

Dân chủ là gì...và không phải là gì ?

Phillippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl

Võ Đệ chuyển ngữ

Nhiều khi, dân chủ được truyền bá như một thứ rẽ tiền trong chốn thị trường chính trị. Chính trị gia có những thuyết phục và thủ đoạn để chiếm được nhãn hiệu này và dán lên hoạt động của họ. Các học giả, ngược lại, lưỡng lự khi sử dụng cụm từ này nếu không kèm theo các tỉnh từ bổ nghĩa vì tính chất mơ hồ bao quanh nó. Nhà phân tích chính trị nổi bật người Mỹ Robert Dahl còn cố gắng đưa ra một thuật ngữ mới, "polyarchy" ("đa đầu chế"), với hy vọng (hảo huyền) có được một sự chính xác mới lớn hơn về mặt khái niệm. Dầu tốt dầu xấu, cụm từ dân chủ "ám" chúng ta như khẩu hiệu trong bài diễn văn chính trị đương thời. Nó là cụm từ vang lên trong đầu óc con người và bật ra ở cửa miệng của họ khi tranh đấu tự do và hạnh phúc; nó là cụm từ mà ta phải nhận rõ ý nghĩa nếu nó được sử dụng trong phân tích dẫn dắt và mưu đồ chính trị.

Làn sóng chuyển thoát khỏi sự thống trị chuyên quyền bắt đầu với "Cách mạng Hoa Cẩm Chướng" (Revolution of the Carnations) của Portugal năm 1974 và dường như đạt đến đỉnh điểm với sự sụp đổ của chế độ cộng sản khắp Đông Âu năm 1989 đã gây ra một hội tụ lý thú hướng đến một định nghĩa chung về cụm từ dân chủ. Khắp nơi có sự âm thầm từ bỏ các tỉnh từ thiếu minh bạch như "thuộc về nhân dân", "được chỉ đạo", "thuộc giai cấp tư sản," và "chính quy" dùng để bổ nghĩa "dân chủ." Đồng thời, một nhất trí đáng lưu ý đã nảy ra sự quan tâm đến những điều kiện tối thiểu mà chính thể phải đáp ứng với mục đích xứng đáng danh xưng cao quý của "dân chủ." Hơn thế nữa, một số tổ chức quốc tế hiện nay giám sát các tiêu chuẩn này được đáp ứng hoàn thiện ra sao; thực vậy, một số quốc gia thậm chí còn quan tâm đến chúng khi trình bày chính sách đối ngoại.

Dân chủ là gì

Chúng ta hãy định nghĩa dân chủ một cách rộng rãi và các khái niệm chung để nhận ra nó như một hệ thống duy nhất để tổ chức các quan hệ giữa người cai trị và bị trị. Xong chúng ta sẽ phê bình ngắn gọn các thủ tục, các luật lệ và sắp xếp cần thiết để dân chủ được lâu dài. Cuối cùng, chúng ta sẽ thảo luận hai nguyên tắc (principles) tác dụng khiến nền dân chủ hoạt động. Chúng không hàm chứa một cách rõ ràng trong các khái niệm chung hay các thủ tục chính quy, nhưng cơ hội thành công của nền dân chủ sẽ tệt hại nếu không có các tác động qui định cơ bản.

Một trong các chủ đề chính của tiểu luận này là dân chủ không bao gồm nhóm các thể chế đơn lẻ duy nhất. Có nhiều kiểu dân chủ, và các cách thực hiện khác nhau sẽ tạo nên những tác động khác nhau theo đó. Hình thái đặc trưng của dân chủ phụ thuộc vào điều kiện kinh tế xã hội của một quốc gia cũng như tình trạng của cấu trúc cố hữu và các cách thực hiện chính sách.

Mô hình dân chủ chính trị là một hệ thống cai trị trong đó người cai trị chịu trách nhiệm về hành động của họ với công dân, thực hiện gián tiếp qua sự bình chọn và hợp tác của các đại biểu.

Một chế độ hay hệ thống cai trị là một tập hợp các mô hình định ra phương thức về quyền có các chức vụ quan trọng của chính quyền; những đặc tính các thành viên trong chính quyền được phép và không được phép trong quyền đó; chiến lược mà thành viên đó có thể sử dụng để đạt được cái quyền đó; và các luật phải tuân thủ trong khi xây dựng các quyết định mà công chúng bị ràng buộc. Để làm việc đúng đắn, tất cả phải được thể chế hoá - nghĩa là phải được phần lớn, nếu không là tất cả, các thành viên biết đến, thực hiện, và chấp nhận. Phát triển hơn nữa, cơ chế được ưu tiên của việc thể chế hoá là một văn bản luật được củng cố bởi một văn bản hiến pháp, mặc dầu nhiều qui phạm chính trị tồn tại có thể có sự xuê xoa, biện pháp thiếu cần trọng, hay một nền tảng truyền thống.

Để thuận tiện về mặt kinh tế và so sánh, các hình thức, đặc tính và luật này thường được gói chung lại và được đặt một danh hiệu chung. Dân chủ là một; những cái khác là: chuyên quyền (autocratic), độc đoán (authoritarian), bạo ngược, độc tài, chế độ toàn trị, tuyệt đối hóa, theo truyền thống, quân chủ.. v.v..... Mỗi hình thức chế độ này lại chia nhỏ thành các loại phụ.

Cũng như mọi chế độ, dân chủ tùy thuộc vào sự thể hiện của những người cai trị, là những người nắm giữ các vai trò quyền lực đặc biệt và có thể đưa ra các mệnh lệnh hợp pháp cho các người khác. Điều phân biệt nhà cai trị dân chủ với nhà cai trị không dân chủ là các qui phạm qui định cách nhà cai trị dân chủ nắm quyền lực và chịu trách nhiệm về hành vi của họ.

Lãnh vực công cộng (public realm) bao gồm các qui phạm và chọn lựa được xã hội chấp nhận và được hỗ trợ do nhà nước bắt buộc. Nội dung của nó có thể làm thay đổi lớn nền dân chủ, dựa trên các phân biệt tồn tại từ trước giữa công cộng và riêng tư, nhà nước và xã hội, sự bắt buộc hợp pháp và sự trao đổi tự nguyện, các yêu cầu chung và ý muốn cá nhân. Khái niệm về tự do của nền dân chủ chủ trương giới hạn lãnh vực công cộng (public realm) hẹp chừng nào có thể, trong khi cách tiếp cận của xã hội chủ nghĩa hay social-democratic mở rộng lãnh vực công cộng qua việc qui định, trợ cấp, và, trong nhiều trường hợp, tập thể hoá quyền sở hữu. Cả hai chẳng cái nào có thực chất dân chủ hơn cái nào - chỉ là dân chủ một cách khác nhau thôi. Điều này cho thấy rằng các phương sách nhắm vào "phát triển lĩnh vực tư" chẳng dân chủ gì hơn những phương sách nhắm vào "phát triển lĩnh vực công". Cả hai nếu thực hiện tận cùng, có thể huỷ hoại sự thực hiện dân chủ, phương sách đầu huỷ hoại nền tảng về việc đáp ứng các yêu cầu chung và việc áp dụng quyền lực hợp pháp; phương sách sau huỷ hoại nền tảng của việc thoả mãn các ý muốn cá nhân và việc hạn chế các hành động không hợp hiến của chính quyền. Các ý kiến khác nhau về việc pha trộn tối ưu hai phương sách đưa ra nhiều nội dung mâu thuẫn về chính trị trong các nền dân chủ được thiết lập.

Công dân là yếu tố phân biệt nhất các nền dân chủ. Tất cả các chế độ đều có người cai trị và lãnh vực công, nhưng đến một mức độ nhất định nào đó chỉ chế độ dân chủ mới có công dân. Theo lịch sử, những giới hạn khắt khe về quyền công dân đã được áp đặt lên trong các nền dân chủ rõ nét hay phần nào dựa trên các tiêu chuẩn về tuổi tác, giới tính, tầng lớp, chủng tộc, trình độ văn hoá, quyền sở hữu, mức trả thuế, v.v... Chỉ có một phần nhỏ dân chúng được bầu cử hay tranh cử. Chỉ những thành phần giới hạn được phép thành lập, tham gia, hay hỗ trợ các hội đoàn chính trị. Chỉ sau khi đấu tranh lâu dài - nhiều trường hợp kể cả vùng dậy mạnh mẽ nội địa hay chiến tranh thế giới - phần lớn các hạn chế này được nâng lên. Ngày nay, tiêu chuẩn cho việc cho phép các thành phần nói trên khá chuẩn. Tất cả người trưởng thành địa phương đều được phép, mặc dầu ở mức độ nào đó các giới hạn về tuổi vẫn còn áp dụng đối với người ứng cử một số chức vụ. Không như các nền dân chủ trước đây của Hoa Kỳ hay Châu Âu ở thế kỷ mười chín, không có nền dân chủ gần đây nào ở Nam Âu, Châu Mỹ La Tinh, Á Châu, hay Đông Âu từng cố gắng áp dụng các giới hạn chính thức về quyền bầu cử, hay tính thích hợp về chức vụ. Tuy nhiên, khi trở thành các giới hạn không chính thức trên việc sử dụng hiệu quả các quyền công dân, câu chuyện hoàn toàn khác. Điều này giải thích sự quan trọng chủ yếu (được bàn luận dưới đây) của các thủ tục.

Tranh cử không luôn được xem là điều kiện định nghĩa cốt tủy của nền dân chủ. Những người dân chủ "cổ điển" xem việc quyết định được xây dựng trên nền tảng của sự tham gia trực tiếp dẫn đến sự nhất trí. Họ trông chờ toàn thể công dân sẽ đồng thuận về một tiến trình hành động chung sau khi chọn lựa và cân nhắc các phẩm chất xứng đáng và không xứng đáng của từng người trong họ. Tư tưởng chống "bè cánh" và "nhóm khuynh hướng" tồn tại truyền thống trong suy nghĩ của nền dân chủ, nhưng ít ra kể từ "The Federalist Papers" việc ganh đua giữa các cánh trở nên được chấp nhận rộng rãi là điểm xấu cần thiết trong các nền dân chủ, nó có tác dụng trên diện-rộng-hơn-cục bộ. Vì, như James Madison tranh luận, "nguyên nhân tiềm ẩn của việc bè cánh có mầm mống trong bản tánh con người," và phương thuốc khả dĩ cho "mối nguy bè cánh" còn tệ hại hơn cả cái bệnh đó, cách giải quyết hay nhất là nhận thức chúng và cố gắng kiểm soát tác động của chúng. Cho đến bây giờ trong khi những người theo dân chủ có thể đồng ý về việc có thể tránh nạn bè phái, họ có khuynh hướng bất đồng về hình thức tốt nhất và các luật để khống chế sự đua tranh bè cánh. Thực vậy, sự khác biệt về các mô hình ưa thích và ranh giới của sự tranh đua góp phần nhiều nhất cho việc phân biệt các hình thức phụ của dân chủ.

Định nghĩa phổ thông nhất về dân chủ đánh đồng nó với bầu cử nghiêm chỉnh, công bằng, kiểm phiếu có kiểm soát và trung thực. Một số người còn xem chỉ sự kiện bầu cử -- ngay cả khi những cuộc bầu cử mà các đảng hay người ứng cử chỉ định bị loại bỏ, hay phần lớn dân chúng không được tự do tham gia - như là điều kiện đủ cho việc nền dân chủ tồn tại. Nguy hiểm này được gọi là "chủ nghĩa bầu cử" hay "sự tin tưởng chỉ việc tổ chức bầu cử sẽ hướng hành động chính trị vào sự tranh luận hoà bình giữa các nhóm và tầng lớp mạnh và làm cho người thắng cử phù hợp luật pháp" -- bất kể chúng được kiểm soát ra sao và những người thắng cử bị ép buộc những gì khác. Tuy nhiên, chủ yếu đối với dân chủ, các cuộc bầu cử xảy ra không liên tục và chỉ cho phép công dân chọn lựa

giữa các đợt chọn lựa tập trung lớn do các đảng chính trị đưa ra, điều này có thể, đặc biệt trong các thời kỳ ban đầu của chuyển đổi dân chủ, sinh ra những hoang mang khác nhau. Trong khoảng thời gian giữa các kỳ bầu cử, công dân có thể tìm kiếm chính sách chung có ảnh hưởng qua nhiều trung gian khác: các hiệp hội quyền lợi, các phong trào xã hội, các nhóm địa phương, các buổi gặp gỡ với khách hàng, hội viên, v.v.... Dân chủ hiện đại, nói theo cách khác, đưa ra nhiều quá trình tranh đua và các kênh để trình bày các mối quan tâm và các giá trị -- thuộc hội đoàn cũng như đảng phái, thuộc về lãnh vực hoạt động cũng như địa bàn hoạt động, chung cũng như riêng. Tất cả là một tổng thể thực tiễn.

Hình ảnh thường được chấp nhận khác nữa là nhận dạng dân chủ với luật đa số. Bất cứ nhóm nào lập các quyết định bằng cách phối hợp bầu cử của quá bán những người đủ tư cách và hiện diện được gọi là dân chủ, cho dù đa số đó lấy từ toàn bộ cử tri, nghị viện, uỷ ban, hội đồng thành phố, hay họp kín của một đảng. Với các mục đích ngoại lệ (thí dụ, sửa đổi hiến pháp hay trục xuất thành viên), có thể cần có "đa số đủ tư cách" hơn 50 phần trăm, nhưng một số người từ chối rằng dân chủ phải bao gồm các ý nghĩa của sự kết hợp cân bằng các khuynh hướng cá nhân.

Tuy nhiên, một vấn đề phát sinh khi số lượng thoả mãn cường độ. Điều gì xảy ra khi một đa số kết hợp hoàn toàn đúng đắn (nhất là một đa số ổn định, tự tồn tại) thường hay lập lên các quyết định có hại cho thiểu số (nhất là các nhóm văn hoá được cảnh báo mai một hay các dân tộc thiểu số)? Trong tình huống này, nền dân chủ đúng nghĩa hướng đến nâng cấp nguyên tắc tập trung của luật đa số nhằm để bảo vệ các quyền của nhóm thiểu số. Sự nâng cấp như vậy có thể có hình thức các điều khoản hợp hiến theo đó đặt một số vấn đề vượt quá khả năng đạt được của các nhóm đa số (bills of rights); yêu cầu phải là đa số trong nhiều khu vực cử tri khác nhau (confederalism); bảo đảm chặt chẽ sự tự trị của chính quyền địa phương hay vùng đối với các chỉ đạo của quyền lực trung ương (chế độ liên bang); liên minh lớn các chính quyền kết hợp chặt chẽ các đảng (consociationalism); đàm phán hiệp ước xã hội giữa các nhóm xã hội chính yếu như các hãng và nhân công (neocorporatism). Tuy nhiên, cách phổ thông và hiệu quả nhất để bảo vệ các nhóm thiểu số nằm ở các hoạt động hằng ngày của các hiệp hội về quyền lợi và các xu hướng xã hội. Những điều này phản ánh (có người nói là khuyếch đại) các sức mạnh khác nhau về ý muốn tồn tại trong quần chúng và khiến cho họ quy vào đó khi có quyết định bầu cử một cách dân chủ. Một cách khác của việc đưa áp lực nội tại này vào giữa số lượng và cường độ có thể được diễn tả là "trong nền dân chủ hiện đại, việc bỏ phiếu có thể đếm được, nhưng riêng một mình uy thế là có trọng lượng."

Hợp tác (cooperation) luôn luôn là nét chủ yếu của dân chủ. Các người cầm quyền phải tự nguyện tạo các quyết định chung ràng buộc với chính thể như một tổng thể. Họ phải hợp tác để ganh đua. Họ phải có khả năng hành động tập thể qua các đảng, hội, và các vận động nhằm chọn ra ứng cử viên, trình bày rõ được các chọn lựa khác nhau, các kiến nghị tin cậy, và các chính sách có tác động.

Nhưng quyền tự do của dân chủ cũng khuyến khích công dân tự cân nhắc để thấy được các nhu cầu chung, và giải quyết các khác biệt không dựa vào các quyền lực trung ương tối cao. Nền dân chủ cổ điển nhấn mạnh vào các đặc trưng này, và không có lý do nào để đánh mất, mặc dầu nỗ lực của các lý thuyết gia đương đại lập đi lập lại để nhấn mạnh vào sự tương tự với hành vi trong thị trường kinh tế và để biến tất cả các hoạt động dân chủ thành sự phóng đại về ganh đua quyền lợi. Alexis de Tocqueville đã mô tả tuyệt vời nhất về sự quan trọng của các nhóm độc lập cho nền dân chủ trong Democracy in America, một công trình trong đó vẫn còn một nguồn cảm hứng cho tất cả những ai vẫn xem dân chủ như một điều gì đó hơn là một cuộc vật lộn bầu cử hay tái bầu cử giữa các ứng cử viên.

Trong các luận văn chính trị hiện đại, hiện tượng hợp tác và cân nhắc này thông qua hoạt động nhóm tự trị dưới tiêu đề "xã hội dân sự". Các đơn vị khác nhau với bản sắc và lợi ích xã hội khác nhau, nhờ vẫn độc lập với nhà nước (và có lẽ ngay cả với các đảng phái), đã không chỉ hạn chế được các hành động độc đoán của nhà cầm quyền, mà còn có thể góp phần để hình thành các công dân tốt hơn, những người nhận thức rõ hơn về sở thích của người khác, tự tin hơn trong hành động, và có tinh thần công dân nhiều hơn trong tự nguyện hy sinh vì cái tốt chung. Điều hay nhất, xã hội dân quyền đưa ra một lớp cai trị trung gian giữa cá nhân và nhà nước có khả năng giải quyết các mâu thuẫn và kiểm soát hành vi của các thành viên mà không cần có sự áp bức của chính quyền. Thay vì tăng quá mức số người ra quyết định với hàng đồng chỉ thị và làm cho hệ thống không thể quản lý nổi nữa, một xã hội dân sự (civil society) thành công có thể làm giảm đi mâu thuẫn và phát triển chất lượng của công dân - không phải chỉ dựa vào chủ nghĩa cá nhân của chốn thương trường.

Đại diện - đầu do bầu trực tiếp hay gián tiếp - làm hầu hết các công việc thật tế trong nền dân chủ hiện đại. Phần lớn là các nhà chính trị chuyên nghiệp, người hưởng sự nghiệp của họ với ước muốn đạt được chức vị chủ chốt. Liệu có nền dân chủ nào tồn tại mà không có những người như vậy không. Do đó, câu hỏi trọng tâm không phải là chuyện có hay không có lớp người có khả năng cao về chính trị hay chỉ chuyên về chính trị, mà là những người đại diện này được bầu chọn thế nào và chịu trách nhiệm về hành động của họ ra sao.

Như đã lưu ý ở trên, có nhiều kênh đại diện trong nền dân chủ hiện đại. Đại diện do bầu cử, đặt cơ sở trên việc bầu cử theo địa bàn, là rõ ràng và công khai nhất. Nó nổi lên tột bậc ở quốc hội hay chức vụ tổng thống, được tường trình định kỳ toàn bộ cho toàn thể công dân. Lại còn sự phát triển về nhân sự của chính quyền (phần lớn là kết quả phụ của đòi hỏi của dân chúng) gia tăng về số lượng, chủng loại, và sức mạnh của các cơ quan chịu trách nhiệm ra các quyết định và không lệ thuộc vào bầu cử. Các cơ quan này phát triển một bộ máy khổng lồ của sự đại diện chuyên trách dựa phần lớn trên lợi ích chức năng, chứ không theo bầu cử khu vực. Các hiệp hội lợi ích này, không phải các đảng chính trị, đã trở thành sự biểu lộ chủ yếu của xã hội dân sự trong phần lớn các nền dân chủ ổn định, được bổ xung qua các sự can thiệp không thường xuyên của các chuyển động xã hội.

Các nền dân chủ mới và mong manh bung ra từ 1974 phải sống trong "đè nén". Chúng không giống các nền dân chủ Châu Âu của các thế kỷ mười chín và đầu hai mươi, và chúng không thể đòi hỏi có được sự đại diện đa kênh trong tiến trình lịch sử như đa số các nền dân chủ trước đó. Sự rối loạn về các đảng phái, quyền lợi và hành động sẽ đồng lúc tìm ra uy thế chính trị trong đó, tạo ra các thách thức đối với chính thể mà chính thể này không tồn tại trong buổi đầu của tiến trình dân chủ hoá.

Các thủ tục để dân chủ khả thi

Các thành phần định nghĩa tính chất dân chủ là lý thuyết tất yếu, và có thể phát sinh các thể chế khác nhau đáng quan tâm và các loại dân chủ phụ. Tuy nhiên, để dân chủ phát triển mạnh, các quy tắc thủ tục đặc biệt phải được tuân thủ và quyền công dân phải được chú ý. Bất cứ chính thể nào thất bại trong việc áp các nguyên tắc như trên, thất bại trong việc tuân thủ "theo luật" liên quan đến các thủ tục riêng của nó, sẽ không được xem là dân chủ. Các thủ tục này riêng nó không định nghĩa lên được dân chủ, nhưng sự hiện diện của nó là không thể không có đối với sự tồn tại của dân chủ. Về thực chất, chúng là những điều kiện cần nhưng chưa đủ để dân chủ tồn tại.

Robert Dahl đưa ra một danh sách được chấp nhận rộng rãi về điều ông gọi là các điều kiện "thủ tục tối thiểu" phải có cho nền dân chủ hiện đại (ông đặt là "polyarchy") tồn tại:

- * 1) Kiểm soát các quyết định của chính quyền về chính sách là quyền được hiến pháp trao cho các công chức được bầu chọn.
- * 2) Các công chức được bầu chọn được lấy từ các cuộc bầu cử thường xuyên và được quản lý tốt trong đó hiếm khi có việc áp bức.
- * 3) Hầu hết mọi người trưởng thành có quyền bầu cử trong các cuộc bầu cử các công chức.
- * 4) Hầu hết mọi người trưởng thành có quyền ứng cử các chức vụ trong chính quyền.
- * 5) Công dân có quyền tự diễn đạt không có nguy cơ bị trừng trị nghiêm khắc về các vấn đề chính trị được định nghĩa rộng rãi...
- * 6) Công dân có quyền tìm kiếm các nguồn thông tin khác. Hơn nữa, các nguồn thông tin khác tồn tại và được pháp luật bảo vệ.
- * 7) ... Công dân cũng có quyền thành lập các hiện hội hay tổ chức tương đối độc lập, kể cả các đảng độc lập và các nhóm quyền lợi.

Bảy điều kiện này xem ra đạt được cốt lõi của thủ tục dân chủ đối với nhiều lý thuyết gia, nhưng chúng tôi đề xuất bổ sung hai điều kiện. Điều kiện đầu có thể xem như cải tiến

thêm của mục (1), điều kiện thứ nhì có thể gọi là điều kiện tiên quyết tuyệt đối cho bảy điều kiện trên.

* 8) Các viên chức được bầu phải có quyền thực thi sức mạnh hợp hiến của họ không bị ép buộc gạt qua một bên (dầu không chính thức) sự đối lập từ những người không được bầu chọn. Dân chủ sẽ lâm vào nguy cơ nếu các viên chức quân đội, các tay sai tham quyền cố vị, hay các người cầm quyền vẫn có khả năng hành động không được kiểm soát của các dân biểu hay ngay cả có quyền phủ quyết các quyết định do các dân biểu đưa ra. Không có cảnh báo bổ sung này, nền chính thể quân sự hoá của vùng Trung Mỹ đương đại, nơi không có việc dân sự nắm kiểm tra quân sự (ngoại trừ nước Sandinista Nicaragua), có thể được các nhà học giả công bố là dân chủ, như đã được các nhà làm chính trị Mỹ đã làm. Cảnh báo này do đó ngăn ngừa cái trước đây chúng ta gọi là "electoralism" - khuynh hướng chỉ nhằm vào việc tổ chức bầu cử trong khi quên đi những thực tại chính trị khác.

* 9) Chính thể phải tự kiểm chế; nó phải có khả năng hoạt động độc lập với các sức ép từ một số hệ thống chính trị bao trùm khác. Dahl và các lý thuyết gia dân chủ đương đại chắc chắn xem điều kiện này là hiển nhiên vì họ qui về chủ quyền chính thức của đất nước. Tuy nhiên, với sự phát triển của các khối, liên minh, các thế lực, và các hình thức dàn xếp khác nhau của "neocolonial", câu hỏi về quyền tự trị là nổi bật nhất. Một hệ thống có thật dân chủ không nếu như các vị dân biểu không thể quyết định nếu không có sự chấp thuận của các người (actor) bên ngoài lãnh thổ của họ? Điều này rất có ý nghĩa ngay cả khi những kẻ bên ngoài chính họ cũng được chỉ định một cách dân chủ và những người bên trong tương đối tự do sửa đổi hay cả chấm dứt việc hoàn thành sự sắp xếp (như trường hợp Puerto Rico), nhưng nó trở nên bị phê phán đặc biệt nếu chẳng có điều kiện nào trong cả hai điều kiện.

Những nguyên tắc để Dân Chủ Khả Thi

Danh sách các qui trình cấu thành và các tiêu chuẩn về thủ tục giúp chúng ta định rõ dân chủ là gì, nhưng chúng không nói lên nhiều về dân chủ hoạt động thực tế ra sao. Câu trả lời đơn giản nhất là "do sự đồng thuận của nhân dân"; câu trả lời phức tạp hơn là "do sự đồng thuận của tập thể các nhà hoạt động chính trị dưới các điều kiện không rõ ràng nhưng vẫn bắt buộc (bounded uncertainty)."

Trong dân chủ, người đại biểu ít ra phải chấp nhận một cách chính thức rằng những ai đạt được đa số phiếu bầu hay ảnh hưởng lên chính sách sẽ không sử dụng sự tín nhiệm tạm thời để ngăn cản những người thất cử tranh cử hay tạo ảnh hưởng trong tương lai, và trong các buổi tranh luận để tìm kiếm cơ hội tiếp tục tranh đua quyền lực và địa vị, những người thất cử tạm thời sẽ tôn trọng quyền ra nghị quyết cho dân chúng của người thắng cử. Công dân đòi hỏi phải tuân theo các quyết định từ quá trình tranh cử như vậy, cuộc tranh cử mà kết quả dựa trên sự tín nhiệm bầu chọn thể hiện qua các cuộc bầu cử thường kỳ và không gian lận hay các cuộc sắp xếp công khai và liên tục.

Không nhiều khó khăn lắm để tìm ra các mục tiêu được đồng thuận rộng rãi cũng như các luật lệ được đa số chấp nhận. Hình thức chính xác cho "thỏa thuận dân chủ", để sử dụng diễn đạt của Dahl, có thể thay đổi nhiều tùy theo từng xã hội. Nó phụ thuộc vào sự phân chia giai cấp trong xã hội và những yếu tố chủ quan như sự tín nhiệm chung, tiêu chuẩn của sự không gian lận, và sự sẵn lòng thỏa hiệp. Có thể còn phải phù hợp với rất nhiều bất đồng to lớn về các vấn đề chính trị tồn tại.

Dân chủ còn bao gồm một mức độ sự không chắc chắn về việc ai sẽ được chọn lựa và chính sách nào họ sẽ theo đuổi. Ngay cả với những chính sách mà một đảng đang theo đuổi trong cuộc thắng cử hay một chính sách đang được áp dụng, vẫn còn đó khả năng thay đổi qua các hoạt động tập thể độc lập, như ở Ý Đại Lợi, Nhật Bản, và xã hội dân chủ Scandinavian. Nếu không, hệ thống không còn là dân chủ, như ở Mexico, Senegal, hay Indonesia.

Nhưng sự không chắc chắn (uncertainty), gắn vào cốt lõi của các nền dân chủ, luôn mang tính bất buộc (bounded). Không phải bất cứ nhà chính trị nào đó có thể tham gia tranh cử và nêu ra bất cứ vấn đề nào mà họ thích - có những luật lệ đã thiết lập trước phải tuân theo. Không phải bất cứ chính sách nào cũng được thông qua - nó phải thích hợp với các điều khoản. Dân chủ thể chế hoá "normal", hạn chế sự không chắc chắn về chính trị. Ranh giới của sự hạn chế này thay đổi tùy theo quốc gia. Hiến pháp bảo đảm về mặt tài sản, quyền riêng tư cá nhân, quyền phát biểu, và các quyền khác là một phần của điều này, nhưng ranh giới hiệu quả nhất được tạo nên qua sự tranh cử của các nhóm quan trọng và sự hợp tác trong xã hội dân sự. Dầu hoa mỹ thế nào (và một số chính sách này tỏ ra mang đến cho công dân nhiều lựa chọn dân chủ hơn chính sách kia), một khi luật do tập thể chấp thuận đã thông qua, sự thay đổi thực tế có khả năng tồn lưu trong khoảng thời gian đa số chấp nhận và đoán trước được.

Việc nhấn mạnh vào các nguyên tắc chỉ đạo hoạt động trái ngược với một chủ đề rất kiên định nhưng sai lạc trong tài liệu gần đây về dân chủ -- tức là sự nhấn mạnh về "văn hóa công dân" (civic culture). Nguyên tắc chúng ta đề nghị ở đây dựa vào các luật quản lý kiểm soát, chứ không dựa vào thói quen thâm căn của sự chịu đựng, sự tiết chế, sự kính trọng trong quan hệ, chơi đẹp, sẵn sàng thỏa hiệp, hay tin vào uy tín công cộng. Chờ cho những thói quen như thế thấm sâu và mọc rễ được cũng có nghĩa là chấp nhận một tiến trình rất chậm chạp để củng cố chế độ -- tiến trình trải qua nhiều thế hệ -- và nó chắc chắn sẽ kết luận là hầu hết các kinh nghiệm đương thời phi giả thuyết đều thất bại. Sự khẳng định của chúng ta rằng sự đồng thuận tập thể và sự không chắc chắn mang tính bất buộc (bounded uncertainty) có thể sinh ra từ sự tương tác giữa sự đối lập và nghi ngại qua lại của các nhà làm chính trị và rằng càng nhiều rộng lượng và thẩm đạm các qui tắc văn hoá văn minh thì nên nghĩ đấy là một sản phẩm của, chứ không phải là cái tạo ra, dân chủ.

Dân chủ khác biệt thế nào

Một vài khái niệm đã bị cố ý loại ra khỏi định nghĩa chung của chúng ta về dân chủ, đầu trong thực tế họ thường kết hợp nó cả trong hành động hàng ngày và trong công việc học thuật. Tuy thế, chúng đặc biệt quan trọng khi cần phải phân biệt các kiểu dân chủ. Vì không có các thể chế, hoạt động, hay các giá trị thể hiện dân chủ đơn lẻ nào, các chính sách biến đổi từ các luật độc đoán có thể hoà trộn các thành phần để tạo thành các nền dân chủ khác nhau. Nhận thức quan trọng là những nền dân chủ này không định nghĩa các điểm theo một thể liên tục (continuum) thể hiện cải tiến riêng lẻ, mà là một ma trận các kết hợp tiềm năng là dân chủ một cách khác nhau.

* 1) Sự nhất trí: Mọi công dân có thể không đồng ý về các mục tiêu đặt và định quyền hạn nhiệm vụ của hoạt động chính trị hay vai trò của chính quyền (mặc dầu nếu họ đồng ý, nó chần chẫn có thể giúp cho việc cai trị dân chủ thuận lợi hơn nhiều).

* 2) Tham gia: Mọi công dân có thể không tham gia hoạt động hay tương tự về chính trị, mặc dầu việc tham gia rõ ràng là hợp pháp.

* 3) Tiếp cận: Nhà cai trị có thể không cân nhắc đồng đều các ưu tiên của người đi trước họ, nhưng quyền công dân hàm ý cá nhân và tập thể có cơ hội như nhau về phát biểu sở thích nếu họ muốn.

* 4) Đáp ứng: Nhà cai trị có thể không luôn luôn đi theo con đường hành động mà thường dân muốn. Nhưng khi họ đi trệch khỏi một chính sách, dựa vào "lý do quốc gia" hay "ý muốn cao cả của quốc gia", họ phải chịu trách nhiệm một cách tột cùng về các hành động của họ qua các tiến trình thường kỳ và minh bạch.

* 5) Luật đa số phiếu: Vị trí chức vụ không thể do chia phần hay luật không thể được quyết định chỉ dựa vào việc gom phiếu cơ bản, mặc dầu sự đi trệch nguyên tắc này thường được bảo vệ một cách dứt khoát và được chấp thuận trước.

* 6) Quyền tối cao của quốc hội: Cơ quan lập pháp có thể không là hội đồng duy nhất làm ra luật hay ngay cả là nơi duy nhất có quyền cuối cùng trong việc quyết định những luật nào phải tuân theo, mặc dù nơi chấp hành, thuộc về toà án, hay hội đồng nhà nước khác làm nên sự quyết định tối cao đó, những nơi ấy phải chịu trách nhiệm về hành động của họ.

•7) Chính quyền đảng: Nhà cai trị có thể không do bổ nhiệm, tiến cử, và phấn đấu trong công tác nhờ tài tổ chức và cố kết chặt chẽ với các đảng phái chính trị, tuy nhiên nếu như thế, việc tổ chức cai trị hiệu quả sẽ khó khăn hơn đã được chứng minh.

•8) Đa nguyên: Tiến trình chính trị có thể không đặt cơ sở trên vô số các chõng lấp, ý chí, và các lãnh thổ của các nhóm riêng. Tuy nhiên, không có độc quyền đại diện, thứ bậc các hiệp hội và hội viên cưỡng bách, có khả năng các nguyện vọng sẽ được liên kết một cách chặt chẽ hơn với nhà nước và sự phân cách giữa nhà nước và hoạt động tư nhân sẽ ít rõ nét đi nhiều.

•9) Chế độ liên bang: Sự phân chia về quyền của hạt (territorial) có thể gồm nhiều mức và quyền tự trị địa phương, ít ra tất cả những điều đó được trân trọng ghi trong văn bản hiến pháp, mặc dù một số phân tán về mặt quyền lực qua các đơn vị hạt và/hay chức năng là đặc tính của mọi nền dân chủ.

* 10) Presidentilism: Viên chức điều hành cao cấp nhất có thể không là một cá nhân và ông hay bà ta có thể không được trực tiếp do toàn thể công dân bầu lên, tuy nhiên một số tập trung quyền lực được thể hiện trong mọi nền dân chủ, ngay cả nếu nó được thực hiện một cách tập thể và chỉ chịu trách nhiệm gián tiếp với cử tri.

* 11) Kiểm tra và Cân bằng: Các ban ngành của chính quyền không cần thiết phải ganh đua nhau một cách có hệ thống, cho dù cai trị do lập pháp, do hành pháp, do phán quyết toà án, hay ngay cả do sắc lệnh độc tài (như trong thời chiến) phải chịu trách nhiệm một cách cơ bản đối với toàn thể công dân.

Trong khi mỗi thành phần trên được gọi tên như thành phần chủ yếu của dân chủ, thay vào đó chúng nên được xem cái nào là cái chỉ thị cho dân chủ này hay dân chủ nọ, hay ngược lại như những tiêu chuẩn hữu dụng để đánh giá sự thể hiện của một chế độ riêng nào đó. Bản thân việc gộp chúng như một phần của định nghĩa chung về dân chủ sẽ làm hiểu sai chính sách của Hoa Kỳ về mô hình chung cai trị dân chủ. Thật vậy, quốc hội, liên hiệp đoàn thể (consociational), thống nhất (unitary), chủ nghĩa nghiệp đoàn (corporatist), và các sự sắp xếp tập trung của lục địa Châu Âu có thể có một số ưu điểm riêng cho việc hướng dẫn chính thể qua sự chuyển tiếp không chắc chắn từ chuyên quyền qua cai trị dân chủ.

Dân chủ không phải là gì?

Chúng ta đã cố gắng giới thiệu ý nghĩa tổng quát của dân chủ hiện đại nhưng không nhận dạng nó với các bộ luật và thể chế chế riêng hay giới hạn nó trong nền văn hoá đặc thù hay cấp độ phát triển. Chúng ta thảo luận rằng nó không thể hạ xuống thành việc tổ chức các cuộc bầu cử thường kỳ hay đánh đồng với một khái niệm cụ thể về vai trò của nhà nước, nhưng chúng ta đã không nói nhiều về cái mà dân chủ không là và về cái mà dân chủ không có khả năng tạo nên.

Có sự lôi cuốn trông chờ quá nhiều vào khái niệm này và tưởng tượng khi đạt được dân chủ, xã hội sẽ giải quyết hết các vấn đề về chính trị, xã hội, kinh tế, quản trị hành chính và văn hoá. Đáng tiếc, "mọi cái tốt đẹp không nhất thiết phải đi chung với nhau."

Thứ nhất, không nhất thiết dân chủ tạo nên kinh tế hiệu quả hơn các hình thức cai trị khác. Mức tăng trưởng chung, tiết kiệm, và đầu tư có thể không khá hơn các nền cai trị không-dân chủ. Điều này đặc biệt có khả năng trong thời kỳ chuyển tiếp, khi các tập đoàn sở hữu và các tập đoàn quản trị hùng mạnh có thể phản ứng lại với nguy cơ có thật hay tưởng tượng về với các "quyền" họ đã hưởng dưới quyền lực độc tài bằng cách đề xướng tẩu tán vốn tư bản, ngưng đầu tư, hay phá hoại. Sớm hay muộn, tùy theo hình

thức dân chủ, các tác dụng tốt dài hạn trên sự phân phối lợi tức, đòi hỏi chung, giáo dục, tình trạng sản xuất và óc sáng tạo cuối cùng sẽ kết hợp lại để cải thiện về kinh tế và hiệu quả xã hội, nên nếu nghĩ rằng sẽ xảy ra tức thời là điều mong chờ quá mức - tuy nhiên còn ít hơn là muốn chúng sẽ là các tính chất được định nghĩa của việc dân chủ hoá.

Thứ nhì, không nhất thiết dân chủ quản lý hiệu quả hơn. Khả năng lập ra các quyết định của có thể còn chậm hơn các chế độ mà nó thay thế, nếu chỉ vì phải tham vấn nhiều chuyên gia. Giá công việc có thể cao thêm, nếu chỉ vì "tiền công" phải phục vụ cho một môi trường khách phức tạp và khôn ngoan (mặc dầu người ta chưa bao giờ đánh giá thấp mức độ tham nhũng dưới thời chế độ chuyên quyền). Sự hài lòng của dân chúng về mức thực hiện của chính quyền dân chủ mới có thể không xem gì là lớn hơn, nếu chỉ vì nhất thiết thoả hiệp không bao giờ làm vui lòng ai hoàn toàn, và bởi vì kẻ mất mát có quyền tự do kêu ca oán trách.

Thứ ba, dân chủ không chờ đợi xảy ra một cách có phục tùng kỷ luật, liên ứng, kiên quyết, hay có thể thống trị hơn các nền chuyên quyền mà nó thay thế. Đây là một phần của kết quả phụ của sự tự do dân chủ về phát biểu, nhưng nó cũng phản ánh về khả năng tiếp tục không đồng ý về các luật mới và thể chế mới. Các sản phẩm này của sự đòi hỏi quá đáng hay thoả hiệp thường ban đầu hoàn toàn mơ hồ về bản chất và không chắc chắn về hiệu quả cho tới khi các người cầm quyền học được cách sử dụng chúng. Còn hơn thế nữa, họ đi vào hậu quả tai hại của sự vật lộn nghiêm trọng do các ý tưởng cao siêu thúc đẩy. Các nhóm hay cá nhân được những quyền tự trị vừa qua sẽ thử thách một số luật, chống lại hành động của một số cơ quan, và lớn tiếng đòi thương lượng lại phần của họ trong thoả thuận. Do đó sự hiện diện của các thành phần chống đối sẽ chẳng có gì ngạc nhiên cũng như chẳng thể xem đó là sự thất bại của việc củng cố nền dân chủ. Vấn đề đặt ra là các thành phần như thế có sẵn lòng, dẫu miễn cưỡng, chơi với luật chung của sự không chắc chắn mang tính bắt buộc (bounded uncertainty) và được đa số đồng thuận hay không.

Tính có thể cai trị là một thách thức cho mọi chế độ, không chỉ riêng với chế độ dân chủ. Dựa vào sự kiệt quệ về chính trị và mất hợp pháp đã xảy ra cho các chế độ chuyên quyền từ Paraguay theo chế độ sultanistic đến Albania theo chế độ cực quyền (totalitarian), có thể thấy có vẻ hiện nay chỉ có dân chủ được trông chờ cai trị một cách hiệu quả và hợp pháp. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy, dân chủ cũng có thể đánh mất khả năng cai trị. Cộng sản Maxx có thể trở nên vỡ mộng với sự thực hiện của họ. Ngay cả nhiều đe dọa là sự lồi cuồn cho các nhà lãnh đạo để đưa vợ vẫn với các thủ tục và hủy hoại tận cùng các nguyên tắc về sự đồng thuận tập thể và sự không chắc chắn mang tính bắt buộc (bounded uncertainty). Có lẽ thời điểm then chốt nhất xảy ra một khi nhà chính trị bắt đầu đi vào nề nếp các vai trò có thể dự đoán trước và các quan hệ của nề dân chủ vững chắc. Nhiều người sẽ thấy sự mong đợi của họ trở nên thất vọng; một số khác khám phá rằng các luật cạnh tranh mới đặt họ vào thế bất lợi; một số khác còn cảm thấy quyền lợi sống còn của họ bị đa số nhân dân đe dọa.

Cuối cùng, các nền dân chủ sẽ có xã hội và tổ chức của nó mở thoáng hơn chế độ độc tài mà chúng thay thế, nhưng không nhất thiết kinh tế mở ra hơn. Nhiều nền dân chủ thành công nhất và được thiết lập tốt nhất có lịch sử phải sử dụng đến chế độ bảo vệ nền công nghiệp trong nước (protectionism) và đóng cửa biên giới, và phải dựa bao quát vào tổ chức nhà nước để đẩy mạnh sự phát triển kinh tế. Trong khi sự tương thích lâu dài giữa dân chủ và chủ nghĩa tư bản dường như không còn nghi ngờ gì nữa, mặc dù sự căng thẳng của chúng là liên tục, điều không rõ là đúng hay không việc thúc đẩy các mục tiêu kinh tế tự do như quyền sở hữu tài sản cá nhân và giữ lợi nhuận, chức năng rõ ràng của thị trường, private settlement of dispute, sự tự do sản xuất không có điều tiết của nhà nước, hay tư hữu hoá các xí nghiệp nhà nước là tất yếu để làm vững chắc thêm nền dân chủ. Cuối cùng, các nền dân chủ vẫn cần thu thuế và điều tiết các giao dịch, đặc biệt là nơi tồn tại tư nhân độc quyền và thị trường trong đó có một vài hàng hoá có ảnh hưởng nhưng đều không làm chủ được thị trường (oligopoly). Công dân hay các đại biểu của họ có thể quyết định việc bảo vệ quyền tập thể, nhất là các người sở hữu tài sản, và họ có thể chọn để đặt qua một bên một số hình thức sở hữu cho công cộng hay sở hữu chung (cooperative ownership). Tóm lại, khái niệm tự do kinh tế hiện đang nêu ra trong các mô hình tân-tự do kinh tế không đồng nghĩa với tự do chính trị -- và ngay cả có thể cản trở nó.

Dân chủ hoá không nhất thiết phải tiếp theo đó là sự phát triển kinh tế, yên bình xã hội, quản lý hiệu quả, hoà hợp chính trị, thị trường tự do, hay "cáo chung ý thức hệ". Nó chẳng mang đến chút nào về "chấm dứt lịch sử." Không nghi ngờ gì một số các đặc trưng đó có thể khiến cho sự củng cố dân chủ dễ dàng hơn, nhưng chúng chẳng phải là những đòi hỏi phải có trước hay là sản phẩm tức thời của dân chủ. Thay vào đó, những gì chúng ta hy vọng là sự nổi lên của các thể chế chính trị có thể tranh đua một cách yên bình để hình thành chính phủ và chính sách tác động dân chúng, là tạo kênh về các mâu thuẫn xã hội và kinh tế qua các thủ tục hợp thức, và có đủ liên kết với xã hội dân sự để đại diện cho cử tri của họ và chuyển chúng đến tiến trình hành động chung. Một số kiểu dân chủ, nhất là ở các quốc gia đang phát triển, không có khả năng đáp ứng hứa hẹn này, có lẽ do hoàn cảnh chuyển tiếp từ cai trị độc tài. Chế độ dân chủ đặt cược là những chế độ như thế, một khi được thành lập, sẽ không phải chỉ tồn tại bằng cách tự tái sinh trong vòng giới hạn các điều kiện khởi đầu, mà cuối cùng còn phát triển vượt lên chúng. Không như các chế độ độc tài, các nền dân chủ có khả năng sửa đổi các luật lệ và sự thành lập của chúng một cách liên ứng để đáp ứng sự thay đổi của tình huống. Chúng có thể không sản xuất ra ngay tức thời các điều tốt đẹp đã bàn ở trên, nhưng chúng có tiềm năng tốt hơn để cuối cùng thực hiện được những điều đó hơn các chế độ độc tài.

Nguồn:

Phillippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, "What Democracy Is...And Is Not", Journal of Democracy, Vol. 2, No. 3, Summer 1991, pp. 75-88

HHDCVN dịch Hãy đề ý: tôi không có quan hệ loại nào với ai trong HH.

