

KẾ THỪA NHỮNG GIÁ TRỊ TÍCH CỰC TRONG TƯ TƯỞNG VỀ NHÀ NƯỚC TẬP QUYỀN QUAN LIÊU PHONG KIẾN

THS BÙI HUY KHIÊN*

Đã có khá nhiều cuộc hội thảo, bài viết đề cập đến việc phân cấp, phân quyền, tránh tập quyền quan liêu. Nhiều tác giả cho rằng những quan điểm về một nhà nước quân chủ trung ương tập quyền có những hạn chế cố hữu, không còn có ý nghĩa đối với nhận thức của chúng ta ngày hôm nay. Tuy nhiên, khi nghiên cứu cải cách hành chính (CCHC) dưới triều vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh, chúng ta nhận thấy có không ít những giá trị tích cực trong tư tưởng về nhà nước tập quyền quan liêu phong kiến dưới triều các ông. Những thành tựu trong xây dựng nhà nước và phát triển xã hội các giai đoạn đó là kết quả trực tiếp của những tư tưởng về nhà nước tập quyền quan liêu mà các ông đã theo đuổi và thực hiện. Bài viết này muốn làm rõ một số nội dung của vấn đề còn nhiều tranh luận trên.

Thể chế chính trị thời vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh được xác lập với sự thống trị tuyệt đối của Nho giáo, tuy tư tưởng Nho giáo dưới thời các ông có những đặc điểm khác nhau và ở trong những giai đoạn phát triển khác nhau. Đặc điểm chủ yếu về mặt chính trị của tư tưởng Nho giáo là sự tập trung quyền lực của hoàng đế. Đi theo tư tưởng Nho giáo, vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh đã thu tóm toàn bộ quyền lực, tạo ra một bộ máy nhà nước (BMNN) mạnh và hoàn chỉnh. BMNN ấy gọn nhẹ, hoạt động có hiệu quả, chức năng, nhiệm vụ, mối quan hệ hỗ trợ, giám sát lẫn nhau được phân định rành mạch, không lẫn lộn, không bao sân hoặc chống chéo nhau. Nói một cách khái quát

thì BMNN dưới triều các ông đã hữu hiệu hoá và tăng cường được sức mạnh cần thiết cho hệ thống quyền lực nhà nước.

Không chỉ tổ chức được BMNN tập quyền mạnh, các ông còn thiết kế được một hệ thống pháp luật tương đối hoàn chỉnh, có tính pháp điển cao. Những thành tựu của hoạt động lập pháp thời các ông không chỉ ở số lượng các văn bản pháp luật đã ban hành, quy mô đồ sộ của nó mà còn ở phạm vi điều chỉnh bao trùm hầu hết các quan hệ xã hội, kỹ thuật lập pháp cao cũng như sự kết hợp linh hoạt giữa những chế định kinh điển của pháp luật Trung Hoa với những quy tắc điều chỉnh mang đậm dấu ấn của xã hội truyền thống Việt Nam. Cùng với pháp luật, hệ thống lệ tục cũng được các ông chuẩn hoá và thực sự trở thành một công cụ hữu hiệu trong quản lý xã hội. BMNN và hệ thống pháp luật nói trên đã phát huy tác dụng tích cực đối với xã hội Việt Nam đương thời trên tất cả các phương diện.

Trong suốt những năm trị vì, các ông đã theo đuổi khát vọng về một nhà nước quân chủ, chuyên chế, tập quyền quan liêu mạnh, bảo toàn quyền lực và quyền lợi của giai cấp phong kiến theo tư tưởng Nho giáo mà vương triều của các ông là đại diện. Vậy bản chất của tư tưởng Nho giáo mà các ông theo đuổi là gì? Theo quan niệm của Nho giáo phương Đông, sơn hà xã tắc, quốc gia không phải của dân mà là của vua, vua thường được đồng nhất với

* Học viện Hành chính.

nước, vua là nước, nước là vua. Trong một nước, vua có quyền lực tối thượng, mọi quyền lực nhà nước đều tập trung vào tay vị quân vương. Trong nền quân chủ tập quyền theo mô hình Nho giáo, nhân vật trung tâm là nhà vua. Tuy nhiên, quan niệm Nho giáo không tuyệt đối hoá quyền lực vô hạn của nhà vua. Trên thực tế, các nho gia đều khuyến khích người làm vua phải tu dưỡng đạo đức, hành động hợp lòng dân, chuyên tâm trị nước, an dân.

Trong nền quân chủ tập quyền theo mô hình Nho giáo, yếu tố quan trọng thứ hai sau ngôi vua là những bề tôi của vua - đội ngũ quan lại, quý tộc từ trung ương đến địa phương. Họ là công cụ cơ bản để thực thi quyền lực của vua và thực hiện hai chức năng cơ bản: *chức năng tư vấn cho nhà vua và chức năng phụ tá, thực thi quyền lực của vua.*

Theo quan niệm của vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh, quân chủ tập quyền phải thể hiện trước hết ở quân quyền. Trong những kế sách và hành động cụ thể, các ông đều chủ trương tăng cường vai trò cá nhân của một nhà vua mạnh. Điển hình nhất là ý tưởng của các ông đề xướng và thực hiện trong suốt thời gian trị vì. Một trong những nguyên tắc cơ bản xuyên suốt toàn bộ các cuộc cải cách này là bỏ bớt một số chức quan, một số cơ quan và các cấp hành chính trung gian để đảm bảo sự tập trung quyền lực vào tay nhà vua. Nhà vua điều hành ở mức cao nhất mọi công việc của triều đình và đội ngũ quan lại.

Quân chủ trung ương tập quyền cũng có nghĩa quyền lực phải được tập trung về chính quyền trung ương đặt dưới sự điều hành của nhà vua. Sự tập trung chuyên chế của một vị hoàng đế mạnh được các ông triển khai thành một nhà nước tập quyền mạnh, trong đó BMNN phải là một hệ thống thống nhất với một bộ máy trung ương mạnh và các cấp chính quyền địa

phương lệ thuộc. Điều này được thể hiện rõ trong CCHC ở địa phương do các ông thực hiện. Ở đây, các ông chú trọng nhất tới cấp dưới trực tiếp của triều đình (cấp đạo thừa tuyên dưới triều vua Lê Thánh Tông, cấp tỉnh dưới triều vua Minh Mệnh) nhằm tăng cường sự chi phối của triều đình và hạn chế quyền lực của địa phương. Với các biện pháp cải cách đó, tư tưởng tập quyền của các ông đã được thực hiện một cách triệt để. Kết quả là một hệ thống hành chính thống nhất dưới sự chỉ đạo trực tiếp của nhà vua đã được hình thành trên phạm vi cả nước (dưới triều vua Lê Thánh Tông từ năm 1471, dưới triều vua Minh Mệnh từ năm 1831).

Có một yếu tố rất đáng chú ý, đó là ý tưởng về một nhà nước quan liêu. Quan lại là đội ngũ quan liêu, hiểu theo nghĩa cụ thể là quan: người có chức; liêu: tách rời, xa rời. Như vậy, quan liêu là đội ngũ quan chức chuyên nghiệp, giúp vua cai trị xã hội. Ý tưởng này được hình thành chủ yếu xuất phát từ hai lý do. *Thứ nhất*, từ sự du nhập của Nho giáo và nho học. Nho giáo và nho học được tôn sùng dưới triều các ông đồng nghĩa với việc khoa cử được đề cao như một phương thức tuyển chọn quan lại chủ yếu. Điều đó cũng có nghĩa là sẽ có một đội ngũ trí thức có năng lực, xuất thân từ tầng lớp bình dân được gia nhập hàng ngũ quan trường phong kiến. Các ông hiểu rằng, một nhà nước muốn mạnh không thể không dựa vào đội ngũ trí thức đó. *Thứ hai*, từ kinh nghiệm tổ chức BMNN của các vương triều trước đó, đặc biệt là vương triều Lý, Trần. Sự phân tán quyền lực cho các vương hầu ở địa phương đã khiến chính quyền trung ương suy yếu, xu hướng li tâm ngày càng gia tăng khiến cho nền tảng vương triều bị lung lay. Thấu hiểu được tác hại của sự phân tán quyền lực, các ông chủ trương xây dựng bộ máy trung ương tập quyền mạnh, hạn chế quyền lực của quý tộc, tăng cường tính quan liêu của BMNN.

Ngày nay, rất dễ nhận thấy những quan điểm, những việc làm của vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh về xây dựng một nhà nước quân chủ trung ương tập quyền có những hạn chế cố hữu. Vì vậy, nhiều quan điểm của các ông về nhà nước không còn có ý nghĩa đối với nhận thức của chúng ta, thậm chí, còn đi ngược lại những quan điểm mà chúng ta coi là nền tảng. Tuy nhiên, tính hợp lý và những thành quả nhiều mặt về kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội mà mô hình nhà nước phong kiến trung ương tập quyền do các ông xây dựng đã mang lại là điều chúng ta cần phải nghiêm túc xem xét. Phải chăng, đây là bằng chứng xác thực về những yếu tố tích cực trong tư tưởng của các ông về nhà nước trung ương tập quyền. Tất nhiên, những yếu tố tích cực đó có mang ý nghĩa tích cực hay không còn tùy thuộc vào tính thích hợp của nó đối với những yêu cầu, đòi hỏi của mỗi thời đại.

Vậy chúng ta có thể tham khảo và tiếp thu được những yếu tố gì từ tư tưởng về nhà nước tập quyền quân liêu của các ông? Theo chúng tôi, có thể tham khảo và tiếp thu một số yếu tố sau:

Thứ nhất, quan niệm về một nhà nước trung ương tập quyền của các ông có nội hàm chủ yếu tập trung quyền lực về chính quyền trung ương, đứng đầu là nhà vua. Đây là quan niệm đề cao tính thống nhất của quyền lực nhà nước nhằm tạo ra một hệ thống quyền lực thông suốt từ trung ương đến địa phương với vai trò chỉ đạo tập trung của trung ương. Trong điều kiện của xã hội phong kiến, sự tập trung quyền lực đã đảm bảo cho mọi chủ trương, biện pháp cai trị đất nước được quyết định nhanh chóng và được triển khai thực hiện thống nhất. Nhưng sự tập trung quá mức quyền lực cũng đã dẫn đến sự “quá tải” của chính quyền trung ương, nhà vua phải tự mình quyết định quá nhiều các công việc lớn nhỏ và như vậy chắc chắn công việc sẽ bị chậm trễ và không phải khi nào

cũng mang lại hiệu quả. Sự tập trung quyền lực quá mức cũng dẫn đến sự can thiệp quá sâu của nhà nước trung ương, làm mất đi tính chủ động, sáng tạo của địa phương.

Ở nước ta hiện nay, mục tiêu xây dựng nhà nước đã được xác định trong Điều 2 *Hiến pháp* năm 1992: “Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

... Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”.

Như vậy, quan niệm quyền lực nhà nước là thống nhất ở nước ta hiện nay không bao hàm nội dung tập trung quyền lực vào một cơ quan hay một cấp chính quyền cụ thể. Quan niệm hiện đại về sử dụng quyền lực đòi hỏi phải có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Ngoài sự phân công, phối hợp ba quyền này còn có sự phân cấp giữa trung ương và địa phương. Phân cấp giữa trung ương và địa phương như thế nào hiện đang có những mô hình rất đa dạng và ở nhiều mức độ khác nhau. Xu hướng chung cho các cuộc cải cách hiện nay là phân cấp từ trung ương cho địa phương. Tuy nhiên, cho dù có áp dụng mô hình nào thì bản chất và mục đích của sự phân cấp cũng phải đảm bảo tính thống nhất của quyền lực nhà nước, đảm bảo cho mọi chủ trương, chính sách của Nhà nước phải được thực hiện thông suốt từ trung ương đến địa phương. Có thể thêm hay bớt quyền lực cho một cấp hành chính nào đó, cũng có thể thêm hay bớt bất kì một cấp quản lý hành chính nhà nước nào nhưng không được tạo ra những “nhà nước con” trong một “nhà nước lớn”. Chính ở đây, chúng ta tìm thấy sự tương đồng giữa những quan niệm hiện đại về tổ chức và sử dụng quyền lực nhà nước với quan niệm về nhà nước quân chủ

tập quyền của vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh.

Truyền thống tập quyền với mô hình nhà nước quân chủ tập quyền mạnh, hoạt động có hiệu lực và hiệu quả dưới triều vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh đặt ra cho chúng ta nhiều điều phải suy ngẫm. Lịch sử tổ chức nhà nước ở nước ta hàng trăm năm nay quen thuộc với mô hình trung ương tập quyền và gần như đã trở thành một tập quán chính trị. Mô hình đó chỉ chấp nhận tự quản ở cấp thấp nhất - cấp cơ sở (một sự chấp nhận bắt buộc dưới triều phong kiến). Do vậy, phân cấp, phân quyền theo hướng tiến tới một chế độ tự quản địa phương (theo một số tác giả đề nghị), nếu được chấp nhận cũng cần được tiến hành một cách linh hoạt, theo địa bàn và theo từng thời kì, có các bước đi thận trọng.

Thứ hai, quan niệm về mô hình nhà nước quân chủ quan liêu của vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh tập trung chủ yếu ở yêu cầu xây dựng một bộ máy hành chính mạnh, chuyên nghiệp; trong đó, chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức được phân định một cách rành mạch, được kiểm tra, giám sát và kiểm chế lẫn nhau giữa các bộ phận thực thi các công việc hành chính nhà nước. Bộ máy hành chính đó bao gồm cả yếu tố tổ chức và yếu tố con người.

Nhờ có những cải cách mạnh dạn và toàn diện, các ông đã xây dựng được bộ máy hành chính mạnh, hoạt động có hiệu quả. Tổ chức bộ máy hành chính đó được xác định rõ ràng về cơ cấu tổ chức, về chức năng, nhiệm vụ, về mối quan hệ giữa chúng với nhau. Đội ngũ quan lại có tính chuyên nghiệp cao, có ý thức trách nhiệm và tận tụy với công việc, trung thành với nhà vua. Tuy nhiên, bộ máy hành chính do các ông xây dựng phần nào tỏ ra thiếu năng động, xơ cứng, triệt tiêu sự năng động, sáng tạo của đội ngũ quan lại.

Công cuộc CCHC ở nước ta hiện nay đặt yêu cầu rất cao về nâng cao chất lượng

hoạt động của bộ máy hành chính các cấp. Tuy nhiên, sau nhiều năm CCHC, bộ máy hành chính nhà nước vẫn công kênh, chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hành chính chưa được phân định rõ ràng dẫn đến chồng chéo, hoạt động kém hiệu quả, công tác kiểm tra, giám sát còn nhiều hạn chế... Vì vậy, những quan điểm của vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh về xây dựng một nhà nước quân chủ quan liêu cũng cần được tham khảo ở cách các ông làm thế nào, biện pháp cụ thể mà các ông đã triển khai và những yếu tố mang tính "kỹ thuật" như tổ chức hợp lý các cơ quan hành chính theo hướng chuyên môn hoá; lược bỏ cấp trung gian trong tổ chức bộ máy; xác định rõ chức năng, nhiệm vụ và mối liên hệ giữa các cơ quan hành chính; thực hiện kiểm tra, giám sát từ bên ngoài tổ chức và trong chính tổ chức, kết hợp kiểm tra, giám sát thường xuyên với kiểm tra, giám sát đột xuất các cơ quan hành chính nhà nước và đội ngũ quan lại v. v.

Thứ ba, một trong những nội dung quan trọng trong tư tưởng xây dựng một nhà nước quân chủ quan liêu của vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh là xây dựng đội ngũ quan lại quan liêu. Trong CCHC của mình, các ông đều cho rằng xây dựng đội ngũ quan lại trung thành và chuyên nghiệp là yếu tố quan trọng để nâng cao hiệu quả hoạt động của BMNN. Điều này hoàn toàn phù hợp với nội dung CCHC mà chúng ta đang tiến hành. Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức luôn được coi là khâu quan trọng trong tiến trình CCHC hiện nay ở nước ta.

Vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh đều cho rằng, hiền và tài là hai tiêu chí thuộc về phẩm chất của người làm quan. Để có được đội ngũ quan lại hiền và tài, các ông đã thực hiện nhiều biện pháp đồng bộ. Trong vô số các biện pháp đã được thực hiện, các ông đặc biệt coi trọng khâu quy chế hoá quyền hạn và trách nhiệm của quan lại; quy định rõ tiêu chuẩn của từng

chức quan và thực hiện việc tuyển chọn minh bạch, công khai; thường xuyên kiểm tra, giám sát và thưởng phạt quan lại; đấu tranh không khoan nhượng với những quan lại tha hoá. Các ông vừa áp dụng tổng hợp các biện pháp, vừa tiến hành các biện pháp mang tính trọng điểm, đột phá. Ví dụ, để chống tham nhũng, các ông coi khâu trọng điểm là chống tệ ăn hối lộ và đối tượng chính ở đây là quan lại cao cấp ở triều đình trung ương. Biện pháp chính được các ông áp dụng là xử nghiêm những quan lại tham nhũng, bất kể họ là ai và giữ chức vụ gì, để những quan lại khác thấy “sợ mà tránh”. Đây là một cách làm đã mang lại nhiều hiệu quả mà chúng ta rất cần tham khảo.

Tư tưởng của vua Lê Thánh Tông và vua Minh Mệnh về mô hình nhà nước quân chủ tập trung, quan liêu có những hạn chế nhưng đồng thời cũng có những yếu tố tích cực rất đáng để chúng ta tham khảo, học tập. Đó là những yếu tố: để cao tính thống nhất của quyền lực nhà nước nhằm tạo ra hệ thống quyền lực từ trung ương đến địa phương, tránh tình trạng cát cứ; là những biện pháp mà các ông đã thực hiện để xây dựng bộ máy hành chính nhà nước mạnh, chuyên nghiệp và cuối cùng là việc các ông coi trọng xây dựng đội ngũ quan lại hiền tài, trung thành với nhà vua để nâng cao hiệu quả hoạt động của BMNN□

* * * * *

SỬ DỤNG NGUỒN VỐN ODA...

(Tiếp theo trang 30)

- Ngoài ra, sử dụng ODA cho một số chương trình dự án phát triển công nghiệp có khả năng hoàn trả vốn vay, tạo ra công ăn việc làm, góp phần xoá đói, giảm nghèo. Tuy nhiên, cần phải được cân nhắc kĩ nếu sử dụng ODA cho các dự án sản xuất - kinh doanh, do quy định và thủ tục ODA thường kéo dài, làm mất cơ hội đầu tư. Hơn nữa, nhiều nhà tài trợ cung cấp ODA có ràng buộc làm cho giá công trình cao, ảnh hưởng tới hiệu quả dự án và khả năng trả nợ vốn vay.

Để đạt được mục tiêu trên, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ODA, cần chú trọng những nội dung sau:

Một là, các ngành, các địa phương tập trung rà soát lại các công trình sử dụng vốn ODA do mình quản lý để trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành các cơ chế, chính sách nhằm tăng cường năng lực quản lý và sử dụng vốn ODA, đào tạo cán bộ quản lý dự án theo hướng chuyên nghiệp và bền vững. Đồng thời, tổ chức tốt việc thực

hiện Đề án định hướng thu hút và sử dụng nguồn hỗ trợ chính thức (ODA) thời kỳ 2006-2010 và Kế hoạch hành động thực hiện Đề án này.

Hai là, tổ chức thực hiện tốt Quyết định số 48/2008/QĐ-TTg ngày 03-4-2008 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Hướng dẫn chung lập Báo cáo nghiên cứu khả thi dự án sử dụng vốn hỗ trợ phát triển chính thức của nhóm 5 ngân hàng, gồm: Ngân hàng Phát triển châu Á, Cơ quan Phát triển Pháp, Ngân hàng Hợp tác quốc tế Nhật Bản, Ngân hàng Tái thiết Đức, Ngân hàng Thế giới. Phối hợp với nhóm 5 ngân hàng này để thực hiện các giải pháp cấp bách và Kế hoạch hành động cải thiện tình hình thực hiện các chương trình, dự án ODA thời kỳ 2006-2010.

Ba là, tổ chức thực hiện theo “Khung theo dõi và đánh giá các chương trình, dự án ODA thời kỳ 2006-2010” để có những đánh giá, điều chỉnh kịp thời nhằm hạn chế tình trạng chậm giải ngân và xây dựng kế hoạch cho những dự án tiếp theo□