

GIÁM SÁT QUYỀN LỰC NHÀ NƯỚC DƯỚI TRIỀU ĐẠI HẬU LÊ VÀ NHỮNG BÀI HỌC CHO VIỆC XÂY DỰNG HỆ THỐNG GIÁM SÁT QUYỀN LỰC HIỆN NAY

LÊ NGỌC PHÚ*

Ngày nhận bài: 04/05/2020

Ngày phản biện: 15/05/2020

Ngày đăng bài: 15/06/2020

Tóm tắt:

Bài viết tập trung phân tích những quan niệm, tư tưởng trong việc xây dựng hệ thống kiểm soát quyền lực nhà nước ở thời Hậu Lê và xác định cơ chế kiểm soát quyền lực dưới thời Hậu Lê. Chính sách kiểm soát quyền lực dưới thời Hậu Lê được tiến hành trên cơ sở những giá trị về quyền lực của Nho giáo, các quy định về tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống xử phạt, khen thưởng rõ ràng. Trên cơ sở đó, bài viết sẽ đưa ra một số bài học và giải pháp nhằm hướng tới hoàn thiện hệ thống pháp luật hiện nay.

Từ khóa:

Hậu Lê, nhà nước, kiểm soát quyền lực, Nho giáo.

Abstract:

The paper focuses on analysing the theories, beliefs in term of construction of the state power control and identifies the legal mechanism of supervising the state power in the Hau Le Dynasty. The supervisory power policies of Hau Le Dynasty were constituted on the basis of the Confucianism theories of power; the construction of the state, a clear system of sanctions and rewards. Based on that, the author draws several lessons and provides solutions to complete our legal system at the present.

Keywords:

Hau Le, state, controlling of power, control of state power, Confucianism.

Dưới triều đại Hậu Lê, cơ cấu tổ chức bộ máy đạt được những sự phát triển mạnh mẽ, đặc biệt là dưới thời kỳ Vua Lê Thánh Tông (1460-1497). Quyền lực nhà nước thời Hậu Lê đã phát triển tới trình độ quan liêu, sự can thiệp của chính quyền địa trung ương đến từng địa phương có xu hướng mở rộng hơn. Tuy nhiên, xu thế phát triển của quyền lực không đồng nghĩa với sự chuyên quyền và tùy tiện của nhà Vua và các cơ quan nhà nước, mặt khác quyền lực nhà nước được kiểm soát một cách nghiêm ngặt dưới các nguyên tắc chính trị, tư tưởng và các cơ chế giám sát dưới quyền nhà Vua. Những cải cách về tổ chức bộ máy nhà nước, nhất là trong lĩnh vực kiểm soát quyền lực nhà nước thời kỳ này mang những giá trị quan trọng cho vấn đề xây dựng bộ máy nhà nước ta hiện nay.

* Giảng viên Khoa Luật Hành chính, Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: phuln@hul.edu.vn

Trong bối cảnh hội nhập quốc tế mạnh mẽ hiện nay, học hỏi các kinh nghiệm của các quốc gia đi trước là cần thiết. Tuy nhiên, để hiểu một cách đầy đủ các giá trị của kiểm soát quyền lực nhà nước, cần những sự quan tâm nhất định đối với giá trị về kiểm soát quyền lực trong chính quá trình lịch sử đất nước. Nghiên cứu về vấn đề này cần được đặt trong mối quan hệ với các giá trị văn hóa, chính trị, tư tưởng của từng giai đoạn, tình hình cụ thể của quốc gia nhằm “*gây thành được cái văn minh vật chất như Tây học, nhưng vẫn có cái đặc tính đào tạo ra được cái nhân cách*”¹. Do đó, tiếp thu những giá trị về kiểm soát quyền lực nhà nước dưới triều đại Hậu Lê sẽ mang lại nhiều ý nghĩa và giá trị to lớn đối với quá trình xây dựng các cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước sau này.

1. Tư tưởng, quan niệm có ảnh hưởng to lớn đối với quyền lực và kiểm soát quyền lực nhà nước dưới thời kỳ Hậu Lê

Các tư liệu lịch sử cho thấy rằng, Nho giáo có một ảnh hưởng lớn đến quá trình hình thành và tổ chức của bộ máy nhà nước dưới triều đại Hậu Lê, trong đó có vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước. Vấn đề này bắt nguồn từ thời kỳ Bắc thuộc và diễn ra trong suốt thời gian nhà Minh đô hộ nước ta (1414-1427). Sau khi chiếm Việt Nam, nhà Minh cướp đi của Việt Nam một phần lớn gia tài tri thức thay vào đó làm tràn ngập đất nước này với sách vở Trung Quốc. Nhà Lê, dù muốn hay không muốn, đã phải tiếp nhận nho giáo chính thức của Trung Quốc, thứ nho giáo của Chu Hy². Từ thời Vua Lê Thánh Tông trở đi, các vua thời Hậu Lê đều tôn sùng tư tưởng Nho giáo và lựa chọn Nho giáo làm hệ tư tưởng chính trong việc kiểm soát quyền lực nhà nước. Tư tưởng về kiểm soát quyền lực trong bộ máy nhà nước được thể hiện thông qua các phương diện chính bao gồm: Nguồn gốc của quyền lực, hạn chế quyền lực của nhà vua và quan lại.

Về nguồn gốc quyền lực, Nho giáo cho rằng *ở trong vũ trụ giữ ngôi cao hơn cả là Thượng đế³ và Thượng đế là ông vua mưu cầu hạnh phúc cho người dân⁴*. Điều này có nghĩa là quyền lực bắt nguồn không phải từ một vị vua nào mà đến từ Thượng đế. Như vậy, nhà vua không phải là nguồn gốc của quyền lực, quyền lực của nhà vua không phải tự có mà được trời trao cho và Vua được coi là *đại biểu của Thượng đế ở trên đất, làm trung gian giữa Thượng đế và nhân dân⁵*. Vua có ba cách nhận quyền bao gồm: Nhận quyền do vua trước nhường lại, nhận quyền của cha truyền lại, nhận quyền do cách mạng⁶. Dù là nhận quyền thông qua phương pháp nào đi chăng nữa, Vua trong thời kỳ phong kiến luôn có những hạn chế về quyền lực tồn tại trong nghĩa vụ và trách nhiệm đối với với người dân. Vua tuy mang những

¹ Trần Trọng Kim (2008), *Nho giáo*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội, tr.693.

² Lê Thành Khôi (1858), *Lịch sử Việt Nam từ nguồn gốc đến giữa thế kỷ XX*, Nxb Thế giới, Hà Nội, tr.256.

³ Nguyễn Hiến Lê (1958), *Nho giáo - Một triết lý chính trị*, Sài Gòn, tr.11.

^{4,5,6} Nguyễn Hiến Lê (1958), *sđđ*, tr.13.

quyền lực vô cùng lớn nhưng quyền lực đó không có nghĩa là tuyệt đối hay bất diệt. Điều này thể hiện thông qua câu nói Mạnh Tử: “*Dân vi quý, xã tắc thứ chi, quân vi khinh*” (ý muốn nói dân là quý hơn hết, sau mới tới giang sơn xã tắc sau cùng mới tới Vua). Nhà vua phải mang các bồn phân với người dân, coi ý dân như ý trời, do đó trong quá trình cai trị Vua cần tuân theo những chuẩn mực nhất định. Những chuẩn mực ấy không phải do Trời đề ra mà do các bậc hiền nhân đời trước quy định cho đời sau, trong đó cần nhắc đến Tứ Đức được Nho giáo đề cập tới bao gồm: Nhân đạo, Kính cẩn, Khiêm tốn và Tín. Trong Tứ Đức đó, Nhân đạo là quan trọng nhất, nghĩa là Vua phải là người nhân đức nhất, hết lòng vì dân chúng, vì lẽ đó mà “*được thiên hạ nhờ đức nhân, mất thiên hạ cũng vì bất nhân*”⁷. Khi đã có được thiên hạ rồi thì Vua phải lấy sự kính cẩn “*để giữ cho mọi hành động khỏi khinh suất và để làm gương cho kẻ dưới*”⁸, khi nhà vua “*đã không làm tròn nhiệm vụ, lại tàn bạo, thì không phải là Vua nữa, mà là một tội nhân*”⁹. Một khi Vua trở thành tội dân thì người dân hoàn toàn có thể phế bỏ ông vua đó.

Đối với quan lại, tuy nho giáo quan niệm bề tôi phải giữ đạo trung với vua, nhưng đồng thời cũng không đồng tình đối với các quan viên “*ngu trung*” mà ngược lại, quan niệm “*trung thân là người biết chọn “vua sáng” để thờ, biết làm cho vua có tài đức...*”¹⁰. Đối với bồn phân của thần tử, họ có nghĩa vụ “*khuyên răn Vua để dẫn dắt Vua làm điều thiện, khuyên răn không được thì ngăn cản Vua làm điều ác, nếu ngăn cản cũng không được thì phải thôi ngay, không giúp Vua nữa*”¹¹. Các quan lại trong thời kỳ này một khi được tuyển chọn nghiêm túc, quan lại triều đình là những người có phẩm hạnh, tài năng, không chịu khuất mình để làm điều bất chính, phi nghĩa¹². Tư tưởng nêu trên luôn được thể hiện trong hoạt động của các quan lại thời kỳ Hậu Lê, nhất là đối với các “*ngôn quan*” có chức năng can gián Vua, đàn hặc các quan lại sai phạm. Đây có thể coi là nền tảng tư tưởng của cơ chế “*can gián*” nhà vua và kiểm soát hành vi của các quan viên trong triều đình.

2. Giám sát quyền lực thông qua pháp luật và các cơ quan kiểm tra, giám sát thuộc bộ máy nhà nước

Thời Hậu Lê đánh dấu bước phát triển mạnh mẽ của bộ máy nhà nước và quá trình pháp điển hóa trong lịch sử các triều đại phong kiến Việt Nam. Dưới triều vua Lê Thánh Tông đã lệnh

⁷ Nguyễn Hiến Lê (1958), *sđd*, tr.32.

⁸ Nguyễn Hiến Lê (1958), *sđd*, tr.33.

⁹ Nguyễn Hiến Lê (1958), *sđd*, tr.29.

¹⁰ Mai Văn Thắng, Nguyễn Minh Tuấn (2014), *Nhà nước và pháp luật triều Hậu Lê với việc bảo vệ quyền con người*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội, tr.36.

¹¹ Nguyễn Hiến Lê (1958), *sđd*, tr.38.

¹² Nguyễn Minh Tuấn (2008), *Một góc nhìn về Vua Việt nam thời kỳ phong kiến*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 1/2008, tr.49-53.

cho các văn thân nổi tiếng như Thân Nhân Trung, Quách Đình Bảo, Đỗ Nhuận, Đào Cử, Đàm Văn Lễ biên tập bộ *Thiên Nam Hạ Tập* góp nhặt những chế độ, luật lệ, văn hành, sách cáo gồm 100 quyển hội điển¹³. Đối với vấn đề thực hiện kiểm soát quyền lực đối với quan lại, nhà Hậu Lê chủ trương thực hiện kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua các biện pháp căn bản bao gồm đặt ra quy định pháp luật về phân chia quyền lực nhà nước cho các cơ quan, cá nhân khác nhau; thiết lập các đơn vị, cơ quan có chức năng giám sát hoạt động của các cơ quan chuyên môn và quy định chế độ khen thưởng rõ ràng.

2.1. Giám sát quyền lực thông qua việc phân chia quyền lực và chức năng giữa các cơ quan, cá nhân ở Trung ương và địa phương

Việc phân tán quyền lực được tiến hành thông qua các cải cách, tập trung hóa quyền lực nhà nước ở địa phương và trung ương. Năm 1471, vua Lê Thánh Tông cho hiệu đính Lê triều quan chế, xác định việc sắp xếp quan chức là “*để cho lớn nhỏ cùng ràng buộc nhau, khinh trọng cùng kiểm chế nhau. Uy quyền không giả mà lễ nước lại khó lay*”¹⁴. Sau cuộc cải tổ hành chính của vua Lê Thánh Tông, tổng số viên chức lên đến con số 5.370 người, tức 0,1% dân số, trong số này, 2.755 làm việc tại triều đình (399 dân sự, 1.910 quân sự và 466 tùy tùng) và 261 làm việc ở các địa phương (926 dân sự, 857 quân sự, 41 tùy tùng và 791 phụ trách các chức vụ thứ yếu)¹⁵. Thông qua cuộc cải cách này, bộ máy nhà nước trung ương đã được “*xếp đặt phân minh, phân công rõ ràng, không dẫm đạp lên nhau. Ngoài việc lập ra các cơ quan kiểm tra, chấp hành, điều hành là sáu bộ, sáu tự, Lê Thánh Tông còn lập ra một mạng lưới các cơ quan kiểm tra, giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của các tổ chức, cá nhân nắm quyền lực là sáu khoa, Ngự sử đài, các quan ngự sử ở các đạo... coi trọng sự phân chia và kiểm soát lẫn nhau giữa hệ thống hành chính, quân sự, tư pháp và giám sát*”¹⁶. Bên cạnh đó, chức năng, nhiệm vụ các cơ quan cũng được sắp đặt, phân công một cách tương đối hoàn chỉnh.

Đối với các chức quan đứng đầu triều, khác với thời Lý, thời Hậu Lê không tiến hành đặt ra các chức quan Tể tướng, thay vào đó quyền hành của đại thần đứng đầu được phân chia cho các chức quan khác nhau. Các cải cách, sửa đổi liên quan đến các chức quan đứng đầu quan lại triều đình được vua Lê Thánh Tông cho rằng n hằm mục tiêu “*hiểu hết mọi đạo biến thông*”¹⁷. Theo Lê triều quan chế: Các chức trọng của đại thần gồm: Thái sư, Thái úy, Thái phó và Thái bảo (đều hàm chánh nhất phẩm), Thiếu sư, Thiếu úy, Thiếu phó, Thiếu bảo (đều

¹³ Nguyễn Sĩ Giác, Vũ Văn Mẫu (1961), *Lê triều chiếu lệnh thiện chính*, nhà in Bình Minh, Sài Gòn, tr.1

¹⁴ Lê Thánh Tông (1471), “Thê lệ việc hiệu định Lê triều quan chế”, *Một số văn bản điển chế và pháp luật Việt Nam từ thế kỷ XV đến thế kỷ XVIII*, Tập 2, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, tr.383.

¹⁵ Chu Thiên (1943), *Lê Thánh Tông*, Nxb Hàn Thuyên, Hà Nội, tr.51.

¹⁶ Nguyễn Hoài Văn, Đặng Duy Thìn (2012), *Chính sách đào tạo sử dụng quan lại thời Lê Thánh Tông và công tác cán bộ hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, tr.41.

¹⁷ Lê Thánh Tông (1471), *sđd*, tr.382.

hàm chánh nhị phẩm)¹⁸. Tuy nhiên, những chức vụ trên cũng chỉ mang tính chất phong tặng cho các đại thần có công lao chứ không nắm quyền hành thực sự như những đời trước. Chức năng của các cơ quan ở Trung ương cũng được phân chia, phân công một cách tương đối hoàn thiện cho Lục bộ và Lục tự. Lục bộ là hệ thống các cơ quan được thành lập từ thời Lý (1009-1225) và tiếp tục được duy trì và hoàn thiện dưới thời Trần. Qua các đời vua Lê Thái Tổ, Lê Thái Tông, Lê Nhân Tông, Lục bộ được phát triển và đến thời Lê Nghi Dân đã tiến hành công việc “*chia đặt các quan ở Lục bộ*” vào năm 1460¹⁹. Thời kỳ Hậu Lê, bộ máy nhà nước được chia thành 6 bộ, bao gồm Lại, Hộ, Lễ, Binh, Hình Công. Đứng đầu mỗi Bộ là 1 vị Thượng thư và 2 vị Tả Hữu Thị Lang. Bên cạnh Lục bộ, nhà Hậu Lê tiến hành đặt Lục Tự (năm 1466), vào thời gian đầu các chức quan đứng đầu mỗi tự chưa được đặt chuyên trách mà để viên quan đứng đầu các bộ đảm nhiệm. Giữa các cơ quan này luôn có sự phối hợp, chi phối đồng thời kiểm soát lẫn nhau, chẳng hạn như “*gọi lính lấy quân là việc của Đốc phủ, mà thể thống nhất phải do Bộ Binh; chi ra thu vào là việc của Bộ Hộ, mà giúp đỡ tất có Khoa Hộ.*”²⁰. Như vậy, không một cơ quan nào có thể nắm hoàn toàn các quyền lực tại Trung ương được, các công việc đều được thực hiện dưới sự điều hành của nhà Vua, đảm bảo quyền lực không thể tập trung quá nhiều vào một chủ thể hoặc khả năng một chủ thể nắm quá nhiều quyền lực dẫn đến lạm quyền, tiếm quyền.

Xu hướng giám sát quyền lực và phân chia quyền lực của nhà nước được tiếp tục tại các cấp chính quyền địa phương. Hệ thống chính quyền quân chủ ngay từ thời đầu của Lê Thái Tổ đã chi phối khá chặt chẽ tới tận xã²¹. Thời Vua Lê Thánh Tông đã tiến hành chuyển 5 đạo từ thời Lê Thái Tổ thành 12 đạo thừa tuyên với mục đích nhằm tạo sự thống nhất trong việc quản lý hành chính và phân chia quyền lực để không một địa phương nào có đủ quyền lực để tiến hành cát cứ. Bộ máy quản lý nhà nước tại địa phương bao gồm Đô Ty - Thừa Ty - Hiến Ty chưởng quản, phân lập giữa các quyền Bình - Chính - Hình. Mục đích của sự phân chia “*nhằm thu bớt quyền hành của các quan lại của các địa phương, tập trung quyền về trung ương và hạn chế khuynh hướng phân tán trong xã hội*”²². Mọi quan hệ giữa Trung ương và địa phương dưới thời Hậu Lê cũng được nhà nước điều chỉnh một cách chặt chẽ. Đối với đơn vị cấp xã, vua Lê Thái Tổ đã tiến hành chia tách các xã thành Đại xã, Trung xã và Tiểu xã trên cơ sở số lượng hộ của mỗi xã, đồng thời cắt đặt, quy định số lượng ngạch xã trưởng và tiêu chuẩn đối với xã trưởng. Nguyên nhân việc kiểm soát quyền lực địa phương không chỉ dừng lại ở việc chống cát cứ mà còn nhằm đảm bảo việc thống nhất thi hành các quyết sách

¹⁸ Viện Sử học (1997), *Lê Triều quan chế* (Phạm Văn Liệu dịch và chú giải), Viện Sử học và Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, tr.30.

¹⁹ *Đại Việt sử ký toàn thư*, Bản kỷ thực lục, Q.12, tờ 2a (1998), Nxb Khoa học Xã hội Hà Nội, Hà Nội, tr.204, 205.

²⁰ Lê Thánh Tông (1471), *sđd*, tr.383.

²¹ Nguyễn Minh Tường (2019), *Tổ chức bộ máy nhà nước quân chủ Việt Nam (từ năm 939 đến năm 1884)*, Hà Nội, tr.359.

²² Nguyễn Minh Tường, *sđd*, tr.361.

của quốc gia. Ở nước ta, cơ cấu làng và nước tồn tại khá chặt chẽ, một mặt cải thiện sức đoàn kết của nhân dân nhưng mặt khác lại khiến cho các chính sách của quốc gia không thống nhất, quan lại cấp xã có điều kiện để làm việc tùy tiện. Quan lại ở cấp xã - cấp thấp nhất trong hệ thống hành chính, cũng quy định chặt chẽ danh ngạch, điều kiện để làm xã trưởng, việc bầu xã trưởng báo lên trên, nếu bầu sai sẽ bị bãi bỏ. Do đó, những cơ chế kiểm soát quyền lực của nhà Hậu Lê đã góp phần quan trọng trong việc tạo nên tính thống nhất, chặt chẽ của các chính sách do chính quyền trung ương ban hành.

2.2. *Giám sát quyền lực các cơ quan kiểm tra, giám sát của các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước*

Dưới thời Hậu Lê, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước được thực hiện thông qua hoạt động của hai hệ thống cơ quan chính bao gồm: Lục Khoa và Ngự sử đài. Về nguồn gốc, hệ thống các cơ quan giám sát của các triều đại phong kiến nước ta đã tồn tại từ thời nhà Lý và được phát triển qua từng thời kỳ, đến thời Vua Lê Thánh Tông cơ quan này được nhà Hậu Lê hoàn thiện về cơ bản với hai cơ quan chính là Lục Khoa và Ngự sử đài. Mô hình của hai hệ thống cơ quan này được nhà Hậu Lê phỏng theo mô hình của triều đình Trung Quốc.

Ngự sử đài là cơ quan được thành lập dưới triều Trần với nhiệm vụ chính là khuyến cáo, chỉ rõ những lỗi lầm của Vua, can gián Vua; đàn hặc hoặc buộc tội các quan²³, đồng thời “*kiêm cả chức năng kiểm soát việc xét xử án kiện*”²⁴. Cơ quan Ngự sử đài được tổ chức đồng thời ở trung ương và địa phương. Ở trung ương, quan viên đứng đầu Ngự sử đài là Đô ngự sử mang hàm Chánh tam phẩm, các quan giúp việc bao gồm phó Đô Ngự Sử và Thiêm Đô Ngự Sử và quan Đề Hình Giám Sát Ngự Sử chuyên coi việc hình án do Ngự sử đài phán đoán, buộc tội. Ngự sử đài bao gồm 4 cơ quan giúp việc chính: Kinh lịch ty coi việc đăng lục các án; Tư vụ sảnh có nhiệm vụ trông coi tổng quát các việc lật vật hàng ngày của Ngự sử đài; Chiếu ma sơ có nhiệm vụ ghi chép sổ sách văn thư, Án ngục ty chuyên trông coi hình ngục. Tại 13 đạo thừa tuyên cũng đặt các cơ quan Ngự sử đại tại địa phương nhằm giám sát quan lại tại các đạo, đứng đầu là Giám sát ngự sử.

Lục Khoa là cơ quan giám sát mới xuất hiện dưới thời Hậu Lê. Sau khi tiến hành đặt lại lục bộ, năm 1425, vua Lê Nghi Dân đã tiến hành thiết đặt các cơ quan lục Khoa với mục đích giám sát bao gồm: Trung thư khoa giám sát Bộ Lại, Hải khoa giám sát Bộ Hộ, Đông khoa giám sát Bộ Lễ, Tây khoa giám sát Bộ Binh, Nam khoa giám sát Bộ Hình và Bắc khoa giám sát Bộ Công. Cùng với việc đặt sáu viện, tháng 8 năm Quang Thuận thứ 6 (1465) Lê Thánh Tông cho đổi đặt Lục khoa theo tên của Lục bộ²⁵. Lục khoa tiến hành các hoạt động nhằm

²³ Nguyễn Công Lý (2011), *Giáo dục khoa cử và quan chế Việt Nam thời phong kiến, thời Pháp thuộc*, Nxb Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, tr.274.

²⁴ Đinh Gia Trinh (1968), *Sơ thảo lịch sử nhà nước và pháp quyền Việt Nam*, tập 1 - thời đại trước phong kiến và thời đại phong kiến (từ nguồn gốc đến thế kỷ thứ XIX), Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội tr.143.

²⁵ Đại Việt sử ký toàn thư, *sđđ*, tr.406.

mục tiêu giám sát việc thực hiện công việc của các Bộ tương ứng, ví dụ như “*Bộ Lại thăng bổ không xứng tài thì Khoa Lại có quyền bác bỏ. Còn như các phủ, vệ, quân nhu sổ sách, chất đống rất nhiều; tướng sủng quân đội, chọn lựa phân biệt, các chức Kinh lịch, Thủ lĩnh đều được kiểm xét tâu hạch cả*”²⁶. Nhằm đảm bảo cho sự công minh của Lục Khoa, các khoa này được đặt dưới sự điều hành của hoàng đế, không phụ thuộc vào các quan thuộc Lục Bộ. Đồng thời, địa vị và danh vọng của các quan thuộc Lục khoa trong triều cũng rất lớn, đảm bảo đủ uy tín và ảnh hưởng để thực hiện công việc giám sát quyền lực ở cả tuyến trung ương và địa phương.

2.3. Giám sát quyền lực nhà nước thông qua các khen thưởng và chế tài

Bên cạnh các chuẩn mực đạo đức của người làm quan phải tu, đề cao trách nhiệm đối với người dân, pháp luật thời kỳ Hậu Lê cũng quy định các vấn đề liên quan đến việc thưởng cho các quan viên có công lớn và hình phạt cho những kẻ không thực hiện đúng nghĩa vụ. Vấn đề này được đề cập tại hai văn bản bao gồm các chiếu lệnh của nhà vua và Luật Hồng Đức. Chẳng hạn, “*Quan lại ở các nha môn ở trong kinh ngoài trấn, phải tuân theo chức vụ mà phụng hành công việc. Viên chức nào biết giữ gìn cẩn thận chức vụ, thanh liêm công bằng, siêng năng, mẫn cán có công trong việc hành chính, hoặc đã đủ niên hạn, (được thăng đi nơi khác) mà lòng dân ái mộ; hoặc quan đầu hạt có giấy tiến cử, thì phải xác thực, gia thăng cho viên ấy một trật, mà giữ lại ở chỗ cũ, để tỏ cách khuyến khích. Nếu viên nào không biết giữ chức vụ, làm nhiều điều những lạm, nếu lỗi nhẹ thì biếm chức triệt vệ; lỗi nặng thì bắt chịu tội sung quân (bắt giáng xuống làm lính và đày ra biên giới) suốt đời không phục chức hồ dụng nữa*”²⁷. Có thể nhận thấy rằng, pháp luật thời kỳ Hậu Lê đã có quan niệm rõ ràng về việc xây dựng các chế tài và các hình thức thăng, thưởng đối với các quan viên dựa trên kết quả làm việc tại vị trí được giao.

Bên cạnh các chiếu lệnh, luật Hồng Đức cũng thể hiện vai trò của mình trong việc định ra các khung hình phạt của hành vi nhằm kiểm soát quyền lực trong tay người nắm công vụ. Cấu trúc của Luật chỉ định rõ những khung hành vi của quan viên và kèm theo chế tài tương ứng khi quan viên vi phạm các khung hành vi đó, các hành vi vẫn còn trong khuôn khổ của khung thì chưa bị xử lý. Ví dụ, Điều 299: “*Các quan viên che giấu dân đình khỏi nộp thuế, sai dịch một người thì xử 600 trượng, hễ nhiều người thì thêm tội và vẫn tiền thuế dịch, nộp công khó*”. Các hình phạt đối với hành vi sai trái của quan viên được quy định nghiêm khắc bên cạnh việc phải nộp ngân khố một khoản tiền. Điều 138 có quy định: “*Quan ty làm ăn trái luật mà ăn hối lộ từ 1 quan đến 9 quan thì xử tội biếm hay bãi chức; từ 10 quan đến 19 quan thì xử tội đồ hay lưu, từ 20 quan trở lên thì xử tội chém. Những bậc công thần quý thân cùng những người có tài được dự vào hạng bát nghị mà ăn hối lộ từ 1 quan đến 9 quan thì xử phạt tiền 50 quan; từ 10 quan đến 19 quan thì phạt tiền từ 60 quan đến 100 quan; từ 20 quan trở lên thì xử tội đồ, những tiền ăn hối lộ xử phạt gấp đôi nộp vào kho*”.

²⁶ Lê Thánh Tông (1471), *sđd*, tr.383.

²⁷ Nguyễn Sĩ Giác, Vũ Văn Mẫu (1961), *Lê triều chiếu lệnh thiện chính*, Nhà in Bình Minh, Sài Gòn, tr.9.

Cấu trúc pháp luật ngoài quy định trách nhiệm công vụ đồng thời quy định trách nhiệm pháp lý mà cá nhân phải chịu để đề ra giới hạn hành vi nhằm kiểm soát quyền lực nằm trong tay những người nắm công vụ. Các quy định liên quan đến xử lý hành vi sai phạm của các quan viên cũng được cân nhắc về mức độ nặng nhẹ để đưa ra hình phạt, như tại Điều 47 Luật Hồng Đức phân biệt sự phạm tội vì “*tha người làm lỗi không kể tội nặng, bắt tội người cố ý không kể tội nhẹ*” và “*những người phạm tội, tuy tên gọi tội không làm lỗi hay cố ý, phải xem xét tội nặng nhẹ mà thêm bớt*”.

3. Một số kinh nghiệm về xây dựng bộ máy cơ quan giám sát quyền lực trong nhà nước hiện nay

Mặc dù về tổ chức bộ máy nhà nước cũng như pháp luật thời Hậu Lê đã không còn phù hợp với hoàn cảnh đời sống hiện đại, tuy nhiên một số giá trị về nhà nước của các bậc tiền nhân thời kỳ này mang những bài học kinh nghiệm quý giá cho quá trình hoàn thiện bộ máy nhà nước và kiểm soát quyền lực nhà nước hiện nay.

Thứ nhất, chú trọng xây dựng đạo đức công vụ trên cơ sở các giá trị về Lễ và Đức. Các giá trị đạo đức của quan lại được xây dựng trên cơ sở Lễ và Đức bao gồm quy tắc giao tiếp trong các mối quan hệ xã hội, tôn trọng các thứ bậc, trật tự nói chung khi thực hành công vụ, không lợi dụng công vụ mà gây khó khăn cho người dân, không vì lợi ích, sợ cường quyền mà né tránh, ủng hộ hành vi sai trái của cấp trên. Trong bất kỳ hoàn cảnh nào, những giá trị về đạo đức của cán bộ, công chức trong thi hành công vụ của Lễ trị và Đức trị luôn cần được đề cao, có được Lễ và Đức người thi hành công vụ sẽ thực hiện các hoạt động công vụ một cách vô tư, miễn cán. Tinh thần “liêm chính”, “dám nói thẳng” của các ngôn quan là một trong những bài học quan trọng đối với các cán bộ, công chức thực hiện các nhiệm vụ kiểm tra, thanh tra, giám sát trong thời đại hiện nay. Đạo đức công vụ có thể được xem là cội rễ của quá trình kiểm soát quyền lực, bởi lẽ nó kiểm soát nhu cầu sử dụng quyền lực từ mỗi cá nhân nắm quyền lực.

Thứ hai, chú trọng tính độc lập của bộ máy giám sát và tiêu chuẩn của cán bộ, công chức trong xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước tại cấp chính quyền. Trước hết, cần lưu ý việc lựa chọn các cá nhân đảm đương chức vụ kiểm tra, giám sát trong bộ máy nhà nước. Dưới thời Hậu Lê, các viên quan đảm đương trách nhiệm này luôn được lựa chọn kỹ càng và luôn có vị thế, uy tín cao trong các quan viên của triều đình. Đối với các cơ quan giám sát, vai trò của Ngự sử đài và Lục khoa được đề cao nhằm phát huy hiệu quả hoạt động giám sát quyền lực. Vấn đề giám sát quyền lực ở các cấp địa phương cũng mang nhiều bài học có tính tham khảo cho chúng ta hiện nay. Ở cấp đạo, nhà Hậu Lê thiết lập mô hình Giám sát ngự sử 13 đạo thừa tuyên trong cả nước. Các Giám sát ngự sử ở 13 đạo trực tiếp báo cáo với nhà vua, không phụ thuộc các cơ quan hành chính địa phương. Đồng thời, nhằm xác định rõ trách nhiệm của các Giám sát ngự sử, năm 1486, vua Lê Thánh Tông ra chỉ dụ rằng: “*Kể từ nay, Giám sát ngự sử có*

sai đi công cán ở nơi khí độc như các xứ An Bang, Hưng hóa, Lạng Sơn, Thái Nguyên và Quảng Nam thì sai Giám sát ngự sử cai đạo. Nếu Giám sát ngự sử cai đạo sai đi đã hết rồi thì cho sai Ngự sử thông cai. Nếu Ngự sử cai đạo và Ngự sử thông cai sai đi đã hết rồi, mới lần lượt sai Ngự sử đạo khác”²⁸. Đối với cấp xã, nhà Hậu Lê quy định chặt chẽ danh ngạch, điều kiện để làm xã trưởng, việc bầu xã trưởng báo lên trên, nếu bầu sai sẽ bị bãi bỏ. Đây cũng là một nét dân chủ trong quản lý nhà nước ở cấp địa phương thời kỳ Hậu Lê và là bài học kinh nghiệm cho việc tổ chức bộ máy nhà nước hiện nay.

Thứ ba, chú trọng xây dựng pháp luật về trách nhiệm của cán bộ, công chức trong khi thi hành công vụ. Tinh thần về việc xây dựng một hệ thống rõ ràng về các hành vi cụ thể gắn liền các hình thức khen thưởng hoặc xử phạt của bộ luật Hồng Đức là một trong những bài học, gợi ý đối với việc xây dựng hệ thống pháp luật về quản lý nhà nước hiện nay. Quá trình xây dựng các quy định của pháp luật cần xác định rõ trách nhiệm và có chế tài, khen thưởng phù hợp thông qua việc xây dựng thang đo cụ thể hành vi vi phạm và tương ứng là những trách nhiệm pháp lý sẽ phải gánh chịu, hoặc những hình thức khen thưởng phù hợp. Quy định trên nhằm tránh những trách nhiệm, nghĩa vụ chung chung, không gắn với trách nhiệm cụ thể và phụ thuộc quá lớn vào ý chí chủ quan của người xem xét hành vi. Quy định theo hình thức nêu trên không chỉ tạo nên sự rõ ràng, minh bạch trong xử lý kỷ luật cán bộ, công chức, viên chức mà còn tạo ra sự thống nhất trong quản lý nhà nước thay vì phụ thuộc vào ý kiến chủ quan của hội đồng để xử lý luật.

4. Kết luận

Triều đại Hậu Lê đã đạt thành tựu nhất định trong việc xây dựng tổ chức giám sát quyền lực nhà nước. Những nội dung liên quan đến tổ chức hệ thống giám sát quyền lực nhà nước dưới thời Hậu Lê được tổng kết dưới một số điểm sau:

Thứ nhất, hệ thống giám sát quyền lực dưới thời Hậu Lê được xây dựng trên cơ sở các học thuyết về trách nhiệm của Vua và Quan lại của Nho giáo và các giá trị truyền thống của dân tộc. Quyền lực của Vua và Quan lại dù lớn nhưng luôn bị giới hạn trong khuôn khổ của Lễ và Đức.

Thứ hai, cơ chế giám sát quyền lực nhà nước dưới triều đại Hậu Lê được thực hiện trên cơ sở tổ chức bộ máy nhà nước và hệ thống cơ quan giám sát quyền lực hoạt động hiệu quả từ trung ương đến địa phương, trong đó nổi bật nhất là vai trò của 2 cơ quan Lục khoa và Ngự Sử đài. Ngoài ra, vai trò của các “ngôn quan” trong giám sát quyền lực nhà nước cũng được phát huy hiệu quả. Các ngôn quan trong thời kỳ này mang trọng trách can gián Vua, đàn hặc các quan lại có hành vi vi phạm pháp luật, đạo làm quan. Các “ngôn quan” mang chức trách, nhiệm vụ nặng nề, nhưng đồng thời cũng mang phẩm hàm cao và có uy tín trong triều đình.

²⁸ Đại Việt sử ký toàn thư, sdd, tr.204,205.

Thứ ba, hệ thống pháp luật thời kỳ Hậu Lê, trong đó có thể kể đến các văn bản như Luật Hồng Đức, các chiếu, lệnh của nhà vua thời kỳ Hậu Lê,... đã phát huy hiệu quả trong hoạt động giám sát quyền lực nhà nước ở Trung ương và địa phương. Các văn bản này đã quy định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và mối quan hệ ràng buộc trong hoạt động của các cơ quan. Đồng thời quy định trách nhiệm, khen thưởng, hình phạt đối với các Quan lại trong thi hành công việc, hạn chế tình trạng nhũng nhiễu của quan lại đối với nhân dân.

Nghiên cứu cơ chế giám sát quyền lực dưới thời Hậu Lê mang những bài học quý giá về xây dựng đạo đức công vụ; tính độc lập của các cơ quan, cá nhân thực hiện nhiệm vụ giám sát quyền lực nhà nước; giải pháp nhằm xác định trách nhiệm của cán bộ, viên chức trong thi hành công vụ. Phát huy các giá trị lịch sử, văn hóa dân tộc kết hợp với các quan niệm của thời đại hiện nay là phương thức tiếp cận phù hợp để xây dựng cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả nhằm hoàn thiện mục tiêu xây dựng nhà nước pháp quyền, nhà nước của nhân dân.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chu Thiên (1943), *Lê Thánh Tông*, Nxb Hàn Thuyên, Hà Nội.
2. Đinh Gia Trinh (1968), *Sơ thảo lịch sử nhà nước và pháp quyền Việt Nam*, tập 1 - thời đại trước phong kiến và thời đại phong kiến (từ nguồn gốc đến thế kỷ thứ XIX), Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
3. *Đại Việt sử ký toàn thư*, Bản kỷ thực lục, Quyển 12, tờ 2a (1998), Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
4. Lê Thành Khôi (1858), *Lịch sử Việt Nam từ nguồn gốc đến giữa thế kỷ XX*, Nxb Thế giới, Hà Nội.
5. Lê Thánh Tông (1471), *Thẻ lệ việc hiệu định Lê triều quan chế*, trong cuốn Một số văn bản điển chế và pháp luật Việt Nam từ thế kỷ XV đến thế kỷ XVIII, tập 2, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
6. Mai Văn Thắng, Nguyễn Minh Tuấn (2014), *Nhà nước và pháp luật triều Hậu Lê với việc bảo vệ quyền con người*, Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
7. Nguyễn Công Lý (2011), *Giáo dục khoa cử và quan chế Việt Nam thời phong kiến, thời Pháp thuộc*, Nxb Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh.
8. Nguyễn Hiến Lê (1958), *Nho giáo - Một triết lý chính trị*, Sài Gòn.
9. Nguyễn Hoài Văn, Đặng Duy Thìn (2012), *Chính sách đào tạo sử dụng quan lại thời Lê Thánh Tông và công tác cán bộ hiện nay*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
10. Nguyễn Minh Tuấn (2008), *Một góc nhìn về Vua Việt Nam thời kỳ phong kiến*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật, số 1/2008.

11. Nguyễn Minh Tường (2019), *Tổ chức bộ máy nhà nước quân chủ Việt Nam (từ năm 939 đến năm 1884)*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội.
12. Nguyễn Sĩ Giác, Vũ Văn Mẫu (1961), *Lê triều chiếu lệnh thiện chính*, nhà in Bình Minh, Sài Gòn.
13. Trần Trọng Kim (2008), *Nho giáo*, Nxb Văn hóa - Thông tin, Hà Nội.
14. Viện Sử học (1997), *Lê Triều quan chế (Phạm Văn Liệu dịch và chú giải)*, Nxb Văn hóa Thông tin, Hà Nội.