

HỆ THỐNG CHÍNH QUYỀN THÀNH PHỐ HÀ NỘI THỜI PHÁP THUỘC VÀ VAI TRÒ CỦA NÓ TRONG QUẢN LÝ VÀ PHÁT TRIỂN ĐÔ THỊ

TS Đào Thị Diễm*

Hiện nay, tại Trung tâm Lưu trữ Quốc gia I (LTQG I) có bảo quản một khối lượng lớn tài liệu về hệ thống chính quyền thành phố Hà Nội thời Pháp thuộc và vai trò của nó trong quản lý và phát triển đô thị. Những tài liệu này vừa tập trung lại vừa tản mát trong một số phòng lưu trữ (fonds d'archives) của Trung tâm.

Trước hết, cần điểm qua một vài nét về quá trình hình thành và phát triển của Hà Nội, từ “nhượng địa” (concession) đến thành phố (Ville de Hanoi), nhằm xác định rõ thời gian ra đời của hệ thống tổ chức hành chính thành phố Hà Nội thời kỳ thuộc địa.

Hà Nội chính thức trở thành “nhượng địa” của Pháp từ năm 1888, kể từ ngày 3 tháng 10, khi Dụ ngày 1 tháng 10 của vua Đồng Khánh được Toàn quyền Đông Dương phê chuẩn. Tuy nhiên, quá trình biến Hà Nội thành “nhượng địa” của Pháp đã được khởi động từ trước đó hơn 20 năm, khi mà công cuộc “bình định” (pacification) xứ Bắc Kỳ của thực dân Pháp còn chưa thực sự bắt đầu.

Năm 1867, sau khi đánh chiếm được toàn bộ Nam Kỳ lục tỉnh, cùng với việc thiết lập hệ thống chính quyền cai trị ở Nam Kỳ, thực dân Pháp bắt đầu nhòm ngó ra Bắc Kỳ.

Bằng thủ đoạn dùng các cuộc tấn công về quân sự để gây sức ép với triều đình Huế trong các cuộc thương lượng, Pháp đã giành được một khu đất trên bờ sông Hồng ở phía đông - đông nam thành phố để lập Toà Công sứ và xây doanh trại cho binh lính. Theo quy ước được ký kết ngày 6/2/1874, Pháp được đặt tại Hà Nội một Lãnh sự với một lực lượng lính bảo vệ không quá 100 người. Diện tích khu đất nhượng cho Pháp xây Toà Công sứ được quy định là 2,5 héc-ta nhưng do sự bất lực của nhà Nguyễn, cuối cùng khu đất nhượng này đã lên tới trên 18,5 héc-ta. Ngày 28/8/1875, Pháp bắt đầu đặt Lãnh sự quán tại Hà Nội.

Như vậy là, về mặt pháp lý, mặc dù Bắc Kỳ chưa chính thức trở thành đất “bảo hộ” của Pháp song trên thực tế, Pháp đã đặt được chân vào Hà Nội. Ý đồ xâm chiếm Bắc Kỳ của Pháp đã có cơ sở để thực hiện.

* Trung tâm Lưu trữ Quốc gia I.

Tháng 10/1875, Pháp bắt đầu khởi công xây dựng các công trình kiên cố trên khu nhượng địa, chính thức mở đầu thời kỳ xây dựng Hà Nội thành “Thủ đô của Bắc Kỳ”, “Thủ đô của Liên bang Đông Dương thuộc Pháp”.

Qua tài liệu lưu trữ, người ta thấy rằng, quá trình biến Hà Nội trở thành “Thủ đô của Bắc Kỳ”, “Thủ đô của Liên bang Đông Dương thuộc Pháp” đã được chính quyền thuộc địa thực hiện song song trên 2 lĩnh vực:

– Định hình thành phố về mặt địa giới hành chính, bao gồm 2 giai đoạn là xác định và mở rộng địa giới thành phố;

– Xây dựng hệ thống chính quyền thành phố, bao gồm 2 tổ chức quản lý hành chính là Hội đồng thành phố và Toà Đốc lý thành phố.

Báo cáo sẽ tập trung giới thiệu về 2 tổ chức quản lý hành chính của thành phố Hà Nội thời Pháp thuộc và vai trò của 2 tổ chức này trong quản lý, phát triển đô thị.

1. Hội đồng thành phố Hà Nội

Văn bản pháp lý quan trọng nhất đối với việc tổ chức bộ máy quản lý hành chính của thành phố Hà Nội thời Pháp thuộc là Nghị định ngày 19/7/1888 do Toàn quyền Đông Dương ký, ngay sau khi Hà Nội được chính thức thành lập về mặt pháp lý và được xếp vào loại thành phố cấp I¹.

Tuy nhiên, không phải bắt đầu từ thời gian này Hà Nội mới có một tổ chức quản lý về mặt hành chính mà trên thực tế nó đã có từ trước đó hai năm.

Tổ chức tiền thân của Hội đồng thành phố Hà Nội chính là Ủy ban thành phố mà ý tưởng thành lập ban đầu là của Silvestre, Giám đốc phụ trách các công việc dân sự và chính trị. Nhưng do còn phải lo đến việc tổ chức các cuộc hành quân “bình định” Bắc Kỳ nên mãi cho đến ngày 8/1/1886, Tổng Tư lệnh các lực lượng quân đội Pháp ở Bắc Kỳ De Courcy mới ký một quyết định thành lập tại hai thành phố cấp I là Hà Nội và Hải Phòng, mỗi nơi một Ủy ban lâm thời (Commission municipale provisoire) có nhiệm vụ nghiên cứu và soạn thảo một dự luật về tổ chức và hoạt động của một Ủy ban chính thức (Commission municipale définitive) của thành phố. Ủy ban này gồm 6 uỷ viên người Pháp, 5 uỷ viên người Việt và 1 Hội trưởng Hội người Hoa, Chủ tịch là Công sứ Pháp.

Sau hai phiên họp đầu tiên vào các ngày 14/1 và 1/2/1886, Ủy ban lâm thời đã trình lên Tổng Trú sứ một bản dự thảo về tổ chức và quyền hạn của Ủy ban thành phố Hà Nội. Dự thảo này đã được Tổng Trú sứ Paul Bert chấp thuận bằng Nghị định số 2 ngày 1/5/1886. Nghị định số 2 đã thành lập tại Hà Nội một Ủy ban gồm 4 công chức dân sự và 8 người Pháp sinh sống tại Hà Nội (những người này do Tổng Trú sứ quyết định); 6 thân hào người Việt được bổ nhiệm bởi các cố vấn của các xã ở xung quanh Hà Nội, bao gồm cả huyện Thọ Xương và 2 Hội trưởng Hội người Hoa sinh sống tại Hà Nội. Chủ tịch của Ủy ban này là một công chức người Pháp của Toà Thống sứ Bắc Kỳ.

Theo Nghị định số 2 ngày 1/5/1886 của Tổng Trú sứ Trung - Bắc Kỳ, Ủy ban này được hỏi ý kiến đặc biệt về đường sá, về an ninh và về tất cả các vấn đề có liên quan đến vệ sinh của thành phố. Sau khi lấy biểu quyết, những ý kiến này sẽ được trình lên Thống sứ Bắc Kỳ, hoàn toàn để tư vấn, không có tính chất quyết định. Chính vì vậy, thời gian đầu nó còn được gọi là Ủy ban tư vấn (Commission consultative)². Sự thành lập của

Ủy ban này hoàn toàn không có ảnh hưởng gì đến tổ chức hành chính bên trong của các xã ở xung quanh Hà Nội, cũng như quyền hạn của các thân hào hay các công chức người Việt.

Mặc dù chỉ có tính chất tư vấn nhưng vai trò của Ủy ban này đã được Paul Bert khẳng định trong phiên họp đầu tiên của Hội đồng Bảo hộ Bắc Kỳ ngày 2/5/1886:

“Hà Nội sẽ ngày càng trở thành một thành phố châu Âu, phải mau chóng xây dựng cho nó các công trình giao thông, nhà cửa, chợ búa, lò mổ. Để chỉ huy công việc này, cần phải có một chính quyền chăm sóc đặc biệt cho Hà Nội. Chính quyền này chỉ có thể là một uỷ ban thành phố”³.

Chính vì vậy mà ngay sau đó, ngày 29/5/1886, Tổng Trú sứ Trung - Bắc Kỳ đã ký Nghị định số 3 bổ nhiệm các thành viên đầu tiên cho uỷ ban thành phố. Tuy nhiên, đây chỉ là những quyết định tạm thời trong giai đoạn chuyển tiếp nên chức năng và quyền hạn của uỷ ban thành phố cũng như của người đứng đầu nó vẫn chưa được xác định rõ. Chính vì vậy, chỉ sau một thời gian ngắn, Nghị định số 2 ngày 1/5/1886 đã được thay thế bằng một văn bản khác: Nghị định ngày 19/7/1888 của Toàn quyền Đông Dương.

Nghị định mới này thành lập tại Hà Nội và Hải Phòng, mỗi thành phố một Hội đồng, đứng đầu là một Đốc lý kiêm Chủ tịch Hội đồng thành phố và 16 uỷ viên, trong đó có 12 người Pháp và 4 người Việt. Những uỷ viên của Hội đồng này được lựa chọn trong số những người Pháp và người Việt trên 25 tuổi, có quyền công dân và chính trị, có thời gian cư trú ở Hà Nội ít nhất là 6 tháng. Trong số 16 uỷ viên, có ít nhất 4 người do Phòng Thương mại thành phố lựa chọn. Các uỷ viên của Hội đồng thành phố đều do Tổng Trú sứ bổ nhiệm với nhiệm kỳ là 3 năm. Giúp việc cho Đốc lý còn có hai Phó Đốc lý và Toà Đốc lý.

Cách tổ chức và hoạt động của Hội đồng thành phố Hà Nội được thể hiện qua các điều quy định của Nghị định ngày 19/7/1888. Hội đồng thành phố họp thường kỳ mỗi năm bốn lần, vào đầu các tháng 2, 5, 8 và 11, mỗi phiên họp kéo dài 10 ngày, các phiên họp bất thường sẽ được tổ chức nếu có đề nghị của từ 3 uỷ viên trở lên. Hội đồng thành phố được quyền đưa ra các ý kiến về các vấn đề có liên quan đến việc quy hoạch các đường lớn trong nội thành, việc sửa đổi giới hạn địa giới hành chính thành phố... và cuối cùng là tất cả các vấn đề được quyết định bởi các quy tắc và nghị định của thành phố.

Trong các phiên họp, Hội đồng thành phố lấy biểu quyết về các vấn đề sau: các khoản công trái do thành phố phát hành và cách thức thanh toán; ngân sách của thành phố và tất cả các khoản thu chi bình thường và bất thường; giá cả và quy định của tất cả các khoản thu nhập riêng của thành phố; việc mua bán, chuyển nhượng, trao đổi hoặc phân phối và nói chung là tất cả những gì có liên quan đến bảo quản và cải tạo đất đai thuộc quyền sở hữu của thành phố; những công trình xây dựng, sửa chữa, tất cả các công trình thầu; việc xây dựng các phố, quảng trường công cộng và vạch tuyến đường trong thành phố... Việc bàn bạc và lấy biểu quyết về các vấn đề chính trị bị nghiêm cấm trong các phiên họp.

Theo quy định, nghị quyết của Hội đồng thành phố phải được ghi lại trong một cuốn sổ có đánh số, theo trật tự ngày tháng và phải được lấy chữ ký của tất cả các uỷ viên. Sau mỗi phiên họp, chủ toạ phải gửi thẳng nghị quyết của Hội đồng lên Tổng Trú sứ.

Nội dung của nghị quyết được đăng trong *Công báo thành phố* (Bulletin municipale de Hanoi). Còn biên bản các cuộc họp thì được lưu trữ tại Kho Lưu trữ Trung ương (Dépôt central) trực thuộc Sở Lưu trữ và Thư viện Đông Dương (Direction des Archives et des Bibliothèques de l'Indochine) nay là Trung tâm Lưu trữ Quốc gia I, Hà Nội. Chính nhờ số biên bản của Hội đồng thành phố còn được lưu trữ lại mà người ta có thể biết được Hội đồng thành phố Hà Nội đã hoạt động như thế nào trong thời kỳ Pháp thuộc.

Hội đồng thành phố Hà Nội đã được hoàn thiện thêm về tổ chức và được bổ sung thêm một số chi tiết như các điều kiện bầu cử, số lượng uỷ viên... bằng các nghị định các ngày 31/12/1891, 19/7/1904, 16/5/1906, 14/3/1907 của Toàn quyền Đông Dương và các sắc lệnh các ngày 11/7/1908, 18/8/1921 của Tổng thống Pháp. Sau ngày Nhật đảo chính Pháp 9/3/1945, Hội đồng Thành phố Hà Nội đã ngừng hoạt động.

Để thích ứng với những biến động chính trị ở Đông Dương sau ngày đảo chính của Nhật, hệ thống tổ chức hành chính của Pháp đã có nhiều thay đổi. Chức danh Toàn quyền Đông Dương được thay thế bằng Cao uỷ Pháp ở Đông Dương⁴ và trụ sở của Phủ Cao uỷ được đặt tại Sài Gòn. Tại Hà Nội, bên cạnh đại diện của Cao uỷ Pháp ở Bắc Kỳ và Bắc - Trung Kỳ còn có Thị chính uỷ - hội hỗn hợp Pháp - Việt thành phố Hà Nội (Commission municipale mixte franco-vietnamienne de la Ville de Hanoi) được thành lập theo Nghị định số 4 cab/A ngày 8/5/1948 của Chủ tịch Uỷ ban Hành chính lâm thời Bắc Việt⁵. Thành phần của Thị chính uỷ - hội hỗn hợp gồm có 12 uỷ viên chính thức người Việt, 6 uỷ viên chính thức người Pháp, 4 uỷ viên dự khuyết người Việt và 2 uỷ viên dự khuyết người Pháp. Tổ chức này hoạt động cho đến ngày 16/12/1952 thì được thay thế bằng Hội đồng thành phố (Conseil Municipal)⁶.

Theo sắc lệnh số 106-NV ngày 27/12/1952 do Bảo Đại ký, số uỷ viên chính thức người Việt của Hội đồng thành phố Hà Nội được quy định tăng từ 12 lên 18 và số uỷ viên dự khuyết người Việt cũng tăng lên từ 4 đến 6⁷. Đối với các uỷ viên người Pháp, mặc dù số lượng không thay đổi nhưng họ không phải qua bầu cử như các uỷ viên người Việt mà được bổ nhiệm bằng nghị định của Bộ trưởng Bộ Nội vụ, theo đề nghị của Chính phủ Bắc phần.

Tuy nhiên, Hội đồng thành phố Hà Nội của Chính phủ Bảo Đại chỉ tồn tại đến hết tháng 4/1954. Chiến thắng lịch sử Điện Biên Phủ ngày 7/5/1954 đã chấm dứt hơn 80 năm đô hộ của thực dân Pháp ở Việt Nam và xoá bỏ luôn các tổ chức do Chính quyền Pháp đặt ra tại Hà Nội.

2. Toà Đốc lý Thành phố

Nghị định ngày 19/7/1888 của Toàn quyền Đông Dương cũng là văn bản pháp lý quan trọng nhất đối với việc nghiên cứu về tổ chức của Toà Đốc lý thành phố Hà Nội thời Pháp thuộc. Theo nghị định này⁸, đứng đầu Toà Đốc lý thành phố Hà Nội là một viên Đốc lý và hai viên Phó Đốc lý người Pháp. Đốc lý là người quản lý hành chính cao cấp nhất của bộ máy chính quyền thành phố, chịu trách nhiệm trước Thống sứ Bắc Kỳ về mọi mặt hoạt động của thành phố, từ việc đảm bảo hệ thống an ninh, cảnh sát, quản lý công sản, thuế, xây dựng các công trình công cộng... đến việc ký các văn bản có tính chất quy

định của thành phố. Chức vụ Đốc lý do Thống sứ Bắc Kỳ đề cử và do Toàn quyền Đông Dương bổ nhiệm.

Về mặt tổ chức, Toà Đốc lý bao gồm: Văn phòng, Phòng Kế toán, Phòng Cảnh sát, Phòng Quản lý Giao thông Đường bộ, Phòng Địa chính... Trên thực tế, tổ chức của Toà Đốc lý không ngừng được cải tổ, bổ sung và hoàn thiện cho phù hợp với tình hình chính trị ở Đông Dương nói chung và ở Việt Nam nói riêng.

Năm 1888, phần lớn đất đai của huyện Thọ Xương đã bị sáp nhập vào thành phố Hà Nội⁹. Vì thế, bên cạnh Hội đồng thành phố và Toà Đốc lý là hai cơ quan quản lý hành chính của chính quyền thuộc địa còn có một cơ quan quản lý hành chính của người bản xứ là Nha huyện Thọ Xương tồn tại ngay trong phạm vi thành phố¹⁰. Nha huyện Thọ Xương tiếp tục hoạt động cho đến ngày 6/10/1896 thì bị bãi bỏ, theo quyết định số 357 của Kinh lược Hoàng Cao Khải.

Thay thế Nha huyện Thọ Xương là Nha Hiệp lý được thành lập theo quyết định số 383 ngày 26/8/1896 của Kinh lược Hoàng Cao Khải với chức năng chính là giải quyết các vấn đề về tư pháp của người bản xứ sống tại thành phố Hà Nội¹¹. Nhưng Nha Hiệp lý (đứng đầu là một viên quan người bản xứ mang chức danh Hiệp lý) cũng chỉ tồn tại đến 1897 thì bị xoá bỏ, theo quyết định ngày 26/2 của Kinh lược Bắc Kỳ. Lý do chính, theo đề nghị của Công sứ - Đốc lý thành phố, "sắc lệnh ngày 15/9/1896 đã mở rộng quyền hạn xét xử người bản xứ cho các toà án của hai thành phố là Hà Nội và Hải Phòng nên viên quan người bản xứ Hiệp lý chỉ đặc biệt phụ trách việc giải quyết các việc án giữa những người An-nam sống trong thành phố không có lý do gì để tồn tại nữa"¹².

Tuy nhiên, việc bãi bỏ Nha Hiệp lý đã gây ra cho chính quyền thuộc địa ở thành phố Hà Nội một số khó khăn về quản lý các công việc của người bản xứ nên ngày 2/2/1904, Nha Hiệp lý lại được tái thành lập. Nhưng chỉ hơn một năm sau, lấy lý do vì "hoạt động không có hiệu quả", chính quyền thuộc địa lại một lần nữa xoá bỏ Nha Hiệp lý. Đây là lần thay đổi cuối cùng và lần này, cơ quan của chính quyền người bản xứ ở Hà Nội đã vĩnh viễn bị xoá bỏ. Về thực chất, quá trình thành lập - xoá bỏ - tái thành lập - xoá bỏ vĩnh viễn đối với Nha huyện Thọ Xương, tổ chức chính quyền người bản xứ ở Hà Nội chính là một phần trong chính sách nhất quán của thực dân Pháp nhằm mục đích "bình định" xứ Bắc Kỳ, giống như họ đã thực hiện đối với Nha Kinh lược Bắc Kỳ (1886 - 1897)¹³.

Tháng 10/1905, lấy lý do cần "đáp ứng các yêu cầu cấp thiết" là "làm cho mối quan hệ giữa chính quyền thành phố với dân chúng người An-nam thêm phát triển"¹⁴, Toà Đốc lý thành phố đã được bổ sung thêm một đơn vị mới: Phòng Phụ trách các công việc liên quan đến người bản xứ. Như vậy là, trên thực tế, việc quản lý người bản xứ ở cấp thành phố đã chuyển từ Nha huyện Thọ Xương sang Nha Hiệp lý và cuối cùng chuyển vào tay người Pháp, kể từ khi Phòng Phụ trách các công việc liên quan đến người bản xứ được thành lập theo Nghị định số 1352 ngày 18/10/1905 của Thống sứ Bắc Kỳ¹⁵.

Tổ chức của Toà Đốc lý thành phố Hà Nội được quy định chính thức kể từ ngày 1/3/1908 gồm: Văn phòng, Phòng Văn thư, Phòng Kế toán, Phòng Hộ tịch, Phòng Phụ trách các công việc liên quan đến người bản xứ, Phòng Kiểm tra các loại thuế¹⁶. Năm 1916, tổ chức của Toà Đốc lý đã được sửa đổi và bổ sung thêm ba phòng mới nữa là Phòng

Quản lý Đường bộ, các công trình nước và chiếu sáng đô thị; Phòng Quản lý Cây trồng Đô thị; Phòng Địa chính và Công thổ.

Riêng đối với Phòng Phụ trách các công việc liên quan đến người bản xứ (bị xoá bỏ theo Nghị định số 617 ngày 23/3/1916 của Quyền Thống sứ Bắc Kỳ), Nghị định số 68 ngày 13/4/1916 của Đốc lý thành phố Hà Nội đã phân chia các chức năng, nhiệm vụ của Phòng này sang cho đơn vị là Văn phòng và Phòng Hộ tịch và vệ sinh đảm nhiệm¹⁷. Nghị định số 68 ngày 13/4/1916 của Đốc lý thành phố Hà Nội được xem như một văn bản pháp lý về tổ chức Toà Đốc lý thành phố Hà Nội có hiệu lực lâu nhất trong suốt thời kỳ người Pháp nắm chính quyền ở Hà Nội. Mãi cho đến tận 25 năm sau, tổ chức và chức năng của các phòng, ban thuộc Toà Đốc lý thành phố mới được bổ sung và sửa đổi lại cho phù hợp với sự phát triển về địa giới hành chính và đô thị hoá của thành phố.

Theo Nghị định ngày 7/10/1941, chức năng, nhiệm vụ của các phòng, ban thuộc Toà Đốc lý đã được quy định lại và được bổ sung thêm hai phòng: Phòng Tài chính (bao gồm các Phòng Kế toán; Phòng Quản lý thuế đô thị và quản lý chợ và lò mổ; Phòng Từ thiện; Phòng Quản lý các hiệu cầm đồ) và Phòng Quản lý vệ sinh đô thị.

Sau sự kiện Nhật đảo chính Pháp ngày 9/3/1945, bên ngoài Nhật tuyên bố “chỉ đánh chính phủ hiện thời Đông Dương và quân đội của chính phủ ấy” và “không tham dự vào chính sách nội trị của nước Việt Nam độc lập”, nhưng trên thực tế, Nhật Bản đã giữ nguyên cơ cấu của hệ thống hành chính cũ ở Đông Dương, chỉ thay thế người Pháp bằng người Nhật dưới danh nghĩa “cố vấn”. Trong chính quyền thành phố Hà Nội, Tổng Lãnh sự Maruyama giữ chức Quyền Đốc lý từ tháng 3 đến tháng 7/1945.

Sau hơn 2 tháng đảo chính Pháp, người Nhật từng bước “trao trả nền độc lập” cho Việt Nam, bắt đầu bằng việc tổ chức cho ông Phan Kế Toại nhậm chức Khâm sai Bắc Kỳ bên cạnh cố vấn Nhật Bản Nishimura. Và cho đến tận ngày 21/7, tức là hơn 5 tháng sau ngày đảo chính, người Nhật mới tiến hành việc trao trả quyền cai quản thành phố Hà Nội cho người Việt Nam. Bác sỹ Trần Văn Lai được cử giữ chức vụ Đốc lý, một chức vụ được quy định chỉ dành riêng cho người Pháp, do Thống sứ Bắc Kỳ đề cử và do Toàn quyền Đông Dương bổ nhiệm theo Nghị định ngày 19/7/1888. Song chính quyền này chỉ mới tồn tại chưa đầy một tháng thì cuộc Tổng khởi nghĩa 19/8/1945 đã bùng nổ ở Hà Nội.

Như đã đề cập ở phần trên, từ năm 1946, hệ thống tổ chức hành chính của Pháp đã có nhiều thay đổi để thích ứng với những biến động chính trị ở Đông Dương. Thời kỳ này, đại diện cho Cao uỷ Pháp ở khu vực Bắc Kỳ và Bắc - Trung Kỳ có trụ sở ở Hà Nội. Ngày 2/6/1947, viên đại diện này đã ký Nghị định số 367/cab thành lập tại Hà Nội một tổ chức mang tên Hội đồng An dân (Comité provisoire de gestion administrative et d'action sociale). Hội đồng này có chức năng “đảm nhiệm việc quản lý lợi ích hành chính của dân bản xứ gốc Việt và dùng các biện pháp xã hội để cải thiện cuộc sống của họ trong lĩnh vực xã hội, cho đến khi thiết lập lại hoàn toàn trật tự công cộng trên toàn lãnh thổ Bắc Kỳ và Bắc - Trung Kỳ”¹⁸.

Tuy nhiên, tài liệu của Trung tâm LTQG I cho thấy, về thực chất, Hội đồng An dân chính là Toà Thị chính thành phố Hà Nội. Tổ chức này đã tồn tại và hoạt động từ trước khi Chính phủ Trung ương lâm thời (Gouvernement provisoire)¹⁹ được thành lập và đã

hoạt động cho đến tận tháng 4/1954 mà Thị trưởng đầu tiên là ông Bùi Văn Quý²⁰. Phụ tá cho Thị trưởng là Tổng Thư ký với nhiệm vụ “kiểm soát và phối hợp với các ty và phòng, phụ trách tất cả các việc “Mật” hay có tính cách chính trị, đại diện cho Thị trưởng trong các công việc giao thiệp, nhất là đối với hội đồng thành phố”²¹.

Về cơ bản, Toà Thị chính thành phố Hà Nội vẫn được tổ chức theo các điều khoản được quy định trong Sắc lệnh ngày 11/7/1908 của Tổng thống Pháp về tổ chức Hội đồng Thị chính các thành phố Sài Gòn, Hà Nội và Hải Phòng.

3. Vai trò của các tổ chức quản lý hành chính trong quản lý và phát triển đô thị

Như trên đã trình bày, để hoàn thành nhiệm vụ của người quản lý hành chính cao nhất trong bộ máy chính quyền thành phố và là người chịu trách nhiệm trước Thống sứ Bắc Kỳ về mọi mặt hoạt động của thành phố, ngoài hai viên phó ra, Đốc lý còn có hai tổ chức giúp việc là Hội đồng thành phố và Toà Đốc lý.

– Hội đồng thành phố đóng vai trò cố vấn cho Đốc lý trong việc hoạch định những công việc có tính chất chiến lược của thành phố, định hướng phát triển thành phố và quản lý thành phố về mọi mặt. Qua biên bản các phiên họp (cả thường kỳ và bất thường) của Hội đồng thành phố, người ta thấy rõ vai trò chính của tổ chức này là giúp Đốc lý ban hành các văn bản quản lý hành chính trên tất cả các lĩnh vực của thành phố. Thí dụ:

+ Xác định địa giới hành chính thành phố: định hình thành phố về mặt hành chính, mở rộng các vùng ngoại ô, sáp nhập các xã vùng ngoại ô vào thành phố, xác định ranh giới các phố và đặt tên phố, tên các đường được mở trong và ngoại ô thành phố...

+ Giao thông - Công chính thành phố: giao thông đường bộ, đường sắt, đường sông, mở các phố và xây dựng các công trình phòng chống lụt ở thành phố...

+ Quy hoạch và đô thị hoá Hà Nội: phân chia thành phố ra làm 2 khu vực chính dành cho người Âu và người bản xứ; mở rộng khu vực người Âu; phân thành phố ra làm các khu hành chính, thương mại, công nghiệp; quy hoạch đất đai dành cho xây dựng các công trình công cộng như vườn hoa, quảng trường, khu thể thao; cung cấp điện chiếu sáng, nước sạch dùng cho sinh hoạt...

+ Vệ sinh đô thị: vệ sinh thực phẩm, vệ sinh môi trường, vệ sinh công cộng...

Ngoài ra, Hội đồng thành phố còn tư vấn cho Đốc lý để ra những văn bản quy định có tính chất pháp lý thực hiện trong phạm vi thành phố về những vấn đề thuộc các lĩnh vực y tế, văn hoá, giáo dục, tài chính, thuế...

– Toà Đốc lý thành phố vừa đóng vai trò của một cơ quan tổng hợp, lại vừa đóng vai trò của một cơ quan hành pháp của Đốc lý. Có thể hình dung Toà Đốc lý như một cơ quan tổng hợp bởi vì nó phụ trách rất nhiều công việc mang tính tổng hợp của thành phố như:

+ Các công việc về bầu cử, kể cả bầu cử các trưởng phố (chuẩn bị và lập danh sách cử tri và thẻ bầu cử);

+ Tập trung các công việc để đưa ra các Uỷ ban và Hội đồng thành phố (gửi giấy triệu tập các phiên họp Hội đồng thành phố; đăng ký các nghị quyết của các phiên họp Hội đồng thành phố...);

+ Phụ trách các công việc thuộc về hộ tịch của người Âu và người Pháp (nhập quốc tịch và các công việc thuộc về cư trú của người nước ngoài...);

Bên cạnh những công việc nêu trên, Toà Đốc lý còn phụ trách những công việc mang tính chất của một cơ quan hành pháp như:

+ Phụ trách các công việc liên quan đến người bản xứ đã được Đốc lý ra nghị định theo nghị quyết của Hội đồng thành phố (nhận và kiểm tra các đơn từ, hộ tịch người bản xứ, giám sát và kiểm tra; xác nhận căn cước và tư cách người bản xứ; nhận thực các chữ ký bằng chữ Hán - Nôm; các hiệp hội của người bản xứ...);

+ Phụ trách các công việc có liên quan đến việc thực hiện các cuộc đấu thầu các công trình xây dựng trong thành phố đã được Đốc lý quyết định theo nghị quyết của Hội đồng thành phố (các công trình giao thông, xây dựng, lắp đặt hệ thống điện nước...);

+ Phụ trách các công việc nghiên cứu và kiểm tra mọi vấn đề có liên quan đến các loại thuế trực thu đã được Đốc lý thành phố ban hành theo nghị quyết của Hội đồng thành phố; lập và công bố các loại thuế khác và các khoản thu của thành phố...

+ Phụ trách các công việc thuộc về thực hiện vệ sinh an toàn thực phẩm và vệ sinh môi trường được quy định bằng các nghị định của Đốc lý thành phố ban hành theo nghị quyết của Hội đồng thành phố (kiểm tra các chợ và các lò mổ...).

Tóm lại, các nguồn tài liệu lưu trữ về hệ thống chính quyền thành phố Hà Nội thời Pháp thuộc và vai trò của hệ thống này trong quản lý và phát triển đô thị của Trung tâm Lưu trữ Quốc gia I chắc chắn sẽ có những đóng góp tích cực vào các công trình nghiên cứu khoa học về Thăng Long - Hà Nội, vì sự phát triển bền vững Thủ đô Hà Nội văn hiến, anh hùng. Đây cũng là một dịp để những tài liệu này được phát huy giá trị nghiên cứu và thực tiễn trong chương trình khoa học công nghệ phục vụ toàn diện Thủ đô yêu quý của chúng ta nhân dịp Đại lễ kỷ niệm 1000 năm Thăng Long - Hà Nội.

CHÚ THÍCH

¹ Theo Sắc lệnh ngày 19/7/1888 của Tổng thống Pháp.

² *Phông Phủ Thống sứ Bắc Kỳ* (Fonds de la Résidence supérieure au Tonkin - RST), hồ sơ : 01.

³ RST - hồ sơ: 71344.

⁴ Quyền hạn và chức năng, nhiệm vụ của Cao uỷ Pháp ở Đông Dương được quy định trong Sắc lệnh ngày 17/8/1945 của Tổng thống Pháp Charles de Gaulle. *Journal officiel de la Fédération indochinoise*, N° 1 (Nouvelle série), 15/11/1945, tr.3.

⁵ *Phông Toà Thị chính Hà Nội* (Fonds de la Municipalité de Hanoi - TCHN), hồ sơ: 23-01.

⁶ Theo công văn số 20414/PTH ngày 16/12/1952 của Thủ hiến Bắc Việt gửi Thị trưởng Hà Nội về việc chuẩn bị bầu cử Hội đồng thành phố. TCHN, hồ sơ: 62.

⁷ TCHN, tài liệu đã dẫn.

⁸ Nghị định ngày 19/7/1888 của Toàn quyền Đông Dương được cụ thể hoá thêm bằng nghị định số 25 ngày 31/12/1888 của Công sứ - Đốc lý Hà Nội. TTLTQG I, TCHN, hồ sơ : 21.

⁹ Năm 1888 thuộc giai đoạn I của quá trình xác định và mở rộng địa giới hành chính thành phố Hà Nội thời Pháp thuộc. Xem thêm phần *Lời dẫn* trong cuốn *Hà Nội qua tài liệu và tư liệu lưu trữ 1873 - 1954* (tập I), TTLTQG I, NXB Hà Nội, 2010 (TS Đào Thị Diên chủ biên).

- ¹⁰ Về chức năng, nhiệm vụ và hoạt động của Nha huyện Thọ Xương xin xem tài liệu của *Phòng Nha huyện Thọ Xương* bảo quản tại TTLTQG I.
- ¹¹ RST, hồ sơ: 73 949.
- ¹² Trích công văn số 74 ngày 16/2/1897 của Công sứ - Đốc lý gửi Phó Toàn quyền Đông Dương. RST, hồ sơ: 73 949.
- ¹³ Nha Kinh lược Bắc Kỳ thành lập ngày 10/6/1886 bằng Dụ của vua Đồng Khánh và bị bãi bỏ bằng Dụ ngày 26/7/1897 của vua Thành Thái, được chấp nhận bởi Nghị định ngày 13/8/1897 của Toàn quyền Đông Dương Paul Doumer. Về quá trình hình thành cũng như chức năng, nhiệm vụ và hoạt động của Nha xin xem tài liệu của phòng Nha Kinh lược Bắc Kỳ bảo quản tại TTLTQG I.
- ¹⁴ RST, hồ sơ: 37.
- ¹⁵ *Phòng Tòa Đốc lý Hà Nội (Fonds de la Mairie de Hanoi - MHN)*, hồ sơ : 23.
- ¹⁶ Thực hiện theo Sắc lệnh ngày 11/7/1908 của Tổng thống Pháp về tổ chức Hội đồng Thị chính các thành phố Sài Gòn, Hà Nội và Hải Phòng.
- ¹⁷ MNH, hồ sơ: 21.
- ¹⁸ TCHN, hồ sơ: 21.
- ¹⁹ Chính phủ bù nhìn do Pháp dựng lên, do Thiếu tướng Nguyễn Văn Xuân làm Thủ tướng.
- ²⁰ Bổ nhiệm theo Quyết định số 192 cab/D ngày 10/3/1948 của Chủ tịch Ủy ban Hành chính lâm thời Bắc Việt. Kể từ ngày 27/2/1950, Thị trưởng thành phố do Quốc trưởng Bảo Đại bổ nhiệm. TCHN, hồ sơ: 23-01.
- ²¹ TCHN, tài liệu đã dẫn.