

Một số hệ luận rút ra từ kinh nghiệm tổ chức chính quyền đầu thời Nguyễn

Nguyễn Thị Thúy*

Trường Đại học Hồng Đức, 307 Lê Lai, Đông Sơn, Thanh Hóa, Việt Nam

Nhận ngày 2 tháng 4 năm 2010

Tóm tắt. Vương triều Nguyễn là triều đại phong kiến cuối cùng trong lịch sử Việt Nam. Với những đóng góp quan trọng trong việc xây dựng một bộ máy cai trị quốc gia thống nhất rộng lớn, nhà Nguyễn đã thực sự biến Đàng Trong, Đàng Ngoài trước đó thành một nước Đại Nam nhất thống. Tuy nhiên, để có thể thiết lập một hệ thống cai trị trên một quốc gia rộng lớn trong bối cảnh chính trị cực kỳ phức tạp khi ấy, các hoàng đế đầu tiên của triều Nguyễn đã vận dụng những kinh nghiệm lịch sử của các chính quyền trước đó, đồng thời tiếp thu những khía cạnh hợp lý từ mô hình nước ngoài, như luật nhà Thanh và nguyên tắc trung ương tản quyền của Pháp... Mô hình cai trị của nhà Nguyễn đã ổn định từ sau cải cách hành chính của Minh Mạng (1820-1840). Bài nghiên cứu này tập trung làm rõ mô hình nhà nước đầu thời Nguyễn trong mối liên hệ với bối cảnh lịch sử, hệ thống luật pháp và sự thừa hưởng các triều đại phong kiến trước đó đồng thời phân tích thiết chế chính trị, cấu trúc bộ máy chính quyền từ trung ương đến địa phương qua đó làm sáng tỏ những đóng góp về tổ chức hành chính của chính quyền này và góp thêm những bài học kinh nghiệm trong quản lý đất nước Việt Nam trong giai đoạn hiện nay.

1. Đặt vấn đề

Vương triều Nguyễn là triều đại phong kiến cuối cùng, được thành lập trong bối cảnh lịch sử hết sức phức tạp, tồn tại trên danh nghĩa tới gần một thế kỷ rưỡi, nhưng thực sự chỉ điều hành đất nước chưa đầy một trăm năm với nhiều biến cố thăng trầm. Triều Nguyễn đạt được không ít thành tựu trong sự nghiệp trị quốc, nhưng đồng thời cũng phạm phải những sai lầm không nhỏ, thậm chí còn bị quy là đã cam tâm bán nước, có tội với dân tộc. Đánh giá một triều đại như vậy là điều hoàn toàn không đơn giản.

Dưới ánh sáng của đường lối Đổi mới, nhận thức khoa học về nhiều vấn đề lịch sử của dân tộc, trong đó có triều Nguyễn cũng đã từng bước được nâng lên. Trong xu thế đó, việc tiếp tục nghiên cứu để nâng cao nhận thức khách quan, khoa học về các vấn đề lịch sử phức tạp là việc làm cần thiết.

Trong phạm vi bài viết này, chúng tôi tập trung nghiên cứu mô hình nhà nước trong thời kỳ trị vì của hai hoàng đế đầu triều (Gia Long và Minh Mạng) trong mối liên hệ với bối cảnh lịch sử, hệ thống luật pháp và sự thừa hưởng các triều đại phong kiến trước đó nhằm làm rõ thiết chế chính trị, cấu trúc bộ máy chính quyền từ trung ương đến địa phương, qua đó chỉ ra những đóng góp về tổ chức hành chính của triều

*ĐT: 84-037-3756047.

E-mail: thuyhongduc@yahoo.com.vn

Nguyễn, hy vọng góp thêm bài học kinh nghiệm trong công cuộc cải cách hành chính và quản lý đất nước hiện nay.

2. Những tiền đề lịch sử

2.1. Bước lên vũ đài chính trị với tư cách là một triều đại chính thức cai quản đất nước vào năm 1802, nhưng triều Nguyễn là sự tiếp nối sự nghiệp của các chúa Nguyễn khởi từ năm 1558, gắn liền với sự kiện Nguyễn Hoàng được cử làm Trấn thủ Thuận Hoá, sau được giao kiêm luôn Trấn thủ Quảng Nam (thường được gọi chung là Thuận Quảng).

Với tư cách là quan Trấn thủ, mà về danh nghĩa cũng như trên thực tế là người chỉ huy lực lượng quân đội đồn trú ở vùng đất phía Nam, Nguyễn Hoàng và những người kế nhiệm đã tổ chức bộ máy theo hình thức “quân quản”. Bộ máy cai trị chủ yếu dựa vào sức mạnh quân đội, theo đó, toàn xứ Đàng Trong được chia thành các Dinh (hay Doanh), thực chất là nơi đóng giữ của các đơn vị quân đội. Không chỉ ở địa phương, ngay cả thủ phủ Đàng Trong, lúc đầu đóng tại Ái Tử, sau dời về Phú Xuân (Huế ngày nay) cũng được gọi là Chính Dinh (đại bản doanh). Nhưng về một phương diện khác, các chúa Nguyễn từ lâu đã có ý định xây dựng một chính quyền riêng, từng bước thoát ra khỏi sự khống chế của vua Lê, chúa Trịnh ở Đàng Ngoài nên chính quyền “quân quản” của họ Nguyễn từ rất sớm đã thực thi những chức năng của một nhà nước. Tuy nhiên, khuynh hướng này chỉ thực sự bộc lộ từ sau khi Nguyễn Phúc Nguyên lên thay cha vào năm 1613. Khi chiến tranh Trịnh - Nguyễn bùng nổ vào năm 1627 thì các chúa Nguyễn hoàn toàn đoạn tuyệt với triều Lê ở Đàng Ngoài. Điều này cũng đồng nghĩa với việc chính quyền Đàng Trong gần như thoát ly khỏi ảnh hưởng của mô hình tổ chức nhà nước theo kiểu nhà Lê.

Trải qua hơn 200 năm cùng cố và hoàn thiện cơ cấu tổ chức, các chúa Nguyễn ở Đàng Trong đã khai thác triệt để những mặt ưu việt của mô hình nhà nước dưới hình thức một chính quyền quân sự. Dựa vào sức mạnh quân đội, tổ chức bộ máy tương đối gọn nhẹ, quyền lực tập trung vào tay người đứng đầu có khả năng quyết đoán và ra quyết định nhanh, các chúa Nguyễn đã mở rộng lãnh thổ, thực thi nhiều chính sách kinh tế - xã hội tích cực giữ cho Đàng Trong ổn định và phát triển mạnh trong một thời gian tương đối dài. Cho đến đầu thế kỷ XVIII, chính quyền Đàng Trong đã làm chủ được một vùng đất rộng lớn với diện tích gần gấp 3 lần so với vùng Thuận - Quảng khi Nguyễn Hoàng mới vào nhận chức Trấn thủ⁽¹⁾. Trên vùng đất này, cho đến trước khi lâm vào khủng hoảng vào nửa sau thế kỷ XVIII, kinh tế, xã hội và văn hoá Đàng Trong đã có những bước phát triển mạnh mẽ. Sự phát triển mạnh mẽ của Đàng Trong trong vòng hai thế kỷ đã gián tiếp xác nhận những mặt tích cực của chính quyền các chúa Nguyễn.

Tính hiệu quả trong điều hành của mô hình tổ chức chính quyền thời các chúa Nguyễn chắc chắn là cơ sở quan trọng cho việc xây dựng một mô hình nhà nước mới, khi họ Nguyễn giành được quyền cai trị cả nước vào năm 1802.

2.2. Tuy nhiên, khác với nhiều triều đại trước đó, họ Nguyễn lên nắm quyền trong bối cảnh chính trị hết sức bất lợi và phải đối mặt với những thử thách không hề nhỏ.

Trước hết, triều Nguyễn hình thành do kết quả của một cuộc chiến tranh mà bên thắng (họ Nguyễn) dưới con mắt của đại bộ phận người dân Việt Nam là thế lực đã từng đi nhờ cậy ngoại bang: cầu cứu vua Xiêm năm 1785, uỷ nhiệm cho cha cố Bá Đa Lộc (Pigneau de Behaine) ký Hiệp ước Versailles năm 1787,

⁽¹⁾ Vào thời điểm năm 1558, biên giới phía nam của xứ Quảng Nam là núi Thạch Bi nằm ở vùng giáp ranh giữa 2 tỉnh Bình Định và Phú Yên ngày nay.

thực chất là một văn bản cầu viện với nhiều cam kết vi phạm tới chủ quyền quốc gia, danh dự của dân tộc. Không phải ngẫu nhiên mà trong cách nhìn truyền thống, họ Nguyễn thường bị gắn với hình ảnh không mấy được thiện cảm là “*cống rắn cắn gà nhà*”. Trong khi đó, bên bại trận là nhà Tây Sơn, một triều đại dù còn có những hạn chế và khiếm khuyết, nhưng trong con mắt dân chúng lại là lực lượng đại diện cho quyền lợi dân tộc. Gắn với những trang sử oai hùng của một phong trào quật khởi, nghĩa quân Tây Sơn đã có những đóng góp hết to lớn trong sự nghiệp bảo vệ độc lập dân tộc (đánh tan 5 vạn quân can thiệp Xiêm năm 1785, đại phá 29 vạn quân xâm lược Mãn Thanh năm 1789) và tạo tiền đề cho công cuộc thống nhất nước nhà (xoá bỏ giới tuyến sông Gianh năm 1786). Chính vì vậy mà hành động trả thù hết sức tàn bạo với những người đã từng lãnh đạo khởi nghĩa và vương triều Tây Sơn sau khi giành được quyền bính, nhà Nguyễn đã tự làm hoen ố hình ảnh của mình khi xuất hiện trên vũ đài chính trị. Thay vì được nhìn nhận như một triều đại mới đại diện cho dân tộc như nhiều triều đại phong kiến Việt Nam trước đó, nhà Nguyễn bị coi như một thế lực thiên về vì lợi ích của dòng họ.

Thứ hai, vương triều Tây Sơn bị sụp đổ, đất nước đã hợp nhất chấm dứt tình trạng chia cắt, dù “*xuất phát từ một nguồn*” nhưng sau 2 thế kỷ tồn tại tương đối cách biệt, Đàng Trong và Đàng Ngoài có những đặc điểm về chính trị, kinh tế và văn hoá khác nhau, nhất là trong tư tưởng của các cựu thần nhà Lê và các Nho sĩ, mà theo họ thì “*Bắc Hà là nước cũ của nhà Lê*”, còn họ Nguyễn chỉ là “*kẻ tiếm quyền*”. Điều đó đặt ra cho nhà Nguyễn bài toán khá phức tạp về tổ chức hệ thống cai trị ở hai miền đất nước.

Qua nhiều tư liệu lịch sử không khó nhận ra rằng ngay từ khi mới lên cầm quyền, nhà Nguyễn hầu như không nhận được sự ủng hộ

của các tầng lớp nhân dân. Đó là chưa kể tới những thế lực chống đối tiềm tàng khác như cựu thần nhà Lê, tàn quân họ Trịnh, tù trưởng các dân tộc miền núi... luôn chờ đợi cơ hội nổi dậy. Cũng không khó giải thích hiện tượng ngay trong thời kỳ được coi là thịnh trị của những ông vua đầu tiên, chỉ trong vòng chưa đầy 40 năm, nhà Nguyễn đã phải đối phó hoặc đem quân đi đàn áp hàng trăm cuộc khởi nghĩa có quy mô và tính chất rất khác nhau. Đặc điểm này cũng ảnh hưởng không nhỏ đến cách tổ chức bộ máy cai trị của nhà Nguyễn.

2.3. Về phương diện địa chính trị, không gian lãnh thổ, vị trí địa lý cũng là một nhân tố chi phối tư duy chính trị của nhà Nguyễn. Đây là triều đại đầu tiên trong lịch sử tổ chức một bộ máy cai trị lên một lãnh thổ rộng gần 33 vạn km² (tương đương diện tích Việt Nam hiện nay) với những vùng địa hình rất khác nhau, thành phần dân tộc đa dạng, phức tạp. Đặc điểm này vừa là lợi thế vừa là khó khăn cho triều đại mới. Thuận lợi lớn nhất là nguồn nhân, tài, vật lực dồi dào, phong phú tạo nên những tiền đề cho việc xây dựng một quốc gia thành một đế chế hùng cường (và trên thực tế, dưới thời vua Minh Mạng, nước Đại Nam từng là một đế chế hùng mạnh ở khu vực Đông Nam Á). Nhưng khó khăn trở ngại cũng bắt đầu từ đây. Trong bối cảnh lịch sử đầu thế kỷ XVIII, tổ chức quản lý một quốc gia dài trải dài gần 16 vĩ độ, rộng và đa dạng, phức tạp như vậy không hề đơn giản. Làm thế nào để tạo một mô hình cai trị phù hợp với đặc điểm này không nằm ngoài những toan tính các vị hoàng đế đầu triều Nguyễn.

2.4. Sau hết, để hiểu đầy đủ tổ chức bộ máy cai trị của nhà Nguyễn trước thời Cận đại cũng cần phải thấy hết mối quan hệ của vương triều này với phương Tây, trước hết là Pháp. Trước khi Pháp nổ súng tấn công Đà Nẵng vào năm 1858, triều Nguyễn từng có quan hệ thân thiết với Pháp, nhất là dưới thời Gia Long (1802-

1820). Quan hệ này được gây dựng từ trước khi Nguyễn Ánh lên ngôi mà đỉnh cao là sự kiện ký kết Hiệp ước Versailles năm 1787. Mặc dù việc thực hiện Hiệp ước này bị gián đoạn khi cách mạng Pháp bùng nổ năm 1789 và sau đó vua Louis 16 bị hành hình vào năm 1792, Nguyễn Ánh vẫn giữ được quan hệ thân thiện với những người Pháp ở Pondicherry. Chính những thương nhân Pháp có thế lực ở vùng đông Ấn Độ này đã tiếp tục cung cấp tài chính, vũ khí và binh lính giúp Nguyễn Ánh trong cuộc chiến chống Tây Sơn. Vị hoàng đế khai sáng triều Nguyễn đã chịu ảnh hưởng không nhỏ từ những cố vấn người Pháp không chỉ trong chiến tranh mà cả trong việc trị nước sau khi giành được chiến thắng⁽²⁾. Việc mô hình tổ chức nhà nước thời đầu triều Nguyễn có những nét phảng phất tổ chức cai trị của Pháp chắc hẳn ít nhiều đã chịu tác động tư vấn từ những vị quan này.

3. Bộ máy cai trị dưới thời Gia Long (1802-1820)

Từ bối cảnh lịch sử trên đây, khi tiến hành tổ chức lại hệ thống cai trị từ trung ương đến địa phương, hoàng đế Gia Long đã phải cân nhắc rất kĩ càng kinh nghiệm cai trị không chỉ của các chúa Nguyễn ở đàng Trung mà còn của chính quyền Lê - Trịnh ở đàng ngoài, thậm chí, trong chừng mực nào đó cả kinh nghiệm của Pháp. Theo đó, cả nước được chia thành các đơn vị hành chính khác nhau tùy theo mối quan hệ xa gần với kinh đô.

3.1. Kinh sư và các trực Dinh

Có nhiều lý do để nhà Nguyễn chọn Phú Xuân, thủ phủ Thuận Hoá (nay là Huế) làm

Kinh sư. Trước hết phải kể đến việc Huế từng là đại bản doanh của các chúa Nguyễn trước đây. Họ Nguyễn tin rằng long mạch vùng đất này đã giúp họ tạo dựng nên nghiệp đế vương. Tuy nhiên, xét từ góc độ tổ chức cai trị thuần túy, Huế có vị trí *trung điểm* của cả nước. Trong điều kiện một lãnh thổ trải dài theo trục Bắc - Nam, phương tiện giao thông, liên lạc còn rất thô sơ, kinh đô đặt ở vị trí trung tâm về vị trí địa lý là rất phù hợp, hạn chế được đáng kể những khó khăn cho triều đình trong việc quản lý và điều hành các địa phương.

Về cơ bản, Kinh sư vẫn được tổ chức và quản lý như một đại bản doanh (chính Dinh) như thời các chúa Nguyễn. Để bảo vệ Kinh sư, những địa phương cận kề được đặt thành 4 Dinh trực thuộc, gọi là *Trực Dinh*. Ở phía bắc có 2 Dinh là Quảng Trị và Quảng Bình. Ở phía Nam là Quảng Đức và Quảng Nam. Hình thức tổ chức các Dinh này còn in đậm dấu ấn của các đơn vị quân sự đồn trú dưới thời các chúa Nguyễn. Đây thực chất là các vành đai phòng vệ từ xa của kinh đô, là phen đậu che chắn cho cơ quan đầu não nên được đặt dưới sự cai quản trực tiếp của triều đình.

3.2. Các Cơ Trấn

Trấn là đơn vị hành chính đặc trưng cho hệ thống cai trị hành chính Đàng Ngoài dưới thời Lê-Trịnh. Tuy cũng có ít nhiều mâu sắc quân sự (vì thực chất chính quyền Đàng Ngoài từ khi Trịnh Tùng xưng chúa cũng mang dáng dấp một chính quyền nằm trong tay quân đội), nhưng ảnh hưởng của cơ cấu chính quyền dân sự thời Lê vẫn còn đậm nét. Từ sau năm 1672, khi các chúa Nguyễn đã hoàn toàn thoát khỏi sự cương toả của chúa Trịnh, chính quyền Đàng Trong lại đặt một số vùng đất mới được mở mang làm trấn. Sau khi lên ngôi, Gia Long cho đặt 6 trấn gián tiếp phụ thuộc kinh đô liên kề các Trực Dinh ở cả phía Bắc và phía Nam, gọi là các Cơ Trấn. Đó là các Trấn Thanh Hoá,

⁽²⁾ Trong hàng ngũ quan lại cao cấp của nhà Nguyễn thời Gia Long có một số người Pháp đã từng theo giúp Nguyễn Ánh trong thời kỳ chiến tranh như Michel Chaigneau, Philippe Vanier, Laurent Barizy...

Nghệ An ở phía Bắc và Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên và Bình Thuận ở phía Nam.

Nhìn chung chính quyền các Trấn có quyền tự quyết định cao hơn các Trục Dinh, tương đối độc lập với trung ương, nhưng những việc quan trọng vẫn do triều đình quyết định.

3.3. Tổng Trấn có quyền hạn đặc biệt

Xuất phát từ những khó khăn về địa lý, phức tạp về truyền thống văn hoá và phong tục tập quán, vua Gia Long đã giao cho viên quan Tổng trấn cai trị Bắc Thành và Gia Định thành⁽³⁾ những quyền hạn đặc biệt. Vị Tổng Trấn Bắc thành đầu tiên là Nguyễn Văn Thành. Ông này được vua trao quyền hạn rất lớn. Có thể thay mặt Hoàng đế quyết định mọi việc rồi tâu báo lên vua sau, theo nguyên tắc “*tiền trạm, hậu tấu*”. Tại đồng bằng sông Cửu Long, các đơn vị hành chính cũng được sắp xếp vào một đơn vị hành chính đặc biệt tương tự gọi là Nam Kỳ. Lê Văn Duyệt được bổ nhiệm làm Tổng Trấn đầu tiên của Gia Định thành.

Hình thức tổ chức cai trị đặc biệt này có ưu điểm là thông qua Tổng Trấn, quan hệ giữa chính quyền Trung ương và các địa phương chặt chẽ hơn. Nhiều việc hệ trọng được giải quyết kịp thời, không cần phải bẩm báo với triều đình. Nhiều học giả từng nhận xét hình thức cai trị này rất gần gũi với cách tổ chức hệ thống *Trung ương tản quyền* của Pháp cùng thời kỳ đó. Rất có thể, khi xây dựng mô hình này, Gia Long đã nhận được những lời tư vấn từ các quan lại cao cấp người Pháp đang phục vụ trong triều.

Tuy nhiên, hình thức tổ chức này dường như ngay lập tức đã bị xung đột với tư tưởng tập quyền cao của vị hoàng đế khai sáng triều

Nguyễn. Có thể đó là lý do vì sao đến thời Minh Mạng, hình thức này lập tức bị bãi bỏ và 2 vị Tổng Trấn, mặc dù luôn được đánh giá rất cao về năng lực, phẩm hạnh và sự mẫn cán, nhưng cuối cùng đều có chung một kết cục bi thảm vì những lời dèm pha về tội “*khí quân*” (khinh vua) và lạm quyền. Tuy có sự hiện hữu các Kỳ (Bắc, Trung, Nam) nhưng đó chỉ là tên gọi trên danh nghĩa mà thôi.

3.4. Xây dựng nhà nước tập quyền chuyên chế

Cùng với việc tổ chức lại các đơn vị hành chính từ trung ương tới các địa phương, nhà Nguyễn tập trung xây dựng một thiết chế tập quyền với tính chất chuyên chế cực đoan nhất trong lịch sử chế độ phong kiến Việt Nam. Theo các giả cuốn “*Những đặc trưng có bản cũ bộ máy quản lý đất nước và hệ thống chính trị của nước ta trước thời kỳ đổi mới*” thì hệ thống quản lý đất nước dưới đầu thời Nguyễn về cơ bản giống với mô hình thời Lê Sơ. Tuy nhiên để tăng cường quyền lực vào tay Hoàng đế, nhà Nguyễn dùng mọi biện pháp để quyền lực tập trung vào tay hoàng đế. Một quyết định được coi là khá điển hình cho khuynh hướng này là lệ Tứ bất (bốn không) [1, tr.75]:

- Không phong Hoàng hậu là biện pháp loại bỏ một vị trí có thể gom quyền lực ở chốn thâm cung. Hoàng hậu là một vị trí chính thức, lại là người luôn cận kề Hoàng đế nên trong nhiều trường hợp dễ trở thành một thế lực khuynh đảo triều đình. Theo quan niệm của Gia Long, bắt phong Hoàng hậu là cách tốt nhất hạn chế nguy cơ này và đây cũng là biện pháp để Hoàng đế không bị chia sẻ quyền lực chính thức với người luôn gần gũi mình. Cùng với quy định này triều Gia Long còn nghiêm cấm thái giám (quan hoạn) tuyệt đối không được cầm bút đề phòng có thể lợi dụng sự gần gũi với Hoàng đế mà ghi những điều man trá vào các văn thư quan trọng.

⁽³⁾ Đến năm 1834, dưới thời Minh Mệnh, vùng đất từ Thanh Hóa trở ra bắc, tương ứng với địa phận cai quản của Tổng trấn Bắc thành được đổi làm Bắc Kỳ, còn vùng đất dưới quyền cai quản của Tổng trấn Gia Định đổi thành Nam Kỳ.

- Bỏ chức Tế tướng là biện pháp loại bỏ quyền lực của người thường có vị trí thứ 2 sau Hoàng đế, có thể điều hành bộ máy quan lại. Thay vào đó, quyền tập hợp các tấu sớ, trình báo của các Bộ để xử lý hoặc tâu lên vua thuộc về một cơ quan: Cơ mật viện.

- Không phong tước Vương là chủ trương hạ thấp vị trí của các đại quý tộc. Kinh nghiệm lịch sử cho thấy trong chế độ phong kiến trên thế giới cũng như ở Việt Nam, những người có tước hiệu cao (*Vương tước*) thường tập hợp thành một thế lực chi phối công việc triều chính. Điều này không phù hợp với xu hướng tập trung quyền lực vào tay hoàng đế.

- Nhà Nguyễn không lấy Trạng nguyên. Đây là danh hiệu trao cho vị tiến sĩ đứng đầu trong một kỳ thi Đình. Thông thường có 3 vị đỗ cao (Tam khôi, gồm Trạng nguyên, Bảng Nhãn, Thám hoa) được vinh danh. Trong đó Trạng nguyên thường được đối xử hết sức đặc biệt, và đồng thời nhân vật này cũng trở nên có uy lực với ít nhất là những vị Tiến sĩ khác. Việc đề cao vị trí của một người có học vấn cao cũng rất dẫn tới những phương hại đến uy quyền của Hoàng đế.

Cùng với lệ Tứ bất, chính quyền trung ương thời Nguyễn cũng được tổ chức thành sáu Bộ, bao gồm Bộ Binh chịu trách nhiệm về các công việc liên quan tới an ninh, quốc phòng; Bộ Hộ trông coi việc thuế khoá, ruộng đất và tài chính; Bộ Hình chuyên lo về hình pháp và làm chức năng của toà án; Bộ Lễ thực thi nhiệm vụ về lễ nghi, soạn thảo các điển chương; Bộ Lại có trách nhiệm về tổ chức bộ máy quan lại. Hệ thống các Bộ thực chất chỉ là cơ quan tư vấn cho Hoàng đế. Mỗi Bộ có trách nhiệm theo dõi, tập hợp tình hình và đề xuất việc ban hành các chính sách trong phạm vi những vấn đề mình phụ trách. Bộ Lại giữ công việc chọn bổ, xét hạch, thăng giáng hoặc bộ xung các quan tước cùng các vấn đề liên quan đến bổng lộc của quan lại. Bộ Hộ trông coi những việc về ruộng

đất, nhân khẩu, kho tàng, lương tiền, thuế khoá... Bộ Lễ chịu trách nhiệm về các lễ nghi, việc tế tự, lễ mừng, yến tiệc, tổ chức các kỳ thi và các việc liên quan đến giáo dục, đào tạo, đó cũng là bộ chịu trách nhiệm về các nghi thức trong (áo mũ quan lại, dấu triện, thẻ thức công văn...) và nghi thức ngoại giao. Ở thời kỳ đó một số hoạt động văn hoá cũng thuộc phạm vi trách nhiệm của Bộ Lễ. Bộ Binh phụ trách các công việc quân sự và quốc phòng. Bộ Hình có trách nhiệm về các việc hình pháp, ngục tụng và là cơ quan xét xử đối với những trọng tội. Bộ Công được giao theo dõi các công việc liên quan để xây dựng thành trì, cầu cống, đường xá và các việc phải huy động đến các loại thợ.

Để tăng cường tính chuyên nghiệp của bộ máy cai trị, triều Nguyễn còn đặt ra nhiều cơ quan chuyên trách trực tiếp phục vụ hoàng đế như Cơ mật viện, Hội đồng Hoàng tộc (sau này là Tôn nhân phủ), Nội các...

Tính chất chuyên chế của chính quyền nhà Nguyễn còn được thể hiện tập trung trong việc xây dựng luật pháp. Năm 1805 Gia Long cho ban hành Hoàng Việt luật lệ (còn gọi là luật Gia Long). Có thể dễ dàng nhận thấy Bộ luật này đã được sao chép từ Đại Thanh luật lệ. Việc các triều đại phong kiến Việt Nam học Trung Quốc mỗi khi soạn thảo luật lệ là hiện tượng bình thường. Thời Lê, khi biên soạn Hoàng triều luật lệ đã tham khảo không ít các bộ luật của Trung Quốc. Điều này cũng giống như các nước khác chịu ảnh hưởng của văn minh Trung Hoa như Triều Tiên, Nhật Bản. Điều đáng nói ở đây là sự khác biệt trong cách tham khảo, học tập luật Trung Hoa của triều Nguyễn với các triều đại phong kiến Việt Nam trước đó.

Nhà Lê, nhất là vua Lê Thánh Tông đã nghiên cứu để tiếp thu rất có chọn lọc những điều hay của các bộ luật từ thời Đường Tống là những triều đại có nhiều thành tựu về văn hoá, thuật trị quốc nói chung và trên lĩnh vực pháp lý nói riêng (chứ không chỉ riêng của triều Minh

ương thời). Hơn thế nhà Lê còn đưa vào luật rất nhiều điều khoản phản ánh đặc trưng của văn hoá truyền thống của dân tộc như tôn trọng đạo Hiếu, vai trò quan trọng của phụ nữ trong xã hội và đặc điểm của một cộng đồng cư dân đa sắc tộc... Trong khi đó, nhà Nguyễn chỉ chọn duy nhất một bộ luật của triều Mãn Thanh làm mẫu để chuyển vào luật Việt gần như nguyên vẹn. Điều này không chỉ nói rằng triều Nguyễn không thấy (hoặc không có nhu cầu vận dụng) sức mạnh của văn hoá truyền thống, của dân tộc mình trong quá trình biên soạn bộ luật, mà còn thể hiện sự “trưng đồng” trong tư duy của vua Nguyễn với vua Thanh trong việc dựng đặt một thiết chế chuyên chế cực đoan.

Luật Đại Thanh là công cụ của một triều đại “ngoại tộc” (người Mãn Châu) dùng để cai trị, đồng hoá và thậm chí là nô dịch người Hán. Tính chất áp đặt, khắc nghiệt thể hiện gần như trong toàn bộ bộ luật. Nhà Nguyễn chuyển dịch bộ luật này vào Việt Nam là biểu hiện rất rõ chủ thuyết cai trị của dòng họ Nguyễn coi quyền lực của Hoàng đế, lợi ích của dòng họ và triều đình là tối thượng. Đây chính là cội nguồn sâu xa dẫn tới sự bất lực của nhà Nguyễn khi phải đối phó với nguy cơ đe dọa từ bên ngoài, vào thời điểm chính quyền muốn dựa vào dân, huy động sức mạnh của dân tộc.

Ngoài những điều đã quy định như trên, các vị Hoàng đế “*được coi là thiêng liêng và được cấm kỵ xâm phạm một cách nghiêm ngặt. Lệ kỵ hý tên vua và hoàng tộc dưới thời Nguyễn được quy định hết sức chặt chẽ. Ngoài ra còn có rất nhiều điều luật hà khắc dùng để trừng trị các loại tội khi quân (lừa dối hoặc xúc phạm vua). Thậm chí, luật Gia Long còn có điều quy định việc trừng trị cả những người có tư tưởng chống đối vua... Tuy nhiên, trong thực tế lịch sử đã có nhiều nhân tố hạn chế quyền lực của Hoàng đế. Đây là điểm khá đặc biệt của chính thể quân chủ ở Việt Nam*” [1, tr.112-113].

Nét mới trong bộ máy cai trị dưới thời Gia Long chính là việc thử nghiệm mô hình “tân quyền” để khắc phục tình trạng xa cách về mặt địa dư và thích hợp với sự khác biệt về nhiều mặt giữa các vùng miền. Trong hoàn cảnh nước ta hồi đầu thế kỷ XIX, hình thức tổ chức như vậy là cần thiết, nhưng rõ ràng không thể đồng hành với thể chế tập quyền chuyên chế. Có thể coi đó là một hình thức tổ chức chuyển tiếp. Đến thời vị hoàng đế thứ hai, một cuộc cải cách hành chính rộng lớn trên quy mô cả nước đã được triển khai.

4. Cải cách hành chính dưới thời Minh Mạng

Thời gian đầu mới lên ngôi, Minh Mạng còn giữ nguyên tổ chức bộ máy nhà nước thời Gia Long, sau đó cùng với việc sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị hành chính địa phương, Minh Mạng đã thực hiện những cải cách trong việc tổ chức và hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước “*từ trung ương đến địa phương theo ý đồ của nhà vua nhằm tập trung mọi quyền lực cao nhất vào nhà nước trung ương đứng đầu là Hoàng đế*” [2, tr.119].

4.1. Lập Tỉnh, thống nhất các đơn vị hành chính địa phương

Khác với Gia Long, tuy cũng là một nhân vật kinh bang tế thế, quyết đoán và có nhiều sáng kiến, nhưng Minh Mạng lại là người chịu ảnh hưởng sâu sắc của tư tưởng Khổng giáo.

Tiếp tục củng cố thiết chế tập quyền chuyên chế, Minh Mạng đã tiến hành cải cách hệ thống cai trị theo hướng tập trung quyền lực vào tay chính quyền trung ương. Trước hết, Minh Mạng xoá bỏ hình thức “trung ương tân quyền” do Gia Long lập ra, xoá bỏ cấp Kỳ, bãi chức Tổng Trấn, chia toàn bộ cả nước thành các tỉnh trực thuộc triều đình.

4.2. *Cài cách bộ máy hành chính, chế độ công vụ và lễ lối làm việc*

Bộ máy cai trị cấp trung ương với đầy đủ các Bộ, Nha, Viện và một số cơ quan chuyên trách khác, tuy có ưu điểm là tăng cường được khả năng quản lý, giám sát, nhưng luôn ẩn chứa nguy cơ quan liêu hoá và cực quyền. Hai nguy cơ này tất yếu sẽ dẫn tới sự trì trệ trong công việc và có thể dẫn tới những sai lầm nghiêm trọng khi ra quyết định. Minh Mạng là vị Hoàng đế tiêu biểu cho con người đầy quyền uy, nhưng đồng thời cũng là người sớm nhận ra những nguy cơ nói trên. Chính Minh Mạng là người yêu cầu các cơ quan công quyền thực hiện theo các quy trình xử lý công việc có thời hạn để giảm thiểu sự trì trệ và sách nhiễu. Khi đặt ra nguyên tắc "*Lục Bộ tương thông*" (các Bộ phải cùng nhau giải quyết công việc) nhà Nguyễn đã tạo ra sự phối hợp công việc hoặc phân công trực ban tại triều khiến các Bộ không thể tự tung tự tác khi giải quyết công việc và giữ triều đình là một thể thống nhất dưới quyền chủ tể của Hoàng đế. Với ý nghĩa ấy, Bộ chỉ là là cơ quan chấp hành, kiến nghị hoặc tư vấn cho Hoàng đế mà thôi. Số quan và lại trong cơ quan Bộ cũng được quy định rất cụ thể. Bộ Binh có vai trò quan trọng và có nhiều biên chế nhất cũng chỉ được phép tuyển dụng không quá 120 người. Trung bình mỗi Bộ chỉ có 90 người [1, tr.80].

4.3. *Chế độ Đình nghị và định chế Công đồng*

Việc xây dựng thiết chế tập quyền chuyên chế, như đã phân tích ở trên, vừa xuất phát từ những đòi hỏi khách quan (phải cai trị một đất nước rộng lớn trong một bối cảnh không thuận lợi...), nhưng cũng vừa xuất phát từ ý định chủ quan của các vua Nguyễn. Trong nhiều tuyên bố của vua Nguyễn có thể thấy toát lên một tư tưởng cho rằng dòng họ này có nhiều công lao trong việc mở rộng lãnh thổ quốc gia nên họ có quyền củng cố quyền lực cho dòng họ.

Triều Nguyễn trị vì trong vòng 143 năm (1802- 1945), tuy không dài hơn so với triều Lý (1010- 1225) và triều Trần (1226- 1400) nhưng triều Nguyễn chiếm một vị trí quan trọng, "*có để quyền mang tính uy lực tuyệt đối, hơn bất cứ triều đại nào có từ trước đó. Bộ máy nhà nước triều Nguyễn cũng là một tổ chức quyền lực mạnh có khả năng thống nhất lãnh thổ, thế quyền và giáo quyền trong cả nước. Để chế Nguyễn cũng có khả năng khống chế toàn xã hội và chinh phục các nước lân bang*" [3, tr.3].

Tuy nhiên, cũng chính từ nhận thức như vậy nên họ Nguyễn luôn tìm mọi biện pháp để kéo dài thời gian cai trị của dòng họ. Bên cạnh các chính sách củng cố quyền lực, một chủ trương khá đặc sắc của các vua Nguyễn lại là mở rộng "dân chủ" trong đội ngũ quan lại cao cấp để mở rộng các "kênh" thông tin phản hồi, thậm chí được nghe các ý kiến "phản biện" từ các quan lại cao cấp. Tiêu biểu cho chủ trương này là chế độ Đình nghị và định chế Công đồng, theo đó hàng tháng vào 4 ngày đã định trước, vua ngồi với các quan lại từ Tứ phẩm trở lên để nghe họ đưa ra sáng kiến hoặc bình luận ý tưởng của vua một cách thẳng thắn mà không bị bắt tội. Đây có thể coi là một định chế điều tiết thiết chế tập quyền chuyên chế rất hữu hiệu.

5. Kết luận

1. Nhà Nguyễn có những đóng góp quan trọng trong việc xây dựng một bộ máy cai trị quốc gia thống nhất rộng lớn, thực sự biến Đảng Trong, Đảng Ngoài trước đó thành một nước Đại Nam nhất thống. Tuy nhiên để có được thành công, nhà Nguyễn đã trải qua những thử nghiệm, trong đó vừa vận dụng những kinh nghiệm lịch sử của các đời chúa Nguyễn, vừa tiếp thu những khía cạnh hợp lý từ mô hình có trước ở Đảng Ngoài, học tập nhà Thanh...

2. Trải qua giai đoạn chuyển tiếp dưới thời Gia Long, mô hình cai trị của nhà Nguyễn ổn

định từ thời Minh Mạng. Một mặt các chính sách cải cách của Minh Mạng tăng thêm sức mạnh của chính quyền Trung ương, nhưng mặt khác cũng có rất nhiều những đóng góp cho kho tàng kinh nghiệm quản lý đất nước ở Việt Nam, nhất là chính sách công vụ và những biện pháp để điều tiết cực quyền.

3. Tập quyền chuyên chế là xa dân, xa cả mô hình truyền thống. Tuy có những chính sách cai trị chặt chẽ nhưng thiếu một nhân tố rất cơ bản là sự ủng hộ của dân nên khi lâm nguy, triều Nguyễn là một triều đại “sợ dân hơn sợ giặc”.

4. Bài học lịch sử lớn nhất rút ra từ bộ máy cai trị của triều Nguyễn là phải đứng vững trên đặc điểm của văn hoá dân tộc, phải biết dựa vào dân. Bài học này rút ra từ thực tế lịch sử cai trị của nhà Nguyễn. Mặc dù đã có những tìm tòi, cải tiến và học hỏi kinh nghiệm từ các chính quyền trước cũng như của nước ngoài và đã xây dựng được một hệ thống quản lý chặt chẽ trên

một quốc gia rộng lớn, nhưng trong thiết chế cai trị dường như vẫn vắng bóng những cơ chế khả dĩ tạo nên sự ủng hộ của dân chúng, điều mà nhiều triều đại phong kiến trước vương triều Nguyễn đã làm được. Chính điều này đã góp phần dẫn tới bi kịch mất nước vào nửa cuối thế kỷ 19.

Tài liệu tham khảo

- [1] Vũ Minh Giang (chủ biên), *Những đặc trưng có bản của bộ máy quản lý đất nước và hệ thống chính trị của nước ta trước thời kỳ đổi mới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2008.
- [2] Nguyễn Cảnh Minh, “Những cuộc cải cách trong lịch sử Việt Nam thời trung đại (từ thế kỷ X đến nửa đầu thế kỷ XIX)”, *Một số chuyên đề lịch sử Việt Nam*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, 2002.
- [3] Đỗ Bang (chủ biên), *Tổ chức bộ máy nhà nước triều Nguyễn giai đoạn 1802- 1884*, NXB Thuận Hoá, tr.3.

Some corollary drawn from experience organization of the Nguyen Dynasty

Nguyen Thi Thuy

Hong Duc University, 307 Le Lai, Dong Son, Thanh Hoa, Vietnam

Nguyen is last feudalist dynasty in Vietnamese history. One of its important contribution was the merger of two regions (Dang Trong and Dang Ngoai) into an unified kindom of Dai Nam. However for successful establishment of ruling system on the huge country in that very complicated circumstances, first Nguyen's emperors applied experiences of previous governments and foreign models such as Tsing law and the decentralization principle of Franc... Administrative system of Nguyen dynasty became stable since the ruler of Minh Mang (1820-1840). This research work clarified model of Nguyen dynasty in the the ruing time of fist two emperors in the relation with historical circumstances, analysing politico-administrative structure from basical up to central apparatuses, through that finding out the contribution of this model and enriched historical experiences for innovation of polical system nowadays.