CHẾ ĐỘ QUAN LẠI THỜI KỲ PHONG KIẾN - KINH NGHIỆM GỢI MỞ CHÍNH SÁCH TRỌNG DỤNG NHÂN TÀI TRONG KHU VỰC CÔNG HIỆN NAY

NGUYỄN VÕ ANH*

Lịch sử dân tộc ta có truyền thống quý báu về trọng dụng nhân tài, xem nhân tài là nguồn lực vô giá của quốc gia, thu hút, tập hợp, trọng dụng người tài để bảo vệ, xây dựng và phát triển đất nước. Bài viết tập trung trình bày, đánh giá chế độ tuyển chọn và sử dụng quan lại trong thời kỳ phong kiến, từ đó, có một số gợi mở cho chính sách trọng dụng nhân tài trong khu vực công ở nước ta trong giai đoạn hiện nay.

Từ khóa: *Chế độ quan lại; phong kiến; kinh nghiệm; chính sách trọng dụng nhân tài; khu vực công.*

Our national history has a valuable tradition of valuing and utilizing talents, viewing them as an invaluable resource for the country, attracting, gathering, and appreciating them to protect, build, and develop the nation. This article focuses on presenting and evaluating the system of selecting and utilizing officials during the feudal period, thereby providing insights and recommendations for meritocracy policy in the public sector today.

Keywords: *Bureaucratic system; feudalism; lessons; meritocracy policy; public sector.*

NGÀY NHẬN: 11/6/2024 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 25/7/2024 NGÀY DUYỆT: 19/8/2024

DOI: https://doi.org/10.59394/qlnn.343.2024.922

1. Đặt vấn đề

Văn bia ở Văn Miếu - Quốc Tử Giám do Thân Nhân Trung soạn có nêu rõ "Hiền tài là nguyên khí quốc gia" nhằm nhấn mạnh vai trò, vị trí của người tài đức trong công cuộc phát triển đất nước. Tác phẩm "Chiếu cầu hiền" của tác giả Ngô Thì Nhậm cũng nhắc tới người hiền tài nhằm thuyết phục các sĩ phu Bắc Hà ra cộng tác với triều đại Tây Sơn. Sự phổ biến của cách gọi "hiền tài" thể hiện trọn vẹn cả hai mặt đức và tài của một con người. Cách sử dụng từ ngữ này cho thấy, quan điểm thời kỳ phong kiến về nhân tài phải là người kết hợp đầy đủ, hài hòa giữa tài năng và phẩm hạnh, đạo đức.

Thời kỳ phong kiến tại Việt Nam trải qua 10 triều đại trong hơn 1.000 năm, bắt đầu từ nhà nước Vạn Xuân (năm 939) và kết thúc với nhà Nguyễn (vào năm 1945). Sự thịnh vượng đỉnh điểm của chế độ quan lại diễn ra từ thế kỷ XV - XIX, tập trung chủ yếu vào hai triều đại là nhà Lê và nhà Nguyễn. Để đạt

* *NCS của Trường Đại học Luật, Đại học Quốc gia Hà Nội*

được các thành tựu này, không thể không nhắc đến sự đóng góp to lớn của đội ngũ quan lại triều đình.

2. Chế độ quan lại trong thời kỳ phong kiến Việt Nam

2.1. Chế độ tuyển chọn quan lại

Một là, chế độ nhiệm tử.

Chế độ nhiệm tử hay thế tập, tập ấm, ấm sung là một trong những phương thức tuyển chọn quan lại có lịch sử lâu đời nhất ở nước ta và được coi như một "tập quán chính trị"[1]. Về cơ bản, nhiệm tử là việc tiếp tục bổ nhiệm con, cháu của những người đã làm quan trong triều đình trước đó nhưng đã về hưu hoặc chết, theo cấp bậc tương ứng với công danh mà người này để lại. Chế độ này chính là đại diện cho câu nói "con quan thì lại làm quan" của cha ông ta và được sử dụng phổ biến dưới thời Lý - Trần. Tới thời Lê sơ và sau này là triều Nguyễn, chế độ nhiệm tử vẫn được áp dụng với tên gọi là ấm sung nhưng có quy định chặt chẽ hơn cả về đối tượng, thể lệ và phạm vi tuyển dụng.

Tuy nhiên, chế độ nhiệm tử ngày càng mai một trong lịch sử phong kiến là bởi nhà nước hướng tới một chế độ tuyển chọn quan lại minh bạch, công bằng và thực chất hơn. Do đó, các quy định về đào tạo theo chế độ nhiệm tử không đáp ứng được yêu cầu về năng lực chưa được kiểm chứng.

Hai là, chế độ tiến cử và bảo cử.

Tiến cử là việc tuyển chọn người tài thông qua việc phát hiện, giới thiệu của một người có chức vị và uy tín trong triều đình mà không qua thi cử hoặc vẫn qua thi cử nhưng không theo một quy trình đầy đủ. Bảo cử là việc một người có chức vị, uy tín tự đề nghị đưa người có năng lực vào một chức vụ đang bị khuyết người. Tiến cử và bảo cử được sử dụng tương đối rộng rãi dưới thời Hậu Lê, thời Nguyễn và thời Lý - Trần, mặc dù không áp dụng phổ biến nhưng phương thức vẫn tồn tại với tên gọi tuyển cử.

Phương thức này ban đầu được sử dụng trong những thời điểm đất nước loạn lạc và nhà vua thực thi chính sách "chiêu hiền, đãi sĩ" thông qua việc "cầu hiền". Theo đó, nhiều chiếu cầu hiền đã được ban bố rộng rãi khắp cả nước và sau này trở thành những quy định mang tính bắt buộc.

Ba là, chế độ khoa cử.

Chế độ khoa cử tuyển chọn người làm quan dựa trên việc tổ chức thi cử theo khoa mục, áp dụng cho cả việc tuyển chọn quan văn và quan võ. Chế độ khoa cử ở Việt Nam chịu ảnh hưởng sâu sắc cả về trình tự tiến hành và nội dung khoa cử của chế độ khoa cử đời Đường, Tống, Minh của Trung Quốc[2].

Theo thời gian, chế độ khoa cử ngày càng có vị trí quan trọng trong việc tuyển chọn quan lại và trở nên phổ biến, được áp dụng rộng rãi nhất cho tới ngày nay, có thể thấy, chế độ này có nhiều ưu điểm, phù hợp với tình hình xã hội thời kỳ phong kiến. Theo đó, chế độ khoa cử bảo đảm tính công bằng, tạo ra cơ hội cho tất cả các giai cấp xã hội, không phân biệt đẳng cấp hay giàu, nghèo đều có thể dự thi và nhận được học vị, thăng tiến trong xã hội dựa trên khả năng và tri thức. Hệ thống khoa cử giúp tạo ra lớp quan lại có trình độ cao, là những người được lựa chọn trên năng lực và hiểu biết. Chế độ thi cử nghiêm ngặt, hạn chế việc gian lận trong thi cử nên người được chọn thường là người giỏi thực chất. Tuy nhiên, hạn chế của chế độ này là việc ưu tiên quá cao lý thuyết, không phân bổ cho cả kiến thức về thực hành nên có thể tạo tư duy bảo thủ, cản trở sự tiếp nhận và phát triển tư duy tiến bộ.

2.2. Chế độ sử dụng quan lại

Thứ nhất, quy hoạch, cất nhắc, bổ nhiệm và phân bổ quan lại.

Dưới thời phong kiến, khảo khóa được tiến hành từ triều đại nhà Lý nhằm đánh giá quan lại theo từng hạng, bậc, từ đó thực hiện

các chế độ sử dụng đối với quan lại. Nội dung khảo gồm học vấn đối với quan văn, võ nghệ đối với quan võ và đánh giá hiệu quả công việc trước đó của quan cũng như sự tín nhiệm của người dân tại địa phương đó. Những người kém về tri thức, yếu về thực thi, không làm nổi việc thì đều bị bắt phải nghỉ việc và bổ nhiệm người khác vào thay. Tương tự như vậy, triều Nguyễn cũng áp dụng biện pháp sát hạch quan lại để tiến hành thưởng, phạt. Việc đánh giá chia thành bốn loại xếp hạng là *ưu, bình, thứ, liệt.* Người hạng ưu được thăng chức ngay, người hạng trung phải theo thứ tự để thăng chuyển, người hạng thứ được giữ chức vụ như cũ còn người thuộc hạng liệt thì phải về hưu. Không chỉ quy định chặt chẽ về thời gian và nội dung khảo, các triều còn có nhiều quy định nhằm bảo đảm quá trình khảo diễn ra khách quan, minh bạch. Việc khảo nếu được thực hiện không minh bạch, không sáng suốt thì đều phải giao Hình bộ xét tội.

Bên cạnh cơ chế trên, việc quy hoạch, luân chuyển quan lại trong thời kỳ phong kiến còn phải tuân thủ nghiêm ngặt *Luật hồi tỵ*. Theo đó, *Luật hồi tỵ* là quy định về việc người có quan hệ thân thiết, ruột thịt như gia đình, dòng họ, thầy trò, bạn bè không được làm việc tại cùng một địa phương nhằm bảo đảm tránh hành vi tiêu cực do lợi dụng chức vụ, quyền hạn, chia bè, kết phái. Ngoài ra, *Luật hồi tỵ* cũng quy định quan đứng đầu một địa hạt không được nhậm chức tại quê mình, không được lấy vợ là người sở tại, không được có nhà cửa, đất vườn trên địa hạt đang cai quản. Tuy nhiên, *Luật hồi tỵ* không được áp dụng một cách máy móc, cứng nhắc mà vẫn có ngoại lệ.

Thứ hai, trách nhiệm và đạo đức công vụ.

Một nội dung quan trọng trong công tác sử dụng quan lại được luật hóa thành các quy định pháp luật là trách nhiệm và đạo đức của người làm quan. Các quy định được nêu rõ ràng và đầy đủ trong hai bộ luật lớn là Quốc triều Hình luật (hay còn gọi là *Bộ luật Hồng Đức*) và Hoàng Việt luật lệ (hay còn gọi là Luật Gia Long). Theo đó, quan lại nếu vi phạm phải chịu trách nhiệm hình sự và trách nhiệm bồi thường. Ngoài ra, có quy định về bãi chức và cách chức như biện pháp xử lý đối với các quan lại vi phạm. Ví dụ, nếu một quan lại sử dụng quyền lực của mình để lạm dụng quyền lợi và gây tổn hại nghiêm trọng cho cộng đồng, họ có thể bị bãi chức và không được phép tiếp tục đảm nhận nhiệm vụ hiện tại.

Đối với trách nhiệm bồi thường, nhà nước cũng ban hành các quy định để bảo đảm thực hiện, như: nếu một quan lại vi phạm trong việc quản lý xây dựng công trình và gây ra thất thoát lớn cho ngân sách nhà nước, họ có thể phải bồi thường số tiền tương ứng, mức độ bồi thường khác nhau tùy thuộc vào từng trường hợp cụ thể.

Thứ ba, chế độ lương bổng, phúc lợi.

Cho tới thời kỳ Lê sơ quan lại chỉ được hưởng số hộ để ăn lộc nhiều hay ít tùy theo phẩm trật cao thấp mà không được cấp lương. Dưới thời Lý Thánh Tông năm 1067, riêng có quan giữ việc hình ngục được cấp lương gồm tiền, lúa, cá và muối đủ dùng. Dưới thời nhà Trần, lương bổng lấy từ tiền thuế mà quan lại thu được và theo cấp bậc mà cấp phát. Tuy nhiên, sử sách ghi lại thời kỳ này quan thanh liêm thì lương bổng không đủ chi dùng, với ví dụ tiêu biểu là trạng nguyên Mạc Đĩnh Chi[3]. Trong triều đại nhà Lê, các chính sách bổng lộc được phát triển mạnh mẽ hơn, ngoài tiền còn có ruộng vườn... Tới thời Nguyễn, chế độ trả lương bằng đất gần như đã bị bỏ hẳn, chỉ những công thần được ưu đãi cấp một phần ruộng. Quan lại được cấp tiền, gạo và tiền quần áo vào mùa xuân hằng năm. Nhìn chung, quan lại triều đình thời kỳ này được cấp đủ tiền

tiêu và nơi ở, đủ để những người này không phải tham nhũng, vơ vét của cải của dân mà tập trung làm việc.

Ngoài ra, bên cạnh chế độ phụ cấp và lương, thưởng định kỳ, thời nhà Nguyễn còn có quy định về "tiền dưỡng liêm". Đây là khoản cấp thêm cho quan lại để giữ gìn sự liêm khiết. Nhiều tài liệu lịch sử cho thấy giá trị thực tế của khoản tiền dưỡng liêm mà quan lại nhà Nguyễn dưới thời vua Gia Long và Minh Mạng được nhận tương đối lớn, tương đương với tiền lương bổng họ nhận hằng tháng[4].

3. Những kinh nghiệm gợi mở chính sách trọng dụng nhân tài trong khu vực công tại Việt Nam hiện nay

Một là, giữ vững quan điểm về nhân tài và luôn tạo điều kiện cho sự đổi mới, phát triển tư duy tiến bộ trong công tác nhân tài.

Đây là yêu cầu chung trong mọi khía cạnh của đời sống xã hội, có ý nghĩa đặc biệt hơn trong công tác chính sách nhân tài tại khu vực công. Từ thực tiễn kinh nghiệm các triều đại thời kỳ phong kiến, có thể thấy, tư duy thu hút và trọng dụng người tài luôn tồn tại và không hề thay đổi, tuy nhiên, cách thức thu hút, trọng dụng nhân tài được đổi mới không ngừng trong từng triều đại. Do đó, Nhà nước cần tiếp tục kế thừa tinh thần trên, giữ vững quan điểm về công tác nhân tài. Tuy nhiên, trong thời đại mà xã hội và công nghệ phát triển không ngừng như hiện nay, để tạo ra cơ chế thu hút, trọng dụng nhân tài, cần thay đổi tư duy về thu hút và trọng dụng nhân tài theo hướng tiến bộ và sáng tạo hơn, đáp ứng với tình hình mới.

Hai là, đa dạng hóa phương thức tuyển chọn nhân tài trên cơ sở công bằng và minh bạch.

Chế độ cha truyền con nối (nhiệm tử), chế độ tiến cử, bảo cử hay chế độ khoa cử trong thời kỳ phong kiến đều có những ưu điểm và nhược điểm khác nhau, trong đó không có phương thức nào là toàn diện. Tuy nhiên, các nhà nước phong kiến vẫn chấp nhận các điểm không hoàn thiện này và áp dụng linh hoạt các phương thức tuyển chọn quan lại để phù hợp với tình hình đất nước từng giai đoạn khác nhau. Chính sách trọng dụng nhân tài hiện nay nên thể hiện ngay từ bước đầu ở sự cầu thị và mong muốn người tài vào làm việc, đóng góp cho xã hội. Để làm được điều đó, cần đa dạng hóa cách thức lựa chọn người tài năng và cả ba phương thức từ thời phong kiến đều có thể áp dụng tại thời điểm này.

Tuy nhiên, dù áp dụng phương thức nào để tuyển chọn nhân tài, điều quan trọng cần phải xây dựng được quy trình công bằng, minh bạch và thực thi quy trình ấy đúng nguyên tắc đề ra. Điều này bảo đảm mọi ứng viên, kể cả họ có phụ thuộc vào các mối quan hệ hay đặc quyền gia đình hay không, thì đều được đánh giá dựa trên kiến thức, kỹ năng, hiệu suất làm việc và đóng góp thực tế của họ trong công việc.

Ba là, cần xây dựng, làm rõ trách nhiệm và đạo đức công vụ.

Trong xã hội phong kiến, nhà vua và triều đình luôn tỏ thái độ kính trọng và trọng dụng người hiền tài. Tuy nhiên, điều này không đồng nghĩa với việc người tài thì được miễn các trách nhiệm về đạo đức. Ngược lại, những người này cũng phải tuân thủ những quy định rõ ràng về trách nhiệm và đạo đức, đồng thời, phải chấp hành các quy định về hiệu suất công việc. Việc này đã được "luật hóa" thành các quy định phạt để khuyến khích tuân thủ và răn đe. Do đó, trong thời kỳ hiện nay, mặc dù thu hút nhân tài là cần thiết nhưng Nhà nước cũng cần có thái độ cứng rắn, quyết liệt trong việc đấu tranh với các hành vi cậy chức, cậy quyền, kể cả đó là người có tài năng đặc biệt.

Người tài năng và làm việc có năng suất cao thôi là chưa đủ mà còn phải thể hiện các phẩm chất đạo đức tốt đẹp. Người tài làm

việc tại bất kỳ cơ quan, tổ chức nào cũng sẽ đều tạo ra các tác động lớn tới tình hình sản xuất - kinh doanh của tổ chức cũng như môi trường làm việc và đội ngũ nhân sự xung quanh họ. Do đó, trách nhiệm nêu gương của người tài là cần thiết trong mọi tổ chức, đặc biệt là trong khu vực nhà nước. Bên cạnh các tiêu chí rõ ràng về kết quả công việc, trách nhiệm và đạo đức công vụ là yếu tố quan trọng không thể thiếu.

Kế thừa tinh thần này, chính sách về trọng dụng nhân tài ở nước ta cần quy định nghiêm ngặt về trách nhiệm và đạo đức công vụ. Điều này sẽ bảo đảm tính minh bạch, trung thực và trách nhiệm trong việc quản lý. Việc xử lý nghiêm các vi phạm, giúp duy trì uy tín và lòng tin của người dân đối với chính quyền, từ đó hướng tới Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của dân, do dân, vì dân.

Bốn là, chế độ lương bổng và phúc lợi phải hợp lý và công bằng.

Các quy định về lương bổng và phúc lợi là cơ sở để bảo đảm người tài năng có thể tập trung vào công việc và không vi phạm trách nhiệm, đạo đức công vụ. Vì vậy, các nhà nước phong kiến luôn chú trọng tới chế độ lương bổng và phúc lợi cho quan lại, bảo đảm các chế độ này phù hợp với mức sống và công việc, chức vụ của quan lại, đây cũng là một biện pháp góp phần ngăn ngừa tham nhũng.

Trong chính sách trọng dụng nhân tài hiện nay, với những đóng góp to lớn mà người tài có thể và đã mang lại, cần có chế độ lương, thưởng hợp lý, đồng thời thể hiện được sự ghi nhận, đề cao của Nhà nước với công sức của người tài năng, cũng như bảo đảm người tài và gia đình họ có một cuộc sống sung túc. Tuy nhiên, vẫn cần bảo đảm yếu tố công bằng giữa những người tài với nhau và giữa người tài với những người lao động bình thường khác. Những người tài năng cùng làm việc trong khu vực nhà nước cần được trả lương trên cơ sở chất lượng công việc, bên cạnh việc đánh giá thêm các yếu tố khác về đạo đức, lối sống,... Tuy nhiên, do nhân tài vẫn hưởng lương từ ngân sách nhà nước nên để bảo đảm tính công bằng so với các cán bộ, công chức, viên chức khác trong khối cơ quan nhà nước thì việc quy định lương, thưởng cần linh hoạt hơn, thậm chí là theo từng trường hợp cụ thể như thực tiễn các triều đại phong kiến đã làm trước đây❐

Chú thích:

1. Nguyễn Thị Thu Hòa (2017). *Về chế độ tập ấm và những kinh nghiệm cho tuyển dụng cán bộ, công chức hiện nay.* Tạp chí Quản lý nhà nước số 260, tháng 9/2027, tr. 43 - 47.

2. *Ảnh hưởng của chế độ khoa cử Trung Quốc tới Việt Nam.* http://www.hannom.org.vn, truy cập ngày 12/4/2024.

3. *Thời xưa trả lương cho quan lại thế nào?* https://giaoducthoidai.vn, ngày 04/10/2021.

4. *Phòng, chống tham nhũng - nhìn từ kinh nghiệm lịch sử dân tộc.* https://tcnn.vn, ngày 03/12/2015.

Tài liệu tham khảo:

1. Đào Duy Anh (2016). *Lịch sử Việt Nam từ nguồn gốc đến thế kỷ XIX.* H. NXB Khoa học xã hội.

2. Lê Văn Giang (2003). *Lịch sử giản lược - Hơn 1000 năm nền giáo dục Việt Nam.* H. NXB Chính trị quốc gia.

3. Tạ Ngọc Liễn (chủ biên) (2007). *Lịch sử Việt Nam: Tập III - Thế kỷ XV - XVI*. H. NXB Khoa học xã hội.

4. Viện Sử học - Trung tâm Khoa học xã hội và Nhân văn Quốc gia (1993). *Nội các triều Nguyễn - Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ. Tập 3.* NXB Thuận Hóa.

5. Viện Sử học - Trung tâm Khoa học xã hội và Nhân văn Quốc gia (1997). *Lê triều quan chế.* H. NXB Văn hóa thông tin.

6. *Đẩy mạnh quản trị nhân tài trong các cơ quan nhà nước.* https://www.quanlynhanuoc.vn, ngày 28/9/2021.

7. *Tuyển dụng, sử dụng quan lại thời phong kiến Việt Nam và một số gợi mở.* https://tcnn.vn, ngày 06/01/2018.