

Những giá trị của quan chế thời phong kiến đối với việc hoàn thiện pháp luật về cán bộ, công chức theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng ở Việt Nam

Phạm Thị Thu Hiền*

Nhận ngày 11 tháng 12 năm 2021. Chấp nhận đăng ngày 15 tháng 5 năm 2022.

Tóm tắt: Trong mỗi thời kì lịch sử, sự vận hành, tồn tại và tính hiệu quả của bộ máy nhà nước luôn cần đến nhân tố con người. Do vậy, những người cai trị luôn chú trọng đến việc tuyển dụng, quy định trách nhiệm, nghĩa vụ và các chế độ đãi ngộ đối với người thực thi công vụ. Các Hoàng đế thời phong kiến, trên cơ sở quan điểm Nho giáo, Pháp trị và thực tiễn đòi hỏi sự hoàn bị của bộ máy nhà nước, đã tạo dựng được đội ngũ quan lại có năng lực chuyên môn, kỹ năng làm việc, đạo đức và sự trung thành. Những quan điểm, cách thức thực hiện, tính hiệu quả của việc tuyển chọn, sử dụng, việc đảm bảo các quyền và nghĩa vụ của quan lại, của các Hoàng đế thời phong kiến được ghi chép trong sử liệu và hai bộ *Quốc triều hình luật* và *Hoàng Việt luật lệ* đã gợi mở những giá trị trong việc quản lý và sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức trong bộ máy nhà nước Việt Nam hiện nay một cách có hiệu quả nhất theo tinh thần Đại hội XIII của Đảng.

Từ khoá: Cán bộ, công chức, Đại hội XIII, pháp luật, quan chế.

Phân loại ngành: Luật học

Abstract: In each historical period, the operation, existence and effectiveness of the state apparatus always need the human factor. Therefore, the rulers always focused on the recruitment of, stipulation of responsibilities and obligations for, and treatment towards those performing official duties. The emperors of the feudal period, on the basis of the views of Confucianism and *Fazhi* (lit. the rule of law) and the reality of the requirement for the completion of the state apparatus, built up a contingent of mandarins with professional competence, working skills, ethics and loyalty. The emperors' viewpoints and methods of implementation, the effectiveness of the selection, use, and assurance of the rights and obligations of the mandarins, which are recorded in historical records and the two books entitled *Quốc triều hình luật* (the Criminal Law of the National Royal Court) and *Hoàng Việt luật lệ* (the Law of the Việt Kingdom) provide valuable suggestions to the management and use of cadres and civil servants in Vietnam's current state apparatus in the most effective manner in the spirit of the 13th National Congress of the Communist Party of Vietnam.

Keywords: Cadres, civil servants, the 13th National Congress of the Communist Party of Vietnam, law, regulations on the bureaucratic system.

Subject classification: Jurisprudence

* Trường Đại học Luật Hà Nội.
Email: hienptt.dhl@gmail.com

1. Mở đầu

Trước sự phát triển của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, sự hội nhập quốc tế đã đặt ra những cơ hội và thách thức cho nền hành chính Việt Nam trong việc đảm bảo nền hành chính trong sạch vững mạnh. Hiện nay, tình trạng “suy thoái về chính trị, tư tưởng, đạo đức, lối sống trong một bộ phận không nhỏ cán bộ và tình trạng tham nhũng, lãng phí, quan liêu... chưa được ngăn chặn, đẩy lùi mà còn tiếp tục diễn biến phức tạp” (Võ Thị Hoa, 2019). Do đó, Đại hội Đảng lần thứ XIII nhấn mạnh: “Xây dựng đội ngũ đảng viên và cán bộ các cấp, nhất là cấp chiến lược, người đứng đầu đủ phẩm chất, năng lực, uy tín, ngang tầm nhiệm vụ; củng cố lòng tin, sự gắn bó của nhân dân với Đảng, Nhà nước, chế độ xã hội chủ nghĩa” (Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, 2019). Từ đó, Đảng cũng xác định: “Đẩy mạnh việc thực hiện trách nhiệm nêu gương của cán bộ, đảng viên, nhất là người đứng đầu, chức vụ càng cao, càng phải gương mẫu. Sớm nghiên cứu, bổ sung, hoàn thiện các chuẩn mực đạo đức cách mạng cho phù hợp với điều kiện mới và truyền thống văn hoá tốt đẹp của dân tộc; nâng cao ý thức tự tu dưỡng, rèn luyện đạo đức cách mạng suốt đời, và nêu cao danh dự, lòng tự trọng của người đảng viên. Siết chặt kỷ luật, kỷ cương của Đảng, đề cao pháp luật của Nhà nước, gắn với tăng cường giám sát của các cơ quan dân cử, Mặt trận Tổ quốc, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân trong việc tu dưỡng, rèn luyện đạo đức, lối sống của cán bộ, đảng viên” (Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, 2019). Vì vậy, bên cạnh việc học tập những điểm tiên bộ của pháp luật thế giới về xây dựng trách nhiệm, đãi ngộ của cán bộ, công chức, viên chức, thì “ôn cố tri tân” học tập kinh nghiệm cha ông ta trong lịch sử là một điều rất cần thiết. Cha ông ta trong lịch sử trong quá trình thiết lập vương triều rất chú trọng đến nhân tố con người, coi “hiền tài là nguyên khí quốc gia”. Trên cơ sở tiếp thu quan điểm của Nho giáo, Pháp trị, trên cơ sở của điều kiện kinh tế-xã hội và nhu cầu thiết lập nhà nước trung ương tập quyền mạnh, các vị vua phong kiến đã đúc rút nhiều phương sách dùng người và quản lý nhân sự trong bộ máy nhà nước. Những thành công trong việc quản lý đội ngũ quan viên của cha ông ta trong lịch sử đã để lại những giá trị cho việc quản lý đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay.

2. Coi trọng người có tài đức trong tuyển chọn và sử dụng

Thời phong kiến, quan điểm của Nho giáo có ảnh hưởng lớn đến đường lối cai trị và sách lược dùng người của các vị vua Việt Nam. Sách *Trung dung* có viết: “Việc chính sự phát triển nhanh như cây lau, cây sậy. Vì vậy, thi hành biện pháp trị nước, cốt ở con người” (Dương Hồng, Vương Thành Trung, Nhiệm Đại Viện, Lưu Phong, 2003, tr.73-74). Do đó, lựa chọn người hiền tài giúp nước chính là mấu chốt của việc trị nước yên dân. Nho giáo cũng khẳng định tài, đức phải luôn gắn liền với nhau bởi “tài trí đủ để trị dân mà không biết dùng đức nhân để giữ dân thì tất sẽ mất dân” (Dương Hồng, Vương Thành Trung, Nhiệm Đại Viện, Lưu Phong, 2003, tr.451). Người có trí tuệ, biết mọi việc nếu không giữ được đức nhân, không có thái độ nghiêm túc cẩn thận trong công việc, thì dù có gần dân, dân cũng không kính trọng. Còn nếu người có trí tuệ, biết mọi việc, có đức nhân, có thái độ nghiêm túc

cẩn thận, nhưng lại không biết cô vũ, giáo hóa dân thì nước sẽ loạn. Nắm bắt được những điều đó, các vị vua phong kiến chủ trương “lập thành chính trị cần được người giỏi, mà sự cầu nhân tài không chỉ một cách nào” và “việc cầu tài tất phải do người khoa mục tạo thành” (Quốc sử quán triều Nguyễn, 1994, tr.149, 157). Vì lẽ đó, các vương triều phong kiến Việt Nam đã thực hiện nhiều biện pháp để có thể tìm được người hiền tài ra giúp vua trị nước, chứ không chỉ có khoa cử, như đề cử (tiền cử, bảo cử)... Với các phương thức tuyển chọn đó, các vị vua đều nêu cao các tiêu chí tài, đức.

Trong khoa cử, các trường hợp như có trọng tang, bất hiếu, bất mục, loạn luân, điêu toa và người phạm án cướp hay phản nghịch thì sẽ không được dự thi. Đồng thời, trước khi tham dự kì thi Hương, các sĩ tử cần trải qua kì thi khảo hạch ở cấp xã để đánh giá năng lực. Các bài thi Tam khoa có nội dung liên quan đến kinh sách Nho giáo, gắn với đời sống chính trị, đạo đức con người. Bên cạnh đó, mặc dù thời kì phong kiến, chức danh xã trưởng (thời Lê), lý trưởng (thời Nguyễn) không được xếp vào ngạch quan lại, nhưng cách thức tuyển lựa những người đứng đầu cấp xã thời xưa cũng đem lại kinh nghiệm trong việc lựa chọn người quản lý cấp cơ sở. Thời phong kiến, người dân bầu xã trưởng hoặc lý trưởng theo các tiêu chí của nhà nước: độ tuổi, tư cách đạo đức (không gian tham), học vấn (biết chữ), không có quan hệ huyết thống hay thông gia và được phủ huyện chấp thuận. Việc cho phép dân bầu người đứng đầu cấp xã đã tạo nên những hiệu quả quản lý cấp cơ sở, giúp nhà nước thực hiện được các chính sách như thu thuế, lao dịch, binh dịch... và phần nào tạo nên một sự tương đối dân chủ, truyền thống tôn trọng làng xã của các vị vua phong kiến. Đồng thời, theo tiêu chí bầu chọn trên, triều đình đã loại bỏ yếu tố dòng họ trong công quyền và đặt cao tài đức đối với người đứng đầu cấp cơ sở trong trị dân. Phương thức đề cử là giới thiệu những người có tài, có đức vào những vị trí nhất định trong bộ máy nhà nước và những người đề cử cần phải thận trọng, có trách nhiệm với quyết định đề cử của mình, nếu không sẽ bị xử phạt.

Hiện nay, tuyển chọn công chức thông qua thi tuyển là chiến lược đúng đắn, nhưng hoạt động tuyển chọn chưa được thực hiện nghiêm túc. Do vậy, Nhà nước cần xây dựng quy định thi tuyển nghiêm túc, gắn liền với thực tế kinh tế-xã hội của đất nước và xu hướng của thời đại. Mặt khác, phương thức đề cử đã gợi mở những bài học kinh nghiệm có giá trị trong việc tuyển chọn cán bộ, công chức hiện nay. Đặc biệt, cần lưu tâm đến việc quy định trách nhiệm về người được giới thiệu và tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện các quy định về chế độ tiền cử, bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo, quản lý.

Ngoài ra, thời xưa, cha ông ta rất quan tâm đến việc quy định trách nhiệm, đạo đức công vụ của quan lại trong quá trình làm việc. Để đảm bảo trách nhiệm, bổn phận, đạo đức của quan lại, các vương triều phong kiến đã luật hoá các quy tắc đạo đức của Nho giáo, đạo đức truyền thống của người Việt vào pháp luật. Sự luật hoá các quy tắc đạo đức đó đã phần nào tạo dựng được một đội ngũ quan lại có trách nhiệm. Theo thống kê trong 2 bộ luật *Quốc triều hình luật* thời Lê và *Hoàng Việt luật lệ* thời Nguyễn, số lượng điều khoản đề cập đến trách nhiệm, đạo đức của quan chức chiếm tỷ lệ đáng chú ý. Cụ thể: *Quốc triều hình luật* có 216/722 điều khoản (chiếm 29,92%); bộ *Hoàng Việt luật lệ* có 180/396 điều khoản (chiếm 45,45%) đề cập đến đạo đức của quan chức đối với vua, đồng liêu, dân, bản thân và công việc. Các quy định đó đã tạo dựng được một đội ngũ quan lại minh trung, có trách nhiệm trong công việc, với dân.

Mặc dù hiện nay đã có những quy định về đạo đức công vụ, ứng xử của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ, tuy nhiên còn khá tản mạn. Do vậy, việc ban hành Luật Đạo đức công vụ là một sự cần thiết trong sự chuyển dịch từ mô hình công vụ chức nghiệp sang mô hình công vụ theo vị trí, việc làm. Cơ sở để xây dựng Luật Đạo đức công vụ cần dựa trên quan điểm chính sách pháp luật của Đảng và Nhà nước, tư tưởng đạo đức Hồ Chí Minh và văn hoá người Việt và trên cơ sở của các văn bản pháp luật đã có. Đồng thời, trong văn bản đó cần có các quy tắc xử sự chung, các chuẩn mực nhằm ràng buộc cán bộ, công chức vào khuôn khổ thực thi công vụ, trách nhiệm của họ trong mọi mối quan hệ, đặc biệt là với dân và quốc gia. Mục tiêu cao nhất của nền hành chính hiện đại hiện nay là phục vụ tốt nhất cho cuộc sống của người dân, bảo đảm mọi điều kiện để người dân thực hiện các hoạt động tạo ra của cải vật chất cũng như các hoạt động hữu ích khác đối với sự phát triển của xã hội; đồng thời, hạn chế tình trạng quan liêu, tham nhũng, sách nhiễu, mang đến sự tin cậy, hài lòng của người dân. Nhận thức được điều này, Đại hội Đảng lần thứ XIII nhận định, cần “thắt chặt hơn nữa mối quan hệ mật thiết giữa Đảng với nhân dân, dựa vào nhân dân để xây dựng Đảng. Phải xây dựng đội ngũ cán bộ thật sự “trọng dân, gần dân, tin dân, hiểu dân, học dân, dựa vào dân và có trách nhiệm với dân” (Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, 2019). Do đó, cần bổ sung làm rõ trách nhiệm, thái độ phục vụ đúng mực, lịch sự, nghiêm túc, khiêm tốn, tôn trọng, lắng nghe, không được cửa quyền, hách dịch, gây khó dễ phiền hà cho dân và công tâm, khách quan, tận tình hướng dẫn dân của cán bộ, công chức đối với dân trong các quy định của pháp luật. Nội dung các quy định càng cụ thể thì sẽ càng dễ dàng kiểm soát được hành vi ứng xử và đánh giá thái độ phục vụ của cán bộ, công chức với người dân. Đồng thời, tiếp tục rà soát, bổ sung, sửa đổi, hoàn thiện các quy định về quy trình, thủ tục hành chính; tạo điều kiện cho nhân dân giám sát để kịp thời ngăn ngừa cán bộ, công chức lợi dụng kẽ hở từ những quy định của pháp luật, từ đó nảy sinh tiêu cực trong quá trình thực thi công vụ. Mặt khác, cần kế thừa tinh thần đạo đức Nho giáo và các tấm gương quan lại thời xưa khi luôn đặt lợi ích của quốc gia trên lợi ích của dòng họ; có tinh thần trách nhiệm trước mọi việc trong quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức hiện nay.

3. Tiếp tục đẩy mạnh các quy định về回避 trong các văn bản pháp luật để phòng, chống tham nhũng, nguy cơ cục bộ

Xuất phát từ nhu cầu xây dựng và củng cố thiết chế trung ương tập quyền, ngăn ngừa nạn tham quan nhũng lơi, để có thể “chăm nuôi” dân chúng, các vị vua phong kiến Việt Nam đều phải có những thiết chế để kiểm soát quan viên của mình. Trong đó, triều Lê và triều Nguyễn đã ban hành quy định “回避”. Thuật ngữ này xuất hiện sớm nhất từ thời Hán ở Trung Quốc. Tại Việt Nam, thuật ngữ này xuất hiện lần đầu tiên trong bộ Quốc triều hình luật thời Lê, tại điều 2 và được đề cập tới nhiều lần trong *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ* thời Nguyễn. Theo *Hán Việt từ điển* của Đào Duy Anh, “回避” có nghĩa là “tránh đi” (Đào Duy Anh, 2010, tr.314). Do đó, có thể hiểu,回避 là việc một người làm trong bộ máy nhà nước khi được bổ nhiệm giữ chức vụ hay phụ trách một việc nào đó ở quê hương bản quán hoặc ở một cơ quan nào đó, nhưng có thân thuộc, thì cần phải tránh đi, đổi đi nơi khác, phụ trách công việc khác.

3.1. Lệ hội ty thời Lê

Các quan chủ ti chấm thi cùng với người dự thi có thân thuộc, cần phải hội ty mà không từ chối tham gia chấm thi, phạt 50 roi, biếm 1 tư; nếu là quan Di phong, Đăng lục thì phạt 80 trượng.

Các quan ti ở trấn ngoài mà lấy đàn bà con gái trong hạt mình xử phạt 70 trượng, biếm 3 tư và bãi chức.

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

Các chức quản quân, quản dân ở các xứ, Lại bộ không được lấy người quê quán ở bản xứ, có nhà gần nơi mình cai quản mà thuyên bổ.

Các quan phủ, huyện, châu xét đặt xã trưởng, hễ là anh em ruột, anh em con chú con bác và bác cháu, cậu cháu với nhau thì cho một người làm xã trưởng, không được cả hai cùng làm để trừ mối tự bề phái hòa nhau.

Những người là con cô, con cậu, con dì con già và những người có quan hệ thông gia đều không được cùng làm xã trưởng trong một xã (Viện Sử học, 2009, tr.71,74; Nguyễn Minh Tường, 2015, tr.861).

3.2. Lệ hội ty thời Nguyễn

Các quan viên ở thành, doanh, trấn về kinh vào châu, chuẩn cho từ Tham biện trở lên được dự Đình nghị. Nếu trong khi đang bàn, gặp có việc can thiệp đến địa phương mình thì phải xin tránh mặt.

Các lại dịch ở các Bộ, các nha môn trong Kinh và ngoài các tỉnh có bố, con cùng anh em ruột, anh em chú bác cùng làm ở một bộ đều phải trích ra đổi bổ đi nha môn khác (trừ ti Chiêm hậu, Hiệu lễ, viện Thái y).

Thông phán, Kinh lịch ở hạt mình phải đổi đi hạt khác.

Những chức Tri sự, Lại mục phủ, huyện ở các tỉnh có người cùng hạt thì đều đổi đi nơi khác.

Lại mục, Thông lại các nha thuộc hạt, phủ, huyện ai là người cùng làng, cùng những người làm ở nhà đã hơn ba năm trở lên thì chuyển bổ đi nha khác, ai là quê ở cùng phủ huyện cũng cho chuyển bổ.

Quan lại có quan hệ với người kiện tụng, như họ hàng thân thuộc, thông gia với nhau, thầy thụ nghiệp cũ hoặc trước đó có thù hằn hiềm khích.

Nhân viên dự phái việc trường thi như có họ thân chú, bác anh em cậu cháu cùng một nhà cũng chuẩn cho kiêng tránh cả để giữ nghiêm trường quy (Nội các triều Nguyễn, 1993, t.3, tr.390-393; t.7, tr.223; Viện Sử học, 2009, tr.806).

Đây được coi là một thành công của thời đại quân chủ nói chung bởi nó có những ưu điểm nhất định. Có thể thấy, lệ hội ty thời phong kiến được thực thi trên ba khía cạnh chủ yếu là: hội ty về thân thuộc, hội ty về địa vực và hội ty trong một số cơ quan, chức quan đặc biệt. Quy định này đã có sự dự liệu các tình huống trong hoạt động công vụ và hạn chế được những rủi ro phát sinh trong quá trình thực hiện công vụ, phần nào tạo được sự tin tưởng từ phía người dân.

Khảo cứu pháp luật hiện hành có thể thấy những quy định về hồi ty đã đã được đặt ra như: người tham gia tố tụng hoặc tiến hành tố tụng không được quen biết; các quy tắc cấm những người có chức vụ quyền hạn không được bố trí người nhà vào những vị trí quan trọng trong các cơ quan như kế toán, thủ quỹ; bổ nhiệm bí thư tỉnh không phải là người địa phương. Tuy nhiên, những quy định đó chỉ mang tính “lồng ghép” vào trong những quy định của luật hiện hành mà chưa có một văn bản thống nhất cụ thể nào điều chỉnh. Do vậy, nên chăng hiện nay cần có một văn bản luật quy định rõ lệ hồi ty hoặc tiếp tục phát huy hơn nữa việc lồng ghép này để nâng cao hiệu quả của việc phòng, ngừa hiện tượng tiêu cực nảy sinh trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước, chống lại nguy cơ cục bộ địa phương, cục bộ ngành, cục bộ bộ. Đồng thời, cần tiếp tục nghiên cứu áp dụng các quy tắc hồi ty ở phạm vi rộng hơn hiện nay. Việt Nam hiện nay không thiếu các công cụ pháp lý để phòng, chống tham nhũng, tuy nhiên hiện tượng “gia đình trị” vẫn còn tồn tại trong các cơ quan nhà nước cấp địa phương đến tỉnh, thành phố. Điều này ảnh hưởng xấu đến hoạt động của cơ quan và khiến niềm tin của người dân suy giảm. Do vậy, nên chăng cần mở rộng phạm vi áp dụng hồi ty, chẳng hạn, cần quy định rõ:

Cán bộ lãnh đạo, kể cả lãnh đạo cơ quan chuyên môn, tham mưu, ở cấp tỉnh, huyện, xã không được làm việc tại địa phương là quê của mình.

Những người có quan hệ cha mẹ, con, anh em ruột, vợ chồng không được cùng làm lãnh đạo, thậm chí cùng làm việc trong một cơ quan, kể cả ở trung ương hay địa phương, nếu có phải đi cơ quan, địa phương khác. Trong các đơn vị sự nghiệp thì những người này không được cùng làm lãnh đạo đơn vị, nếu có phải thuyên chuyển.

Cán bộ, công chức ở mọi cơ quan, mọi cấp không được tham gia giải quyết những công việc có liên quan đến cá nhân, gia đình mình, hoặc những người có hiềm khích với mình. Gặp phải những trường hợp này đều phải tự giác xin thay đổi.

Mặt khác, cùng với việc quy định rõ đối tượng, phạm vi áp dụng hồi ty, cần lồng ghép biện pháp đảm bảo thi hành để nâng cao hiệu quả phòng chống tham nhũng, chống lại nguy cơ cục bộ địa phương, cục bộ ngành, cục bộ.

4. Tăng cường dưỡng liêm với phòng chống, tham nhũng

Một nền công vụ liêm chính phải được xây dựng và vận hành bởi những cán bộ, công chức liêm chính. Đây cũng là chủ trương, mục tiêu của Đảng và Nhà nước trong việc xây dựng Đảng và bộ máy hành chính nhà nước trong sạch, vững mạnh toàn diện và hiệu quả. Bên cạnh việc nâng cao đãi ngộ, tăng cường kiểm tra, giám sát, đánh giá, cần quan tâm đến vấn đề dưỡng liêm đối với cán bộ công chức.

Thời phong kiến, các vị vua rất lưu tâm đến vấn đề này. Theo các vua Nguyễn, đặt quan để làm việc, tất phải có lương bổng để nuôi, rồi sau mới bắt phải thanh liêm được; tăng bổng lộc để nuôi dưỡng lòng liêm khiết. Theo Nho giáo, đức “liêm” luôn được gắn liền với bậc chính nhân quân tử, những người có thể đứng ra làm quan giúp vua cai quản đất nước. Tuy nhiên, do quan chức được tuyển chọn từ nhiều nguồn khác nhau, trong quá trình thực thi công vụ đã nảy sinh nhiều tệ những lạm. Vì vậy, các triều đại quân chủ nói chung và thời Nguyễn nói riêng luôn chú trọng vấn đề nuôi dưỡng đức tính liêm khiết cho quan chức,

đặc biệt là quan phủ huyện và các chức quan trông coi kho bằng việc cấp một khoản tiền gọi là “tiền dưỡng liêm”. Thời vua Gia Long và Minh Mệnh, việc cấp dưỡng liêm đối với quan phủ huyện được đặc biệt quan tâm. Từ năm 1815 cho đến năm 1837, nhà nước duy trì chế độ dưỡng liêm như sau: Tri phủ là 25 quan tiền và 25 phương gạo (tương đương với khoảng 1,449 tấn gạo); Tri huyện là 20 quan tiền và 20 phương gạo (tương đương với 1,159 tấn gạo) và được lĩnh làm 4 kì vào 4 tháng giêng, tư, bảy và mười (âm lịch). Năm 1838, lệ dưỡng liêm đối với quan phủ huyện được quy định lại, dựa trên tính chất công việc của từng phủ, huyện và địa bàn làm việc (Quốc sử quán triều Nguyễn, 2009, tr.620). Năm 1839, khoản dưỡng liêm được đổi cấp sang thành tiền và được lĩnh vào ba tháng cuối. Nếu so sánh với lương của quan chức ở các địa phương này, chúng ta thấy mức tiền dưỡng liêm của họ bằng 1/3 đến 2/3 với tiền lương hàng năm. Ví dụ: Tri huyện tòng lục phẩm, lương hàng năm là 1,502 tấn gạo, trong khi tiền dưỡng liêm hàng năm từ 0,504 đến 1,008 tấn gạo tùy địa phương. Quy định trên so với mức lương mỗi năm như trên thì quan Tri huyện có thể nuôi sống gia đình có 4 người ăn trong khoảng 10 tháng..., nên việc nhận thêm tiền dưỡng liêm không chỉ đảm bảo duy trì cuộc sống của họ trong một năm, mà còn giúp họ có của để dành. Vì vậy, việc tìm kế sinh nhai cũng như nguồn thu khác ít nảy sinh và sự tham nhũng từ quan phủ huyện phần nào được hạn chế. Đồng thời, việc cấp dưỡng liêm theo vị trí, chức vụ, không cào bằng, bình quân này đã góp phần đảm bảo sự công bằng và khuyến khích sự tận tụy công việc của quan chức địa phương.

Nhìn vào lịch sử và thực tế Việt Nam hiện nay có thể thấy, vấn đề dưỡng liêm không phải là mới. Số tiền dưỡng liêm đã được cấp cho một số bộ phận làm các công việc đặc thù, có vị trí đặc biệt như xét xử, thanh tra, kiểm tra, cục phòng chống tham nhũng... nhưng số tiền trợ cấp đó không nhiều, chỉ mới đáp ứng được 50% nhu cầu cuộc sống cơ bản cùng với mức lương cào bằng hiện nay. Do đó, chế độ dưỡng liêm hiện nay cần được xem xét lại cho phù hợp với sự gia tăng của giá cả, mức tiêu dùng; đồng thời cần phải tương ứng với chính sách tài chính và quy định về đạo đức công vụ. Do đó, cần phải tăng mức dưỡng liêm, gắn dưỡng liêm với tính chất công việc, vị trí, tương xứng với mức lương theo vị trí, việc làm và phù hợp với điều kiện thực tại, để giúp họ nâng cao chất lượng cuộc sống, vượt qua cám dỗ, tiêu cực. Trong những năm vừa qua, Đà Nẵng và Long An có đề xuất thành lập “quỹ dưỡng liêm”. Tuy nhiên, việc lập quỹ này vẫn còn những băn khoăn nhất định khi chế độ tiền lương hiện nhiều bất cập, vẫn mang tính bình quân, cào bằng. Đồng thời, dưỡng liêm cho cán bộ không hẳn chỉ là những lợi ích vật chất mà còn cần chú trọng đến những lợi ích phi vật chất khác, đó là đảm bảo các điều kiện cần thiết cho mọi hoạt động công vụ của cán bộ, công chức và ban thưởng cho những người có công lao lớn. Do vậy, để tạo nên hiệu quả hoạt động công vụ hiện nay nên chẳng cần tạo môi trường làm việc hiện đại; sự quan tâm, khuyến khích của người lãnh đạo, quản lý; giao quyền tương xứng với nghĩa vụ, trọng trách; tạo điều kiện học tập nâng cao trình độ cũng như tiếp cận thông tin của cán bộ, công chức.

5. Thường xuyên kiểm tra, đánh giá

Để đảm bảo nắm bắt được quá trình làm việc và nhanh chóng phát hiện những sai sót trong quá trình làm việc cũng như vi phạm đạo đức của cán bộ, công chức, cần thiết lập

hệ thống quản lý quá trình thực thi nhiệm vụ của các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Thời phong kiến, Đô sát viện thời Nguyễn, là cơ quan giám sát độc lập do nhà vua lập nên, đã thực hiện chức năng giám sát toàn diện quan chức từ trung ương đến địa phương. Trong quá trình giám sát của mình, cơ quan này đã có sự phối hợp với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. So với thời Lê, Đô sát viện thời Nguyễn có cơ cấu và thẩm quyền rộng hơn nhiều. Đô sát viện thời Nguyễn gồm Ngự sử đài và Lục khoa. Thẩm quyền của Lục khoa so với thời Lê được mở rộng hơn. Nếu như thời Lê, Lục khoa có chức trách giám sát Lục bộ, thì thời Nguyễn, đây không chỉ là cơ quan giám sát hoạt động Lục bộ mà còn giám sát các cơ quan khác ở trung ương và liên hiệp với Ngự sử các đạo để giám sát chính quyền địa phương. Các chức quan trong Đô sát viện, do là những viên quan thực hiện chức năng giám sát, tham hặc nên được nhà vua chọn trực tiếp từ Tham tri bộ Hình, Viên ngoại lang các bộ và các Tri phủ lâu năm và có tiếng thanh liêm, thẳng thắn. Có thể thấy, Đô sát viện trên thực tế là cơ quan giám sát cao nhất và hoàn chỉnh nhất, tạo nên một hệ thống giám sát chặt chẽ từ trung ương đến các địa phương, vừa tăng cường được hiệu lực của cơ chế quân chủ tập quyền, vừa đảm bảo sự minh bạch, góp phần làm trong sạch bộ máy cai trị nói chung. Đồng thời, các viên Đô sát là những viên quan có phẩm hàm thấp nhưng có chức trách cao và tinh thần làm việc tận tụy.

Có thể hình dung, cơ quan Ngự sử đài, Đô sát viện thời phong kiến như là Viện kiểm sát nhân dân và Lục khoa như là Thanh tra các bộ, ngành ngày nay. Các cơ quan thanh tra hiện nay phụ thuộc vào cơ quan quản lý nhà nước cùng cấp cả về về tổ chức, nhân sự, kinh phí, trong việc xây dựng chương trình, kế hoạch thanh tra, quá trình tiến hành thanh tra cũng như giai đoạn kết thúc, kết luận và kiến nghị xử lý. Do đó, tính chủ động và độc lập trong hoạt động thanh tra chưa được đảm bảo. Còn Viện kiểm sát nhân dân, theo quy định của Hiến pháp có sự thay đổi về chức năng. Điều 137, Hiến pháp 1992: “Viện Kiểm sát nhân dân các cấp có chức năng kiểm sát và thực hành quyền công tố”, tuy nhiên, từ 2001 đến nay, Viện Kiểm sát nhân dân chỉ thực hiện quyền công tố và kiểm soát các hoạt động tư pháp: có quyền ra quyết định, kháng nghị, kiến nghị, yêu cầu và chịu trách nhiệm trước pháp luật về các văn bản đó. Đồng thời, hiện nay chưa có một tổ chức, cơ quan chuyên trách nào về vấn đề đạo đức công vụ và chưa có cơ quan chuyên môn sâu nào đảm nhận công tác kiểm tra, kiểm soát hoạt động công vụ, mà chỉ dừng lại ở những đoàn thanh tra.

Đại hội Đảng lần thứ XIII nhấn mạnh: “Tăng cường kiểm tra, giám sát, kiểm soát chặt chẽ quyền lực” và “tập trung kiểm tra, giám sát tổ chức đảng, người đứng đầu ở những lĩnh vực, địa bàn, vị trí dễ xảy ra tiêu cực; xử lý kịp thời, nghiêm minh các tổ chức và cá nhân vi phạm. Kết hợp kiểm tra, giám sát thường xuyên với kiểm tra, giám sát theo chuyên đề, kiểm tra đột xuất và kiểm tra dấu hiệu vi phạm” (Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, 2019). Do vậy, cần thiết lập những cơ quan có thẩm quyền và phải mang tính độc lập giám sát quá trình làm việc và đạo đức cán bộ, công chức. Cơ quan giám sát độc lập đó được ban hành những quy phạm liên quan đến đạo đức công vụ, quy tắc hành vi, chuẩn mực ứng xử, đồng thời kiểm tra quá trình thực thi công vụ của cán bộ, công chức.

Hiện nay, mặc dù Việt Nam đã có nhiều thiết chế về thanh tra, kiểm tra, giám sát, nhưng vẫn có những khoảng trống trong hoạt động công vụ chưa được giám sát hoặc giám sát còn chồng chéo, trùng lặp, chưa có hiệu quả. Mặt khác, nội dung công vụ chưa được quy định

trong Luật Thanh tra mà mới chỉ được đề cập mang tính nguyên tắc trong Luật Cán bộ, Công chức, nên thiếu cơ sở pháp lý thực hiện. Hoạt động thanh tra chủ yếu hướng đến các nội dung như tuyển dụng, bổ nhiệm, thi nâng ngạch... mà chưa tập trung đến thanh tra việc thực thi chức trách, nhiệm vụ của cán bộ công chức trong hoạt động công vụ; chưa tập trung thanh tra kiểm tra các vấn đề liên quan đến văn hoá ứng xử, đạo đức nghề nghiệp. Do vậy, cần hoàn thiện cơ chế thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động công vụ cũng như đạo đức công vụ. Trong đó, cần nêu rõ thẩm quyền, trách nhiệm của các cơ quan có chức năng thanh tra, giám sát và chế tài xử lý các trường hợp vi phạm.

Bên cạnh đó, cần tăng cường kiểm soát hoạt động công vụ của cán bộ, công chức dưới hai hình thức chủ yếu là kiểm soát từ phía người dân, các tổ chức chính trị - xã hội, các cơ quan thông tin đại chúng và kiểm soát thông qua thanh tra, kiểm tra công vụ. Chủ tịch Hồ Chí Minh cho rằng: “Kiểm tra có tác dụng thúc đẩy và giáo dục đảng viên và cán bộ làm tròn nhiệm vụ đối với Đảng, đối với Nhà nước, làm gương mẫu tốt cho nhân dân” (Nguyễn Quốc Huy, 2018). Thông qua kiểm tra, giám sát sẽ góp phần quản lý chặt chẽ từng cán bộ, công chức ở nơi công tác, nơi cư trú; đồng thời phát hiện và xử lý kịp thời những công chức vi phạm tư cách, thoái hoá biến chất về đạo đức, lối sống, những người gây mất đoàn kết, vi phạm đạo đức công vụ.

Mặt khác, đội ngũ thừa hành công vụ có vị trí, vai trò rất lớn trong việc đảm bảo tính hiệu quả và sự trong sạch của bộ máy nhà nước. Do đó, bên cạnh việc quy định bổn phận, đạo đức công vụ cần có sự đánh giá cán bộ, công chức. Việc đánh giá cán bộ, công chức có ý nghĩa quyết định trong công tác cán bộ, là cơ sở để lựa chọn, bổ trí, sử dụng, đề bạt và bổ nhiệm và thực hiện chính sách cán bộ.

Thời phong kiến, các vị vua luôn nắm trong tay hai cán cân thưởng - phạt để đảm bảo quan lại thực thi đúng bổn phận và trách nhiệm của mình. Cơ sở cho việc thưởng phạt này chính là khảo khóa. Tiêu chí khảo xét quan lại được các triều đại phong kiến nhấn mạnh là dựa trên hai yếu tố tài, đức và được xếp theo vị trí, việc làm của quan lại; đồng thời, trường quan khi làm nhiệm vụ đánh giá không được thiên vị và tư lợi. Thời nay, Đại hội Đảng lần thứ XIII đã khẳng định: “Cần phải đổi mới công tác đánh giá cán bộ; coi trọng cả đức và tài, trong đó đức là gốc” (Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, 2019), do đó, cần hoàn thiện công tác đánh giá cán bộ, công chức. Nhận thức được vai trò của việc đánh giá cán bộ, công chức, chính sách của Đảng và Nhà nước cũng như hệ thống pháp luật Việt Nam đã từng bước có sự điều chỉnh phù hợp với nhu cầu thực tiễn, với các văn bản như Luật Cán bộ, Công chức 2008, Nghị định số 56/2015/NĐ-CP ngày 9/6/2015 của Chính phủ quy định về đánh giá và phân loại đối với cán bộ, công chức, viên chức và Nghị định số 88/2017/NĐ-CP ngày 27/7/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 56, Nghị định số 90/2020/NĐ-CP của Chính phủ về đánh giá, xếp loại chất lượng cán bộ, công chức, viên chức. Tuy nhiên, trong quá trình áp dụng các văn bản trên thấy nổi lên một số bất cập như: tiêu chí đánh giá đưa ra còn chung chung, chưa xây dựng được bộ tiêu chí đánh giá cụ thể, rõ ràng cho từng chức danh, từng vị trí việc; chưa có sự thống nhất về tiêu chuẩn trong đánh giá cán bộ, hoặc đã có về tiêu chí đánh giá nhưng chưa thấy được trách nhiệm của người đánh giá, các biện pháp đảm bảo công bằng, khách quan trong quá trình đánh giá; chưa thực sự lấy kết quả hoàn thành nhiệm vụ làm thước đo chủ yếu về phẩm chất và năng lực cán bộ, cách đánh giá còn chung chung, thiếu cụ thể, hình thức, máy móc. Đồng thời, một số tổ chức Đảng đánh giá cán bộ chưa đúng thực chất, còn hình thức; tình trạng nể nang,

né tránh trách nhiệm, ngại va chạm và dân chủ hình thức trong đánh giá cán bộ vẫn còn khá phổ biến ở cơ sở; tinh thần tự phê bình và phê bình của cán bộ, đảng viên chưa cao. Không ít trường hợp đánh giá cán bộ còn chủ quan, mang tính cá nhân hoặc bị các mối quan hệ xã hội khác chi phối mà chưa phản ánh chính xác phẩm chất, năng lực của cán bộ.

Do vậy, để tăng cường tính hiệu quả của đánh giá cán bộ công chức, cần bổ sung những yếu tố định lượng (về công việc, thời gian hoàn thành công việc, tỷ lệ xử lý tình huống thỏa đáng và những giải pháp sáng tạo trong công việc...), xây dựng một hệ thống yêu cầu, đòi hỏi của công việc cho mỗi vị trí cán bộ với các tiêu chí về tiêu chuẩn trình độ, năng lực; về khối lượng công việc... Đồng thời, quy định rõ thẩm quyền và trách nhiệm của người đứng đầu cấp ủy, tổ chức đảng và cơ quan, đơn vị. Khi công tác đánh giá này được thực hiện nghiêm túc, công tâm, khách quan, rõ ràng thì sẽ có ý nghĩa lớn trong việc tạo dựng động lực làm việc cho công chức, cũng như làm trong sạch bộ máy nhà nước nhờ phát hiện ra những hành vi sai trái của công chức. Mặt khác, việc đánh giá công chức mà thiếu người dân - đối tượng được phục vụ thì ý nghĩa sẽ hạn chế. Thực tế cho thấy nếu có cơ chế để nhân dân thực sự tham gia đánh giá cán bộ, công chức, việc đánh giá cán bộ công chức sẽ chính xác hơn, có tác động tích cực đến cả đội ngũ cán bộ, công chức trong quá trình làm việc.

6. Kết luận

Tóm lại, thời phong kiến, quan lại là người bề tôi, là người thừa hành công vụ, giúp việc cho nhà vua. Nhằm đảm bảo sự vận hành và tính hiệu quả, trong sạch của bộ máy nhà nước, việc đặt ra các quy định tuyển chọn, đánh giá bằng “tài, đức” và các quy định về bổn phận, trách nhiệm, đạo đức và quyền lợi để ràng buộc bề tôi trở thành người trung thành tận lực cùng giúp vua trong việc quản nước chăn dân là một điều cần thiết. Mặc dù có những hạn chế về thời đại, hình thức nhà nước, nhưng những kết quả đạt được trong việc tạo dựng một đội ngũ quan lại chuyên nghiệp, tận trung và là “phụ mẫu chi dân” của quan lại đã khiến sử sách lưu danh những tên tuổi như Nguyễn Trường Tộ, Trương Đăng Quế, Lê Đại Cang... Với chủ trương “phát huy giá trị văn hoá, sức mạnh con người Việt Nam trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, hội nhập quốc tế”, bên cạnh việc học tập những cơ chế, chính sách, pháp luật của các nước tiên tiến trên thế giới, cần học tập cả kinh nghiệm, phương sách trị nước của cha ông ta trong lịch sử. “Ôn cố tri tân”, cần thực hiện tốt những nhiệm vụ, mục tiêu của Đại hội XIII của Đảng đã đề ra: “Tập trung ưu tiên hoàn thiện đồng bộ, có chất lượng và tổ chức thực hiện tốt hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách”; “Phát triển nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao; ưu tiên phát triển nguồn nhân lực cho công tác lãnh đạo, quản lý và các lĩnh vực then chốt trên cơ sở nâng cao, tạo bước chuyển biến mạnh mẽ, toàn diện, cơ bản về chất lượng giáo dục, đào tạo gắn với cơ chế tuyển dụng, sử dụng, đãi ngộ nhân tài” (Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam, 2019).

Tài liệu tham khảo

1. Đào Duy Anh (2010), *Hán Việt từ điển*, Nxb Văn hoá Thông tin, Hà Nội.
2. Phan Huy Chú (1992), *Lịch triều hiến chương loại chí*, t.1, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.

3. Phan Hữu Dật, Nguyễn Văn Khánh, Lâm Bá Nam (1994), *Phương sách dùng người của ông cha ta trong lịch sử*, Nxb Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội.
4. Dương Hồng, Vương Thành Trung, Nhiệm Đại Viện, Lưu Phong (2003), *Tứ thư*, Nxb Quân đội nhân dân, Hà Nội.
5. Ngô Đức Lập (2010), *Cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của cơ quan giám sát triều Nguyễn, giai đoạn 1802-1885*, Luận án tiến sĩ, Đại học Huế, Huế.
6. Nội các triều Nguyễn (1993), *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, Nxb Thuận Hoá, Huế.
7. Quốc sử quán triều Nguyễn (2007), *Đại Nam thực lục*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
8. Quốc sử quán triều Nguyễn (1994), *Minh Mệnh chính yếu*, Nxb Thuận Hóa, Huế.
9. Nguyễn Minh Tường (2015), *Tổ chức bộ máy nhà nước quân chủ Việt Nam (từ năm 939 đến năm 1884)*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
10. Viện Khoa học xã hội Việt Nam (1998), *Đại Việt sử kí toàn thư*, t.2, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
11. Viện Sử học (2009), *Cổ luật Việt Nam: Quốc triều hình luật và Hoàng Việt luật lệ*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
12. Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2019), “Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng”, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn>, truy cập ngày 2/2/2022.
13. Báo Điện tử Đảng Cộng sản Việt Nam (2019), “Báo cáo chính trị của Ban chấp hành trung ương Đảng khoá XII tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII của Đảng”, <https://tulieuvankien.dangcongsan.vn>, truy cập ngày 2/2/2022.
14. Võ Thị Hoa (2019), “Đấu tranh chống suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống, góp phần ngăn ngừa tham nhũng”, <https://www.moha.gov.vn/danh-muc/dau-tranh-chong-suy-thoai-ve-tu-tuong-chinh-tri-dao-duc-loi-song-gop-phan-ngan-ngua-tham-nhung-40952.html>, truy cập ngày 2/2/2022.
15. Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật (2005), “Luật Phòng chống tham nhũng”, <http://moj.gov.vn>, truy cập ngày 2/2/2022.
16. Nguyễn Quốc Huy (2018), “Tư tưởng của Bác Hồ đối với công tác kiểm tra, giám sát của đảng”, <https://moj.gov.vn/qt/cacchuyenmuc/Pages/nganh-tp-lam-theo-dao-duc-hcm.aspx?ItemID=109>, truy cập ngày 2/2/2022.
17. Quốc hội (2008), “Luật Cán bộ công chức 2008”, <http://vanban.chinhphu.vn>, truy cập ngày 2/2/2022.
18. Nguyễn Khánh Tùng (2021), “Nâng cao đạo đức công vụ của đội ngũ cán bộ, công chức hiện nay”, <https://www.quanlynhanuoc.vn>, truy cập ngày 2/2/2022.