

Hồi Ty - Bài học quý trong đổi mới công tác cán bộ

TS. Đỗ Minh Cường
Viện Khoa học Tổ chức

Từ khi Khúc Thừa Dụ lãnh đạo nhân dân nổi dậy lật đổ ách đô hộ của phong kiến Trung Quốc giành lấy chính quyền và độc lập dân tộc vào năm 905 đến khi bị thực dân Pháp xâm lược năm 1858, việc xây dựng và quản lý đội ngũ quan lại đã được các triều đại phong kiến Việt Nam nối tiếp nhau củng cố, bổ sung và thể chế hoá thành chế độ - quan chế. Từ quan điểm kế thừa, phát huy các giá trị của văn hoá chính trị truyền thống, trên tinh thần gan đực, khơi trong, chúng tôi xin đề cập đến chính sách hồi ty trong thời đại phong kiến và khả năng áp dụng vào công tác cán bộ trong hệ thống chính trị của nước ta hiện nay.

Theo từ điển Hán - Việt của Đào Duy Anh: “Hồi ty là tránh đi. Ví như một người bỏ đi làm quan đứng đầu ở một địa phương nếu có một người bà con đã là thuộc liêu ở đó thì người ấy phải tránh đi chỗ khác, thế gọi là hồi ty”.

Chính sách hồi ty - tránh bố trí, sử dụng người đứng đầu một địa phương hoặc một tổ chức nhà nước là người có mối quan hệ ruột thịt với những người đang ở nơi đó, cơ quan đó - là một chính sách quản lý quan lại quan trọng của một số triều đại phong kiến nước ta. Mục tiêu của chính sách hồi ty là giảm thiểu những tác động tiêu cực như bệnh cục bộ địa phương, bệnh gia đình chủ nghĩa, tệ kéo bè, kéo cánh... trong lựa chọn, sử dụng quan lại.

Trong lịch sử nước ta, Lê Thánh Tông (1442-1498) là vị vua đầu tiên ban hành, hiện thực hoá chính sách hồi ty trong một nỗ lực đổi mới thể chế chính trị và quan chế của nước ta. Ông không chỉ là nhân tài về mặt trí tuệ mà còn là một vị vua rất có bản lĩnh và quyết đoán nên mới có khả năng thực hiện hồi ty với các quan. Quốc sử ghi lại quá trình xây dựng chính sách này của Lê Thánh Tông như sau:

“Ngày 22 (tháng 5, năm 1486), cấm quan lại nhận chức ở ngoài lấy đàn bà con gái trong bộ hạt của mình”(1).

- “Tháng 9 (1488), xuống chiếu rằng: Từ nay, các quan phủ, huyện, châu xét đặt xã trưởng, hễ là anh em ruột, anh em con chú con bác và bác cháu, cậu cháu với nhau thì cho một người làm xã trưởng, không được cho cả hai cùng làm để trừ mối tệ bè phái hòa nhau”(2).

“Tháng 8, ngày mồng 2 (1495), có lệnh cho châu huyện chọn đặt xã trưởng. Nếu là con cô cậu, đôi con dì với nhau và thông gia cùng gả bán cho nhau đều không được cùng làm xã trưởng trong một xã”(3).

“Ngày 28 (tháng 4, năm 1497), định lệnh đổi đi nơi khác. Như các viên quản quân, quản dân ở Nghệ An, nếu người nào có quê quán ở ngay phủ, huyện mình cai trị, có nhà ở nha môn mình làm việc, thì bộ Lại điều động đi nơi khác, chọn người khác bổ thay”. Lệnh này sau đó được áp dụng trong phạm vi cả nước”(4).

Như vậy, Lê Thánh Tông bắt đầu đưa ra quy định đầu tiên của chính sách hồi ty khi ông có kinh nghiệm làm vua 26 năm và tiếp tục bổ sung thêm quy định mới trong 11 năm sau đó. Điều này chứng tỏ chính sách tránh đi được sáng tạo từ thực tiễn của Việt Nam với rất nhiều tâm huyết của một người lãnh đạo quốc gia sáng suốt.

Đối tượng thực hiện hồi ty thời Lê sơ là các vị quan đứng đầu bộ máy chính quyền dân sự và quân sự địa phương, tương đương với ba cấp hành chính của nước ta hiện nay, song quan trọng nhất là cấp cơ sở vì các quan xã bị ràng buộc bởi nhiều mối quan hệ gia đình, gia tộc, không thể giữ được sự công tâm, khách quan trong công việc.

Chính sách hồi ty không được thể chế hoá thành luật nên bị mai một dần. Và lại trong xã hội phong kiến, luật pháp đều là do vua ban xuống nên hiệu lực của nó phụ thuộc vào cá nhân người cai trị thiên hạ; các vị vua kế nghiệp Lê Thánh Tông không ai có thể sánh với ông về tài, đức nên không thể hoàn thiện thể chế, quan chế và phát huy văn hoá của triều trước. Về sau, những cuộc chiến tranh liên miên giữa chúa Trịnh và chúa Nguyễn đã làm cho nền chính trị suy đồi, nạn mua quan, bán tước đã thành phổ biến, chính sách hồi ty bị quên lãng.

Khi triều Nguyễn trị vì, Minh Mạng là ông vua đầu tiên cảm thấy nhức nhối trước thực trạng “các chức thông phán, kịch liệt phần nhiều là người địa phương. Do đó, vì tình riêng làng nước, khó lòng khỏi sự tư túi sinh ra nhiều tệ hại” nên đã cho ban hành luật Hồi ty vào năm 1831 và có bổ sung thêm năm 1836(5). Kế thừa tư tưởng của Lê Thánh Tông, Luật Hồi ty của triều Nguyễn đã mở rộng phạm vi, đối tượng áp dụng và bổ sung những quy định mới. Đó là:

- Quan lại không được tậu đất, vườn, ruộng, nhà tại nơi cai quản;
- Quan lại không được lấy người cùng quê làm người giúp việc;
- Người có quan hệ thầy trò, bạn bè không được làm việc tại cùng một công sở;
- Các lại dịch nha môn, các bộ ở kinh đô và các tỉnh là con, anh em ruột, anh em con chú, con bác với nhau thì phải tách ra, đổi bổ đi nơi khác;
- Các quan lại không được làm quan ở nơi trú quán (nơi ở một thời gian lâu), ở quê vợ, quê mẹ mình, thậm chí cả nơi học tập lúc nhỏ hoặc lúc trẻ tuổi;
- Các lại mục, thông lại cũng không được làm việc ở phủ huyện là quê hương mình;

- Các lại mục, thông lại các nha thuộc các phủ huyện là người cùng làng cũng phải chuyển bổ đi nơi khác;

- Các quan viên từ Tham biện trở lên ở các trấn, tỉnh về kinh đô châu được dự đình nghị, song khi trong các cuộc họp có bàn việc liên quan đến địa phương mà mình nhậm trị thì không được vào dự.

Luật Hồi ty cũng được áp dụng trong các kỳ thi: Nếu các khảo quan (coi thi, chấm thi) có người thân thích dự thi ở trường mình thì phải báo lên cấp trên để tránh đi. Nếu cố tình không khai báo sẽ bị trọng tội vì cố ý làm trái.

- Các quan thanh tra, xét xử thấy trong vụ án, vụ điều tra có người thân quen của mình (bà con nội, ngoại, bạn thân...) đều phải khai báo và hồi ty ngay.

Luật Hồi ty sau đó còn được vua Thiệu Trị quy định thêm: Cấm quan đầu tỉnh lấy vợ trong trị hạt vì sợ gia đình vợ những nhiễu; cấm các quan tậu ruộng vườn, nhà cửa trong trị hạt vì sợ quan hiếp dân để được mua rẻ; cấm tư giao với đàn bà con gái trong trị hạt; cấm các quan lại đã về hưu quay lại cửa công để cầu cạnh...

Tuy nhiên, có một số cơ quan và ngành không áp dụng Luật Hồi ty. Ví dụ, Ty Chiêm hậu là cơ quan chuyên trách về lịch, Thái Y viện là cơ quan chăm sóc sức khỏe nhà vua, Ty Hiệu lễ sinh chuyên coi về lễ nghi là những cơ quan cần người có trình độ chuyên môn cha truyền con nối.

Nhìn chung, hồi ty là chính sách và sắc luật quan trọng của chế độ quản lý quan lại một số triều đại phong kiến nhằm ngăn chặn, hạn chế nạn tham nhũng, quan liêu, cát cứ, chạy theo lợi ích cục bộ đã được lịch sử đánh giá là thành công và có giá trị lâu dài. Ưu điểm cơ bản của nguyên tắc hồi ty là phòng tránh, hạn chế được mặt tiêu cực trong văn hóa ứng xử của những người nắm công quyền. Luật Hồi ty tạo cơ sở pháp lý để phát huy tính công tâm, khách quan trong việc phụng sự lợi ích nhà nước của đội ngũ quan lại.

Tuy nhiên, mặt hạn chế của nguyên tắc hồi ty là không phát huy được sự hiểu biết về địa bàn của quan lại ngay khi được bổ nhiệm. Nó làm cho công việc quản lý đội ngũ quan lại của nhà nước nặng nề hơn, phức tạp hơn.

Nhìn sang Trung Quốc ta thấy họ đã biết vận dụng bài học lịch sử hồi ty phục vụ cho công cuộc cải cách chế độ cán bộ thời kỳ 2001-2010. Điều lệ công tác tuyển chọn, đề bạt, bổ nhiệm, sử dụng cán bộ lãnh đạo đảng, chính quyền do Đảng Cộng sản Trung Quốc ban hành năm 2002 đã quy định thực hiện nguyên tắc hồi ty không chỉ là cán bộ lãnh đạo, một số cán bộ chủ chốt từ cấp huyện trở lên là người bản quán mà còn cả những người giữ chức danh trên đã có một thời gian dài sinh sống ở địa phương đó. Hiện nay, tuyệt đại đa số cán bộ lãnh đạo từ cấp huyện trở lên ở Trung Quốc không phải là người bản quán.

Hiện tại, nước ta đang cải cách hành chính và chế độ quản lý cán bộ. Tình trạng cán bộ lãnh đạo, người đứng đầu tổ chức đưa nhiều con cháu, người

thân của mình vào các cơ quan, doanh nghiệp nhà nước do mình quản lý dẫn đến nhiều hậu quả tiêu cực không chỉ xảy ra khá phổ biến ở các địa phương mà còn ở cả các bộ, ngành và cơ quan trung ương mà vụ PMU 18 là một ví dụ cụ thể. Đề Nghị quyết Đại hội X về xây dựng Đảng, nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của các tổ chức đảng sớm đi vào cuộc sống, chúng tôi cho rằng cần vận dụng nguyên tắc hồi ty trong việc thực hiện nhiệm vụ “thống nhất việc lãnh đạo của Đảng đối với công tác cán bộ trong hệ thống chính trị, thực hiện luân chuyển cán bộ, khắc phục tình trạng khép kín, cục bộ về cán bộ”. Pháp lệnh cán bộ, công chức hiện hành tuy đã có một số quy định liên quan tới nguyên tắc hồi ty nhưng còn thiếu một nhận thức đầy đủ về vấn đề này, hiệu lực và hiệu quả của nó còn thấp. Để tránh tình trạng khép kín, cục bộ trong công tác cán bộ, Đảng ta nên nghiên cứu nguyên tắc hồi ty trong quá trình bố trí, sử dụng cán bộ. Trước hết, theo chúng tôi, cần có quy định và chế tài cấm cán bộ lãnh đạo, người đứng đầu các tổ chức trong hệ thống chính trị từ cấp huyện trở lên bố trí, sử dụng con cháu mình làm việc trong một cơ quan hoặc ở trong đơn vị họ trực tiếp quản lý. Trong điều kiện và bối cảnh hiện nay, nghiên cứu những kinh nghiệm, bài học làm hồi ty của ông cha ta trong lịch sử là một công việc không thể bỏ qua n

-
- (1) Đại Việt sử ký toàn thư, tập II, NXB Khoa học xã hội, H.2004, tr.530.
(2) Sđd, tr.534. (3) Sđd, tr.546. (4) Sđd, tr.556. (5) Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ. Dẫn theo Nguyễn Đức Xuân, bài viết in trong sách “Tâm lý người Việt nhìn từ nhiều góc độ”, NXB TP. Hồ Chí Minh, 2000, tr.108-111.