

TUYỂN CHỌN, KIỂM TRA, GIÁM SÁT ĐỘI NGŨ QUAN LẠI DƯỚI TRIỀU MINH MỆNH

*Bùi Huy Khiên**

Trong công cuộc cải cách hành chính và cải cách tư pháp hiện nay ở nước ta, việc tuyển chọn công chức và kiểm tra, giám sát hoạt động sau đó của họ có một vai trò quan trọng. Bởi muốn có một bộ máy hành chính và tư pháp gọn nhẹ nhưng hiệu quả, các công việc đầu tiên và cần thiết ở các quốc gia là: 1/ Tuyển chọn đội ngũ cán bộ đủ tài, đủ sức để gánh vác các trọng trách tương ứng được giao; 2/ Cơ chế năng động phù hợp với các điều kiện kinh tế, xã hội đương thời; 3/ Cơ chế kiểm tra, giám sát chặt chẽ hoạt động của các công chức.

Trong bối cảnh nước ta đang quyết tâm xây dựng nền kinh tế thị trường, nạn tham nhũng đang làm băng hoại đạo đức xã hội, tha hoá bộ máy nhà nước, tác động hết sức tiêu cực tới đời sống kinh tế-xã hội, cản trở công cuộc đổi mới, thì việc tuyển chọn tốt và quản lý chặt chẽ công chức phải được coi là khâu đột phá để ngăn chặn tình trạng trên. Bài viết này nhằm cung cấp một số kinh nghiệm về việc tuyển chọn và kiểm tra, giám sát hoạt động của đội ngũ quan lại dưới triều vua Minh Mệnh - ông vua đã tiến hành cuộc cải cách hành chính mạnh mẽ và tương đối toàn diện trong lịch sử hành chính nhà nước ở Việt Nam.

1. Tuyển chọn và sử dụng quan lại dưới triều Minh Mệnh

Dưới thời quân chủ, để tuyển chọn quan lại, Triều đình thường sử dụng ba biện pháp chính là: nhiệm tử, tuyển cử và khoa cử. Ở Việt Nam, khoa cử được chính thức áp dụng bắt đầu từ đời Lý- thế kỷ XI. Tuy vậy, đời Lý (1010 - 1225) chưa thật đề cao khoa cử. Đường làm quan chỉ lấy tuyển cử làm trọng,

rồi đến nhiệm tử, tức dùng con các quan. Dưới triều Lê Thánh Tông, thì con đường khoa cử mới thực sự được đề cao. Thời kỳ này những quan lại trong các Đài, Viện và quan đứng đầu các Trấn đều dùng người đỗ Tiến sĩ. Thời Lê Thánh Tông là thời kỳ phát triển rực rỡ nhất trong lịch sử khoa cử ở Việt Nam.

Triều Nguyễn thành lập, con đường khoa cử dần dần được đề cao. Vào năm Gia Long thứ 6 (1807), Triều đình bắt đầu tổ chức thi Hương ở các Trấn. Phép thi vẫn theo phép của nhà Lê, ai đỗ Tam trường là Sinh đồ, đỗ Tứ trường là Hương cống. Dưới triều Gia Long, khoa cử chưa thành con đường chính để kẻ sĩ gia nhập quan trường. Việc tuyển chọn quan lại bổ sung cho bộ máy hành chính đầu triều Nguyễn chủ yếu vẫn bằng con đường nhiệm tử.

Minh Mệnh hiểu rằng muốn cho chính quyền vững mạnh, được lòng dân không thể duy trì mãi tình trạng tuyển lựa quan lại cai trị trong hàng ngũ con cháu võ quan. Đồng thời với việc cải cách hành chính, Minh Mệnh tiến hành cải tổ việc đào tạo và tuyển chọn nhân tài.

Ngay từ khi mới lên ngôi, Minh Mệnh đã cho thiết lập Quốc Sử quán. Quốc Sử quán dưới triều Minh Mệnh ngoài chức năng chính là chép sử, còn có chức năng phổ biến văn hoá, góp phần vào việc giáo dục nhân tài.

Năm 1821, Minh Mệnh cho xây dựng thêm nhà cửa tại Quốc Tử Giám ở Huế: Ở giữa làm giảng đường, hai bên tả, hữu làm phòng ở cho tôn sinh, giám sinh. Từ năm 1822, Minh Mệnh cho phép từ nay về sau, hàng năm mỗi huyện lấy 1 cống học sinh, giao cho Quốc Tử Giám sát hạch lại, người nào đủ tiêu chuẩn được cấp học bổng để học

* Thạc sỹ, Học viện Hành chính Quốc gia

tập ở Quốc Tử Giám. Việc cải cách giáo dục và tuyển chọn nhân tài quan trọng hơn cả là Minh Mệnh đã nâng cấp chế độ khoa cử: mở khoa thi Hội, thi Đình lấy đỗ Tiến sĩ. Thí sinh được phép dự thi bao gồm: Những Hương cống các khoa thi trước và Hương cống triều Lê chưa ra làm quan, do Bộ Lễ làm danh sách đệ tâu. Các giám sinh đã sát hạch thì do quan Quốc Tử Giám làm danh sách đệ tâu. Các kỳ Đệ nhất, Đệ nhị, Đệ tam đều do Minh Mệnh tự ra đề, kỳ Đệ tứ thì vua sai quan trường ra đề.

Từ khoa này trở đi, Minh Mệnh quy định các Tiến sĩ tân khoa được ân hưởng những quyền lợi sau:

- Được nhà Vua ban cấp mũ, áo;
- Tên tuổi vị tân Tiến sĩ được viên quan ở Hồng Lô tự truyền lô xướng danh vào ngày hôm sau tại Điện Thái Hoà;
- Tên tuổi được ghi ở bảng vàng treo ở Lầu Phu Văn ba ngày, rồi đệ đến để ở học đường Quốc Tử Giám;
- Sau khi phát bảng 2 ngày, được ban yến ở công đường Bộ Lễ;
- Được Triều đình ban trăm và hoa lụa cùng cờ biển vinh quy;
- Tên tuổi, quê quán được khắc vào bia đá, dựng ở hai bên Tả, Hữu ngoài cửa Văn Miếu, Kinh đô Huế.

Minh Mệnh thường thể hiện sự yêu quý nhân tài bằng việc ông trực tiếp ra thăm hỏi các thí sinh trong các kỳ thi Hội, thi Đình tại Kinh đô Huế. Tháng 3 năm Minh Mệnh thứ 19 (1838), kỳ thi Hội khoa Mậu Tuất năm ấy, trời mưa rét, Minh Mệnh đến tận trường thi chia cấp cho thí sinh cơm ăn, rượu uống, lò sưởi và đệm cỏ. Sau đó, Minh Mệnh ứng khẩu bài thơ:

Trời tuyết cho than buổi sớm nay
 Anh hoa nhả hết Trạng khoa này
 Mới hay từng, bách càng ưa rét
 Cố gắng cùng nhau báo ơn dày.

Nhằm tôn vinh hơn nữa những người đỗ đại khoa, Minh Mệnh còn đặt ra lệ: Tiến sĩ tân khoa lãnh yến xong, mỗi người được cấp

một con ngựa thượng tứ, Bộ Lễ mặc phẩm phục dẫn đi trước, biên binh che lọng đi theo, trước hết đi xem vườn hoa của Vua, sau đi khắp các đường phố trong thành.

Với tất cả những sự tôn vinh mà triều đình ban tặng cho các Tiến sĩ tân khoa đã khiến cho các kỳ thi Hương, thi Hội, thi Đình trở thành ngày hội lớn không chỉ của các thí sinh, của gia đình, họ hàng, mà còn là ngày hội của tất cả mọi người.

Triều đình Minh Mệnh kéo dài 20 năm, nếu chỉ tính riêng các khoa thi Đình thì có tất cả là 6 khoa, số người dự thi là 969 người, lấy đỗ được 56 Tiến sĩ và 20 Phó bảng. Trong số các Tiến sĩ, Phó bảng được lựa chọn nói trên, sau này không ít người trở thành những nhà chính trị, nhà quản lý hành chính tài giỏi, có tên tuổi như: Hà Tông Quyền, Phan Bá Đạt, Trương Quốc Dụng, Nguyễn Văn Siêu v.v.

Với việc đề cao con đường khoa cử, Minh Mệnh đã chính thức lấy học vấn làm tiêu chuẩn tuyển dụng công chức cho bộ máy hành chính. Đây là một thay đổi lớn trong việc tuyển chọn quan lại cho bộ máy hành chính so với thời Gia Long. Con đường khoa cử dần dần thay thế con đường nhiệm tử. Tuy nhiên, vốn là một nhà chính trị giàu kinh nghiệm, Minh Mệnh hiểu rằng nếu chỉ bằng Khoa cử không thôi thì sẽ không thu hút được hết nhân tài, nên ông còn ra quy chế Tiến cử. Năm 1830, Minh Mệnh xuống dụ: “Xây dựng chính trị cốt chọn được người giỏi, phương pháp chọn người không phải chỉ có một. Kinh thư nói: “Chọn được người giỏi làm quan tức là lấy được cái giỏi cho mình”. Tiến cử người giỏi cho vua là chức phận của người bề tôi. Từ khi tham chính đến nay, trăm luôn kính trọng người tài nhưng dường như chưa đủ... Trăm nghĩ trong số người làm việc vẫn còn không ít người tài giỏi do hoàn cảnh mà chưa được lộ ra”¹. Sau

¹ Quốc sử quán triều Nguyễn: Minh Mệnh chính yếu, Tủ sách Cổ văn xuất bản, Sài Gòn-1972, Tập III, trang 104-105.

đó Minh Mệnh còn quy định rõ các chức quan được quyền tiến cử người mình biết cho Triều đình. Những người tiến cử phải lấy phẩm hàm của mình để bảo đảm cho việc tiến cử.

Như vậy đồng thời với việc cải cách bộ máy hành chính, Minh Mệnh từng bước đổi mới việc đào tạo và tuyển chọn nhân tài. Khoa cử, một phương thức tuyển chọn tài năng công bằng và khách quan dưới triều Minh Mệnh ngày càng được coi trọng. Việc trở lại cách tuyển chọn nhân tài bằng khoa cử kiểu Lê Thánh Tông cho thấy, Minh Mệnh ngày càng coi trọng văn quan, coi trọng học vấn hơn võ quan trong bối cảnh mới của đất nước.

2. Kiểm tra, giám sát quan lại dưới triều Minh Mệnh

Dưới triều Minh Mệnh, về mặt lý thuyết, bất kỳ người dân nào cũng có quyền đưa đơn tố cáo các hành vi bất công, phạm pháp của quan lại. Các đơn tố cáo này có thể chuyển lên nhân dịp nhà Vua đi tuần hành các địa phương hoặc gửi thẳng tới Triều đình. Thậm chí, nếu có việc quá cần kíp hay nổi oan quá lớn, người dân có quyền đánh một hồi "Trống Đãng văn" sẽ có người thuộc Tam Pháp ty ra nhận đơn để trình lên nhà Vua. Về những việc liên quan đến quốc gia đại sự, người dân lại có thể dâng sớ "Mặt tấu" lên nhà Vua bằng cách bỏ bản tấu vào phong bì dán kín lại, rồi giao cho Tam Pháp ty. Gặp trường hợp này, sau khi tiếp nhận đơn, Tam Pháp ty phải để nguyên niêm phong trình lên nhà Vua xem xét.

Về mặt lý thuyết thì như vậy, song quyền giám sát chính thức và thường xuyên bộ máy hành chính và đội ngũ quan lại dưới triều Minh Mệnh là Đô Sát viện.

- Đô Sát Viện:

Năm 1832, Minh Mệnh bắt đầu đặt Đô Sát viện. Ở viện đặt các chức: Tả, Hữu Đô ngự sử; Tả, Hữu phó Đô ngự sử. Ngoài 4 viên trưởng quan này, thuộc viên của Viện còn gồm 6 viên cấp Sự trung Lục khoa và 16 viên Giám sát ngự sử 16 đạo.

Sử triều Nguyễn cho biết chức trách của các viên quan tại Đô Sát viện như sau:

- Tả, Hữu Đô ngự sử "giữ việc chỉnh đốn chức phận của các quan, để giữ nghiêm phép tắc".

- Tả, Hữu phó Đô ngự sử "xem xét công việc trong Viện và là phó phụ tá của Tả, Hữu Đô ngự sử, được giao cho những việc trình bày điều phải, đàn hạch việc trái".

- Cấp Sự trung ở Lục khoa có chức trách: "nếu gặp những việc chậm trễ, trái pháp và những tề quan lại do bọn nha lại gian xảo đổi trắng, thay đen, đều phải vạch rõ sự thực mà hạch tấu".

- Giám sát ngự sử 16 đạo có chức trách "kiểm xét địa phương đạo mình, nếu quan lại có những tề tham ô, chậm trễ, trái pháp, thì tùy việc mà vạch ra, tham hạch. Phạm quan viên văn võ ở kinh thấy ai không công bằng, không giữ phép đều được phép hạch tấu"².

- Ngoài ra, để kiểm soát trong nội bộ Đô Sát viện, Minh Mệnh cho phép cấp Sự trung ở Lục khoa và Giám sát ngự sử 16 đạo có quyền "cùng hạch tấu lẫn nhau".

Đô Sát viện là cơ quan có trách nhiệm giám sát và tư pháp toàn bộ cơ quan hành chính dưới triều Minh Mệnh. Tính độc lập của Đô Sát viện rất cao. Đô Sát viện không chịu sự kiểm sát của bất kỳ một cơ quan nào ở Triều đình trung ương. Đô Sát viện chỉ chịu sự điều khiển trực tiếp của nhà Vua. Tính độc lập của tổ chức Đô Sát viện còn biểu hiện ở chỗ mỗi viên khoa đạo đều có quyền tự ý hạch tấu không cần xin ý kiến của Viện trưởng.

Đô Sát viện được Minh Mệnh trao cho những quyền hành rất rộng rãi:

- *Quyền đàn hạch (tức quyền chỉ trích tội lỗi):*

Đây là một trong những quyền hạn chính của các viên khoa đạo thuộc Đô Sát viện.

² Quốc sử quán triều Nguyễn: Đại Nam Thực lục chính biên, NXB KHXH, Hà Nội-1964, Trang 219-220.

Quyền đàn hặc này không chịu một sự hạn chế nào. Có nghĩa là các viên khoa đạo có quyền đàn hặc trên từ Hoàng thân, Quốc thích, Hoàng tử Chư công, dưới đến bá quan văn võ.

Bất kỳ viên khoa đạo nào, trước khi định đàn hặc người nào đó hoặc về một việc gì đó, cũng phải xét trên cơ sở thực tế khách quan và căn cứ vào pháp luật. Về điểm này, Minh Mệnh đã nhắc nhở viên Phó Đô ngự sử Phan Bá Đạt như sau: “Viện Đô Sát là chức quan giữ việc đàn hặc, vẫn được nghe có việc thì cứ nói, nhưng cũng phải đích xác có thực thì mới có ích cho việc chính trị, ví chỉ cứ dè chừng bắt bóng, yêu nên tốt, ghét nên xấu, thì việc đặt ra chức quan Ngự sử lại là có hại cho chính trị”³.

- *Quyền can gián vua*: các viên khoa đạo có quyền can gián vua hay các quyết định do Triều đình ban bố mà không phù hợp với thực tế, có hại cho quốc kế dân sinh.

- *Quyền dự nghe việc chính sự*: mỗi khi nhà vua ngự ở Điện bàn chính sự, các khoa đạo chia làm 2 ban tả, hữu đứng hầu: bên hữu chép lời vua nói, bên tả chép việc vua làm.

Các chương sớ của địa phương tấu trình về Triều đình, sau khi nhà Vua xem xong, Nội các có trách nhiệm làm phó bản, chuyển giao các khoa đạo lãnh về kiểm tra và đối chiếu trong một thời hạn rồi nộp lại. Ngoài ra các viên khoa đạo còn được quyền dự hầu hết các buổi họp có nhà Vua tham dự. Trừ những buổi họp thật sự cơ mật, còn lại các cơ quan triệu tập những cuộc họp phải báo cho Đô sát viện trước một ngày, để các viên khoa đạo có thể tới dự.

- *Khoa đạo có quyền tâu thẳng lên nhà Vua*:

Mặc dù Đô Sát viện có các chức Đô Ngự sử và Phó Đô Ngự sử, nhưng các viên khoa

đạo không thể coi như là “thuộc hạ” của các vị trên. Mỗi khi các viên khoa đạo được phái đi kiểm tra, giám sát một nơi nào đó, lúc về họ lập tờ trình, được đứng tên riêng của mình, dùng ấn triện riêng, dâng thẳng lên nhà Vua mà không phải qua Viện trưởng phúc duyệt trước.

- *Kiểm tra hoạt động của các cơ quan khác*:

- Tất cả những buổi thiết triều hoặc tế tự, đều có nhân viên Đô Sát viện túc trực để kiểm tra.

- Các sở Võ Khố, Đốc Công thuộc Phủ Nội vụ khi xuất nhập kho thì nhân viên Đô Sát viện có trách nhiệm bàn với thuộc viên Bộ Hộ và Bộ Công để giám sát.

- Kiểm soát các trường thi: Mỗi khi tới kỳ thi Hương, thi Hội, Đô sát viện có trách nhiệm cử 2 nhân viên của mình giám sát trường thi. Một người chuyên trách nội trường, một người chuyên trách ngoại trường. Họ có trách nhiệm kiểm tra, giám sát các sĩ tử làm bài và quan trường tại các Hội đồng thi.

- *Phúc duyệt các bản án hình sự*:

Những bản án tử hình, sau khi Bộ Hình thẩm duyệt và kết luận để trình lên nhà Vua, đều được giao cùng với tất cả hồ sơ cho Đô Sát viện để phúc duyệt lại một lần nữa. Ngoài việc phúc duyệt án tử hình nói trên, Đô Sát viện còn có trọng trách là cùng với Bộ Hình và Đại Lý tự tham gia dự thành phần Tam Pháp ty.

16 viên Giám sát ngự sử các Đạo được giao trách nhiệm giám sát tại 16 Đạo cụ thể.

Như vậy, dưới triều vua Minh Mệnh tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội đều được kiểm tra, giám sát hết sức chặt chẽ. Các chức danh trong Đô Sát viện đều thực hiện kiểm tra, giám sát ở một lĩnh vực cụ thể, chức năng, nhiệm vụ không bị chồng chéo, trong ngoài kiểm chế lẫn nhau. Tính độc lập của các cơ quan kiểm tra, giám sát dưới triều vua Minh Mệnh cũng rất cao. Chính vì vậy, tác dụng và hiệu quả của Đô Sát viện đối với nền

³ Quốc sử quán triều Nguyễn: Đại Nam Thực lục chính biên, NXB KHXH, Hà Nội-1964, Tập XI, Trang 251

hành chính quốc gia dưới triều Minh Mệnh rất to lớn. Đô Sát viện góp phần không nhỏ làm trong sạch bộ máy hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính các cấp.

- Vấn đề giám sát đặc biệt: Chế độ Kinh lược đại sứ

Ngoài Đô Sát viện có trách nhiệm thường xuyên giám sát việc thừa hành nhiệm vụ của quan lại đứng đầu tỉnh, phủ và huyện trong những trường hợp đặc biệt, nhất là ở những phủ, tỉnh vừa trải qua giặc dã, mất mùa đói kém, dân tình bất yên, Minh Mệnh thường tổ chức một phái đoàn thanh tra, đứng đầu là một hoặc hai viên quan đại thần, có uy tín, gọi là Đoàn Kinh lược đại sứ. Đoàn Kinh lược đại sứ này thường được Minh Mệnh trao cho quyền hành rất lớn: thay mặt Vua giải quyết mọi công việc tại chỗ, sau đó mới phải báo cáo lại.

Trong “Quốc sử quán Triều Nguyễn” có ghi lại nhiều việc mà các đoàn Kinh lược đại sứ đã làm được dưới triều vua Minh Mệnh. Tháng 3 năm 1827, Minh Mệnh thấy tình hình dân chúng ở Bắc Thành đói khổ, điêu tàn, ngay sau đó, Minh Mệnh phái một Đoàn Kinh lược đại sứ tới các tỉnh Bắc Thành, trong đó có tỉnh Nam Định. Nguyễn Văn Hiếu, Hoàng Kim Xán dẫn đầu đoàn đến đây, xem xét khiếu kiện của dân, xét xử quan lại tham nhũng. Bọn tham quan bị trừng trị nghiêm khắc. Cai án Nam Định Phan Thanh, Thư ký Bùi Khắc Kham là những kẻ tham nhũng, xảo quyết đều bị trừng trị. Nguyễn Văn Hiếu sai giải chúng đến chợ Trấn chém ngang lưng, tịch thu gia tài chia cho dân nghèo. Minh Mệnh hay tin đó, dụ Bộ Hình rằng: “Giết bọn quan lại sâu mọt ấy dầu là việc nhỏ, mà quan hệ đến việc khuyến răn rất lớn”.

Ngoài ra, Đoàn Kinh lược đại sứ còn xử tội tử hình Tri phủ Kiến Xương Nguyễn Công Tuy vì tội tham nhũng, xử cách chức Đồng Tri phủ Ứng Hoà Phạm Thọ Vực, Tri huyện

Đại An Nguyễn Văn Nghiêm vì tội dung túng cho bọn nha lại tham nhũng.

Tháng 2 năm 1736, Minh Mệnh sai quan đi kinh lý 6 tỉnh Nam Kỳ. Trong lời dụ Kinh lược sứ thân trước khi lên đường, Minh Mệnh căn dặn: “Chuyến đi này là việc rất quan trọng. Bọn người đều là đại thần, được đặc cách lựa chọn, phải cố gắng làm lợi trừ hại, gỡ oan uổng cho dân lành. Phàm làm mọi việc đều phải một mực công bằng, trung thực như chính trăm đi kinh lý vậy”⁴.

Chế độ Kinh lược đại sứ được thực hiện khá thường xuyên dưới triều Minh Mệnh. Trong thực tế, chế độ Kinh lược đại sứ với quyền hành rất lớn, nhất là khi viên đại thần đứng đầu đoàn Kinh lược đại sứ có uy tín, có nhân cách cao như Trương Đăng Quế, Trương Minh Giảng, Tạ Quang Cự ... thì thường thu được những kết quả đáng kể. Số quan lại tham nhũng bị nghiêm khắc trừng trị, nỗi oan ức của dân chúng được cởi bỏ, công việc hành chính đi vào nề nếp hơn.

Công cuộc cải cách hành chính dưới triều Minh Mệnh một mặt đã cải cách cơ bản bộ máy hành chính nhà nước ở Trung ương cũng như ở cấp địa phương, cải cách nền công vụ, công chức, tuyển chọn được đội ngũ quan lại đủ sức gánh vác công việc, mặt khác Ông đã rất chú trọng xây dựng bộ máy kiểm tra, giám sát bộ máy hành chính và đội ngũ quan lại, khiến cho bộ máy hành chính thời kỳ này hoạt động hữu hiệu hơn, hạn chế bớt sự tha hoá mà nền hành chính dưới thời quân chủ thường mắc phải. Đây là những bài học cải cách đáng để chúng ta ngày nay phải suy ngẫm.

⁴ Quốc sử quán triều Nguyễn: Đại Nam Thực lục chính biên, NXB KHXH, Hà Nội-1964, Tập XVIII, Trang 51.