

BỘ NỘI VỤ

HỘI THẢO KHOA HỌC

DẤU ẤN CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH THỜI NGUYỄN

- GIÁ TRỊ LỊCH SỬ VÀ ĐƯƠNG ĐẠI



Hà Nội, ngày 12 tháng 10 năm 2018

MỤC LỤC

1.	Báo cáo đề dẫn hội thảo khoa học	Đặng Thanh Tùng, Cục trưởng Cục Văn thư và Lưu trữ Nhà nước, Bộ Nội vụ	3
2.	Vận dụng cơ chế kiểm soát quyền lực của Triều Nguyễn vào việc thực hiện kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng ở nước ta hiện nay	Cao Văn Thống, Ủy viên Ủy ban Kiểm tra Trung ương	7
3.	Cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh và những vấn đề đặt ra cho cải cách hành chính ở nước ta hiện nay	TS. Đặng Xuân Hoan, Giám đốc HVHCQG	18
4.	Cải cách tổ chức bộ máy hành chính triều Nguyễn – Bài học kinh nghiệm cho giai đoạn hiện nay	GS.TSKH Nguyễn Văn Thâm	28
5.	Một số bài học từ cải cách hành chính triều Nguyễn	TS. Đinh Duy Hòa	41
6.	Những bài học kinh nghiệm từ cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh	PGS.TS. Bùi Huy Khiên	48
7.	Chính sách bổ dụng quan lại của Vua Minh Mạng thông qua Luật Hôi tỵ và ý nghĩa của việc nghiên cứu Luật Hôi tị hiện nay	TS. Phan Thanh Hải TS. Lê Thị An Hòa	57
8.	Luật Hôi tỵ trong cải cách quan chế - Những dấu ấn của phép “Dụng nhân” qua Châu bản triều Nguyễn – Di sản tư liệu thế giới	Nhà báo Nguyễn Văn Kết	74
9.	Cải cách chế độ văn thư hành chính triều Nguyễn – Bài học kinh nghiệm trong cải cách hành chính hiện nay	PGS.TS. Vũ Thị Phụng	86
10.	Cải cách tổ chức bộ máy hành chính triều Nguyễn qua di sản tư liệu Mộc bản	Ths. Nguyễn Xuân Hùng	101
11.	Một số chính sách canh tân thời Vua Bảo Đại qua di sản tư liệu Châu bản triều Nguyễn	Nguyễn Thu Hoài	117
12.	Bộ máy hình pháp và hệ thống giám sát triều Nguyễn – một cải cách hành chính thời Minh Mệnh	Ths. Nguyễn Thị Thu Hường	125
13.	Một số giải pháp, kinh nghiệm thực tiễn trong việc sắp xếp, tinh gọn bộ máy nhà nước của thành phố Hà Nội	Sở Nội vụ TP. Hà Nội	137
14.	Kinh nghiệm triển khai mô hình “Phi địa giới hành chính” tại tỉnh Đồng Nai	Sở Nội vụ tỉnh Đồng Nai	147
15.	Chia sẻ kinh nghiệm triển khai việc chuyển một số nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công cho các doanh nghiệp và tổ chức xã hội	Sở Nội vụ tỉnh Đồng Tháp	151
16.	Kinh nghiệm triển khai mô hình 4 tại chỗ tại Trung tâm Hành chính công và Xúc tiến đầu tư tỉnh Quảng Nam	Sở Nội vụ tỉnh Quảng Nam	157
17.	Kinh nghiệm triển khai mô hình chính quyền điện tử trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh	Sở Nội vụ tỉnh Quảng Ninh	165

Báo cáo đề dẫn hội thảo khoa học
DẤU ẤN CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH THỜI NGUYỄN
GIÁ TRỊ LỊCH SỬ VÀ ĐƯƠNG ĐẠI

Đặng Thanh Tùng

Cục trưởng Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước, Bộ Nội vụ

Các cuộc cải cách trong thời kỳ phong kiến Việt Nam nói chung và cải cách hành chính dưới triều Nguyễn nói riêng là vấn đề không mới. Đã có khá nhiều cuộc hội thảo bàn về vấn đề này. Tại các diễn đàn học thuật cũng như chính trị, các cuộc cải cách của tiền nhân đã nhiều lần được đưa ra xem xét, đánh giá như những kinh nghiệm quý báu cho công cuộc đổi mới trong giai đoạn hiện nay. Sở dĩ vấn đề cải cách luôn được giới chính trị và cả các nhà khoa học quan tâm vì đây là một trong những điểm mấu chốt để thúc đẩy sự tiến bộ của xã hội. Một đất nước sẽ không thể phát triển nếu không có các cuộc cải cách, đặc biệt là cải cách hành chính nhà nước.

Ngược dòng lịch sử cùng nhìn lại những gì ông cha ta đã làm, nhận thấy mỗi một triều đại phong kiến hầu như đều có ít nhất một cuộc cải cách diễn ra. Trong đó một số đã để lại nhiều dấu ấn như: cuộc cải cách do Hồ Quý Ly khởi xướng những năm cuối thế kỷ 14 đầu thế kỷ 15, cải cách của vua Lê Thánh Tông thực hiện từ năm 1466 đến năm 1471, cải cách của vua Quang Trung những năm cuối thế kỷ 18 hay cải cách dưới thời vua Minh Mệnh nhà Nguyễn năm 1831-1832.

Nói về cải cách hành chính triều Nguyễn không thể không nhắc đến vị Hoàng đế đầu tiên của nhà Nguyễn là Gia Long. Ngay sau khi lập nước, ông đã định ra nhiều chính sách mới như: đặt quốc hiệu Việt Nam, đặt nghi thức thiết triều, đo đạc lập địa bạ trên toàn quốc, quy định trang phục, ấn triện, tiền tệ... mới hoàn toàn so với trước. Đến đời vua Minh Mệnh, với bản tính của một người năng động, quyết đoán, mặc dù kế thừa sự nghiệp khá vững chắc của vua cha Gia Long, ông vẫn quyết tâm cải tổ từ bộ máy hành chính, quan ngạch, quân đội, khoa cử,

thuế khóa...; đặc biệt ông phân định lại toàn bộ địa giới hành chính cả nước tinh gọn và dễ kiểm soát hơn. Thời vua Tự Đức, trước sức ép xâm lược của thực dân phương Tây, Tự Đức đã có những chính sách cải tổ nhất định để thích ứng như: ưu tiên sử dụng quan lại biết tiếng Pháp, mang hàng hóa tham dự đấu xảo quốc tế tại Pháp, áp dụng một số đề xuất canh tân của các nhà cải cách đương thời như Đặng Huy Trứ, Nguyễn Trường Tộ... Vua Thành Thái chủ động học tiếng Pháp, tiếp nhận văn hóa phương tây, đọc sách Pháp, đặt mua báo Tây, cắt tóc ngắn, mặc âu phục, lái xe hơi... Vua Khải Định tự thiết kế trang phục kiểu mới, cho xây dựng điện Kiến Trung, cung An Định, Ứng Lăng theo phong cách kiến trúc hiện đại. Hay Bảo Đại, vị vua Tây học hoàn toàn nên ngay sau khi chính thức nắm quyền điều hành đất nước ông lập tức xóa bỏ các nghi thức hủ tục trong triều, cải tổ Nội các và các Bộ, thay thế những quan lại bảo thủ bằng các học giả theo trường phái tân tiến, thay thế hệ thống văn bản hành chính cũ viết bằng chữ Hán Nôm bằng hệ thống văn bản kiểu mới viết bằng chữ quốc ngữ...

Có thể nói cải cách hay canh tân luôn là nhu cầu thiết yếu của mỗi giai đoạn lịch sử và cũng là khát vọng của những người đứng đầu đất nước. Tuy mỗi giai đoạn, nhà cầm quyền có những mục tiêu và phương thức khác nhau nhưng đều hướng tới mong muốn chung là làm sao cho dân giàu nước thịnh, xã hội ổn định phồn vinh. Và để đạt được mục tiêu đó việc củng cố tinh lọc bộ máy hành chính, tuyển chọn sử dụng nhân tài, chống tham nhũng, kiểm soát quyền lực nhà nước luôn là mối quan tâm hàng đầu của các bậc minh quân.

Trong thực tế giai đoạn hiện nay, những mục tiêu đó vẫn luôn là vấn đề nóng hổi và mang giá trị thực tiễn. Tại các kỳ họp Hội nghị trung ương 6 và 7 khóa 12, một trong các mục tiêu trọng tâm Đảng ta đặt ra là *“tiếp tục đổi mới, sắp xếp tinh gọn tổ chức bộ máy chính trị, hoạt động hiệu lực, hiệu quả”, “tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược đủ phẩm chất, năng lực và uy tín, ngang tầm nhiệm vụ”*. Quyết định 225/QĐ-TTg ngày 04/2/2016 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016-2020 cũng nhấn mạnh *“Cải cách thể chế; xây dựng, nâng cao chất*

lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, chú trọng cải cách chính sách tiền lương nhằm tạo động lực thực sự để cán bộ, công chức, viên chức thực thi công vụ có chất lượng và hiệu quả cao; nâng cao chất lượng dịch vụ hành chính và chất lượng dịch vụ công”. Điều đó thể hiện quyết tâm rất cao của Đảng và Nhà nước ta trong việc mong muốn cải tổ hệ thống chính trị, làm tinh sạch gọn nhẹ bộ máy hành chính nhà nước; kiên quyết đấu tranh bài trừ tệ nạn tham nhũng; xây dựng một “Chính phủ kiến tạo” năng động, đổi mới; một “Nhà nước pháp quyền” dân chủ, do dân, vì dân.

Những vấn đề đặt ra trong hội thảo lần này không ngoài mục đích cùng nhìn lại những dấu ấn cải cách của thời đại trước và những vấn đề đang đặt ra trong thực tiễn xã hội ngày nay, để cùng nhìn nhận đánh giá những giá trị lịch sử cũng như rút ra những bài học kinh nghiệm cho đương đại. Với gần 20 tham luận của các nhà khoa học và một số địa phương trong cả nước tập trung chủ yếu vào các vấn đề sau:

- Hầu hết các tham luận đều thừa nhận, đánh giá cao những thành tựu cải cách của triều Nguyễn, đặc biệt là cuộc cải cách hành chính dưới thời vua Minh Mệnh trên các lĩnh vực: cải cách tổ chức bộ máy nhà nước, cải cách quan chế, cải cách chế độ văn thư hành chính...;

- Một số tham luận đi sâu phân tích về Luật “Hồi tị”, một chính sách ưu việt dưới thời phong kiến và triều Nguyễn trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước, hạn chế tham nhũng, tránh việc lợi dụng mối quan hệ cá nhân để tư lợi;

- Một số tham luận công bố các tư liệu gốc về cải cách hành chính triều Nguyễn thông qua các Di sản tư liệu thế giới như: Châu bản, Mộc bản triều Nguyễn;

- Tham luận của các Sở Nội vụ của một số địa phương nêu lên thực trạng cải cách hành chính tại địa phương trên các lĩnh vực: sắp xếp tinh gọn bộ máy, cải cách thủ tục hành chính, ứng dụng công nghệ thông tin trong việc xây dựng chính

quyền điện tử, chuyển đổi một số dịch vụ công từ khu vực nhà nước sang khu vực tư nhân...;

- Hầu hết các tham luận sau khi phân tích những giá trị lịch sử của cuộc cải cách dưới triều Nguyễn và thực tiễn cải cách hành chính tại các địa phương đều đưa ra những đề xuất, kiến nghị, giải pháp cho công cuộc cải cách hành chính ở nước ta hiện nay.

Những đóng góp của hội thảo về các khía cạnh cải cách nói chung và cải cách hành chính nói riêng trong quá khứ và hiện tại, hy vọng sẽ góp thêm những những góc nhìn khoa học mới mẻ và thực tiễn giúp các nhà quản lý đương thời hoạch định những chính sách cải cách phù hợp.

Ban tổ chức cũng mong muốn hội thảo là một diễn đàn mở không chỉ trao đổi những vấn đề mang tính học thuật hàn lâm mà còn đem đến những vấn đề thời sự mang hơi thở cuộc sống đương đại. Những kinh nghiệm của quá khứ sẽ luôn là bài học quý báu cho hiện tại và tương lai. Ôn cũ để biết mới cũng là thể hiện trách nhiệm của hậu thế trước lịch sử và các bậc tiền nhân./.

VẬN DỤNG CƠ CHẾ KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC CỦA TRIỀU NGUYỄN VÀO VIỆC THỰC HIỆN KIỂM SOÁT QUYỀN LỰC, PHÒNG, CHỐNG THAM NHƯNG Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

Cao Văn Thống
Ủy viên Ủy ban Kiểm tra Trung ương

Trong tiến trình phát triển của dân tộc Việt Nam, chỉ tính từ Vương triều Nguyễn được thành lập tháng 5 năm 1802 với việc Nguyễn Ánh đặt niên hiệu là Gia Long - Vương triều Nguyễn chính thức được thành lập đã tạo cơ sở, điều kiện thuận lợi để củng cố nền thống nhất đất nước và thiết lập chế độ phong kiến tập quyền.

Một trong những nét đặc trưng của triều Nguyễn (1802 - 1945) là quan tâm đến việc kiểm soát quyền lực của bộ máy nhà nước và các quan lại, ngay cả kiểm soát quyền lực của nhà Vua, đã được đặt ra chức quan giám sát để "can gián Vua". Để kiểm soát quyền lực, có nhiều giải pháp, nhưng Vương triều Nguyễn đặt trọng tâm vào cải cách hành chính, xây dựng bộ máy tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả. Để kiểm soát chặt chẽ quyền lực của các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ quan lại các cấp, thể hiện tập trung vào mười nội dung chính sau đây:

(1) Thực hiện tư tưởng dân bản trong cải cách hành chính với những đặc điểm cơ bản là: Luôn quan tâm đến đời sống của nhân dân; Quan tâm, giúp đỡ những địa phương, những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn; Đề cao trách nhiệm của các cấp hành chính và đội ngũ quan lại trong việc trông coi dân; Giải quyết những khiếu kiện của dân, nghiêm trị hành vi làm trái của đội ngũ quan lại.

(2) Kế thừa những giá trị tích cực trong tư tưởng về nhà nước phong kiến tập quyền để xây dựng chế độ phong kiến tập quyền.

(3) Quản lý nhà nước bằng pháp luật, đề cao pháp luật, tôn trọng pháp luật, với đặc điểm của pháp luật triều Nguyễn là: đã điều chỉnh khá đầy đủ các mối quan hệ xã hội và các mối quan hệ trong lĩnh vực hành chính; Điều chỉnh các quan

hệ xã hội dựa theo nguyên tắc "quyền uy - phục tùng"; Pháp luật rất chi tiết, cụ thể nên dễ áp dụng; Vừa bảo đảm tính nghiêm minh vừa thể hiện tính độ lượng, khoan dung đúng mực của pháp luật; Sử dụng lệ tục như một công cụ hỗ trợ cho pháp luật trong cai trị đất nước và quản lý xã hội; Các Vua triều Nguyễn đã cho rằng, việc xây dựng pháp luật đã khó, việc tuân thủ pháp luật còn khó hơn nhiều; Chú trọng xây dựng đội ngũ quan lại bảo vệ pháp luật.

(4) Kết hợp hài hoà giữa "đức trị" và "pháp trị" trong quản lý nhà nước.

(5) Trên dưới liên kết hiệp đồng, trong ngoài kiểm chế lẫn nhau trong hoạt động của bộ máy nhà nước từ triều đình đến Lục bộ, giữa Lục bộ và Nội các và trong mọi cơ quan nhà nước.

(6) Chức vụ và trách nhiệm nghiêm minh, quyền lợi và nghĩa vụ tương xứng.

(7) Chú trọng đào tạo, bồi dưỡng nhân tài tiến cử vào các cơ quan hành chính nhà nước.

(8) Xây dựng bộ máy cán bộ và cơ chế kiểm tra, giám sát các cơ quan hành chính và đội ngũ quan lại.

(9) Mở rộng diện và đối tượng áp dụng chế độ hối ty.

(10) Coi tội tham nhũng là tội phạm nghiêm trọng, gây tác hại nhiều mặt cho xã hội cần phải nghiêm trị, trong đó tập trung vào phòng, chống sự tha hoá quyền lực (cường hào) để trục lợi của bộ máy làng, xã.

Những nội dung trên là chủ đề rất lớn và vẫn có giá trị thực tiễn hiện nay đối với nước ta. Nhưng trong phạm vi một bài viết, chúng tôi chỉ tập trung vào một số nội dung chủ yếu sau đây:

Một là, xây dựng bộ máy kiểm tra, giám sát các cơ quan hành chính và đội ngũ quan lại. Cơ chế kiểm tra, giám sát triều Nguyễn có thể chia làm hai nhóm: cơ chế tự kiểm tra, giám sát của mỗi hệ thống và cơ chế kiểm tra, giám sát từ bên ngoài hệ thống để đáp ứng được yêu cầu: có khả năng kiểm tra, giám sát toàn bộ

hệ thống quyền lực nhà nước. Bộ máy kiểm tra, giám sát: không là bộ phận hợp thành bên trong của hệ thống quyền lực đang cần phải kiểm tra, giám sát mà nó đứng bên ngoài để kiểm tra, giám sát; có tính độc lập cao để bảo đảm khách quan, công tâm trong việc kiểm tra, giám sát có chất lượng, hiệu lực, hiệu quả.

Các vua triều Nguyễn, nhất là Vua Minh Mệnh cho rằng, tuyển chọn được đội ngũ quan lại có đủ phẩm chất và năng lực đã là việc khó và quan trọng, nhưng giám sát, kiểm tra được quá trình hoạt động và sinh hoạt của họ còn là việc khó khăn và quan trọng hơn nhiều để vừa bảo vệ đội ngũ quan lại, vừa giữ uy tín, danh diện cho Vương triều, hệ thống hành chính nhà nước, vừa kiểm soát và chống được sự tha hoá quyền lực của đội ngũ quan lại các cấp. Vì vậy, để kiểm tra, giám sát có chất lượng, hiệu lực, hiệu quả, hay nói đúng hơn là kiểm soát được chặt chẽ, nghiêm ngặt quyền lực của bộ máy nhà nước và đội ngũ quan lại, triều Nguyễn đã xây dựng được bộ máy kiểm tra, giám sát có các đặc điểm sau:

- Bộ máy kiểm tra, giám sát bao quát tất cả hệ thống quyền lực nhà nước và các cấp hành chính. Dưới thời Vua Minh Mệnh, Ngự Sử đài được đổi thành Đô Sát viện. Đô Sát viện có chức năng, nhiệm vụ kiểm tra, giám sát bộ máy hành chính trong toàn quốc và đội ngũ quan lại, ngoài ra còn có hệ thống giám sát của Lục khoa và 16 quan giám sát Ngự sử. Với bộ máy kiểm tra, giám sát chặt chẽ nên không một cơ quan hành chính nào, không một quan lại nào lại không bị kiểm tra, giám sát việc thực hiện quyền lực được giao từ các phía, ngay từ bên trong tổ chức và bên ngoài tổ chức.

- Tổ chức kiểm tra, giám sát có quyền hành rất lớn, cơ chế hoạt động tương đối độc lập, không chịu bất cứ một sức ép nào. Quy định Đô Sát viện có quyền kiểm tra các cơ quan và đàn hặc rộng rãi, trên từ hoàng thân, quốc thích, hoàng tử chư công, dưới đến bá quan văn võ.

- Hình thức, đối tượng kiểm tra, giám sát đa dạng. Việc kiểm tra, giám sát được thực hiện thường xuyên và đột xuất, nhưng rất linh hoạt. Khi ở nơi nào đó có vấn đề "nóng, nổi cộm", bức xúc, nhạy cảm sẽ phái những đoàn "kinh lược đại

sứ" của triều đình để kiểm tra, xem xét, giải quyết. Những người đứng đầu đoàn "kinh lược đại sứ" là những quan lại có uy tín, công minh và nghiêm khắc. Để kiểm tra, giám sát được quyền lực không chỉ kiểm tra, giám sát từ "bên ngoài" mà triều đình còn đề ra việc kiểm tra, giám sát từ "bên trong" tổ chức thông qua chế độ "khảo thi" và "khảo khoá" đội ngũ quan lại theo định kỳ và trước khi bổ nhiệm. Đối tượng kiểm tra, giám sát rất rộng là tất cả các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ quan lại ở các địa phương đến triều đình.

- Thực hiện hình thức kiểm tra, giám sát mới là "khảo thi" và "khảo khoá" quan lại. Trước triều Nguyễn thường tập trung vào kiểm tra, giám sát công việc, nhưng với việc "khảo thi" và "khảo khoá" đã chú trọng kiểm tra, giám sát cả công việc và người (quan lại). Việc này không chỉ góp phần vào kiểm soát quyền lực của đội ngũ quan lại mà còn làm cơ sở tái lựa chọn quan lại hoặc bổ nhiệm mới. Qua kết quả "khảo thi" và "khảo khoá", nếu quan lại nào bị đánh giá, nhận xét là không xứng chức thì lập tức bị bãi chức hoặc giáng chức...

- Dựa vào nhân dân để thực hiện việc kiểm tra, giám sát quan lại. Dưới triều Nguyễn, mỗi người dân có quyền gửi đơn lên triều đình hoặc gửi trực tiếp cho nhà Vua mỗi khi các ông đi vi hành. Trong trường hợp khẩn thiết, người dân có thể đến công chính đường đánh một hồi trống "đăng văn" sẽ có người của tam pháp ty ra nhận đơn, lập toà xem xét, giải quyết. Những việc liên quan đến quốc gia đại sự, người dân đều có thể dâng sớ "mật tấu" lên nhà Vua hoặc tam pháp ty.

Có thể khẳng định, việc kiểm tra, giám sát các cơ quan hành chính và đội ngũ quan lại dưới triều Nguyễn đã thực hiện nghiêm túc nguyên tắc *"Trên dưới liên kết hiệp đồng, trong ngoài kiểm chế lẫn nhau"* góp phần không nhỏ vào hoạt động hiệu lực, hiệu quả của bộ máy nhà nước và các quan lại, hạn chế, ngăn ngừa lạm quyền, lộng quyền, lợi dụng quyền lực, sự tha hoá quyền lực của đội ngũ quan lại thời phong kiến Vương triều Nguyễn. Nhiều nội dung vẫn có tính thời sự mà chúng ta cần nghiên cứu tiếp thu trong bối cảnh hiện nay, từ việc xây dựng bộ máy kiểm tra, giám sát tinh gọn, có tính độc lập, không trùng chéo, hoạt động hiệu

lực, hiệu quả đến xây dựng đội ngũ quan lại thực hiện nhiệm vụ kiểm tra, giám sát cả về số lượng và chất lượng. Chủ thể kiểm tra, giám sát có tính độc lập tương đối, không chịu bất kỳ sức ép hoặc sự can thiệp, tác động nào. Đối tượng kiểm tra, giám sát là toàn bộ cơ quan hành chính và tất cả các quan lại, không loại trừ một đối tượng nào mà hiện nay chúng ta đã vận dụng là không có vùng cấm, vùng trắng, không có ngoại lệ hoặc dựa vào dân để tiến hành công tác kiểm tra, giám sát đã được xác định là một trong những phương pháp cơ bản của công tác kiểm tra, giám sát của Đảng và Nhà nước ta hiện nay. Đặc biệt, dưới triều Nguyễn việc kết hợp kiểm tra, giám sát từ bên ngoài với kiểm tra, giám sát từ bên trong rất chất lượng, hiệu quả, góp phần làm cho đội ngũ quan lại biết *"tự soi, tự sửa, tự rèn, tự tránh"* để giữ mình liêm chính, làm trọn bổn phận, chức trách được giao. Nhưng hiện nay ở nước ta, việc kiểm tra, giám sát từ bên trong rất hạn chế thông qua tự phê bình, phê bình, kiểm điểm, đánh giá, nhận xét hằng năm nhưng nhiều nơi rất hình thức và cũng ít xử lý được trường hợp nào. Có lẽ nên áp dụng bài học "khảo thi" và "khảo khoá" dưới triều Nguyễn, nếu không xứng với chức vụ được giao thì nên cho thôi chức hoặc giáng chức là chuyện bình thường, nhất là trong việc bổ nhiệm lại cán bộ và giới thiệu cán bộ ứng cử, sẽ khắc phục được cứ bổ nhiệm, cứ ứng cử và sau 5 năm lại bổ nhiệm lại, được giới thiệu ứng cử và lại tái cử như hiện nay... Hơn nữa, cần bảo đảm tính độc lập tương đối cho các cơ quan kiểm tra, giám sát, thanh tra để khi thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao họ không chịu các sức ép, sự can thiệp từ nhiều phía...

Hai là, để kiểm soát chặt chẽ quyền lực, phòng, chống sự tha hoá quyền lực, triều Nguyễn đã mở rộng diện và đối tượng áp dụng chế độ hồi tỵ. Hồi tỵ có nghĩa là tránh đi, hoặc né tránh. Chế độ hồi tỵ dưới triều Nguyễn quy định những người thân như anh em, cha con, thầy trò, bạn bè cùng học, những người cùng quê,... thì không được làm quan cùng một chỗ; người làm quan không được làm quan ở quê mình. Nếu ai gặp trường hợp này phải tâu báo lên triều đình để bố trí chuyển đi chỗ khác. Dưới Vương triều Nguyễn (từ Vua Minh Mệnh), chế độ hồi tỵ quy định cụ thể như sau:

- Quan lại ở các bộ, trong Kinh và ở các tỉnh, huyện hễ có bố, con, anh em ruột, chú bác, cô gì cùng làm một chỗ đều phải đổi đi nơi khác. Đối với Viện Thái y là viện chuyên giữ việc thuốc men, chữa bệnh cần phải cha truyền con nối thì không phải hồi ty.

- Những quan lại, ai quê ở phủ, huyện nào cũng không được làm việc tại nha môn của phủ, huyện ấy.

- Quan lại ở các nha thuộc phủ, huyện ai là người cùng làng thì phải chuyển đi nha môn khác làm việc.

- Quan lại không được làm quan ở chính quê hương mình, quê vợ mình, thậm chí cả nơi đi học lúc còn trẻ.

- Người có quan hệ thông gia với nhau, thầy trò cũng không được làm quan cùng một chỗ.

Những quy định trong chế độ hồi ty nói trên được áp dụng nghiêm ngặt trong các kỳ thi Hương, thi Hội, thi Đình dưới Vương triều Nguyễn. Đồng thời quy định rõ hình phạt nếu quan lại vi phạm các quy định về chế độ hồi ty. Chính chế độ hồi ty đã góp phần làm cho bộ máy hành chính triều Nguyễn được củng cố, tránh được tình trạng cục bộ, bè phái, thao túng, thâm tóm quyền lực, tha hoá quyền lực trong bộ máy hành chính và đội ngũ quan lại các cấp... Bài học này, hiện nay chúng ta cũng thực hiện thí điểm và đang triển khai thực hiện, như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ ra: "Họ kéo bè, kéo cánh, bà con bạn hữu không tài năng gì cũng kéo vào chức này, chức nọ. Người có tài, có đức nhưng không vừa lòng mình thì đẩy ra ngoài. Họ quên rằng đây là việc công chứ không phải việc riêng gì dòng họ của ai" và Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 cũng có một số quy định về việc luân chuyển những cán bộ ở những vị trí nhạy cảm gần giống với chế độ "hồi ty"... Nhưng thực tế chế độ "hồi ty" vừa qua ở nước ta chưa được thực hiện thường xuyên, nghiêm minh, đồng bộ, chặt chẽ đã dẫn đến những hậu quả đáng tiếc. Vì vậy, Nghị quyết Trung ương 7 khoá XII *"về tập trung xây dựng đội ngũ cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, đủ phẩm chất, năng lực và uy tín,*

ngang tầm nhiệm vụ" đã đề ra một trong những mục tiêu: đến năm 2020 đẩy mạnh thực hiện chủ trương bố trí bí thư cấp uỷ tỉnh, cấp huyện không phải là người địa phương; đến năm 2025 cơ bản bố trí bí thư cấp uỷ tỉnh không là người địa phương và hoàn thành ở cấp huyện, đồng thời khuyến khích thực hiện đối với các chức danh khác và xác định: thực hiện nhất quán chủ trương bố trí bí thư cấp uỷ tỉnh, cấp huyện không là người địa phương ở những nơi đủ điều kiện là một trong năm đột phá về công tác cán bộ thời gian tới. Quy định về cán bộ chủ chốt không phải là người địa phương... là chủ trương hoàn toàn đúng đắn, đã có cơ sở lý luận và thực tiễn từ thời phong kiến đã được cha ông ta, trong đó có Vương triều Nguyễn vận dụng thực hiện với nhiều kinh nghiệm hay và có kết quả. Vấn đề hiện nay đối với Đảng và Nhà nước ta là quyết tâm và tổ chức thực hiện làm sao cho đúng lộ trình và có hiệu quả.

Ba là, để kiểm soát quyền lực, nhất là việc lạm quyền, lợi dụng quyền lực để trục lợi, triều Nguyễn coi tội tham nhũng là tội phạm nghiêm trọng, gây tác hại nhiều mặt cho xã hội cần phải nghiêm trị. Vương triều Nguyễn, nhất là Vua Minh Mệnh luôn coi tham nhũng là loại tội phạm rất nghiêm trọng, cần phải nghiêm khắc trừng phạt để đội ngũ quan lại không "*khinh nhờn pháp luật*". Sách Đại Nam thực lục chính biên đã ghi rõ vụ án vào tháng 9 năm 1826: "Người làm việc ở Kinh là Trần Công Trung, đòi ăn tiền, làm khó dễ, việc phát giác. Vua giao cho Bộ Hình tra xét, thành án. Vua nói: "Tang vật của vụ án Trần Công Trung tuy không quá 10 lạng, nhưng luật quý ở chỗ làm cho lòng người sợ hãi, nếu nhu nhor để sống một mạng ấy thì e sau này những kẻ khinh nhờn pháp luật sẽ nhiều ra, không thể giết hết được. Vua sai đem chém Trung ở chợ Đông".

Các Vua triều Nguyễn: đã coi việc khảo công, luận tội thường xuyên và nghiêm trị những quan lại tham nhũng là biện pháp hữu hiệu để kiểm soát quyền lực, phòng, chống tham nhũng; đề cao sự công bằng trước pháp luật trong việc trừng phạt quan lại tham nhũng; lập Đại lý tự để thụ lý các vụ án tham nhũng, đặc biệt không phân biệt mà còn xử rất nặng với bề tôi, con cháu dòng tộc nhà Vua, khi họ lạm quyền, lợi dụng quyền lực để tham nhũng. Như vụ Án sát Quảng Ngãi

là Nguyễn Đức Hội vốn là bề tôi thân cận của Vua Minh Mệnh, nên cậy thế, lạm quyền cho mình mặc sức làm bừa, tham nhũng, khi bị phát giác, Vua Minh Mệnh đã cách hết chức của Nguyễn Đức Hội và phát vãng làm lính Định man.

Các Vua triều Nguyễn còn coi chống tham nhũng là đề *"nói sức cho dân"*. Gắn kiểm soát quyền lực để phòng, chống tham nhũng với việc *"nói sức cho dân"*, chủ trương ban thưởng khá rộng rãi những quan lại có công và trọng dụng những quan lại có tài, mẫn cán, liêm chính; đồng thời cũng rất nghiêm khắc với các quan lại lạm quyền, lộng quyền, lợi dụng quyền lực để tham nhũng từ tịch thu tài sản đến chặt tay những thủ kho bớt xén của công và chém những viên quan đại thần tha hoá quyền lực để tham nhũng. Từ kinh nghiệm, bài học của Triều Nguyễn, một số vấn đề liên quan đến lạm quyền, lợi dụng quyền lực để tham nhũng đã được Chủ tịch Hồ Chí Minh khái quát, tham nhũng là *"giặc nội xâm"*, là *"Việt gian bán nước"*, đưa vào Luật Phòng, chống tham nhũng, các nghị quyết của Đảng, nhất là việc Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống thời gian qua đã trực tiếp chỉ đạo xử lý một số vụ việc, vụ án tham nhũng nghiêm trọng, không có vùng cấm, kể cả đương chức hay đã nghỉ hưu và xử lý rất nghiêm minh đã thể hiện quyết tâm phòng, chống tham nhũng của Đảng và Nhà nước ta. Đồng chí Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng cũng đã có thông điệp về vấn đề chống tham nhũng rất rõ ràng và với quyết tâm chính trị rất cao là *"lò đã nóng lên rồi thì củi khô, củi tươi đều cháy hết"*. Chống tham nhũng phải kiên quyết, xử lý nghiêm minh, kịp thời, đúng quy định của Đảng và pháp luật của Nhà nước, *"không có vùng cấm, không có đặc quyền, không có ngoại lệ"*, còn nhiều việc phải làm và còn phải làm lâu dài, quyết liệt hơn nữa, với quyết tâm cao hơn nữa, bền bỉ, kiên trì, không thể nóng vội... Thời gian qua, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, đồng chí Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng đã giao cho Ủy ban Kiểm tra Trung ương nhiều nhiệm vụ, quyền hạn hơn trong kiểm soát quyền lực và phòng, chống tham nhũng, trong đó có Quy định 85-QĐ/TW, ngày 23/5/2017 của Bộ Chính trị khoá XII về kiểm tra, giám sát tài sản, thu nhập của cán bộ thuộc diện Trung ương quản lý, Quy định số 01-QĐi/TW, ngày 10/5/2018 của Bộ Chính trị khoá XII về trách nhiệm, thẩm quyền

của uỷ ban kiểm tra các trong công tác phòng, chống tham nhũng. Đồng chí Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng cũng đã yêu cầu Uỷ ban Kiểm tra Trung ương cần tăng cường kiểm tra khi có dấu hiệu vi phạm đến tổ chức đảng, đảng viên ở cấp huyện và cấp cơ sở... Tuy nhiên, việc thu hồi tài sản do tham nhũng còn hạn chế, chưa quyết liệt và kiên quyết như các triều đại phong kiến Việt Nam trước đây, cần phải được tiếp tục nghiên cứu học tập, vận dụng những vấn đề còn phù hợp với tình hình, điều kiện hiện nay.

Bốn là, Vương triều Nguyễn đã tập trung vào phòng, chống sự tha hoá quyền lực (cường hào) của bộ máy quản lý làng, xã. Tuy nhà Vua đã đề ra một số biện pháp nhằm hạn chế sự tha hoá quyền lực của bộ máy quản lý làng xã, nhưng các biểu hiện tha hoá quyền lực mà dân gian hay gọi là "cường hào" vẫn thường xảy ra. Trong thời kỳ phong kiến, làng xã ngoài việc phải chấp hành luật pháp còn phải tuân thủ các hương ước, tục lệ của làng xã - dân gian vẫn có câu "*luật Vua thua lệ làng*" là một trong những cơ sở nảy sinh sự tha hoá quyền lực của bộ máy quản lý làng xã mà đại diện là các kỳ mục và các chức dịch. Chính Nhà nước phong kiến tập quyền tạo ra trong làng xã một tầng lớp Hội đồng kỳ mục và các chức dịch có nhiều quyền lực mà đại diện là Xã trưởng, Lý trưởng, Phó lý... - "cường hào" đã lạm dụng quyền hành, thao túng các công việc trong làng xã. Để kiểm soát được quyền lực, phòng, chống sự lạm quyền, lộng hành, lợi dụng, thao túng mọi quyền lực trong các làng xã mà Vương triều Nguyễn đã chỉ rõ những biểu hiện của sự tha hoá quyền lực của bọn "cường hào" các làng xã là: (1) Dựa vào quyền hành, lũng đoạn công quỹ, chiếm đoạt ruộng đất, tài sản công; (2) Xoay xở, dọa dẫm, vu khống, ức hiếp, cướp đoạt ruộng đất, tài sản của người khác; (3) Cậy quyền, cậy thế nhận của hối lộ, đánh người bị thương, cày phá mồ mả, xâm hại nhân phẩm người khác... để quan lại biết mà tránh và làm cơ sở để kiểm tra, giám sát. Đồng thời, nhà Vua đã đề ra và thực hiện thay đổi bộ máy cấp làng xã; đưa ra tiêu chí và thực hiện hình thức bầu Xã trưởng, Lý trưởng; thực hiện chế độ hồi tỵ trong việc bầu Xã trưởng, Lý trưởng; thực hiện việc khen thưởng và kỷ luật các chức sắc trong bộ máy quản lý làng xã.

Như vậy, ngay trong thời kỳ phong kiến, các nhà Vua đã nhận thấy sự yếu kém, tha hoá quyền lực ở cấp cơ sở và có nhiều nội dung còn có giá trị thực tiễn đối với nước ta hiện nay... Đảng và Nhà nước ta cũng đã nhận rõ tầm quan trọng của chính quyền cơ sở nên đã có nhiều biện pháp, có cả Nghị quyết Trung ương 6 khoá X về nâng cao chất lượng của tổ chức đảng và cán bộ ở cơ sở, quy chế dân chủ ở cơ sở, quy định tiêu chuẩn, điều kiện, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và bầu cử các chức danh của hệ thống chính trị ở cơ sở... nên hệ thống chính trị ở cơ sở và đội ngũ cán bộ ở cơ sở cơ bản bảo đảm chất lượng, hoạt động đúng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Tuy nhiên, nhiều nơi vẫn kéo bè, kéo cách, dòng họ... để thao túng quyền lực. Phải chăng nên tiến tới thực hiện chế độ hội ty như dưới triều Nguyễn đối với cả người đứng đầu cấp uỷ, chính quyền cấp xã, phường, thị trấn, thị tứ.

Những bài học kinh nghiệm từ việc kiểm soát quyền lực của bộ máy hành chính nhà nước và các quan lại dưới Vương triều Nguyễn vẫn còn giá trị thực tiễn hiện nay, nhất là trong bối cảnh nước ta đang đẩy mạnh cải cách hành chính, kiểm soát chặt chẽ quyền lực, chống chạy chức, chạy quyền... Chúng ta nên học tập, tiếp thu những giá trị tích cực phù hợp với hạ tầng cơ sở và kiến trúc thượng tầng của nước ta hiện nay trong bối cảnh chủ động hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá để góp phần kiểm soát chặt chẽ quyền lực, ngăn ngừa, đẩy lùi sự tha hoá quyền lực có chất lượng, hiệu quả. Trong đó vận dụng kinh nghiệm về kiểm soát quyền lực, chống tham nhũng của Vương triều Nguyễn để xây dựng được cơ chế phòng ngừa hữu hiệu để *"không thể tham nhũng"*; cơ chế, chế tài xử lý nghiêm khắc, chặt chẽ, nghiêm minh để *"không dám tham nhũng"*; chế độ đãi ngộ hợp lý để *"không cần tham nhũng"*; cơ chế và ý thức trách nhiệm, gương mẫu, nêu gương sáng để *"không muốn tham nhũng"*, trong đó, tập trung chú trọng: *"không thể tham nhũng"* và *"không dám tham nhũng"*. Trong kiểm soát quyền lực phải bảo đảm yêu cầu: "Kiểm soát chặt chẽ quyền lực trong công tác cán bộ; chống chạy chức, chạy quyền. Xây dựng, hoàn thiện thể chế để kiểm soát quyền lực trong công tác cán bộ theo nguyên tắc mọi quyền lực đều phải được kiểm soát chặt chẽ bằng cơ

ché; quyền hạn phải được ràng buộc bằng trách nhiệm" để quyền lực dù to hay nhỏ cũng phải được kiểm tra, giám sát, kiểm soát chặt chẽ. Kiểm tra, giám sát, kiểm soát chặn chẽ quyền lực trong công tác cán bộ để ngăn chặn, đẩy lùi có hiệu quả tình trạng "*chạy chức, chạy quyền*", hướng tới "*04 không*": "*không thể chạy*", "*không dám chạy*", "*không cần chạy*", "*không muốn chạy*"; trong đó, đặc biệt chú trọng: "*không thể chạy*", "*không dám chạy*".

Với kinh nghiệm đã có, với ý chí quyết tâm của toàn Đảng, toàn dân và cả hệ thống chính trị, tin tưởng rằng việc kiểm soát quyền lực, chống tham nhũng ở nước ta sẽ có chuyển biến tích cực và nhất định sẽ ngăn chặn, từng bước đẩy lùi được sự tha hoá quyền lực, tham nhũng./.

Tài liệu tham khảo:

1. Đỗ Bang: *Khảo cứu kinh tế và tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn: Những vấn đề đặt ra hiện nay*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996.
2. Đỗ Bang (chủ biên), Nguyễn Danh Phiệt, Nguyễn Quang Ngọc, Vũ Văn Quân: *Tổ chức bộ máy triều Nguyễn*, Nxb Thuận Hoá, Huế, 1997.
3. Nguyễn Minh Tường: *Cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996.
4. Bùi Huy Khiên: *Những bài học từ hai cuộc cải cách hành chính dưới triều Vua Lê Thánh Tông và Vua Minh Mệnh*, Nxb Lao động, Hà Nội, 2011.
5. Nguyễn Minh Tuấn: *Tổ chức chính quyền thời kỳ phong kiến ở Việt Nam*, Nxb Tư pháp, Hà Nội, 2006.
6. Quốc sử quán triều Nguyễn: *Đại Nam thực lục*, Nxb Giáo dục, Hà Nội, 2004.
7. Nội các triều Nguyễn: *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hoá, Huế, 1993./.

CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH DƯỚI TRIỀU VUA MINH MỆNH VÀ NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA CHO CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. Đặng Xuân Hoan

Học viện Hành chính Quốc gia

1. Quản lý nhà nước bằng pháp luật, đề cao pháp luật, tôn trọng pháp luật

Nghiên cứu cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh, chúng ta thấy ông luôn đề cao vai trò của pháp luật, chú trọng xây dựng và thực hiện pháp luật, coi đó là công cụ quản lý xã hội hữu hiệu và là điều kiện không thể thiếu để cải cách hành chính của ông thành công.

Dưới triều vua Minh Mệnh, tinh thần pháp trị được đề cao và thực hiện rất nghiêm. Sau một thời gian dài mất ổn định về chính trị, để duy trì kỷ cương xã hội, để bộ máy hành chính hoạt động hiệu quả, phòng ngừa và trừng trị bọn quan lại tham ô, hối lộ, tất yếu ông phải đề cao pháp luật và thực hiện nghiêm pháp luật. Vua Minh Mệnh thường lấy 4 chữ "Chính - Đại - Quang - Minh" làm tôn chỉ cho việc điều hành bộ máy hành chính dưới triều của ông. Ngoài các điều luật trong *Bộ luật Gia Long*, vua Minh Mệnh còn định thêm các điều luật mới để xét xử những việc làm sai trái của các quan ở kinh đô và các tỉnh, định lệ việc xử phạt quan lại tham nhũng, hối lộ, định lệ việc xét các địa phương xử án hay hoặc dở, làm tiêu chuẩn để ông kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ quan lại.

Qua nghiên cứu hệ thống pháp luật và việc thực hiện pháp luật dưới triều vua Minh Mệnh chúng ta nhận thấy:

- Pháp luật dưới triều vua Minh Mệnh đã điều chỉnh đầy đủ các mối quan hệ xã hội và các mối quan hệ trong lĩnh vực hành chính. Hệ thống pháp luật dưới triều ông quy định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước; vị trí và mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau (quan hệ giữa các bộ, giữa bộ với

các cơ quan kiểm tra, giám sát và với các cấp chính quyền địa phương); trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi của đội ngũ quan lại; các biện pháp tuyển chọn, kiểm tra, giám sát, khen thưởng, xử phạt quan lại cùng các chế tài hành chính và biện pháp cưỡng chế.

- Pháp luật thời vua Minh Mệnh điều chỉnh các quan hệ xã hội dựa theo nguyên tắc “quyền uy - phục tùng”. Mệnh lệnh được nhà vua ban hành thông qua các văn bản pháp luật phải được mọi quan lại và thần dân tuân theo. Quan lại cấp dưới phải tuyệt đối phục tùng cấp trên. Nếu ai có hành vi chống đối đều bị coi là “vi chế” và bị nghiêm trị.

Nguyên tắc “quyền uy - phục tùng” được ông áp dụng đối với tất cả đội ngũ quan lại, kể cả các quan đại thần, những người thân cận và cả con cháu trong hoàng tộc.

Mọi chức quan phải nghiêm chỉnh tuân thủ pháp luật. Vua Minh Mệnh xử phạt rất nặng các hành vi coi thường pháp luật và lập ra một hệ thống bộ máy từ trung ương đến địa phương để kiểm tra, giám sát việc thi hành pháp luật.

Để quan lại tuân thủ các quy định của pháp luật, vua Minh Mệnh chủ trương xử phạt nghiêm những người vi phạm pháp luật. Những viên quan đại thần tài ba, thân cận với ông một khi vi phạm pháp luật cũng không tránh khỏi sự trừng phạt. Vụ xử Thị lang Hà Tông Quyền, hay vụ xử viên Phó Tổng trấn Gia Định thành Hoàng Công Lý, Đề đốc Nguyễn Văn Phụng là những ví dụ. Chính vua Minh Mệnh xử tội Hoàng tử Miên Phú khi người này phạm tội. (Hoàng tử Miên Phú ham chơi, tổ chức đua ngựa ở trong thành để ngựa kéo chết dân. Vua Minh Mệnh biết tin đó liền sai bộ Hình và Cơ Mật viện hội đồng điều tra, xét xử nghiêm khắc).

Vấn đề đặt ra trong cải cách hành chính ở nước ta hiện nay là phải xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng thời với nó là nghiêm chỉnh thi hành pháp luật, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật, không phân biệt thành phần xuất thân, địa vị xã hội hay các mối quan hệ.

2. Xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát lẫn nhau, trên dưới liên kết hiệp đồng, trong ngoài kiểm chế lẫn nhau

Dưới triều vua Minh Mệnh, chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ hỗ trợ, giám sát lẫn nhau giữa các bộ, các khoa, giữa trung ương với địa phương, giữa cấp trên với cấp dưới, trình tự, quy chế làm việc được phân định rành mạch. Nguyên tắc “*Trên dưới liên kết hiệp đồng, trong ngoài kiểm chế lẫn nhau*” trong hệ thống bộ máy nhà nước dưới triều vua Minh Mệnh được thực hiện ở tất cả các cấp hành chính:

- Ở triều đình, để thực hiện nguyên tắc: “Trên dưới liên kết hiệp đồng, trong ngoài kiểm chế lẫn nhau”, vua Minh Mệnh cho đặt *Tứ trụ đại thần* (còn gọi là Hội đồng đình thần), gồm 4 viên quan cao cấp. Bốn viên quan này họp với nhà vua hình thành Cơ mật viện. Đó là những viên quan cao cấp, thường là những người tài giỏi, có uy tín được nhà vua tin cậy để tham khảo ý kiến và cùng bàn bạc những vấn đề quan trọng trước khi nhà vua đưa ra quyết định. Có thể tạm coi những quan đại thần này là một “*Hội đồng cố vấn*”, giúp vua công minh, sáng suốt hơn khi ban hành các quyết định. Việc lựa chọn và thiết lập các viên quan đại thần dưới triều vua Minh Mệnh, nếu hiểu theo nghĩa tích cực, thì đó là tiền thân của phương thức bàn bạc tập thể, cá nhân quyết định, nhằm phần nào giảm bớt sự lộng hành, độc đoán và tăng thêm tính đúng đắn, hiệu quả cho những quyết định của nhà vua.

- Ở *Lục bộ*, nguyên tắc này cũng được vua Minh Mệnh quán triệt trong xây dựng tổ chức bộ máy của Lục bộ và việc cất đặt hàng ngũ quan lại lãnh đạo bộ. Dưới triều ông, ban lãnh đạo mỗi bộ gồm 5 người: 1 viên Thượng thư; 2 viên Tả, Hữu Tham tri và 2 viên Tả, Hữu Thị lang. Theo quy định, trong khi hội bàn thì cả 5 viên quan kể trên đều bình đẳng và có trách nhiệm ngang nhau. Viên Thượng thư mặc dù ở chức hàm cao nhất cũng không được quyền phủ quyết các ý kiến trái ngược với ý kiến của mình.

Trong lãnh đạo mỗi bộ hay ở mỗi tỉnh (có Tổng đốc, Tuần phủ, Bố chánh, Án sát và Lãnh binh) không có vấn đề thiểu số phải phục tùng đa số vô điều kiện. Ngay cả những việc mà chỉ có một người - cho dù người đó là viên quan thấp nhất (ở bộ là Thị lang, ở tỉnh là Án sát) có ý kiến khác thì ý kiến ấy cũng hoàn toàn được tôn trọng.

- Nguyên tắc này còn được thực hiện trong mọi cơ quan nhà nước. Giữa Lục bộ và Lục tự luôn có sự phối hợp, kiểm tra và giám sát lẫn nhau. Bên cạnh bộ Hình có Tam pháp ty để hỗ trợ giải quyết các vụ án hình sự. Đô Sát viện giám sát, kiểm chế hoạt động của các cơ quan hành chính trong các lĩnh vực. Cơ mật viện là cơ quan tham mưu cao nhất của nhà vua nhưng lại không tách rời các cơ quan chức năng khác. Các viên *Cơ mật đại thần* vừa là thành viên của Cơ mật viện lại vừa là những người đứng đầu các cơ quan chức năng khác nên việc phối hợp, kiểm tra, giám sát có nhiều thuận lợi.

Việc giám sát quyền lực nhà nước ở nước ta hiện nay chưa thật sự hiệu quả. Sự phối hợp giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp chưa làm cho bộ máy nhà nước được kiểm soát chặt chẽ; chưa có sự "liên kết hiệp đồng, trong ngoài kiểm chế lẫn nhau". Vì vậy, muốn hạn chế các hiện tượng tiêu cực trong nền hành chính nhà nước, thực hiện cải cách hành chính thành công rất cần cơ chế giám sát quyền lực nhà nước hiệu quả, kể cả các cơ quan nhà nước ở Trung ương và các cấp chính quyền địa phương.

3. Quy định rõ chức trách và nhiệm vụ cho từng cơ quan nhà nước, từng chức danh công chức theo nguyên tắc "chức vụ và trách nhiệm nghiêm minh, quyền lợi và nghĩa vụ tương xứng"

Chức vụ và trách nhiệm nghiêm minh, quyền lợi và nghĩa vụ tương xứng là nguyên tắc được vua Minh Mệnh rất coi trọng. Ông đã cố gắng vận dụng nguyên tắc này trong tổ chức, điều hành bộ máy nhà nước, đặt ra các quy định cụ thể về trách nhiệm cũng như nghĩa vụ và quyền lợi, chế độ đãi ngộ, thưởng phạt đối với đội ngũ quan lại. Ông chính thức hoá danh và phận của các chức quan lại. Mỗi chức phải có quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể. Vị quan đó phải làm đúng chức trách và bổn phận được giao.

Ngoài chức, các quan lại còn được quy định theo hàm, phẩm trật, từ nhất phẩm đến cửu phẩm, mỗi trật lại chia ra bậc *chánh* và *tòng*. Mỗi chức có giá trị ngang với một phẩm.

Vua Minh Mệnh luôn coi nguyên tắc này là cơ sở cho việc khen thưởng và kỷ luật đội ngũ quan lại. Ông đòi hỏi mỗi quan lại trong bộ máy hành chính phải xác định được trách nhiệm và thực hiện nhiệm vụ theo hàm cấp, chức vụ của mình. Điều này được thể hiện dưới hai yêu cầu chủ yếu sau:

- Ở vào chức nào thì buộc phải hoàn thành tốt trách nhiệm, quyền hạn của chức ấy, không thể có trường hợp ỷ vào quyền chức mà mưu lợi riêng.

- Ở vào chức nào thì chỉ được phép bàn bạc, giải quyết trong phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của chức ấy mà thôi, không được xử lý, giải quyết công việc vượt khỏi quyền hạn của mình.

Theo vua Minh Mệnh, nguyên tắc "*quyền lợi và nghĩa vụ tương xứng*" là nguyên tắc chung cho tất cả các lại, quan. Nếu nguyên tắc "*chức vụ và trách nhiệm nghiêm minh*" nhằm giữ kỷ cương, ngăn tiếm quyền, lạm quyền thì nguyên tắc "*quyền lợi và nghĩa vụ tương xứng*" để khuyến khích, động viên quan lại. Nguyên tắc này được áp dụng trong thực tế cho thấy nếu làm tốt một công việc gì đó thì sẽ được ban thưởng tương xứng và ngược lại sẽ bị phạt.

Vấn đề đặt ra trong cải cách hành chính ở nước ta hiện nay là việc quy định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân chưa thật sự rõ ràng, chưa đề cao được tinh thần, trách nhiệm của từng chức danh lãnh đạo, quản lý, không quy được trách nhiệm khi để xảy ra các vi phạm. Tình trạng quyền hạn nhiều nhưng trách nhiệm ít; nghĩa vụ không đi đôi với quyền lợi diễn ra khá phổ biến trong các cơ quan, tổ chức hiện nay.

4. Chú trọng hơn nữa công tác đào tạo, bồi dưỡng, tuyển chọn người hiền tài đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính

Đặt ra những tiêu chuẩn cụ thể cho quan lại là tiền đề để vua Minh Mệnh đào tạo bồi dưỡng quan lại, xây dựng đội ngũ quan lại. Theo ông, quan lại phải đáp ứng được hai tiêu chuẩn: *hiền* và *tài*. Hai tiêu chuẩn này được ông cụ thể hoá thành những yêu cầu bắt buộc đối với người làm quan.

Trọng người hiền tài, chú trọng đào tạo bồi dưỡng người hiền tài để tiến cử vào các cơ quan hành chính nhà nước đã được vua Minh Mệnh rất chú trọng. Ông

đã đề ra nhiều chính sách để xây dựng đội ngũ quan lại các cấp ngày một quy củ và hiệu quả, phục vụ tốt hơn yêu cầu cải cách hành chính.

Qua nghiên cứu việc tuyển chọn, đào tạo bồi dưỡng quan lại dưới triều vua Minh Mệnh chúng ta nhận thấy, vua Minh Mệnh rất chú trọng việc đào tạo bồi dưỡng đội ngũ quan lại để tiến cử vào các cơ quan hành chính nhà nước, *coi đó là nhiệm vụ quan trọng của cải cách hành chính*. Trong suốt những năm trị vì, vua Minh Mệnh đã lấy học vấn làm tiêu chuẩn để tuyển dụng quan lại cho bộ máy hành chính của mình. Dưới triều ông, con đường khoa cử được thay thế con đường nhiệm tử. Cứ 3 năm một lần vua Minh Mệnh lại mở một khoa thi. Các năm: Tý, Ngọ, Mão, Dậu ông mở kỳ thi Hương; Thìn, Tuất, Sửu, Mùi ông mở kỳ thi Hội. Ông còn khuyến cáo các quan cần cải tiến chế độ và nội dung thi cử sao cho tránh “hủ sáo”, khoe khoang, đi vào quy củ, thực chất. Trong 20 năm trị vì ông đã tổ chức tất cả 6 khoa thi Đình, lấy đỗ được 56 Tiến sĩ và 20 Phó bảng.

Để đào tạo bồi dưỡng nhân tài, ông cho chấn chỉnh việc học, việc thi, đặt chức *học quan* ở các địa phương, chu cấp lương bổng, ruộng đất cho số *học quan* này để họ chăm lo sự học cho xã hội. Ông còn định lại quy chế nghiêm ngặt cho trường thi, gồm các chế định về tiêu chuẩn thí sinh, nội quy trường thi, đặt chế độ Hối ty trong kỳ thi... Ngoài thi Hương, thi Hội, thi Đình, ông còn tổ chức thi Chế khoa để lựa chọn nhân tài.

Nhìn lại vấn đề đào tạo bồi dưỡng quan lại dưới triều vua Minh Mệnh, ngoại trừ *những hạn chế* như nội dung thi còn khuôn mẫu, cứng nhắc, nặng về kinh viện theo kiểu “tầm chương trích cú”, hình thức tuyển chọn quan lại chưa đa dạng..., chúng ta thấy *toát lên ý nghĩa tích cực của vấn đề*. Nhờ có các biện pháp khuyến học, đào tạo bồi dưỡng nhân tài và hình thức tuyển chọn quan lại thích hợp, công khai, các ông đã tạo ra được một tầng lớp quan lại có tri thức, có năng lực phục vụ đắc lực triều đình và cải cách hành chính.

Việc đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức phục vụ cho mục tiêu cải cách hành chính hiện nay còn nhiều hạn chế: chương trình nội dung đào tạo bồi dưỡng chưa sát với nhu cầu của người học, phương pháp đào tạo bồi dưỡng chậm được

đổi mới, chất lượng của đội ngũ cán bộ công chức không tăng theo tương ứng với số người đi học. Công tác tuyển dụng công chức, viên chức còn nhiều tiêu cực, chưa thu hút được nguồn nhân lực chất lượng cao vào làm việc trong các cơ quan nhà nước.

5. Xây dựng bộ máy kiểm tra, giám sát các cơ quan hành chính và đội ngũ cán bộ, công chức có hiệu quả

Cơ chế kiểm tra, giám sát dưới triều vua Minh Mệnh có thể chia làm hai nhóm: cơ chế tự kiểm tra, giám sát của mỗi hệ thống và cơ chế kiểm tra, giám sát từ bên ngoài hệ thống. Cơ chế kiểm tra, giám sát này đã đáp ứng được các yêu cầu sau:

Thứ nhất, bộ máy kiểm tra, giám sát có khả năng kiểm tra, giám sát được toàn bộ hệ thống quyền lực nhà nước. Bộ máy kiểm tra, giám sát ấy không là bộ phận hợp thành bên trong của hệ thống quyền lực đang cần phải kiểm tra, giám sát mà nó đứng bên ngoài để kiểm tra, giám sát.

Thứ hai, bộ máy kiểm tra, giám sát đó có tính độc lập cao, vì vậy việc kiểm tra, giám sát đảm bảo được yêu cầu khách quan, công việc kiểm tra, giám sát có hiệu quả.

Trong chính sách cải cách hành chính của mình, vua Minh Mệnh đều rất quan tâm xây dựng bộ máy kiểm tra, giám sát các cơ quan hành chính và đội ngũ quan lại. Ông quan niệm: Muốn bộ máy hành chính vận hành tốt, đội ngũ quan lại nể cán, biết tôn trọng pháp luật thì phải coi trọng chế độ kiểm tra, giám sát. Chế độ kiểm tra, giám sát càng được củng cố thì chế độ trung ương tập quyền càng được tăng cường, bộ máy hành chính ngày càng vững mạnh, trong sạch, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

Trong kiểm tra, giám sát vua Minh Mệnh đặc biệt quan tâm kiểm tra, giám sát đội ngũ quan lại. Ông cho rằng, tuyển chọn được đội ngũ quan lại có đủ phẩm chất và năng lực đã là một việc khó, nhưng giám sát, kiểm soát họ hiệu quả còn là một việc còn khó khăn và quan trọng hơn nhiều.

Dưới triều vua Minh Mệnh, *Ngự Sử đài* được đổi thành *Đô Sát viện*. Thành lập Đô sát viện vua Minh Mệnh muốn hướng cơ quan này vào công việc kiểm tra, giám sát bộ máy hành chính trong toàn quốc và đội ngũ quan lại. Ngoài Đô sát viện, thực hiện việc kiểm tra, giám sát bộ máy hành chính và đội ngũ quan lại các bộ là hệ thống giám sát của *Lục khoa* và các địa phương chịu sự giám sát của 16 quan giám sát Ngự sử. Các quan Ngự sử dưới triều vua Minh Mệnh có quyền hành thực sự và hoạt động rất độc lập. Ông trao cho các quan Ngự sử quyền hành rất lớn, quyền tiền trạm, hậu tẩu.

Với bộ máy kiểm tra, giám sát chặt chẽ như trên, không một cơ quan hành chính nào, không một quan lại nào lại không bị kiểm tra, giám sát từ các phía, ngay từ bên trong tổ chức và từ bên ngoài tổ chức.

Khi xây dựng Kinh đô Huế, vua Minh Mệnh đã công khai các công việc, yêu cầu dân chúng và đặc biệt là binh lính, thợ thuyền phải giúp nhà vua trông coi vật tư, tài sản chung. Trên các công trường, chỉ dụ của nhà vua về các thủ đoạn tham nhũng trong xây dựng, danh sách các quan lại vi phạm pháp luật được làm thành nhiều bản, niêm yết ở nhiều nơi để mọi người biết, giúp nhà vua giám sát và phát hiện tham nhũng trong xây dựng.

Kiểm tra, giám sát trong cải cách hành chính hiện nay còn nhiều vấn đề cần phải nghiên cứu, bổ sung. Chúng ta cần xây dựng bộ máy kiểm tra, giám sát, nhất là kiểm tra, giám sát công vụ độc lập, trao cho các quan Ngự sử quyền hành thật sự trong quá trình kiểm tra, giám sát và có các chế tài mạnh để xây dựng nền hành chính nhà nước trong sạch, chuyên nghiệp, vững mạnh và hiện đại như mục tiêu cải cách hành chính đã đề ra.

6. Mở rộng diện và đối tượng áp dụng chế độ "hồi ty" để giảm bớt những tiêu cực trong nền hành chính nhà nước

Chế độ "hồi ty" được vua Minh Mệnh thực hiện nghiêm túc và đã mang lại những kết quả nhất định. Ông thực hiện chế độ này với mục đích đề phòng việc gây bè, kéo cánh, đem tình cảm riêng vi phạm pháp luật, cản trở công việc chung. Theo ông, để bộ máy hành chính hoạt động có hiệu quả cần phải có đội ngũ quan

lại làm việc vô tư, khách quan, không dùng quan hệ gia đình, người thân để nâng đỡ, lập bè phái nhằm mục đích cá nhân.

Chế độ "hồi ty" dưới triều vua Minh Mệnh gồm những quy định sau:

- Quan lại ở các bộ, trong Kinh và ở các tỉnh, huyện hễ có bố, con, anh em ruột, chú bác, cô dì cùng làm một chỗ đều phải đổi đi chỗ khác. Đối với Viện Thái y là viện chuyên giữ việc thuốc men, chữa bệnh cần phải cha truyền con nối thì không phải hồi ty.

- Những quan lại, ai quê ở phủ, huyện nào thì cũng không được làm việc tại nha môn của phủ, huyện ấy.

- Quan lại ở các nha thuộc phủ, huyện ai là người cùng làng thì phải chuyển đi nha môn khác làm việc.

- Quan lại không được làm quan ở chính quê hương mình, quê vợ mình, thậm chí cả nơi đi học lúc còn trẻ.

- Người có quan hệ thông gia với nhau, thầy trò cũng không được làm quan cùng một chỗ.

- Những quy định trong chế độ "hồi ty" nói trên được áp dụng nghiêm ngặt trong các kỳ thi Hương, thi Hội, thi Đình [57, 204 - 206].

Ông cũng có những quy định rất cụ thể về hình thức xử phạt nếu quan lại nào vi phạm các quy định về chế độ "hồi ty" mà ông đã đặt ra.

Những quy định trong chế độ "hồi ty" được áp dụng dưới triều vua Minh Mệnh là rất cụ thể, đối tượng, phạm vi áp dụng rộng đã góp phần làm cho bộ máy hành chính được củng cố, tránh được tình trạng cục bộ, bè phái, các cơ quan hành chính hoạt động có hiệu lực, hiệu quả hơn.

Một vấn đề lớn đang đặt ra trong cải cách hành chính hiện nay là tình trạng bè phái, gia đình, cánh hủ đang rất phổ biến trong các cơ quan hành chính nhà nước. Tình trạng này dẫn đến nhiều hệ lụy tiêu cực: nâng đỡ, bao che cho nhau; đánh giá, khen thưởng, kỷ luật, đề bạt cán bộ công chức thiếu khách quan, không dựa trên năng lực và kết quả làm việc; nội bộ mất đoàn kết, không huy động được các thành viên trong tổ chức phấn đấu vì mục tiêu chung.

Để giải quyết vấn đề này cần mở rộng diện và đối tượng áp dụng chế độ Hồi ty (hiện nay Luật Cán bộ, công chức và Luật phòng chống tham nhũng quy định lĩnh vực và đối tượng phải thực hiện chế độ Hồi ty còn rất hẹp); xây dựng các chế tài buộc cán bộ công chức phải thực hiện theo các quy định, xử phạt thật nghiêm những cán bộ công chức vi phạm chế độ Hồi ty./.

CẢI CÁCH TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH TRIỀU NGUYỄN BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

GS.TSKH Nguyễn Văn Thâm
Học viện Hành chính Quốc gia

Ngay từ xa xưa, khi đất nước yên bình muốn đi lên ông cha ta - những người có trách nhiệm với xã tắc đều lo đến việc duy tân đất nước. Điều đó có thể thấy ở nhiều triều đại phong kiến nước nhà, trong đó có triều Nguyễn. Đó là một yêu cầu có tính quy luật.

Dưới triều Nguyễn bắt đầu từ năm 1802, sau khi Nguyễn Ánh thiết lập được vương triều, tư tưởng duy tân, cải cách không chỉ có ở các vị minh quân mà còn thấy ở nhiều nhà yêu nước khác như: Đặng Huy Trứ, Nguyễn Lộ Trạch, Nguyễn Trường Tộ,... Trong quá trình duy tân, cải cách, các vua nhà Nguyễn, đặc biệt là vua Minh Mệnh, đã thực hành nhiều chính sách để chấn hưng đất nước. Dấu ấn đậm nhất là về cải cách bộ máy hành chính. Về vấn đề này đã có nhiều nhà nghiên cứu, không chỉ của Việt Nam đề cập đến^{1/}. Bài tham luận này sẽ không nhắc lại những kết quả mà các nhà nghiên cứu đi trước đã đạt được. Là một người không chuyên về cổ sử, nhưng quan tâm nhiều đến vấn đề cải cách nền hành chính nhà nước qua các thời kỳ, tôi muốn nhân dịp này trao đổi một vài suy nghĩ của mình về các bài học mà triều Nguyễn đã để lại cho hậu thế về vấn đề đang bàn luận ở đây.

Trước hết là bài học về nguyên tắc xây dựng bộ máy hành chính *có thể kiểm soát được*.

^{1/}Ví dụ: Trong nước có Trần Trọng Kim, Đào Duy Anh, Trương Hữu Quýnh, Phan Huy Lê, Đinh Xuân Lâm, Văn Tân, Nguyễn Phan Quang, Văn Tạo, Nguyễn Minh Tường, Nguyễn Danh Phiệt, Nguyễn Đắc Xuân, Phan Thuận An, Bùi Huy Khiên v.v.; ... Ngoài nước có Yoshiharu Tsuboi: *Nước đại Nam đối diện với Pháp và Trung Hoa*, bản dịch tiếng Việt, TP. Hồ Chí Minh, 1990; Yu Insun: *Political Centralisation and Judicial Administration in 17 century Vietnam*, Journal of Asitic Studies, Seoul 1-1980; Ribinhin: *Sự ra đời của vương triều Nguyễn*. Matxcowva 1988 v.v.. ...

Một bộ máy hành chính mà không thể kiểm soát được, đặc biệt là không kiểm soát được quyền lực, để cho sự lạm quyền, nạn lợi dụng quyền lực được giao để trục lợi và lộng quyền mà phát triển đó sẽ là nguy cơ của quốc gia và hệ lụy của điều đó là khôn lường. Các nhà nghiên cứu đều xác nhận rằng, sau khi thiết lập được vương triều, vị vua đầu tiên của nhà Nguyễn là Gia Long về cơ bản vẫn giữ nguyên hệ thống quan chế và cơ cấu chính quyền trung ương giống như các triều đại trước đó. Vua Gia Long rất có ý thức trong việc củng cố sức mạnh cho bộ máy nhà nước trung ương theo nguyên tắc tập quyền. Điều này hoàn toàn có thể hiểu được vì nhà vua hơn ai hết đã nếm trải các hiểm họa của sự cát cứ, phân quyền thời vua Lê - chúa Trịnh và hệ lụy của nó còn kéo dài sang thời Gia Long. Đồng thời nhà vua cũng nhìn thấy phong trào Tây Sơn sau bao chiến công hiển hách đã sụp đổ bắt nguồn từ sự chia rẽ trong nội bộ phong trào và chính nhờ tận dụng được điều đó mà Gia Long đã đánh bại vương triều Tây Sơn. Tuy nhiên, suốt 18 năm trị vì của mình (1802 - 1819), vua Gia Long đã không thể xóa hết nạn cát cứ chia quyền của các nơi và chấp nhận trao bớt quyền điều hành cho các địa phương vì khi đó cuộc canh tân đất nước chỉ mới bắt đầu. Ví dụ nhà vua đã chia đất nước thành 27 đơn vị hành chính gọi là doanh và trấn, đặt một chức quan Tổng trấn đứng đầu mỗi trấn, đồng thời trao cho chức quan này khá nhiều quyền để thay mặt nhà vua cai quản trấn đó. Vua xuống lệnh cho các quan Tổng trấn: “Phàm những việc cát bãi quan lại, xử quyết kiện tụng, đều được tùy tiện mà làm rồi sau mới tâu lên”²/.

Trong bộ máy hành chính trung ương tập quyền thời Gia Long, trên hết là vua nắm mọi quyền hành. Chức Tể Tướng được bãi bỏ. Tổ chức hành pháp cao nhất để điều hành việc hành chính trong nước là Lục (6) bộ, giống như ở các triều đại trước. Tại triều đình, bên cạnh vua là bốn vị đại thần, được gọi là "Tứ trụ triều đình", có chức năng tư vấn cho vua trong việc điều hành đất nước. Dưới đó là các

² / Theo: *Đại Nam thực lục chính biên*, Quốc sử quán triều Nguyễn, tập III, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1966.tr. 80.

cơ quan Tam Nội viện (Thị thư viện, Thị hàn viện, Nội hàn viện) và Thượng bảo ty giúp vua chuyên trách các công việc về văn thư, giấy tờ, quản lý ấn tín. Mặc dù đã có sự củng cố ban đầu nhưng có thể nói bộ máy hành chính thời Gia Long nhìn chung vẫn rất nặng nề và điều quan trọng nhất là khả năng giám sát quyền lực thực tế vẫn còn nhiều hạn chế.

Bước sang thời Minh Mệnh bắt đầu từ năm 1820, cải cách hành chính được đẩy mạnh. Bộ máy trung ương tập quyền tiếp tục được củng cố. Vua Minh Mệnh chủ trương thực hiện nhiều chính sách chưa từng có tiền lệ nhưng đã đem lại nhiều lợi ích thực tế. Thậm chí chức quan Thái giám vốn trước đó rất được đề cao, thời Minh Mạng vẫn còn nhưng nhà vua cũng chỉ xem là một chức vụ để triều đình sai khiến, toàn bộ việc triều chính và ngoại sự đều không được quyền can dự³/. Một trong những nguyên tắc quan trọng được vua Minh Mệnh rất chú ý đó là phải giám sát được quyền lực khi xây dựng bộ máy điều hành. Không giám sát tốt thì quyền lực không kiểm soát được và nguy cơ lạm quyền, cát cứ là hiện hữu. Theo đó, sức mạnh của bộ máy quản lý hành chính trung ương sẽ dần bị giảm sút. Triều Nguyễn hoàn toàn không muốn nhìn thấy bài học sụp đổ do bị mất quyền điều hành của các triều đại trước lặp lại ở triều đại mình. Thật ra, bài học về kiểm soát quyền lực để tránh các hệ lụy mà nó có thể gây ra có tính thời sự cho đến ngày hôm nay. Sau hơn 70 năm xây dựng nhà nước cách mạng theo tinh thần dân chủ, đến hôm nay chúng ta vẫn đang phải bàn làm thế nào để kiểm soát được quyền lực, để nạn lạm quyền và lợi dụng quyền lực trục lợi làm yếu bộ máy quản lý nhà nước có thể ngăn chặn?.

Dưới thời Minh Mệnh, các cơ quan hành chính từ trung ương đến địa phương được sắp xếp và cải tiến song song với việc định lại các giai chế, phẩm trật. Thời kỳ này, công cuộc cải cách hành chính được tiến hành sâu rộng và toàn diện hơn dưới thời vua Gia Long. Nhà vua vẫn nắm mọi quyền hành trong tay. Giúp vua tư vấn các vấn đề quốc sự là viện Cơ mật (thành lập năm 1834). Lục bộ

³ / Theo: *Đại Nam thực lục chính biên*, Quốc sử quán triều Nguyễn, tập XIII, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1966.tr. 242.

vẫn tham gia điều hành việc hành chính trên toàn quốc, nhưng theo lời dụ của vua Minh Mệnh thì “những việc quân, việc nước trọng yếu, cơ mật và lớn lao cần phải đề riêng làm một sở...”^{4/} nên lập ra Viện cơ mật. Bên cạnh đó, nhà vua đã lập ra Đô sát viện là cơ quan Tư pháp để giám sát hoạt động của Lục bộ từ địa phương đến trung ương; gộp 4 cơ quan thời Gia Long là Thị thư viện, Thị hàn viện, Nội hàn viện và Thượng bảo ty thành Nội các (đầu tiên gọi là Văn thư phòng), coi như một cơ quan độc lập của triều đình để giúp vua chuyên trách giải quyết các công việc về công văn, giấy tờ như: xét duyệt các văn bản trước khi trình lên vua, làm phiếu nghĩ, thư bài, soạn các bản phúc đáp, kính sao bản vua phê, phụng sao lời chỉ dụ, sao lục phát giao công văn, coi giữ ấn tín, kiểm ký, long bài, lưu giữ châu bản và các ngự chế thi văn, v.v... Ngoài ra còn các cơ quan chuyên môn khác như: Lục tự, Tôn nhân phủ, Khâm thiên giám, Quốc sử quán, Hàn lâm viện, Vũ khố, v.v... Chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan mới lập cũng như một số cơ quan đã có từ trước được phân định rõ ràng, không có sự chồng lấn, dẫm đạp lên nhau. Nhà vua cũng quy định cơ chế cần thiết để các cơ quan trên không chế lẫn nhau cùng giúp nhà vua chống lại sự nổi dậy của các thế lực chống đối, chống giặc ngoại xâm bảo vệ đất nước.

Đối với các địa phương, vua Minh Mệnh không trao các quyền rộng rãi như dưới thời vua Gia Long. Các trấn muốn thực hiện một công vụ đều phải lập tờ tâu gửi về kinh đô để trình lên nhà vua phê chuẩn rồi mới được triển khai. Vua Minh Mệnh không muốn có sự tồn tại của 2 đơn vị hành chính địa phương từng tồn tại dưới thời vua Gia Long với đặc quyền rất lớn là Bắc Thành và Gia Định. Nhà vua đã xóa bỏ các cấp hành chính thành, trấn, doanh và đặt ra một cấp hành chính mới dưới bộ máy trung ương gọi là cấp tỉnh và chia lãnh thổ đất nước thành nhiều tỉnh. Năm 1831, Bắc thành bị bãi bỏ, miền Bắc từ Thừa Thiên trở ra được chia thành 18 tỉnh. Năm 1832, từ Thừa Thiên trở vào được chia thành 12 tỉnh. Riêng Thừa Thiên thì vẫn gọi là phủ. Kinh đô Huế trước đó cũng đã được tách ra khỏi đất kinh

^{4/} Xem thêm: Nguyễn Minh Tường: *Cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh 1820-1840*, Nxb KHXH, Hà Nội, 1996.

kỳ không có 4 dinh trong đó như trước. Việc phân chia các tỉnh được tính toán khoa học nên đã tạo được sự ổn định và còn ảnh hưởng đến nhiều thế kỷ về sau. Quan trọng hơn là việc điều hành trở nên thuận lợi hơn nhiều. Nạn cát cứ, lộng quyền bị ngăn chặn đáng kể. Mặc dù là xuất phát từ ý chí của nhà vua và để phục vụ cho mục tiêu củng cố quyền lực của vương triều, nhưng sự phân chia đơn vị hành chính thời Minh Mệnh được tiến hành rất thận trọng dựa trên cơ sở đặc điểm địa lý, văn hóa, dân cư của từng miền cụ thể. Một ví dụ minh họa: Khi lập tỉnh An Giang vào năm 1832, so với các tỉnh khác của Nam Kỳ đều được lập trước đó, vua Minh Mệnh dụ rằng: “Đất Châu Đốc là nơi rất xung yếu nhưng dân cư chưa được đông đúc, địa lợi chưa được mở mang. Gần đây có Vĩnh Long, đất rộng, dân giàu hơn cả mọi hạt. Vậy xin tách lấy hai huyện Vĩnh An và Vĩnh Định thuộc Vĩnh Long gộp với Châu Đốc làm tỉnh An Giang”^{5/}. Đủ biết, vua Minh Mệnh là người tính toán rất thực tế. Bài học về sự phân chia có cơ sở khoa học các đơn vị hành chính tỉnh thời Minh Mệnh đối với chúng ta hôm nay rõ ràng đang có giá trị không chỉ trên phương diện điều hành mà cả về cơ sở để xây dựng và phát triển đất nước toàn diện, lâu dài.

Tổ chức bộ máy hành chính triều Nguyễn được thiết lập và ổn định từ triều Minh Mệnh, các triều đại sau tuy có ít nhiều điều chỉnh nhưng về cơ bản hầu như cơ cấu tổ chức đó vẫn được giữ nguyên cho đến hết triều Nguyễn. Trong quá trình cải cách bộ máy hành chính, các nguyên tắc quan trọng mà các vua triều Nguyễn đề ra từ đầu, như quyền lực có thể kiểm soát được, bộ máy được tổ chức gọn nhẹ và có hệ thống đã được theo đuổi một cách kiên trì. Bộ máy giám sát quyền lực dưới triều Nguyễn vừa có tính độc lập cao vừa rất mạnh. Ngoài Đô sát viện, giám sát bộ máy hành chính từ trung ương đến địa phương còn có hệ thống giám sát của Lục khoa và 16 quan giám sát Ngự sử. Bộ máy giám sát đó được vua trao quyền lực rất lớn, không chịu bất cứ sức ép nào trong hoạt động, thậm chí được can gián cả vua. Còn Đô sát viện thì có quyền kiểm tra các cơ quan khác và đàn

^{5/} Theo: *Đại Nam thực lục chính biên*, Quốc sử quán triều Nguyễn, tập XI, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 1966.tr. 202.

hặc rộng rãi, trên từ hoàng thân quốc thích, hoàng tử chư công, dưới đến mọi bá quan văn võ trong triều. Chỉ có vua mới điều khiển được Đô sát viện. Ngôn quan có quyền tâu thẳng ý kiến mình lên nhà vua, không qua bất cứ trung gian nào. Vua Minh Mệnh từng nói: “Ngôn quan là tai mắt của triều đình. Từ hoàng thân quốc thích cho đến trăm quan, nếu ai không giữ công bằng pháp luật Ngôn quan đều có quyền hặc tâu”^{6/}. Khi có việc ở một địa phương nào đó vua phái “*Kinh lược đại sứ*” đi kiểm tra trực tiếp và có quyền “Tiền trăm hậu tấu”. Nhà vua còn quy định thực hiện chế độ *khảo thí, khảo sát* định kỳ đối với đội ngũ quan lại, ngay cả đối với quan chức cao cấp của triều đình để tái lựa chọn quan lại và loại những người không có năng lực mà khi đó gọi là không xứng chức ra khỏi bộ máy. Đó cũng là cơ sở để nhà Nguyễn xây dựng một bộ máy quản lý hành chính có tính ổn định và hoạt động một cách hiệu quả trong một thời gian khá dài. Trong quá trình đó ba yếu tố nói trên của bộ máy hành chính triều Nguyễn luôn có sự gắn bó, thúc đẩy lẫn nhau và đã tạo nên một nền hành chính một thời khá vững mạnh. Thiết tưởng đó cũng là bài học mà trong công cuộc cải cách nền hành chính hiện nay chúng ta cần quan tâm. Nhiều nghiên cứu gần đây đều khẳng định, sau một thời gian vận hành trong điều kiện đất nước đã hòa bình và thống nhất, nền hành chính mà chúng ta hiện có đang rất cồng kềnh. Nhiều cơ quan trong bộ máy của chúng ta chức năng chồng chéo lẫn nhau, bộ máy phân tán và đặc biệt là quyền lực được giao trở nên rất khó kiểm soát, kỷ cương, phép nước bị xem thường. Các yếu tố đó trên thực tế đang làm cho nền hành chính của chúng ta hiện nay mất đi niềm tin của nhân dân mà một thời ta đã xây dựng được^{7/}.

^{6/} Theo: *Đại Nam thực lục chính biên*. Đã dẫn, tập XIV, tr. 316

^{7/} Xem ví dụ: Báo cáo tổng kết công tác năm 2016 của Ban Tổ chức Trung ương khẳng định: “Vẫn chưa khắc phục được tình trạng cồng kềnh, chồng chéo, hoạt động kém hiệu lực, hiệu quả của tổ chức bộ máy trong hệ thống chính trị; chưa ngăn chặn, đẩy lùi được tình trạng suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống của một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên. Việc thực hiện các nghị quyết, kết luận của Trung ương về xây dựng, chỉnh đốn Đảng, xây dựng hệ thống chính trị chưa đạt được mục tiêu đề ra”. Bộ máy cồng kềnh không chỉ kém hiệu quả trong điều hành công việc của nhiều cấp, nhất là ở các địa phương mà còn gây bức xúc trong dư luận, người dân bất bình. Đồng chí Phạm Minh Chính, Ủy viên Bộ Chính trị, Bí thư Trung ương Đảng, Trưởng ban Tổ chức Trung ương cho biết: “Nhân dân hiện bức xúc, oán thán về chi tiêu cho bộ máy công chức thì nhiều mà hoạt động còn kém hiệu lực, hiệu quả”.

(Theo Báo SGGP online 17-9-2018. Bài : *Bộ máy hành chính cồng kềnh, kém hiệu quả*)

Nhìn lại lịch sử của cha ông, có thể nói bài học về xây dựng một bộ máy hành chính có thể kiểm soát quyền lực chặt chẽ bằng những biện pháp thiết thực trong quá trình hoạt động đối với chúng ta hôm nay vẫn còn nguyên giá trị. Chính vì không kiểm soát được quyền lực chặt chẽ mà thời gian qua chúng ta đã phải hứng chịu nhiều tai họa, mất mát khi tham nhũng và quyền lợi phe cánh lộng hành trong hàng loạt hoạt động của bộ máy hành chính đương đại.

Bài học thứ hai trong cải cách bộ máy hành chính triều Nguyễn hướng tới là tính hiệu lực và hiệu quả trong hoạt động của bộ máy hành chính. Vào thời nhà Nguyễn, khái niệm hiệu lực và hiệu quả trong quản lý chưa được nói đến nhưng các công việc mà các vị quân vương sáng suốt cùng với đội ngũ quan lại của triều đại này đã thực hiện trong quá trình cải cách bộ máy hành chính đã cho thấy mục tiêu mà họ hướng tới chính là sự mong muốn có một bộ máy làm việc có hiệu lực và hiệu quả. Tức là một bộ máy nói theo ngôn ngữ hiện đại, có năng lực hoàn thành công việc được giao, thực hiện được chức năng quản lý của mình. Các quyết định do bộ máy đó ban hành được thực hiện nghiêm túc. Quyền hạn được giao đúng và được sử dụng đúng để phục vụ cho công việc chung, không bị lợi dụng để trục lợi. Kết quả hoạt động của bộ máy đó mang lại lợi ích và niềm tin cho mọi người dân chứ không vì một nhóm người nào đó, mang lại sự phát triển bền vững cho đất nước. Những quyết định ban hành sai hoặc không được thực hiện phải có người chịu trách nhiệm, phải tường minh về nguyên nhân, nói theo ngôn ngữ hiện đại là phải có sự giải trình.

Nhiều ví dụ cho thấy, hướng tới mục tiêu đang nói đến, các hoạt động mang tính cải cách dưới triều Nguyễn đều được tính toán khá cụ thể, thiết thực, không chung chung. Điển hình là việc rút gọn các đầu mối điều hành ở trung ương, chia lại địa giới hành chính địa phương như vừa nêu trên đây và xây dựng một cơ chế làm việc hợp lý, phù hợp với từng cấp hành chính trong bộ máy. Để bảo đảm điều hành hiệu quả, trong khi cấp tỉnh được xác lập mới hoàn toàn thì ở cấp dưới đó là phủ và huyện, mô hình truyền thống đã được bảo lưu. Lường trước khả năng “ly tâm”, cát cứ và để đề phòng quyền lực của chính quyền trung ương cũng như

cấp trên không được chấp hành nghiêm chỉnh, vua Minh Mệnh kiên quyết xóa bỏ các chức tước từng được giao cho các viên quan người dân tộc thiểu số làm người đứng đầu các phủ, huyện, châu miền núi tức là các lang, đạo, phía, tạo. Thay vào đó là các chức danh Tri phủ, Tri huyện, Huyện thừa được triều đình đưa từ dưới xuôi lên. Ngay cả lệ thế tập của các thổ tù người dân tộc, vua Minh Mệnh cũng bãi bỏ vào năm 1829. Chế độ thổ quan thực tế bị bãi bỏ nhưng tính đến truyền thống văn hóa của các dân tộc và tính hiệu quả của việc điều hành, vua Minh Mệnh chủ trương cho phép các thổ quan có từ trước hợp lực với các Tri phủ, Tri huyện mới được triều đình bổ nhiệm để giải quyết công việc. Điều này quả nhiên đã mang lại nhiều lợi ích không chỉ cho triều đình mà cả cho đất nước vì sự đoàn kết dân tộc có điều kiện để giữ vững. Đến thời Tự Đức thì chế độ bổ nhiệm quan chức của triều đình từ miền xuôi lên cai quản miền ngược bị bãi bỏ.

Triều đình chỉ bổ nhiệm đến cấp phủ, huyện còn cấp xã thì theo *Đại Nam Hội điển sự lệ*⁸, thường do dân chúng bầu lên, trước gọi là Xã trưởng và từ năm 1828 đổi là Lý trưởng. Người muốn dự bầu Lý trưởng phải có tài sản, phải được Chánh tổng giới thiệu, sau khi được dân bầu phải trình lên phủ, huyện để xem xét lại rồi phủ, huyện trình lên tỉnh xét duyệt cấp bằng và cấp dấu (triện). Như vậy, bộ máy hành chính địa phương dưới triều Minh Mệnh từ Trung ương đến cơ sở đã được tổ chức lại gọn nhẹ và có sự liên kết chặt chẽ, có mục tiêu rõ ràng. Dù còn có một số hạn chế, nhưng bộ máy đó đã hoạt động hiệu quả hơn nhiều so với thời kỳ trước đó. Tính hiệu lực trong điều hành cũng được bảo đảm hơn.

Để bảo đảm cho các mệnh lệnh của vua được thi hành nghiêm chỉnh, tức là đảm bảo hiệu lực điều hành được nâng cao, vua Minh Mệnh luôn đòi hỏi mỗi quan lại trong bộ máy hành chính phải hoàn thành nhiệm vụ theo hàm cấp, chức vụ của mình. Vua coi đây là cơ sở để khen thưởng hay xử phạt quan lại, tính lương bổng, thăng quan, biếm tước, thậm chí giáng chức tùy vào kết quả cụ thể mà quan lại đã thực hiện được. Một ví dụ: Khi trùng tu trấn Hải Thành - một thành lũy

⁸ / *Khâm định Đại Nam Hội điển sự lệ*, Bản dịch của Viện sử học. Nhà XB Thuận Hóa, 1993.

được xây dựng ở cửa biển Thuận An, dùng để bảo vệ cho cửa ngõ phía đông của Kinh đô triều Nguyễn, vua Minh Mệnh đã dụ cho Bộ Công rằng: “Nếu ngu tối khước từ mọi sự hiểu biết rồi làm qua loa cho xong chuyện hoặc bớt xén để trong vòng 3 năm mà thành quách đổ sụp, nứt nẻ chỗ lồi chỗ lõm thì Đỗ Hồng Quý, Trương Viết Soái và các viên quản vệ sẽ đều bị giao cho bộ Hình xét xử nghiêm khắc, đồng thời bắt bồi thường không khoan tha”^{9/}.

Quan lại dưới triều Nguyễn lương bổng không nhiều nên để khuyến khích họ làm việc, nhà vua có nhiều biện pháp, trong đó có khoản tiền dành cho các quan địa phương gọi là tiền “dưỡng liêm” để khuyến khích họ làm việc và giữ đức thanh liêm.

Bài học về tính hiệu lực và hiệu quả trong việc tổ chức bộ máy hành chính mà triều Nguyễn, đặc biệt là từ thời Minh Mệnh nêu lên hiển nhiên là rất thiết thực đối với chúng ta ngày nay trong thời kỳ đổi mới đất nước và đang tiến hành cải cách hành chính. Nó là cơ sở để tạo động lực trong công việc, giúp cho bộ máy phát huy được sức mạnh tiềm tàng bên trong, vượt qua được những thách thức, khó khăn để hoàn thành công việc một cách tốt nhất. Bộ máy được tổ chức gọn nhẹ, không có sự chồng chéo nhiệm vụ, chức năng, nhiệm vụ đã giúp tiết kiệm được nguồn nhân lực, thúc đẩy được sự liên kết để làm tốt hơn các công việc được triều đình giao. Tôi rất tâm đắc với nhận định của nhà nghiên cứu Nguyễn Đắc Xuân khi ông cho rằng: “Nhà Nguyễn có nhiều chính sách hay. Chính sách Đình Nghị: Đã đi họp là phải phát biểu. Ý kiến trong Đình Nghị phải được ghi chép. Nếu không phát biểu trong kỳ họp trước, kỳ sau sẽ không được đi họp nữa. Hay chủ trương Hầu tri: Người của địa phương không được đứng đầu trong địa phương. Phải đi nơi khác làm quan, khi đến địa phương khác, không được lấy vợ, mua đất ở đó. Giám khảo chấm thi không được tham gia khi có người nhà đi thi, hoặc phải trình báo... Đây là những chính sách mà ngày nay chúng ta cần học tập.”^{10/}

^{9/} Quốc sử quán triều Nguyễn: *Minh Mệnh chính yếu*, Tủ sách cổ văn xuất bản, Sài Gòn 1972, Tập II. tr. 99.

^{10/} Theo *Bách khoa toàn thư mở*. Mục: Hành chính Việt Nam thời Nguyễn.

Bài học thứ ba quan trọng trong quá trình cải cách hành chính, xây dựng bộ máy quản lý mà triều Nguyễn để lại là tuyển chọn cho bộ máy đó những người xứng đáng để giao việc. Những người không có tài năng thì không thể có cơ hội tham gia vào bộ máy quan lại để tham gia triều chính điều hành đất nước. Nguyên tắc mà ngày nay ta gọi là đúng người đúng việc được nhà Nguyễn rất quan tâm. Đồng thời chính quyền trung ương còn xây dựng quy chế giám sát và cơ chế chịu trách nhiệm để quan lại được phát huy hết tài năng và tính độc lập của mình trong công việc. Một ví dụ: Theo quy định của triều Minh Mệnh, đứng đầu Lục bộ có 6 Thượng thư nhưng bên cạnh đó còn có 3 đến 5 người có chức danh khác là Tham tri (tả và hữu) và Thị lang (tả và hữu) cùng tham gia lãnh đạo. Khi bàn bạc để giải quyết một công việc nào đó mà nhà vua giao, toàn thể những người trên đều có quyền tham gia tranh luận và đưa ra kiến giải của mình, nếu không thống nhất được ý kiến thì không theo nguyên tắc thiểu số phục tùng đa số. Người có ý kiến không đồng ý được quyền bảo lưu và làm tờ trình riêng của mình trình lên vua xem xét. Cấp dưới (thuộc viên) không phải thực hiện quyết định của trưởng quan một cách vô điều kiện nếu tự mình thấy đó là không hợp lý hoặc sai nhưng phải làm tờ trình lên vua. Không thực hiện mệnh lệnh, cũng không có tờ trình mà phát hiện thấy tội danh do quyết định sai gây ra sẽ bị xử tội tòng phạm. Ngay cả Hoàng đế tuy ở ngôi vị cao nhất nhưng không được phép làm điều sai trái. Các quan Giám Sát Ngự Sử có quyền can gián khi vua mắc phải sai lầm. Các ví dụ này buộc những ai suy nghĩ máy móc cho rằng thời quân chủ là thời của sự độc đoán chuyên quyền toàn diện sẽ phải suy nghĩ lại. Vua Minh Mệnh còn đưa ra nguyên tắc “*Lục bộ liên thông*” yêu cầu có sự phối hợp giải quyết công việc trong triều đình. Bên cạnh đó là các *Thanh lại ty* có chức năng theo dõi và giám sát công việc của bộ tại triều đình và tại các khu vực khác trong cả nước. Cơ chế đó đã phát huy tác dụng tích cực trong một thời gian dài.

Để có được đội ngũ quan lại có năng lực, nhà Nguyễn ngay từ thời Gia Long đã rất chú ý đến việc đào tạo nhân tài. Ngay sau khi lên ngôi, vua Gia Long đã cho lập lại Quốc Tử giám để phụ trách việc dạy học, giáo dưỡng các hoàng tử,

con cháu trong hoàng tộc, quan lại trong triều đình, đào tạo nhân tài cao cấp của nhà nước. Sang thời Minh Mệnh những quan chức được giao đứng đầu Quốc Tử giám rất được đề cao, đều là những người tài ba và rất nhân cách. Chính sách khuyến học được quan tâm. Đặc biệt các tỉnh biên giới phía bắc, nơi cư trú của các dân tộc ít người, không kể ở trình độ nào, nếu tỏ ra thông minh, hiếu học, đều cho phép tuyển mỗi huyện một người vào học ở Quốc Tử giám. Công sinh đã qua kỳ thi Hương chuẩn bị đi thi Hội được miễn phu phen, tạp dịch, hàng tháng được cấp áo quần và học bổng kể cả dầu đèn để học. Qua chính sách đào tạo nhân tài. Nếu qua kiểm tra mà thấy học hành tiến bộ thì học bổng được tăng. Chính sách đào tạo như vậy khiến chúng ta không thể không công nhận rằng các minh quân triều Nguyễn là những người biết nhìn xa trông rộng trong việc đào tạo thế hệ kế cận cho đời sau. Việc đào tạo quan chức không nghi ngờ gì thậm chí còn gắn với sự hưng thịnh hay tồn vong của triều đại. Có một thực tế lịch sử là vào cuối triều đại, việc đào tạo hiền tài bị lơ lửng, nạn mua quan, bán chức phát triển, nên triều đình và bộ máy hành chính nói chung thiếu những người tài ba, trung kiên tham gia quản lý và xây dựng đất nước, lại thừa những người bảo thủ, trước nạn xâm lăng của thực dân Pháp không đoàn kết được nhân dân cùng đứng lên chống lại ngoại xâm, nhà Nguyễn cuối cùng tuy vẫn còn những vị vua yêu nước, còn một số người không chịu khuất phục kẻ thù, nhưng nội bộ triều đình cũng không thể thống nhất phương hướng trong bảo vệ Tổ quốc, kết hợp các nguyên nhân khách quan và chủ quan đã phải sụp đổ, chịu mất nước vào tay thực dân Pháp.

Cuối cùng, khi nói đến những bài học quan trọng về cải cách bộ máy hành chính mà triều Nguyễn để lại cho hậu thế chúng ta không thể không nói đến bài học về nguyên nhân thắng lợi và thất bại của quá trình cải cách. Muốn cải cách thắng lợi phải đề cao trách nhiệm của các cấp hành chính và đội ngũ quan lại. Đầu tiên đó là trách nhiệm trước công việc được giao và trách nhiệm trước dân chúng. Ngày nay chúng ta gọi là trách nhiệm công vụ. Thiếu trách nhiệm đó mọi đề nghị cải cách liên quan đến bộ máy sẽ chỉ nằm trên giấy. Có trách nhiệm với dân có nghĩa là mọi chính sách cải cách phải hướng đến cải thiện đời sống cho nhân dân,

làm lợi cho dân. Phải tôn trọng nhân dân trong quá trình giải quyết công việc. Khi đó các chính sách cải cách sẽ được dân ủng hộ và có cơ hội thu nhiều thành công. Các cấp hành chính cần có trách nhiệm, có nghĩa là phải luôn luôn có tinh thần thực hiện các chủ trương, chính sách cải cách do cấp trên đề ra, chống lại tư tưởng bảo thủ.

Muốn được hỗ trợ thì cải cách bộ máy cần tiến hành đồng thời với các cải cách về cơ chế vận hành, cải cách luật pháp. Luật pháp là chỗ dựa để bộ máy hoạt động. Đến lượt mình, bộ máy chính là công cụ để thực hiện luật pháp nếu hoạt động không tốt thì luật pháp sẽ không có cơ hội để đi vào đời sống thực tế. Tính tương hỗ đó đòi hỏi phải có sự cải cách đồng bộ để đảm bảo có được thành công thực sự.

Tất nhiên, cải cách bộ máy hành chính dưới triều Nguyễn cũng có những hạn chế nhất định. Tuy nhiên những bài học do các cải cách và cả những đề xuất canh tân đất nước chưa được thực hiện đều có giá trị tham khảo lớn cho chúng ta ngày nay. Thời đại đã thay đổi. Điều kiện lịch sử ngày nay đã khác. Tuy nhiên đất nước hiện đang chứng kiến nhiều vấn đề về bộ máy hành chính tương tự dưới triều Nguyễn như: bộ máy công kênh, chức năng chồng chéo, hoạt động kém hiệu quả, quyền lực không kiểm soát được một cách chặt chẽ nên đã bị lợi dụng để trục lợi, quan liêu giấy tờ, tham nhũng nặng nề, nạn mua bán chức quyền phát triển, một bộ phận không nhỏ cán bộ bị tha hóa về đạo đức, trình độ hạn chế, làm việc rất nghiệp dư, v.v... Cho nên nghiên cứu các bài học mà các vị minh quân triều Nguyễn, nhất là Minh Mệnh đã làm thành công chắc hẳn là rất có ích./.

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Sĩ Hải: *Tổ chức chính quyền thời Nguyễn sơ (1802-1847)*, NXB Bộ Giáo dục Quốc Gia, Sài Gòn, 1963.
2. Trần Trọng Kim: *Việt Nam sử lược*, NXB Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, 2006.

3. Phan Huy Lê: *Chúa Nguyễn và vương triều Nguyễn trong lịch sử Việt Nam từ thế kỷ XVI đến thế kỷ XIX*. Kỷ yếu Hội thảo quốc gia về “Chúa Nguyễn và vương triều Nguyễn trong lịch sử Việt Nam từ thế kỷ XVI đến thế kỷ XIX”. Thanh hóa, 10-2011
4. Đỗ Văn Ninh: *Quốc Tử Giám và trí tuệ Việt Nam*, NXB Thanh niên, Hà Nội, 1995
5. Trương Hữu Quýnh: *Tìm hiểu những cải tổ chính trị thời Minh Mệnh*, Thông báo khoa học. Trường Đại học sư phạm Hà Nội I, 1982.
6. Quốc Sử quán triều Nguyễn: *Minh Mệnh chính yếu*, Tủ sách cổ văn xuất bản, Sài Gòn 1972.
7. Quốc Sử quán triều Nguyễn: *Đại Nam thực lục chính biên*, Nxb Khoa học xã hội, Hà - Nội, 1966; 1967, 1968, 1969.
8. Phạm Hồng Thái: *Một số vấn đề về trách nhiệm của công chức nhà nước trong công vụ*, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 29 tháng 3/1998.
9. Nguyễn Văn Thâm: *Những đề nghị về phép trị nước của Nguyễn Trường Tộ*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 4 /1991.
10. Nguyễn Minh Tường : *Cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, 1996.
11. Võ Kim Sơn: *Một số vấn đề về xây dựng và đào tạo đội ngũ công chức hành chính nhà nước*, Tạp chí Thông tin lý luận, số 6/1997.

MỘT SỐ BÀI HỌC TỪ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH TRIỀU NGUYỄN

TS. Đinh Duy Hòa
Nguyên Vụ trưởng Vụ Cải cách hành chính - Bộ Nội vụ

1. Những cải cách đáng chú ý của triều Nguyễn

Triều nhà Nguyễn kéo dài 143 năm từ 1802 đến 1945 là triều đại phong kiến cuối cùng nước ta với nhiều biến cố, thăng trầm. Triều Nguyễn đã thực thi một số cải cách trên nhiều lĩnh vực, trong đó đáng chú ý là một số cải cách về hành chính. Sơ bộ có thể nêu những cải cách hành chính được triển khai, đặc biệt là dưới thời vua Minh Mạng như sau:

- **Cải cách địa giới hành chính:** Khi mới lên ngôi, vua Gia Long vẫn giữ nguyên cách phân chia hành chính cũ: ở Đàng ngoài là trấn, phủ, huyện, xã; ở Đàng trong là dinh, phủ, huyện, xã. Về sau, thêm tổng là một cấp trung gian giữa huyện và xã; đặt 11 trấn phía Bắc thành một Tổng trấn với tên cũ Bắc Thành do một Tổng trấn đứng đầu. Tương tự là Gia Định thành ở phía Nam. Tổng trấn có quyền rất lớn, toàn quyền quản lý hành chính, tư pháp, tuyển bổ quan lại, chỉ huy quân đội. Để tập trung quyền lực vào triều đình, năm 1831-1832, vua Minh Mạng bãi bỏ các Tổng trấn, đổi các trấn, dinh thành tỉnh và đây là lần đầu tiên, đơn vị hành chính tỉnh xuất hiện ở nước ta. Cả nước được chia thành 31 đơn vị hành chính: Phủ Thừa Thiên, còn gọi là Quảng Đức là trung tâm và 30 tỉnh, bao gồm 18 tỉnh phía Bắc từ Quảng Trị trở ra và 12 tỉnh phía Nam. Tính đến cuối thế kỷ 19, Việt Nam có khoảng 98 phủ, bao gồm 342 huyện và châu.

- **Cải cách bộ máy hành chính:** Thời Gia Long, nhà Nguyễn về cơ bản vẫn giữ nguyên hệ thống quan chế và cơ cấu chính quyền trung ương giống như các triều đại trước đó. Đứng đầu nhà nước là vua với mọi quyền hành trong tay. Không có chức Tể tướng, dưới vua là lục bộ: Bộ Lễ, Bộ Lại, Bộ Binh, Bộ Hình, Bộ Công, Bộ Hộ. Tại triều đình, trên là bốn vị đại thần “Tứ trụ triều đình” chuyên tư vấn vua trong quản lý đất nước, dưới là các cơ quan Tam Nội viện (Thị thư viện, Thị

hàn viện, Nội hàn viện) và Thượng bảo ty giúp vua chuyên trách các công việc về văn thư, giấy tờ, ấn tín.

Đến thời vua Minh Mạng, bộ máy hành chính trung ương được cải cách mạnh mẽ. Dưới vua là Viện Cơ mật để tư vấn cho vua các vấn đề quốc sự. Lục bộ là 6 cơ quan hành pháp điều hành việc hành chính trên toàn quốc cùng Đô sát viện là cơ quan tư pháp giám sát hoạt động của các cơ quan hành chính từ địa phương đến trung ương. Nội các giúp vua các việc về giấy tờ, ấn tín. Bên cạnh đó là các cơ quan khác như Lục khoa, Lục tự, Tôn nhân phủ, Khâm thiên giám, Quốc tử giám, Quốc sử quán, Vũ khố...

- **Bộ máy hành chính địa phương:** Đứng đầu tỉnh là Tổng đốc (phụ trách 2 - 3 tỉnh và chuyên trách 1 tỉnh) và Tuần phủ (dưới Tổng đốc chỉ phụ trách 1 tỉnh). Giúp việc có Bố chánh sứ ti lo về thuế khóa, hộ khẩu, hành chính; Án sát sứ ti lo về an ninh, luật pháp. Phụ trách quân sự có chức lãnh binh. Tất cả các quan chức đứng đầu tỉnh đều do chính quyền trung ương bổ nhiệm. Dưới tỉnh là phủ, huyện, châu, tổng và xã. Quan chức của triều đình chỉ phân ra tới phủ, huyện. Từ tổng trở xuống thuộc về quyền tự trị của người dân, tức là người dân tự lựa chọn lấy người của mình mà cử ra quản trị mọi việc tại địa phương. Tổng gồm có vài làng hay xã, có một Cai tổng và một phó do Hội đồng kỳ dịch của các làng cử ra quản lý thuế khóa, đề điều và trị an trong tổng. Nhìn chung, tổ chức bộ máy hành chính triều Nguyễn được thiết lập và ổn định từ thời vua Minh Mạng, các vua sau này tuy có ít nhiều điều chỉnh, nhưng hầu như cơ cấu tổ chức đó vẫn được giữ nguyên đến hết triều Nguyễn.

- **Cải cách quan chế:** Cùng với cải cách địa chính các năm 1831 và 1832, vua Minh Mạng cũng tiến hành sửa đổi hệ thống quan chế theo lối nhà Thanh (Trung Quốc). Vua cũng cho định lại các giai chế phẩm trật từ Cửu phẩm đến Nhất phẩm, trong đó mỗi phẩm đều chia ra trật Chánh, Tòng cùng các chức danh tương ứng. Một biện pháp quan trọng là thay thế chức quan Tổng trấn bằng chức Tổng đốc, đặt thêm các chức Tuần phủ, Bố chánh sứ ở các tỉnh.

Để kiểm tra công việc tuyển dụng của Bộ Lại là bộ giữ việc quan tước, phong tước, ân ban, thuyên chuyển, xét công, bãi truất, bổ sung quan lại, cung cấp người cho các nha môn, chỉnh đốn việc làm quan để giúp việc chính sự trong nước, vua đặt ra một cơ quan gọi là Lại khoa. Lại khoa có quyền trả lại hoặc bác đi nếu Bộ Lại tuyển người không đúng tiêu chuẩn. Nhà nghiên cứu Nguyễn Đắc Xuân cho rằng: “Nhà Nguyễn có nhiều chính sách hay. Chính sách Đình Nghị: Đã đi họp là phải phát biểu ý kiến. Ý kiến trong Đình Nghị phải được ghi chép. Nếu không phát biểu trong kỳ họp trước, kỳ sau sẽ không được đi họp nữa. Hay chủ trương Hầu tri: Người của địa phương không được đứng đầu trong địa phương. Phải đi nơi khác làm quan, khi đến địa phương khác, không được lấy vợ, mua đất ở đó. Giám khảo chấm thi không được tham gia khi có người nhà đi thi, hoặc phải trình báo...” (1).

2. Bài học kinh nghiệm rút ra từ cải cách hành chính triều Nguyễn

Từ vua Gia Long đến vua Minh Mạng nhà Nguyễn đã “ thực hiện công cuộc cải cách hành chính theo xu hướng đơn giản, hợp lý, hiệu quả, chú trọng xây dựng đội ngũ quan lại có năng lực, đáp ứng yêu cầu của đất nước.”(2). Tuy nhiên, những cải cách này cũng kèm theo không ít yếu kém, hạn chế. Nhìn lại những cải cách hành chính được thực hiện dưới triều Nguyễn cho thấy ít nhiều có những điểm tương đồng, đặc biệt là một số bài học kinh nghiệm có giá trị tham khảo cho công cuộc cải cách hành chính hiện nay ở nước ta.

- **Bài học kinh nghiệm thứ nhất:** Nhận thức về sự cần thiết cải cách của người lãnh đạo cao nhất. Triều đại nào cũng bắt đầu bằng cách thành lập theo một cách nào đó, tiếp đó là bằng thiết lập bộ máy cai trị và duy trì sự cai trị, điều hành đất nước sao cho tốt nhất. Gia Long lập ra triều Nguyễn và đến Minh Mạng thì ý tưởng cần phải thay đổi trong bộ máy hành chính, trong quan chế và đặc biệt là trong xác định các đơn vị hành chính địa phương càng trở lên cấp thiết. Mục tiêu cải cách là duy trì quyền lực tối thượng của vua, củng cố chính thể trung ương tập quyền. Quyền lực phải được phân bổ và kiểm soát ra sao nhằm bảo đảm quyền

lực của vua là hết sức quan trọng. Kế đến là bảo đảm tổ chức thống nhất bộ máy hành chính địa phương, không thể tiếp tục duy trì hai tên gọi khác nhau cho cùng một loại đơn vị hành chính như nhau là dinh và trấn... Chính Minh Mạng là vị vua nhận thức rõ sự cần thiết phải cải cách nhằm tạo ra những thay đổi cần thiết trong quản lý và điều hành đất nước.

Nhìn lại gần 30 năm cải cách hành chính ở nước ta càng thấy rõ về cơ bản người đứng đầu Đảng và nhà nước luôn ý thức một cách sâu sắc sự cần thiết phải cải cách nền hành chính nhà nước, tinh gọn bộ máy và đặc biệt là xây dựng cho được một đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đủ năng lực, trình độ, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước.

- **Bài học kinh nghiệm thứ hai:** Quyết tâm thực hiện cải cách của người lãnh đạo cao nhất. Nhận thức sự cần thiết cải cách chưa đủ, mà còn cần sự kiên quyết, quyết tâm biến các ý tưởng, kế hoạch cải cách thành hiện thực. Thực tiễn cải cách thời vua Minh Mạng cho thấy rõ điều đó. Bỏ trấn, dinh, bỏ các chức vụ đầy quyền lực như Tổng trấn trên thực tế là đụng chạm gay gắt về quyền lực và quyền lợi, nếu không kiên quyết thực hiện là rất khó thành công.

Bài học kinh nghiệm này hết sức có ý nghĩa cho thời nay. Ước mong cải cách, hoạch định kế hoạch, lộ trình cải cách... mọi thứ có đủ cả, nhưng nếu thiếu đi quyết tâm thực hiện của người lãnh đạo cao nhất thì kết quả đạt được cũng sẽ rất khiêm tốn, nếu không nói là không đạt.

- **Bài học kinh nghiệm thứ ba:** Xác định rõ và phù hợp mục tiêu của cải cách. Gia Long lên ngôi năm 1802 chính thức lập ra triều Nguyễn. Suốt cả một thời gian dài hàng chục năm, Triều Nguyễn luôn phải bận tâm với các cuộc khởi nghĩa chống lại triều đình, luôn phải trấn áp các thế lực chống đối. Trong bối cảnh như vậy, duy trì và tăng cường quyền lực của vua, của chính quyền trung ương, nắm chắc chính quyền địa phương là mục tiêu tối quan trọng và cần thiết. Mọi cải cách trong hệ thống hành chính phải phục vụ cho mục tiêu này. Thông qua cải cách bộ máy trung ương tạo lập sự chỉ huy, điều hành trực tiếp của nhà vua, thông

qua việc thiết lập các chức sắc ở địa phương phụ thuộc vào sự bổ nhiệm từ trung ương để bảo đảm quyền chỉ huy tối cao và tập trung của người lãnh đạo cao nhất.

Bài học kinh nghiệm này cũng có ý nghĩa cho công cuộc cải cách hành chính đương đại ở nước ta. Mục tiêu cải cách đã rõ và phù hợp chưa? Thông qua cải cách hướng tới một nền hành chính trong sạch, vững mạnh, hoạt động hiệu lực, hiệu quả và xây dựng được một đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức đủ năng lực, trình độ, đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước. Như vậy đã đủ và phù hợp với hệ thống chính trị kiểu riêng của nước ta hay chưa? Đây là những vấn đề cần tiếp tục làm rõ trong quá trình cải cách.

- **Bài học kinh nghiệm thứ tư:** Lựa chọn đúng trọng tâm của cải cách. Có thể thấy 2 trọng tâm cải cách triều nhà Nguyễn là cải cách tổ chức bộ máy và cải cách địa chính. Ở mảng quan chế cũng có làm khá nhiều việc, từ tuyển dụng vào bộ máy ban đầu chủ yếu qua khoa cử, thực hiện khảo khóa, thực hiện chế độ lương bổng, quy định về “hồi tị”... Tuy nhiên, những công việc, những hoạt động kiểu này không chứa đựng trong nó các giá trị cải cách mới, mà phần lớn là nhắc lại, làm lại những thứ các triều đại trước đó đã từng thực hiện ở mảng quan chế.

Việc xác định đúng trọng tâm cải cách là hết sức quan trọng. Hiện tại, theo Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011 - 2020, chúng ta có 3 trọng tâm cải cách, đó là cải cách thể chế, xây dựng và nâng cao chất lượng đội ngũ CBCCVC và chất lượng dịch vụ công. Việc có 3 trọng tâm cải cách trên thực tế không hẳn đã rõ và phù hợp, cụ thể dễ nhận ra chính là ở trọng tâm thứ ba về chất lượng dịch vụ công và phần nào ở trọng tâm cải cách thứ hai liên quan tới con người trong bộ máy.

- **Bài học kinh nghiệm thứ năm:** Tăng cường kiểm tra, giám sát trong bộ máy hành chính từ trung ương tới địa phương. Đô sát viện được thành lập năm 1832 là cơ quan giám sát các cơ quan hành chính từ trung ương tới địa phương. Đô sát viện, Đại lý tự và Bộ Hình là 3 cơ quan trong tam pháp ty tạo thành hệ thống tư pháp thời Nguyễn. Vua Minh Mạng quy định nhiệm vụ của Đô sát viện

lúc thành lập là: Trong số quan chức lớn bé, có ai lấn vượt ban thứ; nói năng ồn ào, uy nghi không nghiêm túc đều phải hặc. Hoàng thân quốc thích, các quan lớn nhỏ trong kinh hoặc ngoài trấn có việc gì không công bằng, không giữ phép, dối trá, bùng bít, chuyên quyền đều phải hặc... Thi Hương, thi Hội nếu có sự ngấm ngầm chạy vạy đút lót, gửi gắm cũng phải hặc. Phàm các việc đã hặc tâu đều phải vạch rõ sự thực, không phải nghe hơi bắt bóng vì hiềm riêng mà làm bậy, bới chuyện... Tương tự là vai trò của Lục khoa, Lục bộ là các cơ quan hành chính quan trọng với nhiều quyền lực. Để giám sát hoạt động của Lục bộ, nhà vua cho lập Lục khoa với nhiều quyền đối trọng với Lục bộ. Cơ chế giám sát, kiểm tra như vậy đã góp phần vào củng cố quyền lực và vị thế của nhà vua, hạn chế phần nào tiêu cực trong bộ máy hành chính, trong độ ngũ quan lại triều nhà Nguyễn.

- **Bài học kinh nghiệm thứ sáu:** Hạn chế tầm nhìn về cải cách. Nhìn tổng thể, nhà Nguyễn đã thực thi cải cách không chỉ trên lĩnh vực hành chính, mà còn cả ở các lĩnh vực khác như kinh tế, giáo dục, công thương... Tuy nhiên, những cải cách, trong đó có cải cách hành chính chưa đủ để tạo ra những thay đổi cơ bản, tạo sự phát triển phù hợp cho đất nước. Lý do quan trọng nhất chính là sự hạn chế về tầm nhìn cải cách của triều Nguyễn. Cải cách những lĩnh vực nào, ra sao, hướng tới những mục tiêu cụ thể nào, nhìn rộng ra là thông qua cải cách hình hài xã hội sẽ như thế nào, nhà nước sẽ được tổ chức tương ứng ra sao, tất cả những vấn đề này đều bị bỏ trống và do đó tác động của các cải cách rất hạn chế. Cùng trong một bối cảnh kinh tế - xã hội về cơ bản là giống nhau của 3 nước là Việt Nam, Trung Quốc và Nhật thì duy nhất Nhật thông qua cải cách Minh Trị với tầm nhìn cải cách rõ và đầy tham vọng đã tạo ra những thay đổi cơ bản trong xã hội, trong hệ thống nhà nước, nhờ đó có sự phát triển vượt bậc giúp Nhật trong vòng 40 năm vươn lên trở thành một cường quốc trên thế giới. Không biết xã hội Việt Nam sẽ ra sao, vương triều nhà Nguyễn sẽ như thế nào nếu như toàn bộ các kiến nghị, đề xuất của Nguyễn Trường Tộ về cải cách, canh tân đất nước được triều đình chấp nhận và thực thi triệt để?

Bài học về tầm nhìn cải cách hết sức có ý nghĩa cho công cuộc đổi mới ở nước ta hiện nay. Việt Nam cùng một lúc tiến hành nhiều cuộc cải cách, đó là đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với nhà nước, là cải cách kinh tế, cải cách lập pháp, cải cách tư pháp, cải cách hành chính, cải cách giáo dục, cho nên tầm nhìn chung về cải cách, đổi mới là hết sức quan trọng. Vấn đề cốt lõi từ thiết kế tổng thể cải cách là bảo đảm cho được sự đồng bộ, nhất quán giữa các cuộc cải cách.

- **Bài học kinh nghiệm thứ bảy:** Cải cách chưa tạo được cơ sở xã hội sâu rộng, có nghĩa là cải cách chưa tác động nhiều đến người dân cho nên thiếu đi sự ủng hộ của dân chúng. Những cải cách hành chính nhà Nguyễn cho thực thi tác động trước hết đến bộ máy, đến hệ thống quan chế và đến đội ngũ quan lại. Đa số dân chúng không chịu sự tác động nhiều của cải cách, không thụ hưởng trực tiếp các kết quả của cải cách. Cải cách hay không cải cách đối với dân chúng hầu như không có ý nghĩa. Chính vì vậy, cải cách thiếu đi sự đồng hành, sự ủng hộ từ phía người dân. Đây là điểm khác căn bản nếu so sánh với những gì đang diễn ra trong cải cách hành chính thời nay. Một trong những mục tiêu quan trọng của cải cách là phục vụ dân tốt hơn, chất lượng dịch vụ công phải được nâng cao. Người dân được đặt vào trung tâm của cải cách, sự hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính được coi là một trong những thước đo quan trọng của kết quả cải cách. Nói cách khác, người dân thụ hưởng rõ nét nhất các kết quả cải cách và đây chính là cơ sở tạo lập niềm tin, sự đồng tình, ủng hộ của người dân đối với công cuộc cải cách hành chính đang diễn ra.

Tài liệu tham khảo:

1. Trả lại lịch sử công lao nhà Nguyễn trên <http://toquoc.vn>
2. Cần khách quan với lịch sử trên <http://thanhnien.vn>

NHỮNG BÀI HỌC KINH NGHIỆM TỪ CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH DƯỚI TRIỀU VUA MINH MỆNH

PGS.TS. Bùi Huy Khiên
Học viện Hành chính Quốc gia

Trong lịch sử hành chính nhà nước phong kiến Việt Nam đã có không ít các cuộc cải cách hành chính, như cuộc cải cách hành chính của cha con họ Khúc, Lý Công Uẩn, Trần Thủ Độ, Hồ Quý Ly, Lê Thánh Tông, Đào Duy Từ, Trịnh Cương, Minh Mệnh,... Trong số các cuộc cải cách hành chính đó, cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh (1820 - 1840) có quy mô và phạm vi rộng lớn hơn cả. Cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh được tiến hành sau một thời gian dài chiến tranh, khủng hoảng. Để ổn định chính trị, phát triển đất nước, vua Minh Mệnh đã thực hiện cải cách, trong đó cải cách hành chính được ông đặt lên hàng đầu. Cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh đã mang lại những thành công, tạo điều kiện thuận lợi để xây dựng đất nước thành một quốc gia thống nhất, một nhà nước quân chủ phong kiến trung ương tập quyền hướng dần về pháp trị.

Cải cách hành chính ở nước ta những năm qua đã có những chuyển biến tích cực, góp phần quan trọng vào việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Tuy nhiên, nền hành chính của nước ta vẫn còn nhiều bất cập, yếu kém chưa được khắc phục. Việc tiếp tục nghiên cứu, tìm tòi những luận cứ khoa học và các giải pháp cho những bước đi tiếp theo của công cuộc cải cách hành chính ở nước ta, đặc biệt là nghiên cứu những cuộc cải cách hành chính trong lịch sử của cha ông để từ đó tổng kết những bài học kinh nghiệm đang là một đòi hỏi khách quan.

1. Một số nhận xét về cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh

Nghiên cứu cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh, chúng ta có thể rút ra một số nhận xét sau:

Thứ nhất, các cuộc cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh đều diễn ra trong bối cảnh đất nước sau một thời gian dài chiến tranh, khủng hoảng, bộ máy hành chính nhà nước yếu kém về nhiều mặt. Sau chiến tranh, bộ máy hành chính nhà nước thường do các quan võ nắm giữ, tổ chức lỏng lẻo, không thống nhất, hoạt động phân tán, kém hiệu quả. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước, vua Minh mệnh đã kiên quyết thực hiện cải cách hành chính, coi đó là điều kiện tiên quyết để đất nước phát triển và thực hiện các cải cách khác.

Thứ hai, cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh là tương đối toàn diện và kết quả mang lại là rất đáng kể. Cải cách hành chính đã mang lại sự hưng thịnh cho đất nước, tình hình chính trị - xã hội được ổn định, kinh tế đất nước phát triển, dân trí được nâng cao, năng lực quốc phòng được tăng cường, chế độ quân chủ trung ương tập quyền được củng cố, bộ máy hành chính nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả hơn trước.

Thứ ba, cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh đã xây dựng được chế độ quân chủ trung ương tập quyền, quyền lực trong nước thuộc về nhà vua. Vua có quyền tối cao trong việc quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước. Vua nắm trong tay quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp và cả quyền thống lĩnh quân đội. Vua là biểu tượng của uy quyền tối thượng và toàn năng đối với các thần dân, đồng thời như một người cha nghiêm khắc và nhân từ của dân chúng theo chủ nghĩa thân dân, dân bản kiểu gia trưởng. Nhà nước được tổ chức thành một hệ thống thống nhất từ trung ương đến địa phương.

Thứ tư, vua Minh Mệnh đã chú trọng xây dựng bộ máy hành chính nhà nước gọn nhẹ, được tổ chức chặt chẽ thành một guồng máy vận hành thống nhất từ trung ương đến địa phương. Trong hệ thống bộ máy hành chính nhà nước, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan được phân định cụ thể, không có hiện tượng dẫm đạp lên chức năng, nhiệm vụ của nhau, không có hiện tượng có tổ chức mà không có chức năng, nhiệm vụ rõ ràng.

Thứ năm, để bộ máy hành chính nhà nước hoạt động có hiệu quả, vua Minh Mệnh rất quan tâm xây dựng đội ngũ quan lại hiền tài, trung thành với triều chính, coi đó là yếu tố quan trọng để cải cách hành chính thành công. Để có được đội ngũ quan lại như vậy, ông đã thực hiện nhiều biện pháp khác nhau, như: chú trọng đào tạo bồi dưỡng quan lại; tuyển chọn, tiến cử người hiền tài vào các cơ quan nhà nước; xây dựng bộ máy kiểm tra, giám sát, khen thưởng, kỷ luật quan lại khách quan, công bằng; đấu tranh không khoan nhượng với tệ nạn bè phái, hối lộ, tham nhũng.

2. Một số bài học kinh nghiệm từ cải cách hành chính dưới triều của Minh Mệnh

Nghiên cứu cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh, chúng ta có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm bổ ích. Những bài học đó tập trung vào những tư tưởng của ông về các nguyên tắc hoạt động của bộ máy nhà nước, những giá trị cần lựa chọn trong chính sách quản lý, những bài học về cải cách quan chế. Cụ thể những bài học đó là:

Thứ nhất, thực hiện nguyên tắc “Trên dưới liên kết hiệp đồng, trong ngoài kiểm chế lẫn nhau” trong hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước

Dưới triều vua Minh Mệnh, chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ hỗ trợ, giám sát lẫn nhau giữa các bộ, khoa, tự, giữa trung ương và địa phương, giữa cấp trên và cấp dưới, trình tự, quy chế làm việc được phân định cụ thể, rành mạch. Quan lại trong triều và các cấp hành chính hiệp đồng, kiểm chế lẫn nhau trong một tập thể liên đới trách nhiệm, đứng đầu là các trưởng quan trước nhà vua.

Nguyên tắc này được thực hiện ở tất cả các cấp hành chính: triều đình trung ương, lục bộ, các cơ quan chuyên trách và ở tất cả các cấp hành chính địa phương.

Thứ hai, thực hiện nguyên tắc “chức vụ và trách nhiệm nghiêm minh, quyền lợi và nghĩa vụ tương xứng”.

Nguyên tắc này bắt nguồn từ thuyết “chính danh” của Nho gia. Vật nào cũng vậy, cái “tên” phải xứng với cái “thực” của nó, chức vụ luôn đi cùng với trách nhiệm, quyền lợi luôn đi cùng với nghĩa vụ.

Chức vụ và trách nhiệm nghiêm minh, quyền lợi và nghĩa vụ tương xứng là nguyên tắc được vua Minh Mệnh rất coi trọng. Ông đã vận dụng nguyên tắc này trong việc tổ chức, điều hành bộ máy hành chính nhà nước, đặt ra các quy định cụ thể về trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi đối với từng quan lại. Mỗi chức quan đều có quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể. Ngoài chức tước, quan lại còn được quy định theo phẩm hàm, từ nhất phẩm đến cửu phẩm, mỗi phẩm hàm lại phân chia thành các trật *chánh* và *tòng* cụ thể.

Nếu nguyên tắc “chức vụ và trách nhiệm nghiêm minh” nhằm giữ nghiêm kỷ cương, phép nước, ngăn tiếm quyền, lạm quyền thì nguyên tắc “quyền lợi và nghĩa vụ tương xứng” là để khuyến khích, động viên quan lại. Thực tế cho thấy, nếu quan lại nào làm tốt một việc gì đó thì sẽ được nhà vua ban thưởng và ngược lại sẽ bị phạt.

Vua Minh Mệnh từng nói: “Đạo nuôi người thanh liêm không có gì bằng cấp cho họ lộc hậu”. Năm 1839, thấy lương bổng của quan lại quá ít ỏi, ông đã quyết định tăng lương và phụ cấp cho họ. Khi quyết định tăng lương, ông nói: “Trẫm nghĩ, bọn người lương ít không đủ nuôi đức thanh liêm, nay đã được ngoại lệ gia ân thì các người phải ra sức cố gắng”. Dưới triều ông, những quan lại gần dân, hoàn thành chức phận của mình còn nhận được tiền “*dưỡng liêm*” để giữ đức thanh liêm.

Thứ ba, kết hợp “Đức trị” và “Pháp trị” trong quản lý nhà nước.

Nghệ thuật cai trị của vua Minh Mệnh là sự kết hợp hài hòa giữa Đức trị và Pháp trị. Trong khi coi “pháp luật là phép công của nhà nước”, thì đồng thời ông cũng nói: “Người ta khác với loài cầm thú là vì có lễ để làm khuôn phép giữ gìn”. Ông dùng pháp luật để bảo vệ thuần phong mỹ tục và dùng thuần phong mỹ tục để hướng dẫn con người biết hướng về chữ nhân, chữ nghĩa, biết phục tùng và

sống theo pháp luật. Dùng Đức - Hình kết hợp để trị nước, ông đã tìm thấy được hiệu quả trong phương thức cai trị “đức chủ - hình bổ”.

Vua Minh Mệnh yêu cầu đội ngũ quan lại phải “lấy chữ lễ, nghĩa, liêm, sĩ mà dạy dân, khiến cho dân hướng về chữ nhân, chữ nhường, bỏ hết lòng gian phi, để cho dân được an cư, lạc nghiệp, giàu có và đông đúc”. Không chỉ răn dạy quan lại, bản thân ông cũng là những tấm gương về đạo đức cho đội ngũ quan lại và thần dân noi theo. Tuy làm vua nhưng ông luôn tự khép mình theo kỷ cương phép nước, không cho phép mình đứng trên pháp luật, làm trái pháp luật. Nhân cơ hội cách chức án sát Quảng Ngãi Nguyễn Đức Hội vì tội tham nhũng, vua Minh Mệnh đã dụ các quan trong triều rằng: “Ta từ khi lên ngôi đến nay, dùng người làm việc, giữ một mực công bằng, dầu có kẻ tội con thân tín cũng chỉ dùng theo tài năng, chứ không tư vị một người nào. Kẻ nào có tội đều theo pháp luật mà trừng trị, chưa từng gượng nhẹ bao giờ”.

Thứ tư, quản lý nhà nước bằng pháp luật, đề cao pháp luật.

Vua Minh Mệnh luôn đề cao vai trò của pháp luật, chú trọng xây dựng và thực hiện pháp luật. Ông cho rằng: “Trị nước phải có pháp luật, không có pháp luật thì sẽ loạn. Đặt ra pháp luật là trên để răn dạy quan lại, dưới là để dân chúng trăm họ biết mà thực hiện. Mọi rối loạn đều bắt đầu từ sự rối loạn kỷ cương”.

Chính vì thấy được vai trò to lớn của pháp luật mà ông đã giành nhiều thời gian xây dựng hệ thống pháp luật đầy đủ, cụ thể. Dưới triều vua Minh Mệnh có *Quốc triều Hình luật*. Ngoài các bộ tổng luật, ông còn ban hành nhiều sắc chỉ về các quy định kiện tụng, tuyển dụng, kiểm tra, giám sát, khen thưởng, kỷ luật đội ngũ quan lại.

Luật pháp dưới triều ông được ban hành đầy đủ, chi tiết, cụ thể nên mọi quan lại, thần dân đều dễ hiểu, dễ áp dụng, kẻ xấu khó có cơ hội để “lách luật”. Căn cứ vào các văn bản luật, ông kiểm tra, giám sát, khen thưởng và xử phạt quan lại chính xác, hiệu quả.

Thứ năm, tuyển chọn quan lại công khai, minh bạch.

Vua Minh Mệnh đều hiểu rằng: “Trăm quan là nguồn gốc của trị, loạn”; nước thịnh hay suy đều do “vua hiền - tôi sáng” quyết định. Để tuyển chọn được đội ngũ quan lại hiền tài, ông đã thực hiện tuyển chọn quan lại *chủ yếu bằng hình thức khoa cử*. Các kỳ thi được tổ chức đều đặn, đối tượng dự thi mở rộng đến tất cả mọi tầng lớp nhân dân.

Chế độ thi cử dưới triều vua Minh Mệnh được đảm bảo bằng các quy chế thi, kỷ luật phòng thi và cả chế độ chấm thi nghiêm túc. Riêng về chế độ chấm thi, *Quốc triều hình luật* đặt ra lệ cử người chép lại bài thi của thí sinh trước khi giao cho quan chủ khảo chấm để tránh việc nhận ra nét chữ của thí sinh đã cho ta thấy các ông quan tâm đến chế độ bảo mật trong thi cử như thế nào.

Ngoài hình thức khoa cử là chủ yếu, ông còn tuyển chọn quan lại *bằng hình thức tiến cử* công khai nhằm khai thác những khả năng tiềm tàng, không để sót những người hiền tài trong dân chúng mà vì lý do nào đó không thể tham gia các kỳ thi. Ông khuyến khích quan lại tiến cử người hiền tài để triều đình xem xét, tuyển chọn. Người được tuyển chọn phải trải qua một thời gian làm “thí quan”. Nếu làm tốt họ sẽ được bổ nhiệm làm chính quan, ngược lại nếu làm không tốt họ sẽ bị bãi miễn. Để tránh việc “tiến cử bừa” để tham nhũng và tạo lập phe cánh, ông quy định, nếu quan lại nào tiến cử đúng người tài giỏi thì được triều đình khen thưởng, ngược lại thì bị phạt rất nặng.

Bằng con đường khoa cử và tiến cử minh bạch, công bằng, vua Minh Mệnh đã lựa chọn được những quan lại hiền tài, tránh được căn bệnh “chạy chức chạy quyền”, “mua quan bán chức”. Những quan lại được tuyển chọn minh bạch, bằng đúng tài đức của mình, không phải mất “chi phí đầu tư” để có chức này, chức nọ nên khi có chức họ không phải tìm mọi cách để “xoay xở làm thêm”, “thu hồi vốn” như chúng ta vẫn thường thấy ở nhiều hệ thống đương đại.

Thứ sáu, bài học về kiểm tra, giám sát quan lại.

Cơ chế kiểm tra, giám sát quan lại dưới triều vua Minh Mệnh có thể chia làm hai nhóm: cơ chế tự kiểm tra, giám sát quan lại của mỗi hệ thống và cơ chế kiểm tra,

giám sát quan lại từ bên ngoài hệ thống. Cơ chế kiểm tra, giám sát này đã đáp ứng được các yêu cầu sau:

Thứ nhất, bộ máy kiểm tra, giám sát có khả năng kiểm tra, giám sát được toàn bộ hệ thống quyền lực nhà nước. Bộ máy kiểm tra, giám sát ấy không là bộ phận hợp thành bên trong của hệ thống quyền lực đang cần phải kiểm tra, giám sát mà nó đứng bên ngoài để kiểm tra, giám sát.

Thứ hai, bộ máy kiểm tra, giám sát đó có tính độc lập cao, vì vậy việc kiểm tra, giám sát đảm bảo được yêu cầu khách quan. Các cơ quan kiểm tra, giám sát dưới triều ông có quyền hành rất lớn, cơ chế hoạt động tương đối độc lập, không chịu bất cứ một sức ép nào, kể cả trong quá trình điều tra, xét xử và trong quá trình khảo khoá quan lại. Quyền hành rộng rãi và tính độc lập này đã tạo uy quyền thực sự cho các quan ngự sử, giúp họ đánh giá, xét xử quan lại khách quan, đúng với công tội của từng lại, quan.

Dưới triều vua Minh Mệnh, việc kiểm tra, giám sát quan lại được tổ chức thường xuyên và nhiều khi cũng rất linh hoạt. Bộ máy kiểm tra, giám sát thường xuyên do các cơ quan chức năng như Ngự sử đài, Đô sát viện, Bộ hình, Lục tự,... thực hiện.

Không chỉ kiểm tra, giám sát từ bên ngoài, ông còn đề ra nhiều giải pháp để kiểm tra, giám sát từ bên trong tổ chức. Việc phát hiện những quan lại thanh liêm để khen thưởng và những quan lại tham nhũng, hối lộ để trừng trị không chỉ là trách nhiệm của các cơ quan chức năng mà còn là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước các cấp. Những vụ án hối lộ, tham nhũng không chỉ do Ngự sử đài, Lục khoa, Đô sát viện,... phát hiện mà chính các cơ quan nhà nước các cấp, như Lục bộ, Lục tự, các thừa tuyên, tỉnh, huyện,... luôn có vai trò quan trọng. Chế độ *khảo thí* và *khảo khoá* quan lại định kỳ, nghiêm túc cũng là cách để ông kiểm tra, giám sát có hiệu quả từ bên trong tổ chức.

Thứ bảy, mở rộng diện và đối tượng áp dụng chế độ “hồi ty”

Chế độ “hồi ty” được vua Minh Mệnh ban hành và thực hiện nghiêm túc đã mang lại những kết quả nhất định. Ông thực hiện chế độ này với mục đích đề phòng quan lại gây bè, kéo cánh, đem tình cảm riêng câu kết với nhau để thực hiện hành vi tham nhũng, vi phạm pháp luật.

Chúng ta đã thấy những quy định về chế độ “hồi ty” trong các văn bản luật và các chiếu chỉ dưới triều vua Minh Mệnh. Ông đề ra những quy định “hồi ty”: bố con, anh em ruột, chú bác, cô dì, những người có quan hệ thông gia, thầy trò thì không được làm quan cùng một chỗ; ai quê ở phủ, huyện nào thì phải đổi đi phủ, huyện khác; người có quan hệ thông gia, thầy trò cũng không được làm quan cùng một chỗ.

Để chế độ “hồi ty” được thực hiện nghiêm chỉnh, ông đặt ra nhiều quy định cụ thể để răn đe, xử phạt những quan lại vi phạm các quy định về chế độ “hồi ty” mà ông đã đặt ra.

Những quy định trong chế độ “hồi ty” được áp dụng dưới triều vua Minh Mệnh là rất cụ thể, đối tượng, phạm vi áp dụng rộng, chế tài áp dụng nghiêm khắc đã góp phần làm cho bộ máy nhà nước được củng cố, tránh được tình trạng cục bộ, bè phái, quan lại câu kết với nhau trong những vấn đề nhạy cảm của nền hành chính, như: tuyển dụng, khen thưởng, đề bạt, câu kết tham nhũng,...

Thứ tám, kiên quyết đấu tranh phòng, chống tham nhũng.

Trong khi tiến hành cải cách hành chính, vua Minh Mệnh rất kiên quyết đấu tranh phòng, chống tham nhũng, coi đó là điều kiện không thể thiếu để cải cách hành chính của ông thành công. Xác định tham nhũng là loại tội phạm nghiêm trọng, nguy hiểm, gây tác hại về nhiều mặt cho xã hội nên ông đã tìm mọi biện pháp để loại bỏ tệ nạn này.

Để phòng, chống tham nhũng hiệu quả, vua Minh Mệnh đã áp dụng nhiều biện pháp khác nhau, lấy việc xử phạt nghiêm khắc những quan lại tham nhũng là một trong những biện pháp quan trọng. Ông trừng trị quan lại tham nhũng không câu nệ vào vị thế của người phạm tội, bất kể họ là những người thân cận, các quan

đầu triều hay con cháu trong hoàng tộc. Trong hầu hết các trường hợp tham nhũng, dù là thường dân hay quan lại cấp cao của triều đình, ông đều xử phạt rất nghiêm theo pháp luật. Trong đấu tranh phòng, chống tham nhũng, vua Minh Mệnh chủ trương “Sát nhất nhân vạn nhân cụ” (Giết một người để muôn người sợ mà tránh). Đọc những tư liệu lịch sử dưới triều vua Minh Mệnh chúng ta cũng gặp không ít trường hợp nhà vua đã xử biếm, xử đầy, xử trảm những quan lại tham nhũng, kể cả những viên quan cao cấp như Phó tổng trấn Gia Định thành Hoàng Công Lý, Cai án Nam Định Phan Thanh, Tri phủ Kiến Xương Nguyễn Công Tuy, v.v...

Tìm hiểu những giá trị trong cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh và đặt vấn đề tiếp thu các giá trị đó là để kế thừa những giá trị lịch sử và tránh những sai lầm mà cha ông ta đã vấp phải, nhằm góp phần tìm kiếm những ý tưởng, những biện pháp thích hợp cho công cuộc cải cách hành chính ở nước ta hiện nay.

Ngày nay, nhiều yếu tố trong tư tưởng, chính sách cải cách hành chính vua Minh Mệnh vẫn còn mang những giá trị thực tiễn, mặc dù những giá trị đó có phiên diện, thậm chí mang tính hai mặt. Tiếp thu những bài học kinh nghiệm trong cải cách hành chính dưới triều vua Minh Mệnh luôn phải là quá trình sàng lọc và chỉnh hợp cho thích ứng với yêu cầu của tình hình và nhiệm vụ trong giai đoạn mới./.

CHÍNH SÁCH BỔ DỤNG QUAN LẠI CỦA VUA MINH MẠNG THÔNG QUA LUẬT HỒI TỊ VÀ Ý NGHĨA CỦA VIỆC NGHIÊN CỨU LUẬT HỒI TỊ HIỆN NAY

TS. Phan Thanh Hải

TS. Lê Thị An Hòa

Trung tâm Bảo tồn Di tích cổ đô Huế

1. Khái niệm Hồi tị và luật Hồi tị

Hồi tị 迴避 là một từ Hán Việt cổ. Theo từ điển Hán - Việt của Đào Duy Anh: “hồi” là đi trở về; “tị” là lánh ra. Hồi tị nghĩa là tránh ra, hay lánh đi. Nhưng xét về nội dung chính sách Hồi tị trong thời phong kiến quân chủ (đã được luật hóa), thì Hồi tị ở đây có nghĩa là những quy định đặc thù về việc bổ dụng quan nhằm lại tránh các mối quan hệ có thể tạo ra những hậu quả không mong muốn (như quan hệ gia đình, dòng họ, quê hương và thầy trò, bạn bè). Theo đó, những người có cùng quan hệ huyết thống, đồng hương, thầy trò, bạn bè... không được bổ làm quan hay làm việc ở cùng một địa phương hay một công sở. Nguyên tắc này nhằm ngăn chặn người có chức quyền lợi dụng chức vụ để nâng đỡ, bao che hoặc câu kết với người thân quen thực hiện các hành vi tiêu cực trong việc quản lý địa phương và cơ quan. Những ai gặp trường hợp đã quy định trên thì phải tâu báo lên triều đình và các cơ quan chức năng để bố trí chuyển đi địa phương khác.

Chính sách Hồi tị (có thể gọi là Luật Hồi tị) là một nguyên tắc quan trọng trong tổ chức bộ máy chính quyền dưới thời quân chủ phong kiến Việt Nam, bắt đầu được đặt ra từ thời vua Lê Thánh Tông của triều Lê và được bổ sung mở rộng thêm một số quy định khác vào thời vua Minh Mệnh, được áp dụng từ đó cho đến cuối triều Nguyễn (1802-1945).

2. Hồi tị dưới thời vua Lê Thánh Tông

Vua Lê Thánh Tông, một vị vua anh minh đứng đầu thế chế quân chủ phong kiến triều Lê, trị vì đất nước suốt 38 năm (1460-1497), là người đã có nhiều chính sách cải cách nền hành chính quốc gia một cách toàn diện và sâu sắc. Một trong những chính sách cải cách của vua Lê Thánh Tông là đã ban bố những quy định về chính sách Hối tị đầu tiên ở Việt Nam nhằm cải cách hành chính và quan chế của triều đại.

Năm 1483, Lê Thánh Tông cho tập hợp, bổ sung và san định một bộ luật mới để áp dụng cho triều đại- bộ Quốc triều hình luật, thường được biết dưới tên gọi Luật Hồng Đức. Trong bộ Luật này, các quy định về hối tị đã được đề cập như một nội dung quan trọng. Có thể nói, sau hơn 20 năm cầm quyền, cùng với những kinh nghiệm trị quốc, vua Lê Thánh Tông đã đặt ra chính sách Hối tị và ban bố những chiếu, lệnh về hối tị, đồng thời xây dựng nhiều chính sách cải cách hành chính ngày một hoàn thiện. Chính sách Hối tị nhằm giúp cho công tác bổ dụng đội ngũ quan lại phong kiến đương thời hạn chế phần nào cấu kết bà con, bàn bè, thầy trò để mưu lợi. Các quy định trong chính sách hối tị từ đó đã được nhà vua tiếp tục bổ sung và từng bước hoàn thiện trong những năm trị vì tiếp theo. Nội dung cơ bản của chính sách hối tị có thể nổi trội lên các điều luật sau:

+ Không được bổ nhiệm một viên quan về cai trị ở Nha, Phủ, Huyện hoặc tỉnh về nơi ông ta có người họ hàng tại nhiệm ở vị trí lãnh đạo, hoặc nơi ông ta xuất thân.

Trong Luật Hồng Đức đã có điều luật quy định rất cụ thể về việc bổ nhiệm Xã trưởng được quy định rõ ràng. Tháng 9, năm 1488 (năm Hồng Đức thứ 19), nhà vua xuống chiếu:

*“Từ này, các quan phủ, huyện, châu xét đặt xã trưởng, hễ là anh em ruột, anh em con chú bác, con cậu với nhau thì cho một người làm xã trưởng, không được cho cả hai cùng làm để trừ mối tị bè phái hòa nhau”.*¹¹

¹¹ Lê Văn Hưu (2010), *Đại Việt sử ký toàn thư*, bản in Nội Các Quan bản, mộc bản khắc năm Chính Hòa 18 (1697). Nxb Khoa học Xã hội, trang 501.

+ Trong thời gian trị nhậm tại một tỉnh hoặc một huyện, một viên quan không được cưới vợ, lấy thiếp là người của địa hạt đó. Trong Luật có quy định quan lại không được mua đất, vườn, ruộng, nhà ở, không được lấy vợ, kết hôn, làm thông gia ở nơi mình cai quản; cũng như không được dùng người cùng quê làm người giúp việc. Ngoài ra trong điều 51 của bộ luật Hồng Đức còn quy định nghiêm ngặt hơn và có hình phạt rõ ràng để răn đe:

“Các quan ty mà quan cùng với những người tù trưởng nơi biên trấn kết làm thông gia, thì phải tội đồ hay lưu và phải li dị; nếu lấy trước rồi thì xử đoán khác”¹².

+ Một viên quan không được phép tại vị quá lâu ở cùng một địa phương hoặc cùng một viện, bộ chức năng.

+ Luật Hồi tị còn được áp dụng rộng rãi trong thi cử, đặc biệt là trong các kỳ thi Hương, thi Hội và thi Đình. Những người được dự phải đến trường thi làm việc, nếu có anh em thúc bá ruột hay chắt cậu, cháu đi thi thì cho phép được hồi tị để đảm bảo tính công bằng. Trong Luật, Điều 2 của chương VI ghi rất rõ:

“Các quan chủ ty chấm thi cùng với người dự thi có thân thuộc, cần phải hồi tị¹³ mà không từ chối phạt 50 roi biếm một tư, nếu là các quan di phong¹⁴, đăng lục¹⁵ thì đều phải phạt 50 trượng...”¹⁶

Đối tượng áp dụng của chính sách hồi tị dưới thời Lê Thánh Tông là các vị quan đứng đầu bộ máy chính quyền dân sự và quân sự địa phương. Quan trọng nhất là cấp quan xã, những người dễ dàng bị ràng buộc bởi nhiều mối quan hệ gia đình, gia tộc, không thể giữ được sự công tâm, khách quan trong công việc. Về cơ bản, khi luật Hồi tị ra đời thì đã có các điều quy định rất rõ ràng, quan lại không

¹²Lê Thánh Tông (1991), *Quốc triều hình luật*, bản dịch Viện Sử học, Nxb Pháp lý. Hà Nội, Điều 51, trang 126.

¹³Hồi tị: chỉ việc từ chức quan được nhận để tránh sự hiềm nghi.

¹⁴Dị phong: phong kín những quyền thi trong những cuộc thi đình để dâng vua.

¹⁵Đăng lục: sao chép khi thi hội, thi đình, quyền văn của các thí sinh đều phải giao cho viên đăng lục sao tả nguyên văn ra quyền khác để các khảo quan chấm, cốt để cho khảo quan không biết được chữ của thí sinh.

¹⁶Lê Thánh Tông (2013), *Quốc triều hình luật*, bản dịch Viện Sử học, Nxb Tư pháp - Hà Nội, điều 51, trang 78.

được bổ nhiệm về cai trị huyện hoặc tỉnh mà người đó xuất thân hoặc có họ hàng tại nhiệm ở vị trí lãnh đạo. Họ cũng không được lấy vợ hoặc thiếp có xuất thân từ địa phương mình đang nhiệm sở và không được tại vị quá lâu ở cùng một địa phương hoặc cùng một viện, bộ chức năng. Tuy nhiên, do không được diễn hóa nên chính sách hồi tị dần mai một và bị quên lãng. Chỉ đến thời Nguyễn, chính sách này mới được vua Minh Mệnh khôi phục lại và hoàn thiện thêm.

2. Luật Hồi tị dưới triều vua Minh Mệnh

Trải qua nhiều thăng trầm biến cố lịch sử, khi triều Nguyễn thống nhất đất nước và xác lập chủ quyền, luật pháp đã được xây dựng và ngày càng hoàn thiện. Hoàng đế Minh Mệnh, vị vua thứ hai của triều Nguyễn- người được các sử gia đánh giá là năng động và quyết đoán, đã đề xuất hàng loạt cải cách từ nội trị đến ngoại giao trong suốt 21 năm trị vì đất nước (1820-1841). Cảm thấy nhức nhối trước thực trạng *“các chức thông phán, kịch liệt phần nhiều là người địa phương. Do đó, vì tình riêng làng nước, khó lòng khỏi sự tư tui sinh ra nhiều tệ hại”*, kế thừa tư tưởng và những kinh nghiệm quý báu của vua Lê Thánh Tông, vua Minh Mệnh đã ban hành những quy định mang tính luật hóa vào chính sách Hồi tị vào năm 1822 và liên tục bổ sung vào các năm tiếp theo với phạm vi, đối tượng áp dụng mở rộng hơn, các quy định nghiêm ngặt hơn so với thời vua Lê Thánh Tông, tiêu biểu là:

- + Quan lại không được tậu đất, vườn, ruộng, nhà tại nơi cai quản, không được lấy người cùng quê làm người giúp việc. Người có quan hệ thầy trò, bạn bè không được làm việc tại cùng một công sở.

- + Các lại dịch nha môn, các bộ ở kinh đô và các tỉnh là con, anh em ruột, anh em con chú, con bác với nhau thì phải tách ra, đổi bổ đi nơi khác.

- + Các quan lại không được làm quan ở nơi trú quán (nơi ở một thời gian lâu), ở quê vợ, quê mẹ mình, thậm chí cả nơi học tập lúc nhỏ hoặc lúc trẻ tuổi.

- + Các lại mục, thông lại cũng không được làm việc ở phủ huyện là quê hương mình.

+ Các lại mục, thông lại các nha thuộc các phủ huyện là người cùng làng cũng phải chuyên bỏ đi nơi khác.

+ Các quan viên từ Tham biện trở lên ở các trấn, tỉnh về kinh đô châu được dự đình nghị, song khi trong các cuộc họp có bàn việc liên quan đến địa phương mà mình nhậm trị thì không được vào dự.

+ Các khảo quan (coi thi, chấm thi) có người thân thích dự thi ở trường mình thì phải báo lên cấp trên để tránh đi. Nếu cố tình không khai báo sẽ bị trọng tội vì cố ý làm trái.

+ Các quan thanh tra, xét xử thấy trong vụ án, vụ điều tra có người thân quen của mình (bà con nội, ngoại, bạn thân...) đều phải khai báo và hồi tị ngay.

+ Cấm quan đầu tỉnh lấy vợ trong trị hạt vì sợ gia đình vợ những nhiễu; cấm các quan tậu ruộng vườn, nhà cửa trong trị hạt vì sợ quan hiếp dân để được mua rẻ; cấm tư giao với đàn bà con gái trong trị hạt; cấm các quan lại đã về hưu quay lại cửa công để cầu cạnh...

Luật "hồi tị" cũng được áp dụng nghiêm ngặt trong các kỳ thi Hương, thi Hội, thi Đình. Như vậy, cùng với các chính sách đào tạo, đãi ngộ và sử dụng nhân tài, trong chế độ quân chủ phong kiến, các quan chức đương thời được tuyển dụng, bố trí và quản lý theo một luật lệ hết sức nghiêm ngặt. Thực tiễn lịch sử cho thấy hồi tị là một chủ trương, đường lối, chính sách đặc lực và quan trọng giúp các vị quân chủ phong kiến có thể quản lý và khống chế đội ngũ quan lại cấu kết, ngăn ngừa sự lạm dụng chức quyền, địa vị để kết bè kéo cánh, âm mưu chống lại triều đình. Chính sách hồi tị cũng còn là chế độ phòng ngừa, giám sát và quản lý nghiêm ngặt các quan lại nhằm ngăn chặn, hạn chế nạn tham nhũng, quan liêu, cát cứ, chạy theo lợi ích cục bộ, địa phương. Dưới thời vua Minh Mệnh luật Hồi tị được áp dụng rất nghiêm ngặt và rộng rãi đến các địa phương, kèm theo những hình thức xử phạt nghiêm minh. Nhà vua còn cho bổ sung thêm những quy định chặt chẽ hơn liên quan đến hồi tị đối với quan lại tham dự họp ở đình đô.

Năm Minh Mệnh thứ 3 (1822), ban quy định:

“Từ nay về sau phạm quan viên ở các thành, doanh, trấn về Kinh vào châu, thì chuẩn cho từ tham biện trở lên được dự đình nghị, nếu trong khi đang bàn gặp có việc can thiệp đến hạt ấy theo lễ trên nên tránh mặt thì cũng cho tránh mặt”¹⁷.

Các quan viên từ Tham biện trở lên ở các trấn, tỉnh về kinh đô châu được dự đình nghị, song khi trong các cuộc họp có bàn việc liên quan đến địa phương mà mình nhậm trị thì không được vào dự. Quy định những thông tin gì liên quan đến hạt phải lánh xa, không được can thiệp vào làm ảnh hưởng không tốt đến suy nghĩ của hạt đó. Điều luật này nhằm thể hiện tính công minh, không kết bè phái, và tự do ngôn luận.

Minh Mệnh thứ 4 (1823) quy định:

“Từ nay các quan viên mọi thành, doanh, trấn được dự đình nghị nếu trong khi hội bàn gặp có việc can thiệp đến nha môn ấy mà lễ nên hồi tị thì cũng cho hồi tị”¹⁸.

Năm Minh Mệnh thứ 6 (1825) lại có chỉ:

“Từ nay gặp có công việc án giao bộ (Lại) tra bàn, nếu người bị phân xử hiện là quan trên ở trong bộ thì cho hồi tị, nếu là quan trên cũ không cần phải hồi tị”¹⁹.

Đến năm Minh Mệnh thứ 11 (1830), triều đình có thêm quy định:

“Các lại dịch thuộc bộ, hễ có bố, con cùng anh em ruột, anh em chú bác cùng làm ở 1 bộ, đều cho trích ra đổi bổ đi nha môn khác. Lại các nha môn trong Kinh và ngoài các tỉnh phạm có việc giống như thế đều nên cứ thực tâu rõ không nên vì tình riêng mà che chở”²⁰.

Vua Minh Mệnh với chính sách hồi tị đã thể hiện ông không chỉ là vị minh quân coi trọng hiền tài mà còn là nhân tài xuất chúng về mặt trí tuệ, là nhà lãnh

¹⁷Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 390.

¹⁸Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 391.

¹⁹Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 391.

²⁰Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 391.

đạo hành chính có bản lĩnh và quyết đoán, mạnh dạn, táo bạo và kiên quyết thực hiện nghiêm luật pháp đối với bộ máy quan lại đương thời. Những điều trong luật hồi tị đã thể hiện thái độ nghiêm khắc, kiên quyết của nhà vua trong công tác quản lý đội ngũ quan lại, đặc biệt là trước những hiện tượng hoặc những nguy cơ xảy ra tiêu cực.

Năm Minh Mệnh (1831) quy định:

“Viện Thái Y có những người thân thuộc cùng thuộc một nha, viện ấy chuyên giữ việc phương thuốc, chẳng phải ví như nha khác, đều vẫn để chức dịch cũ không cần hồi tị. Trước đây các thông phán, kinh lịch ở các trấn, phần nhiều lấy người trong hạt sung bổ, khó khỏi có tình riêng với hương ty sẵn có làm tệ. Vậy nay cho phạm những người làm thông phán, kinh lịch ở hạt mình đều đổi đi hạt khác”²¹.

Như vậy, cùng với các chính sách đào tạo, đãi ngộ và sử dụng nhân tài, trong chế độ quân chủ phong kiến, các quan chức đương thời được tuyển dụng, bố trí và quản lý theo một luật lệ hết sức nghiêm ngặt, kể cả đối với đối tượng là thầy thuốc. Thực tiễn lịch sử cho thấy hồi tị là một chủ trương, đường lối, chính sách đặc lực và quan trọng giúp các vị quân chủ phong kiến có thể quản lý và không chế đội ngũ quan lại cấu kết, ngăn ngừa sự lạm dụng chức quyền, địa vị để kết bè kéo cánh, âm mưu chống lại triều đình. Chính sách hồi tị cũng còn là chế độ phòng ngừa, giám sát và quản lý nghiêm ngặt các quan lại nhằm ngăn chặn, hạn chế nạn tham nhũng, quan liêu, cát cứ, chạy theo lợi ích cục bộ, địa phương.

Năm Minh Mệnh thứ 15 (1834) quy định:

“Những chức tri sự, lại mục phủ, huyện ở các tỉnh từ trước đặt bổ còn có người cùng hạt một nha xin đều do quan tỉnh ấy thẩm tra đổi đi nơi khác. Nhưng lữ tri sự, lại mục ở phủ, huyện các địa phương, trước đình thần đã bàn xin, hoặc có người cùng hạt, thì đều tra hạch đổi bổ đã chuẩn cho thi hành. Nay nghĩ tất cả

²¹Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 391.

*các địa phương cũng có người cùng hạt, đều tra hạch đối bỏ đã chuẩn cho thi hành. Nay nghĩ tất cả các địa phương cũng có người cùng hạt, duy có 1 phủ ấy, nếu lấy là quê quán ở cùng 1 phủ đều bắt hỏi tị cả, thì sẽ không có chỗ thiếu để đối đi. Vậy lại chuẩn định, phàm các địa phương tỉnh nào từ 2 phủ trở lên, thì những tri sự, lại mục thuộc phủ vẫn xét quê quán đối bỏ, duy tỉnh nào có 1 phủ thì những tri sự, lại mục trừ người nào quê ở huyện mà phủ ấy kiêm lý thì đối bỏ ngay, nếu chỉ là quê ở thuộc huyện thì vẫn cho ở cùng chức như cũ cho giản tiện, không cần đối đi nơi khác. Sau có chỗ khuyết cũng cho theo đó mà làm”.*²²

Quy định này cho thấy luật Hồi tị đã có những quy định rất rõ ràng trong chuyển các vị trí, tránh tình trạng chỗ thừa và chỗ thiếu quá nhiều. Đây cũng là mặt tiến bộ trong việc điều chuyển các quan cùng hạt, đảm bảo tính minh bạch trong quản lý.

Năm Minh Mệnh 18 (1837) lại quy định:

*“Quan lại ở dịch, phủ, huyện, nên do các tổng đốc, tuần phủ, bố án, án các tỉnh hội đồng tra xét. Những lại mục, thông lại các nha thuộc hạt, phủ, ba năm trở lên, thì chuyển bỏ đi nha khác ngay, ai là quê ở cùng phủ, huyện cũng cho chuyển bỏ ngay, đều do quan tỉnh cấp bằng việc cho đỡ phiền phức”.*²³

Luật Hồi tị thể hiện chính sách chủ động phòng ngừa tiêu cực trong bộ máy quan liêu ngay từ khâu bổ dụng đội ngũ quan lại của triều Nguyễn. Trong thực tế, bộ máy quan lại hành chính có vai trò hết sức quan trọng trong việc thực thi các chính sách của chính quyền trung ương tập quyền, vì vậy, cùng với các chính sách đào tạo, sử dụng nhân tài, các biện pháp đãi ngộ vật chất, đãi ngộ tinh thần, triều Nguyễn còn có những biện pháp chủ động phòng ngừa một cách nghiêm ngặt đối với nguy cơ tiêu cực. Chính sách hồi tị chính là triết lý sâu sắc của cha ông ta trong việc đánh giá những nguy cơ tiềm ẩn từ tính cách dân tộc, truyền thống văn

²²Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 391.

²³Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 392.

hoá, lối sống để thực hiện việc chủ động phòng ngừa ngay từ khâu bổ dụng đội ngũ quan lại.

Năm Minh Mệnh thứ 18 quy định:

“Đình thần chọn cử Nguyễn Song Thanh là lang trung làm biện lý bộ vụ thăng thự bố chính sứ Định Tường, số dân lên đã phê là đang nhận, lại nghĩ viên ấy lúc tuổi trẻ đã từng đi học ở Nam Kỳ lâu ngày quen biết cũng nhiều nay nếu bổ làm chức tư mục (quan cai trị) ở đây thực thấy chẳng tiện. Vậy chức bố chính Định Tường còn khuyết cho lấy thự bố chính Bình Định là Hà Đăng Khoa bổ thụ ngay. Nay viên ấy hiện sung làm phó chủ khảo trường thi Gia Định, cho đợi việc trường thi xong tức thì đến nhận chức mới mà làm việc. Còn Nguyễn Song Thanh cho đổi làm thự bố chính sứ Bình Định cho hợp sự thể, và bố, án đều làm quan to 1 địa phương, chức dùng quan hệ chẳng phải là nhỏ. Từ này phạm đình thần có cử người nào trừ ngoại lệ ở chính quán nên phải hỏi tị, còn người tuy không phải là chính quê mà có nơi ở ngụ hoặc làng mẹ, làng vợ, cùng nơi du học lúc trẻ tuổi, có một trong những điều ấy tức phải bày tỏ rõ ràng tâu lên đợi Chỉ, không nên hàm hồ như trước”²⁴.

Luật Hồi tị dưới thời vua Minh Mệnh thể hiện rất chặt chẽ và nghiêm khắc, các trường hợp như trong luật quy định thì đều phải khai báo để chuyển đổi vị trí làm việc. Nếu phạm các điều khoản trong luật hồi tị sẽ bị trừng phạt rất nặng.

Luật Hồi tị được áp dụng nghiêm ngặt trong các kỳ thi Hương, thi Hội, thi Đình. Dựa trên các điều luật Hồi tị để đình chỉ hay chuyển đổi đi nơi khác để coi thi. Mục đích để đảm bảo kỳ thi được nghiêm túc, chống gian lận trong thi cử, tạo sự công bằng giữa các thí sinh và đảm bảo việc tuyển nhân tài được chất lượng tốt.

Vua Thiệu Trị vẫn kế tục thực hành nghiêm luật Hồi tị của vua cha. Năm Thiệu Trị thứ 2 (1842) có trình báo như sau: *“Nguyễn Đăng Giai, thự tổng đốc*

²⁴Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 392 - 393.

Ninh Thái kính được chuẩn phái sung vào trường Nam Định, mà hiện quê của vợ lẽ ở xã Kim Bảng tỉnh đó, trình có người thi thuộc trong họ quê vợ lẽ²⁵”. Nhận được tin, nhà vua đã không cho Đăng Giai tham dự vào trường để giữ nghiêm túc trường thi.

Dưới thời vua Thiệu Trị, khi bổ nhiệm quan lại, do các mối quan hệ bố con, anh em cùng làm việc, nhà vua đều bắt phải chuyển nơi khác, nhằm đảm bảo tính công minh, hạn chế tối đa kết bè phái, tham nhũng gây ảnh hưởng ở địa phương đó.

Trong năm Thiệu Trị thứ 2 (1842), nhà vua chuẩn định:

“Án sát Quảng Trị Lê Trân cùng với Thự tuần phủ là Đặng Đức Thiêm đều là người tỉnh Bình Định chuẩn cho hồi tị. Lê Trân sửa đổi làm án sát Quảng Bình. Viên dịch ở 2 ty phiên, niết tỉnh Nam Định có bố con, anh em cùng làm việc ở 1 tỉnh, cho đến những người có họ hàng xa và có tình thông gia, những trường hợp ấy đều cho hồi tị. Và các nha môn ở ngoài phạm có việc giống như thế thì đều nên trích ra sức làm hồi tị nếu có ý che chở, một khi phát giác ra tất trị tội nặng không tha”²⁶.

Các trường hợp không khai báo khi bị phát giác đều bị phạt nghiêm minh và được ghi cụ thể trong luật và chiếu theo điều để thực hiện.

Ở tỉnh Bắc Ninh năm 1843, Phạm Huy với quyền lĩnh tổng đốc Ninh Thái là Nguyễn Cửu Đức đều ghi là quán ở huyện Tống Sơn, tỉnh Thanh Hóa, ngụ ở phủ Thừa Thiên, ngụ và quán đều cùng nhau nên cho hồi tị. Phạm Huy cho đổi bổ làm án sát tỉnh Hưng Hóa. Có thể nói rằng các điều khoản trong luật Hồi tị được nhà vua thực hiện rất nghiêm ngặt.

Từ năm Thiệu trị thứ 4 (1844), triều Nguyễn quy định:

²⁵Quốc Sử Quán triều Nguyễn (2004), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ tục biên*, Nxb Khoa học Xã hội, tập 6, trang 65.

²⁶Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 393.

“ Về sau là các nha môn lớn nhỏ ở trong Kinh và ngoài các tỉnh, nếu trong mỗi nha mà có thân thuộc phải để tang từ 3 tháng trở lên, cùng là những nha có tình thông gia, về bên gái có bố mẹ chồng, về bên trai có bố vợ, cùng là anh chị em vợ, hễ tương đối có tình thân hậu như thế đều cho hồi tị. còn không phải là họ hàng xa, họ hàng với vợ chẳng có thân thiết cùng quyến thuộc với thông gia hay anh em nhà vợ lẽ, và cùng quê cùng quán thì tuy cùng thuộc 1 nha cũng cho miễn hồi tị. Còn như 2 ty phiên, niết ở các trực tỉnh đều có chuyên trách, tựu trung 2 ty phiên, niết ở các trực tỉnh đều có chuyên trách, tựu trung 2 ty ấy quan và tá lại mọi người mọi việc phần nhiều có tương quan, nếu thuộc vào những loại trên nên cho hồi tị”²⁷.

Ngay tại Khâm Thiên Giám, một cơ quan nhỏ chuyên lo về khí tượng, thời tiết, xem ngày tốt xấu cũng được quy định rất cụ thể:

“Những nhân viên ở giám hoặc có bố, con, thầy trò, anh em ruột, anh em con chú bác cùng làm ở một nha xin bắt hồi tị, nha giám ấy chuyên giữ việc lại tượng thời lệnh, phép xem lại phải có người truyền thụ, không phải ví như các nha, đều cho miễn hồi tị cũng nên giữ công bằng, không được vì thân thuộc đều không thông kỹ thuật mà cũng tiến cử tràn lan, thì lỗi không nhỏ”²⁸.

Nhưng quy định chặt chẽ được áp dụng cho mọi cơ quan, không kể lớn nhỏ, ngay trong một nha nếu có quan hệ tình nghĩa thầy trò thân thiết thì đều cho hồi tị.

Năm 1845, ở tỉnh Quảng Ngãi có Đặng Kham cùng với viên đốc học tỉnh ấy là Trần Văn Vy là thông gia, nhưng chưa áp dụng hồi tị. Sau triều đình điều Trần Văn Vy cho đổi đi làm đốc học Hà Tĩnh và phạt bổng 3 tháng đối với cả hai vị này. Như vậy, luật Hồi tị được thực hiện rất nghiêm và bị hình phạt rất rõ ràng tùy theo những điều luật mà thực thi.

²⁷Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 394.

²⁸Nội Các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hóa, tập 3, trang 395.

Thời vua Thiệu Trị tiếp tục thực hiện các điều luật hồi tị như sau: Cấm quan đầu tỉnh lấy vợ trong trị hạt vì sợ gia đình vợ những nhiễu; cấm các quan tậu ruộng vườn, nhà cửa trong trị hạt vì sợ quan bức hiếp dân để được mua rẻ; cấm tư giao với đàn bà con gái trong trị hạt; cấm các quan lại đã về hưu quay lại cửa công để cầu cạnh.

Khi vua Tự Đức vừa lên ngôi 1848, có trường hợp Dương Duy Thanh cùng làm án sát tỉnh đốc học Hà Nội và Nguyễn Khắc Trạch người cùng 1 huyện lại là thông gia, nhà vua đã bắt buộc phải cho hồi tị. Triều đình cho đổi bổ Dương Duy Thanh làm đốc học Hải Dương. Ngoài ra, Dương Xuân là huân đạo huyện Thọ Xương, vốn là cử nhân xét cùng Nguyễn Khắc Trạch trước có tình thầy trò, nay hiện làm chức nhà giáo tuy là khác nha song sau sẽ sung bổ chức tri huyện thì làm việc hành chính trị là cùng ở 1 hạt. Vậy nên triều đình cho Dương Xuân hồi tị nhưng cho đổi bổ làm huân đạo huyện Văn Giang, Bắc Ninh.

Tự Đức năm thứ 10 (1857), quy định:

“Trong một tổng không được chọn một người trong cùng một xã cùng làm Chánh, Phó tổng; trong một tổng hay trong một xã không được chọn người có thân thuộc “cơ phục”²⁹ cùng làm Chánh, Phó tổng. Lý trưởng cũng không được có liên hệ hôn nhân. Trước đây nếu có trường hợp như vậy thì sức cho bắt phải hồi tị thôi chức. Nay về sau nếu xem thường phạm tội này, viên Chánh, Phó tổng, Lý trưởng đó bị chiếu theo luật “vi chế”³⁰ mà xét xử, viên phủ, huyện kiểm tra để cử bị luận vào tội “thất sát””³¹.

Triều Tự Đức cũng áp dụng nghiêm luật hồi tị vào việc thi cử. Nhân viên làm việc ở trường thi nếu có chú bác ruột, anh em chú bác đồng đường, và cháu gọi bằng chú bác, cháu gọi bằng cậu ứng thi thì cho được hồi tị. Luật hồi tị quy định rất rõ ràng và có hình phạt nhất định tùy theo điều khoản.

²⁹Cơ phục: Là để tang một năm. Ngày trước định liên hệ thân thuộc theo lệ để tang. Để tang càng lâu thì liên hệ càng gần.

³⁰Vi chế là trái với lệ định

³¹Quốc Sử Quán triều Nguyễn (2004), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ tục biên*, Nxb Giáo dục, tập 6, trang 65.

Năm Tự Đức thứ 30 (1877), Viên ngoại lang thuộc Bộ Binh Trần Thọ Bành được sung làm Đồng khảo kỳ thi Hội đã được chuẩn thuận. Nhưng Trần Thọ Bành trình có các con rề là cử nhân Lê Văn Thức và Đào Viết Liêm ứng thí, xin hồi tị

Năm Tự Đức thứ 35(1882), quy định:

“Theo lệ phải hồi tị, người nào như đã phân ty³² cho phép thượng cấp ở đây chuyển cải. Còn như nha nào chỉ có một ty thì tư cho Bộ Lại để du di bỏ đi nơi khác”³³.

Sang thời Đồng Khánh, mặc dù triều Nguyễn đã còn rất ít quyền lực, nhưng quy định về hồi ty vẫn được áp dụng. Năm Đồng Khánh thứ 2 (1887), quy định:

“Từ này về sau, phạm văn võ án quan ở trong cùng một vệ, một tỉnh những người nào có quê quán cùng một huyện, thường ngày vốn thân thiết, phải hồi tị. Lại ở cùng một Bộ, một tỉnh mà người cùng một hạt, hoặc cùng làm việc một nơi 4 người mà đến 3 người cùng hạt cùng phải hồi tị. Còn như quê quán mẹ, quê quán vợ thì đến lúc cần cứ thực sự trình rõ, nên giữ lại chức hay nên cải điều xin chờ chỉ. Còn lại xin tuân theo lệ định vào năm Thiệu Trị thứ 4 (1844) mà thi hành cho có quy định thống nhất”³⁴.

Như vậy, trong lịch sử hành chính nhà nước Việt Nam, vua Lê Thánh Tông là vị vua đầu tiên ban hành và thực hiện luật Hồi tị. Đến vua Minh Mệnh, luật Hồi tị được mở rộng phạm vi, đối tượng áp dụng và bổ sung những quy định mới. Luật Hồi tị quy định rất chặt chẽ, những người thân như anh em, cha con, thầy trò, bạn bè cùng học, những người cùng quê... thì không được làm quan cùng một chỗ. Bên cạnh đó luật Hồi tị cũng có những điều luật rất nghiêm ngặt trong các kỳ thi Hương, thi Hội, thi Đình. Nếu trường hợp nào bị phạm vào những điều khoản quy định trên mà không trình báo lại, cũng sẽ bị xử phạt nặng theo quy định của luật.

³²Phân ty: Tức chuyển sang bộ phận khác để làm việc.

³³Quốc Sử Quán triều Nguyễn (2004), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ tục biên*, Nxb Giáo dục, tập 2, trang 240

³⁴Quốc Sử Quán triều Nguyễn (2004), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ tục biên*, Nxb Giáo dục, tập 2, trang 240.

Quan lại trong bộ máy nhà nước thời Minh Mệnh được sử dụng một cách có quy củ, có chọn lọc nhằm hạn chế tham nhũng. Từ chính sách tuyển chọn dưới các hình thức tuyển cử, đề cử rất chặt chẽ nhằm tìm ra những nhân tài có đủ tài đức, thanh liêm ra làm quan. Đặc biệt Minh Mệnh còn có chính sách đãi ngộ đối với quan lại thông qua chế độ dưỡng liêm, chăm lo bảo đảm đời sống quan lại nhằm khuyến khích tiết tháo trong sạch, liêm khiết của quan lại để họ chuyên tâm lo việc triều chính.

Dưới thời nhà Nguyễn, chỉ có Ty Chiêm Hậu là cơ quan chuyên trách về lịch; Thái Y Viện là cơ quan chăm sóc sức khỏe nhà vua; Ty Hiệu Lễ Sinh chuyên coi về lễ nghi là những cơ quan hầu như không có nguy cơ phát sinh tiêu cực, cần người có chuyên môn truyền từ đời này sang đời khác thì mới không áp dụng luật Hồi tị. Ngoài ra, những nghề truyền thống cha truyền con nối thì trong luật phải có chính sách đảm bảo khuyến khích họ phát huy những truyền thống tốt đẹp để dòng họ lưu truyền mãi mãi.

Đây là một biện pháp cần thiết và hữu hiệu để nâng cao hiệu quả quản lý của các cơ quan công quyền ở nước ta, nơi mà truyền thống văn hóa, tình cảm gia đình, dòng họ, địa phương, quan hệ thầy trò... còn khá sâu đậm và rất dễ nảy sinh những biểu hiện và hành động tiêu cực. Việc thực hiện cụ thể, nghiêm túc luật này dưới triều vua Minh Mệnh đã mang lại những kết quả tích cực. Nhìn lại lịch sử, chúng ta thấy rõ triều Nguyễn nói chung, vua Minh Mệnh nói riêng đã có những đóng góp cho lịch sử dân tộc. Với tính cách nghiêm khắc, sự quyết tâm, cương quyết, vua Minh Mệnh đã đưa ra hàng loạt các chính sách nhằm chống tham nhũng và đạt hiệu quả cao so với các vị vua khác của triều Nguyễn, làm cho xã hội Việt Nam thời Minh Mệnh tương đối ổn định hơn.

3. Ý nghĩa của việc nghiên cứu luật Hồi tị giai đoạn hiện nay

Các điều khoản trong chính sách/luật Hồi tị đã thể hiện rõ nét sự am tường, tinh tế của cha ông ta về văn hoá, lối sống xã hội cũng như những nguy cơ tiềm ẩn từ quan hệ thân tộc, đồng hương, thầy trò... trong đời sống của đội ngũ quan

lại đương thời đối với việc xây dựng, vận hành bộ máy nhà nước. Chính sách/luật Hồi tị vẫn mang một ý nghĩa thực tiễn vô cùng sâu sắc vì nó giúp các chế độ phòng tránh, hạn chế được mặt tiêu cực ngay từ khía cạnh văn hóa ứng xử của những người nắm giữ công quyền, từ đó phát huy tính công tâm, khách quan trong việc phụng sự lợi ích nhà nước của đội ngũ quan lại. Chính sách hồi tị cũng còn thể hiện thái độ nghiêm khắc, kiên quyết của cha ông ta trong công tác quản lý đội ngũ quan lại, đặc biệt là trước những hiện tượng hoặc những nguy cơ xảy ra tiêu cực trong đội ngũ quan lại. Luật Hồi tị thể hiện chính sách, phương châm chủ động phòng ngừa tiêu cực trong bộ máy quan liêu ngay từ khâu bổ dụng đội ngũ quan lại. Trong thực tế, bộ máy quan lại hành chính có vai trò hết sức quan trọng trong việc thực thi các chính sách của chính quyền trung ương tập quyền, vì vậy, cùng với các chính sách đào tạo, sử dụng nhân tài, các biện pháp đãi ngộ vật chất, đãi ngộ tinh thần, các chế độ quân chủ trong lịch sử còn có những biện pháp chủ động phòng ngừa một cách nghiêm ngặt đối với nguy cơ tiêu cực.

Trong xã hội hiện nay một vấn đề đang nóng đó là hiện tượng lợi dụng quyền thế đưa người nhà, người thân vào cùng cơ quan làm việc, gây bè cánh và kết cấu lạm chức lạm quyền để mưu lợi cá nhân. Điều này được thấy rõ ở rất nhiều cơ quan nhà nước, một người nắm quyền lãnh đạo thì có ít nhất một vài người là con cháu làm việc dưới quyền tại chính cơ quan đó hoặc các cơ quan có mối quan hệ với nhau. Vấn đề này xét cho cùng là có những lý do của nó:

Thứ nhất là, công tác thi tuyển cán bộ, công chức ở nhiều nơi mang tính chất hình thức, thiếu khách quan, thiếu nghiêm túc, một người dù đã tốt nghiệp đại học hệ chính quy bằng giỏi cũng rất khó xin việc vào vị trí công việc phù hợp với chuyên môn, nếu không phải là người thân, dòng họ, chưa kể các vị học tốt nghiệp chính quy bằng khá giỏi cũng khó chen chân vào ở các cơ quan công quyền nhà nước. Ngoại trừ, các doanh nghiệp họ tuyển nhân tài phù hợp thì tồn tại, vì nhân tài là việc đảm bảo sự phát triển và suy vong của doanh nghiệp.

Thứ hai, các quy định hiện nay về tổ chức cán bộ không có điều khoản nào có nội dung và tác dụng như luật Hồi tị xưa, dẫn đến tình trạng phổ biến rộng rãi trong các cơ quan nhà nước làm một người làm lãnh đạo thì cả họ được nhờ. Và đồng thời kèm theo đó là các vị con em cháu cha sẽ lần lượt quy hoạch vào các vị trí chủ chốt của cơ quan nhà nước. Vì vậy hiện tại xảy ra các trường hợp khi họp hành, kiểm điểm thì cha phải kính thưa con là các đồng chí, là các anh chị...

Trong điều kiện nước ta hiện nay, nghiên cứu và áp dụng chính sách/law Hồi tị là rất cần thiết, góp phần chống tham nhũng tận gốc, chống tiêu cực trong công tác quy hoạch cán bộ theo kiểu cha truyền con nối, anh em bà con dòng họ và tiền cử cán bộ ở các chức vụ, nhằm làm trong sạch bộ máy nhà nước. Hiện nay, Khoản 3, Điều 37, Luật Phòng, chống tham nhũng năm 2005 (được sửa đổi, bổ sung năm 2007 và năm 2012) quy định: "Người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị không được bố trí vợ hoặc chồng, bố, mẹ, con, anh, chị, em ruột của mình giữ chức vụ quản lý về tổ chức nhân sự, kế toán - tài vụ, làm thủ quỹ, thủ kho trong cơ quan, tổ chức, đơn vị hoặc giao dịch, mua bán vật tư, hàng hóa, ký hợp đồng cho cơ quan, tổ chức, đơn vị đó". Hiện nay, quy định trên chưa được áp dụng triệt để và có tính chất giám sát nghiêm ngặt chỉ có tác dụng trong phạm vi rất hẹp và vì thế đã không ngăn được những vụ án tham nhũng đã xảy ra, với sự cầu kết giữa những người họ hàng và bạn bè và lợi ích nhóm có quan hệ với nhau.

Ở thời điểm hiện nay, có thể áp dụng các quy định chặt chẽ của luật Hồi tị về điều kiện tuyển dụng bổ nhiệm để tránh việc nhận vợ hoặc chồng, con cháu, họ hàng, người cùng quê của người lãnh đạo cơ quan, đơn vị, địa phương vào làm việc cùng một đơn vị nơi có người nhà làm lãnh đạo. Khi đã luật hóa các quy định trên thì cần phải tiến hành rà soát các cơ quan, đơn vị có tình trạng làm quan và thăng tiến quan theo dòng họ, hay trái với yêu cầu hồi tị nói chung để có hình thức xử phạt nghiêm minh, rạch ròi, đảm bảo công bằng, dân chủ và người tài có điều kiện để phát huy khả năng và tâm huyết của mình đối với công việc.

Bên cạnh đó, có những nghề nghiệp không có điều kiện xảy ra tham nhũng, những công việc nghiên cứu chuyên môn thuần túy và cần những người có kinh nghiệm gia truyền cùng làm việc theo kiểu truyền nghề, truyền ngón “cha truyền con nối” thì có thể không cần áp dụng các quy định hồi tị, mà có những chính sách để khuyến khích nghề truyền thống của dòng họ, gia đình đảm bảo chất lượng sản phẩm được lưu truyền mãi mãi.

Ngày nay, công tác quản lý nhà nước đối với công chức, công vụ đã được Đảng và Nhà nước quan tâm, thể chế hoá và nâng lên thành nhiều đạo luật, nhiều Nghị định, Thông tư. Tuy nhiên, những giá trị văn hoá và giá trị thực tiễn sâu sắc của chính sách hồi tị do cha ông xây dựng và phát triển từ xưa vẫn là một di sản rất quý cần được nghiên cứu, áp dụng phù hợp với điều kiện xã hội đương đại./.

LUẬT HỒI TỶ TRONG CẢI CÁCH QUAN CHẾ NHỮNG DẤU ẤN CỦA PHÉP “DỤNG NHÂN” QUA CHÂU BẢN TRIỀU NGUYỄN - DI SẢN TƯ LIỆU THẾ GIỚI

Nhà báo Nguyễn Văn Kết

Một trong những khởi nguồn sự nghiệp cải cách hành chính quốc gia toàn diện và sâu sắc của vua Lê Thánh Tông (1460 - 1497) là quan điểm: “*Trăm quan là nguồn gốc của trị, loạn. Quan có đức, có tài thì nước trị. Quan vô đức, kém tài là thêm, bậc dẫn đến họa loạn*”³⁵. Và, cũng chính Lê Thánh Tông là vị quân vương đầu tiên trong lịch sử Việt Nam đặt và áp dụng Luật/lệ hồi tỵ³⁶ trong quan chế.

Từ dòng chảy lịch sử nói trên, qua nghiên cứu Châu bản triều Nguyễn với các chứng cứ sử liệu – pháp lý áp dụng Luật/lệ hồi tỵ³⁷ trong từng trường hợp cụ thể về phép *dụng nhân* sẽ là những bài học kinh nghiệm quý báu cần phát huy từ một Di sản tư liệu thế giới.

*

Theo cách hiểu chung nhất, cải cách là những thay đổi có tính hệ thống và có mục đích nhằm làm cho một hệ thống hoạt động tốt hơn. Cải cách hành chính, theo đó, được hiểu là những thay đổi có tính hệ thống, lâu dài và có mục đích nhằm làm cho hệ thống hành chính nhà nước hoạt động tốt hơn, thực hiện tốt hơn các chức năng, nhiệm vụ quản lý xã hội của mình. Như vậy, cải cách hành chính

³⁵ Lê Khả Phiêu, Ba bài học của vua Lê Thánh Tông (tham luận tại Hội thảo khoa học *Quốc triều hình luật- những giá trị lịch sử và đương đại góp phần xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN*). Nguồn: daibieunhandan.vn/

³⁶ Hồi tỵ/Hồi tị đều có nghĩa là tránh đi. Tham khảo: “quyền của các bên tham gia tố tụng yêu cầu toà án thay đổi thẩm phán, hội thẩm nhân dân, kiểm sát viên, thư kí phiên toà, người giám định, người phiên dịch khi có lí do chính đáng. Lí do chính đáng ở đây được hiểu là những người bị yêu cầu thay thế do phía bên này nêu ra khi thấy những người đó là họ hàng thân thích của phía bên kia hoặc có bằng chứng chứng minh rằng họ không vô tư khi tiến hành xét xử và ra quyết định, bản án. HT là thuật ngữ cũ, hiện nay không dùng trong các văn bản quy phạm pháp luật của Việt Nam. Nhưng nội dung và quy định về HT vẫn được quy định trong các văn bản pháp luật tố tụng của Việt Nam (vd. điều 14 Bộ luật tố tụng hình sự quy định về bảo đảm sự vô tư của những người tiến hành hoặc tham gia tố tụng hình sự). Nguồn: bachkhoatoanthu.vass.gov.vn/noidung/tudien/Lists/GiaiNghia/

³⁷ Tham luận này hình thành trên cơ sở loạt bài của chuyên đề: “*Luật hồi tỵ và những dấu ấn trong Châu bản triều Nguyễn - Di sản tư liệu thế giới, những giá trị của truyền thống dụng nhân, trị quốc*” của các tác giả Phí Thị Nhung – Đào Hải Yến – Nguyễn Văn Kết đăng trên Tạp chí Văn thư – Lưu trữ Việt Nam từ số tháng 5/2018

nhằm thay đổi và làm hợp lý hóa bộ máy hành chính, với mục đích tăng cường tính hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước. Mọi hoạt động cải cách hành chính nhà nước đều hướng tới việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhằm đáp ứng các yêu cầu quản lý cụ thể của mỗi quốc gia trong mỗi giai đoạn phát triển³⁸.

Thời nhà Nguyễn, công cuộc cải cách khởi phát từ triều Minh Mệnh (1820-1840). Nội dung tập trung, nhấn mạnh đến yêu cầu của việc xây dựng bộ máy nhà nước trong sạch, vững mạnh, đẩy lùi tệ quan liêu, sách nhiễu. Trong bối cảnh cải cách ấy, vào năm 1831, Luật/lệ hồi ty được áp dụng một cách triệt để và có phần khắt khe hơn, đối tượng “chế tài” rộng hơn so với những quy định của luật này từ thời Lê Thánh Tông là một trong những điểm nổi bật. Đó là biện pháp được coi trọng nhất, một trong những hoạt động được coi là trọng tâm trong hoạt động cải cách quan chế để *dụng nhân* của triều đại này.

1. Vài thông tin về luật/lệ Hồi ty

Chính sách Hồi ty xuất hiện lần đầu tiên và sớm nhất ở Trung Quốc vào thời nhà Tùy (581-619).

Theo mục từ Rule of avoidance (Quy tắc tránh)³⁹: Hồi ty (chữ Hán: 迴避 hoặc 回避; tiếng Anh: rule of avoidance) nguyên nghĩa là: *tránh né, lánh đi*.

Như vậy, “hồi ty” có thể hiểu trong bối cảnh này là: *quy tắc tránh việc quan lại trở về chốn xuất thân làm quan*. Với ý nghĩa ban đầu như vậy, sau này được bổ sung thêm, theo đó chính sách hồi ty ngoài việc không cho phép quan lại địa phương làm quan ở quê hương, còn cấm họ làm quan ở nơi có bà con là thuộc liêu (quan cấp dưới), hoặc nơi có gia đình nhà vợ, người thân trong gia tộc.

Luật hồi ty đối với quan lại có những biến thể khác nhau ở từng thời kỳ, tại từng quốc gia khác nhau. Nhưng nhìn chung, tinh thần xuyên suốt của hồi ty là để ngăn ngừa tham nhũng, kéo bè kết cánh theo dòng tộc hay thân thuộc của quan

³⁸ Bộ Nội vụ. Chuyên đề 8. Cải cách hành chính nhà nước

Nguồn: dtbd.moha.gov.vn/uploads/resources/admin/chuyenvien/ChuyenDe8.pdf

³⁹ en.wikipedia.org/wiki/Rule_of_avoidance

chức địa phương, giúp chính quyền trung ương tập quyền kiểm soát được quyền lực.

Luật/lệ hồi ty ở Việt Nam.

Luật/lệ này xuất hiện sớm nhất từ triều vua Lê Thánh Tông (1460 - 1497) trong một nỗ lực cải cách hành chính và quan chế của ông. Dựa trên những kinh nghiệm trị quốc sau 26 năm đầu cầm quyền, Lê Thánh Tông đã ban bố những chiếu, lệnh về hồi ty, xây dựng chính sách này ngày một hoàn thiện trong 11 năm sau đó.

Dưới triều Nguyễn, Luật/lệ hồi ty được ban hành từ triều Minh Mạng vào năm 1831 và được sửa đổi bổ sung vào năm 1836. Luật/lệ hồi ty của triều Nguyễn cơ bản kế thừa từ các quy định của Quốc triều hình luật thời Lê Thánh Tông nhưng được bổ sung, mở rộng phạm vi áp dụng với những quy định nghiêm ngặt hơn. Cụ thể:

(1) Các quy định của luật/lệ hồi ty trong *Đại Nam điển lệ* (toát yếu)⁴⁰

Điều 97 quy định:

- Năm Minh Mạng thứ 12 (1831) các chức Thông phán, Kinh lịch *phần nhiều là người trong địa phương... Do đó, vì tình riêng làng nước, khó lòng khỏi sự tư tui sinh ra nhiều tệ hại. Để tránh những việc lợi dụng tình riêng bất chấp pháp luật, vua Minh Mạng cấm các quan không được đứng đầu tỉnh của mình, mà phải đứng đầu ở một tỉnh khác.*

- Năm Minh Mạng thứ 17 (1836) *tại định thêm: lại mục, thông lại không được làm việc ở huyện nguyên quán mà phải đi làm việc ở một huyện khác.*

Điều 209 *qui định:*

⁴⁰ Tứ Canh Thìn khoa nhị giáp đồng tiến sĩ, Hiệp biện đại học sĩ sung Bắc Kỳ thống sứ phủ hội đồng thanh tra sự Gia Xuyên Đỗ Văn Tâm phụng duyệt. Sách gồm 04 quyển, q.1: Lại lệ 吏例; q.2: Hộ lệ 户例; q.3: Lễ lệ 禮例; q.4: Binh, Hình, Công lệ 兵刑工例. Nội dung tóm lược điển lệ của các Bộ trong triều đình phong kiến thời Nguyễn. Bản gốc chữ Hán lib.nomfoundation.org/collection/1/volume/104/page/1. Bản dịch do Nguyễn Sĩ Giác thực hiện. Nxb Tp. HCM, 1993

- Những khảo quan (chấm thi, coi thi...) nào có thân thích ứng thí ở trường thi mình có trách nhiệm thì phải khai báo và hồi tỵ để nhà nước cử người khác đến thế. Nếu cố tình không khai báo sẽ bị trọng tội vì cố ý làm trái.

- Về việc điều tra, thanh tra, xét xử cũng thế. Một quan chức khi phải điều tra, thanh tra, xét xử một vụ án mà có người thân quen của mình (dâu, rể, sui gia, bà con nội ngoại, người đồng hương...) đều phải khai báo và hồi tỵ ngay.

(2) Các quy định của luật/lệ hồi tỵ được ghi nhận trong chính sử triều Nguyễn

Sách Đại Nam thực lục ghi:

- “*Chuẩn định từ nay các nha lục bộ gặp vua giao xét việc án, nếu có quan ngại đến người thân hiện làm thượng tỵ ở trong bộ thì cho-hồi tỵ. Ghi làm lệ.*”⁴¹;

- Bắt đầu đặt Nội Các, quy định: “*Phàm sớ tâu ở các nơi đưa đến, cái nào nên do bộ thì do bộ, trong đó việc gì nên hồi tỵ thì mới do Các nghĩ sẵn lời chỉ, dùng giấy vàng dán nêu ra mà tiến trình, đợi trẩm quyết định rồi mới thi hành. Nếu còn chưa đáng thì cũng cho bộ thần bàn tâu, gói gửi giữ lại, như thế thì không lo lẩn quyền nữa.*”⁴²;

- “*Phàm khi có bản thảo chỉ dụ châu phê ban ra thì quan đương trực cùng với quan Nội các hội đồng kính duyệt, ... Trong hai viên đương trực, nếu một viên gặp việc cần phải hồi tỵ thì còn một viên vẫn phải cùng với Nội các đứng lên mà kính duyệt. Nếu việc quan hệ cả đến hai bộ mà hai viên đều cần hồi tỵ thì cho lưu việc đến ban sau.*”⁴³;

- “*Hạt nào chỉ có 1 phủ, nếu tri sự, lại mục, nhất khoát bắt hồi tỵ thì có lẽ không có chỗ thiếu để đổi đi. Vậy định lại: phàm hạt nào có từ 2 phủ trở lên, thì vẫn theo nghị trước; nếu chỉ có 1 phủ, mà quê quán ở huyện thuộc phủ kiêm lý*

⁴¹ Quốc sử quán triều Nguyễn. *Đại Nam thực lục (chính biên)*, T2, Đề nghị kỷ - Quyển XXXII' - Thực lục về Thánh tổ Nhân hoàng đế, tr 414

⁴² Sđd, T2, Đề nghị kỷ - Quyển XXIII - Thực lục về Thánh tổ Nhân hoàng đế, tr 926

⁴³ Sđd, T3, Đề nghị kỷ - Quyển LXVII - Thực lục về Thánh tổ Nhân hoàng đế, tr 139

thì đổi đi, ngoài ra quê quán thuộc huyện, đều cho vẫn cung chức như cũ.”⁴⁴;

- “Những người được dự phái đến làm việc ở trường thi, nếu có anh em thúc bá ruột hay chỗ cậu, cháu dự thi thì cho phép được hồi tỵ. Còn những điều khác đại lược đều theo lệ cũ.”⁴⁵;

- “Phàm những quan lại cùng huyện, chuẩn cho hồi tỵ, đổi đi làm việc hạt khác.”⁴⁶.

(3) Các quy định của luật/lệ hồi tỵ được ghi nhận trong các châu bản

- Truyền cho từ nay, phàm đình thần đề cử, trừ là quê chính, lệ nên hồi tỵ ra, còn lại dù không phải là quê chính, mà có ngụ cư hoặc quê mẹ, quê vợ, và lúc nhỏ du học có ở đó, thì phải làm tập tâu trình bày rõ, đợi chỉ.⁴⁷;

- Các nha môn lớn nhỏ tại Kinh và các tỉnh, nếu như trong cùng 1 nha mà có họ hàng thân thích từ 5 đời trở lên cùng anh em vợ thì đều lệnh cho né tránh⁴⁸;

- Phụng Thượng dụ: Bổ chánh, Án sát đều là chức vụ quan lớn ở một nơi rất quan trọng. Truyền từ nay về sau, phàm Đình thần đề cử, trừ là quê chính, theo lệ nên hồi tỵ (né tránh) ra, còn lại dù không phải là quê chính, mà có ngụ cư hoặc quê mẹ, quê vợ và lúc nhỏ học ở đó thì phải làm tập tâu rõ đợi chỉ. Thân nguyên khi làm việc ở Kinh, đã lấy người tỉnh Quảng Trị là Nguyễn Thị Tình làm vợ. Vậy thì tỉnh đó là quê vợ. Nay thân chịu ơn được điều đến giữ chức hàm ở tỉnh đó (Quảng Trị), thân không dám im lặng. Châu phê: Sẽ có chỉ riêng⁴⁹.

**

2. Luật/lệ hồi tỵ trong cải cách quan chế - những dấu ấn của phép “dụng nhân” qua Châu bản triều Nguyễn

⁴⁴ Sdd, T4, Đề nghị kỷ - Quyển CXXXV - Thực lục về Thánh tổ Nhân hoàng đế, tr 356

⁴⁵ Sdd, T4, Đề nghị kỷ - Quyển CWIII - Thực lục về Thánh tổ Nhân hoàng đế, tr 511

⁴⁶ Sdd, T4, Đề nghị kỷ - Quyển CXXII - Thực lục về Thánh tổ Nhân hoàng đế, tr 944

⁴⁷ TTLTQGI. Châu bản triều Nguyễn, Minh Mệnh, tờ 203 tập 74

⁴⁸ TTLTQGI. Châu bản triều Nguyễn, Thành Thái, tờ 71 tập 87

⁴⁹ TTLTQGI. Châu bản triều Nguyễn, Minh Mệnh, tờ 203, tập 74

Châu bản triều Nguyễn là hệ thống văn bản hành chính ghi lại hoạt động công quyền trong suốt 143 năm tồn tại của triều đại này. Các hoạt động của bộ máy công quyền trong đó có hoạt động của chế độ quan chế của triều Nguyễn thể hiện rất rõ cách hành xử khi áp dụng luật/lệ hồi tỵ qua phép *dụng nhân*. Từ kết quả khảo sát trên cơ sở các Châu bản hiện còn và đang được bảo quản tại Trung tâm Lưu trữ quốc gia I, số liệu thống kê vụ việc áp dụng Luật/lệ hồi tỵ trong lĩnh vực trong phạm vi “quan chế” mà các vua triều Nguyễn đã áp dụng cụ thể như sau:

(1) Hồi tỵ khi làm phiếu nghị đề xuất người trong bộ phận mình (04 trường hợp): *xin cho làm lại phiếu nghị vì lần đầu làm phiếu trình nội dung có người phải hồi tỵ nhưng không thực hiện; xin hồi tỵ làm phiếu nghị phúc tra hoặc lần 2 vì đã thực hiện phiếu nghị lần đầu; xin hồi tỵ tham gia làm phiếu nghị giải quyết vụ việc vì có người thuộc cấp đã tham gia lần đầu; xin hồi tỵ làm phiếu nghị vì làm cùng bộ với người bị xử lý.*

(2) Hồi tỵ trong hoạt động điều tra hỏi, xét xử, bắt giữ (08 trường hợp): *hoạt động hối lộ, thân quen mà không hồi tỵ; xin hồi tỵ vì có liên quan đến việc bị khiếu kiện; xin hồi tỵ để chọn người khác khi có khiếu kiện lại vụ việc mình đã xử lý; xin hồi tỵ vì người bị xét xử là em vợ, có họ bên nhà vợ hoặc cùng tỉnh, thân thiết; không chấp nhận cho hồi tỵ từ chối nhiệm vụ vì lý do liên quan đến chức phận phải thực hiện của bộ mình; xin hồi tỵ người được giao xét xử vốn là thuộc hạ của người bị kiện, là người thuộc ty của mình, vì người bị kiện có quan hệ thầy trò với người được giao xét xử; bị xét xử khi áp dụng hồi tỵ sai trong khi thực hiện xét xử; xin hồi tỵ cho tuần phủ vì người bị bắt là họ hàng bên vợ;*

(3) Hồi tỵ bổ nhiệm, điều chuyển (32 trường hợp): *áp dụng hồi tỵ nhưng có linh hoạt trong những trường hợp cần thiết; bị kỷ luật rồi nên không hồi tỵ; bổ về quê vợ lẽ lo dính hồi tỵ nhưng chưa đến mức tránh nên chấp thuận cho phép không hồi tỵ; xin không áp dụng hồi tỵ với thổ dân; xin cho ý kiến hồi tỵ hay không khi có người cùng quê nhưng không có quan hệ họ hàng hoặc quê quán cũ nhưng*

không ảnh hưởng hoặc không có quy định trong Luật/lệ Hồi tỵ; không bổ nhiệm làm chung người có quan hệ thân quen, cùng học, cùng làm việc; hồi tỵ khi là thông gia; cùng tỉnh, khác hạt, không họ hàng... nên không hồi tỵ; cần hồi tỵ nhưng người thiếu nhân sự nên cho hết hạn mới thực hiện, không cần hồi tỵ khi là thầy trò, thấy việc áp dụng hồi tỵ giống trường hợp của mình nên xin hồi tỵ nhưng được phép vì bổ nhiệm sau nên chỉ cần công bằng thẳng thắn thì khỏi hồi tỵ; áp dụng hồi tỵ với Tôn thân – thất? dù Luật/lệ Hồi tỵ với tôn thất chưa được chuẩn định; đã được bổ làm quan ở quê vợ theo lệ phải hồi tỵ do tự giác trình báo nên ko phải hồi tỵ; đề nghị hồi tỵ người được bổ nhiệm thay thế người cũ vì người được bổ nhiệm có quan hệ họ hàng với người mới bị miễn nhiệm; xin hồi tỵ người sẽ được bổ nhiệm đến nơi có quan hệ thông gia; vì áp dụng hồi tỵ mà phải điều chuyển nhiều nhân sự; xin bổ nhiệm người khác vì người được chọn phải hồi tỵ; xin hồi tỵ bổ nhiệm vì người cùng quê nhưng ko được chấp nhận; xin hồi tỵ vì người được bổ nhiệm nơi có người làm quan là quan hệ anh em, có người thân ở nơi được bổ nhiệm; chấp thuận cho hồi tỵ của người có em họ làm trong cùng một phủ, có người cùng làm nha có quan hệ anh em họ, vì hai cha con cùng trực ở một phủ, khi có 02 quan viên trong cùng mộ phủ là thông gia, hồi tỵ để đổi bổ khi 2 người làm việc cùng hệ trong một phủ, xin hồi tỵ vì có anh vợ cùng làm một nha môn, vì người được bổ nhiệm tại nơi có em trai làm bố chánh tỉnh; xin hồi tỵ em vì phục chức cũ tại nơi đã làm việc; cho phép không hồi tỵ những trường hợp ở chức thấp; xin chưa cho cháu tập ấm vì vi phạm hồi tỵ; xin xem xét không hồi tỵ khi bổ nhiệm người có anh làm trong nha vì thiếu người; chuẩn thuận khi áp dụng điều chuyển nhân sự theo luật/lệ hồi tỵ; xin không bổ lãnh người là bố vợ của quan phủ sở tại; cho phép không hồi tỵ khi có bẩm báo của người có quan hệ em rể tri huyện - anh vợ là án sát vì mỗi người làm một nha khác nhau; báo cáo vẫn áp dụng hồi tỵ dù thiếu người không thẳng bổ cho em vợ của tuần phủ; xin không bổ chánh, phó đội và binh lính là người cùng tỉnh vì vi phạm hồi tỵ; Xin đổi Lại mục làm cùng một nha cho đi huyện khác vì hai người có quan hệ thầy trò; báo cáo việc bổ nhậm làm bố chánh sứ ở nơi mới sẽ vi phạm hồi tỵ vì đó là

quê vợ; báo cáo của tuần phủ việc bổ nhiệm và chuyển quan chức trong huyện để đảm bảo thực thi hồi tỵ; xin cho hồi tỵ khi anh, em làm bố chánh và án sát trong một tỉnh; báo cáo người mới được bổ nhậm là anh vợ, em ruột làm cùng một nha; người sẽ được bổ nhiệm có quan hệ thân quyến (anh vợ) nhưng do không làm cùng một nha nên xin cho không áp dụng hồi tỵ;

(4) Hồi tỵ trong sát hạch, thi cử (02 trường hợp): có liên quan đến anh, em, thiếp hay anh em của vợ lẽ không có quy định nên đề nghị không hồi tỵ; báo cáo áp dụng nghiêm hồi tỵ trong chọn người giám sát trường thi;

(5) Báo cáo việc hồi tỵ thực hiện không nghiêm (02 trường hợp): xin thu hồi xin thăng thưởng đã được chuẩn thuận vì vi phạm luật/lệ hồi tỵ khi cha anh tiến cử con em, quan lại đề xuất thuộc cấp nên kết quả không chính xác; báo cáo việc xử lý người xin thực hiện hồi tỵ dù đã có xử lý nhưng chưa theo ý mà có thái độ không đúng nơi trường thi;

3. Một số Châu bản tiêu biểu có nội dung thực hiện Luật/lệ hồi tỵ

- Châu bản triều Minh Mạng

Châu bản ngày 14 tháng 9 năm Minh Mệnh thứ 11 (1830)



Trích yếu:

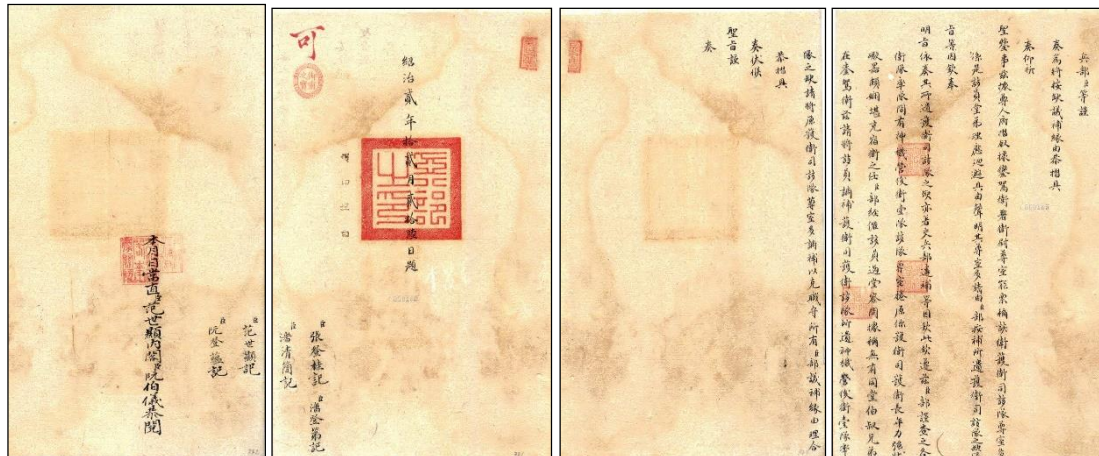
Thần Phan Huy Thực tâu: Ngày 13 tháng này, em trai thần là Phan Huy Chú kính được ân chỉ khai phục chức hàm Biên tu viện Hàn lâm. Nay **Phan Huy Chú lại sung chức tại viện, theo lý cần phải né tránh, vậy xin chọn phái viên**

khác thay thần kiêm quản viện đó. Châu phê: "Biết rồi". (Nơi lưu giữ: TTLTQG

I. Châu bản triều Nguyễn, Minh Mệnh, tập 44, tờ số 54).

- Châu bản triều Thiệu Trị

Châu bản ngày 26 tháng 12 năm Thiệu Trị thứ 2 (1842)

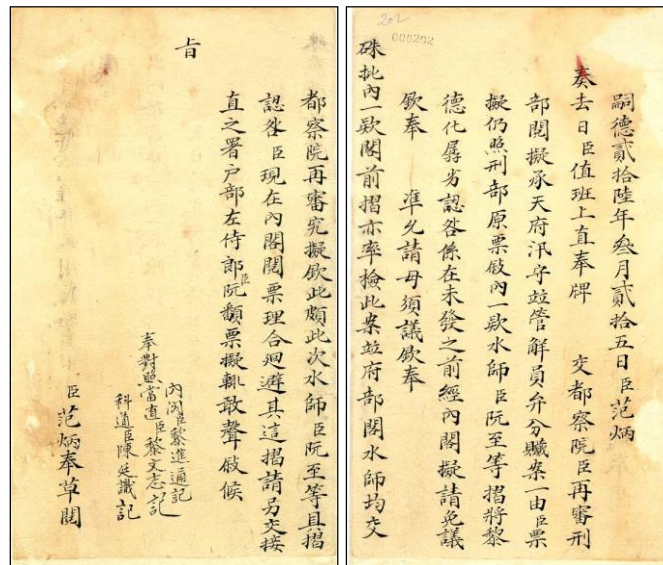


Trích yếu:

Bộ Binh tâu: Nay theo tập tâu của phủ Tôn Nhân trình bày: Theo tờ bẩm của Thị Vệ úy vệ Loan Giá Tôn Thất Năng nói rằng: **Cai đội ty Hộ vệ vệ này Tôn Thất Đa là em họ của viên này, về lý phải né tránh.** Xin làm tập tâu trình bày rõ. Tôn Thất Đa xin do bộ thần xét bổ. Phụng chỉ: Cho y như tâu xin. Vậy chức Cai đội ty vệ này thiếu cũng truyền giao cho Bộ Binh chọn bổ. Nay bộ thần kính cẩn xem xét, Suất đội trong các đội vệ, thấy có Cai đội đội 1 vệ Hậu, doanh Thần Cơ Tôn Thất Quyền, nguyên là Hộ vệ trưởng ty Hộ vệ, có thể đảm đương được trách nhiệm ở vệ Túc Vệ. Bộ thần đã gọi viên này ra công đường xét hỏi. Nay xin điều bổ viên này làm Cai đội ty vệ Hộ vệ. Châu phê: Được. (Nơi lưu giữ: TTLTQG I. Châu bản triều Nguyễn, Thiệu Trị, tập 17, tờ số 185).

- Châu bản triều Tự Đức

Châu bản ngày 25 tháng 3 năm Tự Đức thứ 26 (1872)



Trích yếu:

Thần Phạm Bính tâu: Ngày hôm qua thần trực ban, lúc trực phụng thờ bài giao lại vụ án tẩn thủ và các viên quản giải ở phủ Thừa Thiên phân chia tiền hối lộ do Bộ Hình duyệt nghị để viện Đô sát thẩm xét lại và do thần làm phiếu nghị. Nhưng xét nguyên phiếu của Bộ Hình nói tập của Thủy sự Nguyễn Chí đem việc Lê Đức Hóa kém cỏi nhận lỗi là tại trước khi phát hiện ra vụ án nên vừa qua Nội các đã nghị xin miễn nghị và vâng được phê chuẩn, xin không cần bàn. Vâng được châu phê: **Tập của Nội các trước đây cùng sơ xuất trong việc kiểm tra lại bản án đó cùng với phủ Thừa Thiên, Bộ Hình, Nội các, Thủy sự đều giao cho viện Đô sát thẩm xét nghị xử. Thần hiện ở Nội các duyệt phiếu, theo lý phải né tránh.** Vì vậy tập án đó xin sẽ giao lại cho viên trực ban tiếp theo là Thự Tả Thị lang bộ Hộ Nguyễn Phiên làm phiếu nghị. Châu điểm. (Nơi lưu giữ: TTLTQG I. Châu bản triều Nguyễn, Tự Đức, tập 252, tờ số 202).

4. Những bài học Hồi ty trong việc dụng nhân trong công tác cán bộ hiện nay

Tại phiên họp sáng 28/10/2016, Kỳ họp thứ 2, Quốc hội khoá XIV, bà Lê Thị Nga - Chủ nhiệm Ủy ban tư pháp của Quốc hội khi trình bày Báo cáo thẩm tra về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2016 cho biết, Ủy ban tư pháp của Quốc hội đề nghị tổ chức nghiên cứu, áp dụng Luật Hồi ty đã từng thực hiện trong

lịch sử của dân tộc⁵⁰. Các nội dung chính Luật/lệ Hối ty còn nguyên giá trị có thể áp dụng cho ngày nay:

- Người có quan hệ thầy trò, bạn bè không được làm việc tại cùng một công sở;
- Lại dịch nha môn, các bộ ở kinh đô và các tỉnh là con, anh em ruột, anh em con chú, con bác với nhau thì phải tách ra, đổi bỏ đi nơi khác;
- Quan lại không được làm quan ở nơi trú quán (hoặc nơi đã cư trú lâu năm), ở quê vợ, quê mẹ mình, thậm chí cả nơi học tập lúc nhỏ hoặc lúc trẻ tuổi;
- Các lại mục, thông lại cũng không được làm việc ở phủ huyện là quê hương mình; nếu là người cùng làng cũng phải chuyển bỏ đi nơi khác;
- Quan từ Tham biện trở lên ở các trấn, tỉnh về kinh đô châu được dự đình nghị, song khi trong các cuộc họp có bàn việc liên quan đến địa phương mà mình trị nhậm thì không được vào dự;
- Khảo quan có người thân thích dự thi ở trường mình thì phải báo lên cấp trên để tránh đi;
- Quan thanh tra, xét xử có người thân quen (bà con nội, ngoại, bạn thân...) đều phải khai báo và hối ty;
- Cấm quan đầu tỉnh làm các việc sau trong trị hạt: lấy vợ; tậu ruộng vườn, nhà cửa; cấm tư giao với đàn bà con gái; cấm các quan lại đã về hưu quay lại cửa công để cầu cạnh...

Nhớ đến lời dạy của Chủ tịch Hồ Chí Minh: *"Dùng người như dùng gỗ, người thợ khéo thì gỗ to, nhỏ, thẳng, cong đều tùy chỗ mà dùng được"*⁵¹, qua những nội dung từ Châu bản như trên lại càng thấy hết những giá trị của triết lý dụng nhân mà các vua triều Nguyễn đã áp dụng trong lĩnh vực quan chế. Những

⁵⁰ kiemsat.vn/uy-ban-tu-phap-quoc-hoi-de-nghi-nghien-cuu-ap-dung-luat-ve-hoi-ty-trong-lich-su-43881.html

⁵¹ Hồ Chí Minh (toàn tập). Nxb, Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, t2, 2000, t5, tr 72

minh chứng kể trên đã cho thấy giá trị đích thực của Châu bản triều Nguyễn - một Di sản tư liệu mang tầm thế giới./.

CẢI CÁCH CHẾ ĐỘ VĂN THƯ HÀNH CHÍNH TRIỀU NGUYỄN

BÀI HỌC KINH NGHIỆM TRONG CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH HIỆN NAY

PGS.TS Vũ Thị Phụng
Đại học Quốc gia Hà Nội

Văn thư là từ gốc Hán, dùng để chỉ chung các loại văn bản, bao gồm cả văn bản do cá nhân, gia đình, dòng họ lập ra (như đơn từ, di chúc...) và văn bản do các cơ quan nhà nước ban hành⁵². *Hành chính* là những quy định mang tính chuẩn mực, thường được dùng trong hoạt động quản lý nhà nước. *Văn thư hành chính* là thuật ngữ để chỉ các loại văn bản do cơ quan nhà nước ban hành và những chế độ, quy định liên quan đến quá trình tạo lập, chuyển giao, quản lý những văn bản đó.

Từ định nghĩa trên, có thể thấy, văn thư hành chính (VTHC) là vấn đề cần được các nhà nước quan tâm, vì văn bản là công cụ, phương tiện giúp các cơ quan nhà nước ghi lại, truyền đạt thông tin, mệnh lệnh từ cấp trên xuống cấp dưới và ngược lại; đồng thời là minh chứng cho những hoạt động, công việc đã diễn ra, đã thực hiện, đã hoàn thành. Nhìn lại suốt chiều dài lịch sử, có thể thấy, ngay từ thời phong kiến, các vương triều đã đặt ra nhiều chế độ, quy định về vấn đề này⁵³. Tuy nhiên, phải đến Triều Nguyễn (1802 -1945), những vấn đề về văn thư hành chính mới được quan tâm đầy đủ và có nhiều quy định chặt chẽ. Trong bài viết này, chúng tôi xin khái quát những cải cách cơ bản về văn thư hành chính của vương triều Nguyễn và những giá trị tham khảo cho công cuộc cải cách hành chính hiện nay.

1. Những cải cách của Triều Nguyễn về chế độ văn thư hành chính

⁵²Theo PGS Vương Đình Quyền: *Lý luận và phương pháp công tác văn thư*, nhà xuất bản (NXB) Đại học Quốc gia Hà Nội, 2006, trang 7

⁵³ Xem thêm Vương Đình Quyền: *Văn bản Quản lý nhà nước và công tác công văn, giấy tờ thời phong kiến Việt Nam*. NXB Chính trị quốc gia, H, 2002

Nhận thức được vai trò và tầm quan trọng của văn bản hành chính đối với hoạt động quản lý nhà nước, quản lý xã hội, Triều Nguyễn đã có nhiều cải cách, đồng thời ban hành, thực hiện một chế độ văn thư hành chính chặt chẽ và hiệu quả, thể hiện qua những chủ trương và biện pháp cụ thể sau đây:

1.1. Thành lập hệ thống các cơ quan có trách nhiệm soạn thảo, chuyển giao và quản lý văn thư hành chính

Như chúng tôi đã đề cập ở phần trên, do văn bản có tầm quan trọng đặc biệt, nên tất cả các nhà nước đều cần quan tâm và có những biện pháp để kiểm soát được toàn bộ “vòng đời” của văn bản, bao gồm từ lúc văn bản được tạo lập (soạn thảo, ban hành) cho đến quá trình chuyển giao, giải quyết và lưu giữ lại sau khi văn bản đã được giải quyết xong.

Để kiểm soát được toàn bộ quá trình trên, vấn đề đầu tiên được các vị vua triều Nguyễn quan tâm là phải thành lập những cơ quan chuyên trách, giúp nhà vua và các cơ quan trong triều về soạn thảo, chuyển giao và quản lý văn bản.

Theo các ghi chép còn lại trong thư tịch cổ, từ thời các chúa Nguyễn ở Đàng Trong, một cơ quan chuyên giúp việc về văn bản, giấy tờ đã được thiết lập, có tên là *Thị thư viện*. Đến thời Gia Long, cơ quan này vẫn được duy trì, đồng thời nhà vua còn cho thành lập thêm 2 cơ quan nữa là *Thị Hàn viện* và *Nội Hàn viện*⁵⁴. Căn cứ vào tên gọi và nhiệm vụ của các chức quan làm việc tại đây, có thể xét đoán rằng: *Thị Thư viện* và *Thị Hàn viện* là hai cơ quan chuyên trách việc khởi thảo, phân phát và coi giữ văn thư hành chính của triều đình, còn *Nội Hàn viện* thì giúp nhà vua khởi thảo và coi giữ các văn bản, giấy tờ riêng của nhà vua⁵⁵. Đến triều Minh Mệnh, ngay sau khi lên ngôi, nhà vua đã cho đặt cơ quan mới là *Văn thư phòng*. Trong thời kỳ đầu, *Văn thư phòng* có nhiệm vụ chính là khởi thảo, phân phát và coi giữ các chiếu dụ, văn bản và biên chép các lời phê đáp (trả lời) tấu văn

⁵⁴Theo Nội các Triều Nguyễn: *Khâm định Đại Nam Hội điển sự lệ* (viết tắt là *Hội điển*), tập 2, NXB Thuận Hóa, Huế, 1993, trang 59

⁵⁵ Xem thêm Vũ Thị Phụng: *Văn bản quản lý nhà nước thời Nguyễn (1802 -1884)*. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005, trang 125.

của nhà vua. Tiếp đó, Minh Mệnh còn cho thành lập thêm *Hàn Lâm viện* (năm 1822) và *Nội các* (năm 1829) để thay cho Văn thư phòng trước đó. Căn cứ vào các ghi chép trong *Khâm định Đại Nam Hội điển sự lệ* (viết tắt là *Hội điển*), *Hàn lâm viện* và *Nội* là những cơ quan có nhiệm vụ soạn thảo các loại văn bản quan trọng của nhà vua, tiếp nhận văn bản từ các bộ và địa phương gửi đến; dự thảo những lời phê, đáp của nhà vua để trả lời và giải quyết các vấn đề cho cấp dưới... Ngoài ra, cũng trong thời Minh Mệnh, các cơ quan chuyên về chuyển đệ công văn trong toàn quốc (gọi là *Ty Bưu chính*) và tiếp nhận, chuyển giao văn bản từ địa phương gửi lên triều đình (*Ty Thông Chính sứ*) cũng đã được thành lập. Ở các Bộ đều có các bộ phận như Ty hoặc Xứ chuyên lo việc tiếp nhận công văn, soạn thảo văn bản và quản lý con dấu. Ở địa phương công việc này được các quan chức đứng đầu giao cho các nhân viên như *Lại mục* và *Thông lại*⁵⁶.

Có thể nói, việc thành lập một hệ thống các cơ quan từ Trung ương đến địa phương để chuyên lo các công việc về soạn thảo, ban hành, chuyển giao, kiểm soát văn bản, giấy tờ đã cho thấy sự thay đổi về nhận thức và những biện pháp cải cách tổ chức bộ máy văn thư hành chính của Triều Nguyễn. Từ thời vua Gia Long đến vua Minh Mệnh, Thiệu Trị và Tự Đức, thời nào cũng có các chỉ, dụ của nhà vua, trong đó quy định về chức năng, nhiệm vụ và biên chế nhân sự cho các cơ quan chịu trách nhiệm về văn thư hành chính. Ngoài ra, vấn đề đáng chú ý hơn là cũng với việc thiết lập các cơ quan chuyên trách về văn thư hành chính, Triều Nguyễn, mà đặc biệt là dưới thời vua Minh Mệnh, vị trí của các cơ quan này được đề cao. Việc thành lập *Hàn lâm viện* và *Nội các*, việc quy định về chức năng, nhiệm vụ của hai cơ quan này đã cho thấy điều đó. Rất nhiều công trình nghiên cứu đã khẳng định *Hàn lâm viện* và *Nội các* là những “Văn phòng đặc biệt” của nhà vua, bởi lẽ, thông qua việc giúp vua soạn thảo, ban hành, quản lý những văn bản quan trọng của triều đình, tiếp nhận và xử lý các văn bản từ các bộ và địa phương gửi đến, các cơ quan này còn có vai trò quan trọng trong việc thu thập,

⁵⁶Xem thêm Vũ Thị Phụng (2005). Sdd, trang 133 -137

tổng hợp và cung cấp thông tin từ văn bản để nhà vua có căn cứ, cơ sở trước khi ban hành các quyết định quản lý liên quan đến việc điều hành đất nước. Có thể nói, đây là sự đổi mới, cải cách đầu tiên, cơ bản về chế độ văn thư hành chính, thể hiện tư duy coi trọng thông tin, sử dụng thông tin văn bản của các nhà vua và vương triều Nguyễn.

1.2. Cải cách chế độ tuyển dụng và sử dụng quan lại chuyên trách các công việc về văn thư hành chính

Cùng với việc thiết lập các cơ quan chuyên trách như đã trình bày ở phần trên, các kết quả nghiên cứu cho thấy, triều Nguyễn đã kế thừa những quy định về tuyển dụng và sử dụng quan lại của các triều đại trước, đồng thời có những cải cách mới, trong đó có việc tuyển dụng và bố trí quan lại làm các việc về văn thư hành chính.

Theo quan chế thời Nguyễn, quan lại là từ ghép của Quan và Lại (tức lại viên). Triều Nguyễn quy định rõ:

- Những công việc quan trọng như: soạn thảo văn bản của nhà vua, của các bộ, các cơ quan chính quyền ở địa phương; xử lý và tổng hợp thông tin từ văn bản... đều được giao cho chính quan đảm nhận.

- Lại viên được giao các việc có độ phức tạp thấp hơn như: soạn thảo các văn bản thông thường, tiếp nhận và phân loại văn bản để trình lên chính quan, chuyển giao văn bản từ nơi này đến nơi khác (trừ văn bản quan trọng và cơ mật).

Với sự phân biệt về chức trách và vị trí như trên, việc đặt ra tiêu chuẩn và tuyển dụng quan lại cũng có những quy định tương ứng. Các viên quan làm việc trong Hàn Lâm viện, Nội các đều là những người có trình độ cao, được tuyển dụng qua các kỳ thi chính thức của nhà nước. Minh Mệnh đã có lần nói với quần thần: *“Đặt ra Nội các là để hầu hạ, gần gũi nơi cung cấm, vâng phụng sắc, chỉ, tiếp nhận sớ, chương, kính theo giấy tờ của vua, chức trách rất là quan trọng. Về thừa hành công việc, ắt hẳn là người trong khoa mục vốn có văn học, mới đáng để kén*

vào *chức ấy*”⁵⁷. Để chọn được những người có đủ khả năng soạn thảo những văn bản quan trọng của vua và triều đình, nhà Nguyễn tiếp tục đưa nội dung “*Soạn thảo chiếu, chế, biểu*” vào yêu cầu bắt buộc tại kỳ thi tuyển thứ hai trong 4 kỳ thi bắt buộc⁵⁸. Nếu không đạt yêu cầu trong kỳ thi này, người dự thi sẽ không được tiếp tục tham gia các kỳ thi tiếp theo.

Đối với các lại viên, việc tuyển dụng không đặt trong hệ thống thi cử chính thống, nhưng lại được tổ chức thi tuyển thường xuyên để đáp ứng yêu cầu của các Bộ, Nha. Khi dự tuyển vào vị trí lại viên, người tham gia thường phải thi môn viết chữ (đẹp và chính xác), làm tính và soạn thảo các loại văn bản thông thường. Do thời đó, việc sao chép lại văn bản gốc còn phải làm trực tiếp, nên các lại viên phải là người cẩn thận và viết chữ đẹp để thể hiện chính xác và đảm bảo hình thức văn bản theo chuẩn mực. Triều Nguyễn đặc biệt coi trọng vấn đề này, nên đã đặt ra chế độ riêng để tuyển những người chuyên viết chữ đẹp, gọi là *tuyển cử thư thủ*. Ngoài ra, khi các cơ quan thiếu lại viên để giúp các việc về văn bản, giấy tờ tại nha môn, Triều Nguyễn cho phép tuyển thêm các tú tài, sĩ nhân chưa đỗ đạt qua các kỳ thi, nhưng lại “biết văn tự và am tường viết, tính...”.

Sau những quy định về tuyển dụng, triều Nguyễn còn ban hành các chế độ về trách nhiệm và thưởng phạt đối với kết quả làm việc của qua lại liên quan đến văn thư hành chính. Trong thư tịch cổ còn ghi lại nhiều lần các vua triều Nguyễn ban chỉ, dụ để nhắc nhở hoặc xử phạt những quan lại có sai phạm về soạn thảo, sao chép văn bản (đặc biệt là văn bản của nhà vua) hoặc chuyển giao văn bản chậm trễ, quản lý và sử dụng ấn tín (con dấu) chưa nghiêm mật...⁵⁹

1.3. Thiết lập các quy định chặt chẽ về soạn thảo, ban hành, chuyển giao và quản lý văn thư hành chính

⁵⁷ Nội các Triều Nguyễn: Hội điển, tập XV, sdd, trang 20

⁵⁸ Xem thêm Vương Đình Quyền (1992): *Tuyển dụng thư lại và quan chức làm công tác văn bản, giấy tờ dưới chế độ phong kiến Việt Nam*. Tạp chí Lưu trữ Việt Nam, số 1 năm 1992

⁵⁹ Xem thêm Vũ Thị Phụng (2005), sdd, trang 146

Cùng với việc thiết lập hệ thống các cơ quan chuyên trách và tuyển dụng đội ngũ quan lại, Triều Nguyễn là triều đại có nhiều quy định cụ thể và chặt chẽ về văn thư hành chính, bao gồm:

a/ Quy định về thể loại và thẩm quyền ban hành văn bản

Trong các nghiên cứu về hành chính thời Nguyễn, tuy chưa tìm được nhiều tư liệu trực tiếp, nhưng qua các ghi chép trong sách Đại Nam thực lục chính biên và Hội điển, có thể thấy, bên cạnh việc kế thừa và sử dụng các loại văn bản có từ các triều đại trước, đồng thời tham khảo hệ thống văn bản của các triều đại phong kiến Trung Quốc, Triều Nguyễn đã đặt ra một số loại văn bản riêng và xác định thẩm quyền ban hành cho từng cơ quan từ trung ương đến địa phương.

Theo khảo cứu của chúng tôi, thời Nguyễn đã sử dụng khoảng trên 20 loại văn bản hành chính, trong đó có những loại phổ biến đã có từ trước như: *chiếu, chỉ, dụ, sắc*... Nhưng bên cạnh đó, nhà Nguyễn còn đặt thêm nhiều loại văn bản khác như : *Công đồng truyền, Công đồng sai, Công đồng phó, Công đồng di, Công đồng khiển* (tương tự như các loại công văn ngày nay); hoặc quy định chi tiết hơn việc sử dụng các loại sổ sách hành chính như: sổ hộ tịch, sổ địa bạ, sổ theo dõi thu chi tài chính của cung đình, sổ theo dõi chi tiêu trong xây dựng cơ bản... Các loại văn bản trên đều được quy định về thẩm quyền ban hành, như: chiếu, chỉ, dụ, sắc thuộc thẩm quyền của nhà vua; tấu, biểu, sớ thuộc thẩm quyền của các nha môn và chính quyền địa phương...

Để giúp các cơ quan sử dụng văn bản được thuận lợi, triều Nguyễn đã bước đầu mẫu hóa một số loại văn bản về thể thức cũng như cách trình bày, diễn đạt. Mặc dù còn mang nặng tính khuôn mẫu, nhưng những quy định như vậy đã cho thấy ý thức về việc chuẩn hóa văn thư hành chính của triều Nguyễn.

b/ Quy định về thể thức văn bản

Thể thức là khái niệm của thời hiện đại, dùng để chỉ những yếu tố bắt buộc cần được thể hiện trong một văn bản, nhằm giúp cho việc đăng ký, chuyển giao và quản lý văn bản. Qua khảo cứu của chúng tôi, tuy chưa sử dụng thuật ngữ này,

nhưng thời Nguyễn đã có rất nhiều quy định về thể thức văn bản cụ thể và chặt chẽ. Theo đó, mọi văn bản hành chính của nhà vua và các cơ quan nhà nước đều phải có các yếu tố như: quốc hiệu và niên hiệu; tác giả hoặc chức quan ban hành văn bản; thời gian ban hành, tên loại văn bản, nội dung, chữ ký xác nhận và đóng dấu. Nếu so với những quy định hiện nay về thể thức văn bản thì những yếu tố trên gần như đã đảm bảo hầu hết các thông tin cần thiết⁶⁰. Cách ghi và thực hiện các yếu tố này trong văn bản đã được triều Nguyễn quy định rất cụ thể⁶¹.

Ví dụ:

- Năm 1804, vua Gia Long đặt quốc hiệu mới là Việt Nam và yêu cầu tất cả các văn bản phải ghi quốc hiệu mới, không được ghi là An Nam như trước.

- Vào năm Minh Mệnh thứ 6 (1825), nhà vua ra lệnh: từ năm Minh Mệnh thứ bảy trở đi, mọi văn bản đều phải ghi rõ niên hiệu mà các nhà vua đã chọn đặt, chứ không được dùng can chi để ghi như trước (chẳng hạn, thay vì ghi *Tân Dậu ngày...* thì nay phải ghi *Minh Mệnh năm thứ...* rồi đến ngày tháng ban hành văn bản)

c/ Quy định về cách thể hiện và phê duyệt nội dung văn bản

Cùng với những quy định về thể thức, triều Nguyễn có nhiều quy định về việc trình bày phần nội dung văn bản, cụ thể như: phải thiết thực và giản yếu; văn phong phải phù hợp với vị thế và mục đích của văn bản; các vấn đề nêu ra phải có căn cứ xác đáng; phải chú ý đến bối cảnh chính trị và quan hệ bang giao... Nội dung của văn bản phải được kiểm tra kỹ trước khi ban hành chính thức.

Ví dụ:

- Triều Nguyễn giao cho Viện Đô sát nhiệm vụ kiểm tra, phát hiện những văn bản thiếu căn cứ, tâu trình vô tội vạ để nhà vua xem xét và nghiêm trị⁶².

⁶⁰ Hiện nay, theo quy định của nhà nước, các văn bản hành chính có 10 yếu tố thông tin

⁶¹ Xem thêm Vũ Thị Phụng (2005), sdd, từ trang 150 đến trang 180

⁶² Xem thêm Vũ Thị Phụng (2005), sdd, trang 174

- Minh Mệnh đã từng xử phạt một viên quan ở tỉnh Tuyên Quang do không xem xét kỹ tình hình đã làm bản tâu đề nghị nhà vua giảm thuế⁶³.

Với chính thể quân chủ chuyên chế, hầu hết văn bản do các bộ, nha và địa phương gửi lên đều phải trình nhà vua đọc và phê duyệt. Để thể hiện rõ uy quyền và ý kiến của nhà vua, triều Nguyễn đã có những quy định rất rõ ràng về cách phê duyệt trong văn bản. Qua khảo cứu trên các văn bản hành chính (Châu bản) còn lại, hiện đang được bảo quản tại Trung tâm Lưu trữ quốc gia I Hà Nội, bút phê của các vua nhà Nguyễn có sáu loại, gồm:

- *Châu điểm*: là một nét son được các hoàng đế (vua) chấm lên chữ đầu một đoạn văn bản, ý chỉ nhà vua đồng ý với ý kiến đề xuất hoặc nội dung được trình bày trong văn bản.

- *Châu phê*: là một đoạn từ ngữ, hoặc một câu, hay một đoạn văn gồm vài câu do các vua nhà Nguyễn đương thời viết, chèn vào đầu, giữa, hay cuối các dòng của văn bản gốc (tấu chương) do các cơ quan trong triều soạn thảo, tâu trình. Đoạn phê thể hiện quan điểm của vua, hoặc là ý kiến chỉ đạo của vua đối với các vấn đề được trình bày trong văn bản.

- *Châu khuyên*: là vòng tròn son được nhà vua khuyên quanh một điều khoản hay một tên người hoặc một vấn đề được nhà vua chuẩn thuận.

- *Châu gạt*: là nét son được phẩy lên tên người hay vấn đề nào đó, thể hiện sự không chấp thuận của vua.

- *Châu sỏ*: là nét gạch, xóa trên văn bản gốc, chỉ những ý cần phải sửa chữa hoặc không được vua chấp nhận, chuẩn y.

- *Châu cải*: thường đi kèm với châu sỏ, là những từ ngữ, câu cú, hay đoạn văn do vua ngự phê bên cạnh những chữ đã bị châu sỏ, nhằm sửa ý tứ hoặc thể hiện quan điểm của vua.

⁶³ Theo Hội điển, tập XIV, sdd, trang 81

Có thể nói, hình thức Ngự phê trên đây là một trong những đặc trưng độc đáo của chế độ văn thư hành chính Triều Nguyễn, thể hiện sự khác biệt so với các triều đại trước⁶⁴.

d/ Quy định về chuyển giao và giải quyết văn bản

Các ghi chép trong thư tịch cổ còn lại cho biết, triều Nguyễn đã đặt ra rất nhiều quy định về phương thức, biện pháp và thời hạn chuyển giao văn bản, cụ thể như sau⁶⁵:

- *Thứ nhất*, ngoài việc thiết lập một hệ thống các cơ quan chuyên trách việc chuyển đệ công văn như Ty Bưu chính, Ty Thông chính (đã trình bày ở phần trên), triều Nguyễn còn đặt và bố trí một hệ thống trạm dịch trên khắp các địa phương trong cả nước. Các trạm dịch này đã được đặt ra từ thời vua Gia Long, nhưng chưa nhiều. Đến thời Minh Mệnh, cùng với hàng loạt các biện pháp cải cách hành chính khác, Ông cho kiểm tra, bố trí lại tổ chức và hoạt động của tất cả các trạm dịch trong toàn quốc, với mục đích đảm bảo cho hệ thống thông tin hành chính được thông suốt. Theo thống kê từ *Hội điển*, từ thời vua Gia Long đến thời vua Tự Đức, cả nước đã có 149 trạm dịch, được phân bố trên khắp cả nước⁶⁶.

- *Thứ hai*, quy định cụ thể cách thức và thời hạn chuyển văn thư hành chính

Về cách thức, do điều kiện lúc bấy giờ, nên văn thư hành chính được chuyển trực tiếp, bằng 3 cách: bằng sức người chạy bộ, bằng chạy ngựa và bằng đường sông. Để phục vụ cho việc chuyển công văn bằng các hình thức trên, triều Nguyễn đã có những quy định về bài trạm, ống trạm (để đựng công văn), cờ hiệu và nghi

⁶⁴ Xem thêm Vũ Thị Phụng (2005), sdd, trang 181-189.

- Hải Trung (2013): *Bút phê của các hoàng đế trên Châu bản triều Nguyễn* (<http://dulich.baothuathienhue.vn>)
- Nguyễn Thu Hoài (2016): *Quá trình hình thành và quản lý Châu bản trong hệ thống lưu trữ thời Nguyễn (1802-1945)* Tạp chí Nghiên cứu và Phát triển, số 2 (128).

⁶⁵ Xem thêm Vũ Thị Phụng (2005), sdd, trang 181

⁶⁶ Xem thêm Vũ Thị Phụng (2005), sdd, trang 182, 183

trượng (dùng cho chạy ngựa), về việc đóng dấu xác nhận khi qua các trạm, về việc bảo mật đối với các văn thư được chuyển...

Về thời hạn chuyển công văn, triều Nguyễn quy định 3 mức: *tối khẩn, khẩn vừa và đi thường*. Căn cứ vào đó, nhà nước quy định thời hạn cụ thể cho từng chặng. Nếu các phu trạm chuyển văn thư hành chính đến trước hạn sẽ được thưởng, nếu trễ hạn sẽ bị xử phạt nặng.

Ví dụ: Theo lệnh chuẩn y từ năm Minh Mệnh thứ nhất (1820), văn thư được chuyển từ kinh đô Huế đến Hà Nội là 4 ngày 6 giờ (tối khẩn), 5 ngày 3 giờ (khẩn vừa), 6 ngày 7 giờ (đi thường). Nếu phu trạm chuyển đến đúng hạn được thưởng 6 quan tiền, nếu trước hạn thưởng thêm 2 quan. Trong thời gian từ 4 ngày 7 giờ đến tròn 5 ngày mới đến thì không thưởng, không phạt. Nếu 5 ngày 1 giờ mới đến thì phải phạt 30 roi, chậm 1 ngày phạt thêm 20 roi nữa⁶⁷.

Cùng với việc chuyển giao văn bản trên đây, triều Nguyễn còn có những quy định về trình tự tiếp nhận, thời hạn và trách nhiệm giải quyết văn bản của các cơ quan, chức quan từ trung ương đến địa phương.

Ví dụ: Vào năm Minh Mệnh thứ 14, nhà vua ban Dụ, chỉ rõ rằng: trước đây, do chưa có quy định nên có những công việc dễ làm, các quan cũng cứ một mực dây dưa kéo dài. Vì vậy, nhà vua ra lệnh: sau khi tiếp nhận chương sớ gửi tới, nếu là việc đơn giản thì các nha môn phải trả lời ngay; nếu là việc tuy không khó, nhưng cần tra cứu, thì cho hạn 3 ngày. Nếu là việc có nhiều số liệu, nhiều mục cần tra cứu kỹ thì cho hạn 10 ngày. Trường hợp đã quá hạn mà vẫn chưa xong, lại gặp khó khăn thì phải tâu lên, trình bày rõ lý do và xin gia hạn⁶⁸.

e/ Quy định về lưu trữ văn thư hành chính

Cho đến nay, đã có nhiều công trình nghiên cứu về vấn đề Lưu trữ thời Nguyễn nói chung, lưu trữ văn thư hành chính nói riêng⁶⁹. Hầu hết các nhà nghiên

⁶⁷Nội các triều Nguyễn: *Hội điển*, tập XV, sdd, trang 243

⁶⁸Theo *Hội điển*, tập XIV, sdd, trang 48

⁶⁹Xem thêm:

cứu về vấn đề này đều khẳng định: các vua triều Nguyễn (đặc biệt là vua Minh Mệnh) đã có nhận thức rất rõ về giá trị và sự cần thiết của việc lưu trữ văn bản, giấy tờ nói chung và văn thư hành chính nói riêng, đồng thời có những chế độ rõ ràng về việc lưu trữ văn thư hành chính. Điều này được thể hiện qua việc triều Nguyễn thiết lập các cơ quan có chức năng lưu trữ tài liệu; xây dựng các kho lưu trữ và đặt ra các chế độ về lựa chọn, phân loại, sắp xếp và bảo quản tài liệu, trong đó chủ yếu là các văn bản hành chính. Nhờ vậy, hoạt động lưu trữ trong thời Nguyễn đã đạt được những thành tựu vượt trội so với các triều đại trước và Minh Mệnh được đánh giá là người có công khai sáng, thiết lập và đặt nền móng cho chế độ lưu trữ cơ bản đầu tiên của Việt Nam.

Trong tấm bia đá có tên là “Tàng thư lâu ký”, hiện còn ghi lại ý chỉ của vua Minh Mệnh, đại ý: Sở dĩ sổ sách của nước nhà để lại được phép tạc cho đến ngày nay là nhờ có kho cất giữ chung ở một nơi cẩn thận, tránh xa nước và lửa để có thể truyền lại lâu đời về sau, hầu làm khuôn phép đời đời... Nay vua hạ lệnh cho tòa nhà này để làm nơi tàng trữ sổ sách, cho nên kính cẩn đặt tên là Tàng thư lâu⁷⁰.

Có thể nói, những chế độ chặt chẽ trên đã giúp triều Nguyễn lưu trữ và để lại cho đời nay một khối lượng lớn các tài liệu, văn thư hành chính có giá trị, đó là khối tài liệu Châu bản triều Nguyễn (Di sản tư liệu khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, hiện đang được bảo quản tại Trung tâm Lưu trữ quốc gia I, Hà Nội).

2. Những giá trị tham khảo cho công cuộc cải cách hành chính hiện nay

Với tinh thần “*Ôn cố tri tân*”, việc tìm hiểu các chế độ của triều Nguyễn về văn thư hành chính không chỉ để nhận diện về quá khứ mà còn giúp chúng ta tìm ra những giá trị để tham khảo, kế thừa và phát triển. Mặc dù điều kiện lịch sử khác

-
- Phan Thuận An (1993): *Tàng thư lâu- một kho lưu trữ tư liệu ngày xưa ở Huế*. Tạp chí Thông tin và Thư viện phía Nam, số 1.
 - Pôn Bu đề: *Lưu trữ các hoàng đế An Nam và lịch sử nước Nam*. Bản dịch, Trung tâm tư liệu Cục Văn thư và Lưu trữ Nhà nước.
 - Vương Đình Quyền (1995): *Minh Mệnh* -Xem thêm Vũ Thị Phụng (2005), sdd, trang *Vị hoàng đế khai sáng nền văn minh triều Nguyễn*. Tạp chí Xưa và Nay, số 7.

⁷⁰ Phan Thuận An (1993): *Tàng thư lâu- một kho lưu trữ tư liệu ngày xưa ở Huế*. Tạp chí Thông tin và Thư viện phía Nam, số 1.

nhau, nhưng để điều hành đất nước, triều đại nào cũng có những chủ trương và biện pháp về quản lý hành chính. Và cho dù có tốt đến đâu thì do sự phát triển không ngừng của xã hội, do những thay đổi về thời cuộc, các chế độ đó cũng cần được đổi mới và hoàn thiện.

Với tư duy đó, qua việc tìm hiểu các chế độ của triều Nguyễn về văn thư hành chính, chúng tôi cho rằng có thể rút ra một số bài học kinh nghiệm để tham khảo, kế thừa và phát huy trong quá trình thực hiện công cuộc cải cách hành chính hiện nay.

- *Thứ nhất, những người đứng đầu đất nước và các cơ quan, tổ chức đã và cần có nhận thức đúng về vai trò, tầm quan trọng của văn bản/văn thư hành chính.* Điều này đã được chứng minh qua những phát ngôn, qua việc ban hành chế độ chặt chẽ về văn thư hành chính của vương triều Nguyễn. Nối tiếp truyền thống đó, từ năm 1945 đến nay, đặc biệt là từ khi tiến hành cải cách hành chính, Nhà nước Việt Nam và các cơ quan chức năng đã ban hành khá nhiều văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến văn thư hành chính. Nhờ đó, hệ thống văn thư hành chính ở Việt Nam đã được soạn thảo, ban hành và quản lý khá chặt chẽ. Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn khá nhiều cơ quan và những người đứng đầu chưa thật sự quan tâm đến vấn đề này. Tình trạng không phổ biến các quy định của nhà nước về văn thư, không thực hiện nghiêm túc những quy định đã có về quản lý văn bản nên dẫn đến những sai phạm về thẩm quyền ban hành, về thể thức hoặc bố trí người làm công việc về văn thư hành chính chưa qua đào tạo, yêu cầu nhân viên “chèn số”, đóng dấu khi chưa có chữ ký... đã và đang xảy ra ở một số cơ quan. Điều này đã gây ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả của hoạt động quản lý, điều hành. Chính vì vậy, để cải cách hành chính, cần nâng cao nhận thức của những người đứng đầu và các cơ quan về vai trò và tầm quan trọng của văn bản, văn thư hành chính. Chỉ khi có nhận thức đúng thì việc thiết lập và thực hiện các chế độ về văn thư mới được thực thi.

- Thứ hai, các cơ quan, tổ chức cần nghiêm túc thực hiện các quy định về văn thư hành chính đã có, đồng thời thường xuyên kiểm tra, đánh giá và xử lý các vi phạm trong vấn đề này.

Qua nghiên cứu chế độ văn thư hành chính của Triều Nguyễn, có thể thấy, bên cạnh việc ban hành các quy chế, quy định, nhà Nguyễn đã có nhiều biện pháp kiểm tra và thưởng phạt nghiêm minh. Nhờ vậy, hệ thống văn thư hành chính triều Nguyễn đã được soạn thảo và chuyển giao, quản lý theo các chuẩn mực nhất định, góp phần quan trọng vào hiệu quả quản lý của vương triều.

Hiện nay, Nhà nước Việt Nam và các cơ quan, tổ chức đã ban hành nhiều quy định, nhưng việc phổ biến, hướng dẫn và kiểm tra, đánh giá, thưởng phạt đối với các hoạt động liên quan đến văn thư hành chính còn rất hạn chế. Vì vậy, rất nhiều vấn đề mặc dù đã có quy định, nhưng nhiều năm nay vẫn chưa thực hiện tốt như: ban hành văn bản sai thẩm quyền; trình bày văn bản không đúng thể thức; các chuyên viên không lập và nộp hồ sơ công việc vào lưu trữ... Những hạn chế trên khá phổ biến, nhưng không có chế tài, hoặc việc áp dụng chế tài chưa triệt để.

- Thứ ba, nghiên cứu chế độ văn thư hành chính Triều Nguyễn, chúng ta cần tìm ra những “hằng số” và cả những “biến số” để tham khảo, kế thừa. Hằng số là những vấn đề có tính tất yếu, những quy luật, những vấn đề thời nào, nhà nước nào, chế độ nào cũng cần quan tâm, thực hiện. Chế độ văn thư hành chính thời Nguyễn cho chúng ta thấy những “hằng số” mà hiện nay vẫn cần được quan tâm, đó là: nhận thức sâu sắc về tầm quan trọng của văn thư hành chính; thiết lập các cơ quan chuyên trách và tuyển chọn người trực tiếp làm công việc liên quan đến văn bản, văn thư; thường xuyên ban hành, chỉnh sửa những quy định cụ thể về soạn thảo, ban hành, quản lý và lưu trữ văn bản; chế độ thưởng, phạt nghiêm minh...

Còn “biến số” là những biện pháp cụ thể được mỗi thời, mỗi triều đại, mỗi nhà nước đặt ra trên cơ sở điều kiện và hoàn cảnh hiện có. Vì thế, biến số là những

vấn đề cần thay đổi, cần cải tiến cho phù hợp. Trong lĩnh vực văn thư hành chính, hiện nay chúng ta không thể áp dụng hoàn toàn cách trình bày văn bản như thời Nguyễn, hoặc không thể xử phạt cán bộ khi vi phạm bằng hình thức đánh roi... Vì thế, những biến số này cần được nghiên cứu, quy định và thường xuyên điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện đương thời.

KẾT LUẬN

Nếu xét từ góc độ thông tin, văn bản là vật mang tin có chứa các thông tin liên quan đến hiện tại và quá khứ, là cơ sở để các nhà quản lý đưa ra thông tin dự báo, đồng thời ban hành các quyết định quản lý phù hợp và hiệu quả. Nếu xét ở góc độ quản lý, văn bản chính là công cụ, phương tiện để các cơ quan, tổ chức ghi lại, truyền đạt các quyết định quản lý và tổng hợp, báo cáo tình hình thực hiện các quyết định đó trong thực tế. Xét trên góc độ pháp lý, văn bản là minh chứng cho những hoạt động đã diễn ra, những công việc và nhiệm vụ đã hoàn thành, đồng thời là minh chứng để truy cứu trách nhiệm của những tổ chức, cá nhân có liên quan. Ngoài ra, văn bản còn là tài sản đặc biệt, là di sản của thế hệ trước để lại cho thế hệ sau. Chính vì thế, các triều đại phong kiến trước đây, đặc biệt là triều Nguyễn đã có những chế độ rõ ràng, chặt chẽ về văn thư hành chính. Để đẩy mạnh công cuộc cải cách hành chính ở Việt Nam, những bài học rút ra từ lịch sử sẽ và cần được tham khảo, kế thừa và phát triển./.

Tài liệu tham khảo:

1. Phan Thuận An (1993): *Tàng thư lâu- một kho lưu trữ tư liệu ngày xưa ở Huế*. Tạp chí Thông tin và Thư viện phía Nam, số 1.
2. Nguyễn Thu Hoài (2016): *Quá trình hình thành và quản lý Châu bản trong hệ thống lưu trữ Thời Nguyễn (1802-1945)*. Tạp chí Nghiên cứu và Phát triển, số 2 (128).

3. Nội các Triều Nguyễn: *Khâm định Đại Nam Hội điển sự lệ* (viết tắt là Hội điển), NXB Thuận Hóa, Huế, 1993
4. Pôn Bu đê: *Lưu trữ các hoàng đế An Nam và lịch sử nước Nam*. Bản dịch, Trung tâm tư liệu Cục Văn thư và Lưu trữ Nhà nước.
5. Vũ Thị Phụng: *Văn bản quản lý nhà nước thời Nguyễn (1802 -1884)*. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005
6. Vương Đình Quyền (1995): *Minh Mệnh - Vị hoàng đế khai sáng nền văn khố triều Nguyễn*. Tạp chí Xưa và Nay, số 7.
7. Vương Đình Quyền: *Lý luận và phương pháp công tác văn thư*, Nhà xuất bản (NXB) Đại học Quốc gia Hà Nội, 2006
8. Vương Đình Quyền: *Văn bản Quản lý nhà nước và công tác công văn, giấy tờ thời phong kiến Việt Nam*. NXB Chính trị quốc gia, H, 2002
9. Vương Đình Quyền (1992): *Tuyển dụng thư lại và quan chức làm công tác văn bản, giấy tờ dưới chế độ phong kiến Việt Nam*. Tạp chí Lưu trữ Việt Nam, số 1 năm 1992
10. Hải Trung (2013): *Bút phê của các hoàng đế trên Châu bản triều Nguyễn* (<http://dulich.baothuathienhue.vn>)

CẢI CÁCH TỔ CHỨC BỘ MÁY HÀNH CHÍNH TRIỀU NGUYỄN QUA DI SẢN TƯ LIỆU MỘC BẢN

Ths. Nguyễn Xuân Hùng

Trung tâm Lưu trữ quốc gia IV

Dẫn nhập

Sau khi giành được chính quyền từ triều Tây Sơn, vào năm Nhâm Tuất (1802), Nguyễn Ánh lên ngôi vua, đặt niên hiệu là Gia Long, lập nên triều Nguyễn - triều đại cuối cùng của chế độ quân chủ Việt Nam, tồn tại gần 150 năm (1802-1945). Có thể nói, lần đầu tiên trong lịch sử, triều Nguyễn đã góp phần quan trọng trong sự nghiệp hoàn thành thống nhất lãnh thổ từ Ải Nam Quan đến mũi Cà Mau.

Lần theo dấu mốc lịch sử trong khối Mộc bản triều Nguyễn - Di sản tư liệu thế giới cho thấy rằng, quá trình cải cách bộ máy hành chính triều Nguyễn đã đạt được nhiều thành tựu to lớn, từng bước khẳng định và đưa đất nước lên một tầm cao mới. Đây là bài học kinh nghiệm quý báu cho công cuộc cải cách hành chính của nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Trong bài tham luận này, chúng tôi tập trung nghiên cứu quá trình cải tổ bộ máy hành chính từ cấp trung ương đến địa phương dưới hai triều Gia Long và Minh Mệnh, đặc biệt là triều Minh Mệnh - Đây là triều đại được xem là thời kỳ thịnh trị nhất của triều Nguyễn. Thành công này được các vị vua tiếp sau kế tục và không có nhiều thay đổi.

Về cơ bản, tổ chức bộ máy hành chính được phân thành 02 cấp gồm chính quyền trung ương và chính quyền địa phương.

I/ Quá trình cải tổ bộ máy hành chính cấp trung ương

Năm 1802, ngay sau khi lên ngôi, với cương vị là người đứng đầu đất nước, vua Gia Long đã thực hiện nhiều chính sách để vượt qua mọi khó khăn về kinh tế, chính trị, văn hóa của xã hội đương thời. Việc thiết lập và duy trì thành công bộ máy nhà nước phong kiến “trung ương tản quyền” trong gần 20 năm thời Gia

Long (1802 - 1819) tiếp tục được phát huy, kiện toàn thành bộ máy “trung ương tập quyền triệt để” dưới triều vua Minh Mệnh (1820 - 1840), đã đem lại nhiều hiệu quả không ngờ về tính thực thi của bộ máy hành chính triều Nguyễn với nhiều cải tổ sâu rộng từ trung ương xuống địa phương.

1. Triều vua Gia Long

Để đảm bảo cho sự hoạt động thông suốt của nhà nước non trẻ, vua Gia Long đã kế thừa trên cơ sở có chọn lọc và kiện toàn thêm hệ thống cơ cấu tổ chức chính quyền từ các triều đại trước đó. Đứng đầu nhà nước là vua, nắm mọi quyền hành trong tay. Chức Tể tướng bị bãi bỏ, bên cạnh đó Tứ trụ đại thần sẽ đảm nhiệm những việc quân cơ đại sự, tới năm 1834 đổi thành Cơ Mật viện. Bên dưới, triều đình lập ra Lục bộ gồm bộ Lại, bộ Hộ, bộ Lễ, bộ Binh, bộ Hình và bộ Công, đây là 6 cơ quan hành pháp cao nhất để điều hành việc hành chính trong cả nước. Về cơ cấu nhân sự của các Bộ, từ năm 1802 đến 1808, vua Gia Long đã từng bước bổ nhiệm thêm các chức quan, người đứng đầu mỗi Bộ là Thượng thư có vai trò chỉ đạo các công việc chung của nhà nước⁽⁷¹⁾.

Để đảm nhiệm các công việc của Hoàng tộc, Phủ Tôn nhân được thành lập. Năm 1807, vua Gia Long cho thành lập Ngự Sử đài để làm nghiêm phép triều đình⁽⁷²⁾. Đây là cơ quan có chức năng giám sát các công việc của triều đình, can gián nhà vua, tố giác quan lại, giữ gìn kỷ cương phép nước. Các chức quan phụ trách công tác giám sát tối cao tại Ngự Sử đài gồm có Đô Ngự sử và Phó Đô Ngự sử. Ngự Sử đài chính là tiền thân của Đô Sát viện dưới triều Minh Mệnh.

Nhờ đó, bộ máy chính quyền triều vua Gia Long đã góp phần đưa đất nước vượt qua những hạn chế của thời đại, giữ vững nền thống nhất quốc gia. Tuy nhiên, vì những yếu tố chủ quan và khách quan, tổ chức bộ máy hành chính dưới triều vua Gia Long còn khá đơn giản.

2. Triều vua Minh Mệnh

⁷¹ Mộc bản sách *Khâm định Đại Nam hội điển sự*, quyển 8, mặt khắc 6,8,10,12

⁷² Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhất kỷ, quyển 31, mặt khắc 3

Dưới triều Minh Mệnh, trước nhu cầu bức thiết để củng cố, xây dựng một triều đại ngày càng vững mạnh, vua Minh Mệnh đã tiến hành công cuộc cải cách hành chính mạnh mẽ và sâu rộng. Kết quả, một bộ máy hành chính hoàn chỉnh và đầy đủ đã được kiện toàn đảm bảo quyền, lợi ích hợp pháp của dân chúng.

Các cơ quan hành chính trung ương được sắp xếp và cải tiến song song với việc định lại các cấp bậc, phẩm trật quan lại. Thời kỳ này, vua nắm mọi quyền hành trong tay, dưới vua gồm các cơ quan đầu triều như: Nội các, Cơ Mật viện, Lục bộ, Lục tự, Đô Sát viện. Trong các bộ chính sử *Đại Nam thực lục*, *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, *Minh Mệnh chính yếu* thuộc khối tài liệu Mộc bản triều Nguyễn đã ghi chép cụ thể về lịch sử hình thành, các quy định chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan trung ương như sau:

Nội các là cơ quan phụ tá giúp việc cho vua, chuyên trách giải quyết các công việc về công văn, giấy tờ như xét duyệt các văn bản trước khi trình lên vua, làm phiếu nghị, thư bài, soạn thảo các văn bản phúc đáp, kính sao bản vua phê, phụng sao lời chỉ dụ, sao lục phát giao công văn, coi giữ ấn tín, kiểm ký, long bài,... Năm Minh Mệnh thứ nhất (1820), vua cho hợp 4 cơ quan gồm Thị Thư viện, Thị Hàn viện, Nội Hàn viện và Thượng Bảo ty thành Văn thư phòng. Năm Minh Mệnh thứ 10 (1829) chuyển Văn thư phòng thành Nội các. Mộc bản sách *Đại Nam thực lục* chính biên đệ nhị kỷ, quyển 63, mặt 24,25 ghi chép về việc vua Minh Mệnh cho đổi Văn thư phòng thành Nội các như sau: “*Bắt đầu đặt Nội các. Trước đây vua từng bảo thị thần rằng: Văn thư phòng là chỗ then chốt,... Nay nghị Văn thư phòng tên gọi chưa thỏa nên đổi làm Nội các. Phàm tên quan và chức việc, nhất thiết sự nghi nên làm thế nào cho thỏa đáng để có thể lưu về sau thì hành lâu dài mà không có tệ, các Khanh nên bàn kỹ tâu lên... Vậy xin chức Nội các đặt 4 người quản lĩnh, lấy quan Tam, Tứ phẩm ở bộ, viện sung làm công việc và 28 người thuộc viên cũng lấy viện hàm sung vào, không nên trù lên bằng tên Nội các”*.

Viện Cơ mật là cơ quan tham mưu và là hội đồng tư vấn tối cao cho nhà vua, giúp vua hoạch định các chính sách quân cơ, nội an, bang giao và phát triển

kinh tế, dân sinh, đồng thời chịu trách nhiệm trước vua về tình hình an ninh chính trị trong nước. Đây cũng là cơ quan có trách nhiệm giám sát công việc của triều đình, bảo quản các tài liệu tối mật, quốc bảo và quốc cấm. Theo Mộc bản sách Đại Nam thực lục chính biên đệ nhị kỷ, quyển 140, mặt khắc 10 thì vào năm Giáp Ngọ (1834) “*Bắt đầu đặt Viện Cơ mật...Vua dụ Nội các: “Nhà nước chia đặt quan, những chức vụ then chốt trọng yếu đều đầy đủ. Bộ, Viện và Nội các cũng đều đã có chế độ chức phận rõ ràng, ai nấy đều phải giữ đúng nhiệm vụ. Đến như việc quân, việc nước là những việc lớn lao, khi lâm sự, ta truyền bảo tận mặt, Bộ và Nội các vâng dụ chỉ, nêu phiếu làm theo, từ trước đến giờ cũng đã đều được ổn thoả đẹp đẽ cả. Nhưng nghĩ: Còn những việc quân, việc nước trọng yếu, cơ mật và lớn lao, cũng cần phải phỏng theo như Khu mật viện của nhà Tống và Quân cơ xứ của nhà Thanh, châm chước mà làm, để riêng làm một sở. Công việc có chuyên trách, thì về chế độ quyền hạn và chức phận càng được chu đáo hơn. Vậy nay chuẩn cho đặt ra Viện Cơ mật. Khi có việc nước, việc quân trọng đại, sẽ đặc cách xuống dụ chọn người sung làm Cơ mật đại thần, vâng theo phiếu ghi mà thi hành để tỏ rõ sự thận trọng. Còn công việc nên làm như thế nào, sai đình thần hội bàn, tâu rõ từng điều, chờ Chỉ quyết định”*”.

Về cơ cấu tổ chức, đứng đầu cơ quan này có 4 vị đại thần do vua đặc chỉ từ đội ngũ quan văn, võ có hàm từ Tứ phẩm trở lên⁽⁷³⁾. Viện Cơ mật có 2 ban: Nam Chương kinh phụ trách những công việc từ Quảng Bình trở vào Nam. Bắc Chương kinh phụ trách các công việc liên quan từ Hà Tĩnh trở ra phía Bắc.

Lục bộ: Nguồn gốc của Lục bộ có từ thời Lê Thánh Tông, đến triều Gia Long, Lục bộ được tổ chức khá hoàn chỉnh, tuy nhiên đến thời Minh Mệnh các chức danh, phẩm trật mới được kiện toàn ổn định. Lục bộ gồm bộ Lại, bộ Lễ, bộ Hộ, bộ Binh, bộ Hình, bộ Công, đứng đầu các bộ là quan Thượng thư. Đây là 6 cơ quan hành pháp điều hành việc hành chính trên toàn quốc cùng chịu sự giám sát Đô Sát viện. Chức năng, nhiệm vụ của các Bộ được quy định như sau:

⁷³ Mộc bản sách Đại Nam thực lục chính biên, đệ nhị kỷ, quyển 140, mặt khắc 2

- Bộ Lại: Là Bộ giữ việc quan tước, phong tước, ân ban thuyên chuyển, lựa chọn, xét công, bãi truất và thăng thưởng, bổ sung quan lại, cung cấp người cho các nha môn. Đứng đầu bộ Lại là Lại bộ Thượng thư. Một bản Sách Đại Nam thực lục chính biên đệ nhị kỷ, quyển 114, mặt khắc 1,2 chép như sau: *“Phàm những cách thức về cất nhắc bổ dụng các quan văn, ban cho gia cấp kỷ lục, khen thưởng, phép khảo sát tài năng hơn kém, điển lệ về phong tước, tập ẩm phong tặng và làm tờ cáo sắc chiếu mệnh, để tỏ lời nói của nhà vua, làm sổ biên tên các quan để biết rõ số ngạch các quan lại, những việc đó đều thuộc về bộ Lại cả”*.

- Bộ Lễ (thời Duy Tân được thay thế bằng bộ Học để cai quản việc học hành, thi cử): Có chức năng về việc lễ nghi, tế tự, khánh tiết, trường học, thi cử, chương tấu, biểu văn, sứ thần cống nạp, các quan châu mừng, bói toán, tăng lục, đạo lục, áo mũ, ấn tín, phù hiệu, nhã nhạc,... Năm Quý Tỵ (1833), vua Minh Mệnh quy định về công việc của Bộ Lễ gồm: *“Phàm những nghi lễ về triều hội, khánh hạ điển lễ, tế tự, tấu tôn, phong tước, những lễ đi kinh lý các địa phương và cử người làm tướng, những việc giao thiệp với lân bang, yên ủi những người ở xa và vỗ về nước nhỏ, những quy tắc về trường học, thi cử, những việc thưởng cho người sống lâu, người tiết nghĩa, những việc phong sắc cho bách thân, ban tên thụy cho các quan. Những sự đó đều thuộc vào bộ Lễ cả. Thái thường tự, Quang lộc tự, Hồng lô tự và Văn miếu tự thừa cũng đều thuộc vào bộ Lễ”*, Một bản sách Đại Nam thực lục chính biên đệ nhị kỷ, quyển 114, mặt khắc 2.

- Bộ Hộ: Có chức năng về điền thổ, nhân khẩu, kho tàng, thuế khóa, tiền thóc, định giá lương thực trong nước, bình chuẩn việc phát ra thu vào để điều hòa nguồn của cải của đất nước. Một bản sách Đại Nam thực lục chính biên đệ nhị kỷ, quyển 114, mặt khắc 2 chép về những quy định của bộ Lễ như sau: *“Phàm những việc đình điền công, phú, những phép lưu thông tiền tệ, vàng bạc, những của chứa trong kho tàng, những giá vật hoá đất hay rẻ, những việc thu vào phát ra, chuẩn y hay bác bỏ những sự đó đều thuộc vào bộ Hộ cả. Và những kho tàng trong nội cung hay trong kinh thành đều lệ thuộc vào bộ Hộ”*.

- Bộ Binh: Chuyên trách về việc binh, khí giới, giữ việc biên giới, nơi hiểm yếu, việc khẩn cấp, tuyển dụng các chức võ quan trong ngạch, khảo duyệt vũ khí, quân lương... Cụ thể về chức năng của bộ Binh được quy định như sau: *“Phàm những việc thuyên bổ các võ quan, chọn lọc và điểm duyệt các quân sĩ, gọi ra và điều khiển các quân lính đi trận hay đi thú, tuyển mộ dân đinh làm lính, khảo xét người có công, có tội, làm sổ sách trong ngạch quan võ, những việc đó đều thuộc vào bộ Binh cả. Bộ Binh lại còn quản đốc cả Thái bộc tự. Sở Bưu chính và 2 kho súng ống và thuốc súng, cũng đều thuộc vào bộ Binh”*, Mộc bản sách Đại Nam thực lục chính biên đệ nhị kỷ, quyển 114, mặt khắc 2.

- Bộ Hình: Là Bộ chuyên trách về xét xử, hình phạt, án tù, ngục tụng, giúp nhà vua chế định, chấn chỉnh các vấn đề về hình luật,... chức năng, nhiệm vụ của bộ Hình được ghi chép như sau: *“Phàm những chính lệnh về pháp luật, những thể lệ về tra xét, tâu phán đoán xét lại những án tội nặng, tội còn ngờ, thẩm xét những kẻ bị giam cầm trong nhà tù, nhà ngục, những việc đó đều thuộc vào bộ Hình cả. Bộ Hình hợp với Đô sát viện và Đại lý tự, gọi là Tam pháp ty”*, Mộc bản sách Đại Nam thực lục chính biên đệ nhị kỷ, quyển 114, mặt khắc 2.

- Bộ Công: Chuyên trách việc xây dựng, tu sửa cung điện, lăng tẩm, thành hào, đồn lũy, đê điều, cầu cống, đường sá, lo việc thợ thuyền, sản xuất vật dụng phục vụ trong hoàng cung và quản lý việc sản xuất hàng hóa ngoài xã hội. Mộc bản sách Đại Nam thực lục chính biên đệ nhị kỷ, quyển 114, mặt khắc 2 chép: *“Phàm những cuộc sửa sang mọi việc thổ mộc, đắp thành, đào hào, đóng các thuyền bè, thu phát các tài liệu, ra mẫu thức cho các ngành thợ. Những việc đó đều thuộc vào bộ Công cả. Ty Tiết thận trong Nội vụ phủ, ty Chế tạo của Vũ khố, ty Doanh thiện của Mộc thương, cũng đều thuộc vào bộ Công”*.

Ngoài ra, Lục tự cũng được thiết lập để thừa hành các nhiệm vụ do Lục bộ giao về các vấn đề: văn hóa, giáo dục, thi cử, luật pháp, tế tự,... gồm: Đại lý tự, Quang lộc tự, Thái bộc tự, Hồng lô tự, Thượng bảo tự, Thái thường tự.

Để tăng cường công tác cải cách hành chính, nhằm thiết lập một bộ máy giám sát đảm bảo sự vận hành thông suốt của các cơ quan đầu triều và địa phương,

vua Minh Mệnh đã chính thức cho thành lập Viện Đô sát. Đây là cơ quan có chức năng giám sát các cơ quan hành chính từ trung ương đến địa phương, với đầy đủ quy chế giám sát chặt chẽ mà không phụ thuộc vào bất kỳ cơ quan nào trong hoạt động giám sát của mình. Sách Đại Nam thực lục chính biên đệ nhị kỷ, quyển 83, mặt khắc 3 đã chép về việc bắt đầu thành lập Viện Đô sát như sau: *“Bắt đầu đặt viện Đô sát. Ở viện đặt chức tả, hữu Đô ngự sử, ngang với Thượng thư Lục bộ, tả hữu Phó đô ngự sử ngang với Tham tri Lục bộ. Những thuộc viên trong viện như Lục khoa Cấp sự trung và Thập lục đạo, Giám sát ngự sử, trật đều Chánh ngũ phẩm lục sự một người; trật Chánh thất phẩm, Thụ lại Chánh bát, cửu phẩm đều 4 người, Thụ lại vị nhập lưu 20 người”*.

Ngoài các cơ quan đầu triều, vua Minh Mệnh còn cho lập các phủ, ty, viện, giám, ty, cục... Đây là các cơ quan phụ trách một hoặc một số công việc chuyên môn nhất định thuộc về lĩnh vực hành pháp, tư pháp và giám sát có thể kể đến bao gồm: Tôn Nhân phủ, Nội vụ phủ, Thị vệ xứ, ty Cẩn tín, Thương trường, Võ khố, Mộc thương, Tào chính ty, Bưu chính ty, Thông chính sứ ty, Quốc tử giám, Khâm thiên giám, Quốc sử quán, Tập hiền viện.

II/ Quá trình cải tổ bộ máy hành chính cấp địa phương

1. Triều vua Gia Long

Về tổ chức bộ máy chính quyền địa phương, vua Gia Long đã chia cả nước thành các khu vực gồm: Kinh đô gọi là dinh Quảng Đức; ở phía Bắc vua Gia Long cho hợp nhất 11 trấn thành một Tổng trấn lấy tên gọi là Tổng trấn Bắc Thành. Trong đó, 5 nội trấn là Hải Dương, Kinh Bắc, Sơn Nam thượng, Sơn Nam Hạ, Sơn Tây và 6 ngoại trấn là Cao Bằng, Lạng Sơn, Hưng Hóa, Quảng Yên, Thái Nguyên và Tuyên Quang. Đứng đầu Tổng trấn là một vị Tổng trấn. Giúp việc cho Tổng trấn có Hiệp Tổng trấn, Tham hiệp và 3 tào thuộc bộ Hộ, bộ Binh và bộ Hình. Nguyễn Văn Thành được xem là vị Tổng trấn đầu tiên của Bắc Thành⁽⁷⁴⁾.

Ở phía Nam, vua Gia Long cho gộp 5 trấn là Phiên An, Biên Hòa, Vĩnh Thanh, Vĩnh Tường và Hà Tiên gọi là Gia Định trấn, đến năm 1808 đổi là Gia

⁷⁴ Mộc bản sách *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, quyển 36, mặt khắc 28

Định thành. Về cơ cấu quan lại ở Gia Định Thành, cũng giống như Tổng trấn Bắc Thành. Tổng trấn đầu tiên của Gia Định thành là Nguyễn Văn Nhân⁽⁷⁵⁾.

Các địa phương còn lại từ Bình Thuận đến Thanh Hóa được chia làm bảy trấn là Bình Thuận, Bình Khương, Phú Yên, Bình Định, Quảng Ngãi, Nghệ An, Thanh Hóa. Kinh đô ngoài việc quản lý dinh Quảng Đức còn quản lý ba doanh là Quảng Trị, Quảng Bình và Quảng Nam⁽⁷⁶⁾.

Dưới dinh, trấn là các đơn vị hành chính cấp phủ, huyện, châu. Đứng đầu phủ, huyện và châu là chức Tri phủ, Tri huyện và Tri châu. Dưới huyện là cấp tổng. Đứng đầu mỗi tổng là chức quan Cai tổng. Đứng đầu xã có Lý trưởng và Phó lý phụ trách.

2. Triều vua Minh Mệnh

Đến thời vua Minh Mệnh, để nhất thể hóa các đơn vị hành chính trong cả nước, vị vua thứ hai của triều Nguyễn đã cho thực hiện cuộc cải cách hành chính với quy mô lớn, cho đổi các dinh, trấn thành tỉnh. Đơn vị hành chính cấp tỉnh lần đầu tiên xuất hiện ở nước ta.

Cuộc cải cách này được chia thành hai đợt. Đợt đầu tiên được thực hiện vào năm Tân Mão (1831), vua Minh Mệnh đã cho bãi bỏ tổ chức hành chính ở Bắc thành, chia các trấn từ Quảng Trị trở ra Bắc, thành 18 tỉnh bao gồm: Quảng Bình, Quảng Trị, Nghệ An, Hà Tĩnh, Thanh Hóa, Hà Nội, Ninh Bình, Nam Định, Hưng Yên, Hải Dương, Quảng Yên, Sơn Tây, Hưng Hóa, Tuyên Quang, Bắc Ninh, Thái Nguyên, Lạng Sơn và Cao Bằng⁽⁷⁷⁾. Đợt thứ hai, thực hiện vào năm Nhâm Thìn (1832), vua Minh Mệnh tiếp tục cho bãi bỏ Gia Định thành và chia các trấn, doanh còn lại từ Quảng Nam trở vào Nam, bao gồm 12 tỉnh là Quảng Nam, Quảng Nghĩa, Bình Định, Phú Yên, Bình Thuận, Khánh Hòa, Phiên An, Biên Hòa, Vĩnh Long, Định Tường, An Giang và Hà Tiên. Như vậy, sau hai đợt thực hiện việc cải cách,

⁷⁵ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhất kỷ, quyển 36, mặt khắc 11

⁷⁶ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhất kỷ, quyển 36, mặt khắc 1

⁷⁷ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 76, mặt khắc 15, 16, 17

cả nước có 31 tỉnh (kể cả phủ Thừa Thiên) chịu sự quản lý trực tiếp của chính quyền trung ương⁽⁷⁸⁾.

Năm 1834, vua Minh Mệnh chia cả nước thành 3 kỳ gồm Bắc kỳ, Trung kỳ và Nam kỳ. Trong đó, Bắc kỳ bao gồm 13 tỉnh là: Cao Bằng, Lạng Sơn, Hưng Hoá, Thái Nguyên, Tuyên Quang, Sơn Tây, Quảng Yên, Bắc Ninh, Hải Dương, Hưng Yên, Hà Nội, Nam Định và Ninh Bình. Trung kỳ gồm 1 phủ Thừa Thiên đặt làm Kinh đô và 11 tỉnh là: Thanh Hoá, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hoà, Bình Thuận. Nam kỳ gồm có 6 tỉnh còn gọi là “Nam kỳ lục tỉnh” là: Phiên An, Biên Hoà, An Giang, Vĩnh Long, Định Tường và Hà Tiên. Và để tiện cho việc quản lý vua Minh Mệnh cho gộp 2 hoặc 3 tỉnh làm một hạt và thiết đặt các chức quan coi giữ. Trong đó các hạt bao gồm:

- Sơn - Hưng - Tuyên (Sơn Tây - Hưng Hoá - Tuyên Quang);
- Lạng - Bình (Lạng Sơn - Cao Bằng)
- Ninh - Thái (Bắc Ninh - Thái Nguyên);
- Hải - Yên (Hải Dương - Quảng Yên);
- Định - Yên (Nam Định - Hưng Yên);
- Hà - Ninh (Hà Nội - Ninh Bình);
- An - Tĩnh (Nghệ An - Hà Tĩnh);
- Bình - Trị (Quảng Bình - Quảng Trị);
- Nam - Ngãi (Quảng Nam - Quảng Ngãi);
- Bình - Phú (Bình Định - Phú Yên);
- Thuận - Khánh (Bình Thuận - Khánh Hoà);
- Định - Biên (Gia Định - Biên Hoà);
- Long - Tường (Vĩnh Long - Định Tường);
- An - Hà (An Giang - Hà Tiên).

Trong số các tỉnh được chia đặt, riêng Thanh Hóa là tỉnh lớn nên không gộp với các tỉnh khác. Để quản lý toàn hạt và chuyên trách công việc của từng tỉnh,

⁷⁸Một bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 85, mặt khắc 12, 13

vua Minh Mệnh cho đặt chức quan Tổng đốc và Tuần phủ. Chức Tổng đốc đứng đầu một tỉnh lớn hoặc kiêm nhiệm thêm một tỉnh nhỏ, còn chức Tuần phủ chuyên trách công việc của một tỉnh nhỏ⁽⁷⁹⁾.

Ở cấp Phủ vì là cấp trung gian giữa tỉnh và huyện, nên Phủ có thể quản lý một hoặc một số huyện, tùy theo vị trí, diện tích và tầm quan trọng của mỗi phủ mà chia thành các loại gồm: Tối yếu khuyết (*địa điểm rất quan trọng, xung yếu, có nhiều công việc nặng nề*), yếu khuyết (*địa điểm khá trọng yếu, công việc khá nặng*), trung khuyết (*địa điểm trọng yếu vừa, công việc cũng vừa, không nặng quá không nhẹ quá*) và giản khuyết (*địa điểm không quan trọng mấy, công việc có ít và giản đơn*). Đứng đầu mỗi Phủ đặt 1 viên Tri phủ, phủ lớn hoặc quan trọng có thể thêm một viên Đồng Tri phủ. Ngoài ra, có các thuộc viên gồm Lại mục, Bang tá làm Thừa phái để giúp việc⁽⁸⁰⁾.

Ở cấp Huyện: Cũng giống như Phủ chia thành các loại Tối yếu khuyết, Yếu khuyết, Trung khuyết và Giản khuyết. Đứng đầu huyện có Tri huyện. Đối với những huyện lớn đông dân cư hoặc những nơi xung yếu quan trọng, ngoài Tri huyện có thêm một Huyện thừa phụ trách, bộ máy giúp việc gồm có các Cai hợp, Thủ hợp, Lại mục⁽⁸¹⁾.

Ở cấp Tổng là đơn vị trung gian giữa huyện và xã. Tổng có thể quản lý vài làng hoặc xã. Mỗi Tổng đặt một Cai tổng (hay Chánh tổng) phụ trách, ngoài ra có một hoặc hai Phó tổng đều do Hội đồng kỳ dịch của các làng cử ra để quản lý thuế khoá, đề điều và trị an trong Tổng⁽⁸²⁾.

Ở cấp Xã (thôn): Là đơn vị hành chính nhỏ nhất, đặt chức Xã trưởng hay Lý trưởng đứng đầu, một số xã có thể có thôn bên trong do một Thôn trưởng phụ trách. Tùy nơi có thể đặt thành ấp, giáp hay trại, đứng đầu có Ấp trưởng, Giáp trưởng hoặc Cai trại để trông nom công việc trong địa hạt mình quản lý⁽⁸³⁾.

⁷⁹ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 76, mặt khắc 17, 18

⁸⁰ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 64, mặt khắc 11

⁸¹ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 87, mặt khắc 16, 17, 18

⁸² Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 85, mặt khắc 10

⁸³ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 53, mặt khắc 7

Có thể nói, hệ thống bộ máy chính quyền từ trung ương đến địa phương dưới triều vua Minh Mệnh đã được củng cố chặt chẽ và ngày càng hoàn thiện hơn, đặc biệt là sau cuộc cải cách vào năm 1831 và 1832. Bộ máy hành chính này đã tạo ra mối liên kết chặt chẽ, có sự tăng cường quản lý, giám sát đối với từng địa phương, thúc đẩy chính quyền các cấp hoạt động có hiệu quả.

III/ DẤU ẤN VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM

Thành quả mà triều Nguyễn đạt được trong việc xây dựng nhà nước quân chủ phong kiến đã góp phần quan trọng vào sự nghiệp thống nhất lãnh thổ, xây dựng một thiết chế quản lý nhà nước chạy dài suốt từ Ải Nam Quan đến đất Hà Tiên. Đặc biệt, những thành tựu trong công cuộc cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh đến nay vẫn còn nhiều giá trị, xã hội ổn định, kinh tế phát triển, năng lực quốc phòng được tăng cường, bộ máy hành chính nhà nước hoạt động hiệu lực và hiệu quả.

Hệ thống chính quyền được phân biệt rõ ràng từ cơ quan trung ương đến địa phương; trung ương gồm các cơ quan cấp cao có vai trò chỉ đạo công việc chung của nhà nước; địa phương được phân chia cụ thể ra các cấp, từ tỉnh, phủ, huyện, châu, tổng, xã. Bên cạnh đó, hệ thống cấp bậc quan lại cũng được quy định cụ thể theo ngạch bậc, phẩm hàm, số lượng quan, lại. Vì vậy, đã tạo ra nguyên tắc hiệp đồng, trong ngoài giám sát lẫn nhau, hỗ trợ việc vận hành bộ máy chính quyền được thống nhất từ trên xuống dưới. Đây là bài học kinh nghiệm cho công cuộc cải cách hành chính trong giai đoạn hiện nay.

Một số bài học kinh nghiệm từ cuộc cải cách hành chính triều vua Minh Mệnh:

1. “Đức trị” và “Pháp trị” là yếu tố quan trọng trong quản lý nhà nước

Nghệ thuật cai trị của vua Minh Mệnh là sự kết hợp hài hòa giữa đức trị và pháp trị. Nhà vua yêu cầu đội ngũ quan lại phải “lấy chữ lễ, nghĩa, liêm, sĩ” mà dạy dân. Không chỉ răn dạy quan lại, bản thân vua Minh Mệnh cũng là tấm gương về đạo đức cho đội ngũ quan lại và thần dân noi theo. Nhân việc cách chức Án sát Quảng Ngãi Nguyễn Đức Hội vì tội tham nhũng, vua Minh Mệnh đã dụ các quan

trong triều rằng: “Ta từ khi lên ngôi đến nay, dùng người làm việc, giữ một mực công bằng, đâu có kẻ tôi con thân tín từ trước cũng chỉ dùng theo tài năng, chứ không tư vị một người nào. Kẻ nào có tội đều theo pháp luật mà trừng trị, chưa từng gượng nhẹ bao giờ”⁽⁸⁴⁾.

2. Chức vụ, trách nhiệm nghiêm minh - quyền lợi, nghĩa vụ tương xứng

Vua Minh Mệnh đã vận dụng nguyên tắc này trong việc tổ chức, điều hành bộ máy hành chính nhà nước, đặt ra các quy định cụ thể về trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi đối với từng cấp bậc quan lại. Mỗi chức quan đều được quy định những quyền hạn và nghĩa vụ cụ thể. Ngoài chức tước, quan lại còn được quy định theo phẩm hàm, từ nhất phẩm đến cử phẩm. Bên cạnh đó, việc thưởng, phạt cũng được quy định cụ thể, nếu viên quan nào làm tốt thì sẽ được ban thưởng, ngược lại sẽ bị giáng, phạt.

Vua Minh Mệnh từng nói: “Đạo nuôi người thanh liêm không có gì bằng cấp cho họ lộc hậu”. Khi thấy lương bổng của quan lại quá ít ỏi, vua đã quyết định tăng lương và phụ cấp cho họ. Đặc biệt, vua Minh Mệnh còn có chế độ tăng trợ cấp (còn gọi là tiền dưỡng liêm) để khuyến khích các quan giữ đức thanh liêm. Năm Kỷ Hợi (1839), vua đã có quy định cụ thể việc cung cấp tiền dưỡng liêm cho các phủ, huyện, châu, hạt như sau: “*Phàm Tri phủ, đồng Tri phủ, Tri châu, Tri huyện, bất cứ là thự hàm hay thực thụ, đều chiếu hạng khuyết mà cấp cho tiền và gạo (tính thành tiền). Về khoản dưỡng liêm: Hạng tối yếu khuyết: Tri phủ, 60 quan, đồng Tri phủ 50 quan, Tri châu, Tri huyện đều 40 quan. Hạng yếu khuyết: Tri phủ 50 quan, đồng Tri phủ 40 quan, Tri châu Tri huyện đều 40 quan. Hạng trung khuyết: Tri phủ 40 quan, đồng Tri phủ 30 quan, Tri châu Tri huyện đều 30 quan. Hạng giản khuyết: Tri phủ 30 quan, đồng Tri phủ 25 quan, Tri châu Tri huyện đều 20 quan. Gián hoặc có viên nào bị giáng phạt, chỉ chiết trừ tiền lương về phẩm trật, còn tiền dưỡng liêm vẫn cho lĩnh vào cuối kỳ 3 tháng*”⁽⁸⁵⁾.

3. Quản lý nhà nước bằng pháp luật, đề cao pháp luật

⁸⁴ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 128, mặt khắc 2

⁸⁵ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 208, mặt khắc 14

Vua Minh Mệnh luôn đề cao vai trò của pháp luật, chú trọng xây dựng và thực hiện pháp luật. Nhà vua cho rằng: *“Trị nước phải có pháp luật, không có pháp luật thì sẽ loạn. Đặt ra pháp luật là trên để răn dạy quan lại, dưới là để dân chúng trăm họ biết mà thực hiện. Mọi rối loạn đều bắt đầu từ sự rối loạn kỷ cương”*. Hay như: *“Pháp luật là cái cân công bằng của thiên hạ, ta là một người cầm cân, rất công bằng, chính đáng, nắm cả hai bên, so lấy đúng giữa, cốt sao trọng việc thi hành pháp luật vẫn có ý khoan hòa nhân hậu. Vậy nên đem lời dụ này thông cáo cho mọi người đều biết”*⁽⁸⁶⁾.

Để giữ vững kỷ cương đất nước, vua Minh Mệnh còn ban hành nhiều sắc chỉ quy định về các việc kiện tụng, tuyển dụng, kiểm tra, giám sát, khen thưởng, kỷ luật đội ngũ quan lại.

4. Tuyển chọn quan lại công khai, minh bạch

Vua Minh Mệnh cho rằng phương sách cơ bản nhất của trị nước là trọng dụng nhân tài, chọn được người tài mới giúp cho nước nhà yên bình, thịnh vượng. Ngoài hình thức chủ yếu là khoa cử, vua Minh Mệnh còn tuyển chọn quan lại bằng hình thức tiến cử công khai nhằm tìm ra những khả năng tiềm tàng, không để sót những người hiền tài trong dân chúng. Theo vua Minh Mệnh thì: *“Kẻ hiền tài là đồ dùng của quốc gia, khi chưa gặp thời, nấu hình ẩn dấu tông tích, thì vua chúa làm sao mà biết được, cho nên ngoài việc khoa cử ra còn cần có người đề cử, trẫm từ khi mới lên ngôi, gắng sức mưu đồ cho đất nước thịnh trị, rất muốn trong triều có nhiều kẻ sĩ đức hạnh tốt, mà không bỏ sót người hiền tài nào ở nơi thôn dã”*⁽⁸⁷⁾.

Người được tuyển chọn phải trải qua một thời gian làm “thí quan”. Nếu làm tốt họ sẽ được bổ nhiệm làm chính quan, ngược lại nếu làm không tốt họ sẽ bị bãi miễn. Để tránh việc “tiến cử bừa” tham nhũng và tạo lập phe cánh, vua quy định, nếu quan lại nào tiến cử đúng người tài giỏi thì được triều đình khen thưởng, ngược lại sẽ chịu tội rất nặng.

⁸⁶ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 90, mặt khắc 5

⁸⁷ Mộc bản sách *Minh Mệnh chính yếu*, quyển 4, mặt khắc 1

5. Áp dụng chế độ “Hồi ty”

Hai chữ “Hồi ty” khởi nguồn từ sự nghiệp cải cách hành chính quốc gia toàn diện và sâu sắc của vua Lê Thánh Tông - một vị vua anh minh đứng đầu thế chế quân chủ phong kiến.

Dưới triều Nguyễn, đặc biệt là từ triều vua Minh Mệnh trở đi, luật Hồi ty được thực hiện một cách triệt để, mở rộng phạm vi, đối tượng áp dụng và bổ sung những quy định mới rất nghiêm ngặt. Năm Canh Dần (1830), vua Minh Mệnh xuống dụ: *“Các lại dịch thuộc bộ, hễ có bố, con cùng anh em ruột, anh em chú bác cùng làm ở một bộ, đều cho trích ra, đổi bổ đi nơi khác. Các nha môn trong Kinh và ngoài tỉnh, gặp việc giống như thế, đều cứ thực tâu rõ, không nên vì tình riêng che chở”*⁽⁸⁸⁾.

Để tránh việc các quan lạm dụng quyền thế, kéo bè kéo cánh bà con nội ngoại, bạn bè thân thuộc để những lạm ức hiếp dân, năm 1831 vua Minh Mệnh tiếp tục cấm các quan không được đứng đầu địa phương mình, mà chuyển sang đứng đầu ở một tỉnh khác. Ngoài ra, luật Hồi ty còn được áp dụng rộng rãi trong thi cử, đặc biệt là trong các kỳ thi Hương, thi Hội và thi Đình. Những người được dự phải đến trường thi làm việc, nếu có anh em ruột hay chõ cậu, cháu đi thi thì cho phép được tránh đi để đảm bảo tính công bằng.

Những quy định trong chế độ “Hồi ty” được áp dụng dưới triều vua Minh Mệnh đã góp phần làm cho bộ máy nhà nước được củng cố, tránh được tình trạng cục bộ, bè phái, quan lại câu kết với nhau trong những vấn đề nhạy cảm của nền hành chính, như: tuyển dụng, khen thưởng, đề bạt, thực hiện tham nhũng,...

6. Kiên quyết đấu tranh phòng, chống tham nhũng

Trong quá trình cải cách hành chính, vua Minh Mệnh đã kiên quyết đấu tranh phòng, chống tham nhũng, coi đó là điều kiện không thể thiếu để cải cách thành công. Xác định tham nhũng là loại tội phạm nghiêm trọng, nguy hiểm, gây tác hại về nhiều mặt cho xã hội nên vị vua thứ hai của triều Nguyễn đã tìm mọi biện pháp để loại bỏ tệ nạn này. Năm Quý Mùi (1823): *“Thư lại Nội vụ phủ là Lý*

⁸⁸ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 143, mặt khắc 23

Hữu Diệm lấy trộm hơn 1 lạng vàng. Bộ Hình nghĩ xử tội chém chuẩn làm tội đồ. Án tâu lên. Vua dụ rằng: Khoảng năm Gia Long, bọn Nguyễn Đăng Dươc thông đồng với thợ bạc là bọn Nguyễn Khoa Nguyên đúc trộm ấn giả, để trộm đổi ấn nguy cất ở kho, đều xử chém ngay. Nay Hữu Diệm ở đây cân vàng mà còn dám công nhiên lấy trộm, huống chi của kho thì sao? Thế là trong mắt hắn đã không có pháp luật. Chi bằng theo đúng tội danh mà định tội để răn người sau. Lý Hữu Diệm phải giải ngay đến chợ Đông, chém đầu cho mọi người biết”⁽⁸⁹⁾.

Trong việc đấu tranh, phòng chống tham nhũng, vua Minh Mệnh đã không câu nệ vào vị thế xuất thân của người phạm tội, bất kể họ là những người thân cận, các quan đầu triều hay con cháu trong hoàng tộc, nếu tham nhũng đều bị xử phạt rất nghiêm theo pháp luật: Vua nói rằng: *“Ta rất công bằng, nhưng phải giữ đúng pháp luật. Nếu lại khoan thứ, thì lấy gì để răn dạy những kẻ hèn nhát đón kém và làm sáng tỏ phép nước được”⁽⁹⁰⁾*

Như vậy, việc nghiên cứu, tìm hiểu quá trình cải cách tổ chức bộ máy hành chính triều Nguyễn, đặc biệt dưới hai triều Gia Long và Minh Mệnh đã cho thấy rằng, công cuộc cải cách này được thực hiện theo xu hướng đơn giản, hợp lý, hiệu quả, chú trọng xây dựng đội ngũ quan lại có năng lực, đáp ứng nhu cầu của đất nước. Bên cạnh đó, những chính sách đề ra dưới triều vua Minh Mệnh đã trở thành kinh nghiệm được đúc kết từ lịch sử, đây chính là bài học góp phần hoàn thiện những tư tưởng, tạo ra biện pháp thích hợp cho công cuộc cải cách hành chính ở nước ta trong giai đoạn hiện nay./.

Tài liệu tham khảo:

1. Cục Văn thư và Lưu trữ nhà nước, Trung tâm Lưu trữ quốc gia IV, *Mộc bản triều Nguyễn Đề Mục tổng quan*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2009.
2. Trung tâm Lưu trữ quốc gia IV, *Mộc bản triều Nguyễn*, cơ sở dữ liệu.

⁸⁹ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 20, mặt khắc 12

⁹⁰ Mộc bản sách *Đại Nam thực lục chính biên*, đệ nhị kỷ, quyển 143, mặt khắc 5

3. Quốc Sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Viện Sử học, Nxb giáo dục, 2007.
4. Quốc Sử quán triều Nguyễn, *Minh Mệnh chính yếu*, Nxb Thuận Hóa, Huế, 1994.
5. Viện Sử học, *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb. Thuận Hóa, 2005.
6. Huỳnh Văn Nhật Tiến, *Các nguyên tắc vận hành bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn (1802 - 1840)*, Tạp chí KH ĐHSP TP.HCM, số 4 (69), năm 2015.
7. Nguyễn Quang Ngọc, *Tiến trình lịch sử Việt Nam*, Nxb Giáo dục, Hà Nội, 2003.
8. TS. Bùi Huy Khiên, *Những bài học kinh nghiệm từ hai cuộc cải cách hành chính dưới triều vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, 2014.

MỘT SỐ CHÍNH SÁCH CANH TÂN THỜI VUA BẢO ĐẠI QUA DI SẢN TƯ LIỆU CHÂU BẢN TRIỀU NGUYỄN

Nguyễn Thu Hoài

Trung tâm Lưu trữ quốc gia I

1. Đặt vấn đề

Lâu nay khi nhắc đến triều Nguyễn và những dấu ấn cải cách triều Nguyễn để lại người ta thường nói đến cuộc cải cách hành chính năm 1831-1832 dưới thời vua Minh Mệnh. Thực tế đây cũng là cuộc cải cách hành chính lớn và triệt để nhất của triều Nguyễn, được người đời sau so sánh với cuộc cải cách của vua Lê Thánh Tông năm 1466-1471 và đánh giá là một trong hai cuộc cải cách có quy mô lớn nhất và đạt hiệu quả cao nhất trong lịch sử phong kiến Việt Nam. Tuy nhiên ngoài thành tựu của cuộc cải cách dưới thời vua Minh Mệnh, các vị Hoàng đế khác của nhà Nguyễn cũng thực thi một số chính sách cải tổ nhất định. Đặc biệt sau khi Pháp xâm lược, áp lực phải canh tân càng trở nên cấp thiết. Nhưng có lẽ để thay đổi một hệ tư tưởng đã ăn sâu từ ngàn đời là việc không hề dễ dàng, chưa kể những tác động ngoại cảnh của xã hội Việt Nam lúc bấy giờ vô cùng khó khăn. Và vì vậy dấu ấn của những cuộc cải cách về sau đều khá mờ nhạt và hầu như rất ít thành tựu. Dù vậy không thể không nhắc đến và ghi nhận những chính sách canh tân dưới thời vua Bảo Đại, vị Hoàng đế cuối cùng của nhà Nguyễn và cũng là vị vua cuối cùng của chế độ quân chủ Việt Nam.

Cầm quyền trong giai đoạn lịch sử cận đại đầy phức tạp, khi đất nước đã không còn quyền độc lập tự chủ, Bảo Đại có lẽ là vị vua khá đặc biệt không chỉ đối với triều Nguyễn mà còn trong lịch sử phong kiến Việt Nam. Sinh ra trong gia đình hoàng tộc, là con trai duy nhất của vua Khải Định, chịu ảnh hưởng sâu sắc tư tưởng phong kiến từ các đời ông cha nhưng Bảo Đại lại được học tập đào tạo gần như hoàn toàn tại Pháp, một nước văn minh khác xa nơi ông sinh ra. Lên ngôi tháng 11 năm 1925, chính thức đăng quang ngày 8 tháng 1 năm 1926, vua Bảo

Đại lúc đó mới 12 tuổi, sau lễ tấn phong đã nhanh chóng quay trở lại Pháp để tiếp tục con đường học tập. Toàn bộ công việc của triều đình An Nam được giao cho Hội đồng Phụ chính điều hành. Năm 1932, trở về nước sau 10 năm học tập tại nước ngoài, chính thức nắm quyền chấp chính triều đình. Với hoài bão của một người trẻ tuổi tiến bộ, khát khao mang những điều mới mẻ từ phương tây để canh tân đất nước, vua Bảo Đại đã vấp phải không ít trở ngại không chỉ từ phía chính quyền bảo hộ Pháp mà còn ngay trong nội bộ triều đình An Nam. Tuy những chính sách canh tân mà ông thực hiện chưa thực sự để lại dấu ấn sâu đậm, thậm chí còn được cho là có bàn tay sắp đặt của người Pháp, dù vậy cũng mang đến một làn gió mới làm thay đổi ít nhiều sự tù túng lạc hậu của một triều đình phong kiến đã đến hồi suy vong.

2. Một số chính sách canh tân dưới thời vua Bảo Đại

- Về tổ chức bộ máy hành chính

Sau khi vua Khải Định mất tháng 11 năm 1925, Hoàng tử Vĩnh Thụy về nước thọ tang cha sau đó chính thức lên ngôi Hoàng đế lấy niên hiệu là Bảo Đại. Tháng 3 năm 1926 vua Bảo Đại tiếp tục trở lại Pháp để học tập, mọi công việc của triều đình đều giao cho Hội đồng Phụ chính nắm giữ. Tại thời điểm đó Toàn quyền Đông Dương và Hội đồng Phụ chính đã ký một bản Quy ước cho phép Hội đồng Phụ chính được quyền thay mặt nhà vua điều hành mọi công việc của triều đình. Tuy nhiên Hội đồng này chỉ được quyết định những vấn đề có liên quan đến điển lệ, ân xá, phong tặng tước hàm, chức sắc còn lại những việc khác đều thuộc quyền của nhà nước Bảo hộ. Văn bản này cũng đồng thời sáp nhập ngân sách Nam triều vào ngân sách Trung kỳ và mọi cuộc họp bàn của Hội đồng Thượng thư đều do Khâm sứ Trung kỳ chủ tọa.

Vì vậy, bộ máy hành chính Nam triều giai đoạn từ năm 1926 đến năm 1932 hầu như không có gì thay đổi so với các triều đại trước vẫn gồm Lục Bộ (Binh, Công, Hình, Hộ, Lại, Lễ) và Bộ Học mới thành lập dưới thời vua Duy Tân năm 1907. Ngoài ra các cơ quan khác như Nội các, Cơ mật viện, Hàn lâm viện, Đô sát

viện, Thái y viện, Tôn nhân phủ, Nội vụ phủ, Quốc tử giám, Quốc sử quán, Khâm thiên giám... hầu như vẫn giữ nguyên về mặt tổ chức.

Sau 10 năm theo học tại Pháp, tháng 8 năm 1932 vua Bảo Đại về nước, việc đầu tiên sau khi trở về là ban hành một đạo Dụ tuyên cáo chấp chính, đồng thời hủy bỏ bản Quy ước ngày 16 tháng 11 năm 1925 do Hội đồng Phụ chính Nam triều ký với Pháp sau khi vua Khải Định mất. Đặc biệt vua Bảo Đại bổ nhiệm ngay 5 Thượng thư mới là những học giả theo trường phái tân tiến gồm Phạm Quỳnh, Thái Văn Toản, Hồ Đắc Khải, Ngô Đình Diệm và Bùi Bằng Đoàn thay thế các Thượng thư già yếu bảo thủ như Nguyễn Hữu Bài, Tôn Thất Đàn, Phạm Liệu, Võ Liêm, Vương Tứ Đại. Trong đó Ngô Đình Diệm thay thế Nguyễn Hữu Bài làm Thượng thư Bộ Lại, Bùi Bằng Đoàn thay thế Tôn Thất Đàn làm Thượng thư Bộ Hình, Thái Văn Toản thay thế Vương Tứ Đại làm Thượng thư Bộ Công, Hồ Đắc Khải bổ làm Thượng thư Bộ Hộ, Phạm Quỳnh làm Thượng thư Bộ Giáo dục kiêm Tổng lý Ngự tiền văn phòng⁹¹.

Cùng với việc thay đổi về nhân sự, bộ máy hành chính cũng được cải tổ rõ rệt. Năm 1932 vua Bảo Đại cho xây dựng mới một tòa nhà theo kiến trúc kiểu Pháp hiện đại với 2 tầng đồ mái bằng nằm ở phía Bắc Tử Cấm thành làm trụ sở mới cho bộ máy văn phòng giúp việc của nhà vua. Đồng thời năm 1933 đổi tên Nội các, cơ quan do vua Minh Mệnh thành lập từ năm 1829 thành Ngự tiền văn phòng. Mặc dù đổi tên nhưng chức năng của Ngự tiền văn phòng gần như không thay đổi so với Nội các trước đây, vẫn là cơ quan giúp việc trực tiếp của nhà vua, luân chuyển, tàng trữ các văn thư quan trọng của triều đình, người đứng đầu đặt cho chức danh mới là Tổng lý Ngự tiền văn phòng.

⁹¹ Sự kiện này đã được Hoài Nam Nguyễn Trọng Căn một nhà thơ đương thời mô tả rất thú vị như sau:

Năm cụ khi không rớt cái ình
Đất trời sấm dậy thấy đều kinh
Bài không đeo nữa xin dâng Lại
Đàn chẳng ai nghe khéo dở Hình
Liệu thế không xong Bình chẳng được
Liêm đành giữ tiếng Lễ đừng rình
Công danh thôi thế là hưu hỉ
Đại sự xin nhường lớp hậu sinh.

Trong đó nói về 5 cụ tước Nguyễn Hữu Bài Thượng thư Bộ Lại, Tôn Thất Đàn Thượng thư Bộ Hình, Phạm Liệu Thượng thư Bộ Binh, Võ Liêm Thượng thư Bộ Lễ, Vương Tứ Đại Thượng thư Bộ Công.

Năm 1935 để phù hợp với xu thế mới, vua Bảo Đại cho đổi tên và thành lập mới một loạt các bộ trong hệ thống chính quyền An Nam như:

- + Bộ Học đổi tên thành Bộ Quốc gia Giáo dục (năm 1943 lại đổi thành Bộ Quốc dân Giáo dục, năm 1945 là Bộ Giáo dục Mỹ thuật);

- + Bộ Hộ bị xóa bỏ để thành lập mới các Bộ Kinh tế (năm 1943 đổi tên thành Bộ Kinh tế - Nông nghiệp) và Bộ Tài chính;

- + Bộ Công được đổi tên thành Bộ Công chánh giao thông;

- + Bộ Lễ bị xóa bỏ để thành lập mới Bộ Lễ - Công (năm 1943 đổi thành Bộ Lễ nghi Công tác);

- + Bộ Hình đổi tên thành Bộ Tư pháp;

- + Bộ Lại đổi tên thành Bộ Nội vụ.

Ngoài ra sau đó vua Bảo Đại còn thành lập thêm một số bộ mới như Bộ Thanh niên, Bộ Y tế cứu tế... trên cơ sở tách ra từ những bộ đã thành lập. Người đứng đầu các bộ theo cách gọi Nam triều là Thượng thư nhưng trong các văn bản tiếng Việt và tiếng Pháp được gọi là Bộ trưởng hoặc *Ministre*⁹².

- Về hệ thống văn thư hành chính

Ngay sau khi chính thức nắm quyền điều hành đất nước, vua Bảo Đại đã cải cách căn bản hệ thống văn thư hành chính của triều đình. Từ chữ viết, loại hình văn bản, thể thức trình bày, con dấu, ngự phê, thậm chí cả chất liệu giấy và mực cũng hoàn toàn thay đổi.

Cải tổ lớn nhất của vua Bảo Đại đó là sử dụng chữ Quốc ngữ làm văn tự chính thức trong hệ thống văn bản hành chính nhà nước, thay vì chữ Hán Nôm theo truyền thống của các triều đại phong kiến trước đó. Bên cạnh chữ Quốc ngữ, chữ Hán Nôm và chữ Pháp trở thành văn tự bổ trợ, tức là ngoài văn bản chính thức bằng quốc ngữ có thêm văn bản viết bằng chữ Hán Nôm và chữ Pháp trong một số trường hợp. Bảo Đại có lẽ là một trong những vị Hoàng đế đặc biệt nhất trong lịch sử khi sử dụng thành thạo và phê duyệt bằng cả ba thứ văn tự Quốc ngữ, Hán Nôm và Pháp trên các văn bản tương ứng.

⁹² Tổng hợp từ hệ thống văn bản hành chính (Châu bản) thời vua Bảo Đại tại Trung tâm Lưu trữ quốc gia I.

Về thể thức, khác với văn bản truyền thống trước đó viết trên giấy dó, bằng lông mực mài, viết theo chiều dọc, đọc từ phải qua trái, văn bản giai đoạn này bắt đầu có bố cục khá giống các văn bản hiện đại sau này. Tiêu đề trên bên trái là quốc hiệu, dưới là tên cơ quan ban hành; tiếp dưới có số hiệu văn bản và trích yếu nội dung. Tiêu đề trên bên phải là địa danh, ngày tháng năm theo niên đại; dòng dưới là ngày tháng năm dương lịch tương ứng. Nội dung văn bản được trình bày giữa trang chềch về bên phải, bên dưới ghi chức vụ, họ tên và chữ ký của người có thẩm quyền. Ngoài các loại văn bản truyền thống như Dụ, Chỉ, Tấu, Tư Trình giai đoạn này một số loại hình văn bản mới như Nghị định, Báo cáo, Công văn, Điện... bắt đầu được sử dụng khá phổ biến.

Con dấu của cơ quan ban hành văn bản trước đây thường được đóng ở cuối văn bản đề lên dòng niên đại, dấu hình vuông kích cỡ thông thường khoảng 10x10cm. Văn bản giai đoạn này dấu cơ quan ban hành văn bản được đóng ở góc phải bên dưới, dấu hình vuông kích cỡ nhỏ hơn rất nhiều khoảng 3x3cm, được đóng đề lên chữ ký của người có thẩm quyền. Ngoài ra góc dưới bên trái có thêm dấu công văn đi và đến hình chữ nhật bên trong viết chữ Pháp.

Việc ngự phê cũng có sự thay đổi khá rõ, Hoàng đế Bảo Đại phê duyệt lên văn bản bằng bút dạ đỏ thay vì viết bút lông mực son, lời phê có lúc đề lên chữ viết của văn bản. Dưới dòng châu phê nhà vua ký tắt 2 chữ BD (tức Bảo Đại). Tuy nhiên cũng có văn bản nhà vua không phê chỉ ký 2 chữ BD đồng nghĩa với việc nhà vua đã xem và phê chuẩn thay vì như trước đây là Châu điểm trên đầu văn bản. Đây là điều khá đặc biệt bởi lẽ các vị vua trước đó thường chỉ bút phê nhưng không bao giờ ký tên lên văn bản.

Về chất liệu, văn bản viết bằng chữ Pháp và quốc ngữ được gõ bằng máy chữ trên giấy pơ-luya hoặc giấy công nghiệp, khác hoàn toàn với việc dùng bút lông viết tay trên giấy dó trước đây. Ngoài ra có một số ít văn bản được viết tay bằng bút sắt.

Năm 1943, nhận thấy các tài liệu hình thành trong hoạt động của bộ máy chính quyền triều Nguyễn không được quản lý thống nhất dẫn đến một số tài liệu,

thư tịch bị hư hỏng mất mát. Vua Bảo Đại với sự tham vấn của ông Ngô Đình Nhu, đương thời là Cố vấn Văn thư viện đã ban hành một đạo Dụ thành lập cơ quan Lưu trữ và Thư viện của Chính phủ Nam triều. Đây là cơ quan đầu tiên của triều Nguyễn quản lý thống nhất cả văn thư và thư tịch của triều đình gồm văn thư của Nội các, Viện cơ mật, các Bộ, cơ quan ở kinh đô và các tỉnh cùng thư tịch, sử liệu của Sử quán, Tàng thư lâu, Thư viện Bảo Đại⁹³.

- Một số chính sách mới

Sau khi chấp chính, vua Bảo Đại cho thay đổi ngay một số nghi thức trong triều như cho phép thần dân không phải rập đầu cúi lạy khi gặp xa giá nhà vua mà có thể ngược nhìn long diện, quan lại không phải quỳ lạy khi vào chầu, quan Tây được phép bắt tay nhà vua khi chào hỏi; xóa bỏ những lễ tiết cổ hủ xa hoa, giảm bớt các vật dụng bày biện rườm rà trong Hoàng cung...

Ngoài việc cải tiến các nghi thức hủ tục trong nội bộ triều đình, vua Bảo Đại còn ban hành một số quy định hoặc chính sách mới lần đầu tiên được thực thi như:

+ Cho phép mở cửa Đại nội trở thành điểm thăm quan du lịch. Năm 1938 theo đề nghị của Bộ Lễ - Công, vua Bảo Đại cho phép mở cửa Đại nội suốt năm trừ 3 ngày Tết để du khách có thể vào thăm quan, chiêm ngắm các công trình trong Hoàng thành như: lầu Ngọ Môn, điện Thái Hòa, điện Cần Chánh, Thế Miếu, Cửu đỉnh⁹⁴;

+ Cho phép sử dụng công văn, châu bản, bản đồ, tranh ảnh, thư họa và các tài liệu, hiện vật tại điện Cần Thành và Nội các để trưng bày triển lãm⁹⁵. Đây là lần đầu tiên các văn thư quan trọng của triều đình như châu bản, bản đồ trước đây quản lý rất nghiêm mật được đưa ra trưng bày rộng rãi.

⁹³ Bản Dụ ngày 11/8/1943 của vua Bảo Đại (Châu bản triều Bảo Đại, tập 34, tờ 182)

⁹⁴ Châu bản triều Bảo Đại, tập 33, tờ 25; 47.

⁹⁵ Năm 1943 chuẩn bị cho lễ khánh thành Bảo tàng lịch sử đặt tại Di Luân đường, Bộ Quốc dân Giáo dục đã đề nghị vua Bảo Đại cho phép ông Ngô Đình Nhu, Cố vấn Văn thư viện được mượn các văn bản tài liệu, hiện vật tại Nội các và điện Cần Thành để đem trưng bày (Châu bản triều Bảo Đại, tập 47, tờ 81)

+ Cho phép lấy tên danh nhân người Việt đặt tên cho các đường phố⁹⁶. Tháng 6 năm 1945, theo đề nghị của Bộ Nội vụ tên các đường phố, công viên tại các thành phố, thị xã tỉnh lỵ trước đây đều do Toàn quyền dùng tên người Pháp đặt, xét thấy đến lúc không hợp thời nữa. Vì vậy vua Bảo Đại quyết định giao cho Thủ hiến, Đốc lý các tỉnh, thành phố lựa chọn tên các danh nhân người Việt để thay thế, khuyến khích địa phương nào chọn tên danh nhân người địa phương đó.

+ Cho phép người Lao động An Nam được nghỉ ngày Quốc tế Lao động 1.5⁹⁷. Bản Dự năm 1941 của vua Bảo Đại lần đầu tiên áp dụng quyền lợi ngày nghỉ lễ Lao động đối với người dân An Nam. Ngày đó người lao động bản xứ làm việc trong các công sở của Pháp và An Nam được nghỉ không phải làm việc mà vẫn được hưởng lương.

+ Cấm sử dụng trẻ em dưới 18 tuổi và phụ nữ làm việc tại các ngành nghề độc hại nguy hiểm⁹⁸;

+ Bắt buộc các công trường lao động phải có phương tiện cứu hộ và nhân viên y tế chuyên trách⁹⁹.

3. Kết luận

Trong 20 năm ở ngôi vị Hoàng đế, vua Bảo Đại thực tế ngồi trên ngai vàng rất ít, thời gian ông dành cho công việc triều chính cũng không nhiều. Dù vậy không có nghĩa ông là vị vua vô dụng, ông áp ủ nhiều dự định cải cách nhưng có lẽ mong muốn lớn lao đó khó thành công khi mà bản thân ông và cả triều đình ông làm chủ bị phụ thuộc quá nhiều vào phương Tây. Về thực chất kể cả khi đã chính thức chấp chính, vua Bảo Đại cũng hầu như không có thực quyền, mọi quyền hành đều nằm trong tay Chính phủ bảo hộ Pháp. Bản thân ông cũng chịu rất nhiều áp lực và đầy mâu thuẫn, bởi lẽ những người theo trường phái tân tiến thì kỳ vọng những chính sách canh tân của một vị vua trẻ Tây học, những người theo trường phái bảo thủ thì chỉ trích sự lơ lửng, lai căng mà ông mang lại.

⁹⁶ Châu bản triều Bảo Đại, tập 45, tờ 32, 80, 83.

⁹⁷ Bản Dự ngày 30/10/1941 của vua Bảo Đại (Châu bản triều Bảo Đại, tập 36, tờ 164)

⁹⁸ Bản Dự ngày 29/5/1938 của vua Bảo Đại (Châu bản triều Bảo Đại, tập 36, tờ 41-48)

⁹⁹ Bản Dự ngày 7/4/1938 của vua Bảo Đại (Châu bản triều Bảo Đại, tập 36, tờ 38-39)

Đánh giá những điều vua Bảo Đại làm được trong thời gian chính thức nắm quyền khó để nói đó là những chính sách cải cách đích thực nhưng cũng không thể phủ nhận đó là sự canh tân hữu ích. Những thay đổi trong nội bộ triều đình hay bên ngoài xã hội giai đoạn ông trị vì, dù là chủ đích hay do người Pháp dẫn dắt cũng là một bước ngoặt quan trọng đối với nền chính trị nhà Nguyễn. Đồng thời góp phần làm biến chuyển xã hội Việt Nam ngày càng tiệm cận với dòng chảy chung của văn minh thế giới./.

Tài liệu tham khảo:

1. Trung tâm Lưu trữ quốc gia I, *Châu bản triều Nguyễn*, Hệ thống thông tin cơ sở dữ liệu.
2. Hội đồng trị sự Nguyễn Phúc tộc (1995), *Nguyễn Phúc tộc thế phả*, Nxb Thuận Hóa, Huế.
3. Trần Trọng Kim (1999), *Việt Nam sử lược*, NXB Văn hóa thông tin, Hà Nội.
4. Nguyễn Thế Anh (2017), *Việt Nam thời Pháp đô hộ*, (tái bản theo bản in Lửa Thiêng năm 1970), Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

BỘ MÁY HÌNH PHÁP VÀ HỆ THỐNG GIÁM SÁT TRIỀU NGUYỄN MỘT CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH THỜI MINH MỆNH

Ths. Nguyễn Thị Thu Hường
Trung tâm Lưu trữ quốc gia I

Sau khi lên ngôi, vua Minh Mệnh đã có nhiều cải cách và dần hoàn thiện bộ máy hành chính từ trung ương tới địa phương. Đối với bộ máy hành chính cấp trung ương, vua Minh Mệnh đã hoàn thiện hàng ngũ lãnh đạo Lục Bộ, tổ chức lại bộ máy Nội các và dần thiết lập thêm các cơ quan chuyên trách. Đối với việc tổ chức hành chính cấp địa phương, vua Minh mệnh cho đổi đơn vị hành chính từ doanh, trấn, đạo thành tỉnh, xóa bỏ Tổng trấn thành Gia Định, Bắc thành và định lại quan chế v.v... Những cải cách này của vua Minh Mệnh nhằm đưa đất nước từ chế độ quân chủ phân quyền thành chế độ quân chủ tập quyền và xây dựng một đất nước thống nhất, giàu mạnh.

1. Các cơ quan trong bộ máy hình pháp và hệ thống giám sát triều Nguyễn

Bộ máy hình pháp triều Nguyễn gồm nhiều cơ quan có chức năng tư pháp nhằm xét xử, giải quyết các đơn từ, án kiện mang tính chất hình luật nói chung. Cơ quan được thiết lập đầu tiên trong bộ máy hình pháp là Bộ Hình.

Ngay khi mới lên ngôi (1802), vua Gia Long đã cho đặt các chức Thượng thư Bộ Hình, Tham tri, Thiêm sự, Câu kê, Cai bạ, Thủ hợp. Năm Minh Mệnh thứ 8 (1827), quan chế trong Lục Bộ nói chung và Bộ Hình nói riêng được hoàn thiện. Đúng đầu Bộ Hình có một viên Thượng thư, phó có Tả, Hữu Tham tri và Tả, Hữu Thị lang. Đồng thời, chức năng, nhiệm vụ của bộ cũng được quy định rõ ràng. Bộ chuyên “*lo những chính lệnh về pháp luật, thể lệ về tra xét, tâu xét lại những án tội nặng, tội còn ngờ, thẩm xét những kẻ bị giam cầm trong nhà tù, nhà ngục....*”¹ để nghiêm phép nước.

Để hỗ trợ Bộ Hình và giúp giải quyết việc hình luật của nhà nước, tháng 3 năm Minh Mệnh thứ 12 (1831) bắt đầu đặt nha Đại lý tự. Đây là một cơ quan giúp vua giữ pháp chế, pháp luật trong nước. Khi định đặt Đại lý tự, nhà vua bảo Bộ Lại rằng: *“Đại lý tự xét lại những án nặng để giúp việc hình của nước, chức vụ không phải là không quan trọng. Từ trước đến nay đặt chức tự khanh, chỉ lấy bản hàm mà suy làm công việc Hình bộ mà thôi. Nay nên đặt riêng một nha để cho rõ chức vụ”*ⁱⁱ.

Sau đó, vua Minh Mệnh cho định lại quan chế trong Đại lý tự gồm một viên Đại lý tự khanh và Đại lý tự thiếu khanh quản lý; ngoài ra có Tham biện, Tư vụ, Viên ngoại lang phụ tá và 04 Bát, Cửu phẩm Thư lại, 10 Vị nhập lưu Thư lại. Chức trách của Đại lý tự được qui định trong chỉ dụ: *“Đại lý tự đã đặt ra, trù ra việc gì theo lệ phải do nha chuyên trách tuân làm, còn nhân viên trong tự ấy cho theo Bộ Hình làm việc, phạm có chương sớ và bản án được chuyên làm, thì cùng ký tên chung”*ⁱⁱⁱ.

Bên cạnh Hình bộ và Đại lý tự còn có Đô sát viện cũng là một cơ chuyên nắm về luật pháp trong nước, đồng thời cũng là một cơ quan lớn trong hệ thống giám sát. Năm Gia Long thứ 3 (1804), nhà vua đã định quan chế, đặt các chức *“Tả Hữu Đô ngự sử bậc chánh nhị phẩm, Tả Hữu phó Đô ngự sử bậc tòng nhị phẩm”*. Quan chế thuộc viện được đặt như sau : *“Ở viện đặt chức tả, hữu Đô ngự sử, ngang với Thượng thư Lục bộ, tả hữu Phó đô ngự sử ngang với Tham tri Lục bộ. Những thuộc viên trong viện như Lục khoa Cấp sự trung và Thập lục đạo Giám sát ngự sử, trật đều Chánh ngũ phẩm lục sự một người, trật Chánh thất phẩm; Thư lại Chánh bát, Cửu phẩm đều 04 người, Thư lại vị nhập lưu 20 người”*^{iv}.

Sau khi Đô sát viện được đặt, vua Minh Mệnh ban dụ rằng: *“Viện Đô sát nay đã đặt ra, viện còn mới mẻ, các việc nên làm, tất phải bàn định chương trình kỹ càng, cho rõ chức vụ”*^v.

Trong *Châu bản triều Nguyễn* còn lưu lại một số văn bản về việc “*định chương trình*” này. Bản tấu ngày 16 tháng 9 năm Minh Mệnh thứ 13 (1832) của Đình thần viết: “*Ngày 11 tháng này phụng thượng dụ: Viện Đô sát nay đã được thành lập, mới buổi đầu nên mọi công việc cần phải nghị định chương trình rõ ràng để cho rõ chức trách giữ. Truyền cho Đình thần nhanh chóng nghiên cứu bàn bạc cho thoả đáng rồi tâu lên chờ chỉ thi hành*”^{vi}. Sau đó, Đình thần bàn định, cho rằng: “*Đặt chức ngôn quan, từ xưa đã có. Các triều đại Hán, Đường, Tống đến Minh, Thanh đều có đặt, tên gọi không giống nhau nhưng cốt yếu làm nhiệm vụ kiểm soát và đàn hặc. Xét hội điển của Bắc triều quy chế về chức đài hiến, đến triều Thanh mới đủ. Triều đại ta tự có chế độ riêng không giống với điển lễ nhà Thanh. Vậy xin cho dựa vào đó mà châm chước, điều gì nên làm thì dùng*”^{vii}.

Trong bản tấu này của Đình thần bàn định khá chi tiết về chức phận và nhiệm vụ phải làm. Những nội dung này, không những có trong *Châu bản triều Nguyễn* mà trong *Đại Nam thực lục* cũng ghi chi tiết. Theo đó thì “*các việc hiến nộp, đàn hặc đều ủy cho Viện Đô sát*”^{viii}. Về nhiệm vụ của từng chức phận thì: “*Tả Hữu Đô ngự sử giữ việc chỉnh đốn chức phận của các quan, để nghiêm phong hoá đúng phép tắc. Tả hữu Phó đô ngự sử xem xét làm việc trong viện và là phó phụ của tả hữu Đô ngự sử được giao cho những việc trình bày đều phải đàn hặc việc trái. Các ngôn quan ở khoa đạo đều lệ thuộc vào đấy. Lục sự thì thuộc dưới quyền Viện trưởng, giữ các công việc bao phong chương sớ và văn thư. Chánh bát cử phẩm thư lại và Vị nhập lưu thư lại đều theo làm việc*”^{ix}.

Thông qua sử liệu *Châu bản triều Nguyễn* và các ghi chép trong chính sử có thể thấy, đứng đầu Viện Đô sát có Tả Đô ngự sử (hàm Chánh nhị phẩm không chuyên đặt) và một Hữu Đô ngự sử, phẩm trật cũng như Tả Đô ngự sử, đều là kiêm hàm Tổng đốc, Tuần phủ. Viện có sáu khoa lệ thuộc là Lại khoa, Hộ khoa, Lễ khoa, Hình khoa, Binh khoa và Công khoa. Ở Lục khoa này đều có viên Cấp sự trung. Nhiệm vụ, chức năng của chức Cấp sự trung ở Lục khoa là “*giữ việc soi xét gian phi tệ hại, tra cứu việc chậm trễ, trái phép*”^x. Lục khoa này phải chuyên trách giám sát các viện, nha thuộc quyền quản lý. Năm Minh Mệnh thứ 13 (1832)

quy định: “*Lại khoa kiểm soát Lại bộ, Hàn lâm viện và Thái y viện. Hộ khoa kiểm soát Hộ bộ, phủ Nội vụ đốc công, Tào chính, Thương trường. Lễ khoa kiểm soát Lễ bộ, Thái thường tự, Quang lộc tự, Hồng lô tự, Quốc tử giám và Khâm thiên giám. Binh khoa kiểm soát Binh bộ, Thái bộc tự, Kinh thành đề đốc và 2 kho súng ống thuốc đạn. Hình khoa kiểm soát Hình bộ, Đại lý tự. Công khoa kiểm soát Công bộ, Vũ khố, Vũ khố đốc công và Mộc thương. Nếu gặp những việc chậm trễ, trái phép, làm lẫn và những tệ quan lại do bọn nha lại gian xảo đổi trắng thay đen đều phải vạch rõ sự thực mà hặc tấu*”^{xi}.

Ngoài Lục khoa còn có 16 đạo, 16 viên Giám sát ngự sử gồm các đạo Kinh kỳ, Nam Ngãi, Bình Phú, Thuận Khánh, Định Biên, Long Tường, An Hà, Trị Bình, An Tĩnh, Thanh Hóa, Hà Ninh, Định Yên, Hải Yên, Sơn Hưng Tuyên, Ninh Thái, Lạng Bằng, chuyên “*giữ việc dâng nộp, xét hạch, chỉnh đốn phép làm quan, để nghiêm phong hóa pháp luật*”^{xii} và “*trình bày đường lối chính trị*”^{xiii}.

Nhìn chung, các khoa, đạo đều phụ thuộc vào Đô sát viện nhưng có nhiệm vụ chuyên trách riêng. Để kiểm sát trong nội bộ Đô sát viện, triều Nguyễn cho phép các Cấp sự trung ở Lục khoa và Giám sát Ngự sử 16 đạo có quyền “*hặc tấu lẫn nhau*”. Bên cạnh quyền quyền “*hặc tấu lẫn nhau*”, triều Nguyễn còn đặt quy chế các khoa và đạo liên kết với nhau để làm việc. Bản phụng dụ ngày 18 tháng 9 năm Minh Mệnh thứ 13 (1832) của Nội các cho biết: “*Giám sát Ngự sử các đạo Nam Ngãi, Ninh Thái hội đồng với Lại khoa; Giám sát Ngự sử các đạo Long Tường, Định Yên, Lạng Bằng hội đồng với Hộ khoa; Giám sát Ngự sử các đạo An Biên, Hải Yên hội đồng với Lễ khoa; Giám sát Ngự sử các đạo An Hà, Thanh Hóa, Sơn Hưng Tuyên Phàm hội đồng với Binh khoa; Giám sát Ngự sử các đạo Bình Phú, An Tĩnh hội đồng với Hình khoa; Giám sát Ngự sử các đạo Thuận Khánh, Bình Trị, Hà Ninh hội đồng với Công khoa. Phàm các việc cần khảo hạch đều cùng với các viên Cấp sự trung ấy tra xét giải quyết*”^{xiv}.

Có thể nói, từ Đô sát viện xuống tới Lục khoa và Giám sát ngự sử 16 đạo chính là một hệ thống giám sát từ trung ương xuống địa phương của triều Nguyễn hết sức chặt chẽ.

Đồng thời, để giữ vững nền tảng quốc gia, phép nước được nghiêm, hình luật được công bằng thỏa đáng nên Minh Mệnh đã cho hoàn thiện hệ thống hình pháp. Năm Minh Mệnh thứ 13 (1832) theo sự bàn định của Đình thần xin được phỏng theo điển lệ Bắc triều lấy 3 nha gồm Hình bộ, Đô sát viện, Đại lý tự lập thành Tam pháp ty chuyên lo về luật pháp trong nước. Sau đó, nhà vua chuẩn y nghị định: *“Nay 3 nha ấy, ngoài chức vụ của ty mà làm việc, lại được gọi riêng là Ty Tam pháp, nên cho dựng một công thự ở góc Đông Nam trong Kinh thành, biển đề là Công chính đường; ở bên tả phía trước công đường đặt một cái trống Đăng văn, và cho đúc một cái ấn bạc, khắc chữ Triện có những chữ Tam pháp ty ấn và một dấu kiểm bằng ngà khắc chữ Triện là Tam pháp ty, ban cho ty ấy để phòng khi dùng đến, do đường quan Bộ Hình giữ, đường quan Viện Đô sát, Đại lý tự thay đổi nhau mà phong niêm, mỗi tháng vào ngày mồng 6, 16 và 26, định làm nhật kỳ thu nhận đơn kiện”*^{xv}.

Người đứng đầu Tam pháp ty là Thượng thư Bộ Hình (Bộ Hình); Đại lý tự khanh (Đại lý tự); Tả, Hữu đô sát ngự sử (Đô sát viện). Về phận sự phải làm thì theo nhật kì, các thuộc viên ở Tam pháp ty đến Công chính đường để nhận đơn kiện. Khi lập Tam pháp ty, vua Minh Mệnh nhằm cho phép *“Phàm thần dân ở trong Kinh và ngoài các tỉnh ai có oan khuất thì đưa đơn đến kêu”*^{xvi}.

Nhìn chung, Tam pháp ty được lập ra nhằm giúp vua giải quyết các vụ án quan trọng, những vụ án dân tình oan khổ không biết kêu đâu, những đơn tố cáo bí mật việc phản nghịch v.v... Những đơn kiện này được xử lý theo nguyên tắc: *“Hội đồng nhận đơn cứ chiếu lý bàn xử, rồi hội hàm làm thành tập tấu dâng lên. Sau khi được chỉ, việc nào quan hệ đến nha nào, thì chép đưa cho nha ấy làm theo. Khi tiếp được tờ tâu phong kín, thì lập tức dâng trình không được tự tiện phát đi”*^{xvii}.

2. Hình dấu của bộ máy hình pháp và hệ thống giám sát trên Châu bản triều Nguyễn - cơ sở pháp lý trong văn bản.

Như trên chúng tôi đã trình bày, bộ máy hình pháp và hệ thống giám sát triều Nguyễn gồm các cơ quan chuyên trách Hình bộ, Đại lý tự, Đô sát viện, Tam pháp ty, Lục khoa và 16 đạo. Các cơ quan này đều được cấp bộ ấn triện riêng để hoạt động. Chính những hình dấu đóng trên văn bản của các cơ quan này đã khẳng định quyền hạn và sự tín thực của mình. Hiện nay, *Châu bản triều Nguyễn* còn lưu nhiều văn bản trong quá trình hoạt động của bộ máy hình pháp và hệ thống giám sát này. Trên các văn bản này thường được đóng dấu nhằm khẳng định sự xác thực, tính pháp lý trong văn bản. Bộ dấu này này được đóng theo nguyên tắc nhất định. Đặc biệt, từ năm Minh Mệnh thứ 3 (1822), quy định về việc sử dụng dấu này càng chặt chẽ. Về nguyên tắc cơ bản, dấu chính thường được đóng trên dòng đề niên hiệu ở cuối văn bản; dấu kiểm thường đóng ở vị trí giáp trang, những chữ quan trọng và sửa chữa.

Khảo sát *Châu bản triều Nguyễn*, chúng tôi thấy có lưu hình dấu của Tam pháp ty. Ấn lớn hình vuông, bốn chữ Triện *Tam pháp ty ấn* 叁法司印 được bố cục làm hai hàng; dấu kiểm khắc ba chữ *Tam pháp ty* 叁法司 thành một hàng ngang.



Hình dấu *Tam pháp ty ấn*

叁法司印



Dấu kiểm *Tam pháp ty*

叁法司

Do tính chất tồn tại độc lập, có cơ cấu tổ chức và giữ vai trò, trọng trách riêng nên Bộ Hình, Đại lý tự, Đô sát viện đều được ban cấp một bộ ấn kiềm. Trong đó, bộ ấn kiềm của Bộ Hình có sự thay đổi giữa thời Gia Long và Minh Mệnh.

Thời Gia Long, ấn của Bộ Hình khắc chữ *Hình bộ đường chi ấn* 刑部堂之印, dấu kiềm khắc chữ *Khâm ty hình chính* 欽司刑政. Dấu *Hình bộ đường chi ấn* 刑部堂之印 hình vuông, có kích thước 9,2 cm x 9,2 cm; dấu *Khâm ty hình chính* 欽司刑政 có kích thước 3 cm x 3 cm, nét khắc mảnh.



Hình dấu *Hình bộ đường chi ấn*

刑部堂之印



Dấu kiềm *Khâm ty Hình*

chính

欽司刑政

Sau khi vua Minh Mệnh lên ngôi đã tiến hành cải cách chính quyền trung ương, trong đó có Lục Bộ. Năm Minh Mệnh thứ 8 (1827), tổ chức hàng ngũ lãnh đạo cấp bộ được hoàn thiện, đồng thời cho thay đổi ấn triện để phù hợp với thực tại. Cuối năm 1827, việc thay đổi ấn kiềm và cấp ấn kiềm trong cấp bộ được thực hiện. Những ấn kiềm cũ của bộ được thu hồi, thay vào đó là ấn kiềm mới. Vì vậy, ấn chính của Bộ Hình được đổi thành *Hình bộ chi ấn* 刑部之印, chia làm hai hàng cân xứng nhau. Ấn kiềm chỉ khắc hai chữ *Hình bộ* 刑部 thay cho dấu kiềm *Khâm ty hình chính* 欽司刑政. Bộ ấn kiềm này cũng hình vuông nhưng kích thước nhỏ hơn dấu cũ, dấu lớn là 9 cm x 9 cm, dấu kiềm 2,7 cm x 2,7 cm.



Hình dấu *Hình bộ chi ấn* 刑部之印



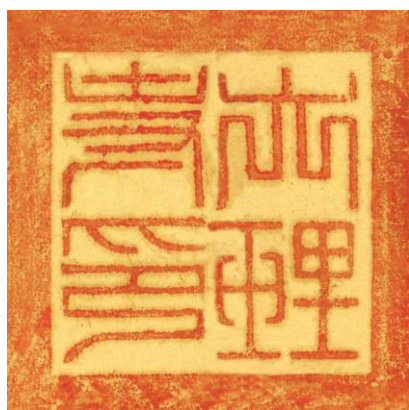
Hình dấu *Hình bộ* 刑部

Hệ thống Lục Bộ nói chung và Bộ Hình nói riêng, ngoài bộ ấn kiềm còn được ban thêm một ấn dùng khi đi tuần hành theo vua. Ấn này hình vuông, khắc bốn chữ *Hình bộ hành ấn* 刑部行印, chia làm hai hàng, nét khắc dễ đọc, kích thước là 4,3 cm x 4,3 cm. Trên Châu bản triều Nguyễn, hình dấu này xuất hiện nhiều vào đời vua Thiệu Trị và đóng trên chữ (mõ) nguyệt của dòng niên hiệu.



Hình dấu *Hình bộ hành ấn* 刑部行印

Bên cạnh Bộ Hình, Đại lý tự được ban một bộ ấn kiềm sử dụng đóng trên tấu, sớ, công văn của cơ quan mình. Ấn lớn hình vuông, kích thước 7 cm x 7 cm, bốn chữ *Triện Đại lý tự ấn* 大理寺印 chia làm hai hàng; dấu kiềm khắc hai chữ *Triện Đại lý* 大理 có kích thước 2,3 cm x 2,7 cm.



Hình dấu Đại lý tự ấn大理寺印

Dấu kiểm Đại lý大理

Ngoài ra, khi khảo sát Châu bản triều Nguyễn chúng tôi thấy từ Đô sát viện xuống tới Lục khoa và Giám sát ngự sử 16 đạo đều được ban cấp ấn riêng để dùng. Trong đó, ấn của Đô sát viện hình vuông, kích thước 8,2 cm x 8,2 cm, khắc bốn chữ *Triện Đô sát viện ấn* 都察院印.



Hình dấu Đô sát viện ấn都察院印

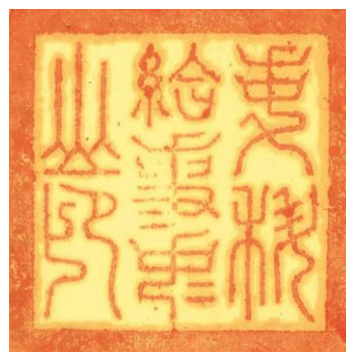
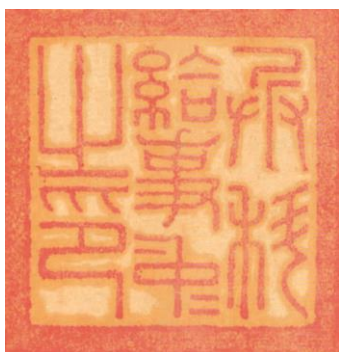
Cũng trên châu bản chúng tôi thấy ấn của Đô sát viện có sự thay đổi vào cuối triều Nguyễn. Trên châu bản triều Bảo Đại có lưu hình dấu *Đô sát viện ấn* 都察院印, tuy dấu này cũng hình vuông nhưng kích thước nhỏ hơn, chỉ có 7,7 cm x 7,7 cm, nét khắc trong dấu thiếu độ sắc và thô hơn. Đóng cùng với dấu *Đô sát viện ấn* 都察院印 trên châu bản triều Bảo Đại là dấu kiểm hình vuông khắc chữ *Đô sát* 都察, kích thước là 2,5 cm x 2,5 cm.



Hình dấu Đô sát viện ấn 都察院印

Hình dấu Đô sát 都察

Nhìn chung ấn của Viện Đô sát có kích thước lớn hơn so với dấu ấn của Lục khoa và Giám sát ngự sử 16 đạo. Ấn dấu của Lục khoa và Giám sát ngự sử 16 đạo có chung một kích thước là 7 cm x 7 cm. Dấu của Lục khoa khắc bảy chữ *Triện (mỗ) khoa cấp sự trung chi ấn* (某) 科給事中之印, nét khắc của các ấn này tương đồng và bố cục giống nhau, được chia làm ba hàng, hàng giữa có ba chữ nên mỗi chữ đều ngắn hơn chữ hàng bên cho cân đối.



Hình dấu Binh khoa cấp sự

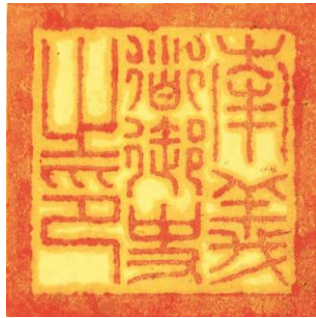
Hình dấu Lại khoa cấp sự trung

trung chi ấn 兵科給事中之印

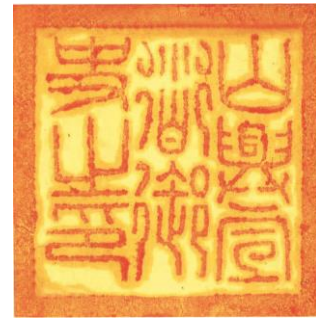
chi ấn 吏科給事中之印

Dấu của Giám sát ngự sử 16 đạo được khắc bảy chữ *Triện (mỗ) đạo ngự sử chi ấn* (某) 道御史之印. Dấu hình vuông, bố cục chia làm ba hàng, hàng giữa ba chữ, hai hàng bên mỗi hàng hai chữ. Duy có đạo Sơn Hưng Tuyên khắc tám chữ *Sơn Hưng Tuyên đạo ngự sử chi ấn* 山興宣道御史之印 nên bố cục bên

trong có sự thay đổi. Dấu vẫn chia làm ba hàng nhưng hàng giữa chỉ có hai chữ, hai hàng bên mỗi hàng ba chữ.



Hình dấu Nam Ngãi đạo



Hình dấu Sơn Hưng Tuyên đạo

ngự sử chi ấn 南義道御史之印 *ngự sử chi ấn*. 山興宣道御史之印

Có thể nói, các hình dấu trên văn bản của các cơ quan hình pháp và hệ thống giám sát này có ý nghĩa và vai trò quan trọng. Sự có mặt của các hình dấu này là cơ sở để khẳng định sự tín thực, pháp lý của văn bản làm tăng độ tin cậy về những thông tin trong đó.

3. Vai trò và ý nghĩa của bộ máy hình pháp và hệ thống giám sát.

Tam pháp ty, Hình bộ, Đại lý tự, Đô sát viện cùng Lục khoa và Giám sát ngự sử 16 đạo chính là một hệ thống hình pháp và giám sát từ trung ương tới địa phương rất chặt chẽ. Mỗi cơ quan này không những có cơ cấu tổ chức, nguyên tắc hoạt động, chức năng, nhiệm vụ riêng biệt mà còn có sự liên kết, phối hợp để cùng nhau giải quyết những vấn đề về hình luật.

Trong quá trình hoạt động, các cơ quan trong bộ máy hình pháp này đã đóng một vai trò rất lớn trong việc giải quyết, xử lý các vấn đề về hình luật. Đây là những cơ quan giúp nhà vua giữ vững được kỉ cương, phong hóa, luật pháp được nghiêm minh để duy trì sự nghiệp trị nước an dân của các vua triều Nguyễn.

Bên cạnh bộ máy hình pháp thì hệ thống giám sát đã đóng góp vai trò không nhỏ đảm bảo sự công bằng, nghiêm minh trong hình luật. Chính hệ thống giám sát này với chức trách đàn hặc, soi xét tể gian phi, chỉnh đốn phép làm quan, nghiêm phong hóa pháp luật làm cơ sở, nền tảng cho việc trị quốc bình thiên hạ.

Nhờ hệ thống giám sát từ trung ương đến địa phương này mà bộ máy quan lại thời Minh Mệnh được gạn đục khơi trong. Chính các viên quan trong hệ thống giám sát đã chỉ ra được bọn tham quan ô lại và trên cơ sở đó bộ máy hình pháp nghiêm minh trừng trị để răn trừng tệ xấu.

Tóm lại, việc thiết lập nhiều cơ quan chuyên quản về hình pháp và hệ thống giám sát là hết sức ý nghĩa và là bước cải cách quan trọng trong cải cách cách hành chính của vua Minh Mệnh. Sự phân chia giải quyết các vấn đề hình luật đã tạo được sự chuyên trách cho mỗi cơ quan. Bên cạnh đó, sự liên kết giữa các cơ quan khiến các vấn đề được đưa ra nghị bàn thỏa đáng, tránh được những sai lầm, thiếu sót khi giải quyết sự vụ. Đồng thời, đây cũng là hình thức giám sát lẫn nhau nhằm đảm bảo công bằng trong án kiện và nghiêm minh trong hình luật.

1. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập 3, tr.941.
2. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.153.
3. Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 126.
4. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.368.
5. Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 54.
6. Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, Châu bản triều Nguyễn, Minh Mệnh tập 88, tờ 15.
7. Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, Châu bản triều Nguyễn, Minh Mệnh tập 88, tờ 15.
8. Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 55.
9. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.368.
10. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.369.
11. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.369 -370.
12. Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 54.
13. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.369.
14. Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, Châu bản triều Nguyễn, Minh Mệnh tập 88, tờ 32.
15. Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 127.
16. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.340.
17. Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.340 341.

MỘT SỐ GIẢI PHÁP, KINH NGHIỆM THỰC TIỄN TRONG VIỆC SẮP XẾP, TÌNH GỌN BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỦA THÀNH PHỐ HÀ NỘI

Sở Nội vụ thành phố Hà Nội

Thành phố Hà Nội là đơn vị hành chính hạng đặc biệt, là trung tâm chính trị - hành chính quốc gia, trung tâm lớn về văn hóa, khoa học, giáo dục, kinh tế và giao dịch quốc tế. Hà Nội là địa bàn lớn, hiện có 30 quận, huyện, thị xã, 584 xã phường thị trấn, 7.979 thôn tổ dân phố; và 53 cơ quan hành chính, 2.634 đơn vị sự nghiệp, 3.152 Hội, 60 Tổng công ty, doanh nghiệp nhà nước; ngoài ra còn có hàng trăm cơ sở giáo dục đào tạo tư thục; bệnh viện, phòng khám chữa bệnh tư nhân được Chính phủ phân cấp cho thành phố quản lý. Tổng biên chế hành chính sự nghiệp là 159.483 biên chế (hành chính: 10.661, sự nghiệp 148.822), quy mô lớn nhất trong 63 tỉnh, thành phố.

Bên cạnh đó, với tốc độ đô thị hóa cao (trung bình tăng thêm khoảng 5 vạn người nhập cư mỗi năm) làm gia tăng áp lực về giao thông, nhà ở, cơ sở vật chất, chữa bệnh, nước sinh hoạt,... Vì vậy, các cơ quan, đơn vị gặp khó khăn trong việc cân đối biên chế, bố trí người làm việc khi cường độ làm việc ngày càng lớn. Điều này đòi hỏi công tác kiện toàn, sắp xếp tổ chức bộ máy, bố trí, sắp xếp đội ngũ cán bộ, công chức phải được thực hiện kịp thời, được chuẩn bị kỹ lưỡng, công phu, toàn diện, bài bản, khoa học, phù hợp với yêu cầu thực tiễn, không làm xáo trộn cuộc sống của cán bộ, công chức và nhân dân các địa phương. Với quyết tâm chính trị hướng tới phục vụ người dân và doanh nghiệp, thành phố đã và đang triển khai đồng bộ các giải pháp tinh gọn tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao.

I. Công tác sắp xếp, tinh gọn tổ chức bộ máy của Thành phố

1. Công tác lãnh đạo, chỉ đạo

Thực hiện các nghị quyết, kết luận của Trung ương, đặc biệt là Kết luận số 64-KL/TW ngày 28/5/2013 của Hội nghị Trung ương 7 (khóa XI) Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ trung ương đến cơ sở; Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17/4/2015 của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức; Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị Trung ương 6 (khóa XII) Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị Trung ương 6 (khóa XII) về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

Thành ủy, UBND thành phố đã tổ chức triển khai nghiêm túc, theo đúng quan điểm, chủ trương, nghị quyết của Đảng và nhà nước. Cụ thể, Ban Cán sự Đảng UBND thành phố đã tham mưu Thành ủy ban hành các kế hoạch, hướng dẫn thực hiện nguyên tắc, quy trình sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế và xây dựng đề án vị trí việc làm, làm cơ sở thống nhất thực hiện trên toàn thành phố; đồng thời quán triệt tinh thần chỉ đạo của cấp trên và lãnh đạo, chỉ đạo các sở, ban, ngành, quận, huyện, thị xã, đơn vị sự nghiệp trực thuộc thành phố quyết liệt tổ chức thực hiện đảm bảo hiệu quả. Qua đó, các cơ quan, đơn vị thuộc thành phố đã nắm bắt và tiếp tục quán triệt, triển khai thực hiện tại cơ sở, ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện cụ thể theo Kế hoạch của Thành ủy, UBND thành phố.

UBND thành phố giao Sở Nội vụ là cơ quan thường trực thường xuyên kiểm tra, giám sát, đôn đốc các cơ quan, đơn vị thực hiện theo Kế hoạch đề ra, báo cáo kết quả thực hiện trước và sau sắp xếp.

2. Kết quả thực hiện

a) Khởi hành chính:

- Hoàn thành việc sắp xếp tổ chức bộ máy của 23 Sở và cơ quan ngang Sở (giải thể Ban Chỉ đạo Giải phóng mặt bằng thành phố). Sau sắp xếp giảm từ 204 phòng xuống 158 phòng (giảm 46 phòng), giảm 26 trưởng phòng, 116 phó trưởng phòng.

- Thống nhất tổ chức 12 phòng chuyên môn tại 30 quận, huyện, thị xã. Ngoài ra, huyện Ba Vì có thêm phòng Dân tộc (do có 07 xã dân tộc miền núi), giảm 03 phòng Dân tộc tại các huyện Thạch Thất, Quốc Oai, Mỹ Đức, chức năng quản lý nhà nước về dân tộc giao về Văn phòng HĐND và UBND huyện. Thí điểm thành lập Đội Quản lý trật tự xây dựng đô thị trực thuộc UBND quận, huyện, thị xã trên cơ sở tổ chức lại Đội Thanh tra quận huyện thị xã trực thuộc Sở Xây dựng.

b) Khối đơn vị sự nghiệp:

- Các đơn vị sự nghiệp trực thuộc Sở giảm từ 401 đơn vị xuống 280 đơn vị, giảm 121 đơn vị (30,2%); Sắp xếp xong 70 Ban Quản lý dự án đầu tư xây dựng thuộc Thành phố thành 05 Ban Quản lý dự án chuyên ngành trực thuộc UBND Thành phố thành 41 Ban Quản lý dự án (giảm 41,4%); Sáp nhập Quỹ Phát triển đất thành phố, Quỹ Bảo vệ môi trường trực thuộc Sở Tài nguyên và Môi trường, Quỹ Khoa học công nghệ trực thuộc Sở Khoa học và Công nghệ vào Quỹ Đầu tư phát triển thành phố. Sáp nhập Trung tâm sát hạch để cấp phép lái xe trực thuộc Sở Giao thông vận tải vào Tổng Công ty Vận tải Hà Nội. Tổ chức lại Trung tâm Y tế quận, huyện, thị xã trực thuộc Sở Y tế trên cơ sở sáp nhập Trung tâm Dân số - Kế hoạch hóa gia đình cấp huyện trực thuộc UBND quận, huyện, thị xã và Trung tâm Y tế quận, huyện, thị xã trực thuộc Sở Y tế. Thí điểm thành lập Trung tâm phát triển quỹ đất trực thuộc UBND cấp huyện.

- Các đơn vị sự nghiệp công lập cấp huyện giảm từ 206 đơn vị còn 96 đơn vị, giảm 110 đơn vị (53,4%): Sáp nhập Trung tâm Văn hóa, Trung tâm Thể thao và Đài phát thanh truyền hình huyện thành Trung tâm Văn hóa - Thông tin và Thể thao; Sáp nhập Ban Bồi thường Giải phóng mặt bằng và Chi nhánh Trung tâm phát triển quỹ đất thành Trung tâm phát triển Quỹ đất; Sáp nhập Trung tâm dạy nghề, Trung tâm giáo dục thường xuyên, Trung tâm kỹ thuật tổng hợp - hướng nghiệp thành Trung tâm Giáo dục nghề nghiệp - Giáo dục thường xuyên thuộc UBND cấp huyện.

Quá trình thực hiện, UBND Thành phố luôn rà soát về vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, đơn vị theo quy định của Trung ương và yêu cầu thực tế quản lý, điều hành. Đặc biệt, thực hiện Nghị định số 24/2014/NĐ-CP và Nghị định số 37/2014/NĐ-CP của Chính phủ về tổ chức các cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện và các Thông tư liên tịch hướng dẫn, năm 2016 Thành phố đã ban hành 22/22 Quyết định quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của các Sở và tương đương, Quyết định hướng dẫn mẫu chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức các phòng chuyên môn thuộc UBND quận, huyện, thị xã; đảm bảo đầy đủ, không chồng chéo, không bỏ sót chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước. Ban hành các quy định về phân cấp quản lý nhà nước một số lĩnh vực kinh tế - xã hội trên địa bàn thành phố Hà Nội, tiếp tục phân cấp quản lý nhà nước cho UBND cấp huyện, UBND cấp xã trong một số lĩnh vực, như quản lý nhà nước về thủy lợi, đê điều, rừng, đường bộ, đường thủy nội địa, chiếu sáng công cộng, vệ sinh môi trường, cấp nước sạch, thoát nước, quản lý văn hóa, thể thao, du lịch, thông tin truyền thông, y tế...

Đặc biệt, thành phố Hà Nội là địa phương đầu tiên đã hoàn thành phê duyệt xong toàn bộ Đề án vị trí việc trong các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp, đây là cơ sở sắp xếp, tuyển dụng, đào tạo, đánh giá cán bộ công chức, viên chức. Qua đó, toàn thành phố đã tinh giản được 1.408 biên chế, gồm 423 biên chế công chức, 668 biên chế viên chức do sắp xếp tổ chức bộ máy, 317 biên chế theo phương án chuyển đơn vị sự nghiệp sang công ty cổ phần. Thành phố cũng đã giải quyết 551 trường hợp nghỉ tinh giản theo Nghị định số 108/2014/NĐ-CP. Ngoài ra, để đẩy mạnh tinh giản biên chế làm cơ sở cơ cấu lại đội ngũ công chức, viên chức, UBND thành phố đã hoàn thành xây dựng cơ chế đặc thù khuyến khích đối tượng nghỉ tự nguyện tinh giản biên chế báo cáo Thủ tướng Chính phủ và Bộ Nội vụ nghiên cứu, xem xét.

Xác định giải pháp căn bản trọng tâm để giảm biên chế, giảm chi từ ngân sách nhà nước cho dịch vụ công đó là chuyển mạnh các đơn vị sự nghiệp công sang tự chủ toàn phần (theo Nghị định số 16/2015/NĐ-CP của Chính phủ) và công ty cổ

phần (theo Quyết định số 22/2015/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ), thành phố đã chuyển được 106 đơn vị sang tự chủ kinh phí thường xuyên, giảm 9.361 biên chế viên chức hưởng lương ngân sách nhà nước; bước đầu lựa chọn 05 đơn vị sự nghiệp chuyển sang công ty cổ phần để nâng cao hiệu quả hoạt động; đang xây dựng Kế hoạch tự chủ giai đoạn 2018-2021 phù hợp với lộ trình tinh giản biên chế.

3. Bài học kinh nghiệm

Thành phố đã triển khai thành công việc sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, triển khai thực hiện đề án Vị trí việc làm, được Trung ương và dư luận đánh giá cao. Có được thành công trên, là do:

Một là, Thành phố đã chuẩn bị rất kỹ càng, cụ thể, đồng bộ. Ngay khi nhận được chỉ đạo của Trung ương và Thành ủy, UBND Thành phố đã ban hành các kế hoạch, hướng dẫn, tổ chức các hội nghị triển khai việc rà soát, sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, đề án Vị trí việc làm tại các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp. Lúc này, cả hệ thống chính trị bao gồm các cơ quan hành chính, các Ban Đảng, Mặt trận tổ quốc, Đoàn thể, sự nghiệp khác ... đều vào cuộc. Ban Cán sự Đảng UBND Thành phố đã chỉ đạo thực hiện các nhiệm vụ được giao tới tất cả các sở, ban, ngành, quận, huyện, thị xã, với tinh thần 5 rõ: rõ người, rõ việc, rõ quy trình, rõ trách nhiệm, rõ hiệu quả công việc; một việc một đầu mối xuyên suốt, với cách làm quyết liệt, bài bản, dân chủ.

Hai là, Công tác tuyên truyền thấu đáo, rộng rãi trong cả hệ thống chính trị, qua đó tăng cường nhận thức của cán bộ, công chức, viên chức về sự cần thiết của việc kiện toàn, sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, thực hiện đề án Vị trí việc làm để phát triển kinh tế xã hội, giảm chi ngân sách, nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước.

Ba là, Quy trình thực hiện công khai, dân chủ, minh bạch: Cơ quan, đơn vị xây dựng Đề án; Sở Nội vụ, Văn phòng UBND thành phố và Thủ trưởng cơ quan, đơn vị báo cáo Chủ tịch UBND thành phố và Phó Chủ tịch phụ trách khối; đưa ra phiên họp Tập thể UBND thành phố thống nhất; Ban Cán sự Đảng xin ý kiến chỉ

đạo của Thường trực Thành ủy, Ban Thường vụ Thành ủy thông qua trước khi triển khai thực hiện. Về sắp xếp tổ chức bộ máy, lộ trình thực hiện chia làm 04 giai đoạn: Giai đoạn 1 - Sắp xếp Văn phòng UBND thành phố; Giai đoạn 2 - Sắp xếp các Sở, ban, ngành; Giai đoạn 3 - Sắp xếp UBND quận, huyện, thị xã; Giai đoạn 4 - Sắp xếp các Ban Quản lý dự án đầu tư xây dựng.

Bốn là, Công tác kiểm tra, giám sát được triển khai kịp thời, đồng bộ; qua đó đã kịp thời quán triệt, tuyên truyền hướng dẫn trước sắp xếp; nhắc nhở, chấn chỉnh sau sắp xếp các tồn tại, thiếu sót tại các cơ quan, đơn vị, đảm bảo đúng tinh thần chỉ đạo của Thành ủy và UBND Thành phố, tạo được sự đoàn kết, đồng thuận cao, mô hình tổ chức mới sớm vận hành, ổn định. Sau khi đoàn kiểm tra làm việc: một số đơn vị đã chủ động tinh gọn các phòng, ban, đơn vị trực thuộc để nâng cao hiệu quả hoạt động; chấm dứt được hợp đồng chuyên môn trong cơ quan hành chính.

II. Hạn chế, vướng mắc và nguyên nhân

1. Hạn chế, vướng mắc từ nguyên nhân chủ quan

Nghị quyết số 39-NQ/TW có mức độ và phạm vi ảnh hưởng đến mọi cơ quan, đơn vị, cán bộ, công chức, viên chức, có tác động đến quyền lợi của một số bộ phận, con người vì sự sắp xếp chung. Nhiều cơ quan đang hoạt động ổn định ngại thay đổi, một số cán bộ, công chức, viên chức có tư tưởng cố hữu, chưa tin vào sự thành công của việc sắp xếp, tinh giản.

2. Hạn chế, vướng mắc từ nguyên nhân khách quan

- Việc sắp xếp tổ chức bộ máy cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp huyện thực hiện theo Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 04/04/2014 và Nghị định số 37/2014/NĐ-CP ngày 05/5/2014 của Chính phủ, trên cơ sở Luật Tổ chức HĐND và UBND năm 2003. Nay, Luật này đã được thay thế bằng Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015. Do vậy, các Thông tư liên tịch của Bộ Nội vụ và Bộ Chuyên ngành hướng dẫn thực hiện Nghị định 24/2014/NĐ-CP và Nghị định số

37/2014/NĐ-CP có một số nội dung không còn phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương.

- Việc chuyển các đơn vị sự nghiệp công lập sang cơ chế tự chủ theo Nghị định số 16/2015/NĐ-CP còn chậm do các Bộ chuyên ngành chưa hoàn thành xây dựng và trình Chính phủ sửa đổi, ban hành Nghị định quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công trong từng lĩnh vực trên cơ sở Nghị định số 16/2015/NĐ-CP (đến nay Chính phủ mới ban hành Nghị định quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập ngành tư pháp, tài chính và lĩnh vực khác; các lĩnh vực y tế, giáo dục và lĩnh vực còn lại chưa ban hành).

- Việc chuyển đổi đơn vị sự nghiệp thành công ty cổ phần: Theo khoản 1b Điều 2 Quyết định số 22/2015/QĐ-TTg ngày 22/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành công ty cổ phần có quy định điều kiện chuyển đổi phải thuộc danh mục chuyển đổi do Thủ tướng Chính phủ quyết định, đến ngày 17/7/2017 mới được ban hành. Do vậy, các đơn vị UBND thành phố đã lựa chọn chuyển đổi sang công ty cổ phần chưa hoàn thành.

- Các trường hợp tinh giản biên chế theo khoản 1 điều 6 Nghị định số 108/2014/NĐ-CP của Chính phủ có nhiều tiêu chí chặt chẽ, trong khi tiêu chí theo đề án vị trí việc làm lại đang trong quá trình xây dựng, chưa khuyến khích đối tượng tự nguyện nghỉ tinh giản biên chế... dẫn đến chưa thể sớm thay thế, nâng cao đội ngũ cán bộ, tỷ lệ nghỉ tinh giản biên chế theo Nghị định số 108/2014/NĐ-CP chưa cao

- Theo khoản 1, điều 12 Nghị định số 41/2012/NĐ-CP ngày 08/5/2012 của Chính phủ quy định về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập, có quy định: *Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ hướng dẫn cụ thể việc xác định vị trí việc làm, số lượng người làm việc, cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp trong đơn vị sự nghiệp công lập thuộc ngành, lĩnh vực được giao quản lý*; tuy nhiên hầu hết các Bộ chưa ban hành Thông tư hướng dẫn, do vậy đề án vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp chậm hoàn thành, thiếu cơ sở thực hiện; việc cơ cấu lại đội ngũ gặp khó khăn.

III. Giải pháp thực hiện trong thời gian tới

1. Tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả theo tinh thần Nghị quyết số 18-NQ/TW về một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả, Nghị quyết số 19-NQ/TW về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập và Kế hoạch số 70-KH/TU ngày 25/01/2018 của Thành ủy về việc triển khai Nghị quyết số 18-NQ/TW, Kế hoạch số 72-KH/TU ngày 27/01/2018 của Thành ủy về việc triển khai Nghị quyết số 19-NQ/TW.

2. Rà soát và tiếp tục phân cấp để nâng cao tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của các cấp chính quyền địa phương; các địa phương thấy rõ trách nhiệm của mình trước nhân dân. Chủ động hơn trong việc tổ chức thực hiện các nhiệm vụ của địa phương về phát triển kinh tế, xã hội, xây dựng kết cấu hạ tầng; ổn định trật tự an toàn xã hội; phòng chống thiên tai, dịch bệnh cũng như các vấn đề xã hội khác; khắc phục từng bước việc trông chờ, ỷ lại vào sự chỉ đạo, điều hành của Trung ương.

3. Tăng cường lãnh đạo, chỉ đạo toàn diện, thống nhất, đồng bộ, có hiệu quả trong công tác cải cách hành chính. Tiếp tục xác định công tác cải cách hành chính là nhiệm vụ trọng tâm, xuyên suốt của thành phố, đơn giản đến mức tối đa các thủ tục hành chính liên quan, xây dựng quy trình giải quyết công việc theo tinh thần 5 rõ (rõ người, rõ việc, rõ quy trình, rõ trách nhiệm, rõ hiệu quả công việc) và “một việc - một đầu mối xuyên suốt”; nâng cao dịch vụ công mức độ 3 và 4 để phục vụ người dân và doanh nghiệp tốt hơn. Tiếp tục triển khai đo lường mức độ hài lòng của người dân đối với sự phục vụ của cơ quan hành chính nhà nước các cấp, coi đây là một trong thước đo quan trọng đánh giá hiệu quả, chất lượng hoạt động của các cơ quan, đơn vị thuộc thành phố.

4. Thường xuyên rà soát, điều chỉnh đề án vị trí việc làm cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp phù hợp với quy định của pháp luật và thực tiễn quản lý. Chú

trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức. Đổi mới công tác tuyển dụng đảm bảo tối đa nguyên tắc cạnh tranh khách quan, công bằng, minh bạch, thực tài. Tiếp tục nghiên cứu xây dựng chính sách, cơ chế tạo nguồn, trọng dụng tài năng, nguồn nhân lực chất lượng cao (gồm cả công chức, viên chức đang làm việc trong các cơ quan, đơn vị của Thành phố) để thu hút và có chế độ đãi ngộ tương xứng. Nâng cao chất lượng đánh giá công chức, viên chức; nghiên cứu tiêu chí định lượng trong việc đánh giá trên cơ sở vị trí việc làm, gắn với công tác thi đua, khen thưởng, kỷ luật và bổ nhiệm cán bộ.

5. Tăng cường kỷ cương, kỷ luật lao động, nâng cao tinh thần trách nhiệm, thái độ phục vụ của cán bộ, công chức, viên chức với công dân và các tổ chức, trên cơ sở duy trì nghiêm chế độ tự kiểm tra, giám sát, trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức, cơ quan, đơn vị. Thực hiện thanh tra, kiểm tra công vụ thường xuyên và đột xuất đối với các cơ quan, đơn vị để kịp thời phát hiện, chấn chỉnh những thiếu sót, sai phạm

IV. Kiến nghị, đề xuất

1. Quốc hội xem xét sửa đổi Luật Thủ đô theo hướng tăng thẩm quyền, tự chủ cho Thành phố. Sau 3 năm triển khai, nhiều nội dung trong Luật Thủ đô còn vướng mắc, khó khăn, chưa phát huy hiệu quả khi thực hiện vì chồng chéo, thiếu thống nhất về thẩm quyền giữa các bộ, ngành và thành phố, nhất là trong lĩnh vực tài chính, đầu tư, quy hoạch, xây dựng cơ bản, tuyển dụng, đào tạo, thu hút nhân tài, tiền lương, phụ cấp cho cán bộ, công chức viên chức, mô hình tổ chức... Qua thực tiễn, cơ bản Luật Thủ đô hiện nay chưa phát huy được vai trò pháp lý đặc biệt quan trọng về cơ chế, chính sách đặc thù để Thủ đô có thể phát huy đầy đủ tiềm năng vốn có.

2. Chính phủ xem xét sớm sửa đổi Nghị định số 24/2014/NĐ-CP ngày 15/3/2010 của Chính phủ về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức và Nghị định số 37/2014/NĐ-CP ngày 05/5/2014 của Chính phủ về quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn cấp tỉnh, cấp

huyện, để phù hợp với Điều 3 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, theo đó Hà Nội được phân loại là đô thị hạng đặc biệt.

3. Bộ Tài chính và các Bộ Chuyên ngành sớm hướng dẫn thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị định số 16/2015/NĐ-CP để các địa phương có cơ sở phân loại tự chủ các đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định.

4. Bộ Nội vụ và các Bộ ngành liên quan sớm cùng với thành phố Hà Nội xây dựng và triển khai thực hiện Đề án tổ chức chính quyền đô thị theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Nghị quyết số 18-NQ/TW và Kết luận số 22-KL/TW của Bộ Chính trị.

5. Các Bộ, ban, ngành xây dựng, ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể về khung năng lực vị trí việc làm, tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp và định mức số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập thuộc ngành, lĩnh vực. Có chính sách cụ thể, hợp lý trong việc giải quyết chế độ, chính sách cho cán bộ dôi dư, luân chuyển, điều động khi thực hiện đề án Vị trí việc làm. Phân cấp, phân quyền cho UBND Thành phố về việc điều chỉnh vị trí việc làm, tạo sự chủ động cho cơ sở

6. Các Bộ, ban, ngành nghiên cứu, xem xét xây dựng khung pháp lý để kiểm soát khi phân quyền cho các đơn vị sự nghiệp tự chủ 100% tự phê duyệt đề án Vị trí việc làm, số lượng người làm việc./.

KINH NGHIỆM TRIỂN KHAI MÔ HÌNH “PHI ĐỊA GIỚI HÀNH CHÍNH” TẠI TỈNH ĐỒNG NAI

Sở Nội vụ tỉnh Đồng Nai

Ngày 15/5/2017, tỉnh Đồng Nai thành lập và chính thức đưa vào hoạt động Trung tâm Phục vụ Hành chính công với mục tiêu không chỉ là Bộ phận Một cửa tập trung của các Sở, ban ngành, cơ quan ngành dọc để tiếp nhận hồ sơ - trả kết quả thủ tục hành chính cho người dân; mà quan trọng hơn là một nơi để thúc đẩy triển khai các giải pháp cải tiến và thay đổi tích cực trải nghiệm của người dân, doanh nghiệp về chất lượng dịch vụ hành chính công. Trong đó, tiêu biểu là:

- Chuyển dịch dần từ hình thức trung tâm cố định, truyền thống sang một trung tâm số trên nền tảng tích hợp và chia sẻ dữ liệu; giảm thiểu chi phí xây dựng, vận hành cố định và tinh gọn bộ máy nhân sự;

- Cải tiến các quy trình, phương thức vận hành phối hợp giữa các cơ quan của bộ máy hành chính nhà nước để tạo ra các dịch vụ dễ dàng hơn, nhanh chóng hơn cho người dân, doanh nghiệp;

- Gia tăng các kênh để tiếp cận dịch vụ, các loại hình dịch vụ được cung cấp tại Trung tâm Hành chính công, qua đó giảm thiểu chi phí tiếp cận và chờ đợi cho người dân, doanh nghiệp;

- Lấy người dân làm trung tâm để nghiên cứu, thiết kế các dịch vụ công, quy trình cung cấp và nâng cấp dịch vụ theo hướng tiện lợi nhất cho người dân.

Mô hình “Phi địa giới hành chính” trong giải quyết thủ tục hành chính là một sản phẩm cụ thể của các mục tiêu giải pháp cải cách hành chính trên.

Trước đây, khi làm các thủ tục hành chính về đo vẽ, chuyển nhượng quyền sử dụng đất tại Bộ phận Một cửa các huyện, người dân chỉ có duy nhất một điểm nộp hồ sơ và nhận kết quả tại bộ phận Một cửa của thành phố và các huyện. Đơn cử như: Bộ phận Một cửa thành phố Biên Hoà, trung bình một tháng tiếp nhận

hơn 3.000 hồ sơ thủ tục đất đai, trong đó, thủ tục chuyển nhượng quyền sử dụng đất chiếm khoảng 50%. Việc này đã tạo ra áp lực lớn về cơ sở vật chất, nhân lực đối với bộ phận tiếp nhận và trả kết quả của thành phố; người dân các phường, xã cách xa “Một cửa” thành phố và trung tâm huyện phải di chuyển xa.

Từ tháng 7/2017, tỉnh đã quyết định thử nghiệm mô hình "Phi địa giới hành chính" trong giải quyết một số thủ tục hành chính có số lượng giao dịch lớn là đăng ký thế chấp, đo vẽ và chỉnh lý biến động quyền sử dụng đất. Theo đó, người dân có nhiều lựa chọn địa điểm nộp hồ sơ: tại Một cửa thành phố Biên Hòa hoặc tại Trung tâm Hành chính công; bất cứ nơi nào người dân cảm thấy tiện lợi và hài lòng về chất lượng phục vụ nhất và thời gian giải quyết vẫn đảm bảo theo đúng quy định.

Việc áp dụng mô hình "Phi địa giới hành chính" trong lĩnh vực đất đai đã nhận được sự ủng hộ rất lớn từ người dân: người dân có thể lựa chọn nơi cung cấp dịch vụ tốt nhất, tạo được sự hài lòng cao nhất về cơ sở vật chất, trách nhiệm hướng dẫn, tiếp nhận hồ sơ; đồng thời không phải đi lại nhiều nơi, tiết kiệm thời gian đi lại và chờ đợi cho người dân, doanh nghiệp khi người dân có thể lựa chọn địa điểm thuận tiện cho mình hơn. Trên cơ sở đánh giá hiệu quả triển khai thí điểm, tỉnh đã quyết định mở rộng áp dụng mô hình cho các huyện khác và đối với các thủ tục khác thuộc lĩnh vực giao thông vận tải, y tế, tư pháp.

Sự thành công của mô hình “Phi địa giới hành chính” phải dựa trên 3 yếu tố nền tảng:

1. Quản lý, giám sát việc tiếp nhận hồ sơ - giải quyết thủ tục hành chính qua phần mềm một cửa điện tử

Từ năm 2013, tỉnh Đồng Nai xây dựng và áp dụng quản lý toàn bộ hồ sơ thủ tục hành chính tại Bộ phận Một cửa các cấp qua phần mềm Một cửa điện tử thông suốt 3 cấp: tỉnh - huyện - xã. Đây không chỉ là giải pháp để đảm bảo tính chuyên nghiệp, giám sát chặt chẽ trách nhiệm của từng công chức trong việc thông tin và giải quyết hồ sơ thủ tục hành chính cho người dân, doanh nghiệp; mà đây

còn là nền tảng để tỉnh Đồng Nai triển khai kết nối, chia sẻ thông tin, luân chuyển hồ sơ điện tử giữa các cơ quan, đơn vị một cách nhanh chóng; nhất là đối với việc liên thông từ cấp xã đến huyện và tỉnh; liên thông giữa các sở, ban ngành.

Như vậy, thông qua phần mềm Một cửa điện tử, hồ sơ nộp ở Bộ phận Một cửa bất kì địa phương nào cũng có thể được luân chuyển về đúng cơ quan có thẩm quyền xử lý và phát trả cho người dân.

2. Xây dựng và hoàn thiện cơ sở dữ liệu chuyên ngành

Đồng Nai là địa phương tiên phong trong cả nước xây dựng và hoàn thiện việc số hóa cơ sở dữ liệu của hơn 1.6 triệu thửa đất trên toàn tỉnh. Tùy thuộc mô hình phân cấp, phân quyền quản lý khai thác dữ liệu đất đai này, các cơ quan quản lý đất đai có thể sử dụng dữ liệu đất đai để giải quyết hồ sơ thủ tục hành chính thông qua phần mềm quản lý cơ sở dữ liệu đất đai DNAILIS.

Tại giai đoạn 2 của mô hình “Phi địa giới hành chính” trong lĩnh vực đất đai, tỉnh Đồng Nai đã triển khai giải pháp liên thông hồ sơ giữa cơ quan đất đai và thuế qua môi trường điện tử, đồng thời phát hành và sử dụng thông báo thuế điện tử. Giải pháp sẽ giải quyết được bài toán về thời gian, chi phí luân chuyển hồ sơ giấy giữa các cơ quan và địa phương, giúp rút ngắn thời gian trao đổi thông tin, hồ sơ được dễ dàng luân chuyển liên thông ngang - dọc giữa các cơ quan. Tuy nhiên, để phát huy toàn diện hiệu quả của giải pháp này, cần có sự đồng thuận trong kết nối liên thông cơ sở dữ liệu và **trục** trao đổi thông tin giữa địa phương (Sở Tài nguyên và Môi trường, Cục thuế, các Chi cục thuế cấp huyện) và trung ương (Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng Cục thuế), giữa cơ quan đất đai và thuế; đồng thời có những quy định thống nhất, tạo điều kiện cho việc sử dụng các giấy tờ điện tử.

Hiện nay, tỉnh đang triển khai số hóa cơ sở dữ liệu về xây dựng, y tế, tư pháp - hộ tịch để mở rộng mô hình “Phi địa giới hành chính” qua các lĩnh vực trên.

3. Sự đồng bộ trong năng lực tiếp nhận, thẩm định hồ sơ giữa các cấp

Để đảm bảo việc tiếp nhận hồ sơ theo mô hình “Phi địa giới hành chính” diễn ra thông suốt; đội ngũ công chức, viên chức tiếp nhận phải có năng lực tiếp nhận hồ sơ tương đối đồng đều giữa các cấp: công chức cấp huyện có thể hướng dẫn, kiểm tra và tiếp nhận hồ sơ thuộc thẩm quyền giải quyết của cấp tỉnh.

Ngoài ra, Bưu điện - cánh tay nối dài của Bộ phận Một cửa cũng là một nhân tố quan trọng nâng cao hiệu quả của mô hình "Phi địa giới hành chính" trong giải quyết thủ tục hành chính. Hoạt động của mạng lưới bưu điện không chỉ đơn thuần là nộp, trả kết quả tại nhà cho người dân (hồ sơ được niêm phong) như trước đây mà dịch vụ này đang được nâng cấp hiệu quả hơn. Các nhân viên bưu điện không chỉ làm nhiệm vụ nhận và gửi hồ sơ của người dân như một bưu phẩm mà còn đóng vai trò là đại lý cho dịch vụ hành chính công như “cánh tay nối dài” của cơ quan Nhà nước. Đội ngũ này có thể cung cấp các biểu mẫu, tư vấn và hướng dẫn kê khai và làm các hồ sơ thủ tục khi người dân có nhu cầu, đồng thời phát biên nhận, đặt lịch hẹn trả lời,... tương tự như một công chức tiếp nhận hồ sơ của Bộ phận Một cửa.

Hoạt động tiếp nhận hồ sơ - trả kết quả qua dịch vụ bưu chính đang chứng minh hiệu quả đáng kể đối với các thủ tục như cấp phiếu lý lịch tư pháp, cấp chứng chỉ thực hành tốt nhà thuốc - các thủ tục có nhu cầu rất lớn của người dân và nhiều trong số đó là những người dân không có điều kiện di chuyển xa tới Trung tâm Hành chính công để nộp hồ sơ, nhận kết quả.

Trong tương lai, khi mô hình “Phi địa giới hành chính” được mở rộng cho toàn bộ các thủ tục hành chính; cộng với sự phổ biến của Dịch vụ công trực tuyến, sự chia sẻ thông suốt thông tin, dữ liệu giữa các cơ quan chuyên môn tại địa phương và các Bộ ngành Trung ương với sự hỗ trợ mạnh mẽ từ dịch vụ bưu chính công ích; Trung tâm Phục vụ Hành chính công tỉnh sẽ chuyển dịch dần sang hình thức một trung tâm “ảo”; một mắt xích quan trọng trong hệ sinh thái chính quyền điện tử./.

**CHIA SẺ KINH NGHIỆM TRIỂN KHAI VIỆC
CHUYỂN MỘT SỐ NHIỆM VỤ, DỊCH VỤ HÀNH CHÍNH CÔNG
CHO CÁC DOANH NGHIỆP VÀ TỔ CHỨC XÃ HỘI**

Sở Nội vụ tỉnh Đồng Tháp

Dịch vụ hành chính công ở nước ta được quan niệm đó là các hoạt động phục vụ do các cơ quan hành chính nhà nước cung ứng để giải quyết nhu cầu của các tổ chức và công dân theo thẩm quyền hành pháp được giao. Đó chủ yếu là các hoạt động cấp các loại giấy xác nhận, chứng thực, cấp phép như: Đăng ký kinh doanh, giấy xác nhận đủ điều kiện an toàn vệ sinh thực phẩm, giấy phép xây dựng, cấp bản sao bằng tốt nghiệp, giấy phép hoạt động quảng cáo,...

Chủ trương hiện nay của Đảng là chuyển một số nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công mà Nhà nước không nhất thiết phải thực hiện cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội đảm nhiệm, đã được nêu cụ thể tại Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả (Tiết 4, Điểm 2.2, Khoản 2, Mục III). Triển khai thực hiện chủ trương trên, Chính phủ đã ban hành các văn bản quy định và chỉ đạo thực hiện việc chuyển giao này, cụ thể như:

- Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 01/01/2018 của Chính phủ ban hành về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thực hiện Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và Dự toán ngân sách Nhà nước 2018, đã xác định việc thực hiện tại nhiệm vụ số 171: “Nghiên cứu và đề xuất các chính sách, biện pháp khai thác hiệu quả mạng bưu chính công cộng do nhà nước đầu tư, trong đó chú trọng đến việc triển khai cung ứng dịch vụ hành chính công qua dịch vụ bưu chính công ích, qua mạng bưu chính công cộng. Đẩy mạnh việc triển khai tiếp nhận hồ sơ, trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính qua dịch vụ bưu chính công ích”; nhiệm vụ số 185: “Nghiên cứu và xây dựng Đề án chuyển giao cho doanh nghiệp, các tổ chức xã hội có đủ năng lực

đảm nhiệm một số nhiệm vụ và dịch vụ hành chính công mà các cơ quan hành chính nhà nước không nhất thiết phải thực hiện, đổi mới phương pháp, cách thức giải quyết thủ tục hành chính trên cơ sở nguyên tắc đảm bảo an ninh, an toàn, hiệu quả, thuận tiện phục vụ theo nhu cầu của người dân và doanh nghiệp”.

- Quyết định số 53/QĐ-BCĐCCHC ngày 13/02/2018 của Ban chỉ đạo Cải cách hành chính của Chính phủ về việc ban hành Kế hoạch hoạt động năm 2018, đã xác định việc thực hiện tại nhiệm vụ số 37: “Triển khai thực hiện có hiệu quả Quyết định 45/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về tiếp nhận hồ sơ, trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính qua dịch vụ bưu chính công ích”; nhiệm vụ số 38: “Nghiên cứu xây dựng Đề án triển khai thực hiện và cung ứng dịch vụ công qua dịch vụ bưu chính công ích nhằm phát huy vai trò, nâng cao hiệu quả hoạt động và tăng cường sự tham gia của doanh nghiệp bưu chính công ích trong cung ứng dịch vụ hành chính công, góp phần thúc đẩy sắp xếp, kiện toàn tổ chức bộ máy hành chính và tinh giản biên chế”.

Như vậy có thể nói, với các chủ trương và chỉ đạo nêu trên, các bộ, ngành, địa phương cần phải tổ chức triển khai thực hiện sớm để hiện thực hoá nội dung này. Là một trong những tỉnh, thành phố rất quan tâm đến việc đẩy mạnh công tác cải cách hành chính, Đồng Tháp đã mạnh dạn phối hợp với Tổng Công ty Bưu điện Việt Nam lựa chọn xây dựng Đề án thí điểm chuyển giao các nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công trên địa bàn tỉnh nhằm cung cấp cơ sở thực tiễn quan trọng tại địa phương trong việc triển khai các chủ trương, quyết sách lớn của Đảng và Nhà nước, góp phần vào công cuộc cải cách hành chính, mang lại lợi ích cho người dân, doanh nghiệp.

Việc xây dựng và triển khai Đề án nhằm mục đích giúp cho các cơ quan hành chính nhà nước tinh giản biên chế, giảm tải công việc, giảm chi đầu tư cơ sở vật chất và khai thác hiệu quả mạng bưu chính công cộng do Nhà nước đầu tư; đồng thời, góp phần đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính, đẩy mạnh xã hội hoá các dịch vụ hành chính công, mang lại lợi ích và tạo thuận lợi nhiều hơn nữa cho

người dân, tổ chức trong quá trình thực hiện các thủ tục hành chính tại cơ quan hành chính nhà nước.

Đề án thí điểm chuyển giao các nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công trên địa bàn tỉnh trước mắt sẽ tập trung vào việc Bưu điện tỉnh Đồng Tháp tham gia tiếp nhận hồ sơ, trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính cho tổ chức, cá nhân theo cơ chế một cửa, một cửa liên thông ở cả 3 cấp: tỉnh, huyện và xã, trên cơ sở cân nhắc điều kiện thực tế của tỉnh, Đồng Tháp đã chính thức thực hiện thí điểm Đề án chuyển giao các nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công trên địa bàn tỉnh (giai đoạn 1) bắt đầu từ ngày 01/8/2018, cụ thể:

- Đối với cấp tỉnh, thực hiện tại Trung tâm Kiểm soát Thủ tục hành chính và phục vụ hành chính công của tỉnh đối với 06 lĩnh vực: Giáo dục và Đào tạo, Thông tin và Truyền thông, Khoa học và Công nghệ, Lao động - Thương binh và xã hội, Văn hoá, Thể thao và Du lịch, Ngoại vụ. Trụ sở của Trung tâm tạm thời vẫn sử dụng theo hiện trạng (chờ chuyển sang tòa nhà Bưu điện tỉnh Đồng Tháp).

- Đối với cấp huyện, thực hiện tại 02 Bộ phận Một cửa thuộc UBND huyện Thanh Bình và huyện Tam Nông; trong đó, chuyển Bộ phận Một cửa sang tòa nhà Bưu điện của các huyện này.

- Đối với cấp xã, thực hiện tại 04 điểm đang thực hiện mô hình kết hợp Bưu điện với Bộ phận Một cửa cấp xã: Tân Thạnh, Tân Long (huyện Thanh Bình); Thường Thới Tiền, Thường Phước 2 (huyện Hồng Ngự).

Giai đoạn 2, tỉnh sẽ tiếp tục mở rộng trên các địa bàn tại 06 Bộ phận Một cửa thuộc UBND các huyện, thị xã, thành phố đủ điều kiện; cấp xã tại 23 điểm đã thực hiện mô hình kết hợp Bưu điện với Bộ phận Một cửa cấp xã trên địa bàn tỉnh. Sau đó sẽ sơ kết Đề án để tiếp tục triển khai trên các địa bàn còn lại.

Các lĩnh vực, thủ tục hành chính chuyển giao cho Bưu điện thực hiện được lựa chọn dựa trên tiêu chí từ dễ đến khó, từ đơn giản đến phức tạp theo lộ trình phù hợp với năng lực của nhân viên Bưu điện. Đề án hướng đến việc chuyển giao toàn bộ nhiệm vụ tiếp nhận hồ sơ và trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính trên tất cả

các lĩnh vực cho nhân viên Bưu điện thực hiện, đồng thời, chuyển vị trí đặt Bộ phận Một cửa 03 sang trụ sở Bưu điện tương ứng với từng cấp khi có đủ điều kiện cần thiết để việc thực hiện thủ tục hành chính của tổ chức, công dân trên địa bàn tỉnh từng bước được thực hiện thống nhất thông qua hệ thống Bưu điện trên địa bàn toàn tỉnh. Đề án sẽ tiếp tục thực hiện đối với các nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công khác mà các cơ quan hành chính trên địa bàn tỉnh không nhất thiết trực tiếp thực hiện và Bưu điện Tỉnh có khả năng đảm nhận.

Nội dung chuyển giao trong giai đoạn thí điểm được xác định chủ yếu trên 02 nhiệm vụ là: về trụ sở Bộ phận Một cửa các cấp ưu tiên bố trí Bộ phận Một cửa tại trụ sở của Bưu điện, đáp ứng tiêu chí có vị trí giao thông thuận tiện, dễ tìm kiếm, dễ nhận dạng, tạo điều kiện tốt hơn cho người dân, doanh nghiệp đến thực hiện thủ tục hành chính; về bố trí nhân sự, nhân viên Bưu điện tham gia hỗ trợ tiếp nhận hồ sơ, trả kết quả giải quyết thủ tục hành chính tại Bộ phận Một cửa các cấp. Công việc hỗ trợ của nhân viên Bưu điện gồm: hướng dẫn thủ tục hành chính, kiểm tra thành phần hồ sơ, tiếp nhận hồ sơ, thu phí, lệ phí,... theo quy định; cập nhật thông tin hồ sơ vào phần mềm một cửa điện tử, ghi chép phiếu hẹn, phiếu giao nhận hồ sơ và sổ theo dõi theo quy định; bàn giao hồ sơ tiếp nhận cho cơ quan có thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính; nhận kết quả từ cơ quan có thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính; chuyển trả kết quả giải quyết cho cá nhân, tổ chức; báo cáo thống kê, theo dõi tình trạng giải quyết thủ tục hành chính.

Việc chuyển giao cho Bưu điện thực hiện các nội dung trên phải đáp ứng các yêu cầu như:

Một là, đảm bảo chất lượng phục vụ của Bưu điện đối với các nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công được cơ quan hành chính nhà nước chuyển giao; đồng thời, có giám sát, theo dõi thường xuyên từ các cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền; lấy sự hài lòng của tổ chức, cá nhân là thước đo chất lượng và hiệu quả phục vụ của việc chuyển giao;

Hai là, đảm bảo sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan hành chính nhà nước và Bưu điện trong việc thực hiện các nhiệm vụ có liên quan, đảm bảo công tác giải quyết thủ tục hành chính kịp thời, nhanh chóng, thuận tiện, đúng pháp luật, công bằng, bình đẳng, khách quan, công khai, minh bạch.

Ba là, việc chuyển giao các nhiệm vụ, dịch vụ hành chính công được thực hiện dựa trên lộ trình phù hợp, đảm bảo tính khả thi, hiệu quả, phù hợp với các quy định của pháp luật và năng lực của Bưu điện.

Nhân viên Bưu điện thực hiện các nhiệm vụ được chuyển giao theo Đề án này sẽ chịu sự quản lý, giám sát việc thực hiện các nhiệm vụ chuyển giao của các chủ thể là bộ phận quản lý, điều hành của Trung tâm Kiểm soát Thủ tục hành chính và Phục vụ hành chính công tỉnh và công chức quản lý, điều hành của Bộ phận Một cửa cấp huyện, cấp xã; Bưu điện tỉnh cử nhân viên lãnh đạo phối hợp quản lý, giám sát việc thực hiện các nhiệm vụ được giao của đội ngũ này.

Đánh giá về tính khả thi, hiệu quả khi tổ chức thực hiện, có thể thấy Đề án mang lại những lợi ích như: đối với các cơ quan hành chính nhà nước sẽ thực hiện tốt chủ trương tinh giản biên chế, tinh gọn tổ chức bộ máy các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp theo Nghị quyết số 18/NQ-TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Một số vấn đề về tiếp tục đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu lực, hiệu quả; góp phần giảm tải công việc; giảm chi đầu tư cơ sở vật chất, hạ tầng kỹ thuật, ứng dụng công nghệ thông tin. Từ đó, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước trên địa bàn tỉnh; xây dựng mô hình giải quyết thủ tục hành chính mới theo hướng thân thiện, hiệu quả với nhiều tiện ích, lợi ích thiết thực cho người dân, tổ chức, góp phần xây dựng hình ảnh chính quyền thân thiện, phục vụ.

Tạo điều kiện thuận lợi hơn cho tổ chức, cá nhân thực hiện thủ tục hành chính; giúp tiết kiệm thời gian, chi phí và công sức thông qua việc sử dụng dịch vụ bưu chính công ích, dịch vụ công trực tuyến; ý thức, thái độ phục vụ của công

chức, viên chức và nhân viên Bưu điện đối với tổ chức, công dân sẽ tốt hơn, hạn chế cửa quyền, những nhiễu, tiêu cực và các chi phí ngoài quy định khi thực hiện thủ tục hành chính. Với sự tham gia hỗ trợ của nhân viên Bưu điện sẽ giúp giảm tải khối lượng công việc tại Bộ phận Một cửa, giúp công việc được thực hiện nhanh chóng, thuận lợi hơn; giúp người dân, tổ chức giảm thời gian chờ đợi, đồng thời, khi đến trụ sở Bưu điện, người dân có tâm lý thoải mái hơn so với việc phải đến các cơ quan công quyền. Thông qua đó, người dân được tiếp cận và thụ hưởng các dịch vụ công theo hướng văn minh, hiện đại.

Là tỉnh tiên phong thực hiện thí điểm theo cách làm mới này, Đồng Tháp đang chuẩn bị kỹ lưỡng các điều kiện cần thiết để công tác triển khai thực hiện đạt kết quả cao nhất, đồng thời, sẽ tập trung theo dõi sát quá trình tổ chức thực hiện. Qua đó, rút kinh nghiệm để điều chỉnh, bổ sung cho phù hợp với thực tiễn tại địa phương nhằm tiếp tục hoàn thiện và triển khai thực hiện cho các nhiệm vụ, dịch vụ hành chính tiếp theo có thể chuyển giao cho doanh nghiệp, cho các tổ chức xã hội đảm nhiệm theo đúng chủ trương của Đảng và chỉ đạo của Chính phủ./.

KINH NGHIỆM TRIỂN KHAI MÔ HÌNH 4 TẠI CHỖ TẠI TRUNG TÂM HÀNH CHÍNH CÔNG VÀ XÚC TIẾN ĐẦU TƯ TỈNH QUẢNG NAM

Trần Anh Tuấn

Giám đốc Sở Nội vụ tỉnh Quảng Nam

Cải cách hành chính luôn được Đảng bộ và Chính quyền tỉnh Quảng Nam xác định là nhiệm vụ trọng tâm hàng đầu, là khâu đột phá then chốt thu hút đầu tư, góp phần thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh. Đặc biệt, Đại hội Đảng bộ tỉnh lần thứ XXI xác định cải cách hành chính là một trong những nhiệm vụ trọng tâm để lãnh đạo, phát triển kinh tế - xã hội tỉnh với tư tưởng chỉ đạo nhất quán, xuyên suốt là “Đổi mới tư duy từ nền hành chính quản lý sang nền hành chính phục vụ; trong đó, tập trung đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính; xây dựng nền hành chính hiện đại, chuyên nghiệp, năng động, trách nhiệm, phục vụ nhân dân; quyết tâm nâng cao chỉ số hài lòng của tổ chức, người dân và doanh nghiệp đối với bộ máy hành chính”.

Công tác cải cách hành chính của tỉnh Quảng Nam trong thời gian qua đã tạo được dấu ấn quan trọng kể từ khi thành lập và đưa vào hoạt động mô hình Trung tâm hành chính công và Xúc tiến đầu tư tỉnh. Có thể nói, đây là một mô hình khoa học, kiểu mẫu trong giải quyết thủ tục hành chính cho người dân và doanh nghiệp mang lại hiệu quả thực sự trong hoạt động cải cách thủ tục hành chính, góp phần thay đổi mối quan hệ hành chính giữa cơ quan quản lý với nhân dân theo hướng phục vụ, đánh dấu một bước ngoặt trong hoạt động cải cách hành chính trên địa bàn tỉnh. Khi triển khai mô hình này, tỉnh Quảng Nam đã chỉ đạo nghiên cứu xây dựng và triển khai thực hiện theo nguyên tắc có tính xuyên suốt, nhất quán đối với việc tiếp nhận, giải quyết hồ sơ cho cá nhân, tổ chức tại Trung tâm Hành chính công và Xúc tiến đầu tư tỉnh, đó là: “Công khai - minh bạch - chất lượng - đúng hẹn”, “tiếp nhận, thẩm định, phê duyệt tại chỗ”. Từng bước

nâng dần tỷ lệ các thủ tục hành chính được tiếp nhận và giải quyết trong ngày, trong một buổi hoặc giải quyết ngay. Thực hiện nghiêm túc việc hẹn và trả kết quả một lần, đúng cam kết, không yêu cầu bổ sung hồ sơ nhiều lần.

Tại Hội nghị ngày hôm nay, trên cơ sở định hướng của Ban tổ chức Hội nghị, tỉnh Quảng Nam xin phép được trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm triển khai mô hình 4 tại chỗ trong giải quyết thủ tục hành chính cho cá nhân, tổ chức đang thực hiện tại Trung tâm Hành chính công và Xúc tiến đầu tư tỉnh, cụ thể như sau:

1. Nội dung, phương pháp, cách thức triển khai mô hình 4 tại chỗ tại Trung tâm Hành chính công và Xúc tiến đầu tư

Ngay sau khi thành lập và đưa Trung tâm Hành chính công và Xúc tiến đầu tư vào hoạt động, việc nâng cao hoạt động của Trung tâm được tỉnh Quảng Nam xác định là nhiệm vụ trọng tâm của cả hệ thống chính trị. Tỉnh chú trọng đến chất lượng giải quyết thủ tục hành chính và sự đánh giá hài lòng của người dân, doanh nghiệp là thước đo, là một tiêu chí để đánh giá hiệu quả hoạt động của Trung tâm và chất lượng thực hiện nhiệm vụ, công vụ của cán bộ, công chức, viên chức. Trong quá trình triển khai Ban Chỉ đạo cải cách hành chính tỉnh (do đồng chí Bí thư Tỉnh ủy làm Trưởng ban Chỉ đạo), UBND tỉnh đã ban hành các văn bản chỉ đạo, hướng dẫn, quy định về mốc thời gian cụ thể và giao trách nhiệm trực tiếp cho thủ trưởng các Sở, ban, ngành trong việc rà soát đưa 100% các thủ tục hành chính vào giải quyết tại Trung tâm, lựa chọn các thủ tục hành chính có đủ điều kiện thực hiện theo nguyên tắc “4 tại chỗ” (Tiếp nhận, thẩm định, phê duyệt, trả kết quả) đi kèm với xác định nguyên tắc, nhiệm vụ, giải pháp cụ thể, đó là;

- Nguyên tắc “4 tại chỗ” là đảm bảo việc tiếp nhận, thẩm định, phê duyệt và trả kết quả thủ tục hành chính được thực hiện ngay tại Trung tâm theo quy trình giải quyết áp dụng cho từng thủ tục hành chính cụ thể. Các thủ tục hành chính thực hiện theo nguyên tắc này phải do một hoặc một bộ phận cán bộ, công chức được cử đến làm việc tại Trung tâm trực tiếp thực hiện thẩm định hồ sơ hoặc trực tiếp tham gia việc thẩm định, trình phê duyệt hoặc phê duyệt hồ sơ. Nguyên tắc

này vẫn tuân thủ quy định của pháp luật về giải quyết thủ tục hành chính như xin ý kiến cơ quan liên quan, thẩm định trực tiếp tại thực địa, thành lập hội đồng, thủ tục liên thông... hoặc thủ tục thuộc thẩm quyền phê duyệt của UBND tỉnh, Bộ, ngành Trung ương (nếu có).

- Căn cứ Danh mục thủ tục hành chính giải quyết tại Trung tâm, các Sở, ban, ngành thực hiện rà soát, phân loại các thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền giải quyết của Thủ trưởng các Sở, ban, ngành; các thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền phê duyệt của Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc cơ quan cấp Trung ương gửi Văn phòng UBND tỉnh tổng hợp, thẩm định, trên cơ sở đó UBND tỉnh ban hành Quyết định công bố lĩnh vực, số lượng thủ tục hành chính thực hiện theo nguyên tắc “4 tại chỗ”.

- Đẩy mạnh phân cấp, ủy quyền cho các sở, ngành trực tiếp thực hiện và phê duyệt các thuộc thẩm quyền quyết định của UBND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh (việc phân cấp ủy quyền giải quyết thủ tục hành chính phải đảm bảo theo quy định của pháp luật); bố trí phân công lãnh đạo trực và phê duyệt hồ sơ thủ tục hành chính tại Trung tâm Hành chính công các cấp (thủ tục hành chính không ủy quyền được), cử công chức từ cấp Phó trưởng phòng trở lên có đủ năng lực, trình độ đến làm việc tại Trung tâm để phê duyệt hoặc thực hiện việc ủy quyền phê duyệt thủ tục hành chính ngay tại Trung tâm.

- UBND tỉnh chỉ đạo Công an tỉnh, phối hợp với các sở, ngành thực hiện đăng ký thêm con dấu của các Sở, ban, ngành (gồm cả các đơn vị thuộc Sở, ban, ngành), để thực hiện đóng dấu trực tiếp ngay tại Trung tâm hành chính công và Xúc tiến đầu tư đối với các kết quả sau khi ký phê duyệt, kèm theo đó UBND tỉnh ban hành quy chế quản lý, sử dụng con dấu thứ hai tại Trung tâm theo quy định.

- Chỉ đạo xây dựng quy trình giải quyết cụ thể đối với từng thủ tục hành chính đảm bảo rõ người, rõ việc, rõ thời gian, rõ kết quả giải quyết, đồng thời, thực hiện rà soát tiếp tục cắt giảm thời gian giải quyết, đơn giản hóa thành phần hồ sơ, số lượng bộ hồ sơ (*UBND tỉnh đã phê duyệt các phương án đơn giản hóa*

thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền quản lý của một số sở, ngành như Sở Công Thương, Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn),

- Xác định cách thức giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính theo mô hình 4 tại chỗ: (1) *Trường hợp Giám đốc Sở ủy quyền cho Trưởng, phó phòng trực tiếp thẩm định, phê duyệt kết quả giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính: Bộ phận Hành chính công nhận hồ sơ, chuyển cho công chức được ủy quyền tiếp nhận, trực tiếp thẩm định, phê duyệt hồ sơ, thủ tục hành chính, sau đó chuyển kết quả giải quyết cho Bộ phận Hành chính công của Trung tâm để trả cho công dân; (2) Trường hợp không thể ủy quyền cho Trưởng, phó phòng chuyên môn mà phân công lãnh đạo Sở trực tiếp đến phê duyệt kết quả: Bộ phận Hành chính công nhận hồ sơ, chuyển cho công chức được tiếp nhận, thẩm định, trình lãnh đạo Sở phê duyệt hồ sơ, sau đó chuyển kết quả giải quyết cho Bộ phận Hành chính công của Trung tâm để trả cho công dân.*

Đến nay, số thủ tục hành chính đã đưa vào giải quyết tại Trung tâm Hành chính công tỉnh đạt tỷ lệ cao là 1.258/1322 (95,15%), số không đưa vào giải quyết tại Trung tâm chủ yếu là các thủ tục hành chính đặc thù, đòi hỏi việc tiếp nhận, thẩm định và trả kết quả trực tiếp ngay tại thời điểm và địa điểm kiểm tra thực địa. Số thủ tục hành chính thực hiện theo nguyên tắc “Tiếp nhận, thẩm định, phê duyệt và trả kết quả” ngay tại Trung tâm Hành chính công tỉnh 659/1.258 chiếm 53% so với tổng số thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền tiếp nhận, giải quyết của các sở, ngành thực hiện tại Trung tâm (*không tính 78 TTHC thuộc thẩm quyền giải quyết cơ quan ngành dọc*). Thời gian giải quyết thủ tục hành chính tại Trung tâm Hành chính công được rà soát cắt giảm được 6.553 ngày/23.964 ngày (tổng thời gian giải quyết theo quy định của Trung ương) đạt tỷ lệ 27,3 %. Từ khi thành lập đến nay, Trung tâm đã tiếp nhận, giải quyết và trả kết quả 93.344 hồ sơ, đúng hạn 91.136 hồ sơ, trễ hạn 2.208 hồ sơ. Mức độ hài lòng của tổ chức, cá nhân đối với công tác giải quyết thủ tục hành chính thường xuyên đạt trên 95%.

Công tác kiểm tra, giám sát quá trình giải quyết thủ tục hành chính của cán bộ được đảm bảo công khai, minh bạch, rút ngắn thời gian giải quyết... Hằng tháng, quý, Trung tâm đều báo cáo về tình hình, kết quả triển khai thực hiện nhiệm vụ công tác này tại phiên họp thường kỳ của UBND tỉnh; đồng thời thông báo đến Giám đốc các sở, ngành về việc chấp hành nội quy, giờ giấc làm việc tại Trung tâm của cán bộ, công chức được biệt phái đến làm việc tại Trung tâm và kết quả giải quyết thủ tục hành chính của các sở, ngành.

2. Khó khăn, vướng mắc

Bên cạnh những kết quả đạt được, trong quá trình triển khai thực hiện mô hình 4 tại chỗ có một số bất cập, khó khăn, vướng mắc, hạn chế đó là:

- Một số thủ tục hành chính được phê duyệt thực hiện quy trình 4 tại chỗ không phù hợp do có thành phần hồ sơ phức tạp, đòi hỏi phải có sự tham gia phối hợp thẩm định của nhiều phòng chuyên môn thuộc sở, nhiều sở, ngành; một số thủ tục hành chính có số lượng hồ sơ phát sinh giao dịch thấp.

- Một số thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền phê duyệt của cơ quan Trung ương, cấp tỉnh chưa ủy quyền cho cơ quan cấp dưới; một số thủ tục thuộc lĩnh vực đặc thù như lĩnh tài chính không thực hiện ủy quyền giải quyết tại Trung tâm Hành chính công.

- Việc thực hiện 4 tại chỗ, yêu cầu các sở, ngành phải phân công lãnh đạo các phòng, đơn vị trực thuộc đến Trung tâm làm nhiệm vụ thẩm định, phê duyệt hồ sơ, thủ tục hành chính nhưng hiện nay, chưa có quy định, quy chế cụ thể về cơ chế hỗ trợ (phụ cấp, đồng phục...) cho các thành viên này.

- Thủ tục hành chính chủ yếu mới rút gọn về thời gian giải quyết, còn thành phần hồ sơ, số lượng hồ sơ chưa được đơn giản hóa do việc đơn giản hóa phụ thuộc vào các văn bản của bộ, ngành Trung ương quy định về thủ tục hành chính.

- Môi trường mạng để giải quyết thủ tục hành chính chưa đảm bảo thông suốt giữa các cơ quan liên quan; các thủ tục hành chính tuy đã được Lãnh đạo sở,

ban, ngành ủy quyền cho cán bộ trực tiếp ký duyệt tại Trung tâm Hành chính nhưng vẫn phải quay về cơ quan đóng dấu (do một số cơ quan chưa thực hiện khắc con dấu thứ hai)... nên chưa tạo thuận lợi tối đa trong quá trình giải quyết thủ tục hành chính tại Trung tâm.

- Một số cán bộ, công chức biệt phái đến làm việc tại Trung tâm Hành chính công trình độ chuyên môn, nghiệp vụ còn hạn chế, chưa nắm bắt hết các thủ tục hành chính thuộc lĩnh vực chuyên môn phụ trách nên việc kiểm tra, thẩm định hồ sơ thủ tục hành chính còn chậm trễ, sai sót.

- Một số sở, ngành có tỷ lệ hồ sơ trễ hẹn cao nhưng chưa thực hiện nghiêm túc thư xin lỗi cho tổ chức, cá nhân và chưa có giải pháp khắc phục nhưng Tỉnh chưa có biện pháp, chế tài mạnh và nghiêm để xử lý (hiện nay chủ yếu thông qua việc phê bình, nhắc nhở của Chủ tịch UBND tỉnh tại các cuộc họp giao ban và các văn bản chỉ đạo, điều hành).

3. Một số bài học kinh nghiệm rút ra trong quá trình triển khai thực hiện

Những kết quả bước đầu trên đây bắt nguồn từ một số cách làm và kinh nghiệm mà Quảng Nam đã rút ra trong quá trình thực tiễn chỉ đạo, điều hành, theo dõi và đánh giá kết quả thực hiện mô hình 4 tại chỗ tại Trung tâm Hành chính công và Xúc tiến đầu tư, đó là:

Một là, sự chỉ đạo xuyên suốt, quyết liệt, kiên trì và quyết tâm của cả hệ thống chính trị từ lãnh đạo Tỉnh ủy, HĐND, UBND tỉnh đến lãnh đạo các cấp, các ngành; đề cao trách nhiệm người đứng đầu các cấp trong quá trình triển khai thực hiện. Đây là yếu tố tiên quyết dẫn đến thành công trong công tác cải cách hành chính.

Hai là, đẩy mạnh việc thực hiện cung cấp dịch vụ hành chính công gắn với việc rà soát, cắt giảm, đơn giản, chuẩn hóa thủ tục hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước, nhất là các thủ tục hành chính liên quan đến người dân, doanh nghiệp. Rà soát, cần thiết ban hành bổ sung, mới các văn bản của tỉnh liên quan

đến trình tự, nội dung giải quyết thủ tục hành chính theo hướng: (1) Phân cấp, ủy quyền cao nhất giữa các cấp, trong các sở, ban, ngành, phòng, (2) Chủ động giao quyền, ủy quyền cho cán bộ, công chức làm việc tại trung tâm hành chính công (kể cả các quyền, thẩm quyền pháp luật chưa quy định, nhưng pháp luật không cấm. (3) đối với những thủ tục không thể phân cấp, ủy quyền theo quy định thì ban hành quy trình xử lý, quy chế phối hợp chi tiết để tin học hóa. Thực hiện việc luân chuyển, xử lý hồ sơ trên môi trường mạng, chủ động giải quyết thủ tục hành chính theo hướng linh hoạt và phù hợp với quy định và sát thực tiễn, hiệu quả, công khai, minh bạch nhằm giải quyết nhanh gọn nhất đảm bảo Trung tâm Hành chính công là nơi duy nhất giải quyết thủ tục hành chính cho cá nhân, tổ chức theo đúng quy định của pháp luật.

Ba là, cán bộ, công chức được cử đến làm việc tại Trung tâm làm nhiệm vụ tiếp nhận, thẩm định phải đủ số lượng, có kinh nghiệm công tác năng lực chuyên môn, có tinh thần trách nhiệm, phẩm chất đạo đức, có kỹ năng giao tiếp tốt và có thẩm quyền nhất định (mỗi sở, ngành phải có ít nhất 1 Phó Trưởng phòng) để trực tiếp thẩm định và phê duyệt hồ sơ tại Trung tâm (gồm cả thẩm định tại thực địa, thành lập hội đồng, lấy ý kiến các cơ quan liên quan nếu có) hoặc trình phê duyệt (đối với các thủ tục hành chính thuộc thẩm quyền phê duyệt của UBND tỉnh hoặc Trung ương), không luân chuyển hồ sơ về phòng, ban chuyên môn hoặc bộ phận khác để thẩm định. Thủ trưởng các sở, ban, ngành trực tiếp hoặc phân công lãnh đạo cấp phó bố trí thời gian hợp lý đến Trung tâm để phê duyệt các thủ tục hành chính đã được thẩm định tại Trung tâm nhưng không thể phân cấp, ủy quyền cho cán bộ thẩm định thực hiện, đảm bảo giải quyết thủ tục hành chính theo đúng thời gian quy định.

Bốn là, thủ trưởng các sở, ban, ngành phải chịu trách nhiệm trước UBND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh nếu không triển khai thực hiện đúng, đầy đủ, chất lượng, hiệu quả các nội dung “4 tại chỗ”. Xác định đây là một trong những tiêu chí xét khen thưởng trong công tác thi đua-khen thưởng hàng năm đối với các đơn vị

cũng như người đứng đầu. Đồng thời kịp thời khen thưởng đột xuất cho tập thể, cá nhân có sáng kiến hoặc thành tích xuất sắc trong quá trình thực hiện.

Năm là, nâng cấp phần mềm giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính để đáp ứng các nghiệp vụ phát sinh, cũng như nâng cao tính tiện dụng, linh hoạt trong sử dụng, kiểm soát được toàn bộ các bước trong quy trình nhất là quy trình của các thủ tục hành chính có tính chất liên thông, đảm bảo đưa ứng dụng công nghệ thông tin vào giải quyết thủ tục hành chính trên môi trường mạng. Triển khai hệ thống tin nhắn thông tin tình hình, kết quả giải quyết thủ tục hành chính cho cá nhân, tổ chức và hệ thống xin lỗi người dân, doanh nghiệp khi giải quyết hồ sơ, thủ tục hành chính trễ hẹn

Sáu là, tăng cường công tác theo dõi, giám sát, kiểm tra định kỳ và đột xuất về giải quyết thủ tục hành chính phải được tiến hành thường xuyên, có thể lập đi lập lại ở những đơn vị còn nhiều hạn chế, yếu kém. Xử lý nghiêm những tổ chức, cá nhân thực hiện không nghiêm túc hoặc vi phạm trong việc giải quyết thủ tục hành chính cho cá nhân, tổ chức nhằm tạo kết quả chuyển biến thực sự và rõ nét về kỷ luật, kỷ cương hành chính, năng lực quản lý, điều hành và chất lượng dịch vụ công

Bảy là, hoàn thiện Quy chế phối hợp giữa Trung tâm hành chính công với các sở, ban, ngành, UBND huyện, thị xã, thành phố trong tiếp nhận, giải quyết thủ tục hành chính cho cá nhân, tổ chức tại Trung tâm theo hướng “Rõ người, rõ việc, rõ trách nhiệm, rõ hiệu quả”, nhất là việc kiểm tra, thẩm định hồ sơ, thủ tục hành chính của cá nhân, tổ chức.

Tám là, tập trung xây dựng và hoàn thiện cơ sở hạ tầng thông tin theo tiêu chuẩn hiện đại, kết nối liên thông đến các cấp, các ngành, địa phương phục vụ công tác giao dịch, giải quyết công việc trên môi trường mạng đảm bảo nhanh chóng, kịp thời, công khai, minh bạch./.

KINH NGHIỆM TRIỂN KHAI MÔ HÌNH CHÍNH QUYỀN ĐIỆN TỬ TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NINH

Sở Nội vụ tỉnh Quảng Ninh

Quảng Ninh là tỉnh miền núi, biên giới, hải đảo, nằm ở phía Đông Bắc Tổ quốc, có vị trí địa lý thuận lợi và nhiều tiềm năng, lợi thế đặc thù, có 14 huyện, thị xã, thành phố trực thuộc và hiện nay Quảng Ninh là tỉnh duy nhất trong cả nước có 4 thành phố, 2 thị xã trực thuộc tỉnh. Với 186 xã, phường, thị trấn, Quảng Ninh cũng là tỉnh duy nhất có đường biên giới trên biển, trên bộ giáp với Trung Quốc và trong khu vực hợp tác “hai hành lang, một vành đai kinh tế” Việt Nam - Trung Quốc, nhịp cầu quan trọng của khu vực mậu dịch tự do ASEAN - Trung Quốc; có nhiều cảnh quan nổi trội có một không hai, như Di sản - Kỳ quan thiên nhiên của thế giới Vịnh Hạ Long, Vịnh Bái Tử Long. Có nguồn tài nguyên thiên nhiên phong phú, với trữ lượng than đá chiếm hơn 90% cả nước và lớn nhất Đông Nam Á...

Sau hơn 30 năm thực hiện đường lối đổi mới của Đảng, bám sát chỉ đạo của Trung ương, tỉnh Quảng Ninh đã từng bước khai thác tốt hơn các tiềm năng khác biệt, cơ hội nổi trội, lợi thế cạnh tranh, đạt được những kết quả quan trọng, khá toàn diện trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, an ninh - quốc phòng... Năm 2017, với những giải pháp tích cực, toàn diện, tốc độ tăng trưởng kinh tế của Quảng Ninh tiếp tục ổn định, cơ cấu kinh tế chuyển dịch tích cực sang khu vực dịch vụ, tổng thu ngân sách nhà nước của Quảng Ninh năm 2017 đạt 38, 597 tỷ đồng , bằng 128% dự toán Trung ương giao, bằng 121% dự toán HĐND tỉnh giao, thu nội địa là 27, 650 tỷ đứng thứ 5 toàn quốc. Năm 2018 tổng thu ngân sách nhà nước ước thực hiện 8 tháng đầu năm đạt 27.843 tỷ đồng, bằng 77% dự toán năm, tăng 19% cùng kỳ.

Trong những năm qua, tỉnh Quảng Ninh luôn quan tâm và quyết liệt triển khai thực hiện, coi cải cách hành chính là nhiệm vụ thường xuyên, liên tục và là

một trong những công cụ quan trọng, tác động tích cực đến sự phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh. Kết quả triển khai thực hiện cải cách hành chính của tỉnh đã đạt được nhiều kết quả tích cực thể hiện qua Chỉ số CCHC các năm **(Năm 2013: đứng thứ 19; Năm 2014: đứng thứ 23; Năm 2015 và năm 2016: đứng thứ 06; Năm 2017: đứng thứ nhất toàn quốc)**.

Tuy nhiên, trong tiến trình phát triển và hội nhập, Quảng Ninh đang phải đối mặt với nhiều thách thức và để đạt được mục tiêu theo Nghị quyết của Đại hội Đảng bộ tỉnh lần thứ XIV đã đề ra đó là “Phấn đấu đến năm 2020, xây dựng Quảng Ninh trở thành tỉnh có cơ cấu kinh tế dịch vụ, công nghiệp; là trung tâm du lịch chất lượng cao của khu vực, một trong những cực tăng trưởng kinh tế của miền Bắc với hạ tầng kinh tế - xã hội, hạ tầng kỹ thuật đô thị đồng bộ; nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, giảm nghèo bền vững;...”, thì một trong những yếu tố quyết định là cần phải tích cực cải cách hành chính hơn nữa mà trọng tâm là cải cách thủ tục hành chính, hiện đại hóa hành chính dựa trên cơ sở xây dựng chính quyền điện tử, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin vào quản lý thực hiện giải quyết công việc và thủ tục hành chính.

Do đó, việc xây dựng chính quyền điện tử và Trung tâm Hành chính công được xác định là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của tỉnh thực hiện ba khâu đột phá chiến lược; Tỉnh ủy, UBND tỉnh Quảng Ninh đã quan tâm chỉ đạo, triển khai thực hiện từ rất sớm, đặc biệt từ năm 2012 tới nay, với việc ban hành nhiều văn bản nhằm thống nhất quan điểm, cách thức thực hiện, như: Tỉnh ủy ban hành Quyết định thành lập Ban chỉ đạo Đề án xây dựng chính quyền điện tử; UBND tỉnh ban hành Quyết định phê duyệt Đề án xây dựng chính quyền điện tử giai đoạn 2012 - 2014, giai đoạn 2015 - 2020 và định hướng đến năm 2030, ban hành Quyết định thành lập Ban Quản lý điều hành dự án xây dựng chính quyền điện tử tỉnh...¹⁰⁰

¹⁰⁰ (1) Quyết định số 2459/QĐ-UBND ngày 28/9/2012 của UBND tỉnh phê duyệt Đề án xây dựng chính quyền điện tử giai đoạn 2012-2014; (2) Quyết định số 3152/QĐ-UBND ngày 28/11/2012 của UBND tỉnh thành lập Ban Quản lý điều hành dự án xây dựng chính quyền điện tử tỉnh; (3) Quyết định số 997-QĐ/TU ngày 06/3/2013 của Tỉnh ủy thành lập Ban chỉ đạo Đề án xây dựng chính quyền điện tử tỉnh Quảng Ninh; (4) Chỉ thị số 28-CT/TU

Việc xây dựng chính quyền điện tử của tỉnh Quảng Ninh đã góp phần quan trọng trong cải cách hành chính và nâng cao năng lực các chỉ số cạnh tranh của tỉnh. Minh chứng là năm 2017, chỉ số năng lực cạnh tranh và chỉ số cải cách hành chính của tỉnh Quảng Ninh đứng thứ nhất toàn quốc. Trong những năm qua, việc xây dựng chính quyền điện tử của tỉnh Quảng Ninh đã đạt được kết quả như sau:

1. Về hạ tầng phần cứng

- Trung tâm tích hợp dữ liệu tỉnh đã hoàn thành cơ bản đạt tiêu chuẩn Tier 3, chuẩn quốc tế TIA-942 về Data Center: là nơi tập trung, tích hợp an toàn các kho dữ liệu, cơ sở dữ liệu (CSDL), hệ thống thông tin và các dịch vụ CNTT&TT toàn Tỉnh. Trung tâm tích hợp dữ liệu hoạt động ổn định từ quý IV/2014 phục vụ cho việc triển khai, vận hành của Hệ thống Chính quyền điện tử, đồng thời cho phép chuyển các hệ thống thông tin của tỉnh về cài đặt, vận hành tại Trung tâm, tiết kiệm chi phí chung cho tỉnh. Trung tâm tích hợp dữ liệu tỉnh Quảng Ninh là Trung tâm thứ 2 trong toàn quốc được Bộ Thông tin và Truyền thông công nhận đạt tiêu chuẩn theo Thông tư số 03/2013/TT-BTTTT.

- Tỉnh Quảng Ninh đã hoàn thiện xây dựng mạng WAN trong phạm vi toàn tỉnh. Mạng được thiết lập từ Trung tâm tích hợp dữ liệu đến toàn bộ các sở, ban, ngành; 14/14 huyện, thị xã, thành phố và 186/186 xã, phường, thị trấn.

ngày 11/6/2014 của Ban Thường vụ Tỉnh ủy về đẩy mạnh CCHC, xây dựng chính quyền điện tử và Trung tâm HCC; (5) Thông báo số 170/TB-UBND ngày 18/8/2014 của UBND tỉnh về triển khai chính quyền điện tử và Trung tâm HCC; (6) Quyết định số 4183/QĐ-UBND ngày 22/12/2015 của UBND tỉnh về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển và ứng dụng CNTT tỉnh Quảng Ninh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030; (7) Quyết định số 839/QĐ-UBND ngày 30/3/2015 của UBND Tỉnh về việc phê duyệt lộ trình thực hiện cung cấp dịch vụ công trực tuyến tỉnh Quảng Ninh năm 2015, định hướng đến 2020; (8) Quyết định 3645/QĐ-UBND ngày 31/10/2016 về việc phê duyệt Đề án triển khai mô hình thành phố thông minh tỉnh Quảng Ninh giai đoạn 2017-2020; (9) Quyết định số 1966/QĐ-UBND ngày 30/6/2016 của UBND Tỉnh về việc triển khai dịch vụ công trực tuyến tỉnh Quảng Ninh năm 2016; (10) Kế hoạch số 2391/KH-UBND ngày 10/4/2017 của UBND Tỉnh về thực hiện, tiếp nhận, thẩm định, phê duyệt và trả kết quả giải quyết TTHC tại Trung tâm HCC cấp tỉnh, cấp huyện; (12) Công văn số 4482/UBND-KSTT2 ngày 21/06/2017 của UBND Tỉnh về việc triển khai thực hiện Quyết định số 846/QĐ-TTg ngày 09/6/2017 của Thủ tướng Chính phủ ban hành danh mục dịch vụ công trực tuyến mức độ 3 và 4 thực hiện tại các bộ, ngành địa phương năm 2017...

- 100% cơ quan hành chính nhà nước từ cấp tỉnh đến cấp xã đều có mạng LAN. 100% cán bộ, công chức đều có máy tính kết nối mạng internet để thực hiện nhiệm vụ.

2. Về các hệ thống phần mềm dùng chung

2.1. Hệ thống quản lý văn bản và hồ sơ công việc

Đến quý II/2018, tỉnh Quảng Ninh tiếp tục vận hành và khai thác có hiệu quả Hệ thống chính quyền điện tử, đặc biệt là các hệ thống phần mềm dùng chung. Tỉnh Quảng Ninh dùng chung duy nhất một Hệ thống phần mềm Quản lý văn bản và hồ sơ công việc, đã được tích hợp chữ ký số (đạt tỷ lệ 100%) được triển khai tại các cơ quan, đơn vị, địa phương từ cấp tỉnh đến cấp xã và hoàn thành việc triển khai đến các đơn vị Trung ương đóng trên địa bàn như: ngành Thuế, Hải quan, Tòa án, Viện Kiểm sát,... Tỷ lệ trao đổi văn bản điện tử giữa các đơn vị trong toàn tỉnh đạt gần 97%, hệ thống cũng được kết nối liên thông với Hệ thống của Văn phòng Chính phủ.

Kết quả trên cho thấy hệ thống Chính quyền điện tử là công cụ điều hành hiệu quả và đang được ứng dụng có hiệu quả tại hầu hết các đơn vị triển khai; hệ thống còn là công cụ quan trọng giúp thủ trưởng đơn vị bao quát được các nhiệm vụ đơn vị mình đang triển khai và cơ bản đánh giá được năng lực thực hiện nhiệm vụ của cấp dưới.

2.2. Hệ thống một cửa điện tử

Tỉnh Quảng Ninh sử dụng duy nhất Hệ thống một cửa liên thông từ cấp tỉnh đến cấp xã. Hệ thống đang vận hành tốt tại 100% đơn vị có thủ tục hành chính trong phạm vi toàn tỉnh (các sở, ban, ngành; 14/14 huyện, thị xã, thành phố; 186/186 xã, phường, thị trấn; ngành điện, ngành nước, ngành thuế). Toàn bộ quá trình giải quyết thủ tục hành chính được theo dõi trên phần mềm, người dân có thể tra cứu được tình trạng giải quyết hồ sơ qua mạng internet. Số lượng hồ sơ giải quyết thủ tục hành chính được thực hiện qua hệ thống liên tục tăng, đến ngày 25/6/2018 đã đạt hơn 1.400.349 hồ sơ, với tỷ lệ đúng hạn xấp xỉ 100%. Toàn bộ

quá trình giải quyết, tỷ lệ hồ sơ đúng hạn, trễ hạn, số lượng hồ sơ được giải quyết...đều được công bố tại cổng <http://chinhphu.vn>

2.3. Tình hình cung cấp dịch vụ công mức độ 3, 4

Tỉnh Quảng Ninh triển khai dịch vụ công trực tuyến tại địa chỉ duy nhất là <http://dichvucong.quangninh.gov.vn>. Đến nay đã cung cấp trên 70% dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4. Cổng thông tin dịch vụ công tỉnh cho phép tổ chức/cá nhân theo dõi, tra cứu tình hình xử lý khi nộp hồ sơ; đồng thời hệ thống cũng tự động gửi tin nhắn đến di động, hộp thư điện tử tổ chức/người dân đã đăng ký để theo dõi, tra cứu quá trình xử lý hồ sơ. Số lượng dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4 hiện có: Mức độ 3 - 1207 dịch vụ; Mức độ 4 - 308 dịch vụ.

2.4. Công dân điện tử

Trên 95% người dân được hỏi đều trả lời đã được nghe tuyên truyền về Chính quyền điện tử và Trung tâm Hành chính công. Trong đó được nghe, biết thông tin qua các phương tiện thông tin đại chúng và trực tiếp là chủ yếu. Kết quả cho thấy công tác thông tin, tuyên truyền đã đến được với người dân. Qua thống kê trên hệ thống, đến nay đã có 9.407 người dân thiết lập tài khoản giao dịch điện tử (công dân điện tử được định danh duy nhất) trong hệ thống chính quyền điện tử để khai thác sử dụng các dịch vụ công trực tuyến và tra cứu thông tin, kết quả giải quyết thủ tục hành chính; số lượt người dân, doanh nghiệp truy cập Cổng dịch vụ công (<http://dichvucong.quangninh.gov.vn>) thuộc chính quyền điện tử là 642.644 lượt; truy cập cổng thông tin điện tử tỉnh (<http://quangninh.gov.vn>) là 2.259.248 lượt.

2.5. Xây dựng Trung tâm hành chính công và Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả hiện đại

Tỉnh Quảng Ninh đã hoàn thành việc xây dựng và đưa vào hoạt động Trung tâm Hành chính công cấp tỉnh, 14/14 Trung tâm Hành chính công cấp huyện và 186/186 Bộ Phận tiếp nhận và trả kết quả hiện đại cấp xã. Các Trung tâm Hành chính công và Bộ phận tiếp nhận và trả kết quả hiện đại cấp xã được trang bị các thiết bị hiện đại như máy tính, máy quét, camera, màn hình hiển thị thông tin, kios

lấy số tự động (một số đơn vị có nhiều hồ sơ),...100% các xã, phường, thị trấn đều tác nghiệp trên hệ thống phần mềm Một cửa hiện đại dùng chung của tỉnh.

2.6. Tình hình triển khai xây dựng các cơ sở dữ liệu quốc gia và phần mềm chuyên ngành của tỉnh

Hiện nay, tỉnh đang tích cực triển khai các cơ sở dữ liệu quốc gia và đang thực hiện theo phần mềm chung của các Bộ, ngành Trung ương, như: Cơ sở dữ liệu về dân cư, về đất đai; phần mềm về đăng ký doanh nghiệp, tài chính, bảo hiểm... Bên cạnh đó, tỉnh Quảng Ninh hiện nay đã thực hiện có hiệu quả đối với 19 phần mềm chuyên ngành do tỉnh Quảng Ninh triển khai xây dựng¹⁰¹.

2.7. Về tổ chức triển khai hệ thống trực tuyến

Triển khai các chỉ đạo của Trung ương, từ năm 2015, Ủy ban Nhân dân tỉnh Quảng Ninh đã phê duyệt quy hoạch phát triển và ứng dụng công nghệ thông tin tỉnh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, trong đó đề ra mục tiêu: “Xây dựng, phát triển hạ tầng công nghệ thông tin tiên tiến, hiện đại, đồng bộ và kết nối liên thông các hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu dùng chung trong toàn tỉnh, là tiền đề xây dựng thành phố thông minh, góp phần triển khai hiệu quả các hoạt động ứng dụng công nghệ thông tin trong toàn xã hội, góp phần thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, phát triển sản xuất, dịch vụ, xóa đói giảm nghèo, nâng cao dân trí khu vực nông thôn, vùng núi, vùng sâu, vùng xa và biển đảo..”.

Theo đó, tỉnh tích cực triển khai hệ thống trực tuyến để tiết kiệm chi phí hội họp, đi lại, ăn ở của các đại biểu. Đồng thời góp phần xây dựng hệ thống công nghệ thông tin đáp ứng yêu cầu cung cấp kịp thời, đầy đủ, chính xác các thông tin

¹⁰¹ (1) Hệ thống thư điện tử công vụ; (2) Hệ thống thông tin cấp phép trong lĩnh vực xây dựng; (3) Hệ thống thông tin cấp phép trong lĩnh vực đất đai; (4) Hệ thống thông tin các dự án đầu tư; (5) Hệ thống thông tin cấp phép các hoạt động du lịch; (6) Hệ thống thông tin cấp phép lĩnh vực môi trường; (7) Hệ thống thông tin hộ chính sách; (8) Hệ thống thông tin hộ nghèo; (9) Phần mềm quản lý các kỳ họp HĐND; (10) Phần mềm Số hóa văn bản; (11) GIS chuyên ngành Bưu chính Viễn thông; (12) Hệ thống Quản lý nguồn ô nhiễm nước vịnh Hạ Long; (13) CSDL đất đai (Sở Tài nguyên và Môi trường); (14) CSDL quản lý hoạt động khoáng sản (Sở Tài nguyên và Môi trường); (15) Quản lý đào tạo trực tuyến và quản lý tài nguyên giáo dục E-learning; (16) Quản lý giáo dục SMAS (Sở Giáo dục và Đào tạo); (17) Quản lý khiếu nại tố cáo (Thanh tra tỉnh); (18) Sàn giao dịch thương mại điện tử (Sở Công thương); (19) Trang thông tin xúc tiến đầu tư (Ban Xúc tiến và hỗ trợ đầu tư).

phục vụ hoạt động chỉ đạo, điều hành của lãnh đạo tỉnh, huyện, các cấp, hỗ trợ hoạt động nghiệp vụ, nâng cao chất lượng công tác của cán bộ, công chức, viên chức trong toàn tỉnh. Triển khai hiệu quả nội dung đó, đến nay tỉnh đã triển khai tới 231 điểm cầu (từ cấp tỉnh đến cấp xã) tiếp tục phát huy được hiệu quả trong hoạt động quản lý, chỉ đạo của lãnh đạo các cấp, các ngành. Từ đầu năm 2018 đến nay tỉnh đã có 128 cuộc họp được thực hiện trên hệ thống.

Bên cạnh các kết quả đạt được, việc xây dựng chính quyền điện tử tại tỉnh Quảng Ninh còn có những khó khăn, hạn chế, như:

- Thứ nhất: Việc liên thông, kết nối Hệ thống một cửa điện tử của tỉnh với Hệ thống một cửa điện tử của các bộ, ngành chưa được thực hiện, đặc biệt là các ngành có nhiều hồ sơ như: Kế hoạch và Đầu tư, Tư pháp, Giao thông Vận tải, Công an, Bảo hiểm,...; do các Bộ, ngành sử dụng phần mềm riêng, chưa sẵn sàng tích hợp, liên thông với hệ thống Chính quyền điện tử của tỉnh. Điều này dẫn đến một công việc phải nhập liệu nhiều lần để thực hiện thống kê, báo cáo và theo dõi.

- Thứ hai: Hiện tại Hệ thống Chính quyền điện tử tỉnh Quảng Ninh mới liên thông được với Văn phòng Chính phủ để gửi, nhận văn bản điện tử; chưa liên thông được với bất kỳ Bộ, ngành nào để thực hiện gửi nhận, chủ yếu vẫn thực hiện việc gửi văn bản giấy.

- Thứ ba: Tỷ lệ người dân sử dụng dịch vụ công trực tuyến mức độ 3, 4 còn thấp, dẫn đến chưa phát huy được tối đa tiện ích của Hệ thống Chính quyền điện tử về lợi ích xã hội.

- Thứ tư: Cán bộ, công chức thuộc các đơn vị cấp xã, vùng sâu, vùng xa, hải đảo khai thác, sử dụng các ứng dụng (Internet, máy tính) nói chung và các hệ thống thông tin còn nhiều hạn chế, chưa có thói quen ứng dụng CNTT trong công việc, ngại thay đổi lề lối làm việc.

- Thứ năm: Còn thiếu nguồn nhân lực chất lượng cao phục vụ quản trị, vận hành, khai thác các hệ thống thông tin đã được đầu tư, đặc biệt là cán bộ quản trị cho Trung tâm tích hợp dữ liệu tỉnh, quản trị mạng tại các địa phương.

Nhằm khắc phục những tồn tại, hạn chế và tăng cường hiệu quả ứng dụng CNTT trong xây dựng chính quyền điện tử tại tỉnh; trong thời gian tới, tỉnh Quảng Ninh chú trọng thực hiện các nhiệm vụ trọng tâm sau:

- Thứ nhất: Xây dựng và ban hành Kế hoạch chuyển đổi số (digital transformation) giai đoạn 2018 - 2020, từng bước thực hiện chuyển đổi số, tăng cường khả năng hội nhập quốc tế về CNTT nhằm có giải pháp tiếp cận hiệu quả cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4;

- Thứ hai: Tiếp tục khai thác, sử dụng hiệu quả các hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu quốc gia (Hộ tịch, tư pháp, khiếu nại tố cáo, hộ chiếu điện tử...); Thực hiện triển khai các hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu Quốc gia do các Bộ, ngành trung ương chủ trì;

- Thứ ba: Hoàn thiện, mở rộng các phần mềm, hệ thống thông tin và cơ sở dữ liệu đã xây dựng của hệ thống chính quyền điện tử giai đoạn 2012 - 2016 đáp ứng yêu cầu khai thác, sử dụng của người dùng và đảm bảo kết nối liên thông với các hệ thống thông tin quốc gia và của các ngành dọc đóng trên địa bàn tỉnh;

- Thứ tư: Cung cấp tối thiểu 90% dịch vụ công trực tuyến mức 3, 4 của 3 cấp (cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã) trong đó tối thiểu 20% dịch vụ công trực tuyến đạt mức độ 4, hướng tới mục tiêu 40% hồ sơ được xử lý trực tuyến đối với các dịch vụ công được cung cấp mức độ 3 và 30% hồ sơ được xử lý trực tuyến đối với các dịch vụ công được cung cấp mức độ 4; 100% dịch vụ công mức 4 có giải pháp xác thực điện tử tập trung;

- Thứ năm: 100% các thủ tục hành chính (trừ các thủ tục của lĩnh vực thanh tra, khiếu nại, tố cáo) được cập nhật, đơn giản hóa, áp dụng hệ thống quản lý chất lượng ISO và đưa vào giải quyết tại các Trung tâm hành chính công, bộ phận tiếp nhận và trả kết quả cấp xã; trên 50% hồ sơ thủ tục hành chính cần trao đổi giữa các trung tâm hành chính công, bộ phận tiếp nhận và trả kết quả cấp xã được trao đổi qua môi trường mạng;

- Thứ sáu: 100% CB,CC,VC thực hiện nhiệm vụ quản lý được trang bị cơ

bản đầy đủ thiết bị CNTT phục vụ công việc. 100% các hệ thống thông tin từ cấp độ 3 trở lên của tỉnh, công thông tin điện tử tỉnh được áp dụng phương án bảo đảm an toàn thông tin phù hợp với tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật và được giám sát an toàn thông tin mạng;

- Thứ bảy: 100% CB,CC,VC được đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng các kiến thức kỹ năng tin học cơ bản và nâng cao đáp ứng yêu cầu xử lý công việc trên máy tính, sử dụng, khai thác các ứng dụng, tiện ích của chính quyền điện tử, công tác đảm bảo an toàn thông tin mạng; Đào tạo, nâng cao trình độ năng lực đội ngũ cán bộ CNTT đặc biệt là năng lực quản lý, vận hành và an ninh mạng từ đó làm nòng cốt trong việc triển khai thực hiện Kế hoạch chuyển đổi số giai đoạn 2018-2020;

- Thứ tám: Các nội dung, dịch vụ, tiện ích của chính quyền điện tử và Trung tâm Hành chính công được tuyên truyền tới trên 90% người dân, doanh nghiệp trong đó phần đầu trên 50% có thể tiếp cận sử dụng các dịch vụ được cung cấp bởi chính quyền điện tử.

Để việc xây dựng chính quyền điện tử thành công, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của cơ quan nhà nước, tăng cường công khai, minh bạch thông tin, cung cấp dịch vụ công tốt hơn, giảm thời gian, chi phí cho người dân và doanh nghiệp; đề nghị các Bộ, ngành Trung ương chủ động và hỗ trợ các địa phương để kết nối liên thông Hệ thống một cửa điện tử, Hệ thống quản lý văn bản của các Bộ, ngành với Hệ thống Chính quyền điện tử của các địa phương.

Trên đây là tham luận về “Kinh nghiệm triển khai mô hình chính quyền địa tử trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh”./.

ⁱ Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập 3, tr.941.

ⁱⁱ Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.153.

ⁱⁱⁱ Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 126.

^{iv} Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.368.

^v Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 54.

^{vi} Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, Châu bản triều Nguyễn, Minh Mệnh tập 88, tờ 15.

^{vii} Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, Châu bản triều Nguyễn, Minh Mệnh tập 88, tờ 15.

-
- ^{viii} Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 55.
- ^{ix} Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.368.
- ^x Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.369.
- ^{xi} Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.369 -370.
- ^{xii} **Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 54.**
- ^{xiii} Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.369.
- ^{xiv} Trung tâm lưu trữ Quốc gia I, Châu bản triều Nguyễn, Minh Mệnh tập 88, tờ 32.
- ^{xv} Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ, tập 8. Nxb Thuận Hóa, 2005, tr. 127.
- ^{xvi} Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.340.
- ^{xvii} Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục* (Viện Sử học dịch), Nxb Giáo dục, H.2004, tập3, tr.340 341.