

NHU CẦU TÍCH HỢP CÁC GIÁ TRỊ TRUYỀN THỐNG TRONG MÔ HÌNH NHÀ NƯỚC PHÁP QUYỀN VIỆT NAM

*Nguyễn Thị Việt Hương**
*Lê Thị Hương***

Nhận diện sự cần thiết, bản chất, các nguyên tắc, đặc trưng cơ bản của Nhà nước pháp quyền và quá trình hiện thực hóa thành các mô hình nhà nước cụ thể trong đời sống chính trị - pháp lý của mỗi quốc gia chính là hiện thân của triết lý phát triển đồng thời cũng là bài học của triết lý phát triển, phản ánh kết quả của quá trình nhận thức lâu dài, kiên trì, bền bỉ của toàn nhân loại cũng như của mỗi cộng đồng dân tộc – quốc gia cụ thể.

Tư tưởng về Nhà nước pháp quyền được phát triển thành học thuyết và trở thành hiện thực tổ chức nhà nước ở nhiều quốc gia từ sản từ thời đại cách mạng tư sản, gắn với chủ nghĩa lập hiến tư sản và quá trình đấu tranh vì quyền con người cũng như quá trình giải quyết mối tương quan quyền lực chính trị giữa giai cấp tư sản với tư cách là lực lượng tiến bộ xã hội và giai cấp phong kiến lạc hậu. Cũng từ đó, thuật ngữ “Nhà nước pháp quyền” bắt đầu được sử dụng rộng rãi, được hiểu và vận dụng khác nhau tùy theo các góc độ nghiên cứu, nội dung, mục đích nghiên cứu cũng như cách tiếp cận, quan điểm giai cấp, điều kiện và hoàn cảnh của quốc gia, ... Có người nghiên cứu nhà nước pháp quyền từ góc độ lý luận, coi Nhà nước pháp quyền không phải là hiện tượng kinh nghiệm, mà là mô hình lý luận¹, còn người khác lại tiếp cận nó từ phương diện thực tiễn. Trong xây dựng khái niệm Nhà nước pháp quyền có người sử dụng phương pháp trừu tượng hóa, người

khác lại dựa trên cơ sở liệt kê các dấu hiệu đặc trưng của nó. Có người nhận diện Nhà nước pháp quyền bằng cách phân tích, diễn tả mối quan hệ giữa Nhà nước pháp quyền với dân chủ, với đạo đức hoặc tiếp cận từ phương diện tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, cụ thể là sự phân chia hoặc phân công thực hiện ba quyền: Quyền lập pháp, quyền hành pháp và quyền tư pháp, hoặc trình bày nó bằng sự ràng buộc của Nhà nước vào pháp luật và việc sử dụng pháp luật của Nhà nước, v.v. Tuy nhiên, dù với góc độ và phương pháp tiếp cận nào thì giữa tất cả những quan niệm, những tư tưởng và thực tiễn Nhà nước pháp quyền vẫn nổi lên những điểm chung, đọng lại từ những gì căn bản nhất, ở những điểm giao thoa nhất trong suốt chiều sâu của lịch sử chính trị thế giới.

Một cách bản chất nhất, Nhà nước pháp quyền được hiểu là cách thức sử dụng và biểu thị quyền lực nhà nước dân chủ, chống độc đoán, chuyên quyền mà nền tảng và đại lượng quan trọng nhất cho cách thức thực thi quyền lực đó là pháp luật. Nói một cách ngắn gọn hơn, Nhà nước pháp quyền là một phương thức để thực hiện dân chủ, là mô thức tổ chức giúp cho việc thực hiện những mục tiêu mang tính bản chất của mỗi chế độ chính trị dân chủ. Nhà nước pháp quyền – do đó - chính nó không phải là bản chất của bất kỳ một Nhà nước riêng biệt nào. Cũng do đó, không thể có một định nghĩa đầy đủ cho khái niệm Nhà nước pháp quyền với những thành tố mang tính công thức hoặc “nhất thành bất biến”². Và từ đó, không thể có một mô hình Nhà nước pháp quyền chung cho

* PGS.TS. Luật học, Viện Nhà nước và Pháp luật.

** TS. Luật học, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

¹ Chẳng hạn quan điểm của Kant, xem Nguyễn Đăng Dung, Nhà nước pháp quyền là Nhà nước phòng chống sự tùy tiện, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp, số 8 (145), 4/2009, tr. 5 (6).

² Đào Trí Úc (Chủ biên), Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006.

mọi quốc gia. Bên cạnh những giá trị chung, những yếu tố “nhất thiết phải có” thuộc nội hàm khái niệm Nhà nước pháp quyền đã được thừa nhận và vận dụng tương đối nhất quán, mô hình Nhà nước pháp quyền ở mỗi quốc gia cụ thể cũng nhất thiết phải được hình dung trên cơ sở tính đến các yếu tố đặc thù của mỗi quốc gia trên nhiều phương diện như: Đặc thù của chế độ chính trị, tương quan giai cấp, đặc thù về cấu trúc nền tảng kinh tế, đặc thù về văn hóa, đặc thù của truyền thống chính trị - pháp lý của dân tộc - quốc gia... Trên tinh thần đó, việc nhận diện đầy đủ các giá trị truyền thống được xem là một trong những tiền đề nhận thức quan trọng góp phần xác lập mô hình Nhà nước pháp quyền phù hợp, đồng thời quy định đặc điểm và các bước đi cụ thể của quá trình hiện thực hóa chính mô hình Nhà nước pháp quyền đó.

Ở Việt Nam, lịch sử hàng ngàn năm xây dựng và bảo vệ đất nước diễn ra đồng thời với quá trình tổ chức và hoàn thiện bộ máy quản lý đất nước đã để lại nhiều truyền thống chính trị - pháp lý mang giá trị đương đại cần được tính đến khi xây dựng mô hình Nhà nước pháp quyền hiện nay.

Thứ nhất, truyền thống về tính chất nhân dân của Nhà nước

Dường như có sự mâu thuẫn khi nói rằng Nhà nước Việt Nam trong lịch sử có tính chất nhân dân rộng rãi khi mà gần như suốt trong lịch sử Việt Nam, Nhà nước được tổ chức theo hình thức quân chủ trung ương tập quyền - hình thức nhà nước thường được gắn với tính chuyên chế, phản ánh đậm đặc tính chất giai cấp của Nhà nước. Tuy nhiên, đặc thù về tính nhân dân và sự thống nhất giữa tính nhân dân và tính giai cấp của Nhà nước Việt Nam là điều có thể lý giải được từ chính đặc thù của lịch sử Việt Nam, khởi nguồn từ sự ra đời của Nhà nước đầu tiên ở Việt Nam và thể hiện rõ nét trong toàn bộ bối cảnh tồn tại của Nhà nước Việt Nam.

Các nhà nghiên cứu lịch sử đã khẳng định được rằng, Nhà nước đầu tiên ở Việt Nam (Nhà nước Văn Lang - Âu Lạc) xuất

hiện khoảng thế kỷ VII-VI trước công nguyên. Đây là tổ chức nhà nước xuất hiện sớm cả về thời gian, cả về mức độ chín muồi của các điều kiện kinh tế - xã hội. So với toàn bộ khu vực Bắc Á và Đông Bắc Á, Nhà nước Văn Lang - Âu Lạc chỉ xuất hiện sau Nhà nước Trung Quốc cổ đại. Nhà nước Văn Lang - Âu Lạc xuất hiện khi chế độ tư hữu đã hình thành, nhưng mới chỉ thể hiện dưới hình thức tư hữu về tư liệu sinh hoạt, khi phân hóa xã hội đã diễn ra nhưng cuộc đấu tranh giai cấp chưa thực sự gay gắt. Nói cách khác, Nhà nước xuất hiện trên nền một trạng thái phân hóa xã hội không điển hình, nhu cầu bảo vệ lợi ích giai cấp chưa thực sự đặt ra một cách bức bách. Trong bối cảnh đó, Nhà nước ra đời chủ yếu do nhu cầu bảo vệ lợi ích chung của cộng đồng trước sự đe dọa của thiên nhiên và của nạn ngoại xâm. Chính vì vậy, ngay từ đầu, Nhà nước tồn tại vừa với tư cách là kẻ thống trị, đại diện cho lợi ích của bộ phận xã hội nắm quyền lực kinh tế, vừa với tư cách là người đại diện cho lợi ích chung của cộng đồng dân tộc, là “người cha của số đông”. Nói cách khác, ngay từ đầu, Nhà nước Việt Nam đã mang trong nó hai tính chất: Tính giai cấp và tính nhân dân, thậm chí tính nhân dân nổi trội hơn tính giai cấp.

Tính chất nhân dân của Nhà nước trở nên đậm đặc hơn trong nhận thức chính trị của cư dân Việt khi đất nước chúng ta rơi vào trạng thái bị đô hộ bởi phong kiến phương Bắc trong khoảng 10 thế kỷ. Hoàn cảnh lịch sử đặc biệt đã khiến mờ dần đi tính chất giai cấp và sâu sắc thêm tính chất nhân dân của Nhà nước. Trong tâm thức của người Việt đã hình thành một cách nhìn nhận về chính quyền theo kiểu rất riêng: Hoặc đó là của ta, hoặc đó là của địch. Nếu của ta sẽ nhận được sự ủng hộ, nếu là của địch sẽ vấp phải sự phản kháng³.

³ Xem Báo cáo tổng quan đề tài cấp Nhà nước (KX.10.08): “Những đặc trưng cơ bản của bộ máy quản lý đất nước và hệ thống chính trị nước ta trước thời kỳ đổi mới”, tr.33.

Truyền thống chính trị độc đáo đó đã nhập thân vào các Nhà nước phong kiến độc lập trong các giai đoạn lịch sử tiếp theo. Mỗi triều đại khi chăm lo đến lợi ích của tập đoàn giai cấp mình không thể không dựa vào sức mạnh của cả dân tộc, không thể không có sự cố kết nội bộ chặt chẽ trước nạn ngoại xâm, cũng không thể không thực hiện tốt những chức năng xã hội (trước hết và chủ yếu là hoạt động đắp đê phòng lụt) đáp ứng quyền lợi của mọi tầng lớp nhân dân. Mặt khác, chế độ đẳng cấp phong kiến Việt Nam lại có kết cấu lỏng với biểu hiện cụ thể là tính dễ chuyển hóa, không tồn tại một ranh giới cứng đờ giữa các đẳng cấp, khiến cho sự cục bộ giai cấp không trở nên phổ biến. Toàn bộ những điều đó, xét trên phương diện hệ luận, tất yếu sẽ dẫn đến sự nổi trội của tính dân tộc, tính nhân dân trong tương quan với tính chất giai cấp của Nhà nước ta.

Tính nhân dân nổi trội trong bản chất của Nhà nước là một giá trị lịch sử đặc trưng và hết sức thuận lợi khi chúng ta đặt vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam – một Nhà nước mà tiêu chí đầu tiên cho sự hiện diện của nó là Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, thể hiện quyền làm chủ của nhân dân. Tất nhiên, giữa một Nhà nước “có tính nhân dân nổi trội” với một Nhà nước “của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, thể hiện quyền làm chủ của nhân dân” có một khoảng cách khác biệt rất lớn. Cái gốc của Nhà nước pháp quyền là việc thừa nhận và bảo đảm bảo thực hiện quyền lực của nhân dân với cách hiểu “nhân dân” là người chủ của quyền lực và vì vậy, quyền lực nhà nước phải là sản phẩm của ý chí nhân dân, quá trình tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước phải dựa trên cơ sở tôn trọng những quyết định chính trị của nhân dân, sự lựa chọn chính trị của nhân dân. Trong khi đó, “tính nhân dân nổi trội” của Nhà nước Việt Nam trong lịch sử chỉ phản ánh tương quan giữa các mối quan tâm của Nhà nước với tư cách là đối tượng của việc thực thi quyền lực nhà nước. “Nhân

dân” ở đây chỉ là lực lượng chịu sự tác động của quyền lực nhà nước. Thực chất của “tính chất nhân dân” chỉ là sự định lượng về các biện pháp được Nhà nước áp dụng theo hướng tôn trọng lợi ích của nhân dân.

Mặc dù vậy, truyền thống vì nhân dân, tôn trọng lợi ích nhân dân của hệ thống công quyền ở Việt Nam đã tạo ra đường dẫn tốt cho việc hình thành một Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Từ một phương diện khác, đặc thù đó của lịch sử cũng đặt ra yêu cầu bức thiết phải xây dựng được một thiết chế nhà nước mà trong đó giai cấp cầm quyền nhập thân được vào dân tộc trên cơ sở vị trí chủ thể quyền lực của nhân dân được đề cao. Chính vì vậy, mô hình Nhà nước pháp quyền được xây dựng ở Việt Nam phải là mô hình phản ánh được vị thế chủ thể của nhân dân, có cơ chế tôn trọng lợi ích của nhân dân, dung hòa được lợi ích giai cấp cầm quyền với lợi ích chung của dân tộc và nhân dân. Cũng theo hướng đó, mô hình Nhà nước pháp quyền được xây dựng ở Việt Nam phải là mô hình cho phép thể hiện được tính đại diện thông qua việc tạo ra khả năng thể hiện và thực hiện tốt chức năng xã hội của Nhà nước.

Thứ hai, truyền thống xây dựng một Nhà nước trung ương tập quyền có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong hoạt động điều hành, quản lý đất nước

Cho đến nay, mặc dù vẫn còn nhiều ý kiến khác nhau về cấu trúc kinh tế - xã hội và từ đó có nhiều ý kiến khác nhau về hình thái kinh tế - xã hội Việt Nam trong các giai đoạn phát triển của lịch sử nhưng hầu như không còn có sự tranh luận về hình thức tổ chức Nhà nước Việt Nam. Cho đến trước Cách mạng tháng Tám, chính thể của Nhà nước Việt Nam - trừ một số giai đoạn cát cứ ngắn - đều được tổ chức theo hình thức quân chủ trung ương tập quyền. Tuy vẫn mang đầy đủ những đặc trưng chung của Nhà nước quân chủ nhưng bối cảnh cụ thể của lịch sử Việt Nam đã tạo ra một mô hình “tập quyền có điều tiết” với biểu hiện cụ thể là quyền

lực tập trung về chính quyền trung ương và mức độ chuyên chế không cao nhờ sự tồn tại của các cơ chế điều tiết, chế ước hành vi của nhà vua - người chủ của quyền lực.

Trong nền quân chủ, quyền lực nhà nước thuộc về nhà vua và biểu hiện qua các hành vi quyền lực của nhà vua trong việc điều hành đất nước. Ở Việt Nam, hoạt động điều hành đó được triển khai chủ yếu ở triều đình trung ương thông qua đội ngũ quan lại - bộ phận tư vấn, phụ tá và thực thi quyền lực của nhà vua. Các mệnh lệnh mang tính quyền lực đều xuất phát từ chính quyền trung ương và được thực hiện tại chính quyền cơ sở (làng xã). Các cấp chính quyền khác tồn tại với tư cách là các cấp trung gian, đóng vai trò truyền đạt mệnh lệnh của trung ương xuống cơ sở và chuyển giao các đóng góp (thuế, lính) của cộng đồng cư dân làng xã cho chính quyền trung ương. Như vậy, chính quyền trung ương giữ một vị thế đặc biệt quan trọng trong hệ thống thực thi quyền lực nhà nước. Thực tiễn lịch sử Việt Nam cho thấy, sự phân định và duy trì mối quan hệ quyền lực theo hướng nói trên mặc dù có hạn chế tính chủ động, sáng tạo của địa phương và qua đó hạn chế năng lực tổ chức thực thi quyền lực của bộ máy nhà nước, nhưng chính nó lại tạo ra ưu thế của Nhà nước khi cần phải nhanh chóng đưa ra những quyết sách quan trọng trong những thời điểm nhất định, đồng thời cho phép đảm bảo sự thống nhất của quyền lực. Hiệu quả quản lý của Nhà nước trong lịch sử là một minh chứng cụ thể cho tính ưu thế này.

Trong cấu trúc bộ máy nhà nước, mô hình tập quyền của hình thức nhà nước quân chủ tất yếu tạo ra sự tập trung quyền lực vào tay người đứng đầu Nhà nước. Tuy nhiên, lịch sử tổ chức Nhà nước Việt Nam cho thấy sự tồn tại phổ biến và hiệu quả của một cơ chế phân công và phối hợp tương đối trong việc thực thi quyền lực nhà nước quân chủ. Điều này thể hiện đặc biệt rõ nét ở bộ máy chính quyền trung ương. Về đại thể, triều đình trung ương thường được tổ chức thành

các bộ phận, gồm: Vua, cơ quan tư vấn (Tam thái, Tam thiếu...), cơ quan quản lý (đứng đầu là Tể tướng, các Bộ, các Tự), cơ quan giám sát (các Khoa, Ngự sử đài), cơ quan xét xử (Đại lý tự), các cơ quan giúp việc khác (Hàn lâm viện, Đông các viện, Thái y viện, Tôn nhân phủ, cơ quan văn phòng...). Với một trung tâm quyền lực thống nhất là nhà vua, toàn bộ hoạt động của bộ máy đó được triển khai trên nguyên tắc "tôn quân quyền", không chấp nhận phân chia quyền lực, không có sự phân biệt rạch ròi giữa các bộ phận thực hiện quyền lực nhưng đã có sự phân tách nhất định thành hệ thống các cơ quan chuyên môn, đồng thời giữa các cơ quan chuyên môn đó có những cơ chế để phối hợp thực thi quyền lực. Có thể lấy một ví dụ để minh chứng: Trong mô hình cấu trúc bộ máy nói trên, Bộ là cơ quan được giao thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Đây là loại cơ quan đặc biệt quan trọng trong hệ thống cơ quan thực hiện quyền hành pháp, bởi lẽ các Bộ có quyền nhân danh nhà vua để áp dụng luật lệ hoặc thi hành những mệnh lệnh do nhà vua ban ra. Trong phạm vi đó, Bộ có quyền điều hòa công vụ. Tuy nhiên, Bộ lại có một chức năng quan trọng khác là làm nhiệm vụ tư vấn cho nhà vua trong việc điều hành thực tế lĩnh vực được giao phụ trách và do vậy, từ góc độ công việc của mình, Bộ có quyền đề xuất kế hoạch xây dựng luật, tiến hành soạn thảo các dự án luật trình nhà vua quyết định ban hành. Trên thực tế, hầu hết các văn bản luật được ban hành ở nước ta trong thời kỳ phong kiến đều xuất phát từ sáng kiến lập pháp của các Bộ và do các Bộ soạn thảo. Trong ý nghĩa này, sự phối hợp giữa lập pháp và hành pháp là hoàn toàn có thể nhận thấy. Tương tự như vậy, cơ quan thực hiện quyền xét xử chưa khi nào độc lập hoàn toàn với các cơ quan quản lý nhà nước, thậm chí tại các cấp chính quyền địa phương, hai loại cơ quan này còn được nhập chung với nhau trong chức trách, quyền hạn của viên quan đứng đầu cấp hành chính địa phương.

Như vậy, lịch sử tổ chức Nhà nước Việt Nam là lịch sử xây dựng một Nhà nước nhất

nguyên trên nên một quốc gia đơn nhất, tập quyền về trung ương với quân quyền là trên hết, phân công, phối hợp thực hiện các lĩnh vực chuyên môn giữa các cơ quan nhà nước khác nhau nhưng không có sự phân lập và sự phân biệt rạch ròi giữa các bộ phận thực hiện quyền lực. Đặc điểm mang tính xuyên suốt này cần phải được nhận diện đầy đủ khi chúng ta thiết kế mô hình Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa hiện nay. Mô hình nhà nước có thể vận hành hiệu quả ở Việt Nam phải là mô hình không chấp nhận sự phân quyền cứng nhắc, cũng không thể là mô hình tập trung hóa tuyệt đối quyền lực hoặc tản quyền quá mức cho các địa phương.

Thứ ba, kinh nghiệm thiết kế và vận hành chính quyền cơ sở

Cấp chính quyền cơ sở của bộ máy nhà nước Việt Nam trong lịch sử được thiết kế trên phạm vi không gian của làng xã – vốn là đơn vị tự cư cơ bản của người Việt, qua quá trình lâu dài của lịch sử đất nước, đã trở thành một thực thể kinh tế - xã hội hoàn chỉnh và uyển chuyển, một cộng đồng về lãnh thổ, sở hữu, tín ngưỡng, lệ tục... một đơn vị cộng cư, cộng cảm và cộng mệnh, tồn tại tương đối độc lập trong điều kiện Nhà nước đã áp đặt lên nó một bộ máy quản lý hành chính cơ sở, một hệ thống pháp luật và hệ tư tưởng nho giáo.

Đặc trưng cơ bản của bản thiết kế chính quyền cơ sở trong xã hội cổ truyền của người Việt là sự thừa nhận mô hình tự trị kết hợp với tự quản. Về mặt nhận thức luận, giữa tự trị và tự quản nhìn chung có sự phân biệt tương đối rõ nét. Tuy nhiên, trong điều kiện mà cấp chính quyền cơ sở được thiết lập trùng hợp với thiết chế tự quản có sẵn và dựa căn bản vào thiết chế tự quản đó - như tình hình ở phần đông các làng xã cổ truyền ở nước ta - thì tự trị và tự quản có thể xem như đồng nhất. Nói cách khác, vì phần đông các xã thời phong kiến - thực dân được thiết lập trên cơ sở một làng, cho nên quyền tự trị của cấp xã được biểu hiện qua quyền và khả năng tự quản của làng.

Trên thực tế, sau khi tìm mọi cách kiểm soát trực tiếp các đơn vị cơ sở, nhưng không có kết quả do sức "ly tâm" quá lớn của làng, Nhà nước phong kiến trung ương buộc phải chấp nhận quyền tự quản của làng, đồng thời khôn khéo thỏa hiệp bằng cách kết hợp giữa đơn vị hành chính cơ sở với đơn vị tự cư mang tính cộng đồng công xã và giành cho nó một quy chế pháp lý đặc biệt. Theo đó, làng xã cổ truyền Việt Nam được hưởng quyền tự quyết tương đối rộng rãi trên nhiều phương diện: Quyền tự tổ chức bộ máy quản lý làng xã; quyền đề ra chủ trương và các biện pháp quản lý các mặt của đời sống làng xã; quyền xây dựng và áp dụng những quy tắc xử sự mang tính bắt buộc chung đối với các thành viên làng xã (hương ước); quyền thụ lý và giải quyết các tranh chấp dân sự và các vi phạm hình sự nhỏ ở làng xã; quyền lập và sử dụng "ngân sách" riêng của làng xã; quyền thiết lập các hệ thống tự quản để tham gia điều khiển trật tự xã hội trong làng xã cùng với bộ máy quản lý làng xã... Đối với Nhà nước, làng xã chỉ phải thực hiện một số nghĩa vụ, được quy về ba việc chính: Nộp thuế (thuế thân và thuế ruộng); lao dịch; quân dịch. Ngoài ba nghĩa vụ đó, các công việc nội bộ của làng do làng xã giải quyết. Tất cả những vấn đề của đời sống cộng đồng đều do cơ quan quyền lực truyền thống của làng - với tính cách là cơ quan tự quản của làng - quyết định và chỉ đạo bộ phận chức dịch thực hiện. Phạm vi thực hiện tự quản của làng là tương đối rộng rãi, bao gồm hầu hết các mặt đời sống của cộng đồng như tổ chức sản xuất (trong đó khâu quan trọng nhất là thủy lợi), điều chỉnh mối quan hệ giữa các giai tầng xã hội, bảo vệ an ninh, quản lý các tài sản chung, chia ruộng đất công, khuyến học, cứu tế tương trợ, tổ chức các hoạt động văn hoá - tâm linh... Các phạm vi tự quản này đều được cụ thể hoá trong hương ước - một "văn bản pháp lý" - vừa có tính cách là công cụ của sự tự trị, thay thế cho pháp luật của Nhà nước trên địa bàn làng xã, vừa có tính cách là một công cụ của sự tự quản làng xã. Ngay cả các nghĩa vụ sưu thuế,

binh dịch trước Nhà nước thì trách nhiệm tổ chức thực hiện cũng thuộc về mỗi cộng đồng. Phạm vi tự quản rộng rãi nói trên dẫn đến thực tế là các làng xã cổ truyền đều thiết lập nhiều hình thức tổ chức để đảm bảo thực hiện sự tự quản. Ở làng xã, ngoài Hội đồng kỳ mục và bộ máy chức dịch còn có các thiết chế tự quản như: Xóm ngõ; gia đình và dòng họ; giáp (hay phe); các phường, hội...

Trong bối cảnh đó, ở mức độ nhất định đã định hình những yếu tố dân chủ cơ sở, thể hiện ở cả hai phạm vi: 1/ Nhìn từ mối quan hệ giữa làng xã và Nhà nước, yếu tố dân chủ thể hiện rõ ở sự thừa nhận của Nhà nước đối với tính cách tự trị - tự quản của làng xã, ở việc Nhà nước thừa nhận một số quyền "tự do" của các nho sĩ làng xã trong việc gia nhập hay không gia nhập vào đội ngũ quan trường phong kiến, ở quyền "tự do" của làng xã được duy trì nhiều giá trị dân gian khác biệt với các giá trị của Nhà nước, ở quyền "tự do" khiếu kiện của tập thể dân làng khi lợi ích của làng bị xâm hại do chính sách cai trị của Nhà nước hay do quan lại tham ô, những nhiều gây ra... 2/ Nhìn từ mối quan hệ trong nội bộ từng làng xã, yếu tố dân chủ thể hiện ở phương thức tổ chức và thực hiện quyền lực ở làng xã theo hướng có sự phân công, phân nhiệm giữa các thiết chế, ở quyền bầu cử xã trưởng và tham dự vào giải quyết các công việc ở làng của mọi thành viên làng xã, ở sự tồn tại nhiều thiết chế tự quản cùng vận hành với bộ máy quản lý làng xã (điển hình ở thiết chế giáp - một tổ chức dựa trên nguyên lý "lớp tuổi" của nam giới trong làng), ở sự tồn tại của hương ước - "văn bản pháp lý" của làng - với sự tự chủ của làng xã từ việc soạn thảo đến quá trình thực thi. Như vậy, trong quá trình lâu dài của lịch sử Việt Nam, truyền thống dân chủ làng đã định hình mặc dầu nó mới chỉ biểu hiện ra ở một số yếu tố nhất định và cũng có rất nhiều lực cản để biến nó thành hình thức, song điều đó không phủ nhận tính tiến bộ của nó.

Các phương diện khác nhau của truyền thống nói trên gợi mở cho chúng ta một hướng tiếp cận đa chiều khi thiết kế mô hình

chính quyền cơ sở cũng như khi xác lập mối quan hệ giữa chính quyền nhà nước cấp trên với cấp chính quyền cơ sở. Trong mô hình Nhà nước pháp quyền hiện nay, cần có phương án dứt khoát trong việc lựa chọn chính quyền cấp xã là cấp chính quyền tự quản, đồng thời trên cơ sở xác định thôn (làng, ấp, bản) là đơn vị tự quản cộng đồng cần sớm tạo cơ sở pháp lý cho các thiết chế tự quản cộng đồng tồn tại và thể hiện vai trò trong quản lý làng, thôn. Đặc biệt, cần nhanh chóng luật hóa quy chế dân chủ cơ sở đi đôi với chỉ đạo và quản lý tốt quá trình xây dựng, thực thi hương ước, phát huy vai trò của hương ước trong đời sống tự quản của cộng đồng. Trên bình diện rộng hơn, Nhà nước cần có cơ chế để chuyển tải những ưu điểm của lối sống trọng nghĩa vụ, trọng cộng đồng, trọng tình vào trong xã hội hiện đại hướng tới phát triển một xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Trọng tâm của quá trình đó là sự xác lập cơ chế bảo vệ quyền con người trên cơ sở thừa nhận và tôn trọng nguyên tắc thống nhất giữa quyền cá nhân và quyền của cộng đồng theo cách hiểu quyền cá nhân được Nhà nước bảo đảm, đồng thời quyền và lợi ích của cộng đồng cũng cần được bảo đảm bằng nghĩa vụ của cá nhân đối với cộng đồng.

Thứ tư, kinh nghiệm về việc xây dựng và sử dụng các cơ chế kiểm soát đảm bảo sự thống nhất của quyền lực, chống sự lạm quyền

Kiểm soát quyền lực cần thiết trong mọi mô hình nhà nước cả khi nó được thiết lập theo nguyên tắc tập quyền hay nguyên tắc phân quyền. Bản chất của kiểm soát quyền lực là làm cho sự vận hành quyền lực di đúng quỹ đạo của nó. Trong Nhà nước quân chủ tập quyền, quỹ đạo đó xoay xung quanh nhận vật trung tâm là nhà vua và hoạt động kiểm soát quyền lực nhằm bảo vệ quyền lực của nhà vua, chống mọi hành vi lấn quyền, lạm quyền. Vì vậy, nếu không tính đến khía cạnh bản chất của hoạt động kiểm soát quyền lực thì những yếu tố hợp lý và hiệu quả của cơ chế kiểm soát quyền lực vận hành

trong lịch sử có thể được xem là những giá trị truyền thống cần được kế nối trong mô hình Nhà nước pháp quyền hiện nay.

Thực tế cho thấy, để đảm bảo sự thống nhất của quân quyền, các triều đại Việt Nam trong lịch sử đã xây dựng và vận hành có hiệu quả cơ chế kiểm soát quyền lực với hai hệ thống:

1/ Hệ thống kiểm soát từ bên trong bộ máy nhà nước đối với việc thực thi quyền lực nhà nước. Hệ thống này được triển khai bởi ba hình thức giám sát chủ yếu:

- Giám sát của các cơ quan giám sát chuyên môn, bao gồm: Ngự sử đài; Lục khoa; Giám sát ngự sử đặt ở cấp chính quyền địa phương cao nhất; Hiến sát sứ ty. Đây là chế độ giám sát độc lập và không có ngoại lệ (tất nhiên trừ nhà vua) theo nguyên tắc “lớn nhỏ, trong ngoài cùng ràng buộc lẫn nhau”;

- Giám sát của cơ quan chính quyền cấp trên đối với cấp dưới: Hoạt động giám sát này do chính các viên quan phụ trách đơn vị hành chính địa phương cấp trên đảm nhiệm nhằm phát hiện các sai trái của thuộc hạ mình ở cùng cấp hoặc ở cấp dưới trực tiếp;

- Giám sát đặc biệt: Là hình thức giám sát đột xuất theo vụ việc, do nhà vua trực tiếp lập ra khi thấy cần thiết. Đoàn giám sát thường bao gồm những quan đại thần có hạnh kiểm, kinh nghiệm và uy tín cao. Trong quá trình giám sát tại địa phương, đoàn giám sát được trao quyền rộng rãi, được chủ động giải quyết vụ việc trên cơ sở phát hiện các sai trái của quan lại. Ngoài ra, cũng có thể được xem là một hình thức giám sát đặc biệt thông qua hoạt động của đàn hặc (trao đổi mang tính chất phản biện) của các quan lại cao cấp trước một quyết định chưa hợp lý của nhà vua hoặc thông qua hoạt động của viên Giám quan (viên quan có quyền can ngăn nhà vua, có thể nói những điều trái ý vua mà không bị trị tội).

2/ Hệ thống kiểm soát từ bên ngoài đối với hoạt động thực thi quyền lực của bộ máy nhà nước. Trên thực tế, hệ thống này thiếu những hình thức đa dạng và thiếu cả những

phương tiện đảm bảo hiệu quả của nó, mặc dù ít nhất cũng được thể hiện ở hai hình thức kiểm soát của nhân dân được Nhà nước khuyến khích thực hiện:

- Dân được quyền yết bảng công khai để viết ra các điều thiện, ác của quan lại tại địa phương;

- Dân có quyền đưa đơn tố cáo lên chính quyền cấp trên về các hành vi sai trái của quan lại tại địa phương. Nhà nước phong kiến cho phép người dân được tố cáo đến bất kì cấp nào, kể cả đưa đơn trực tiếp đến nhà vua nhân dịp vua đi tuần thú hoặc thông qua việc đánh trống kêu oan tại triều đình. Tất nhiên, nếu việc tố cáo không có cơ sở sẽ bị trừng phạt thích đáng.

Như vậy, trong lịch sử tổ chức và thực thi quyền lực ở Việt Nam, giai cấp cầm quyền đã tự ý thức được tầm quan trọng của việc giới hạn quyền lực cũng như lợi ích của việc kiểm soát quyền lực. Thậm chí, ngay cả người cầm quyền cao nhất, trong một chừng mực nhất định, cũng tự đặt ra những nhân tố hạn chế ngay chính quyền lực của mình. Điều này dường như là một nghịch lý nhưng nếu xem xét một cách thật kỹ lưỡng và sâu xa thì thực chất toàn bộ hành vi giới hạn quyền lực và cơ chế kiểm soát quyền lực được đặt ra đều xuất phát từ quyền lợi của nhà vua và dòng họ nắm quyền trong ý nghĩa là họ muốn Nhà nước trong tay họ được vững mạnh và trường tồn.

Cũng với ý nghĩa đó, mô hình Nhà nước pháp quyền mà chúng ta đang xây dựng hiện nay phải là mô hình cho phép kiểm soát được các khía cạnh của quá trình tổ chức và thực thi quyền lực, bảo đảm quyền lực thống nhất thuộc về nhân dân. Cơ chế kiểm soát quyền lực phải đảm bảo không một bộ phận quyền lực nào nằm ngoài phạm vi kiểm soát. Cơ chế kiểm soát quyền lực cũng phải đảm bảo có sự tự kiểm tra của chính hệ thống thực thi quyền lực đồng thời có sự giám sát từ bên ngoài hệ thống đối với sự vận hành quyền lực của hệ thống. Tiền đề của cơ chế đó - nếu xét từ phương diện lịch sử - đã có

một quá trình trải nghiệm lâu dài và tương đối hiệu quả. Vấn đề hiện đặt ra là xác định đúng đắn mức độ và liều lượng tiếp nhận các giá trị trao truyền từ lịch sử vào mô hình kiểm soát quyền lực đáp ứng các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền.

Thứ năm, kinh nghiệm xây dựng và quản lý đội ngũ thi hành công vụ

Vấn đề cốt lõi của mọi mô hình nhà nước – suy cho cùng là vấn đề con người – lực lượng đóng vai trò quyết định trong việc biến cấu trúc hợp lý của bộ máy nhà nước từ trạng thái tĩnh sang trạng thái động, tạo ra hiệu quả hoạt động của nó. Trên phương diện này, kinh nghiệm của lịch sử cũng có thể trở thành giá trị truyền thống có thể tiếp nhận khi xây dựng mô hình Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay.

Trong lịch sử hàng ngàn năm phong kiến, đội ngũ quan lại Việt Nam là yếu tố quan trọng thứ hai sau ngôi vua đảm bảo tính bền vững của thể chế quân chủ trên cơ sở duy trì hiệu quả hoạt động của guồng máy nhà nước. Trên thực tế, số lượng quan lại trong bộ máy nhà nước không thật sự đông đúc. Vào thời Lê, tổng số quan là 5370 người, trong đó có 2755 quan triều đình và 2615 quan trị nhậm ở 13 Đạo Thừa tuyên (tức là toàn bộ lãnh thổ nước ta vào thời kỳ này); vào thời Nguyễn, khi lãnh thổ nước ta đã trải dài từ Mục Nam Quan đến Mũi Cà Mau gồm 30 tỉnh và Phủ Thừa Thiên thì số lượng quan cũng chỉ tăng lên đến 12.000 người. Tuy nhiên, đội ngũ quan lại luôn là rường cột của quốc gia, là chỗ dựa căn bản của nhà vua trong việc điều hành chính sự, là lực lượng quyết định hiệu quả của việc trị nước an dân. Với quan niệm rằng: “*Minh chúa tiên trị lại, nhi hậu trị dân*” (Vua lo việc trị quan lại trước, sau mới đến trị dân). Nhà nước phong kiến luôn có rất nhiều cố gắng trong việc tìm kiếm các giải pháp, các kế sách để xây dựng, nâng cao năng lực và trong sạch hóa ngũ quan lại, thậm chí vấn đề này còn được xem là nội dung quan trọng

nhất của hai cuộc cải cách hành chính quy mô lớn diễn ra dưới thời kỳ phong kiến.

Nhìn chung, hoạt động xây dựng và sử dụng quan lại trong lịch sử tổ chức chính quyền ở nước ta có một số nét đáng chú ý sau:

Về tiêu chuẩn: Việc tuyển chọn quan lại đã dựa trên những tiêu chuẩn nhất quán về đạo đức và năng lực, do vậy đã tạo ra được đội ngũ quan lại có trình độ tương đối đồng đều, có ý thức trách nhiệm cao với công việc và bổn phận của người làm quan. Phương thức tuyển chọn chủ yếu là thông qua khoa cử nghiêm túc nên đã xây dựng đội ngũ quan lại gồm những người có thực tài, bảo đảm được sự công bằng và khả năng tham chính của mọi bộ phận xã hội. Việc sắp xếp và đề bạt quan lại dựa căn bản vào năng lực và sở trường cá nhân nên phát huy được tối đa năng lực của đội ngũ quan lại. Có chế độ đãi ngộ, thưởng phạt thích đáng, có chế độ kiểm tra, giám sát chặt chẽ và thường xuyên nên động viên được tinh thần phục vụ của quan lại và phòng ngừa được các hiện tượng tiêu cực. Chú trọng quy chế hóa các chính sách của Nhà nước phong kiến về đào tạo, tuyển chọn, sử dụng quan lại nên đã tạo ra cơ sở rất thuận lợi chuẩn hóa đội ngũ quan chức, đưa hoạt động công vụ vào nề nếp, lượng hóa thẩm quyền và nghĩa vụ của quan lại, lượng hóa việc đánh giá quan lại, đảm bảo cho việc thực thi công vụ có hiệu quả cao. Kết quả của những biện pháp nói trên là đã tạo ra một đội ngũ quan lại có năng lực, cần mẫn, có tinh thần trách nhiệm cao, tự khép mình vào kỷ luật, sẵn sàng chấp nhận thực hiện nghĩa vụ nhiều hơn quyền lợi, biết đặt lợi ích của vua, của nước lên trên lợi ích cá nhân, hạn chế được tình trạng tham nhũng, sách nhiễu dân chúng.

Về hạn chế: Cách học hành, nội dung thi cử và tiêu chí đánh giá năng lực quan lại thiên về trọng thị những người thông thuộc kinh sách nho giáo, giỏi đàm đạo, bình luận... khiến cho đội ngũ quan lại, tuy có

trình độ tri thức cao, giỏi thuyết lý, giỏi xây dựng chủ trương chính sách nhưng thiếu khả năng phân tích thực tiễn, yếu về khả năng ứng phó nhanh nhạy với các vấn đề nảy sinh trong đời sống kinh tế - xã hội, kém về khả năng đề xuất, nắm bắt và quản lý các vấn đề của khoa học công nghệ. Cách xác định tiêu chí tuyển chọn và bố trí quan lại dựa trên quan điểm đạo đức nho giáo cũng như đặc thù của cơ chế kiểm soát quan lại tuy có những mặt tích cực song lại có mặt trái là tạo ra thói ỷ lại, thụ động, trông chờ vào mệnh lệnh cấp trên, ngại có chính kiến, sợ sai lầm và do vậy không phát huy được tính sáng tạo, chủ động của đội ngũ thực thi công vụ và hệ quả tất yếu là hiệu quả, hiệu lực của bộ máy nhà nước bị giảm sút. Bên cạnh chế độ tuyển chọn quan lại bằng khoa cử, các hình thức tuyển chọn khác như: Tiến cử, bảo cử, tập ấm vẫn được áp dụng và điều đó không thể không dẫn đến tình trạng bè cánh, phe phái, hối lộ hoặc kém năng lực, thậm chí trong những bối cảnh cụ thể có thể gây lũng đoạn quan trường, giảm hiệu lực thực tế của bộ máy nhà nước.

Sự nhận diện mang tính phác thảo, khái quát về hoạt động xây dựng và sử dụng đội ngũ thi hành công vụ trong lịch sử tổ chức nhà nước ở nước ta cho thấy bên cạnh những yếu tố tiến bộ thì quan chế và quan trường phong kiến cũng chứa đầy những hạn chế, tiêu cực, thậm chí ngay trong chính những yếu tố được xem là tiến bộ thì cũng hàm chứa ít nhiều hạn chế mang tính lịch sử của nó. Tuy nhiên, khai thác từ góc độ ý nghĩa thực tiễn của vấn đề và nếu xuất phát từ quan niệm về mọi sự đổi mới đều phải mang tính kế thừa trên cơ sở chọn lọc và nâng cao trong những điều kiện lịch sử cụ thể thì vẫn có thể và rất cần rút ra một vài kinh nghiệm phục vụ cho công cuộc đổi mới, trong sạch hóa và nâng cao chất lượng đội ngũ thực thi công quyền trong Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay:

Một là, phải áp dụng nghiêm túc, nhất quán các tiêu chuẩn cán bộ, công chức ngay từ khâu tuyển chọn cán bộ, công chức trên cơ sở quy định cụ thể về các tiêu chí tuyển chọn cho từng chức danh công chức.

Hai là, thực hiện chế độ sát hạch thường xuyên đối với công chức. Trên cơ sở đó, thực hiện thường xuyên việc phân loại cán bộ, công chức và xây dựng các chính sách cán bộ, đặc biệt là chính sách đãi ngộ, đào tạo, bồi dưỡng đối với từng loại, từng bộ phận cán bộ, công chức một cách hợp lý.

Ba là, mở rộng các hình thức kiểm tra, giám sát hoạt động thực thi quyền lực của đội ngũ cán bộ, công chức. Kết hợp kiểm tra, giám sát thường xuyên theo định kỳ với kiểm tra đột xuất theo chủ đề.

Bốn là, quy định rõ ràng, đầy đủ về tiêu chuẩn, phương thức và quy trình tuyển chọn cán bộ, công chức, về quyền hạn và trách nhiệm của cán bộ, công chức, về mối quan hệ phối hợp công tác giữa các bộ phận cán bộ, công chức, về quy trình sát hạch, đánh giá cán bộ, công chức... Các quy định này cần thiết phải được thể hiện dưới hình thức luật.

Năm là, công cuộc đổi mới hiện nay trong lĩnh vực cán bộ, công chức cần phải xác định được khâu trọng điểm. Thực tế lịch sử cho thấy, khi đặt vấn đề trong sạch hóa đội ngũ quan lại, các triều đại phong kiến nước ta đều xác định khâu trọng điểm là thái độ phục vụ và đối tượng trọng điểm là bộ phận quan lại cao cấp. Xuất phát điểm của chủ trương này là quan niệm cho rằng quan lại cao cấp dễ có điều kiện sai phạm hơn, sai phạm thường nghiêm trọng, gây hậu quả lớn và khó phát hiện, đặc biệt mọi việc làm tốt, xấu của bộ phận quan lại này đều ảnh hưởng rất lớn tới phép ứng xử chung của đội ngũ quan lại và của toàn xã hội. Liệu điều này có đáng để chúng ta suy ngẫm và đặt ra vấn đề tương tự trong điều kiện xây dựng Nhà nước pháp quyền ở nước ta hiện nay hay không?