

VỀ NỀN HÀNH CHÍNH TRIỀU NGUYỄN THỜI KỲ 1802-1883

TRẦN THỊ THANH THANH*

Trải qua bốn triều vua đầu (1802-1883), nhà Nguyễn đã xây dựng những thiết chế ngày càng thể hiện tính chất tập trung và thống nhất về mặt hành chính. Tuy nhiên, về tổ chức hoạt động, nhất là trong cơ chế phối hợp và giám sát, nền hành chính thời kỳ này đã bộc lộ nhiều điều bất cập.

Ở *Trung ương*, những thiết chế hành chính chủ yếu là *Bộ*, *Nội các*, *Cơ mật viện*, *Đô sát viện*, *Thông chính sứ ty*. Bộ thì có *Lục bộ* (sáu bộ) là rường cột của triều đình, với chức trách phản ánh nhiều mặt của công việc Nhà nước bấy giờ. Cơ quan thuộc bộ được gọi là *ty*. Từ năm 1822 trở đi, Lệnh sử ty dưới triều Gia Long được bãi bỏ. Còn Ấn ty, Trục xứ và các Thanh lại ty, với tên gọi riêng của từng ty chỉ rõ chức năng hay địa bàn phụ trách. Ấn ty, Trục xứ là cơ quan văn phòng bộ. Thanh lại ty là cơ quan chuyên môn, thừa hành từng mảng công việc thuộc chức trách của bộ. Số Thanh lại ty nhiều hay ít tùy theo khối lượng công việc. Trong thời kỳ 1802-1883, bộ Lại luôn có 4 Thanh lại ty, bộ Hộ có 6 Thanh lại ty, bộ Lễ có 4 Thanh lại ty, bộ Binh có 5 Thanh lại ty, bộ Hình có 4 Thanh lại ty, bộ Công

có 3 Thanh lại ty. Các Thanh lại ty của bộ Hộ, bộ Binh và bộ Hình được phân chia theo địa phương, trực tiếp quản lý 3 công việc chủ yếu là thu thuế, lấy binh, xét kiện tụng. Các Thanh lại ty của bộ Lại, bộ Lễ và bộ Công được phân chia theo từng loại chuyên môn trong chức trách của bộ. Năm 1802, triều Gia Long lập Thị thư viện với các chức Thị thư, Thị hàn. Đến triều Minh Mệnh, Thị thư viện được đổi thành Văn thư phòng (1820), rồi Nội các (1829). Từ một Thị thư viện tập hợp vài cận thần giúp nhà vua việc giấy tờ sổ sách, đến *Nội các* đã thành một cơ quan chuyên trách, được chia thành các Tào, sau đó tào được đổi thành Sở, Sở được chia thành Chương (1844), giải quyết nhiều phần khác nhau của công việc văn phòng như tiếp nhận, sao lục các thứ giấy tờ, sổ sách, công văn, tấu sớ của quan lại trình báo công việc, soạn thảo dụ chỉ và phê đáp của nhà vua, trình vua phê chuẩn rồi chuyển giao cho các bộ giải quyết... Khối lượng công việc văn phòng sẽ phản ánh mức độ “thân chính” của nhà vua. Quá trình từ Thị thư viện đến Văn thư phòng rồi Nội các, với sự hình thành các bộ phận chuyên môn và trực thuộc, là quá trình cơ

* TS. Trường Đại học Sư phạm Tp. Hồ Chí Minh.

quan văn phòng của nhà vua được mở rộng để đáp ứng nhu cầu công việc, chứng tỏ nhà vua dần dần thu tóm và trực tiếp xem xét mọi vấn đề của quốc gia. Phối hợp với Nội các là *Cơ mật viện*, cơ quan tư vấn tối cao của nhà vua. Năm 1836 có chỉ dụ phân chia Cơ mật viện thành hai bộ phận trực thuộc: Nam chương kinh lo “soạn và viết dụ, chỉ, ghi chép án để lưu chiếu, tra sổ tấu nghị định... bao gồm những việc quan hệ từ Quảng Bình trở vào Nam đến các tỉnh Nam Kỳ và các nước ngoài về phương Nam”, Bắc chương kinh lo về “các việc có quan hệ từ Hà Tĩnh trở ra bắc đến các tỉnh Bắc Kỳ, cùng các nước ngoài về phương Bắc” (1). Năm 1837, Chương kinh được đổi thành Ty. *Đô sát viện* là cơ quan có vai trò kiểm soát và giám sát cả triều đình. Năm 1804 mới đặt các chức Tả hữu Đô ngự sử và Tả hữu phó Đô ngự sử. Năm 1807, Tổng trấn Nguyễn Văn Thành còn tâu xin đặt Đô sát viện ở Bắc thành chứng tỏ cho đến năm ấy, triều Gia Long chưa có cơ quan Đô sát viện. Năm 1827, vua Minh Mệnh đặt chức Cấp sự trung các khoa (Lại, Hộ, Lễ, Binh, Hình, Công) và chức Giám sát ngự sử các đạo ở địa phương. Năm 1832, Đô sát viện chính thức được thiết lập. *Thông chính sứ ty* được thành lập năm 1827, với các chức Thông chính sứ, Thông chính phó sứ, Viên ngoại lang, Chủ sự, Tư vụ, Thư lại, có nhiệm vụ tiếp nhận, chuyển giao các tấu sớ, văn thư, sổ sách từ các địa phương gửi về triều đình, đồng thời kiểm tra, phân phát các công văn từ triều đình đi các địa phương. Cơ quan này có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm mối liên lạc giữa nhà vua với các địa phương. Trợ giúp Thông chính sứ ty là *Bưu chính ty* thuộc quyền bộ Binh, được thiết lập từ năm 1820, với các chức Chủ sự, Tư

vụ. Các Thư lại giúp việc được lấy từ các tỉnh, do án sát sứ của tỉnh sai phái. Bưu chính ty phụ trách hệ thống trạm dịch “chuyển đệ các thư công”...

Ở địa phương, năm 1802 vua Gia Long đặt chức Tổng trấn ở Bắc Thành, ban sắc ấn cai quản 11 trấn, lấy chức Tham tri của các bộ Hộ, Binh, Hình kiêm nhiệm giúp việc cho Tổng trấn gọi là Hộ tào, Binh tào, Hình tào. Năm 1808, đặt các chức Tổng trấn, Hiệp tổng trấn và Phó tổng trấn Gia Định thành, ấn Tổng trấn bằng bạc có núm hình sư tử. Cũng trong năm này đặt chức Tri huyện cho các huyện thuộc các phủ của Gia Định thành. Trong những năm 1831-1832 dưới triều Minh Mệnh, các chức Tổng trấn Bắc Thành và Gia Định thành lần lượt bị xóa bỏ. Cả nước được chia làm 30 tỉnh và một phủ Thừa Thiên. Theo bản *Quy tắc làm việc* được vua Minh Mệnh phê chuẩn năm 1831, quan chức cấp tỉnh được phân nhiệm: “*Tổng đốc* giữ việc cai trị cả quân, dân, cầm đầu các quan văn quan võ trong toàn hạt, khảo hạch các quan lại, sửa sang bờ cõi. *Tuần phủ* giữ việc tuyên bố đức ý triều đình, vỗ yên nhân dân, coi giữ các việc chính trị, giáo dục, mở điều lợi, bỏ điều hại. *Bố chính sứ* giữ việc thuế khoá, tài chính toàn hạt. Triều đình có ân trạch, chính lệnh gì ban xuống thì truyền đạt. *Án sát sứ* giữ việc kiện tụng hình án trong toàn hạt, chấn hưng phong hóa, kỷ cương, trừng thanh các quan lại, kiêm coi công việc chạy trạm trong hạt, khi có những việc trọng đại, hai ty hội đồng bàn bạc, rồi trình bày với Tổng đốc hay Tuần phủ mà làm” (2). Tại các phủ, “*Tri phủ* giữ chính lệnh, quản trị các huyện thuộc trong phủ hạt, chấn hưng phong hóa, quân bình phú thuế sưu dịch, xét xử kiện tụng, tuyên dương mệnh vua, làm cho mọi nơi tin phục. Phủ

nào kiêm lý cả huyện thì phải giữ cả công việc của huyện nữa. Những phủ xung yếu, nhiều việc thì phải dùng cả quan võ cánh đáng. *Đồng tri phủ* làm phó phụ, cùng làm việc phủ. *Quản phủ* chuyên giữ những việc tuần tiểu trị an". Tại các huyện, "*Tri huyện* giữ chính lệnh một 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 chấn dân, để dân được hưởng sự vui hòa. Chức *Huyện thừa* làm phó phụ cùng làm việc huyện. Phủ và huyện đều có *Tri sư lại mục*, *Thông lại* để các quan trên sai phái. Chức *Lệ mục* đốc suất những kẻ lệ thuộc theo mệnh lệnh làm việc công. Chức *Cai tổng* đốc suất các *Lý trưởng* theo các phủ huyện sai phái làm những việc bắt lính, lao dịch, thuế khóa, tuần phòng, bắt trộm cướp". Tại các vùng biên giới, triều Nguyễn đặt các chức thổ quan "*Tuyên úy sứ*, *Tuyên úy phó sứ*, *Tuyên úy đồng tri*, *Phòng ngự sứ*, *Phòng ngự đồng tri*, *Thổ tri phủ*, *Thổ tri châu*, *Thổ tri huyện*, *Thổ huyện thừa*, *Thổ lại mục*, *Thổ binh*, các Trưởng chi, Phó chi, Cai đội, Suất đội, đều đốc suất các thuộc hạ theo sự điều khiển của thượng ty quản hạt" (3). Sau này nhà Nguyễn lại áp dụng chính sách "cải thổ lưu quan", thay các quan chức người dân tộc thiểu số bằng quan chức từ triều đình phái tới để tăng cường quyền lực của triều đình đối với các địa phương miền núi. Tại mỗi tỉnh, hai ty Bố chính (Phiên ty) và Án sát (Niết ty) đều có Thông phán, Kinh lịch, bát cữu phẩm và vị nhập lưu Thư lại giúp việc. Nhiệm vụ của Bố chính sứ và Án sát sứ cho thấy có sự phân chia ở cấp tỉnh về công việc thuế má tài chính và công việc hình án. Đây là sự tăng cường tính chuyên trách của quan chức, trong một cơ cấu tổ chức theo

nguyên tắc "tôn quân quyền" của Nhà nước quan liêu kiểu phương Đông, chưa phải là sự phân biệt quyền hành pháp và tư pháp như ở phương Tây.

Từ Gia Long đến Minh Mệnh là một quá trình xây dựng và dần dần hoàn thiện thiết chế của bộ máy hành chính Nhà nước. Triều Thiệu Trị, Tự Đức không có thay đổi đáng kể. Quá trình thiết lập các cơ quan chức năng và phân chia các cơ quan thành các bộ phận nhỏ hơn, đảm nhiệm từng phần việc cụ thể của cơ quan và phân công theo các khu vực của đất nước... là một cố gắng của nhà cầm quyền bấy giờ để có sự thống nhất về tổ chức quản lý và ngày càng thể hiện tính chuyên trách hành chính. Về cơ cấu tổ chức, triều Nguyễn đã hình thành một hệ thống chuyên trách, như Lục bộ, Thông chính sứ ty, Bưu chính ty và các tỉnh, phủ, huyện chuyên giải quyết công vụ hàng ngày, Nội các, Hàn lâm viện, Cơ mật viện chuyên việc văn phòng và tư vấn cho nhà vua, Đô sát viện, Đại lý tự hợp với bộ Hình thành Tam pháp ty chuyên việc kiểm soát, giám sát và xét xử, phối hợp các cấp giữa Lục khoa ở kinh đô với các Đạo và các Án sát ty ở địa phương...

Về cơ chế hoạt động, từ giữa triều Minh Mệnh trở đi, các thể thức tôn ty hành chính, "phiếu nghị", "trực tấu"... được thực hiện nhằm đảm bảo sự kiểm tỏa, ràng buộc lẫn nhau giữa các cơ quan như bộ, Nội các, Cơ mật viện và đặc biệt giữa trong triều và ngoài tỉnh, thực hiện ý đồ của vua Minh Mệnh là tăng cường giám sát từ trung ương tới địa phương, như một chỉ dụ đã nói rõ: "*quyền hành nặng nhẹ kiểm chế lẫn nhau, chức tước lớn nhỏ ràng buộc lấy nhau, thực là một chính sách hay trong việc giữ nước trị dân*" (4).

Một trong những biểu hiện của cơ chế giám sát là tôn ty hành chính với quan hệ

chỉ huy-phục tùng nghiêm ngặt. Tại các bộ, *Thượng thư* (chánh nhị phẩm), *Tham tri* (tòng nhị phẩm) và *Thị lang* (chánh tam phẩm) điều khiển toàn bộ hoạt động của bộ. Chức *Thượng thư* đứng đầu, cai quản mọi việc, có quyền xem xét tuyển dụng thuộc viên từ chức *Lang trung* (chánh tứ phẩm) trở xuống, làm danh sách đệ trình nhà vua phê chuẩn bổ nhiệm. Các *Lang trung* đứng đầu *Thanh lại ty*, có quyền điều khiển các *Viên ngoại lang* (chánh ngũ phẩm), *Chủ sự* (chánh lục phẩm), *Tư vụ* (chánh thất phẩm) và *Thư lại* của mỗi ty. Chức *Chủ sự* cai quản ấn ty, *Trực xứ* là văn phòng của bộ, nhưng trong các bộ phận chuyên môn là *Thanh lại ty* thì *Chủ sự* lại chịu sự điều khiển của *Lang trung* và *Viên ngoại lang*. Do có phẩm cấp cao hơn, các quan *Lang trung* có quyền giám sát, kiểm soát cũng như ra lệnh cho quan *Chủ sự* trong những công việc văn phòng liên quan đến chức năng của *Thanh lại ty* thuộc quyền mình. Như vậy, trong cơ quan bộ, quan chức đứng đầu bộ phận văn phòng không được có quyền cao hơn quan chức lãnh đạo bộ phận chuyên môn. Cơ chế này nhằm ngăn ngừa sự lộng hành dễ phát sinh của văn phòng bộ do nơi này thường tiếp nhận và chuyển giao công văn, viết phiếu nghị tâu vua, chuyên giữ con dấu của bộ và có quan hệ mật thiết với cơ quan văn phòng của nhà vua là *Nội các*.

Tại *Nội các*, phẩm cấp của quan chức không được cao hơn tam phẩm. Lý do được nêu trong chỉ dụ năm Minh Mệnh thứ 11 (1830): “Nay chuẩn định quan chức *Nội các* chỉ đến tam phẩm thôi, và bậc thì dưới sáu bộ, chẳng phải như nhà Minh nhà Thanh cho đứng đầu trăm quan, tóm hết mọi việc” (5). Trong triều, *Nội các* có vai trò quan trọng, có quyền “nhận những chương sớ, sổ sách, án kiện của các nha sáu bộ cùng các thành trấn trong ngoài đã phụng sắc phê

bảo, lãnh chỉ rồi thì nghĩ lời chỉ dụ mà trình lại để tuân hành” (6). Chính vai trò thay vua “nghĩ lời chỉ dụ” làm cho *Nội các* rất có xu hướng chuyên quyền. Cơ quan *Nội các* đóng ở *Đông các* là nơi cơ mật trọng yếu trong *Tử cấm thành*, trong khi các bộ ở vòng thành phía ngoài, càng cho thấy *Nội các* có vị trí kề cận nhà vua hơn so với các bộ. Ý đồ của vua Minh Mệnh là ngăn ngừa *Nội các* có quyền lực quá lớn.

Cơ chế giám sát cũng thể hiện qua việc phân ngạch quan lại. Trong triều đình bấy giờ, tại các bộ, quan chức được chia làm 4 hạng: *Trưởng quan*, *Tá nhị*, *Thủ lĩnh*, *Lại điển*. *Trưởng quan* gồm có *Thượng thư*, *Tham tri*, *Thị lang*. Chức *Lang trung* thuộc vào hàng *Tá nhị*. *Viên ngoại lang*, *Chủ sự* và *Tư vụ* thuộc vào hàng *Thủ lĩnh*. *Lại điển* gồm các chức *Thư lại* trong bộ. Trong mỗi Tào của *Nội các*, các chức *Thị độc* và *Thừa chỉ* được xem ngang quyền hạng *Tá nhị* của *Lục bộ*; *Tu soạn*, *Biên tu* và *Kiểm thảo* ngang với hạng *Thủ lĩnh* của *Lục bộ*; *Điển bạ* và *Đãi chiếu* ngang với hạng *Lại điển* của *Lục bộ*. Khi mỗi Tào có công việc cần giải quyết, *Tá nhị* và *Thủ lĩnh* ra lệnh cho các *Lại điển* thừa hành, làm xong lập tức xem xét kỹ công việc rồi trình *Các thần* (còn gọi là *Các quan*, hay *Nội các* sung biện đại thần) là cấp điều hành cao hơn duyệt lại. Sau đó *Các thần* sẽ viết tờ tâu dâng vua. Nếu có lầm lỗi trong khi giải quyết công việc, cách phân xử được chiếu theo lệ như đối với *Lục bộ*, tức là xét theo thứ bậc từ trên xuống để tìm xem lầm lỗi do bậc thừa hành nào gây ra. Việc giữ nguyên tên gọi các chức thuộc viên của *Nội các* (*Thị độc*, *Thừa chỉ*, *Tu soạn*, *Biên tu*...) nhưng phân chia về phẩm cấp cho tương đương với các chức thuộc viên của *Lục bộ* là một cách thức đặt thuộc viên *Nội các* ngang với thuộc viên của các bộ về mặt chức quyền, nếu các thuộc viên *Nội các* mắc lỗi sẽ được xét xử

giống như đối với thuộc viên của các bộ. Như vậy, phạm vi quyền lực của quan chức Nội các không được vượt qua bộ. Trong chế độ làm việc của *Đô sát viện*, Cấp sự trung, Giám sát ngự sử là Tá nhị, Lục sự là Thủ lĩnh, bắt cử phẩm Thư lại và vị nhập lưu Thư lại là Lại điển. Các chức Tả hữu Đô ngự sử (chánh nhị phẩm) ngang với Thượng thư các bộ, Tả hữu Phó đô ngự sử (tòng nhị phẩm) ngang với Tham tri các bộ đều thuộc hàng Trưởng quan. Tại các *tỉnh*, Tổng đốc trật chánh nhị phẩm, ngang bậc với Thượng thư lục bộ, theo đó Thượng thư chỉ được đưa ra các biện pháp giải quyết công việc cho tỉnh theo chức năng của bộ mình, chờ vua phê chuẩn, không được trực tiếp ra lệnh cho các Tổng đốc. Bộ, Đô sát viện và Tỉnh cùng một bậc trong tôn ty hành chính.

Như vậy, trong từng cơ quan, quan chức từ tam phẩm trở lên thuộc hạng Trưởng quan, tứ phẩm thuộc hạng Tá nhị, ngũ phẩm đến thất phẩm thuộc hạng Thủ lĩnh, bát phẩm, cửu phẩm và vị nhập lưu Thư lại thuộc hạng Lại điển. Quyền của các Tá nhị là truyền lệnh của Trưởng quan và đôn đốc thi hành công việc, các Thủ lĩnh bàn bạc để phối hợp giải quyết công việc, các Lại điển tuân theo sự sai phái của hai hạng trên, thừa hành công việc văn phòng, kiểm kê sổ sách... Trước khi trình báo kết quả hoặc những khó khăn của công việc lên Trưởng quan, các Tá nhị phải soát xét lại mọi việc. Các bộ, Nội các, Đô sát viện... có những chức quan khác nhau, chẳng hạn, quan chức của bộ là Thượng thư, Lang trung, Chủ sự..., quan chức Nội các là Thị độc, Thừa chỉ, Tu soạn, Biên tu..., quan chức Đô sát viện là Đô ngự sử, Phó đô ngự sử, Cấp sự trung, Giám sát ngự sử..., có quan danh và quan chức khác nhau nhưng khi cần xét xử hoặc giám sát công việc thì có chung sự phân biệt quyền hạn và trách nhiệm bằng

các hạng Trưởng quan, Tá nhị, Thủ lĩnh, Lại điển, dựa vào sự tương đương về phẩm trật. Tương quan phẩm cấp trong quan hệ các bộ với Nội các nhằm kiểm chế vai trò chỉ đạo của Nội các, trong quan hệ các bộ với Đô sát viện nhằm tăng cường vai trò giám sát của Đô sát viện, trong quan hệ các bộ với các tỉnh nhằm củng cố vai trò tham mưu của bộ...

Việc phân chia quan chức các nha môn trong ngoài theo 4 hạng Trưởng quan, Tá nhị, Thủ lĩnh, Lại điển (1832) có tác dụng thống nhất tổ chức hoạt động và kiểm soát quan chức từ trung ương tới địa phương, tập trung quyền lực và đề cao trách nhiệm của Trưởng quan, truy cứu trách nhiệm của từng viên quan trong mỗi cơ quan từ người phụ trách đến các nhân viên, và tránh tình trạng đùn đẩy trách nhiệm mỗi khi có sai phạm. Trưởng quan là người chịu trách nhiệm trước nhà vua về mọi việc thuộc chức năng của cơ quan, ở các tỉnh thì chịu trách nhiệm về mọi việc quân dân trong địa bàn thuộc quyền quản lý của mình. Trách nhiệm của Trưởng quan đã được nói rõ trong dụ của vua Minh Mệnh: "...việc quân việc nước là trọng đại, nếu có gì sai trái, tất phải kể trưởng quan là thủ phạm" (7). Trong quá trình làm việc, các Trưởng quan vẫn đồng thời phải tuân thủ các ràng buộc trong mối liên hệ về liên đới trách nhiệm, liên danh đề tấu.

Trong các thể thức "trực tấu", "phiếu nghị", việc tổ chức hành chính nảy sinh một số vấn đề. Hoạt động của Thông chính sứ ty, Bưu chính ty và các trạm dịch đảm bảo sự liên lạc hành chính thông suốt, tạo điều kiện cai quản mọi miền đất nước, cung cấp thông tin làm cơ sở để nhà vua ban chỉ dụ, ra quyết định. Tuy nhiên, khi tất cả các chương số từ địa phương về kinh đô phải qua Thông chính sứ ty và tại đây, Trưởng

quan Thông chính sử ty có quyền xem trước nội dung, ghi chép lại rồi mới tùy theo nội dung công việc mà phân phối cho các bộ, Thông chính sử ty ngày càng có một vị trí quan trọng và uy thế lớn trong triều. Khi gửi tấu sớ về triều, các quan địa phương phải chép thành hai bản chính và phó, có đóng dấu và chữ ký của Trưởng quan, phong kín rồi giao cho trạm dịch mang đi. Thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn được quy định, Thông chính sử ty được kiểm tra bản phó của mọi tấu sớ về nội dung, về quy cách viết và ký tên trên bản tấu, về nơi gửi, người gửi... thậm chí có quyền trả lại hoặc đề nghị trừng phạt viên quan địa phương thảo bản tấu nếu phát hiện sai sót, lỗi lầm. Đây là một biện pháp kiểm sát dễ tạo điều kiện cho những hành động thiên vị hoặc trù dập của “quan trong” đối với “quan ngoài”. Chức Thông chính sử đứng đầu cơ quan này cùng với 6 vị Thượng thư của Lục bộ và 2 vị đứng đầu Đô sát viện và Đại lý tự hợp thành 9 chức quan cao quý và chủ chốt của triều đình gọi là Cửu khanh, cho thấy vai trò cần thiết đối với nhà vua của Thông chính sử ty. Các quan Thông chính sử ty có thể vì ưu ái hay ghen ghét cá nhân mà đệ trình nhanh chóng hay chậm trễ, thậm chí trả lại sổ sách, tấu sớ bắt các quan địa phương phải làm lại, hoặc hạch tội họ, hoặc cố ý thay đổi nội dung bản tấu khi ghi chép để đệ trình nhà vua. Khi đó, mối quan tâm của họ không phải là thông tin hành chính. Mặt khác, theo quy định, những “mật tấu”, tức tấu bí mật liên quan tới “quân quốc trọng sự”, sẽ không bị mở trước và Thông chính sử ty phải “*nguyên phong tiến trình*”. Điều này tạo nên tình trạng các quan chức địa phương tìm mọi cách để tấu sớ của mình không bị Thông chính sử ty kiểm duyệt, và thường làm cho

những báo cáo về sự vụ hành chính hàng ngày trở thành “mật tấu”. Như vậy, quyền kiểm soát và phân phối công văn của Thông chính sử ty lại góp phần tạo nên sự méo mó thông tin hành chính từ địa phương về triều. Sự đối phó của các bộ và tỉnh đối với vai trò kiểm duyệt của Nội các cũng như vậy.

Một tình hình khác xảy ra trong thể thức trực tấu của quan chức Đô sát viện, “Tả đô ngự sử và Hữu đô ngự sử giữ việc chỉnh đốn chức phận của các quan, để nghiêm phong hóa đúng phép tắc”, “Tả phó đô ngự sử và Hữu phó đô ngự sử xem xét làm việc trong viện và là phó phụ của Tả, Hữu đô ngự sử, được giao những việc trình bày điều phải, đàn hạch việc trái”, “Cấp sự trung ở Lục khoa giữ việc soi xét gian phi, tể hại, tra cứu việc chậm trễ, trái phép”, “Giám sát ngự sử ở các đạo phải kiểm xét địa phương đạo mình, nếu quan lại có những tể tham ô, chậm trễ, trái phép, thì tùy việc mà tham hạch. Phàm quan viên văn võ ở Kinh thấy ai không công bằng, không giữ pháp đều được phép hạch tâu. Khi có điều trần hoặc kiến nghị về những việc có quan hệ đến chính trị thì được *niêm phong kín đệ thẳng lên*”, “Lục sự dưới quyền trưởng quan của viện giữ các công việc bao phong chương sớ và văn thư” (8). Cấp sự trung và Giám sát ngự sử trật ngũ phẩm được gọi là ngôn quan, có quyền kiểm soát và tâu báo với nhà vua về tất cả quan văn võ từ ngoài tỉnh đến trong triều...

Tuy nhiên, từ thời Minh Mệnh trở về sau, các chức Tả đô Ngự sử, Tả phó đô ngự sử, Hữu đô ngự sử, Hữu phó đô ngự sử của Đô sát viện đều kiêm nhiệm Tổng đốc, Tuần phủ (9). Đồng thời, một số Viên ngoại lang các bộ được kiêm làm chức Cấp sự trung ở Lục khoa. Như vậy, với tư cách là

Trưởng quan của Đô sát viện, các quan Tổng đốc kiêm nhiệm sẽ nắm vững công việc ở kinh đô, được quyền chỉ huy các Cấp sự trung vốn là thuộc viên của các bộ. Đây chính là cách đặt giám sát viên ngay trong bộ để kiểm soát công việc của bộ, đảm bảo yêu cầu hiểu biết công việc chuyên môn của bộ để có thể kiểm tra giám sát. Trong bộ, phẩm trật của các Viên ngoại lang này là chánh ngũ phẩm, thấp hơn các quan Thượng thư, Tham tri, Thị lang và Lang trung, nhưng vì là ngôn quan thuộc sự thống quản của Đô sát viện, họ lại có quyền xem xét, vạch lỗi. Mặt khác, do kiêm nhiệm công việc của bộ, họ lại không hoàn toàn là thuộc hạ của các quan Tả, Hữu đô ngự sử lãnh đạo Đô sát viện. Họ có được sự độc lập trong việc kiểm soát, các bản tấu của họ “được phép phong kín tiến trình”. Trong thực tế, các quan Cấp sự trung kiêm nhiệm công việc bộ có thể dễ dàng thông đồng với các quan ở bộ, có thể bao che việc xấu của bộ trong đó có bản thân mình tham gia với chức trách một nhân viên thuộc bộ, hoặc các trưởng quan của bộ vẫn điều khiển được các ngôn quan này với tư cách là cấp trên trực tiếp trong bộ. Điều này làm giảm hiệu quả giám sát. Sử gia Đặng Xuân Bảng làm quan dưới triều Tự Đức từng có nhận xét: “Bản triều chức Đô ngự sử cho lục bộ đường quan kiêm làm... Như thế thì việc bộ, việc tỉnh, Đô ngự sử, đốc phủ đã cùng làm cả rồi, *tự mình cùng làm lại tự mình củ soát*, không thể có lẽ nào như thế được. Còn Lục khoa và Giám sát ngự sử 15 đạo, bản triều dồn cả vào Đô sát viện, vẫn có trách nhiệm tham hặc lục bộ các nha. Nhưng thường thường sau này là chuyển bổ làm thuộc viên lục bộ. Thế là những nha ngày nay mình tham hặc ngày sau mình lại là thuộc viên, ai không nghĩ đến địa vị sau này, như thế thì sự thiếu sót lầm lỗi của lục

bộ, ai dám nói hết với triều đình, thành ra thái độ tham hặc ngay trước mặt dần dần mất hết” (10).

Cũng trên nguyên tắc dùng quan nhỏ kiểm chế quan lớn, trong chế độ làm việc của Nội các, Các thần trật tam phẩm được quyền xét duyệt phiếu nghị của Thượng thư và tấu số của Tổng đốc trật chánh nhị phẩm. Khi nhận được các tấu số từ địa phương do Thông chính sứ ty chuyển tới, đối với mỗi sự vụ, bộ đề nghị biện pháp giải quyết công việc và thảo một bản nháp dự hoặc phê đáp của nhà vua, gọi là phiếu nghị, đóng dấu của bộ rồi gửi cùng với bản chính của số tấu tới Nội các để trình cho vua xem. Nội các duyệt lại các tấu văn của bộ và tỉnh trước khi trình lên nhà vua. Nếu trong văn bản có những điều nhầm lẫn, thiếu sót hoặc không rõ ràng, Nội các sẽ gửi trả lại nơi gửi phiếu nghị và tấu số, đòi quan bộ hoặc quan địa phương giải thích thêm hoặc làm bản khác, sau đó mới nhận lại. Chức năng kiểm tra của Nội các là có quyền xem xét cả lời tâu của quan chức địa phương lẫn lời “nghĩ chỉ” của quan chức Lục bộ. Sau khi duyệt xong các phiếu nghị của bộ cùng tấu số của tỉnh, Nội các phải viết một tờ phiếu nghị nữa trình nhà vua. Khi các văn bản đã có châu phê, quan chức Nội các phải sao ra ba bản, đóng ấn rồi chuyển cho các bộ thi hành. Nếu bộ không đồng ý với lời dự thảo của Nội các lại đệ trình trở lại. Thông qua “phiếu nghị”, Nội các và Lục bộ giám sát lẫn nhau, để trong quan hệ giải quyết công việc, mỗi bên không được toàn quyền quyết định một vấn đề nào. Quá trình giám sát này làm cho việc xử lý các thông tin trở nên phức tạp, chông chéo, việc giải quyết các công vụ hành chính thường bị chậm trễ. Vua Minh Mệnh, Thiệu Trị, Tự Đức đã phải nhiều lần ra chỉ dụ đốc thúc giải quyết các công văn giấy tờ tồn đọng.

Một vấn đề khác nảy sinh trong việc soạn thảo các “phiếu nghị” là, đối với mỗi bản tấu sớ, Trưởng quan của Nội các và bộ có liên quan sẽ viết trên một tờ giấy riêng lời đề nghị những hành động nên làm để giải quyết vụ việc nêu trong tấu sớ, thảo thành lời dụ của nhà vua rồi tâu vua phê duyệt. Trong thực tế, do khối lượng công việc rất nhiều, các Thư lại của bộ và Nội các thường chấp bút thảo phiếu nghị, Trưởng quan duyệt lại. Khi vua “ngự lãm”, thường “châu phê” vài dòng, có thể ra lệnh những việc liên quan đến chức năng của bộ, hoặc chỉ có vài chữ “Y tấu”, “Tri đạo liễu”, thậm chí chấp nhận toàn bộ nội dung. Tình hình trên dẫn tới một hiện tượng phổ biến là các quan chức cấp thấp của bộ và Nội các được tham gia quá sâu vào các quyết định của nhà vua. Sử nhà Nguyễn đã ghi lại nhiều vụ án lạm quyền. Chẳng hạn, trong vụ án bộ Binh năm 1839, phiếu nghị chưa được vua “châu điểm” đã chép thành bản chính giao đóng ấn ngự bảo đem ra thi hành, các quan chức bộ Binh, Nội các, Đô sát viện bị xử giáng cấp, các Tư vụ, Thư lại ở bộ Binh, Đãi chiếu ở Nội các bị phạt 100 trượng, bãi chức. Cùng năm đó, có vụ Nguyễn Đăng Khả được chỉ của nhà vua cho giữ chức Tuần phủ tỉnh Bắc Ninh, nhưng khi Nội các thảo phiếu nghị cho lời chỉ dụ lại ghi thiếu về quyền hạn của Nguyễn Đăng Khả được giữ ấn triện Phiên ty, vua xử các quan Nội các đều bị phạt 3 tháng lương (11). Tệ trạng này vẫn phổ biến trong các triều vua sau. Có lần vua Thiệu Trị phải xuống dụ quả trách quan chức các bộ và Nội các “dám đem ý kiến can đại, viện dẫn việc vô bằng cớ, khinh suất phiếu nghị”, “giao xuống đình thần theo luật nghiêm xử, để răn cấm về sau và ngăn chặn cái tệ khinh vua lộng quyền” (12)...

Một thực tế nữa cho thấy, việc đặt các tỉnh từ những năm 1831-1832 có một tác dụng nổi bật là củng cố nền thống nhất về mặt hành chính, nhưng cho đến triều Tự Đức, chức quan đầu tỉnh vẫn theo quy định Tổng đốc kiêm hàm Binh bộ Thượng thư hoặc Đô sát viện Hữu Đô ngự sử, đều trật chánh nhị phẩm, Tuần phủ kiêm hàm Binh bộ Tham tri, hoặc hàm Đô sát viện Hữu phó Đô ngự sử, đều trật tòng nhị phẩm. Tại các tỉnh Bình Thuận, Biên Hòa, Định Tường, Hà Tiên, Trị Bình, Hà Tĩnh, Ninh Bình, Hưng Hóa, Lạng Sơn, Tuần phủ đều kiêm hàm Đề đốc, trật tòng nhị phẩm (13). Danh sách quan chức đầu tỉnh theo quy định từ năm 1831 dành cho các tỉnh từ Quảng Trị trở ra Bắc và quy định từ năm 1832 dành cho các tỉnh từ Quảng Nam trở vào cho thấy các chức trọng yếu của địa phương là Tổng đốc, Tuần phủ hầu hết đều do võ quan cao cấp từ nhị phẩm trở lên nắm giữ (14). Như vậy, từ khi Minh Mệnh đặt tỉnh thay cho các trấn (1831-1832) cho đến thời Tự Đức, quan võ cao cấp vẫn đứng đầu các địa phương. Nếu như thời Gia Long một võ quan cao cấp làm chức Tổng trấn cai quản 11 trấn như Tổng trấn Bắc Thành, hoặc cai quản 5 trấn như Tổng trấn Gia Định thành, thì từ giữa triều Minh Mệnh trở đi, võ quan cao cấp làm trung gian quyền lực cai quản những địa bàn hẹp hơn, gồm hai, ba tỉnh. Cụ thể là từ 1832-1883, các vua Minh Mệnh, Thiệu Trị, Tự Đức đều có mười sáu tổng đốc trong khi Gia Long chỉ có hai Tổng trấn. Xét về cách thức điều hành bộ máy quan lại, việc chia các tỉnh và đặt các chức võ quan cao cấp làm Tổng đốc cho từng liên tỉnh thực chất chỉ nhằm loại bỏ quyền lực quá lớn của viên Tổng trấn, tránh sự khuynh loát và lộng quyền đối với nhà vua. Như vậy, trong sự cải thiện về tổ chức hành chính, lưới gươm và tính vô biên của quan lại địa phương vẫn được duy trì.

Qua một số phân tích trên, chúng tôi cho rằng, vào thời kỳ 1802-1883, việc đặt ra các chức quan, thiết lập các cơ quan, phân chia nhiệm vụ cho từng chức quan, từng cơ quan đã hình thành và mở rộng cơ cấu bộ máy hành chính của triều Nguyễn. Quá trình ngày càng tập trung nhiều chức quan vào một cơ quan và ngày càng tăng số cơ quan chuyên môn, mỗi cơ quan lại được chia thành nhiều bộ phận trực thuộc là một xu hướng thể hiện sự chú trọng tới tính chuyên trách hành chính. Cơ cấu tổ chức được thiết lập chặt chẽ với sự phân chia chức năng rành mạch, nhưng khi vận hành, do có nhiều quy tắc kiểm tỏa trong mối liên hệ hoạt động giữa các bộ và Nội

các, Cơ mật viện, Đô sát viện, giữa triều đình và địa phương nhiều đầu mối giám sát khiến công việc tồn đọng, giấy tờ phức tạp, thông tin chậm trễ, trách nhiệm chồng chéo; mọi mục tiêu hành chính đều nhằm tập trung quyền lực về kinh đô nhưng quyền hành để nắm bắt và giải quyết các tình trạng cụ thể, những cơ sở thực tế để nhà vua dựa vào mà đưa ra các sắc lệnh, lại tập trung vào tay các quan lại cấp thấp trong bậc tôn ty hành chính... Chính sự tập trung quá độ trong cơ chế hoạt động lại phá vỡ sự chặt chẽ của cơ cấu tổ chức. Những mâu thuẫn đó ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả, hiệu lực của nền hành chính thời kỳ này.

CHÚ THÍCH

(1). Nội các triều Nguyễn, *Khâm định Đại Nam hội điển sự lệ* (xin gọi tắt là *Hội điển*), bản dịch của Viện Sử học, Nxb. Thuận Hoá, Huế, 1993, T.1, tr. 204-205.

(2). Quốc sử quán triều Nguyễn, *Đại Nam thực lục chính biên* (xin gọi tắt là *Thực lục*), bản dịch của Viện Sử học, Nxb. Khoa học, Hà Nội, 1964 - 1965, T.X, tr. 363-364.

(3). *Thực lục*, Sdd, T.XIII, tr. 323-325.

(4). *Thực lục*, Sdd, T.X, tr. 351-352.

(5), (9), (11), (12). *Hội điển*, Sdd, Tập 14, tr.18, 70, 64, 65.

(6). *Thực lục*, Sdd, T.IX, tr. 352.

(7), (8). *Thực lục*, Sdd, T.XI, tr. 166, 152-154.

(10). Đặng Xuân Bảng, *Sử học bị khảo*, bản dịch, Nxb. Văn hóa Thông tin, Hà Nội, 1997, tr.578.

(13). *Hội điển*, Sdd, T.2, tr. 132.

(14). *Thực lục*, Sdd, T.X, tr. 373; T.XI, tr. 214.