

ĐẠI BIỂU NỮ TRONG QUỐC HỘI VIỆT NAM TỪ THAM GIA ĐẾN ĐẠI DIỆN

TÓM TẮT NGHIÊN CỨU

Việt Nam đã có nhiều nỗ lực tăng cường tỉ lệ tham gia của nữ giới, đặc biệt trong Quốc hội. Trước các kỳ bầu cử năm 2007 và 2011, Mặt trận Tổ quốc và Hội đồng Bầu cử Trung ương đặt chỉ tiêu tăng tỉ lệ nữ đại biểu Quốc hội lên 30%¹. Tỷ lệ nữ ứng viên trúng cử chỉ đạt 28% trong năm 2007 và 24% năm 2011, nên số lượng đại biểu nữ vẫn là mối quan tâm của Đảng và Chính phủ. Chiến lược quốc gia về Bình đẳng Giới đưa ra các mục tiêu bình đẳng giới trong lĩnh vực việc làm, giáo dục, y tế và tham gia vào các hoạt động chính trị xã hội. Đối với Quốc hội, chiến lược đặt mục tiêu đạt 30% số đại biểu quốc hội là nữ trong giai đoạn 2011-2015 và 35% trong giai đoạn 2016-2020. Các chỉ tiêu này phù hợp với Cương lĩnh hành động Bắc Kinh năm 1995, theo đó, 30% là “tỉ lệ tối hạn” để phụ nữ có thể phát huy vai trò của mình trong việc thiết kế nội dung và đưa ra các quyết sách chính trị.²

Mặc dù đã xác định được mục tiêu cần tăng số lượng nữ giới trong cơ quan lập pháp, nhưng không nhiều người nắm được nữ đại biểu quốc hội hoạt động như thế nào. Một vài nghiên cứu đã được tiến hành để đánh giá vị trí của nữ đại biểu trong quốc hội cũng như hoạt động của họ sau khi trúng cử. Đây là điểm đáng lưu ý bởi một số nghiên cứu về ảnh hưởng của nữ đại biểu quốc hội không hoàn toàn ủng hộ quan điểm cho rằng cần thiết phải có nhiều nữ đại biểu quốc hội để có hệ thống văn bản pháp luật với nhiều chính sách ưu đãi hơn dành cho nữ giới (Waring, 2010).

Với cơ cấu cứng về giới tính vào các vị trí quản lý như trưởng thôn đã được chứng minh là có ảnh hưởng đến trình độ học vấn của trẻ em gái (Beaman, Duflo, Pande, & Topalova, 2012), thì ảnh hưởng của nữ giới trong lĩnh vực lập pháp lại không hoàn toàn được rõ ràng như thế. Một số nhà nghiên cứu đã phát hiện ra rằng tỷ lệ nữ giới tham chính cao có thể có những ảnh hưởng đến nội dung khi xây dựng các văn bản pháp luật, nhất là những vấn đề quan trọng với phụ nữ như chính sách trông trẻ (Bratton & Ray, 2002). Nhưng hầu hết các học giả từ các cơ quan lập pháp phương Tây lại cho rằng chính các chính sách của đảng, chứ không phải giới, có ảnh hưởng lớn nhất tới việc liệu các đại biểu có bỏ phiếu cho các dự luật thúc đẩy nữ quyền hay không (Tamerius, 1995; Waring, 2010). Mặc dù không có bằng chứng rõ ràng về ảnh hưởng của giới đến việc biểu quyết, nhưng một số nghiên cứu khác cho thấy những ảnh hưởng của nữ giới trong xây dựng chương trình nghị sự (Tamerius, 1995) và nội dung tranh luận (Piscopo, 2011).

Do tính chất trái ngược nhau trong các nghiên cứu kể trên và thực tế là thể chế chính trị của Việt Nam khác so với bối cảnh thực hiện các nghiên cứu trên đây, nên triển khai nghiên cứu về nữ đại biểu quốc hội ở Việt Nam là cần thiết. Rất nhiều nghiên cứu trong số đó được thực hiện ở phương Tây (Tamerius, 1995; Bratton &

¹ Xem “Tăng đại biểu chuyên trách, giảm đại biểu là thành viên chính phủ.” [The National Assembly will increase the Full-time delegates and Decrease the Government Delegates.” February 24, 2007. www.nguoidaibieunhandan.com.vn.; “Hội nghị Hiệp thương thứ nhất bầu cử đại biểu Quốc hội.” February 23, 2011. Tin Moi Online.

² Tham khảo UN Women. “Sự tham gia bình đẳng của Nữ giới và Nam giới trong tiến trình hoạch định chính sách, trọng tâm là tham gia chính trị và lãnh đạo” (Equal Participation of Women and Men in Decision-making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership) Addis Ababa, Ethiopia. Ngày 24 tháng 10 năm 2005. <<http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/>>

Ray, 2002), Mỹ La-tinh (Piscopo, 2011), hoặc châu Phi (O'Brien, 2012)³. Tuy nhiên, vì hệ thống bầu cử, tổ chức chính trị, và văn hóa của các quốc gia này khác biệt đáng kể so với Việt Nam, nên những kết luận thu được đó khó có thể áp dụng được ở Việt Nam. Vì những lý do trên, nghiên cứu này sẽ giải đáp những câu hỏi sau đây trong bối cảnh Việt Nam:

1. Tỷ lệ đại diện của đại biểu nữ có ngang bằng với đại biểu nam trong quốc hội?
2. Mức độ đại diện của đại biểu nữ trong các Ủy ban của quốc hội?
3. Nữ đại biểu thể hiện hoạt động như thế nào trong quốc hội? Họ có lên tiếng các vấn đề liên quan đến nữ giới? Liệu họ có thường phản biện nhiều hơn đại biểu nam không?

Tóm tắt kết quả nghiên cứu: Quá trình bầu cử các nữ ứng cử viên

Liên quan đến các kì bầu cử và lựa chọn vị trí lãnh đạo, Việt Nam không đạt được chỉ tiêu tối thiểu 30% nữ trong kì bầu cử năm 2011. Giải pháp rõ ràng là đề cử các ứng cử viên nữ nhiều hơn. Trong cả hai kì bầu cử Quốc hội khóa 12 và 13, khoảng 30% các ứng cử viên là nữ. Giới thiệu nhiều nữ ứng cử viên hơn sẽ làm tăng khả năng nữ giới được bầu. Tuy nhiên, kết quả bầu cử lại cho thấy một vấn đề khác, đó là các ứng cử viên nữ bị trượt nhiều hơn so với các ứng cử viên nam. Hơn 60% các ứng cử viên nam đắc cử, trong khi con số này của nữ giới là 40%.⁴

Mặc dù điều này có thể ám chỉ là các ứng cử viên nữ không được lòng cử tri tại các điểm bầu cử, nhưng phân tích sâu hơn lại cho thấy việc họ là phụ nữ không phải là điểm bất lợi, mà *loại hình công việc của họ mới là yếu tố quyết định*. Khả năng để các cử tri bỏ phiếu cho các ứng cử viên là quân nhân cao hơn 20% so với các ứng cử viên ở cấp cơ sở bên Đảng hoặc Nhà nước. Ứng cử viên quân đội hầu như luôn luôn là nam giới. Tuy nhiên, trong số các cử tri, khả năng bỏ phiếu cho các ứng cử viên do các doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp nhà nước giới thiệu ít hơn 17% so với các nhóm ứng cử viên cơ sở. Các ứng cử viên từ khối doanh nghiệp này lại chủ yếu là nữ giới. Trong tổng số 1.704 ứng cử viên trong hai kì bầu cử Quốc hội 12 và 13, khoảng 24% là từ khối doanh nghiệp nhà nước hoặc tư nhân, trong đó 36% trong tổng số ứng cử viên nữ là từ doanh nghiệp tư. Các ứng cử viên do Trung ương giới thiệu, phần lớn là nam giới, đạt kết quả tốt hơn so với các khu vực còn lại.

Vi vậy, để đạt được chỉ tiêu tỷ lệ nữ đại biểu Quốc hội trên 35%, Việt Nam cần tăng số lượng ứng cử viên nữ và tăng số lượng ứng cử viên nữ với lí lịch công tác mà cử tri có xu hướng ủng hộ. Giải pháp tốt nhất là tăng số lượng các ứng cử viên nữ do các cơ quan trung ương giới thiệu.

Các vị trí lãnh đạo cũng rất quan trọng. Trong Quốc hội, cũng như Ủy ban Thường vụ, các Chủ nhiệm và Phó Chủ nhiệm Ủy ban có các quyền hạn khác nhau. Nghiên cứu cho thấy phần lớn nữ giới giữ ít trọng trách hơn trong Quốc hội trong khi nam giới có nhiều khả năng trở thành lãnh đạo hơn. Tuy nhiên, kết quả các cuộc bầu cử cho thấy, tỷ lệ nữ đại biểu giảm không phải do phân biệt đối xử. *Trên thực tế, số lượng phụ nữ làm lãnh đạo ít đi là do trước các kì bầu cử, ngày càng có ít nữ giới được các cơ quan trung ương như Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Văn phòng Quốc hội giới thiệu (như trong Bảng 1). Vi vậy, để tăng số lượng các nhà lãnh đạo nữ, Quốc hội cần thay đổi cách thức lựa chọn các nhà lãnh đạo hoặc tăng số lượng các ứng cử viên nữ từ cấp trung ương.*

Bảng 1: Những ứng cử viên được Trung ương đề cử theo giới tính

	Do Tỉnh đề cử		Do Trung ương đề cử	
	Tổng số	Tỷ lệ %	Tổng số	Tỷ lệ %
Nam	830	61.21%	305	87.64%
Nữ	526	38.79%	43	12.36%
Tổng số	1356		348	

Ghi chú: Số liệu này bao gồm các ứng cử viên trong bầu cử Quốc hội khóa 12 và 13.
 Nguồn: Tất cả dữ liệu bao gồm các bài phát biểu và thông tin về tiểu sử đều được lấy từ website của Văn phòng Quốc hội (<http://na.gov.vn/>)

³ Đây chỉ là vài tài liệu trong số rất nhiều tài liệu về vấn đề này. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có nghiên cứu nào về mức độ đại diện của nữ ở Việt Nam hay Trung Quốc, hai quốc gia có hệ thống chính trị khá tương đồng.

⁴ Cần lưu ý số lượng ứng cử viên ban đầu thường cao hơn so với số lượng ứng cử viên chính thức. Các nghiên cứu trước cho thấy danh sách ứng cử ban đầu thường có tỉ lệ nữ giới cao hơn, tuy nhiên rất nhiều các ứng cử viên nữ bị loại khỏi danh sách trong quá trình ứng cử. (Vandenbeld và Ly 2012)

Nghiên cứu cũng chỉ ra đại biểu nữ nắm giữ các vị trí chủ chốt ít hơn đại biểu nam trong quốc hội. Như bảng 2 cho thấy, nữ giới trong vai trò là đại biểu kiêm nhiệm, không chuyên trách nhiều hơn là đại biểu chuyên trách ở các ủy ban. Khi xem xét thành viên của các ủy ban, ta thấy rằng số lượng các đại biểu nữ không cân đối tại các Ủy ban Kinh tế, Pháp luật và Tư pháp.⁵ Hơn nữa, ngay cả tại những Ủy ban có các thành viên nữ, ví dụ như Văn hóa, Giáo dục, Thanh thiếu niên và Nhi đồng, Ủy ban Dân tộc,... thì phụ nữ cũng ít nắm vai trò lãnh đạo.⁶ Đây là bằng chứng cho thấy ngoài việc tăng tỉ lệ nữ đại biểu trong quốc hội, cần có giải pháp để bảo đảm nữ giới nắm giữ các vai trò lãnh đạo. *Một lần nữa, xem xét tiến trình đề cử trong Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và Văn phòng Quốc hội, ta lại thấy sự cần thiết phải đề cử thêm nhiều ứng cử viên nữ ở cấp trung ương.*

Bảng 2: Đại biểu Quốc hội theo chức vụ

	Nam giới		Nữ giới		Tổng số
Đại biểu kiêm nhiệm, không chuyên trách	163	68.49%	75	31.51%	238
Đại biểu kiêm nhiệm, chuyên trách	327	70.47%	137	29.53%	464
Đại biểu địa phương chuyên trách	104	80.62%	25	19.38%	129
Đại biểu chuyên trách ở các Ủy ban	40	83.33%	8	16.67%	48
Phó Chủ nhiệm Ủy ban	69	89.61%	8	10.39%	77
Ủy ban Thường vụ	27	79.41%	7	20.59%	34
Tổng số đại biểu	730	73.74%	260	26.26%	990

Ghi chú: Số liệu này bao gồm tất cả các đại biểu của Khóa 12 và khóa 13. Thiếu mất 3 đại biểu do thiếu dữ liệu

Nguồn: Tất cả dữ liệu bao gồm các bài phát biểu và thông tin về tiểu sử đều được lấy từ website của Văn phòng Quốc hội (<http://na.gov.vn/>)

Tóm tắt kết quả: Năng lực chuyên môn của nữ đại biểu

Do không thể truy cập dữ liệu về phiếu biểu quyết hay tham gia vào các phiên thảo luận của các ủy ban, phân tích nội dung các bài phát biểu cho thấy nữ giới và nam giới thường đề cập tới các vấn đề khác nhau. Đã có nhiều nghiên cứu áp dụng phương pháp sử dụng các bài phát biểu để đưa ra kết luận về “mô hình đại diện”, qua đó tìm hiểu về những đóng góp liên quan đến giới tại các nước như Argentina (Franceschet và Piscopo 2008), Úc (Broughton và Palmieri 1999) và New Zealand (Grey 2002) v.v... Phân tích này cho thấy tăng tỷ lệ nữ đại biểu trong quốc hội sẽ nâng cao tính đại diện về các vấn đề nữ giới, ít nhất là trong các phiên họp công khai, tranh luận, thảo luận dự luật. Các nữ đại biểu thường thảo luận những vấn đề liên quan trực tiếp đến phụ nữ trong các bài phát biểu của họ. Hơn 30% số bài phát biểu của các đại biểu nữ nhắc tới các cụm từ *phụ nữ, vấn đề của phụ nữ, hoặc các vấn đề của trẻ em*, so với khoảng 20% của các đại biểu nam.

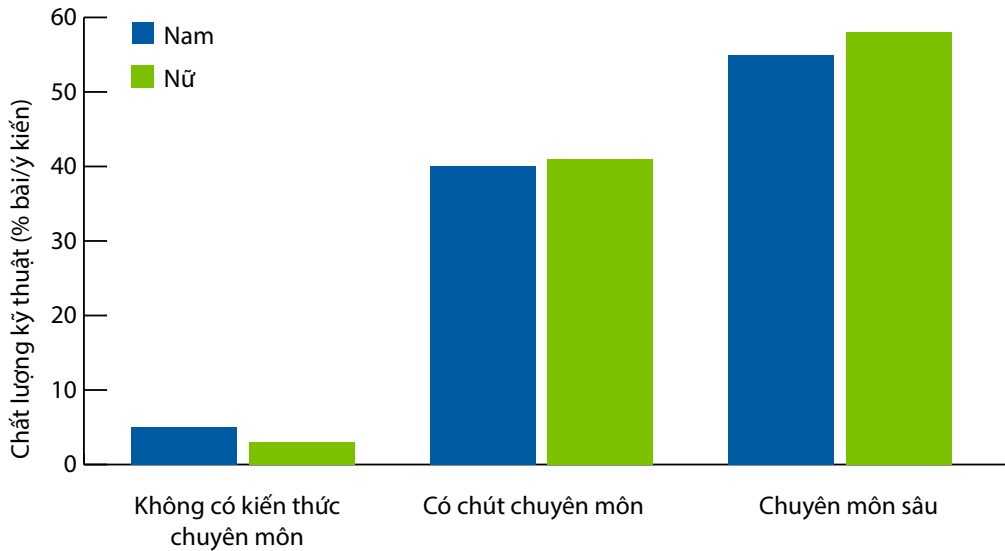
Tuy nhiên, nếu chỉ đề cập đến nữ giới hoặc các vấn đề của nữ giới không có nghĩa là bài phát biểu đó thực sự liên quan đến những chủ đề như vậy, do đó nhóm nghiên cứu thực hiện phân tích theo cách mã hóa bài phát biểu. Thuật toán máy tính được sử dụng để phân tích các bài phát biểu nhằm đánh giá xem liệu nữ giới hay nam giới có xu hướng nêu ra vấn đề. Phương pháp này cho thấy có khoảng 11% các bài phát biểu của nữ có đề cập đến các vấn đề liên quan đến nữ giới, con số này đối với nam giới chỉ là 8%. Cùng với một số nghiên cứu cụ thể khác, đây là bằng chứng cho thấy phụ nữ thường quan tâm nhiều hơn đến các vấn đề tác động trực tiếp tới họ. Bên cạnh đó, phụ nữ cũng ủng hộ các chính sách vì phụ nữ và giám sát việc thực hiện các chính sách này trong các phiên báo cáo trước Chính phủ.

Vấn đề cuối cùng liên quan đến tính quyết đoán và trình độ chuyên môn của nữ đại biểu trong quốc hội. Trong khi nhiều nghiên cứu gần đây cho thấy không có sự khác biệt giữa đại biểu nam và nữ trong cơ quan lập pháp, một số nghiên cứu trước đó lại cho rằng phụ nữ thường ngại phản biện hơn nam giới. Nghiên cứu này đánh giá hành vi của các nữ đại biểu trên **tất cả các lĩnh vực** nhằm đo lường mức độ phản biện ít hay nhiều của họ trước các bộ trưởng trong các phiên chất vấn hay thảo luận dự luật. Kết quả phân tích cho thấy không có sự khác biệt rõ ràng giữa đại biểu nam và nữ về khả năng phản biện hay trình độ chuyên môn (Hình 1) trên bất kì lĩnh vực nào. Thực tế cho thấy một khác biệt nhỏ là nữ giới tỏ ra *sẵn sàng tranh luận hơn* nam giới. Mặc dù tỉ lệ nữ đại biểu chỉ chiếm 26% trong quốc hội khóa 12 và 13, 28% tổng số bài phát biểu là của họ.

⁵ Ủy ban Thường vụ được xem xét riêng biệt do phần lớn ủy viên Thường vụ là Chủ nhiệm của các Ủy ban.

⁶ Có một số tranh luận thú vị về việc liệu có nên thành lập một ủy ban đặc biệt về giới hay không. Đây là một ý kiến hay trong bối cảnh một số nước Mỹ Latinh và Đông Âu. Mặc dù điều này có thể giúp nâng cao nhận thức về các vấn đề nữ giới, một số nghiên cứu cho rằng sự tồn tại của ủy ban phụ nữ cho phép các nhà lập pháp hạn chế tất cả số lượng nữ đại biểu trong ủy ban đó. Điều này sẽ làm giảm khả năng đại diện của họ ở các ủy ban quyền lực hơn. (Heath, Schwindt-Bayer and Taylor-Robinson 2005).

Chất lượng kỹ thuật trong bài phát biểu



Ghi chú: Diễn giả nam được thể hiện bằng màu xanh nước biển, nữ là màu xanh lá cây. Những giá trị ước tính này dựa trên việc người nhập liệu đọc 500 bài phát biểu và đánh giá thủ công liệu diễn giả phê bình dự thảo luật không. Thuật toán được nói đến ở Phụ lục 4 được dùng để mã hoá cho các bài phát biểu còn lại

Tóm lại, nghiên cứu về năng lực chuyên môn của nữ đại biểu quốc hội cho thấy các nữ đại biểu thường đề xuất các vấn đề liên quan đến phụ nữ và ủng hộ các chính sách vì phụ nữ hơn. Nữ đại biểu quốc hội quan tâm hơn đến các vấn đề của nữ giới không đồng nghĩa với việc giảm chất lượng ý kiến đóng góp hay khả năng chất vấn Chính phủ của họ về các vấn đề khác. Nghiên cứu cho thấy, đại biểu nữ sẵn sàng tham gia thảo luận nhiều hơn so với đại biểu nam trong mọi vấn đề. Do đó, tăng số lượng đại biểu nữ sẽ giúp tập trung hơn vào các vấn đề liên quan đến phụ nữ mà không ảnh hưởng đến tranh luận các vấn đề khác.

Tóm tắt kết quả nghiên cứu và khuyến nghị

- Khả năng để các đại biểu nữ nêu các vấn đề liên quan đến phụ nữ là nhiều hơn đại biểu nam.
- Đại biểu nữ tham gia tranh luận về mọi vấn đề, không chỉ riêng các vấn đề của phụ nữ, với chất lượng ngang bằng với đại biểu nam.
- Để tăng cường sự chú ý đối với các vấn đề của phụ nữ, cần tăng số lượng nữ đại biểu trong Quốc hội. Điều này không ảnh hưởng gì đến chất lượng của Quốc hội.
- Để tăng cường vai trò của phụ nữ trong Quốc hội, phụ nữ cần được lựa chọn vào các vị trí lãnh đạo trong tất cả các Ủy ban, không chỉ giới hạn trong Ủy ban các vấn đề Xã hội hay Ủy ban Dân tộc.
- Cách tốt nhất để tăng số lượng nữ giới được bầu và lựa chọn vào các vị trí lãnh đạo là tăng số lượng các ứng cử viên nữ và tăng tỷ lệ ứng cử viên nữ do Trung ương giới thiệu.