

MỘT SỐ BIỆN PHÁP GIÁM SÁT LỤC BỘ THỜI NGUYỄN (1802-1884)

PHẠM THỊ THU HIỀN*

1. Khái quát về Lục bộ thời Nguyễn và yêu cầu giám sát

Hơn 1000 năm Bắc thuộc đã đưa nhà nước phong kiến Việt Nam hội nhập vào mô hình nhà nước Đông Bắc Á. Trong quá trình hội nhập đó, các vương triều quân chủ Việt Nam, ngay từ thời nhà Ngô đã có ý thức tiếp thu thể chế nhà nước, phương thức cai trị, hệ thống cơ quan và chức danh quan lại của nhà nước quân chủ của Trung Quốc. Từ sau cải cách của vua Lê Thánh Tông đến nhà Nguyễn, bộ máy nhà nước quân chủ Việt Nam ngày càng hoàn thiện theo mô hình trung ương tập quyền và lấy Lục bộ làm cơ quan trọng yếu, xương sống ở trung ương.

Về chức năng, nhiệm vụ: Lục bộ nhà Nguyễn được quy định chức năng nhiệm vụ cụ thể mỗi bộ vào năm 1833 (năm Minh Mệnh thứ 14).

- Bộ Lại, cất nhắc bổ dụng các quan văn về ban cho gia cấp kí lục, khen thưởng, khảo sát tài năng hơn kém, điển lệ về phong tục, tập ẩm phong tặng và làm tờ cáo sắc chiếu mệnh, làm sổ biên tên các quan.

- Bộ Lễ, giữ việc lễ nghi, tế tự, khánh tiết, yến tiệc, trường học, thi cử, áo mũ, ấn tín, phù hiệu, chương tấu, biểu văn, sứ thần cống nạp, các quan châu mừng; quản

Thái thường tự, Hồng lô tự, Quang lộc tự và Văn miếu tự thừa.

- Bộ Hộ, thời Nguyễn giữ chính sách điền thổ, hộ khẩu, tiền thóc, điều hòa nguồn của cải nhà nước.

- Bộ Binh, thuyền bổ võ quan, chọn lọc và điểm duyệt các quân sĩ, điều khiển quân lính đi trận hay di thú, tuyển mộ dân đinh làm lính, làm sổ sách trong ngạch quan võ; quân Thái bộ tự, sổ bưu chính và 2 kho súng ống.

- Bộ Hình, giữ việc thể lệ về tra xét, xét lại những án tội nặng, tội còn ngờ, thẩm xét những kẻ bị giam cầm trong nhà tù; hợp với Đô sát viện và Đại lý tự thành Tam pháp ty.

- Bộ Công coi việc xây dựng thành hào, cầu cống đường sá, việc thổ mộc, thợ thuyền, tu sửa xây dựng, thi hành lệnh cấm về núi rừng, vườn tược và sông ngòi (1).

Ngoài những chức năng cụ thể trong từng lĩnh vực đảm nhận, Lục bộ còn có những thẩm quyền chung như:

- Cố vấn cho nhà vua về chính sự.
- Giám sát hoạt động của Nội các.
- Tham gia xét xử trong phạm vi công việc đảm nhiệm của mình.

* ThS. Khoa Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật Hà Nội

Như vậy, có thể thấy, với thẩm quyền của mình, Lục bộ trở thành cơ quan trọng yếu trong triều đình nhà Nguyễn.

Về cơ cấu tổ chức

Năm 1802, vua Gia Long theo quy chế đời Lê đặt sáu bộ: Lại, Hộ, Lễ, Binh, Hình và Công với 1 viên Thượng thư, 2 Tham tri, 3 viên Thiêm sự, có các chức Cầu kê, Cai hợp, Thủ hợp ở Ty giúp việc. Kế thừa Lục bộ thời Gia Long, vua Minh Mệnh đã tiến hành cải tổ Lục bộ. Sự cải cách này của Minh Mệnh có điểm khác so với Lục bộ thời Lê Thánh Tông. *Thứ nhất*, về chức quan đứng đầu Lục bộ, bên cạnh Thượng thư, Tả Hữu Thị lang, vua Minh Mệnh kế thừa thêm chức Tả Hữu Tham tri thời vua Gia Long, nâng số trưởng quan lên năm người; *Thứ hai*, số lượng Thanh lại ty thời Minh Mệnh nhiều hơn thời Lê, có 26 thanh lại ty được đặt theo chuyên môn quản lý và khu vực; *Thứ ba*, phẩm hàm của các viên quan đứng đầu và giúp việc thời Lê và Minh Mệnh khác nhau. Phẩm hàm quan lại thời Minh Mệnh cao hơn phẩm hàm quan lại thời Lê một bậc hoặc nửa bậc. Bên cạnh đó, giúp việc cho mỗi bộ gồm các Thanh lại ty, đứng đầu là Lang trung, giúp việc là Chủ sự, Tư vụ cùng hàm bát, cửu phẩm. Theo thống kê, mỗi bộ của triều Minh Mệnh có trung bình 94,8 viên quan, trong khi triều Lê trung bình mỗi bộ là 108 viên. Sự chênh lệch này chủ yếu thể hiện ở số lượng quan lại cấp dưới và bộ phận thừa hành (vị nhập lưu thư lại). Điều này cho thấy thời Minh Mệnh so với thời Lê Thánh Tông đã có sự tinh giản trong bộ máy nhà nước về số lượng quan lại. Có thể thấy, lãnh đạo Lục bộ của cả nhà Nguyễn là tập thể quan lại, phù hợp với mục đích cải tổ bộ máy nhà nước là kiềm chế sự lạm quyền của quan lại. Nhìn chung cho đến cuối thời quân chủ Nguyễn, chức quan và số thanh lại ty được đặt ra dưới thời vua Minh Mệnh được duy trì.

Về nhu cầu cần giám sát Lục bộ

Trong quá trình xây dựng và hoàn thiện bộ máy nhà nước quân chủ, các vị vua quân chủ nói chung và vua Nguyễn nói riêng đều muốn tăng cường hơn nữa quyền lực vào trong tay mình. Do đó, để đảm bảo cho bộ máy nhà nước được vận hành theo đúng nguyên tắc "Tôn quân quyền", các vua triều Nguyễn đã đặt ra rất nhiều biện pháp để hạn chế sự lạm quyền, lộng quyền của quan lại.

Mặt khác, khi lãnh thổ được mở rộng về phía Nam, so với các thời kì trước, khối lượng công việc của Lục bộ thời Nguyễn ngày càng tăng; do đó, trong quá trình thực thi công vụ, quan đường bộ đã mắc không ít những khuyết điểm như: tắc trách, bê trễ trong công việc, tham nhũng, diễn ra khá phổ biến. Chính sử có chép: Vua Gia Long xử chết Thượng thư bộ Binh Đặng Trần Thường, trước làm giả sắc phong thần cho Hoàng Ngũ Phúc (tướng của chúa Trịnh) bị bắt rồi tha, sau bị tố là khi giữ chức tào binh ở Bắc thành đã chiếm giữ đầm ao và ẩn lậu đình điền. Hay trường hợp Trần Nhật Vinh là Tả tham tri bộ Hộ, lãnh đạo tào Bắc thành dưới thời vua Minh Mệnh, khi còn giữ chức nhỏ ở Gia Định, Vinh cậy thế ăn của dút, thậm chí dỡ nhà, chiếm đoạt tài sản của người khác cũng bị xử tội chết. Hoặc năm 1822, thư lại ở bộ Công là Nguyễn Bút giả tạo ấn tín, đơn bằng để mạo lĩnh lương kho.

Vì vậy, là cơ quan trọng yếu của triều đình trung ương, kế thừa cơ chế giám sát Lục bộ thời Lê, nhà Nguyễn đã tăng cường hơn nữa hoạt động giám sát Lục bộ.

2. Một số biện pháp giám sát Lục bộ thời Nguyễn

2.1. Giám sát tối cao của nhà vua đối với Lục bộ

Từ sau cải cách của vua Lê Thánh Tông (thế kỉ XV), thể chế nhà nước quân chủ

Việt Nam phát triển đến mức cực quyền. Thực hiện triệt để nguyên tắc “tôn quân quyền” trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước quân chủ Việt Nam, các vua Nguyễn đã khẳng định quyền lực của vua là chí tôn, thiêng liêng và duy nhất; tất cả các cơ quan và chức danh quan lại chỉ có chức năng tư vấn giúp việc cho nhà vua. Lục bộ tuy là cơ quan xương sống của nhà Nguyễn nhưng vẫn là cơ quan thực thi những quyền lực của nhà nước do đó chịu sự giám sát tối cao của nhà vua. Các đời vua Nguyễn đã thực hiện việc giám sát Lục bộ thông qua các biện pháp sau:

Một là, khác với các thời kì trước, để tăng cường công việc của Lục bộ và giám sát hoạt động của Lục bộ, nhà Nguyễn đã đặt Lục bộ vào một khu vực. Sáu cơ quan này được đặt ở chung một địa điểm trong Kinh thành là phường Nhân Hậu (trước đó, thời vua Gia Long, Lục bộ được đặt ở hai phường Liêm Năng, Thận Cần) (2) đã giúp cho các công việc được giải quyết mau chóng kịp thời hơn và thuận lợi cho sự giám sát của nhà vua.

Hai là, nhà vua thể hiện sự giám sát thông qua việc ban hành các văn bản, những mệnh lệnh, lời khuyên răn đối với các quan chức Lục bộ, thông qua các lời bàn với đình thần văn võ và quy định thời hạn giải quyết các công việc ở các bộ. Nhà Nguyễn quy định thời hạn làm việc cho các nha sáu bộ “việc quan trọng khẩn cấp, có chỉ khiến bàn ngay, tra ngay, làm ngay, thì trong năm ngày phải tâu lên. Nếu không thể đúng hạn thì phải trình bày lý do ngay tâu xin gia hạn. Làm trái thì tùy nặng nhẹ mà nghiêm trị. Việc tầm thường thì cho trong một tháng phải làm xong” (3). Quy định này đảm bảo cho nhà vua có thể nắm bắt các công việc ở các bộ, giám sát quá trình giải quyết công việc ở các bộ; đồng thời đốc thúc các bộ làm việc trong một thời gian

nhất định, tránh chậm trễ. Hay nhân xem sách thu thẩm, thấy có nhiều chỗ lầm lẫn, vua Minh Mệnh, năm 1823 đã dụ bộ Hình “Phàm đặt quan chia chức đều có trách nhiệm... từ sau phải cẩn thận hơn, sao cho công bằng đúng đắn, để giúp cho trăm hình ngục được thận trọng, công việc được nghiêm cẩn. Nếu thiên tư bệnh vực kẻ gian, sai lầm như trước thì sẽ nghiêm trị không tha” (4). Hoặc nhân vụ án Hữu tham tri bộ Binh là Hoàng Văn Quyền và Tả tham tri Trần Quang Tĩnh, vua dụ rằng “Phàm người bầy tôi thờ vua, nên lấy thành làm đầu, không nên dối trá” (5). Đặc biệt trong các văn thư gửi cho nước ngoài có quan hệ đến quốc thể, vua quy định sau khi bộ Lễ soạn quốc thư trình thư thì giao cho Nội các và đình thần duyệt rồi mới cho thi hành (6).

2.2. Giám sát chung của Đô sát viện đối với Lục bộ

Học tập kinh nghiệm cải cách của nhà Minh, Thanh (Trung Quốc), nhà Nguyễn đặt ra Đô sát viện và coi đây là cơ quan giám sát chung bộ máy nhà nước phong kiến từ trung ương đến địa phương. Đô sát viện được hình thành từ năm 1832, đời vua Minh Mệnh thứ 13 trên cơ sở sáp nhập chức Đô ngự sử và Phó Đô ngự sử thời vua Gia Long (1804), chức cấp sự trung Lục khoa và Giám sát ngự sử thời vua Minh Mệnh (1827). Khác với thời kì nhà Lê, Lục khoa và Ngự sử đài là hai cơ quan hoạt động độc lập trong việc thực thi quyền giám sát, các vua Nguyễn đã tăng cường hơn nữa cơ chế giám sát Lục bộ bằng cách sáp nhập Lục khoa vào Đô sát viện. Đây là điểm sáng tạo của nhà Nguyễn tạo ra cơ chế giám sát từ trên xuống dưới, từ dưới lên trên và giám sát theo chiều ngang theo phương châm “dùng quyền lực để hạn chế quyền lực”.

Đứng đầu Đô sát viện là 4 viên Trưởng quan: tả đô ngự sử, hữu đô ngự sử có thẩm

quyền ngang thượng thư Lục bộ; tả phó đô ngự sử, hữu phó đô ngự sử có thẩm quyền ngang Tham tri lục bộ. Ngoài ra còn có 6 viên cấp sự trung, Lục khoa và 16 viên Giám sát ngự sử các đạo. Các quan lại làm việc tại Đô sát viện được nhà vua chọn trực tiếp từ Tham tri bộ Hình, Viên ngoại lang các Bộ và các tri phủ lâu năm. Có thể nói, việc quy định phẩm hàm, tước vị cũng như sự tuyển chọn quan lại trong Đô sát viện chứng tỏ nhà Nguyễn rất coi trọng việc giám sát các công việc trong và ngoài Kinh, đồng thời ràng buộc quan lại với tư tưởng “trung quân”.

Chức năng của Đô sát viện được xác định là: Phàm hoàng thân quốc thích, quan viên lớn nhỏ có điều làm bất công, bất pháp, thực trạng tham nhũng hay liêm khiết, hay hoặc dở của quan chức trong ngoài, cùng các chương tấu có ý kiến không theo công lý đều được tham hặc. Đô Sát Viện có 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, bùng bít, chuyên quyền đều phải tham hặc. 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 cũng có quyền “hặc tấu lẫn nhau”.

Theo quy định của nhà Nguyễn, thẩm quyền giám sát của Lục khoa - cơ quan trực thuộc Đô sát viện với Lục bộ như sau:

- Lại khoa kiểm tra, khảo hạch Lại bộ
- Hộ khoa kiểm tra, khảo hạch Hộ bộ

- Lễ khoa kiểm tra, khảo hạch Lễ bộ
- Binh khoa kiểm tra, khảo hạch Binh bộ
- Hình khoa kiểm tra, khảo hạch Hình bộ
- Công khoa kiểm tra, khảo hạch Công bộ (7).

Đồng thời quy định “cấp sự trung Lục khoa nếu gặp những việc chậm trễ, trái pháp luật và những tệ quan lại đều phải hặc rõ sự thực mà hặc tấu”... “Các viên khoa theo lệ được phong kín, đưa thẳng, tâu riêng, nếu có đàn hặc người nào mà Viện trưởng cùng khoa đạo cùng có ý kiến thì cứ cùng kí tên tham hặc tâu lên” (8), không cần qua sự kiểm xét phúc duyệt của Đô sát viện cấp trên.

Mặt khác, là thành viên của Tam pháp ty nên Đô sát viện được quyền phúc thẩm các bản án. Những bản án tử hình, sau khi Bộ hình thẩm duyệt và kết nghị đệ trình lên vua đều giao cho Đô sát viện phúc duyệt một lần nữa về hình thức cũng như nội dung. Bên cạnh đó, Đô sát viện còn thực hiện quyền thanh tra các nha lục bộ. Năm 1836, Đô sát viện đã tiến hành thanh tra Nội các và các nha Lục bộ thấy thất lạc văn thư liên quan đến hơn 2000 khoản, xin bắt tội 100 người (9). Năm 1832, vua xuống dụ bảo Đô sát viện về việc bộ Hình “những án bộ Hình tra xét nghị xử, Nội các làm phiếu tâu nghị, đã có châu phê, án nào đã thỏa hợp thì lập tức chuyển giao phê phát thi hành hoặc có án nào chưa hợp lý thì được niêm phong lại đưa trả để tâu lên” (10).

Như vậy, Đô sát viện trên thực tế là cơ quan giám sát cao nhất và hoàn chỉnh nhất của triều Nguyễn, nó tạo nên một hệ thống giám sát chặt chẽ từ trung ương đến các địa phương, vừa tăng cường được hiệu lực của cơ chế quân chủ tập quyền, vừa đảm bảo sự minh bạch, góp phần làm trong sạch bộ máy cai trị nói chung và Lục bộ nói riêng. *Đại Nam thực lục* có chép nhiều vụ việc các quan chức ở các Bộ có hành vi vi phạm như:

năm 1834, *Ngự sử Nguyễn Xuân Cảnh* và *Nguyễn Quốc Hoan* tâu hặc việc *Lễ Bộ* thượng thư *Phan Huy Thực* lựa khi cử quan trường *Hà Nội*, phần nhiều là chỗ thuộc liêu cấp sự trung *Lại khoa Bùi Văn Bằng* tâu hặc về việc *Thượng thư bộ Lễ* là *Phan Huy Thực* bảo cử *Nguyễn Thu* và *Ngô Ngũ* là người thân vào làm ty thuộc ở *Bộ* (11); năm 1837 *Đô sát* viện kiểm tra danh sách đệ trình của *bộ Hình* về việc tha tù phạm ở *tỉnh Hà Nội, Nam Định, Hưng Yên, Hải Dương và Quảng Yên* (12); năm 1838, *Ngự sử* là *Võ Danh Thạc, Lê Văn Chân, Nguyễn Văn Đạt, Phan Vĩnh Định* và *Nguyễn Thế Trị* cùng tâu về việc *bộ Hình* xét xử vụ *Dương Văn Phong* làm án sơ suất và không thấu đáo... (13).

2.3. Giám sát thông qua Nội các

Năm 1829, trên cơ sở kế thừa *Văn thư phòng* thời vua *Gia Long*, vua *Minh Mệnh* đặt ra *Nội các*. Để không tập trung quá nhiều quyền hành vào cơ quan này, vua *Minh Mệnh* đã quy định về phẩm hàm cũng như thứ bậc quan chức phụ trách *Nội các* đều thấp hơn *Lục bộ*. Khác với nhà *Thanh*, nhà *Nguyễn* không đặt một viên quan cấp bậc cao nhất, hàm chánh nhất phẩm đứng đầu vì sợ: "Dầu không có danh *Tể tướng* mà quyền hành không khác gì *Tể tướng*" nên đã đặt 4 viên quan hàm tứ phẩm cùng quản lĩnh *Nội các*.

Theo quy định của nhà *Nguyễn*, *Nội các* là cơ quan văn phòng: trung ương của *Hoàng đế*, là trung tâm điều hành chính sự của các vua *Nguyễn*, nơi tập trung thông tin, tổng hợp tình hình, tư vấn, tâu trình lên vua những công việc thiết yếu, nơi phụ trách công việc văn thư, lưu trữ văn bản, sổ sách, giấy tờ; đồng thời có chức năng quan trọng là giám sát *Lục bộ*: "nếu gặp *Nội các* nghị chỉ có chỗ không đúng, cho đường *Lục bộ* quan trích ra tham tấu; đường quan *Lục bộ* nghị chỉ hoặc bàn tâu việc gì có chỗ

không đúng thì cho *Nội các* trích ra tham tấu. Nếu việc đã thỏa đáng mà *Lục bộ* hay *Nội các* dám theo ý riêng mà bảo là không đúng thì thuộc nha nào cũng cho cứ thực phúc tấu, đợi *Trẫm* xét định. Nếu *Lục bộ* nghị chỉ và bàn tâu có chỗ không đúng mà *Nội các* không xét ra được, để kẻ phát giác hoặc *Trẫm* trích ra được, trừ ngoài chỗ không đúng sẽ theo tội nặng nhẹ xử tội... Như thế là lập pháp mong ràng buộc được lẫn nhau, trừ hẳn được mối tệ" (14). *Nội các* thực hiện quyền giám sát đối với *Lục bộ* thông qua phiếu nghị với thể thức "ở cuối giấy đều phải viết tên và kí chữ, rồi đem nguyên bản trình lên, giao cho *Nội các* xét nghiệm và đóng ấn quốc bảo" (15); nếu nghị soạn tâu sơ văn thư có chỗ sai lầm thì *Nội các* được tham hặc. Đồng thời "làm phiếu nghị kĩ càng, nếu thảo qua loa, lời và nghĩa có chỗ không thông, để bút vua phải phê chữa cả bài hoặc quá nửa thì phải tội" (16). Như vậy, với quy định này, phiếu nghị vừa là thể thức để *Nội các* và *Lục bộ* giám sát lẫn nhau vừa là cơ sở để nhà vua thực hiện quyền giám sát tối cao đến hai cơ quan này. Từ năm 1837 trở đi, cơ chế giám sát qua phiếu nghị của *Nội các* đối với *Lục bộ* ngày càng được tăng cường và được quy định cụ thể. Năm 1837, nhà *Nguyễn* định lệ dán giấy vàng vào phiếu nghị chương số. Năm 1839, sai *Nội các* dụ truyền sáu bộ "phạm tuân lời trong phiếu chỉ, đã được phê điểm rồi mà tùy theo việc lại thay phiếu khác, thì phải đem ngay phiếu cũ nộp trả để hủy đi cho khỏi trùng điệp" (17).

Bên cạnh đó, nhằm tăng cường sự kiểm soát lẫn nhau giữa *Lục bộ* và *Nội các*, ngay từ năm 1824, vua *Minh Mệnh* xuống chiếu quy định thành lệ "Bộ Hộ coi giữ sổ chi tiêu đều phải làm thành hai bản, bản chữ son do bộ giữ, bản phụ lưu ở *Văn thư phòng*" (18). Đặc biệt, sau khi *Nội các* được thành lập, năm 1831, vua *Minh Mệnh* lại khẳng

định rõ “từ trước đến giờ phạm mọi việc đều do sáu bộ tuân lệnh mà làm, nhất thiết đều phải có bản phụ hoặc bản sao giao cho Nội các lưu giữ... Việc thuộc bộ nào thì do Nội các sao gửi cho bộ đấy, bộ thần lại chiếu nguyên bản sao ra trường tất, sau đó chính tay viết ký vào rồi giao cho Nội các để xét nghiệm lẫn nhau” (19).

Như vậy, Nội các giám sát Lục bộ bằng hai phương thức: phiếu nghị và lưu bản sao các công việc Lục bộ. Hai phương thức này tạo ra sự phối hợp nhịp nhàng giữa hai cơ quan nhà nước trong quá trình thực thi công việc, đảm bảo cho quá trình giám sát cũng như thanh tra mọi hoạt động của hai cơ quan.

2.4. Tự giám sát của các quan chức trong Lục bộ

Nho giáo dạy người làm quan với triết lý quân tử là “lo trước cái lo của thiên hạ, vui sau cái vui của thiên hạ”, coi “thiên hạ là của chung” và đề cao quan niệm: “tu thân”. Người làm quan trước hết tu được thân, tức là biết tự răn dạy và sửa lỗi của mình thì người đó mới tạo dựng được gia đình yên ấm, hưng thịnh; người làm quan đó mới vô yên được thiên hạ, nghĩa là làm cho dân chúng cảm phục, nghe theo. Do đó, các quan lại ở Lục bộ nếu làm việc tặc trách đều có quyền tự hặc tấu nhận tội với vua. Năm 1828, nhân sự việc của Thượng thư bộ Lại Trần Lợi Trinh và Thị lang Phan Bá Đạt, vua Minh Mệnh dụ bảo “trăm đấng thân hạ như cùng một thân thể không phân cách khác gì cha con trong một nhà. Muốn khiến trên dưới thông hiểu nhau để nên chính trị tốt, thì nếu ai có sự lầm lỗi, nên nói thật, bằng để lòng sợ hãi, tìm cách che giấu, há chẳng thành cái thói dối trá. Trẫm không muốn che việc như thế” (20). Điển hình như Lang trung bộ Binh là Lê Đạo Quảng dâng sớ tự hặc mình xin từ giải chức vì tính

nóng càn khi bị Tham tri Nguyễn Khoa Minh sỉ nhục trước mặt (21). Hữu Thị lang bộ Lễ là Hà Quyền tự nghĩ trước mình làm việc ở trấn Quảng Trị, không cẩn thận để Cao vượt ngục làm hoạn nạn dân chúng nên dâng sớ nhận tội xin đi đánh giặc được vua khen ngợi (22).

Mặt khác, trong quá trình hoạt động, thực thi quyền lực nhà nước, giữa các bộ luôn có sự phối hợp chặt chẽ với nhau. Ví dụ, công việc tế tự do bộ Lễ đảm nhận, nhưng để chuẩn bị kinh phí cho những buổi tế lễ đó thì bộ Lễ phải lấy kinh phí bên bộ Hộ. Do đó, để có thể giám sát được hoạt động giữa các bộ với nhau, nhà Nguyễn đã đặt ra chế độ lưu chiếu. Năm 1822, vua Minh Mệnh đặt định lệ “bộ Lại phụng chỉ mà việc quan hệ đến bộ Hộ, thì bản phê chữ đỏ giao cho bộ Hộ, bộ Hộ sao chép đưa sang bộ Lại để lưu chiếu. Hoặc việc của bộ Lại mà tâu lên mà sai bộ Hộ thay vãng phê chuẩn, thì bản phê chữ đỏ giao lại cho bộ Lại, bộ Lại sao chép đưa sang cho bộ Hộ để lưu chiếu. Hoặc bộ Lại phụng chỉ, việc liên quan đến ba bộ Hộ, Lễ, Binh, mà là việc trọng ở bộ Lễ thì bản phê chữ đỏ giao cho bộ Lễ, bộ Lễ sao chép đưa sang cho ba bộ Lại, Hộ, Binh để lưu chiếu. Các việc khác cũng lấy thế mà suy” (23). Có thể nói, chế độ lưu chiếu tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình thanh tra các bộ khi các bộ cùng nhau giải quyết công việc.

2.5. Giám sát thông qua chế độ khảo khóa quan lại

Với mục đích: “truất bãi người ươn hèn, cất nhắc người mẫn cán”, từ thời Lý, nhà nước luôn coi trọng công tác kiểm tra, khảo xét năng lực của quan lại các cấp nhằm đánh giá, thăng thưởng những người mẫn cán, có năng lực và có công, biếm phạt những quan lại kém năng lực. *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ* đã ghi rõ về sát

hạch quan lại như sau: Cứ 3 năm một lần tiến hành sơ khảo, 9 năm tiến hành thông khảo; Quan văn Tam phẩm trở lên và quan Tứ phẩm làm việc ở bộ và ở Nội các cùng những Tổng đốc, Tuần phủ, Bố chính, Án sát các tỉnh ngoài đều làm bản tự trình bày... chia làm 4 hạng: ưu, bình, thư, liệt. Trong đó, hạng ưu bình được thăng chuyển; quan trong bổ ra ngoài, quan ngoài bổ vào trong; hạng thư vẫn giữ chức cũ; hạng liệt phải giáng truất (24). Mục đích sơ khảo nhằm quyết định giữ nguyên, thăng chuyển hoặc giáng chức quan lại. Mục đích của thông khảo nhằm quyết định thăng giáng, thăng chuyển quan lại.

Thủ tục khảo khóa được quy định: sau 3 năm làm việc kể từ khi bước vào quan trường, hoặc kỳ khảo khóa trước các quan phải tự khai và xin khảo khóa. Những viên quan nào qua được 3 kỳ sơ khảo thì được thi thông khảo. Trong kỳ thi thông khảo, quan chủ khảo soát lại tất cả các công việc và tư cách của người chịu sự thông khảo, kèm theo lời nhận xét và gửi về bộ Lại, Bộ Lại sẽ tùy người chịu sự khảo hạch đó là quan to hay quan nhỏ mà tâu lên vua hoặc tự bản Bộ quyết định việc thăng giáng. Nếu quan từ nhị phẩm trở lên, Bộ Lại phải tâu vua định đoạt; Quan từ tam phẩm trở xuống thì Bộ Lại cứ chiếu theo lệnh mà làm. Chính sách khảo khóa và thưởng phạt rõ ràng đã đạt được nhiều mục đích:

- Việc kiểm soát thường kỳ giúp kiểm tra việc thực thi công vụ của quan lại, khiến quan lại cẩn trọng trong công việc và giữ gìn đạo đức, không ngừng nâng cao năng lực làm việc để được thăng thưởng.

- Quan lại thất đức, việc ăn hối lộ được đưa ra ánh sáng thì thói tham lam không thể phát triển. Trong dụ bảo Nội các, vua Minh Mệnh cho rằng "đối với các bề tôi, ta theo tài mà dùng, lớn thì làm ruộng cột, bé

thì làm rui mè... Người ta đi học là muốn trung với vua, dưới được sáng danh cha mẹ; nếu chẳng biết giữ đạo làm quan, một khi mắc vào tội lỗi, thì công phu mười năm đèn sách một sớm trôi theo dòng nước biển Đông, chẳng những không lấy gì báo đáp cha mẹ, mà dù có muốn báo đền ơn nước mấy chút cũng không sao được" (25).

Có thể nói, chính sách khảo khóa của nhà Nguyễn cũng như tất cả các triều đại khác đã tạo ra được cơ chế giám sát hoạt động của quan lại nói chung và các quan trong Lục bộ nói riêng để xét đức và tài làm căn cứ quyết định thăng giáng, thải loại quan lại. *Đại Nam thực lục* có chép về một số kết quả khảo khóa định kỳ ở các đời vua Nguyễn như: năm 1834, xét thành tích nhận thấy Thượng thư bộ Binh sung Cơ mật viện đại thần Trương Đăng Quế có công bày mưu ở nơi then chốt hiệp sức đồng lòng trong việc giải quyết công việc đã được gia hàm Thái tử Thiếu bảo; chuẩn ban thưởng cho Thượng thư bộ Lại Nguyễn Kim Bảng, Tham tri bộ Binh Nguyễn Trung Mậu, Tham tri bộ Hình Nguyễn Công Hoán, Tham tri bộ Công Hà Duy Phiên vì đều chăm chỉ, cẩn thận, sốt sắng với việc công; Thị lang bộ Công coi Nội vụ phủ là Nguyễn Đắc Trí làm việc uể oải, kiến thức tầm thường bị giáng chức xuống làm Lang trung (26). Năm 1841, Thượng thư bộ Lễ, Phan Huy Thực già ốm suy yếu, không làm nổi chức chính khanh nên chuẩn cho về hưu; thự Tham tri bộ Binh là Phan Thanh Giản và thự Tham tri bộ Hộ là Doãn Uẩn đều biết nhận rõ sự việc trong khi thừa hành, nhanh nhẹn, được việc, sốt sắng đối với việc công, đều cho thực thụ; thự Hiệp biện Đại học sĩ lĩnh Thượng thư bộ Lại, Lê Đăng Doanh, là người kỳ lão thành thực hoà nhã kính cẩn chuẩn cho thực thụ... (27).

2.6. Giám sát thông qua hặc tấu của đình thần và các cơ quan khác

Kế thừa chính sách cải cách nhà Lê, để tăng cường hơn nữa quyền lực vào trong tay nhà vua, hạn chế tình trạng lạm quyền và lộng quyền của quan lại, các vua Nguyễn quy định các các quan ở Kinh và các địa phương có quyền tự hặc tấu lẫn nhau. Ví dụ, năm 1827, nhân việc ty viên bộ Lễ không chịu làm việc, quan bộ Lễ xin đánh roi nhưng vua cho rằng “quan viên từ thất phẩm trở lên, có người nào không xứng chức thì nên chỉ tên tham hặc, đợi chỉ trừng trị” (28). Hoặc năm 1830, Trấn thần Quảng Ngãi dâng sớ lên nhà vua nêu rõ thực trạng sách nhiễu nhân dân của Lang trung bộ Hình Nhữ Bá Sĩ, Viên ngoại lang Hộ bộ Phạm Hà Xán về vấn đề đường cát hay Tham tri bộ Hộ là Lê Viết Nghĩa đi thanh tra các trấn Gia Định, sai riêng lính coi kho thiện tiện mua lương của nhà nước, bị trấn Vĩnh Thanh tố phát. Thượng thư Hình bộ Phạm Như Đăng xử án quá nặng, thành thần Nguyễn Hoàng Đức hạch án ấy nên bị giáng.

Cơ chế hặc tấu lẫn nhau đã phát huy hiệu quả cao trong quá trình giám sát hoạt động của các quan trong Lục bộ. Mặt khác, “hặc tấu” là biện pháp giúp vua cất nhắc được người hiền tài, cần cù, siêng năng vào đúng vị trí và thải loại những người lười biếng, luôn hạch sách nhân dân. Có thể nói, cùng với chế độ khảo khóa, cơ chế hặc tấu lẫn nhau giúp làm trong sạch bộ máy nhà nước nói chung và Lục bộ nói riêng trong quá trình thực thi quyền lực nhà nước.

2.7. Giám sát thông qua biện lý, thanh tra

Từ thời nhà Lê cho đến thời vua Gia Long, các đời vua chưa đặt cơ chế thanh tra hoạt động của Lục bộ. Nhận thức tầm quan trọng của hoạt động này, vua Minh Mệnh đã đặt ra chế độ thanh tra Lục bộ nhằm

kiểm tra, kiểm soát hoạt động của các bộ qua các năm. Năm 1825, vua Minh Mệnh nhận thấy sổ sách, đình điền, kinh phí chi tiêu đều do bộ Hộ quản lý mà lệ khóa thanh tra chưa định nên định sáu năm một khóa, vào năm Mão và năm Dậu (29). Năm 1827, bộ Công là chỗ tài liệu nhóm họp khoán hạng mà chưa có tra xét nên theo lệ thanh tra bộ Hộ, lấy các năm Tỵ và Hợi (30). Trên cơ sở ý kiến của đình thần, nhà vua đã quy định số người tiến hành thanh tra hai bộ trên đều lấy từ thuộc ty các bộ, Đô sát viện, Quang lộc tự, Đại lý tự, Thái thường tự (31).

Hoạt động thanh tra định kì 6 năm đối với bộ Công và bộ Hộ giúp cho nhà nước tra xét được công việc giải quyết của các bộ có được “thông suốt” và phát hiện vụ việc tòn đơng. Đối với các công việc có liên quan đến nhiều bộ, sự kết hợp giữa biện pháp thanh tra và chế độ lưu chiếu sẽ giúp cho quá trình giám sát đạt hiệu quả cao hơn.

*

Như vậy, có thể nói, nhà Nguyễn đã xác lập một cơ chế thanh tra, giám sát chặt chẽ với nhiều hình thức so với nhà Lê, tạo nên sự ràng buộc lẫn nhau giữa các cơ quan nhà nước. Đúng như lời của vua Minh Mệnh năm 1837: “Triều đình đặt quan, chia tào, định cục, lớn, nhỏ cùng ràng buộc nhau, như thân mình sử dụng cánh tay, cánh tay sử dụng ngón tay, không thể không phải theo, nếu ty viên mà có thể đối được đường quan cũng như đường quan mà dám có đối triều đình, nay thuộc ty bộ Binh, thông đồng che giấu 1 năm nay, đường quan không người nào biết mà phát giác thì ngoài việc ấy còn nói sao được (32).

Những biện pháp giám sát của nhà Nguyễn đối với Lục bộ đã tạo nên hiệu quả nhất định, đảm bảo Lục bộ là khối cơ quan xương sống, tạo ra sự ràng buộc giữa các

khối cơ quan trong Lục bộ, giữa Lục bộ với các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Đồng thời, việc thực hiện đa dạng biện pháp giám sát đã có tác động lớn trong việc duy trì nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước là “tôn quân quyền”. Mặt khác, qua việc giám sát, các vua nhà Nguyễn sẽ phát hiện, xử lý các trường hợp sai phạm trong quá trình thực thi công vụ của quan lại trong Lục bộ nói riêng và sắp xếp lại nhân sự trong bộ máy nhà nước nói chung, Lục bộ nói riêng.

Có thể nói, cơ chế giám sát của nhà Nguyễn đã mang lại những giá trị lịch sử và thực tiễn. Hiện nay, trong quá trình kiện toàn tổ chức bộ máy nhà nước và tăng cường hơn nữa cơ chế giám sát đối với các cơ quan trong bộ máy nhà nước nói chung và các Bộ nói riêng, Nhà nước cần ban hành những chính sách có tính chất kế thừa như:

- Tăng cường hơn sự giám sát chung của Quốc hội đối với các Bộ thông qua hoạt động chất vấn, bỏ phiếu tín nhiệm các Bộ trưởng.

- Kiện toàn khối cơ quan thanh tra hoạt động của các Bộ và xây dựng một cơ quan giám sát độc lập.

- Tăng cường cơ chế giám sát và tự giám sát của các nhân viên trong các bộ, giữa các bộ và các cơ quan khác với nhau trong quá trình thực thi công vụ. Nên chăng học tập hình thức “Phiếu nghi” của các vị vua triều Nguyễn.

- Tổ chức khảo xét, thi đua để thải loại những nhân viên yếu kém năng lực và ban thưởng những người có đóng góp. Để có thể khảo xét khách quan cần xây dựng tiêu chí khảo xét, lấy tài và đức làm cơ sở và dựa vào kết quả công việc để đánh giá.

CHÚ THÍCH

(1). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 3, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2007, tr. 916.

(2). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam nhất thống chí*, tập 1, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 2006, tr. 65-66.

(3), (4), (5). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 2, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2007, tr. 284, 309, 641.

(6), (7), (8), (31). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 3, sdd, tr. 406, 917, 404, 639.

(9). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 4, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2007, tr. 1077.

(10), (14), (15), (19). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 3, sdd, tr. 404, 7, 139, 139.

(11), (26). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, Nxb Giáo dục, 2007, tập 4, tr. 361, 817-818.

(12), (13). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, Nxb Giáo dục, 2007, tập 5, tr. 835, 334-335.

(16), (17), (32). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 5, Nxb. Giáo dục, Hà Nội, 2007, tr. 43, 505, 219.

(18). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 2, sdd, tr. 365.

(20), (21), (22), (23), (24). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 2, sdd, tr. 762, 814, 718, 209, 804.

(25). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 3, sdd, tr. 407.

(28), (29), (30). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, tập 2, sdd, tr. 754, 406, 597.

(27). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên*, Nxb. Giáo dục, 2007, tập 6, tr. 241.