

QUYỀN LỰC NHÂN DÂN VÀ QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC – VÀI Ý KIẾN BÀN THÊM

Vũ Anh Tuấn*

Trong các nhà nước theo chính thể cộng hoà cho dù theo những cách thức khác nhau, đều ghi nhận một nguyên tắc tối cao trong tổ chức quyền lực nhà nước, đó là: quyền lực nhà nước (QLNN) thuộc về nhân dân. Bằng cách đó, người ta khẳng định rằng quyền lực nhân dân (QLND) là cội nguồn của quyền lực nhà nước; rằng nhà nước xuất hiện như hệ quả tất yếu của lịch sử, là sản phẩm của một “khế ước” được giao kết giữa các thành viên trong xã hội với nhau nhằm duy trì ý chí chung, quyền lực chung. Với ý nghĩa như thế, nguyên tắc này không những giải thích một cách đúng đắn nguồn gốc và bản chất của QLNN, góp phần phê phán các quan điểm, luận thuyết sai lầm về nguồn gốc nhà nước mà còn khẳng định quyền lực đó phải bị kiểm tra, giám sát bởi QLND. Tuy nhiên, ngoài việc thừa nhận tính tất yếu của nguyên tắc nói trên thì trong thực tế đã và đang xuất hiện nhiều vấn đề không đơn giản, thuận chiều trong nhận thức và thực thi về mối quan hệ giữa QLND và QLNN. Chẳng hạn, giải thích thế nào khi QLNN không hoàn toàn phản ánh đúng đắn ý chí và lợi ích chung của xã hội? vì sao QLNN khi thoát thai từ QLND thì QLNN luôn có xu hướng trở nên quan liêu, xa lạ với bản chất xã hội vốn được coi là cội rễ của nó? Vì sao sự kiểm tra, giám sát của QLND đối với QLNN lại trở nên khó khăn và nhiều khi đến mức dường như là không thể? Và đến tận cùng, do đâu mà nhân loại từ bao đời nay vẫn đau đầu một câu hỏi: làm sao để QLNN luôn *thật sự* thuộc về nhân dân?... Như vậy, phải chăng trong mối quan hệ cổ điển này vốn tiềm ẩn những thách thức khách quan đối với mọi thể chế nhà nước mà nếu chúng không được nhận thức hợp lý thì khó lòng giải quyết đúng đắn mối quan hệ đó?

1. Trước hết, nhân dân theo quan niệm thông thường, là toàn thể cư dân của một nước nhưng đây lại là khái niệm có tính lịch sử vì nó chỉ đúng trong điều kiện của xã hội chưa có giai cấp. Quan điểm Mác-xít coi thành phần của khái niệm nhân dân luôn có sự thay đổi trong xã hội có đối kháng giai cấp và như vậy, giai cấp thống trị thi hành chính sách chống lại nhân dân sẽ không được coi là bộ phận cấu thành nhân dân¹. Từ đó, QLND có thể được hiểu ngắn gọn là toàn bộ sức mạnh, chủ quyền, quyền định đoạt của toàn thể cư dân của một quốc gia đối với mọi vấn đề thuộc chủ quyền của họ. Trong xã hội nguyên thủy, QLND cũng chính là quyền lực xã hội và nó là nhân tố duy nhất quyết định trực tiếp mọi vấn đề của cộng đồng. Nhưng rồi thứ quyền lực nguyên thủy trực tiếp ấy ngày càng tỏ ra bất lực trước sự phát triển của xã hội mà trước tiên, là của sức sản xuất và những biến đổi xã hội mạnh mẽ, sâu sắc khác kéo theo. Một điều rất giản đơn mà ai cũng biết là nếu mọi công việc của quốc gia đều có thể trực tiếp hỏi ý kiến toàn dân và do chính họ quyết định bằng cách tự mình biểu lộ ý chí và hành động thì nhân loại đã không biết tới nhà nước. Sự ra đời của nhà nước như một nhu cầu tất yếu cho dù giải thích bằng nhiều lý do khác nhau thì trước tiên, vẫn là để tổ chức và quản lý các công việc chung của xã hội. Sự chuẩn bị đó của lịch sử là lý do khách quan để QLND từ chỗ là duy nhất và tuyệt đối (quyền lực xã hội), dần dần chuyển hoá thành QLNN (quyền lực của một giai cấp). Trên cơ sở đó, dân chủ trực tiếp cũng dần dần nhường lại

¹ Hội đồng quốc gia chỉ đạo biên soạn Từ điển Bách khoa Việt Nam, Từ điển Bách khoa Việt Nam, Nxb Từ điển Bách khoa, HN, 2003.

- Xem thêm: Nguyễn Trần Bạt – Nhân dân như là một phạm trù của văn hoá chính trị – website. chungta.com.VN/

* TS, Học viện chính trị khu vực III, Đà Nẵng.

nhiều lãnh địa quan trọng của mình cho dân chủ gián tiếp. Tuy nhiên, như vậy không có nghĩa là mọi QLND đều biến thành QLNN cũng như không phải khi có dân chủ gián tiếp thì dân chủ trực tiếp bị triệt tiêu. Vì rằng, ngay cả trong một thể chế nhà nước tuyệt vời nhất thì nhân dân cũng không bao giờ chuyển hết mọi quyền của mình cho nhà nước. Họ vẫn phải giữ lại cho mình những quyền rất quan trọng và đương nhiên như quyền bầu cử, quyền kiểm tra, giám sát, quyền phúc quyết những vấn đề quan trọng nhất của đất nước... Cũng như dân chủ trực tiếp luôn là sự bù đắp, hỗ trợ tuyệt vời cho dân chủ gián tiếp cho dù dân chủ gián tiếp là một tiến bộ đáng kinh ngạc của lịch sử. Vậy thì không thể và không được nhầm lẫn QLNN với QLND. Lại càng không thể oán trách lịch sử đã trở trêu khi tạo ra nhà nước ngay cả khi quyền lực của nó không thể hiện đúng đắn hay thậm chí, phản bội QLND. Vấn đề là ở chỗ, xã hội loài người không thể thiếu nhà nước cho dù nó là thể nào. Thomas Hopber, triết gia và luật gia người Anh đã có lý khi cho rằng: cuộc sống mà không có nhà nước có hiệu lực để duy trì trật tự thì rất đơn độc, nghèo nàn, đói bại, tàn bạo và ngắn ngủi. Bằng cách đó, có thể giải thích được những tương đồng và khác biệt, những đồng thuận và xung khắc vốn có và khách quan giữa hai khái niệm: QLND và QLNN trong bối cảnh con người đã và đang nỗ lực để xoá đi những khoảng cách không đáng có giữa chúng trên thực tế...

2. Sự chuyển giao quyền lực từ nhân dân sang nhà nước là một tất yếu, phù hợp với tiến trình phát triển của lịch sử. Nhưng cũng chính sự chuyển giao quyền lực đó lại làm nảy sinh một hệ quả không ai mong muốn: QLND khi được đại diện bởi QLNN thì đã không còn giữ nguyên được trạng thái và mục đích ban đầu của nó. Điều đó dẫn đến những hệ lụy phổ quát: không phải bao giờ QLNN cũng đại diện đầy đủ và đúng đắn cho QLND; rằng tuy thoát thai từ xã hội nhưng QLNN lại tách ra khỏi xã hội và tựa hồ như đứng trên, điều hành xã hội một cách quan liêu; và trong nhiều trường hợp, QLND

không có khả năng kiểm soát và đàn hạch có hiệu quả đối với QLNN... Vậy, đâu là căn nguyên của những vấn đề trên?

a/ Trước hết, khi nhân dân chuyển giao quyền lực của mình cho người đại diện (nhà nước) thì cũng đồng nghĩa với việc làm phát sinh quyền lực ở chủ thể mới. Theo tôi, về bản chất, điều này không khác lắm với việc chuyển giao quyền sở hữu (chứ không phải là quyền sử dụng). Do vậy, việc mất đi một phần lớn quyền lực ở nhân dân chính là cơ sở làm xuất hiện quyền lực nhà nước. Trong khi đó, với tư cách là chủ sở hữu mới của quyền lực công, nhà nước dĩ nhiên có những quyền năng rất quan trọng không thể chối cãi trong việc chiếm hữu, sử dụng và định đoạt nó. Nếu không có được đặc quyền này, hiển nhiên nhà nước sẽ không thể thực hiện các chức năng lớn lao của nó. Vấn đề là ở chỗ: mặc dù sự chuyển giao (ủy thác) quyền lực ấy đã được ấn định bởi một "khế ước xã hội", nghĩa là trên cơ sở pháp lý hẳn hoi, nhưng bản khế ước ấy dù được soạn thảo công phu, kỹ lưỡng đến mấy cũng không thể chi tiết hoá mọi điều kiện cụ thể, dự liệu hết những trường hợp phát sinh trong quá trình nhà nước sử dụng quyền lực của mình. Hơn thế nữa, nhà nước lại là chủ thể ban hành pháp luật, nghĩa là người chủ động trong việc quy định về sử dụng quyền lực của mình mà nhân dân không phải bao giờ cũng có thể can thiệp. Phải chăng đó chính là những lý do để QLNN có điều kiện xa rời những cam kết chung trong "khế ước xã hội"? Mặt khác, với bản chất của mình, quyền lực luôn có xu hướng bị chi phối bởi lợi ích, bị làm dụng và tha hoá vì những lý do khác nhau. Vậy thì, tuy tình trạng nói trên là không thể tránh khỏi nhưng rõ ràng là khế ước về chuyển giao và sử dụng quyền lực kia càng cụ thể, chặt chẽ và hợp lý bao nhiêu thì càng có thêm điều kiện để QLNN đi đúng với quỹ đạo của QLND bấy nhiêu. Điều đó cho phép rút ra kết luận: ý chí và quyền lực chung trong nhiều trường hợp sẽ trở trêu nếu nó không được đảm bảo và duy trì bởi một hệ thống các nguyên tắc và luật lệ (mà trước tiên là trong Hiến pháp) do chính nhân dân là người

tham gia xây dựng và thực thi. Bởi vậy, ở đâu có pháp luật đúng đắn thì ở đó có nhà nước, sự công bằng và ý chí chung thật sự.

b/ Trong cái “khế ước xã hội” kia đương nhiên là có một quy định rành rành: nếu nhà nước không xứng đáng đại diện và đảm bảo cho quyền lực nhân dân hoặc đi ngược lại lợi ích của dân chúng thì nhân dân có quyền phế truất nhà nước để tạo lập người đại diện mới cho mình. Đó là một thoả thuận hợp pháp và hợp lý mà cả đôi bên đều biết, đều chấp nhận như một điều kiện đảm bảo cho cái hợp đồng vĩ đại ấy. Tuy nhiên, thực tế cho thấy vấn đề luôn không đơn giản như tinh thần của nguyên tắc đó. Như đã nói ở trên, cho dù xuất phát từ QLND thì QLNN vẫn có tính độc lập của mình (do thực hiện chức năng, nhiệm vụ thẩm quyền của nó) và đó là lý do để dân chúng không dễ dàng gì kiểm soát được hoạt động của nhà nước. Mọi nỗ lực của con người trong vấn đề này luôn chỉ tiệm cận tới những giới hạn nhất định (mà chủ yếu là ở phương diện pháp lý) mà thôi. Cho nên, ở đâu điều đó được đảm bảo tốt hơn thì nơi đó có nhiều hơn dân chủ, hạnh phúc cho dân chúng và ngược lại. Đây không hoàn toàn là thái độ bị quan mà chính là để thấy thêm một lần nữa rằng hiệu quả giám sát từ phía nhân dân đối với QLNN luôn là một vấn đề nhức nhối nhưng phải được xem xét như một quá trình nỗ lực từ cả hai phía với mong muốn tự giác, thiện ý và với sự hỗ trợ đặc lực của những thể chế, luật lệ tối ưu.

3. Làm sao để QLNN thật sự thuộc về nhân dân vì thế mà trở thành khát vọng và mục tiêu tranh đấu của con người từ bao đời nay. Khát vọng đó không bị chi phối nhiều bởi sự khác biệt về địa lý, văn hoá, thể chế chính trị hay trình độ phát triển... của các quốc gia. Từ khi có nhà nước, dường như ở đâu và bao giờ con người cũng chiêm nghiệm, nghĩ suy và nỗ lực để tìm lời giải tối ưu cho câu hỏi đó. Trên hành trình của nhân loại, các nhà kinh điển của chủ nghĩa Mác được coi là những người tìm ra câu trả lời đúng đắn nhất bằng việc khám phá ra sự xuất hiện tất yếu của nhà nước xã hội chủ nghĩa (XHCN). Theo đó, với bản chất của mình, nhà

nước XHCN có nhiều khả năng nhất để đại diện đúng đắn, đầy đủ cho QLND. Tuy nhiên, giữa nguyên lý và thực tế luôn có một khoảng cách rất đáng kể. Trong một thời gian khá dài, dường như đã ý thức không thật rõ ràng: điều đó chỉ có thể đạt được khi nhân loại được chứng kiến CNXH thật sự và đi liền với nó là sự hiện diện của kiểu nhà nước XHCN đích thực. Điều đó có nghĩa là những gì nhân loại được chứng kiến trong quá trình tìm kiếm, xác lập một kiểu nhà nước mới mà khởi đầu từ Cách mạng Tháng Mười ở nước Nga Xô - viết, chỉ mới là những thử nghiệm ban đầu với những thành công không thể phủ nhận nhưng bù lại, cũng có không ít những sai lầm, thậm chí là rất nghiêm trọng. Trong bối cảnh đó, những nhà nước XHCN trên hiện thực cho dù đã cố không ít nỗ lực vẫn chưa thể trở thành một mô hình lý tưởng cho việc thực thi nguyên tắc: mọi quyền lực nhà nước phải thuộc về nhân dân. Trái lại, cho dù có khác nhau về mức độ, hình thức biểu hiện nhưng ở những nhà nước đó vẫn tồn tại phổ biến những căn bệnh quan liêu, cửa quyền, tùy tiện; sự kiểm tra, giám sát của nhân dân đối với QLNN rất kém hiệu quả... Điều này khiến người ta nhớ tới một cảnh báo của Mác từ năm 1875 khi Người phê phán Cương lĩnh của Đảng công nhân Đức (Cương lĩnh Gô-tha): “dù có ghép từ *nhân dân* với từ *nhà nước* đến một nghìn lần thì người ta cũng không làm cho vấn đề nhích lên được chút nào”².

Như vậy, phải chăng khi giải quyết mối quan hệ giữa QLNN và QLND trong thời kỳ quá độ lên CNXH nhiều vấn đề cần được nhận thức đúng đắn hơn:

- Cần phải thấy rằng, cho dù là kiểu nhà nước tiên tiến nhất trong lịch sử nhưng nhà nước XHCN vẫn bị chi phối bởi những đặc điểm vốn có của mọi nhà nước. Nghĩa là dù không tự giác, nhà nước XHCN vẫn bị tác động bởi những nhân tố khách quan có ảnh hưởng (cả tích cực lẫn tiêu cực) tới mối quan hệ QLNN và QLND theo những sắc thái và

(Xem tiếp trang 15)

² Mác - Ăng ghen, Tuyển tập, tập IV, Nxb Sự thật, HN. 1983, tr.49.1

“tập trung dân chủ” đối với cơ quan đại diện, thiểu số phải phục tùng đa số. Hãy hình dung: về hình thức, một Quốc hội “đẹp” phải là một định chế thu nhỏ bao gồm các giai tầng, các dân tộc, giới tính, tín ngưỡng, tôn giáo, tư tưởng... của cả nước. Tuy nhiên, nếu để ý sẽ thấy rõ: trong hoạt động của Quốc hội, dù có tranh luận sôi nổi đến mấy, cuối cùng Quốc hội vẫn phải quyết định, mà Quốc hội quyết định theo đa số, chứ không thể quyết định theo tỉ lệ.

³⁰ Xem: Electoral Systems for Divided Societies, Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators (Editors: Peter Harris and Ben Reilly. With a Foreword by Kofi A. Annan, Contributors: Mark Anstey, Christopher Bennet, David Bloomfield, K. M. de Silva, Nomboniso Gasa, Yash Ghai, Peter Harris, Luc Huyse, Rasma Karklins, Michael Lund, Charles Nupen, David M. Olson, Anthony J. Regan, Ben Reilly, Andrew Reynolds, Carlos Santiso and Timothy D. Sisk). Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators Copyright © International Institute for Democracy and Electoral Assistance, (International IDEA)1998. All rights reserved (pages 192-201). Hoặc Xem: Women and Elections: Guide to promoting the participation of Women in elections The Published by the United Nations, pages 24, 25. (<http://www.un.org/womenwatch/osagi/feature/postconflict/index.htm>).

(Tiếp theo trang 5 – Quyền lực nhân dân ...)

mức độ khác nhau. Trên thực tế, những nhân tố đó tác động không nhỏ tới nhận thức và xử lý mối quan hệ giữa QLNN và QLND trong quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước XHCN. Nhận thức rõ điều này để chúng ta không ảo tưởng, để tự giác và không ngừng nỗ lực tìm kiếm những phương thức nhằm hạn chế tối đa (chứ không thể triệt tiêu được) những tác động khách quan đó.

- Nhà nước XHCN với bản chất của mình, là kiểu nhà nước có khả năng cao nhất để đại diện cho ý chí và quyền lực của nhân dân (chứ không phải vì thế mà hoàn toàn đồng nhất với QLND). Tuy nhiên, bản chất đó không tự nhiên mà có, cũng không phải có ngay lập tức mà trái lại, nó được hình thành và hoàn thiện trong một quá trình lâu dài thông qua những nỗ lực vượt bậc của cả hệ thống chính trị. Như thế cũng có nghĩa là trong những giai đoạn lịch sử nhất định, nhất là trong thời kỳ quá độ, vì những lý do khác nhau mà mối quan hệ giữa QLND và QLNN còn bộc lộ nhiều vấn đề rất đáng quan tâm. Sự nhầm lẫn về “tính tự có”, “tính tự hoàn thiện” trong bản chất của nhà nước XHCN chắc chắn sẽ làm nảy sinh thái độ “ôm cây đợi thỏ”, yên tâm chờ mọi điều sẽ tự đến một cách thuận lợi, hoàn hảo. Và đó chính là hệ

Tóm lại, trong điều kiện nước ta hiện nay, nên áp dụng đơn vị bầu cử một đại diện. Trước mắt, đối với bầu cử Quốc hội có thể áp dụng mỗi đơn vị cấp huyện là một đơn vị bầu cử. Như thế, khi bầu cử đại biểu Quốc hội sẽ thành lập 673 đơn vị bầu cử và bầu 673 đại biểu Quốc hội. Về lâu dài, tùy theo số lượng đại biểu của cơ quan dân cử được ấn định, các đơn vị bầu cử sẽ được phân vạch dựa trên nguyên lý bình đẳng dân số.

lụy lớn nhất trong mọi hệ lụy từ vấn đề này.

- Giải quyết hài hoà mối quan hệ QLNN và QLND trong thời kỳ quá độ lên XHCN phải được xác định là một quá trình lâu dài, tiệm tiến; được dẫn dắt bởi một hệ thống quan điểm và giải pháp đồng bộ với những bước đột phá hợp lý. Trong quá trình đó, bất cứ cải cách nóng vội, duy ý chí nào cũng chỉ đem lại những hệ quả xấu. Nhưng mặt khác, thái độ bảo thủ, nguy hiểm để không chịu đổi mới còn tệ hơn nhiều. Để vượt qua những thách thức lớn lao thì sự tự ý thức, trí tuệ và vai trò tiên phong của Đảng cầm quyền, của nhà nước XHCN là nhân tố cực kỳ quan trọng. Nghĩ cho cùng, mấu chốt của vấn đề vẫn là tìm câu trả lời cho một câu hỏi không mới: *làm sao tạo lập được một cơ chế hữu hiệu để nhà nước thường xuyên bị đặt dưới sự giám sát chặt chẽ của nhân dân, sự phản biện của xã hội?* Vì rằng “nếu con người là những thiên thần thì sẽ không cần thiết phải có chính quyền. Nếu các thiên thần cai quản thì không cần thiết phải có sự kiểm soát đối với chính quyền dù từ bên trong hay bên ngoài” (Jame Medison)³.

³ Dẫn theo Richard C.Schroeder, Khái quát về chính quyền Mỹ. Nxb Chính trị quốc gia, HN, 1999, tr.55