**Chế độ bầu cử - Những vấn đề lý luận và thực tiễn**

**Nguyễn Văn Phụng**

* 1. **Một số hệ thống bầu cử trên thế giới**
     1. ***Hệ thống theo đa số***

Đặc điểm nổi bật nhất để phân biệt hệ thống bầu cử này là người chiến thắng là người giành nhiều phiếu nhất, hoặc giành được đa số phiếu. Ở những nước phân chia khu vực/đơn vị bầu cử với quy định mỗi khu vực/đơn vị bầu cử chỉ được bầu lấy một đại diện duy nhất thường áp dụng phổ biến nhất là hệ thống bầu cử theo quy tắc ai nhiều phiếu nhất là thắng (First Past the Post - FPTP). Nguyên tắc “ai nhiều phiếu nhất là thắng” chỉ có thể được áp dụng đối với đơn vị bầu cử chỉ bầu lấy một đại diện và người chiến thắng là người nhận được nhiều phiếu bầu hợp lệ nhất, bất kể là có đạt đa số hay không (trong khái niệm “đa số” phiếu, có “đa số thường”, tức là lớn hơn 50%, và “đa số tuyệt đối”- lớn hơn 75%). Đây là nguyên tắc đơn giản nhất và dễ dàng nhất để chọn được người đại diện bởi cách thức bỏ phiếu lấy người ứng cử viên làm trung tâm. Mỗi cử tri được nhận một lá phiếu trên đó có ghi tên của tất cả các ứng cử viên và cử tri chỉ được chọn lấy một cái tên duy nhất trong đó. Ngày nay, hệ thống bầu cử theo nguyên tắc “ai nhiều phiếu nhất là thắng” thuần túy chủ yếu còn tồn tại ở Vương quốc Anh và các quốc gia vốn từng là thuộc địa của Anh như Ca-na-đa, Ấn Độ và Hoa Kỳ. Theo thống kê về hệ thống bầu cử các nước do một tổ chức của Liên hợp quốc tiến hành, ở châu Á hiện nay có tất cả 5 nước thực hiện hệ thống bầu cử theo nguyên tắc “ai nhiều phiếu nhất là thắng”, gồm có Băng-la-đét, Mi-an-ma, Ma-lai-xi-a, Nê-pan và Ấn Độ; còn ở châu Phi, có 15 nước. Trong tổng số 213 quốc gia và vùng lãnh thổ được điều tra, thì có 22% số nước sử dụng hệ thống bầu cử theo nguyên tắc “ai nhiều phiếu nhất là thắng”. Tính phổ biến của hệ thống bầu này bắt nguồn từ những lợi thế của nó, chủ yếu là từ sự đơn giản và xu hướng chọn người chiến thắng là đại diện theo khu vực địa lý. Một số điểm lợi của hệ thống này là trong các nước theo chế độ đa đảng, hệ thống này giúp tạo lập chính phủ một đảng cầm quyền ổn định trong suốt nhiệm kỳ mà không phải liên minh với các đảng nhỏ khác. Hệ thống này là một trong những nhân tố góp phần tạo ra tình hình hai đảng lớn thay nhau cầm quyền tại Mỹ (Cộng hòa và Dân chủ), hay tại Anh (Công đảng và Bảo thủ), góp phần loại bỏ đại diện các đảng cực hữu ra khỏi cơ quan lập pháp. Do hệ thống này bầu ra người chiến thắng đại diện cho một khu vực địa lý nhất định nên nó cũng tạo ra mối quan hệ gắn bó khăng khít giữa đại biểu được bầu với cử tri của khu vực bầu cử. Một số nhà bình luận cho rằng, đây là đặc tính “giải trình trách nhiệm theo khu vực địa lý”, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng ở các xã hội nông nghiệp và các nước đang phát triển.

* + 1. ***Hệ thống bầu cử theo tỷ lệ đại diện***

Nguyên lý chung của hệ thống bầu cử theo tỷ lệ đại diện là việc chuyển số phiếu mà một đảng chính trị nhận được trong bầu cử thành số ghế tương ứng trong cơ quan lập pháp cho đảng đó. Có hai phương pháp bầu cử phổ biến theo tỷ lệ đại diện là phương pháp tỷ lệ đại diện theo danh sách (List PR) và phương pháp bầu cử lá phiếu duy nhất có thể chuyển nhượng (Single Transferable Vote -STV). Một nguyên tắc chung đối với hệ thống bầu cử theo tỷ lệ đại diện là mỗi khu vực bầu cử phải được bầu nhiều hơn một đại biểu. Ở một số nước nhỏ, dân số ít, như Ixrael và Hà Lan, cả nước là một đơn vị bầu cử, được bầu nhiều đại biểu. Ở một số nước khác, ví dụ như Ác-hen-ti-na và Bồ Đào Nha, đơn vị bầu cử được lấy căn cứ theo tỉnh. Hệ thống bầu cử theo tỷ lệ đại diện được nhiều nước Mỹ Latin, châu Phi và châu Âu sử dụng, và đại bộ phận những nước đó áp dụng phương pháp tỷ lệ đại diện theo danh sách. Có một số yếu tố quan trọng tác động đến hiệu quả hoạt động trên thực tế của hệ thống bầu cử theo tỷ lệ đại diện như số lượng đại biểu được phân bổ cho mỗi đơn vị bầu cử, phạm vi lựa chọn của cử tri giữa các đảng phái chính trị và cá nhân các ứng cử viên. Hệ thống bầu cử theo tỷ lệ đại diện có nhiều điểm thuận lợi và cả điểm bất lợi.

Điểm thuận lợi là: Kết quả bầu cử sẽ cho phép có một cơ quan lập pháp có tính đại diện cao hơn hệ thống bầu cử theo quy tắc số nhiều hay đa số. Lợi ích rõ ràng của nó là tại những nước vốn có sự chia rẽ xã hội sâu sắc, việc bao gồm các nhóm xã hội khác nhau, không loại trừ nhóm yếu thế trong cơ quan lập pháp là điều kiện cần thiết để đảm bảo hòa hợp dân tộc và ổn định. Hệ thống này được nhiều nhà phân tích ca ngợi là tránh được kết quả bất công hay nguy cơ bất ổn do giảm thiểu khả năng chi phối tuyệt đối của các đảng lớn, vẫn tạo cơ hội tiếp cận quyền lực nhà nước cho các đảng nhỏ. Để làm được như vậy, đòi hỏi phải có sự nhất trí của các đảng chính trị khi nộp danh sách ứng cử viên của đảng, những người thể hiện ý chí và tư tưởng của đảng. Hệ thống này cũng tránh được lãng phí phiếu bầu, bởi lẽ, bất kỳ lá phiếu nào cũng đóng góp vào kết quả cuối cùng và có khả năng là thay đổi kết quả bầu cử, dù là nhỏ. Do hệ thống này khuyến khích tính đại diện, tính bao gồm, nên các đảng nhỏ, các lực lượng thiểu số đều có cơ hội, nó hạn chế được đáng kể tình trạng “lãnh địa bầu cử”, dẫn đến tính liên tục và ổn định cao hơn của chính sách, khuyến khích hoạt động chia sẻ quyền lực giữa các đảng phái chính trị và các nhóm lợi ích.

Tuy nhiên, hệ thống bầu cử theo tỷ lệ đại diện cũng có những điểm bất lợi đáng kể. Hệ thống này có xu hướng dẫn đến các chính phủ liên hiệp và hệ thống đảng phái bị manh mún, bất ổn định. Hệ thống này cũng tạo điều kiện cho các đảng cực hữu hoặc cực tả có đất sống. Kết quả của hệ thống bầu cử này thường là có một chính phủ liên hiệp nhưng lại thiếu cơ sở liên minh vững chắc là những điểm đồng thuận về chính sách, tư tưởng và cơ sở ủng hộ, nên hay mất ổn định và dễ đổ vỡ. Thêm vào đó, hệ thống này cũng tạo ra nhiều quyền lực cho các đảng nhỏ trong cuộc mặc cả thành lập chính phủ liên hiệp với các đảng lớn, gây áp lực lớn đối với các đảng lớn và cử tri rất khó có thể loại bỏ hoàn toàn được đảng nào ra khỏi quyền lực nhà nước.

Trong hệ thống bầu cử theo tỷ lệ đại diện, như đã nêu trên, có hai phương pháp phổ biến là tỷ lệ đại diện theo danh sách và bầu cử lá phiếu duy nhất có thể chuyển nhượng. Điểm phân biệt giữa hai phương pháp này là một bên lấy trọng tâm là bầu theo đảng phái, một bên lấy trọng tâm là bầu theo ứng cử viên cụ thể. Phương pháp bầu cử tỷ lệ đại diện theo danh sách cho phép mỗi đảng được trình một danh sách các ứng cử viên tại mỗi đơn vị bầu cử, cử tri bỏ phiếu cho một đảng nào đó và đảng này nhận được số ghế tương ứng với tỷ lệ phiếu bầu mà họ nhận được. Người thắng cử được lấy từ danh sách theo trật tự thứ tự của danh sách. Số ghế được phân bổ được tính toán theo công thức lấy trị số trung bình cao nhất hoặc tính số dư lớn nhất. Công thức tính toán thế nào ảnh hưởng khá lớn đến tỷ lệ ghế của mỗi đảng. Rõ ràng, lợi thế lớn nhất của phương pháp bầu cử tỷ lệ đại diện theo đảng phái tạo cơ hội lớn cho các đảng nhỏ, nhóm thiểu số, và đặc biệt là gia tăng cơ hội trúng cử của phụ nữ. Tuy nhiên, vì tập trung vào tính đại diện và danh sách đảng, nên điểm yếu cơ bản của nó là mối quan hệ thiếu gắn bó và tương đối lỏng lẻo giữa đại biểu được bầu và khu vực bầu cử của họ, cử tri biết rất ít về cá nhân các ứng cử viên mà chỉ bỏ phiếu theo đảng phái mà họ yêu thích. Điều này dễ tạo ra quyền lực chi phối của giới lãnh đạo cao cấp của đảng chính trị vì họ quyết định danh sách đảng đưa ra bầu cử. Chính vì vậy, cơ hội được thắng cử của một ứng cử viên phụ thuộc nhiều hơn vào việc được lãnh đạo đảng đề cử vào danh sách, chứ không phải là cử tri, nên rõ ràng, mối quan hệ đại biểu - cử tri có ít sự liên kết gắn bó.

Phương pháp bầu cử lá phiếu duy nhất có thể chuyển nhượng (STV) được giới học giả hàn lâm và khoa học chính trị đưa ra để thiết kế hệ thống bầu cử, nhưng việc áp dụng lại tương đối hạn chế. Phương pháp này được nhà khoa học chính trị người Anh tên là Thomas Hare và người Đan Mạch Carl Andrea đưa ra từ thế kỷ thứ 19, được áp dụng tại Cộng hòa Ai-len bắt đầu từ năm 1921, tại Man-ta từ năm 1947, áp dụng cho bầu cử thượng viện liên bang Ốt-xtrây-li-a và một số bang của nước này. Phương pháp bầu này cũng tương tự như bầu thứ tự thay thế (AV) của hệ thống bầu cử theo quy tắc số nhiều/đa số, tức là cử tri lựa chọn ứng cử viên theo thứ tự ưu tiên từ trên xuống và ứng cử viên nào đạt được số phiếu bầu chọn ưu tiên số 1 nhiều nhất sẽ thắng cử ngay. Sau đó, từ người thắng cử thứ hai sẽ tính số phiếu bầu được phân phối lại từ người có số phiếu được ưu tiên thấp nhất và số phiếu dư từ người đã thắng cử trước người đó. Theo phương pháp đó, lấy người thắng cử cho đủ số hạn mức đại biểu được bầu của đơn vị bầu cử đó. Phương pháp này do các học giả chính trị đưa ra, nên tính toán kiểm phiếu tương đối phức tạp và đòi hỏi cử tri phải có hiểu biết, ở trình độ dân trí nhất định, do đó mức độ áp dụng tương đối hạn chế.

* + 1. ***Hệ thống hỗn hợp hoặc song song***

Có thể thấy, hai hệ thống bầu cử phổ biến trên thế giới đều có điểm lợi thế và khiếm khuyết nhất định. Do đó, nhiều nước đã cố gắng thiết kế hệ thống bầu cử của mình bằng cách khai thác tối đa những lợi thế của cả hai hệ thống và giảm thiểu điểm khiếm khuyết của chúng. Các hệ thống bầu cử - nếu không nằm hoàn toàn vào một trong hai hệ thống đã đề cập - thì sẽ là loại hỗn hợp, phái sinh từ hai loại cơ bản trên. Hệ thống song song cũng là một dạng hệ thống hỗn hợp, cử tri lựa chọn bầu đại biểu của mình thông qua hai hệ thống bầu cử tỷ lệ đại diện theo danh sách và hệ thống bầu cử theo số nhiều/đa số.

Hệ thống bầu cử có ảnh hưởng đáng kể đến hệ thống chính trị, giúp tạo lập sự ổn định, tăng cường trách nhiệm giải trình của chính phủ… nhưng cũng không phải là thần dược để chữa tất cả các căn bệnh của hệ thống chính trị. Những khiếm khuyến lớn của hệ thống bầu cử hiện tại không phải có thể dễ dàng sửa đổi bởi hệ lụy của việc sửa đổi đó là sự thay đổi cả môi trường chính trị và những hệ quả ngoài mong muốn (phản ứng phụ). Do đó, bất cứ sự thay đổi nào cũng cần tìm kiếm những kinh nghiệm quốc tế của các nước láng giềng, các nước có hoàn cảnh tương tự để so sánh, đánh giá một cách thấu đáo những tác động của một hệ thống mới. Thường các hệ thống bầu cử được thiết kế với tư duy tránh các sai lầm trong quá khứ, nhất là những sai lầm gần nhất. Tư duy đó có thể là một cái bẫy dễ mắc phải, khiến hệ thống được sửa đổi lại trượt sang những khiếm khuyết khác, thậm chí còn không đáng mong muốn hơn. Do đó, trong khi cố gắng khắc phục những khiếm khuyết của hệ thống bầu cử hiện tại, cũng cần thận trọng để không có phản ứng thái quá, tạo lập một hệ thống mới đi quá xa so với việc sửa chữa khiếm khuyết cũ.

*Bảng thống kê số lượng đại biểu Quốc hội của một số quốc gia trên thế giới và trong khu vực*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ***TT*** | ***Tên nước*** | ***Dân số (triệu người)*** | ***Tổng số đại biểu*** | ***Số ĐB Hạ Viện*** | ***Số ĐB Thượng Viện*** |
| 1  2  3  4  5  6  7  8 | Hoa Kỳ  Nhật bản  Anh  Pháp  Philippin  Thái Lan  Hàn Quốc  Trung Quốc | 265,5  125,6  58,5  58  74,4  58,8  45,5  1210 | 535  752  1838  898  284  655  299  2992 | 435  500  653  577  260  393 | 100  252  1185  321  24  262 |