

XÂY DỰNG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC TINH GỌN, HIỆU QUẢ THỜI NGUYỄN (1802-1884) VÀ NHỮNG BÀI HỌC KINH NGHIỆM

■ ThS. TRẦN HỒNG NHUNG (*)

P hát biểu khai mạc Hội nghị Trung ương lần thứ 6 khóa XII ngày 4/10/2017, Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng đã đánh giá những mặt đạt được và những tồn tại, hạn chế của công tác tổ chức bộ máy nhà nước ở nước ta, trong đó chỉ ra: "Cho đến nay, tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị vẫn còn cồng kềnh, nhiều tầng nấc, kém hiệu lực, hiệu quả; chức năng, nhiệm vụ của một số tổ chức còn chồng chéo; cơ cấu bên trong chưa hợp lý; tổ chức bộ máy của khối Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các đoàn thể, các đơn vị sự nghiệp công lập chậm được đổi mới; tổ chức và biên chế ngày càng phình to; số lượng cấp phó, số người được hưởng chế độ "hàm" không hợp lý; cơ cấu, chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức còn nhiều bất cập..."^(*). Trước thực tế đó, nhiều chuyên gia và nhà khoa học đã đưa ra những đề xuất đổi mới, kiện toàn tổ chức bộ máy nhà nước, qua đó góp phần thực hiện chủ trương xây dựng một chính phủ kiến tạo, trong sạch, liêm chính, hiệu quả. Từ góc nhìn lịch sử, bài viết tìm hiểu những biện pháp cải cách hành chính thời Nguyễn nhằm chỉ ra những bài học kinh nghiệm có thể kế thừa để xây dựng hệ thống chính trị theo hướng tinh giản, gọn nhẹ, hiệu lực, hiệu quả ở nước ta hiện nay.

1. Khái lược về tổ chức bộ máy nhà nước thời Nguyễn (1802-1884)

Sau khi đánh bại nhà Tây Sơn, Nguyễn Ánh thiết lập vương triều Nguyễn (1802-1945). Về thể chế chính trị, chế độ quân chủ tập quyền của triều Nguyễn gắn với 4 đời vua: Gia Long, Minh Mạng, Thiệu Trị, Tự Đức. Năm 1884, nhà Nguyễn chấm dứt thời kỳ độc lập, tự chủ, trở thành tay sai cho chính quyền thực dân. Giai đoạn 1802-1884 là thời kỳ độc lập, tự chủ của vương triều Nguyễn. Kế thừa những di sản từ mô hình thể chế chính trị và tổ chức bộ máy chính quyền trước đó, nhà Nguyễn thiết lập được thiết chế quân chủ với tính tập quyền cao nhất trong lịch sử chính trị Việt Nam.

Trong tổ chức bộ máy nhà nước thời Nguyễn, nhà vua là người đứng đầu cả nước, tập trung trong tay toàn bộ quyền lực. Thực hiện tư tưởng tôn quân đại thống nhất, triều Nguyễn đặt ra lệ "Tứ bất: bất lập Tế tướng, bất

lập Hoàng hậu, bất phong vương, bất lập Trạng nguyên", đồng thời hạn chế phong các tước công, hầu nhằm tập trung cao độ quyền lực nhà nước cho nhà vua.

Ở trung ương, các cơ quan trực thuộc Hoàng đế gồm có: Tam Nội viện (sau đổi thành Văn thư phòng và Nội các) đảm nhiệm chức năng văn phòng; Viện cơ mật dự bàn những việc cơ mưu trọng yếu cùng nhà vua; Lục Bộ (Binh, Hình, Lễ, Lại, Công, Hộ) được nhà vua giao quản lý các lĩnh vực quan trọng nhất của nhà nước về chính trị, quân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội. Bên cạnh đó còn có các cơ quan chuyên môn (tự, giám, quán, phủ, tào...); các cơ quan tư pháp và giám sát (Đại lý tự, Đô sát viện...)

Ở địa phương, đầu thế kỷ XIX, việc phân cấp chính quyền địa phương dưới thời Gia Long hầu như không có thay đổi nào đáng kể so với trước. Cả nước chia thành 27 doanh (Đàng Trong cũ) và trấn (Đàng Ngoài cũ). Triều đình đặt thêm hai khu hành chính trung gian là Bắc thành (năm 1802) và Gia Định thành (năm 1808).

(*) Đại học Luật Hà Nội

Dưới trần, doanh là các phủ, huyện, tổng, xã. Từ sau cải cách của vua Minh Mạng, đơn vị hành chính địa phương được tổ chức lại. Bắc thành và Gia Định thành bị xóa bỏ, đổi trần thành tỉnh, cả nước bao gồm 30 tỉnh. Dưới tỉnh là phủ, huyện, tổng, xã. Các triều đại Thiệu Trị, Tự Đức cũng áp dụng cách tổ chức hành chính địa phương của Minh Mạng.

Bộ máy nhà nước thời Nguyễn được đánh giá là bộ máy có quyền lực mạnh nhất so với các triều đại trước đó. Với một nhà nước tập quyền mạnh, đỉnh cao dưới thời kỳ vua Minh Mạng (1820-1840), công cuộc xây dựng và bảo vệ đất nước của triều Nguyễn đã đạt được nhiều thành tựu to lớn. Triều Nguyễn đã thống nhất và quản lý trên một lãnh thổ rộng lớn trải dài từ ải Nam Quan đến mũi Cà Mau, bao gồm cả Đàng Trong và Đàng Ngoài. Về kinh tế, chính sách khai hoang với các biện pháp “doanh điền”, “đồn điền” thu được những kết quả quan trọng, nổi bật là diện tích canh tác được mở rộng. Chỉ riêng 20 năm dưới triều vua Minh Mạng, diện tích ruộng đất đã tăng thêm hơn 20 vạn mẫu. Về công thương nghiệp, ngoài các xưởng của nhà nước (tượng cục) như đúc tiền, đúc súng, đặc biệt là chế tạo thuyền máy chạy bằng hơi nước được thử nghiệm thành công trên sông Hương, việc khai mỏ phát triển mạnh với 140 mỏ được khai thác (vàng, bạc, đồng, kẽm, chì...). Các nghề thủ công ở nông thôn và thành thị tiếp tục phát triển với nhiều làng và phường chuyên môn nổi tiếng (dệt, gốm, làm đường, đúc đồng, làm giấy, dệt chiếu...). Các vua Nguyễn không đóng cửa hoàn toàn việc giao thương với nước ngoài, nhất là các nước trong khu vực, đồng thời vẫn cho các tàu buôn phương Tây được tự do đến trao đổi hàng hoá với cư dân các địa phương tại một số cảng nhất định. Nhà Nguyễn cũng để lại khối lượng di sản văn hóa vật thể và phi vật thể đồ sộ và phong phú⁽²⁾.

Dù còn nhiều hạn chế và sai lầm song không thể phủ nhận những thành công của nhà Nguyễn. Để có được những thành công đó, việc tổ chức, kiện toàn một bộ máy nhà nước theo hướng tinh giản, hiệu quả là một trong những khâu trọng yếu góp phần mang lại hiệu lực, hiệu quả cho các chính sách của nhà nước.

2. Các biện pháp tổ chức nhằm tinh gọn, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước thời Nguyễn (1802-1884)

2.1 Quy định rõ cơ cấu, chức năng, quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan, chức danh trong bộ máy nhà nước, tránh chồng chéo công việc

Trong hơn 80 năm với địa vị là một vương triều tự chủ (1802-1884), các vị hoàng đế từ Gia Long đến Tự Đức đều rất quan tâm đến xây dựng pháp luật. Thành tựu lập pháp điển hình nhất thời Nguyễn là việc soạn thảo và ban hành bộ luật *Hoàng Việt luật lệ* hay còn gọi là *Luật Gia Long* (được biên soạn trong hai năm 1811-1812, ban hành năm 1815); tiếp đến là sự ra đời các tập hội điển là kết quả của hoạt động hệ thống hóa pháp luật như *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ*, *Đại Nam điển lệ toát yếu*, *Minh Mệnh chính yếu*... Cùng với đó là một khối lượng khổng lồ các văn bản đơn hành với nhiều hình thức như chiếu, chỉ, dụ, sắc... Thông qua hệ thống các văn bản pháp luật phong phú thời Nguyễn, thiết chế tổ chức, quản lý bộ máy nhà nước đã được phác dựng tương đối rõ nét. Ví dụ, trong bộ luật *Hoàng Việt luật lệ*, qua việc phân loại các chương theo tên gọi và chức năng của Lục Bộ, thẩm quyền và trách nhiệm của Lục Bộ - thiết chế kinh điển của bộ máy nhà nước phong kiến Việt Nam và là hệ xương sống của nền hành chính phong kiến đã được quy định rõ.

Về thẩm quyền:

- *Bộ Lại*: giúp vua quản lý đội ngũ quan lại cả nước bao gồm việc tuyển bổ, thăng giáng, phong tước phẩm, khảo xét thuyên chuyển quan lại, quy định lương bổng của quan lại.

- *Bộ Lễ*: quản lý việc giáo dục, thi cử; quản lý việc lễ nghi, tế tự trong triều và của quan lại; lễ tân ngoại giao; đúc ấn tín; đôn đốc công việc của Tư thiên giám và Thái y viện; quản lý đền, chùa, miếu mạo...

- *Bộ Hộ*: giúp vua quản lý ruộng đất, hộ khẩu, tài chính thuế khóa, kho tàng, ngân sách nhà nước, cấp phát lương bổng cho quan lại...

- *Bộ Binh*: giúp vua quản lý lĩnh vực quân sự như hoạch định chính sách quốc phòng và kế hoạch tác chiến khi có chiến tranh, tuyển quân, quản lý và huấn luyện quân đội, quân trang, khí giới, trông coi việc trấn giữ biên ải,

hộ giá nhà vua, ứng phó với tình hình khẩn cấp, tuyển bổ các võ quan...

- *Bộ Hình*: giúp vua trông coi về hình pháp, nếu có quy định nào chưa phù hợp thì tâu vua để sửa đổi; xét xử một số vụ trọng án hoặc phúc thẩm các án nặng, kiểm tra việc xét xử của các nha môn cả nước, quản lý và kiểm tra việc giam giữ các tù nhân, truy nã tù trốn và tội phạm...

- *Bộ Công*: giúp vua quản lý việc sửa chữa, xây dựng cung điện, thành trì, đường sá, cầu cống..., quản lý các công xưởng và thợ thuyền của nhà nước.

Như vậy, Lục Bộ được nhà vua giao quản lý các lĩnh vực quan trọng nhất của nhà nước về chính trị, quân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh thẩm quyền được giao, nhà nước cũng quy định hình phạt nghiêm khắc trong trường hợp các quan lại vi phạm trong quá trình thực thi công vụ, quyền hạn luôn gắn liền với trách nhiệm, quyền càng cao trách nhiệm càng lớn.

Về tổ chức, quan chức phụ trách Lục Bộ có Thượng thư và Tả, Hữu Thị lang, đến thời Minh Mạng đặt thêm hai chức Tả, Hữu Tham tri. Thực thi chế độ lãnh đạo tập thể, nhà Nguyễn muốn ngăn chặn việc tập trung quyền lực quá lớn cho một người đứng đầu, thông qua đó hạn chế tình trạng lạm quyền và lộng quyền, tạo sự giám sát lẫn nhau giữa các cá nhân. Thời Nguyễn, các quyết định của bộ là nghị quyết chung của ban lãnh đạo bộ chứ không phải của cá nhân quan Thượng thư nên trong "Phiếu nghị" giải quyết công vụ của bộ trình nhà vua phải có đủ tên các quan chức phụ trách bộ. Trường hợp một quan chức có chính kiến riêng vẫn được bảo lưu ý kiến trình nhà vua xem xét.

Mỗi bộ đều có một văn phòng bộ gọi là Tư vụ sảnh và các bộ phận chuyên môn gọi là các Thanh lại ty. Ngoài ra, các bộ còn có một số cơ quan ngoại thuộc. Các cơ quan ngoại thuộc có thẩm quyền riêng về một lĩnh vực nhưng vẫn phụ thuộc bộ về chuyên môn. Ví dụ, Bộ Lễ có quyền kiểm xét, đơn đốc hoạt động chuyên môn của Thái thường tự, Quang lộc tự, Hồng lô tự.

Cùng với Lục Bộ, tổ chức, thẩm quyền của các cơ quan khác trong chính quyền trung ương cũng được quy định rõ ràng, rành mạch

để tránh chồng chéo trong công việc. Khi có vi phạm xảy ra sẽ xác định được trách nhiệm cụ thể của các cơ quan và chức quan trong bộ máy nhà nước.

Ở địa phương, một chỉ dụ năm 1831 của vua Minh Mạng đã quy định rõ tổ chức, thẩm quyền của các cấp hành chính:

Các tỉnh: Tổng đốc coi việc thống trị quân dân và các hàng văn võ, sát hạch quan lại và sửa sang bờ cõi. Tuần phủ coi việc tuyên bố đức hoá của nhà vua, vỗ yên dân chúng, coi quản chính trị, giáo hóa, đày lợi, trừ hại cho dân. Bố chính sứ coi việc thuế khóa, tài chính trong toàn hạt, chấn hưng phong hóa, kỷ cương, trừng thanh quan lại, kiêm quản cả việc bưu chính trong hạt. Hai ty bố chính và án sát đều có Thông phán, Kinh lịch, Bát, Cửu phẩm và Vị nhập lưu thư lại, theo quan trên làm việc công.

Các phủ: quản trị các huyện thuộc trong phủ hạt, tuyên dương chấn hưng, phong hóa, quân bình phú thuế, sưu dịch, xét xử kiện tụng. Những phủ xung yếu, nhiều việc thì dùng quan võ cáng đáng. Quản phủ chuyên giữ những việc tuần tiễu, trị an. Tri phủ giữ chính lệnh một phủ, thừa lệnh trên tuyên dương đức hoá để giáo dục trăm họ. Đồng tri phủ làm phó phụ, cùng làm việc phủ.

Các huyện: coi việc sưu thuế, xét xử kiện tụng, chấn hưng giáo hóa, khuyến khích phong tục, nuôi người già, tế thần linh, trừ trộm cướp để yên lương dân, mọi việc quan hệ đến trách nhiệm chăn dân đó đều giao cho cả. Tri huyện giữ chính lệnh một huyện, an ủi, chăn nuôi dân chúng, để triệu dân được hưởng sự vui hòa. Huyện thừa làm phó phụ cùng làm việc huyện. Phủ và huyện đều có sự lại mục, thông lại, theo quan bản nha sai phái. Lại có lệ mục đốc suất những kẻ lệ thuộc theo mệnh lệnh, làm việc công. Cai tổng đốc suất các lý trưởng thuộc tổng mình theo các phủ, huyện sai phái làm những việc bắt lính, điều dịch, thuế khóa, tuần phòng, bắt trộm cướp⁽³⁾.

Ở cấp xã, năm 1828, vua Minh Mạng xuống chiếu quy định mỗi xã, thôn, phường chỉ đặt một lý trưởng, nếu đình số trên 50 người thì đặt một phó lý, trên 150 người thì đặt 2 phó lý⁽⁴⁾. Giúp việc cho lý trưởng ngoài phó lý, còn có trưởng tuần, khán thủ giữ gìn trật tự trị an làng

xã. Bộ máy cấp xã chỉ có 3-4 người nên rất gọn nhẹ. Lý trưởng, phó lý đều là các chức dân cử, không có lương bổng. Các làng xã trả thù lao bằng cách cấp cho mấy sào ruộng công để cày cấy lấy hoa lợi (ruộng bút chỉ). Trương tuần và tuần đinh được thu lúa sương của các chủ ruộng làm thù lao. Ngân sách nhà nước sẽ bớt được phần đáng kể do không phải trả lương cho đội ngũ cán bộ chính quyền cấp xã⁽⁶⁾.

Mô hình tổ chức chính quyền địa phương về cơ bản có 4 cấp: tỉnh, phủ, huyện, xã với việc quy định rõ chức năng, thẩm quyền của các quan chức đứng đầu các cấp hành chính ở địa phương. Mỗi cấp chính quyền cũng được ấn định số lượng lãnh đạo. Nhà Nguyễn đã căn cứ vào đặc điểm, tính chất công việc của từng địa phương để phân bổ quan lại một cách phù hợp.

Những chức danh không cần thiết, sản sinh mỗi tề cũng bị nhà nước lập tức cắt bỏ. Năm 1836, nhận thấy việc hào cường ở nơi hương lý còn có những kẻ mang chức sắc là tuần huyện, ký huyện, trương huyện, tổng hào, tuần tổng hòa nhau làm việc võ đoán, điều toa xúi kiện, hiếp chế quan trên, dọa nạt lừa gạt dân thường, Bộ Lại tâu xin “cấm hẳn các chức sắc như cai huyện, ký huyện, tuần huyện, trương huyện, tổng hào, tuần tổng, vĩnh viễn không được đặt nữa”, bởi lẽ “đã có cai, phó tổng và lý trưởng được đặt theo lệ đã định, đủ để làm việc rồi, sao được ngoài đó lại còn đặt ra những chức dịch khác để đến nỗi sinh ra mối tề nữa”⁽⁶⁾.

2.2 Xây dựng bộ máy hành chính gọn nhẹ từ trung ương đến địa phương

Dưới thời Nguyễn, việc tinh giản đội ngũ quan lại là một trong những biện pháp được nhà nước tiến hành thường xuyên. Một mặt, giảm số tiền mà nhà nước phải trả lương cho quan lại hàng năm, mặt khác bộ máy nhà nước công kênh, nhiều quan chức là một trong những nguyên nhân của tề tham nhũng, quan liêu. Phương châm của nhà nước là: “Việc chính trị hay dở cốt không phải nhiều người mà chủ yếu ở người hiền tài”. Điển hình là sự kiện năm 1868, thời vua Tự Đức, do bộ máy nhà nước ngày càng phình to hơn, nhà vua đã cho “giảm ở Kinh 24 nha, từ tứ phẩm thuộc viên đến vị nhập lưu thư lại là 139 viên; ở ngoài 25 phủ, tỉnh, đạo, từ hậu bổ đến thông lại thừa biện là 142 viên, để lại có số nhất định, chi

lương ngạch nhất định, cho đều xứng với công việc”. Sách *Đại Nam thực lục* ghi chép rất cụ thể về việc cắt giảm viên chức và số lượng quan lại ở các cơ quan trung ương và địa phương. Ví dụ: ở Lục Bộ là cơ quan xương sống của chính quyền trung ương, nhà nước đã mạnh dạn bỏ bớt cả lãnh đạo lẫn nhân viên của cả 6 bộ: Bộ Lại bỏ bớt 2 chủ sự, 01 tư vụ, 3 bát phẩm, 2 cửu phẩm, còn 66 viên; Bộ Hộ bỏ bớt 01 lang trung, 01 tư vụ, 01 bát phẩm, 10 vị nhập lưu, còn 50 viên; Bộ Lễ, bỏ bớt 01 lang trung, bát, cửu phẩm đều 2 người, để lại 110 viên; Bộ Binh, bỏ bớt 3 chủ sự, 01 tư vụ, 3 bát phẩm, còn 176 viên; Bộ Hình, bỏ bớt 01 viên ngoại, 01 chủ sự, 2 tư vụ, 2 bát phẩm, 01 cửu phẩm, 2 vị nhập lưu, để lại 71 viên; Bộ Công, bỏ bớt 2 chủ sự, 01 tư vụ, 4 bát phẩm, 3 cửu phẩm, 23 vị nhập lưu, còn 136 người⁽⁷⁾. Có thể thấy, số lượng nhân viên ở các bộ không quá công kênh: nhiều nhất là Bộ Binh cũng chỉ có 176 viên, ít nhất là Bộ Hộ: 50 viên.

Đối với địa phương, ở những nơi công việc không nhiều, tình hình không phức tạp, nhà nước đã quyết định giảm bớt số quan lại để giảm chi phí lương bổng và giảm phiền hà, sách nhiễu cho người dân. Số nhân sự nhiều nhất của 01 tỉnh là 173 viên (tỉnh Sơn Tây), còn tỉnh ít nhất chỉ có 17 viên (tỉnh Hưng Yên) phụ trách toàn bộ công việc trong tỉnh. Điều đó cho thấy sự linh hoạt của nhà Nguyễn trong quản lý và phân bổ nguồn nhân lực.

2.3 Quan chức được bổ nhiệm phải là người có tài, đức

Nhà nước phong kiến thời Nguyễn đã mở nhiều khoa thi để lựa chọn nhân tài tham gia vào tổ chức bộ máy nhà nước. Nho sĩ vượt qua kỳ thi Hương, thi Hội sẽ được bổ nhiệm chức ngay, nhưng đỗ thi Đình, các tiến sĩ sẽ phải trải qua kỳ thực tập sau đó mới chính thức được bổ nhiệm giữ các chức vụ quan trọng. Một số cơ quan chỉ lựa chọn quan chức là tiến sĩ như Hàn lâm viện, Hiến ty, Nội các.

Đối với quan chức ở phủ huyện, nhà Nguyễn rất chú trọng nâng cao tiêu chí tài năng, học vấn của quan chức đứng đầu. Từ năm 1826 - 1836, vua Minh Mạng quy định: đỗ tiến sĩ bổ Tri phủ; phó bảng bổ đồng Tri phủ, Tri huyện; cử nhân bổ đồng Tri huyện và đặt lệ “diện truyền” để trực tiếp kiểm tra trước khi bổ nhiệm⁽⁸⁾.

Đối với cấp xã, với nhận thức “Làng có lý trưởng, lợi hại trong làng quan hệ ở đó, nếu dùng không được người tốt thì sao có thể không tệ”⁽⁹⁾, nhà nước phong kiến thời Nguyễn cũng tiêu chuẩn hóa đội ngũ lý trưởng theo tiêu chí “lấy người vật lực cần cán cho làm”. Nhà nước phong kiến thời Nguyễn không chỉ chú trọng tuyển chọn hiền tài vào những vị trí chủ chốt ở chính quyền trung ương mà ngay với đội ngũ lãnh đạo ở địa phương, dù là qua bầu chọn của người dân không qua bổ nhiệm của nhà nước, cũng phải là những hiền tài. Bởi lẽ, “hiền tài là nguyên khí của đất nước, nguyên khí thịnh thì thế nước mạnh mà vươn cao, nguyên khí suy thì thế nước yếu mà xuống thấp”.

2.4 Tăng cường kiểm tra, giám sát hoạt động thực thi công vụ của quan chức để hạn chế tình trạng lạm quyền và lộng quyền

Nhà nước đã đặt các chức quan có chức năng giám sát và thiết lập cơ quan chuyên trách là Đô sát viện (năm 1832) với chức năng: giám sát hành vi của các quan lại trong triều kể cả hoàng thân quốc thích để phát hiện ra những hành vi khuất tất, không công bằng, không giữ phép, dối trá, bưng bít, chuyên quyền. Đô sát viện còn giám sát cả việc thi cử tuyển chọn nhân tài cho đất nước nhằm đảm bảo sự công bằng trong thi tuyển, lựa chọn được người hiền tài giúp nước, giúp vua. Để thi hành công vụ, Đô sát viện có một hệ thống giám sát đoàn, giám sát ngự sử 16 đạo, có nhiệm vụ giám sát dưới địa phương để phát hiện quan lại có tệ tham ô, tham hặc, những việc không công bằng, không giữ phép. Các quan chức trong Đô sát viện và các giám sát đoàn có quyền “hặc tấu lẫn nhau”. Đô sát viện là cơ quan giám sát chuyên trách về hành chính và tư pháp, có sự độc lập rất cao, chỉ trực thuộc trực tiếp dưới hoàng đế mà không phụ thuộc vào bất cứ cơ quan nhà nước nào nên hiệu quả giám sát được nâng cao.

Nhà nước còn đặt ra viên quan Kinh lược sứ đặc trách đi kinh lý, kiểm tra, giám sát các nơi và có quyền giải quyết những công việc trong quyền hạn được giao sau đó mới tâu lên triều đình. Bên cạnh đó, mỗi cơ quan nhà nước cũng là một cơ quan giám sát các cơ quan khác theo nguyên tắc kiểm tra chéo. Ví dụ: giữa Lục Bộ và Nội các có sự kiểm chế lẫn nhau. Nội các có quyền duyệt công văn, phê

đáp tờ tấu của Lục Bộ. Ngược lại, Lục Bộ có quyền lập “Phiếu nghị” để Nội các phải xem xét lại những phê đáp của mình. Cuối cùng quyền quyết định vẫn thuộc về nhà vua.

Như vậy, nhà Nguyễn đã xác lập một cơ chế thanh tra, giám sát hết sức chặt chẽ với nhiều hình thức tạo nên sự ràng buộc lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước. Một cơ chế giám sát cả bên trong và bên ngoài được thiết lập nhằm nâng cao chất lượng công vụ; buộc các cơ quan phải thực thi công vụ trong thẩm quyền, tránh tình trạng lạm quyền và lộng quyền.

Nghiên cứu quá khứ, nhìn lại các biện pháp tổ chức của nhà nước phong kiến thời Nguyễn nhằm tinh giản, nâng cao hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước vẫn là bài học còn nguyên giá trị đối với tổ chức bộ máy chính quyền ở Việt Nam hiện nay □

Ghi chú:

(1) <https://vnexpress.net/tin-tuc/thoi-su/tong-bi-thu-bo-may-chinh-tri-nhieu-tang-nac-kem-hieu-qua-3650901.html>

(2) Kỷ yếu hội thảo khoa học, *Chúa Nguyễn và vương triều Nguyễn trong lịch sử Việt Nam - từ thế kỷ XVI đến thế kỷ XIX*, Nxb Thế giới 2008, tr.14.

(3),(6) Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 3, Nxb Giáo dục, H.2007, tr.234, tr.886.

(4),(9) Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục*, tập 2, Nxb Giáo dục, H.2007, tr.753, tr.164.

(5) Theo số liệu thống kê, hiện nay, nhà nước đang trả lương cho số lượng cán bộ, công chức cấp xã là hơn 234 nghìn người.

(7) Hầu hết các cơ quan ở trung ương đều bị cắt giảm quân số như:

- Viện Cơ mật bỏ bớt 2 thất phẩm, còn 10 viên.

- Nội các, bỏ bớt 1 thị lộc, 1 biên tu, 3 kiểm thảo, điển bạ, đái chiếu mỗi chức 1 người, 3 bút thiếp, để lại 35 viên.

- Viện Đô sát, bỏ bớt cửu phẩm, vị nhập lưu mỗi chức 2 người, cộng 14 viên.

- Sử quán, bỏ bớt biên tu, thu chưởng mỗi chức 3 người, 1 thừa biện, 1 cửu phẩm, còn 17 viên.

- Đại lý tự, bỏ bớt bát, cửu phẩm đều 1 người, để lại 19 viên.

- Khâm thiên giám, bỏ bớt 5 vị nhập lưu, để lại 31 viên.

(8) Vũ Thị Nga, *Giáo trình Lịch sử Nhà nước và pháp luật Việt Nam*, Nxb Tư pháp, H.2013, tr.88.