang Michigan, và Tom Connally, Đảng Dân chủ, bang Texas, nắm giữ cương vị Chủ tịch Uỷ ban Đối ngoại Thượng

viện và đã đưa ra một mô hình về sự hợp tác giữa hai đảng.

Giai đoạn tiếp theo (1950-1953) được đặc trưng bởi *sự đối kháng*. Các cuộc tranh cãi giữa hai đảng đã bùng nổ xung quanh việc "mất" Trung Quốc vào tay cộng sản, cuộc chiến tranh Triều Tiên, và việc Tổng thống Harry S. Truman gạt bỏ một người anh hùng của cuộc Chiến tranh thế giới thứ hai, tướng Douglas MacArthur. Giai đoạn này cũng chứng kiến sự nổi danh nhanh chóng cũng như sự thất bại tiếp sau đó của một kẻ mị dân cuồng tín nhất của Thượng viện, nghị sĩ Joseph R. McCarthy, Đảng Cộng hoà, bang Wisconsin, người mà những bài phát biểu của ông chứa đầy những lời buộc tội không được đồng tình về ảnh hưởng của cộng sản trong Bộ Ngoại giao, các trường đại học, nhà thờ, và cuối cùng là ngay cả trong quân đội Hoa Kỳ.

Sau khi Eisenhower đắc cử tổng thống, một giai đoạn *nhất trí* đã được bắt đầu vào năm 1953. Cả nước nhìn chung đồng lòng ủng hộ chính sách ngăn chặn chủ nghĩa cộng sản - giữ cho chủ nghĩa cộng sản không lan ra ngoài biên giới hiện có của nó. Quốc hội đã quen với việc phê chuẩn các kế hoạch của tổng thống; nó có cắt giảm đôi chút ngân sách dành cho các chương trình, nhưng nhìn chung là ủng hộ các đề xuất của tổng thống. Giả thuyết "hai nhiệm kỳ tổng thống" của Aaron Wildavsky đã khái quát được đặc điểm chung của giai đoạn này: "Kể từ sau Chiến tranh thế giới thứ hai, các tổng thống ngày càng thu được thành công to lớn hơn trong việc kiểm soát các chính sách đối ngoại và quốc phòng so với việc chi phối các chính sách đối ngoại của đất nước."[51] Giai đoạn nhất trí này kéo dài cho tới thập kỷ 1960. Đỉnh điểm của sự đồng thuận là vào năm 1964, khi Tổng thống Johnson thuyết phục Quốc hội ủng hộ Nghị quyết vịnh Bắc Bộ, một đạo luật mập mờ về việc cho phép tiến hành các hoạt động quân sự ở Đông Nam á. Năm sau, Tổng thống Johnson bắt đầu tăng số lượng binh lính Hoa Kỳ sang Việt Nam mà không tham khảo thêm ý kiến của Quốc hội.

Các cuộc tranh cãi xung quanh vấn đề Việt Nam đã mang đến một thời kỳ *không rõ ràng* (1969-1970). Đầu tiên, người dân Mỹ ủng hộ cuộc chiến tranh như một biện pháp để kiềm chế chủ nghĩa cộng sản. Nhưng cuộc xung đột kéo dài đã tiêu tốn thêm nhiều sinh mạng và tiền bạc cho những mục đích mà dường như ngày càng không rõ ràng. Cho tới cuối cuộc chiến tranh, 58 nghìn quân nhân

Mỹ đã bị thiệt mạng trong cuộc xung đột, tên của họ hiện nay được ghi trên Đài tưởng niệm Việt Nam tại Washington D.C. Sự chuyển hướng thái độ của công chúng đã góp phần đẩy Johnson ra khỏi chiếc ghế tổng thống vào năm 1968. Các nghị sĩ Quốc hội đã chuyển biến chậm hơn so với sự chuyển hướng thái độ của công chúng, nhưng cuối cùng đa số các nhà lập pháp cũng đã chuyển sang chống lại cuộc chiến tranh. Giai đoạn không rõ ràng này đã chấm dứt hoàn toàn khi Tổng thống Nixon ra lệnh tiến quân vào Campuchia mà không tham khảo ý kiến của Quốc hội. Giai đoạn gay gắt trong quan hệ tiếp theo (1970-1976) đã được đánh dấu bằng các cuộc tranh cãi xung quanh vấn đề Việt Nam và hầu như mọi phương diện của chính sách đối ngoại. Việc Quốc hội đòi hỏi quyền lực của mình trong các hiệp định thương mại và các quyền chiến tranh, cùng với những lĩnh vực khác, là bắt đầu từ giai đoạn này.

Kỷ nguyên sau Việt Nam

Với việc từ chối cấp thêm ngân sách, Quốc hội năm 1975 cuối cùng đã chấm dứt sự tham gia của Mỹ vào cuộc chiến tranh Việt Nam. Kể từ đó, Quốc hội tỏ ra không sẵn lòng nghe theo một cách mù quáng sự lãnh đạo của tổng thống. I. M. Destler đã miêu tả mối quan hệ mới giữa Quốc hội và tổng thống:

> Cuộc cách mạng của Quốc hội chống lại ảnh hưởng thống trị của tổng thống trong lĩnh vực chính sách đối ngoại đã bắt đầu như một cuộc nổi loạn chống lại những con người, những ý tưởng, những thiết chế chịu trách nhiệm về thất bại nặng nề của cuộc chiến tranh Việt Nam. Xét theo những mục tiêu của nó, cuộc cách mạng này đã thành công rực rỡ. Quốc hội đã kiểm soát được tổng thống và kiềm chế được việc sử dụng các quyền lực quân sự và bán quân sự. Nó cũng đã đưa ra những mục tiêu chính sách mà ngành hành pháp đã lờ đi, ví dụ như nhân quyền và không phổ biến vũ khí hạt nhân.[52]

Sự tích cực và quyết đoán này của Quốc hội vẫn tiếp tục tồn tại trong giai đoạn Reagan cầm quyền - giai đoạn này đã chứng kiến một mức độ mới trong sự can thiệp bên ngoài chưa từng có kể từ trước cuộc chiến tranh Việt Nam. Reagan đã ra lệnh đưa quân vào Grênađa vào năm 1983 và tấn công Libi năm 1986 - những hành động này được tiến hành mà không có sự tham khảo ý kiến cũng

như sự cho phép trước khi hành động. Nhưng Quốc hội đã đấu tranh chống lại việc tài trợ ngân sách cho tên lửa MX, nghiên cứu về Sáng kiến phòng thủ chiến lược (được biết đến với các tên "Chiến tranh giữa các vì sao"), viện trợ cho "những chiến binh tự do" chống cộng ở Nicaragoa và những nơi khác, và việc bán vũ khí cho Trung Đông. Và Quốc hội cũng đã thúc đẩy tổng thống tham gia đàm phán kiểm soát vũ khí, hoạt động về nhân quyền (đặc biệt ở Nam Phi) và bảo hộ thương mại cho một số ngành công nghiệp trong nước.

Vụ Iran- Contra

Trong năm 1985 và 1986, các nhân viên Nhà Trắng đã đưa ra và thực thi một chính sách đối ngoại hết sức bí mật, rõ ràng là với sự cho phép của Tổng thống Reagan: Vũ khí quân sự được chuyên chở tới Iran để đổi lấy việc lực lượng khủng bố phóng thích các con tin của Mỹ tại Trung Đông; tiền sẽ được trả thông qua một bên thứ ba. Một phần trong số tiền này đã được chuyển tới tay lực lượng quân phiến loạn contra đang chiến đấu chống lại chính phủ cầm quyền cánh tả ở Trung Mỹ. Chính sách này được thực thi thông qua tổ chức gọi là "Công ty" (Enterprise), một mạng lưới bí mật bao gồm các ông trùm buôn bán vũ khí và những tên lính đánh thuê hoạt động dưới sự bảo trợ của mạng lưới mật vụ Nhà Trắng. Uỷ ban Thanh tra Quốc hội đã miêu tả hoạt động đặc biệt này như sau:

> Công ty (Enterprise), hoạt động chủ yếu dưới sự điều khiển của phía Bắc (Lt. Col. Oliver), có máy bay riêng, phi công, phi trường riêng, mạng lưới điệp vụ, các thiết bị liên lạc an toàn, và tài khoản bí mật tại ngân hàng Thuỵ Sĩ. Trong 16 tháng, nó đã hoạt động như một trợ thủ bí mật cho đội ngũ nhân viên của Hội đồng An ninh quốc gia, thực hiện công việc bằng các khoản tiền cá nhân và không được phân bổ, và không phải giải trình hay chịu sự hạn chế theo luật lệ của CIA, một chương trình viện trợ lén lút cho quân phiến loạn contra mà theo Quốc hội là bị cấm.[53]

Sau khi một tờ báo nhỏ ở Libăng vạch trần hoạt động này vào cuối năm 1986, vụ "Iran-contra" đã trở thành vụ bê bối lớn nhất của chính quyền Reagan. Do hoạt động này vi phạm những luật lệ hiển nhiên và công khai, nó đã tạo ra những vấn đề nghiêm trọng về

mặt hợp hiến. Nó thậm chí còn được coi là một sự phá vỡ quy trình hoạch định chính sách giống như ảnh hưởng của vụ bê bối Watergate đối với quá trình chính trị hai mươi năm về trước. Tuy nhiên, các điều khoản luận tội đã không được xem xét nghiêm chỉnh, bởi vì không có "chứng cứ sát thực" (cho dù vô lý như thế nào, Reagan vẫn khăng khăng phủ nhận việc ông có biết gì đó về vấn đề này), và bởi vì các nhà lãnh đạo Quốc hội không dám hạ thấp một nhân vật có tiếng tăm như vậy. Tuy nhiên, vụ bê bối này đã huỷ hoại danh tiếng của tổng thống về sự cứng rắn trong quan hệ với quân khủng bố và trong việc điều hành chính quyền. Nó cũng xói mòn lòng tin và sự tôn trọng mà các nghị sĩ quốc hội, và ngay cả các thành viên đảng đối lập, định bày tỏ với tổng thống. Quốc hội cảm thấy phẫn nộ vì tổng thống đã lừa dối họ; công chúng thì thất vọng bởi vì tổng thống đã phản bội lời cam kết của mình - không nhượng bộ quân khủng bố.

Sau Chiến tranh lạnh

Sự tan rã của Liên bang Xô viết và các đồng minh cộng sản vào năm 1991 đã đặt dấu chấm hết cho cuộc chiến tranh lạnh và làm thay đổi về cơ bản chính sách đối ngoại. Một mặt đã xoá bỏ cái mà Tổng thống Reagan đã từng gọi là "đế chế tồi tệ" - một kẻ thù nguy hiểm đối với những lợi ích của Hoa Kỳ. Mặt khác, nó đã mang lại thời kỳ tự do bùng nổ cho các phe phái chủng tộc và sắc tộc tại khu vực Đông Âu, vốn bị kìm nén bởi ảnh hưởng tuyệt đối của Liên Xô - ví dụ như tại Nam Tư cũ và Liên Xô cũ. Điều đó có nghĩa là thế giới giờ đây khó có thể tiên đoán được hơn, và theo nghĩa này, nó cũng không hề bớt tính may rủi so với thế giới của kỷ nguyên chiến tranh lạnh.

Nguy cơ xung đột giữa các siêu cường bị xoá bỏ khiến cho rất nhiều nhà lập pháp đi tới kết luận rằng giới cử tri của họ sẽ bận tâm tới những giai đoạn tốt đẹp trong đối nội và sẽ không còn hứng thú đối với những công việc của thế giới. Điều này dường như là một nhận thức sai lầm đối với cảm quan của công chúng. Đa số đông đảo các công dân Mỹ ủng hộ việc Hoa Kỳ đóng một vai trò tích cực trong những vấn đề của thế giới. Mặc dầu người dân còn do dự trong việc triển khai quân đội Hoa Kỳ ở nước ngoài, nhưng họ ủng hộ các cuộc chiến đấu chống lại nạn khủng bố quốc tế, phổ biến vũ

khí hạt nhân và buôn lậu ma tuý.[54] Những bằng chứng ít ỏi về chủ nghĩa biệt lập trong công chúng Mỹ chỉ được Steven Kull và I. M. Destler tìm ra trong một nghiên cứu đặc biệt so sánh những cuộc thăm dò dư luận trên toàn quốc với các ý kiến tại bốn quận của Hạ viện, nơi mà các nghị sĩ quốc hội là những người đã có tiếng tăm trong việc chống lại chủ nghĩa quốc tế. Tại mỗi quận, người dân đều ủng hộ Liên hợp quốc, viện trợ nước ngoài, và một vai trò nhìn chung là tích cực tại những điểm nóng của thế giới. Những phát hiện của họ đã phá vỡ các giả thiết cho rằng "nghị sĩ quốc hội nhất thiết phải là tấm gương phản chiếu các quận của họ" hoặc là "cách xử sự chung của Quốc hội, đặc biệt là việc tránh các cam kết quốc tế, thường là một biểu hiện tiêu biểu cho thái độ chung của toàn thể dư luận Mỹ."[55]

Những tiến triển rõ rệt hứa hẹn làm tăng cường vai trò của Quốc hội trong chính sách đối ngoại. Thứ nhất, Hoa Kỳ, với vai trò là siêu cường duy nhất còn lại trên thế giới, sẽ tiếp tục có ảnh hưởng tới mọi nơi trên bán cầu thông qua các hoạt động của nó - và cả những động thái tĩnh của nó. Thứ hai, chiến tranh lạnh kết thúc có nghĩa là công chúng sẽ quan tâm nhiều hơn tới những bất đồng về mặt lập pháp trong các vấn đề đối ngoại so với giai đoạn trước. Các nhà lập pháp có thể sẽ chống đối tổng thống nhiều hơn nếu họ tin rằng các cử tri sẽ không trừng phạt họ vì làm như vậy. Thứ ba, sự phụ thuộc lẫn nhau trên toàn cầu đã làm mờ đi ranh giới một thời đã tách biệt chính sách đối nội khỏi chính sách đối ngoại. Tới mức độ mà những vấn đề hệ quả này lấn sân của các vấn đề đối nội truyền thống, những vấn đề này chắc chắn sẽ khuyến khích sự can thiệp và ảnh hưởng của Quốc hội. Cuối cùng, khoảng cách giữa các cam kết quốc tế của nước Mỹ và khả năng (hoặc sự sẵn sàng) của nó để thực hiện chúng sẽ định hướng cho Quốc hội trong việc kiên định những hạn chế của mình đối với chi cho chính sách đối ngoại và các cam kết khác.[56]

Kết luận

Các nghị sĩ Quốc hội không dám từ bỏ lợi ích của họ trong các chính sách an ninh quốc gia và đối ngoại. Khi thế giới ngày càng trở nên phụ thuộc lẫn nhau, các chính sách này ngày càng trở nên

quan trọng đối với mọi công dân và cộng đồng địa phương. Một giới cử tri có xu hướng quốc tế hoá - nhạy cảm với nạn đói ở châu Phi, thảm sát ở Bancăng, nạn chặt phá rừng ở Amazon, và cạnh tranh với nước ngoài trong công ăn việc làm và thương mại - sẽ mang lại ít sự khác biệt giữa các vấn đề đối nội và đối ngoại hơn so với trong quá khứ. Vượt xa hơn rất nhiều so với các vị tiền nhiệm của mình, những thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ ngày nay rất quan tâm tới các vấn đề quốc tế: họ nhận thức được rằng những diễn biến trên toàn cầu có tác động tới giới cử tri của họ, và họ tin tưởng (dù đúng hoặc sai) rằng ở một mức độ nào đó, họ sẽ bị đánh giá dựa theo sự hiểu biết của họ trong những chủ đề này. Thượng nghị sĩ Bob Kerrey, Đảng Dân chủ, bang Nebraska, đã nhận xét: "Ở thời kỳ của Tổng thống Lyndon B. Johnson, bạn có thể chỉ cần nói được từ (Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng Liên Xô Nikita) Khrushchev. Còn bây giờ bạn cần phải biết được các nhà lãnh đạo của 16 nước thuộc Liên Xô cũ." Hầu hết xuất khẩu của Nebraska, mà phần lớn là nông sản, đều là ra nước ngoài. Như thượng nghị sĩ của bang này, Chuck Hagel, đảng viên Đảng Cộng hoà, đã nói với các sinh viên đại học ở Kearney: "Chúng ta đang sống trong một ngôi làng toàn cầu, được củng cố bởi một nền kinh tế toàn cầu."[57]

Kết luận



Quốc hội, thường ít được các hãng truyền thông hàng đầu quan tâm và bị những người dân luôn bận rộn phớt lờ, vẫn là một cơ quan lập pháp mạnh nhất thế giới. Ở ảnh trên, các đại diện truyền thông đang theo dõi việc bỏ phiếu của Hạ viện về việc luận tội Clinton.

15

Hai Quốc hội và nhân dân Mỹ

Vào hồi 12 giờ 39 phút, chiều thứ Sáu, 12 tháng Hai 1999, phiên họp luận tội Tổng thống Bill Clinton kết thúc. Trong hai buổi điểm danh, Thượng viện đã bỏ 55 phiếu thuận - 45 phiếu chống và 50 phiếu thuận - 50 phiếu chống, để miễn tội cho tổng thống theo hai điều khoản luận tội đã được Hạ viện thông qua. Không giống như việc luận tội Andren Johnson 131 năm trước, hầu như toàn bộ các phiên luận tội tổng thống đều được phô bày trước công chúng Mỹ.

Những điểm luận tội sai sẽ bị những nhà nghiên cứu lịch sử tương lai phán xét. Các nhà khoa học chính trị xem đây như là một ví dụ điển hình của cái mà Benjamin Ginsberg và Martin Shefter gọi là "quyền lực chính trị bằng những cách khác": xung đột chính trị nảy sinh không phải vì các cuộc cạnh tranh bầu cử do cử tri quyết định mà vì những cuộc đấu tranh trong các vụ xử của toà án, các cuộc điều tra (của Quốc hội và những bộ phận khác), và việc tiết lộ thông tin của giới truyền thông.[1] Nhưng quá trình này cũng nhắc chúng ta nhớ tới sự tập trung của Quốc hội như là một cỗ máy hoạch định chính sách công khai. Mỹ không phải là một "quốc gia tổng thống" như ai đó đã từng nói, mà là "một hệ thống riêng biệt" được ghi dấu ấn bởi sự thăng trầm quyền lực giữa các cơ quan hoạch định chính sách của chính phủ.[2] Như cựu Chủ tịch Hạ viện Newt Gingrich đã từng nói về sự tổ chức điều hành phức tạp và gây phiền toái của quốc gia:

> Chúng ta phải làm cho đất nước này hiểu rằng trung tâm của tiến trình tự do không phải là hội nghị báo chí của tổng thống. Đó là quá trình lập pháp; đó là sự cho và nhận của những người tự do, được bầu một cách độc lập, cùng nhau cố gắng tạo ra một sản phẩm tốt hơn bằng sự cọ sát những say mê và ý tưởng.[3]

Những cảm xúc khó tả của nhân dân về các cơ quan chính phủ của dân khiến chúng ta nghĩ tới đặc trưng lưỡng viện - thuật ngữ

bao trùm những giải thích của chúng ta về cách thức hoạt động của Quốc hội và các nghị sĩ. Khái niệm hai viện hiện ra trong sự hiểu biết và đánh giá của công chúng: nhân dân nhìn Quốc hội ở Washington qua những thấu kính khác nhau mà với nó, họ sẽ quan sát các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ của họ.[4] Một lý thuyết tương tự về sự tồn tại giữa các mặt đối lập cũng được các phương tiện truyền thông đề cập. Trên thực tế, hai viện luôn được những phóng viên khác nhau từ những tổ chức truyền thông khác nhau đưa tin.

Cá nhân các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ trình diện trước cử tri thông qua những cách riêng - qua quảng cáo, tự đề cao và đưa những tin tức có lợi cho họ thông qua các phương tiện truyền thông địa phương và khu vực. Dân chúng có xu hướng coi các nhà lập pháp của họ như là những nhân viên vì lợi ích riêng hoặc lợi ích chung. Người ta đánh giá các nhà lập pháp dựa trên công việc của họ đối với bang hoặc quận, sự giao lưu với cử tri và phong cách địa phương của họ - có nghĩa là, cách họ cư xử với những người dân địa phương.

Trái lại, Quốc hội chủ yếu được giới báo chí quốc gia đề cập - các dịch vụ truyền dẫn, mạng lưới truyền thanh và truyền hình, và một số tờ báo danh tiếng. Quốc hội được công chúng xem là một công cụ lập pháp và người ta đánh giá nó dựa trên thái độ của dân chúng đối với các chính sách và thực trạng đất nước. Những mối quan tâm tới đất nước như vậy thường đưa mọi người tới những kết luận mâu thuẫn với những đánh giá của họ về các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ.

Quốc hội - với tư cách - các chính trị gia

Chúng ta đã mở đầu cuốn sách này với câu chuyện về hạ nghị sĩ Carolyn McCarthy. Bà là một y tá vùng ngoại ô và là một người nội trợ nổi tiếng khắp đất nước khi bà giành được một ghế ở Hạ viện trong bối cảnh chồng bà bị một tay súng bắn chết và đứa con trai bị thương trên chuyến xe buýt hằng ngày tới Long Island. Là một người ở Đảng Cộng hoà tham gia tranh cử Đảng Dân chủ, McCarthy bị các quan chức của Đảng Cộng hoà chỉ trích với hy vọng hất cẳng bà ra khỏi các cuộc bầu cử sắp tới. Chủ tịch của một hạt, người thuộc Đảng Cộng hoà, đã nhận xét rằng: "Bà ta là một

người khá hiểu biết về vấn đề súng, nhưng tôi phải nói rằng ở Quốc hội không chỉ có một vấn đề này."[5]

Ngày nay, các nghị sĩ Quốc hội là một nhóm gắn kết chặt chẽ. Sự mơ hồ của dân chúng về chính trị và các chính trị gia không phải là điều gì mới mẻ, nhưng mức độ thờ ơ và không tin tưởng đã lên tới mức báo động, ít nhất là theo các tiêu chuẩn hiện đại (nghĩa là từ các đợt thăm dò ý kiến quần chúng cuối những năm 1930). Hiện tượng này không chỉ xảy ra trên Đồi Capitol mà thậm chí với cả nước Mỹ. Bạo động ngày càng gia tăng trong các cử tri là hiện tượng xảy ra ở hầu như mọi nền dân chủ phương Tây.

Mặc dù phải chịu nhiều sức ép, nhưng các hạ nghị sĩ được bầu cũng chưa hẳn là một nhóm người có nguy cơ không xuất hiện nữa. Mặc dù đã làm việc lâu năm, tiền lương tương đối khiêm tốn và những phần thưởng về tinh thần là ít ỏi, nhưng sự chuyên cần và phong cách địa phương hấp dẫn của họ vẫn thu được nhiều thành quả trong các cuộc bầu cử. Như chúng ta đã từng nói, nếu các cử tri coi các quan chức đã được bầu như là một lớp người không trung thực, thì họ sẽ trở nên độ lượng hơn đối với những quan chức đã được họ bầu chọn. Họ dường như không hào hứng với việc "ném những kẻ không trung thực này ra ngoài." Kể từ Chiến tranh thế giới thứ hai, 92% các hạ nghị sĩ đương nhiệm và 78% thượng nghị sĩ đương nhiệm khi tham gia tái tranh cử đều đã trúng cử (xem Bảng 3-1 trong Chương 3). Thậm chí, trong giai đoạn 1990-1994 không thuận lợi đối với người đương nhiệm, số nghị sĩ tái tranh cử thất bại ít hơn số nghị sĩ về hưu. (Chắc chắn, một số người thực hiện cuộc tháo lui chiến lược). Hơn 9/10 thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ tuyên thệ nhậm chức vào ngày 6 tháng Một 1999 là những người đã làm việc ở khoá Quốc hội trước.

Tỷ lệ quay trở lại này không có nghĩa, như một số người nghĩ, là các nghị sĩ của hai viện rất uể oải và không nhạy bén. Có một điều là các nghị sĩ Quốc hội theo dõi tỷ lệ tái tranh cử một cách ít bình tĩnh hơn so với các học giả và phóng viên ngồi ở bên ngoài trụ sở Quốc hội. Họ không bao giờ cảm thấy an toàn. Dù kiên quyết duy trì những lá phiếu lợi thế của mình, nhưng các nghị sĩ vẫn cảm thấy "không an toàn ở bất cứ mức chênh lệch phiếu nào."[6] Hơn nữa, tỷ lệ tái tranh cử cao thường không phản ánh số lượng thấp các nghị sĩ Quốc hội. Các nghị sĩ về hưu tự nguyện, gồm cả những

người tìm kiếm công việc khác, khiến cho con số những nghị sĩ được bầu trở nên sinh động hơn.

Bên cạnh cường độ làm việc cao và sự huỷ hoại đối với cuộc sống gia đình, nhiều người nghỉ hưu tìm ra sai sót trong cách giải quyết công việc tồi và sự suy giảm khả năng thương lượng và thoả hiệp. Hạ nghị sĩ John T. Myers, Đảng Cộng hoà, bang India, cho rằng: "Chúng tôi đã từng có những người bạn ở cả hai viện. Còn ngày nay, chúng tôi không thể trở thành bạn với ai đócó những ý kiến trái ngược. Và chúng tôi không thể nhân nhượng."[7] Ông là một nghị sĩ có thâm niên 15 năm, người rất hứng khởi với việc kết thúc Quốc hội khóa 104. Từ chỗ là một thượng nghị sĩ đã nghỉ hưu (giờ đây là Bộ trưởng Quốc phòng) William S. Cohen, Đảng Cộng hoà, bang Maine, đã rút ra đánh giá sau:

> Chúng ta đang chứng kiến một lực kéo cực mạnh từ nền chính trị trung tâm sang cả hai cực hữu và cực tả. Những người tìm kiếm sự thoả hiệp và nhất trí được mô tả một cách khinh miệt là "tầng lớp trung gian uỷ mị", nghĩa là yếu và vô nguyên tắc. Ngược lại, những người kiên định với chính thể lý tưởng được đánh giá là những người dũng cảm bảo vệ sự thật, công lý và con đường của nước Mỹ.[8]

Sự bất nhã đã trở nên quá phổ biến ở Hạ viện đến nỗi mà một nhóm các nhà lập pháp ủng hộ hai đảng đã ủng hộ một cuộc "tháo lui" ở Hershey, bang Pennsylvania, năm 1997 và tiếp tục vào năm 1999, của khoảng 200 hạ nghị sĩ và gia đình họ. Mục đích của việc này là để tạo dựng thêm bạn hữu và các mối quan hệ cho hai đảng. Tuy nhiên, những đợt rút lui khỏi chính trường này không làm dịu đi phần nào sự thiên lệch rõ nét trong việc ủng hộ hai đảng, là đặc trưng của Quốc hội ngày nay. Như một nhà bình luận đã viết rằng:

> Sức ép buộc phải tiếp tục các chiến dịch tấn công như thường lệ ở Hạ viện là rất lớn trong các đảng... Mở đầu mỗi ngày có phiên họp là một cuộc "quảng cáo công kích" dài 1 phút tại khu đại biểu Hạ viện; các nhà lãnh đạo Hạ viện có [ít] mối quan hệ làm ăn với hai đảng, chính thức hoặc theo những cách khác; và cũng không có một sự tăng lên rõ ràng nào trong lòng kính trọng của công chúng dành cho các nhà lập pháp hay những ích lợi trong công việc của họ.[9]

Cho dù việc nghiêng theo các đảng và sự suy giảm hoạt động

lập pháp là một hiện tượng tạm thời hay lâu dài thì nó cũng không rõ ràng. Điều có vẻ rõ ràng là các cử tri, những người tự cảm thấy mình ít ủng hộ nhiệt thành hơn trước đây, mong muốn Quốc hội vượt qua được sự khống chế của các đảng trong nước và thông qua luật. Peter D.Hart, một người phụ trách việc thăm dò ý kiến nhân dân, nhận xét: "Thoả hiệp là một từ ngữ bẩn thỉu ở Washington. Nhưng trong lòng công chúng, thì đó là một thuật ngữ rất tích cực."[10]

Các mối quan hệ của nghị sĩ với cử tri

Thực tế tham gia hoạt động ở các bang hoặc các quận của các nghị sĩ Quốc hội góp phần giải thích việc họ yêu cầu sự ủng hộ từ các cử tri tiềm tàng. Đa số nhân dân đều muốn tiếp xúc với các nghị sĩ thông qua thư tín, trông thấy họ trên báo hoặc tạp chí, hoặc trên truyền hình. Hơn nữa, những người đương nhiệm chẳng mất gì khi họ làm vừa lòng cử tri - thái độ này được đa số cử tri ghi nhớ hoặc ít nhất thì cũng đánh giá cao.

Một mối quan hệ khác giữa các nghị sĩ và cử tri được vun đắp từ thoả thuận ngầm lẫn nhau về những vấn đề quan trọng liên quan tới cử tri và quốc gia. Như chúng tôi đã mô tả ở Chương 3 và 4, quá trình bầu cử sản sinh ra các nhà lập pháp, những người phản ánh những ý kiến và định kiến ở địa phương. Tiếp xúc với các cử tri trong suốt chiến dịch bầu cử và khi đang đương chức sẽ củng cố các quan điểm này, giống như những tiêu chuẩn đại diện được phần lớn các nghị sĩ thông qua. Cho dù có bằng cách gì đi nữa thì các cử tri vẫn tin tưởng rằng những người đại diện cho họ sẽ chia sẻ ý kiến với họ.

Các nghị sĩ và nhân viên của họ, như chúng ta đã thấy trong Chương 5, thường xuyên dành sự chú ý cho việc quảng cáo và cho giới báo chí địa phương. Phần lớn các nghị sĩ có một phụ tá báo chí hoặc nhiều hơn, và thường xuyên sử dụng các studio của Đồi Capitol, nơi các chương trình hoặc trích đoạn nghe nhìn có thể được sản xuất với một phần chi phí thương mại. Với sự có mặt của công nghệ chi phí thấp để chuyển tải thông điệp của các nghị sĩ qua băng hoặc vệ tinh, các phương tiện truyền thông địa phương không còn phải trông cậy vào công tác tường thuật các sự kiện lớn của mạng lưới thông tin hay dịch vụ thông tin, nhất là khi các sự kiện

lớn này liên quan tới địa phương. Tường thuật các sự kiện địa phương theo cách nào thì sẽ dễ dàng hơn là phát đi tuyên bố của một thượng nghị sĩ hoặc một hạ nghị sĩ? Một hạ nghị sĩ nổi tiếng cho rằng: "Tôi chẳng bao giờ thấy quá bận rộn khi phải nói chuyện với truyền hình địa phương. Dấu chấm câu. Dấu chấm than!"[11] Một khảo sát của các phụ tá báo chí Hạ viện cho thấy một thoả thuận hầu như đã được nhất trí: "Chúng tôi thích có mặt trên [các trang viết địa phương] hơn là trên trang nhất của *The New York Times* một ngày nào đấy."[12]

Các quan chức được bầu thường có nhiều lợi thế trong các cuộc phỏng vấn đột xuất. Các phóng viên địa phương, nhất là của các hãng truyền thông điện tử, thường có nhiệm vụ chung và không chuẩn bị tốt các câu hỏi chi tiết về các vấn đề hay sự kiện cho những nhà lập pháp. (Thỉnh thoảng, họ còn bắt đầu một cuộc phỏng vấn bằng việc hỏi xem nhà lập pháp muốn thảo luận cái gì). Hơn nữa, các phóng viên địa phương có xu hướng tôn trọng và chiều theo ý của những nhân vật quan trọng của quốc gia. Thông thường, mục đích tối quan trọng của họ chỉ đơn giản là ghi hình hoặc thu băng các nhà lập pháp. Đối với các chính trị gia, đây là một tình huống rất lý tưởng: họ có thể trình bày ý kiến của họ theo cách riêng và rất ít khi phải sửa đổi cũng như không mấy khi gặp thách thức từ các phóng viên.

Kết quả là, mỗi nghị sĩ Quốc hội thường được các phương tiện truyền thông địa phương mô tả theo cách có lợi cho họ, và họ cũng thường xuyên có những chuyến đi miễn phí do các phóng viên thích một câu trích dẫn hay hoặc "một cú hích về thông tin" tổ chức. Hoặc họ có thể tự giới thiệu mình với các cử tri thông qua các phương tiện của riêng họ như thông cáo báo chí, tin nội bộ, thư tín có địa chỉ, các trang Web, hoặc xuất hiện trên truyền thanh hoặc truyền hình. Quả vậy, cá nhân mỗi nghị sĩ thường nhận được nhiều cách thức truyền tin với chi phí thấp, những quảng cáo không thể phê bình được. Khi đó, liệu rằng tại các quận địa phương của mình, các nhà lập pháp có một hình ảnh tích cực trước công chúng không?

Vấn đề đạo đức

Có một vấn đề đặt ra trong cách đánh giá từng nhà lập pháp

của chúng ta, đó là sự tái phát mối nghi ngờ về đạo đức cá nhân nghị sĩ (xem khung). Đa số các nhà lập pháp có cách xử sự tận tình và có đạo đức, và chẳng có lý do gì để nghĩ rằng tất cả các tiêu chuẩn đạo đức ngày nay không cao bằng hoặc cao hơn bất cứ thời điểm nào trong lịch sử. Như Norman J.Ornstein đã chỉ ra: "Phần lớn các nhà quan sát cho rằng sự thối nát thực sự ở Quốc hội trên thực tế đã *giảm đi* đáng kể trong 20 hoặc 30 năm qua, cho dù đó có là tính phóng túng hoặc ăn hối lộ hoặc lừa đảo về tài chính."[13] Trong những lý do mà ông đưa ra có phẩm chất, năng lực tốt của các nghị sĩ, sự đánh giá ngày một sát sao hơn của quần chúng, và những cải cách trong việc vận động tài chính, sự công khai tin tức và những yêu cầu đạo đức. Vậy thì, vì sao các vấn đề về đạo đức của các nghị sĩ Quốc hội vẫn được đặt ra bởi công chúng và những nhà bình luận tin tức?

Thứ nhất, các nhóm lợi ích và phái bộ vận động ở mọi dạng cũng không ít hào hứng hơn những giai đoạn trước trong việc vận động các nhà lập pháp và uốn nắn chính sách công theo ý muốn của họ. Thực ra, những rủi ro của chính sách công lớn hơn, bởi vì chính phủ ngày càng tham gia vào nhiều ngành kinh tế và các hoạt động xã hội của đất nước hơn. Những khoản tiền khổng lồ tới Đồi Capitol dưới dạng tiền đóng góp chính trị và các bổng lộc khác. Lo ngại rằng việc tăng lương của chính mình do những phản ứng cực đoan có thể xuất hiện từ phía cử tri, nên một số nghị sĩ có thể trở thành con mồi cho sự ve vuốt của đồng tiền và ưu đãi.

Tuy nhiên, nhiều vụ lạm dụng tài chính hết sức rõ ràng cũng đã giảm đi hoặc phải chấp hành những quy định buộc phải công khai vấn đề. Quà biếu và quà tặng trực tiếp hầu như đã bị xoá bỏ, và việc vận động hành lang của các cựu nghị sĩ hoặc nhân viên cũng bị hạn chế. Trước tiên, là các khoản tiền đi tắt. Một người vận động hành lang ở Washington nhớ lại: "Trước kia, có một hiện tượng thường xuyên xảy ra, đó là bạn phải đi vòng vèo với những chiếc phong bì tiền trong ví của bạn" để nộp cho những nhà lập pháp có quyền nhất.[14] Ngày nay, phần lớn tiền - ví dụ, tiền đóng góp chiến dịch và chi phí vận động hành lang trực tiếp - được thông báo và phải tuân theo sự giám sát chặt chẽ của các phóng viên và các nhóm dân. Mặc dù vẫn còn nhiều kẽ hở, nhưng bức tranh tài chính hiện tại vẫn nhất thiết tuân thủ theo những tiêu chuẩn thông

Đạo đức của Quốc hội

Các nghị sĩ Quốc hội phải chịu sự giám sát của Hiến pháp, luật liên bang, điều lệ đảng, các quy tắc và luật lệ thành văn trong Hạ viện và Thượng viện. Mặc dù nhiều nhà quan sát chỉ trích các kẽ hở, nhưng các luật lệ vẫn phát huy tác dụng đáng kể.

Hiến pháp. Mỗi viện đều có quyền trừng phạt các nghị sĩ về "thái độ vô tổ chức" và, với 2/3 số phiếu, các viện có thể cách chức nghị sĩ. Các nghị sĩ được miễn bắt giữ trong thời gian tham gia các phiên họp Quốc hội (ngoại trừ tội lừa đảo, tội ác nghiêm trọng, hoặc phá vỡ hòa bình); và "đối với bất kỳ cuộc diễn thuyết hay tranh luận nào ở một trong hai viện, họ sẽ không bị chất vấn ở bất cứ nơi nào khác" (Khoản 1, Điều 6). Điều khoản này bảo vệ các nhà lập pháp tránh khỏi mọi sự trả đũa khi họ đưa ra ý kiến lập pháp của họ.

Các luật hình sự. Luật liên bang coi những hành động sau là vi phạm pháp luật: biện hộ cho việc nhận hối lộ hoặc trực tiếp nhận hối lộ; biện hộ hoặc nhận "bất cứ thứ gì có giá trị" để thực hiện bất kỳ hoạt động hoặc công việc văn phòng nào, hoặc để gây ảnh hưởng trong những tiến trình tố tụng liên quan tới chính phủ liên bang; tham gia hoặc hưởng lợi từ các hợp đồng với chính phủ; hoặc gây ra bất cứ sai sót nào chống lại nước Mỹ. Các luật sư bào chữa trong cái gọi là cuộc điều tra của Abscam đã bị kết án năm 1981 vì vi phạm các luật lệ này.

Luật đạo đức. Được thông qua năm 1968 và sau đó được điều chỉnh chặt chẽ vào năm 1977, 1989 và 1995, luật đạo đức của Thượng viện và Hạ viện áp dụng cho các nghị sĩ và những nhân viên phụ tá quan trọng. Luật này quy định sự công khai tài chính rộng rãi; hạn chế khoản thu bên ngoài của các nghị sĩ (15% lương); cấm các tài khoản văn phòng không chính thức mà nhiều nghị sĩ đã bổ sung vào tiền trợ cấp cho văn phòng; áp dụng các nguyên tắc chặt chẽ hơn trong việc sử dụng con dấu; và cấm các nhà lập pháp nhận tham dự hầu như mọi loại tiệc và nhận quà từ những người vận động hành lang. Ủy ban Những chuẩn mực điều hành công vụ của Hạ viện và Ủy ban Đặc biệt về đạo đức của Thượng viện đã thực hiện luật này, nghe những lời buộc tội các nghị sĩ, đưa ra những ý kiến tư vấn, và đề ra những hành động mang tính trừng phạt.

Các quy tắc của đảng. Các đảng trong Quốc hội có thể trừng phạt những nghị sĩ nào đi ngược lại với các yêu cầu về đạo đức. Những quy tắc đối với người Dân chủ và người Cộng hòa tại Hạ viện quy định rằng một người lãnh đạo ủy ban mà bị buộc tội là rút lui tạm thời hoặc bị khiển trách hay kết tội đều nhanh chóng bị thay thế.

Đạo luật Sửa đổi về vận động Bầu cử liên bang năm 1974 (FECA). Như được sửa đổi lại vào năm 1976 và 1979, FECA áp đặt nhiều quy định cho những người đương nhiệm ở Quốc hội cũng như những người thách đấu.

thường trước đó, như những năm 1970, chẳng hạn.

Thứ hai, các quy tắc ứng xử tỏa một ánh sáng mới mẻ lên các vấn đề về thói quen và cách cư xử của cá nhân. Ví dụ, quấy rối tình dục và lạm dụng tiền bạc giờ đây ít được tha thứ hơn là cách đây 25 năm; chắc chắn, các đồng nghiệp và nhà báo cũng ít khi nhìn nhận vấn đề này theo cách khác. Một vụ ngoại tình đã khiến Chủ tịch tương lai của Hạ viện Bob Livingston phải rời khỏi Hạ viện. Cùng lúc đó, Tổng thống Bill Clinton bị luận tội và chút nữa thì mất chức do những lời buộc tội về hành vi quấy rối tình dục của ông. Những luận điệu về việc ngoại tình chống lại những nhân vật nổi tiếng - ví dụ, các Tổng thống John F. Kennedy và Lyndon B. Johnson - vẫn chưa gặp phản ứng gay gắt nào từ phía công chúng.

Thứ ba, những sai sót và những vụ bê bối đạo đức là những trường hợp ngoại lệ rõ nét nhất đối với kết luận của chúng tôi rằng giới truyền thông không mấy táo bạo hoặc năng động trong việc đưa tin về cá nhân các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ. Hai mươi lăm năm qua, sự gia tăng các cuộc điều tra báo chí đã tạo cơ hội lớn cho các vụ vi phạm đạo đức - hoặc thậm chí là những luận điệu buộc tội về đạo đức - trở thành đề tài số một trên báo chí. Khi thượng nghị sĩ Daniel Brewster, Đảng Dân chủ, bang Maryland, bị buộc tội năm 1969 và bị kết án vì tội tham nhũng, Ornstein kể lại rằng: "Nó là một câu chuyện nằm ở giữa quyển sách, chỉ đáng nhiều nhất là một số cột và tổng số thời gian được đề cập trên các bản tin tối là 170 giây trong hai năm."[15] Không phải tới tận năm 1991, "ngân hàng" Hạ viện (thực tế là một văn phòng chi trả, cung cấp các dịch vụ viết và thanh toán bằng ngân phiếu) mới trở thành một câu chuyện đăng trên trang nhất. Ngân hàng này, năm 1830, đã chấp nhận thanh toán đúng hạn các hối phiếu bằng ngân phiếu của các nghị sĩ như là một lần rút tiền lương tháng sau trong vòng ít nhất 40 năm.[16] Sau vụ bê bối ngân hàng đó, những khoản bổng lộc khác cũng được chú ý: các nhà hàng, quán bar, cửa hàng thẩm mỹ, trung tâm thể thao và những khu vực đỗ xe miễn phí của các nghị sĩ và nhân viên. Mặc dù còn khiêm tốn so với những tiêu chuẩn đặt ra cho khu vực tư nhân, nhưng những khoản lợi nhuận như vậy vẫn kích thích sự tò mò của công chúng, và báo vẫn bán chạy và thời gian tiếp tục trôi.

Cuối cùng, quy tắc sống được tăng cường trong nhân dân tự

thân nó đã mở rộng cánh cửa cho báo chí đưa tin và làm phát sinh phản ứng từ phía công dân. Có nhiều luật lệ, quy tắc và quy định điều chỉnh những hoạt động công khai của các nhà lập pháp đến nỗi chúng có thể vô tình phản tác dụng. Đúng như giáo sư luật Cass Sunstein nhận xét:

> Nếu người ta nghiêm túc đọc các sách luật và mọi người Mỹ đều được điều tra kỹ lưỡng về những tội đã gây ra trong vòng 20 năm qua với một khoản kinh phí không có giới hạn, chúng ta đã có thể xoá bỏ một tỷ lệ lớn những người Mỹ đến quán bar và khiến cho nền kinh tế không bị đình trệ. Các quan chức nhà nước cấp cao thường là những mục tiêu tốt nhất cho việc điều tra, chỉ vì đã có một hệ thống luật lệ phức tạp quy định cách cư xử của họ.[17]

Các quan chức được bầu bị giám sát chặt chẽ bởi Uỷ ban Bầu cử liên bang, các uỷ ban đạo đức Thượng viện và Hạ viện và đôi khi bởi toà án và các luật sư liên bang. Các báo cáo, các cuộc điều tra, các buổi điều trần, và thậm chí các thủ tục tố tụng của toà án không còn gì xa lạ. Tất cả đều có thể dẫn đến những rêu rao không tốt cho các quan chức. Một số cuộc điều tra không đề cập những sai trái có thật, bảo đảm cho sự trừng phạt pháp lý hoặc thất bại trong các cuộc bầu cử. Những trường hợp khác do nhân tố chính trị thúc đẩy - như những đối thủ trong cuộc bầu cử, những người tìm kiếm lợi thế ủng hộ, hoặc những người khởi tố tham vọng mong muốn thu được một chiến lợi phẩm sáng giá. Nói cách khác, những lời buộc tội và bào chữa về đạo đức là một cách thức khác để phát động chiến dịch tranh cử.

Quốc hội - với tư cách - một thiết chế

Nếu như cá nhân các nghị sĩ thu được tỷ lệ ủng hộ đáng kính trọng, thì mọi người giờ đây dường như sẵn sàng "đánh trượt" cả hai viện trong Quốc hội (xem Bảng 15-1). Quốc hội thường được xếp vào hàng rất thấp sau những người đại diện cho những người được hỏi xét về mặt lòng kính trọng của công chúng. Sự ủng hộ Quốc hội của nhân dân tăng giảm cùng với thực trạng kinh tế, các vụ bê bối, chiến tranh và khủng hoảng, và làn sóng thoả nguyện hoặc hoài nghi (xem Biểu đồ 15-1). Sự ủng hộ Quốc hội tăng nhanh

Bảng 15-1 **Tỷ lệ ủng hộ các nghị sĩ cao, tỷ lệ ủng hộ Quốc hội thấp**

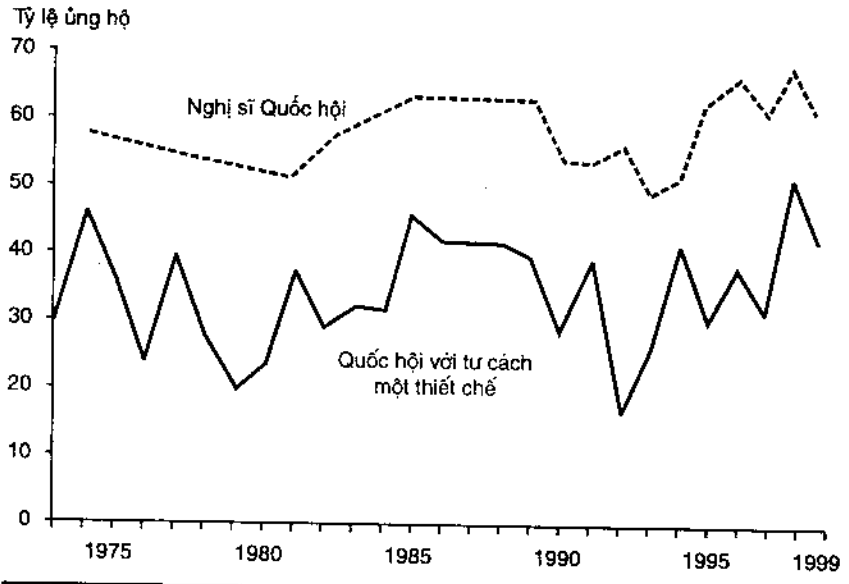
Cá nhân các nghị sĩ	Quốc hội - thiết chế
Phục vụ cử tri	Giải quyết các vấn đề quốc gia một cách khó khăn hoặc không
Chống lại Quốc hội	Có rất ít người bảo vệ
Khẳng định phong cách cá nhân và tiếp xúc cử tri	Hoạt động như một cơ quan trung tâm mà người dân thấy rất khó hiểu
Được các phương tiện thông tin địa phương đưa tin với lời lẽ nhìn chung là tích cực	Được các phương tiện thông tin quốc gia đưa tin, thường tiêu cực (tập trung vào các vụ bê bối, mâu thuẫn)
Đáp ứng nhanh phần lớn nhu cầu và đòi hỏi của cử tri	Giải quyết chậm với nhiều thủ tục cồng kềnh, ngăn cản việc phúc đáp nhanh
Có thể nêu bật mục đích và tài năng cá nhân	Có nhiều tiếng nói nhưng chẳng mấy khi giải trình rõ cho toàn bộ Quốc hội

Nguồn: Timothy E.Cook, "Pháp luật và các nhà lập pháp: một bản ghi chú về điều nghịch lý trong việc ủng hộ Quốc hội", *Tạp chí hàng quý nghiên cứu lập pháp* (T2-1979): tr43-52; Glenn R.Parker và Roger H.Davidson, "Vì sao người Mỹ thích các nghị sĩ của họ nhiều hơn hẳn Quốc hội?" *Tạp chí hàng quý nghiên cứu lập pháp* (T2-1979): tr.53-61; và Richard Bon, "Những tài sản chung của Quốc hội và các nghị sĩ Quốc hội: Các nghị sĩ có thể chạy khỏi Quốc hội nhưng họ không thể trốn", *Thời báo Chính trị* (T11-1990): tr.1223-1241.

sau khi nó giải quyết được vụ Watergate năm 1974 và tiếp tục sau khi phe Cộng hoà nắm quyền 20 năm sau đó. Nhưng những dấu hiệu gia tăng mạnh sự ủng hộ này đã nhanh chóng giảm.

Sự ủng hộ Quốc hội của dân chúng thường theo sau sự ủng hộ tổng thống. Có thể mọi người thường căn cứ vào chức vụ tổng thống - là thứ dễ nhận biết hơn - là một công cụ đánh giá Quốc hội và những bộ phận còn lại của chính phủ. Rất có thể là họ đã có những nhận xét về cách thức hoạt động của chính phủ và đánh giá cả hai thiết chế kèm theo.[18] Thậy vậy, sức mạnh kinh tế Mỹ vào giữa những năm 1980 đã làm gia tăng sự ủng hộ của nhân dân đối với

Biểu đồ 15-1 **Những đánh giá của công chúng đối với "Hai viện", 1974-1999**



Nguồn: Những khảo sát thêm về Tổ chức Gallup của các tác giả và Điều tra của Harris trong những năm 1974-1992 được tóm tắt trong "Báo cáo về dư luận và nhân khẩu học", *Doanh thương Mỹ*, tháng Mười một - Mười hai 1992, tr.86-87. Những con số gần đây lấy từ *Báo Dân tộc*, 13 tháng Năm 1995, 1180; 26 tháng Tư 1997, 842; 21 tháng Ba 1998, 642; 31 tháng Mười 1998, 2559.

Chú thích: Các câu hỏi của Tổ chức Gallup là "Bạn có tán thành cách Quốc hội Mỹ đang xử lý công việc không? Bạn tán thành hay không tán thành cách mà hạ nghị sĩ ở khu vực bầu cử Quốc hội của riêng bạn xử lý công việc của ông / bà ta?".Các câu hỏi trong cuộc điều tra của Harris là "Bạn đánh giá như thế nào về công việc được làm năm ngoái bởi [Quốc hội] [người đại diện cho bạn trong Quốc hội] - rất tốt, hơi tốt, tạm được, hoặc tồi tệ?". Các câu trả lời được chia thành ủng hộ ("rất tốt", "hơi tốt") hoặc không ủng hộ ("tạm được", "tồi tệ"). Các điểm vẽ trên biểu đồ cho thấy những người được hỏi ủng hộ hoặc có ý ủng hộ kết quả hoạt động của Quốc hội.

Quốc hội cũng như Tổng thống Reagan. Tương tự, niềm hân hoan chiến thắng trong chiến tranh vùng Vịnh Pécxich năm 1991 đã nâng cao chút ít những đánh giá của công chúng đối với Quốc hội và Tổng thống George Bush. Sự ủng hộ tương đối của người dân đối với Quốc hội vào cuối những năm 1990 đã phản ánh niềm vui

của họ trước tốc độ tăng trưởng kinh tế đều đặn và sự hài lòng đối với đội ngũ lãnh đạo của Tổng thống Clinton - đội ngũ đã mang lại sự lạc quan và niềm tin cho những bộ phận khác của chính quyền liên bang. Những đánh giá tích cực này đã cứu Clinton trong suốt vụ bê bối Lewinsky và có khuynh hướng làm giảm sự ủng hộ đối với những kẻ thù của ông - gồm những vị lãnh đạo Cộng hoà trong Quốc hội, những người được xem là đang phát động cuộc chiến trong đảng chống lại ông.

Mặc dù quan điểm của nhân dân Mỹ về Quốc hội thay đổi theo thời gian, nhưng những kỳ vọng về Quốc hội vẫn tương đối cao. Nhân dân mong Quốc hội đóng vai trò lớn, độc lập trong việc hoạch định chính sách. Qua một số năm, mong đợi này vẫn được duy trì nhất quán, thể hiện trong các cuộc điều tra, khảo sát. Nhân dân muốn Quốc hội kiểm tra những sáng kiến và nghiên cứu kỹ những đề nghị của tổng thống.[19] Họ thường bày tỏ sự tán thành đối với khái niệm chính quyền phân lập: Nhà Trắng do một đảng kiểm soát nhưng lại được giám sát bởi một đảng khác nắm quyền kiểm soát Đồi Capitol.

Việc đưa tin của giới truyền thông

Là một trong những cơ quan rộng mở và dễ tiếp cận nhất, Quốc hội luôn được đưa tin bởi một tập đoàn báo chí lớn gồm nhiều nhà báo tài năng nhất đất nước. (Đồi Capitol, trên hết, là cú hích thông tin hay nhất ở Washington). Nhưng chẳng có phóng viên hay biên tập viên nào có thể đưa vào các phương tiện thông tin đại chúng những điều tinh vi bên trong hoặc những sức ép bên ngoài có thể tác động đến việc soạn thảo luật.

Vấn đề rất phức tạp vì các trạm thông tin đại chúng lớn đã giảm việc đưa tin Quốc hội và thực trạng chính trị quốc gia nói chung. Những trạm thông tin này có các dịch vụ thông tin lớn, mạng lưới truyền thanh và truyền hình rộng khắp, các tạp chí đưa tin quốc gia, và một số tờ báo ngày nổi tiếng trong nước (gồm có *New York Times*, *Washington Post*, *Los Angeles Times* và *Wall Street Journal*). Sự suy giảm này đặc biệt mạnh trong ngành truyền hình, nơi mà phần lớn người Mỹ nhận được các thông tin về chính phủ và chính trị. Đầu những năm 1970, ba hệ thống truyền thông đã đưa 124 tin về Quốc hội trong một tháng; 20 năm sau, chỉ có 42 tin

mỗi tháng.[20] Một số tin về Quốc hội vẫn được các kênh truyền tin phát đi hằng giờ, nhưng họ cũng có xu hướng thích các tin phi chính trị hơn.

Tiêu điểm của các tin ngắn đã thay đổi: có rất ít tin về các vấn đề chính trị, và nhiều tin về các vụ bê bối, nhiều việc làm sai trái, hoặc tham nhũng. Theo các tiêu chuẩn của những người làm báo điều tra, các phóng viên phải đóng vai trò của những đối thủ hoài nghi khi nhìn nhận người tốt và người xấu, người chiến thắng và kẻ thất bại. Các vấn đề về đạo đức, lương và bổng lộc của Quốc hội, các cuộc tranh giành bầu cử và các chuyến công du ra nước ngoài luôn là mục tiêu của các cuộc điều tra. Những câu chuyện này củng cố những phản ứng tiêu cực của dân chúng về Quốc hội với tư cách là một thiết chế.

Mới đây, một cuộc khảo sát của giới truyền thông quốc gia về 331 nghị sĩ lâu năm đã chứng thực cho tình hình trên, mặc dù cũng có một số ngoại lệ cung cấp nhiều thông tin hữu ích. Người ta yêu cầu các nhà báo đánh giá hiệu quả của Quốc hội hiện tại, và từ các bình luận của họ, một "chỉ số đối nghịch" 12 điểm dành cho thiết chế đã được tạo dựng. Số đông các nhà báo nằm ở vị trí trung gian - cùng với các phóng viên truyền hình chỉ trích Quốc hội nhiều hơn một chút so với người làm báo in, truyền thanh, hoặc các dịch vụ truyền dẫn. Số ít các phóng viên chuyên đưa tin về Đồi Capitol thì có ý ủng hộ thiết chế nhiều hơn một cách đáng kể. Cuối cùng là những người làm các chương trình nói chuyện trên đài, họ đối nghịch với Quốc hội nhiều hơn hẳn bất cứ nhóm nào khác. Phần lớn những người làm chương trình nói chuyện trên đài đều không phải là những nhà báo tích cực, mặc dù họ có xu hướng tự xem mình là những người cung cấp thông tin hơn là những hoạt náo viên.[21] Không cần nói thêm, các thính giả của họ nhìn nhận Quốc hội cũng theo cách tiêu cực như những người tổ chức chương trình nói chuyện trên đài.

Cựu phát ngôn viên Thomas S.Foley kể một câu chuyện nói về cách thức đưa tin của giới báo chí về những lời nhận xét của ông đối với phiên họp chọn nghị sĩ mới. Foley khuyên các nghị sĩ mới tránh mắc phải lỗi của một số cựu nghị sĩ, những người đã hứa hẹn sẽ có mặt đầy đủ để bỏ phiếu ở khu đại biểu. Ông nói: Một ngày nào đó, bạn sẽ mất một lá phiếu thực chất; hãy cứ để cho nó mất đi

và đừng làm cho mình phải điên cuồng cố gắng để có được mọi loại phiếu. Ông cũng góp ý rằng các chuyến công du nước ngoài, mặc dù là một mục tiêu chính trị đáng khinh bỉ, nhưng vẫn là một cách tốt để tìm hiểu về các nơi trên thế giới, và nhân tiện, làm quen với các đồng nghiệp ở đảng đối lập. Ngày hôm sau, một hàng tiêu đề trong quận của ông có tên: "Foley nói với các nghị sĩ mới: Hãy thực hiện một chuyến công du, hãy mất một phiếu."[22]

Thật vậy, cách thức đưa tin khác nhau của báo chí đã mở rộng khoảng cách giữa những hình ảnh khác biệt trong hai viện: cá nhân các nghị sĩ có hình ảnh ít tiêu cực hơn Quốc hội. Vẫn còn một thực tế là "người Mỹ yêu quý các nghị sĩ của họ hơn nhiều so với Quốc hội."[23] Cá nhân các nhà lập pháp có xu hướng trở nên nổi tiếng, được đánh giá đầy thiện cảm, được giới truyền thông địa phương đưa tin một cách tôn trọng và - quan trọng hơn cả - được tái cử. Ngược lại, Quốc hội - thiết chế, được báo chí quốc gia đưa tin với sự hoài nghi khá lớn. Tóm lại, hai viện được nhìn nhận qua những lăng kính khác nhau, được nhiều kênh thông tin khác nhau đưa tin, và được đánh giá qua những tiêu chí khác nhau.

Thái độ của người dân đối với Quốc hội

Mặc dù được các phương tiện truyền thông đưa tin rộng khắp, nhưng nhìn chung người Mỹ vẫn không hiểu đúng về Quốc hội. Người ta thường phàn nàn về quy mô và sự phức tạp của Quốc hội, mà không đề cập những thay đổi bí hiểm của quá trình lập pháp. Thực ra, điều làm cho nhiều công dân cảm thấy không hài lòng chính là những đặc tính quan trọng của quá trình lập pháp: tranh cãi, hỗn loạn, và thoả hiệp (có quá nhiều thoả thuận không thu được kết quả nào).

Sự mất lòng tin vào thể chế của nhân dân lớn hơn nhiều so với sự bất bình đối với những chính sách riêng biệt hoặc sự ghê tởm trước những vụ bê bối, nếu chúng ta tin vào những tìm tòi tài tình sau đây của John R.Hibbing và Elizabeth Theiss - Morse:

> Nhân dân không muốn nhìn thấy sự bấp bênh, các ý kiến mâu thuẫn, những tranh cãi dai dẳng, tranh giành lợi ích, bối rối, thương lượng và những giải pháp thoả hiệp và không hoàn hảo. Họ muốn chính quyền làm việc lặng lẽ và hiệu quả, không mâu thuẫn, không tranh cãi. Tóm

> lại... họ thường xuyên tìm kiếm một mô hình dân chủ hiển nhiên là phi thực tế.[24]

Nói cách khác, nhân dân rất ghét những đặc điểm biểu hiện đặc trưng của sự hợp tác mạnh mẽ giữa những người đại diện như ở Quốc hội. Đúng như Hibbing và Theiss - Morse nhận xét, Quốc hội "được xây dựng để làm biểu trưng cho những gì chúng ta không thích về một chính phủ dân chủ hiện đại, một chính phủ gần như bao gồm tất cả mọi thứ."[25]

Đánh giá không thân thiện này phản ánh nhiều điều hơn là một sự tức giận trước các vụ bê bối và mất lòng tin vào các chính trị gia. Các cuộc điều tra khảo sát đã không đề cập những quan điểm có tính phê bình của hầu như mọi tổ chức công và những hoài nghi về sự kém hiệu quả của chính phủ. Theo một cuộc thăm dò toàn quốc, thì "nhân dân Mỹ ngày càng tin vào những điều xấu nhất về chính phủ."[26] Một khảo sát khác mô tả các cử tri như là những người luôn thấy xa lạ với chính trị ở Washington bất chấp (hoặc có lẽ là vì) những hài lòng của cá nhân và niềm tin vào nền kinh tế. Một kỹ sư được phỏng vấn đã bình luận: "Nền chính trị Washington dường như không tác động trực tiếp đến tôi. Nó cũng không xa vời. Công việc, phương tiện đi lại và những đứa trẻ của tôi đều ngập trong nền chính trị quốc gia."[27]

Bước vào thế kỷ thứ ba

Quốc hội Mỹ giờ đây đã bước sang thế kỷ thứ ba. Tồn tại trong hơn hai thế kỷ không có nghĩa là đã thành công mỹ mãn. Có lẽ giống như con chó của tiến sĩ Johnson (được ghi nhớ không phải bởi tài nghệ đứng bằng chân sau của nó chỉ vì nó đang làm như vậy), tuổi thọ của Quốc hội đã đủ chứng minh giá trị của nó. Quốc hội đã phải chịu đựng nhiều căng thẳng và biến động lặp đi lặp lại, gồm một cuộc nội chiến, các vụ ám sát chính trị, các vụ bê bối trong nước và một số cuộc can thiệp vào nước ngoài. Phải tỉnh táo mới nhận ra rằng chính phủ của chúng ta nhiều tuổi hơn phần lớn các chính phủ trên thế giới. "Quốc hội hiện tại đã được hình thành trước khi có đồ hộp, chuyến bay đầu tiên của anh em nhà Wright, tủ lạnh, máy ảnh, lò sưởi của Bessemer, máy chữ và điện thoại; trước khi có ôtô, đài và tivi; trước Hiroshima và Auschwitz và máy vi tính.[28]

Chỉ tồn tại thôi, vẫn chưa đủ. Quốc hội phải giúp nước Mỹ phát triển thịnh vượng trong một thế giới mà tất cả các quốc gia ngày càng phải đối mặt với những vấn đề tương tự và liên quan lẫn nhau. Biên giới quốc gia và quyền hành của các chính phủ dân tộc đang trở nên kém hiệu quả hơn trong quá khứ. Trong nền kinh tế toàn cầu, "các công ty có nhiều tự do hơn trong việc lựa chọn nơi đặt công ty. Các hoạt động chỉ đòi hỏi một màn hình, một chiếc điện thoại và một cái modem kết nối các máy có thể được lắp đặt khắp nơi. Điều này sẽ gây nhiều khó khăn hơn cho một đất nước phải thu thuế doanh nghiệp nhiều hơn rất nhiều so với các đối thủ cạnh tranh."[29]

Quốc hội Mỹ đấu tranh để duy trì quyền tự trị bằng cách tạo ra những luật lệ riêng và giám sát bộ máy chính phủ. Tuy nhiên, nhiều người vẫn phân vân tự hỏi, liệu trên thực tế Quốc hội có thể nắm quyền kiểm soát đầy ý nghĩa liên quan tới đặc tính phức tạp, phụ thuộc lẫn nhau của các vấn đề hiện tại hay không. Một nhà quan sát chính trị đã viết: "Vấn đề thực sự mà [các nghị sĩ Quốc hội] phải đối mặt là việc nền chính trị quốc gia và địa phương giờ đây đã trở nên mang tính toàn cầu bởi vì các hoạt động kinh tế của chúng nằm trong hệ thống toàn cầu."[30]

Một vấn đề khác cũng gây tranh cãi, đó là liệu sự liên kết giữa những người đại diện có phù hợp với những thách thức của thế kỷ XXI không. Quốc hội vẫn dựa trên nguyên tắc đại diện theo vùng địa lý; ý tưởng này có ý nghĩa khi đất là tài nguyên hữu ích cơ bản. Thực ra, trong phần lớn lịch sử của chúng ta, những "vết nứt" vùng và địa phương đã chuyển thành những khu vực phân chia về chính trị. Ngày nay, những khu vực này ở Mỹ có xu hướng phân chia theo lĩnh vực kinh tế, xã hội, tình báo hoặc ý thức hệ nhiều hơn là theo vùng địa lý. Như chúng ta đã xem xét ở Chương 5, các bang và thậm chí là các quận giờ đây có xu hướng trở thành các thực thể nhỏ trong toàn bộ đất nước, hình thành dựa trên những khác biệt về lợi ích.

Một số người khẳng định rằng các nghị sĩ Quốc hội mong đợi quá nhiều điều. Làm thế nào mà các nhà lãnh đạo được bầu có thể đưa ra những đánh giá thông minh về những vấn đề vô cùng phức tạp trong việc điều hành đất nước? Hạ nghị sĩ Barney Frank, Đảng Dân chủ, bang Massachusetts, nhận xét: "Người ta không nên hy

vọng rằng các quan chức sẽ trở thành những người đi đầu trong những tiến triển mới. Điều tốt nhất chúng ta có thể làm là trở thành những người biết thích nghi. Không ai đồng thời có cả năng lực trí tuệ để trở thành một quan chức được bầu chọn và khả năng phá vỡ nền tảng trí tuệ mới."[31]

Khi kỳ họp Quốc hội đầu tiên được nhóm họp, Hoa Kỳ là một nước có số dân không đông, phần lớn làm nông nghiệp và không có học thức; cấu trúc xã hội và cơ cấu ngành rất đơn giản. Những thay đổi diễn ra chậm chạp, chính phủ chẳng có mấy việc cần làm. Ngày nay, mọi việc khác xa so với trước. "Ngày nay" - theo Nancy Landon Kassebaum, khi đang bàn luận về việc nghỉ hưu của mình với tư cách là một thượng nghị sĩ Cộng hoà bang Kansas - "có một sự quá tải về thông tin, một trận bom thông tin, bom fax. Mọi thứ đều diễn ra rất nhanh với rất ít thời gian cho việc trả lời thấu đáo."[32]

Nhận xét này về Quốc hội cũng được áp dụng tương tự đối với nhiều tổ chức nhà nước và tư nhân. Quốc hội xử lý sự quá tải công việc của nó bằng cách tạo ra những thay đổi về tổ chức, phân bố lao động nhiều hơn, nhiều nhân viên phụ tá hơn, và nhiều phương tiện thực hiện hơn. Tuy nhiên, có thể là những nhiệm vụ khó khăn này quan trọng đến mức mà chúng không thể đáp ứng được nhu cầu sửa đổi tổ chức.

Cuối cùng, liệu có thể rằng khái niệm duy nhất về chính sách dân tộc là phi thực tế và đã lỗi thời? Những kẻ thù của khoa học kỹ thuật luôn sợ rằng sản phẩm của quần chúng, các phương tiện thông tin đại chúng và những tiến bộ khác có thể tạo ra một xã hội đồng nhất, mà ở đó các cá nhân làm việc cùng nhau và cùng tạo ra một sản phẩm, sẽ bước vào ngõ cụt và làm mất đi cái tôi của họ. Nếu điều ngược lại xảy ra: khoa học kỹ thuật sẽ "phân tán" xã hội và thúc đẩy sự đa dạng. Trong khi nới lỏng sự biệt lập về địa lý, khoa học kỹ thuật có thể đã tạo ra sự chạy theo mọi nhu cầu khác nhau của loài người. Xa rời một xã hội quần chúng, Mỹ ngày càng "bị chia thành hàng tá thị phần khác nhau về địa lý, kinh tế, xã hội và văn hoá.[33] Theo một nguồn tin, gần 55.000 danh mục thư khác nhau của nhân dân đang sẵn sàng để cho các chuyên gia về thị trường, các chính trị gia, hoặc các nhóm lợi ích thuê. Có những danh mục dành cho những người sở hữu súng, những người yêu nhạc cổ điển, những người nghiên cứu Kinh thánh, những nhà vật

lý, và những người viết đơn yêu cầu xem xét, sửa đổi luật cân đối ngân sách. Và chỉ với một phím chuột đơn giản, những người sử dụng Internet có thể truy cập rất nhiều trang Web có nội dung liên quan tới hầu như mọi chủ đề.

Xã hội của chúng ta đang được cơ cấu lại bằng một quá trình phân chia. Sự đa dạng hoá lĩnh vực truyền thông vẫn đang diễn ra tốt đẹp: một số tạp chí và báo chí quốc gia đã được thay thế bởi hàng nghìn nhà xuất bản có lợi ích đặc biệt, và hệ thống truyền hình quốc gia đang phát động một cuộc chiến dai dẳng chống lại các hệ thống thông tin qua dây cáp và vệ tinh. Sự gia tăng của các hiệp hội tình nguyện và các nhóm lợi ích - luôn là biểu trưng cho đất nước chúng ta - trong những năm gần đây đã gây sửng sốt đến nỗi các nhà bình luận gọi nó là một "cuộc cách mạng tham gia."[34]

Khi xét đến sự dồi dào thông tin này, một Quốc hội duy nhất gồm các nghị sĩ được bầu với đa số phiếu từ những vùng địa lý khác nhau có thể trở thành bất quy tắc. Có lẽ, Quốc hội đã không xem xét kỹ lưỡng cái thế giới thực tại, thế giới của "nền dân chủ của... những người thiểu số tạm cư, phức tạp và đa dạng."[35] Cái mà chúng ta đang chứng kiến có thể không phải một cuộc tháo lui không tham gia hoặc rút lui khỏi việc can dự dân sự, mà là một động thái chuyển đổi từ các khuôn mẫu lỗi thời - các đảng chính trị của quần chúng và các cuộc bầu cử - sang một dạng thức tham gia khác biệt hơn, mang tính cá nhân hơn, và có thể thích nghi hơn những gì chúng ta đã từng chứng kiến trước kia. Và có lẽ động thái này tự thân nó đã tách khỏi chính phủ và tiến tới những thực thể phi chính phủ dễ thay đổi và dễ phân tán hơn. Một quan sát viên sắc bén thậm chí còn cho rằng: "Quốc hội ngày nay có những tiếng ồn ào khó chịu không phải bởi vì nó có quá nhiều việc để làm, mà là vì chẳng có mấy việc cần làm cả."[36]

Một số người đã thúc ép Mỹ giảm sự lệ thuộc vào các mô hình đại diện truyền thống - các cơ quan lập pháp, toà án, các cuộc bỏ phiếu kín - và chuyển sang nhiều phương thức tham gia khác nhau của công dân trong việc hoạch định chính sách. Nhiều cách đã được dân sử dụng, chúng sẽ được nhìn nhận một cách chính thức hơn, cả về lý thuyết và thực tế chính trị. Chương trình vì một "nền dân chủ mạnh" của Benjamin R.Barber nhấn mạnh đến các mô hình tham gia như là hợp tác láng giềng, hệ thống truyền thông

điện tử của dân, trưng cầu ý dân về các kế hoạch quốc gia, và các thử nghiệm có chọn lựa với hệ thống trả trước tiền cho các trường học, các dự án nhà ở công cộng và hệ thống giao thông.[37] Không phải tất cả các phương án này đều sẽ được thực thi hoặc mong đợi; một số có thể dẫn tới những vấn đề lớn hơn là phương pháp hiện tại. Tuy nhiên, quan trọng hơn nội dung của các phương án đề nghị trên chính là thách thức có thể phát sinh đối với các dạng thức truyền thống của chính phủ đại nghị.

Chúng ta không có giải pháp nào cho tình thế lưỡng nan này, và vì vậy, chúng ta kết thúc bài viết này bằng những vấn đề của thế kỷ XXI. Liệu hai nghị viện có còn phù hợp không? Hay là chúng sẽ phân tán và làm phương hại lẫn nhau? Cho dù chính phủ liên bang có được tinh giản (một triển vọng không chắc chắn), thì gánh nặng lên hai viện sẽ vẫn còn nặng nề do bị chi phối bởi các quy tắc lâu đời. Quốc hội, với tư cách một thiết chế được nhân dân hy vọng sẽ giải quyết mọi loại vấn đề, không chỉ bằng cách thúc đẩy công việc lập pháp, mà còn theo dõi các chương trình và làm việc như một người giám hộ. Bằng tất cả các dấu hiệu bên ngoài của hoạt động - chẳng hạn, con số các uỷ ban và tiểu ban, các buổi điều trần, các báo cáo, các cuộc bỏ phiếu, và các giờ họp - các nhà lập pháp đang kiên quyết đấu tranh để theo kịp những yêu cầu này.

Cùng một lúc, Quốc hội, với tư cách là các chính trị gia, bận rộn hơn bao giờ hết. Một phần là do cơ cấu của chính phủ hiện đại, phần khác là do sự mất lòng tin của cử tri vào tương lai. Nhân dân nhất định đòi các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ phải tiếp xúc với họ thường xuyên hơn, phục vụ bang hoặc quận của họ một cách thiết thực hơn, đóng vai trò của thanh tra chính phủ, và tuân thủ những quy định chặt chẽ về cách ứng xử của cá nhân. Các nhà lập pháp đã chấp nhận và được lợi trong cuộc bầu cử khi họ đáp ứng những yêu cầu này, nhưng không phải là không có những điều đáng tiếc và làm phương hại tới nhiệm vụ lập pháp của họ. Đúng như cựu thượng nghị sĩ kiêm Phó Tổng thống Walter Mondale nhận xét:

> Phục vụ cử tri có thể... là một cái hố sâu không đáy. Nguy hiểm là ở chỗ một nghị sĩ Quốc hội sẽ quyết đáp nhiều hơn một viên thanh tra chính phủ khi ở giữa nhân dân và các cơ quan chính phủ. Do tầm quan trọng của công việc thanh tra, nên nó lấy đi nhiều thời gian quý báu

từ những cơ quan trung tâm có thẩm quyền của Quốc hội như cơ quan hành pháp và lập pháp.[38]

Những yêu cầu nặng nề đối với hai viện có thể nằm xa tầm với của các công dân (nam và nữ) bậc trung. Phản ánh về sự đa dạng trong các công việc của tổng thống, Woodson Wilson đã từng nhận xét rằng chúng ta có thể bị bắt buộc phải kéo các nhà lãnh đạo của chúng ta ra khỏi "các vận động viên thông thái và cẩn trọng" - một tầng lớp nhỏ trong dân chúng.[39] Giờ đây, điều tương tự có thể xảy ra với các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ. Và nếu sự chuyên môn hoá nghề nghiệp mở ra nhiều hướng đi hợp lý, thì liệu chúng ta có nên hy vọng rằng những công dân tài năng nhất của chúng ta sẽ thực hiện các nhiệm vụ đó một cách thành công?

Nhìn nhận sâu xa hơn, vấn đề là ở chỗ liệu một thiết chế bao gồm quá nhiều động cơ và nghề nghiệp khác nhau có thể tiếp tục hoạt động như một tổng thể minh bạch không. Liệu các chính sách có thể được tập hợp lại từ nhiều lợi ích riêng lẻ, thực sự định hướng của đất nước trong suốt chiều dài lịch sử không? Kể từ năm 1787, người ta đã phân vân đặt những câu hỏi này. Lịch sử chỉ đang trấn an chúng ta, còn tương lai đặt ra những thách thức mới và tinh vi mà vì nó ranh giới sai sót có thể hẹp hơn bao giờ hết. Và mặc dù bản thân nền dân chủ đại nghị là một canh bạc, nhưng đánh giá cho rằng sự đại diện có thể sản sinh ra việc hoạch định chính sách sáng suốt vẫn là một đánh giá đúng. Thông thường, đây còn là một niềm tin mà bằng chứng của nó chắc chắn sẽ nằm trong tương lai.

Tài liệu tham khảo

Phụ lục A Quyền kiểm soát của đảng: Tổng thống, Thượng viện, Hạ viện, 1901-2001

Quốc hội	Năm	Tổng thống	Thượng viện			Hạ viện		
			DC	CH	Khác	DC	CH	Khác
Khóa 57	1901-1903	McKinlay/T. Roosevelt	31	55	4	151	197	9
Khóa 58	1903-1905	T. Roosevelt	33	57	-	178	208	-
Khóa 59	1905-1907	T. Roosevelt	33	57	-	136	250	-
Khóa 60	1907-1909	T. Roosevelt	31	61	-	164	222	-
Khóa 61	1909-1911	Taft	32	61	-	172	219	-
Khóa 62	1911-1913	Taft	41	51	-	228	161	1
Khóa 63	1913-1915	Wilson	51	44	1	291	127	17
Khóa 64	1915-1917	Wilson	56	40	-	230	196	9
Khóa 65	1917-1919	Wilson	53	42	-	216	210	6
Khóa 66	1919-1921	Wilson	47	49	-	190	240	3
Khóa 67	1921-1923	Harding	37	59	-	131	301	1
Khóa 68	1923-1925	Coolidge	43	51	2	205	225	5
Khóa 69	1925-1927	Coolidge	39	56	1	183	247	4
Khóa 70	1927-1929	Coolidge	46	49	1	195	237	3
Khóa 71	1929-1931	Hoover	39	56	1	167	267	1
Khóa 72	1931-1933	Hoover	47	48	1	220	214	1
Khóa 73	1933-1935	F. Roosevelt	60	35	1	313	117	5
Khóa 74	1935-1937	F. Roosevelt	69	25	2	319	103	10
Khóa 75	1937-1939	F. Roosevelt	76	16	4	331	89	13
Khóa 76	1939-1941	F. Roosevelt	69	23	4	261	164	4
Khóa 77	1941-1943	F. Roosevelt	66	28	2	268	162	5
Khóa 78	1943-1945	F. Roosevelt	58	37	1	218	208	4
Khóa 79	1945-1947	Truman	56	38	1	242	190	2
Khóa 80	1947-1949	Truman	45	51	-	188	245	1
Khóa 81	1949-1951	Truman	54	42	-	263	171	1
Khóa 82	1951-1953	Truman	49	47	-	234	199	1
Khóa 83	1953-1955	Eisenhower	47	48	1	211	221	1
Khóa 84	1955-1957	Eisenhower	48	47	1	232	203	-
Khóa 85	1957-1959	Eisenhower	49	47	-	233	200	-
Khóa 86	1959-1961	Eisenhower	65	35	-	284	153	-
Khóa 87	1961-1963	Kennedy	65	35	-	263	174	-

Quốc hội	Năm	Tổng thống	Thượng viện			Hạ viện		
			DC	CH	Khác[a]	DC	CH	Khác
Khóa 88	1963-1965	Kennedy/Johnson	67	33	-	258	177	-
Khóa 89	1965-1967	Johnson	68	32	-	295	140	-
Khóa 90	1967-1969	Johnson	64	36	-	247	187	-
Khóa 91	1969-1971	Nixon	57	43	-	243	192	-
Khóa 92	1971-1973	Nixon	54	44	2	254	180	-
Khóa 93	1973-1975	Nixon/Ford	56	42	2	239	192	1
Khóa 94	1975-1977	Ford	60	37	2	291	144	-
Khóa 95	1977-1979	Carter	61	38	1	292	143	-
Khóa 96	1979-1981	Carter	58	41	1	276	1571	-
Khóa 97	1981-1983	Reagan	46	53	1	243	192	-
Khóa 98	1983-1985	Reagan	45	53	-	267	168	-
Khóa 99	1985-1987	Reagan	47	53	-	252	183	-
Khóa 100	1987-1989	Reagan	55	45	-	258	177	-
Khóa 101	1989-1991	Bush	55	45	-	260	175	-
Khóa 102	1991-1993	Bush	57	43	-	268	166	1
Khóa 103	1993-1995	Clinton	56	44	-	258	176	1
Khóa 104	1995-1997	Clinton	47	53	-	204	230	1
Khóa 105	1997-1999	Clinton	45	55	-	207	227	1
Khóa 106	1999-2001	Clinton	45	55	-	211	223	1

Quyền kiểm soát của Đảng Cộng hòa

Quyền kiểm soát của Đảng Dân chủ

Nguồn: Bách khoa toàn thư về Quốc hội Mỹ, Donald C. Bacon, Roger H. Davidson, và Morton Keller (New York: Simon và Schuster, 1995), 1556-1558.

Chú thích: Các con số trên áp dụng cho lúc bắt đầu phiên họp thứ nhất của mỗi khoá họp Quốc hội và không bao gồm ngày nghỉ, những thời kỳ kế tiếp, hoặc những thay đổi trong Đảng.

[a] Hạ viện trong Quốc hội khoá 86 và 87 có 437 thành viên vì phần lớn hạ nghị sĩ được chuyển tới Alaska (3 tháng Một 1959) và Hawaii (21 tháng Tám 1959) để thực hiện quy tắc tái phân bổ theo vùng trong năm 1962.

Phụ lục B

Học việc: Tích luỹ kinh nghiệm trong Quốc hội

Đồi Capitol là một nơi lý tưởng để thu được sự trải nghiệm trực tiếp với Chính phủ Mỹ. Với 540 nhà lập pháp (hạ nghị sĩ, thượng nghị sĩ, đại biểu và các uỷ viên); hàng trăm uỷ ban và tiểu ban; hàng chục nhóm làm việc không chính thức; và ba cơ quan hỗ trợ Quốc hội (Cơ quan Nghiên cứu Quốc hội, Cơ quan Kiểm toán và Cơ quan Ngân sách Quốc hội), Quốc hội mang tới nhiều cơ hội thực tập cho sinh viên thích tìm hiểu Quốc hội và các nghị sĩ.

Những người sắp tốt nghiệp sẽ tìm thấy những thông tin hữu ích về việc đăng ký thực tập trên Đồi Capitol từ một số nguồn. Một trong những nguồn hay nhất được xuất bản dưới sự bảo trợ của Hiệp hội Khoa học chính trị Mỹ và nó có nhan đề *Khuấy động Washington: Phương châm điều hành chính phủ của một thực tập sinh*. Nhà khoa học chính trị Stephen E. Frantzich đang thảo luận về việc làm thế nào để có được kết quả thực tập tốt, thu được nhiều kinh nghiệm nhất, và tìm thấy một nơi để sống ở thủ đô Washington.

Từ những năm tháng "thâm nhập và tìm hiểu" trên Đồi Capitol của riêng chúng tôi, chúng tôi có thể đưa ra năm nhận xét về việc tích luỹ kinh nghiệm trong Quốc hội. Thứ nhất, không có một ngôi nhà trung tâm nào cho việc thực tập. Mọi văn phòng, uỷ ban, nhóm nhỏ và cơ quan hỗ trợ của Quốc hội đều quản lý chương trình học việc của riêng chúng. Bạn phải kiên quyết, kiên nhẫn, và quyết tâm tìm cho mình một vị trí mà sẽ mang lại kinh nghiệm học hỏi quý báu. Bạn không nên chỉ quyết định nhiệm vụ hay chức phận nào sẽ được giao cho mình khi làm một thực tập sinh tình nguyện (có thể đôi khi thực tập sinh vẫn được trả lương), mà bạn cần phải nhớ rằng bạn có một số điều yêu cầu thú vị. Phần lớn các cơ quan và uỷ ban Quốc hội thừa nhân viên và không muốn có số lượng nhân viên lớn. Mặc dù môi trường thử việc mang tính cạnh tranh cao,

nhưng các nhà lập pháp, các uỷ ban và nhân viên của Quốc hội đều muốn và cần tài năng của bạn.

Thứ hai, suy nghĩ về một số nơi mà bạn muốn thực tập. Nghiên cứu về các uỷ ban, nhà lập pháp, các cơ quan hoặc các nhóm hỗ trợ mà bạn muốn tham gia. Hãy nhớ rằng mọi cơ quan đều có đặc tính riêng. Ví dụ, các cơ quan của Thượng viện thường là những cơ quan lớn với nhiều nhân viên phụ tá, trong khi các cơ quan của Hạ viện thường nhỏ hơn. Quả thật, những người thực tập sẽ có nhiều cơ hội tiếp xúc hàng ngày, một cách cá nhân với các hạ nghị sĩ hơn là với các thượng nghị sĩ. Cách tốt nhất để quyết định môi trường làm việc là phỏng vấn những người nào đã từng làm trong một cơ quan đặc biệt, nói chuyện với những người phụ trách thực tập sinh tại trường cao đẳng hoặc đại học của bạn, hoặc tự mình thăm thú cơ quan đó.

Thứ ba, nhằm mục tiêu vào các hạ nghị sĩ và thượng nghị sĩ của riêng bạn. Nhiều nghị sĩ Quốc hội thích các thực tập sinh đến từ bang hay quận của họ, những người mà có thể quen thuộc với địa lý và quan tâm đến khu vực đó. Ngoài ra, các thực tập sinh tương lai có thể sẽ có gia đình và bạn bè là cử tri của các nhà lập pháp. Đừng do dự sử dụng các mối quan hệ của bạn. Bạn cũng có thể tình nguyện làm việc trong một văn phòng lập pháp ở bang hay quận. Trước khi chấp nhận thực tập, hãy nghĩ tới quan điểm và lý tưởng của bạn. Nếu như bạn có quan điểm bảo thủ thì có thể bạn sẽ gặp khó khăn khi làm việc cho một nhà lập pháp ủng hộ sự nghiệp tự do. Mặt khác, nếu bạn khéo léo và suy nghĩ thoáng, thì làm việc cho một người nào đó có quan điểm khác bạn sẽ rất hữu ích. Bởi vì bạn là một sinh viên, nên việc thực tập với ai đó có các quan điểm ý thức hệ khác có thể sẽ không tác động xấu đến việc thiết lập vị trí của bạn sau này.

Thứ tư, có rất nhiều cơ hội thực tập. Nhiều trường cao đẳng và đại học tài trợ cho các chương trình học kỳ ở Washington. Một số trường, bao gồm Đại học Hoa Kỳ, Đại học Boston, Cao đẳng Hamilton, Đại học bang New York, Đại học bang Nam California, và một số nhánh của Đại học California tổ chức các chương trình ở Washington; một số nhận sinh viên từ các trường đại học và cao đẳng có uy tín khác. Trung tâm Thực tập và hội thảo học đường Washington, tồn tại từ năm 1975, đã nhận hàng nghìn sinh viên từ

hàng trăm trường đại học.

Cuối cùng, Quốc hội cần và hoan nghênh những ý tưởng và kinh nghiệm mới mà thực tập sinh mang tới. Đôi khi công việc có thể là nặng nhọc - trả lời thư và điện thoại, nhập thông tin vào máy tính, và chạy việc - nhưng cơ hội hiểu biết thêm về Quốc hội và các chính khách quan trọng (không chắc là đã sẵn có trong sách) gần như không như nhau. Bạn thậm chí có thể muốn giữ những kinh nghiệm cho riêng mình: đó là những gì bạn sẽ làm và đã học hỏi. Tóm lại, một công việc tình nguyện ở Quốc hội sẽ tăng vốn kiến thức của bạn và sẽ có nhiều điều không thể đoán trước.

Nguồn

Frantzich, Stephen E. *Khuấy động Washington: Phương châm điều hành chính phủ của một thực tập sinh*, tái bản lần 4. Washington, D.C.: Hiệp hội khoa học chính trị Mỹ, 1994.

Thực tập trong Quốc hội. Khảo sát hàng năm về việc thực tập trong các cơ quan lập pháp. Lấy từ Graduate Group, P.O. Hòm thư 370351, Tây Hartford, CT 06137-0351. Điện thoại (860) 233-2330.

Jimenez, Rita. *Thực tập sinh và học bổng : Các cơ hội tích luỹ kinh nghiệm làm việc ở Quốc hội, liên bang và những nơi khác.* Congressional Research Service, Thư viện Quốc hội. Báo cáo số 98-654C, 5 tháng Tám 1998. Cung cấp vô số danh sách thực tập sinh.

Maxwell, Bruce. *Hướng dẫn tìm việc ở Washington của người trong cuộc: Các cuộc tiếp xúc và kế hoạch tạo dựng sự nghiệp trong chính sách công.* Washington, D.C.: NXB CQ, 1999.

Oldman Mark, *Lợi thế của sinh viên khi có được chỗ thực tập tốt nhất nước Mỹ, 1998.* New York : Random House, 1997.

Việc thực tập của Peterson, Princeton, N.J.: Hướng dẫn của Peterson, ra hàng năm.

Trung tâm thực tập và hội thảo học đường Washington, D.C. 2000M Street, New York, Suite 750, Washington, D.C. 20036. Điện thoại: (202)336-7600 hoặc (800) 486-8921; Fax: (202) 336-7609; e-mail: info@twc. edu và Internet: http://www.twc.edu.

Từ điển Washington. Washington, D.C.: Congressional Quarterly. Ấn phẩm hàng năm cung cấp thông tin về các tổ chức thuộc chính phủ và phi chính phủ cũng như địa chỉ và số điện thoại cho các cơ quan và uỷ ban Quốc hội.

Chú thích

Chương 1

1. Dan Barry, "Câu chuyện của L.I. Widow: Washington, điểm dừng tiếp theo," *New York Times,* 7 tháng Mười một 1996, B1.
2. Robin Toner, "Một loại đảng viên Đảng Dân chủ tò mò nhất," *New York Times,* 12 tháng Mười 1996, tr.25.
3. Steven Greenhouse, "Huy động lực lượng bộ binh cho cuộc đua ở Long Island," *New York Times,* 2 tháng Mười một 1996, tr.30.
4. David M. Halbfinger, "McCarthy được tái cử bằng một tỷ số sít sao," *New York Times,* 5 tháng Mười một 1998, *B14.*
5. James Madison, *The Federalist,* No. 51,ed. Edward Mead Earle (New York: Thư viện hiện đại, n.d.), tr.338.
6. Như trên, tr. 343.
7. Sam Rayburn, *Phát ngôn, người phát ngôn,* ed. H.G.Dulaney và Edward Hakrs Phillips (Bonham, Texas: Sam Rayburn Foundation, 1978), tr.263-264. Rayburn là phát ngôn viên từ năm 1940 tới 1953, và 1955 tới 1961.
8. Glenn R. Parker, *Hướng về địa phương: giải thích những thay đổi trong thái độ của Quốc hội* (Pittsburgh: NXB Đại học Pittsburgh, 1986), tr.18.
9. Quốc hội Mỹ, Uỷ ban giám sát hành chính Hạ viện, *Quản lý hành pháp và lập pháp,* 2 tập., H. Doc. tr. 95-232, Quốc hội khoá 95, phiên họp thứ nhất, 28 tháng Chín 1977, 2: tr.18-19.
10. Alan Abramowitz, "So sánh cuộc bầu cử ở Hạ viện và Thượng viện năm 1978," *American Political Sience Review 74* (tháng Chín 1980): tr.633-640; Richard F.Fenno, Jr., *Thượng viện Mỹ: Triển vọng của lưỡng viện (*Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1982), 29 ff.
11. Quốc hội Mỹ, Uỷ ban chung về tổ chức Quốc hội, *Cơ cấu Quốc hội, Báo cáo cuối cùng,* 2 tập., H.Rept. No. 103-14,

Quốc hội khoá 103, phiên họp thứ 1, tháng Mười hai 1993, 2:275-287. Xem Bảng 5-2 trong cuốn sách này.

12. Glenn R. Parker và Roger H.Davidson, "Vì sao người Mỹ yêu quý các nghị sĩ Quốc hội nhiều hơn là Quốc hội của họ?" *Legislative Studies Quarterly 4* (tháng Hai 1979): tr.53-61; Kelly D. Patterson và David B. Magleby, "Sự ủng hộ Quốc hội của quần chúng," *Public Opinion Quarterly 56* (mùa Đông 1992): tr.539-540; Randall B. Ripley và những người khác, "Đánh giá của các cử tri Mỹ về các hạ nghị sĩ Mỹ," *American Politics Quarterly 20* (tháng Mười 1992): tr.442-456.
13. Edmun Burke, "Nói với các cử tri ở Bristol," trong *Chính trị của Burke,* ed. Ross J.S. Hofman và Paul Levark (New York: Knopf, 1949), tr.116.
14. Như trên.
15. Trích trong *Điểm danh,* tháng Chín 1993, tr.16.
16. *U.S. Term Limits kiện Thornton,* 115 s.Ct.1842 (1995).
17. Mark Carl Rom trích trong"Vì sao lại không nghĩ rằng các quan chức nhà nước tìm cách cải thiện lợi ích của dân chúng?" *Public Affairs Report 37* (tháng Bảy 1996): tr.12.
18. Woodrow Wilson, *Sự kiểm soát của Quốc hội* (1885; tái bản, Baltimore, NXB Đại học Jonhs Hopkins, 1981), tr.210.
19. Richard F. Fenno, Jr., *Phong cách địa phương: Các hạ nghị sĩ ở quận của họ* (Boston: Little, Brown, 1978), tr.168.

Chương 2

1. Alvin M. Josephy, Jr., *Ở Quốc hội: Một câu chuyện về Quốc hội Mỹ* (New York: Simon và Schuster, 1908), tr.41-48.
2. Charles A. Beard và John P. Lewis, "Chính phủ đại nghị đang tiến triển," *American Political Science Review* (tháng Tư 1932): tr.223-240.
3. Như trên.
4. Jock P.Green, ed., *Những liên minh lớn giữa Mỹ và Anh, 1606-1763* (New York: Harper TorchBooks,1970), xxxix.
5. Edmund C.Burnett, *Hội nghị lục địa* (New York: Norton, 1964).
6. *Những chỉ dẫn cho Quốc hội của Congressional Quarterly,*

tái bản lần 4. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1991), tr.8.

7. Burnett, *Hội nghị lục địa,* tr.171.
8. Jack N. Rakove, *Điểm khởi đầu của chính sách dân tộc: Lý giải cho hội nghị lục địa* (New York: Knopf, 1979),tr.43.
9. Charles C.Thach, Jr., *Sáng tạo của tổng thống, 1775-1789: Một nghiên cứu về lịch sử hiến pháp* (Baltimore: NXB Đại học Jonhs Hopkins, 1969), tr.34.
10. James Sterling Young, "Một trăm ngày đầu tiên của nước Mỹ," *Miller Center Journal 1* (mùa Đông 1994): tr.57.
11. John Locke, *Hai đường mòn trong chính phủ,* ed. Phillip Abrams (New York: NXB Đại học Cambridge, 1967), tr.374.
12. James Madison, *The Federalist,* No. 48, ed. Edward Mead Earle (New York: Modern Library, n.d.), tr.321.
13. Joseph Story, *Những bình luận về Hiến pháp Mỹ,* tái bản lần 5. (Boston:Little, Brown, 1905). 1: 396. Về bình luận của Jackson, xem *Youngstown Sheet and Tube Co. kiện Sawyer,* 343 U. S. 579, 635 (1952).
14. *Nixon kiện Mỹ,* 506 U.S. 224 (1993).
15. Xem Sidney M.Milkis và Michael Nelson, *Các tổng thống Mỹ: nguồn gốc và sự phát triển, 1776-1998,* tái bản lần 3. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1999), tr.34-36.
16. Alexander Hamilton, *The Federalist,* No. 65, tr.423-424.
17. Van Tassel, Emily Field, và Paul Finkelman, *Các chiến dịch luận tội: Tư liệu lịch sử từ năm 1787 tới nay* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1999).
18. *Marbury kiện Madison,* 1 Cranch 137 (1803).
19. *Hiến pháp Mỹ: Phân tích và giải thích,* S. Doc. 92-80, Quốc hội khoá 92, phiên họp thứ 2, 1973, 1597-1619. Các số liệu gần đây là nhận xét của George Costello, Congressional Research Service.
20. William N. Eskridge, Jr., "Các nghị quyết phi hiệu lực của Toà án tối cao dựa trên Hiến pháp," *Yale Law Journal 101* (tháng Mười một 1991): tr.331-455. Cũng xem R. Shep Melnick, *Giữa dòng: Giải thích về các phúc lợi xã hội* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994).

21. Louis Fisher, *Các tranh cãi về hiến pháp: Giải thích như là một tiến trình chính trị* (Princeton: NXB Đại học Princeton, 1988), tr.275.
22. Trích trong Charles Warren, *Xây dựng hiến pháp* (Boston: Little, Brown, 1928), tr.162.
23. Trích trong Charles Warren, *Toà án tối cao trong lịch sử nước Mỹ* (Boston:Little, Brown, 1919), tr.195.
24. Lindsay Rogers, Thượng viện Mỹ (New York: Knopf,1926).
25. Charles A. Kromkowski và John A. Kromkowski, "Vì sao 435? Một câu hỏi về số học chính trị," *Polity 24* (mùa Thu 1991): tr.129-145; David C.Huckabee, *Hạ viện: ấn định số nghị sĩ là 435,* Congressional Research Service Report, No. 95-791 Đảng Cộng hoà, 11 tháng Bảy 1995.
26. Alexander Hamilton, *The Federalist,* No. 27, tr.168.
27. Joe Martin, *Năm mươi năm hoạt động chính trị của tôi,* như đã trình bày với Robert J. Donovan (New York: McGraw-Hill, 1960), tr.49-50.
28. Sam Rayburn, *Phát ngôn, người phát ngôn,* ed. H.G.Dulaney và Edward Hakrs Phillips (Bonham, Texas: Sam Rayburn Foundation, 1978), tr.466.
29. Norman J.Ornstein, Thomas E. Mann, và Michael J. Malbin, *Các số liệu quan trọng về Quốc hội, 1997-1998* (Washington, D.C.: CQ Press, 1998), tr.167.
30. Như trên, tr.160-163.
31. Quốc hội Mỹ, Uỷ ban giám sát hành chính Hạ viện, *Quản lý hành pháp và lập pháp,* 2 tập., H. Doc. 95-232, Quốc hội khoá 95, phiên họp thứ nhất, 28 tháng Chín 1977, 2:17; Uỷ ban điều hành Thượng viện, *Các thượng nghị sĩ: Văn phòng, sắc tộc, các sức ép,* Quốc hội khoá 94, phiên họp thứ 2, 1977, Committee Print, xi.
32. Xem Jefferson Manual, Section XI; Hạ viện, *Các quy tắc của Hạ viện,* H.Doc. tr.103-342, Quốc hội khoá 103, phiên họp thứ 2, 1995, tr.143-146.
33. George B.Galloway, *Lịch sử Hạ viện* (New York: Crowell, 1961), tr.67.
34. Barbara Sinclair, *Nhà lập pháp, nhà lãnh đạo và việc lập pháp* (Baltimore: NXB Đại học Johns Hopkins, 1995), tr.75.

35. Neil MacNeil, *Tăng cường dân chủ: Hạ viện* (New York: McKay, 1963), tr.306.
36. Elaine K. Swift, *Hình thành Thượng viện Mỹ* (Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1996), tr.5.
37. David C.King, *Các cuộc chiến đất đai: Các uỷ ban Quốc hội yêu cầu xét xử như thế nào* (Chicago: NXB Đại học Chicago, 1997).
38. Noble Cunningham, Jr., ed., *Những lá thư liên tiếp gửi tới nghị sĩ, 1789-1839,* 3 tập. (Chapel Hill: NXB Đại học Bắc California, 1978).
39. Trích trong Galloway, *Lịch sử Hạ viện,* tr.122.
40. Trích trong Anthony Champagne, "John Nance Garner," trong *Những chủ nhân Hạ viện: Các lãnh đạo Quốc hội qua hai thế kỷ,* ed. Roger H.Davidson, Susan Webb Hammond, và Raymond W. Smork (Boulder: NXB Westview, 1998), tr.148.
41. Martin, *Năm mươi năm đầu tiên của tôi,* tr.101.
42. James Sterling Young, *Cộng đồng Washington, 1800-1828* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1966), tr.89.
43. Cunningham, *Các bức thư thường xuyên,* tr.57.
44. Roy Swanstrom, *Thượng viện Mỹ 1787-1801,* S.Doc. 99-19, Quốc hội khoá 99, phiên họp thứ nhất, 1985, tr.80.
45. Nelson W. Polsby, "Thể chế hoá Hạ viện", *American Science Review* 62 (tháng Ba 1968): tr.146- 7; Randall B. Ripley, *Quyền lực trong Thượng viện* (New York: St. Martin, 1969), tr.42-43.
46. Peter Swenson, "Ảnh hưởng của việc phân bổ cơ cấu quyền lực trong Hạ viện Mỹ, 1870-1940," *Legislative Studies Quarterly 7* (tháng Hai 1982): tr.7-36.
47. Woodrow Wilson, *Sự kiểm soát của Quốc hội* (1885; tái bản, Baltimore: NXB Đại học Johns Hopkins, 1981).
48. Martin, *Năm mươi năm đầu tiên của tôi,* tr.49.
49. Ripley, *Quyền lực trong Thượng viện,* tr.43-44.
50. David W. Brady, " Sau các cuộc tranh cãi lớn trong Hạ viện về các vấn đề của Uỷ ban," *Public Affairs Report* 32 (tháng Ba 1991): tr.8. Xem thêm Samuel Kernell, " Tìm hiểu những cấu trúc nghề nghiệp Quốc hội trong thế kỷ XIX: tham

vọng, cạnh tranh, và luân phiên,"*American Journal of Political Science* 21 (tháng Mười một 1977): tr.669-693; và Nelson W. Polsby, Miriam Gallagher, và Barry D. Rundquist, "Sự phát triển của hệ thống cấp cao trong Hạ viện Mỹ," *American Political Science Review* 63 (tháng Chín 1969): tr.794.

51. Swanstrom, *Thượng viện Mỹ*, tr.283.
52. Young, *Cộng đồng Washington*, tr.126-127.
53. Ornstein, Mann, và Malbin, *Các thống kê quan trọng*, tr.133.
54. Về sự phát triển của "các cương lĩnh của Quốc hội", xem John B. Bader, *Đưa ra ý kiến: Chương trình làm việc của giới lãnh đạo trong Quốc hội và " Hợp đồng với nước Mỹ,"* I (Washington, D.C.: NXB Đại học Georgetown, 1996).

Chương 3

1. *U.S. Term Limits kiện Thornton,* 115S. Ct. 1842 (1995). Khi một sự thay đổi Hiến pháp nhằm giới hạn nhiệm kỳ đã thất bại, nhóm Giới hạn nhiệm kỳ của Mỹ (USTL) đã đưa ra một loạt các bộ luật liên bang nhằm gây sức ép buộc các quan chức chấp nhận ba nhiệm kỳ (sáu năm) đối với các hạ nghị sĩ và hai nhiệm kỳ (12 năm) đối với các thượng nghị sĩ. Kết quả là bang Arkansas và tám bang khác đã thông qua việc trưng cầu ý dân - tiếng lóng là các điều khoản trong thư khẩn - đòi hỏi các nghị sĩ Quốc hội mà không tán thành việc thay đổi này phải gắn chặt mình với các lá phiếu trong tương lai khi "xem thường ý kiến của cử tri về việc giới hạn nhiệm kỳ." Toà án tối cao bang Arkansas xem các cuộc trưng cầu ý dân như những phương tiện không có hiệu lực trong việc sửa đổi Hiến pháp. Vào tháng Hai 1997, Toà án tối cao Mỹ đã từ chối nghe một lời kêu gọi, dường như là về một chiến lược phi hiệu lực. Trường hợp đó là vụ *Arkansas Term Limits kiện Donovan* (96-903), 1997. Lại chống đối, USTL quay sang sử dụng chiến thuật bắt buộc các ứng cử viên phải cam kết giới hạn nhiệm kỳ của mình và làm cho những người đương nhiệm thấy hổ thẹn nếu không thực hiện những cam kết trước đó (một số người có thể nghĩ lại). Xem Francis X. Clines, " Giữ cho các chính trị gia trung thực

với bản thân họ," *New York Times,* 15 tháng Ba 1999, A12.

2. Trích trong David S. Broder, "Thoát khỏi cái bẫy Giới hạn nhiệm kỳ," *Washington Post,* 19 tháng Hai 1997, A21. Các tác giả *Federalist* thảo luận về chất lượng và sự sắp xếp chi tiết. Xem các số 53,56,57,58,59,60, và 61 trong *The Federalist,* ed., Edward Mead Earle (New York: Thư viện hiện đại, n.d.).
3. Amy Keller, "Những dấu hiệu đúng giờ, các quảng cáo tiêu cực giành được thành công to lớn với phần thưởng 'chính trị'," *Roll Call,* 23 tháng Một 1997, tr.11.
4. Trích trong Judith Havemann, "Moynihan đặt câu hỏi về vấn đề cân đối," *Washington Post,* 14 tháng Tám 1995, A15.
5. Phương pháp này là phương pháp duy nhất trong một số phương pháp toán học có thể được sử dụng. Một phương pháp khác - phương pháp nhân tố lớn - được sử dụng từ năm 1911 đến 1940. Các phương pháp này đem lại những kết quả khác nhau. Ví dụ, năm 1992, bang Montana phải đối mặt với nguy cơ mất chiếc ghế thứ hai trong Hạ viện. Bang này đứng trước thách thức phải tiến hành phân chia toà án nhưng bị Toà án tối cao phản đối, nó không tìm ra câu trả lời thích đáng nào cho vấn đề "phương pháp bất bình đẳng nào tốt hơn."*Sở thương mại kiện bang Montana,* 503 U.S. 442 (1992). Xem thêm Linda Greenhouse, "Toà án tối cao áp dụng những phương pháp phân chia Hạ viện," *New York Times,* 1 tháng Tư 1992, B8. Các biện pháp được kiểm nghiệm trong David C. Huckabee, *Sự phân chia trong Hạ viện theo cuộc điều tra năm 1990: Sử dụng các tài khoản chính thức,* Congressional Research Service Report, No. tr.91-130, 4 tháng Hai 1991.
6. *Vụ Wisconsin kiện City of New York,* 116S. Ct. 1091 (1996).
7. *Vụ Growe kiện Emison,* 507 U.S.25 (1993). Xem Susan B. Glasser, "Toà án tối cao huỷ bỏ việc phân quyền của bang Minnesota," *Roll Call,* 25 tháng Hai 1993, tr.1.
8. Alan Ehrenhalt, "Phân quyền và sự xói mòn cộng đồng," *Governing,* tháng Sáu 1992, tr.10.
9. Dennis Farney, "Phil Burton đã cắt giảm nhiều điều luật chính trị: Có nhiều quá không?" *Wall Street Journal,* 28

tháng Chín 1982, tr.1.

10. John W. Swain, Stephen A. Borelli, và Brian C. Reed, " Hậu quả của sự phân quyền trong Hạ viện sau năm 1990," *Political Research Quarterly* 51 (tháng Mười hai 1998): tr.945-967.
11. Bruce E. Cain và David Butler, "Những dẫn chứng không tương xứng về việc phân quyền," *Public Affairs Report* 32 (tháng Chín 1991): tr.6. Xem thêm Cain, "Đánh giá hiệu quả của sự phân chia trong đảng," *American Political Science Review* 79 (tháng Sáu 1985): tr.320-333.
12. Cuộc thảo luận này rút ra từ Michael Lyons và Peter F. Galderisi, " Sự đương chức, tái phân chia, và phân quyền trong Hạ viện Mỹ," *Political Research Quarterly* 48 (tháng Mười hai 1995): tr.857-871.
13. *Davis kiện Bandemer,* 478 U.S. 109 (1986).
14. *Hunt kiện Cromartie,* 526 U.S. - (17 tháng Năm 1999).
15. *Miller kiện Ohio,* 117 S. Ct. 504 (1996).
16. Cain và Butler, "Truyền thuyết phân quyền," tr.7.
17. *Thornburg kiện Gingles,* 478 U.S. 30 (1986).
18. Paul Taylor, " Đảng Cộng hoà sẽ giúp các nhóm Quyền dân sự trong việc phân quyền," *Washington Post,* 1 tháng Tư 1990, A6; và Richard L. Berke, "Kế hoạch chia rẽ những người Cộng hoà đứng đầu," *New York Times,* 9 tháng Năm 1991, A17.
19. Trích trong Randall Smothers, " Những người kỳ lạ nhấn mạnh cuộc bầu cử chọn ứng cử viên của bang Bắc Carolina," *New York Times,* 3 tháng Năm 1992, tr.28.
20. Lani Guinier, "Phe phái nào gian lận trong bầu cử?" *Washington Post,* 27 tháng Ba 1994, C3.
21. Abigail M. Thernstrom, " Một người Cộng hoà - âm mưu về việc vận động quyền công dân," *Washington Post,* 23 tháng Chín 1991, A11. Xem thêm Thernstrom, *Lá phiếu của ai được tính đến? Hành động khẳng định và các quyền bỏ phiếu của phái thiểu số* (Cambridge: NXB Đại học Harvard, 1987).
22. Vụ *Shaw kiện Reno,* 509 U.S. 630 (1993).
23. Ehrenhalt, "Phân vùng," 10.

24. Carol M. Swain, "Đạo luật về quyền bầu cử: một số hậu quả không lường trước," *Brookings Review* 10 (mùa Đông 1992): tr.51. Xem thêm David Lublin, *Nghịch lý của việc đại diện: Sự sắp xếp gian lận các khu vực bầu cử gian lận và lợi ích của các nhóm thiểu số trong Quốc hội* (Princeton: NXB Đại học Princeton, 1997).
25. Charles S. Bullock, "Các khu vực bầu cử xác định: Gương mặt của ai sẽ nổi bật?" *Các chiến dịch và các cuộc bầu cử* (tháng Tư 1995): tr.22.
26. Như trên, tr.23.
27. Lublin, *Nghịch lý của việc đại diện.*
28. *Gomillion kiện Lightfoot,* 364 U.S. 339 (1960).
29. Vụ *Shaw kiện Reno,*
30. *Vụ Miller kiện Johnson,* 115 S. Ct. 2475 (1995).
31. Trích trong Kevin Sack, "Chiến thắng trong năm khu được phân chia lại gây ra những tranh cãi về sự sắp xếp gian lận,"*New York Times,* 23 tháng Mười một 1996, tr.1.
32. Charles S. Bullock và Richard E. Dunn, "Sự khác nhau giữa phân biệt chủng tộc và tương lai của việc đại diện mờ ám," (bài viết được giới thiệu tại cuộc họp thường niên của Hiệp hội Khoa học chính trị Mỹ, Washington, D.C., 1997), tr.28,
33. Sack, "Tranh cãi về việc sắp xếp gian lận khu vực bầu cử," tr.10. Các số liệu do David A.Bositis thuộc Trung tâm nghiên cứu chính trị và kinh tế, Washington, D.C. đưa ra.
34. Xem David T. Canon, Mathew M. Schousen, và Patrick J. Sellers, "Việc phân chia trong Quốc hội: Cuộc đua và các chính trị gia chiến lược, 1972-1992," *Journal of Politics* 58 (tháng Tám 1996): tr.846-861.
35. *DeWitt kiệnWilson,* 515 U.S. (1995).
36. Quyết định này được Linda Greenhouse đưa ra trong "Toà án làm chao đảo các quận có sự phân biệt chủng tộc," *New York Times,* 18 tháng Năm 1999, A12.
37. Trích trong Holly Idelson, " Đã đến lúc phải kéo các ban ngành vào những khu vực bầu cử thiểu số,"*Congressional Quarterly Weekly Report,* 7 tháng Mười 1995, tr.3065-3067.
38. Everett C. Ladd, ed., *Người Mỹ trong các cuộc bầu cử, 1998* (Storrs, Connecticut: Trung tâm Roper, Đại học

Connecticut, 1999), tr.12. Các con số theo chiều dọc là của David C. Huckabee, *Các cuộc bầu cử vào Hạ viện, Thượng viện và cho chức tổng thống, 1990-1994: Tổng số phiếu trên toàn quốc và những ghế đã giành được,* Congressional Research Service Report, No. 95-978 GOV. 15 tháng Chín 1995, tr.4-7, 11-12.

39. Louis Sandy Maisel, *Từ tầm thường tới dễ bị quên lãng: Chạy đua trong cuộc bầu cử Quốc hội* (Knoxville: NXB Đại học Tennessee, 1982), tr.34.
40. Alan Ehrenhalt, *Tham vọng của nước Mỹ* (New York: Random House, 1991), tr.17.
41. Bốn uỷ ban chiến dịch của Đồi Capitol là Uỷ ban Thượng nghị sĩ Cộng hoà của Quốc hội (NRSC), Uỷ ban Chiến dịch thượng nghị sĩ Dân chủ (DSCC), Uỷ ban Quốc hội quốc gia của những người Cộng hoà (NRCC), và Uỷ ban chiến dịch Quốc hội của những người Dân chủ (DCCC). Xem Paul S. Herrnson, *Các cuộc bầu cử Quốc hội: Vận động tranh cử ở địa phương và ở Washington,* tái bản lần 2, (Washington, D.C.: NXB CQ, 1998), đặc biệt là chương 4-5.
42. Edward Walsh, "Đối với mọi chiến dịch, có một mùa tuyển chọn," *Washington Post,* 12 tháng Mười một 1985, A1.
43. Trích trong Rischard L. Berke, "Chạy đua vào Quốc hội? Các đảng phái mà đi tìm những ngôi sao mới nổi bây giờ chỉ nói không,"*New York Times,* 15 tháng Ba 1998, tr.27
44. Connie Bruck, "Chính trị sáng suốt," *New Yorker,* 9 tháng Mười 1995, tr.61.
45. Như trên, tr.63.
46. Alice A.Love, "Nhóm doanh nghiệp nhỏ giúp mở rộng các cử tri cơ sở của mình trong cuộc họp tuần tới,"*Roll Call,* 16 tháng Mười 1995, tr.22.
47. David T. Canon, *Tác giả, vận động viên và nhà du hành vũ trụ: Những người hoạt động chính trị nghiệp dư trong Quốc hội Mỹ* (Chicago: NXB Đại học Chicago, 1999), tr.2-3, 25-31.
48. Maisel, *Từ tầm thường đến dễ bị quên lãng,* tr.23.
49. Michael Janofsky, "Hai ứng cử viên Quốc hội biết họ sẽ thất bại, nhưng đó vẫn là một trò cười,"*New York Times,* 31 tháng Mười 1992, tr.27.

50. Tác phẩm có ảnh hưởng lớn tới lý thuyết của các chính trị gia chiến lược là Gary C. Jacobson và Samuel Kernell, *Chiến lược và sự lựa chọn trong các cuộc bầu cử Quốc hội,* tái bản lần 2. (New Haven: NXB Đại học Yale), 1983.
51. Gary C. Jacobson, *Chính trị trong các cuộc bầu cử Quốc hội,* tái bản lần 4. (New York: Longman, 1997), tr.20.
52. Gary C. Jacobson, "Ít nhưng không bị phá huỷ: Người đương nhiệm và các cuộc bầu cử chạy đua vào Hạ viện, 1952-1982," *American Journal of Political Science* 31 (tháng Hai 1987): tr.126-141.
53. Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann và Michael J. Malbin, *Những thống kê quan trọng về Quốc hội, 1997-1998* ((Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998), tr.61-63.
54. Donald Gross và David Breaux, "Các khuynh hướng lịch sử trong các cuộc bầu cử vào Thượng viện Mỹ: 1912-1988," *American Politics Quarterly* 19 (tháng Bảy 1991): tr.284-309.
55. Về nhận xét đầu tiên được nêu ra trong đoạn này, xem Morris P. Fiorina, *Quốc hội: Cơ quan chủ chốt của Washington,* tái bản lần 2. (New Haven: NXB Đại học Yale, 1989); và Bruce Cain, John Ferejohn, và Morris Fiorina; *Bầu cử cá nhân: Phục vụ cử tri và sự độc lập trong bầu cử* (Cambridge: NXB Đại học Harvard, 1987), đặc biệt chương 6-7. Để biết thêm về nhận xét thứ hai, xem Glenn R. Parker và Roger H. Davidson, " Vì sao người dân Mỹ yêu quý các nghị sĩ của họ nhiều hơn hẳn Quốc hội?" *Legislative Studies Quarterly* 4 (tháng Hai 1979): tr.53-61. Về vấn đề liệu các nguồn của người đương nhiệm có gắn trực tiếp với các lá phiếu hay không, xem John R. Johannes, *Phục vụ nhân dân: Quốc hội và phục vụ cử tri* (Lincoln: NXB Đại học Nebraska, 1984), đặc biệt chương 6.
56. Jacobson, *Chính trị trong các cuộc bầu cử Quốc hội,* tr.43.
57. Jacobson và Kernell, *Chiến lược và sự lựa chọn,* chương 3.
58. Gary C. Jacobson, "Quốc hội khoá 105 : Những điều mới mẻ và xưa cũ," trong *Cuộc bầu cử năm 1996.* Michael Nelson (Washington, D.C.: NXB CQ, 1997), tr.154.
59. Rachel Van Dongen, "Ripken giúp Dems xoá bỏ vận đen,"

Roll Call, 19 tháng Mười một 1998, tr.13.

60. Peverill Squire, " Những người thách đấu trong các cuộc bầu cử Thượng viện Mỹ," *Legislative Studies Quarterly* 14 (tháng Mười một 1998): tr.531-547.
61. Kenneth J. Cooper, "Ở Quốc hội rất nhiều tên tuổi được biết đến," *Washington Post*, 24 tháng Mười hai 1992, A4.
62. Linda L. Fowler và Robert D. McClure, *Tham vọng chính trị: Ai quyết định chạy đua vào Quốc hội* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1989).
63. Trích trong Burt Solomon, "Một nhiệm vụ khó khăn: Chạy đua vào Hạ viện." *National Journal*, 21 tháng Ba 1992, tr.712.
64. Maisel, *Từ tầm thường tới dễ bị lãng quên*, tr.23.
65. L. Sandy Maisel, Cary T. Gibson, và Elizabeth J. Ivry, " Tầm quan trọng của các luật chơi: bổ nhiệm các phụ tá cho tổng thống vào năm 1994 và 1996," trong *Phản ứng của các đảng*, tái bản lần 3. L. Sandy Maisel (Boulder: NXB Westview,1998), tr.148-151.
66. Tim Curran, "Hastert: Một nhà lập pháp hiệu quả thiếu kẻ thù," *Roll Call*, 21 tháng Mười hai 1998, tr.21.
67. Maisel, Gibson và Ivry, "Bổ nhiệm phụ tá cho tổng thống," tr.162-164.
68. Harvey L. Schantz, "Các cuộc bầu cử vòng 1 vào Hạ viện Mỹ: cạnh tranh và không cạnh tranh," *Legislative Studies Quarterly* 5 (tháng Mười một 1980): tr.559. Mối quan hệ giữa cuộc cạnh tranh trong một đảng và giữa các đảng đôi khi giống như " Luật của người có máu mặt". Xem V.O. Key Jr., *Các đảng, hoạt động chính trị và các nhóm gây áp lực*, tái bản lần 5 (New York: Crowell, 1964), tr.438, 447.
69. Austin Ranney, "Đảng trong hoạt động chính trị của các bang" trong *Hoạt động chính trị trong các bang của Mỹ*, Herbert Jacob và Kenneth Vines (Boston : Little, Brown, 1976), tr.61-99.
70. Trích trong Guy Gugliotta, "Trong một số cuộc đua sớm, các đảng già hơn không giành được sự kính trọng của cử tri," *Washington Post*, 11 tháng Tư 1996, A12.
71. Herrnson, *Các cuộc bầu cử Quốc hội*, tr.128.

72. Không kể đến những gì đã nêu, số liệu năm 1997-1998 lấy từ Uỷ ban bầu cử liên bang, " Hoạt động tài chính của Quốc hội suy giảm," thông cáo báo chí, 29 tháng Mười hai 1998, và các bảng bổ trợ. Xem thêm Ornstein, Mann và Malbin, *Thống kê quan trọng về Quốc hội, 1997-1998,* tr.81-93.
73. Gary C. Jacobson, "Tiền trong các cuộc bầu cử Quốc hội năm 1980 và 1982," trong *Tiền và chính trị ở Mỹ.* Michael J. Malbin (Chatham, N.J.: Chatham House, 1984), tr.58.
74. Christopher Buchanan, "Chi phí chiến dịch chạy đua vào Quốc hội của các ứng cử viên đã gia tăng với một tốc độ lớn," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 29 tháng Chín 1979, tr.2154-2155.
75. Jacobson, "Tiền trong các cuộc bầu cử Quốc hội năm 1980 và 1982," tr.57.
76. Trích trong Andy Plattner, "Chi phí cao cho việc tổ chức và duy trì các cơ quan nhà nước," *Tin tức Mỹ và thế giới,* 22 tháng Sáu 1997, tr.30.
77. Uỷ ban bầu cử liên bang, "Việc gây quỹ của các đảng chính trị tiếp tục tăng mạnh," thông cáo báo chí, 26 tháng Một 1999, tr.2. Toà án tối cao Mỹ đã làm giảm hiệu lực của những quy định này bằng cách cho phép các tổ chức đảng tự chi tiêu không giới hạn. Xem *Colorado Republican Federal Campaign Committee v. Federal Election Commission,* 116 S.Ct. 2039 (1996).
78. Uỷ ban bầu cử liên bang, " Việc gây quỹ của các đảng chính trị,"
79. A.B. Stoddard, " Linder đề nghị các đồng nghiệp chi 2 triệu USD trong thứ Sáu tới," *The Hill,* 5 tháng Tám 1998, tr.3.
80. Jacobson, "Tiền trong các cuộc bầu cử Quốc hội năm 1980 và 1982," tr.58-59.
81. Uỷ ban bầu cử liên bang, "Hoạt động tài chính của Quốc hội suy giảm."
82. Các nghiên cứu trường hợp của các uỷ ban hoạt động chính trị được tìm thấy trong Robert Biersack, Paul Herrnson, và Clyde Wilcox, *Công việc rủi ro? Quyết định của các uỷ ban hoạt động chính trị (PAC) và các cuộc bầu cử Quốc hội* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1994).

83. Trích trong Jonathan D. Salant và David S Cloud, "Tiến tới cuộc bầu cử năm 1994, những người chiến thắng được hưởng bổng lộc từ việc gây quỹ,"*Congressional Quarterly Weekly Report*, 15 tháng Tư 1995, tr.1055.
84. Trích trong Jonathan D. Salant, "Các doanh nhân ở PAC thực hiện sự nghiệp của họ," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 6 tháng Năm 1995, tr.1234.
85. Jim Vande Hei, " Những người kiến tạo địa phương, bị đảng Cộng hoà gây sức ép, ở xa New York," *Roll Call*, 23 tháng Mười 1997, tr.1; và " Áp lực thành công: các tổ hợp nghe thấy Đảng Cộng hoà hứa sẽ trả ít cho các đảng viên Đảng dân chủ," *Roll Call*, 30 tháng Mười 1997, tr.11.
86. Trích trong Leslie Wayne, "Nghiên cứu cho thấy doanh nghiệp chi tiền nhiều nhất cho chiến dịch tranh cử," *New York Times*, 18 tháng Mười 1996, A1, A26.
87. Scott Turow, "Sai lầm đã 20 năm nay của toà án tối cao," *New York Times*, 12 tháng Mười 1997, tr.15.
88. E.J. Dionne, "Hoạt động chính trị giống với việc đấu giá công khai," *Washington Post*, 19 tháng Sáu 1998, A25.
89. Gary C. Jacobson, *Tiền trong các cuộc bầu cử Quốc hội* (New Haven : NXB Đại học Yale, 1980).
90. Trích trong Brooks Jackson, " Các kẽ hở trong luật pháp cho phép doanh nghiệp và những người có vai về thực hiện nhiều chiến dịch vận động tranh cử," *Wall Street Journal*, 5 tháng Bảy 1984, tr.1.
91. Eric Schmitt, "Các nhóm khác nhau đấu tranh để hoạch định chính sách tài chính," *New York Times*, 19 tháng Mười 1997, tr.1.
92. Chuck Alston, "Một phương châm thực tế đối với việc giới hạn chi tiêu trong bầu cử," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 22 tháng Năm 1990, tr.1621-1626.

Chương 4

1. *Stuart Rothenberg*, "Năm chương trình truyền hình lớn của năm 1994: Không có chương trình phi giá trị nào ở đây cả " *Roll Call*, 1 tháng Mười hai 1994, tr.13.
2. Elizabeth Kolbert, "Chiến dịch tranh cử ở California: Không

có nhiều nhưng có các quảng cáo," *New York Times*, 22 tháng Năm 1992, A1.

3. Xem Richard G.Niemi, Lynda W.Powell, và Patricia L.Bickell, "Tác động của sự thống nhất giữa cộng đồng dân cư và các quận tới thành công của các ứng cử viên Hạ viện Mỹ "*Legislative Studies Quarterly*, 11 tháng Năm 1986: 187-201, và James E.Campbell, John R.Alford và Keith Herry," Thị trường truyền hình và các cuộc bầu cử Quốc hội " *Legislative Studies Quarterly*, 9 (tháng Mười một 1984), tr.655-678.
4. Robin Toner, "Trong một mùa bầu cử mang tính chất cá nhân, các quảng cáo thường có nội dung xuyên tạc " *New York Times*, 24 tháng Mười 1994, A1.
5. Các ví dụ này trích trong Stuart Rothenberg, "Các chương trình quảng cáo đầu năm nay : Chúng không tử tế như vẻ bề ngoài " *Roll Call*, 30 tháng Một 1997, tr.13, Richard L.Berke, "Các ứng cử viên nhận thấy rằng kinh nghiệm không phải là một gánh nặng ", *New York Times*, 13 tháng Bảy 1998, A12.
6. Michael Barone và Grant Ujifusa, *Niên giám chính trị Mỹ*, 1996 (Washington, D.C. : National Journal, 1995), tr.517.
7. Trích trong *Các cuộc vận động và bầu cử*, 12 tháng Một 1999, tr.17.
8. R.W.Apple Jr., "Cuộc chạy đua giành chiếc ghế cho bang Maine của Mitchell đã gây ra nhiều đau khổ cho các thượng nghị sĩ Dân chủ," *New York Times*, 5 tháng Chín 1994, tr. 7.
9. Howard Kurtz, "Trong thế phòng thủ, các đảng viên Cộng hòa quảng cáo mình theo một cách riêng", *Washington Post*, 3 tháng Mười 1996, A10.
10. Các con số trên trang Web của tổ chức EMILY: www.emilyslist.org.
11. Thomas B.Edsall " Trong các cuộc đua khó khăn, tiền sớm nghĩa là cạnh tranh", *Washington Post*, 14 tháng Bảy 1998, A6.
12. Robin Toner, "Trong những vòng cuối cùng: Cả hai phía đều tung ra những quảng cáo không tích cực " *New York Times*, 21 tháng Mười 1996, B7.

13. Sara Fritz và Dwight Morris, *Chính trị vàng: Chạy đua vào Quốc hội những năm 1990* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1992), tr.28.
14. Các con số về những chi phí của người đương nhiệm và đối thủ do Ủy ban Bầu cử liên bang tính toán, "Hoạt động tài chính của Quốc hội trong năm 1998 đã giảm sút", thông cáo báo chí, 29 tháng Mười hai 1998.
15. Gary C.Jacobson, *Phe phái trong các cuộc bầu cử Quốc hội*, tái bản lần 4 (New York : Long man, 1997), tr.77.
16. Gary C.Jacobson, "Hiệu quả của việc sử dụng tiền cho chiến dịch trong các cuộc bầu cử Quốc hội," *American Political Science Review* 72 (tháng Sáu 1978): tr.469-491.
17. Trích trong Herbert E.Alexander và Brian A.Haggarty, "Thông tin sai về việc chi tiền cho giới truyền thông," *Public Opinion* 11 (tháng Năm - Sáu 1998): tr.7.
18. Paul Houston, "Truyền hình và công nghệ cao khiến cho chi phí vận động tranh cử tăng mạnh." *Los Angeles Times*, 2 tháng Mười 1986, tr.121.
19. Jamie Stiehm, "Bang của Ben và Jerry đề nghị lựa chọn ba đặc điểm ", *The Hill*, 22 tháng Mười một 1995, tr.26.
20. Glenne R.Simpson, "Ở đảo Rhode, mọi người đều tham gia diễu hành Bristol," *Roll Call*, 9 tháng Bảy 1990, tr.1; Simpson "Nhìn từ cuộc diễu hành Bristol ngày 4 tháng Bảy ở đảo Rhode, Chafee có vẻ đã củng cố được vị thế cho cuộc vận động vào tháng Mười một tới " *Roll Call*, 11 tháng Bảy 1994, tr.21.
21. Richard E.Cohen, "Các cuộc vận động đắt đỏ: Các ứng cử viên hiểu ra rằng phải chi nhiều tiền để tiếp cận cử tri," *National Journal*, 16 tháng Tư 1983, tr.782-788.
22. Edie N.Goldberg và Michael W.Traugott, *Vận động tranh cử vào Quốc hội* (Washington, D.C.: NXB CQ, 1984), tr.93.
23. Craig Karmin, "Các quỹ chiến dịch được sử dụng cho những chi phí riêng," *The Hill*, 6 tháng Chín 1995, tr.1.
24. Xem E.J.Dionne Jr., "Cấp tiến," *Washington Post Magazine*, 19 tháng Một 1997, 8ff.
25. David T.Canon, "Khu vực bầu cử Quốc hội thứ hai ở bang Wisconsin: lịch sử của quá trình hình thành" trong *Chạy*

đua vào Quốc hội, ed. James A.Thurber (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999).

26. Goldenberg và Traugott, *Vận động tranh cử vào Quốc hội*, tr.23.
27. Richard F.Fenno Jr., *Phong cách địa phương: Các hạ nghị sĩ trong các quận của họ* (Boston: Little, Brown, 1978), tr. 46.
28. Larry J.Sabato và Glenn R.Simpson, *Những bí mật bẩn thỉu: Sự tồn tại của nạn tham nhũng trong nền chính trị Mỹ* (New York: Times Books, 1996), tr.156.
29. Merle Miller, *Lyndon : Một tiểu sử bằng lời* (New York : Putnam, 1980), tr.120.
30. John Mercurio, "Cuộc chạy đua không nghỉ vào Thượng viện ở bang Kentucky ", *Roll Call*, 6 tháng Tám 1998, tr.14.
31. Ron Faucheux, "Ứng cử viên vận động tranh cử", *Các cuộc vận động và bầu cử*, tháng Năm 1997, tr.43.
32. Neil MacFarquhar, "Ở bang New Jersey, gặp gỡ các cử tri là một việc tốn kém", *New York Times*, 1 tháng Mười một 1996, A1.
33. Các số liệu này lấy từ các chuyên mục quảng cáo trên các phương tiện thông tin đại chúng khác nhau trên 75 thị trường quảng cáo hàng đầu. Trích trong Amy Keller, "Shop Talk", *Roll Call*, 16 tháng Mười một 1996, tr.15.
34. Peter Clarke và Susan H.Evans, *Đưa tin các chiến dịch: Báo chí trong các cuộc bầu cử Quốc hội* (Stanford: NXB Đại học Stanford, 1983).
35. "Hỗn hợp truyền thông", *Các cuộc vận động và bầu cử*, tháng Năm 1998, tr.44.
36. Burdett A.Loomis, "Khu vực bầu cử số 3 bang Kansas: Những người chủ trương hòa bình đang bắt đầu công việc kinh doanh " trong Thurber, *Chạy đua vào Quốc hội*.
37. Barone và Ujifusa, *Niên giám*, tr.1445-1446.
38. Canon, "Khu vực bầu cử số 2 bang Wisconsin".
39. Lynda L.Kaid và Dorothy K.Davidson, "Các bộ phận của phong cách truyền hình: Việc đại diện của ứng cử viên thông qua quảng cáo trên truyền hình" trong *Viễn cảnh quảng cáo chính trị mới*, ed. L.L.Kaid, D.Nimmo, và K.R.Sanders (Carbondale: NXB Đại học Nam Illinois, 1986),

tr.184-209. Xem thêm Dorothy Davidson Nesbit, *Phong cách truyền hình trong các cuộc vận động vào Thượng viện* (Knoxville: NXB Tennesse, 1988).

40. Loomis, "Khu vực bầu cử số 3 bang Kansas."
41. Howard Kurtz, "Các đợt công kích bằng quảng cáo đầy rẫy trên truyền hình; Con đường thành công ngắn nhất không còn," *Washington Post*, 20 tháng Mười 1998, A1.
42. Kolbert, "Vận động tranh cử ở bang California," A1.
43. Stephen Ansolabehere và Shanto Iyengar, *Theo hướng tiêu cực: Các đợt công kích bằng quảng cáo làm suy giảm và phân hóa đại cử tri* (New York: NXB Free, 1996), tr.128.
44. Charles E.Cook, "Cú đánh hèn hạ của Christensen đem lại một bài học cho các chiến dịch vận động tranh cử khác,"*Roll Call*, 18 tháng Năm 1998, tr.8.
45. Benjamin Sheffner, "Minnesota. Ứng cử viên không phải chịu trách nhiệm về các quảng cáo sai sự thật,"*Roll Call*, 7 tháng Ba 1996, tr.13; John E.Yang," Hạ nghị sĩ bang Oregon, Cooley, bị buộc tội là đã dối trá về việc thực hiện nghĩa vụ quân sự, " *Washington Post*, 12 tháng Mười hai 1996, A3.
46. Norman J.Ornstein, "Những kẻ nói dối có nên có một ghế không? Điều này không phụ thuộc vào Quốc hội," *Roll Call*, 17 tháng Năm 1993, tr.12.
47. Richard W.Stevenson, "Một chiến dịch thiết lập ảnh hưởng," *New York Times*, 29 tháng Mười 1996, D1.
48. Thomas B.Edsall, "Vấn đề liên minh được coi trọng trong hoạt động của đảng chính trị," *Washington Post*, 9 tháng Tám 1996, A1.
49. Michael Weisskopf, "Các nhóm nhỏ vận động hành lang trở thành lực lượng đóng vai trò to lớn trong các chiến dịch," *Washington Post*, 9 tháng Tám 1996, A1.
50. Ruth Marcus, "Các quảng cáo chính trị kiểm nghiệm những hạn chế," *Washington Post*, 8 tháng Tư 1996, A4.
51. David S.Broder và Thomas E.Edsall, "Trước thái độ lãnh đạm với việc bầu cử, các đảng tập trung thu hút những cử tri cốt cán," *Washington Post*, 7 tháng Chín 1998, A12.
52. Edsall, "Vấn đề liên minh," A1.
53. Leslie Wayne, "Một cánh cửa ủng hộ các nhà tài trợ thuộc

phe bảo thủ," *New York Times*, 22 tháng Năm 1997, A24.

54. Raymond E.Wolfinger và Steven J.Rosenstone, *Ai bỏ phiếu?* (New Haven: NXB Yale, 1980), 18ff.
55. B. Drummond Ayres Jr., "Việc các cử tri đăng ký sớm không làm gia tăng số người tham gia bỏ phiếu," *New York Times*, 3 tháng Mười hai 1995, tr.22. Số liệu người đăng ký lấy từ Ủy ban Nghiên cứu đại cử tri Mỹ, thông cáo báo chí, 6 tháng Mười một 1998.
56. Lynn Ragsdale và Jerrold G.Rusk, "Ai không phải là các cử tri? Những gương mặt trong các cuộc bầu cử Thượng viện năm 1990," *American Journal of Political Science* 37 (tháng Tám 1993): tr.721-746; Tổng hợp từ báo, "Ngày càng nhiều người không phải là các cử tri lại quá bận rộn trong năm 1996," *Washington Post*, 17 tháng Tám 1998, A4.
57. Wolfinger và Rosenstone, *Ai bỏ phiếu?* Xem thêm Steven J.Rosenstone và John Mark Hansen, *Huy động, tham gia và nền dân chủ* (New York: Mcmillan, 1993); Ruy Teixeira, *Việc cử tri mất tích* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1992).
58. Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman, và Henry E.Brady, *Tiếng nói và sự bình đẳng: Sự tự giác của nhân dân trong nền chính trị Mỹ* (Cambridge: NXB Đại học Harvard, 1995).
59. M.Margaret Conway, "Tham gia chính trị trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ," *American Politics Quarterly 9* (tháng Tư 1981): tr.221-244.
60. Milton C.Cummings Jr., *Nghị sĩ và đại cử tri* (New York: NXB Free, 1996).
61. Charles O.Jones, "Vai trò của việc vận động tranh cử trong hoạt động chính trị của Quốc hội," trong *Tiến trình bầu cử*, ed.M.Kent Jennings và L.Harmon Zeigler (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall, 1996), tr.21-41.
62. Everett Carll Ladd và những người khác, *Nước Mỹ với các cuộc bầu cử năm 1998* (Storrs, Connecticut: Trung tâm Roper, 1999), tr.61.
63. Như trên, tr.69-73.
64. Warren E.Miller, Donald R.Kinder, Steven J.Rosenstone, và Trung tâm Nghiên cứu bầu cử quốc gia, *Nghiên cứu bầu cử*

quốc gia Mỹ, 1990: Điều tra thăm dò sau bầu cử, tái bản lần 2. (Ann Arbor, Michigan.: Các tổ hợp lớn nghiên cứu chính trị xã hội trong trường đại học, tháng Một 1992), tr.193-194.

65. Gary C.Jacobson, *Nguyên nhân chính phủ bị chia rẽ do bầu cử: Cạnh tranh trong các cuộc bầu cử Hạ viện Mỹ, 1946-1988* (Boulder: NXB Westview, 1990), tr.20.
66. Như trên, tr.10.
67. Martin P.Wattenberg, *Sự nổi lên của hoạt động chính trị mà ứng cử viên là trung tâm* (Cambridge: NXB Đại học Harvard, 1991), tr.36-39.
68. Norman J.Ornstein, Thomas E.Mann, và Michael J.Malbin, *Thống kê quan trọng trong Quốc hội 1997-1998* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998), tr.71; Rhodes Cook, "Thực tế bỏ phiếu ở các quận không đúng với mong muốn lý tưởng của hai đảng," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 12 tháng Tư 1997, tr.859-862.
69. Cook, "Mong muốn lý tưởng của hai Đảng," tr.860.
70. Jacobson, *Hoạt động chính trị trong các cuộc bầu cử Quốc hội*, tr.132-133.
71. Angus Campbell, "Tăng và giảm: Một nghiên cứu về sự thay đổi trong bầu cử," trong *Bầu cử và trật tự chính trị*, ed.Angus Campbell và những người khác (New York: Wiley, 1996), tr.40-62; và Raymond E.Wolfinger, Steven J.Rosenstone, và Richard A.McIntosh, "So sánh bầu cử quốc hội và bầu cử tổng thống,"*American Politics Quarterly 9* (tháng Tư 1981): tr.245-255.
72. Eric M.Uslanner và Margaret Conway, "Đại cử tri có trách nhiệm: vụ Watergate, nền kinh tế và việc lựa chọn bỏ phiếu trong năm 1974," *American Political Science Review* 79 (tháng Chín 1985): tr.788-803; và Samuel Kernell, "Sự nổi tiếng của tổng thống và việc bỏ phiếu tiêu cực: Lý giải cho việc Đảng của tổng thống bị mất nhiều phiếu trong cuộc bầu cử Quốc hội giữa nhiệm kỳ," *American Political Science Review* 71 (tháng Ba 1997): tr.44-46.
73. Alan I.Abramowitz, "So sánh phiếu bầu cho các thượng nghị sĩ và hạ nghị sĩ trong năm 1978," *American Political Science Review* 74 (tháng Chín 1980): tr.633-650.

74. David S.Broder và Claudia Deane, "Thăm dò dư luận: Những người chỉ trích Clinton rất có thể sẽ bỏ phiếu," *Washington Post*, 30 tháng Chín 1998, A6.
75. Ceci Connolly và Howard Kurtz, "Gingrich dàn dựng các quảng cáo về Lewinsky," *Washington Post*, 30 tháng Mười 1998, A18.
76. Thomas B.Edsall và Claudia Deane, "Cuộc thăm dò ý kiến cho thấy những người Dân chủ đạt được sự ủng hộ của những cử tri quan trọng," *Washington Post*, 4 tháng Mười một 1998, A27.
77. Ủy ban Nghiên cứu cử tri Mỹ, thông cáo báo chí, 6 tháng Mười một 1998, tr.2.
78. Edsall và Deane, "Thăm dò dư luận cho thấy những thắng lợi của Đảng Dân chủ".
79. David Brady, Brian Gaines, và Douglas Rivers, "Lợi thế đương nhiệm trong Hạ viện và Thượng viện: Một phân tích so sánh mang tính thể chế," Đại học Stanford, tháng Tám 1994, thông tin chưa được xuất bản; Robert S.Erikson,"Lợi thế đương nhiệm trong các cuộc bầu cử Quốc hội," *Polity* 3 (mùa Xuân 1971): tr.395-405; Robert S.Erikson, "Sự phân chia gian lận các khu vực bầu cử, và tài sản của đảng trong các cuộc bầu cử Quốc hội," *American Political Science Review* 66 (tháng Mười hai 1972): tr.1234-1245.
80. Jacobson, *Nguyên nhân chia rẽ Chính phủ do bầu cử*, tr. 28-29.
81. Jacobson, *Phe phái trong các cuộc bầu cử Quốc hội*, tr.33.
82. Warren Lee Kostroski, "Đảng và sự đương nhiệm trong các cuộc bầu cử Thượng viện sau chiến tranh: Xu hướng, khuôn mẫu và kiểu mẫu," *American Political Science Review* 67 (tháng Mười hai 1974): tr.1233.
83. Mark C.Westlye, "Cạnh tranh ghế ở Thượng viện và thái độ bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử Thượng viện," *American Journal of Political Science* 27(tháng Năm 1983): tr.253-283.
84. Thomas E.Mann và Raymond E.Wolfinger, "Các ứng cử viên và đảng trong các cuộc bầu cử Quốc hội," *American Political Science Review* 74 (tháng Chín 1980): tr.623; Alan I.Abramowitz, "Sự thuộc tên, danh tiếng và hiệu ứng

đương nhiệm trong một cuộc bầu cử Quốc hội", *Western Political Quarterly 28* (tháng Mười hai 1975), tr.668-684; Abramowitz "So sánh phiếu," tr.633-650; và Thomas E.Mann, *Số phiếu cách biệt không an toàn: Tường thuật các cuộc bầu cử Quốc hội* (Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1978).

85. David R.Mayhew, *Quốc hội: Mối liên kết bầu cử* (New Haven: NXB Yale, 1974).
86. Michael J.Robinson, "Ba mặt của phương tiện truyền thông Quốc hội," trong *Quốc hội mới*, ed.Thomas E.Mann và Norman J.Ornstein (Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1981), tr.91.
87. Gary C.Jacobson, "Những lợi thế của người đương nhiệm trong các cuộc bầu cử Quốc hội năm 1978," *Legislative Studies Quarterly* 6 (tháng Năm 1981), tr.198.
88. Mann, *Tỷ số phiếu cách biệt không an toàn.*
89. Donald E.Stokes và Warren E.Miller, "Sự điều hành của Đảng và tầm quan trọng của Quốc hội," *Public Opinion Quarterly* 26 (mùa Đông 1962): tr.531-546.
90. Patricia A.Hurley và Kim Quaile Hill, "Triển vọng của việc bỏ phiếu trong các cuộc bỏ phiếu hiện tại," *American Politics Quarterly* 8 (tháng Mười 1980): tr.425-448; Lynda W.Powell, "Phân tích thông tin sai lệch: Nhận thức về vấn đề ý thức hệ của các ứng cử viên,"*American Journal of Political Science* 33 (tháng Năm 1989): tr.272-293.
91. Miller và những người khác, *American National Election Study*, 1990, tr.126-129, 171.
92. Abramowitz, "So sánh phiếu", tr.635.
93. Gerald C.Wright Jr. và Michael B.Berkman, "Các ứng cử viên và sách lược bầu cử Thượng viện Mỹ của họ," *American Political Science Review* 80 (tháng Chín 1986): tr.567-588.
94. John B.Bader, *Chấp nhận sáng kiến: Lịch trình của giới lãnh đạo trong Quốc hội và "Hợp đồng với nước Mỹ"* (Washington, D.C.: NXB Đại học Georgetown, 1996).
95. Trích trong James G.Gimpel, *Hoàn tất hợp đồng: 100 ngày đầu tiên* (Boston: Allyn và Bacon, 1996), tr.28. Gimpel đưa

ra một quan điểm của người trong cuộc về nguyên nhân, sự phát triển, và tác động của Hợp đồng với nước Mỹ.

96. Trích trong Judy Newman, "Phụ nữ có bỏ phiếu cho phụ nữ không?" *Public Perspective* 7 (tháng Hai - Ba 1996): tr.10.
97. Xem Felicia Pratto, Đại học Stanford, và Jim Sidanius, UCLA, tin điện tử, 2 tháng Mười hai 1996.
98. Barbara Vobejda, "Báo cáo cho biết : Nền tảng xã hội là thách thức lớn đối với các ứng viên," *Washington Post*, 7 tháng Ba 1996, A15.
99. Fenno, *Phong cách địa phương*.
100. Mann và Wolfinger, "Các ứng cử viên và các đảng," tr.630.
101. Số liệu lấy trong Everett Ladd và những người khác, *Nước Mỹ với các cuộc thăm dò dư luận, 1998*, tr.14-18.
102. David W.Brady, "Sắp xếp lại việc bầu cử trong Hạ viện Mỹ," trong *Quốc hội và sự thay đổi chính sách*, ed.Gerald C.Wright Jr., Leroy N.Reiselbach, và Lawrence C.Dodd (New York: NXB Agathon, 1986), tr.46-69.
103. Stephen Earl Bennet và Linda L.M.Benett, "Xa mặt cách lòng: kiến thức của người dân Mỹ về sự kiểm soát của đảng trong Hạ viện, 1960-1984," *Political Research Quarterly 46* (tháng Ba 1993):67ff.
104. Câu trả lời của công dân về chính phủ bị chia rẽ phụ thuộc vào nội dung câu hỏi và kết quả bầu cử hiện tại- thực tế này cho thấy những quan điểm như vậy thiếu tầm quan trọng và tính ổn định. Kết quả điều tra khảo sát được tóm tắt trong "Hai nhánh quyền lực: Chính phủ thống nhất," *American Enterprise*, tháng Một - Hai 1993, tr.107-108. Kết quả năm 1996 được tóm tắt trong Helen Dewar, "Cân bằng quyền lực thích hợp với nhiều cử tri,". *Washington Post*, 27 tháng Mười 1996, A1.
105. Gary C. Jacobson, "Di sản nhỏ: Thời kỳ Reagan và sự đại diện của đảng viên Đảng Cộng hoà trong Quốc hội," *Nhìn lại thời Tổng thống Reagan*, ed. Larry Berman (Baltimore : NXB Đại học John Hopkins, 1990), tr.288-313; và Jacobson, *Nguyên nhân chia rẽ chính phủ do bầu cử*, 105ff.
106. Warren.E. Miller và Donald E. Stokes,"Ảnh hưởng của việc bầu cử trong Quốc hội," *American Political Science Review*

57 (tháng Ba 1963): tr.45-57.

107. John L. Sullivan và Robert E. O'Connor, "Lựa chọn qua bầu cử và sự kiểm soát chính sách công của nhân dân: Trường hợp các cuộc bầu cử Hạ viện năm 1966," *American Political Science Review* 66 (tháng Mười hai 1972): tr.1256-1268.

108. Mann và Wolfinger, "Các ứng cử viên và các đảng," tr.629.

Chương 5

1. Catherine Eisele, "Hạ nghị sĩ Strickland an ủi những nạn nhân vùng bị bão lụt tàn phá," *The Hill*, 2 tháng Tư 1997, tr.1.
2. Richard F.Fenno Jr., *Trở thành một thượng nghị sĩ: Dan Quayle* (Washington, D.C.: NXB CQ, 1989), tr.119.
3. Michael M.Lazerow, "Hiện nay các nhà triệu phú chiếm 14% Hạ viện, " *Roll Call*, 10 tháng Bảy 1995, tr.3; Rachel Van Dongen và John Mercurio, "40% Thượng viện trông giống như 1 triệu USD," *Roll Call*, 16 tháng Sáu 1997, tr.3.
4. Lương của Uỷ ban hành pháp, lập pháp và tư pháp, *Sự công bằng đối với những người công bộc* (Washington, D.C.: Cơ quan in ấn của Chính phủ Mỹ, 1988), tr.23.
5. Số liệu về đặc điểm của Quốc hội khóa 106 được tìm thấy trong Mildred L.Amer, *Thành viên của Quốc hội khóa 106: Khái quát*, Congressional Research Service Report, No.RS20013, 7 tháng Một 1999.
6. Joseph Schlesinger, "Các nhà lập pháp và nền chính trị Mỹ: Một cách nhìn rõ ràng," *Midwest Journal of Political Science* 1 (tháng Năm 1997): tr.26-39; và Allen G.Bogue và những người khác, "Các hạ nghị sĩ và tiến trình hiện đại hóa, 1789-1960," *Journal of American History* 63 (tháng Chín 1976): tr.284.
7. George Gallup, Jr., "Tôn giáo ở nước Mỹ," *Public Perspective*, tháng Mười - Mười một 1995, tr.4-5.
8. Nghiên cứu tiên phong về chủ đề này là của Irwin N.Gertzog, *Nữ nghị sĩ Quốc hội: Tuyển chọn, đối xử, và thái độ đối với họ* (New York: Praeger, 1984). Hai nghiên cứu gần đây hơn là của Barbara C.Burrell, *Một chỗ đứng của phụ nữ là trong Hạ viện* (Ann Arbor: Nhà xuất bản Đại học

Michigan, 1994); và Richard Legan Fox, *Động lực của hai giới trong các cuộc bầu cử Quốc hội* (Thousand Oaks, California.: NXB Sage, 1997).

9. Betsy Rothstein, "Các nữ nghị sĩ nhấn mạnh đến các vấn đề sức khoẻ của phụ nữ," *The Hill*, 24 tháng Hai 1999, trang 19; Maureen Dowd, "Các câu lạc bộ của nữ giới ngày càng lấn át các câu lạc bộ của nam giới," *New York Times*, 5 tháng Ba 1993, A1, A18.
10. Jamie Stiehm, "Trong Thượng viện, hội phụ nữ có thể còn quan trọng hơn đảng," *The Hill*, 22 tháng Mười một 1995, tr.16.
11. Trích trong Erika Niedowski, "Bốn người ra khỏi phòng họp kín và tiến tới Hạ viện," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 25 tháng Tư 1998, tr.1051.
12. Amer, *Thành viên của Quốc hội khóa 106*, tr.1.
13. Charles S.Bullock và Burdett A.Loomis, "Sự nghiệp Quốc hội đầy biến động," trong *Nhìn nhận lại Quốc hội*, tái bản lần 3., Lawrence C.Dodd và Bruce I.Oppenheimer (Washington, D.C.: NXB CQ, 1985), tr.66-69, 80-82.
14. Trích trong: Adam Clymer, "Đảng Cộng hòa cải cách đã đẩy nhanh tiến độ làm việc của Quốc hội," *New York Times*, 21 tháng Một 1996, tr.14.
15. Trích trong Lizette Alvarez, "Nhà lập pháp không muốn thực hiện cam kết giới hạn nhiệm kỳ," *New York Times*, 22 tháng Hai 1998, tr.16.
16. Hannah Finichel Pitkin, *Khái niệm Đại diện* (Berkeley: NXB Đại học California, 1967), tr.166.
17. Susan Welch và John R.Hibbing, " Đại diện của người gốc Tây Ban Nha ở Quốc hội Mỹ," *Social Science Quarterly* 64 (tháng Sáu 1984): tr.328-335; Charles Tien và Deny Levy, "Đại diện người Mỹ gốc Á và gốc Tây Ban Nha trong Hạ viện Mỹ" (tư liệu được giới thiệu tại Hiệp hội khoa học chính trị Trung Tây, 1998).
18. L.Marvin Overby và Kenneth Cosgrove, trích trong Carol Swain, "Tương lai của đại diện da đen," *American Prospect* 23 (mùa Thu 1995): tr.81.
19. Roger H.Davidson, *Vai trò của nghị sĩ Quốc hội*

(Indianapolis: Bobbs- Merrill, 1969), tr.199.

20. Arturo Vega và Juanita Firestone, "Tác động của vấn đề giới tới thái độ của Quốc hội và việc đại diện thực chất cho nữ," *Legislative Studies Quarterly* 20 (tháng Năm 1995): tr.213-222.
21. Trích trong: Adam Nagousney, "Các cuộc thăm dò dư luận đầy lạc quan của Schumer, số người tham gia và hình ảnh của ông," *New York Times*, 16 tháng Năm 1998, A14.
22. Frank E.Smith, *Nam nghị sĩ Quốc hội đến từ bang Mississippi* (New York: Pantheon, 1964), tr.129-130.
23. Donald R.Matthews, *Thượng nghị sĩ Mỹ và thế giới của họ* (Chapel Hill: NXB Đại học Bắc Carolina, 1960), chương 5; và Ross Baker, *Hạ viện và Thượng viện*, tái bản lần 2 (New York: Norton, 1995), chương 2.
24. Herbert B.Asher, "Hiểu các tiêu chuẩn lập pháp," *American Political Science Review* 67 (tháng Sáu 1973): tr.499-513.
25. Eric M.Uslaner, *Sự tôn trọng lẫn nhau trong Quốc hội đang suy giảm* (Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1993), tr.5.
26. Thomas E.Cavanagh,"Hai diễn đàn của Quốc hội," trong *Hạ viện khi làm việc*, ed. Joseph Cooper và G.Calvin Mackenzie (Austin: NXB Đại học Texas, 1981), tr.65.
27. Trích trong *New York Times*, 14 tháng Tám 1980, B9.
28. Damon Chappie, "Cách nhìn mới về trợ cấp trong Quốc hội khoá 104," *Roll Call*, 22 tháng Một 1996, B19.
29. Trích trong Louis Jacobson, "Đối với bang Arkansas, không có ảnh hưởng lớn," *National Journal*, 20 tháng Hai 1999, tr.475.
30. James S.Fleming, "Hạ nghị sĩ với tư cách là giáo viên: Phân tích các tin nội bộ của Barber B.Conable, Jr.," *Congress and the Presidency* 20 (mùa Xuân 1993): tr.53-74.
31. Smith, *Nam nghị sĩ Quốc hội đến từ bang Mississippi*, tr.127. Xem thêm David Mayhew, *Quốc hội: Mối liên kết bầu cử* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1974).
32. Davidson, *Vai trò của nghị sĩ*, 98; Uỷ ban Điều hành Thượng viện, *Tiến tới một Thượng viện hiện đại*, S. Doc. tr.94-278, Quốc hội khoá 94, phiên họp thứ 2, bản in năm 1997 của Uỷ

ban, tr.27; và Uỷ ban Giám sát hành chính Hạ viện, *Final Report*, 2 tập, H.Doc. tr.95-272, Quốc hội khoá 95, phiên họp thứ 1, 31 tháng Mười hai 1977, 2: tr.874-875.

33. Uỷ ban chung về Tổ chức Quốc hội, *Tổ chức của Quốc hội, Final Report*, H.Rept. tr.103-413, Quốc hội khoá 103, phiên họp thứ 1, tháng Mười hai 1993, 2: tr.231-232.
34. Ross A.Webber, "Các thượng nghị sĩ Mỹ: Hãy xem họ điều hành như thế nào," *Wharton Magazine* (mùa Đông 1980-1981): tr.38.
35. Uỷ ban Điều hành Thượng viện, *Tiến tới một Thượng viện hiện đại.*
36. Trích trong Lindsay Sobel, "Các nhà lập pháp kỳ cựu nhận thấy Hiệp hội thương mại rất có giá trị," *The Hill*, 26 tháng Mười một 1997, tr.14.
37. Webber, "Các thượng nghị sĩ Mỹ, " tr.37.
38. Trung tâm hoạt động chính trị, *Các hoạt động của Quốc hội: Quốc hội lên tiếng - Khảo sát điều tra Quốc hội khoá 100* (Washington, D.C.: Trung tâm hoạt động chính trị, 1998), tr.47-49.
39. Trích trong *Washington Post*, 18 tháng Mười 1994, B3.
40. Trung tâm hoạt động chính trị, *Các hoạt động của Quốc hội*, tr.62-64
41. Uỷ ban chung, *Tổ chức của Quốc hội*, 2: tr.281-287.
42. Trích trong Vernon Louviere, "Đối với các nghị sĩ Quốc hội đã về hưu, đủ vẫn chỉ là đủ," *Nation's Business*, tháng Năm 1980, tr.32.
43. John R.Hibbing, *Sự nghiệp Quốc hội: Bên lề cuộc sống của Hạ viện Mỹ* (Chapell Hill: NXB Đại học Bắc Carolina, 1991), tr.117.
44. Như trên, tr.126, 128.
45. William H.Riker, *Lý thuyết liên minh chính trị* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1962), tr.24-38.
46. Pitkin, *Khái niệm đại diện*, tr.166.
47. Davidson, *Vai trò của nghị sĩ Quốc hội*, tr.80.
48. Ross J.S.Hoffman và Paul Levack, eds., *Chính trị của Burke* (New York: Knopf, 1949), tr.114-116.
49. Henry J.Hyde, "Lời khuyên đối với những người mới nhậm

chức: Có những thứ đáng phải hy sinh," *Roll Call*, 3 tháng Mười hai 1990, tr.5.

50. Trích trong Jamie Stiehm, "Cựu hạ nghị sĩ Mike Synar, người đấu tranh với các phái bộ vận động hành lang, ngăn chặn khối u não," *The Hill*, 10 tháng Một 1996, tr.5.
51. Trích trong Richard Morin, "Sự khôn ngoan bất thường," *Washington Post*, 29 tháng Hai 1999, B5.
52. Jim McGee, "Chính trị Pothole của D'Amato và các ấn phẩm," *Washington Post*, 22 tháng Tư 1990, A1, A16.
53. Clifford D.May, "Hình ảnh của một thượng nghị sĩ: Mối quan hệ giữa D'Amato và lợi ích địa phương," *New York Times*, 11 tháng Năm 1998, B5.
54. Thomas E.Cavanagh, "Số người đại diện: Một viễn cảnh về Quốc hội," *Western Political Quarterly* 35 (tháng Ba 1982): tr.20-129.
55. John W.Kingdon, *Những quyết định bỏ phiếu của nghị sĩ Quốc hội*, tái bản lần 3. (Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1989), tr.47-54.
56. Lawrence N.Hansen, *Tới lượt chúng ta: Các chính trị gia nói về bản thân họ, về chính trị, nhân dân, báo chí và cải cách* (Washington, D.C.: Centel Public Accountability Project, 1992), tr.9.
57. Richard F.Fenno Jr., *Phong cách địa phương: Các hạ nghị sĩ ở quận của họ* (Boston: Little, Brown, 1978), tr.1.
58. David C.Huckabee, *Các khu vực bầu cử của Quốc hội khoá 103: Số liệu về mức thu nhập và cấp bậc*, Congressional Research Service Report, No. 93-285GOV, 1 tháng Ba 1993.
59. Những tính toán của tác giả lấy từ Huckabee, *Các khu vực bầu cử của Quốc hội khoá 103*, tr.14-32.
60. Rebecca Carr, "Những khó khăn trong năm bầu cử của Đảng Cộng hoà đã làm nguội lạnh mối thù hận giữa các đảng," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 21 tháng Mười hai 1995, tr.3432-3435.
61. Fenno, *Phong cách địa phương*, tr.4-8.
62. John F.Bibby và Thomas M.Holbrook,"Các đảng và các cuộc bầu cử," trong *Hoạt động chính trị ở nước Mỹ*, ed. Virginia Gray và Herbert Jacob (Washington, D.C.: NXB CQ, 1996),

tr.109.

63. Albert D.Cover và David R.Mayhew,"Sự năng động của Quốc hội và tính cạnh tranh giảm trong các cuộc bầu cử Quốc hội," trong *Congress Reconsidered*, tái bản lần 3, tr.62-82.
64. James L.Payne, "Lợi thế riêng của các hạ nghị sĩ đương nhiệm trong các cuộc bầu cử, 1936-1976," *American Politics Quarterly* 8 (tháng Mười 1980): tr.465-482; Robert S.Erikson, "Liệu có cái gì đó như là một chiếc ghế chắc chắn?", *Polity* 8 (mùa Hè 1976): tr.623-632.
65. Thomas E.Mann, *Tỷ số phiếu cách biệt không an toàn: Tường thuật các cuộc bầu cử Quốc hội* (Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1978).
66. Fenno, *Phong cách địa phương*, tr.8-27.
67. Thomas P.O'Neil Jr., với William Novak, *Con người của Hạ viện* (New York: St. Martin, 1987), tr.25.
68. Robert Schlesinger, "Được tự do tái tranh cử khiến cho những người đương nhiệm đứng trước thế lưỡng nan: Làm thế nào để khuyến khích các cử tri của họ," *The Hill*, 18 tháng Ba 1998, tr.27.
69. Richard F.Fenno Jr., *Các thượng nghị sĩ trên con đường vận động tranh cử* (Norman: NXB Đại học Oklahoma, 1996), tr.131-132.
70. Fenno, *Phong cách địa phương*, tr.24-25.
71. *Fenno, Các thượng nghị sĩ trên con đường vận động tranh cử*, tr.189.
72. Fenno, *Phong cách địa phương*, tr.153.
73. Như trên, tr.56.
74. Anthony Champagne, *Nghị sĩ Sam Rayburn* (New Brunswick, N.J.: NXB Đại học Rutgers, 1984), tr.28.
75. Kingdon, *Các quyết định bỏ phiếu của nghị sĩ Quốc hội*.
76. Fenno, *Phong cách địa phương*, tr.153.
77. Rhodes Cook, "Sự an toàn và bấp bênh: Một cách nhìn đằng sau những con số," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 9 tháng Một 1982, tr.35-38.
78. Trích trong Lloyd Grove, "Đối với Bill Cohen, đó là sự sửa đổi giữa cuộc đời," *Washington Post*, 26 tháng Một 1996, F2.

79. Susan B.Glasser, "Giới thiệu tầng lớp của năm 1994," *Roll Call*, 14 tháng Mười một 1995, B1.
80. E.Michael Myers "Cách địa phương hàng triệu dặm," *The Hill*, 14 tháng Sáu 1995, tr.8.
81. Fenno, *Phong cách địa phương*, tr.36, 209 và Như trên.
82. Hibbing, *Sự nghiệp Quốc hội*, tr.139.
83. Trích trong Jim Wright, *Bạn và nghị sĩ của bạn* (New York: Coward-McCann, 1965), tr.35.
84. John R.Johannes, *Phục vụ nhân dân: Quốc hội và việc phục vụ cử tri* (Lincoln: NXB Đại học Nebraska, 1984), chương 5.
85. Richard E.Cohen, "Các tân nghị sĩ quả quyết," *National Journal*, 2 tháng Năm 1987, tr.1061.
86. Graeme Browning, "Trả lại người gửi," *National Journal*, 1 tháng Tư 1995, tr.794.
87. Johannes, *Phục vụ nhân dân*, tr.34-36.
88. Uỷ ban Giám sát hành chính Hạ viện, *Báo cáo cuối cùng*, 1: tr.655; và Janet Breslin,"Phục vụ cử tri," trong *Các thượng nghị sĩ: Công việc, đạo đức và sức ép*, trong Uỷ ban Điều hành Thượng viện, Quốc hội khoá 94, phiên họp thứ 2, bản in của Uỷ ban năm 1977, tr.21.
89. Warren E.Miller, Donald R.Kinder, Steven J.Rosenstone, và các nghiên cứu bầu cử quốc gia, *Nghiên cứu bầu cử quốc gia Mỹ, 1990: Điều tra sau bầu cử*, tái bản lần 2 (Ann Arbor, Michigan: Tổ hợp nghiên cứu chính trị xã hội trong trường đại học, tháng Một 1992), tr.166-170.
90. Morris P.Fiorina, *Quốc hội: Cơ quan chủ chốt của Washington*, tái bản lần 2. (New Haven: NXB Đại học Yale, 1989), tr.45; và Miller và những người khác, *Khảo sát sau bầu cử*, tr.171.
91. George Serra và David Moon, "Công việc xã hội, thiết lập vị thế, và bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử Quốc hội: Phân tích một khu vực bầu cử," *Journal of Politics* 56 (tháng Hai 1994): tr.211.
92. Paul E.Dwyer, *Lương và trợ cấp: Quốc hội*, Congressional Research Service Report, No.RL30014, 16 tháng Hai 1999. Xem thêm Quỹ quản lý Quốc hội, *Việc sử dụng nhân viên ở Thượng viện năm 1997* (Washington, D.C.: CFM, 1997),

tr.70-71; và Quỹ quản lý Quốc hội, *Nghiên cứu năm 1998 về việc sử dụng nhân viên trong Hạ viện* (Washington, D.C.: CFM, 1998), tr.48-49;

93. Quỹ quản lý Quốc hội, *Sử dụng nhân viên trong Thượng viện*, tr.88-89, CFM, *Sử dụng nhân viên trong Hạ viện*, tr.64-65.
94. Quỹ quản lý Quốc hội, *Bắt đầu khoá học: Một phương châm quản lý Quốc hội* (Washington: CFM 1996), tr.336; Quỹ quản lý Quốc hội, *Việc sử dụng nhân viên trong Thượng viện*, tr.38-39; và Quỹ quản lý Quốc hội, *Việc sử dụng nhân viên trong Hạ viện*, tr.34-35;
95. Charles R.Babcock, "Thẳng thắn mà nói, đây là năm bầu cử được mùa," *Washington Post*, 19 tháng Chín 1988, A19.
96. John S.Pontius, *Thư của Quốc hội: câu chuyện về đặc quyền đóng dấu và ý tưởng thay đổi*, Congressional Research Service Report, No. 96-101, 11 tháng Ba 1997, tr.2.
97. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 97, phiên họp thứ 2, 20 tháng Hai 1982, S15806-8.
98. John S.Pontius, *Chi phí thư của Quốc hội*, Congressional Research Service Report, No. 97-36GOV, 26 tháng Mười hai 1996, tr.2. Xem nhận xét của hạ nghị sĩ Vic Fazio, Đảng Dân chủ, bang Califonia, trong Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 103, phiên họp thứ 2, 26 tháng Năm 1994, H4112.
99. Trích trong Burnham, "Trợ cấp máy tính của Quốc hội", tr.98.
100. Biên tập viên và nhà xuất bản, *Niên giám quốc tế 1995* (New Providence, N.J.: R.R. Bowker, 1995), xxi.
101. Charles Bosley, "Liên lạc giữa Thượng viện và công chúng", trong Thượng viện Mỹ, Uỷ ban Điều hành Thượng viện, *Liên lạc giữa Thượng viện và công chúng*, Quốc hội khoá 94, phiên họp thứ 2, 1997, tr.17.
102. Về các studio, xem Michael J. Robinson, " Ba mặt của phương tiện truyền thông Quốc hội", trong *Quốc hội mới*, ed. Thomas E. Mann và Norman J. Ornstein (Washington, D.C.: Học viện Doanh nghiệp Mỹ, 1981), tr.62-63; và Martin Tolchin, "Studio truyền hình phục vụ Quốc hội", *New*

York Times, 7 tháng Ba 1984, C22.

103. Jeffrey. L. Katz, "Các studio đưa tin các nghị sĩ từ trung ương tới địa phương", *Congressional Quarterly Weekly Report*, 29 tháng Mười một 1997, tr.2946.
104. Marcia Gelbert, "Chương trình giải đáp thắc mắc qua điện thoại. Hoosiers 'Chỉ trích Mark,' *The Hill*, 1 tháng Hai 1995, tr.41.
105. Tolchin, "Các studio truyền hình phục vụ Quốc hội."
106. Robinson, "Ba mặt của phương tiện truyền thông Quốc hội", tr.80-81.
107. John F. Bibby và Roger H. Davidson, *Trên Đồi Capitol: Các nghiên cứu về tiến trình lập pháp*, tái bản lần 2 (Hinsdale, Ill: NXB Dryden, 1972) tr.72.
108. Peter Clarke và Susan H. Evans, *Đưa tin các chiến dịch bầu cử: Báo chí trong các cuộc bầu cử Quốc hội*(Stanford, Califonia: NXB Đại học Stanford, 1983). Xem thêm Charles M. Tidmarch và Brad S. Karp, "Cú đánh trượt: Báo chí đưa tin về các cuộc bầu cử Quốc hội trong tám khu vực lớn", trong *Quốc hội và tổng thống* (mùa Xuân 1983) tr.47-61.
109. Robinson, " Ba mặt của phương tiện truyền thông Quốc hội", tr.84.
110. Katz, "Các studio đưa tin về các nghị sĩ".
111. Cokie Robert, "Giới lãnh đạo và truyền thông trong Quốc hội khoá 101" trong *Lãnh đạo Quốc hội: Phong cách mới, Chiến lược mới*, ed. John J. Kornacki (Washington, D.C.: NXB CQ, 1990), tr.94.
112. Katz, "Các studio đưa tin về các nghị sĩ".
113. Fenno, *Phong cách địa phương*, tr.99.

Chương 6

1. A.B. Stoddard, "Gingrich gia tăng các chiến dịch tấn công bằng truyền thông," *The Hill*, 10 tháng Bảy 1996, tr.24.
2. Guy Gugliotta và Juliet Eilperin, "Gingrich bước xuống với tư cách là một chủ tịch đối mặt với địch thủ Cộng hoà trong Hạ viện," *Washington Post*, 7 tháng Mười một 1998, A1.
3. Larry Flynt, người xuất bản tạp chí *Hustler*, đã đăng một quảng cáo trên *Washington Post* vào tháng Mười 1998, tặng

1 triệu USD cho bất kỳ ai có thể chứng minh bằng tài liệu về một quan hệ nào đó với một nghị sĩ Quốc hội. Xem Steve Proffitt, " Phỏng vấn: Larry Flynt", *Los Angeles Times*, 27 tháng Mười hai 1998, M3.

4. Xem ví dụ, Dan Carney, Karen Foersted, và Andrew Taylor, "Một bước khởi đầu mới cho Hạ viện", *CQ Weekly*, 22 tháng Mười hai 1998, tr.3333-3335; Edward Walsh và Eric Pianin, "Bóng tối từ quá khứ của Livingston đang bao phủ lên cuộc tranh cãi về luận tội," *Washington Post*, 18 tháng Mười hai 1998, A1; và Nancy Roman, " Hạ viện choáng váng vì Livingston từ chức". *Washington Times*, 20 tháng Mười hai 1998, A1.
5. Xem, ví dụ, Bob Gravely và Lori Nitschke, "Đảng Cộng hoà đang bị choáng váng, dựa vào Hastert để trấn an", *CQ Monitor*, 21 tháng Mười hai 1998; tr.3; Ceci Connolly, "Hastert thẳng thắn đã trở thành Chủ tịch," *Washington Post*, 21 tháng Mười hai 1998, A1; và Art Pine, " Đảng Cộng hoà chính thức chọn Hastert là Chủ tịch mới", *Los Angeles Times*, 6 tháng Một 1999, A10.
6. Juliet Eilperin, "Chủ tịch Hastert hứa có thái độ đúng đắn và đoàn kết đối với Hạ viện", *Washington Post*, 6 tháng Một 1999, A8.
7. *Wall Street Journal*, 30 tháng Một 1985, tr.56
8. Leslie Wayne, "Chủ tịch: khả năng thu lợi nhuận của Gingrich đã bị bỏ lỡ", *New York Times*, 19 tháng Mười một 1998, A26.
9. *Tin Quốc hội hàng ngày/buổi chiều* của báo National Journal, 13 tháng Một 1999, tr.2.
10. Douglass B. Harris, "Sự nổi lên của các diễn giả quần chúng," *Political Science Quarterly* (mùa Hè 1998): tr.93-212.
11. Ceci Connolly và Juliet Eilpersin, "Hastert nâng cao vai trò lãnh đạo," *Washington Post*, 5 tháng Một 1999, A4.
12. Xem Graeme Browning, "Steward", *National Journal*, 5 tháng Tám 1995, tr.2004-2007.
13. *U.S. News and World Report*, 13 tháng Mười 1950, tr.30.
14. Joe Martin, *Năm mươi năm đầu tiên hoạt động chính trị của*

tôi (New York: Mc Graw- Hill, 1960), tr.81.

15. Gary Cox và Mathew McCubbins, *Cơ quan có quyền lập pháp lớn: Sự kiểm soát Hạ viện của Đảng* (Berkeley: NXB Đại học Califonia, 1993), tr.58.
16. Các phụ đề mô tả O'Neill, Wright, Foley và Gingrich trích trong Matt Pinkus, *Quốc hội làm việc như thế nào*, tái bản lần 3. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998).
17. Xem, ví dụ, Barbara Sinclair, *Sự lãnh đạo của phái đa số trong Hạ viện Mỹ* (Baltimore: NXB Đại học John Hopkins, 1983).
18. John M. Barry, *Tham vọng và quyền lực: vai trò giảm sút của Jim Wrihgt* (New York: Viking Penguin, 1989), tr.4.
19. Tom Kenworthy, "Đảng Cộng hoà trong Hạ viện báo hiệu rằng đảng mình đang trong tình trạng đấu tranh nội bộ", *Washington Post*, 26 tháng Mười hai 1988, A8.
20. Barry, *Tham vọng và quyền lực*, tr.6.
21. Newt Gingrich, *Khó khăn đưa tới những bài học* (New York: Harper Collins, 1998), tr.37.
22. David Rogers, "Phong cách mới của Gingrich với tư cách là Chủ tịch có một số vấn đề", *Wall Street Journal*, 2 tháng Sáu 1997, A24.
23. Peter King, "Vì sao tôi phản đối Newt", *Weekly Standard*, 31 tháng Ba 1997, tr.23.
24. Xem, ví dụ, Ceci Connolly, David Broder, và Dan Balz, "Đảng Cộng hoà trong Hạ viện đã bị chia rẽ", *Washington Post*, 28 tháng Bảy 1997, A1; Sandy Hume, " Gingrich dùng các nghị sĩ để ngăn chặn đảo chính", *The Hill*, 16 tháng Bảy 1997, tr.1; và Jackie Koszczuk, "Những người trung thành với đảng sẽ quyết định sự tồn tại lâu dài của Gingrich", *Congressional Quarterly Weekly Report*, 26 tháng Bảy 1997, tr.1751-1755.
25. Xem Robert Pear, Pam Belluck, và Lizette Alvarez, "Người lãnh đạo khiêm nhường: John Dennis Hastert", *New York Times*, 7 tháng Một 1999, A20.
26. Jim VandeHei, "Hastert cầm búa, hứa hẹn hợp tác", *Roll Call*, 7 tháng Một 1999, tr.22.
27. *CQ Daily Monitor*, 6 tháng Năm 1999, tr.1.

28. Joseph Cooper và David W. Brady, "Khung cảnh thiết chế và phong cách lãnh đạo: Hạ viện từ thời Cannon tới Rayburn", trong *Tìm hiểu về giới lãnh đạo Quốc hội*, ed. Frank H. Mackaman (Washington, D.C.: NXB CQ, 1981).
29. *CQ Monitor*, 21 tháng Một 1999,tr.8.
30. Floyd M. Riddick, *Thủ tục của Quốc hội* (Boston: Chapman và Grimes, 1941), tr.345-346.
31. *CQ Monitor*, 8 tháng Một 1999, tr.4.
32. *Roll Call*, 7 tháng Một 1999, tr.3.
33. *Tin Quốc hội hàng ngày/buổi chiều* của National Journal, 15 tháng Năm 1998, tr.4.
34. Jim VandeHei, "Vua Quốc hội ?", *Roll Call*, 23 tháng Mười một 1998, tr.18.
35. Eric Planin, "Khả năng của giới lãnh đạo Đảng Cộng hoà giúp họ tồn tại", *Washington Post*, 10 tháng Mười một 1998, A1.
36. Kevin Merida, "Bonior chỉ trích những người lãnh đạo mới trong Quốc hội", *Washington Post*, 9 tháng Một 1995, A4; Lloyd Grove, "Lãnh đạo tung tiền ra", *Washington Post*, 26 tháng Mười hai 1995, C1.
37. Woodrow Wilson, *Sự điều hành của Quốc hội* (Boston: Houghton Mifflin,1885), tr.223.
38. David J. Rothman, *Chính trị và quyền lực: Thượng viện Mỹ, 1869-1901*, (Cambridge: NXB Đại học Harvard, 1966), tr.5-7.
39. Margaret Munk, "Nguồn gốc và sự phát triển của giới lãnh đạo Đảng trong Thượng viện Mỹ", *Capital Studies 2* (mùa Đông 1974), tr.23-41; và Richard A. Baker và Roger H. Davidson eds, *Đứng đầu trong những người ngang hàng: Các lãnh đạo Thượng viện nổi trội của thế kỷ XX* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1991).
40. James T. Patterson, *Một đảng viên Cộng hoà: Tiểu sử Robert A. Taft* (Boston: Houghton Mifflin, 1972), tr.593.
41. Robert L. Peabody, *Giới lãnh đạo trong Quốc hội* (Boston: Little, Brown, 1976) tr.323.
42. Rowland Evans và Robert Novak, *Lyndon B. Johnson: Thực thi quyền lực* (New York: New American Library, 1966), tr.104.

43. Xem John G. Stewart, "Hai chiến lược lãnh đạo: Johnson và Mansfield", trong *Thái độ của Quốc hội*, ed. Nelson W. Polsby (New York: Random House, 1971), tr.61-62; William S. White, *Thành luỹ: Câu chuyện về Thượng viện Mỹ* (New York: Harper và Bros., 1956); Joseph S. Clark, *Thượng viện* (New York: Hill và Wang, 1963); và Randall B. Ripley, *Quyền lực trong Thượng viện* (New York: St Martin, 1969).
44. Richard E. Cohen " Đánh dấu chấm hết cho thời kỳ hoàng kim của Thượng viện", *National Journal*, 25 tháng Mười hai 1976, tr.1803. Xem thêm Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 88, phiên thứ 1, 27 tháng Mười một 1963, tr.21754-21764.
45. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 96, phiên thứ 2, 18 tháng Tư 1998, S3294.
46. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 105, phiên thứ 2, 16 tháng Bảy 1998, S8375. Baker rút ra những nhận xét khi ông nói tới các nghị trong một loạt các buổi phát biểu do lãnh đạo phái đa số trong Thượng viện, ông Trent, bảo trợ.
47. Claudia MacLachlan, "Phái đa số trong Thượng viện buộc những người khác phải nhất trí ", *National Law Journal*, 3 tháng Sáu 1991, tr.8. Xem thêm Richard E. Cohen, "Các vụ xét xử của thẩm phán", *National Journal*, 13 tháng Bảy 1991, tr.1726-1730.
48. Dale Bumpers "Sự hân hoan vui sướng tác động xấu đến Quốc hội như thế nào", *New York Times*, 3 tháng Một 1999, E9. Xem thêm, ví dụ, Sarah Binder, "Trung tâm chính trị đang biến mất", *Brookings Review* (mùa Thu 1996): tr.36-39; Binder, *Quyền của phái thiểu số, luật của phái đa số: Sự trung thành với Đảng và sự phát triển của Quốc hội* (New York: NXB Đại học Cambridge, 1997); và Barbara Sinclair, *Sự chuyển đổi của Thượng viện Mỹ* (Baltimore: NXB Đại học John Hopkins, 1989).
49. Xem, ví dụ, *Washington Post*, 16 tháng Năm 1996, A1.
50. Matthew Cooper, "Tạo ra sự yên bình cho thượng nghị sĩ", *Newsweek*, 27 tháng Một 1997, tr.42.
51. David Rogers, "Thượng nghị sĩ Lott trở thành người phải

gánh chịu những tiêu chuẩn mới của Đảng Cộng hoà, nhưng phong cách của ông sẽ được thể nghiệm trong Quốc hội tới", *Wall Street Journal*, 15 tháng Mười một 1996, A16. Chuyện về thượng nghị sĩ Mack được trích trong James Barnes, "Người môi giới trong Thượng viện", *National Journal*, 21 tháng Mười hai 1996, tr.2733.

52. David Von Drehle, "Đối với các thượng nghị sĩ không có lối thoát nào rõ ràng", *Washington Post*, 26 tháng Một 1999, A8.
53. Jamie Stiehm, "Thử tài lãnh đạo của Daschle," *The Hill*, 12 tháng Tư 1995, tr.4. Xem thêm Stiehm, "Các thượng nghị sĩ Dân chủ cản trở hợp đồng", *The Hill*, 16 tháng Tám 1995, tr.1; và Sarah Pekkanen, "Vị lãnh đạo có đầu óc nhất quán đang triển khai quyền lực,", *The Hill*, 8 tháng Ba 1995, tr.15.
54. "Thượng viện khoá 106," *Roll Call*, 3 tháng Mười hai 1998, tr.16.
55. John Bresnahan và Rachel Van Dongen, "Daschle mở rộng vai trò của DSCC", *Roll Call*, 7 tháng Mười hai 1998,tr..1.
56. Ed Henry, "Tập đoàn truyền thông của Daschle phát triển mạnh," *Roll Call*, 18 tháng Bảy 1996, tr.21.
57. Peter H. Stone, "Chơi trò gian lận thứ hai," *National Journal*, 11 tháng Bảy 1998, tr.1612-1616.
58. Jennifer Senior, "Công việc lãnh đạo mang lại cho Nickles những đồng đô la phụ thêm," *The Hill*, 24 tháng Bảy 1996, tr.3; và Ed Henry, " Snowe giành được một vị trí lãnh đạo mới trong Đảng Cộng hoà," *Roll Call*, 16 tháng Mười hai 1996, tr.15.
59. *New York Times*, 6 tháng Mười hai 1988, B13.
60. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 94, phiên thứ 2, 16 tháng Hai 1976, S3137.
61. Barbara Sinclair, *Sự lãnh đạo của phái đa số trong Hạ viện Mỹ* (Baltimore : NXB Đại học John Hopkins, 1983).
62. Helen Dewar, "Liệu tiền có làm sống dậy các hoạt động hiện đại hoá Thượng viện?" *Washington Post*, 15 tháng Một 1997, A17.
63. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 98, phiên họp thứ 1, 15 tháng Mười một 1983, H9856.

64. Thomas B. Rosenstiel và Edith Stanley, "Đối với Gingrich, đó là 'Ông Speaker!' " *Los Angeles Times*, 9 tháng Mười một 1994, A2.
65. *Tin Quốc hội hàng ngày/buổi sáng* của báo National Journal, 21 tháng Một 1999, tr.1.
66. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 94, phiên thứ 1, 26 tháng Một 1973, S2301.
67. Christopher Madison, "Người có thể truất quyền thừa kế," *National Journal*, 29 tháng Tư 1989, tr.1036.
68. Sidney Waldman, "Giới lãnh đạo phái đa số trong Hạ viện," *Political Science Quarterly* 95 (mùa Thu 1980): tr.377.
69. Neil MacNeil, *Dirksen: Chân dung một người vì dân* (New York: World, 1970), tr.168-169.
70. *New York Times*, 7 tháng Sáu 1984, B.16.
71. *Tin Quốc hội hàng ngày/buổi sáng* của báo National Journal, 31 tháng Bảy 1995, tr.5.
72. Nancy E. Roman, "Kỳ nghỉ Quốc hội của các nghị sĩ là thời kỳ của cơ quan y tế," *Washington Times*, 22 tháng Tám 1995, A4.
73. Jim Drinkard, " Đảng viên Cộng hoà dẫn đầu các hạ nghị sĩ hoạt động chính trị trong các uỷ ban," *USA Today*, 30 tháng Tám 1995, 8A. Xem thêm Glenn R. Simpson, "Sự lãnh đạo của người Cộng hoà trong các Uỷ ban hoạt động chính trị ở Hạ viện được chấp nhận, nhưng những nhà phê bình lại cảnh báo về sự phản ứng mạnh từ dân chúng," *Wall Street Journal*, 29 tháng Tám 1995, A16.
74. Connie Cass, "Đảng Cộng hoà lãnh đạo Quốc hội bằng tiền của các Uỷ ban hoạt động chính trị," *Washington Post*, 14 tháng Năm 1997, A19.
75. Stephen Gettinger, "Các lãnh đạo tương lai của Thượng viện đang chứng tỏ sức mạnh của đồng tiền," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 8 tháng Mười 1988, tr.2776.
76. Sinclair, *Sự lãnh đạo của phái đa số trong Hạ viện Mỹ*, tr.96-97.
77. *CQ Monitor*, 18 tháng Tư 1995, tr.5.
78. Guy Gugliotta, "Họ không hỏi, ông ta không trả lời," *Washington Post*, tháng Tám 1998, 4486 A13.

79. Christopher Georges, " Các 'CAT' trong Quốc hội thúc đẩy chương trình nghị sự của phe cánh hữu bất chấp mối quan hệ thân mật khó tin với giới lãnh đạo Đảng Cộng hoà," *Wall Street Journal*, 28 tháng Tám 1995, A14.
80. Robin Kolodny, *Theo phái đa số: Các uỷ ban bầu cử Quốc hội trong nền chính trị Mỹ* (Norman: NXB Đại học Oklahoma, 1998).
81. Xem Paul S. Herrnson, "Các tổ chức đảng quốc gia và Quốc hội sau cải cách," trong *Quốc hội*, ed. Roger H. Davidson (New York: St Martin, 1992), tr.48-70.
82. Kathy Kiely và Wendy Koch,"Uỷ ban được tạo nên bởi các mối quan hệ trong đảng," *USA Today*, 5 tháng Mười 1998, 2A.
83. Lars- Erik Nelson, "Cuộc chiến của những người Cộng hoà," *New York Review of Books*, 4 tháng Hai 1999, tr.7.
84. David Roger và Jeannie Cummings, "Những người Dân chủ cố gắng khuấy động dân chúng khi phiên luận tội tới gần," *Wall Street Journal*, 14 tháng Mười hai 1998, A20.
85. Jeffrey Katz, "Những căng thẳng trong đảng đã lớn, nay lại không thể chấm dứt khi tiến hành xét xử," *CQ Weekly*, 30 tháng Một 1999, tr.239.
86. Elizabeth Shogren, "Cải cách y tế có cải thiện sức khoẻ không?", *Los Angeles Times*, 10 tháng Tám 1995, A18.
87. Xem David W. Rohde, "Các lực lượng bầu cử, các chương trình chính trị nghị sự, và các nhóm ủng hộ trong Hạ viện và Thượng viện," trong *Đảng và các lãnh đạo trong Quốc hội sau cải cách* (Chicago: NXB Đại học Chicago, 1991), tr.27-47.
88. Xem V.O Key Jr, *Chính trị, đảng và sức ép từ các nhóm*, tái bản lần 5 (New York: Crowell, 1964); và Austin Ranney và Willmoore Kendall, *Nền dân chủ và hệ thống đảng ở Mỹ* (New York: Harcourt Brace, 1956).
89. Michael Grunwald, "Các cử tri tránh không ủng hộ hay trung thành với Đảng," *Washington Post*, 3 tháng Một 1999, p.A1.
90. Ed Henry, "Khi bất lợi nghiêng về phía Daschle: các thượng nghị sĩ Dân chủ cố thu hút nhiều người ủng hộ," *Roll Call*,

12 tháng Sáu 1997, tr.1.

91. Donna Cassata, "Các biện pháp quan trọng vẫn đưa ra khi tranh cãi về vấn đề nạo phá thai," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 14 tháng Hai 1998, tr.401.
92. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 104, phiên thứ 1, 11 tháng Mười 1995, E1926. Hạ nghị sĩ Lee Hamilton, đảng viên Đảng Dân chủ, bang Indiana, đã nhận xét, phản đối mạnh mẽ việc lạm dụng các đạo luật.
93. Jim VandeHei, "Hastert ngay từ đầu đã soạn ra các đạo luật cho hai đảng," *Roll Call*, 1 tháng Hai 1999, tr.1.
94. *Roll Call*, 21 tháng Một 1999, tr.3.
95. E.J. Dionne Jr, " 'Đòn bẩy' trong Quốc hội," *Washington Post*, 29 tháng Mười một 1996, A27.
96. Richard E. Cohen, "Byrd của Tây Virginia: Công việc mới, hình ảnh mới," *National Journal*, 20 tháng Tám 1977, tr.1294.

Chương 7

1. *Washington Post*, 14 tháng Năm 1987. A23.
2. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 100, phiên thứ 1, 25 tháng Sáu 1987, H5564.
3. *Little Legislatures* là một thuật ngữ chỉ sự kiểm soát của Quốc hội do Woodrow Wilson đưa ra (Boston: Houghton Mifflin, 1885), tr.79.
4. *New York Times*, 11 tháng Bảy 1988, A14.
5. Xem, ví dụ, Kenneth A. Shepsle và Barry R. Weingast, "Cơ sở quyền hạn của Uỷ ban theo quy định của thể chế," *American Political Science Review* (1978): tr.85-104.
6. David R. Sands, "Cải cách luật nông nghiệp là một thử nghiệm quan trọng đối với Quốc hội," *Washington Times*, 4 tháng Chín 1995, A7. Xem thêm David Sands, "Giảm trợ cấp nông nghiệp châm ngòi cho sự chống đối trong Đảng Cộng hoà," *Washington Times*, 25 tháng Mười 1995, A8.
7. Xem Keith Krehbiel, Thông tin và Tổ chức lập pháp (Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1991); và Bruce Bimber, "Thông tin như là một thành tố trong hoạt động chính trị của Quốc hội," *Legislative Studies Quarterly* (1991): tr.585-

606.

8. John W. Ellwood, "Một ngoại lệ lớn: quá trình phân bổ ngân sách của Quốc hội trong thời kỳ phi tập trung hoá quyền lực," trong *Congress Reconsidered*, tái bản lần 3; Lawrence C. Dodd và Bruce I. Oppenheimer (Washington, D.C.: NXB CQ, 1985), tr.329. Về những tranh cãi muôn thủa của Uỷ ban và vai trò của các nghị sĩ, xem Richard F. Fenno Jr, *Nghị sĩ Quốc hội trong các uỷ ban* (Boston: Little, Brown, 1973).
9. Roy Swanstrom, *Thượng viện Mỹ, 1787-1801*, S.Doc. 64, Quốc hội khoá 87, phiên họp thứ 1, 1962, tr.224.
10. Lauros G. McConachie, *Các uỷ ban của Quốc hội* (New York: Crowell, 1898), tr.124.
11. DeAlva Stanwood Alexander, *Lịch sử và thủ tục của Hạ viện* (Boston: Houghton Mifflin, 1916), tr.228; George H. Haynes, *Thượng viện Mỹ : Lịch sử và thực tế*, tập 1 (Boston: Houghton Mifflin, 1938), tr.272; và Ralph V. Harlow, *Lịch sử các biện pháp lập pháp trong thời kỳ trước 1825* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1917), tr.157-158.
12. *Các thủ tục của Cannon trong Hạ viện*, H. Doc. 122, Quốc hội khoá 80, phiên thứ 1, 1959, tr.83.
13. *Wall Street Journal*, 3 tháng Năm 1979, tr.1.
14. Jackie Koszczuk, "Những may mắn của đảng viên Dân chủ gắn chặt với Clinton," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 7 tháng Mười hai 1996, tr.3332.
15. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên thứ 1, 6 tháng Một 1999, H196.
16. *Trong Quốc hội mới*, 4 tháng Mười hai 1998, tr.5. Đây là tin nội bộ, trụ sở ở Washington, ra vào thứ Sáu hàng tuần.
17. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 104, phiên thứ 1, 4 tháng Một 1995, H33.
18. Kirk Victor, "Ngài Smooth," *National Journal*, 8 tháng Bảy 1995, tr.1759.
19. Charles L. Clapp, *Nghị sĩ này hiểu công việc của ông* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1963), tr.245.
20. Lawrence D. Longley và Walter J. Oleszek, *Chính trị lưỡng viện: Các uỷ ban trao đổi ý kiến trong Quốc hội* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1989), tr.169.

21. Keith Krehbiel, Kenneth A. Shepsle, và Barry R. Weingast, "Tại sao các Uỷ ban Quốc hội có nhiều quyền lực?" *American Political Science Review* 81 (tháng Chín 1987), tr.935.
22. Roderick Kieweit và Mathew McCubbins, *Lôgích của đoàn đại biểu: Các đảng trong Quốc hội và quá trình phân bổ ngân sách* (Chicago: NXB Đại học Chicago, 1991).
23. James Bornemeier, "Berman chấp nhận một ghế trong đội ngũ đạo đức của Hạ viện," *Los Angeles Times*, 5 tháng Hai 1997, B1; *CQ Daily Monitor*, 11 tháng Mười hai 1999, tr.1.
24. Kenneth J. Cooper, "Tương lai giờ đây thuộc về Uỷ ban khoa học Hạ viện," *New York Times*, 26 tháng Một 1993, A15.
25. Fenno, *Nghị sĩ Quốc hội trong các Uỷ ban*. Xem thêm Heinz Eulau, "Những nhiệm vụ của Uỷ ban Lập pháp," *Legislative Studies Quarterly* (tháng Mười một 1984): tr.587-633.
26. Christopher J.Deering và Steven S.Smith, *Các uỷ ban trong Quốc hội*, tái bản lần 3. (Washington, D.C.: NXB CQ, 1997), tr.61-62, 78.
27. Nancy Roman, "Các tân nghị sĩ đánh giá cao các nhóm thông qua việc tìm kiếm sự ủng hộ của lãnh đạo," *Washington Times*, 3 tháng Mười hai 1996, A4. Xem thêm Greg Hitt, "Phương tiện và nguồn lực: Một người Cộng hoà bang Illinois chuẩn bị một chiến dịch khó khăn cho các nhóm quan trọng trong Hạ viện," *Wall Street Journal*, 3 tháng Một 1997, A1.
28. Văn phòng của hạ nghị sĩ Jennifer Dunn, Washington, D.C.
29. Shirley Chirholm, *Không mua và không ra lệnh* (Boston: Houghton Mifflin, 1970), tr.84, 86.
30. Xem Kirk Victor và Eliza Carney, "Ánh sáng, máy quay phim, lịch sử!" *National Journal*, 10 tháng Mười 1998; tr.2375; và T.R Goldman, "Cơ cấu của một Uỷ ban," *Legal Times*, 14 tháng Chín 1998, tr.19.
31. Donna Cassata, "Đảng Cộng hoà tự buộc mình phải mở rộng quyền kiểm soát trong hai năm nữa," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 7 tháng Mười hai 1996, tr.3333.

32. Mary Lynn F. Jones, "Công việc của các nhóm mang tới tiền, sự kính trọng," *The Hill*, 10 tháng Hai 1999, tr.10.
33. Lindsay Sobel, "Đảng Cộng hoà chủ trì: Thâm niên hạn chế sai lầm?" *The Hill*, 20 tháng Năm 1998, tr.1. Xem thêm Lindsay Sobel, "Các chủ tịch Hạ viện có thể đóng vai trò chủ xướng sau năm 2000," *The Hill*, 27 tháng Năm 1998, tr.1.
34. Paul Gigot, "Mack đấu tranh với trật tự cũ trong Thượng viện," *Wall Street Journal*, 14 tháng Bảy 1995, A12.
35. *Washington Post*, 20 tháng Mười một 1983, A9.
36. Xem, ví dụ, Spencer Rich và Eric Pianin, "Các đảng viên Dân chủ định đấu tranh với ngành y tế," *Washington Post*, 3 tháng Mười 1995, A4.
37. Xem David King, *Các cuộc chiến trên bộ* (Chicago: NXB Đại học Chicago, 1997).
38. *Tin Quốc hội hằng ngày/buổi sáng* của báo National Journal, 1 tháng Mười một 1995, tr.1.
39. Elizabeth Kastor, "Những ngôi sao ở thủ đô," *Washington Post*, 9 tháng Năm 1986, D8.
40. Bob Pool, "Những người sống sót tích trữ hoa màu chống lại bệnh ung thư," *Los Angeles Times*, 30 tháng Năm 1997, B1.
41. Ralph Vartabedian, "Nhóm thượng nghị sĩ đã sẵn sàng dùng IRS để làm nhiệm vụ," *Los Angeles Times*, 22 tháng Chín 1997, A1.
42. Sean Piccoli, "Quốc hội thử nghiệm 'Làn sóng thứ ba'," *Washington Times*, 13 tháng Sáu 1995, A8.
43. *Washington Post*, 23 tháng Chín 1998, A23.
44. Katharine Seelye, "Sân Quốc hội là nơi để các đảng viên Dân chủ đóng vai trò của người ngoài cuộc, " *New York Times*, 23 tháng Chín 1995, tr.1.
45. Karen Foerstel, "D'Amato: Một người đấu tranh trên đường phố đang chuẩn bị chiến đấu,"*CQ Weekly*, 6 tháng Sáu 1998, tr.1510. D'Amato đã tuột mất ghế thượng nghị sĩ vào tay Schumer.
46. *Washington Post*, 25 tháng Mười một 1985, A4. Xem thêm Richard L. Hall, *Tham gia vào Quốc hội* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1997).

47. Eric Redman, *Vũ điệu lập pháp* (New York: Simon và Schuster, 1973), tr.140.
48. Hugh Heclo, "Cung cấp hệ thống máy vi tính trong cơ quan hành pháp," trong *Hệ thống chính trị Mỹ mới*. Anthony King (Washington,D.C.: Học viện Doanh nghiệp Mỹ, 1978), tr.87-124. Xem thêm David E. Price,"Việc hoạch định chính sách trong các Uỷ ban: ảnh hưởng của 'các nhân tố môi trường'," *American Political Science Review* (mùa Thu 1978): tr.548-574.
49. David Hosansky và Andrew Taylor, "'Cú nhảy định mệnh' của ngành tư pháp," *CQ Weekly*, 12 tháng Mười hai 1998, tr.3290-3294.
50. Bill Thomas, "Đặt Hạ viện của chúng ta vào khuôn khổ," *Washington Times*, 31 tháng Ba 1995, A23.
51. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 104, phiên họp thứ 1, 10 tháng Hai 1995, S2455.
52. Bruce Batlett, " Việc giảm nhân viên với những kết quả đau đớn," *Washington Times*, 22 tháng Mười một 1996, A18.
53. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 105, phiên họp thứ 1, 30 tháng Bảy 1996, S9117.
54. Norris Cotton, *Trong Thượng viện* (New York: Dodd Mead, 1978), tr.65.
55. Guy Gugliotta, "Hoạt động của các phụ tá Hạ viện ít đi, 'Khoảng cách' tiền lương tăng," *Washington Post*, 12 tháng Mười một 1998, A19.
56. *Washington Post*, 20 tháng Ba 1977, E9.
57. David Whiteman, *Giao tiếp trong Quốc hội: Các nghị sĩ, nhân viên và việc tìm kiếm thông tin* (Lawrence: NXB Đại học Kansas, 1995.)
58. *Washington Post*, 20 tháng Mười một 1983, A13.
59. Xem Eliza Newlin Carney, "Mất sự ủng hộ,"*National Journal*, 23 tháng Chín 1995, tr.2353-2357.
60. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 100, phiên họp thứ 2, 8 tháng Bảy 1988, S9134.
61. Brett Pulley, "Các học giả người da đen chỉ trích việc Torricelli thuê các nhân viên thiểu số," *New York Times*, 21 tháng Ba 1997, A25.

62. Xem C. Lawrence Evans và Walter J.Oleszek, *Quốc hội đang tranh cãi: Cải cách chính trị và phe Cộng hoà đa số* (Boston: Houghton Mifflin, 1997).
63. Weston Kosova, "Trong Quốc hội: Bàn luận và Đấu tranh," *New Republic*, 2 tháng Một 1995, tr.12.
64. Allan Freedman, "Trao lại quyền lực cho các chủ tịch," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 23 tháng Mười một 1996, tr.3300.
65. *Roll Call*, 21 tháng Một 1999, tr.3.
66. John Bresnahan, "Các thượng nghị sĩ Cộng hoà thông qua Luật hội nghị mới, "*Roll Call*, 15 tháng Tư 1999, tr.21.
67. Gabriel Kahn, "Đảng Cộng hoà xem xét lại luật cấm bỏ phiếu thay," *Roll Call*, 26 tháng Sáu 1995, tr.30.
68. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 105, phiên họp thứ 2, 29 tháng Chín 1998, S11120.
69. Jennifer Senior, "Đối với lãnh tụ Lott, luật lệ chính là nhiệm vụ," *The Hill*, 29 tháng Một 1997, tr.5.
70. *Cơ cấu uỷ ban*, Các buổi điều trần trước Uỷ ban Tổ chức của Quốc hội (Washington, D.C.: Cơ quan in ấn của Chính phủ Mỹ, 1993), tr.779.
71. Curt Suplee, "Phương hướng khó lường trước của Chủ tịch Uỷ ban khoa học," *Washington Post*, 15 tháng Mười 1991, A21.

Chương 8

1. Nancy Roman, "Daschle cảnh báo không được trì hoãn Hiệp ước," *Washington Times*, 20 tháng Ba 1997,A4.
2. *Hiến pháp, sổ tay của Jefferson, và các quy tắc của Hạ viện*, House Doc. tr.103-342, Quốc hội khoá 103, phiên họp thứ 2, 1995, tr.119-120. Các quy tắc Thượng viện nằm trong *Các quy tắc hiện tại của Thượng viện*, Senate Doc. tr.104-8, Quốc hội khoá 104, phiên họp thứ 1, 1995.
3. Donald R. Matthews, *Các thượng nghị sĩ Mỹ và thế giới của họ* (Chapel Hill: NXB Đại học Bắc Carlifornia, 1960), chương 5.
4. *Wall Street Journal*, 2 tháng Mười 1987, tr.1.
5. Martha Angle, "Sự thật về chính trị," *Congressional*

Quarterly Weekly Report, 22 tháng Năm 1993, 1326.

6. David Stout, "Các thượng nghị sĩ tìm cách ngăn cản việc kê khai tài sản," *New York Times,* 23 tháng Mười hai 1999, *A12.*
7. *National Journal,* 10 tháng Tư 1982, tr.632.
8. Julie Rovner, "Uỷ ban Thượng viện tán thành những cảnh báo về sức khoẻ khi dùng rượu," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 24 tháng Năm 1986, 1175.
9. Woodrow Wilson, *Sự kiểm soát của Quốc hội* (Boston: Houghton Mifflin, 1885), tr.320
10. Theodore Sorensen, *Kennedy* (New York: Harper và Row, 1965), tr.184.
11. *Wall Street Journal,* 2 *tháng Sáu* 1988, tr.56.
12. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 95, phiên họp thứ nhất, 17 tháng Năm 1977, E3076.
13. Peter Baker, Nhà Trắng nhận thấy 'Fast track' quá khó hiểu," *Washington Post,* 14 tháng Chín 1997, A4. Xem thêm Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 105, phiên họp thứ 2, 29 tháng Chín 1998, S11133 (Đạo luật McGwire) và Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 25 tháng Một 1999, S979 (biện pháp Ali); và Ceci Connolly, "Các cố vấn đưa ra một thứ ngôn ngữ tương lai cho Đảng Cộng hoà," *Washington Post,* 4 tháng Chín 1997, *A1.*
14. Về những thông tin trong tiến trình dự thảo, xem Lawrence E. Filson, *Tư liệu tham khảo của những người soạn thảo luật* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1992).
15. *CQ Monitor,* 24 tháng Bảy 1998, tr.5.
16. Lawrence J.Haas, "Hành động phi pháp," *National Journal,* 2 tháng Một 1988, tr.20.
17. Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, và Michael J. Malbin, eds., *Thống kê quan trọng về Quốc hội, 1997-1998* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998), tr.157.
18. James G. Gimpel, *Hoàn tất hợp đồng: Một trăm ngày đầu tiên* (Boston: Allyn và Bacon, 1996), tr.5
19. *Washington Post,* 22 tháng Hai 1999, A3.
20. T.R. Reid, *Congressional Odyssey: Truyền thuyết về một đạo luật của Thượng viện* (San Francisco: W.H. Freeman,

1980), tr.17.
21. Carroll J. Doherty, "Nhiều quy tắc bất di bất dịch, không mấy đạo luật đạt được như năm bầu cử 98," *CQ Weekly,* 18 tháng Bảy 1998, 1925.
22. Elizabeth Drew, "Khuynh hướng lập pháp." *New Yorker,* 26 tháng Sáu 1978, tr.80.
23. Jeffrey Katz, "Quỹ chiến dịch," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 4 tháng Tư 1998, tr.863.
24. Jonathan Salant, "Theo các quy tắc công khai, những luật lệ hà khắc," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 28 tháng Một 1995, tr.277.
25. *National Journal,* 21 tháng Một 1995, tr.183.
26. Lizette Alvarez, "Hạ viện phản đối kịch liệt phương pháp lập quỹ chiến dịch," *New York Times,* 18 tháng Sáu 1998, A26.
27. Stanley Bach và Steven Smith, *Sự điều hành không ổn định trong Hạ viện: Thông qua và sửa đổi một số luật đặc biệt* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 18 tháng Sáu 1988), tr.87.
28. Alfred Steiberg, *Sam Rayburn* (New York: Hawthorn, 1975), tr.313.
29. Neil MacNeil, Tăng cường Dân chủ (New York: McKay, 1963), tr.411.
30. David Rosenbaum, "Luật thuế đang phải đối mặt với một cuộc đấu tranh, nhưng quy tắc vẫn là trên hết,"*New York Times,* 2 tháng Tư 1995, tr.20.
31. Jeffrey Katz, "Những đơn kiến nghị khiến cho các lãnh đạo Đảng Cộng hoà tranh cãi về kế hoạch quyên tiền cho chiến dịch,"*CQ Weekly,* 25 tháng Tư 1998, tr.1057-1058.
32. Lindsay Sobel, "Tầm quan trọng của những người Dân chủ trong việc giải quyết các kiến nghị,"*Quốc hội,* 1 tháng Bảy 1998, tr.2.
33. Joan Lowy, "Những người phản đối nạo phá thai chọc giận các đồng nghiệp trong Quốc hội bằng những quảng cáo về sự cải cách chiến dịch," *Washington Times,* 21 tháng Mười hai 1997, A4.
34. Alison Mitchell, "Sáu người Cộng hoà phá vỡ quy tắc thứ

bậc trong vấn đề Quỹ chiến dịch,"*New York Times,* 27 tháng Năm 1999, A1.

35. Thông tin của Richard Beth, Congressional Research Service.
36. Susan F.Rasky, "Một bài học về sự hứa hẹn đối với những đảng viên Dân chủ ở Hạ viện,"*New York Times,* 10 tháng Chín 1988, tr.1; Tom Kenworthy, "Hứa hẹn là việc đầu tiên của Hạ viện; Rất giống với một cuộc chạy đua đường dài,"*Washington Post,* 14 tháng Chín 1988, A10; và Matt Pinkus, "Gonzalez đúng," *Roll Call,* 15 tháng Bảy 1993, tr.5.
37. *Tin Quốc hội hằng ngày/buổi chiều* của báo National Journal, *13 tháng Một,* 1995, tr.4.
38. *Mt. Vernon* [Ohio] *News,* 20 tháng Chín 1980, tr.2.
39. Robert S. Walker, "Vì sao những người Cộng hoà trong Hạ viện lại cần một Watchdog," *Roll Call,* 19 tháng Một 1987, tr.10.
40. John F.Bibby, ed., *Thông tin Quốc hội nằm ngoài hồ sơ* (Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1983), tr.23.
41. J. Bennett Johnston, đảng viên Đảng Dân chủ, Thượng viện (1972-1995), trích trong *New York Times,* 22 tháng Mười một 1985, B8.
42. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 101, phiên họp thứ 2, 20 tháng Bảy 1990, S10183.
43. Kevin Merida, "Kết thúc thời gian điểm danh trong Quốc hội," *Washington Post,* 16 tháng Năm 1993, A1.
44. Susan F. Rasky, "Với rất ít đạo luật được thông qua hoặc sắp thi hành, Quốc hội dường như đình trệ," *New York Times,* 14 tháng Năm 1989, tr.24.
45. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 98, phiên họp thứ 2, 27 tháng Một 1984, S328-S329.
46. Walter J.Oleszek, Các thủ tục và tiến trình hoạch định chính sách của Quốc hội, tái bản lần 4 (Washington, D.C.: NXB CQ, 1996), tr.263-266. Xem thêm Lewis A. Froman Jr., *Tiến trình của Quốc hội* (Boston: Little, Brown, 1967); và Terry Sullivan, *Cơ cấu thủ tục: Thành công và ảnh hưởng của Quốc hội* (New York: Preager, 1984).
47. *Hiến pháp, Sổ tay của Jefferson, và Các quy tắc của Hạ viện,*

tr.231.

48. Elizabeth Drew, *Thượng nghị sĩ* (New York: Simon và Schuster, 1979), tr.158.
49. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày,Quốc hội khoá 97, phiên họp thứ 2, 20 tháng Năm 1982, S5648.
50. Helen Dewar, " 'Daschle nói, "Quyền kiểm soát dường như dành cho IRS" *Washington Post,* 30 tháng Mười 1997, A11.
51. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 3 tháng Ba 1999.
52. Xem bình luận của Alan Cranston, khi đó là thượng nghị sĩ của Đảng Dân chủ, trong *New York Times,* 17 tháng Bảy 1986, A3.
53. Quốc hội Mỹ, *Các hoạt động của Quốc hội: Buổi điều trần của các nhà lãnh đạo Thượng viện và Hạ viện,* Điều trần trước Uỷ ban chung về tổ chức Quốc hội, Quốc hội khoá 103, phiên họp thứ 1, 26 tháng Một 1993 (Washington, D.C.: Văn phòng in ấn của Quốc hội, 1993), tr.50.
54. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 13 tháng Hai 1997, S1417-S1418.
55. Buổi điều trần của Steven S. Smith, Đại học Minnesota, trước Uỷ ban chung về tổ chức Quốc hội, Quốc hội khoá 103, phiên họp thứ 1, 20 tháng Năm 1993, tr.14.
56. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 20 tháng Năm 1999, S5646.
57. Randall B. Ripley, *Quyền lực của Thượng viện* (New York: St. Martin, 1969), tr.128.
58. Janet Hook, "Trong Hội nghị: Những trở ngại mới, thương lượng khó khăn," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 6 tháng Chín 1986, 2081.
59. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 99, phiên họp thứ 2, 20 tháng Hai 1986, S1463.
60. Barbara Sinclair, *Lập pháp không chính thống: Các tiến trình lập pháp mới trong Quốc hội Mỹ* (Washington, D.C.: NXB CQ, 1997).
61. Barber B. Conable, "Thêu dệt nên những câu chuyện phức tạp: Vận động hành lang bằng các hoạt động từ thiện," *Tax Notes,* 10 tháng Mười một 1975, tr.27- 28.

Chương 9

1. Jeffrey L. Katz, "Việc bỏ phiếu mang động cơ chính trị tạo nên sắc thái cho yêu cầu luận tội," *CQ Weekly,* 10 tháng Mười 1998, 2712.
2. Như trên.
3. Richard L. Hall, *Tham gia vào Quốc hội* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1996), tr.27-30.
4. Dan Morgan, "Sự lãnh đạo của Hạ viện hạn chế ảnh hưởng của các hạ nghị sĩ," *Washington Post,* 13 tháng Mười 1995, A14.
5. Craig Winneker và Glenne R. Simpson, "Cuộc họp bí mật, năm năm." *Roll Call,* 12 tháng Chín 1994, A25-26. Những người tham gia không bao gồm các thượng nghị sĩ: "Các thượng nghị sĩ thường không che đậy, mặc dù một số người dường như cố gắng để được tham gia." Để được tham dự "Cuộc họp bí mật", các hạ nghị sĩ phải phục vụ ít nhất là ba nhiệm kỳ.
6. David Price, *Ai soạn thảo luật?* (Cambridge, Massachusett.: NXB Schenkman, 1972), tr.297.
7. Trích trong Laura Brumenfeld, "Khi chính trị mang tính cá nhân," *Washington Post,* 19 tháng Sáu 1996, C1, tr.2. Xem thêm Sarah Pekkanen, "Từ luật về cấm lái xe khi say rượu cho tới việc chăm sóc sức khoẻ, các đạo luật của các nhà lập pháp đều có những nguyên nhân riêng," *Quốc hội,* 17 tháng Tư 1996, tr.10.
8. Guy Gugliotta, "Ở Quốc hội, những người đấu tranh kỳ cựu tới đây để chơi thể thao," *Washington Post,* 30 tháng Tư 1998, A19.
9. Bernard Asbell, *Thượng viện, chẳng ai biết* (Garden City, New York.: Doubleday, 1978), tr.210.
10. Richard F. Fenno Jr., "Quan sát, nội dung, và sự tiếp nối trong nghiên cứu về chính trị," *American Political Sience Review 80* (tháng Ba 1976): tr.3-15.
11. Lindsay Sobel, "Việc ủng hộ trước con đường thành công nhanh chóng làm mất lợi thế của các nghị sĩ," *Quốc hội,* 12 tháng Mười một 1997, tr.33.

12. Trích dẫn trong Phillippe Shepnick, "Moynihan là người soạn thảo luật hàng đầu," *Quốc hội,* 10 tháng Ba 1999, tr.6.
13. Rick K.Wilson và Cheryl D.Young, "Đồng bảo trợ trong Quốc hội Mỹ," *Legislative Studies Quarterly* 22 (tháng Hai 1997): tr.25-43. •
14. Nghiên cứu này được Liên hợp quốc hội nêu ra, một tài liệu trực tuyến. Trích trong *Roll Call,* 16 tháng Sáu 1994, tr.4.
15. Richard F. Fenno Jr., *Việc làm của thượng nghị sĩ Dan Quayle* (Washington, D.C.: NXB CQ, 1989) tr.43-45.
16. T.R.Reid *Cuộc phiêu lưu trong Quốc hội: Truyền thuyết về một đạo luật Thượng viện* (San Francisco: W.H Freeman, 1980), tr.15.
17. Trích trong Hall, *Tham gia Quốc hội,* tr.139; xem thêm tr.119.
18. Như trên, tr.126-127.
19. Xem Elana Mintz, "Sự có mặt của các nghị sĩ trong cuộc biểu quyết điểm danh tạo thêm điểm trong cuộc bầu cử," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 21 tháng Mười hai 1996, 3489.
20. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 103, phiên họp thứ 1, 23 tháng Sáu 1993, H3941-3973.
21. John E. Yang, "Thâm niên giúp hạn chế những thất bại trong Hạ viện," *Washington Post,* 2 tháng Hai 1997, A1.
22. Trích trong John D. Wilkerson, " 'Những sửa đổi hình sự trong Quốc hội " (Được đưa ra trong cuộc họp thường niên của Hiệp hội Khoa học chính trị Trung Tây, Chicago, tháng Ba 1998), tr.31.
23. Allan Freedman, "Việc loại bỏ cơ quan bầu cử quốc gia bị lên án khi Hạ viện thông qua quy tắc nội bộ," *Congressional Quarterlly Weekly Report,* 12 tháng Bảy 1997, tr.1615-1618.
24. Margaret Shapiro, "Hoyer vô tình dẫn tới nguyên nhân chống nạo phá thai trong Đạo luật Snafu," *Washington Post,* 15 tháng Mười một 1983, E1.
25. Trích trong Eric Schmitt, "Hạ viện bỏ phiếu cấm lạm dụng tôn giáo ra nước ngoài," *New York Times,* 15 tháng Năm 1998, A1.

26. Albert R. Hunt, "Biện pháp cân bằng ngân sách có thể sẽ chuyển cho Thượng viện tuần sau, cuộc chiến đối mặt trong Hạ viện, "*Wall Street Journal*, 30 tháng Bảy 1982, tr.2.
27. Norman J.Ornstein, Thomas E. Mann, và Michael J. Malbin, *Thống kê quan trọng về Quốc hội 1997-1998* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1998), tr.210-213.
28. Glenn R. Parker và Suzanne L. Parker, "Các thành tố trong các uỷ ban: Hạ viện Mỹ,"*American Political Sience Review 73* (tháng Ba 1979): tr.85-102.
29. Về một phân tích chính thức đối với việc ủng hộ Quốc hội bị suy giảm hoặc tăng trở lại, xem David W. Rohde, *Các đảng phái và lãnh đạo trong Hạ viện* (Chicago: NXB Đại học Chicago, 1991), đặc biệt, tr.3-11.
30. *Roll Call*, 7 tháng Tám 1995, tr.7.
31. David W. Rohde, "Sức mạnh của bầu cử, chương trình nghị sự chính trị, và sự ủng hộ trong Hạ viện và Thượng viện,"trong *Quốc hội sau cải cách*, ed. Roger H. Davidson (New York: St Martin, 1992), đặc biệt, tr.34-40.
32. Helmut Norpoth, "Lý giải sự liên kết các đảng trong Quốc hội: Trường hợp cùng chung thái độ trước một chính sách," *American Political Sience Review 70* (tháng Mười hai 1976): tr.1171.
33. Morton Kondracke, "Ai điều hành Hạ viện? Người mới vào Đảng Cộng hoà hay người kỳ cựu?" *Roll Call*, 8 tháng Mười hai 1995, tr.5.
34. Rohde, "Sức mạnh của bầu cử," tr.28.
35. Jerrold E. Schneider, *Các liên minh lý tưởng trong Quốc hội* (Westport, Connectcut: NXB Greenwood, 1979); Keith T. Poole và Howard Rosenthal, "Cách thức bỏ phiếu trong Quốc hội," *American Political Science Review 35* (tháng Hai 1991): tr.228-278; và Keith T. Poole và Howard Rosenthal, *Quốc hội: Một câu chuyện kinh tế - chính trị về việc bỏ phiếu trong các cuộc biểu quyết điểm danh* (New York: NXB Đại học Oxford, 1997).
36. John F. Manley, "Liên minh bảo thủ trong Quốc hội,"*American Behaviour Scientist 17* (tháng Mười hai 1973): tr.223-247; Barbara Sinclair, *Cơ cấu lại Quốc hội:*

1925-1978 (Austin: NXB Đại học Texas, 1982); và Mack C. Shelley, *Đa số cố định: Liên minh bảo thủ trong Quốc hội Mỹ* (Đại học: NXB Đại học Alabama, 1983).

37. Robert J.Donovan, "Đối với nước Mỹ, một liên minh mới chăng?" *Los Angeles Times,* 6 tháng Bảy 1981, tr.4.
38. Stephen Gettinger, "R.I.P. đối với một lực lượng bảo thủ,"*CQ Weekly,* 9 tháng Một 1999, tr.82-83.
39. Sarah A. Binder, "Sự biến mất của trung tâm chính trị," *Brookings Review* 15 (mùa Thu 1996): tr.36-39.
40. Như trên, tr.37.
41. Warren B. Rudman, *Cuộc chiến: Mười hai năm trong Thượng viện Mỹ* (New York: Random House, 1996), tr.243.
42. James G. Gimpel, *Hoàn tất hợp đồng: Một trăm ngày đầu tiên* (Boston: Allyn và Bacon, 1996), tr.120.
43. R. Douglas Arnold, *Tính lôgích trong các hành động của Quốc hội* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1990), tr.64-65. Phần này chủ yếu rút từ tác phẩm của Arnold. Tài liệu gốc về dự định công khai hoặc không công khai lấy từ V.O.Key Jr., *Dư luận và nền dân chủ Mỹ* (New York: Knopf, 1961), tr.265, 282-285.
44. Arnold, *Tính logic trong các hành động của Quốc hội,* tr.68.
45. Như trên, tr.84.
46. Mark A. Peterson, "Tổng thống và Quốc hội," trong *Tổng thống và hệ thống chính trị,* tái bản lần 5. Micheal Nelson (Washington, D.C.: NXB CQ, 1998), tr.486-487; các số liệu hiện tại rút ra từ *CQ Weekly,* 9 tháng Một 1999, tr.86.
47. Xem Charles O. Jones, *Sự uỷ thác cho tổng thống: Jimmy Carter và Quốc hội Mỹ* (Baton Rouge: NXB Đại học Louisiana, 1988).
48. Jon Healey, "Tỷ lệ thành công của Clinton đã giảm tới mức kỷ lục trong năm 1995,"*Congressional Quarterly Weekly Report,* 27 tháng Một 1996, tr.193.
49. Ornstein, Mann, và Malbin, *Thống kê quan trọng,* tr.205-208.
50. Cleo H. Cherryholmes và Michael J. Shapiro, *Hạ nghị sĩ và các buổi biểu quyết điểm danh* (Indianapolis: Bobbs- Merill, 1969).

51. Donald R. Matthews và James A. Stimson, *Có và không* (New York: Wiley, 1975).
52. Aage R. Clausen, *Các nghị sĩ quyết định như thế nào* (New York: St Martin, 1973).
53. David M. Kovenock, "Ảnh hưởng của Hạ viện Mỹ: Một phân tích thống kê các thông tin," *American Politics Quarterly 1* (tháng Mười 1973): tr.456; xem thêm tr.455, 457.
54. John W. Kingdon, *Các quyết định bỏ phiếu của nghị sĩ,* tái bản lần 3. (Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1989).
55. Trích trong John F.Bibby, ed., *Tư liệu mật về Quốc hội* (Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1983), tr.22.
56. Albert R. Hunt, "Các chính trị gia không phải lúc nào cũng chơi trò chơi chính trị," *Wall Street Journal,* 14 tháng Năm 1981, tr.26.
57. Roger H. Davidson, *Vai trò của nghị sĩ* (Indianapolis: Bobbs- Merrill, 1969), tr.22-23.
58. Robert L. Peabody, "Lý thuyết tổ chức và Thái độ lập pháp: Thương lượng, cấp bậc và thay đổi trong Hạ viện Mỹ" (Tư liệu được giới thiệu trong cuộc họp thường niên của Hiệp hội Khoa học chính trị, New York, 4-7 tháng Chín 1963).
59. Carl J. Friedrich, *Chính phủ lập hiến và nền dân chủ,* tái bản lần 4. (Waltham, Massachusett: NXB Blaisdell, 1967), tr.269-270.
60. Pat Towell, "Sam Nunn: Thực thi quyền lực một cách cẩn trọng," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 14 tháng Sáu 1986, 1330.
61. Jeffrey H. Birnbaum, "Tác dụng của luật thuế đã nâng cao uy tín của thượng nghị sĩ, Bill Bradley," *Wall Street Journal,* 4 tháng Sáu 1986, tr.24.
62. Trích trong Claudia Dreifus, "Ghi nhận những quyền hợp lý," *New York Times Magazine,* 2 tháng Sáu 1996, tr.26.
63. Edward J. Derwinski, "Nghệ thuật thương lượng trong Quốc hội," trong *Đàm phán quốc tế: Nghệ thuật và khoa học,* ed., Diane B. Bendahmane và John W. McDonald Jr. (Washington, D.C.: Học viện nghiên cứu nước ngoài, Bộ ngoại giao Mỹ, 1984), tr.11.
64. Lizette Alvarez, "Trước sự lăng mạ của Đảng Cộng hoà, Hạ

viện đã chấm dứt các hành động phủ nhận thực phẩm có dán tem cho dân nhập cư," *New York Times,* 23 tháng Năm 1998, A9. Về nguồn, xem John Ferejohn, "Sự thông đồng trong khuôn khổ của thể chế: Một nghiên cứu về luật dán tem thực phẩm," trong *Thay đổi chính sách và Quốc hội,* ed., Gerald C. Wright Jr., Leroy N.Rieselbach, và Lawrence C. Dodd (New York: NXB Agathon, 1986), tr.223-253.

65. Elliott Abrams, "Một Scoop Jackson khó quên," *Tập san của người đọc,* tháng Hai 1985. Trích trong Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khóa 99, phiên họp thứ 1, 20 tháng Hai 1985, E478.
66. David E. Rosenbaum, "Sự đồng ý của Rostenkowski: Vật bồi thường cho việc xét duyệt lại thuế," *New York Times,* 27 tháng Mười một 1985, B6.
67. Dale Tate, "Việc sử dụng các luật khác nhau gia tăng bất chấp những nghi ngờ của các nghị sĩ," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 25 tháng Chín 1982, 2379.
68. Chính trị "tránh phàn nàn" được tóm tắt trong R. Kent Weaver, "Chính trị khiển trách," *Brookings Review* 5 (mùa Xuân 1987): tr.43-47. Thuật ngữ "khẳng định uy tín" do David R. Mayhew khởi xướng, *Quốc hội: Liên kết bầu cử* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1974), tr.52-61.
69. R. Douglas Arnold, "Các nguồn địa phương của chính sách đối nội," trong *Quốc hội mới, ed.,* Thomas E. Mann và Norman J. Ornstein (Washington, D.C.:Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1981), tr.286.
70. Steve Waldman, *Đạo luật* (New York: Viking, 1994), tr.94-95
71. Trích trong Linsay Sobel, "Những người ủng hộ Hiệp định Thương mại tự do Bắc Mỹ (NAFTA) không tán thành Clinton trong vấn đề thành công nhanh chóng, "*Quốc hội,* 12 tháng Mười một 1997, tr.8
72. Trích trong "Bảo vệ sự thông đồng chính trị," *Quốc hội,* 12 tháng Mười một 1997, tr.28.
73. Xem William H. Riker, *Lý thuyết liên minh chính trị* (New Haven: Yale University Press, 1962) tr.32. Những nhà lý luận xem việc thương lượng lập pháp như là *n*-người, các

trò chơi có tỷ số là 0 và lệ phí được phép trả sau. Có nghĩa là, có khoảng sáu người tham gia; trong khi một số người thắng, số khác lại thua; và người tham gia có thể trao đổi các mặt hàng ngoài những vấn đề vật chất dưới sự giám sát.

74. John G.Steward, "Hai chiến lược lãnh đạo: Johnson và Mansfield," trong *Cách ứng xử của Quốc hội,* ed., Nelson W. Polsby (New York: Random House, 1971) tr.67.
75. Russel Hardin, "Chiến thắng Hollow: Liên minh giành thắng lợi tối thiểu," *American Political Sience Review* 79 (tháng Mười hai 1976): tr.1202-1214.
76. Trích Dreifus, "Ghi nhận những quyền hợp lý," tr.26.
77. John B. Gilmour, *Sự bất đồng về chiến lược: Sự bế tắc trong chính trị Mỹ* (Pittsburgh: NXB Đại học Pittsburgh, 1995) tr.4.

Chương 10

1. *CQ Monitor,* 15 tháng Ba 1999, tr.3.
2. Paul Richter và Robyn Dixon, "Thượng viện bỏ phiếu đồng ý triển khai hệ thống phòng thủ 'Chiến tranh giữa các vì sao'," *Los Angeles Times,* 17 tháng Ba 1999, A1.
3. David Mayhew, *Chia sẻ quyền lực* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1991), tr.198.
4. Xem Wilfred E. Binkley, *Tổng thống và Quốc hội* (New York: Knopf, 1947); Charles O. Jones, *Phân quyền nhưng các nhánh quyền lực đều có quyền bằng nhau* (Chatham, New Jersey: Chatham House, 1995) và Richard E. Neustadt, *Quyền lực của tổng thống và các tổng thống hiện đại* (New York: Free Press, 1990).
5. Xem Stephen Wayne, *Quyền lập pháp của tổng thống* (New York: Harper và Row, 1978)
6. Leonard D. White, *The Federalists* (New York: Macmillan, 1948) tr.55. Xem thêm Paul C. Light, "Lịch làm việc của tổng thống: Ghi chú những thời điểm lựa chọn chính sách đối nội,"*Presidental Studies Quarterly* (mùa Đông 1981), tr.67-82.
7. Leonard D. White, *Những người theo Jefferson* (New York: Macmillan, 1951), tr.35.

8. Paul C. Light, *Lịch làm việc của tổng thống* (Baltimore: NXB Đại học John Hopkins, 1982), tr.230-231.
9. Ann Devroy và Ruth Marcus, "Lịch trình làm việc đầy tham vọng và sự can thiệp làm thất vọng những nỗ lực tập trung quyền lực," *Washington Post,* 29 tháng Tư 1993, A1.
10. Xem "Thời gian là kẻ giết chết sức khoẻ," *New York Times,* 29 tháng Tám 1994, tr.1.
11. Dan Balz, "Kế hoạch sức khoẻ gây phiền toái cho các đảng viên Đảng Dân chủ," *Washington Post,* 11 tháng Mười một 1994, A1.
12. Richard Cohen, "Bên bờ," *National Journal,* 22 tháng Hai 1997, tr.369.
13. Janet Hook và Faye Fiore, "Các đảng phái luôn tranh cãi kịch liệt đã nhất trí trong những vấn đề lớn," *Los Angeles Times,* 11 tháng Sáu 1997, A4.
14. Mark Peterson, "Tổng thống và Quốc hội", trong *Tổng thống và hệ thống chính trị,* tái bản lần 5., ed. Michael Nelson (Washington, D.C.: NXB CQ, 1998), tr.469.
15. Elizabeth Shogren, "Tổng thống dự định nhanh chóng cải cách trật tự hành pháp," *Los Angeles Times,* 5 tháng Bảy 1998, A11.
16. Susan Page, "Khi một luật không được thực hiện thì một mệnh lệnh sẽ được thay thế, *Nước Mỹ ngày nay,* 11 tháng Tám 1997, 7A, Xem thêm Alexis Simendinger, "Các cuộc bút chiến ", *National Journal,* 25 tháng Bảy 1998, tr.1732-1739.
17. "Trong Quốc hội mới", 5 tháng Ba 1999, tr.5.
18. Jeanne Cummings, "Đội ngũ lãnh đạo mới của chính quyền Clinton, những người chủ chốt trong ngành y tế, cho thấy thời kỳ sau bê bối của tổng thống đang chuyển theo hướng tích cực " *Wall Street Journal,* 17 tháng Ba 1999, A28.
19. Paul C. Light, *Lịch làm việc của tổng thống,* tr.86.
20. Richard M. Pious, *Chức Tổng thống Mỹ* (New York: Basic Books, 1979) tr.159. Xem thêm Larry Berman, *Cơ quan quản lý ngân sách và các hoạt động của tổng thống, 1921-1979* (Princeton: NXB Đại học Princeton, 1979) và James Pfifner, ed., tái bản lần 2. (College Station: NXB Tesax A&M, 1999).

21. William Leuchtenburg, *Franklin Roosevelt và chính sách Kinh tế xã hội mới, 1932-1940* (New York: Harper and Row, 1963) tr.43-44.
22. Dan Balz, "Đòi hỏi một vị trí trung gian cho những người Dân chủ," *Washington Post*, 20 tháng Một 1999, A1.
23. Stephen K. Bailey, *Quốc hội ban hành luật* (New York: NXB Đại học Columbia, 1950). Về các đoàn đại biểu lập pháp, xem Sortrios A. Barber, *Hiến pháp và sự chuyển giao quyền lực trong Quốc hội* (Chicago: NXB Đại học Chicago, 1975); và Louis Fisher, "Chuyển giao quyền lực cho tổng thống," *Journal of Public Law* 19 (1970): tr.251-282.
24. Woodrow Wilson, *Sự kiểm soát của Quốc hội* (Boston: Houghton Mifflin, 1885), tr.52.
25. John F. Harris và Eric Pianin, "Clinton tán thành đạo luật chi tiêu quốc phòng của Quốc hội," *Washington Post*, 1 tháng Mười hai 1995, A1.
26. Frank B. Cross, "Tính hợp pháp của Hiến pháp và tầm quan trọng của 'Các tuyên bố của tổng thống,' " *Administrative Law Review* 40 (mùa Xuân 1988): tr.209-238.
27. Jonathan Salant, "Đảng Cộng hòa đang xem xét việc phủ quyết nhánh lập pháp," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 7 tháng Mười 1995, tr.3054.
28. *Los Angeles Times*, pt. I, 18 tháng Ba 1988, tr.4.
29. Erika Niedowski, "Đảng Cộng hoà né tránh phủ quyết Line-Item," *Quốc hội*, 12 tháng Hai 1997, tr.24.
30. Adrew Taylor, "Các nhà lập pháp vấp phải nhiều thách thức khi ra luật phủ quyết Line-Item," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 4 tháng Một 1997, tr.24.
31. John F. Harris, "Clinton sử dụng quyền lực mới, phủ quyết ba lĩnh vực," *Washington Post*, 12 tháng Tám 1997, A1.
32. John Broder, "Clinton phủ quyết tám dự án, hai dự án thuộc các bang ông lãnh đạo," *New York Times*, 18 tháng Mười 1997, A10.
33. Helen Dewar và Joan Biskupic, "Phủ quyết Line-Item đã giảm; những người ủng hộ đòi hỏi thay đổi," *Washington Post*, 26 tháng Sáu 1998, A1.
34. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội*, Quốc hội khoá 106, phiên

họp thứ 1, 23 tháng Hai 1999, E265.

35. James P. Pfiffner, "Lịch trình lập pháp của tổng thống," *The Annals* (tháng Chín 1988): tr.29. Xem thêm George C.Edwards III, *Với tỷ số sát nút* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1989).
36. Lyndon Johnson, *Điểm thuận lợi* (New York: Thư viện cộng đồng, 1971), tr.448.
37. Jack Valenti, "Một số phương tiện chăm sóc và nuôi dưỡng các nghị sĩ Quốc hội," *Los Angeles Times,* 23 tháng Tư 1978, tr.3.
38. George C. Edwards III, *Ảnh hưởng của tổng thống trong Quốc hội* (San Fransico: W.H. Freeman, 1980), tr.129.
39. Neil MacNeil, *Dirksen: Chân dung một người đàn ông của công chúng* (New York: World, 1970), tr.343. Xem thêm Stanley Kelly Jr., "Quyền bổ nhiệm các chức vụ hành chính và ban hành luật của tổng thống," trong *Chức tổng thống,* ed. Aaron Wildavsky (Boston: Little, Brown, 1969), tr.268-277.
40. Richard L. Berke, "Thuyết phục Quốc hội không dừng lại, Clinton tìm kiếm một liên minh," *New York Times,* 8 tháng Ba 1993, A1.
41. Carla Robbins, "Cuộc đấu tranh của các thượng nghị sĩ nhằm ngăn không cho những mật vụ viên của CIA quan sát Anthony Lake," *Wall Street Journal,* 7 tháng Ba 1997, A16. Xem thêm Walter Pincus, "Lake Quits as CIA nominee," *Washington Post,* 18 tháng Ba 1997, A1.
42. Roy P. Basler, ed., *Các tác phẩm được tuyển chọn của Abraham Lincoln,* tập 3, (New Brunswick: NXB Rutgers, 1953), tr.27.
43. Pious, *Tổng thống Mỹ,* tr.194. Xem thêm George C.Edwards III, *Tổng thống của quần chúng* (New York: St.Martin, 1983).
44. *Wall Street Journal,* 4 tháng Mười hai 1987, 8D.
45. Tom Rosenstiel và James Gerstenzang, "Đội ngũ của Bush bác bỏ các quy tắc quan hệ với quần chúng của Nhà Trắng dưới chính quyền Reagan," *Los Angeles Times,* 30 tháng Tư 1989, tr.1.

46. George Hager, "Đối với Đảng Cộng hoà, một bài hát mới – cùng điểm kết thúc," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 14 tháng Sáu 1997, 1406.
47. Paul Bedard, "Sống hoặc chết sau các cuộc bầu cử," *Washington Times,* 30 tháng Tư 1993, A1.
48. Carla Robbins, "Hiệp ước vũ khí hoá học tạo ra một trận chiến hỗn loạn," *Wall Street Journal,* 14 tháng Hai 1997, A16; và Pat Towell, "Việc cấm vũ khí hoá học đang được thương lượng," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 26 tháng Tư 1997, tr.973-976.
49. John Bresnahan và Jim VandeHei, "Đảng Cộng hoà đang trên đường đi của mình," *Roll Call,* 22 tháng Ba 1999, tr.19.
50. Richard Neustadt, *Quyền lực của tổng thống* (New York: Wiley, 1960), tr.187.
51. *Wall Street Journal,* 8 tháng Tư 1981, tr.1.
52. Như trên.
53. Johnson, *Điểm lợi thế,* tr.448.
54. *New York Times,* 27 tháng Năm 1979, E4.
55. Wayne, *Tổng thống lập hiến,* tr.160.
56. Hedrick Smith, "Thực hiện nhiệm vụ của Quốc hội," *New York Times Magazine,* 9 tháng Tám 1981, tr.14.
57. Dan Goodgame, "Sự thô bạo lại xuất hiện," *Time,* 20 tháng Ba 1989, tr.23.
58. Carla Robbins và David Rogers, "Khủng khoảng ở Bancăng đẩy Quốc hội vào tình trạng mâu thuẫn," *Wall Street Journal,* 23 tháng Ba 1999, A24.
59. Edwards, *Bên bờ.*
60. Xem Joseph P. Harris, *Sự cố vấn và đồng thuận trong Thượng viện* (Berkeley: NXB Đại học California, 1953); và G. Calvin Mackenzie, *Quyền chỉ định của tổng thống* (New York: Free Press, 1981).
61. James MacGregor Burns, *Chính phủ của tổng thống* (Boston: Houghton Mifflin, 1966), tr.284.
62. Xem ví dụ Stephen J. Wayne, "Những hy vọng lớn: Nhân dân muốn gì ở các tổng thống," trong *Suy nghĩ kỹ về chức tổng thống,* ed., Thomas E. Cronin (Boston: Little, Brown, 1982), tr.185-199.

63. *New York Times,* 9 tháng Chín 1985, A11.
64. E. J. Dionne Jr., " 'Cán cân' trong Quốc hội," *Washington Post,* 29 tháng Mười một 1996, A27.
65. Arthur M. Schlesinger Jr. và Alfred De Grazia, *Quốc hội và tổng thống: Vai trò của họ trong thời kỳ hiện đại* (Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1967); tr.1.
66. Wilson, *Sự kiểm soát của Quốc hội;* và Burns, *Chính phủ của tổng thống.*
67. Xem Joseph S. Clark, *Quốc hội: nhánh quyền lực mạnh* (New York: Harper và Row, 1964); và Arthur M. Schlesinger Jr., *Tổng thống đầy quyền lực* (Boston: Houghton Mifflin, 1973).
68. J. William Fulbright, "Các nhà lập pháp giống như người đi học", *Foreign Affairs* (mùa Xuân 1979): tr.726.

Chương 11

1. Một sự kiện đáng ghi nhớ là sự kiện ném bom vào toà nhà liên bang ở thành phố Oklahoma năm 1995, gợi cho người dân nhớ tới mặt nhân đạo của chính phủ.
2. Trích trong E. J. Dionne Jr., "Trở về từ cõi chết: Chủ nghĩa tiến bộ mới trong những năm 1990," *American Prospect,* tháng Chín - Mười 1996, tr.25.
3. David Hosansky, "Đảng Cộng hoà làm lẫn lộn những mong đợi, mở rộng quyền liên bang," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 2 tháng Mười một 1996, tr.3117.
4. Sam Howe Verhovek, "Các nhà lập pháp gặp gỡ, ngạc nhiên trước giới hạn chuyển giao quyền lực," *New York Times,* 12 tháng Một 1997, tr.1.
5. Eliza Newlin Carney, "Khoảng trống quyền lực," *National Journal,* 11 tháng Tư 1998, tr.799. Xem thêm Timothy Conlan, *Từ chủ nghĩa liên bang mới đến sự uỷ quyền* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1998).
6. Richard E. Neustadt, "Các chính trị gia và các quan chức chính phủ," trong *Quốc hội và tương lai nước Mỹ,* tái bản lần 2, ed. David B. Truman (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1973), tr.199. Xem thêm Louis Fisher, *Nền chính trị chia sẻ quyền lực: Quốc hội và cơ quan hành pháp,*

tái bản lần 3. (Washington, D.C.: NXB CQ, 1993).

7. Xem Herbert Emmerich, *Thảo luận về việc cơ cấu lại liên bang* (Đại học: NXB Đại học Alabama, 1950); Peter Szanton, ed., *Cơ cấu lại liên bang: Chúng ta đã học hỏi được điều gì?* (Chatham, N. J.: Chatham House, 1981); và Harold Seidman và Robert Gilmour, *Chính trị, địa vị và quyền lực,* tái bản lần 4. (New York: NXB Đại học Oxford, 1986).
8. Harold Seidman, "Các uỷ ban quốc hội và tổ chức hành pháp," trong *Tổ chức uỷ ban trong Hạ viện,* Tư liệu Hạ viện. No. tr.94-187, Quốc hội khoá 94, phiên họp thứ 1, 1975, tr.823.
9. Paul C. Light, *Sự thăng trầm trong cải cách: Thực hiện công việc của chính phủ, 1945-1995* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1997).
10. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 100, phiên họp thứ 1, 1987, S5848.
11. Steven V. Roberts, "Trong quá trình khẳng định, các buổi điều trần đem đến một sân chơi tốt," *New York Times,* 8 tháng Hai 1989, B7.
12. Kirk Victor, "Nhánh hành pháp kết thúc điều hành,"*National Journal,* 16 tháng Năm 1998, tr.1112. Xem thêm David Byrd, " Hoạt động khẳng định," *National Journal,* 6 tháng Ba 1999. tr.612-616.
13. William Schneider, "Các quy tắc mới trong trò chơi chính trị,"*National Journal,* 1 tháng Tư 1989, tr.830.
14. Xem Dennis Thompson, *Đạo đức trong Quốc hội* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995).
15. Walter Pincus, "Lake Quits như những người được CIA chỉ định nói trong quá trình 'đáng ghét'," *Washington Post,* 18 tháng Ba 1997, A1.
16. Doyle McManus và Robert Shogun, "Tranh cãi gay gắt phản ánh một khuynh hướng có từ lâu trong việc bổ nhiệm," *Los Angeles Times,* 19 tháng Ba 1997, A6.
17. Peter Grier, "Vì sao Thượng viện chỉ định một số người trong nội các," *Christian Science Monitor,* 19 tháng Ba 1997, tr.3. Xem thêm *Sự nghiệp khó khăn: Báo cáo về số tiền chi cho đội đặc nhiệm trong quá trình bầu cử tổng thống thế kỷ*

XX (New York: NXB Quỹ thế kỷ XX, 1996).

18. Xem xét kỹ lưỡng việc chỉ định Bork đã làm gia tăng số động từ theo tên người: *to bork,* có nghĩa là đấu tranh với những người được bổ nhiệm bằng cách phát động một chiến dịch mang tính chính trị chống lại họ.
19. Xem, ví dụ, Suzanne Garment, "Khẳng định Quốc hội Anita?" *Doanh nghiệp Mỹ,* tháng Một - Hai 1993, tr.18-22; và Stephen L. Carter, *The Confirmation Mess* (New York: Basic Books, 1994).
20. Richard Willing, "Đảng Cộng hoà nhằm vào các công cụ tư pháp của tổng thống," *Nước Mỹ ngày nay,* 10 tháng Ba 1997, 3A; và Albert Eisele, " Thượng viện ngăn chặn các phán xét về 'Chủ nghĩa hành động,' " *Quốc hội,* 12 tháng Ba 1997, tr.14.
21. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 2 tháng Ba 1999, S2093.
22. Kirk Victor, "Hatch's High - Wire Act," *National Journal,* 4 tháng Tư 1998, tr.744.
23. David Savage, "Các toà án liên bang đã để lại một khoảng trống quyền lực sau cuộc chiến Utah Tug", *Los Angeles Times,* 10 tháng Năm 1999, A1.
24. Xem Warren Richey, "Clinton xây dựng lại toà án dưới thời Reagan," *Christian Science Monitor,* 17 tháng Hai 1999, tr.1.
25. "Tầm quan trọng của đại sứ đã suy giảm", *Washington Times,* 11 tháng Năm 1998, A7.
26. Xem Joseph P. Harris, *Lời khuyên và sự đồng thuận của Thượng viện* (Berkeley: NXB Đại học California, 1953); Ronald C. Moe, "Thượng viện củng cố quyền chỉ định các chức vụ hành pháp," trong *Quốc hội chống lại tổng thống,* ed. Harvey C. Mansfeild, Sr. (New York : Học viện Khoa học chính trị, 1975), tr.141-152; và *Chính phủ không được lựa chọn của Mỹ,* ed.,. John W. Macy, Bruce Adams, và J. Jackson Walter (Cambridge, Massachusett: Ballinger, 1983).
27. Philippe Shepnick, "Helms đề nghị gã D' Amato Woos bỏ phiếu," *Quốc hội,* 24 tháng Sáu 1998, tr.6.
28. Paul C. Light, *Củng cố chính quyền* (Washington, D.C.: Brookings Institution/Governance Institute, 1995), đặc biệt,

tr.111-116.

29. Paul C. Light, "Bill Clinton: Title King," *Chính phủ hành pháp,* 12 tháng Ba 1999, tr.12.
30. Như trên.
31. Stephen Barr, "Sự sợ hãi của Title được thể hiện tại các cơ quan," *Washington Post,* 8 tháng Ba 1999, A17.
32. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 19 tháng Một 1999, S555.
33. David M. Cohen, "Chính phủ linh động," *Journal of Public Administration Research and Theory* (tháng Mười 1998): tr.451.
34. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 19 tháng Một 1999, S554.
35. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 12 tháng Chín 1996, S10367.
36. *Federal Times,* 12 tháng Mười hai 1988, tr.6; và *Washington Post,* 6 tháng Tám 1987, A2.
37. *Roll Call,* 11 tháng Ba 1999, tr.4; xem thêm Amy Keller, "Người Anh nhằm mục tiêu vào COLA của các nghị sĩ, xóa rào cản về thuế," *Roll Call,* 11 tháng Ba 1999, tr.3.
38. Julliet Eilperin, "Hạ viện nghiên cứu về sự gia tăng của các chi phí thiết yếu," *Washington Post,* 19 tháng Ba 1999, A27.
39. Laura Michaelis, "Toà án ủng hộ việc Quốc hội gia tăng chi phí; lợi nhuận cũ, mới của hai viện," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 19 tháng Mười hai 1992, tr.3880.
40. David Francis, "Quy mô chính phủ: Đừng thái quá," *Christian Science Monitor,* 8 tháng Hai 1999, tr.17; và "Chính phủ lớn như thế nào?", Christian Science Monitor, 5 tháng Hai 1998, tr.20.
41. Joyce Price, "Các vấn đề của chính phủ ở mức thấp nhất đang được giảm thiểu," *Washington Times,* 13 tháng Ba 1999, A4.
42. Frederick C. Mosher, *GAO: Truy cứu trách nhiệm của Chính phủ Mỹ* (Boulder: NXB Westview, 1979), tr.297.
43. Paul C. Light, "Quy mô thực sự của chính phủ," *Chính phủ hành pháp,* tháng Một 1999, tr.20.
44. Peter Zimmerman, "Không quá lớn," *Chính phủ hành pháp,*

tháng Hai 1999, tr.39, 42.
45. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 96, phiên họp thứ 1, 1 tháng Bảy 1980, E3320.
46. Corelius Kerwin, *Soạn thảo luật: Các cơ quan của chính phủ viết ra luật và hoạch định chính sách,* tái bản lần 2 (Washington, D.C.: NXB CQ, 1999), tr.8-9. Xem thêm Jeffrey Lubbers, *Một chỉ dẫn đối với việc ban hành luật của các cơ quan liên bang,* tái bản lần 3 (Chicago: NXB ABA, 1998).
47. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 100, phiên họp thứ 1, 29 tháng Bảy 1987, S10850.
48. Jennifer Bradley, "Che giấu luật mới khiến cho Quốc hội có những quyền hạn lớn hơn," *Roll Call,* 3 tháng Ba 1997, tr.1.
49. Julie Kosterlitz, "Mom và Pop Get Even," *National Journal,* 8 tháng Ba 1997, tr.458.
50. Matthew Wald, "Toà án các luật không có giá trị,"*New York Times,* 15 tháng Năm 1999, A1.
51. *Roll Call,* 4 tháng Mười hai 1995, tr.15.
52. Cindy Skrzycki "OSHA sẵn sàng đề nghị các tiêu chuẩn về lao động," *Washington Post,* 19 tháng Hai 1999, A1.
53. Cindy Skrzycki "OMB cố gắng bổ sung luật theo các quy tắc của liên bang,"*Washington Post,* 12 tháng Hai 1999, E1.
54. Jonathan Rauch, "Phiến diện," *National Journal,* 19 tháng Chín 1998, tr.2149.
55. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 104, phiên họp thứ 1, 11 tháng Bảy 1995, S9705.
56. Như trên, S9697.
57. Harold Seidman, "Hầu như là thế giới của chính phủ liên bang," *Brookings Review* (mùa Hè 1988): tr.24.
58. Morris P.Fiorina, *Quốc hội: Cơ quan chủ chốt của Washington* (New Haven: NXB Đại học Yale, 1977), tr.48.
59. R. Douglas Arnold, "Các nguồn địa phương của chính sách đối nội," trong *Quốc hội mới,* ed. Thomas E. Mann và Norman J. Ornstein (Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1981), tr.284.
60. Robert Schlesinger, "Những người Cộng hoà thất vọng với FEMA Memo," *Quốc hội,* 7 tháng Mười 1998, tr.4.
61. *CQ Monitor,* 15 tháng Bảy 1998, tr.5; và Donald L. Barlett

và James B. Steele, "Báo cáo đặc biệt: Chia sẻ phúc lợi," *Time,* 16 tháng Mười một 1998, tr.79-93.

62. Joseph S. Clark, *Quốc hội: Nhánh quyền lực yếu* (New York: Harper và Row, 1964), tr.63-64.
63. David B. Frohnmayer, "Sự phân chia quyền lực: Một bài viết về tầm quan trọng của ý tưởng làm theo Hiến pháp," *Oregon Law Review* (mùa Xuân 1973): tr.330.
64. David B. Truman, *Thủ tục của Chính phủ,* rev. ed.(New York: Knopf, 1971), tr.439.
65. Woodrow Wilson, *Sự kiểm soát của Quốc hội* (Boston: Houghton Mifflin, 1885), tr.297.
66. *Washington Times,* 29 tháng Mười hai 1986, A1; và David Rogers, "Thượng nghị sĩ Lott trở thành người phải gánh chịu những tiêu chuẩn mới của Đảng Cộng hoà, nhưng phong cách của ông sẽ được kiểm chứng ở Quốc hội tới," *Wall Street Journal,* 15 tháng Mười một 1996, A16.
67. Jackie Koszczuk, "Đảng Cộng hoà trong Hạ viện đang phải đóng cửa trước thời kỳ có những đòi hỏi hiếu chiến," *CQ Weekly,* 6 tháng Hai 1999, tr.328.
68. Rochelle Stanfield, "Nhằm vào mọi mục tiêu," *National Journal,* 26 tháng Ba 1988, tr.796.
69. *Watkins v.United States,* 354 U.S. 178 (1957). Xem thêm James Hamilton, *Chứng tỏ quyền lực* (New York : Vantage Books, 1976).
70. William S. Cohen và George J. Mitchell, *Những người nhiệt tình: Câu chuyện có thật trong các buổi điều trần về vụ Iran-Contra* (New York : Viking Penguin, 1988), tr.305.
71. *Immigration and Naturalization Service v. Chadha,* 462 U.S. 919 (1983).
72. Louis Fisher, trong *Extentions,* một bản tin nội bộ gửi cho trung tâm nghiên cứu Quốc hội Carl Albert (mùa Xuân 1984): tr.2.
73. John R. Johannes, "Nghiên cứu và tư vấn: Các yêu cầu chiểu theo luật như là một phương cách đưa ra các sáng kiến lập pháp - Một bản ghi nhớ nghiên cứu," *Western Political Quarterly* (tháng Mười hai 1976): tr.589-596.
74. Guy Gugliotta, "Đã đến lúc phải cải cách," *Washington*

Post, 11 tháng Hai 1997, A19.

75. Cindy Skrzycki, "Các nhà ban hành luật," *Washington Post,* 8 tháng Một 1999, F7. Xem thêm *CQ Monitor,* 25 tháng Ba 1996, tr.7.
76. Michael W. Kirst, *Chính phủ không thông qua luật* (Chapel Hill: NXB Đại học Bắc Carolina, 1969).
77. Joseph A. Davis, "Cuộc chiến được công bố về vấn đề Report-Language," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 25 tháng Sáu 1988, tr.1752-1753; và David Rapp, "Miller của OMB đã rút khỏi trận chiến Report- Language," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 9 tháng Bảy 1988, tr.1928.
78. "Đạo luật tổng thanh tra: Hai mươi năm sau," Điều trần trước Uỷ ban Thượng viện về các vấn đề của chính phủ, 9 tháng Chín 1998, tr.32. Xem thêm Paul Light, *Giám sát Chính phủ: Tổng thanh tra và truy cứu trách nhiệm* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993).
79. Slade Gorton và Larry Craig, "Lời kêu gọi trách nhiệm của Quốc hội," *Washington Post,* 27 tháng Bảy 1998, A23.
80. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 95, phiên họp thứ 1, 30 tháng Tư 1975, E2080.
81. Một trong ba thẩm phán liên bang bị luận tội trong những năm 1980, Alcee L. Hastings, được bầu vào tháng Mười một 1992 với tư cách là một đảng viên Dân chủ đến từ bang Florida ứng cử vào Hạ viện Mỹ. "Luận tội: Thời điểm xem xét của Hạ viện và Thượng viện," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 13 tháng Một 1999, tr.1.
82. Xem Joel D. Aberbach, *Xem xét toàn diện: Quyền giám sát của Quốc hội* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990); và James Q. Wilson, *Nền hành chính: Các cơ quan của chính phủ làm những gì và vì sao họ làm như vậy* (New York: Basic Books, 1991).
83. Richard Cohen, "Quyền giám sát," *Chính phủ hành pháp,* tháng Chín 1988, tr.17.
84. Paul Bedard, "Nhà Trắng căng thẳng vì các cuộc điều tra chi tiết," *Washington Times,* 7 tháng Tư 1995, A1. Xem thêm Charles Tiefer, "Sự giám sát của Quốc hội đối với

chính quyền Clinton và các thủ tục Quốc hội," *Administrative Law Review* (mùa Đông 1998): tr.199-216; Robert Weissman, "Thua thiệt trong các buổi điều trần: Giám sát những người Cộng hoà trong Quốc hội," *American Prospect* (tháng Mười một - Mười hai 1998): tr.50-55; và William West, "Các tiểu ban giám sát trong Hạ viện," *Quốc hội và tổng thống* (mùa Thu 1998): tr.147-160.

85. Stephen Barr, "Đảng Cộng hoà đang tìm kiếm thêm quyền kiểm soát các chương trình và việc chi tiêu," *Washington Post,* 5 tháng Hai 1997. A25. Xem thêm Beryl Radin, "Tìm kiếm thành công: Thành quả của Chính phủ và kết quả của các đạo luật," *PS,* tháng Chín 1998, tr.553-555.
86. Jennifer Kabbany, "Armey nhằm vào thất bại của các cơ quan liên bang," *Washington Times,* 12 tháng Hai 1999, A6.
87. Xem Joel D. Aberbach, "Hệ thống uỷ ban tình báo Quốc hội: Thông tin, giám sát, và thay đổi," *Quốc hội và tổng thống 14* (mùa Xuân 1987): tr.51-76; và Matthew McCubbins và Thomas Schwartz, "Quốc hội giám sát: Cảnh sát tuần tiễu chống lại việc báo động cháy," *American Journal of Political Science* (tháng Hai 1984): tr.165-177.
88. Louis Fisher, " Sự kiểm soát ở tầm vĩ mô của Quốc hội: Thực tế và huyền thoại" (bài viết được trình bày tại một hội nghị do Học viện Doanh nghiệp Mỹ tài trợ, Washington, D.C.: 8-9 tháng Tư 1988), tr.8. Xem thêm David S. Broder và Stephen Barr, "Sự kiểm soát vĩ mô các nghị sĩ của Quốc hội thúc đẩy sự chia sẻ quyền lực," *Washington Post,* 25 tháng Bảy 1993, A1.
89. Joan Biskupic, "Rehnquist yêu cầu Quốc hội công khai hoá khoản tiền tư pháp," *Washington Post,* 31 tháng Ba 1999, A27.
90. "Rehnquist: Liệu chủ nghĩa liên bang có chết?" *Legal Times,* 18 tháng Năm 1998, tr.12.
91. Xem Lawrence Baum, *Toà án tối cao,* tái bản lần 6. (Washington, D.C.:NXB CQ, 1998).
92. Linda Greenhouse, "Toà án tối cao phải đối mặt với giây phút có thật trong các vụ mang tính liên bang,"*New York Times,* 28 tháng Ba 1999, tr.23.

93. Trích trong Louis Fisher, *Luật Hiến pháp Mỹ,* tái bản lần 3. (Durham, Bắc Carolina: NXB Lý luận Carolina, 1999), tr.392-393.
94. Xem Robert A. Katzman, ed., *Các thẩm phán và nhà lập pháp* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1988). Xem thêm Robert A. Katzman, *Toà án và Quốc hội* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1997).
95. *New York Times,* 12 tháng Năm 1983, B8.
96. Charles Rothfeld, "Luật xét xử: Chưa bao giờ ngại những gì Quốc hội dự định," *New York Times,* 14 tháng Tư 1989, B8.
97. Antonin Scalia, *Vấn đề can thiệp* (Princeton: NXB Đại học Princeton, 1997).
98. Ruth Marcus, "Các nhà lập pháp bác bỏ phán quyết của toà án tối cao," *Washington Post,* 31 tháng Mười 1991, A1.
99. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 102, phiên họp thứ 1, 29 tháng Mười 1991, S15324-5.
100. Joan Biskupic, "Scalia không thấy có công lý trong việc cố gắng thuyết phục Quốc hội về một đạo luật," *Washington Post,* 11 tháng Năm 1993, A4.
101. Dan Carney, "Buộc tội toà án: Sự giận dữ của Quốc hội đối với các thẩm phán," *CQ Weekly,* 20 tháng Sáu 1998, tr.1659-1666.
102. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 19 tháng Một 1999, S702.
103. Xem Louis Fisher, "Quốc hội kiểm tra bồi thẩm đoàn," Congressional Research Service Report 97-497, 29 tháng Tư 1997.
104. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 105, phiên họp thứ 1, 24 tháng Chín 1998, S10923.
105. Naftali Bendavid và Bruce Brown, "Các thượng nghị sĩ đẩy mạnh việc kiểm tra kỹ lưỡng bồi thẩm đoàn," *Legal Times,* 23 tháng Mười 1995, tr.1.

Chương 12

1. Stephen Labaton, "Các nhóm làm việc của Hạ viện bắt đầu điều tra về công tác soạn thảo đạo luật ngân hàng," *New York Times,* 22 tháng Năm 1991, D3.

2. Francis Clines, "Trong số những đôi giày cao gót không tốt lắm của Gucci," *New York Times,* 22 tháng Sáu 1997, A28.
3. Mary Lynn Jones, "D.C. Vận động hành lang là một ngành tiêu tốn tới 1,2 tỷ USD," *Quốc hội,* 9 tháng Mười hai 1998, tr.5.
4. Alexis de Tocqueville, *Nền dân chủ ở Mỹ,* ed. Phillips Bradley (New York: Knopf, 1951), tr.119. Xem thêm Richard A. Smith, "Ảnh hưởng của các nhóm lợi ích trong Quốc hội Mỹ," *Legislative Studies Quarterly 20* (tháng Hai 1995): tr.89-139.
5. Robert D. Putnam, "Sự biến mất kỳ lạ của nước Mỹ của dân," *American Prospect* (mùa Đông 1996): tr.35.
6. Roy Rivenburg, "Không gì giống nhóm còn lại," *Los Angeles Times,* 1 tháng Mười 1997, B9.
7. Janny Scott, "Phương thuốc lớn nhất đối với nền chính trị," *Los Angeles Times,* 25 tháng Chín 1991, A15.
8. Andrea Petersen, "Những yếu kém không theo quy tắc: Làm thế nào để xuất hiện ít căn bệnh vào thời kỳ cao điểm," *Wall Street Journal,* 14 tháng Tư 1998, A1.
9. Putnam, "Sự biến mất kỳ lạ nước Mỹ của dân."
10. Suzi Parker, "Các câu lạc bộ của dân: Nai, sư tử có thể đi trên đường của Dodo," *Christian Science Monitor,* 1 tháng Ba 1999, tr.9.
11. Everett Carll Ladd, "Con đường của nước Mỹ - sự góp ý của nhân dân - thời hoàng kim, " *Christian Science Monitor,* 1 tháng Ba 1999, tr.9.
12. Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman và Henry Brady, "Cuộc chiến lớn: Sự bất bình đẳng thực tế ở nước Mỹ," *American Prospect* (tháng Năm - Bảy 1997), tr.78.
13. Elise D. Garcia, "Đồng tiền trong chính trị", *Common Cause,* tháng Hai 1981, tr.11.
14. Jeffrey H. Birnbaum, "Những người vận động hành lang: Vì sao khiển trách nặng nề? " *American Enterprise,* tháng Mười một - Mười hai 1992, tr.74. Xem thêm Jeffrey H. Birnbaum, *Những người vận động hành lang* (New York: Times Book, 1992).
15. Norman J. Orstein và Shirley Elder, *Các nhóm lợi ích, vận*

động hành lang và hoạch định chính sách (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1978) tr.224.

16. Jeffrey H. Birnbaum, "Nhóm ngày thứ Năm", *Time*, 27 tháng Ba 1995, tr.30-31.
17. Jim VandeHei, "DeLay cố gắng bảo vệ phái đa số," *Roll Call*, 25 tháng Ba 1991, tr.1.
18. Hedrick Smith, *Trò chơi quyền lực* (New York: Random House, 1988), tr.232.
19. Xem, ví dụ, David Ottaway và Dan Morgan, "Các cựu phụ tá hàng đầu ở nước Mỹ tìm kiếm những mỏ dầu ở vùng biển Caspia", *Washington Post*, 6 tháng Sáu 1997, A1.
20. Ronald J. Hrebenar và Ruth K. Scott, *Vai trò của các nhóm lợi ích ở nước Mỹ* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1982), tr.63.
21. Janet Hook, "Các cựu nghị sĩ được tham gia nhưng không phải lúc nào cũng có ảnh hưởng," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 18 tháng Sáu 1988, tr.1651-1653.
22. *Wall Street Journal*, 5 tháng Mười 1987,tr.54.
23. Thomas Hale Boggs, Jr., "Tất cả các lợi ích đều đặc biệt," *New York Times*, 16 tháng Hai 1993, A17.
24. Sam Walker, "Ai thắng, ai thua trong số những người vận động hành lang," *Christian Science Monitor*, 8 tháng Mười một 1953, tr.3.
25. *New York Times*, 20 tháng Một 1981, B3.
26. Sam Walker, "Việc cấm tặng quà chứng tỏ những tiêu chuẩn đạo đức mới trong Quốc hội," *Christian Science Monitor*, 19 tháng Chín 1995, tr.1.
27. Bill McAllister, "Rượu miễn phí vẫn chảy vào Quốc hội," *Washington Post*, 17 tháng Một 1999, A6.
28. Carol Matlack, "Xem xét các luật lệ," *National Journal*, 12 tháng Năm 1990, tr.1193.
29. Juliet Eilperin, "Pais? Florida? Bắc Kinh? Các nhà vận động hành lang trả tiền để dọn đường", *Roll Call*, 16 tháng Hai 1998, tr.1. Xem thêm Donna Cassata, " Tăng cường hợp tác giúp lấy lại hy vọng lớn lao cho các nghị sĩ," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 6 tháng Mười hai 1997, tr.3032-3035.

30. Sandra Torry, "Ảnh hưởng của các công ty thuốc lá ngày càng lớn trong Đảng Cộng hoà," *Washington Post*, 20 tháng Bảy 1998, A1.
31. Jim Drinkard, "Vận động 30.000 phút," *Nước Mỹ ngày nay*, 16 tháng Tư 1998, 2A.
32. Nancy E. Roman, "Ai nên phục hồi các nguồn chi phí đi lại?" *Washington Times*, 31 tháng Ba 1997, A 10. Xem thêm Tyler Marshall, " Khi cuộc du ngoạn trở thành một từ ngữ bẩn thỉu, Quốc hội đã đánh mất những lợi ích bên ngoài," *Los Angeles Times*, 10 tháng Hai 1997, A 8.
33. Leslie Wayne, "Một thoả thuận đặc biệt cho những người vận động hành lang: Một lối thoát khỏi các nhà lập pháp," *New York Times*, 26 tháng Một 1997, tr.1.
34. Al Kamen, "Các uỷ ban hành động chính trị khi hành động theo hướng sai lệch," *Washington Post*, 17 tháng Một 1997, A19.
35. Ernest Wittenberg, "Việc vận động hành lang đã góp phần làm nên một nền Dân chủ như thế nào," *Những phát biểu quan trọng trong ngày*, 1 tháng Mười một 1982, tr.47.
36. Jacob Schlesinger, "Kasich chuẩn bị tấn công vào ' Quỹ phúc lợi chung,' " *Wall Street Journal*, 17 tháng Một 1997, A14.
37. Eric Schmitt, "Một phản ứng cực đoan bảo vệ nhãn hiệu ' Made in USA như thế nào," *New York Times*, 6 tháng Mười hai 1997, A1.
38. *Washington Star*, 31 tháng Mười hai 1980, C2.
39. John T. Tierney và Kay Lehman Schlozman, "Quốc hội và các nhóm lợi ích," trong *Quyền lực Quốc hội*, ed. Christopher J. Deering (Chicago: Dorsey, 1989), tr.212.
40. Scott Sherpard, " ' Nguyên nhân gốc rễ' hay ' nguyên nhân bề nổi' ?" *Washington Times*, 20 tháng Mười hai 1994, A2.
41. Juliet Eilperin, "Cảnh sát đã bắt kịp các hệ thống điện tín viễn thông," *Roll Call*, 7 tháng Tám 1995, tr.1.
42. Alison Mitchell, "Một hình thức vận động hành lang mới đặt nhân dân vào các lợi ích riêng,"*New York Times*, 30 tháng Chín 1998, A 14. Xem thêm Ken Kollman, *Vận động hành lang bên ngoài: Dư luận và kế hoạch của các nhóm lợi*

ích (Princeton: NXB Đại học Princeton, 1998).
43. Sara Fritz và Dan Morain, "Hoạt động vận động hành lang dẫn tới cuộc chiến tranh nhiên liệu," *Los Angeles Times*, 16 tháng Sáu 1997, A6.
44. *New York Times*, 24 tháng Một 1980, A 16.
45. *The Economist*, 17 tháng Sáu 1995, tr.22.
46. Mitchell, "Một hình thức vận động hành lang mới,"
47. Craig Karmin, " 'Những người vận động theo' Làn sóng thứ ba' đang đấu tranh chống lại yêu cầu cấm các ấn phẩm mang nội dung tục tĩu," *Quốc hội*, 20 tháng Mười hai 1995, tr.7.
48. "Các khuynh hướng vận động cơ bản: Cố vấn Q&A," *Campaigns and Elections*, tháng Hai 1999, tr.22.
49. Mary Lynn Jones, "Làm thế nào để vận động từ địa phương đến cơ quan," *Quốc hội*, 7 tháng Một 1998, tr.7, và " 'Cuộc diễu hành một tỷ byte' bắt nguồn từ sự tăng mạnh của các thư điện tử cho tới các vụ xử án," *CQ Monitor*, 20 tháng Một 1999, tr.1.
50. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 105, phiên họp thứ 2, 16 tháng Ba 1998, S 2000. Xem thêm Mary Lynn Jones, "Trên phố K, xuất hiện ngày càng nhiều địa chỉ www. Lobbyist. Com" *Quốc hội*, 13 tháng Năm 1998, tr.11.
51. Ethan Wallison, "Jackson sử dụng trang Web để đạt được mục tiêu," *Roll Call*, 25 tháng Ba 1999, tr.1.
52. Alice Love, "Một nhóm doanh nhân nhỏ góp phần phát triển các ứng cử viên nền tảng của riêng họ trong cuộc họp tuần tới," *Roll Call*, 16 tháng Mười 1988, tr.24.
53. Philip M. Stern, "Quốc hội hình cốc sắt," *Washington Monthly*, tháng Năm 1988, tr.24.
54. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội*, ra hàng ngày, Quốc hội khoá 100, phiên họp thứ 1, 5 tháng Tám 1987, S11292.
55. "Những quy tắc quyên góp tiền cơ bản," *Washington Post*, 5 tháng Mười hai 1990, A23.
56. *Trong Quốc hội mới*, tin nội bộ, Washington, D.C., 26 tháng Hai 1998, tr.8.
57. Jeanne Cummings, "Các ứng cử viên học cách dập tắt các

cuộc tấn công bằng quảng cáo của các nhóm bên ngoài," *Wall Street Journal*, 20 tháng Bảy 1998, A20.

58. Sarah Pekkanen, "Những người vận động hành lang thay đổi hình thức vận động như thế nào," *Quốc hội*, 12 tháng Hai 1997, tr.21.
59. "Tin Quốc hội hàng ngày/buổi chiều" của báo *National Journal*, 30 tháng Năm 1997, tr.6.
60. Eric Pianin, "Các doanh nghiệp tìm kiếm lợi nhuận như thế nào trong việc cổ vũ một đạo luật," *Washington Post*, 11 tháng Hai 1997, A 8.
61. Leslie Wayne, "Quà biếu cho các chính trị gia của những người vận động hành lang mang lại nhiều lợi nhuận, nghiên cứu chỉ rõ," *New York Times*, 23 tháng Một 1997, B 11.
62. Jim Drinkard, "Báo cáo: Lợi ích chi phối Quốc hội," *Nước Mỹ ngày nay*, 10 tháng Chín 1998, 7A.
63. Kirk Victor, "Tạo bước nhảy vọt về mặt lôgích," *National Journal*, 16 tháng Bảy 1988, tr.1904.
64. Claudia Dreifus, "Và sau đó là sự thẳng thắn," *New York Times Magazine*, 4 tháng Hai 1996, tr.25.
65. Don Van Natta Jr., " 250.000 USD giúp các nhà tài trợ tiếp cận Quốc hội một cách tốt nhất," *New York Times*, 27 tháng Một 1997, A1.
66. *Roll Call*, 19 tháng Sáu 1988, tr.12. Xem thêm Brooks Jackson, *Việc nặng nhọc trung thực: Khoản tiền lớn và tiến trình chính trị Mỹ* (New York: Knopf, 1988).
67. John Brinkley, "Các nghị sĩ Quốc hội hoạt động dưới sự theo dõi của những người vận động hành lang," *Washington Times*, 16 tháng Ba 1994, A 16.
68. Bill Whalen, "Đo quyền lực của các nhà lập pháp bằng cách nhìn vào mắt họ," *Insight*, 20 tháng Mười 1986, tr.21.
69. *New York Times*, 13 tháng Năm 1986, A 24.
70. *CQ Monitor*, 13 tháng Tư 1998, tr.4.
71. Quốc hội Mỹ, *Xem xét điều luật vận động hành lang của liên bang năm 1946*, Điều trần trước Uỷ ban Thượng viện về các vấn đề của Chính phủ, Quốc hội khoá 98, phiên họp thứ 1, 15-16 tháng Mười một 1983, tr.228.
72. Kirk Victor, "New Kids on the Block," *National Journal*, 31

tháng Mười 1987, tr.2727.

73. Mary Lynn Jones, "Cuộc điều tra khảo sát cho thấy những người vận động hành lang nhận thấy thông tin điều khiển Quốc hội,"*Quốc hội,* 18 tháng Mười một 1998, tr.8. Xem thêm Allan J. Cigler và Burdett Loomis, *Quyền lực của các nhóm lợi ích,* tái bản lần 5. (Washington, D.C.: NXB CQ, 1998).
74. Mary Lynn Jones, "Công việc của các nhóm mang lại sự kính trọng, đôla," *Quốc hội,* 10 tháng Hai 1999, tr.10.
75. Scott, "Phương thuốc thần diệu của quyền lực,"A 12.
76. Bob Pool, "Những người tồn tại lâu lập một kho chứa lương thực chống lại bệnh ung thư," *Los Angeles Times,* 30 tháng Năm 1997.
77. *New York Times,* 31 tháng Năm 1985, D16.
78. *Roll Call,* 19 tháng Ba 1998, tr.1.
79. Nina Bernstein, "Xoá từ trong Đạo luật về phúc lợi tạo ra một sự quan tâm lớn tới doanh nghiệp lớn," *New York Times,* 4 tháng Năm 1997, tr.1.
80. *CQ Monitor,* 26 tháng Một 1998, tr.3.
81. Elizabeth Drew, "Một phóng viên hoạt động rộng, Jesse Helms,"*New Yorker,* 20 tháng Bảy 1981, tr.80.
82. Về danh sách chi tiết các nhóm không chính thức hoạt động tích cực trong Quốc hội, xem thêm *Congressional Yellow Book,* mùa Xuân 1997 (Washington, D.C.: Leadership Directories, 1997), phần VI.
83. *Washington Star,* 22 tháng Năm 1978, A1.
84. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 96, phiên họp thứ 1, 3 tháng Tư 1979, tr.7065.
85. JoAnn Kelly, "Các nghị sĩ ở nông thôn đi đầu trong cuộc vận động Internet," *Quốc hội,* 3 tháng Hai 1999, tr.10.
86. Quốc hội Mỹ, *Tổ chức Quốc hội,* House Rept. 1675, Quốc hội khoá 79, phiên họp thứ 2, 1946, tr.26.
87. Francesca Contiguaglia, "GAO nhận thấy rằng số người đăng ký vận động hành lang tăng mạnh," *Roll Call,* 14 tháng Năm 1998, tr.14.
88. Sam Fulwood, "Hạ viện nhất trí thông qua luật cải cách công tác vận động hành lang," *Los Angeles Times,* 30 tháng

Mười một 1995, A 9.

89. Eierdre Shesgreen, "Phát ra một thứ ánh sáng mờ," *Legal Times*, 21, 28 tháng Mười hai 1998, tr.26-27.
90. Robert Schlesinger, "Các nhóm lợi ích nước ngoài chi 43 triệu USD vận động nước Mỹ," *Quốc hội*, 22 tháng Tư 1998, tr.4.
91. Steven Erlanger, " Trong 47 năm, một cuộc vận động rầm rộ đã không mệt mỏi vun đắp cho quan hệ Mỹ-Israen," *New York Times*, 26 tháng Tư 1998, tr.6.
92. Katharine Seelye, "Hiệp hội súng quốc gia đang đấu tranh chống lại việc kiểm soát súng trên toàn thế giới," *New York Times*, 2 tháng Tư 1997, A12.
93. Xem Adam Hoschchild, "Ánh sáng vụt loé lên trong bóng tối," *Los Angeles Times*, 6 tháng Mười hai 1998, M1.
94. Steven Pearlstein và John Mintz, "Quá nặng để bay?" *Washington Post*, 4 tháng Năm 1997, A 8.
95. Sara Fritz, "Các công ty lớn đang gieo những hạt giống đầu tiên trong việc vận động cho Trung Quốc," *Los Angeles Times*, 12 tháng Năm 1997, A8.
96. Edgar Lane, *Vận động hành lang và luật pháp* (Berkeley: NXB Đại học California, 1964), tr.18.

Chapter 13

1. Susan Page và William Welch, "Hiện tượng thâm hụt chấm dứt báo trước sẽ có nhiều hoạt động chính trị," *Nước Mỹ ngày nay*, 21 tháng Một 1999, 2A.
2. Lawrence Goodrich, "Liên tục bế tắc trong Quốc hội," *Christian Science Monitor*, 30 tháng Sáu 1998, tr.10.
3. Xem David Easton, *Hệ thống chính trị*, (New York: Knopf, 1963); Harold D. Lasswell, *Chính trị: Ai được gì, khi nào và bằng cách nào* (New York: Meridian Books, 1958) và Randall B. Ripley và Grace A. Franklin, *Quốc hội, hệ thống hành chính và chính sách công*, tái bản lần 5. (Pacific Grove, California: Brooks/Cole, 1991).
4. Theodore R. Marmor, *Quyền được chăm sóc* (Chicago: NXB Aldine, 1973).
5. John W. Kingdon, *Lịch trình, thay đổi, và chính sách công*

(Boston: Little, Brown, 1984), tr.3.

6. Như trên, tr.17-19.
7. Như trên, chương 2.
8. Nelson W. Polsby, "Củng cố Quốc hội trong việc hoạch định chính sách quốc gia," *Yale Review* (mùa Hè 1970): tr.481-497.
9. James L. Sundquist, *Chính trị và chính sách: Những năm tháng dưới thời Eisenhower, Kennedy và Johnson* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1968).
10. Elizabeth Wehr, "Nhiều nhân tố góp phần tạo mối quan hệ tốt giữa Reagan và Quốc hội mới," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 24 tháng Một 1981, tr.173.
11. Kingdon, *Lịch trình làm việc,* tr.148-149.
12. Học viện doanh nghiệp Mỹ, *Thực trạng Quốc hội: Thách thức ngày mai?* (Washington, D.C.: AEI, 1981), tr.8.
13. Theodore Lowi, "Doanh thương Mỹ, chính sách công, các nghiên cứu và lý thuyết chính trị," *Chính trị thế giới* (tháng Bảy 1964): tr.677-715; Lowi, "Bốn hệ thống chính trị, chính trị và sự lựa chọn," *Public Administration Review* (tháng Bảy - Tám 1972): tr.298-310; Samuel P. Huntington, *Bảo vệ thông thường* (New York: NXB Đại học Columbia, 1961); và Ripley và Franklin, *Quốc hội, hệ thống hành chính và chính sách công.*
14. *Wall Street Journal,* 13 tháng Năm 1988, 17R.
15. Mary Russell, " 'Luật Park-Barrel nói về các nhóm làm việc trong Hạ viện," *Washington Post,* 22 tháng Sáu 1978, A3.
16. Ben Wildavsky, "Phàm ăn," *National Journal,* 19 tháng Tư 1997, tr.755.
17. Lewis Lord, "Khoản trợ cấp cũ lớn," *Tin Mỹ và thế giới,* 23 tháng Ba 1998, tr.7.
18. Edwin Chen, "Thượng viện tự vỗ béo bằng các khoản trợ cấp của nhà nước," *Los Angeles Times,* 10 tháng Ba 1998, A6.
19. Ricardo Alonso-Zaldivar, "Những du khách đi máy bay giận dữ có thể nhận được 'Luật bảo vệ quyền lợi' " *Los Angeles Times,* 11 tháng Ba 1999, A3.
20. Xem, ví dụ, Margaret Kriz, " Thở dốc," *National Journal,* 4

tháng Một 1997, tr.8-12.

21. Joby Warrick, "Nhà Trắng đóng vai trò quan trọng trong việc đưa ra những quy tắc lọc sạch không khí," *Washington Post,* 22 tháng Năm 1997, A10.
22. Brad Knickerbocker, "Vì sao Đảng Cộng hoà không mấy thay đổi ý kiến về vấn đề môi trường," *Christian Science Monitor,* 2 tháng Một 1996, tr.18.
23. Marmor, *Hoạt động chính trị của ngành y tế,* tr.108-109.
24. Lewis A. Froman Jr., *Các nghị sĩ và cử tri của họ* (Chicago: Rand McNally, 1963).
25. Benjamin I. Page, "Làm lạnh cốc trà lập pháp," trong *Chính trị Mỹ và chính sách công,* ed., Walter Dean Burnham và Martha Wagner Weinberg (Cambridge: NXB MIT, 1978), tr.171-187.
26. Judy Sarasohn, "Tiền cho Lat. 40N, Long. 73Wall Street Journal, "*Congressional Quarterly Weekly Report,* 12 tháng Năm 1979, tr.916.
27. Paula Drummond, "Đạo luật về các nhiệm vụ không được trợ cấp trở thành luật," *Thời báo của chính quyền Kansas,* tháng Năm 1995, tr.122.
28. Judy Keen, "Đưa ra một cơ sở thử nghiệm cho việc cải cách quỹ chiến dịch," *Nước Mỹ ngày nay,* 2 tháng Năm 1997, 1A.
29. "Đừng có chỉ làm một số việc, hãy ngồi ở đó," *The Economist,* 23 tháng Mười hai 1995 - 5 tháng Một 1996, tr.11-12.
30. Barber Conable, "Chính phủ đang làm việc," *Roll Call,* 19 tháng Tư 1984, tr.3. Để chắc chắn, có thể lấy một số ví dụ khi Quốc hội mới thay đổi. Ví dụ điển hình nhất là Quốc hội khoá 37 (1861-1863), đã vạch ra " một kế hoạch chi tiết cho nước Mỹ tương lai" bằng cách thực thi các biện pháp nhằm tái thiết sau Nội chiến, xây dựng hệ thống đường sắt xuyên lục địa, xoá bỏ chế độ nô lệ, tăng cường các hoạt động cấp đất, cung cấp đất định cư cho nhân dân, và thành lập Bộ Nông nghiệp. Xem James M. McPherson, *Đấu tranh vì tự do: Thời kỳ nội chiến* (New York: Ballatine, 1988), tr.452.
31. Robert Luce, *Các vấn đề lập pháp* (Boston: Houghton Mifflin, 1935), tr.426. Xem thêm Louis Fisher, " Tiến trình

thông qua – Phê chuẩn trong Quốc hội: Các quy tắc chính thức và các tiền lệ," *Tạp chí luật của Đại học Cơ đốc giáo* (mùa Thu 1979): tr.51-105; và Richard F. Fenno Jr., *Quyền kiểm soát chi tiêu* (Boston: Little, Brown, 1966).

32. Xem Louis Fisher, "Thông qua hàng năm: Hai rào cản trong việc dự thảo ngân sách hai năm một lần," *Dự thảo ngân sách và tài chính công* (mùa Xuân 1983): tr.23-40.
33. William Schneider, "Một đường đi mới của Đảng Cộng hoà: Bang, Bang, Kiss, Kiss," *National Journal,* 15 tháng Hai 1997, tr.356.
34. Janet Hook, "Cuộc đấu tranh chính trị gây nguy hại cho việc cứu trợ thiên tai," *Los Angeles Times,* 1 tháng Năm 1997, A4.
35. Erik Eckholm, "Số tiền chi trả cho những người hưu trí chưa bao giờ lớn như vậy,"*New York Times,* 30 tháng Tám 1992, E1, E4.
36. Jason DeParle, "Hệ thống phúc lợi Mỹ sụp đổ khi các chương trình của nhà nước nổi lên," *New York Times,* 30 tháng Sáu 1997, A1.
37. Robert Rosenblatt, "Các nhóm chuyên gia y tế đã không thông qua kế hoạch lập hệ thống cứu trợ," *Los Angeles Times,* 17 tháng Ba 1999, A1.
38. John W. Ellwoood, "Kiểm soát ngân sách trong bối cảnh tái phân phối," trong *Hoạch định chính sách kinh tế trong Quốc hội,* ed., Allen Schick (Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1983), tr.93.
39. George Hager, "Một tiến trình chịu sức ép của đa số,"*Congressional Quarterly Weekly Report,* 5 tháng Sáu 1993, tr.1414.
40. Richard Sammon, "1998: Năm nghị quyết ngân sách không tồn tại?"*CQ Weekly,* 29 tháng Mười 1998, tr.21.
41. Trích trong Jonathan Rauch, "Thú vui chính trị," *National Journal,* 17 tháng Một 1987, tr.130. Xem thêm Jonathan Rauch, " Có phải thâm hụt ngân sách tệ hại đến như vậy?" *Atlantic Monthly,* tháng Hai 1989, tr.36-42.
42. *Việc giám sát Quốc hội của CQ Weekly,* 8 tháng Một 1996, tr.1.

43. Ann Devroy, "Các đạo luật được ký kết nhằm tái mở rộng hoàn toàn chính phủ, *Washington Post,* 7 tháng Một 1996, A6.
44. Eric Pianin và John F. Harris, "Chủ tịch, Đảng Cộng hoà chấp nhận kế hoạch cân đối ngân sách," *Washington Post,* 3 tháng Năm 1997, A1.
45. David Sanger, "Sự bùng nổ kinh tế làm cho nó trở nên dễ dàng hơn,"*New York Times,* 2 tháng Năm 1997, A21. Xem thêm Jackie Calmes và Greg Hitt, "Khi thâm hụt giảm, Clinton và Đảng Cộng hoà tiến hành các kế hoạch sử dụng khoản thặng dư ngân sách,"*Wall Street Journal,* 10 tháng Bảy 1997, A2.
46. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 105, phiên họp thứ 2, 2 tháng Mười 1998, S11321.
47. Alexis Simendinger và David Bauman, "Hãy để những thời điểm tốt trôi đi," *National Journal,* 30 tháng Một 1999, tr.248.
48. Elizabeth Shogren và Janet Hook, "Clinton liên tục giữ trạng thái thặng dư trong những năm tài khoá đầu tiên trong ba thập kỷ," *Los Angeles Times,* 1 tháng Mười 1998, A1.
49. Stephen Moore, " Người thay thế trên hết không thể là kẻ tà đạo," *Los Angeles Times,* 1 tháng Mười 1998, A11.
50. Shogren và Hook, " Clinton liên tục duy trì trạng thái thặng dư trong những năm tài khoá đầu tiên,"A7.
51. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 105, phiên họp thứ 2, 2 tháng Chín 1998, S9888.
52. Andrew Taylor, "Các nghị sĩ đấu tranh với những trạng thái khác nhau của an sinh xã hội và thặng dư ngân sách,"*CQ Weekly,* 6 tháng Hai 1999, tr.294.
53. Richard Stevenson, "Không đóng dấu thêm nữa,"*New York Times,* 1 tháng Mười 1998, C23.
54. Matthew Miller, "Đã đến lúc mở tiệc," *Tin tức Mỹ và thế giới,* 12 tháng Một 1998, tr.20.
55. Xem, ví dụ, Andrew Taylor, "Quyền lực của Clinton báo trước một thời kỳ khó khăn cho Đảng Cộng hoà," *CQ Weekly,* 6 tháng Hai 1999, tr.290-295; Richard Stevenson,

"Thặng dư," *New York Times,* 21 tháng Một 1999, A19; và Eric Pianin và George Hager,"Với loại mực đen, Clinton vẽ một đường," *Washington Post,* 21 tháng Một 1999, A6.

56. William Welch, "Kế hoạch ngân sách của Đảng Cộng hoà hứa hẹn nhiều đợt cắt giảm thuế lớn," *Nước Mỹ ngày nay,* 24 tháng Ba 1999, 12A.
57. Alexis Simendinger và David Baumann, "Cắt giảm thuế - vấn đề hóc búa,"*National Journal,* 10 tháng Tư 1999, tr.931.
58. Richard Stevenson, "Việc chi tiêu ở Bancăng mở ra cánh cửa mới cho các cuộc thử nghiệm hạn chế ngân sách khác," *New York Times,* 24 tháng Tư 1999, A14.
59. *Tin Quốc hội hàng ngày* của báo National Journal, 20 tháng Tư 1999, tr.3.
60. Alison Mitchell, "Những người Cộng hoà đưa ra khẩu hiệu về an sinh xã hội," *New York Times,* 16 tháng Tư 1999, A18.
61. George Hager, "Kế hoạch ngân sách của Đảng Cộng hoà, việc chi tiêu sẽ giới hạn sự va chạm giữa các nhóm chủ tịch uỷ ban," *Washington Post,* 10 tháng Ba 1999, A4.
62. Như trên.
63. *Tin Quốc hội hàng ngày* của báo National Journal, 8 tháng Mười hai 1998, tr.5.
64. Thượng nghị sĩ Bob Graham, "Chúng ta phải dừng các cuộc công kích 'khẩn cấp' vào sự thặng dư ngân sách,"*Roll Call,*18 tháng Một 1999, A4.
65. John Godfrey, "Các nhà lập pháp dự định chi tiền cho cuộc chiến chứng từ như là một việc khẩn cấp," *Washington Times,* 16 tháng Tư 1999, A8.
66. Jacob Schlesinger, "Các nhà lãnh đạo Thượng viện kêu gọi nới lỏng các điều luật cắt giảm thuế và tăng chi tiêu," *Wall Street Journal,* 7 tháng Mười hai 1998, A3.
67. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 11 tháng Hai 1999, S1439.
68. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 106, phiên họp thứ 1, 11 tháng Hai 1999, S3165.
69. *New York Times,* 11 tháng Hai 1988, A20.

Chương 14

1. E. J. Dionne Jr., "Không phải vội với những phán xét không liên quan tới chính trị," *Washington Post,* 11 tháng Một 1991, A22.
2. Stephen Earl Bennett, "Ảnh hưởng của cuộc chiến tranh vùng Vịnh tới thông tin chính trị của Mỹ" (Phát biểu được Uỷ ban nghiên cứu bầu cử quốc gia giới thiệu tại Hội nghị về những ảnh hưởng chính trị của chiến tranh, Washington, D.C., 28 tháng Hai 1992), trích trong Stephen Earl Bennett và Linda L.M. Bennett, "Xa mặt cách lòng: hiểu biết của người dân Mỹ về sự kiểm soát của Đảng đối với Hạ viện, 1960-1984," *Political Research Quarterly* 46 (tháng Ba 1993): tr.69.
3. Edward S. Corwin, *Tổng thống: Cơ quan và quyền lực, 1787-1957,* tái bản lần 4 (New York: NXB Đại học New York,1957), tr.171. Xem thêm Cecil V. Crabb Jr. và Pat M. Holt, *Kêu gọi đấu tranh: Quốc hội, tổng thống, và chính sách đối ngoại,* tái bản lần 4 (Washington,D.C.: NXB CQ, 1992).
4. Corwin, *Tổng thống,* tr.171.
5. Quốc hội Mỹ, *Niên biểu về Quốc hội,* Quốc hội khoá 6, 1800, 613.
6. *Vụ United States kiện Curtiss-Wright Export Corp.,* 299 U.S.304 (1936).
7. *Vụ Youngstown Sheet và Tube Co. kiện Sawyer,* 343 U.S. 636 (1952).
8. John Jay, *The Federalist,* No 64,ed. Edward Mead Earle (New York: Mordern Library, n.d.), tr.420.
9. Trích trong David Baumann, "Thời kỳ tiêu dùng tăng, nhờ Kosovo," *National Journal,* 24 tháng Tư 1999, tr.1110.
10. Tim Smart, "Làm cho máy bay F-22 cất cánh," *Washington Post,*20 tháng Tư 1998, tr.12.
11. Mellisa Healey, "Những nhân vật cứng đầu đã nộp đơn," *Los Angeles Times,* 29 tháng Mười một 1990, A1.
12. "Một quan chức nói rằng 'Tiền trợ cấp' cho quân đội lên tới hàng tỷ USD mỗi năm,"*New York Times,* 1 tháng Tư 1985, A17.

13. Trích trong Kevin Sack, "Đối với miền Nam, Đảng Cộng hoà bảo vệ các khoản trợ cấp quốc phòng," *New York Times,* 18 tháng Mười một 1997, A1.
14. Helen Dewar và Kevin Merida, "Khi việc cắt giảm chi phí quốc phòng động chạm đến quyền lợi của địa phương," *Washington Post,* 22 tháng Ba 1993, A1.
15. Karl Viox, "Đã kết thúc sứ mệnh cơ bản," *Washington Post,* 29 tháng Mười hai 1995, A21. Các học giả coi đây là một ví dụ điển hình về nền chính trị ôn hoà. Xem ví dụ, Christopher J. Deering, " Quốc hội, tổng thống, và chính phủ tự trị: Trường hợp đóng cửa các căn cứ quân sự," trong *Những đối thủ của quyền lực: Quan hệ giữa tổng thống và Quốc hội,* ed., James A. Thurber (Washington, D.C.: NXB CQ, 1996).
16. Hạ nghị sĩ Joe Hefley, "Đóng cửa các căn cứ? 'Bước qua xác tôi' " *Quốc hội,* 2 tháng Năm 1997, tr.24.
17. Trích trong Robert Schlesinger, "Việc cắt giảm lực lượng quân đội cũng ảnh hưởng tới các uỷ ban của Quốc hội," *Quốc hội,* 21 tháng Năm 1997, tr.17.
18. I.M. Destler, *Hoạch định chính sách ngoại thương* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980), 204ff.
19. Vladimir Pregelj, *Thực hiện nhanh các hiệp định thương mại: Lịch sử, thực trạng và các vấn đề khác,* Congressional Research Service Report, No 97-41E, 27 tháng Mười hai 1996.
20. Trích trong David E. Sanger, " Chiến tranh thương mại là một trận chiến giữa nhận thức và phân tích," *New York Times,* 16 tháng Mười một 1997, tr.26.
21. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 102, phiên họp thứ 2, 6 tháng Tám 1992, H7701-7703.
22. Keith Bradsher, "NAFTA: Một số điểm làm mọi người phật ý," *New York Times,* 14 tháng Mười một 1993. Xem thêm I.M. Destler, "Bảo vệ Quốc hội hay bảo vệ thương mại?" *Foreign Policy* 62 (mùa Xuân 1986): tr.96-107.
23. Charles McC. Mathias Jr., "Các nhóm thiểu số và chính sách đối ngoại," *Foreign Affair* 59 (mùa Hè 1981): tr.975-998.
24. Christopher J. Deering, "Quốc hội, Tổng thống, và chính

sách quốc phòng," *Niên biểu nghiên cứu khoa học chính trị xã hội* 499 (tháng Chín 1988): 143ff.

25. Deborah Shapley, "Một số người nhưng là quá nhiều," *Washington Post,* 7 tháng Ba 1993, C1.
26. Thomas W. Lippman và Peter Baker, "Ủng hộ hai đảng, đều có giá," *Washington Post,* 25 tháng Tư 1997, A1.
27. Loch Johnson và James M.McCormick, "Chính sách đối ngoại dưới các sắc lệnh hành pháp," *Foreign Policy* 28 (mùa Thu 1977): tr.118-124.
28. Peter Grier, "Vì sao 48 hiệp ước mãi chưa được Thượng viện phê chuẩn," *Christian Science Monitor,* 20 tháng Ba 1997, tr.3
29. Ellen C. Collier, *Quốc hội và việc hoạch định chính sách đối ngoại,* Congressional Research Service Report, No. 90-627F, 12 tháng Mười hai 1990, tr.3.
30. Phần này viết dựa trên bản tóm tắt không giá trị các sáng kiến chính sách của Quốc hội trong Ellen C. Collier, *Vai trò của Tổng thống và Quốc hội trong việc hoạch định chính sách đối ngoại,* Congressional Research Service Report, No.93-20F, 6 tháng Một 1993, tr.11-17.
31. Người tường thuật sự kiện này là Chalmers M. Roberts, "Ngày mà chúng ta không phải tiến hành chiến tranh," *The Reporter,* 14 tháng Chín 1954, tr.31-35.
32. Alison Mitchell, "Clinton tìm cách tránh bỏ phiếu, Hạ viện ủng hộ việc sử dụng vũ lực ở Kosovo," *New York Times,* 12 tháng Ba 1999, A1.
33. Ellen C. Collier, "Hoạch định chính sách đối ngoại thông qua việc trình bày lại các yêu cầu," *Washington Quarterly* 11 (mùa Đông 1988): tr.75.
34. James M. Lindsay, "Quốc hội, chính sách đối ngoại, và chủ nghĩa biệt lập," *International Studies Quarterly* 38 (tháng Sáu 1994): tr.281-304.
35. Steven Lee Myers, "Bộ Ngoại giao chuẩn bị cải tổ, nắm quyền lãnh đạo,"*New York Times,* 18 tháng Tư 1997, A1.
36. Một người phân tích có uy tín hiện tượng này là John E. Mueller, *Chiến tranh, các tổng thống, và dư luận* (New York: Wiley, 1973), tr.208-213.

37. Richard F. Grimmett, *Các ví dụ về việc sử dụng lực lượng quân đội Mỹ ở nước ngoài,* Congressional Research Service Report, No. 98-881F, 27 tháng Mười 1998.
38. Harold M. Hyman, *Quá khứ yên tĩnh và hiện tại bão tố: Các quyền chiến tranh trong lịch sử nước Mỹ* (Washington, D.C.: Các phân tích về lịch sử nước Mỹ qua hai thế kỷ nêu trong Hiến pháp, 1986).
39. Trích trong Helen Dewar, "Phản ứng của Quốc hội đối với việc truyền hình đưa những tin tức trái ngược nhau về chính sách đối ngoại," *Washington Post,* 9 tháng Mười 1993, A14; và Dewar, "Clinton, Quốc hội bên bờ tranh cãi về chính sách đối ngoại," *Washington Post,* 16 tháng Năm 1994, A1.
40. Richard F. Grimmett, *Nghị quyết các quyền chiến tranh: Sự tuân thủ của tổng thống,* Congressional Research Service Issue Brief 81050, 12 tháng Tư 1999.
41. Ellen C. Collier, *Nghị quyết các quyền chiến tranh: Hai mươi năm kinh nghiệm,* Congressional Research Service Report, No 94-42F, 1 tháng Một 1994, tr.31.
42. Jane Perlez, "Từng bước: Mỹ quyết định tấn công như thế nào, và vì sao quyết định đó lại đến nhanh như vậy," *New York Times,* 26 tháng Ba 1999, A9.
43. Trích trong Alison Mitchell, "Hạ viện bế tắc không ủng hộ chiến dịch trên không," *New York Times,* 30 tháng Tư 1999, A1.
44. Trích từ Gabriel Kahn, "Hạ viện bảo vệ các quyền chiến tranh của mình," *Roll Call,* 8 tháng Sáu 1995, tr.21.
45. Christopher J. Deering và Steven S. Smith, *Các uỷ ban trong Quốc hội,* tái bản lần 3 (Washington, D.C.: NXB CQ,1997), tr.92.
46. Trích trong Dewar, "Clinton, Quốc hội ở bên bờ," A10.
47. Holbert N. Carroll, *Hạ viện và quan hệ đối ngoại,* rev.ed. (Boston: Little, Brown, 1966), tr.20.
48. Trích trong *Washington Post,* 11 tháng Một 1989; A19.
49. *Miller Center Reports,* Tin nội bộ của trung tâm nghiên cứu các vấn đề công, Đại học Virginia, mùa Đông 1986, tr.1.
50. Frans R. Bax, "Mối quan hệ giữa lập pháp và hành pháp

trong chính sách đối ngoại: Sự hợp tác mới hay cạnh tranh mới?" *Orbis 20* (mùa Đông 1977): tr.881-904.

51. Aaron Wildavsky, "Hai đời tổng thống," trong *Chức tổng thống,* ed. Aaron Wildavsky (Boston: Little, Brown, 1969), tr.230.
52. I.M.Destler, "Kinh tuyến Washington: Quốc hội là chủ?" *Foreign Policy* 42 (mùa Xuân 1981): tr.167-180.
53. Quốc hội Mỹ, *Báo cáo của các Uỷ ban của Quốc hội điều tra về vụ Iran - Contra,* Quốc hội khoá 100, phiên họp thứ 1, 1987, tr.59.
54. John E. Reilley, *Dư luận và chính sách đối ngoại* (Chicago: Hội đồng Quan hệ quốc tế Chicago, 25 tháng Tư 1999).
55. Steven Kull và I. M. Destler, *Nói sai với quần chúng: Huyền thoại về chủ nghĩa biệt lập mới* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999), tr.204.
56. James M Lindsay, "Quốc hội và chính sách đối ngoại: Vì sao Quốc hội quan trọng,"*Political Science Quarterly* 107 (mùa Đông 1992-1993): tr.626-627.
57. Trích trong Lindsay Sobel, "Bộ mặt của Quốc hội: Thượng nghị sĩ Bob Kerrey," *Quốc hội,* 29 tháng Mười 1997, tr.24; và Helen Dewar, "Mục tiêu cục bộ, chiến lược toàn cầu," *Washington Post,* 21 tháng Tư 1998, A1.

Chương 15

1. Benjamin Ginsberg và Martin Shefter, *Chính trị dưới các hình thức khác: Tầm quan trọng của các cuộc bầu cử ở Mỹ suy giảm* (New York: Basic Books, 1990).
2. Xem Charles O. Jones, *Tổng thống trong một hệ thống riêng rẽ* (Washington, D.C.: Brookings Institution,1994).
3. Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 105, phiên họp thứ 1, 21 tháng Năm 1997, H3072.
4. Glenne R. Parker và Roger H. Davidson, "Vì sao người dân Mỹ yêu quý các nghị sĩ của họ hơn Quốc hội?" *Legislative Studies Quarterly* 4 (tháng Hai 1979): tr.53-61.
5. Dan Barry, " Một biểu tượng đi tới Washington,"*New York Times Magazine,* 22 tháng Sáu 1997, tr.22.
6. Thomas E. Mann, *Tỷ số phiếu sát nút: Tường thuật lại các*

cuộc bầu cử vào Quốc hội (Washington, D.C.: Học viện doanh nghiệp Mỹ, 1978).
7. Sandy Hume, "Hạ nghị sĩ Myer kêu gọi loại bỏ," *Quốc hội,* 10 tháng Một 1996, tr.11.
8. William S. Cohen, "Vì sao tôi rời khỏi," *Washington Post,* 21 tháng Một 1996, C7.
9. Richard E. Cohen, "Sự hỗn loạn vẫn thắng thế sự yên bình," *National Journal,* 5 tháng Bảy 1997, tr.1382.
10. Adam Clymer, "Chính trị và nghệ thuật thoả hiệp," *New York Times,* 22 tháng Mười 1995, E3.
11. Bob Benenson, "Chương trình Savvy ' Star' làm cho truyền hình trở thành một công cụ hiệu nghiệm," *Congressional Quarterly Weekly Report,* 18 tháng Bảy 1987, tr.1551-1555.
12. Timothy Cook, *Soạn luật và đưa tin: Các kế hoạch truyền thông trong Hạ viện Mỹ* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1989).
13. Norman J. Ornstein, "Các luật sư phải chấm dứt trò chơi lớn nhằm vào các chính trị gia," *Roll Call,* 26 tháng Tư 1993, tr.16.
14. Trích trong T.R. Goldman, "Ảnh hưởng của giới công nghiệp cấp cao," *Legal Times,* 16 tháng Sáu 1997, tr.4.
15. Ornstein, "Các luật sư," tr.16.
16. Về lịch sử của các "ngân hàng" Hạ viện, xem cuộc tranh luận ở Hạ viện 393, Quốc hội Mỹ, *Hồ sơ về Quốc hội,* ra hàng ngày, Quốc hội khoá 102, phiên họp thứ 2, 12 tháng Ba 1992, H1225-H1263.
17. Cass R. Sunstein, "Không kiềm chế và đối trọng," *American Prospect* 38 (tháng Năm - Sáu 1998): tr.23.
18. Glenn R. Parker, "Một số thuật ngữ không phổ biến về Quốc hội," *American Journal of Political Science 21* (tháng Hai 1977): tr.93-109; Roger H. Davidson, David M. Kovenock, and Michael K. O'Leary, *Quốc hội trong cơn khủng hoảng* (North Scituate, Massachusett: NXB Duxbury, 1966), tr.59-62.
19. Diane Hollern Harvey, "Ai nên điều hành? Quan điểm của quần chúng về quyền lực của Quốc hội và tổng thống" (Ph.D. Đại học Maryland, 1998).

20. S. Robert Lichter và David R. Amundson, "Ít thông tin là thông tin tồi,"trong *Quốc hội, Báo chí, và công chúng,* ed. Thomas E. Mann và Norman J. Ornstein (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994), tr.131-140.
21. Kimberly Coursen Parker, "Báo giới giám sát Quốc hội như thế nào," trong *Quốc hội, báo chí, và công chúng,* tr.161-166.
22. Trích trong Bernard Aronson, "Mệt mỏi với những lời châm chọc của báo chí," *Washington Post,* 6 tháng Ba 1997, A21.
23. Parker và Davidson, "Vì sao người dân Mỹ yêu quý các nghị sĩ của họ hơn Quốc hội?"
24. John R. Hibbing và Elizabeth Theiss-Morse, *Quốc hội khi là kẻ thù của nhân dân* (Cambridge: NXB Đại học Cambridge, 1995), tr.147.
25. Như trên, tr.158.
26. Thomas Hagrove và Guido Stempel, "Thăm dò dư luận cho thấy dân Mỹ rất nghi ngờ chính phủ của họ," *Washington Times,* 5 tháng Bảy 1997, A2.
27. Dan Baltz và Ceci Connolly, "Các cử tri cảm thấy xa lạ với những vấn đề ở thủ đô," *Washington Post,* 10 tháng Bảy 1997, A1.
28. Alvin Toffler, "Quốc hội năm 2000," *GAO Review,* mùa Thu 1980, tr.44.
29. "Những loại thuế đã được loại bỏ," *Economist,* 31 tháng Năm 1997, tr.21.
30. E. J. Dionne, Jr., " Giờ đây tất cả các hoạt động chính trị đều mang tính toàn cầu," *Washington Post,* 13 tháng Bảy 1993, A15.
31. " Những bài học từ phe đối lập," phỏng vấn Barney Frank, *Working Papers Magazine,* tháng Năm - Sáu 1982, tr.43.
32. Trích trong Francis X. Clines, "Tham gia hoạt động chính trị, một thượng nghị sĩ nhìn thấy một mảnh đất hoà bình trong tương lai của bà," *New York Times,* 3 tháng Mười hai 1995, tr.30.
33. Robert J. Samuelson, "Salami văn hoá," *National Journal,* 28 tháng Một 1984, tr.175.
34. Jack.L Walker, "Nguồn gốc và sự phát triển của các nhóm

lợi ích Mỹ," *American Political Science Review* 77 (tháng Sáu 1983): tr.390-406. Để biết thêm thông tin mới đây, xem Everett C. Ladd, "Dữ liệu này không chỉ nói về sự xói mòn của trung tâm xã hội của nước Mỹ," *Public Perspective 7* (tháng Sáu - Bảy 1996): tr.1-22.

35. Toffler, "Quốc hội năm 2000," tr.44.
36. Alan Ehrenhalt, "Tầm quan trọng ngày càng tăng của Quốc hội," American Political Association, *Legislative Studies Section Newsletter,* tháng Một 1998, tr.15.
37. Benjamin R. Barber, *Nền dân chủ vững mạnh: Tham gia hoạt động chính trị trong kỷ nguyên mới* (Berkeley: NXB Đại học California, 1984). Xem thêm Jane J. Mansbridge, *Vượt xa nền dân chủ* (Chicago: NXB Đại học Chicago, 1983).
38. Quốc hội Mỹ, Uỷ ban tổ chức Quốc hội, *Điều trần* 1 tháng Bảy 1993, S. Hrg, tr.103-148. Quốc hội khoá 103, phiên họp thứ 1 (Washington, D.C.: U.S, 1993), tr.33.
39. Woodrow Wilson, *Sự kiểm soát của Hiến pháp ở nước Mỹ* (New York: NXB Đại học Columbia, 1908), tr.79-80.

Tài liệu tham khảo

Danh mục tài liệu tham khảo này không thật đầy đủ. Các bài báo, bài viết được đưa ra trong các cuộc họp, các luận án tiến sĩ, và tiểu luận các cá nhân không có trong cuốn sách này. Chúng tôi chỉ đưa ra những thông tin mà chúng tôi cảm thấy hữu ích và dễ tiếp thu cho sinh viên. Ngoài ra, chúng tôi còn đưa ra một số địa chỉ Internet, đây là nguồn thông tin rất hữu ích về Quốc hội.

Sách tham khảo

Bacon, Donald C., Roger H. Davidson, và Morton Keller, *Bách khoa toàn thư về Quốc hội Mỹ.* 4 tập. NewYork: Simon và Schuster, 1995.

Barone, Michael, và Grant Ujifusa, với Richard E. Cohen. *Niên giám chính trị Mỹ, 2000.* Washington, D.C.: National Journal, 1999.

Byrd, Robert C. 1789-1989. *Thượng viện,* 4 tập. Washington, D.C.: Cơ quan in ấn Chính phủ Mỹ, 1988-1993.

Chính trị Mỹ năm 2000 trong *Congressional Quarterly.* Washington, D.C.: NXB CQ, 1999.

Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann,và Michael J. Malbin. *Thống kê quan trọng trong Quốc hội, 1998-2000.* Washington, D.C.: American Enterprise, 1999.

Địa chỉ Internet

Kiến trúc Quốc hội : http://www. aoc.gov

Các cuộc vận động tranh cử và bầu cử: http://www. camelect.com

Trung tâm tư liệu lập pháp (Trung tâm tư liệu quốc gia) : http://www. nara.gov /nara /legislative.

Trung tâm chính trị : http://www. crp.org

CNN/ *Time* Tất cả các hoạt động chính trị: http://www. allpolitics.com

Congressional Quarterly: http://www. cq.com

C-Span: http://www. c- span.org
Uỷ ban Dân chủ quốc gia: http://www. democrats.com
Thông tin Quốc hội của trung tâm Dirksen: http://www. congresslink.org.
Uỷ ban Bầu cử liên bang: http://www. fec.gov
Tư pháp liên bang: http://www. uscourts.gov *hoặc* http://www. fjc.gov
Thống kê liên bang: http://www. fedstats.gov
Cơ quan in ấn Quốc hội: http://www. access.gpo.gov
Thư viện của Quốc hội: http://www. lcweb.loc.gov hoặc là http://www. thomas.loc.gov
New York Times : http://www. nytimes.com
Khó khăn của một kế hoạch bỏ phiếu: http://www. vote-smart.org
Uỷ ban quốc gia của đảng viên Đảng Cộng hoà: http://www. rnc.org
Roll Call: http://www. rollcall.com
Hạ viện Mỹ: http://www. house.gov hoặc là http://www. clerk-wweb.house.gov
Thượng viện Mỹ: http://www. senate.gov
Washington Post : http://www. washingtonpost.com
Nhà Trắng : http://www. whitehouse.gov.

Chương 1 Hai Quốc hội

Hibbing John R., và Elizabeth Theiss-Morse. *Quốc hội khi là kẻ thù của nhân dân.* Cambridge: NXB Đại học Cambridge, 1995.
Mayhew, David R. *Quốc hội: Liên kết bầu cử.* New Haven: NXB Đại học Yale, 1974.
Parker, Glenn R. *Đặc điểm của Quốc hội: Các hình thức ứng xử của Quốc hội,* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1989.

Chương 2 Quá trình phát triển đi đến Quốc hội ngày nay

Binder, Sahah A. *Quyền lợi của phái thiểu số, luật lệ của phái đa số: Đảng và sự phát triển của Quốc hội.* Cambridge: NXB Đại học Cambridge, 1997.
Curie, David P. *Sự hình thành Quốc hội: Thời kỳ của những người liên bang, 1789 - 1801.* Chicago: NXB Đại học Chicago, 1997.
Gallowway, George B. *Lịch sử của Hạ viện.* Sidney Wise biên tập.

New York: Crowell, 1976.

Haynes, George H. *Thượng viện Mỹ: Lịch sử và thực tại.* Hai tập. Boston: Houghton Mifflin, 1938.

Josephy, Alvin M., Jr. *Trong Quốc hội: Một câu chuyện về Quốc hội Mỹ.* New York: Simon và Schuster, 1980.

MacNeil, Neil. *Củng cố nền dân chủ Mỹ: Hạ viện Mỹ.* New York: McKay, 1963.

Miller, William Lee, *Tranh luận về chế độ nô lệ: John Quincy Adams và cuộc tranh cãi gay gắt trong Quốc hội Mỹ.* New York: Vintage, 1998.

Rakove, Jack N. *Nguyên gốc: Chính trị và các ý tưởng xây dựng Hiến pháp.* New York: Vintage, 1997.

Swift, Elaine K. *Xây dựng Thượng viện Mỹ: Những thay đổi mang tính cơ cấu trong Quốc hội Mỹ, 1787-1841.* Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1996.

Young James S. *Cộng đồng Washington, 1800-1828.* New York: NXB Đại học Columbia, 1966.

Chương 3 Tranh cử: chiến lược thắng cử

Ehrenhalt, Alan. *Nước Mỹ tham vọng.* New York: Random House, 1991.

Fowler, Linda L., và Robert D. McClure. *Tham vọng chính trị: Ai quyết định chạy đua và Quốc hội.* New Haven: NXB Đại học Yale, 1989.

Jacobson, Gary C., và Samuel Kernell. *Chiến lược và sự lựa chọn trong các cuộc bầu cử Quốc hội.* New Haven: NXB Đại học Yale, 1981.

Kazee, Thomas A., *Ai chạy đua vào Quốc hội? Tham vọng, bối cảnh, và sự nổi lên của các ứng cử viên.* Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 1994.

Loomis, Burdett. *Chính trị gia mới của Mỹ.* New York: Basic Books, 1988.

Lublin, David. *Nghịch lý của việc đại diện: Phân biệt chủng tộc và lợi ích của các nhóm thiểu số trong Quốc hội.* Princeton: NXB Đại học Princeton, 1997.

Magleby, David B., và Candice J. Nelson. *Săn tiền: Cải cách tài chính trong các cuộc vận động tranh cử vào Quốc hội.*

Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990.

Chương 4 Tham gia trò chơi bầu cử

Alexander, Herbert E. *Cung cấp tiền cho các hoạt động chính trị: Tiền, các cuộc bầu cử, và cải cách chính trị,* tái bản lần 4.Washington, D. C.: NXB CQ, 1992.

Cain, Bruce, John Ferejohn, và Morris Fiorina. *Bầu cử cá nhân: Phục vụ cử tri và sự độc lập trong bầu cử.* Cambridge: NXB Đại học Cambridge, 1987.

Fenno, Richard F., Jr. *Các thượng nghị sĩ trong cuộc vận động tranh cử: Hoạt động chính trị của việc đại diện.* Norman: NXB Đại học Oklahoma, 1996.

Herrnson, Paul S. *Các cuộc bầu cử Quốc hội: Vận động tranh cử tại địa phương và tại Washington,* tái bản lần 2. Washington, D.C.: NXB CQ, 1998.

Jacobson, Gary C. *Hoạt động chính trị trong các cuộc bầu cử,* tái bản lần 4. New York: Longman, 1996.

King, Anthony. *Chạy đua: Vì sao các chính trị gia dành nhiều thời gian vận động tranh cử hơn là làm công việc hiện tại.* New York: NXB Free, 1997.

Krasno, Jonathan S. *Các đối thủ, thi đấu, và tái tranh cử.* New Haven: NXB Đại học Yale, 1994.

Thurber, James A., và Candice J. Nelson. *Các cuộc vận động tranh cử và bầu cử, Phong cách Mỹ.* Boulder: NXB Westview, 1995.

Westlye, Mark C. *Các cuộc bầu cử và sự tăng cường vận động tranh cử.* Baltimore: NXB Đại học Johns Hopkins, 1991.

Chương 5 Phong cách trung ương và phong cách địa phương

Baker, Ross K. *Bạn và thù trong Thượng viện Mỹ.* New York: NXB Free, 1980.

Baker, Ross K. *Hạ viện và Thượng viện.* New York: Norton, 1995.

Davidson, Roger H. *Vai trò của nghị sĩ Quốc hội.* Indianapolis: Bobbs- Merrill, 1969.

Fenno, Richard F., Jr. *Phong cách địa phương: Các hạ nghị sĩ ở các quận của họ.* Boston: Little, Brown, 1978.

Fiorina, Morris P. *Quốc hội: Cơ quan chủ chốt của Washington,* tái

bản lần 2. New Haven: NXB Đại học Yale, 1989.

Hibbing, John R. *Sự nghiệp Quốc hội: Bên lề cuộc sống của các hạ nghị sĩ.* Chapel Hill: NXB Đại học Bắc Carolina, 1991.

Parker, Glenn R., *Hướng về địa phương: giải thích những thay đổi trong thái độ của Quốc hội* (Pittsburgh: NXB Đại học Pittsburgh,1986).

Price, David E. *Kinh nghiệm của Quốc hội: Một góc nhìn từ trung ương.* Boulder: NXB Westview, 1992.

Chương 6 Các lãnh đạo và đảng phái trong Quốc hội

Aldrich, John H. *Vì sao có các đảng? Nguồn gốc và sự thay đổi các hoạt động chính trị của đảng ở nước Mỹ.* Chicago: NXB Chicago, 1995.

Bader John B., *Chấp nhận sáng kiến : Lịch trình của giới lãnh đạo trong Quốc hội và " Hợp đồng với nước Mỹ "* (Washington, D.C.: NXB Đại học Georgetown, 1996).

Baker, Richard A., và Roger H. Davidson. *Người số một trong những người cùng lứa: Các lãnh đạo Thượng viện nổi bật của thế kỷ XX.* Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 1991.

Cox, Gary W., và Mathew D. McCubbins. *Cơ quan có ảnh hưởng lớn đến việc lập pháp: Sự kiểm soát của đảng trong Hạ viện.* Berkeley: NXB Đại học California, 1993.

Davidson, Roger H., Susan Webb Hammond, và Raymond W. Smock., *Sự kiểm soát của Hạ viện: Các lãnh đạo Quốc hội qua hai thế kỷ.* Boulder: NXB Westview, 1998.

Peters, Ronald M., Jr. *Vấn đề ngôn luận ở Mỹ: Cơ quan ngôn luận trong bối cảnh lịch sử,* tái bản lần 2. Baltimore: NXB Đại học Johns Hopkins, 1997.

Rohde, David W. *Các đảng và các lãnh đạo trong Hạ viện sau cải cách.* Chicago: NXB Đại học Chicago, 1991.

Sinclair, Barbara. *Các nhà lập pháp, các lãnh đạo, và việc soạn thảo luật: Hạ viện Mỹ trong thời kỳ thịnh vượng.* Baltimore: NXB Đại học Johns Hopkins, 1995.

_____. *Sự lãnh đạo của phái đa số trong Hạ viện Mỹ.* Baltimore: NXB Đại học Johns Hopkins, 1983.

_____. *Sự thay đổi của Thượng viện Mỹ.* Baltimore: NXB Đại học Johns Hopkins, 1989.

Chương 7 Các uỷ ban: Những công xưởng của Quốc hội

Deering, Christopher J., và Steven S. Smith. *Các uỷ ban trong Quốc hội,* tái bản lần 3. Washington, D.C.: NXB CQ, 1997.

Evans, C. Lawrence. *Lãnh đạo trong uỷ ban: Một phân tích so sánh thái độ lãnh đạo trong Thượng viện Mỹ.* Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1991.

Fenno, Richard F., Jr. *Nghị sĩ Quốc hội trong các uỷ ban.* Boston, Little, Brown, 1973.

Hall, Richard L. *Tham gia Quốc hội.* New Haven: NXB Đại học Yale, 1996.

King David C. *Những cuộc chiến trên bộ: Các uỷ ban Quốc hội buộc tội ngành tư pháp như thế nào.* Chicago: NXB Đại học Chicago, 1997.

Krehbiel, Keith. *Thông tin và tổ chức Quốc hội.* Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1991.

Maltzman, Forrest. *Cạnh tranh giữa các cơ quan chủ chốt: Uỷ ban, đảng, và tổ chức Quốc hội.* Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1997.

Wilson, Woodrow. *Sự kiểm soát của Quốc hội.* Tái bản năm 1885. Baltimore: NXB Đại học Johns Hopkins, 1981.

Chương 8 Các quy chế và thủ tục của Quốc hội

Binder, Sarah A., và Steven S. Smith. *Chính trị hay nguyên tắc? Sự trì hoãn của Thượng viện Mỹ.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1997.

Campbell, Colton C., và Nicol C. Rae. *Phái đa số mới hay phái thiểu số cũ? Ảnh hưởng của những người Cộng hoà trong Quốc hội.* Lanham, Md.: Rowman và Littlefield, 1999.

Evans, C. Lawrence, và Walter J. Oleszek. *Quốc hội đang tranh cãi: Đổi mới hoạt động chính trị và phái đa số của người Cộng hoà.* Boston: Houghton Mifflin, 1997.

Krehbiel, Keith. *Hoạt động chính trị quan trọng: Một lý thuyết lập pháp Mỹ.* Chicago: NXB Đại học Chicago, 1998.

Longley, Lawrence D., và Walter J. Oleszek. *Hoạt động chính trị lưỡng viện: Các uỷ ban hội nghị trong Quốc hội.* New Haven: NXB Đại học Yale, 1989.

Oleszek, Walter J. *Các thủ tục của Quốc hội và quá trình hoạch định chính sách,* tái bản lần 4. Washington, D.C.: NXB CQ, 1996.

Sinclair, Barbara. *Lập pháp không chính thống: Những quá trình lập pháp mới trong Quốc hội Mỹ.* Washington, D.C.: NXB CQ, 1997.

Smith, Steven S. *Kêu gọi trật tự: Hoạt động chính trị tại khu đại biểu của Hạ viện và Thượng viện.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1989.

Chương 9 Ra quyết định tại Quốc hội

Arnold, R. Douglas. *Tính lôgích trong hoạt động của Quốc hội.* New Haven: NXB Đại học Yale, 1990.

Baumgartner, Frank, và Bryan D. Jones. *Chương trình làm việc và tính bất ổn trong chính trị Mỹ.* Chicago: NXB Đại học Chicago, 1993.

Edwards, George C. *Bên lề: Sự lãnh đạo Quốc hội của tổng thống.* New Haven: NXB Đại học Yale, 1989.

Kingdon, John W. *Quyết định bỏ phiếu của các nghị sĩ Quốc hội,* tái bản lần 3. Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1989.

Poole, Keith T., và Howard Rosenthal. *Quốc hội: Một câu chuyện chính trị - lịch sử về việc bỏ phiếu trong các buổi biểu quyết điểm danh.* New York: NXB Đại học Oxford, 1996.

Chương 10 Quốc hội và tổng thống

Binkley, Wilfred. *Tổng thống và Quốc hội.* New York: Knopf, 1947.

Fisher, Louis. *Các cuộc xung đột giữa tổng thống và Quốc hội từ khi ra đời,* tái bản lần 4.Lawrence: NXB Đại học Kansas, 1997.

Gilmour, John B. *Bất đồng về mặt chiến lược: Sự bế tắc trong nền chính trị Mỹ.* Pittsburgh: NXB Đại học Pittsburgh, 1995.

Jones, Charles O. *Tổng thống trong hệ thống phân quyền.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.

LeLoup, Lance T., và Steven A. Shull. *Tổng thống và Quốc hội: Hợp tác và đấu tranh trong việc hoạch định chính sách của quốc gia.* Boston: Allyn và Bacon, 1999.

Mayhew, David R. *Phân quyền: Sự kiểm soát của đảng, việc lập pháp, và điều tra, 1946-1990.* New Haven: NXB Đại học Yale,

1991.

Peterson, Mark A. *Cùng nhau lập pháp: Nhà Trắng và Quốc hội từ thời Eisenhower đến Reagan*. Cambridge: NXB Đại học Harvard, 1990.

Thurber, James A. *Các đối thủ của quyền lực: Quan hệ giữa tổng thống và Quốc hội*. Washington, D.C.: NXB CQ, 1996.

Wayne, Stephen J. *Việc lập pháp của tổng thống*. New York: Harper, 1978.

Chương 11 Quốc hội, bộ máy hành chính và các toà án

Aberbach, Joel D. *Nhìn một cách toàn diện: Sự giám sát chính trị của Quốc hội*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990.

Arnold, R. Douglas. *Quốc hội và bộ máy hành chính: Lý thuyết về sự ảnh hưởng*. New Haven: NXB Đại học Yale, 1979.

Foreman, Christopher J., Jr. *Những tín hiệu từ Quốc hội: Sự giám sát của Quốc hội và thách thức từ quy tắc xã hội*. New Haven: NXB Đại học Yale, 1988.

Katzmann, Robert A. *Toà án và Quốc hội*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1997.

Light, Paul. C. *Làn sóng cải cách: Thực hiện các công việc của Chính phủ, 1945-1995*. New Haven: NXB Đại học Yale, 1997.

_____. *Quy mô thực sự của chính phủ*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1999.

Sự nghiệp khó khăn: Báo cáo về số tiền chi cho đội đặc nhiệm trong quá trình bầu cử tổng thống thế kỷ XX. New York: NXB Quỹ thế kỷ XX, 1996.

Ogul, Morris S. *Quốc hội giám sát bộ máy hành chính*. Pittsburgh: NXB Đại học Pittsburgh, 1976.

Chương 12 Quốc hội và các nhóm quyền lợi

Biersack, Robert và những người khác. *Sau cải cách: Các uỷ ban hoạt động chính trị, các phái bộ vận động hành lang và Quốc hội Cộng hoà*. Boston: Allyn và Bacon, 1999.

Birnbaum, Jeffrey H., và Alan S. Murray. *Cuộc thử thách cuối cùng dành cho Gucci Gulch: Các nhà lập pháp, những người vận động hành lang, và thắng lợi của việc cải cách thuế*. New York: Random House, 1987.

Cigler, Allan J., và Burdett A. Loomis. *Hoạt động chính trị của các nhóm lợi ích,* tái bản lần 5. Washington, D.C.: NXB CQ, 1998.

Rauch, Jonathan. *Đàn áp biểu tình: Kẻ giết người trầm lặng trong Chính phủ Mỹ.* New York: Times Books, 1994.

Truman, David B. *Tiến trình của Quốc hội, lợi ích chính trị và dư luận,* tái bản lần 2. New York: Knopf, 1971.

Chương 13 Quốc hội, vấn đề ngân sách và công việc hoạch định chính sách đối nội

Cohen, Richard E. *Washington đang làm việc: Những căn phòng và không khí trong lành.* New York: Macmillan, 1992.

Elving, Ronald D. *Xung đột và thoả hiệp: Quốc hội soạn luật như thế nào.* New York: Simon và Schuster, 1995.

Kerwin, Cornelius M. *Soạn luật: Các cơ quan Quốc hội viết luật và hoạch định chính sách như thế nào,* tái bản lần 2. Washington, D.C.: NXB CQ, 1999.

Kingdon, John W. *Lịch trình làm việc, những sửa đổi, và các chính sách công.* Boston: Little, Brown, 1984.

Mann, Thomas E., và Norman J. Ornstein. *Tăng cường chăm sóc: Quốc hội hoạch định chính sách y tế như thế nào.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.

Meyers, Roy T. *Cân đối ngân sách chiến lược.* Ann Arbor: NXB Đại học Michigan, 1996.

Palazzolo, Daniel J. *Đã thực hiện cải cách? Tính chính trị của Hiệp định ngân sách 1997,* Chatham, N.J.: Chatham House, 1999.

Schick, Allen. *Ngân sách liên bang: Chính trị, chính sách, tiến trình.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1995.

Chương 14 Quốc hội và các chính sách an ninh quốc gia

Crabb, Cecil V., và Pat M. Holt. *Kêu gọi đấu tranh: Quốc hội, tổng thống, và chính sách đối ngoại,* tái bản lần 4. Washington, D.C.: NXB CQ, 1992.

Fisher, Louis. *Các quyền lực chiến tranh của Tổng thống.* Lawrence: NXB Đại học Kansas, 1995.

Hinckley, Barbara. *Tốt hơn hết là xem xét trực diện: Việc hoạch định chính sách đối ngoại và huyền thoại về một Quốc hội quyết đoán.* Chicago: NXB Đại học Chicago, 1994.

Lindsay, James. *Quốc hội và tính chính trị của chính sách đối ngoại.* Baltimore: NXB Đại học Johns Hopkins, 1994.

Mann, Thomas, E. *Vấn đề cân đối quyền lực: Tổng thống, Quốc hội, và chính sách đối ngoại.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990.

Chương 15 Hai Quốc hội và nhân dân Mỹ

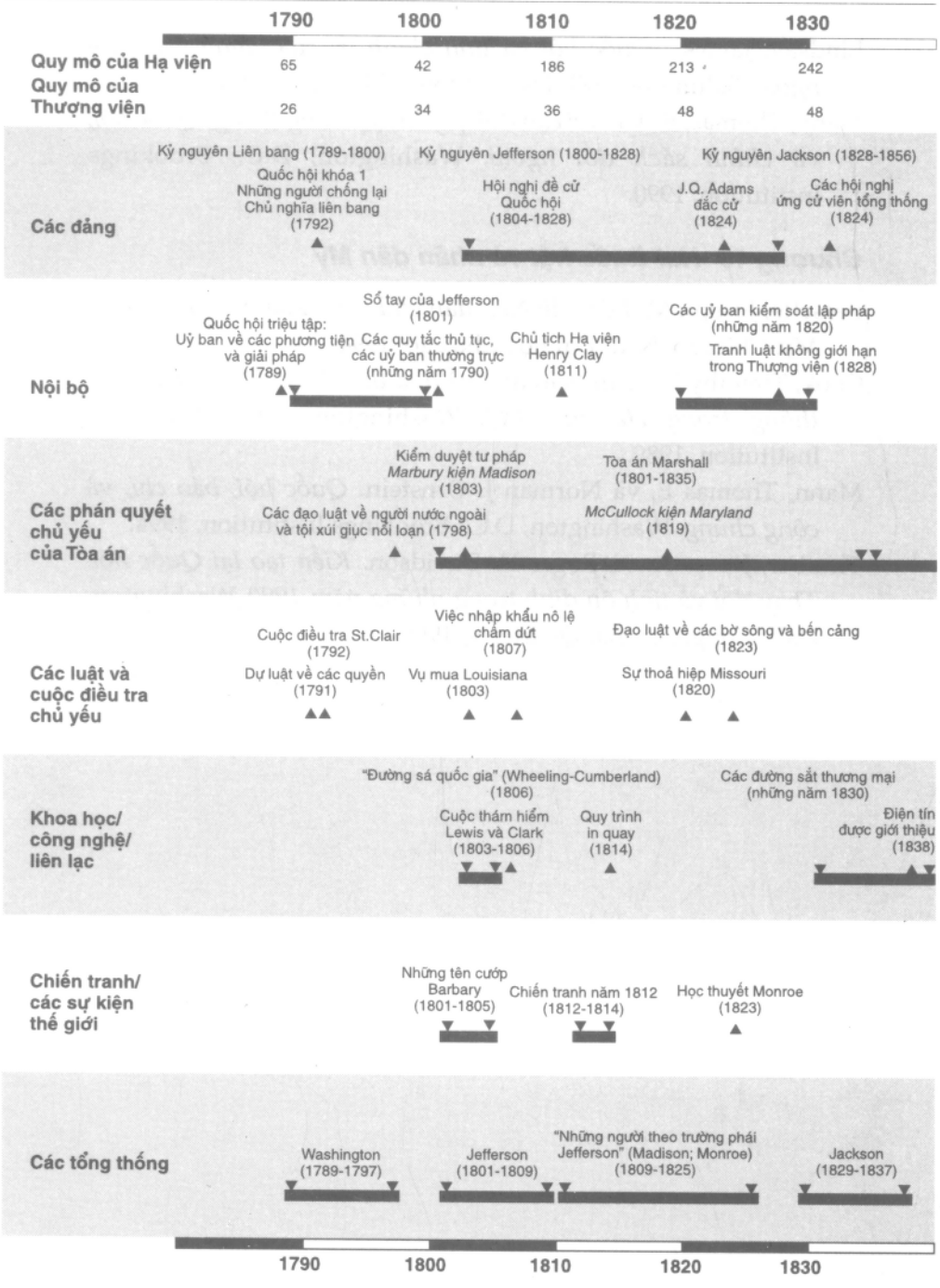
Bessette, Joseph M. *Lẽ phải: Nền dân chủ công khai và Chính phủ Mỹ.* Chicago: NXB Đại học Chicago, 1994.

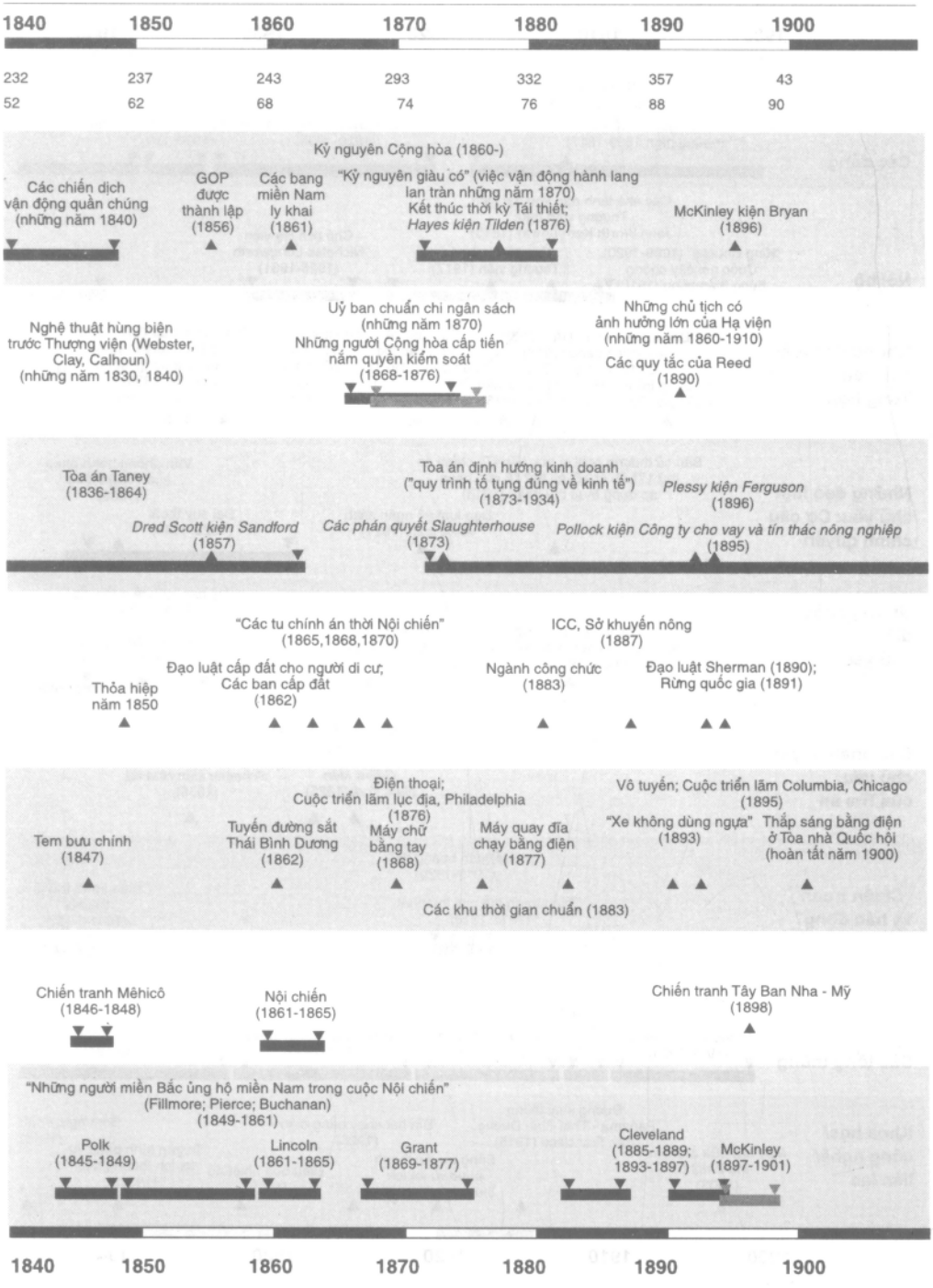
Cook, Timothy E. *Soạn thảo luật và đưa tin: Các chiến lược truyền thông trong Hạ viện Mỹ.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1989.

Mann, Thomas E, và Norman J. Ornstein. *Quốc hội, báo chí, và công chúng.* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994.

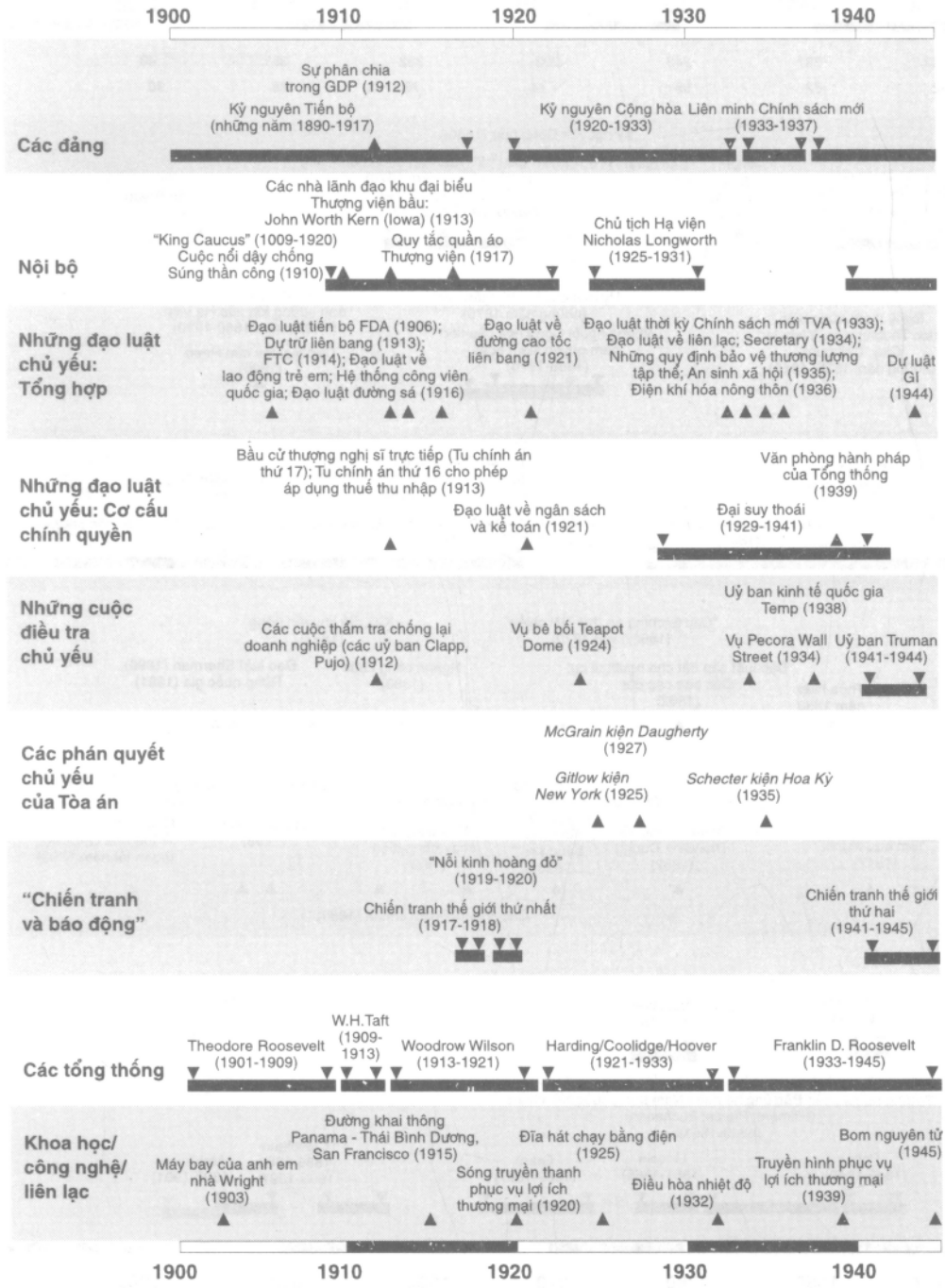
Thurber, James A. và Roger H. Davidson. *Kiến tạo lại Quốc hội: Thay đổi và tính ổn định trong những năm 1990.* Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1995.

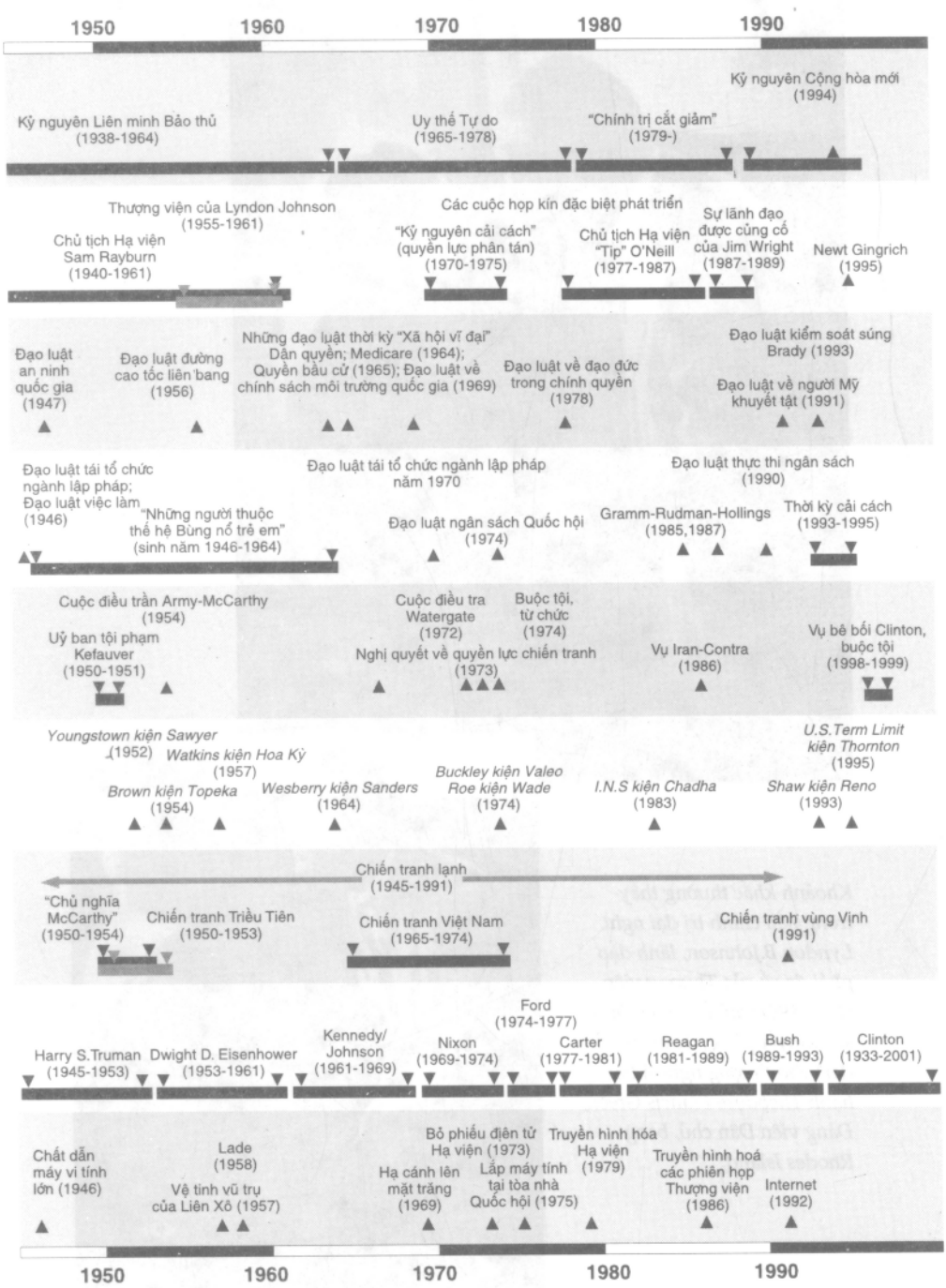
Dãy thời gian của Quốc hội: Thế kỷ XIX




1840
1850
1860
1870
1880
1890
1900
232
237
243
293
332
357
43
52
62
68
74
76
88
90
Kỷ nguyên Cộng hòa (1860-)
Các chiến dịch vận động quần chúng (những năm 1840)
GOP được thành lập (1856)
Các bang miền Nam ly khai (1861)
"Kỷ nguyên giàu có" (việc vận động hành lang lan tràn những năm 1870)
Kết thúc thời kỳ Tái thiết;
Hayes kiện Tilden (1876)
McKinley kiện Bryan (1896)
Nghệ thuật hùng biện trước Thượng viện (Webster, Clay, Calhoun) (những năm 1830, 1840)
Uỷ ban chuẩn chi ngân sách (những năm 1870)
Những người Cộng hòa cấp tiến nắm quyền kiểm soát (1868-1876)
Những chủ tịch có ảnh hưởng lớn của Hạ viện (những năm 1860-1910)
Các quy tắc của Reed (1890)
Tòa án Taney (1836-1864)
Tòa án định hướng kinh doanh ("quy trình tố tụng đúng về kinh tế") (1873-1934)
Plessy kiện Ferguson (1896)
Dred Scott kiện Sandford (1857)
Các phán quyết Slaughterhouse (1873)
Pollock kiện Công ty cho vay và tín thác nông nghiệp (1895)
"Các tu chính án thời Nội chiến" (1865,1868,1870)
ICC, Sở khuyến nông (1887)
Đạo luật cấp đất cho người di cư; Các ban cấp đất (1862)
Thỏa hiệp năm 1850
Ngành công chức (1883)
Đạo luật Sherman (1890); Rừng quốc gia (1891)
Điện thoại; Cuộc triển lãm lục địa, Philadelphia (1876)
Vô tuyến; Cuộc triển lãm Columbia, Chicago (1895)
Tuyến đường sắt Thái Bình Dương (1862)
Máy chữ bằng tay (1868)
Máy quay đĩa chạy bằng điện (1877)
"Xe không dùng ngựa" (1893)
Thắp sáng bằng điện ở Tòa nhà Quốc hội (hoàn tất năm 1900)
Tem bưu chính (1847)
Các khu thời gian chuẩn (1883)
Chiến tranh Mêhicô (1846-1848)
Nội chiến (1861-1865)
Chiến tranh Tây Ban Nha - Mỹ (1898)
"Những người miền Bắc ủng hộ miền Nam trong cuộc Nội chiến" (Fillmore; Pierce; Buchanan) (1849-1861)
Polk (1845-1849)
Lincoln (1861-1865)
Grant (1869-1877)
Cleveland (1885-1889; 1893-1897)
McKinley (1897-1901)
1840
1850
1860
1870
1880
1890
1900

Dãy thời gian của Quốc hội: Thế kỷ XX




1950
1960
1970
1980
1990
Kỷ nguyên Cộng hòa mới (1994)
Kỷ nguyên Liên minh Bảo thủ (1938-1964)
Uy thế Tự do (1965-1978)
"Chính trị cắt giảm" (1979-)
Thượng viện của Lyndon Johnson (1955-1961)
Chủ tịch Hạ viện Sam Rayburn (1940-1961)
Các cuộc họp kín đặc biệt phát triển
"Kỷ nguyên cải cách" (quyền lực phân tán) (1970-1975)
Chủ tịch Hạ viện "Tip" O'Neill (1977-1987)
Sự lãnh đạo được củng cố của Jim Wright (1987-1989)
Newt Gingrich (1995)
Đạo luật an ninh quốc gia (1947)
Đạo luật đường cao tốc liên bang (1956)
Những đạo luật thời kỳ "Xã hội vĩ đại" Dân quyền; Medicare (1964); Quyền bầu cử (1965); Đạo luật về chính sách môi trường quốc gia (1969)
Đạo luật về đạo đức trong chính quyền (1978)
Đạo luật kiểm soát súng Brady (1993)
Đạo luật về người Mỹ khuyết tật (1991)
Đạo luật tái tổ chức ngành lập pháp; Đạo luật việc làm (1946)
"Những người thuộc thế hệ Bùng nổ trẻ em" (sinh năm 1946-1964)
Đạo luật tái tổ chức ngành lập pháp năm 1970
Đạo luật ngân sách Quốc hội (1974)
Đạo luật thực thi ngân sách (1990)
Gramm-Rudman-Hollings (1985,1987)
Thời kỳ cải cách (1993-1995)
Cuộc điều trần Army-McCarthy (1954)
Uỷ ban tội phạm Kefauver (1950-1951)
Cuộc điều tra Watergate (1972)
Buộc tội, từ chức (1974)
Nghị quyết về quyền lực chiến tranh (1973)
Vụ Iran-Contra (1986)
Vụ bê bối Clinton, buộc tội (1998-1999)
Youngstown kiện Sawyer (1952)
Watkins kiện Hoa Kỳ (1957)
Brown kiện Topeka (1954)
Wesberry kiện Sanders (1964)
Buckley kiện Valeo
Roe kiện Wade (1974)
I.N.S kiện Chadha (1983)
Shaw kiện Reno (1993)
U.S.Term Limit kiện Thornton (1995)
Chiến tranh lạnh (1945-1991)
"Chủ nghĩa McCarthy" (1950-1954)
Chiến tranh Triều Tiên (1950-1953)
Chiến tranh Việt Nam (1965-1974)
Chiến tranh vùng Vịnh (1991)
Harry S.Truman (1945-1953)
Dwight D. Eisenhower (1953-1961)
Kennedy/ Johnson (1961-1969)
Nixon (1969-1974)
Ford (1974-1977)
Carter (1977-1981)
Reagan (1981-1989)
Bush (1989-1993)
Clinton (1933-2001)
Chất dẫn máy vi tính lớn (1946)
Lade (1958)
Vệ tinh vũ trụ của Liên Xô (1957)
Bỏ phiếu điện tử Hạ viện (1973)
Hạ cánh lên mặt trăng (1969)
Lắp máy tính tại tòa nhà Quốc hội (1975)
Truyền hình hóa Hạ viện (1979)
Truyền hình hoá các phiên họp Thượng viện (1986)
Internet (1992)
1950
1960
1970
1980
1990





Khoảnh khắc thường thấy trong nền chính trị đại nghị. Lyndon B.Johnson, lãnh đạo phái đa số của Thượng viện (1955-1961), một con người có sức thuyết phục, dành "Sự đối đãi" cho thượng nghị sĩ bất hạnh Theodore Francis Green, Đảng viên Dân chủ, bang Rhodes Island.

Chịu trách nhiệm xuất bản:
TRẦN ĐÌNH NGHIÊM
Biên tập: HOÀNG PHONG HÀ
BÙI HỒNG THUÝ
NGUYỄN KIM NGA
Trình bày: PHÒNG TẠO MẪU
Vẽ bìa: NGUYỄN THỊ HÒA
Sửa bản in: PHÒNG SỬA BÀI

In 2000 cuốn, khổ 15,5 x 23,5 cm, in tại Công ty in và Văn hoá phẩm.
Giấy phép xuất bản số: 89-235/CXB-QLXB, cấp ngày 7-3-2002.
In xong và nộp lưu chiểu tháng 3 năm 2002.

NHÀ XUẤT BẢN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA
24 Quang Trung - Hà Nội
ĐT: 9422008 FAX: 84-4-9421881
E-mail: nxbctqg@hn.vnn.vn

TÌM ĐỌC

Howard Cincotta

- KHÁI QUÁT LỊCH SỬ NƯỚC MỸ
(SÁCH THAM KHẢO)

Richard C. Schroeder

- KHÁI QUÁT VỀ CHÍNH QUYỀN MỸ
(SÁCH THAM KHẢO)

Douglas K. Stevenson

- CUỘC SỐNG VÀ CÁC THỂ CHẾ Ở MỸ
(SÁCH THAM KHẢO)



Giá: 82.000 đ